

Desain Kebijakan Berbasis Kapasitas dalam Tata Kelola Sertifikasi Pekebun Sawit Mandiri

Warsino^{1*}, Indah Susilowati², Ida Hayu Dwimawanti³, Amni Zarkasyi Rahman⁴

^{1*,2,3,4}Universitas Diponegoro Semarang, Indonesia

Corresponding Author's e-mail: warsino@gmail.com



e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat>

Vol. 5, No. 4, Agustus 2026

Page: 1672 - 1683

Available at:

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/2791>

DOI:

<https://doi.org/10.55681/seikat.v5i4.2791>

Article History:

Received: 13-06-2026

Revised: 04-08-2026

Accepted: 05-08-2026

Abstract : *Certification of independent oil palm smallholders is often treated as a matter of formal compliance, whereas many farmers still face uneven access to legality, organization, finance, information, and markets. This article examines certification as a public policy instrument that works only when supported by governance capacity. Using an integrative literature review, academic and policy sources were synthesized into five themes: certification standards, smallholder readiness, economic incentives, multi-actor coordination, and local policy capacity. The synthesis indicates that certification barriers arise from unequal land legality, weak farmer organizations, fragmented data, short-term facilitation, uncertain incentives, limited market connection, and fragile institutional trust. East Kutai is used as an illustrative local policy context because its sustainable plantation planning and regional action plan already address farmer data, capacity strengthening, internal control systems, dispute settlement, ISPO acceleration, and market access. The article argues that certification should be designed as a sequenced capacity-building policy rather than a stand-alone administrative obligation. This framing contributes to public administration studies by linking certification, policy instruments, and governance capacity in smallholder palm oil governance.*

Keywords : *Policy Design; Governance Capacity; Certification; Independent Oil Palm Smallholders; Sustainable Palm Oil; Local Governance*

Abstrak : Sertifikasi pekebun sawit mandiri kerap ditempatkan sebagai persoalan kepatuhan formal, padahal banyak pekebun masih menghadapi keterbatasan legalitas, organisasi, pembiayaan, informasi, dan akses pasar. Artikel ini mengkaji sertifikasi sebagai instrumen kebijakan publik yang efektif apabila didukung oleh kapasitas tata kelola. Dengan menggunakan tinjauan literatur integratif, sumber akademik dan dokumen kebijakan disintesis menjadi lima tema: standar sertifikasi, kesiapan pekebun, insentif ekonomi, koordinasi multiaktor, dan kapasitas kebijakan lokal. Hasil sintesis menunjukkan bahwa hambatan sertifikasi muncul dari legalitas lahan yang belum merata, kelembagaan pekebun yang lemah, data yang terfragmentasi, pendampingan jangka pendek, insentif yang belum pasti, keterhubungan pasar yang terbatas, serta kepercayaan kelembagaan yang rapuh. Kabupaten Kutai Timur digunakan sebagai konteks kebijakan lokal ilustratif karena dokumen perencanaan dan RAD KSB daerah tersebut telah memuat penguatan data, kapasitas pekebun, Internal Control System, penyelesaian sengketa, percepatan ISPO, serta akses pasar. Artikel ini menegaskan perlunya desain kebijakan sertifikasi yang berurutan dan berbasis kapasitas.

Kata Kunci : Desain Kebijakan; Kapasitas Tata Kelola; Sertifikasi; Pekebun Sawit Mandiri; Sawit Berkelanjutan; Tata Kelola Daerah

PENDAHULUAN

Perkebunan kelapa sawit menempati posisi penting dalam pembangunan berkelanjutan karena berhubungan langsung dengan ekonomi nasional, rantai pasok global, pendapatan pekebun, serta peluang kerja di wilayah perdesaan. Data nasional dan daerah menunjukkan bahwa komoditas ini tetap menjadi salah satu basis ekonomi utama, termasuk di Kabupaten Kutai Timur

(Badan Pusat Statistik, 2023; Badan Pusat Statistik Kabupaten Kutai Timur, 2025; Dinas Perkebunan Kabupaten Kutai Timur, 2024). Pada saat yang sama, perluasan dan intensifikasi sawit menimbulkan tekanan lingkungan, perubahan penggunaan lahan, persoalan tenurial, ketimpangan akses pasar, serta tuntutan standar keberlanjutan yang semakin kuat (Austin et al., 2017; Ayompe et al., 2021; Gaveau et al., 2022). Situasi ini paling terasa pada pekebun sawit mandiri karena kapasitas legal, organisasi, pembiayaan, dan akses pasar mereka sering kali belum memadai untuk memenuhi tuntutan tersebut (Dharmawan et al., 2021).

Literatur terbaru menunjukkan bahwa sertifikasi sawit berkelanjutan, baik melalui skema pemerintah maupun non-pemerintah, tidak dapat dipahami sebagai prosedur teknis belaka. Sertifikasi memuat standar, audit, legalitas, organisasi kelompok, biaya kepatuhan, serta relasi dengan pasar. Karena itu, kesiapan pekebun sangat bergantung pada legalitas lahan, organisasi, fasilitator, biaya sertifikasi, akses pasar, dan koordinasi antaraktor (Apriani et al., 2020; de Vos et al., 2023; Dharmawan et al., 2021; Ogahara et al., 2022; Pramudya et al., 2022; Putri et al., 2022; Reich & Musshoff, 2025; Watts et al., 2021). Pada tingkat rantai pasok, komitmen nol deforestasi, audit pihak ketiga, dan mekanisme sertifikasi juga perlu dirancang secara adil agar pekebun kecil tidak tersisih dari pasar formal (Bager & Lambin, 2022; Bishop & Carlson, 2022; Grabs & Carodenuto, 2021; Schleifer & Sun, 2020).

