

Optimalisasi dana sawit dan pengaturan instrumen fiskal penggunaan lahan hutan untuk perkebunan dalam upaya mengurangi deforestasi

Fitri Nurfatriani
Ramawati
Galih Kartika Sari
Heru Komarudin



PROGRAM
PENELITIAN PADA
Hutan, Pohon dan
Wanatani

Optimalisasi dana sawit dan pengaturan instrumen fiskal penggunaan lahan hutan untuk perkebunan dalam upaya mengurangi deforestasi

Fitri Nurfatriani

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Kebijakan dan Perubahan Iklim,
Badan Penelitian Pengembangan dan Inovasi, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan

Ramawati

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Kebijakan dan Perubahan Iklim,
Badan Penelitian Pengembangan dan Inovasi, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan

Galih Kartika Sari

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Kebijakan dan Perubahan Iklim,
Badan Penelitian Pengembangan dan Inovasi, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan

Heru Komarudin

CIFOR

Working Paper 238

© 2018 Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR)



Materi dalam publikasi ini berlisensi di dalam Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0), <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

DOI: 10.17528/cifor/006882

Nurfatriani F, Ramawati, Sari GK dan Komarudin H. 2018. *Optimalisasi dana sawit dan pengaturan instrumen fiskal penggunaan lahan hutan untuk perkebunan dalam upaya mengurangi deforestasi*. Working Paper 238. Bogor, Indonesia: CIFOR.

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622
F +62 (251) 8622-100
E cifor@cgiar.org

cifor.org

Kami ingin berterima kasih kepada para donatur yang telah mendukung penelitian ini melalui kontribusinya terhadap Dana CGIAR. Untuk daftar donor dapat dilihat dalam: <http://www.cgiar.org/about-us/our-funders/>

Pandangan yang diungkapkan dalam publikasi ini berasal dari penulis dan bukan merupakan pandangan CIFOR, para penyunting, lembaga asal penulis atau penyanggah dana maupun para peninjau buku.

Daftar isi

Ucapan terima kasih	vi
1 Pendahuluan	1
1.1 Pertanyaan penelitian dan metode	3
2 Perkebunan kelapa sawit Indonesia: Potensi produksi dan tantangan untuk memenuhi prinsip berkelanjutan	4
2.1 Luas dan produksi perkebunan kelapa sawit dan nilai ekspor minyak sawit	4
2.2 Perkebunan kelapa sawit rakyat: tantangan legalitas, produktivitas dan finansial	5
2.3 Sertifikasi ISPO dan perlunya Insentif	6
2.4 Fiskal dan pengenaan pungutan PNBPNBP	7
3 Kebijakan dana sawit dalam mendukung pengembangan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan	8
3.1 Penghimpunan dan penggunaan dana sawit	8
3.2 <i>Stakeholder</i> yang terlibat dalam pengaturan dana perkebunan kelapa sawit	19
3.3 Opsi-opsi untuk mengoptimalkan peran dana sawit dalam mendukung pengelolaan kelapa sawit berkelanjutan	27
4 Instrumen fiskal penggunaan lahan hutan sebagai insentif pengelolaan sawit berkelanjutan	35
4.1 Penerimaan dan pengeluaran pemerintah terkait sektor sawit	35
4.2 Instrumen fiskal berupa pajak dan pungutan yang dikenakan dalam perusahaan kelapa sawit	36
4.3 Standar pengembangan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan ISPO dan lainnya	42
4.4 Sanksi bagi yang tidak menerapkan ISPO	43
4.5 Opsi-opsi kebijakan insentif untuk pengelolaan kelapa sawit berkelanjutan	45
5 Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan	55
5.1 Kebijakan dana sawit	55
5.2 Instrumen fiskal penggunaan lahan hutan	55
5.3 Opsi-opsi rekomendasi kebijakan	56
6 Daftar Pustaka	58
Lampiran	63
Analisis Data	65

Daftar gambar dan tabel

Gambar

1. Produksi dan luas perkebunan kelapa sawit beserta volume dan nilai ekspor minyak sawit dari 2011-2016	4
2. Perbandingan luas perkebunan sawit yang dikelola oleh petani, perusahaan besar negara, dan perusahaan besar swasta dari 2000 sampai 2015	5
3 Skema penghimpunan dana sawit (BPDPKS 2017)	12
4 Skema penghimpunan dana sawit (KPK 2016)	12
5 Pendapatan pungutan dana sawit	13
6 Harga CPO Periode Juli 2015-Februari 2017 (BPDPKS, 2017)	14
7 Persentase alokasi penggunaan dana sawit tahun 2015 dan tahun 2016 (Auriga 2017)	15
8 Kebun sawit tua	17
9 <i>Interest-influence</i> matriks pengaturan dana sawit	21
10 Wawancara para pihak	24
11 Dasar pemikiran penggunaan dana sawit untuk pengembangan biodiesel menurut BPDPKS (BPDPKS 2017)	25
12 Kebun kelapa sawit tua dan pengumpulan buah kelapa sawit	28
13 Volume dan nilai ekspor CPO dan KPO Indonesia tahun 2000-2015	36
14 Anggaran Ditjen Perkebunan Kementerian Pertanian terkait perkebunan sawit tahun 2011-2016 (Kementerian Pertanian 2017)	36
15 Penerimaan pajak sektor kelapa sawit terhadap penerimaan pajak total (Saputra 2017)	38
16 Penerimaan pajak total dari kelapa sawit di Provinsi Kalimantan Barat (Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Provinsi Kalimantan Barat 2017)	39
17 Penerimaan PBB sektor kelapa sawit di Provinsi Kalimantan Barat (Kantor Wilayah Direktorat Pajak Provinsi Kalimantan Barat 2017)	41
18 Penerimaan pajak PPN, PPh 21 dan PPh 25/29 dari sektor pertanian, kehutanan, perikanan dan industri pengolahan di Kabupaten Kotawaringin Timur, Katingan dan Seruyan (Kantor Pelayanan Pajak Pratama Sampit 2017)	42
19 Penerimaan PBB per sektor di Kabupaten Kotawaringin Timur, Seruyan dan Katingan tahun 2016 (Kantor Pelayanan Pajak Pratama Sampit 2017)	42
20 Penerimaan PBB perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Kapuas, Pulang Pisau dan Gunung Mas (Kantor Pelayanan Pajak Pratama Palangkaraya 2017)	43
21 Kebun sawit	53
22 Matriks kepentingan-pengaruh stakeholder (Eden dan Ackermann 2013)	66
23 Analisis fiskal untuk menilai insentif ekonomi untuk pembangunan kelapa sawit yang berkelanjutan	66

Tabel

1 Dasar hukum pungutan dana sawit	9
2 Dasar hukum tentang tujuan penggunaan dana perkebunan kelapa sawit	10
3 Bentuk manfaat dana sawit yang diharapkan <i>stakeholder</i>	18
4 Kebijakan yang mendukung dan bertentangan dengan kebijakan pungutan dana sawit	18
5 Peranan lembaga/kementerian dalam pengelolaan dana sawit	21
6 Derajat kepentingan dan derajat pengaruh <i>stakeholder</i>	22
7 Kondisi yang diharapkan sebelum dan sesudah program dana sawit disalurkan	33
8 Program dan kegiatan anggaran terkait kelapa sawit Ditjen Perkebunan Kementerian Pertanian (Kementerian Pertanian 2017)	37

9	Proporsi dana bagi hasil antara pemerintah pusat dan daerah dari penerimaan negara di sektor perkebunan kelapa sawit (Auriga 2017)	38
10	Penerimaan pajak per jenis untuk sektor kelapa sawit di Kalimantan Barat	40
11	RSPO dan ISPO	44
12	Kebijakan terkait ISPO dan upaya penyelesaiannya	48
13	Rekomendasi kebijakan optimalisasi dana sawit dan kebijakan insentif bagi pengurangan deforestasi dan degradasi serta pengelolaan kelapa sawit berkelanjutan	56

Ucapan terima kasih

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Dr. Syaiful Anwar sebagai Kepala Pusat Litbang Sosial Ekonomi Kebijakan dan Perubahan Iklim (P3SEKPI) yang telah memfasilitasi izin penelitian dan memberikan masukan atas hasil penelitian. Penulis juga berterima kasih kepada Dr. Pablo Pacheco sebagai team leader proyek penelitian *Governing Oil Palm Landscapes for Sustainability* atas arahan dan dukungan terhadap kerjasama penelitian antara CIFOR dengan P3SEKPI. Terima kasih juga disampaikan kepada Bpk Donald Tambunan dari USAID yang telah memfasilitasi kegiatan penelitian ini.

Tidak lupa kami sampaikan terima kasih kepada seluruh nara sumber, khususnya Dr. Wilistra Danny, Asisten Deputi Perkebunan dan Hortikultura, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian; Bpk Agustinus Antonius, Direktur Perencanaan dan Penggunaan Dana Sawit, Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit; Direktur Tanaman Tahunan dan Penyegar, Direktorat Jenderal Perkebunan, Kementerian Pertanian; Balai Pemantapan Kawasan Hutan di Pontianak dan Palangkaraya; Kepala Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat beserta jajarannya; GAPKI, Asosiasi Petani Kelapa Sawit Indonesia dan semua nara sumber yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu.

Penulis juga berhutang budi kepada rekan-rekan tim peneliti dari P3SEKPI dan CIFOR yang telah memberikan masukan sejak tahap perancangan dan penyusunan metode sampai tahap analisis dan penulisan.

Penelitian ini merupakan bagian dari kegiatan penelitian *Governing Oil Palm Landscape for Sustainability (GOLS)* yang dilaksanakan secara berkolaborasi antara P3SEKPI dan CIFOR dengan pendanaan dari USAID dalam *Program Terrestrial Biodiversity*.

1 Pendahuluan

Saat ini, Indonesia merupakan produsen minyak sawit terbesar di dunia dengan angka produksi terakhir tercatat mencapai 37,8 juta ton dan luas total perkebunan kelapa sawit mencapai 14,03 juta ha. Pada 2016, nilai ekspor minyak sawit Indonesia menghasilkan devisa sebesar Rp310 triliun yang meningkat dari tahun 2015 sebesar Rp245 triliun (Direktorat Jenderal Perkebunan 2017). Selain menjadi penghasil devisa terbesar, industri kelapa sawit berperan penting dalam pembangunan daerah, menyediakan lapangan pekerjaan dan meningkatkan taraf hidup pekebun.

Bagi Indonesia sebagai negara berkembang dengan sumber daya hutan yang luas, maka membangun perkebunan kelapa sawit dengan mengubah tutupan hutan melalui proses alih fungsi dari hutan menjadi perkebunan adalah sesuatu yang tidak bisa dihindari. Beberapa studi terdahulu menunjukkan bahwa 56% perkebunan kelapa sawit di Indonesia dibangun dengan cara konversi hutan (Koh dan Wilcove 2008), tetapi konversi hutan untuk perkebunan kelapa sawit yang berasal dari hutan primer dan sekunder sangat kecil persentasenya dan sebagian besar bahkan berasal dari lahan pertanian, diikuti hutan sekunder dan lahan marginal (Gunarso dkk. 2012).

Permintaan kebutuhan lahan untuk perluasan perkebunan kelapa sawit dari kawasan hutan tidak hanya dilakukan perusahaan skala besar, tetapi juga pekebun kelapa sawit rakyat. Berbagai studi telah menunjukkan indikasi perkebunan kelapa sawit rakyat yang mengakibatkan berkurangnya areal hutan dan kandungan karbon di atasnya (Lee dkk. 2013, Schoneveld dkk. 2017), bahkan laju tahunan perluasan perkebunannya melebihi laju perluasan yang dilakukan perusahaan besar (Lee dkk. 2013, Schoneveld dkk. 2017). Salah satu penyebab deforestasi yang menjadi sorotan adalah perkebunan kelapa sawit di dalam kawasan hutan, yang menurut Direktorat Jenderal Perkebunan (2017), diperkirakan luasnya mencapai 2,5 juta ha, yang 68% diantaranya adalah perkebunan rakyat.

Dalam merespons dan mengantisipasi dampak negatif terjadinya deforestasi dan degradasi lahan dan memperbaiki tata kelola perkebunan kelapa sawit, pemerintah berupaya mewujudkan komitmen terpenuhinya prinsip-prinsip berkelanjutan, khususnya dalam mengurangi emisi GRK di sektor berbasis lahan seperti tertuang di dalam INDC. Pemerintah berkomitmen untuk menekan laju deforestasi tidak melebihi 0,45 juta ha/tahun yang diakibatkan oleh penggunaan hutan untuk keperluan nonkehutanan termasuk perkebunan kelapa sawit, kebakaran hutan dan lahan, dan perambahan (NRD 2013, KLHK 2017). Tantangan yang dihadapi dalam pengelolaan perkebunan sawit berkelanjutan adalah mengurangi ekspansi perkebunan sawit ke dalam kawasan hutan yang masih tinggi tutupan hutannya.

Selain memberlakukan kebijakan penundaan pembukaan izin baru di areal gambut dan hutan alam primer sejak beberapa tahun lalu,¹ pemerintah saat ini juga sedang melakukan upaya memperkuat sistem pengelolaan kelapa sawit berkelanjutan Indonesia (ISPO), yang mencakup kelembagaan, proses dan mekanisme pengambilan keputusan serta kriteria dan standar. Pembahasan akhir antar kementerian juga tengah dilakukan untuk memfinalisasi sebuah instruksi presiden untuk menunda dan mengevaluasi perizinan perkebunan kelapa sawit dalam rangka melestarikan lingkungan termasuk menurunkan emisi gas rumah kaca, meningkatkan pembinaan petani, dan meningkatkan produktivitas. Dalam instruksi tersebut, perkebunan-perkebunan yang berasal dari proses pelepasan dan tukar menukar kawasan hutan dan yang sudah terlanjur berada dalam kawasan hutan menjadi sasaran kebijakan tersebut.

1 Instruksi Presiden No. 6 Tahun 2017 tentang penundaan dan penyempurnaan tata kelola pemberian izin baru hutan alam primer dan lahan gambut.

Penerapan prinsip-prinsip pengelolaan kelapa sawit lestari tentu saja membutuhkan usaha dan sumber daya yang tidak sedikit. Dalam mendukung penyelenggaraan sektor perkebunan, Undang Undang No. 39 tahun 2014 tentang Perkebunan mengamatkan adanya pembiayaan usaha perkebunan dan pengumpulan dana perkebunan, baik yang berasal dari APBN, APBD, maupun dari sumber lain yang dihimpun dari pelaku usaha dan masyarakat. Ketentuan tentang penghimpunan dana perkebunan dikuatkan melalui Peraturan Pemerintah No. 24/2015 dan secara khusus untuk dana perkebunan kelapa sawit (selanjutnya dalam kertas kebijakan ini disebut sebagai dana sawit) diatur dalam Peraturan Presiden No. 61/2015 tentang Penghimpunan dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit. Jumlah dana sawit yang dihimpun pada tahun 2015 adalah Rp6,98 triliun dan meningkat pada 2016 menjadi Rp12,32 triliun (Auriga 2017), dan meningkat lagi pada tahun 2017 menjadi Rp14,2 triliun.² Dana sawit telah disalurkan untuk berbagai kepentingan seperti program mandatori pemanfaatan biodiesel, peremajaan, penelitian, dan pengembangan.

Penyaluran dana sawit yang cenderung sangat besar untuk mensubsidi pemanfaatan biodiesel dan relatif kecilnya dana untuk peremajaan telah menimbulkan perdebatan di antara para pihak (APPI 2016, KPK 2017, SPKS 2017). Cukup terbatas informasi yang menjelaskan alasan-alasan di balik penyaluran dana sawit dan bagaimana seyogyanya dana sawit diarahkan untuk mendukung pencapaian secara optimal tujuan keberlanjutan di sektor perkebunan kelapa sawit. Padahal, kebijakan pendanaan seperti halnya dana sawit, dan kebijakan fiskal berperan penting dalam memengaruhi keputusan dan perilaku terhadap hutan dan tata guna lahan, terutama untuk sektor berbasis lahan (Kissinger dkk. 2015). Pengaturan fiskal dapat dijadikan instrumen untuk menentukan kinerja pengelolaan sumber daya alam (Nurrochmat 2011, Arifin 2013), dan dapat dirancang sebagai sistem insentif dan disinsentif yang tidak hanya diarahkan bagi pelaku usaha, tetapi juga bagi pemerintah provinsi dan kabupaten dalam upaya mendorong mitigasi perubahan iklim (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan 2017).

Namun, sampai saat ini belum ada insentif ekonomi yang signifikan, misalnya dari dana sawit, yang bisa mendorong ke arah praktik-praktik intensifikasi atau peningkatan produksi perkebunan, yang sekaligus menjadi disinsentif untuk menghambat perluasan perkebunan kelapa sawit ke dalam kawasan hutan. Boer dkk. (2012), Shah (2015) dan Bronkhorst dkk. (2017) menunjukkan bahwa mendanai petani skala kecil untuk meningkatkan produktivitas tanaman kelapa sawit akan mencegah mereka untuk memperluas kebun dengan membuka hutan atau masuk ke dalam kawasan hutan. Pendanaan bagi petani kelapa sawit rakyat dapat menjadi insentif dalam mendorong mereka menjadi bagian dari rantai pasok minyak sawit yang berkelanjutan.

Demikian juga halnya dengan insentif fiskal, yang saat ini sebagian besar penerimaan pajak dan pungutan yang berasal dari perkebunan dan industri kelapa sawit masuk ke pemerintah pusat. Belum adanya mekanisme bagi hasil penerimaan dari sektor perkebunan kelapa sawit melalui dana perimbangan yang langsung diterima oleh daerah menjadikan rendahnya stimulan bagi pemerintah daerah, yang seringkali dihadapkan pada kecilnya alokasi anggaran daerah, untuk lebih aktif mendorong kebijakan dan praktik perkebunan yang berkelanjutan (Falconer dkk. 2015). Padahal instrumen fiskal dapat dijadikan instrumen untuk menentukan kinerja pengelolaan sumber daya alam (Nurrochmat 2011, Arifin 2013). Studi sebelumnya menunjukkan adanya peluang untuk meningkatkan bagi hasil ke daerah dari penerimaan sektor perkebunan kelapa sawit (Falconer dkk. 2015) dan untuk menggali sumber penerimaan dalam bentuk PNPB dari penggunaan kawasan hutan untuk penggunaan lain di luar kehutanan (Nurfatriani 2015). Saat ini tidak ada pungutan yang dikenakan atas pelepasan kawasan hutan untuk areal perkebunan kelapa sawit di areal hutan produksi konversi, sehingga tidak ada instrumen yang dapat mengendalikan laju perubahan kawasan hutan menjadi perkebunan sawit.

² detikFinance. 2018. Dana Sawit Terkumpul Rp 14,2 Triliun Tahun Lalu. https://finance.detik.com/industri/d-3901677/dana-sawit-terkumpul-rp-142-triliun-tahun-lalu?_ga=2.137841648.1508240859.1520420460-417464170.1515599474

Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji bagaimana dana sawit bisa dioptimalkan penggunaannya dan bagaimana instrumen fiskal penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan nonkehutanan dapat diatur sehingga keduanya bisa mendukung ke arah pembangunan kelapa sawit berkelanjutan, khususnya dalam upaya pengurangan deforestasi dan degradasi hutan. Pada bab-bab selanjutnya, tulisan ini membahas tujuan dan metode, kebijakan dana sawit dan diikuti oleh opsi-opsi rekomendasi. Selanjutnya, tulisan akan membahas tentang kebijakan pengaturan instrumen fiskal penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan nonkehutanan, dan opsi kebijakan insentif dan disinsentif.

1.1 Pertanyaan penelitian dan metode

Tulisan ini membahas optimalisasi dana sawit dan pengaturan instrumen fiskal penggunaan lahan hutan untuk perkebunan serta insentif ekonomi lainnya dalam mendorong upaya mengurangi deforestasi dan degradasi hutan sebagai bagian dari pencapaian sasaran pembangunan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan.

Dua pertanyaan penelitian utama yang memandu kajian dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana mengoptimalkan peran dana perkebunan kelapa sawit yang dikelola oleh Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS) di dalam kontribusinya pada upaya mengurangi deforestasi dan degradasi hutan?

Pertanyaan tersebut dijawab dengan cara menganalisis dan mendiskusikan berbagai kebijakan terkait dana sawit baik yang sejalan maupun yang bertentangan, tata cara penghimpunan, pengelolaan serta penyaluran dananya, serta kemajuan dan implementasinya sampai saat ini dan sejauh mana efektivitas penggunaan dana sawit menurut berbagai pihak.

2. Bagaimana pengaturan instrumen fiskal penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan nonkehutanan terutama perkebunan dalam berperan mengurangi laju deforestasi dan degradasi hutan?

Pertanyaan tersebut dijawab dengan cara menganalisis dan mendiskusikan berbagai kebijakan insentif dan disinsentif di dalam tahap-tahap pemenuhan prinsip-prinsip pengelolaan kelapa sawit berkelanjutan yang meliputi sistem ISPO, kebijakan penggunaan kawasan hutan dan pelepasan kawasan hutan serta perlindungan dan konservasi areal dengan nilai konservasi tinggi (NKT) di dalam dan di luar kawasan hutan.

Pengumpulan data dilakukan dengan metode wawancara mendalam, diskusi kelompok terfokus (FGD) dan studi literatur. Untuk memahami lebih lanjut data-data yang telah terkumpul, dilakukan serangkaian analisis yakni *stakeholder*, analisis peraturan perundang-undangan, analisis kelembagaan dan analisis fiskal. Penjelasan rinci penggunaan metode dapat dilihat pada Lampiran 1.

2 Perkebunan kelapa sawit Indonesia: Potensi produksi dan tantangan untuk memenuhi prinsip berkelanjutan

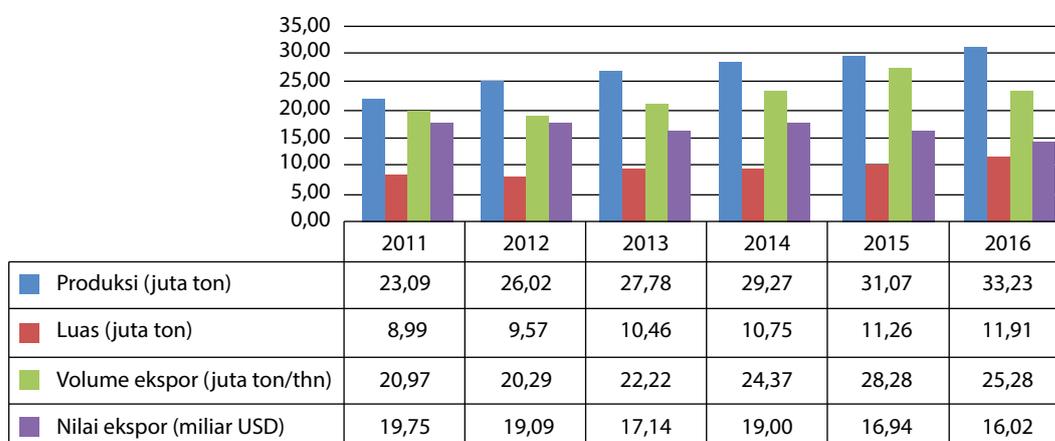
2.1 Luas dan produksi perkebunan kelapa sawit dan nilai ekspor minyak sawit

Kelapa sawit adalah salah satu komoditas yang menjadi sumber penghasil devisa negara tertinggi. Produksi minyak sawit Indonesia pada tahun 2011 sampai tahun 2016 terus meningkat rata-rata mencapai 28,4 juta ton/tahun (Gambar 1), dengan tingkat produktivitas rata-rata sebesar 3,6 ton/ha menghasilkan rata-rata nilai ekspor sebesar USD17,99 miliar/tahun dengan rata-rata volume ekspor sebesar 23,56 juta ton/tahun (Direktorat Jenderal Perkebunan 2016). Pada tahun 2015 dan 2016, nilai ekspor minyak sawit rata-rata mencapai 11% dari nilai ekspor nasional (Bank Indonesia 2017). Pada tahun 2017, nilai ekspor minyak sawit Indonesia menghasilkan devisa sebesar Rp310 triliun atau USD 23 Miliar meningkat dari tahun 2015 sebesar Rp245 triliun. Nilai ekspor ini berkontribusi terhadap nilai ekspor nasional sebesar 15,9% (Direktorat Jenderal Perkebunan 2017, Kementerian Koordinator Perekonomian 2017). Pada tahun 2017 ekspor minyak sawit Indonesia mencapai nilai tertinggi dari tahun-tahun sebelumnya.

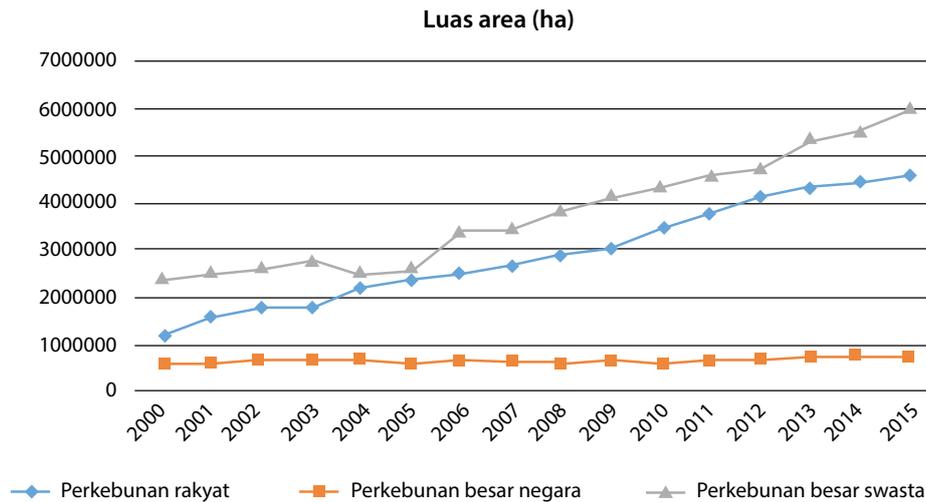
Selain menjadi penghasil devisa terbesar, industri kelapa sawit berperan penting dalam pembangunan daerah menumbuhkan perekonomian lokal dengan menyediakan lapangan pekerjaan dan meningkatkan taraf hidup masyarakat dan pekebun. Sektor perkebunan kelapa sawit menyerap tenaga kerja di tingkat hulu petani sebanyak 5 juta (*on farm*) sedangkan di tingkat pengolahan/industri (*off farm*) adalah sebanyak 16-20 juta orang.

Pada 2016, luas perkebunan kelapa sawit mencapai 11,91 juta ha, yang 4,69 juta ha atau sekitar 39% diantaranya merupakan perkebunan rakyat atau milik pekebun (Direktorat Jenderal Perkebunan 2017), yang terus meningkat dalam kurun waktu 2000-2015 (Gambar 2).

Data luas, produksi, volume ekspor dan nilai ekspor kelapa sawit



Gambar 1. Produksi dan luas perkebunan kelapa sawit beserta volume dan nilai ekspor minyak sawit dari 2011-2016



Gambar 2. Perbandingan luas perkebunan sawit yang dikelola oleh petani, perusahaan besar negara, dan perusahaan besar swasta dari 2000 sampai 2015

2.2 Perkebunan kelapa sawit rakyat: tantangan legalitas, produktivitas dan finansial

Meskipun luas dan peranannya semakin meningkat, petani kelapa sawit masih dihadapkan pada banyaknya tantangan seperti lemahnya dasar legalitas kepemilikan dan penguasaan lahan kebun, rendahnya produktivitas tanaman dan masih sulitnya pekebun memperoleh akses permodalan dan informasi.

Pekebun umumnya tidak mempunyai bukti kepemilikan legal atas kebun kelapa sawit mereka, dan jika ada pun mereka hanya mempunyai Surat Keterangan Tanah (SKT) atau Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) yang dikeluarkan kepala desa atau camat. Kepemilikan Surat Tanda Daftar Budidaya (STDB) sebagai pertanda terdaftarnya kebun mereka di pemerintah daerah juga masih rendah (Schoneveld dkk. 2017, SPKS 2017a). Dalam studinya di beberapa kabupaten di Provinsi Kalimantan Tengah dan Riau, Schoneveld dkk. (2017) menunjukkan kecenderungan besarnya rata-rata luas kebun rakyat yang dimiliki oleh petani swadaya yang berada di daerah bukaan baru (*frontier*), yang umumnya berada dalam kawasan hutan. Dari total 45,000 ha terindikasi sebaran kebun kelapa sawit rakyat di Kab. Kotawaringin Barat, misalnya, sekitar 14%nya berada di kawasan yang berstatus hutan produksi dan hutan produksi terbatas. Angka tersebut mengonfirmasi data Direktorat Jenderal Perkebunan (2017) yang menunjukkan bahwa secara nasional sekitar 1,7 juta ha kebun kelapa sawit rakyat terindikasi berada di dalam kawasan hutan.

Keberadaan perkebunan kelapa sawit di dalam kawasan hutan dapat terjadi karena berbagai sebab, misal karena belum jelasnya batas-batas kawasan hutan di lapangan, yang sering tidak dipahami oleh masyarakat yang membuka lahan. Selain itu, tumpang tindih perizinan dan berubah-ubahnya kebijakan terkait tata ruang, seperti yang terjadi di Provinsi Kalimantan Tengah, juga bisa menjadi penyebab perkebunan akhirnya ditetapkan berada dalam kawasan hutan. Dalam beberapa kasus, ada juga indikasi petani cenderung melakukan praktik perladangan berpindah dan memperluas kebun kelapa sawit ke kawasan hutan dan kawasan dengan nilai konservasi tinggi (SPKS 2017a). Lee dkk. (2013) bahkan menyebutkan bahwa antara tahun 2000 sampai 2010, laju tahunan perluasan perkebunan perkebunan rakyat di Sumatera lebih tinggi, yakni 11% dari laju perluasan yang dilakukan perusahaan besar yang hanya 5% (Lee dkk. 2013). Mereka juga menerapkan praktik pembukaan lahan yang tidak ramah lingkungan seperti pembakaran lahan karena kurangnya permodalan dan rendahnya

pendapatan petani. Petani terdorong untuk melakukan pembukaan kawasan hutan, seperti dikatakan Bronkhorst dkk. (2017), disebabkan tertutupnya akses mereka ke lembaga keuangan.

Direktorat Jenderal Perkebunan (2017) mencatat luas kebun kelapa sawit rakyat yang sudah masuk usia tua dan rendah produktivitasnya mencapai kurang lebih 2,4 juta ha, dan perlu peremajaan. Saat ini, produktivitas kebun kelapa sawit petani swadaya cukup rendah dengan tingkat produksi rata-rata CPO 2-3 ton/ha/tahun, sementara potensi produksi perkebunan perusahaan rata-rata mencapai 5-6 ton/ha/tahun. Rendahnya produktivitas kebun kelapa sawit milik petani disebabkan karena penggunaan bibit yang tidak berkualitas dan pemeliharaan kebun termasuk penggunaan pupuk yang tidak memadai. Petani terkendala untuk menerapkan praktik intensifikasi dan pengelolaan kebun sesuai dengan prinsip pertanian yang baik, karena terbatasnya akses pembiayaan atau modal.

Terlepas dari penyebab dan asal-usulnya, keberadaan perkebunan di dalam kawasan hutan merupakan tindakan yang melanggar peraturan perundang-undangan. Padahal peran perkebunan rakyat sangat penting menjadi sumber penghidupan masyarakat dan sangat besar kontribusinya pada produksi minyak sawit nasional. Dengan demikian, adalah bijaksana untuk mencari cara-cara penyelesaian atas permasalahan legalitas yang berdampak pekebun tidak bisa mengakses sumber pendanaan, baik yang berasal dari pemerintah maupun lembaga keuangan, yang umumnya mensyaratkan kepemilikan bukti legalitas lahan. Dengan akses ke pendanaan dan modal - seperti halnya dana sawit yang dikelola oleh BPDPKS seperti yang dibahas lebih lanjut berikutnya – maka pekebun diharapkan bisa lebih berpeluang mengembangkan usaha dan meningkatkan produktivitas tanamannya.

2.3 Sertifikasi ISPO dan perlunya Insentif

Dalam mendorong produksi minyak sawit berkelanjutan, pemerintah menetapkan sistem sertifikasi kelapa sawit berkelanjutan Indonesia atau *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO) melalui Peraturan Menteri No. 11/2015, yang penerapannya wajib bagi perusahaan yang melakukan usaha budidaya dan pengolahan, dan masih bersifat sukarela bagi usaha kebun plasma, swadaya, dan perusahaan yang memproduksi minyak kelapa sawit untuk energi terbarukan. Hidayat (2018) melaporkan bahwa sampai Desember 2017, pelaku usaha perkebunan yang telah ikut sertifikasi ISPO sebanyak 578 yang terdiri dari 573 perusahaan, empat KUD kebun plasma, dan satu asosiasi kebun swadaya. Dari total jumlah tersebut, sekitar 346 perusahaan yang telah memperoleh sertifikat dengan luas total area mencakup 2 juta ha dan produksi 8,8 juta ton.

Angka capaian tersebut masih jauh dari target pemerintah yang menargetkan pada tahun 2014 semua perusahaan dan petani kelapa sawit telah memiliki sertifikat ISPO. Selain terkendala permasalahan legalitas lahan, rendahnya kinerja sertifikasi ISPO disebabkan antara lain oleh tidak adanya insentif yang diperoleh pengusaha dan khususnya petani yang telah memiliki sertifikat ISPO (Nanggara dkk. 2017). Tidak meratanya distribusi insentif sepanjang rantai nilai dan isu-isu keterlacakan menjadikan salah satu sebab mengapa skema sertifikasi, termasuk RSPO yang sudah meluas pengakuannya, tidak serta merta menghasilkan manfaat sosial dan lingkungan serta mendorong perubahan cepat ke arah yang lebih berkelanjutan (Noor dkk. 2017).

