

Pesatnya perkembangan perkebunan sawit telah menuai banyak pro dan kontra. Bahkan, sebagian pihak memosisikan diri menentang pengembangan kebun sawit karena dampak negatifnya, baik sosial maupun lingkungan. Di sisi lain, pengembangan perkebunan sawit tetap akan berlanjut demi mendorong pertumbuhan ekonomi. Karena itu, upaya mendudukkan permasalahan perkebunan sawit menjadi sangat urgen.

Buku ini berupaya mendalami permasalahan perkebunan sawit dari sudut pandang kelembagaan. Hasilnya, tata kelola perkebunan sawit memang masih sangat buruk yang ditandai dengan eksisnya biaya transaksi perizinan usaha perkebunan, ketimpangan penguasaan kebun sawit antara perusahaan dan masyarakat, serta turut berkontribusi terhadap hadirnya berbagai sengketa lahan. Solusi permasalahan tidak harus diarahkan pada pembangunan tanpa tanaman sawit, tetapi ditujukan terhadap penataan ulang alokasi dan distribusi sumber daya lahan. Tentu saja, implikasinya adalah semua sektor yang berhubungan dengan sumber daya lahan harus berbenah, tidak terkecuali sektor perkebunan sawit dan kehutanan.

Forci Development
Gedung Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan IPB,
Kampus IPB Darmaga, Bogor, Indonesia, 16680
+6251 8421 355
www.forcidev.or.id

Tata Kelola Perkebunan Sawit di Indonesia
Studi Kasus di Provinsi Riau, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Tengah

Editor
Anggiana G. Adinugraha
Siti Hadijah
Frans R. Siahaan



TATA KELOLA PERKEBUNAN SAWIT DI INDONESIA

Studi Kasus di Provinsi Riau dan Kalimantan Barat

Tata Kelola Perkebunan Sawit di Indonesia

Studi Kasus di Provinsi Riau dan Kalimantan Barat

Editor:
Anggiana G. Adinugraha
Sitti Hadijah
Frans R. Siahaan



Forci Development Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor

didukung oleh:

The Asia Foundation

Juli 2018

Tata Kelola Perkebunan Sawit di Indonesia:

Studi Kasus di Provinsi Riau dan Kalimantan Barat

ISBN:

Tim Penyusun:

Sudarsono Soedomo

Hariadi Kartodihardjo

Hendrayanto

Agus B. Wibowo

Anggiana G. Adinugraha

Sitti Hadijah

Hangga Prihatmaja

Aswita Lewenussa

Andrie Ridzki Prasetyo

Editor:

Anggiana Ginanjar Adinugraha

Sitti Hadijah

Frans R. Siahaan

Design dan Tata Letak:

Andrie Ridzki Prasetyo

Diterbitkan oleh:

Forci Development

Gedung Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan IPB,

Kampus IPB Darmaga, Bogor, Indonesia, 16680

+6251 8421 355

www.forcidev.or.id

© Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

Kata Pengantar

Industri sawit di Indonesia berkembang pesat dalam 30 tahun terakhir ini, baik dari segi luas kebun, maupun produk olahannya yang telah memberikan kontribusi ekonomi penting bagi pembangunan nasional Indonesia. Namun, perkembangan industri sawit tersebut selain memberikan dampak positif bagi perkembangan ekonomi namun sisi lainnya juga telah menimbulkan isu-isu kerusakan lingkungan.

Dalam kerangka memahami kondisi industri sawit di Indonesia tersebut, Fakultas Kehutanan IPB melalui Forci-Development, salah satu kelompok kerja di Fakultas Kehutanan IPB dalam pengembangan kebijakan dan kelembagaan kehutanan, bersama dengan The Asia Foundation (TAF) bekerja sama melakukan kajian "Ekonomi Produksi, Tata Kelola, dan Efektivitas Peran Korsup Hutan-Kebun oleh KPK". Hasil kajian tersebut disajikan dalam buku ini yang berjudul "Tata Kelola Perkebunan Sawit di Indonesia: Studi Kasus di Provinsi Riau dan Kalimantan Barat," yang berisi sistem penatausahaan dari mulai perbenihan sampai dengan tata niaga sawit, penerimaan negara, tata kelola perizinan, dan kontestasi penguasaan sumber daya lahan sektoral serta masa depan sawit Indonesia.

Beberapa temuan menarik dari kajian ini, antara lain adalah terjadi ketimpangan penguasaan lahan dan produktivitas antara kebun rakyat dengan kebun skala korporasi dan grup, serta dugaan kerugian negara akibat tidak maksimalnya penerimaan negara dari usaha perkebunan dan industri sawit. Temuan lainnya adalah terkait dengan adanya tumpang tindih perijinan perkebunan dan industri sawit dari kawasan hutan dan areal lainnya akibat persoalan transparansi dan akuntabilitas praktek-praktek perizinan yang berujung pada sengketa lahan; serta eksistensi biaya transaksi ilegal dan para aktornya akibat lemahnya regulasi, panjangnya rantai birokrasi, serta kepatuhan pihak berwenang dan pelaku perkebunan dan industri sawit terhadap regulasi. Secara lebih detail temuan-temuan tersebut dapat ditelisik lebih jauh dalam buku ini.

Kami bersyukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan ucapan terimakasih kepada Tim kajian dan penyusun buku iniserta para pihak yang telah membantu pelaksanaan kajian dan penulisan buku ini, sehingga buku ini dapat diterbitkan. Semoga buku ini dapat bermanfaat bagi pemahaman terhadap permasalahan tata kelola perkebunan sawit

di Indonesia, dan menjadi masukan bagi perbaikan tata kelola perkebunan sawit di Indonesia.

Kami juga menyadari bahwa buku ini belum sempurna. Karena itu, masukan-masukan terhadap isi buku ini sangat diharapkan.