Dalam kajian Administrasi Publik, masalah tersebut menunjukkan hubungan yang erat antara instrumen kebijakan, kapasitas implementasi, dan tata kelola lokal. Pekebun sawit mandiri bukan sekadar penerima kewajiban, melainkan aktor sosial-ekonomi yang memiliki keterbatasan informasi, sumber daya, jaringan, serta kepercayaan terhadap institusi. Kebijakan sawit berkelanjutan karenanya perlu menggabungkan standar regulatif, insentif ekonomi, dukungan kelembagaan, penguatan organisasi, dan mekanisme pembelajaran (Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2025, 2025). Literatur kebijakan publik menegaskan bahwa efektivitas implementasi isu-isu kompleks dipengaruhi oleh desain kebijakan, pilihan instrumen, kombinasi kebijakan, dan koordinasi antaraktor (Cairney, 2020; Capano & Howlett, 2020; Cejudo & Michel, 2021; Howlett, 2019; Howlett & Mukherjee, 2018; Peters, 2018). Tanpa kapasitas tata kelola yang memadai, sertifikasi dapat berubah menjadi kewajiban administratif yang sulit dipenuhi oleh pekebun.

Kabupaten Kutai Timur digunakan dalam tulisan ini sebagai konteks kebijakan lokal yang bersifat ilustratif, bukan sebagai lokasi penelitian lapangan. Daerah ini memiliki Rencana Perkebunan Berkelanjutan 2021-2030 yang menempatkan perkebunan sebagai penopang sosial ekonomi, sekaligus mengakui masalah produktivitas, deforestasi, konflik lahan, dan tata kelola. Dokumen tersebut memberi perhatian pada pendekatan yurisdiksi, penguatan data, kelembagaan pekebun, *Internal Control System*, dan *Good Agricultural Practices* (Pemerintah Kabupaten Kutai Timur, 2021). Arah yang sejenis terlihat dalam Rencana Aksi Daerah Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Tahun 2025-2026, yang memuat penguatan data, koordinasi, infrastruktur, kapasitas pekebun, tata kelola perkebunan, penyelesaian sengketa, percepatan sertifikasi ISPO, serta akses pasar (Perbup Kutim No 38 tahun 2025, 2025). Kerangka lokal ini selaras dengan agenda pembangunan berkelanjutan yang menekankan integrasi aspek sosial, ekonomi, lingkungan, dan kelembagaan (Meuleman, 2019; OECD, 2019; United Nations, 2015; World Bank, 2023).

Dari titik berangkat tersebut, sertifikasi diposisikan sebagai bagian dari kapasitas tata kelola yang lebih luas. Fokus kajian tidak berhenti pada kepatuhan pekebun terhadap standar, tetapi juga melihat prasyarat kelembagaan, insentif, koordinasi antaraktor, serta kapasitas kebijakan daerah yang memungkinkan sertifikasi bekerja secara lebih adil dan realistis.

Tulisan ini menjawab tiga pertanyaan. Pertama, bagaimana literatur menempatkan pekebun sawit mandiri dalam tata kelola sawit berkelanjutan? Kedua, aktor, faktor, dan instrumen kebijakan

apa saja yang memengaruhi kesiapan tata kelola pekebun? Ketiga, bagaimana implikasi kebijakan yang dapat dirumuskan untuk memperkuat desain sertifikasi sawit berkelanjutan di tingkat daerah? Dengan demikian, artikel ini menyusun sintesis konseptual sebagai dasar penelitian empiris selanjutnya.

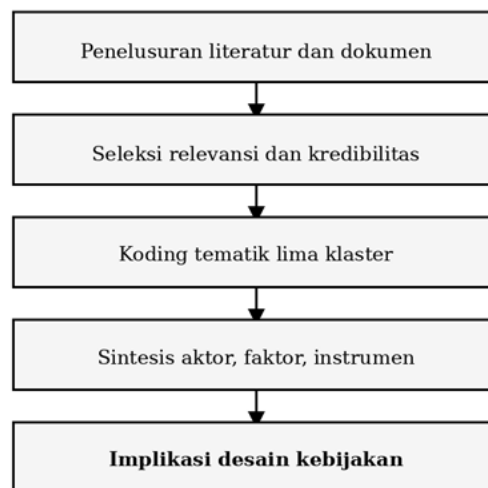
METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan pendekatan tinjauan literatur integratif karena persoalan tata kelola pekebun sawit mandiri tersebar di beberapa bidang: kebijakan publik, keberlanjutan, sertifikasi, rantai pasok, agraria, ekonomi perilaku, dan pembangunan daerah. Tinjauan integratif dipilih untuk menyatukan temuan empiris, kerangka konseptual, dan dokumen kebijakan tanpa membatasi analisis pada satu tradisi metodologis (Snyder, 2019). Prinsip transparansi penelusuran dan pelaporan rujukan mengacu pada arahan tinjauan sistematis, tetapi tulisan ini tidak diklaim sebagai *systematic review* penuh berbasis protokol PRISMA (Page et al., 2021). Literatur dipilih berdasarkan relevansi langsung dengan tata kelola sawit berkelanjutan, status *peer-reviewed* pada artikel jurnal, keterkinian publikasi, serta kontribusinya terhadap identifikasi kapasitas pekebun, desain kebijakan, atau implementasi sertifikasi.