Mengingat pentingnya ISPO di dalam memastikan produksi CPO yang ramah lingkungan, bersumber dari lahan yang *clean and clear*, relatif terbebas dari deforestasi dan konflik tenurial, maka perlu upaya untuk menciptakan kebijakan insentif baik bagi perusahaan maupun khususnya petani swadaya agar terdorong lebih cepat untuk dapat memenuhi persyaratan ISPO. Di sisi lain, kebijakan penyelesaian permasalahan tenurial yang salah satunya melalui Peraturan Presiden No. 88/2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan juga diharapkan dapat mendorong lebih banyak lagi perusahaan dan kebun masyarakat yang dapat memperoleh sertifikat ISPO.

2.4 Fiskal dan pengenaan pungutan PNBP

Mekanisme insentif untuk pengelolaan lingkungan dapat berupa insentif ekonomi yang terdiri dari insentif fiskal, insentif pendanaan dan insentif pengembangan pasar jasa lingkungan (Arifin 2013). Sistem insentif dan disinsentif perlu diterapkan tidak hanya bagi pelaku usaha, tetapi juga pemerintah provinsi dan kabupaten dalam upaya mendorong mitigasi perubahan iklim (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan 2017).

Instrumen fiskal, misalnya pengenaan pajak tanah, juga dapat membantu membatasi perluasan lahan, memperlambat laju deforestasi, mengompensasi biaya eksternalitas lingkungan dan mendorong pada model-model usaha yang lebih berkelanjutan (Falconer dkk. 2015, Kalkuhl dkk. 2017). Namun, penerapan desain fiskal di sektor minyak sawit juga harus memperhatikan manfaat dan resiko yang muncul bagi publik, sehingga insentif fiskal tidak justru menjadi instrumen disinsentif bagi kelestarian sumber daya (UNEP 2016). Mendesain insentif fiskal yang handal di sektor perkebunan kelapa sawit di Indonesia diakui memang tidak mudah karena kompleksitas kewenangan pemerintahan otonomi daerah dan juga karena isu-isu sistem pembagian hasil, tenure dan tata ruang (UNEP 2016).

Saat ini struktur fiskal dari sektor perkebunan kelapa sawit masih terpusat untuk penerimaan pemerintah pusat. Instrumen fiskal yang dikenakan seperti pajak, dan pungutan lainnya sebagian besar masih masuk ke pemerintah pusat. Di samping itu belum ada mekanisme bagi hasil melalui dana perimbangan untuk penerimaan dari sektor perkebunan kelapa sawit. Hal ini berimbas pada lemahnya pengawasan pemerintah daerah terhadap penyelenggaraan perkebunan kelapa sawit. Keterbatasan anggaran daerah yang dialokasikan pada program dan kegiatan instansi pemerintah yang menangani sektor perkebunan juga menjadi salah satu penyebab.

Instrumen fiskal dapat dijadikan instrumen untuk menentukan kinerja pengelolaan sumber daya alam (Nurrochmat 2011; Arifin 2013). Di sektor kehutanan, instrumen tarif kehutanan berfungsi untuk menjamin keberadaan kawasan hutan, kelestarian fungsi hutan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan non kayu serta jasa lingkungan yang optimal dalam kegiatan operasional pengelolaan dan pemanfaatan hutan. Berdasarkan peraturan perundangan di Republik Indonesia pelaksanaan instrumen tarif kehutanan sebagian besar diwujudkan dalam bentuk penerimaan negara bukan pajak (PNBP) (Nurfatriani 2015). PNBP dari sektor kehutanan dapat berasal dari pemanfaatan sumber daya hutannya maupun dari penggunaan kawasan hutan untuk penggunaan lain di luar kehutanan seperti untuk pertambangan, perkebunan, pembangunan jalan, dan lainnya. Sebagai contoh kegiatan pinjam pakai kawasan hutan untuk kepentingan nonkehutanan menetapkan pungutan PNBP untuk setiap kegiatannya yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No 33/2014 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kepentingan Pembangunan di Luar Kegiatan yang Berlaku pada Kementerian Kehutanan. Pungutan pinjam pakai kawasan hutan ini ditujukan untuk mengendalikan penggunaan kawasan hutan untuk pembangunan di luar kegiatan kehutanan. Saat ini tidak ada pungutan yang dikenakan atas pelepasan kawasan hutan untuk areal perkebunan kelapa sawit di areal hutan produksi konversi, sehingga dikhawatirkan tidak ada instrumen yang dapat mengendalikan laju perubahan kawasan hutan menjadi perkebunan sawit.

3 Kebijakan dana sawit dalam mendukung pengembangan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan

Tidak dapat dipungkiri penerimaan dari sektor kelapa sawit merupakan salah satu penerimaan negara terbesar. Berdasarkan data Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (2017), produksi kelapa sawit Indonesia tahun 2016 mencapai 25,7 juta ton CPO dan 5,2 juta ton bungkil dan cangkang, dengan nilai ekspor setara USD17,8 miliar (12,3% dari total ekspor Indonesia). Sementara pada tahun 2015 nilai ekspor CPO dan turunannya mencapai 26,5 juta ton dengan nilai ekspor sebesar USD15,4 miliar (Direktorat Jenderal Perkebunan 2016). Sebagai upaya mendukung pengelolaan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan sekaligus membantu menstabilkan harga CPO Indonesia yang menurun, pada tahun 2015 pemerintah mulai mengumpulkan dana sawit yang dipungut dari ekspor CPO dan turunannya.

3.1 Penghimpunan dan penggunaan dana sawit

3.1.1 Dasar regulasi dana sawit

Dana sawit merupakan dana yang dipungut dari pelaku usaha perkebunan sebagai biaya atas ekspor hasil komoditas perkebunan kelapa sawit dan/atau turunan hasil komoditas perkebunan kelapa sawit. Dana yang dihimpun tersebut digunakan untuk membiayai berbagai kepentingan yang terkait dengan sektor kelapa sawit. Dasar hukum berlakunya pungutan dana sawit ini adalah seperti yang tertuang pada Tabel 1.

Dasar hukum utama pungutan dana sawit adalah Undang Undang No. 39/2014 tentang Perkebunan yang mengatur tentang pembiayaan usaha perkebunan, yang tidak hanya berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan daerah, tetapi juga bersumber dari penghimpunan dana dari pelaku usaha perkebunan. Untuk melaksanakan ketentuan Undang Undang tersebut, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 24/2015 tentang Penghimpunan Dana Perkebunan. Dengan pertimbangan bahwa kelapa sawit merupakan salah satu komoditas strategis, dan juga untuk mengatur lebih lanjut soal pungutan, penggunaan dana dan badan yang mengatur penghimpunan dana, maka pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Presiden No. 61/2015 tentang Penghimpunan dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit.

Namun, sekitar sepuluh bulan setelah diterbitkan pada Mei 2015, Peraturan Presiden No. 61/2015 diubah dengan Peraturan Presiden No. 24/2016 yang dikeluarkan pada Maret 2016 dengan pertimbangan untuk lebih mengefektifkan pelaksanaan pengembangan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan. Perubahan-perubahan yang dilakukan menyangkut ketentuan tentang bahan bakar minyak dan masuknya Menteri BUMN dan Menteri Bappenas ke dalam susunan anggota komite pengarah, selain yang sebelumnya sudah ada di dalamnya seperti Menteri Pertanian, Keuangan, Perindustrian, Perdagangan, Energi dan Sumber Daya Mineral dan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian yang bertindak sebagai ketua.

Pengaturan lebih lanjut terkait dengan tarif pungutan dana sawit tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 133/PMK.05/2015 tentang Tarif Layanan Badan Layanan Umum Badan

Tabel 1. Dasar hukum pungutan dana sawit

No	Dasar Hukum	Keterangan
1	Undang-undang No. 39/2014 tentang Perkebunan	Pembiayaan usaha perkebunan yang dilakukan oleh pelaku usaha perkebunan bersumber dari penghimpunan dana pelaku usaha perkebunan, dana lembaga pembiayaan, dana masyarakat, dan dana lain yang sah (pasal 93 ayat 3).
2	Peraturan Pemerintah No.24/2015 tentang Penghimpunan Dana Perkebunan	Penghimpunan dana dilakukan atas komoditas perkebunan strategis (pasal 3 ayat 2) yang antara lain mencakup: kelapa sawit, kelapa, karet, kopi, kakao, tebu, dan tembakau (pasal 3 ayat 3). Dana yang bersumber dari pelaku usaha perkebunan tersebut meliputi pungutan atas ekspor komoditas perkebunan. strategis dan iuran dari pelaku usaha perkebunan (pasal 5 ayat 1).
3	Peraturan Presiden No. 61/2015 tentang Penghimpunan dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit yang direvisi menjadi Peraturan Presiden No. 24/2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2015	Dana yang bersumber dari pelaku usaha perkebunan kelapa sawit terdiri dari pungutan atas ekspor komoditas perkebunan kelapa sawit dan/atau turunannya dan iuran (pasal 3 ayat 1).
4	Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 133/PMK.05/2015 tentang Tarif Layanan Badan Layanan Umum Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit pada Kementerian Keuangan	Tarif layanan Badan Layanan Umum Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit pada Kementerian Keuangan adalah imbalan atas jasa layanan yang diberikan oleh Badan Layanan Umum Badan Pengelola Dana Perkebunan. Kelapa Sawit pada Kementerian Keuangan (pasal 1). Tarif terdiri atas tarif pungutan dan tarif iuran. Tarif pungutan berupa dana perkebunan atas ekspor, kelapa sawit, Crude Palm Oil (CPO), dan/atau produk turunannya (pasal 2). Tarif iuran dibebankan hanya kepada perusahaan sebagai pelaku usaha perkebunan kelapa sawit (pasal 8).
5	PMK No. 113/PMK.01/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit	Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS) merupakan unit organisasi yang berada di bawah Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Kementerian Keuangan, yang bertugas melaksanakan penghimpunan, pengelolaan dan penyaluran dana sawit (pasal 1, 2 dan 3).

Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit pada Kementerian keuangan. Pungutan dana sawit ini dikelola oleh Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit yang dibentuk oleh Pemerintah untuk menghimpun, mengadministrasi, mengelola, menyimpan, dan menyalurkan dana. Organisasi dan tata kerja BPDPKS diatur dalam PMK No. 113/PMK.01/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa sawit.

3.1.2 Tujuan pemungutan dana perkebunan kelapa sawit

Dana sawit adalah sejumlah uang yang dihimpun oleh Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit, dan dipungut dari pelaku usaha perkebunan yang melakukan ekspor CPO maupun produk turunannya. Beberapa peraturan perundangan telah mengatur tujuan pemungutan dana sawit yang secara lebih lengkap dapat dilihat pada Tabel 2.

Dari beberapa tujuan pemungutan dana seperti tertuang pada Tabel 2, ada dua jenis peruntukan yang menarik untuk dibahas lebih lanjut, yakni untuk peremajaan perkebunan dan untuk kepentingan penyediaan dan pemanfaatan bahan bakar nabati jenis biodiesel.

Tabel 2. Dasar hukum tentang tujuan penggunaan dana perkebunan kelapa sawit

No	Dasar Hukum	Keterangan
1	UU No. 39/2014 tentang Perkebunan	Penghimpunan dana dari pelaku usaha perkebunan digunakan untuk pengembangan sumber daya manusia, penelitian dan pengembangan, promosi perkebunan, peremajaan tanaman perkebunan, dan/atau sarana dan prasarana perkebunan (pasal 93 ayat 4).
2	Peraturan Pemerintah No. 24/ 2015 tentang Penghimpunan Dana Perkebunan	Dana yang dihimpun digunakan untuk kepentingan pengembangan sumber daya manusia, penelitian dan pengembangan, promosi, peremajaan perkebunan, dan sarana dan prasarana perkebunan (pasal 9 ayat 1). Dana tersebut juga dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan pangan, bahan bakar nabati (<i>biofuel</i>) dan hilirisasi industri perkebunan (pasal 9 ayat 2 poin b).
3	Peraturan Presiden No. 61/2015 tentang Penghimpunan dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit Jo Peraturan Presiden No. 24/2016	Peraturan Presiden No. 61/2015 ini menyebutkan lebih khusus untuk kepentingan terkait dengan komoditas kelapa sawit. Disebutkan bahwa dana yang dihimpun dapat digunakan untuk pengembangan sumber daya manusia, penelitian dan pengembangan, promosi, peremajaan, dan sarana dan prasarana yang terkait dengan komoditas kelapa sawit (pasal 11 ayat 1). Dana juga dapat digunakan dalam rangka pemenuhan hasil perkebunan kelapa sawit untuk kebutuhan pangan, hilirisasi industri perkebunan kelapa sawit dan penyediaan dan pemanfaatan bahan bakar nabati jenis biodiesel (pasal 11 ayat 2).

Peremajaan perkebunan

Dana sawit yang diperuntukkan bagi kepentingan peremajaan perkebunan kelapa sawit rakyat diatur lebih rinci di dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 84/2017³. Penggunaan dana sawit untuk peremajaan perkebunan kelapa sawit bertujuan untuk meningkatkan produktivitas tanaman dan menjaga luasan lahan perkebunan kelapa sawit agar dapat dimanfaatkan secara optimal. BPDPKS (2018) menjelaskan bahwa program peremajaan sawit rakyat yang ditujukan bagi petani pemilik lahan di bawah 4 ha adalah untuk meningkatkan jumlah produksi dan juga secara umum untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Dengan meningkatnya produktivitas dengan luas lahan yang sama, program peremajaan diharapkan dapat mencegah pembukaan lahan baru melalui perambahan hutan yang dapat merusak lingkungan.

Direktur Jenderal Perkebunan melalui Surat Keputusan No. 29/ 2017⁴ lebih lanjut menegaskan bahwa peremajaan tanaman yang kurang produktif, tua dan/atau rusak disertai dengan dukungan pengembangan sumber daya manusia dan bantuan sarana dan prasarana, dimaksudkan untuk mencapai pengembangan usaha perkebunan kelapa sawit yang lebih efisien dan berkelanjutan.

Dana sawit untuk peremajaan diberikan kepada pekebun yang tergabung dalam kelompok tani/ gabungan kelompok tani/kelembagaan tani lainnya. Pekebun yang diusulkan untuk mendapatkan dana sawit didasarkan pada rekomendasi teknis dari Direktur Jenderal Perkebunan, Kementerian Pertanian (PMK No. 84, pasal 5 dan 6). Selain tergabung dalam kelompok, pekebun yang dapat menerima dana sawit ditetapkan kriterianya oleh Direktur Jenderal (SK No. 29/2017) yakni yang memiliki tanaman yang telah berumur lebih dari 25 tahun atau yang produktivitasnya kurang dari 10 ton/ha/tahun, dan berdomisili di wilayah lahan kelompok penerima dana peremajaan.

3 Peraturan Menteri Keuangan No. 84/PMK.05/2017 tentang Penggunaan Dana Peremajaan Perkebunan Kelapa Sawit Badan Layanan Umum Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit.

4 Keputusan Direktur Jenderal Perkebunan No. 29/KPTS/KB.120/3/2017 tentang Pedoman Peremajaan Tanaman Kelapa Sawit Pekebun, Pengembangan Sumber Daya Manusia dan Bantuan Sarana dan Prasarana dalam Kerangka Pendanaan Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit.

Penyediaan dan pemanfaatan bahan bakar nabati jenis biodiesel

Pasal 18⁵ menjelaskan bahwa dana sawit dalam rangka penyediaan dan pemanfaatan bahan bakar nabati jenis biodiesel dimaksudkan untuk menutup selisih kurang antara harga indeks pasar bahan bakar minyak jenis minyak solar dengan harga indeks pasar bahan bakar nabati jenis biodiesel. Penggunaan dana sawit untuk subsidi biodiesel terkait dengan kewajiban pemakaian biodiesel sebesar 20% pada kendaraan bermotor atau B20 tahun 2016, sebagaimana yang tertuang dalam Kebijakan Energi Nasional dengan diversifikasi energi berdasarkan pada Peraturan Menteri ESDM No. 32 Tahun 2008 yang telah direvisi dengan Peraturan Menteri ESDM No. 12 Tahun 2015. Dana sawit yang diberikan kepada perusahaan swasta produsen biodiesel bukan merupakan subsidi tetapi lebih merupakan insentif karena sumbernya tidak berasal dari APBN (Kemenko 2018a).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Direktorat Jenderal Energi Baru Terbarukan dan Konservasi Energi, Kementerian ESDM tahun 2016, harga indeks pasar (HIP) solar adalah Rp4.865/liter, sedangkan HIP biodiesel kurang lebih Rp8.000an/liter. Besaran insentif yang harus dibayarkan adalah selisih harga sejumlah biodiesel yang tersalurkan oleh *Public Service Obligation* (PSO), yakni berkisar antara Rp4000-5000 per liter. Kerangka dukungan insentif pembiayaan dana sawit dalam program pemanfaatan BBN (Bahan Bakar Nabati) jenis biodiesel diharapkan akan mendorong pembukaan pasar baru untuk minyak sawit yang akhirnya dapat meningkatkan dan menjaga kestabilan harga CPO.

Besaran dana sawit⁶ diberikan kepada badan usaha bahan bakar nabati jenis biodiesel setelah diverifikasi oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Hasil verifikasi menjadi dasar pembayaran selisih kurang pengadaan bahan bakar nabati jenis biodiesel oleh Badan Pengelola Dana. Perhitungan untuk pembayaran dana dilakukan paling lambat setiap 3 (tiga) bulan sekali, berdasarkan harga indeks pasar bahan bakar minyak jenis minyak solar, dan harga indeks pasar bahan bakar nabati jenis biodiesel pada bulan transaksi, dengan rerata kurs tengah Bank Indonesia.

Badan usaha BBN jenis biodiesel yang berhak mendapatkan dana sawit wajib memenuhi persyaratan mempunyai dokumen izin usaha niaga BBN jenis biodiesel, kontrak pengadaan biodiesel dengan badan usaha penyalur, laporan produksi dan distribusi dan serta memenuhi standar kualitas yang ditetapkan. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral menyebutkan⁷ lebih lanjut bahwa penentuan badan usaha BBN dan alokasi besaran volume BBN jenis biodiesel dilakukan dengan cara penunjukkan langsung. Selain persyaratan administratif, badan usaha juga harus dapat menjamin ketersediaan pasokan BBN jenis biodiesel untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri secara berkesinambungan dengan memperhatikan aspek lingkungan.

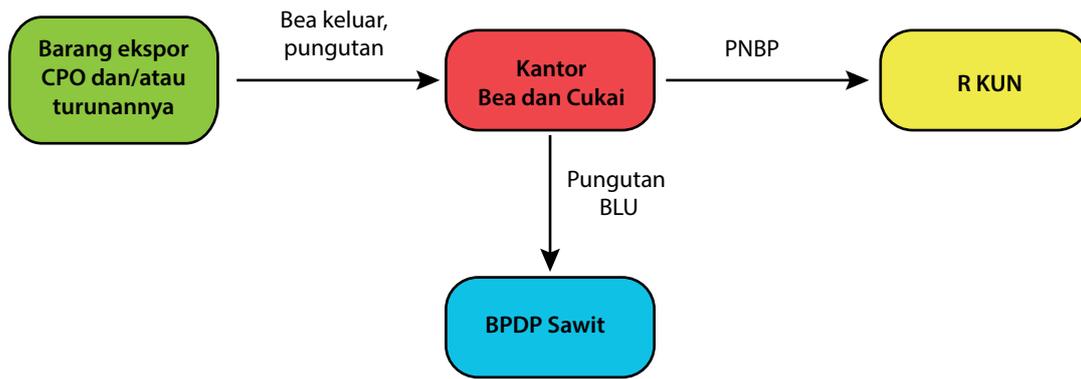
3.1.3 Mekanisme pembayaran dana perkebunan kelapa sawit

Dana sawit merupakan pungutan atas ekspor CPO dan/atau produk turunannya yang bersifat wajib dibayarkan eksportir dan memiliki ketetapan sanksi administrasi berupa denda atas tindakan ketidakpatuhan pembayaran dana perkebunan kelapa sawit. Besarnya pungutan atas ekspor CPO dan turunannya dan sanksi administrasi berupa denda yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dibayarkan dalam bentuk mata uang rupiah. Barang ekspor CPO dikenai pungutan dan bea keluar apabila harga CPO diatas \$750/ton. Jika harga CPO dibawah \$750/ton, maka produk ekspor tersebut hanya dikenakan pungutan dana sawit sebesar \$50/ton untuk CPO mentah dan \$20 - \$30/ton untuk produk olahan (Kemenko 2017).

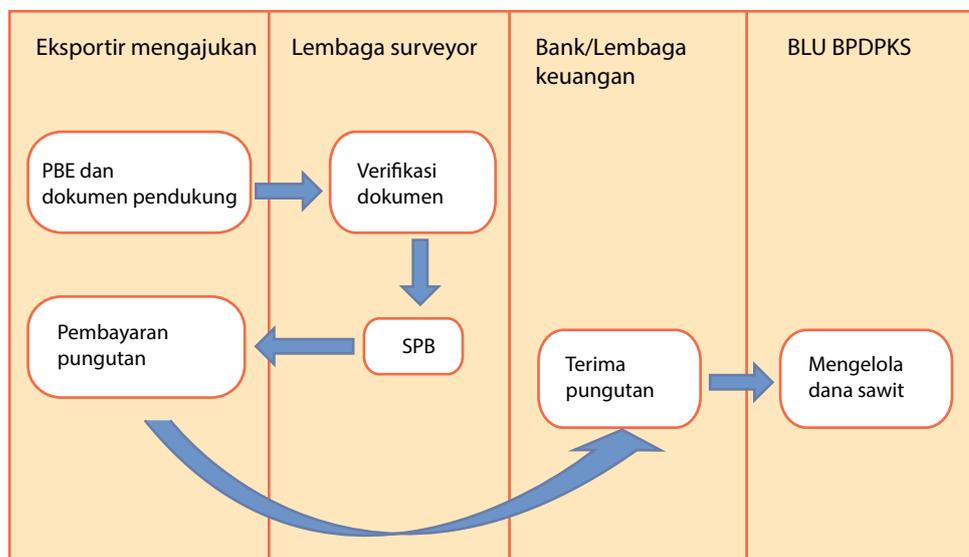
5 Peraturan Presiden No. 24/2016 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 61/2015 tentang Penghimpunan dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit.

6 Peraturan Presiden No. 24/2016 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 61/2015 tentang Penghimpunan dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit.

7 Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 26/2015 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Bahan Bakar Nabati (Biofuel) Jenis Biodiesel dalam Kerangka Pembiayaan oleh Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit..



Gambar 3. Skema penghimpunan dana sawit (BPDPKS 2017)

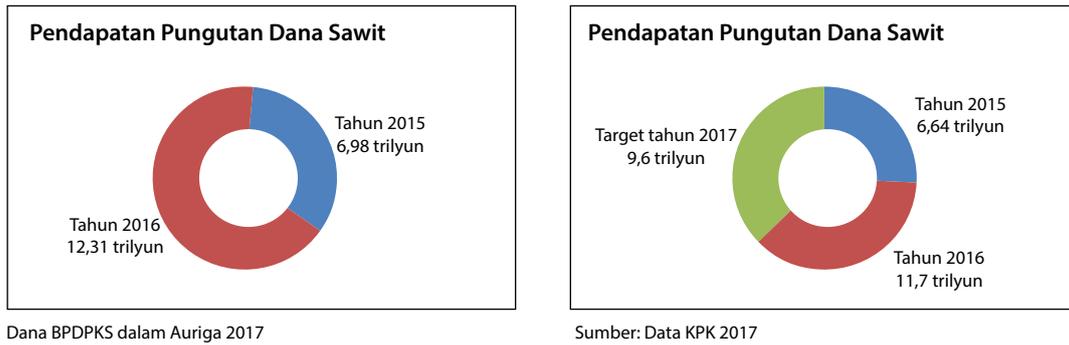


Gambar 4. Skema penghimpunan dana sawit (KPK 2016)

Mekanisme pembayaran pungutan dana sawit ini diatur dalam Peraturan Presiden No. 61/2015 yang telah direvisi menjadi Peraturan Presiden No. 24/2016 tentang Penghimpunan dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit. Berdasarkan mekanisme sistem anggaran negara dan pencairan, dana sawit termasuk ke dalam mekanisme *on budget off treasury* yaitu dana tercatat dalam APBN sebagai penerimaan Badan Layanan Umum (BLU) Kementerian Keuangan (BPDPKS), tetapi uang hasil pungutan tidak dialokasikan pada APBN (tidak masuk kas negara), namun berada pada rekening BPDPKS (BLU) dan dikelola oleh BLU BPDPKS⁸. Jadi mekanisme pencairannya tidak melalui KPPN tetapi langsung kepada pelaksana. Skema penghimpunan dana sawit dijelaskan pada Gambar 3 berikut:

BPDPKS berkoordinasi dengan Kementerian Perdagangan untuk menunjuk surveyor dalam melakukan verifikasi sesuai ketentuan peraturan perundangan, seperti diatur pada pasal 4 Peraturan Presiden No. 24/2016. Dalam hal ini BPDPKS menunjuk Sucofindo sebagai lembaga surveyor di lapangan. Pungutan dana sawit ini dibayarkan oleh eksportir melalui rekening bank yang ditunjuk

⁸ Peraturan Menteri Keuangan No. 113/PMK.01/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit.



Gambar 5. Pendapatan pungutan dana sawit

oleh BPDPKS melalui transaksi keuangan perbankan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Skema pembayaran dana sawit sebagai berikut:

Proses penghimpunan dana sawit diawali pada saat sebelum melakukan ekspor CPO dan/atau produk turunannya, eksportir mengajukan permintaan pemeriksaan barang ekspor (PPBE) beserta dokumen pendukung lainnya kepada pihak lembaga surveyor. Pengajuan ini dapat dilakukan secara *online* maupun langsung ke kantor lembaga surveyor. Setelah PPBE dan dokumen pendukung diterima dan dilakukan verifikasi, diterbitkan surat perintah bayar (SPB) oleh lembaga surveyor. Selanjutnya eksportir melakukan pembayaran pada bank yang telah ditunjuk oleh BPDPKS dengan menunjukkan SPB tersebut. Hasil verifikasi yang dilakukan oleh surveyor dituangkan dalam bentuk laporan surveyor, yang menjadi dokumen pelengkap dalam proses ekspor di kantor pabean. Dana yang dibayarkan oleh eksportir tersebut selanjutnya dikelola oleh BLU BPDPKS sesuai dengan peraturan perundangan (KPK 2016).

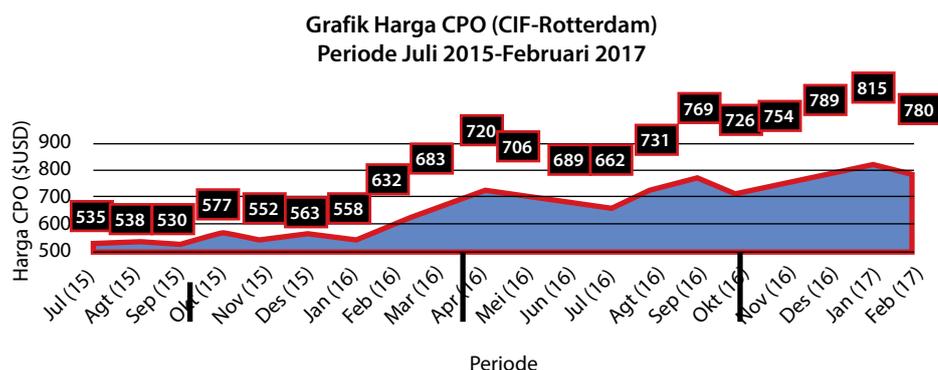
Jumlah dana yang dihimpun sejak tahun 2015 cukup besar. Berdasarkan data BPDPKS dalam Auriga (2017), penerimaan dana sawit pada tahun 2015 sebesar Rp6,98 triliun dan pada tahun 2016 sebesar Rp12,32 triliun. Dana tersebut masing-masing berasal dari pungutan ekspor dan pengelolaan investasi. KPK (2017) menunjukkan data yang sedikit berbeda, yakni dana sawit yang terhimpun pada tahun 2015 sebesar Rp6,64 triliun, sementara tahun 2016 sebesar Rp11,7 triliun.⁹ Pungutan dana sawit pada tahun 2017 ditargetkan sebesar Rp9,6 triliun.

3.1.4 Penggunaan dana perkebunan kelapa sawit

Jumlah dana sawit yang dihimpun pada tahun 2015 mencapai Rp 6,98 triliun dan meningkat pada tahun 2016 menjadi Rp 12,32 triliun dan pada tahun 2017 mencapai Rp 14,2 triliun. Penggunaan dana sawit dengan porsi terbesar adalah untuk subsidi biodiesel. BPDPKS (2017b) melaporkan bahwa total penyaluran biodiesel yang didukung dana sawit tahun 2016 sebesar 2,49 juta KL (98%) dari target sebesar 2,53 juta KL, dan total dana tersalurkan sebesar Rp8,18 triliun. Sedangkan realisasi s.d November 2017, penyaluran biodiesel mencapai 1,79 juta KL (71%) dari target 2,53 juta KL dengan total dana tersalurkan sebesar Rp8,6 triliun. Jumlah tersebut relatif sama dengan rerata penyaluran tiap bulannya sekitar 208 ribu KL.

Berdasarkan data BPDPKS (Auriga 2017), alokasi penggunaan dana sawit terbesar pada tahun 2016 dan tahun 2015 adalah untuk subsidi biodiesel sebesar 10,68 triliun (86,71%) pada tahun 2016, lebih tinggi dibanding tahun 2015 yang hanya sebesar Rp467 miliar (6,69%). Penggunaan dana sawit untuk pengembangan biodiesel diantaranya berperan sebagai *buffer stock* jika harga CPO turun, khususnya

⁹ Angka ini sesuai dengan yang disampaikan Direktur Utama BPDP Sawit bahwa total dana sawit yang dikumpulkan sepanjang 2016 adalah Rp11,7 triliun (Fauzi 2017).



Gambar 6. Harga CPO Periode Juli 2015-Februari 2017 (BPDPKS, 2017)

ketika pasokan CPO melimpah. Dengan adanya pasar biodiesel, produk CPO dapat terserap dan pada gilirannya akan meningkatkan harga CPO (Gambar 6). Program biodiesel dapat lebih banyak menyerap CPO dalam negeri dan secara langsung mengurangi ekspor sehingga harga CPO meningkat.

Dana sawit berperan dalam menstabilkan harga CPO karena adanya kelebihan pasokan. Tahun 2014, harga CPO mencapai USD901/MT, sementara pada tahun 2015 harga CPO jatuh pada titik terendah yaitu sebesar USD437/MT. *Oversupply* CPO dalam kurun waktu periode tahun 2014-2015 mencapai sekitar 2,5 juta ton.¹⁰ Auriga (2016) menyebutkan bahwa pada tahun 2016 supply CPO Indonesia sebesar 41,3 juta MT yang berasal dari *opening stock* sebesar 5,8 juta MT dan produksi sebesar 35,5 juta MT. Sementara *demand* CPO Indonesia sebesar 37,6 juta MT yang terdiri atas ekspor sebesar 26,5 juta MT dan konsumsi domestik sebesar 11,1 juta MT, dengan demikian menghasilkan kelebihan *supply* sebesar 3,7 juta MT CPO.

Berdasarkan data dari KPK tahun 2017, sebesar 81,8% dari alokasi subsidi biodiesel tersebut diterima oleh empat perusahaan besar, yaitu PT Wilmar Nabati Indonesia, PT Wilmar Bioenergi Indonesia, PT Musim Mas dan PT Darmex Biofuel. Keempat perusahaan produsen biodiesel tersebut menandatangani kontrak kerja sama dengan Pertamina untuk pengadaan biodiesel bersubsidi atau *public service obligation* (PSO). KPK (2017) menyebutkan bahwa penerima subsidi biodiesel terbesar pada tahun 2015 adalah Wilmar Nabati Indonesia sebesar Rp1,02 triliun atau sekitar 31,04% dari total alokasi dana sawit atau sekitar Rp2,061 triliun. Jumlah dana insentif yang diberikan kepada perusahaan swasta produsen biodiesel tergantung pada jumlah volume pasokan biodiesel dari setiap perusahaan, sehingga semakin besar volume pasokan, semakin besar pula dana insentif yang akan diterima oleh perusahaan produsen biodiesel. Alokasi volume pasokan ditetapkan oleh Kementerian ESDM berdasarkan kapasitas terpasang dari produsen biodiesel tersebut (Kemenko 2018a).

PT Wilmar Nabati Indonesia dan PT Wilmar Bioenergi Indonesia merupakan badan usaha di bawah Wilmar International Limited, pedagang minyak sawit terbesar di dunia. Perusahaan tersebut sudah sejak 2013 menerapkan kebijakan tanpa deforestasi, tanpa gambut dan tanpa eksploitasi untuk memastikan sebagai industri yang bertanggung jawab terhadap lingkungan dan sosial. Kebijakan tersebut diklaim mencakup seluruh rantai pasokan minyak sawit dari hulu, pabrik sampai *refinery*. Pabrik *refinery* PT Wilmar Nabati Indonesia tersebar di lima lokasi di Balikpapan, Dumai, Gresik, Padang, dan Pelintung. Berdasarkan ringkasan keterlacakan bahan baku pemasok di PT Wilmar Nabati Indonesia di Dumai, terutama pada periode Oktober 2016 sampai September 2017, diketahui bahwa tingkat keterlacakan bahan minyak sawit sampai ke tingkat pabrik mencapai 94,5%, sementara yang tidak diketahui hanya 5,4%. Namun dari jumlah pabrik pemasok, hanya sekitar 14,8% saja pabrik dan *refinery* yang dimiliki PT Wilmar sementara sekitar 71,9% dimiliki pabrik pihak ketiga (Wilmar

¹⁰ Berdasarkan hasil wawancara dengan Auriga pada tanggal 8 Mei 2017 di Bogor.