Bogor, Juli 2018

The Asia Foundation
Lili Hasanuddin

Dekan Fakultas Kehutanan IPB
Dr Rinekso Soekmadi

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR	viii
DAFTAR LAMPIRAN	ix
PENGANTAR EDITOR	x
BAB I KONTESTASI PEMANFAATAN SUMBER DAYA LAHAN DALAM PEMBANGUNAN NASIONAL	1
1.1 Pengantar Pemanfaatan Sumber Daya Lahan	1
1.2 Kontestasi Penguasaan Sumber Daya Lahan Sektoral	2
1.2.1 Alas Regulasi Penguasaan Sumber Daya Lahan	2
1.2.2 Implikasi Penguasaan Lahan oleh Negara terhadap Relasi Masyarakat dengan Sumber Daya Alam	4
1.3 Hegemoni Kawasan Hutan	5
1.4 Tantangan Rasionalitas Pemanfaatan Sumber Daya Lahan	9
BAB II EKONOMI PRODUKSI USAHA PERKEBUNAN SAWIT	11
2.1 Perbenihan Sawit	11
2.1.1 Usaha Perbenihan Sawit	11
2.1.2 Alas Regulasi Perbenihan Sawit	13
2.1.3 Potret Persoalan Perbenihan Sawit	18
2.2 Budidaya Sawit	22
2.2.1 Usaha Budidaya Sawit	22
2.2.2 Alas Regulasi Usaha Budidaya Sawit	28
2.2.3 Persoalan yang Mengiringi Usaha Budidaya Sawit	30
2.3 Pengolahan Hasil Perkebunan Sawit	33
2.3.1 Usaha Industri Pengolahan Hasil Perkebunan Sawit	33
2.3.2 Alas Regulasi Usaha Industri Pengolahan Hasil Perkebunan Sawit	37
2.3.3 Potret Persoalan dalam Usaha Pengolahan hasil Perkebunan Sawit	40
2.4 Tata Niaga Produk Olahan Sawit	41
2.4.1 Ragam Produk Olahan Sawit	42
2.4.2 Kewajiban Keuangan terhadap Negara atas Ekspor Produk Olahan Sawit	44
2.4.3 Potret persoalan Pemenuhan Kewajiban Keuangan atas Ekspor Produk Olahan Sawit	46
2.5 Penerimaan Negara dari Kewajiban Keuangan atas Usaha Perkebunan Sawit	49
2.5.1 Tarif dan Penerimaan Negara atas Penetapan HGU	49
2.5.2 Kewajiban Pajak atas Usaha Perkebunan Sawit : PBB, PPh, dan PPN	53
2.5.3 Pendapatan Asli Daerah (PAD)	62
2.5.4 Implikasi Penerimaan Negara	63
BAB III TATA KELOLA PERIZINAN	69
3.1 Rezim Perizinan Perkebunan Sawit	69
3.1.1 Izin Lokasi	70
3.1.2 Izin Lingkungan	73
3.1.3 Penetapan Pelepasan Kawasan Hutan	77
3.1.4 Izin Usaha Perkebunan	80
3.1.5 Penetapan Hak Guna Usaha	84
3.2 Praktik Perizinan Perkebunan Sawit	87
3.2.1 Praktik Perizinan PKS di Provinsi Riau dan Kalimantan Barat	87

3.2.2	Persoalan Perizinan	103
3.2.3	Implikasi Persoalan Perizinan	115
3.2.4	Transparansi Akuntabilitas Perizinan Perkebunan Sawit	118
3.3	Kegagalan Tata Kelola Perkebunan Sawit	120
3.3.1	Eksistensi Biaya Transaksi	121
3.3.2	Aktor Biaya Transaksi Perizinan	128
BAB IV MASA DEPAN PERKEBUNAN SAWIT: RUTE TATA KELOLA		133
4.1	Ikhtisar	133
4.2	Rekomendasi	136
PENUTUP		141
DAFTAR PUSTAKA		145
LAMPIRAN		151

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Daftar produsen benih dan kapasitas produksi benih tahun 2015	12
Tabel 2.2	Perbandingan investasi benih sawit terhadap komponen biaya produksi	21
Tabel 2.3	Struktur usaha kebun sawit	25
Tabel 2.4	Luas areal dan produksi minyak sawit di Provinsi Kalbar menurut status perusahaan	36
Tabel 2.5	Luas areal dan produksi minyak sawit di Provinsi Riau menurut status perusahaan	36
Tabel 2.6	Produksi biodiesel di Indonesia tahun 2008-2016 (satuan ribu kilo liter)	43
Tabel 2.7	Perusahaan eksportir hasil olahan sawit terbesar Indonesia Juli 2015-Maret 2016	43
Tabel 2.8	Penerimaan negara dari perizinan HGU di tingkat nasional tahun 2015	52
Tabel 2.9	Penerimaan negara dari perizinan HGU di Provinsi Riau tahun 2015	52
Tabel 2.10	Penerimaan negara dari perizinan HGU di Provinsi Kalbar tahun 2015	53
Tabel 2.11	Potensi penerimaan PBB perkebunan sawit Nasional tahun 2015	56
Tabel 2.12	Potensi penerimaan PBB perkebunan sawit Provinsi Riau tahun 2015	56
Tabel 2.13	Potensi penerimaan PBB perkebunan sawit Provinsi Kalbar Tahun 2015	57
Tabel 2.14	Potensi penerimaan PPN TBS nasional tahun 2015	60
Tabel 2.15	Potensi penerimaan PPN TBS Provinsi Riau tahun 2015	60
Tabel 2.16	Potensi penerimaan PPN TBS Provinsi Kalbar tahun 2015	61
Tabel 2.17	Pungutan ekspor dan bea keluar nasional tahun 2015	62
Tabel 3.1	Kandungan pokok pengaturan izin lokasi (Permen ATR/BPN No.5 Tahun 2015)	70
Tabel 3.2	Pokok pengaturan pelepasan kawasan hutan (Permen LHK No. 51 Tahun 2016)	77
Tabel 3.3	Jenis dan kriteria usaha perkebunan	81
Tabel 3.4	Persyaratan IUP-B, IUP, dan IUP-P	83
Tabel 3.5	Indikasi persoalan perkebunan sawit dengan kawasan hutan	90
Tabel 3.6	Indikasi IUP berada di kawasan hutan	91
Tabel 3.7	Hasil monitoring perizinan perkebunan dan hak guna usaha (HGU)	91
Tabel 3.8	Historis klaim kawasan hutan di Kalbar	92
Tabel 3.9	Perizinan perkebunan sawit tahun 2014	96
Tabel 3.10	HGU perkebunan di Provinsi Kalimantan Barat sampai tahun 2014	97
Tabel 3.11	Potensi konflik akibat persoalan perizinan perkebunan sawit periode 2016-2017	102
Tabel 3.12	Skema alas legalitas dan lokus pembangunan perkebunan sawit	105
Tabel 3.13	Manfaat perusahaan perkebunan dalam melakukan biaya transaksi.	122
Tabel 3.14	Penilaian regulasi perizinan menggunakan pendekatan CIA (<i>Corruption Impact Assessment</i>)	124
Tabel 3.15	Aktor, peran dan motif dalam praktek biaya transaksi perizinan	129
Tabel 4.1	Masalah perkebunan sawit (aspek ekonomi produksi)	134
Tabel 4.2	Masalah perkebunan sawit (aspek perizinan)	135
Tabel 5.1	Perbandingan efisiensi beberapa spesies tanaman dalam produksi minyak nabati	142