Korpus rujukan dibangun melalui penelusuran iteratif dan purposif pada portal jurnal, mesin penelusur akademik, serta laman resmi lembaga. Sumber akademik diperoleh dari ScienceDirect, MDPI, SpringerLink, Taylor & Francis, Google Scholar, serta jurnal yang relevan. Dokumen kebijakan berasal dari BPS, FAO, OECD, World Bank, RSPO, Pemerintah Kabupaten Kutai Timur, dan Dinas Perkebunan Kabupaten Kutai Timur. Korpus final terdiri atas artikel jurnal, buku kebijakan publik, laporan lembaga, data statistik, dan dokumen kebijakan daerah yang berkaitan langsung dengan tata kelola sertifikasi pekebun sawit mandiri.

Kata kunci penelusuran meliputi *independent oil palm smallholders*, *smallholder palm oil*, *sustainable palm oil*, *ISPO*, *RSPO*, *certification*, *farmer capacity*, *palm oil governance*, *policy design*, dan *sustainable palm oil governance*. Literatur akademik diprioritaskan pada terbitan 2019-2025. Rujukan yang lebih lama digunakan secara terbatas untuk definisi pekebun kecil, teori desain kebijakan, dan konteks historis tata kelola sawit kecil. Artikel agronomi murni, opini populer, blog, dan sumber tanpa metadata akademik dikeluarkan dari korpus.

Analisis dilakukan melalui koding tematik terarah. Unit analisisnya berupa argumen, temuan, konsep, dan rekomendasi kebijakan dari setiap sumber. Kode awal disusun secara deduktif berdasarkan fokus kajian, lalu dikelompokkan ke dalam lima kategori: sertifikasi dan standar keberlanjutan, kesiapan pekebun, insentif dan perilaku ekonomi, koordinasi multiaktor, serta kapasitas kebijakan lokal. Selama proses penelaahan, kode diperiksa secara iteratif agar kategori akhir benar-benar mencerminkan fokus kajian. Kelima kategori tersebut kemudian digunakan untuk menjawab tiga fokus utama: posisi pekebun dalam tata kelola, unsur aktor-faktor-instrumen yang menentukan kesiapan tata kelola, serta implikasi kebijakan bagi desain sertifikasi sawit berkelanjutan di tingkat daerah.

Gambar 1. Alur Sintesis Literatur Integratif

Sumber: Analisis penulis.

Tabel 1. Prosedur Penelusuran dan Seleksi Sumber

Komponen	Keterangan
Jenis kajian	Tinjauan literatur integratif.
Sumber	ScienceDirect, MDPI, SpringerLink, Taylor & Francis, Google Scholar, BPS, FAO, OECD, World Bank, RSPO, dan dokumen daerah.
Kata kunci	independent oil palm smallholders; sustainable palm oil; ISPO; RSPO; farmer capacity; policy design.
Periode	Utama 2019-2025; rujukan konseptual lebih lama digunakan terbatas.
Inklusi	Membahas pekebun, sertifikasi, kapasitas, insentif, aktor, atau kebijakan terkait sawit berkelanjutan.
Eksklusi	Artikel agronomi murni, opini populer, blog, dan sumber tanpa metadata akademik.
Sintesis	Koding tematik lima klaster untuk menghasilkan peta aktor, faktor, instrumen, dan implikasi kebijakan.

Sumber: Analisis penulis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pekebun Sawit Mandiri sebagai Aktor Tata Kelola

Pekebun sawit mandiri lazim dipahami sebagai produsen kecil yang mengelola kebun di luar skema perusahaan inti atau kemitraan formal. Namun, kategori ini tidak homogen. FAO menjelaskan pekebun kecil sebagai pelaku usaha tani yang mengelola lahan dan sumber daya dalam skala terbatas, dengan peran penting dalam sistem pangan dan ekonomi perdesaan (FAO, 2014). Penelitian dari (Jelsma et al., 2017) menunjukkan bahwa pekebun mandiri berbeda dalam hal asal-usul lahan, skala penguasaan, akses modal, pengalaman budidaya, serta relasi dengan pasar. Keragaman serupa terlihat dalam studi desentralisasi dan ekonomi kebun sawit rakyat, yang menempatkan kebijakan lokal, akses pasar, praktik budidaya, dan kinerja ekonomi rumah tangga sebagai faktor penting dalam pengembangan sawit kecil (Mettauer et al., 2021; Naylor et al., 2019).

Keragaman tersebut memiliki konsekuensi kebijakan yang serius. Instrumen yang memperlakukan pekebun mandiri sebagai satu kelompok seragam cenderung terlalu umum dan kurang peka terhadap variasi kapasitas di lapangan. Studi de Vos et al. (2023) menunjukkan bahwa peluang sertifikasi RSPO bagi pekebun mandiri dipengaruhi oleh prasyarat sebelum sertifikasi, terutama legalitas lahan, organisasi kelompok, riwayat hubungan dengan skema plasma, serta dukungan dari fasilitator eksternal. Sertifikasi lebih mudah dicapai oleh pekebun yang sudah memiliki organisasi, dokumen, dan jaringan pendamping. Sebaliknya, pekebun yang benar-benar mandiri menghadapi hambatan yang lebih berat karena jauh dari dukungan perusahaan, pendamping, atau koperasi yang berfungsi secara efektif.