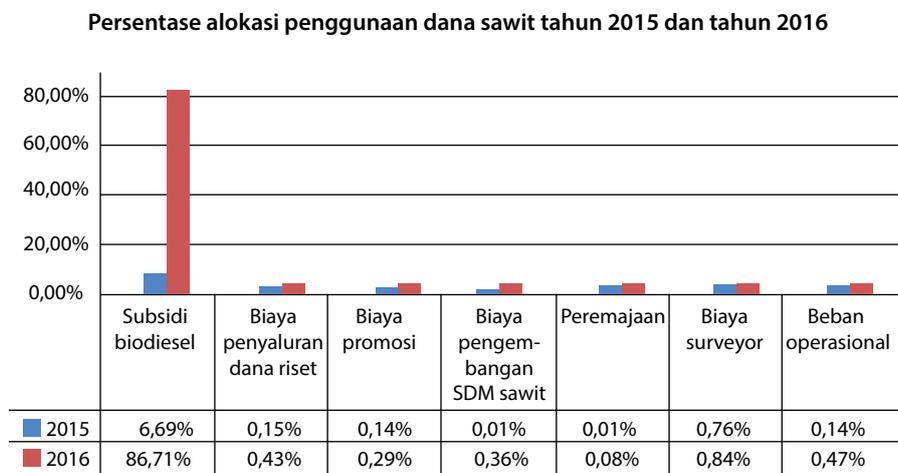
International Limited 2018). Hal ini menimbulkan pertanyaan tentang sejauh mana komitmen dan kebijakan berkelanjutan dari Wilmar International Limited dapat dijalankan sepenuhnya oleh banyak perusahaan-perusahaan yang berada di luar kendali mereka.

Jumlah dana sawit yang disalurkan untuk mendukung program mandatori pemanfaatan biodiesel pada akhir 2017 hingga awal 2018 juga akan tetap besar. Hal ini menyusul ditandatanganinya perjanjian pembiayaan penyediaan biodiesel pada tanggal 24 November 2017 antara BPDPKS dengan 20 badan usaha produsen bahan bakar nabati untuk periode November 2017 sampai April 2018 (BPDPKS 2017). Total dana yang tersalurkan tahun 2016 mencapai Rp8,18 triliun dan realisasi sampai November 2017 mencapai Rp8,6 triliun, sehingga sampai akhir 2017 penggunaan dana sawit diproyeksikan mencapai Rp11 triliun.

Kelanjutan penggunaan dana sawit untuk pengembangan biodiesel pada tahun 2018 didasari beberapa pertimbangan manfaat antara lain: menjalankan kebijakan mandatori biodiesel B20 dan meningkatkan energi terbarukan dalam bauran energi nasional. Selain itu, dana insentif yang diberikan kepada produsen biodiesel dan berasal dari industri tersebut dapat menghemat APBN dan devisa karena ketergantungan dari impor BBM yang hampir 3 juta KL atau setara USD 1,1 milyar atau Rp14,8 triliun. Manfaat lain adalah dalam mengurangi emisi gas rumah kaca yang ditaksir mencapai 4,49 juta ton CO₂e, yang menjadi bagian penting dalam upaya Pemerintah Indonesia memenuhi komitmen COP 21 Paris. Peningkatan harga CPO memberikan keuntungan bagi perkembangan sektor sawit dan berdampak pada peningkatan harga Tandan Buah Segar (TBS) yang pada akhirnya berujung pada meningkatnya kesejahteraan petani. Jumlah presentase maksimum yang dialokasikan untuk biodiesel pada tahun 2018 sesuai keputusan komite pengarah adalah 70% (Kemenko 2018a).

Selain untuk subsidi biodiesel, dana sawit juga digunakan untuk mendukung kegiatan *replanting* atau peremajaan perkebunan kelapa sawit rakyat. Kegiatan peremajaan tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan produktivitas perkebunan kelapa sawit yang rata-rata nasional masih sekitar dua ton per ha. Peremajaan dan pengembangan SDM sektor kelapa sawit merupakan dua kegiatan yang dianggap secara langsung menyentuh kepentingan petani kelapa sawit, sebagaimana yang telah diamanatkan dalam UU No. 39 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2015.

Berbeda dengan dana untuk subsidi biodiesel, dana sawit yang disalurkan untuk mendukung kegiatan peremajaan masih sangat kecil. Pada tahun 2015, dana sawit yang terealisasi hanya mencapai Rp623 miliar atau hanya 0.01%. Demikian juga pada 2016, dana sawit yang disalurkan untuk peremajaan, sekalipun angkanya meningkat, hanya 0.08% (Gambar 7), berbeda dengan alokasi tahun 2018 yang



Gambar 7. Persentase alokasi penggunaan dana sawit tahun 2015 dan tahun 2016 (Auriga 2017)

direncanakan sebesar 22%. Kegiatan peremajaan ini seharusnya menjadi prioritas dalam penyaluran dana perkebunan kelapa sawit, hal ini sudah mulai diupayakan di tahun 2018 dengan peningkatan alokasi untuk peremajaan kebun sawit rakyat. Kecilnya dana yang disalurkan sebelum tahun 2018 akibat dari belum siapnya regulasi teknis dan kelembagaan yang mengatur implementasi peremajaan sawit rakyat. Sementara dari total luas pekebunan rakyat yang mencapai 4,5 juta ha di seluruh wilayah Indonesia, diperkirakan sekitar 2,4 juta ha harus diremajakan karena sudah berusia tua atau produktivitas TBS kurang dari 10 ton per hektar (BPDPKS 2018).

Total luas peremajaan sawit rakyat (PSR) yang ditargetkan oleh Presiden untuk tahun 2017 adalah 13.555 ha dengan rencana total dana yang dapat tersalurkan ke pekebun sebesar Rp338,87 milyar. Namun realisasi dana peremajaan yang telah tersalurkan oleh BPDPKS di tahun 2017 baru sekitar Rp73,545 milyar atau sekitar 21,7% dari target, dengan total lahan yang telah diremajakan seluas 2.941,8 ha di dua provinsi yaitu Sumatera Selatan dan Sumatera Utara, yakni di Kabupaten Musi Banyuasin seluas 2.833,63 ha dan di Kabupaten Serdang Bedagai seluas 108,17 ha (Kementerian Koordinator Perekonomian 2017). Pada tahun 2018, program peremajaan sawit rakyat tahap III dilaksanakan di Provinsi Riau mencakup lahan seluas 15.000 ha yang mana target replanting untuk Provinsi Riau pada tahun 2018 seluas 25.423 ha, yang sebelumnya tahap I dan II telah dilaksanakan di Provinsi Sumatera Selatan dan Sumatera Utara tahun 2017 (bpdp.or.id). Pembiayaan program peremajaan ini menggunakan dana sawit dengan alokasi sebesar Rp 25 juta/ha dikombinasikan dengan dana swadaya petani, dana perbankan atau sumber pendanaan lain untuk mencukupi biaya peremajaan sesuai standar yang ditetapkan Ditjen Perkebunan (BPDPKS 2017). Hal ini untuk memastikan bahwa kebun yang diremajakan dapat menghasilkan produktivitas yang tinggi.

Dengan semakin siapnya infrastruktur termasuk tersedianya dasar acuan pedoman penentuan calon petani dan lokasi yang akan menerima dana sawit, pemerintah menetapkan target luasan kebun yang lebih tinggi untuk diremajakan pada 2018 yakni mencapai 185.000 ha. Luas perkebunan tersebut tersebar di 75 kabupaten dan 20 provinsi yang membutuhkan benih sawit sekitar 27.750.150 batang yang akan dipasok oleh 17 industri benih nasional (Dirjebun 2017). Dari sisi dukungan dana, hasil keputusan komite pengarah menetapkan bahwa besaran persentase dana sawit yang akan dialokasikan untuk mendukung peremajaan pada tahun 2018 meningkat menjadi 22% (Kemenko 2018a). Masih harus dilihat sejauh mana peremajaan dengan angka luasan yang jauh lebih tinggi dari realisasi peremajaan pada tahun-tahun sebelumnya tersebut dapat tercapai. Kesiapan petani dan para pihak yang terlibat di dalam program peremajaan dan juga ketersediaan sarana dan prasarana seperti basis data – yang dibahas lebih lanjut pada bagian selanjutnya - akan sangat menentukan keberhasilan pencapaian target peremajaan.

Berdasarkan pengamatan lapangan di Provinsi Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat, diketahui bahwa hingga tahun 2017 baru sebagian kecil petani yang menerima bantuan dana sawit. Di Kalimantan Tengah, penggunaan dana sawit baru sebatas pelatihan pengembangan SDM petani yang dilakukan melalui APKASINDO dan belum ada kegiatan peremajaan, mengingat hampir semua perkebunan kelapa sawit rakyat belum memasuki usia peremajaan, dan kebun dengan produktivitas rendah juga belum diketahui pasti lokasinya.

Begitu pula di Provinsi Kalimantan Barat, penggunaan dana sawit baru sebatas pelatihan pengembangan SDM petani yang difasilitasi oleh Asosiasi GPPI (Gabungan Pengusaha Perkebunan Indonesia). Di provinsi ini, sudah banyak perkebunan rakyat yang sudah memasuki usia peremajaan, seperti di perkebunan PTPN XIII yang terletak di Kabupaten Landak. Beberapa perusahaan juga sudah mengajukan dana untuk peremajaan kebun plasma sejak tahun 2015, namun sampai pengamatan lapangan ini berlangsung, belum ada yang terealisasi.

Di Kabupaten Sanggau, Provinsi Kalimantan Barat, terdapat empat kelompok pemilik perkebunan plasma yang sudah mengajukan dana sawit untuk peremajaan: (1) kebun plasma PIR Trans PT Multi Prima Entakai seluas 3.740 ha (tahun tanam 1990-1992), (2) kebun plasma PIR Trans PT Duta Surya



Gambar 8. Kebun sawit tua

Pratama seluas 500 ha (1991), (3) kebun plasma PIR Trans PT Bintang Harapan Desa seluas 990 ha (1991) dan (4) kebun plasma PIR Trans PTPN XIII Kebun Kembayan seluas 1.206 ha (1985-1990).

Selain untuk subsidi bioiesel dan peremajaan perkebunan, dana sawit juga telah digunakan untuk kegiatan pengembangan sumber daya manusia berupa pemberdayaan masyarakat. Pada tahun 2016, misalnya pelatihan dilakukan terhadap 723 orang anak petani, 2.784 orang petani, 300 guru SMK Perkebunan, 540 anggota koperasi kebun kelapa sawit. Selain itu, beasiswa D1 dan D3 juga diberikan untuk mendukung 330 anak petani melanjutkan pendidikannya. Dana sawit juga sudah dialokasikan untuk 68 kegiatan penelitian tentang sektor kelapa sawit. Untuk kegiatan promosi sudah dilakukan di 11 negara Eropa dan 12 kota di Indonesia, yang masing-masing dengan 23 dan 45 kegiatan (BPDPKS 2017). Berdasarkan keputusan komite pengarah, pada tahun 2018 dialokasikan dana sawit untuk pengembangan sumber daya manusia, penelitian dan pengembangan, sarana dan prasarana serta promosi masing-masing persentasenya sebesar 2% (Kemenko 2018a).

3.1.5 Penerima manfaat utama dari dana sawit

Berdasarkan hasil diskusi dengan *stakeholder*, sebagian berpendapat bahwa yang seharusnya menerima manfaat utama dana sawit adalah semua pelaku usaha perkebunan, baik pengusaha maupun pekebun sawit. Tabel 3. menjelaskan bentuk manfaat dana sawit yang diharapkan berdasarkan persepsi para pihak.

3.1.6 Kebijakan lain terkait dengan kebijakan pungutan dana sawit

Sejak diberlakukan pungutan dana sawit tahun 2015, dana sawit diharapkan dapat mendukung pengelolaan kelapa sawit yang berkelanjutan baik melalui kegiatan peremajaan, pengembangan SDM, bantuan sarana dan prasarana, riset, maupun promosi sawit ke berbagai pihak. Menurut persepsi *stakeholder*, terdapat kebijakan yang mendukung dan bertentangan dengan pencapaian tujuan kebijakan pungutan dana perkebunan kelapa sawit. Tabel 4. menyajikan uraian kebijakan yang mendukung dan bertentangan dengan kebijakan pungutan dana sawit, selain kebijakan-kebijakan mendasar yang sudah diuraikan sebelumnya.

Tabel 3. Bentuk manfaat dana sawit yang diharapkan stakeholder

No	Penerima Manfaat	Bentuk manfaat
1	Pengusaha	Tersedianya pasar minyak sawit domestik dengan adanya subsidi biodiesel, sehingga tidak terjadi <i>over</i> pasokan.
2	Petani	Peningkatan pengetahuan petani melalui kegiatan pelatihan, memperoleh bantuan bibit unggul dan pupuk serta biaya untuk peremajaan.
3	Pemerintah/sektor industri	Hasil riset pengembangan produk hilir.

Tabel 4. Kebijakan yang mendukung dan bertentangan dengan kebijakan pungutan dana sawit

No	Kebijakan yang Mendukung	Kebijakan yang Bertentangan
1	Kebijakan mandatori kandungan minyak nabati 20% dalam bahan bakar solar, yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 36/2014 tentang Kebijakan energi nasional, dan peraturan pelaksanaannya dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber daya Mineral No. 12/2015 (perubahan No. 32/2008) tentang Penyediaan, pemanfaatan dan tata niaga bahan bakar nabati (biofuel) sebagai bahan bakar lain.	Instruksi Presiden No. 6/2017 tentang Penundaan dan penyempurnaan tata kelola pemberian izin baru hutan alam primer dan lahan gambut.
2	Riset pengembangan hilirisasi produk sawit.	SK Menhut 529/2012 tentang Penunjukan kawasan Hutan di Kalimantan Tengah seluas 15.300.000 ha.
3		Kebijakan perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut, seperti tertuang pada Peraturan Pemerintah No. 71/2014 yang telah diubah melalui Peraturan Pemerintah No. 57/2016, serta beberapa aturan pelaksanaan seperti Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 129/2017 dan No. 130/2017 masing-masing tentang Penetapan peta kesatuan hidrologis gambut nasional dan penetapan peta fungsi ekosistem gambut nasional.

Pentahapan kewajiban minimal pemanfaatan biodiesel (B100) sebagai campuran bahan bakar minyak sebagai program mandatori biodiesel diatur sejak tahun 2008 melalui Peraturan Menteri ESDM No.32/2008, yang diubah beberapa kali. Ketentuan yang berlaku terakhir tertuang di dalam Peraturan Menteri ESDM No. 12/2015 yang mengatur tahap-tahap pencampuran biodiesel dengan target percampuran Januari 2020 dan Januari 2025 masing-masing mencapai 30% baik untuk usaha mikro, transportasi non-PSO maupun industri komersial.

Pada awalnya subsidi biodiesel menggunakan alokasi anggaran APBN. Namun pada tahun 2015, subsidi tersebut dihentikan sehingga program mandatori biodiesel tahun 2015 hingga pertengahan tahun 2015 sempat berhenti. Pada saat yang bersamaan dengan dihentikannya subsidi biodiesel oleh pemerintah, harga minyak mentah juga turun drastis sehingga orang lebih memilih minyak mentah dibanding biodiesel yang lebih mahal. Pada saat itu, Pertamina tidak mau lagi membeli biodiesel dengan harga yang lebih mahal dibandingkan dengan harga solar. Hal tersebut menyebabkan produsen biodiesel merasa keberatan untuk membeli CPO, terutama produsen biodiesel yang tidak terintegrasi dengan perkebunan kelapa sawit.

Berkurangnya penggunaan CPO untuk pasar biodiesel ini pada saat itu menyebabkan penurunan harga CPO akibat *over supply*. Ketika harga CPO turun, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian memberi solusi untuk membuat harga CPO tetap tinggi dengan memanfaatkan biodiesel agar pemanfaatan CPO meningkat di dalam negeri. Akan tetapi terdapat *gap* harga yang cukup tinggi antara harga minyak solar dengan biodiesel, sehingga perlu adanya subsidi untuk menutupi *gap* tersebut yang dialokasikan dari dana sawit. Kebijakan yang mewajibkan penggunaan biodiesel dalam hal ini saling mendukung dengan kebijakan dana sawit.

Kebijakan hilirisasi industri minyak sawit juga mendukung pencapaian tujuan penggunaan dana sawit. Kebijakan hilirisasi industri minyak sawit muncul seiring dengan adanya keinginan untuk meningkatkan nilai tambah domestik atas produk industri kelapa sawit. Pada 2011, Menteri Keuangan memberlakukan PMK No. 128/2011¹¹ dalam rangka menjamin terpenuhinya kebutuhan bahan baku untuk industri minyak goreng serta menjaga stabilitas harga minyak goreng di dalam negeri. Intinya ketentuan dalam peraturan tersebut memberlakukan besaran tarif bea keluar atas ekspor kelapa sawit, CPO, dan produk turunannya yang lebih tinggi untuk produk hulu dibandingkan produk hilir.

Namun demikian, ada beberapa kebijakan yang dipandang *stakeholder* bertentangan dengan kebijakan dana sawit. Kebijakan penundaan pemberian izin baru di hutan primer dan lahan gambut (perpanjangan terbaru teruang dalam Instruksi Presiden 6/2017) yang akan berlaku sampai Juli 2019 diperkirakan akan mengurangi produksi kelapa sawit dari kegiatan perluasan perkebunan kelapa sawit, khususnya yang lokasi izin perkebunannya masuk di dalam peta indikatif penundaan. Berkurangnya volume ekspor CPO diperkirakan akan berpengaruh pada besaran penerimaan pungutan dana sawit dari ekspor CPO dan/atau produk turunannya.

Beberapa kebijakan lainnya yang menyebabkan berkurangnya luas, produksi perkebunan kelapa sawit, dan penerimaan dana sawit adalah peraturan Menteri Kehutanan yang berpengaruh terhadap perkembangan produksi perkebunan kelapa sawit di Kalimantan Tengah, yakni SK Menhut 529/2012.¹² Berdasarkan keputusan tersebut, hutan produksi konversi yang menurut aturan sebelumnya mencapai luas 4,3 juta ha atau 28,1% dari luas menjadi hanya 2,5 juta ha atau 16,5%.

Penetapan peta kesatuan hidrologis gambut nasional yang berjumlah 865 dengan luasan 24,7 juta ha dan penetapan kawasan gambut fungsi lindung seluas 12,4 juta ha dan kawasan gambut fungsi budidaya seluas 12,3 juta ha (SK MenLHK No 129/2017 dan SK MenLHK No 130/2017) sebagai pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah No. 57/2016 akan sangat berdampak, seperti diakui oleh Direktur Jenderal Perkebunan, pada sekitar satu juta ha perkebunan kelapa sawit di Indonesia.¹³

3.2 Stakeholder yang terlibat dalam pengaturan dana perkebunan kelapa sawit

3.2.1 Institusi yang berwenang dan peranannya dalam mengelola pungutan dana perkebunan kelapa sawit

Dana sawit merupakan dana kolektif dan pada pengelolaannya melibatkan berbagai sektor dan aktor yang berkepentingan secara langsung dan tidak langsung. Dana tersebut dikelola oleh Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS) yang dibentuk Menteri Keuangan melalui Peraturan Menteri Keuangan No. 113/PMK.01/2015 tentang Organisasi dan tata kerja Badan Pengelola Dana

11 Peraturan Menteri Keuangan No. 128/PMK.011/2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 67/PMK.011/2010 tentang Penetapan Barang Ekspor yang Dikenakan Bea Keluar dan Tarif Bea Keluar.

12 Keputusan Menteri Kehutanan No. 529/Menhut-II/2012 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Pertanian No. 759/Kpts/Um/10/1982 tentang Penunjukan Areal Hutan di Wilayah Provinsi Dati I Kalimantan Tengah seluas ± 15.300.000 ha sebagai kawasan hutan.

13 Sihombing M. 2017. PP Gambut kurangi lahan sawit Indonesia 1 juta ha. <http://industri.bisnis.com/read/20170427/99/648893/Permen%20LHK%20Soal%20Gambut%20Perlu%20Dievaluasi>

Perkebunan Kelapa Sawit. BPDPKS merupakan organisasi noneselon yang berada di lingkungan Kementerian Keuangan dan memiliki fungsi sebagai penghimpun, pengadministrasi, pengelola, penyimpan dan penyalur dana sawit. Tugas BPDPKS adalah mengelola dana sawit sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu menurut BPDPKS (2017), badan tersebut menerapkan pola pengelolaan badan layanan umum dan pada saat penetapan prioritas penggunaan dana tetap memperhatikan program pemerintah dan kebijakan komite pengarah.

Susunan organisasi BPDPKS terdiri dari 5 direktorat yang menangani bidang-bidang keuangan, umum, kepatuhan dan manajemen risiko; perencanaan dan pengelolaan; penghimpunan; penyaluran dana; dan kemitraan. Selain kelima direktorat, ada dua unsur organisasi lain yakni satuan pemeriksa internal yang tugasnya melakukan audit dan review terhadap laporan keuangan, dan pejabat fungsional yang dapat diangkat oleh direktur utama badan.

Komite pengarah BPDPKS yang diatur di dalam Peraturan Presiden No. 24/2016 tentang Perubahan Peraturan Presiden No. 61/2015 beranggotakan 8 kementerian yang terdiri dari Kementerian Koordinator Perekonomian selaku koordinator komite pengarah dan anggota dari yaitu Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, dan Kementerian BUMN dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Pembangunan Nasional. Peranan masing-masing kementerian pada Dewan Pengarah berdasarkan Perpres tersebut dan hasil wawancara dijelaskan pada Tabel 5.

Institusi yang berwenang dalam pengumpulan dan penggunaan dana sawit merupakan institusi pemerintah yang telah ditunjuk berdasarkan regulasi yang ada untuk berperan dalam menentukan penggunaan dana perkebunan kelapa sawit. Institusi tersebut berkoordinasi dengan komite pengarah terkait kebijakan penghimpunan dan penggunaan dana sawit. Dalam rangka memberikan arah kebijakan atas pelaksanaan tugas Badan Pengelola Dana, maka komite pengarah dapat melibatkan kementerian, lembaga, pemerintah daerah dan narasumber utama yang bisa berasal dari pelaku usaha perkebunan dan juga eksportir.

3.2.2 Stakeholder yang paling berperan dalam perumusan kebijakan tentang dana perkebunan kelapa sawit

Stakeholder memiliki peranan yang cukup besar terhadap penggunaan dana sawit. Para pihak tersebut berasal dari berbagai sektor diantaranya yaitu pemerintah, swasta, asosiasi, masyarakat dan lembaga swadaya masyarakat. Dari hasil analisis *stakeholder* dapat diketahui derajat kepentingan dan derajat pengaruh dari masing-masing para pihak. Derajat kepentingan dan derajat pengaruh *stakeholder* dapat dilihat pada Tabel 6. berikut.

Klasifikasi *stakeholder* dilakukan dengan menggunakan matriks kepentingan-pengaruh (*interest-influence matrix*) berdasarkan kepentingan atau ketertarikan dan pengaruh *stakeholder* (Eden dan Ackerman 2013) terhadap penggunaan dana sawit. Klasifikasi disajikan pada Gambar 9.

Pemain kunci merupakan kelompok para pihak yang memiliki kepentingan besar dan kekuatan yang besar dan berperan signifikan dalam pengaturan dana sawit. Kelompok tersebut terdiri dari 8 kementerian yang berdasarkan Peraturan Presiden No. 24/2016 dan Peraturan Presiden No. 61/ 2015, merupakan anggota tim pengarah pada BPDPKS. Komite pengarah tersebut memiliki peran sebagai pengarah yang menentukan arah kebijakan BPDPKS termasuk penentu penggunaan dana perkebunan kelapa sawit. Koordinator komite pengarah adalah Kementerian Koordinator Perekonomian, dan anggota dari dewan pengarah tersebut adalah Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian BUMN, dan Kementerian PPN-Bappenas.

Tabel 5. Peranan lembaga/kementerian dalam pengelolaan dana sawit

No	Lembaga	Peranan
1	Kementerian Koordinator Perekonomian	Koordinator komite pengarah.
2	Kementerian Pertanian	Menetapkan peta jalan (<i>road map</i>) untuk kegiatan peremajaan, menetapkan pedoman peremajaan tanaman kelapa sawit yang bersumber dari dana sawit, memberikan rekomendasi teknis dalam proses penyaluran dana sawit untuk kegiatan peremajaan.
3	Kementerian Perindustrian	Menetapkan komoditas turunan perkebunan kelapa sawit yang dikenakan pungutan ekspor.
4	Kementerian Keuangan	Menetapkan tarif pungutan, menetapkan pengangkatan dan pemberhentian dewan pengawas.
5	Kementerian ESDM	Melakukan verifikasi terhadap Badan Usaha Bahan Bakar Nabati Jenis Biodiesel untuk mendapatkan dana bagi kepentingan penyediaan dan pemanfaatan bahan bakar nabati jenis biodiesel. Mengumpulkan laporan terkait kegiatan produksi dan distribusi (domestik maupun ekspor) jenis biodiesel oleh Badan Usaha Bahan Bakar nabati jenis biodiesel.
6	Kementerian Perdagangan	Berkoordinasi dengan Badan Pengelola Dana terkait dengan penunjukkan surveyor.
7	Kementerian BUMN	Melakukan pembinaan terhadap perusahaan BUMN dan merancang proses bisnis dalam program dana sawit.
8	BAPPENAS	Menyusun rencana pembangunan nasional dan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara serta melakukan evaluasi terhadap pelaksanaannya; dan mengarahkan kebijakan program pemanfaatan dana sawit ke arah yang sesuai dengan kebijakan pembangunan nasional.



Gambar 9. Interest-influence matriks pengaturan dana sawit

Sumber: Eden dan Ackerman, 2013

Tabel 6. Derajat kepentingan dan derajat pengaruh *stakeholder*

No	Para Pihak	Keterangan
1	BPDPKS	Bertugas untuk menghimpun dan mengelola dana sawit berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan. Badan pengelola memiliki kepentingan dan pengaruh yang tinggi terhadap penggunaan dana perkebunan kelapa sawit.
2	Kementerian Koordinator Perekonomian (Ketua Komite Pengarah)	Memiliki pengaruh yang tinggi dalam pengambilan keputusan untuk penggunaan dana sawit dan kepentingan yang tinggi.
3	Anggota komite pengarah yaitu Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Bappenas, Kementerian BUMN	Memiliki pengaruh yang tinggi sebagai anggota komite Pengarah pada Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit. Komite pengarah mengatur regulasi terkait dengan penggunaan dana sawit dan memberikan rekomendasi pada pemanfaatan dana sawit.
4	Perusahaan kelapa sawit	Memiliki derajat kepentingan yang tinggi yaitu sebagai pembayar pungutan dana sawit, dan penerima dana sawit untuk biodiesel. Memiliki derajat pengaruh yang tinggi karena suara dari sektor swasta dipertimbangkan dalam pengambilan kebijakan pemanfaatan dana sawit.
5	Eksportir	Memiliki derajat pengaruh yang tinggi karena suara dari sektor swasta dipertimbangkan dalam pengambilan kebijakan pemanfaatan dana sawit. Memiliki derajat kepentingan yang tinggi karena dana sawit berasal dari iuran kolektif dari para eksportir.
6	Lembaga pendidikan tinggi	Memiliki derajat kepentingan yang rendah terhadap pengaturan dana perkebunan kelapa sawit. Memiliki derajat pengaruh yang rendah.
7	Petani/pekebun	Petani atau pekebun memiliki kepentingan yang cukup tinggi terhadap pengaturan dana sawit untuk membantu peningkatan produktivitas kebunnya, meningkatkan SDM dan peremajaan. Petani memiliki derajat pengaruh yang rendah.
8	Asosiasi petani kelapa sawit	Asosiasi memiliki kepentingan yang cukup tinggi terhadap pengaturan dana sawit untuk membantu meningkatkan kesejahteraan anggotanya. Asosiasi memiliki derajat pengaruh yang sedang dalam pembuatan kebijakan
9	Lembaga swadaya masyarakat (LSM)	LSM memiliki derajat kepentingan yang rendah terhadap pengaturan dana perkebunan kelapa sawit. Dan LSM memiliki derajat pengaruh yang cukup besar, LSM mampu membangun opini dan memengaruhi pembuat kebijakan terkait dengan pengaturan dana perkebunan kelapa sawit.

Proses pengambilan keputusan pada komite pengarah dilakukan pada rapat reguler yang diselenggarakan dua kali setahun ataupun pada rapat yang diselenggarakan untuk membahas isu tertentu. Pertemuan komite pengarah merupakan *high level meeting* yang dihadiri oleh pimpinan tertinggi masing-masing kementerian/lembaga yang menjadi ketua dan anggota komite pengarah. Peran dari masing-masing kementerian tersebut diantaranya yaitu (1) Kementerian Koordinator Perekonomian merupakan koordinator komite pengarah, (2) Kementerian Pertanian memiliki peranan

untuk menetapkan peta jalan (*road map*) kegiatan peremajaan. Selain itu rekomendasi teknis dari Direktorat Perkebunan, Kementerian Pertanian menjadi salah satu prasyarat untuk mendapatkan dana sawit terutama untuk kepentingan peremajaan.

Selain direktorat jenderal yang menangani hal-hal teknis di beberapa kementerian, komite pengarah (dibahas lebih lanjut di bawah) juga mempunyai peran penting di dalam menetapkan alokasi penggunaan dana sawit. Pasal 25¹⁴ dan Pasal 28¹⁵ menyebutkan bahwa komite pengarah bertugas menyusun kebijakan dalam penghimpunan dan penggunaan dana termasuk kebijakan alokasi aset yang berdasarkan pendekatan portofolio. Peraturan Energi dan Sumber Daya Mineral¹⁶ menetapkan bahwa pengadaan BBN Jenis Biodiesel oleh badan usaha dilakukan melalui mekanisme evaluasi pengadaan secara langsung, dan Dirjen EBTKE ketika menetapkan badan usaha pengadaan BBN yang akan memperoleh pembiayaan dana sawit memperhatikan kebijakan komite pengarah. Dalam hal peremajaan, Pasal 3 PMK No. 84/2017, misalnya, juga menyebutkan bahwa penggunaan dana sawit untuk peremajaan ditetapkan dengan memperhatikan program pemerintah dan kebijakan komite pengarah.

Berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Perkebunan No. 29/2017,¹⁷ Direktorat Jenderal Perkebunan wajib membentuk tim khusus fasilitasi peremajaan tanaman kelapa sawit pekebun, pengembangan SDM dan sarana prasarana yang bertanggung jawab langsung terhadap Ditjen Perkebunan, Kementerian Pertanian. Tim khusus tersebut bertanggung jawab untuk memfasilitasi dan merekomendasikan syarat teknis kegiatan peremajaan tanaman kelapa sawit, pengembangan sumber daya manusia dan bantuan sarana dan prasarana untuk pekebun, kelompok tani, gapoktan, koperasi dan kelembagaan pekebun lainnya serta pemangku perkebunan terkait dengan menggunakan pendanaan yang bersumber dari dana perkebunan kelapa sawit.

Selain 8 kementerian tersebut, para pihak yang berperan dalam pengaturan dana sawit adalah BDPDKS sebagai badan yang dimandatkan untuk mengelola dana perkebunan kelapa sawit, perusahaan swasta kelapa sawit, eksportir, GAPKI, Apkasindo dan LSM. Mereka adalah pemangku kepentingan utama yang dilibatkan oleh Kemenko Perekonomian dan Ditjen Perkebunan dalam pengambilan kebijakan melalui rapat-rapat koordinasi dan sosialisasi terkait dengan pengaturan dana perkebunan kelapa sawit. GAPKI, misalnya, merupakan asosiasi yang secara umum memiliki peranan sebagai mitra pemerintah pusat dan daerah dalam merumuskan kebijakan dan mendorong anggota untuk melaksanakan tata kelola industri kelapa sawit yang berkelanjutan.

Petani atau pekebun dalam penggunaan dana sawit termasuk ke dalam kelompok yang menjadi subyek yang hanya terinformasikan. Beberapa asosiasi petani kelapa sawit seperti Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS) dan APKASINDO merupakan kelompok yang memiliki pengaruh rendah tetapi memiliki kepentingan yang cukup tinggi terhadap penggunaan dana perkebunan kelapa sawit. Berdasarkan amanat undang-undang dana sawit digunakan untuk kegiatan peremajaan yang kemudian diprioritaskan untuk mendukung pengembangan perkebunan kelapa sawit di tingkat petani swadaya. Akan tetapi pada implementasinya, dana sawit yang dialokasikan untuk peremajaan hanya sekitar 1% dari total dana sawit yang terkumpul.

14 Peraturan Pemerintah No. 24/2015.

15 Peraturan Presiden No. 61/2015.

16 Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No 26/2016 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Bahan Bakar Nabati Jenis Biodiesel dalam Kerangka Pembiayaan oleh Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit.

17 Keputusan Direktur Jenderal Perkebunan nomor: 29/KPTS/KB.120/3/2017 tentang Pedoman Peremajaan Tanaman Kelapa Sawit Pekebun, Pengembangan Sumber Daya Manusia dan Bantuan Sarana dan Prasarana dalam Kerangka Pendanaan Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit.

Posisi petani atau pekebun yang memiliki kekuatan rendah dengan kepentingan cukup tinggi untuk mendukung pembangunan kebunnya memerlukan dukungan dari semua pihak. Dukungan tersebut untuk memperkuat posisi petani atau pekebun dalam pengaturan dana perkebunan kelapa sawit, sebagai pihak yang seharusnya menjadi prioritas penerima manfaat dalam pengaturan dana perkebunan kelapa sawit. Hal itu sebagai upaya untuk meningkatkan taraf hidup petani dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Petani pada umumnya memiliki modal kecil dan membutuhkan dukungan modal pada saat peremajaan. Hal itu dikarenakan petani tidak akan memiliki penghasilan selama 4 tahun sejak peremajaan dilaksanakan.