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Sistem produksi benih unggul sawit dan sertifikasi Benih	14
Gambar 2.2	Diagram alir tata niaga peredaran benih/bibit sawit	17
Gambar 2.3	Luas areal produksi sawit menurut status pengusaha tahun 1970-2016. *2016 angka sementara (Sumber: Ditjenbun 2016)	23
Gambar 2.4	Produksi CPO menurut status pengusaha tahun 1970-2016	24
Gambar 2.5	Luas areal tanaman menghasilkan di (a) Provinsi Riau dan (b) Provinsi Kalimantan Barat 2013-2017	26
Gambar 2.6	Produksi tanaman menghasilkan di a). Provinsi Riau dan b). Provinsi Kalimantan Barat	27
Gambar 2.7	Produktivitas sawit berdasarkan luas dan produksi tanaman menghasilkan di (a) Provinsi Riau dan (b) Provinsi Kalbar.	28
Gambar 2.8	Produktivitas Kelapa sawit (minyak sawit), menurut pengusaha tahun 1970-2016	35
Gambar 2.9	Sebaran dan kapasitas PKS di Provinsi Kalbar 2016	37
Gambar 2.10	Produksi, ekspor dan konsumsi biodiesel Indonesia tahun 2008-2016	41
Gambar 3.1	Tata Kelola Perizinan Perkebunan Sawit	69
Gambar 3.2	Bagan Penyusunan Kerangka Acuan	75
Gambar 3.3	Mekanisme izin lingkungan dan penilaian dokumen lingkungan	76
Gambar 3.4	Tata cara permohonan pelepasan kawasan hutan	80
Gambar 3.5	Tata cara permohonan IUP (IUP-B dan IUP-P)	84
Gambar 3.6	Tanah negara yang dapat diberikan HGU	85
Gambar 3.7	Tanah yang dibebani hak dan dapat diberikan HGU	86
Gambar 3.8	Jangka waktu HGU (pemberian, perpanjangan, pembaruan) HGU	86
Gambar 3.9	Tata cara pemberian HGU	87
Gambar 3.10	Perkembangan IUPHHK-HT dan perkebunan sawit periode 2007-2015	89
Gambar 3.11	Perbandingan distribusi penguasaan lahan antara perkebunan kayu dan sawit	89
Gambar 3.12	Perkembangan pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan periode 2007-2015	90
Gambar 3.13	Perkembangan perkebunan sawit dan karet di Kalimantan Barat Pasca Tahun 2006	93
Gambar 3.14	Arahan rencana makro perkebunan di Kalimantan Barat	94
Gambar 3.15	Perkembangan pelepasan wilayah yang diklaim sebagai kawasan hutan (HPK) di Provinsi Kalimantan Barat pasca Tahun 2006 (Tahap SK Pelepasan)	95
Gambar 5.1	Fase pelaksanaan PIR-Trans oleh PT.BIG	165
Gambar 5.2	Hubungan organisasi pemukiman dan produksi sawit pelaksanaan PIR-Trans di Ketapang	167
Gambar 5.3	Rantai penjualan TBS eks petani plasma sampai ke PKS	172

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Peran pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat pelaku usaha perbenihan	151
Lampiran 2 Peran masyarakat dan pelaku usaha pembibitan	154
Lampiran 3 Kewenangan dan peran pemerintah dalam UU No. 39 Tahun 2014 dan Permentan No. 98 Tahun 2013	156
Lampiran 4 Peran dan kewajiban pelaku usaha perkebunan	159
Lampiran 5 Contoh kasus perizinan perkebunan sawit yang berada di kawasan hutan	160
Lampiran 6 Contoh kasus sengketa yang melibatkan para pemegang izin	162

PENGANTAR EDITOR

Sawit dan produk turunannya menjadi komoditas perdagangan penting bagi Indonesia. Tahun 2016, produksi minyak sawit Indonesia mencapai 34,5 juta ton, sehingga mampu memasok 52 persen kebutuhan pasar minyak sawit dunia dan menghasilkan pendapatan ekspor senilai \$ 18,1 miliar (Gapki 2017). Produksi minyak sawit ini meningkat sebesar 393 persen dari produksi tahun 2000 yang hanya mencapai 7 juta ton. Di sisi lain, periode 2000-2016, luas areal perkebunan sawit meningkat dari 4,1 juta hektar menjadi 11,9 juta hektar. Artinya, produksi minyak sawit Indonesia dari tahun 2000-2016 (dua windu) meningkat sebesar 17,2 persen per tahun sejalan dengan peningkatan luas kebun sebesar 17,9 persen per tahun.

Sejak tahun 2011, pengolahan minyak sawit untuk menghasilkan produk turunan mulai dilakukan di dalam negeri dan industri domestik mampu menyerap produksi minyak sawit nasional sebesar 7,8 juta ton. Sementara itu, pada tahun 2016, kebutuhan minyak sawit untuk pemenuhan bahan baku industri domestik telah mencapai 13,5 juta ton (Gapki 2017). Minyak sawit tersebut digunakan sebagai bahan baku untuk menghasilkan produk turunan, yaitu oleofood (minyak goreng dan margarin), oleokimia, deterjen dan biodiesel. Karena itu, produksi sawit nasional diharapkan terus mengalami peningkatan, sehingga pada tahun 2024 dapat mencapai target produksi *Crude Palm Oil* (CPO) dan *Palm Kernel Oil* (PKO) sebesar 43,4 juta ton (Gapki 2017). Rencana pencapaian target tersebut diupayakan dengan perluasan areal perkebunan dan peningkatan produktivitas budidaya sawit.