Dengan demikian, posisi pekebun tidak cukup dijelaskan melalui kategori administratif. Mereka perlu dipahami sebagai aktor sosial-ekonomi yang menimbang manfaat, biaya, risiko, dan legitimasi kebijakan. Kepatuhan terhadap standar dipengaruhi oleh kejelasan hak, kapasitas organisasi, akses informasi, desain insentif, dan kepercayaan terhadap aktor pendamping (Brandi et al., 2015). Pada titik ini, isu sertifikasi bergeser dari pemenuhan standar menjadi masalah kapasitas tata kelola.

Sertifikasi sebagai Instrumen Kebijakan

Sertifikasi merupakan instrumen yang menghubungkan tujuan keberlanjutan dengan praktik produksi. Dalam komoditas sawit, sertifikasi mencakup standar legalitas, lingkungan, sosial, organisasi, serta pengelolaan usaha. Efektivitasnya tidak hanya ditentukan oleh ketegasan standar, melainkan juga oleh kemampuan aktor lokal dalam menyiapkan bukti administratif, mengelola audit, membiayai proses, memperbaiki praktik budidaya, serta menjaga dokumentasi secara berkelanjutan (Abdul Majid et al., 2021; Apriani et al., 2020; Bishop & Carlson, 2022; Ogahara et al., 2022; Roundtable on Sustainable Palm Oil, 2024).

Watts et al. (2021) menunjukkan bahwa pekebun menghadapi hambatan berupa biaya, informasi, legalitas lahan, kapasitas kelompok, dan koordinasi antarlembaga. Dharmawan et al. (2021) menemukan bahwa kesiapan pekebun terhadap standar ISPO di Kalimantan Timur dibatasi oleh kendala agraria, struktural, dan kultural. Putri et al. (2022) menegaskan bahwa ISPO sebagai instrumen keberlanjutan menghadapi tantangan implementasi pada aspek legalitas lahan, izin usaha perkebunan, benih, organisasi petani, serta pengelolaan lingkungan. Pada sisi produksi, intensifikasi yang cerdas terhadap iklim dan peningkatan produktivitas diperlukan agar keberlanjutan terhubung dengan perbaikan usaha pekebun, bukan hanya kepatuhan administratif (Dinas Perkebunan Kabupaten Kutai Timur & UGM, 2025; Monzon et al., 2021).

Temuan tersebut menempatkan sertifikasi sebagai bagian dari bauran kebijakan. Standar regulatif perlu disertai instrumen pendukung berupa pendataan, pendampingan, insentif, pembiayaan, fasilitasi legalitas, penguatan koperasi, dan integrasi pasar. Tanpa kombinasi tersebut, sertifikasi berisiko memperlebar jarak antara pekebun yang telah siap dan pekebun dengan kapasitas kelembagaan yang rendah (Direktorat Jenderal Perkebunan, 2022).

Tabel 2. Keterkaitan Pertanyaan Penelitian, Klaster Sintesis, dan Temuan Utama

Pertanyaan	Temuan Utama
Posisi pekebun mandiri	Pekebun adalah aktor sosial-ekonomi yang heterogen, bukan objek sertifikasi yang seragam.
Aktor, faktor, instrumen	Kesiapan ditentukan oleh legalitas, organisasi, data, pendampingan, pembiayaan, pasar, dan kepercayaan.
Implikasi kebijakan	Kebijakan perlu dimulai dari prasyarat kapasitas sebelum mendorong sertifikasi secara penuh.

Sumber: Sintesis penulis.

Insentif, Risiko, dan Perilaku Ekonomi Pekebun

Keputusan pekebun untuk mengadopsi praktik berkelanjutan berkaitan langsung dengan perhitungan manfaat, biaya, dan risikonya. Pramudya et al. (2022) menunjukkan pentingnya insentif untuk mempercepat sertifikasi wajib. Insentif dapat hadir dalam bentuk pembiayaan, dukungan teknis, fasilitasi legalitas, akses pasar, atau penguatan organisasi. Hendrawan dan Musshoff (2024) menunjukkan bahwa preferensi pekebun terhadap program peremajaan dipengaruhi oleh besaran subsidi, pendaftaran kelompok, pengalaman bertani, pendidikan, sikap terhadap risiko, pendapatan non-sawit, dan luas kebun. Dalam rantai pasok, keterlibatan pekebun kecil dalam keberlanjutan juga bergantung pada relasi nilai dan kepercayaan. Gallemore et al. (2022) menunjukkan bahwa narasi nilai relasional dapat membuat mekanisme keberlanjutan lebih mudah diterima. Abideen et al. (2023) menegaskan bahwa keberlanjutan pekebun dalam rantai pasok sawit perlu memperhatikan dimensi sosial, ekonomi, lingkungan, logistik, dan kelembagaan. Pengalaman tata kelola sawit di wilayah lain menunjukkan bahwa rekonsiliasi antara konservasi dan pembangunan memerlukan kelembagaan yang jelas, legitimasi sosial, serta pembagian manfaat yang lebih seimbang (Brandão et al., 2021; Pasaribu et al., 2020).

Dalam perspektif kebijakan publik, insentif perlu dipahami sebagai komitmen yang dapat diandalkan. Pekebun cenderung menunda adopsi ketika manfaat sertifikasi belum terlihat, harga premium tidak pasti, proses administrasi rumit, atau pendampingan hanya hadir sebagai proyek jangka pendek. Adopsi lebih mungkin terjadi ketika prosedur dapat dijangkau, manfaat ekonominya jelas, dukungan kelompok tersedia, dan aktor pendamping memiliki kredibilitas di mata pekebun (Denashurya et al., 2023).