Keberadaan *stakeholder* sangat mempengaruhi penggunaan dana perkebunan kelapa sawit. Untuk mengoptimalkan penggunaan dana sawit dalam rangka pembangunan sawit berkelanjutan, maka perlu strategi untuk meningkatkan peran *stakeholder*. Dari hasil analisis *stakeholder*, strategi yang dapat diterapkan yaitu dengan optimalisasi peran, koordinasi dan sinergi di antara pemain kunci dan optimalisasi koalisi dan kolaborasi antara *stakeholder* yang menjadi subyek dan pemain kunci. Dalam hal ini perlu optimalisasi peran, koordinasi dan sinergi di antara BPDPKS, Kementerian Koordinator bidang Perekonomian, Anggota Komite Pengarah (Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, Kementerian Perindustrian, Kemendag, Kemen ESDM, Bappenas, Kemen BUMN), perusahaan kelapa sawit, eksportir, dan LSM. Optimalisasi peran tersebut dapat diakomodir melalui proses pengambilan keputusan berdasarkan kesepakatan semua pihak terkait dan semua pihak harus berkontribusi terhadap keputusan yang diambil. Selanjutnya koordinasi dan sinergi dapat dilaksanakan melalui pertemuan multipihak secara reguler yang dapat dijadikan sebagai wadah untuk menyinkronkan kebijakan antar sektor, sehingga tidak terjadi konfrontasi atau tumpang tindih.

Di samping itu, strategi kolaborasi juga diperlukan bagi *stakeholder* yang memiliki derajat kepentingan tinggi tetapi derajat pengaruhnya rendah. Perlu kolaborasi dan dukungan dari BPDPKS, Kementerian Koordinator Perekonomian, anggota Komite Pengarah (Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, Kementerian Perindustrian, Kemendag, Kemen ESDM, Bappenas, Kemen BUMN), perusahaan kelapa sawit, eksportir, dan LSM untuk pihak petani sawit swadaya.

Posisi petani/pekebun yang memiliki derajat kepentingan tinggi dan derajat pengaruh yang rendah memerlukan dukungan para pihak yang memiliki derajat pengaruh tinggi. Dukungan yang diberikan akan membantu mewujudkan solusi yang ditawarkan oleh Direktorat Jenderal Perkebunan (2017) diantaranya yakni untuk meningkatkan sumber daya, produktivitas melalui peremajaan dan intensifikasi dan pembinaan petani, meningkatkan sarana dan prasarana, menyediakan program sertifikasi mudah dan murah, mempercepat perolehan sertifikat ISPO dan menyediakan skema kredit program sesuai dengan karakteristik usaha kelapa sawit.



Gambar 10. Wawancara para pihak

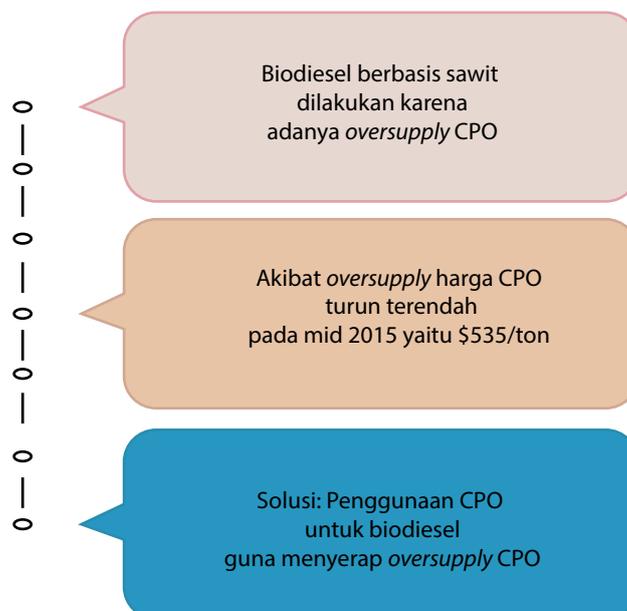
3.2.3 Pandangan *stakeholder* tentang Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS) dan efektivitas dana sawit

Terkait dengan keberadaan badan pengelola dana yang dibentuk melalui Peraturan Presiden No. 61/2015, tersebut, *stakeholder* umumnya mempunyai persepsi positif atas peran dan tugas BPDPKS dan mempunyai harapan bahwa dana yang dihimpun dapat menjadi salah satu opsi pendanaan dalam mendorong pembangunan perkebunan dan industri kelapa sawit yang berkelanjutan, dan tidak hanya bagi industri skala besar tetapi juga bagi pekebun skala kecil. Seperti *release* yang dikeluarkan SPKS (2017) misalnya; petani kelapa sawit, masyarakat sipil dan akademisi mengapresiasi terobosan yang dilakukan oleh pemerintah untuk membentuk BPDPKS, dan memandang ini sebagai momentum kebangkitan kelapa sawit Indonesia, khususnya perkebunan rakyat.

Namun demikian, terkait dengan penyaluran penggunaan dananya sampai saat ini, *stakeholder* memiliki persepsi yang beragam terutama dalam hal alokasi dana untuk insentif biodiesel dan peremajaan dan juga pencapaian tujuan awal perkebunan kelapa sawit berkeadilan dan berkelanjutan. Dengan mengacu pada Undang Undang No. 39/2016 tentang Perkebunan, khususnya tentang pembiayaan usaha perkebunan (Pasal 93), *stakeholder* yang diwawancarai memiliki pemahaman dan persepsi yang berbeda-beda terkait dengan penyaluran dan penggunaan dana perkebunan kelapa sawit. Beberapa referensi yang dikutip juga menguatkan persepsi masing-masing pihak. Dari kalangan pelaku usaha, umumnya mereka menganggap bahwa penggunaan dana sawit sudah dapat dikatakan efektif dalam mendorong pengembangan biodiesel dan menaikkan harga CPO.

Pandangan sebagian *stakeholder* tersebut didukung oleh pandangan dari pihak BPDPKS sebagai pengelola dana perkebunan kelapa sawit. Penggunaan dana sawit untuk subsidi biodiesel bertujuan untuk stabilisasi dan pengembangan pasar kelapa sawit. Dana tersebut digunakan untuk menjaga harga CPO relatif stabil. Kondisi tersebut digambarkan oleh BPDPKS (2017) sebagaimana pada Gambar 11.

BPDPKS berpendapat bahwa penggunaan dana sawit untuk insentif pengembangan biodiesel dapat membuka peluang pasar kelapa sawit untuk kepentingan masyarakat, pemerintah, dan swasta.



Gambar 11. Dasar pemikiran penggunaan dana sawit untuk pengembangan biodiesel menurut BPDPKS (BPDPKS 2017)

Berdasarkan argumen ini, BPD PKS cenderung akan tetap menyalurkan dana perkebunan untuk membayar insentif penyediaan biodiesel yang untuk periode November 2017 sampai April 2018 diperkirakan mencapai Rp5,7 triliun.

Seperti disebutkan oleh Direktur Utama BPD PKS bahwa penyaluran insentif kepada produsen biodiesel merupakan bentuk keseriusan pemerintah dalam melakukan diversifikasi energi dalam rangka kebijakan ketahanan energi nasional. Besarnya insentif yang diberikan tergantung besarnya jumlah biodiesel yang disalurkan. Besarnya jumlah yang disalurkan tergantung dari kapasitas produksi dari perusahaan tersebut, jadi semakin besar kapasitas produksi, semakin besar jumlah biodiesel yang dapat disalurkan. Dengan adanya skema insentif ini, pemerintah tidak perlu mengeluarkan APBN Rp21 triliun dari 2015-2017 untuk implementasi kebijakan mandatori biodiesel. Pemerintah juga menghemat devisa negara hingga Rp14,83 triliun per tahun karena tidak perlu impor bahan bakar jenis solar sekitar 3 juta KL.¹⁸ Tanpa merinci bagaimana mekanismenya, skema insentif tersebut juga diklaim berkontribusi pada pengurangan emisi CO² yang telah menjadi komitmen Pemerintah Indonesia pada COP 21 Paris.

Dari prioritas penggunaan dana sawit, peraturan perundangan-undangan sebenarnya menunjukkan bahwa dana yang dihimpun digunakan untuk kepentingan pengembangan sumber daya manusia, penelitian dan pengembangan, promosi dan peremajaan perkebunan, serta sarana dan prasarana.¹⁹ Penggunaan dana untuk kepentingan pemenuhan hasil perkebunan untuk pangan, hilirisasi industri dan penyediaan dan pemanfaatan BBN jenis biodiesel dilakukan berdasarkan prioritas.²⁰

Timbangnya alokasi dana sawit untuk kegiatan peremajaan dengan penyediaan dan pemanfaatan biodiesel telah menimbulkan polemik di antara beberapa pihak. Polemik mengemuka karena porsi dana yang besar dialokasikan untuk beberapa perusahaan besar, sebagaimana disajikan Gambar 7.

Dari hasil wawancara dengan narasumber dari kalangan akademisi, petani kelapa sawit dan organisasi masyarakat sipil, besarnya alokasi dana sawit untuk subsidi biodiesel dianggap tidak sesuai dengan amanat tertuang dalam UU Perkebunan No. 39/2014 dan peraturan perundangan pelaksanaannya. Sebagian pihak mensinyalir bahwa ketentuan tentang penggunaan dana untuk bahan bakar nabati²¹ merupakan intervensi segelintir pihak yang mempunyai kepentingan-kepentingan tertentu. Jumlah dana yang begitu besar untuk subsidi biodiesel yang dialokasikan secara langsung lebih menguntungkan perusahaan-perusahaan besar. Petani kelapa sawit juga merasa bahwa pembagian dana sawit tidak adil.

Sebagian lain melihat bahwa penggunaan dana sawit sejauh ini tidak sesuai dengan tujuan awalnya, ada keberpihakan terhadap pengusaha besar untuk memanfaatkan dana sawit, dan cenderung lebih memprioritaskan kepentingan ekonomi dibandingkan dengan ekologi. Alasan bahwa harga CPO yang stabil dan alokasi besar untuk perusahaan biodiesel juga pada akhirnya berpengaruh pada perbaikan tingkat harga TBS di tingkat petani juga tidak berdasar. Dinyatakan sebagian pihak (Arumingtyas 2016) bahwa pola kemitraan dengan bagi hasil tidak menguntungkan petani yang hanya mendapatkan persentase keuntungan selisih harga jual dengan biaya produksi dan pengurangan utang pembuatan kebun.

Pihak lainnya juga mempunyai pandangan bahwa penggunaan dana sawit belum efektif. Mereka menganggap bahwa kepentingan untuk memberdayakan petani swadaya masih belum menjadi prioritas di dalam penetapan alokasi dana perkebunan kelapa sawit. Peran dana sawit dalam menstabilkan harga

18 BPD PKS (2018) Negara Tak Subsidi Biodiesel. http://www.bdpk.or.id/article-Negara_Tak_Subsidi_Biodiesel.html

19 Pasal 11 Peraturan Presiden No. 61/2015.

20 Pasal 17 Peraturan Presiden No. 61/2015.

21 Pasal 9 ayat 2 poin b Peraturan Pemerintah No. 24/2015 dan pasal 11 ayat 2 Peraturan Presiden No. 61/2015.

CPO juga tidak memberikan pengaruh besar pada perubahan harga TBS di tingkat petani kelapa sawit dan harga pembelian oleh perusahaan dan pabrik (SPKS 2017).

Dilihat dari sudut pandang teori ekonomi politik, distribusi dana sawit untuk subsidi biodiesel yang terpusat pada beberapa perusahaan besar dapat digambarkan dalam teori *redistributive combines*. De Soto (1992) menyatakan bahwa di negara-negara berkembang, regulasi yang diciptakan oleh pemerintah/negara semata-mata dipasok untuk memenuhi kebutuhan pencari rente. Dalam pola *redistributive combines* sumber-sumber ekonomi, aset produktif, dan modal didistribusikan secara terbatas hanya di lingkungan segelintir orang. Dengan demikian perumusan kebijakan di suatu negara cenderung dipengaruhi oleh berbagai kelompok kepentingan yang ingin memperoleh manfaat yang besar dari kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Lebih lanjut De Soto (1992) menyatakan bahwa pengambil kebijakan lebih memberi tekanan kepada kegiatan menyaring dan memilah-milah kelompok-kelompok dengan kepentingan khusus yang mereka anggap tepat dan mengalihkan sumber daya kepada kelompok-kelompok bersangkutan melalui saluran hukum. Hal tersebut menggambarkan bahwa kesejahteraan dan hasil-hasil pembangunan ekonomi hanya bergulir di lingkungan terbatas yaitu puncak kekuasaan dan segelintir pengusaha besar yang mendapat *privilege* khusus (Rachbini 2002).

3.3 Opsi-opsi untuk mengoptimalkan peran dana sawit dalam mendukung pengelolaan kelapa sawit berkelanjutan

Seperti diuraikan sebelumnya, terjadi ketimpangan yang besar terkait jumlah dana sawit yang dialokasikan untuk subsidi biodiesel (80-90%) dengan dana untuk kepentingan peremajaan perkebunan rakyat (kurang dari 1%) dan kepentingan lain seperti diamatkan di dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu, tingkat kinerja program peremajaan juga masih rendah yang disebabkan berbagai kendala teknis. Dengan demikian, perlu ada upaya untuk mengoptimalkan penggunaan dana sawit agar tujuan pembangunan perkebunan kelapa sawit berkeadilan dan berkelanjutan bisa dicapai.

Beberapa upaya perbaikan kebijakan disertai komitmen untuk mengimplementasikannya di tingkat lapangan antara lain mencakup: a) Penguatan implementasi aturan penggunaan dana sawit untuk mendorong praktik-praktik berkelanjutan, b) Alokasi dana sawit untuk mengatasi *grace period* setelah peremajaan, c) Penyesuaian biaya bantuan peremajaan, d) Perbaikan kebijakan dari sisi pasokan CPO dan e) Penguatan komitmen politik dalam penggunaan dana sawit bagi dukungan pengelolaan kelapa sawit berkelanjutan.

3.3.1 Penguatan implementasi aturan penggunaan dana sawit untuk mendorong praktik-praktik berkelanjutan

Rendahnya realisasi program peremajaan disebabkan oleh beberapa kondisi antara lain: syarat legalitas lahan yang lemah, nama di sertifikat lahan yang berbeda dari nama pemohon, dan sebagian pekebun sama sekali tidak memiliki bukti kepemilikan lahan karena kebunnya berada di kawasan hutan. Hal ini juga menjadi penyebab sebagian besar pekebun belum memiliki STDB. Pada awal keluarnya kebijakan dana sawit, disyaratkan lokasi kebun kelompok penerima dana sawit harus berada dalam hamparan 300 ha, yang mengakibatkan sebagian besar pekebun tidak bisa memenuhinya. Kendala lain juga terkait dengan belum adanya basis data jumlah dan sebaran pekebun, sehingga mempersulit verifikasi penerima bantuan dana. Sebagian besar petani swadaya belum terfasilitasi ke dalam kelompok maupun kelembagaan ekonomi petani (koperasi).

Dengan munculnya SK Dirjen Perkebunan No. 29/2017 pada bulan Maret 2017, diharapkan kendala-kendala tersebut dapat diatasi. SK Dirjen Perkebunan tersebut mendefinisikan peremajaan sebagai upaya pengembangan perkebunan dengan melakukan penggantian tanaman tua atau tidak produktif

dengan tanaman baru, baik secara keseluruhan maupun secara bertahap termasuk penanganan risiko kebun seperti yang terkena dampak pengaturan tata ruang wilayah, kawasan hutan dan kesatuan hidrologis gambut.

SK Dirjen Perkebunan menetapkan bahwa dana sawit dapat digunakan untuk mendanai peremajaan tanaman kelapa sawit pekebun, pengembangan sumber daya manusia dan sarana dan prasarana. Dana sawit dapat digunakan untuk membiayai kegiatan peremajaan dari mulai tahapan persiapan menyiapkan calon pekebun dan lahan (berkelompok dalam hamparan 50 ha), penerbitan STDB termasuk peta lokasi, sertifikasi lahan, persiapan lahan, pengadaan benih, penanaman, pemeliharaan, sampai pada tahap lanjutan pemeliharaan tanaman, dan pendampingan. Dana sawit juga bisa digunakan untuk pelatihan penguatan kelembagaan dan kepemimpinan, teknis budidaya, panen dan pasca panen, manajemen, administrasi, keuangan, dan informasi pasar serta pelatihan untuk memenuhi persyaratan ISPO.

Untuk pembiayaan sarana dan prasarana, dana sawit dapat dialokasikan untuk penyediaan benih, pupuk, pestisida dan alsintan, alat pasca panen dan pengolahan hasil, jalan kebun, alat transportasi, infrastruktur pasar, dan untuk pendanaan sertifikasi ISPO bagi kebun plasma dan swadaya.

Dengan demikian dana sawit sudah mencakup pembiayaan yang dibutuhkan petani perkebunan kelapa sawit swadaya dan plasma untuk memenuhi syarat-syarat ISPO, termasuk terbuka peluang mengoptimalkan pemanfaatan dana sawit untuk juga menyelesaikan masalah legalitas kebun sawit rakyat melalui pengurusan sertifikasi lahan sebagai bukti legalitas lahan yang dapat berupa Sertifikat Hak Milik (SHM)/Surat Keterangan Tanah (SKT)/Sporadik/Girik (Letter D)/Akte Jual Beli (AJB). Selain untuk peremajaan, dana sawit juga dapat digunakan untuk mendorong petani agar menerapkan praktik-praktik yang ramah lingkungan dengan membuka lahan tanpa pembakaran dan menggunakan bibit berkualitas.

Untuk memastikan bahwa aturan dalam SK Dirjen Perkebunan No. 29/2017 dan kebijakan dana sawit untuk peremajaan dapat diimplementasikan dengan nyata di lapangan dan tujuan mendorong



Gambar 12. Kebun kelapa sawit tua dan pengumpulan buah kelapa sawit

ke arah praktik-praktik berkelanjutan dapat tercapai, maka ada beberapa hal penting yang harus mendapat perhatian:

1. Pendampingan kelompok tani

Pendampingan diperlukan dimulai dari penyusunan rencana kebutuhan dan pembiayaan peremajaan perkebunan kelapa sawit (RKP3KS), implementasi peremajaan dari mulai tahap pra sampai lanjutan, pelatihan dan sertifikasi ISPO, sampai penguatan kelembagaan ekonomi pekebun. Sebagai contoh agar pekebun dapat memperoleh kredit dari perbankan langsung ke pekebun tanpa harus melalui *avalis* maka pekebun perlu didampingi dan diberikan bimbingan dalam hal manajemen keuangan dan produksi lahan. Pendampingan juga diperlukan ketika pekebun dan pemerintah desa, misalnya, akan membentuk BUMDes.

Tenaga pendamping dapat berasal dari dinas yang menangani urusan perkebunan, tenaga fasilitator daerah, tenaga kontrak pendamping pembangunan perkebunan (TKP3), petugas lapangan pembantu tenaga kontrak pendamping pembangunan perkebunan (PLP-TKP3) atau lainnya. Pendamping mempunyai peran kunci atas keberhasilan kegiatan peremajaan dan untuk mendorong pekebun agar melakukan praktik-praktik berkelanjutan, sehingga dukungan bagi mereka, termasuk anggaran, perlu dioptimalkan.

Sesuai dengan peraturan perundang-undangan, struktur pendamping berada dari mulai tingkat desa, kecamatan sampai dengan kabupaten. Keberadaan pendamping di setiap wilayah administratif ini harus difasilitasi dan ditingkatkan kompetensinya. Struktur pendampingan dapat mengacu kepada pendampingan program dana desa yang telah berjalan. Para pendamping diharapkan memiliki kompetensi dan integritas yang tinggi sehingga perlu diseleksi secara formal melalui pelibatan lembaga independen. Dalam menentukan alokasi anggaran, dinas perkebunan provinsi dan kabupaten serta BPDPKS perlu memberikan prioritas pada kegiatan fasilitasi dan peningkatan kapasitas pendamping.

2. Penguatan peran dinas perkebunan provinsi dan kabupaten

Dinas perkebunan kabupaten sangat berperan di dalam menetapkan lokasi, kelompok petani dan petani yang akan menerima bantuan dana sawit untuk peremajaan. Selain melakukan pendampingan untuk peremajaan, mereka juga wajib memfasilitasi pengurusan penerbitan SHM, STDB, akta notaris kelembagaan masyarakat desa dan membuat peta lokasi serta melaksanakan penilaian fisik tanaman. Dinas perkebunan provinsi juga berperan penting dalam memverifikasi usulan dari dinas kabupaten dan memberikan rekomendasi kepada Direktorat Jenderal Perkebunan terkait usulan kegiatan peremajaan, pengembangan sumber daya manusia dan bantuan sarana dan prasarana.

Dinas perkebunan kabupaten dan provinsi wajib mengawal tenaga pendamping dan melaksanakan penilaian fisik tanaman serta memfasilitasi pekebun untuk mendapatkan akses ke perbankan atau sumber pendanaan lainnya untuk melanjutkan pembiayaan kegiatan peremajaan tahap lanjutan. Kedua dinas juga wajib melakukan pengawalan, monitoring, evaluasi, dan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan peremajaan tanaman, pengembangan sumber daya manusia dan bantuan sarana dan prasarana.

Mengingat pentingnya peran kedua instansi, dukungan fasilitasi dan pendampingan bagi mereka sangat dibutuhkan. Dukungan anggaran bagi instansi dinas perkebunan bisa disediakan dari sumber dana APBD dan BPDP, dan prosesnya juga harus dipermudah, dengan tetap menyertakan Badan Pemeriksa Keuangan dan/atau BPKP untuk melakukan pengawasan pemakaian anggaran. Diusulkan agar bantuan dana sawit tidak hanya diperuntukkan bagi penyediaan alat tulis kantor dan perjalanan dinas, tetapi juga mencakup bantuan pendanaan untuk penyusunan peta, pendataan, dan pengurusan STDB. Di samping itu perlu segera disusun pedoman pertanggungjawaban

keuangan bantuan peremajaan sawit rakyat yang diterima petani. Saat ini, belum ada petunjuk atau pedoman teknis pertanggungjawaban keuangan yang harus dibuat petani penerima dana sawit untuk peremajaan.

Agar hasil penentuan pekebun penerima dana sawit bisa diterima semua pihak, maka dinas perkebunan perlu didampingi oleh lembaga independen ketika menyeleksi dan menetapkan calon petani dan lokasi, berdasar pada kriteria dan indikator. Ditjen Perkebunan, BPDPKS dan Kementerian Koordinator bidang Perekonomian dapat melakukan pengawasan secara menyeluruh.

3. Pembangunan basis data pekebun

Dengan dukungan dana sawit, upaya perlu diarahkan untuk membangun dan menyempurnakan basis data tabular dan spasial yang menunjukkan jumlah, sebaran dan karakteristik pekebun, baik yang berada di luar maupun di dalam kawasan hutan. Basis data bisa dibangun dengan mengintegrasikan data-data yang sudah dikumpulkan baik oleh Kementerian Pertanian, pelaku usaha maupun lembaga-lembaga nonpemerintah melalui inisiatif pendataan pekebun, seperti INOBU, SPKS dan CIFOR. Untuk itu dinas perkebunan provinsi dan kabupaten harus bersinergi dengan lembaga lain yang sudah membangun data kebun sawit rakyat.

Dengan basis data yang akurat, diharapkan kebijakan dana sawit untuk peremajaan dan kegiatan pendukung lainnya akan tepat sasaran. Pentingnya basis data jumlah dan sebaran pekebun juga dikonfirmasi oleh penelitian Schoneveld dkk. (2017). Berdasarkan penelitian di Provinsi Riau, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Barat; Schoneveld dkk. (2017) menemukan bahwa lanskap perkebunan kepala sawit rakyat dan karakteristik pekebun sangat beragam sehingga perlu diperhatikan ketika menetapkan calon pekebun dan lahan, agar tujuan pemberian hibah dana sawit bisa tepat sasaran. Penelitian tersebut menemukan rata-rata luas kepemilikan pekebun 3,7 ha di daerah yang sudah berkembang dan 29,7 ha di daerah bukaan baru, yang sebagian berpotensi berada di atas kawasan hutan. Sekitar 79% pemilik kebun di daerah bukaan baru berasal dari luar kabupaten di mana lokasi perkebunan berada, dan umumnya dengan dukungan permodalan yang relatif kuat dibandingkan dengan sebagian besar pekebun masyarakat setempat dengan rata-rata luas kebun kecil.

Basis data yang akurat juga dapat digunakan sebagai acuan oleh pemerintah dan para pihak lainnya dalam menjalankan program pembinaan dan pemberdayaan pekebun termasuk juga untuk menyelesaikan permasalahan terkait dengan tenurial. Dengan data yang jelas, dinas perkebunan di daerah dapat lebih proaktif untuk memfasilitasi pekebun, terutama yang kebunnya berada di luar kawasan hutan dan belum bersertifikat, untuk memperoleh legalitas lahan dan STDB. Dinas yang membidangi perkebunan perlu menjadikan kegiatan penyusunan basis data pekebun sawit rakyat sebagai program kegiatan rutin yang didukung oleh anggaran dinas. Pendataan pekebun harus dilakukan dengan dukungan teknologi modern dan komputerisasi, sehingga perlu adanya peningkatan kapasitas sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelatihan, dan penambahan tenaga kontrak di instansi terkait perkebunan.

4. Meningkatkan peran lembaga keuangan

Sebelum dana sawit disalurkan, perjanjian akan dilakukan antara pihak BPDPKS, lembaga keuangan atau perbankan dan kelompok tani calon penerima dana. Lembaga keuangan menjadi penting perannya di dalam menyukseskan program dana sawit dan mendorong kelompok tani sebagai kreditur untuk mengadopsi praktik-praktik yang berkelanjutan. Dalam hal ini, adalah penting untuk memastikan pihak perbankan, seperti Mandiri, BNI, BRI yang potensial menjadi penyalur dana sawit dan umumnya telah menjadi *pilot* proyek keuangan berkelanjutan di bawah Otoritas Jasa Keuangan (OJK), untuk menerapkan instrumen mitigasi risiko kredit dari kegiatan yang berdampak negatif terhadap lingkungan (OJK 2014). Sebelum dana dan kredit disalurkan, perlu dipastikan bahwa kelompok tani penerima dana tidak berkebun di dalam kawasan hutan dan menerapkan cara-cara berkebun yang ramah lingkungan.

Dengan pendampingan, penguatan kapasitas dinas perkebunan dan tersedianya basis data, terbuka peluang bagi pekebun untuk mempunyai STDB dan sertifikat sebagai bukti legalitas lahan. Dengan bukti tersebut, pekebun akan terdorong untuk lebih berinvestasi untuk mengembangkan kebunnya yang sudah ada dan meningkatnya produktivitas tanaman melalui intensifikasi lahan selain akan memberikan tambahan pendapatan juga mengurangi perambahan kawasan hutan dan lahan gambut (Wicke dkk. 2011, Sahara dkk. 2017). Dari hasil penelitiannya, Sharma dkk. (2017) menunjukkan bahwa skenario kebijakan intensifikasi lahan kebun kelapa sawit adalah penggunaan lahan terbaik kedua setelah *zero* deforestasi dilihat dari dampak ekologi terhadap jasa ekosistem. Dengan demikian, dukungan dana sawit untuk peremajaan kebun kelapa sawit rakyat dalam rangka meningkatkan produktivitas lahan harus menjadi prioritas utama.

3.3.2 Alokasi dana sawit untuk mengatasi *grace period* setelah peremajaan

Dalam menentukan pekebun yang memperoleh dana sawit, Menteri Keuangan melalui PMK No. 84/2017²² menetapkan bahwa selain rekomendasi teknis dari Direktorat Jenderal Perkebunan dan kelengkapan persyaratan dokumen penyaluran dana, juga dipertimbangkan adanya dana pendamping sebagai dana tambahan sampai pembangunan kebun selesai. Dana pendamping yang dapat berasal dari tabungan pekebun sendiri ataupun pinjaman dari lembaga keuangan tampaknya menjadi keharusan bagi pekebun untuk menyediakannya. Hal ini mengingat adanya kesenjangan antara jumlah bantuan alokasi dana sawit yang hanya Rp25 juta/ha dengan standar biaya peremajaan sebesar Rp50-Rp 60 juta/ha yang ditetapkan Kementerian Pertanian. Besaran biaya peremajaan tersebut dimaksudkan untuk memastikan hasil peremajaan menghasilkan produktivitas yang tinggi dilihat dari kualitas bibit, pemeliharaan dan pengelolaan kebun.

Untuk menutupi kekurangan dana tersebut, pemerintah menyediakan fasilitas kredit usaha rakyat (KUR) khusus bagi peremajaan sawit dengan bunga 7% per tahun dengan masa tenggang (*grace period*) selama lima tahun. Kredit khusus merupakan bagian dari program sawit rakyat (PSR) dan dimaksudkan untuk membantu pembiayaan peremajaan kelapa sawit rakyat (Sawit Indonesia 2017, Kemenko 2018).

Prasyarat penyaluran dana sawit untuk bekerja sama dengan perbankan tersebut tentu menjadi beban pekebun, terutama ketika mereka harus membayar beban bunga di *grace period* yaitu waktu-waktu awal kebun mereka belum menghasilkan, dan beban bunga di *grace period* akan dibebankan di waktu ketika kebun sudah menghasilkan sehingga beban bunganya lebih tinggi.

Agar tidak membebani pekebun, selain untuk biaya peremajaan pekebun swadaya atau plasma, dana sawit juga sebaiknya dialokasikan agar mereka dapat membayar bunga pinjaman di bank selama *grace period*. Dengan demikian sebaiknya bunga yang dibebankan kepada pekebun hanya pada periode setelah kebun menghasilkan. Untuk dapat mewujudkan hal tersebut perlu dibuat ketentuan yang jelas mengenai subsidi bunga bank selama masa *grace period*. Hal ini agar jangan sampai ketentuan yang berlaku tetap menghitung secara akumulatif bunga di masa *grace period* dan dibebankan kepada petani untuk dibayar setelah masa *grace period* berakhir. Selain itu, dana sawit tersebut juga diusulkan sebagai bantuan permodalan bagi pekebun untuk melakukan usaha-usaha yang produktif selama *grass period*. Bantuan diarahkan untuk sumber alternatif penghasilan petani, di samping bantuan permodalan produktif. Hal ini sejalan dengan apa yang dinyatakan Bronkhorst dkk. (2017) dan Sahara dkk. (2017) bahwa perlu ada alternatif pendapatan yang diberikan kepada petani swadaya dalam *grace period*.

Pemanfaatan dana sawit untuk menciptakan alternatif pendapatan petani pada *grace period* dapat disinergikan dengan program bantuan dana desa, terutama jenis kegiatan dan mata pencaharian yang sesuai dilakukan pada *grace period*, dengan bantuan teknis dari pendamping dana desa. Hal lain yang

22 Pasal 6, 7 dan 8 Peraturan Menteri Keuangan No. 84/PMK.05/2017 tentang Penggunaan Dana Peremajaan Perkebunan Kelapa Sawit Badan Layanan Umum Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit.

diusulkan sebagai opsi kebijakan adalah perlu dipertimbangkan adanya bank garansi dari dana sawit untuk kredit peremajaan sawit. Hal ini bertujuan agar bank yang memberikan kredit memiliki jaminan yang pasti sehingga kredit yang dikucurkan ke petani tidak terhambat.

Selain pengaturan di *grace period*, jangka waktu pembiayaan atau kredit dari bank atau lembaga keuangan juga harus relatif panjang yaitu minimal 25 tahun agar mencakup jangka waktu pembiayaan ketika pekebun melakukan peremajaan selanjutnya. Bank pemberi kredit dapat memberikan bank garansi untuk peremajaan kebun sawit rakyat agar petani memperoleh pendanaan yang kontinyu. Dengan memberikan akses pembiayaan jangka panjang, petani akan terdorong untuk melakukan peremajaan dan mempertahankan tingkat produksinya serta memberi peluang menambah pendapatannya. Dengan demikian, mereka cenderung untuk tidak memperluas ekspansi kebunnya dengan membuka hutan (Bronkhorst dkk, 2017).

3.3.3 Penyesuaian biaya bantuan peremajaan

Sejalan dengan PMK No. 84/2017 tentang ketentuan penerima dana sawit untuk menyediakan dana pendamping, Direktorat Jenderal perkebunan melalui Dirjen No. 29/2017 juga menyebutkan bahwa pembiayaan harus dipenuhi dari swadaya, perbankan atau sumber pendanaan lainnya. Persyaratan yang mengharuskan pekebun memenuhi kewajiban sisa biaya peremajaan dari kredit bank tentunya bisa menjadi beban.

Dengan demikian, diusulkan agar hibah dana sawit untuk peremajaan bersifat penuh sesuai standar biaya yang dibutuhkan oleh petani, yang menurut pengalaman di beberapa daerah dan hasil wawancara dengan pekebun, umumnya mencapai kisaran antara Rp30 sampai Rp40 juta/ha, sedikit lebih tinggi dari bantuan dana sawit sebesar Rp25 juta/ha atau sekitar 42% dari standar biaya peremajaan sawit menurut Dirjen Perkebunan (Rp60 juta/ha). Untuk itu, bantuan peremajaan dari dana sawit disarankan untuk ditingkatkan jumlahnya menjadi 60% dari kebutuhan standar biaya peremajaan Ditjen Perkebunan. Akan tetapi diperlukan upaya untuk memastikan kegiatan peremajaan sesuai dengan standar Dirjen Perkebunan untuk dapat memenuhi syarat penggunaan bibit bersertifikat, berkelompok dan melakukan praktik-praktik perkebunan berkelanjutan sesuai ISPO. Apabila porsi bantuan hibah peremajaan yang berasal dari dana sawit diperbesar, maka akan membuka peluang petani untuk tidak perlu terikat dengan pinjaman dari lembaga keuangan.