Peningkatan luas kebun sawit dan nilai tambah produk turunan sawit telah memberikan nilai ekonomi yang berkontribusi terhadap pembangunan nasional. Akan tetapi, hal ini juga menimbulkan hadirnya beberapa isu utama yang mengindikasikan kelemahan tata kelola perkebunan dan industri sawit. Isu utama dalam berbagai laporan kajian dan pemberitaan diantaranya adalah a) terdapat kebun sawit ilegal, b) pendapatan negara dari sektor perkebunan sawit masih jauh dari potensi pendapatan yang seharusnya, c) kebijakan pemerintah (pusat dan daerah) belum berpihak kepada pekebun skala kecil. Dengan memperhatikan berbagai isu utama tersebut dan hasil pertemuan koordinasi-supervisi (korsup) hutan-kebun oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), maka dihasilkan hipotesis sebagai berikut.

1. Pengawasan dan pembinaan oleh pemberi izin (Bupati/Walikota dan Gubernur) belum dilaksanakan secara optimal.
2. Bupati/Walikota belum melakukan pendataan kebun rakyat untuk penerbitan STD-B dan pemetaannya.

3. Penyampaian izin usaha perkebunan kepada Direktur Jendral Perkebunan sebagai tembusan belum berjalan secara optimal.
4. Pemberi dan pemegang izin usaha perkebunan belum sepenuhnya memenuhi kewajiban sebagaimana diatur dalam Permentan No.98/OT.140/9/2013, yaitu:
 - a) Pemberi izin belum menerapkan sanksi administratif kepada perusahaan perkebunan yang tidak memenuhinya.
 - b) Laporan perizinan usaha perkebunan dan perkembangan pelaksanaan kegiatan usaha perkebunan oleh perusahaan perkebunan kepada pemberi izin maupun Direktur Jendral Perkebunan belum berjalan secara optimal.
 - c) Informasi dan data perizinan usaha perkebunan belum terintegrasi antar level pemerintahan (pusat dan daerah) dan antar kementerian/lembaga.
5. Direktorat Jendral Pajak kesulitan untuk menarik pajak perusahaan perkebunan. Hal ini dikarenakan banyaknya kebun tidak terdaftar dan kurangnya inisiatif dari Dinas Perkebunan (Provinsi dan Kabupaten/Kota) maupun perusahaan perkebunan untuk menyampaikan data perusahaan dan produksinya.

Dalam upaya mengonfirmasi hipotesis di atas, Center for Forestry Organization, Capacity dan Institution Development (FORCI Development) Fakultas Kehutanan IPB didukung oleh The Asia Foundation (TAF) melakukan penelitian yang berjudul "Ekonomi Produksi, Tata Kelola dan Efektivitas Peran Korsup Hutan Kebun Oleh KPK". Penelitian dilaksanakan dari Agustus 2017 hingga Mei 2018 dan pengumpulan data lapangan dilakukan di dua provinsi, yaitu Riau dan Kalimantan Barat. Selain itu, penelitian ditujukan untuk menjawab argumen kunci persoalan sebagai berikut.

1. Ekonomi produksi usaha perkebunan dan industri sawit.
2. Biaya transaksi perizinan usaha perkebunan sawit.
3. Mekanisme dan kontestasi penggunaan lahan untuk kebun sawit di wilayah yang diklaim sebagai kawasan hutan.

Pada prakteknya, tiga fokus tujuan di atas saling berkaitan. Karena itu, konsep biaya transaksi digunakan sebagai pijakan dasar penelitian. Adanya biaya transaksi dipengaruhi oleh rente ekonomi suatu usaha dan ketersediaan informasi. Dalam pelaksanaan pengendalian usaha perkebunan, hal tersebut melibatkan pemberi izin dan lembaga pemerintah (pusat dan daerah) yang berkaitan langsung dengan perpajakan, pengaturan sumberdaya lahan dan tata ruang. Semakin tinggi rente ekonomi, maka semakin tinggi kemungkinan pelaku usaha perkebunan mengeluarkan biaya transaksi perizinan perkebunan.

Tingginya rente ekonomi dapat disebabkan oleh antara lain rendahnya biaya produksi terhadap harga jual barang. Sementara itu, rendahnya biaya produksi dapat disebabkan oleh rendahnya tarif pajak bahkan upaya menghindari pembayaran pajak. Upaya menghindari pajak dapat terjadi apabila informasi pelaksanaan kegiatan usaha tidak dapat diketahui oleh lembaga pemerintah (tertutupnya informasi). Walaupun demikian, situasi tersebut dapat dimanfaatkan aktor-aktor tertentu di lembaga pemerintah (pusat dan daerah) untuk kepentingan pribadi maupun kelompok. Kondisi demikian dapat berpengaruh terhadap praktek penggunaan "wilayah yang diklaim sebagai kawasan hutan". Karena itu, perkembangan kebun sawit di "wilayah yang diklaim sebagai kawasan hutan" tidak dapat terkontrol karena lembaga-lembaga formal kalah bersaing dengan jaringan kekuasaan (*web of power*) yang ditopang oleh tingginya rente ekonomi.

Sementara itu, kerangka pendekatan penelitian menggunakan *advocacy coalition framework* (ACF) yang dimodifikasi. Adapun variabel-variabel yang diukur adalah sebagai berikut.

1. Kondisi yang dihadapi berupa tingkat keuntungan usaha, struktur/regulasi (*rule in form*) dan praktek di lapangan (*rule in use*). Secara khusus, isi regulasi dianalisis dengan *corruption impact assesment* (CIA).
2. Pembatas dan sumberdaya yang dimiliki aktor dalam pengambilan keputusan (besar/kecilnya nilai transaksi maupun sumber kekuasaan yang digunakan oleh para aktor).
3. Dampak pelaksanaan Korsup KPK terhadap tinggi/rendahnya peluang perbaikan tata kelola perkebunan sawit.

Hasil penelitian telah disampaikan dalam pertemuan ahli (*expert meeting*) pada 8 Mei 2018 di Fakultas Kehutanan IPB. Pertemuan tersebut memberikan kontribusi besar berupa masukan, perbaikan dan penajaman terhadap temuan-temuan penelitian. Karena itu, proses penulisan laporan penelitian dapat terselesaikan dan buku ini dapat hadir ke hadapan pembaca sekalian. Dengan kata lain, buku ini berupaya menjembatani penyebaran pengetahuan yang bersumber dari laporan hasil penelitian (*scientific article*) menjadi bacaan populer yang dapat dikonsumsi publik secara luas.