Koordinasi Multiaktor dan Kapasitas Kebijakan Daerah

Tata kelola sawit berkelanjutan memerlukan kerja sama dari berbagai pihak. Pemerintah pusat menetapkan standar dan kerangka regulasi. Pemerintah daerah mengelola koordinasi dan pendataan secara lokal. Perusahaan memiliki pengaruh terhadap akses pasar dan rantai pasok. Koperasi menjadi wadah kolektif pekebun. Lembaga pendamping membantu penguatan kapasitas. Lembaga sertifikasi melakukan audit dan verifikasi. Relasi antaraktor menentukan apakah kebijakan menjadi instrumen yang dapat diakses atau berubah menjadi beban baru bagi pekebun. Dalam pendekatan lanskap dan pembangunan berkelanjutan, efektivitas koordinasi ditentukan oleh kejelasan tujuan bersama, tata kelola multipihak, mekanisme pembelajaran, serta indikator perubahan yang disepakati (Reed et al., 2023; Sayer et al., 2017).

Dokumen Rencana Perkebunan Berkelanjutan Kabupaten Kutai Timur 2021-2030 menunjukkan kebutuhan akan perencanaan yang holistik, partisipatif, integratif, dan berbasis spasial. Dokumen tersebut memuat sasaran penguatan resolusi konflik, integrasi rencana kebun dengan tata ruang, penyediaan data multipihak, penguatan organisasi pekebun menuju korporasi petani, pengembangan *Internal Control System*, peningkatan produktivitas melalui *Good Agricultural Practices*, serta penguatan akses pasar melalui hilirisasi (Pemerintah Kabupaten Kutai Timur, 2021). Pada dimensi fiskal, distribusi manfaat ekonomi sawit bagi daerah juga perlu dikaitkan dengan keberlanjutan lingkungan serta kapasitas tata kelola lokal (Nurfatriani et al., 2022).

RAD KSB Kabupaten Kutai Timur tahun 2025-2026 memperjelas posisi pemerintah daerah sebagai koordinator kebijakan. Dokumen ini mengatur penguatan data, koordinasi, infrastruktur, kapasitas pekebun, pengelolaan lingkungan, tata kelola perkebunan, penyelesaian sengketa, percepatan sertifikasi ISPO, serta akses pasar (Peraturan Bupati Kutai Timur Nomor 38 Tahun 2025

Tentang Rencana Aksi Daerah Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Tahun 2025–2026, 2025). Arah tersebut berada dalam koridor pembangunan jangka panjang daerah yang menempatkan hilirisasi sumber daya alam, keberlanjutan, dan penurunan emisi sebagai sasaran pembangunan Kutai Timur (Peraturan Daerah Kabupaten Kutai Timur Nomor 07 Tahun 2024 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Kutai Timur 2025–2045, 2024). Dengan posisi demikian, fungsi daerah tidak berhenti pada pelaksanaan standar nasional. Daerah perlu menerjemahkan standar menjadi program yang sesuai dengan kapasitas pekebun dan kelembagaan setempat (Anugrah, 2023).

Tabel 3. Kesenjangan Kapasitas dan Implikasi Kebijakan

Kesenjangan	Implikasi Kebijakan
Legalitas lahan/STDB belum merata	Fasilitasi legalitas dan pendataan berbasis desa/kecamatan.
Kelembagaan pekebun belum kuat	Penguatan kelompok, koperasi, dan <i>Internal Control System</i> .
Insentif ekonomi belum pasti	Skema pembiayaan, subsidi, harga, dan akses pasar yang kredibel.
Koordinasi aktor terfragmentasi	Forum multipihak dengan mandat, indikator, dan pembagian peran yang jelas.
Monitoring dan data belum terpadu	Sistem data perkebunan multipihak dan evaluasi berkala.

Sumber: Sintesis penulis.

Sintesis Desain Kebijakan Berbasis Kapasitas

Kesiapan tata kelola pekebun sawit mandiri dapat diringkas menjadi tiga unsur yang saling berhubungan. Pertama, aktor yang menjalankan peran koordinatif dan pendampingan. Kedua, faktor kapasitas yang menentukan kesiapan pekebun. Ketiga, instrumen kebijakan yang mengarahkan insentif, kepatuhan, dan akses ke pasar. Aktor menentukan pembagian peran dan koordinasi; faktor kapasitas menentukan kondisi yang memperkuat atau menghambat kesiapan pekebun; sedangkan instrumen kebijakan menentukan cara negara dan aktor nonnegara mengarahkan perilaku, memperkuat kapasitas, serta menghubungkan pekebun dengan pasar.