Penggunaan dana sawit sebagai insentif pembiayaan peremajaan untuk petani kelapa sawit diharapkan dapat meningkatkan produktivitas petani swadaya dan pada akhirnya akan membantu peningkatan pendapatan petani swadaya sehingga dapat mencegah pembukaan lahan baru dan menghindari perambahan hutan. Kondisi yang diharapkan terbentuk dengan adanya bantuan dana sawit disajikan pada Tabel 7.

3.3.4 Perbaikan kebijakan dari sisi pasokan CPO

Dari hasil wawancara mendalam dengan narasumber diketahui bahwa tujuan dasar pungutan dana sawit adalah untuk menstabilkan harga CPO yang cenderung menurun pada periode tahun 2014-2015. Penurunan harga CPO pada periode tahun tersebut sebagai akibat *oversupply* domestik CPO dan penurunan harga minyak global (lihat Bab 3.1.4). Kebijakan pungutan dana sawit diberlakukan untuk mengatasi kejatuhan harga CPO dari sisi permintaan yaitu dengan menciptakan pasar baru bagi CPO melalui pengembangan biodiesel.

Meskipun dampak kebijakan ini sempat menaikkan harga CPO, tetapi jika CPO terus dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan biodiesel yang tidak terlalu tinggi, maka dampak kebijakan dana sawit hanya efektif untuk jangka pendek, selama sisi *supply*-nya tidak dibenahi. Kebijakan dana sawit yang ditujukan semata untuk mengatasi turunnya harga CPO akibat *oversupply* harus dibarengi dengan pembenahan di sisi pasokannya. Pasokan CPO berlebih yang berakibat pada rendahnya harga CPO

Tabel 7. Kondisi yang diharapkan sebelum dan sesudah program dana sawit disalurkan

Indikator	Sebelum	Sesudah
Lahan	Tidak bersertifikat	Bersertifikat
Dana	Dengan bunga komersial	Dengan bunga bersubsidi
Bibit	Tidak bersertifikat	Bersertifikat dan berkualitas
Produksi	2-3 ton CPO/ha/thn	5-6 ton CPO/ha/thn
Ekspansi lahan	Cenderung mengekspansi hutan	Tidak mengekspansi hutan
Keberlanjutan	Belum tersertifikasi ISPO	Tersertifikasi ISPO
Bantuan <i>grace period</i>	Tidak ada sumber pendapatan pada <i>grace period</i>	Tersedia sumber pendapatan pada <i>grace period</i>

Sumber: Dimodifikasi dari sistem pembiayaan inovatif (PT GAR 2017)

mendorong pengusaha untuk melakukan efisiensi faktor produksi dengan misalnya memotong biaya pembukaan dan persiapan lahan, yang sering menjadi pemicu terjadinya kebakaran hutan dan lahan. Menurut narasumber, ada kecenderungan kebakaran hutan dan lahan terjadi pada saat harga CPO anjlok. Kondisi tersebut mengakibatkan perusahaan tidak mengalokasikan sumber daya yang ada untuk melakukan praktik-praktik pengelolaan kebun sawit yang berkelanjutan karena berkurangnya penerimaan perusahaan. Hal ini terjadi terutama pada perusahaan-perusahaan menengah yang memasok perusahaan besar.

Pembenahan di sisi pasokan dapat dilakukan melalui penerapan kebijakan penundaan sementara pemberian izin usaha baru untuk perkebunan kelapa sawit. Dengan kebijakan tersebut, produksi CPO akan berada titik tertentu agar tidak terjadi pasokan berlebih yang menyebabkan harga CPO jatuh. Pasokan CPO perlu dikurangi, karena terkait dengan sifat kelapa sawit yang harus segera diolah setelah dipanen karena memiliki daya simpan yang rendah.

Langkah awal penerapan kebijakan penundaan pemberian izin dapat dilakukan dengan memperbaiki data perkebunan kelapa sawit dan mengidentifikasi perusahaan-perusahaan yang sudah mendapat perizinan awal seperti izin lokasi dan IUP, tetapi belum melakukan penanaman, khususnya yang berasal dari pelepasan kawasan hutan dan pada lahan perusahaan yang sudah berizin tapi ditelantarkan. Lahan yang menjadi target untuk penundaan izin adalah lahan terlantar. Kondisi lahan terlantar yang sudah berizin ini berpotensi menimbulkan kebakaran hutan dan lahan, konflik lahan dan perambahan lahan oleh masyarakat. Lahan terlantar berizin ini dijadikan *land bank* (jaminan ke bank) untuk memperoleh pinjaman dengan jumlah yang lebih besar dari bank.

3.3.5 Penguatan komitmen politik dan teknis dalam penggunaan dana sawit

Peraturan pelaksanaan Undang Undang Perkebunan (39/2014) yaitu dalam Peraturan Presiden Nomor 61/2015 junto Peraturan Presiden Nomor 24/2016 menyebutkan bahwa ketentuan penggunaan dana sawit diperluas mencakup pemenuhan hasil perkebunan kelapa sawit untuk kebutuhan pangan, hilirisasi industri perkebunan kelapa sawit, serta penyediaan dan pemanfaatan bahan bakar nabati jenis biodiesel (Pasal 11 ayat 1 dan 2). Pasal ini menunjukkan adanya kepentingan untuk memberikan landasan hukum bagi kebijakan pengalokasian dana sawit untuk subsidi biodiesel. Implementasi dari ketentuan tersebut sampai saat ini adalah besarnya biaya subsidi biodiesel (81,8%) yang dialokasikan untuk empat perusahaan produsen, seperti dibahas sebelumnya (KPK 2016).

Penggunaan dana sawit yang sebagian besar hanya untuk subsidi biodiesel jelas tidak sesuai dengan amanat Undang Undang Perkebunan No 39/2014, sehingga menimbulkan pertanyaan tentang pencapaian kebijakan penghimpunan data tersebut sebagai instrumen untuk mendorong pembangunan

kelapa sawit berkelanjutan. Beberapa komponen penting sumber daya manusia, penelitian dan pengembangan, promosi, peremajaan tanaman perkebunan dan/atau sarana dan prasarana perkebunan tidak mendapat porsi dana sawit yang sepadan sehingga dukungan pada pembangunan berkelanjutan menjadi tidak optimal.

Untuk itu kebijakan yang diambil untuk penggunaan dana sawit harus mengacu sepenuhnya pada Undang-undang Perkebunan. BPDPKS beserta komite pengarah harus mengembalikan fungsi penggunaan dana sawit sesuai dengan Undang Undang Perkebunan (Kajian KPK 2016) dan memperkuat komitmen politik mereka dengan memberikan bobot lebih besar pada kegiatan-kegiatan yang lebih menyentuh masyarakat dan sertifikasi ISPO, ketika penentuan alokasi dana dilakukan.

Komite pengarah harus membuat rencana alokasi dana sawit untuk kepentingan pembangunan berkelanjutan dengan mengidentifikasi lahan prioritas perkebunan swadaya yang akan dibantu peremajaannya khususnya untuk areal perkebunan swadaya yang berbatasan dengan kawasan hutan. Dana sawit yang lebih besar perlu dialokasikan untuk mempercepat pembangunan basis data yang handal dan dapat dipercaya, yang menjadi dasar penentuan lokasi peremajaan.

Jika subsidi untuk biodiesel dari dana sawit tetap menempati porsi yang besar di tahun-tahun mendatang, seperti sudah diindikasikan di dalam diskusi sebelumnya, maka proses alokasi dana sawit untuk perusahaan produsen biodiesel harus disertai dengan analisis untuk melihat komitmen dari perusahaan atau kelompok induk perusahaan (dan juga perusahaan pemasok) terhadap prinsip berkelanjutan, khususnya pengurangan deforestasi dan degradasi hutan. Keharusan memperhatikan aspek lingkungan yang menjadi salah satu syarat dipilihnya badan usaha penyedia produsen biofuel, seperti tertuang dalam Peraturan Menteri ESDM No. 26/2015, perlu dielaborasi lebih lanjut.

Diperlukan analisis lebih rinci dengan melibatkan pandangan dari berbagai pihak tentang sejauh mana badan usaha dimaksud dan kelompoknya menjalankan kebijakan berkelanjutan (*sustainability policy*) mereka, baik untuk perusahaan pemasok, perusahaan pihak ketiga, kontraktor dan juga pemasok perkebunan rakyat. Hal ini juga mengingat saat ini sistem ISPO yang diberlakukan untuk perusahaan perkebunan yang memproduksi CPO untuk energi terbarukan sifatnya masih sukarela, sehingga perlu dipastikan bahwa perusahaan yang menerima insentif dari dana sawit mempunyai jaminan rantai pasok yang berkelanjutan dari hulu sampai hilir. PT Wilmar Nabati Indonesia, misalnya, dalam periode Oktober 2016 sampai September 2017 menerima pasokan CPO dari sekitar 9 pabrik milik Wilmar sendiri dan 90 pabrik milik perusahaan pihak ke tiga di berbagai provinsi seperti Bengkulu, Jambi, Riau dan Sumatera Selatan. Syarat pembelian CPO untuk biodiesel yang harus berasal dari perusahaan kelapa sawit dengan komitmen lingkungan yang baik disertai bukti sertifikasi dari sistem yang dipercaya dapat menjadi salah satu kriteria untuk dipertimbangkan di dalam menentukan badan usaha penerima subsidi dana sawit.

Untuk menjamin bahwa keputusan menyangkut penerima dana sawit untuk subsidi biodiesel dapat diterima luas oleh publik, maka BPDPKS dan komite pengarah perlu meningkatkan sistem transparansi dan keterbukaan informasi publik, misalnya dengan mempublikasikan secara luas melalui website bukan saja daftar badan usaha yang akan menerima dana sawit tetapi juga penjelasan tentang bagaimana keputusan diambil berdasarkan kriteria-kriteria tertentu. Begitu pula dengan hasil audit keuangan dan laporan tahunan dana perkebunan kelapa sawit secara periodik perlu dipublikasikan. Dewan pengawas terhadap BPDPKS juga harus diperkuat dengan melibatkan multipihak, yaitu tidak hanya dari Inspektorat Jenderal di masing-masing kementerian, tetapi juga dari kalangan organisasi masyarakat sipil, akademisi, asosiasi, dan pihak swasta.

4 Instrumen fiskal penggunaan lahan hutan sebagai insentif pengelolaan sawit berkelanjutan

Dalam mendorong pelaku usaha dan para pihak di dalam rantai produksi minyak sawit untuk melaksanakan praktik-praktik berkelanjutan, berbagai instrumen ekonomi dapat diterapkan sebagai insentif agar kegiatan usaha mereka berdampak positif terhadap ekosistem, lingkungan, dan sosial. Peraturan Pemerintah No. 46/2017 tentang Instrumen ekonomi lingkungan hidup mengatur beberapa instrumen ekonomi lingkungan agar pengelolaan lingkungan hidup dapat berjalan dengan efektif dan efisien, memenuhi prinsip kehati-hatian dan benar-benar mengarah pada keberlanjutan. Pendekatan instrumen ekonomi tidak saja mendorong pelaku usaha untuk menaati persyaratan lingkungan hidup, tetapi juga menghemat pengeluaran karena menggunakan praktik efisiensi dan bahkan mendapatkan insentif apabila kegiatannya memberikan dampak positif pada upaya pencegahan kerusakan dan pelestarian lingkungan hidup.

Instrumen ekonomi lingkungan hidup dapat diterapkan sebagai insentif dan/atau disinsentif dalam bentuk pengembangan sistem label ramah lingkungan, penerapan pajak, retribusi, dan subsidi lingkungan.²³

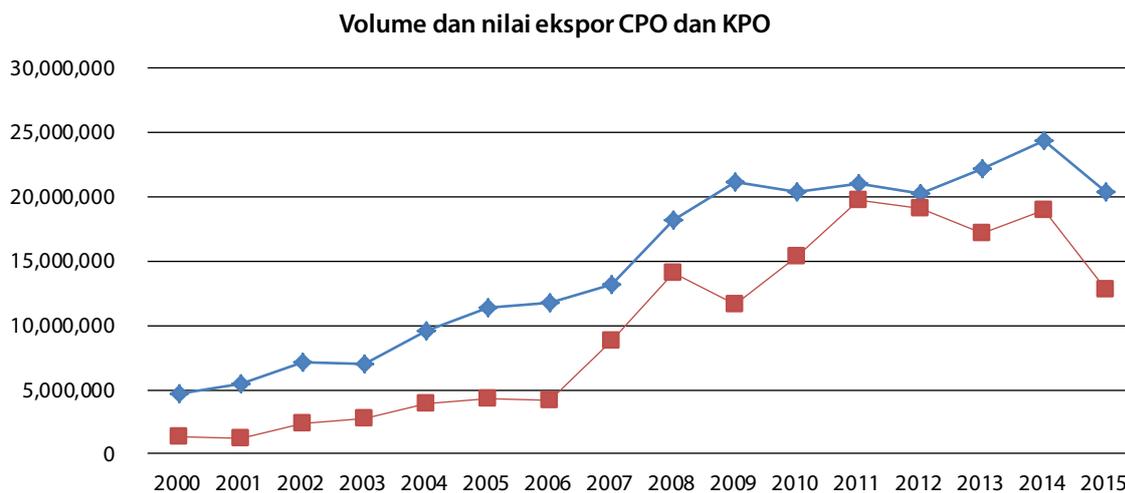
4.1 Penerimaan dan pengeluaran pemerintah terkait sektor sawit

Kelapa sawit merupakan komoditas yang memiliki kontribusi cukup besar pada pembangunan ekonomi baik tingkat nasional maupun daerah. Keberadaan perkebunan dan industri kelapa sawit mendorong pembangunan daerah terutama membuka daerah-daerah terisolasi dan menyediakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat. Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian (2016) mencatat volume ekspor dan penerimaan dari ekspor CPO dan KPO pada tahun 2000 sampai dengan 2015 sebagaimana dalam Gambar 13. Dalam 10 tahun terakhir, nilai ekspor minyak kelapa sawit CPO dan turunannya berkisar antara USD1 - 20 juta, sementara volume ekspornya berkisar antara 4 - 25 juta ton. Hal ini menjadikan minyak kelapa sawit salah satu komoditas andalan nasional.

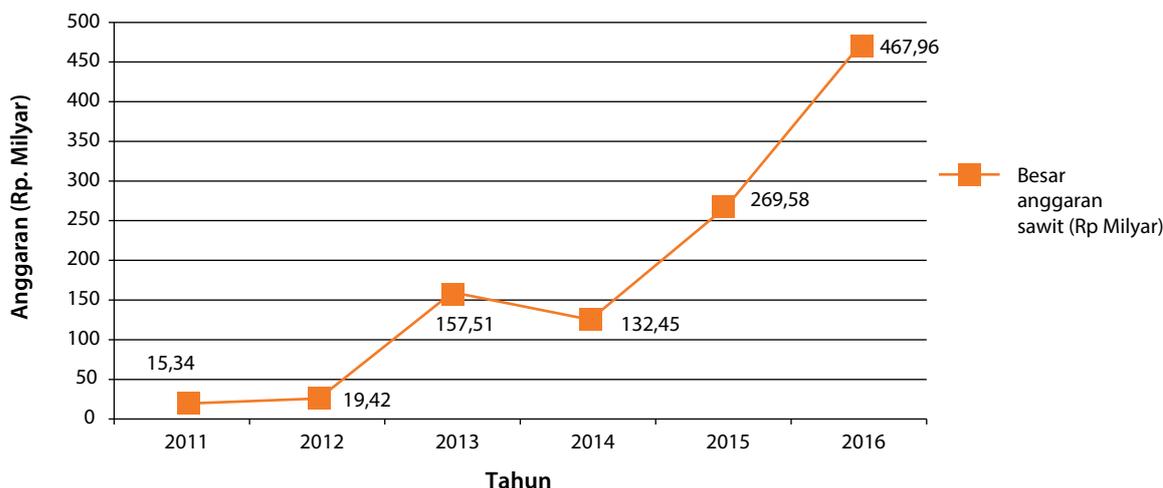
Dari sisi nilai perdagangan, nilai ekspor minyak sawit Indonesia tahun 2017 mencapai USD23 miliar atau meningkat sebesar 26% dibandingkan nilai ekspor tahun 2016 sebesar USD18,22 miliar. Nilai ekspor tahun 2017 ini merupakan nilai tertinggi yang pernah dicapai Indonesia dan berkontribusi terhadap 15,9 % dari total nilai ekspor Indonesia (Kemenko Perekonomian 2017). Penerimaan pemerintah dari sektor sawit akan diuraikan pada bab selanjutnya terkait instrumen fiskal berupa pajak dan pungutan yang dikenakan di sektor sawit.

Sementara itu, pengeluaran pemerintah terkait sektor kelapa sawit dapat dianalisis dari daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) Ditjen Perkebunan, Kementerian Pertanian, terutama program dan kegiatan yang mendukung pengembangan perkebunan kelapa sawit yang berkelanjutan. Gambar 14 menyajikan kenaikan anggaran Ditjen Perkebunan dalam rentang waktu 6 tahun dari 2011 sampai 2016.

23 Pasal 31 Peraturan Pemerintah No. 46/2017 tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan.



Gambar 13. Volume dan nilai ekspor CPO dan KPO Indonesia tahun 2000-2015



Gambar 14. Anggaran Ditjen Perkebunan Kementerian Pertanian terkait perkebunan sawit tahun 2011-2016 (Kementerian Pertanian 2017)

Anggaran sektor kelapa sawit nasional didekati dari anggaran Ditjen Perkebunan Kementerian Pertanian yang besarnya berkisar antara Rp. 50 sampai Rp. 467 milyar, yang diperuntukkan bagi berbagai program dan kegiatan terkait pengelolaan kelapa sawit seperti disajikan pada Tabel 8.

4.2 Instrumen fiskal berupa pajak dan pungutan yang dikenakan dalam perusahaan kelapa sawit

Kelapa sawit menjadi salah satu komoditas sumber devisa negara. Penerimaan dari sektor kelapa sawit terdiri dari PNBP (pendapatan negara bukan pajak) dan Pajak. PNBP sektor kelapa sawit diperoleh melalui iuran pembenihan dan Badan Layanan Umum BPDPKS. Selanjutnya penerimaan pajak dari sektor kelapa sawit berasal dari bea keluar, PBB, PPh Pasal 29/29 (Badan) dan PPh Pasal 21 (OP) serta PPN. Pembagian penerimaan negara antara pusat dan daerah sebagaimana disajikan pada Tabel 9.

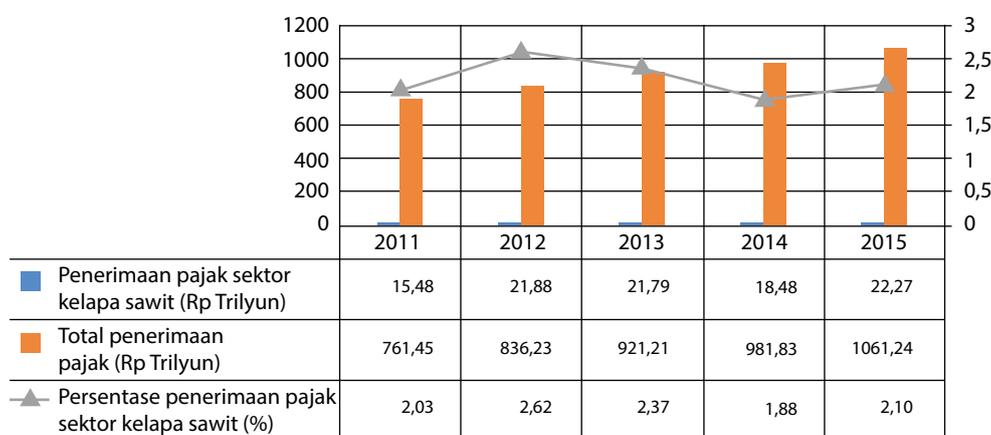
Tabel 8. Program dan kegiatan anggaran terkait kelapa sawit Ditjen Perkebunan Kementerian Pertanian (Kementerian Pertanian 2017)

No	Uraian Program dan Kegiatan
A	Program: Peningkatan produksi, produktivitas, dan mutu tanaman perkebunan berkelanjutan
B	Kegiatan:
1	Pengembangan komoditas ekspor kelapa sawit (CPO)
2	Penyediaan bahan tanaman sumber bahan bakar nabati bioenergi kelapa sawit (CPO)
3	Peningkatan produksi, produktivitas, dan mutu tanaman tahunan
	3.1 Pengembangan tanaman kelapa sawit (ha)
	3.2 Revitalisasi perkebunan (kelapa sawit, kakao, karet)
4	Pengembangan penanganan pascapanen komoditas perkebunan
	4.1 Penanganan gangguan usaha dan konflik perkebunan
	4.2 Pembinaan usaha perkebunan berkelanjutan
	4.3 Penilaian usaha perkebunan
	4.4 Penerapan standar perkebunan besar/rakyat berkelanjutan
	4.5 Peralatan penanganan pasca panen tanaman perkebunan
	4.6 Koordinasi, pembinaan, dan <i>monev</i> tanaman kegiatan pascapanen dan pembinaan usaha
5	Dukungan perlindungan perkebunan
	5.1 Pemberdayaan perangkat
	5.2 Antisipasi dampak perubahan iklim
	5.3 Penanganan organisme pengganggu tanaman perkebunan
	5.4 Koordinasi kegiatan perlindungan perkebunan
	5.5 Koordinasi, pembinaan dan <i>monev</i> kegiatan perlindungan perkebunan
6	Dukungan pengujian dan pengawasan mutu benih serta penerapan teknologi proteksi tanaman perkebunan
	6.1 Pembangunan kebun contoh, demplot, uji koleksi, dll
	6.2 Pengawasan peredaran benih
	6.3 Rakitan teknologi spesifikasi proteksi tanaman perkebunan
	6.4 Pemanfaatan agensia hayati
	6.5 Sertifikasi dan pengujian mutu benih

Pendapatan dari sektor pajak dikenakan kepada produk kelapa sawit dan turunannya diantaranya yaitu industri minyak kelapa sawit goreng dan CPO serta dari pajak perkebunan. Proses penerimaan pajak di sektor kelapa sawit berdasarkan wawancara dengan narasumber kantor pajak menyebutkan bahwa tidak ada pajak (pajak pertambahan nilai/PPN dan pajak penghasilan/PPH) dari sektor kelapa sawit yang dibayarkan langsung ke daerah, semua pajak yang dibayarkan disetor ke pemerintah pusat dan kembali ke daerah dengan mekanisme dana perimbangan. Pada skala nasional jumlah persentase penerimaan pajak sektor kelapa sawit diperbandingkan dengan total penerimaan pajak pada tahun 2011-2015 hanya berkisar antara 1,88% - 2,62% dari total penerimaan pajak (Gambar 13). Penerimaan pajak dari sektor kelapa sawit berfluktuasi dari 2011 sampai 2015. Penurunan terjadi secara signifikan pada tahun 2014 dengan kontribusi sektor kelapa sawit hanya berkisar 1,88% dari total penerimaan pajak nasional.

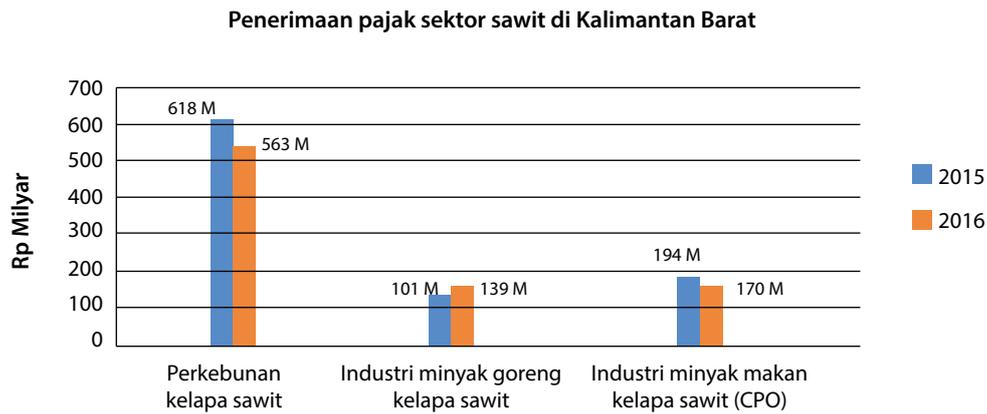
Tabel 9. Proporsi dana bagi hasil antara pemerintah pusat dan daerah dari penerimaan negara di sektor perkebunan kelapa sawit (Auriga 2017)

Sumber Penerimaan	Jenis Penerimaan	Kewenangan/Bagi Hasil	
		Pusat	Daerah
PNBP	Pembenihan	100%	
	BLU BPDPKS	100%	
Pajak	Bea keluar	100%	
	PBB	60%	40%
	PPH Psl 25/29 (Badan)	100%	
	PPh Psl 21 (OP)	80%	20%
	PPN	100%	

**Gambar 15. Penerimaan pajak sektor kelapa sawit terhadap penerimaan pajak total (Saputra 2017)**

Jika disandingkan dengan data produksi, volume dan nilai ekspor minyak kelapa sawit, maka ada hal menarik yang bisa dilihat terkait dengan tingkat kesadaran para pihak untuk membayar pajak dari usaha industri minyak sawit mereka. Data statistik sawit tahun 2015-2017 (Direktorat Jenderal Perkebunan 2016) menunjukkan terjadi peningkatan produksi dan nilai ekspor minyak kelapa sawit serta luasan kebun sawit dari tahun 2013 ke tahun 2014. Angka produksi CPO meningkat dari 26,02 juta ton menjadi 27,78 juta ton, dan demikian juga volume dan nilai ekspor minyak sawit yang meningkat dari 22,22 juta ton menjadi 24,37 juta ton dengan nilai ekspor meningkat dari USD17,14 miliar menjadi USD19 miliar. Akan tetapi peningkatan tersebut tidak diiringi oleh persentase penerimaan pajak sektor sawit yang justru persentasenya menurun dari 2,37% pada tahun 2013 menjadi 1,88% pada 2014. Penurunan persentase ini menunjukkan masih kurangnya kesadaran untuk membayar pajak.

Kontribusi yang diberikan sektor kelapa sawit pada pembangunan daerah melalui pajak PPN dan PPh langsung disetor ke pemerintah pusat. Pemerintah daerah menerima pungutan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan atau BPHTB yaitu bea atau pungutan yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan, yaitu pungutan atas diberikannya izin hak guna usaha (HGU) bagi perkebunan sawit. Pembayaran BPHTB ini diatur dalam UU No. 21 Tahun 1997 dan telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.



Gambar 16. Penerimaan pajak total dari kelapa sawit di Provinsi Kalimantan Barat (Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Provinsi Kalimantan Barat 2017)

Beberapa narasumber penelitian di daerah menyebutkan adanya beberapa pungutan yang diberlakukan oleh pemerintah daerah dari sektor sawit. Pungutan tersebut diantaranya yaitu pungutan perbaikan jalan, sumbangan pihak ke tiga yang sifatnya *voluntary*, retribusi galian C, retribusi pelabuhan, pajak kendaraan, dan alat berat. Selama ini pemerintah daerah merasa kontribusi penerimaan pajak dan pungutan dari sektor perkebunan kelapa sawit dirasakan kecil. Hal itu disebabkan tidak dipahaminya besar dana perimbangan ke daerah dari pajak dari sektor kelapa sawit.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Provinsi Kalimantan Barat menyebutkan bahwa sektor kelapa sawit memiliki kontribusi terhadap penerimaan negara. Kontribusi pajak dari kelapa sawit yang selama ini dibayarkan oleh wajib pajak di Provinsi Kalimantan Barat terdiri dari PPh 21, PPh 22, PPh 22 impor, PPh 23, PPh 25 atau 29, PPh 26, PPh final, PPh minyak bumi, PPh gas alam (CPO), PPN dalam negeri, PPh impor, PBB perkebunan, PBB kehutanan (tambahan untuk perkebunan kelapa sawit) dan PBB pertambangan (tambahan untuk perkebunan kelapa sawit). Wajib pajak untuk kelapa sawit diantaranya adalah perusahaan yang sudah berbadan hukum dan memiliki NPWP. Terdapat perbedaan ketentuan untuk masing-masing jenis pajak yang dibayarkan. Pembayaran pajak dikenakan pada perusahaan kelapa sawit hanya berdasarkan laporan SPT wajib pajak. Gambar 16 menyajikan penerimaan pajak untuk sektor kelapa sawit di Provinsi Kalimantan Barat.

Penerimaan pajak untuk kelapa sawit diperoleh dari 7.766 perusahaan di Provinsi Kalimantan Barat, yang terdiri dari industri minyak goreng kelapa sawit, industri minyak makan kelapa sawit, dan perkebunan. Gambar 16 menunjukkan kenaikan penerimaan pajak yang berasal dari industri minyak goreng kelapa sawit dari tahun 2015 ke 2016. Kenaikan penerimaan pajak industri minyak goreng kelapa sawit dari Rp. 100.670.277.264 menjadi Rp. 138.958.443.934 pada tahun 2016, tidak diikuti oleh penerimaan pajak dari industri minyak makan kelapa sawit dan perkebunan. Penerimaan pajak dari kedua jenis usaha tersebut mengalami penurunan dari tahun 2015-2016. Secara lebih detail penerimaan pajak untuk tiap jenis pajak di sektor kelapa sawit Provinsi Kalimantan Barat dapat digambarkan pada Tabel 10.

Pajak bumi dan bangunan yang dikenakan untuk sawit merupakan pajak bumi dan bangunan perkebunan. Tata cara pengenaan pajak bumi dan bangunan sektor perkebunan tercantum dalam Peraturan Direktur Jenderal Pajak No. Per-31/PJ/2014 tentang Tata Cara Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perkebunan. Berdasarkan Perdirjen tersebut PBB perkebunan merupakan pajak bumi dan bangunan yang dikenakan atas bumi dan/atau bangunan yang berada di dalam kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan. Kegiatan usaha perkebunan yang dimaksud merupakan usaha budidaya tanaman perkebunan yang diberikan izin usaha perkebunan untuk budidaya (IUP-B)

Tabel 10. Penerimaan pajak per jenis untuk sektor kelapa sawit di Kalimantan Barat

No	Jenis Pajak	Wajib Pajak					
		Perkebunan kelapa sawit		Industri minyak goreng kelapa sawit		Industri minyak makan kelapa sawit (CPO)	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016
1	PBB	73.650.724.544	116.625.774.848	8.072.092.908	8.878.303.481	28.510.805.756	31.298.102.189
	PPB Kehutanan	89.410.096					
	PBB Pertambangan	89.000.978	120.000.794				
	PBB lainnya		1.087.995.820				
2	PPh 25 atau PPh 29	56.545.479.801	12.897.971.045	9.911.474.112	8.399.755.098	24.532.074.062	24,439,175,487
3	PPh 26	15.776.515.171	16.472.218.841	1.344.960.000	2.586.880.959	2.905.760.046	2,024,911,709
4	PPn	108.807.918.773	190.734.535.962	60.031.481.550	66.698.094.775	43.046.053.343	44,401,772,009

Sumber: Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Provinsi Kalimantan Barat (2017)

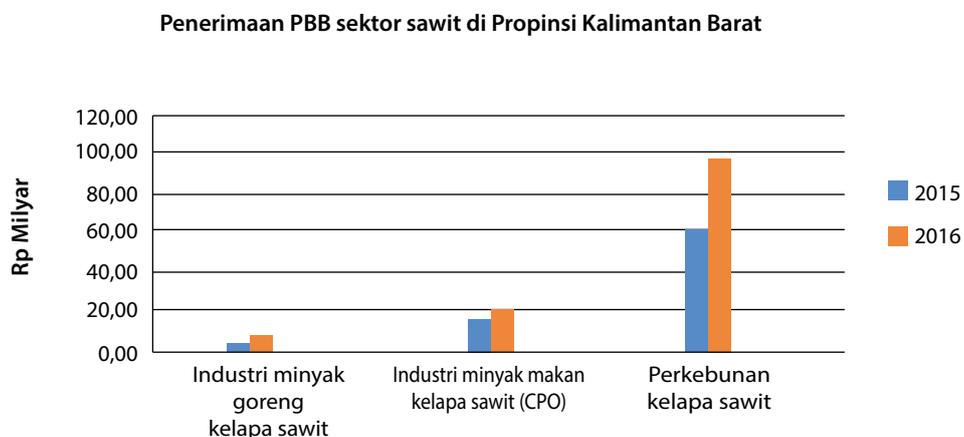
dan usaha budidaya tanaman perkebunan yang terintegrasi dengan usaha pengolahan hasil perkebunan yang diberikan izin usaha perkebunan (IUP). Pada pasal 3 disebutkan bahwa areal yang dikenakan PBB perkebunan meliputi areal produktif, areal belum produktif, areal tidak produktif, areal pengaman dan areal emplasemen. Sedangkan areal yang tidak dikenakan PBB perkebunan masuk dalam kategori areal lainnya. Pajak bumi dan bangunan (PBB) dibayarkan berdasarkan nilai yang ditetapkan oleh kantor pajak, yang terdiri dari luas, umur tanaman, dan produktivitas.