Penyajian buku ini diawali oleh pengantar editor. Selanjutnya, bagian inti pokok bahasan dibagi menjadi empat bab dan diakhiri catatan penutup. Di bagian pengantar editor yang sedang pembaca nikmati, tim editor telah memberikan gambaran umum atau selayang pandang perkebunan dan industri sawit Indonesia. Selain itu, pengantar editor juga telah memaparkan kerangka teoritis dan pendekatan penelitian yang digunakan.

Bab pertama menyajikan konteks kontestasi pemanfaatan sumber daya lahan dalam pembangunan nasional, terutama pertentangan nilai manfaat penggunaan lahan untuk hutan dan non-hutan (kebutuhan sektor di luar kehutanan). Faktanya, struktur (regulasi) telah menempatkan dua per tiga wilayah daratan Indonesia diklaim sebagai kawasan hutan. Artinya, terjadi ketimpangan alokasi yang sangat telanjang antara "wilayah yang diklaim sebagai kawasan hutan" dan penggunaan untuk kebutuhan berbagai sektor. Dengan kata lain, wilayah daratan telah didominasi kawasan hutan atau "hegemoni kawasan hutan". Walaupun demikian, wilayah yang "diklaim sebagai kawasan hutan" dapat dikatakan ilegal karena tidak mengikuti proses pengukuhan sesuai peraturan-perundangan (penunjukan, penataan batas, pemetaan dan penetapan)¹. Selain itu, proses percepatan penetapan kawasan hutan juga seringkali tidak mengakui hak-hak masyarakat (hak pihak ketiga). Karena itu, kawasan hutan semestinya ditempatkan sebagai fungsi ruang, sehingga perlu "kontestasi kawasan hutan" yang didasarkan pada mandat konstitusi. Dengan demikian, kontestasi kawasan hutan tidak sebatas untuk perkebunan sawit saja, tetapi ditujukan untuk penggunaan lahan yang memberikan manfaat (sosial, ekonomi dan lingkungan) maksimum bagi masyarakat.

Bab dua menitikberatkan pada ekonomi produksi usaha perkebunan sawit. Dalam aspek produktivitas, kebun sawit rakyat masih jauh lebih rendah dari perusahaan perkebunan sawit. Hal ini diakibatkan oleh sulitnya pekebun mendapatkan benih unggul dan minimnya dukungan pemerintah dalam pembinaan pekebun. Di sisi lain, struktur regulasi perbenihan (produksi benih dan tata niaga) tidak memungkinkan untuk tumbuh kembangnya usaha menengah dan kecil. Bab ini juga memaparkan temuan lainnya, yaitu ketimpangan penguasaan kebun sawit antara kebun rakyat dan perusahaan perkebunan, lonjakan produksi *Crude Palm Oil* (CPO) dan hubungannya dengan produktivitas kebun rakyat, serta penambahan luas areal perkebunan sawit. Selain itu, bab ini juga membahas struktur usaha pengolahan hasil perkebunan sawit dan tata niaga produk olahan sawit. Akhirnya, hasil penelaahan terhadap usaha budidaya sawit, pengolahan hasil, dan tata niaga produk olahan digunakan sebagai bahan untuk mengidentifikasi potensi penerimaan negara dan potensi hilangnya pendapatan negara dari usaha perkebunan dan industri sawit.

Bab tiga menghadirkan telaah atas regulasi yang dijadikan dasar praktek perizinan usaha perkebunan (*rules in form*) dan praktek

¹Pendapat lainnya disampaikan Kartodiharjo (2016) bahwa banyak proses penetapan kawasan hutan belum *legitimate*.

perizinan di Provinsi Riau dan Kalimantan Barat (*rules in use*). Hasil penelaahan menunjukkan bahwa terdapat beberapa tipologi persoalan perizinan perkebunan (perusahaan perkebunan dan pekebun) dan implikasinya berkontribusi besar terhadap sengketa lahan. Secara keseluruhan, temuan-temuan yang disajikan dalam bab ini memberikan gambaran buruknya tata kelola perkebunan sawit di Indonesia. Penanda utamanya adalah lemahnya transparansi dan akuntabilitas publik proses perizinan, serta regulasi perizinan memberikan celah eksisnya biaya transaksi yang melibatkan berbagai aktor (aparatus pemerintah, perusahaan dan masyarakat).

Pada bab empat, tim penyusun menyajikan sintesis terhadap masalah ekonomi produksi usaha perkebunan dan perizinan perkebunan sawit. Sintesis tersebut dijadikan dasar penyusunan rekomendasi untuk perbaikan tata kelola perkebunan sawit. Selanjutnya, bagian akhir buku dilengkapi dengan catatan penutup yang menegaskan bahwa buruknya tata kelola perkebunan sawit adalah gambaran buruknya tata kelola sumberdaya alam (agraria). Jadi, persoalannya adalah bukan dengan atau tanpa sawit, tetapi bagaimana tata kelola sumberdaya alam (agraria) dapat mencapai tujuan "sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Bogor, Juli 2018

Editor

BAB I

Kontestasi Pemanfaatan

Sumber daya Lahan

dalam Pembangunan

Nasional



BAB I

KONTESTASI PEMANFAATAN SUMBER DAYA LAHAN DALAM PEMBANGUNAN NASIONAL

"Every state is a dictatorship".
-Antonio Gramsci-

1.1 Pengantar Pemanfaatan Sumber Daya Lahan

Pada dasarnya, nilai sosial-budaya, ekonomi dan lingkungan sumber daya lahan² ditentukan oleh ciri khas (*characteristics*)³ yang inheren terhadap sumber daya lahan tersebut dan dipengaruhi oleh nilai-nilai yang dianut, pengetahuan masyarakat yang berinteraksi dengan sumber daya lahan, serta kebijakan publik tentang sumber daya lahan tersebut. Selain itu, pasar sumber daya (komoditas) yang terkandung dalam sumber daya lahan turut mempengaruhi nilai sumber daya lahan. Nilai-nilai tersebut tergantung dari rasionalitas masyarakat dalam mempengaruhi nilai penting sumber daya lahan. Hal ini dicirikan dengan bentuk interaksi pemanfaatan sumber daya lahan tersebut. Masyarakat yang menilai penting atau tidaknya suatu sumber daya lahan ketika masih dalam kondisi berhutan dibandingkan dengan manfaat dari sumber daya lahan yang sama namun dengan kondisi berbeda, misalnya perkebunan sawit. Bilamana manfaat komoditas hutan lebih penting dibandingkan dengan komoditas lainnya, maka masyarakat akan berusaha mempertahankan keberadaan hutan, begitu pula sebaliknya.