Sintesis ini menunjukkan perlunya pergeseran dari kebijakan yang bertumpu pada kepatuhan menuju kebijakan berbasis kapasitas. Pendekatan pertama menekankan kewajiban dan standar, sedangkan pendekatan kedua tetap mengakui pentingnya standar sambil memastikan prasyarat kepatuhan dipenuhi terlebih dahulu. Prasyarat tersebut mencakup legalitas lahan, data pekebun, organisasi kelompok, kapasitas budidaya, pembiayaan, pendampingan, insentif pasar, serta mekanisme pemantauan. Dalam kerangka ini, sertifikasi tetap menjadi tujuan penting, tetapi ditempatkan sebagai tahap lanjutan setelah fondasi kapasitas terbentuk. Pendekatan berbasis kapasitas juga memiliki risiko. Proses penguatan kapasitas dapat memperlambat pencapaian target sertifikasi jika tidak diikuti insentif yang kuat dan pengawasan yang konsisten. Hal ini juga dapat menciptakan ketergantungan pada intervensi eksternal apabila desain pendampingan tidak diarahkan pada kemandirian pekebun. Karena itu, keseimbangan antara penguatan kapasitas dan penegakan standar menjadi kunci.

Bagi pemerintah daerah, konsekuensinya adalah perlunya tahapan kebijakan yang lebih realistis. Tahap awal diarahkan pada pemutakhiran data pekebun, penyelesaian dokumen hukum, serta penguatan kelompok. Tahap berikutnya menitikberatkan pada pendampingan *Good*

Agricultural Practices, pembentukan *Internal Control System*, akses pembiayaan, serta penguatan koperasi. Tahap lanjutan baru diarahkan pada sertifikasi, akses pasar, kemitraan, dan pemantauan berkelanjutan. Urutan semacam ini lebih sesuai bagi pekebun mandiri dibandingkan dengan dorongan sertifikasi langsung tanpa kesiapan kelembagaan.

Gambar 2. Model Sintesis Tata Kelola Pekebun Sawit Mandiri



Sumber: Sintesis penulis dari literatur tentang tata kelola, sertifikasi, dan kebijakan sawit berkelanjutan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kajian ini menyimpulkan bahwa sertifikasi pekebun sawit mandiri lebih tepat dipahami sebagai bagian dari desain kebijakan berbasis kapasitas. Pekebun sawit mandiri memiliki perbedaan dalam hal legalitas lahan, organisasi, akses informasi, kapasitas budidaya, pembiayaan, relasi pasar, dan kepercayaan terhadap institusi pendamping. Karena itu, persoalan sertifikasi tidak berhenti pada kepatuhan administratif. Sertifikasi berkaitan dengan kapasitas tata kelola yang dibentuk oleh interaksi antaraktor, faktor kelembagaan, dan instrumen kebijakan.

Hasil sintesis menunjukkan bahwa sertifikasi lebih realistis apabila didukung oleh bauran kebijakan yang mencakup pendataan pekebun, fasilitasi legalitas lahan dan STDB, penguatan kelompok dan koperasi, pembentukan *Internal Control System*, pendampingan *Good Agricultural Practices*, akses pembiayaan, insentif pasar, serta koordinasi multipihak. Kabupaten Kutai Timur memberikan konteks ilustratif bahwa penguatan sertifikasi perlu dikaitkan dengan dokumen perencanaan perkebunan berkelanjutan, RAD KSB, kapasitas pemerintah daerah, serta agenda transformasi ekonomi daerah.

Saran kebijakan yang diajukan adalah penyusunan tahapan implementasi sertifikasi secara berurutan. Tahap awal diarahkan pada pemutakhiran data, penyelesaian dokumen hukum, dan penguatan organisasi pekebun. Tahap berikutnya diarahkan pada pendampingan teknis, pembiayaan, pembentukan sistem pengendalian internal, serta penguatan akses pasar. Sertifikasi sebaiknya ditempatkan sebagai tahap lanjutan setelah fondasi kapasitas terbentuk. Untuk riset berikutnya, model sintesis ini perlu diuji melalui penelitian lapangan dengan wawancara mendalam, survei pekebun, analisis jaringan aktor, dan triangulasi dokumen agar variasi pengalaman pekebun pada tingkat desa, koperasi, dan rantai pasok lokal dapat dijelaskan secara lebih empiris.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Program Studi Doktor Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro, serta pihak-pihak yang telah memberikan masukan dalam penyusunan artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Majid, N., Ramli, Z., Md Sum, S., & Awang, A. H. (2021). Sustainable palm oil certification scheme frameworks and impacts: A systematic literature review. *Sustainability*, 13(6), 3263. <https://doi.org/10.3390/su13063263>
- Abideen, A. Z., Sundram, V. P. K., & Sorooshian, S. (2023). Scope for sustainable development of small holder farmers in the palm oil supply chain: A systematic literature review and thematic scientific mapping. *Logistics*, 7(1), 6. <https://doi.org/10.3390/logistics7010006>
- Anugrah, A. R. S. (2023). Sinkronisasi kebijakan kelapa sawit berkelanjutan. *Jurnal Kebijakan Publik*, 14(3), 319–328. <https://doi.org/10.31258/jkp.v14i3.8310>
- Apriani, E., Kim, Y.-S., Fisher, L. A., & Baral, H. (2020). Non-state certification of smallholders for sustainable palm oil in Sumatra, Indonesia. *Land Use Policy*, 99, 105112. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105112>
- Austin, K. G., Mosnier, A., Pirker, J., McCallum, I., Fritz, S., & Kasibhatla, P. S. (2017). Shifting patterns of oil palm-driven deforestation in Indonesia and implications for zero-deforestation commitments. *Land Use Policy*, 69, 41–48. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.08.036>
- Ayompe, L. M., Schaafsma, M., & Egoh, B. N. (2021). Towards sustainable palm oil production: The positive and negative impacts on ecosystem services and human wellbeing. *Journal of Cleaner Production*, 278, 123914. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.123914>
- Badan Pusat Statistik. (2023). Statistik kelapa sawit Indonesia 2022. BPS-Statistics Indonesia.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Kutai Timur. (2025). Kabupaten Kutai Timur dalam angka 2025. BPS Kabupaten Kutai Timur.
- Bager, S. L., & Lambin, E. F. (2022). How do companies implement their zero-deforestation commitments? *Journal of Cleaner Production*, 375, 134056. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.134056>
- Bishop, K. J., & Carlson, K. M. (2022). The role of third-party audits in ensuring producer compliance with the Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) certification system. *Environmental Research Letters*, 17(9). <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac8b96>
- Brandão, F., Schoneveld, G., Pacheco, P., Vieira, I., Piraux, M., & Mota, D. (2021). The challenge of reconciling conservation and development in the tropics: Lessons from Brazil's oil palm governance model. *World Development*, 139, 105268. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105268>
- Brandi, C., Cabani, T., Hosang, C., Schirmbeck, S., Westermann, L., & Wiese, H. (2015). Sustainability standards for palm oil: Challenges for smallholder certification under the RSPO. *The Journal of Environment & Development*, 24(3), 292–314. <https://doi.org/10.1177/1070496515593775>
- Cairney, P. (2020). *Understanding public policy: Theories and issues* (2nd ed.). Red Globe Press.
- Capano, G., & Howlett, M. (2020). The knowns and unknowns of policy instrument analysis: Policy tools and the current research agenda on policy mixes. *Sage Open*, 10(1). <https://doi.org/10.1177/2158244019900568>
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2021). Instruments for policy integration: How policy mixes work together. *SAGE Open*, 11(3), 1–13. <https://doi.org/10.1177/21582440211032161>