Penerimaan pajak bumi dan bangunan sektor perkebunan di Provinsi Kalimantan Barat diperoleh dari industri minyak goreng, CPO, dan perkebunan kelapa sawit. Gambar 17 menunjukkan bahwa penerimaan PBB pada tahun 2015 dan 2016 paling besar diterima dari perkebunan kelapa sawit dan diikuti oleh PBB kehutanan, CPO, dan industri minyak goreng. Penerimaan PBB dari tahun 2015 hingga tahun 2016 untuk industri kelapa sawit mengalami sedikit peningkatan sekitar 9,7%. Peningkatan yang cukup tinggi diterima dari PBB perkebunan kelapa sawit yaitu sekitar 58,34% dari tahun 2015.

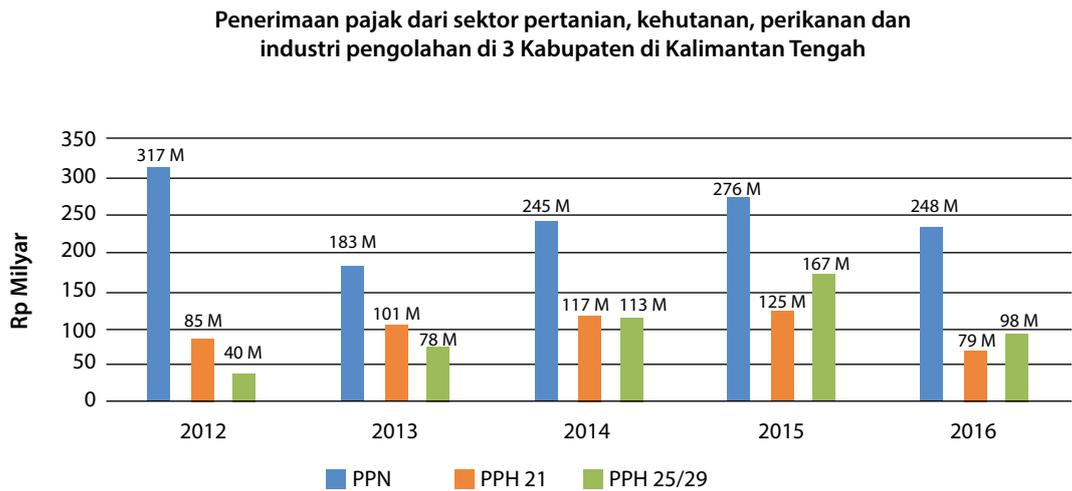
Gambaran penerimaan pajak dari sektor kelapa sawit di Provinsi Kalimantan Barat berbeda dengan kondisi penerimaan pajak di tiga kabupaten di Provinsi Kalimantan Tengah, yaitu di Kabupaten Kotawaringin Timur, Katingan dan Seruyan. Pada tahun 2016, penerimaan pajak PPN, PPh 21, dan PPh 25/29 yang berasal dari sektor kelapa sawit di tiga Kabupaten tersebut mengalami penurunan dari tahun 2015 (Gambar 18).

Pada kurun waktu 5 tahun sejak tahun 2012 hingga 2016, penerimaan pajak sektor kelapa sawit di Kabupaten Kotawaringin Timur, Katingan dan Seruyan yang berasal dari PPN, PPh 21 dan PPh 25 berfluktuatif. Penerimaan terbesar diperoleh dari PPN yang dikenakan pada penyerahan barang hasil pertanian, perkebunan dan kehutanan. Posisi ke dua terbesar yaitu berasal dari PPh 21 dan terkecil berasal dari PPh 25/29. Sementara itu penerimaan terbesar dari PBB di tiga kabupaten berasal dari sektor perkebunan dan penerimaan PBB terkecil berasal dari sektor pertambangan dan migas (Gambar 19). Hal tersebut menunjukkan bahwa sektor perkebunan memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap penerimaan negara pada sektor berbasis lahan di Provinsi Kalimantan Tengah.

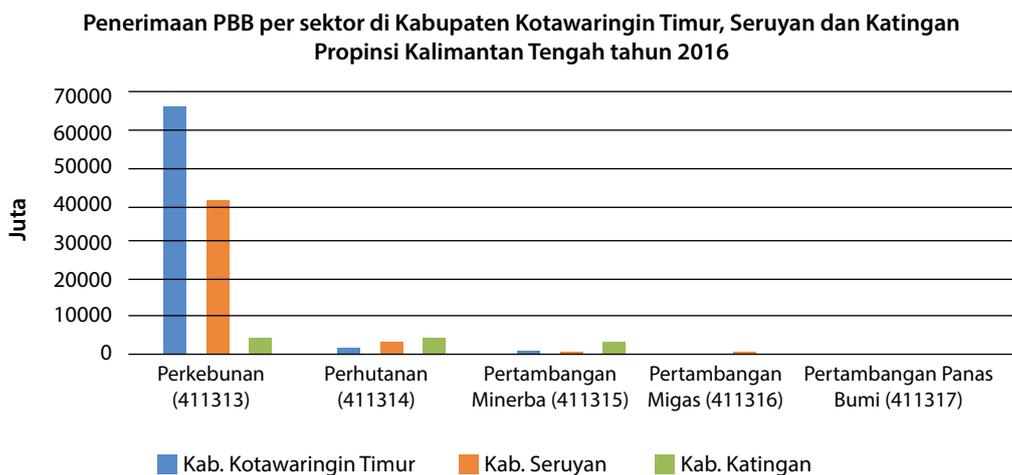
Kantor Pelayanan Pajak Pratama Palangkaraya mencatat penerimaan PBB sektor perkebunan yang meliputi wilayah Kabupaten Kapuas, Pulang Pisau dan Gunung Mas di Kalimantan Tengah pada 5 tahun terakhir (Gambar 20). Penerimaan PBB dari sektor perkebunan sawit cenderung meningkat dari tahun 2013 sampai 2017. Hal ini menggambarkan bahwa pengusaha kelapa sawit di Kalimantan Tengah semakin meluas yang digambarkan dari meningkatnya penerimaan PBB dari sektor perkebunan kelapa sawit.



Gambar 17. Penerimaan PBB sektor kelapa sawit di Provinsi Kalimantan Barat (Kantor Wilayah Direktorat Pajak Provinsi Kalimantan Barat 2017)



Gambar 18. Penerimaan pajak PPN, PPh 21 dan PPh 25/29 dari sektor pertanian, kehutanan, perikanan dan industri pengolahan di Kabupaten Kotawaringin Timur, Katingan dan Seruyan (Kantor Pelayanan Pajak Pratama Sampit 2017)

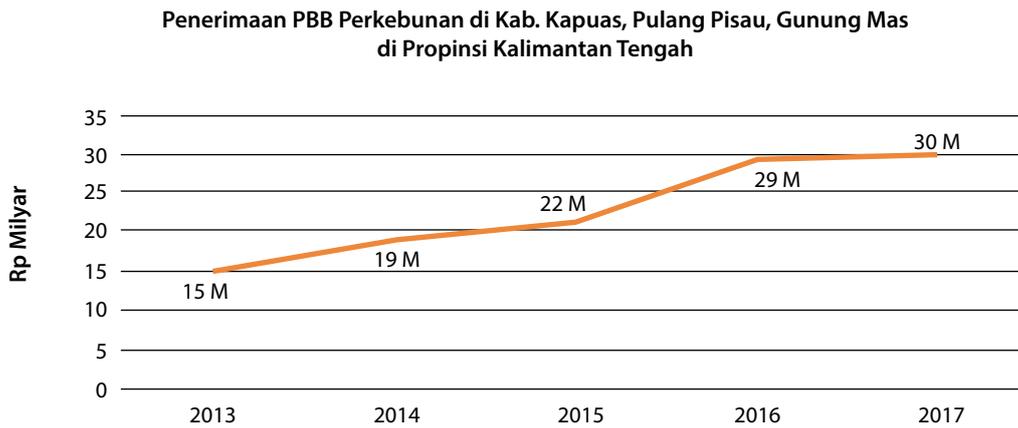


Gambar 19. Penerimaan PBB per sektor di Kabupaten Kotawaringin Timur, Seruyan dan Katingan tahun 2016 (Kantor Pelayanan Pajak Pratama Sampit 2017)

4.3 Standar pengembangan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan ISPO dan lainnya

Pembangunan perkebunan secara berkelanjutan sangat diperlukan untuk mendukung peningkatan perekonomian. Selain berkontribusi positif dan signifikan terhadap pembangunan ekonomi, perluasan perkebunan kelapa sawit skala besar dianggap sebagian pihak berdampak negatif terhadap lingkungan, menjadi penyebab hilangnya keanekaragaman hayati, mengancam keberadaan hutan tropis dan menyebabkan perubahan iklim, dan minyak sawit yang dihasilkannya juga dianggap tidak baik untuk kesehatan (Brown dan Jacobson dkk. 2005, Hidayat 2016).

Dalam rangka membangun perkebunan kelapa sawit berkelanjutan sebagai bagian dari pembangunan ekonomi, sekaligus juga menghadapi tantangan isu-isu lingkungan dan sosial, sejak tahun 2011 pemerintah mengeluarkan pedoman perkebunan kelapa sawit berkelanjutan (ISPO) melalui Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/2011. ISPO berisi prinsip dan kriteria yang wajib diikuti oleh perusahaan



Gambar 20. Penerimaan PBB perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Kapuas, Pulang Pisau dan Gunung Mas (Kantor Pelayanan Pajak Pratama Palangkaraya 2017)

perkebunan dan industri pengolahan, dan saat ini masih diberlakukan sukarela bagi perkebunan rakyat dan plasma, serta perusahaan yang memproduksi minyak kelapa sawit untuk energi terbarukan. Peraturan tentang ISPO mengalami penyempurnaan dengan keluarnya Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/Permentan/OT.140/2015 tentang Sistem Sertifikasi Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (*Indonesian Sustainable Palm Oil Certification System/ISPO*), yang memasukkan beberapa prinsip dan kriteria baru di dalamnya, termasuk perlindungan terhadap pemanfaatan hutan alam primer dan lahan gambut, sesuai Instruksi Presiden No. 10/2011. Sebagai salah satu syarat terwujudnya pengelolaan perkebunan secara lestari, sertifikasi ISPO hanya memungkinkan bagi pemilik perkebunan yang lahannya memiliki legalitas lahan (HGU).

Selain ISPO, terdapat beragam sistem sertifikasi lainnya yakni *Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO)*, *International Sustainable Carbon Certification (ISCC)* dan *Sustainable Agriculture Network (SAN)*, yang banyak diadopsi oleh perusahaan perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Berbeda dengan ISPO, sistem RSPO, ISCC dan SAN berbasis pasar dan bersifat sukarela. Perbedaan dari berbagai skema sertifikasi tersebut dapat dilihat lebih lengkap pada Yaap dan Paoli (2014).

Penerapan ISPO dan RSPO khususnya, bertujuan untuk menekan berkurangnya tutupan hutan di mana kedua sistem mensyaratkan identifikasi stok karbon sebelum melakukan pembukaan lahan yang bertujuan untuk menurunkan emisi gas rumah kaca pada pembukaan perkebunan (Suharto dkk. 2015). RSPO merupakan respons internasional untuk menanggapi masalah sosial dan lingkungan di negara-negara produsen yang bersifat sukarela, dan diprakarsai oleh pihak industri dan masyarakat sipil yang bertujuan untuk mempromosikan produksi dan penggunaan minyak kelapa sawit berkelanjutan (Angelika 2015). Tabel 11 menyajikan perbedaan antara sistem sertifikasi antara RSPO dan ISPO.

Dari tabel 11 diketahui bahwa ISPO belum memberikan insentif bagi pelaku usaha perkebunan yang telah menerapkan standar-standar ISPO. Berbeda dengan RSPO yang telah memberikan insentif berupa harga premium bagi komoditas minyak sawit yang telah bersertifikat RSPO.

4.4 Sanksi bagi yang tidak menerapkan ISPO

Penerapan sistem sertifikasi ISPO perlu dibarengi dengan upaya monitoring dan evaluasi untuk melihat sejauh mana perusahaan perkebunan dan pelaku usaha lainnya memenuhi prinsip-prinsip keberlanjutan dalam menjalankan usahanya. Hasil monitoring dan evaluasi menjadi bahan pengambilan keputusan tentang sanksi dan juga pemberian penghargaan. Pasal 3 Peraturan Menteri Pertanian No. 11/2015 mengatur penerapan sanksi bagi perusahaan perkebunan terutama yang masuk dalam kategori kelas I,

Tabel 11. RSPO dan ISPO

No	Kriteria	RSPO	ISPO
1	Dasar hukum	Inisiatif RSPO merupakan kesepakatan anggota dimana keanggotaannya bersifat sukarela.	Regulasi teknis yang ditetapkan oleh pemerintah, yakni Peraturan Menteri Pertanian No. 19/Permentan/OT/140/3/2011 tentang Pedoman Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (ISPO) yang diperbaharui oleh Peraturan Menteri Pertanian No. 11/2015.
2	Sifat	Penerapan standarnya bersifat wajib bagi anggotanya.	Penerapan standar bersifat wajib bagi perusahaan perkebunan yang melakukan usaha budidaya perkebunan terintegrasi dengan usaha pengolahan, perusahaan yang melakukan usaha budidaya perkebunan saja, dan perusahaan perkebunan yang melakukan usaha pengolahan hasil perkebunan. Penerapan bersifat sukarela bagi usaha kebun plasma, usaha kebun swadaya dan perusahaan perkebunan yang memproduksi minyak kelapa sawit untuk energi terbarukan.
3	Standar penilaian	Standar penilaian yang digunakan adalah <i>National Interpretation, RSPO Principles and Criteria (P&C) for Sustainable Palm Oil Production, Republic of Indonesia-RSPO 2013</i> yang terdiri dari 8 prinsip, 43 kriteria dan 139 indikator.	Mengacu pada Peraturan Menteri Pertanian No. 11/Permentan/OT.140/3/2015 tentang Sistem Sertifikasi Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia dan Lampirannya.
4	Badan akreditasi/pengakuan lembaga sertifikasi	Badan akreditasi yang melakukan penilaian akreditasi telah mendapatkan akreditasi dari Komite akreditasi Nasional (KAN) terlebih dahulu. Sejak tahun 2012 telah melakukan kerjasama dengan Accreditation Services International (ASI). Lembaga sertifikasi harus diakreditasi oleh badan akreditasi nasional atau internasional.	Badan akreditasi yang melakukan penilaian akreditasi telah mendapatkan akreditasi dari Komite Akreditasi Nasional (KAN) terlebih dahulu.
5	Unit sertifikasi	Unit sertifikasinya adalah pabrik beserta kebunnya sendiri serta kebun pemasok TBS lainnya seperti petani plasma, petani swadaya, dan kebun tanpa pabrik. Petani swadaya disertifikasi melalui sistem sertifikasi berkelompok (<i>group certification system</i>) yang mana kelompoknya bersifat legal.	Unit sertifikasinya yaitu perusahaan perkebunan yang melakukan usaha budidaya terintegrasi dengan usaha pengolahan, perusahaan perkebunan yang melakukan usaha budidaya, perusahaan perkebunan yang melakukan usaha pengolahan hasil perkebunan, usaha kebun plasma, usaha kebun swadaya, dan minyak kelapa sawit untuk energi terbarukan. Setiap unit sertifikasi merupakan badan hukum tersendiri.
6	Insentif	Sebagian diberikan harga premium.	Belum ada insentif bagi perusahaan atau petani yang memiliki ISPO.

Sumber: Suharto dkk (2015)

kelas II, atau kelas III; sesuai hasil penilaian usaha perkebunan (PUP) yang dilakukan oleh dinas perkebunan provinsi dan kabupaten. Bagi perusahaan-perusahaan dengan kategori tersebut yang terintegrasi dengan usaha pengolahan dan sedang dalam proses penyelesaian hak atas tanah diwajibkan untuk mengajukan pendaftaran permohonan ISPO sampai batas waktu yang ditetapkan dalam peraturan tersebut, yakni 18 September 2015.

Perusahaan-perusahaan yang tidak mematuhi ketentuan tersebut dikenakan sanksi dalam bentuk peringatan dan penurunan kelas kebun menjadi kelas IV, yang ditetapkan bupati atau gubernur sesuai dengan kewenangannya. Setelah dilakukan penilaian kembali melalui proses PUP dan apabila kelas kebunnya memenuhi syarat minimal yakni kelas III, maka perusahaan bersangkutan diberikan kesempatan kembali untuk mengajukan permohonan sertifikasi ISPO. Sanksi berupa pencabutan IUP akan dikenakan jika perusahaan-perusahaan tersebut belum juga mengajukan permohonan izin setelah diberikan peringatan sebanyak tiga kali dengan selang waktu empat bulan. Jika merujuk pada jangka waktu yang ditetapkan dalam peraturan tersebut, maka perusahaan yang telah ditetapkan kelas kebunnya dan layak untuk mengajukan permohonan sertifikasi ISPO sudah harus mengajukan permohonan paling lambat pada 18 September 2016. Perusahaan-perusahaan lainnya yang harus dinilai kembali PUP-nya oleh dinas perkebunan daerah maka tenggat waktunya akan berbeda-beda tergantung pada proses PUP dan penetapan kelas kebun oleh bupati atau gubernur.

Dalam sistem ISPO, sanksi tidak hanya dikenakan pada perusahaan saja tetapi juga pada pejabat pemberi izin usaha perkebunan dan penetap kelas kebun, pekebun, lembaga sertifikasi, lembaga konsultan dan auditor ISPO. Pasal 10, misalnya, mengatur hubungan koordinasi antara Menteri Pertanian dengan Menteri Dalam Negeri dalam penerapan sanksi. Menteri Pertanian melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penerapan sanksi penurunan kelas kebun dan pencabutan izin usaha oleh gubernur atau bupati. Jika sanksi tersebut tidak dijalankan, maka Menteri Pertanian dapat mengusulkan kepada Menteri Dalam Negeri untuk memberikan sanksi kepada pejabat penetap kelas kebun dan pemberi izin usaha perkebunan. Sementara tidak dijelaskan di dalam peraturan tersebut tentang bentuk sanksi yang diberikan kepada pejabat tersebut jika tetap tidak patuh, Menteri Pertanian akan mengambil alih wewenang untuk menetapkan kelas kebun dan pencabutan izin.

Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber, sejauh ini belum ada perusahaan yang dicabut izinnya, tetapi sanksi penurunan kelas perusahaan sudah pernah dilaksanakan. Belum adanya perusahaan yang dicabut dan sedikitnya jumlah perusahaan yang dikenai sanksi penurunan kelas kebun kemungkinan terjadi karena adanya pertimbangan pengambil keputusan di daerah untuk memberikan pembinaan terhadap perusahaan yang umumnya berada pada tahap kesiapan yang berbeda-beda. Selain itu, dipertimbangkan juga adanya kontribusi ekonomi yang diberikan perusahaan seperti peran mereka di dalam menggerakkan ekonomi daerah, membuka wilayah terisolasi, menyediakan tenaga kerja, fasilitas sosial dan umum, serta kepentingan untuk mempertahankan iklim investasi di daerah.

4.5 Opsi-opsi kebijakan insentif untuk pengelolaan kelapa sawit berkelanjutan

Untuk mendorong para pelaku usaha di bidang perkebunan kelapa sawit menerapkan prinsip dan praktik berkelanjutan, termasuk dalam upaya mengurangi laju deforestasi dan degradasi hutan, berikut ini dibahas: a) kebijakan insentif untuk penerapan ISPO, b) kebijakan fiskal penggunaan lahan untuk perkebunan kelapa sawit, dan c) kebijakan insentif pengelolaan areal dengan nilai konservasi tinggi.

4.5.1 Kebijakan insentif untuk penerapan ISPO

Seperti dijelaskan sebelumnya, perusahaan perkebunan dan industri pengolahan yang tidak memenuhi prinsip dan kriteria ISPO, termasuk perusahaan yang tidak mengajukan permohonan sertifikasi ISPO, akan dikenakan sanksi berupa peringatan, penurunan kelas kebun hingga pencabutan izin. Kementerian Pertanian pernah menetapkan target bahwa pada tahun 2020 sekitar 80% dari perkebunan kelapa sawit telah tersertifikasi.²⁴ Proses sertifikasi ISPO tampaknya perlu dipercepat mengingat tuntutan dari pasar akan produk minyak sawit yang berkelanjutan juga semakin meningkat. *Amsterdam Declaration*, misalnya, yang merupakan deklarasi negara-negara di Eropa untuk menghentikan deforestasi dari

24 GAPKI 2016. Sawit Indonesia Terbukti Makin Berkelanjutan. <https://gapki.id/news/1645/sawit-indonesia-terbukti-makin-berkelanjutan>

rantai pasokan komoditas pertanian, termasuk minyak sawit, sudah menetapkan 2020 sebagai batas waktu, yang setelah itu hanya minyak sawit yang berasal dari 100% sumber berkelanjutan yang boleh diimpor ke negara-negara mereka. Dengan demikian, pada tahun 2020, produk sawit ekspor dari Indonesia wajib bersertifikat ISPO, baik perusahaan maupun perkebunan rakyat.²⁵

Dengan penerapan ISPO diharapkan dapat meminimalisir khususnya dampak lingkungan yang muncul dari sejak kegiatan pembukaan lahan, penanaman sampai pada tahap pemanenan dan pengolahan hasil minyak sawit. Aspek-aspek lingkungan yang relevan dengan upaya pengurangan deforestasi dan degradasi hutan khususnya termuat pada prinsip dan kriteria legalitas usaha perkebunan (Prinsip 1) yang mengatur ketentuan tentang pemilihan lokasi perkebunan, yakni tentang dari mana lahan usaha perkebunan diperoleh (dari kawasan hutan atau APL) dan sejauh mana kesesuaian lokasinya dengan rencana tata ruang. Selain itu, dalam hal manajemen perkebunan dan penerapan teknis budidaya dan pengolahan hasil, Prinsip 2 juga memberikan panduan tentang cara-cara pembukaan lahan dan penanaman pada lahan gambut. Prinsip 3 dan Prinsip 4 mengatur tentang perlindungan terhadap pemanfaatan hutan alam primer dan lahan gambut serta pengelolaan dan pemantauan lingkungan.

Jika melihat perkembangannya, dalam 6 tahun penerapan ISPO masih banyak ditemui kendala dan perlu banyak perbaikan di dalam sistem dan implementasinya (Nanggara dkk. 2017), sekalipun tentunya kita juga harus melihat bahwa jumlah perusahaan yang mengikuti proses sertifikasi dan memperoleh sertifikat ISPO semakin meningkat. Untuk mendorong percepatan proses sertifikasi ISPO dan yang lebih penting menerapkan dengan sungguh-sungguh prinsip-prinsip perkebunan kelapa sawit berkelanjutan, perlu adanya kebijakan insentif finansial bagi pelaku usaha. Diakui bahwa hingga saat ini belum ada insentif yang signifikan bagi pelaku usaha yang sudah memperoleh sertifikat ISPO misalnya dalam bentuk harga premium dari CPO yang dijualnya. Insentif finansial atau insentif ekonomi lainnya juga belum ada dan belum diatur dalam ISPO. Padahal, insentif finansial dapat dirancang untuk dapat merubah motivasi dan perilaku masyarakat (Stiglitz 2000, Tietenberg 2004, Barde 2000, Suparmoko 2000) agar berinisiatif atau beraksi lebih mengarah ke pelestarian lingkungan.

Berdasarkan hasil wawancara mendalam dengan narasumber, telah teridentifikasi jenis insentif yang dibutuhkan untuk mempercepat penerapan ISPO:

1. *Insentif pasar*, yang berupa (a) harga premium yakni harga CPO yang dihasilkan dari hasil sertifikasi ISPO lebih tinggi dari harga standar yang berasal dari sumber yang bersertifikat ISPO, dan (b) jaminan pasar yang memudahkan penjual untuk memasarkan hasil TBS dan CPO serta produk turunannya kepada konsumen antara atau konsumen akhir. Dalam memperluas pasar, diharapkan bahwa pemerintah bisa berperan besar dalam memperjuangkan industri minyak sawit nasional di dunia internasional dengan mengamankan pasar CPO agar ada pengakuan produk CPO bersertifikat ISPO mempunyai kedudukan yang sama atau bahkan lebih tinggi dari produk minyak nabati lainnya.
2. *Kepastian hukum* dalam melakukan kegiatan operasional di lapangan terkait dengan status area perkebunan. Insentif berupa jaminan kepastian untuk berusaha sangat penting. Area perkebunan yang telah dinyatakan clear dan bahkan sudah mendapatkan izin usaha jangan sampai di kemudian hari area tersebut ditetapkan menjadi area yang tidak dapat diusahakan lagi. Perlu koordinasi dengan unit kerja atau kementerian lain dalam proses penetapan kebijakan di suatu wilayah.

Untuk menciptakan insentif pasar bagi produk CPO Indonesia, maka penting untuk melihat sejauh mana ISPO dapat meyakinkan konsumen dan investor tentang kredibilitas sistem ini atas klaimnya terhadap pemenuhan prinsip-prinsip keberlanjutan dari produksi minyak sawit. Rival dkk. (2016) menyatakan bahwa konsumen akan mempunyai keinginan untuk membayar lebih tinggi sebuah produk jika paham asal usul produk tersebut. Keberhasilan sebuah skema sertifikasi sangat tergantung pada kemampuan dari para pihak untuk memperoleh harga premium untuk menutupi biaya yang muncul.

25 Berdasarkan wawancara dengan Ketua Sekretariat ISPO.

Untuk memperoleh kredibilitas di depan publik, skema sertifikasi harus didasarkan pada bukti-bukti ilmiah yang kuat dan handal.

Saat ini Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian tengah memimpin sebuah proses multipihak untuk memperkuat ISPO baik menyangkut kelembagaan, standar, prinsip dan kriteria maupun mekanisme pengambilan keputusan sertifikasi, dalam rangka meningkatkan kredibilitas sistem agar ISPO bisa lebih luas diterima. Penguatan dilakukan dengan mengadopsi praktik-praktik terbaik dalam pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang diterima dari sisi lingkungan dan sosial dan dengan tetap menyesuaikan dengan peraturan perundangan yang berlaku. Sistem ISPO yang baru juga dirancang dengan dasar hukum peraturan presiden dan tidak lagi pada tingkat peraturan Menteri Pertanian untuk meningkatkan kepatuhan pelaku usaha. Sifat pemberlakuannya juga berbeda dari standar sebelumnya yang wajib hanya bagi perusahaan saja. Dengan standar yang baru nantinya ISPO bersifat mandatori untuk semua pelaku usaha, baik perusahaan maupun petani plasma dan swadaya, dengan pertimbangan bahwa produk hasil TBS petani juga akan menjadi bagian dari mata rantai pasokan pabrik pengolahan minyak sawit.

Salah satu aspek penting yang muncul dari proses penguatan standar tersebut adalah adanya komitmen dan mekanisme yang jelas tentang pemberian insentif pembiayaan bagi petani swadaya dalam proses sertifikasi ISPO, yang salah satu sumber dananya adalah dari dana sawit yang dikelola BDPKPS (seperti di bahas pada bagian awal *paper* ini).

Dalam menciptakan insentif dan agar implementasi standar bisa berjalan, perlu dibangun sinergi antara standar ISPO dengan berbagai kebijakan lain yang terkait seperti: kebijakan penundaan dan penyempurnaan tata kelola pemberian izin baru hutan alam primer dan lahan gambut, kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan, kebijakan satu peta, kebijakan restorasi gambut dan pemanfaatan lahan gambut dan kebijakan pengembangan bioenergi/biodiesel. Beberapa upaya yang perlu dilakukan untuk menyelaraskan antara kebijakan ISPO dengan kebijakan lainnya yang terkait (Tabel 12).

4.5.2 Kebijakan fiskal penggunaan lahan hutan untuk perkebunan kelapa sawit

Untuk mengendalikan perluasan perkebunan kelapa sawit ke dalam hutan dan mengurangi laju konversi hutan, instrumen fiskal dapat diterapkan untuk mengatur penggunaan lahan yang diperuntukkan bagi perkebunan. Dalam tulisan ini diusulkan beberapa opsi kebijakan terkait hal di atas, yaitu: i) Penetapan PNBP pelepasan kawasan hutan, ii) Penetapan PNBP sewa pakai kawasan hutan untuk perkebunan dan iii) Transfer fiskal ke daerah dari sektor perkebunan kelapa sawit.

Penetapan PNBP pelepasan kawasan hutan

Penyediaan lahan yang berasal dari kawasan hutan untuk perkebunan dapat dilakukan melalui mekanisme perubahan peruntukan kawasan hutan yang terdiri atas:

- a. pelepasan kawasan hutan, jika areal yang dimohon berasal dari hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK);
- b. tukar menukar kawasan hutan (TMKH), jika areal yang dimohon berasal dari hutan produksi terbatas (HPT)/hutan produksi tetap (HP) dengan lahan pengganti dari areal penggunaan lain (APL)/HPK.

Dalam pelepasan kawasan hutan dan tukar menukar ini, tidak ada pungutan berupa PNBP yang harus dibayarkan per luasan area yang dilepas. Berbeda halnya dengan mekanisme pinjam pakai kawasan hutan, yang juga mengatur penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di

Tabel 12. Kebijakan terkait ISPO dan upaya penyelesaiannya

No	Kebijakan yang Terkait ISPO	Upaya Penyelesaian dengan Kebijakan ISPO
1	Kebijakan penundaan dan penyempurnaan tata kelola pemberian izin baru hutan alam primer dan lahan gambut (Instruksi Presiden No. 6/2017)	<ul style="list-style-type: none"> • Proses verifikasi dan penentuan peta indikatif penundaan pemberian izin baru dilakukan secara transparan dan melibatkan para pihak • Proses sosialisasi perlu lebih intensif • Perlu konsistensi kebijakan antar direktorat teknis di KLHK terkait status area perkebunan • Proses penyampaian data dan informasi harus lebih terstruktur
2	Pencegahan kebakaran hutan dan lahan (Instruksi Presiden No. 11/2015)	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan pemahaman dan wawasan para pihak pengelola kebun kelapa sawit akan teknik pembukaan lahan tanpa bakar • Sosialisasi aturan pencegahan kebakaran hutan dan lahan kepada seluruh pihak • Sosialisasi sanksi atas kebakaran hutan dan lahan • Internalisasi penilaian kinerja daerah terkait kasus kebakaran hutan dan lahan
3	Percepatan pelaksanaan kebijakan satu peta (Peraturan Presiden No. 9/2016)	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan sinergitas antar kementerian dalam menyediakan data untuk menyusun kebijakan satu peta • Sosialisasi kebijakan satu peta kepada para pihak pengelola kebun kelapa sawit • Peningkatan pemahaman akan kebijakan satu peta dari seluruh pihak pengelola kebun kelapa sawit
4	Perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut (Peraturan Pemerintah No. 57/2016)	<ul style="list-style-type: none"> • Pelibatan para pihak secara aktif dan transparan dalam penyusunan regulasi perlindungan lahan gambut • Sosialisasi peraturan perlindungan lahan gambut kepada para pihak pengelola kebun kelapa sawit • Internalisasi kepentingan ekonomi dan ekologi dalam kebijakan restorasi lahan gambut • Peningkatan pemahaman para pihak pengelola kebun kelapa sawit atas teknik perlindungan lahan gambut
5	Kebijakan energi nasional dan pengembangan bioenergi (Peraturan Pemerintah No. 79/2014)	<ul style="list-style-type: none"> • Memastikan bahwa alokasi CPO untuk pengembangan biodiesel tidak akan menambah ekspansi kebun kelapa sawit ke dalam kawasan hutan • Penyaluran insentif biodiesel hanya untuk perusahaan-perusahaan yang sudah tersertifikasi ISPO dan diverifikasi oleh sertifikasi internasional

luar kehutanan dengan tetap mempertahankan fungsi dan peruntukan areal sebagai kawasan hutan. Dalam pinjam pakai kawasan hutan, PNBK dikenakan berdasarkan luasan lahan yang dikategorikan berdasarkan tingkat kerusakan areal yang dimanfaatkan untuk kegiatan nonkehutanan.

Dalam proses pelepasan kawasan hutan dan tukar menukar kawasan hutan, biaya yang dikeluarkan oleh pemohon area pelepasan kawasan hutan hanya untuk membiayai pelaksanaan tata batas dan membiayai tim terpadu. Dari hasil wawancara, narasumber dari pemerintah menganggap bahwa tidak adanya retribusi yang dikenakan pada saat proses pelepasan kawasan hutan bisa mendorong para pengusaha untuk memperluas areal perkebunan sawit yang berasal dari kawasan hutan. Sementara itu narasumber dari sektor swasta menganggap bahwa sekalipun retribusi pelepasan kawasan hutan diberlakukan tidak akan menghambat keinginan para pengusaha untuk mengajukan permohonan izin pelepasan kawasan hutan.

Untuk itu dalam pengambilan keputusan terkait penggunaan kawasan hutan untuk tujuan nonkehutanan perlu dipertimbangkan selain dampak hilangnya nilai ekologi dari pelepasan tersebut juga nilai ekonomi lahannya yang tinggi. Sebagai biaya kompensasi atas hilangnya manfaat hutan baik yang *tangible* maupun *intangible* akibat dikonversi menjadi areal penggunaan nonkehutanan, maka diusulkan perlunya diterapkan pungutan atas pelepasan kawasan hutan pada areal HPK nonproduktif.

Berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 51/2016 tentang Tata cara pelepasan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi, kawasan hutan yang dikonversi untuk kepentingan pembangunan di luar kehutanan, termasuk untuk perkebunan sawit hanya dapat dilakukan pada HPK yang tidak produktif yang tutupan lahannya didominasi lahan tidak berhutan antara lain semak belukar, lahan kosong dan kebun campuran.