Nilai-nilai masyarakat yang dimaksud tidak terbatas pada masyarakat yang berinteraksi langsung (*indigenous, local society*), tetapi juga masyarakat lainnya yang berinteraksi tidak langsung terhadap sumber daya lahan. Karena itu, nilai yang dianut masyarakat

² Sumber daya lahan dimaknai sebagai suatu wilayah di permukaan bumi, mencakup semua komponen biosfer yang dapat dianggap tetap atau bersifat siklis yang berada di atas dan di bawah wilayah tersebut, termasuk atmosfer, tanah, batuan induk, relief, hidrologi, tumbuhan dan hewan, serta segala akibat yang ditimbulkan oleh aktivitas manusia di masa lalu dan sekarang; yang kesemuanya itu berpengaruh terhadap penggunaan lahan oleh manusia pada saat sekarang dan di masa mendatang (Brinkman dan Smyth 1973; dan FAO 1976).

³ Meliputi ciri penutupan lahan di permukaannya yang berasosiasi dengan morfologi lahan, tanah, geo-hidrologi, dan sumber daya yang dikandungnya (air, mineral, tambang dan lain-lain), serta udara di atasnya.

terhadap suatu sumber daya lahan tidak selalu sama dan sering menimbulkan sengketa. Dalam situasi seperti ini, kekuatan dan akses terhadap kekuasaan akan menentukan nilai akhir sumber daya lahan. Di samping itu, sumber daya lahan dengan ciri khas yang inheren, juga memiliki fungsi bagi publik. Untuk itu, pengaturan pemanfaatan sumber daya lahan tidak hanya mencakup kepentingan masyarakat yang berinteraksi langsung/tidak langsung maupun berkepentingan langsung/tidak langsung tetapi juga manfaat bagi publik.

Di samping itu, kebijakan publik terhadap sumber daya lahan tidak mempengaruhi ciri inheren sumber daya lahan, tetapi mempengaruhi perilaku masyarakatnya yang berinteraksi langsung maupun masyarakat yang berkepentingan tidak langsung terhadap sumber daya lahan. Sebagai contoh, kebijakan penetapan sumber daya lahan sebagai "kawasan hutan" tidak merubah ciri khas sumber daya lahan, tetapi merubah bentuk hubungan masyarakat dengan sumber daya lahan tersebut yang selanjutnya mempengaruhi ciri khas inheren sumber daya lahan dan manfaatnya bagi masyarakat, serta publik. Dengan demikian, kebijakan sumber daya lahan yang tepat dipengaruhi ketepatan pemahaman terhadap ciri khas sumber daya lahan dan interaksi masyarakatnya dengan sumber daya lahan terhadap tujuan yang akan diwujudkan dari kebijakan yang dibuat. Tujuan kebijakan sumber daya lahan di Indonesia seharusnya sejalan dengan tujuan dasar dari pemanfaatan sumber daya lahan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Ragam ciri inheren sumber daya lahan, ragam nilai, dan kepentingan masyarakat terhadap suatu sumber daya lahan menimbulkan kontestasi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya lahan yang sering tidak searah dengan tujuan penguasaan sumber daya lahan oleh negara.

1.2 Kontestasi Penguasaan Sumber Daya Lahan Sektoral

1.2.1 Alas Regulasi Penguasaan Sumber Daya Lahan

Pasca kemerdekaan, undang-undang pertama yang mengatur penguasaan sumber daya lahan adalah Undang-Undang Pokok Agraria (UU No.5/1960). UU tersebut disusun untuk meletakkan sendi-sendi dan dasar hukum agraria Indonesia. Pokok-pokok yang diatur dalam UUPA antara lain hak kepemilikan dan hak penggunaan atas tanah. Hak kepemilikan atas tanah antara lain hak milik dan hak negara. Hak milik merupakan hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan tetap memperhatikan fungsi social. Sementara itu, hak negara (tanah negara), yaitu tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya. Hak negara dalam Undang-Undang Pokok Agraria ini masih mengacu pada *Agrarische Wet* 1870 di zaman

Belanda (Djajapertjunda & Djamhuri 2013: 196) yang artinya pengakuan sumber daya lahan sebagai hak milik perlu bukti. Selanjutnya, penguasaan negara atas tanah dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah (Pasal 2, ayat 4). Hak kepemilikan dan hak-hak lainnya atas tanah masyarakat hukum adat mengacu pada ketentuan-ketentuan hukum adat setempat, selama undang-undang hak milik belum ada (Pasal 56).

Undang-Undang Pokok Agraria memberikan mandat kepada Pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 19), melalui pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; dan pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Akan tetapi, dalam hal melakukan pendaftaran tanah, kapasitas pemerintah sangat terbatas. Karena itu, banyak hak-hak perorangan, keluarga dan masyarakat menjadi tidak terdaftar. Kemudian, tanah-tanah tersebut dianggap sebagai tanah-tanah negara.

Hak kepemilikan atas tanah sebagaimana diatur Undang Undang Pokok Agraria di atas menjadi rujukan bagi Undang Undang Pokok Kehutanan (UU No. 5/1967). Pada tahun 1960an ketika proses penyusunan UU No. 5/1967, hutan alam primer masih melimpah terutama di luar Pulau Jawa, sehingga Pemerintah melalui Menteri yang mengurus kehutanan diberi mandat menguasai seluruh hutan di wilayah Republik Indonesia, dengan menetapkan Kawasan Hutan sebagai Hutan Tetap, dan hutan di luar Kawasan Hutan sebagai Hutan Cadangan dan Hutan lainnya. Undang Undang Pokok Kehutanan menjadi instrumen yang sangat kuat menguasai hutan sebagai hutan negara. Walaupun Undang-undang Pokok Kehutanan tidak secara eksplisit menyatakan Kawasan Hutan yang dijadikan hutan tetap sebagai hutan negara, namun dengan beralas pada pengertian tanah milik pada Undang-Undang Pokok Agraria mengakibatkan Kawasan Hutan berkonotasi sebagai Hutan Negara.