- de Vos, R. E., Suwarno, A., Slingerland, M., van der Meer, P. J., & Lucey, J. M. (2023). Pre-certification conditions of independent oil palm smallholders in Indonesia: Assessing prospects for RSPO certification. *Land Use Policy*, 130, 106660. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106660>
- Denashurya, N. I., Nurliza, N., Dolorosa, E., Kurniati, D., & Suswati, D. (2023). Overcoming barriers to ISPO certification: Analyzing the drivers of sustainable agricultural adoption among farmers. *Sustainability*, 15(23), 16507. <https://doi.org/10.3390/su152316507>
- Dharmawan, A. H., Mardiyarningsih, D. I., Rahmadian, F., Yulian, B. E., Komarudin, H., Pacheco, P., Ghazoul, J., & Amalia, R. (2021). The agrarian, structural and cultural constraints of smallholders' readiness for sustainability standards implementation: The case of Indonesian sustainable palm oil in East Kalimantan. *Sustainability*, 13(5), 2611. <https://doi.org/10.3390/su13052611>
- Dinas Perkebunan Kabupaten Kutai Timur. (2024). Luas areal, produksi, produktivitas dan tenaga kerja perkebunan tahun 2024: Angka sementara. Dinas Perkebunan Kabupaten Kutai Timur.
- Dinas Perkebunan Kabupaten Kutai Timur & Universitas Gadjah Mada. (2025). Kajian optimalisasi produksi dan produktivitas kelapa sawit rakyat dalam mendukung hilirisasi di Kabupaten Kutai Timur. Dinas Perkebunan Kabupaten Kutai Timur.
- Direktorat Jenderal Perkebunan. (2022). Sertifikasi ISPO, bentuk penguatan dan peningkatan keberterimaan produk kelapa sawit Indonesia secara global. Kementerian Pertanian Republik Indonesia. <https://ditjenbun.pertanian.go.id/sertifikasi-ispo-bentuk-penguatan-dan-peningkatan-keberterimaan-produk-kelapa-sawit-indonesia-secara-global/>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2014). Smallholder and family farmers. FAO.
- Gallemore, C., Jespersen, K., & Olmsted, P. (2022). Harnessing relational values for global value chain sustainability: Reframing the Roundtable on Sustainable Palm Oil's offset mechanism to support smallholders. *Ecological Economics*, 193, 107303. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2021.107303>
- Gaveau, D. L. A., Locatelli, B., Salim, M. A., Husnayaen, Manurung, T., Descals, A., Angelsen, A., Meijaard, E., & Sheil, D. (2022). Slowing deforestation in Indonesia follows declining oil palm expansion and lower oil prices. *PLOS ONE*, 17(3), e0266178. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0266178>
- Grabs, J., Cammelli, F., Levy, S. A., & Garrett, R. D. (2021). Designing effective and equitable zero-deforestation supply chain policies. *Global Environmental Change*, 70, 102357. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102357>
- Hendrawan, D., & Musshoff, O. (2024). Smallholders' preferred attributes in a subsidy program for replanting overaged oil palm plantations in Indonesia. *Ecological Economics*, 224, 108278. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2024.108278>
- Howlett, M. (2019). *Designing public policies: Principles and instruments* (2nd ed.). Routledge.
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (Eds.). (2018). *Routledge handbook of policy design*. Routledge.
- Jelsma, I., Schoneveld, G. C., Zoomers, A., & van Westen, A. C. M. (2017). Unpacking Indonesia's independent oil palm smallholders: An actor-disaggregated approach to identifying environmental and social performance challenges. *Land Use Policy*, 69, 281–297. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.08.012>
- Mettauer, R., Baron, V., Demitria, P., Smit, H., Alamsyah, Z., Penot, E., & Thoumazeau, A. (2021). Investigating the links between management practices and economic performances of smallholders' oil palm plots: A case study in Jambi province, Indonesia. *Agricultural Systems*, 194, 103274. <https://doi.org/10.1016/j.agry.2021.103274>