Meskipun saat ini aturan pelepasan kawasan hutan hanya berlaku di kawasan hutan produksi konversi yang tidak produktif, akan tetapi terdapat manfaat yang hilang jika area tersebut dikonversi menjadi nonkawasan hutan. Pungutan dana reboisasi yang ditetapkan saat ini untuk pemanfaatan kayu pada kawasan hutan yang dialihfungsikan untuk kepentingan nonkehutanan tidak akan dapat menggantikan manfaat total hutan yang hilang dikarenakan kawasan hutan yang dilepas merupakan hutan produksi konversi yang tidak produktif sehingga produktivitas dan nilai dana reboisasi yang dipungut rendah. Hal itu tidak sebanding dengan nilai total manfaat hutan yang hilang, sehingga diperlukan pungutan lain yang dapat mengganti nilai manfaat hutan yang hilang tersebut dalam bentuk PNBP pelepasan kawasan hutan.

Pengenaan pungutan dalam proses pelepasan kawasan hutan harus memiliki basis dalam penetapan tarifnya. Sebagai basis perlu diidentifikasi estimasi jumlah peningkatan nilai tambah lahan kawasan hutan yang akan dilepas dalam jangka panjang, pendek dan menengah. Pertambahan nilai lahan ini menjadi basis dalam penetapan tarif pelepasan kawasan hutan sebagai biaya kompensasi dari pelepasan kawasan hutan.

Dengan demikian besar pungutan mestinya berdasarkan kualitas (kondisi) dan kuantitas (luas) areal kawasan hutan yang akan dilepas atau potensi lahan di dalamnya. Pungutan pelepasan kawasan hutan ini bisa menjadi PNBP di sektor kehutanan yang berpotensi pula untuk dibagihasilkan ke daerah untuk memulihkan area kawasan hutan lain yang terdegradasi (dana rehabilitasi hutan). PNBP selain sebagai instrumen penerimaan dapat juga sebagai instrumen pengendalian. Dengan adanya pungutan PNBP yang dikenakan dalam proses pelepasan kawasan hutan, maka laju pelepasan kawasan hutan diharapkan akan lebih terkendali. Yang perlu diperhatikan adalah penentuan tarif atas pelepasan kawasan hutan ini harus berdasarkan prediksi peningkatan nilai tambah dari lahan yang dilepas, dengan mengacu pada hasil studi kelayakan dari aspek sosial, ekonomi dan ekologi, ketika izin perkebunan sawit diajukan.

Penetapan PNBP sewa pakai kawasan hutan untuk perkebunan kelapa sawit

Untuk mengatasi perkebunan kelapa sawit yang sudah terlanjur berada di dalam kawasan hutan, yang saat itu diperkirakan mencapai 2,3 juta ha (KLHK, 2016), pada tahun 2016 Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan sebenarnya pernah mengajukan usulan penetapan PNBP sewa pakai bagi perkebunan kelapa sawit yang sudah terlanjur berada dalam kawasan hutan. Namun usulan tersebut sampai saat ini belum terealisasi. Mekanisme yang diusulkan adalah dengan menetapkan tarif sewa pakai sebesar Rp1 Juta/ha/bulan untuk kasus-kasus perkebunan kelapa sawit yang sudah terlanjur berada di dalam kawasan hutan. Dengan luasan dan tarif tersebut, diperkirakan negara akan menerima pendapatan sebesar Rp2,3 triliun/bulan atau Rp27,6 triliun/tahun. Kerangka waktu yang bisa digunakan adalah selama sisa daur, satu daur, dua daur dan dapat diperpanjang.

Melalui studi ini, kiranya usulan tersebut perlu disampaikan kembali dengan mempertimbangkan pentingnya penetapan PNBP sewa pakai kawasan hutan, khususnya untuk perkebunan kelapa sawit yang diusahakan oleh badan usaha/perusahaan yang sudah terlanjur berada di dalam kawasan hutan. Aspek positif dari penetapan PNBP tersebut adalah kawasan tersebut masih tetap sebagai kawasan hutan dan negara memperoleh penambahan pendapatan negara per tahun sebesar Rp27,6 triliun. Namun, diprediksi usulan kebijakan ini akan menjadi disinsentif bagi para perambah karena aset/keuntungannya hilang/berkurang karena biaya produksi bertambah. Demikian pula para pemegang izin diperkirakan tidak mendukung karena aset/keuntungannya menjadi hilang/berkurang untuk membayar kewajiban tersebut. Penetapan PNBP sewa pakai juga dapat berperan sebagai petunjuk atau peringatan bagi pelaku usaha dan pengambil kebijakan untuk lebih berhati-hati di dalam mengalokasikan areal usaha perkebunan.

Penerapan PNBP sewa pakai seyogyanya juga memperhatikan asal penyebab terjadinya keberadaan perkebunan berada di kawasan hutan. Hal ini mengingat bahwa keterlanjuran sebuah perkebunan kelapa sawit di dalam kawasan hutan juga terjadi karena bukan semata-mata hanya karena masalah penyorobotan batas-batas kawasan hutan, misalnya ketika pembukaan lahan oleh perusahaan perkebunan dilakukan. Tetapi, seperti ditunjukkan oleh kasus-kasus di Kalimantan Tengah, keberadaan perkebunan di kawasan hutan terjadi karena adanya perubahan tata ruang dan kebijakan terkait tata guna lahan dari Kementerian Kehutanan.

Transfer fiskal ke daerah dari sektor perkebunan kelapa sawit

Struktur penerimaan pajak dan pungutan dari sektor perkebunan kelapa sawit saat ini masih terpusat di pemerintah pusat. Tidak seperti penerimaan dari sektor kehutanan dan pertambangan, belum ada pembagian dana bagi hasil yang berasal dari sektor perkebunan yang dibagikan ke daerah. Berdasarkan UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan PP No. 55/2005 tentang Dana Perimbangan, dana bagi hasil pajak yang dapat disalurkan ke daerah berasal dari pajak bumi dan bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) dan pajak penghasilan (PPh). Penerimaan negara dari PPh dibagikan kepada daerah sebesar 20% dan pemerintah pusat 80%. Dari bagian 20% yang dibagikan ke daerah tersebut kemudian dibagi lagi untuk pemerintah provinsi bersangkutan sebesar 8% dan kabupaten/kota di provinsi tersebut sebesar 12%. Dari bagian 12% untuk kabupaten/kota dalam provinsi tersebut dibagi dengan proporsi 8,4% untuk kabupaten/kota tempat wajib pajak terdaftar dan 3,6% untuk seluruh kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan dengan bagian yang sama besar.

Tidak adanya penerimaan dana bagi hasil dari sektor perkebunan dan kecilnya persentase yang diperoleh pemerintah daerah penghasil atas penerimaan dari sektor sawit yang justru kegiatan usahanya berjalan di daerah menciptakan disinsentif bagi pemerintah daerah. Tuntutan untuk memperoleh bagian dana bagi hasil yang lebih besar sudah banyak disuarakan oleh pemerintah daerah (Antara News.com 2017, Kompas.com 2017). Ada kekhawatiran bahwa kurangnya insentif akan menyebabkan berkurangnya fungsi pemerintah daerah dalam mengawasi dan mengendalikan kegiatan pengembangan perkebunan dan industri sawit di daerahnya. Penerapan praktik-praktik pembangunan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan yang sangat didorong dalam merealisasikan sasaran pembangunan di sektor perkebunan sesuai dengan UU No. 34/2014 dikhawatirkan juga terkendala oleh minimnya insentif, terlebih perizinan untuk sektor perkebunan sawit seperti izin lokasi, seperti izin usaha perkebunan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Seperti disebutkan Falconer dkk. (2015) bahwa sistem pembagian hasil penerimaan saat ini memberi sedikit insentif bagi pihak bisnis untuk mengurangi deforestasi, dan bertentangan dengan kebijakan nasional untuk mengurangi laju deforestasi. Pemerintah daerah justru memetik manfaat besar dari pajak bumi dan bangunan dan penerbitan izin lahan.

Melalui studi ini diusulkan agar transfer fiskal dapat dilakukan atas penerimaan pajak penghasilan (PPh) dan pajak pertambahan nilai (PPN) dari sektor perkebunan kelapa sawit. Diusulkan agar porsi dana bagi hasil ke daerah yang berasal dari PPh 21 sektor sawit ditingkatkan menjadi 40%, dari yang saat ini hanya 20%. Usulan tersebut mengacu pada pembagian dana bagi hasil kehutanan dengan proporsi 60% untuk pemerintah pusat dan 40% untuk pemerintah daerah. Peningkatan dana bagi hasil PPh dari sektor sawit diharapkan dapat meningkatkan manfaat optimal yang dirasakan oleh pemerintah daerah, dan juga akan meningkatkan akuntabilitas dan kinerja pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi pengawasan dan pengendalian usaha perkebunan sawit di daerahnya. Peningkatan porsi manfaat melalui dana bagi hasil juga akan menghindari kecenderungan pemerintah daerah untuk melakukan pungutan melalui mekanisme pendapatan asli daerah (PAD), yang berpotensi menciptakan pungutan ganda dan mengganggu iklim investasi.

Namun, untuk menghindari kecenderungan pemerintah daerah memperluas perkebunan kelapa sawit demi kepentingan peningkatan penerimaan daerah dari dana bagi hasil PPh 21, maka penetapan besaran dana bagi hasil, seperti diusulkan tersebut, harus disertai dengan penggunaan indikator ekologi, yakni berupa indeks tutupan hutan dan indeks kerusakan hutan. Pemerintah daerah yang berhasil menjaga tutupan hutannya akan memperoleh *reward* dan memperoleh dana bagi hasil dengan proporsi sepenuhnya. Di samping itu, dapat juga digunakan indeks kerusakan hutan sebagai faktor koreksi atas penyaluran DBH PPh 21 ke daerah, sehingga daerah-daerah yang kinerja pengelolaan sumber daya alam dan lahannya rendah akan cenderung memperoleh jumlah bagi hasil yang lebih rendah (Nurfatriani 2015). Penggunaan indikator ekologi seperti kawasan lindung dalam penyaluran transfer fiskal dari pemerintah pusat ke daerah telah diterapkan di Brazil dan Portugal (Kumar dan Managi 2009, Santos dkk. 2012) dan dapat digunakan sebagai acuan. Namun, dalam konteks untuk mengurangi laju konversi hutan dan mendorong praktik-praktik berkelanjutan di sektor perkebunan kelapa sawit, perlu juga ditambahkan indikator sejauh mana areal-areal NKT atau kawasan ekosistem esensial dipertahankan, dan berapa banyak jumlah dan bagaimana kinerja usaha perkebunan di daerah masing-masing yang telah memenuhi standar berkelanjutan, baik ISPO, RSPO atau ISCC.

4.5.3 Kebijakan insentif pengelolaan areal dengan nilai konservasi tinggi

Berdasarkan data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan tahun 2014, dari luas total 67 juta ha areal penggunaan lain (APL) yang berada di luar kawasan hutan, sebesar 11,4 % atau seluas 7,6 juta ha masih memiliki tutupan hutan. Tutupan lahan berhutan di APL didominasi oleh tutupan hutan sekunder seluas 5,4 juta ha dan 1,3 juta ha tutupan hutan primer (KLHK 2015). Selain untuk dikembangkan sebagai areal perkebunan beserta sarana dan prasarana pendukung, di dalam APL juga terdapat areal-areal yang mempunyai nilai tinggi dari sisi konservasi dan sosial (*high conservation value*, HCV atau nilai konservasi tinggi, NKT).

Melindungi NKT di kawasan-kawasan yang diarahkan untuk berbagai kepentingan pembangunan merupakan langkah yang penting mengingat semakin meningkatnya ancaman terhadap berkurangnya areal-areal yang menyokong fungsi lindung, ekosistem, jasa lingkungan, sosial, dan budaya. Di Kalimantan Tengah, misalnya, dari sekitar 9,4 juta ha yang diidentifikasi sebagai NKT, hampir 62% diantaranya berpotensi terancam dampak dari konversi hutan yang sebagian diantaranya untuk sektor perkebunan (Ibie dkk. 2016).

Sebagai bagian dari komitmen untuk menjalankan prinsip keberlanjutan, pelaku usaha perkebunan memiliki kewajiban untuk mengidentifikasi, melindungi, dan memelihara areal-areal tersebut dan tidak membukanya untuk perkebunan. Bagi sebagian perusahaan yang telah menjadi anggota dari *Roundtable on Sustainable Palm Oil* (RSPO) – sebuah sistem sertifikasi berbasis pasar - menyisihkan areal untuk dikonservasi merupakan salah satu langkah untuk memenuhi prinsip berkelanjutan dalam memproduksi sawit berkelanjutan. Mereka menggunakan pendekatan NKT melalui dua tahap, yakni

mengidentifikasi areal-areal di dalam atau sekitar areal konsesi yang mengandung nilai-nilai sosial, budaya dan/atau ekologis yang luar biasa penting, dan menjalankan sistem pengelolaan dan pemantauan untuk menjamin pemeliharaan dan/atau peningkatan nilai-nilai tersebut (Konsorsium Revisi HCV Toolkit Indonesia 2008).

Di sektor perkebunan, NKT digunakan sebagai alat perencanaan untuk meminimalisasi dampak-dampak ekologi dan sosial yang negatif dalam pembangunan perkebunan kelapa sawit. Prinsip dan standar pengelolaan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan RSPO mensyaratkan bahwa perusahaan bersertifikat RSPO harus menghindari pembangunan perkebunan baru dengan cara mengkonversi areal-areal yang mempunyai nilai konservasi tinggi, termasuk areal-areal yang penting secara sosial dan budaya.

Inisiatif pelaku usaha dapat menerapkan NKT didorong juga oleh semakin banyaknya lembaga pemberi pinjaman dana komersil dari perbankan yang mensyaratkan penilaian NKT sebagai bagian dari kewajiban peminjam dalam evaluasi pinjaman kepada sektor-sektor yang memiliki riwayat dampak-dampak negatif pada lingkungan hidup dan komunitas-komunitas lokal. Bagi perusahaan-perusahaan dengan komitmen luas terhadap prinsip keberlanjutan, menerapkan pendekatan NKT menjadi salah satu bagian untuk menunjukkan komitmen mereka dalam melakukan praktik terbaik (*best practice*) yang seringkali melebihi daripada apa yang disyaratkan oleh peraturan atau undang-undang, dan sekaligus memberikan jalan bagi perusahaan untuk menunjukkan diri sebagai warga dunia usaha swasta yang bertanggung jawab.

Dalam praktiknya, sudah banyak perusahaan perkebunan kelapa sawit yang telah mengidentifikasi dan memelihara area NKT. Bahkan terdapat perusahaan yang memiliki areal NKT yang mencakup hampir seperempat dari area HGU-nya. Hingga tahun 2014, tercatat sekitar 153.721,58 ha kawasan yang memiliki nilai konservasi tinggi yang dikelola oleh 33 anggota RSPO (Setyaningrum 2015).

Konsep HCV atau NKT belum sepenuhnya diadopsi di dalam peraturan perundangan-undangan di Indonesia. Perlindungan kawasan lindung yang tertuang di dalam Keputusan Presiden No. 32 tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung menjadi acuan bagi pelaku usaha bidang perkebunan untuk mengidentifikasi dan melindungi kawasan hutan lindung, gambut, resapan air, sempadan pantai dan sungai, kawasan sekitar danau/waduk, atau mata air. Aspek-aspek perlindungan terhadap berbagai kawasan lindung yang sebagian juga tercakup dalam NKT dipertimbangkan pada tahap pelaku usaha menyusun analisis dampak lingkungan. Pelaku usaha juga berkewajiban mengelola dan memonitor kawasan lindung tersebut dan melakukan upaya pengendalian selama kegiatan operasional mereka berjalan. Dalam aturan ISPO, perlindungan kawasan lindung dan pelestarian keanekaragaman hayati masing-masing tertuang pada prinsip dan kriteria No. 4.6 dan 4.8.

Kendala yang dihadapi oleh pelaku usaha dalam memelihara dan melindungi area NKT adalah terkait dengan kewajiban perusahaan perkebunan untuk mengusahakan keseluruhan luas lahan perkebunan yang sudah memperoleh HGU, seperti tertuang dalam Pasal 16 UU Perkebunan No. 39/20154. Paling lambat dalam 6 tahun sejak diberikan HGU perusahaan harus mengerjakan seluruh areal yang secara teknis dapat ditanami tanaman perkebunan. Di sisi lain, keinginan perusahaan untuk menyisihkan area untuk konservasi dengan tidak membuka menjadi lahan perkebunan terbentur pada kekhawatiran bahwa areal yang tidak dikerjakan tersebut akan dianggap sebagai tanah terlantar. Prinsip dan kriteria No. 7 peraturan ISPO menyebutkan bahwa tanah terlantar merupakan tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Ketentuan tanah terlantar juga diatur sangat jelas di dalam Peraturan Pemerintah No. 11/2011 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang mengatur penguasaan kembali tanah yang dianggap terlantar oleh negara jika tidak dikerjakan sesuai peruntukannya.



Gambar 21. Kebun sawit

Perlindungan areal NKT menjadi salah satu contoh isu akibat tidak sejalannya antara standar mekanisme berbasis pasar yang sifatnya sukarela (dalam hal ini RSPO) yang sudah banyak diadopsi perusahaan-perusahaan kelapa sawit skala besar dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Merujuk pada isu NKT, Pirard dkk. (2015) menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara regulasi pemerintah dengan standar yang didorong oleh sektor swasta dalam menerapkan komitmen deforestasi nol, sehingga menyebabkan implementasi komitmen tersebut tidak optimal di lapangan.

Insentif peraturan perundang-undangan

Salah satu upaya untuk mendorong pelaku usaha untuk menerapkan NKT secara meluas adalah dengan menciptakan insentif dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur status area NKT. Hal ini sejalan dengan hasil kajian UNEP (2016) yang merekomendasikan perlunya insentif regulasi untuk memperkuat perlindungan dan pengelolaan HCV di APL.

Pada tahun 2015, sebenarnya Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Surat Edaran No. 10/SE/VII/2015 yang intinya memberikan panduan bagi gubernur dan bupati serta jajaran BPN untuk memiliki pemahaman tentang pentingnya areal NKT yang berada di APL dan untuk tidak mengeluarkan izin lokasi dan HGU di areal NKT. Namun demikian, surat edaran tersebut dipandang kurang efektif karena status hukum surat edaran lebih rendah dibandingkan dengan Peraturan Menteri Pertanian tentang ISPO dan Peraturan Pemerintah No. 11/2011.

Untuk memperjelas status area NKT, perlu dipertimbangkan adanya rekomendasi dari KLHK kepada Kementerian ATR/BPN sebelum HGU dikeluarkan, khususnya untuk menegaskan bahwa area-area tertentu yang menjadi bagian dari areal yang dimohonkan perizinannya memenuhi karakter dan indikator sebagai area NKT, dan bahwa pelaku usaha yang bersangkutan perlu memberikan perhatian dan upaya untuk melindungi area tersebut.

Ada beberapa inisiatif contoh pemerintah daerah yang telah mengeluarkan peraturan daerah yang mengatur perlindungan NKT. Pada 2014, Gubernur Kalimantan Tengah mengeluarkan Peraturan Gubernur No. 41/2014 tentang Pengelolaan Kawasan Bernilai Konservasi Tinggi dalam Usaha Perkebunan di Provinsi Kalimantan Tengah. Dalam peraturan tersebut, pelaku usaha perkebunan diwajibkan melaksanakan kegiatan-kegiatan pengelolaan dan perlindungan NKT, dan bagi mereka tidak melaksanakannya akan dikenai sanksi administratif berupa pembekuan dan pencabutan izin usaha perkebunan, dan juga berpotensi hak atas tanahnya dibatalkan. Di tingkat kabupaten, Bupati Seruyan mengeluarkan Peraturan Bupati No. 65/2015 yang dikhususkan bagi pelaku usaha perkebunan kelapa sawit untuk menetapkan NKT, dan sejak diberlakukannya peraturan tersebut hampir semua

perusahaan perkebunan di Kabupaten Seruyan telah menandatangani kesepakatan untuk melindungi NKT yang ada konsesi perkebunan mereka (Lutrell dkk 2018).

Peluang diaturnya NKT di dalam peraturan perundang-undangan sebenarnya cukup terbuka. Hal ini terkait dengan apa yang saat ini sedang dikembangkan oleh Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem, KLHK, yakni yang disebut Kawasan Ekosistem Esensial (KEE) yang bisa disejajarkan dengan NKT dari sisi definisi dan ciri-ciri. KEE merupakan kawasan atau hamparan ekosistem penting yang memiliki nilai keanekaragaman hayati tinggi di luar kawasan konservasi yang secara ekologis dan sosial ekonomi budaya penting bagi tujuan konservasi keanekaragaman hayati (Ditjen Konservasi Sumber Daya dan Ekosistem, 2017).

Dalam rancangannya, untuk memperjelas statusnya areal KEE akan diintegrasikan ke dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten dan/atau provinsi dan ditetapkan sebagai kawasan KEE oleh Menteri KLHK disertai dengan arahan pengelolaannya (Putro 2016). Terkait dengan kewenangan pengelolaan, area NKT atau KEE yang berada di luar kawasan hutan tetapi memiliki fungsi keanekaragaman hayati yang tinggi menjadi kewenangan pengelolaan KLHK. Salah satu narasumber KLHK berpendapat bahwa jika terdapat area NKT yang berada di dalam kawasan hutan, maka pengelolanya adalah pemerintah pusat, sementara yang berada di luar kawasan hutan tetapi dibebani izin, maka pengusaha perkebunan bersangkutan yang mengelolanya. Sedangkan untuk area NKT di APL yang belum dibebani izin, maka pengelolanya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

Insentif pengurangan PBB

Selain perlunya acuan peraturan perundang-undangan yang memperkuat perlindungan dan pengelolaan NKT, insentif lainnya bisa diberikan kepada perusahaan-perusahaan yang berkomitmen menjaga area NKT-nya, misalnya dalam bentuk keringanan PBB, pemberian PROPER atau penilaian kinerja perusahaan dengan menggunakan kriteria dan indikator lingkungan.

Pemberian keringanan pembayaran pajak perlu dipertimbangkan karena ketentuan selama ini adalah bahwa area NKT yang masuk dalam wilayah HGU perusahaan dikenakan PBB yang tarifnya sama dengan tarif untuk lahan yang produktif. Ini menimbulkan disinsentif bagi perusahaan yang memiliki komitmen untuk mempertahankan area NKT di wilayahnya dengan tidak mengkonversinya menjadi area perkebunan. Keringanan PBB perlu diberikan sehingga tarif PBB-nya tidak sama dengan tarif PBB lahan produktif, sebagai contoh bisa setengah (0,5) dari formula yang berlaku saat ini yaitu $NJOP \times 0,5 \times 40\%$. Insentif keringanan PBB tersebut akan memotivasi pelaku usaha untuk memelihara area NKT di wilayah izin konsesinya.

Bentuk insentif lain yang dapat dirumuskan adalah pemberian prioritas dan kemudahan kepada pelaku usaha perkebunan kelapa sawit yang mengelola dan melindungi NKT sesuai dengan standar, dalam proses peminjaman modal ke lembaga jasa keuangan. Seiring dengan berjalannya program keuangan berkelanjutan yang didorong oleh Otoritas Jasa Keuangan, maka lembaga-lembaga jasa keuangan ikut berkomitmen dalam mengantisipasi dampak negatif perubahan iklim, dengan cara memasukan prinsip-prinsip pengelolaan risiko, mencegah, dan menghindari dampak negatif lingkungan ke dalam pertimbangan pemberian kredit.

5 Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan

5.1 Kebijakan dana sawit

Dana sawit yang dihimpun dan dikelola oleh BPDPKS sejak tahun 2015 merupakan amanat Undang-Undang No. 39 tahun 2014 tentang Perkebunan dalam rangka mendukung sebagian pembiayaan penyelenggaraan sektor perkebunan kelapa sawit yang berkelanjutan. Dana sawit yang berasal dari pungutan terhadap produk ekspor minyak sawit dan/atau produk turunannya dan lembaga pengelola dana tersebut diatur lebih teknis melalui Peraturan Presiden No. 61/2015 (perubahan Peraturan Presiden No. 24/2016) tentang Penghimpunan dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit, dan beberapa peraturan lainnya setingkat menteri dan direktur jenderal.

Jumlah dana sawit yang dihimpun pada tahun 2015 mencapai Rp6,98 triliun dan meningkat pada 2016 menjadi Rp12,32 triliun dan pada tahun 2017 menjadi Rp14,2 triliun. Dana sawit tersebut telah disalurkan untuk berbagai kepentingan seperti program mandatori pemanfaatan biodiesel, peremajaan, penelitian, dan pengembangan. Timpangnya alokasi dana sawit yang diberikan untuk penyediaan dan pemanfaatan biodiesel dengan yang dialokasikan untuk program peremajaan perkebunan rakyat telah menimbulkan polemik di antara para pihak. Berbagai argumen yang menguatkan alasan mengapa dana sawit perlu dialokasikan untuk tujuan tertentu mengemuka, dari mulai pentingnya menjaga kestabilan harga CPO dan mendukung program pemerintah di dalam mendorong diversifikasi energi, sampai pada perlunya aspek keadilan bagi perkebunan rakyat sebagai realisasi dari tujuan awal penghimpunan dana.

Berbagai pihak juga berperan penting di dalam pengelolaan dana sawit dan penentuan prioritas alokasi penggunaannya. Selain BPDPKS yang berperan menghimpun, mengelola dan menyalurkan dana sawit, diketahui bahwa komite pengarah yang terdiri dari 8 kementerian, yakni Kementerian Koordinator Perekonomian selaku koordinator komite pengarah dan anggota yang terdiri dari Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, dan Kementerian BUMN dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Pembangunan Nasional, mempunyai pengaruh yang tinggi di dalam pengambilan keputusan terkait penggunaan dana. Lembaga tersebut bersama-sama perusahaan dan eksportir merupakan pemain kunci di dalam proses pengambilan keputusan tentang dana sawit. Sementara itu, aktor lain petani atau pekebun menempati posisi sebagai subyek dengan kepentingan yang sangat tinggi terhadap dana sawit tetap pengaruhnya rendah. LSM diketahui memiliki pengaruh dan kepentingan yang tinggi dan berperan sebagai *context setter*. Lembaga pendidikan tinggi pada posisi *crowd* memiliki derajat kepentingan dan pengaruh yang rendah terhadap dana sawit.

5.2 Instrumen fiskal penggunaan lahan hutan

Besarnya penerimaan negara dari sektor perkebunan dan industri minyak sawit ternyata belum sepenuhnya diimbangi dengan adanya kebijakan ekonomi dan fiskal yang berperan dalam memberi insentif bagi para pelaku usaha dan para pihak untuk mewujudkan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan. Pendapatan dari sektor pajak yang dikenakan kepada produk kelapa sawit dan turunannya serta pajak perkebunan (pajak pertambahan nilai/PPN dan pajak penghasilan/PPH) dikelola dan disetor ke pemerintah pusat dan kembali ke daerah dengan mekanisme dana perimbangan. Angka-angka penerimaan dari sektor sawit meningkat baik di tingkat nasional maupun daerah. Secara umum, sektor perkebunan di daerah, khususnya di lokasi studi di Provinsi Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah, memberikan kontribusi cukup besar terhadap penerimaan negara.

Namun diketahui bahwa peningkatan produksi CPO dan nilai ekspor minyak kelapa sawit serta luasan kebun sawit tidak diiringi oleh persentase penerimaan pajak sektor sawit yang justru persentasenya menurun. Belum adanya mekanisme dana bagi hasil yang berasal dari sektor perkebunan kelapa sawit, seperti halnya sektor kehutanan dan pertambangan, yang langsung disalurkan ke daerah-daerah penghasil menjadi salah satu isu penting bagi para pihak di daerah. Hal tersebut menjadi disinsentif dalam upaya mendorong peran pemerintah daerah di dalam mengawasi dan membangun perkebunan kelapa sawit yang berkelanjutan.

Untuk mendorong para pelaku usaha di bidang perkebunan kelapa sawit menerapkan prinsip dan praktik berkelanjutan seperti tertuang di dalam standar ISPO dan standar keberlanjutan minyak sawit lainnya, perlu dikembangkan berbagai insentif. Dalam rangka mengurangi laju deforestasi dan konversi hutan dan mencegah perluasan perkebunan kelapa sawit ke dalam kawasan hutan, juga perlu dikembangkan insentif dan disinsentif melalui penerapan kebijakan fiskal dalam penggunaan lahan untuk perkebunan kelapa sawit.

5.3 Opsi-opsi rekomendasi kebijakan

Agar tujuan pembangunan perkebunan kelapa sawit berkeadilan dan berkelanjutan, dan khususnya tujuan untuk mengurangi laju deforestasi dan degradasi hutan yang diakibatkan dari perluasan perkebunan kelapa sawit dapat tercapai, maka direkomendasikan beberapa upaya untuk mengoptimalkan penggunaan dana sawit dan instrumen insentif fiskal penggunaan hutan (Tabel 13).

Tabel 13. Rekomendasi kebijakan optimalisasi dana sawit dan kebijakan insentif bagi pengurangan deforestasi dan degradasi serta pengelolaan kelapa sawit berkelanjutan

No	Kebijakan yang Dikaji	Rekomendasi Kebijakan
1	Kebijakan dana sawit.	<ul style="list-style-type: none"> • Memperkuat implementasi aturan penggunaan dana sawit untuk mendorong praktik berkelanjutan, termasuk peremajaan kebun, legalisasi lahan, sertifikasi ISPO dengan cara: <ul style="list-style-type: none"> – pendampingan kelompok tani secara terstruktur dan berkualitas; – penguatan peran dinas perkebunan melalui fasilitasi dan penganggaran berdasarkan kinerja di tingkat tapak disertai pengawasannya; – pembuatan basis data pekebun; – peningkatan lembaga keuangan dalam memastikan terhindarnya dampak negatif lingkungan dari kredit yang disalurkan. • Alokasi dana sawit untuk mengatasi <i>grace period</i> setelah peremajaan dalam bentuk pemberian bantuan permodalan produktif bagi petani. • Penyesuaian biaya bantuan dana peremajaan menjadi sebesar 60% dari standar biaya peremajaan yang ditetapkan pemerintah. • Perbaikan dari sisi pasokan CPO dengan menerapkan kebijakan moratorium pemberian izin. • Penguatan komitmen politik dan teknis dalam penggunaan dana sawit, dengan cara: <ul style="list-style-type: none"> – memperkuat komitmen politik di dalam pengambilan keputusan tentang penggunaan dana sawit yang melibatkan komite pengarah BLU BDPKKS, dengan memberikan bobot perhatian lebih besar kepada kebutuhan peremajaan perkebunan rakyat dan sertifikasi ISPO; – menyajikan rencana dan realiasi alokasi dana sawit untuk berbagai kepentingan secara periodik dan transparan agar bisa dengan mudah diketahui oleh publik; – memastikan badan usaha penerima insentif dana sawit untuk pengembangan biodiesel memenuhi prinsip-prinsip berkelanjutan di seluruh rantai pasok CPO; – memperkuat fungsi dewan pengawas terhadap BDPKKS dengan melibatkan berbagai pihak.

berlanjut ke halaman berikutnya

Table 13. Lanjutan

No	Kebijakan yang Dikaji	Rekomendasi Kebijakan
2	Kebijakan insentif standar berkelanjutan dan penggunaan hutan untuk perkebunan.	
	a. Kebijakan insentif ISPO.	<p>Perlunya insentif pasar bagi pemegang sertifikat ISPO dengan menciptakan insentif harga premium, jaminan pasar berupa kemudahan menjual baik TBS maupun CPO, dan adanya kepastian hukum.</p> <p>Pengawasan penguatan ISPO secara intensif oleh seluruh <i>stakeholder</i> terutama untuk mewujudkan pemberian insentif pembiayaan bagi petani swadaya dalam proses sertifikasi ISPO.</p>
	b. Kebijakan fiskal penggunaan lahan untuk perkebunan kelapa sawit.	<p>Perlunya penetapan PNBP dalam proses pelepasan kawasan hutan dan sewa pakai kawasan hutan.</p> <p>Perlu dikembangkan mekanisme transfer fiskal DBH atas penerimaan pajak penghasilan (PPh) dan pajak pertambahan nilai (PPN) dari sektor perkebunan kelapa sawit. Porsi dana bagi hasil ke daerah yang berasal dari PPh 21 sektor sawit ditingkatkan menjadi 40%.</p>
	c. Kebijakan insentif area NKT.	<p>Perlu ada payung hukum regulasi yang mengatur kepastian status area NKT.</p> <p>Keringanan PBB bagi perusahaan yang mengelola area NKT.</p>

6 Daftar Pustaka

- Angelika Y. 2015. *Kebijakan Pemerintah Indonesia Pasca Keluar dari Roundtable and Sustainable Palm Oil (RSPO)*. Jom FISIP 2 (2).
- [APPI] Asosiasi Petani Plasma Indonesia. 2016. *Pungutan CPO Memberatkan Petani Plasma. Asosiasi Petani Plasma Indonesia*. Tribunews.com. 16 Februari 2016. <http://www.tribunnews.com/tribunners/2016/02/16/pungutan-cpo-memberatkan-petani-plasma?page=1>
- Arifin B. 2013. *Ekonomi Pembangunan Pedesaan*. Bogor: IPB Press.
- Arumingtyas L. 2016. Berikut alokasi dana sawit itu, benarkah buat pengembangan kebun berkelanjutan. <http://www.mongabay.co.id/2016/05/23/berikut-alokasi-dana-sawit-itu-benarkah-buat-pengembangan-kebun-berkelanjutan/>
- Auriga. 2017. *Dampak Ekonomi Dalam Korupsi Sektor Sumber Daya Alam*. Materi disampaikan pada FGD Optimalisasi Dana Sawit untuk Pengurangan Deforestasi dan Degradasi. Di Bogor tanggal 4 November 2017.
- Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit. 2017. *Optimalisasi Dana Perkebunan Kelapa Sawit Untuk Mewujudkan Pengelolaan Sawit Berkelanjutan*. Jakarta: Disampaikan pada FGD Optimalisasi Dana Perkebunan Kelapa Sawit Untuk Mewujudkan Pengelolaan Sawit Berkelanjutan, 30 Maret 2017.
- Barde JP. 2000. *Environmental Policy and Policy Instruments* dalam Folmer H, Gabel HL (Editor). *Principles of Environmental and Resource Economics. A Guide for Students and Decision Makers Second Edition*. Northampton: Edward Elgar.
- Bisnis.com. 2017. *Sertifikasi ISPO Baru 16,7% Dari Total Kebun Sawit*. Accessed 3 December 2017. <http://industri.bisnis.com/read/20170829/99/685150/sertifikasi-ispo-baru-167-dari-total-kebun-sawit>
- Boer R, Nurrochmat DR, Hariyadi MA, Purwawangsa H dan Ginting G. 2012. *Reducing agricultural expansion into forests in Central Kalimantan Indonesia: Analysis of implementation and financing gaps*. Pusat Pengelolaan Risiko dan Peluang Iklim: Institut Pertanian Bogor.
- [BPDPKS] Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit . 2017a. *Program peremajaan sawit rakyat kembali diresmikan presiden (Siaran Pers)*. 27 November. <http://www.bdpd.or.id/gallery/file/Program%20Peremajaan%20Sawit%20Rakyat%2027%20November%202017.pdf>
- [BPDPKS] Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit. 2017b. *BPDPKS tandatangani perjanjian pembiayaan penyediaan biodiesel (Siaran Pers)*. 24 November. <https://docs.google.com/viewer?url=http://www.bdpd.or.id/gallery/file/Siaran%20Pers%20BPDP%20Kelapa%20Sawit.pdf&embed=true>
- [BPDPKS] Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit 2018. *Sawit kontributor utama PDB Indonesia*. 7 Januari. http://www.bdpd.or.id/article-Sawit_Kontributor_Utama_PDB_Indonesia.html
- [BPDPKS] Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit. 2018. *Presiden Jokowi Resmikan Peremajaan Sawit Tahap III di Riau*. 15 Agustus. <http://www.bdpd.or.id/id/featured/en-presiden-jokowi-resmikan-peremajaan-sawit-tahap-iii-di-riau>
- Bronkhorst E, Cavallo E, Medler MVD, Klinghammer S, Smit HH, Gijsenbergh A, Laan CVD. 2017. *Current practices and innovations in smallholder palm oil Finance in Indonesia and Malaysia. Long-term Financing solutions to promote sustainable supply chains*. Info Brief CIFOR No 186. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Brown E. dan Jacobson MF. 2005. *Cruel Oil: how palm oil harms health, rainforest and wildlife*. Washington DC: Center for Science in the Public Interest (CSPI).
- Direktur Jenderal Pajak Kementerian Keuangan. 2014. *Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor 31 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Pengenaan Pajak Bumi Dan Bangunan Sektor Perkebunan*. Jakarta, Indonesia.

- Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian. 2016. *Statistik Perkebunan Indonesia, 2015-2017 Kelapa Sawit*. Jakarta, Indonesia.
- Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian. 2017. *SK Direktur Jenderal Perkebunan No. 29 Tahun 2017 Tentang Pedoman Peremajaan Tanaman Kelapa Sawit Pekebun, Pengembangan Sumber Daya Manusia Dan Bantuan Sarana Dan Prasarana Dalam Kerangka Pendanaan Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit*. Jakarta, Indonesia.
- Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian RI. 2017. *Dukungan Pendanaan Bagi Peningkatan Produktivitas Kelapa Sawit Nasional Serta Peningkatan Kesejahteraan Kelapa Sawit*. Jakarta: Disampaikan pada FGD Optimalisasi Dana Perkebunan Kelapa Sawit Untuk Mewujudkan Pengelolaan Sawit Berkelanjutan, 30 Maret 2017.
- Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, KLHK. 2016. Penyelesaian (nonlitigasi) *Pelanggaran Pemanfaatan dan Penggunaan Kawasan Hutan Secara Tidak Sah*. Materi Presentasi di Jakarta.
- Ditjen Konservasi Sumber Daya dan Ekosistem. 2017. *Perlindungan Kawasan ekosistem Esensial di Pulau Pejantan*. Materi disampaikan pada Konferensi Pers di Kantor Badan Litbang Inovasi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan di Bogor tanggal 8 Maret 2017.
- Dunn WN. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik edisi kedua*. Wibawa S, Asitadani D, Hadna AH, Purwanto EA, penerjemah: Darwin M, editor. Yogyakarta (ID): Gajahmada University Press. Terjemahan dari Public Policy Analysis: An Introduction.
- Eden C dan Ackermann F. 2013. *Making Strategy: the Journey of Strategic Management*. London: Sage Publications.
- Falconer A, Mafira T dan Sutiyono G. 2015. *Improving land productivity through fiscal policy: Early insights on taxation in the palm oil supply chain*. Climate Policy Initiative. <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2015/12/Full-Report-English-Early-Insights-on-Taxation-in-the-Palm-Oil-Supply-Chain.pdf>
- Fauzi A. 2017. *BPDP Kumpulkan Dana Sawit hingga Rp 11,7 Triliun*. Kompas.com. 11/01/2017. <http://ekonomi.kompas.com/read/2017/01/11/110000726/bpdp.kumpulkan.dana.sawit.hingga.rp.11.7.triliun>
- Freeman RE, Harrison JS, Wicks AC, Parmar BL, Colle SD. 2010. *Stakeholder Theory. The State of The Art*. New York: Cambridge University Press.
- Hidayat, R.A. 2018. *Peran ISPO dalam Meningkatkan Kredibilitas Pembangunan Industri Kelapa Sait Berkelanjutan di Indonesia*. Disampaikan pada Seminar Sustainable Palm Oil Insight. Yogyakarta, 17 Januari. http://www.lpp.ac.id/wp-content/uploads/2018/01/Aziz_Hidayat_peran_ispo_dalam_industri.pdf
- Hidayat R.A. 2016. *Komitmen Penguatan ISPO dalam Mewujudkan Industri Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia*. Materi Presentasi Sekretariat Komisi ISPO di Jakarta.
- Ibie BF, Yulianti N, Rumbang N dan Ibie E. 2016. *Kajian Nilai Konservasi Tinggi Provinsi Kalimantan Tengah: Ringkasan Eksekutif*. Palangkaraya: Palangkaraya Institute for Land Use and Agricultural Research. <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2016/10/Kajian-Nilai-Konservasi-Tinggi-Provinsi-Kalimantan-Tengah.pdf>
- Kalkuhl M, Milan BF, Schwerhoff G, Jakob M, Hahnen M dan Creutzig F. 2017. *Fiscal instruments for sustainable development: The case of land taxes*. Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) gGmbH. Jerman: Berlin. <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/MCC-PBL-2017-Fiscal-instruments-for-sustainable-development-the-case-of-land-taxes-2735.pdf>
- Kemenko. 2017. *Latar Belakang Pembentukan BPDP Kelapa Sawit*. Jakarta: Presentasi disampaikan di Universitas Muhammadiyah Jogjakarta, 2017.
- Kemenko 2018. *Pemerintah Lanjutkan Program Peremajaan Sawit Rakyat*. Siaran Pers Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. 19 Januari. <https://www.ekon.go.id/press/view/siaran-pers-pemerintah.3788.html>
- Kemenko. 2018a. *Efektivitas Dana Sawit dalam Mendukung Industri Sawit Berkelanjutan dan Berkeadilan*. Jakarta: Disampaikan pada FGD Optimalisasi Dana Sawit dalam Mendorong

- Industri Minyak Sawit Berkelanjutan dan Dukungannya dalam Pencegahan Deforestasi, 13 Maret 2018.
- Kementerian ESDM. 2015. Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral No.12 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri ESDM No. 32 Tahun 2008 Tentang Penyediaan, Pemanfaatan, Dan Tata Niaga Bahan Bakar Nabati (Biofuel) Sebagai Bahan Bakar Lain. Jakarta: Berita Negara RI Tahun 2015, No. 406. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.
- Kementerian Kehutanan. 2012. Keputusan Menteri Kehutanan No. 529 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Pertanian No.759 Tahun 1982 Tentang Penunjukan Areal Hutan Di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah Seluas 15.300.000 Ha Sebagai Kawasan Hutan. Jakarta, Indonesia.
- Kementerian Keuangan. 2015a. Peraturan Menteri Keuangan No. 113 Tahun 2015 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit Berita Negara RI Tahun 2015, No. 886. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.
- Kementerian Keuangan. 2015b. Peraturan Menteri Keuangan No.133 Tahun 2015 Tentang Tarif Layanan Badan Layanan Umum Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit Pada Kementerian Keuangan. Jakarta: Berita Negara RI Tahun 2015, No. 1053. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.
- Kementerian Pertanian. 2015. Peraturan Menteri Pertanian No. 11 Tahun 2015 Tentang Sistem Sertifikasi Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (Indonesian Sustainable Palm Oil Certification System/ISPO). Jakarta: Berita Negara RI Tahun 2015, No. 432. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.
- Kementerian Pertanian. 2017. RKA KL Kementerian Pertanian 2011-2016. Jakarta: Kementerian Pertanian.
- Kissinger G, Almeida MD and Coello J. 2015. *Fiscal incentives for agricultural commodity production: Options to forge compatibility with REDD+. Policy Brief Issue #07*. Swiss: UN-REDD Programme.
- Sekretariat KLHK DI. 2015. *Rekalkulasi Penutupan Lahan Indonesia 2014*. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- [KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2016. Penyelesaian (Non Litigasi) Pelanggaran Pemanfaatan dan Penggunaan Kawasan Hutan Secara Tidak Sah. Jakarta: Disampaikan pada rapat internal di Direktorat Planologi dan Tata Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
- [KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2017. *Laporan penyelenggaraan NDC kick off: "Translating NDC into actions"*. Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim. Jakarta. (Komunikasi Pribadi dari Kantor Pajak Wilayah Kalimantan Barat). 2017. *Data Penerimaan Pajak Sektor Sawit di Kalimantan Barat*. Tidak Diterbitkan.
- (Komunikasi Pribadi dari Kantor Pelayanan Pajak Pratama Palangkaraya). 2017. *Penerimaan PBB Perkebunan Sawit di Kabupaten Kapuas, Pulang Pisau dan Gunung Mas di Propinsi Kalimantan Tengah*. Tidak Diterbitkan.
- (Komunikasi Pribadi dari Kantor Pelayanan Pajak Pratama Sampit). 2017. *Penerimaan Pajak PPN, PPh 21 dan PPh 25/29, PBB dari Sektor Pertanian, Kehutanan, Perikanan dan Industri Pengolahan di Kabupaten Kotawaringin Timur, Katingan dan Seruyan Propinsi Kalimantan Tengah*. Tidak Diterbitkan.
- (Komunikasi Pribadi dari Setyaningrum R). 2015. *Kertas Kebijakan: Perlindungan Area Bernilai Konservasi Tinggi*.
- Konsorsium Revisi HCV Toolkit Indonesia. 2008. *Panduan Identifikasi Kawasan Bernilai Konservasi Tinggi di Indonesia*. Balikpapan: Tropenbos International Indonesia Programme.
- KPK. 2016. *Kajian Sistem Pengelolaan Komoditas Kelapa Sawit*. Jakarta: Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Bidang Pencegahan KPK RI.
- KPK. 2017. *Sumber Daya Alam Indonesia Dalam Cengkeraman Mafia*. Materi Power Point. Jakarta
- Krott M. 2005. *Forest Policy Analysis*. Dordrecht: Springer Verlag.
- Kumar S, Managi S. 2009. *Compensation for environmental services and intergovernmental fiscal transfers: the case of India*. Ecological Economics 68: 3052–3059.

- Lee JSH, Abood S, Ghazoul J, Barus B, Obidzinski K, dan Koh LP. 2013. *Environmental impacts of large-scale oil palm enterprises exceed that of smallholdings in Indonesia*. Conservation Letters 7 (1):25-33.
- Luttrell C, Komarudin H, Zrust M, Pacheco P, Pirard R, Nurfatriani F, Limberg G, Khaya G, Rumboko L, Hakim I dan Antika F. 2018. *Implementing sustainability commitments for palm oil in Indonesia: governance arrangements of sustainability initiatives involving public and private actors*. CIFOR Occasional Paper No. Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Noor MFM, Gassner A, Terheggen A dan Dobie P. 2017. *Beyond sustainability criteria and principles in palm oil production: addressing consumer concerns through insetting*. Ecology and Society 22(2):5. <https://doi.org/10.5751/ES-09172-220205>.
- Nanggara SG, Rosalina L, Kartika RY, and Setyawan AA. 2016. *Enam Tahun Ispo*. Bogor: Forest Watch Indonesia.
- NRDC. 2013. *Kebijakan Nasional Perubahan Iklim*. Natural Resources Development Center. Jakarta: the Nature Conservancy. <https://www.nature.or.id/publikasi/laporan-dan-panduan-kehutanan/modul-knpi.pdf>
- Nurfatriani F. 2015. *Formulasi Kerangka dan Strategi Implementasi Kebijakan Fiskal Pembangunan Rendah Karbon di Sektor Kehutanan [Disertasi]*. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.
- Nurrochmat DR. 2011. *Telaah Kerangka Infrastruktur dan Mekanisme Pengelolaan Hutan Berkelanjutan (SFM) sebagai Opsi Penting dalam Penurunan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD)*. Laporan ITTO. Jakarta: Kementerian Kehutanan RI dan ITTO.
- OJK 2014. *Roadmap Keuangan Berkelanjutan di Indonesia 2015-2019*. Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan.
- Pirard R, Gnych S, Pachecho P, Lawry S. 2015. *Zero-Deforestation Commitments in Indonesia Governance Challenges*. Info Brief CIFOR No. 132. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- PT.GAR. 2017. *Program Inovasi Pembiayaan Sebagai Rancangan Insentif Ekonomi Untuk Petani Swadaya*. Jakarta: Disampaikan pada FGD Optimalisasi Dana Perkebunan Kelapa Sawit Untuk Mewujudkan Pengelolaan Sawit Berkelanjutan, 30 Maret 2017.
- Putro HR. 2016. *Draft Akademik Pengelolaan Kawasan Ekosistem Esensial*. Sebuah Laporan Fasilitator. Hasil sintesis Diskusi tentang Draft Naskah Akademik Kawasan Ekosistem Esensial (KEE) tanggal 23 November 2016 di Jakarta. Tidak diterbitkan.
- Rachbini DJ. 2002. *Ekonomi Politik dan Teori Pilihan Publik*. Bogor (ID): Ghalia Indonesia.
- Reed SM, Graves A, Dandy N, Posthumus H, Huback K, Morris J, Prell CH, Quin CH, Stringer LC. 2009. *Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resources management*. Journal of Environmental Management. 30: 1-17.
- Republik Indonesia. 2011. Instruksi Presiden No. 10 Tahun 2011 Tentang Penundaan Pemberian Izin Baru Dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer Dan Lahan Gambut. Jakarta, Indonesia.
- . 2014a. Peraturan Pemerintah No.33 Tahun 2014 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Besar Dari Penggunaan Kawasan Hutan Untuk Kepentingan Pembangunan Di Luar Kegiatan Kehutanan Yang Berlaku Pada Kementerian Kehutanan. Jakarta: Lembar Negara RI Tahun 2014, No. 107. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.
- . 2014b. Undang-Undang No. 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan. Jakarta: Lembar Negara RI Tahun 2014, No. 308. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.
- . 2015a. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2015 Tentang Penghimpunan Dana Perkebunan. Jakarta: Lembar Negara RI Tahun 2015, No. 104. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.
- . 2015b. Peraturan Pemerintah No 104 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan Dan Fungsi Kawasan Hutan. Jakarta: Lembar Negara RI Tahun 2015, No. 326. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.
- . 2015c. Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2015 Tentang Penghimpunan Dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit. Jakarta: Lembar Negara RI Tahun 2015, No. 105. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.

- . 2016. Peraturan Presiden No.24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No.61 Tahun 2015 Tentang Penghimpunan Dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit. Jakarta: Lembar Negara RI Tahun 2016, No. 51. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.
- Sahara, Haryadi, Kusumowardhani N. 2017. *Smallholder Finance in the palm oil sector: Analyzing the gaps between existing credit schemes and smallholder realities*. Info Brief CIFOR No 185. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Santos R, Ring I, Antunes P, Clemente, P. 2012. *Fiscal transfers for biodiversity conservation: The Portugal Local Finances Law*. Land Use Policy. 29: 261–273. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S026483771100055X>
- Sawit Indonesia. 2017. *Ini Prasyarat KUR Khusus Peremajaan Sawit Dengan Bunga 7%*. <https://sawitindonesia.com/rubrikasi-majalah/berita-terbaru/ini-prasyarat-kur-khusus-peremajaan-sawit-dengan-bunga-7/>
- Schoneveld GC, Jelsma I, Komarudin H, Agus A, Okarda B, dan Ekowati D. 2017. *Public and Private Sustainability Standards in the Oil Palm Sector: Compliance Barriers Facing Indonesia's Independent Oil Palm Smallholders*. CIFOR Info Brief No. 182. Bogor.
- Shah V. 2015. *Palm oil's big issue: Smallholders*. Eco-business Newsletter 23 November <http://www.eco-business.com/news/palm-oils-big-issue-smallholders/>
- Sharma SK, Baral H, Pacheco P, Ives Laumonier. 2017. *Assesing Impacts on Ecosystem Services Under Various Plausible Oil Palm Expansion Scenarios in Central Kalimantan, Indonesia*. Info Brief CIFOR No. 176, Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Soto D. 1992. *Masih Ada Jalan Lain: Revolusi Tersembunyi di Negara Dunia Ketiga*. Terjemahan. Jakarta: Yayasan Obor.
- SPKS. 2017a. *Petani Swadaya Kelapa Sawit Indonesia: Keterbatasan Definisi, Kesejangan dan Tantangan (Buku 1)*. Jakarta: Serikat Petani Kelapa Sawit dan Winrock International.
- [SPKS] Serikat Petani Kelapa sawit. 2017. *Mengembalikan Marwah BPDPKS: Koreksi atas 2 Tahun Kinerja BPDPKS*. Accessed 26 Oktober 2017. <http://www.spks-nasional.org/wp-content/uploads/2017/09/Mengembalikan-Marwah-Badan-Pengelola-Dana-Perkebunan-Kelapa-Sawit.pdf>
- [SPKS] Serikat Petani Kelapa Sawit. 2017. *Siaran pers: Kemana anggaran 11,7 triliun yang ditampung BPDP? 25 Mei 2017*. <https://www.spksnasional.or.id/2017/05/25/>
- Stiglitz JE. 2000. *Economics of The Public Sector Third Edition*. New York: W.W. Norton & Company.
- Suharto R, Husein K, Sartono, Kusumadewi D, Darussamin A, Nedyasari D, Riksanro D, Hariadi, Rahman A, Uno T, Gillespie P, Arianto C, Prasajo R. 2015. *Studi Bersama Persamaan dan Perbedaan Sistem Sertifikasi ISPO dan RSPO*. Kementerian Pertanian: Jakarta.
- Suparmoko M, Suparmoko MR. 2000. *Ekonomika Lingkungan*. Yogyakarta (ID): BPFE.
- Tietenberg T. 2004. *Environmental Economics and Policy Fourth Edition*. New York: Pearson Addison Wesley.
- UNEP. 2016. *Fiscal incentives for Indonesian palm oil production: Pathways for alignment with green growth*. United Nations Environment Programme.
- Wicke B, Sikkema R, Dornburg V, Faaij A. 2011. *Exploring Land Use Changes and The Role of Palm Oil Production in Indonesia and Malaysia*. Land Use Policy 28: 193-206.
- Wilmar International Limited 2018. *PT Wilmar Nabati Indonesia, Dumai Traceability Summary - Supplies October 2016 - September 2017*. http://www.wilmar-international.com/sustainability/wp-content/uploads/2018/01/180126_WINA-DMI_L1.pdf
- Yaap B dan Paoli G. 2014. *A Comparison of Leading Palm Oil Certification Standards Applied in Indonesia Towards Defining Emerging Norms of Good Practices*. Bogor: Daemeter. http://daemeter.org/new/uploads/20140505064302.Daemeter_Comparison_of_Palm_Oil_Certification_Standards_FullReport_Eng.pdf

Lampiran

Lampiran 1. Metode analisis, teori, variabel, dan sumber data

No	Tujuan	Teori yang Digunakan	Metode Analisis Data	Variabel	Sumber Data
Tujuan Umum: Untuk menganalisis peranan dana sawit sebagai insentif fiskal untuk mendukung pengurangan deforestasi dan degradasi hutan					
1.	Menganalisis kebijakan dana sawit dalam mendukung pembangunan kelapa sawit berkelanjutan dari perspektif pemerintah, masyarakat dan sektor swasta.	Teori kebijakan publik (Dunn 2003).	<ol style="list-style-type: none"> Gap analysis. Instrumen analisis kebijakan (Krott 2005): (a) Instrumen regulasi, dan (b) Instrumen fiskal. 	<ol style="list-style-type: none"> Regulasi terkait dana sawit terkait mekanisme pengumpulan, pembayar pungutan dana, penerima manfaat dana, tujuan penggunaan dana, kendala dalam pemungutan dana, dan kriteria dan kondisi untuk pengalokasian dana. Regulasi dan standar pembangunan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan dari pemerintah (ISPO) dan sektor swasta atau pasar (RSPO). Regulasi tentang pembiayaan kelapa sawit dari lembaga keuangan. Regulasi tentang penyediaan lahan dari sektor kehutanan. 	BPDPKS, Kementerian Pertanian, Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Koordinator Perekonomian, Keuangan, Perindustrian, Perdagangan, Energi dan Sumber Daya Mineral, Badan Usaha Milik Negara, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, dinas pertanian provinsi dan kabupaten, badan perencanaan pembangunan daerah, perusahaan perkebunan kelapa sawit, asosiasi pengusaha kelapa sawit, lembaga keuangan atau perbankan dan lainnya.
2	Menganalisis keterlibatan para pihak dalam pengelolaan dana sawit dengan menekankan pada persepsi, kepentingan, dan pengaruh.	Teori <i>stakeholder</i> (Freeman dkk. 2010).	Analisis <i>stakeholder</i> (Reed dkk. 2009).	<ol style="list-style-type: none"> Aktor yang terlibat dalam pengelolaan dana sawit. Kepentingan aktor. Pengaruh aktor. Persepsi aktor terhadap BPDPKS dan efektivitas penggunaan dana sawit. Motivasi aktor untuk menggunakan dana sawit dalam mendorong praktik-praktik keberlanjutan. 	

berlanjut ke halaman berikutnya

Lampiran 1. Lanjutan

No	Tujuan	Teori yang Digunakan	Metode Analisis Data	Variabel	Sumber Data
3	Menganalisis kebijakan insentif ekonomi yang mendukung implementasi standar kelestarian kelapa sawit, bisnis skala kecil, dan petani swadaya.	Insentif ekonomi pada pengelolaan sumber daya alam (Stiglitz 2000, Barde 2000, Arifin 2013).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analisis fiskal untuk pendapatan dan belanja negara. 2. Analisis eksternalitas dalam pengelolaan sumber daya alam. 3. <i>Focus Group Discussion</i>. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendapatan dan belanja negara dari kelapa sawit (produksi dan produktivitas) 2. Pajak, pungutan, subsidi pada pengelolaan perkebunan kelapa sawit. 3. Pajak, pungutan subsidi pada konversi hutan menjadi perkebunan kelapa sawit. 4. Insentif dan disinsentif ekonomi yang mendukung/menghambat pengelolaan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan. 5. Mekanisme pendanaan pembangunan dan peremajaan perkebunan kelapa sawit: persyaratan dari lembaga keuangan yang terkait dengan praktik keberlanjutan dari pengelolaan kelapa sawit. 6. Pembiayaan praktik-praktik perkebunan kelapa sawit berkelanjutan (perusahaan, petani swadaya). 7. Penggunaan dana sawit : <ol style="list-style-type: none"> a. jumlah dana sawit yang telah terkumpul; b. distribusi dana sawit; c. alokasi dana sawit; d. penggunaan dana sawit untuk mempromosikan tujuan kelestarian. 	

Analisis Data

1. Analisis kebijakan dana sawit yang mendukung pembangunan kelapa sawit berkelanjutan dilihat dari perspektif pemerintah masyarakat dan sektor swasta

Analisis *gap* digunakan untuk mengidentifikasi *gap* antara instrumen regulasi yang mengatur pungutan dana sawit dengan implementasinya (Nurfatriani dkk. 2015). Studi ini menyediakan gambaran dari situasi saat ini dari implementasi kebijakan pungutan dana sawit dan merancang insentif kebijakan fiskal yang mendukung pengurangan laju deforestasi dan degradasi hutan dalam kaitannya dengan penggunaan kawasan hutan untuk pembangunan perkebunan kelapa sawit. Studi ini menggunakan analisis asumsi untuk melihat *gap* antara kebijakan dan implementasinya. Analisis asumsi merupakan teknik yang bertujuan untuk mensintesis asumsi kreatif yang bertentangan dengan isu kebijakan (Dunn 2003). Langkah-langkah analisis asumsi yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. identifikasi komponen instrumen regulasi yang terkait dengan pungutan dana sawit;
2. mengidentifikasi asumsi-asumsi penting dari teori dan peraturan perundang-undangan yang mengatur kebijakan pungutan dana sawit;
3. membedakan asumsi yang tertulis dalam hukum dan peraturan umum dan teori dari studi pustaka dengan asumsi implementasi peraturan di lapangan;
4. kedua asumsi dikelompokkan dan dianalisis sejauh mana kesenjangan antara kedua asumsi tersebut;
5. sintesis masalah diformulasikan.

2. Menganalisis keterlibatan stakeholder dalam pengelolaan dana sawit dengan menekankan pada persepsi, kepentingan, dan pengaruh

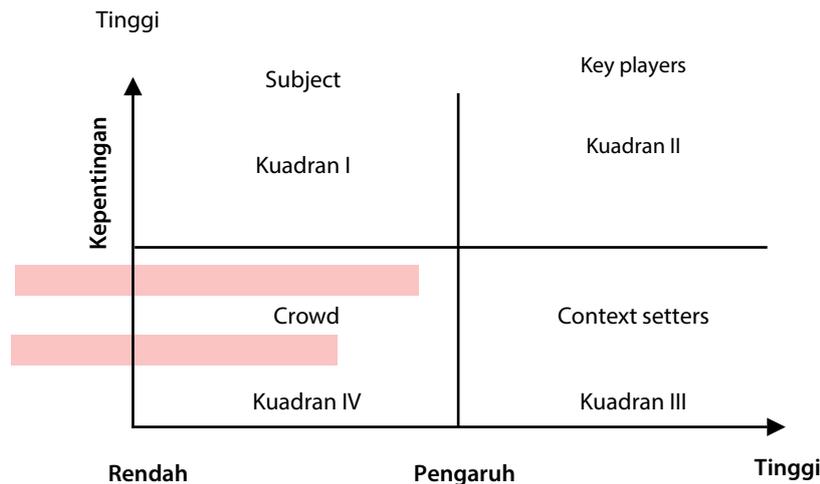
Peran aktor yang terkait dengan pengelolaan dana sawit dianalisis melalui pemetaan kepentingan kelompok *stakeholder*. Dengan mengacu pada Redd dkk. (2009), dalam studi ini analisis *stakeholder* yang digunakan hanya mencakup identifikasi *stakeholder* dan pengelompokkan dan kategorisasi *stakeholder*. Hubungan antar *stakeholder* tidak diidentifikasi dalam studi ini.

Identifikasi stakeholder

Untuk mengidentifikasi *stakeholder* yang terkait pada pengelolaan dana sawit dan kepentingannya, beberapa metode yang digunakan adalah opini ahli, *focus group discussion*, *snowball sampling* dan seleksi berdasarkan data sekunder.

Pengelompokkan dan klasifikasi stakeholder

Stakeholder dikelompokkan dan dikategorikan berdasarkan tingkat kepentingan dan pengaruh yang dimiliki (Eden dan Eckerman 1998, 2004, Reed dkk. 2009) menggunakan matriks pengaruh minat berdasarkan kepentingan dan pengaruh stakeholder (Eden dan Ackerman 2013) dalam pengelolaan dana sawit. *Stakeholder* dikelompokkan menjadi “*Key player*”, “*Context setter*”, “*Subject*” dan “*Crowd*”. *Key Player* merupakan *stakeholder* yang memiliki kepentingan dan pengaruh yang tinggi. *Context Setter* memiliki pengaruh yang tinggi dan kepentingan yang rendah. *Subject* memiliki kepentingan yang tinggi dan pengaruh yang rendah. Sementara *Crowd* merupakan *stakeholder* yang memiliki kepentingan dan pengaruh yang rendah. Matriks *Interest-Influence* dapat digunakan sebagai alat untuk memetakan tingkat kepentingan dan pengaruh stakeholder terhadap suatu isu dengan menggunakan dimensi 2x2 seperti yang ditunjukkan pada gambar 21. Posisi kuadran dapat digunakan untuk menggambarkan posisi dan peran pemangku kepentingan pada pengelolaan dana sawit.



Gambar 22. Matriks kepentingan-pengaruh stakeholder (Eden dan Ackermann 2013)

3. Menganalisis kebijakan insentif ekonomi yang mendukung implementasi standar kelapa sawit berkelanjutan, bisnis usaha kecil, dan petani swadaya

Analisis fiskal digunakan untuk menilai kebijakan insentif yang mendukung implementasi pengelolaan kelapa sawit berkelanjutan. Analisis fokus pada pendapatan pemerintah yang berasal dari pajak, nonpajak, dan retribusi termasuk pengeluaran pemerintah terkait dengan pengelolaan kelapa sawit. Pada perusahaan dan petani swadaya, analisis tersebut akan mencakup analisis biaya untuk mempraktikkan pengelolaan berkelanjutan, pembangunan perkebunan kelapa sawit, peremajaan, dan pendapatan dari kelapa sawit, dan turunannya. Studi ini juga menganalisis berbagai mekanisme pendanaan untuk pembangunan dan peremajaan. Mekanisme pendanaan mencakup aspek kelembagaan yang diterapkan pada lembaga keuangan dalam mendukung bisnis kelapa sawit. Langkah-langkah analisis fiskal dapat digambarkan pada diagram berikut:



Gambar 23. Analisis fiskal untuk menilai insentif ekonomi untuk pembangunan kelapa sawit yang berkelanjutan

DOI: 10.17528/cifor/006882

Working Paper CIFOR berisi hasil penelitian tahap awal atau lanjut, yang merupakan isu penting terkait hutan tropis, dan perlu dipublikasikan pada waktu yang tepat. Makalah tersebut dibuat untuk menginformasikan sekaligus mendorong dilakukannya pembahasan. Isinya telah ditinjau secara internal, tetapi belum melewati proses tinjauan sesama rekan dari luar yang memakan waktu lebih lama.

Tulisan ini membahas optimalisasi dana sawit dan pengaturan instrumen fiskal penggunaan lahan hutan untuk perkebunan serta insentif ekonomi lainnya dalam mendorong upaya mengurangi deforestasi dan degradasi hutan sebagai bagian dari pencapaian sasaran pembangunan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan. Dengan menggunakan berbagai metode pengumpulan data dan analisis seperti wawancara mendalam dan diskusi kelompok terfokus dengan melibatkan para pihak terkait dengan sektor minyak sawit, baik di tingkat pusat maupun di dua provinsi lokasi studi, Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah, hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat beragam pandangan terhadap prioritas penggunaan dana sawit baik yang digunakan sebagai insentif pengembangan biodiesel, peremajaan perkebunan sawit rakyat maupun peruntukan lainnya. Dana sawit dapat menjadi insentif untuk mengurangi deforestasi yakni dengan: mengoptimalkan penggunaan dana sawit untuk memberdayakan petani kecil kelapa sawit termasuk diantaranya untuk peremajaan tanaman yang tidak produktif, legalisasi lahan, sertifikasi ISPO, penyediaan database petani, dan penguatan pemerintah daerah; mengalokasikan dana sawit untuk subsidi bunga dan menyediakan modal produktif bagi petani kecil selama masa tenggang; mengatur pasokan minyak sawit melalui kebijakan moratorium pemberian izin baru untuk perkebunan kelapa sawit. Selain itu, penggunaan dana sawit juga harus diperkuat dari sisi teknis dan politik yakni dengan memprioritaskan dana sawit untuk pemberdayaan petani swadaya, memperhatikan kriteria lingkungan dalam penentuan calon penerima dana sawit dan memperkuat hasil keputusan terkait alokasi dana sawit dengan melibatkan peran para pihak.



PROGRAM
PENELITIAN PADA
Hutan, Pohon dan
Wanatani

Program Penelitian CGIAR tentang Hutan, Pohon, dan Wanatani (FTA) adalah penelitian terbesar di dunia dalam program pembangunan guna meningkatkan peran hutan, pohon, dan wanatani dalam pembangunan berkelanjutan dan ketahanan pangan, serta untuk mengatasi perubahan iklim. CIFOR memimpin FTA dalam kemitraan dengan Bioversity International, CATIE, CIRAD, ICRAF, INBAR dan TBI.



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

cifor.org | forestsnews.cifor.org



Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR)

CIFOR meningkatkan kesejahteraan manusia, kesetaraan dan integritas lingkungan dengan melakukan penelitian inovatif, mengembangkan kapasitas para mitra dan terlibat secara aktif dalam dialog dengan semua pemangku kepentingan untuk memberi masukan terhadap berbagai kebijakan dan praktik yang memengaruhi hutan dan masyarakat. CIFOR merupakan bagian dari Pusat Penelitian CGIAR, dan memimpin Program Penelitian CGIAR pada Hutan, Pohon dan Wanatani (FTA). Kantor pusat kami berada di Bogor, Indonesia, dengan kantor wilayah di Nairobi, Kenya, Yaounde, Kamerun, dan Lima, Peru.