Pada periode yang sama diundangkan pula Undang Undang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (UU No. 11/1967) sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 37 Tahun 1960 tentang Pertambangan yang memandatkan Menteri (yang mengurus bidang tambang) untuk menguasai bahan galian melalui penguasaan wilayah hukum pertambangan Indonesia. Dua undang-undang ini adalah contoh adanya kontestasi sumber daya lahan sektoral. Kedua undang undang ini dalam perjalanannya

mengalami perubahan. UU No. 5/1967 diubah melalui UU No 41/1999 tentang Kehutanan. Perubahan yang nyata adalah berubahnya wewenang yang semula kewenangan Menteri (sektor kehutanan) menjadi kewenangan Pemerintah (inter-sektor). Tetapi, dalam aturan pelaksanaannya tetap berada pada Menteri. Segala bentuk penggunaan lahan dalam kawasan hutan merupakan kewenangan Menteri, kecuali beberapa kasus terkait perubahan status dan fungsi kawasan hutan yang memerlukan kajian tim inter-disiplin (terpadu) dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Di samping itu, UU No. 11/1967 diganti dengan UU No. 4/2004 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang pada dasarnya masih sama dalam hal pengakuan atas sumber daya lahan sebagai Wilayah Pertambangan (WP) dan memperjelas bahan galian menjadi tambang mineral dan batu bara.

1.2.2 Implikasi Penguasaan Lahan oleh Negara terhadap Relasi Masyarakat dengan Sumber Daya Alam

Penguasaan negara atas sumber daya lahan tidak terlepas dari pengaruh pengetahuan dan kekuasaan. Hasil penelitian Mardiana (2017) menyimpulkan bahwa pengakuan (*claim*) terhadap sumber daya lahan berdasarkan pengetahuan menghasilkan wilayah kekuasaan (*territory*) dalam berbagai skala. Perkembangan pengetahuan yang dikonstruksi dari negara akan menghasilkan wilayah kekuasaan negara. Sebaliknya, pengetahuan lainnya dapat dimanfaatkan untuk membentuk wilayah kekuasaan lokal yang dikonstruksi oleh komunitas pengakses lahan. Artinya, bentuk wilayah kekuasaan bersifat dinamis dan turut ditentukan oleh dinamika pengetahuan. Pengakuan wilayah kekuasaan oleh para pihak yang menimbulkan sengketa dan menimbulkan kerusakan sumber daya lahan tidak terlepas dari konstruksi pengetahuan-kekuasaan di belakangnya (Kartodihardjo 2017). Dinyatakan pula bahwa relasi akses bersifat dinamis tidak seperti hukum yang bersifat statis (*given*). Teori *power-knowledge*, akses dan *property right* yang digunakan Mardiana (2017) bermakna bahwa penyelesaian sengketa akibat pengakuan wilayah kekuasaan tidak cukup diselesaikan dengan hukum peraturan perundangan, tetapi perlu melihat peran relasi pengetahuan-kekuasaan. Nampaknya, masih ada konstruksi relasi pengetahuan-kekuasaan-akses yang berseberangan dengan relasi pengetahuan-hukum yang sudah menjadi putusan hukum. Lalu, relasi pengetahuan dan kekuasaan seperti apa yang diperlukan untuk menghasilkan keadilan manfaat sumber daya lahan bagi masyarakat.

1.3 Hegemoni Kawasan Hutan

Klaim sumber daya lahan oleh negara melalui Kementerian yang mengurus kehutanan merupakan klaim yang paling meng-hegemoni diantara klaim sumber daya lahan melalui Kementerian lainnya. Wilayah-wilayah yang diklaim tersebut adalah "kawasan hutan". Karena itu, banyak sengketa terjadi di wilayah yang diklaim sebagai kawasan hutan (Setiawan dkk 2017; Suwarno dan Situmorang 2017, Abdul Kadir W, Nurhaedah, & Purwanti 2013; Galudra & Sirait 2009; Verbist & Pasya 2004). Sengketa di wilayah-wilayah yang diklaim sebagai kawasan hutan sangat mudah terjadi dan akan terus terjadi apabila penyebab utamanya tidak teridentifikasi dan apabila teridentifikasi tapi kemudian tidak diselesaikan dengan semangat mewujudkan tujuan penguasaan negara atas sumber daya lahan.

Munculnya wilayah-wilayah yang diklaim sebagai kawasan hutan berawal dari diundangkannya UU No. 5/1967. Selanjutnya, klaim tersebut dikonsolidasikan ulang melalui Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) yang dikeluarkan tahun 1982. Berdasarkan TGHK tersebut, wilayah-wilayah yang diklaim sebagai kawasan hutan mencapai 144,5 juta Hektar. Bahkan, di provinsi Riau "kawasan hutan" mencakup seluruh wilayah provinsi (Suwarno *et.al* 2017). Hal demikian juga terjadi di Provinsi Kalimantan Tengah (Setiawan *et.al* 2017).

Penunjukan wilayah yang diklaim sebagai kawasan hutan yang didasarkan TGHK hanya bersifat indikatif sebagai Rencana Pengukuhan Kawasan Hutan definitif. Namun, upaya tindak lanjut batas indikatif menjadi batas definitif kawasan hutan sangat lambat. Batas indikatif kawasan hutan dalam TGHK tidak menyelesaikan hak-hak masyarakat di wilayah yang diklaim sebagai kawasan hutan (di dalam batas penunjukan kawasan hutan). Selain itu, batas indikatif tersebut hanya berdasarkan penampakan hutan di peta dan tidak memberi ruang bagi penggunaan lain selain hutan. Walaupun terdapat wilayah yang dapat dikonversi untuk penggunaan lain, tidak ada tindakan sosialisasi apalagi tindakan penyelesaian hak-hak masyarakat yang telah ada. Selanjutnya, pemberlakuan Undang Undang Tata Ruang tahun 1992 (UU No. 24/1992) menghasilkan kawasan hutan seluas kurang lebih 122 juta hektar. Angka tersebut merupakan hasil padu serasi antara TGHK dengan Tata Ruang Wilayah.