- Meuleman, L. (2019). *Metagovernance for sustainability: A framework for implementing the Sustainable Development Goals*. Routledge.
- Monzon, J. P., Slingerland, M. A., Rahutomo, S., Agus, F., Oberthür, T., Andrade, J. F., Couëdel, A., Rattalino Edreira, J. I., Hekman, W., & Grassini, P. (2021). Fostering a climate-smart intensification for oil palm. *Nature Sustainability*, 4, 595–601. <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00700-y>
- Naylor, R. L., Higgins, M. M., Edwards, R. B., & Falcon, W. P. (2019). Decentralization and the environment: Assessing smallholder oil palm development in Indonesia. *Ambio*, 48, 1195–1208. <https://doi.org/10.1007/s13280-018-1135-7>
- Nurfatriani, F., Ramawati, R., Sari, G. K., Saputra, W., & Komarudin, H. (2022). Oil palm economic benefit distribution to regions for environmental sustainability: Indonesia's revenue-sharing scheme. *Land*, 11(9), 1452. <https://doi.org/10.3390/land11091452>
- OECD. (2020). *Rural well-being: Geography of opportunities*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/d25cef80-en>
- Ogahara, Z., Jespersen, K., Theilade, I., & Reinhard, M. (2022). Review of smallholder palm oil sustainability reveals limited positive impacts and identifies key implementation and knowledge gaps. *Land Use Policy*, 120, 106258. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106258>
- Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., Shamseer, L., Tetzlaff, J. M., Akl, E. A., & Brennan, S. E. (2021). The PRISMA 2020 statement: An updated guideline for reporting systematic reviews. *BMJ*, 372, n71. <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>
- Pasaribu, S. I., Vanclay, F., & Zhao, Y. (2020). Challenges to implementing socially sustainable community development in oil palm and forestry operations in Indonesia. *Land*, 9(3), 61. <https://doi.org/10.3390/land9030061>
- Pemerintah Kabupaten Kutai Timur. (2021). *Rencana Perkebunan Berkelanjutan Kabupaten Kutai Timur 2021–2030*. Pemerintah Kabupaten Kutai Timur.
- Pemerintah Kabupaten Kutai Timur. (2024). *Peraturan Daerah Kabupaten Kutai Timur Nomor 7 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Tahun 2025–2045*. Pemerintah Kabupaten Kutai Timur.
- Pemerintah Kabupaten Kutai Timur. (2025). *Peraturan Bupati Kutai Timur Nomor 38 Tahun 2025 tentang Rencana Aksi Daerah Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Tahun 2025–2026*. Pemerintah Kabupaten Kutai Timur.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2025 tentang Sistem Sertifikasi Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia. (2025). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 28*.
- Peters, B. G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1–11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>
- Pramudya, E. P., Wibowo, L. R., Nurfatriani, F., Nawireja, I. K., Kurniasari, D. R., Hutabarat, S., Kadarusman, Y. B., Iswardhani, A. O., & Rukaiyah. (2022). Incentives for palm oil smallholders in mandatory certification in Indonesia. *Land*, 11(4), 576. <https://doi.org/10.3390/land11040576>
- Putri, E. I. K., Dharmawan, A. H., Hospes, O., Yulian, B. E., Amalia, R., Mardiyarningsih, D. I., Kinseng, R. A., Tonny, F., Pramudya, E. P., Rahmadian, F., & Suradiredja, D. Y. (2022). The oil palm governance: Challenges of sustainability policy in Indonesia. *Sustainability*, 14(3), 1820. <https://doi.org/10.3390/su14031820>

- Reed, J., Chervier, C., Borah, J. R., Gumbo, D., Moombe, K., & Sunderland, T. (2023). Co-producing theory of change to operationalize integrated landscape approaches. *Sustainability Science*, 18, 839–855. <https://doi.org/10.1007/s11625-022-01190-3>
- Reich, C., & Musshoff, O. (2025). Oil palm smallholders and the road to certification: Insights from Indonesia. *Journal of Environmental Management*, 375, 124303. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2025.124303>
- Roundtable on Sustainable Palm Oil. (2024). RSPO impact report 2024: Partners for the next 20, innovating for impact. RSPO.
- Sayer, J., Margules, C., Boedhihartono, A. K., Sunderland, T., Langston, J. D., Reed, J., Riggs, R., Buck, L. E., Campbell, B. M., & Kusters, K. (2017). Measuring the effectiveness of landscape approaches to conservation and development. *Sustainability Science*, 12, 465–476. <https://doi.org/10.1007/s11625-016-0415-z>
- Schleifer, P., & Sun, Y. (2020). Reviewing the impact of sustainability certification on food security in developing countries. *Global Food Security*, 24, 100337. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2019.100337>
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333–339. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>
- United Nations. (2015). Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/70/1).
- Watts, J. D., Pasaribu, K., Irawan, S., Tacconi, L., Martanila, H., Wiratama, C. G. W., Musthofa, F. K., Sugiarto, B. S., & Manvi, U. P. (2021). Challenges faced by smallholders in achieving sustainable palm oil certification in Indonesia. *World Development*, 146, 105565. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105565>
- World Bank. (2023). Detox development: Repurposing environmentally harmful subsidies. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1916-2>