KLHK (2014) melaporkan bahwa kawasan hutan mencapai luasan 122.404.872 hektar dan dari luasan tersebut capaian penataan batas sampai dengan tahun 2009 baru mencapai 219.296,0 km (77,64 persen). Sementara itu, kawasan hutan yang telah ditetapkan baru mencapai 11,29 persen (KLHK 2014). Kawasan hutan dalam perspektif Tata Ruang

Wilayah lebih bersifat fungsi ruang sebagai arahan penggunaan ruang (sumber daya lahan). Namun, kawasan hutan dalam perspektif kehutanan dimaknai sebagai wilayah yang dikuasai negara (c.q. Kementerian yang mengurus Kehutanan) dan terikat oleh Peraturan Perundangan Kehutanan. Di samping itu, pemaknaan kawasan budidaya yang berada dalam kawasan hutan diistilahkan dengan hutan produksi dan harus berupa hutan. Walaupun demikian, di lapangan, wujud nyata kawasan hutan (produksi) banyak yang sudah bukan hutan (fisik), dan dalam perspektif daya dukung memungkinkan untuk digunakan budidaya selain hutan.

Kawasan hutan yang baru melalui tahap penunjukan dan belum ditetapkan oleh Menteri berkekuatan hukum lemah sehingga untuk mendapatkan kekuatan hukum tetap diperlukan tahapan kegiatan penetapan kawasan hutan sebagaimana diatur UU No. 41/1999. Status hukum kawasan hutan yang belum ditetapkan Menteri diperjelas dengan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 45/PUU-IX/2011 tanggal 21 Februari 2012, yang intinya kawasan hutan yang ditunjuk sah namun belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Kawasan hutan yang ditunjuk tetap sah seyogyanya dimaknai sebagai dasar kementerian yang mengurus kehutanan dan pemangku kepentingan untuk membangun kesepakatan atas pengakuan kawasan hutan sebagai wilayah untuk dibangun sebagai hutan tetap.

Setelah keluarnya putusan MK No. 45/PUU-IX/2011 tanggal 21 Februari 2012 dan adanya Nota Kesepahaman Bersama (NKB) antara 12 Kementerian/Lembaga Pemerintah dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Tahun 2013, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) mengeluarkan kebijakan percepatan pengukuhan kawasan hutan Indonesia (*New Initiative*). Kebijakan percepatan penetapan kawasan hutan tersebut adalah (KLHK 2014):

1. Kawasan hutan yang telah ditetapkan masih dimungkinkan adanya klaim atas hak-hak pihak ketiga yang sah.
2. KLHK mengeluarkan ketentuan dan mekanisme penyelesaian hak-hak pihak ketiga dalam Peraturan Menteri Kehutanan No. P.44/Menhut-II/2012 jo. P.62/Menhut-II/2013 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan, khususnya pada Pasal 23 dan Pasal 24.
3. AMAR pada setiap Surat Keputusan Penetapan Kawasan Hutan terdapat klausul: "*Dalam hal masih terdapat hak-hak pihak ketiga yang sah dalam penetapan kawasan hutan ini, dikeluarkan dari kawasan hutan sesuai peraturan perundangan*".
4. Penyelesaian hak-hak pihak ketiga melalui pembuktian hak-hak ketiga mengikuti ketentuan dalam PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala

Badan Pertanahan Nasional No. 3/1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pasca keluarnya kebijakan percepatan penetapan kawasan hutan, dilaporkan sampai dengan September 2014 telah dilakukan penetapan kawasan hutan seluas 58.154.230,22 hektar (47,51 persen). Hal tersebut merupakan kemajuan yang sangat luar biasa dibandingkan dengan capaian sampai dengan Tahun 2009 yang hanya 13.819.510,12 hektar (11,29 persen). Walaupun demikian, prestasi penetapan kawasan hutan ini belum tentu memenuhi unsur legalitas hukum karena terdapat AMAR bahwa "*kawasan hutan yang telah ditetapkan masih dimungkinkan adanya klaim atas hak-hak pihak ketiga yang sah*" dan "*dalam hal masih terdapat hak-hak pihak ketiga yang sah dalam penetapan kawasan hutan ini, dikeluarkan dari kawasan hutan sesuai peraturan perundangan*". Artinya, percepatan penetapan kawasan hutan dimungkinkan mengabaikan kegiatan penting dalam penataan batas, terutama tentang keberadaan hak-hak pihak ketiga dan proses partisipasinya yang lemah. Hal tersebut terkonfirmasi oleh kajian legitimasi hasil pengukuhan kawasan hutan di Riau bahwa legitimasi atas legalitas hasil pengukuhan kawasan hutan sangat lemah, akibat tidak dilakukannya penyelesaian masalah pengakuan lahan, dan proses partisipatif yang dilakukan bersifat semu (Sinabutar *et al.* 2015 *dalam* Suwarno 2017).

Ilustrasi di atas menunjukkan bagaimana negara meng-hegemoni melalui penguasaan Kawasan Hutan sekalipun legalitas kawasan hutan tersebut tidak *legitimate* karena belum mematuhi keputusan MK No. 45/PUU-IX/2011 dan proses pengukuhannya tidak dilakukan secara partisipatif. Di samping itu hegemoni negara terhadap kawasan hutan mengaburkan tujuan awal Pengukuhan Kawasan Hutan yang mana dalam undang-undang kehutanan mandat yang diberikan kepada pemerintah *cq.* Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Men LHK) adalah mempertahankan dan membangun hutan tetap, bukan menguasai wilayah. Oleh karenanya dalam perspektif penguasaan wilayah, sekalipun kawasan hutan yang telah ditetapkan ternyata tidak lagi berhutan, berbagai larangan terhadap segala aktivitas selain kegiatan kehutanan menurut undang-undang tetap dipertahankan. Paradigma inilah yang mendasari tindakan jerat hukum terhadap pihak-pihak ketiga yang tinggal dan hidup dalam kawasan hutan akibat berbagai kegiatan pemanfaatan yang mereka lakukan terhadap kawasan hutan yang sudah tidak berhutan tersebut. Hal ini tergambar dari hasil studi kasus antara Taman Nasional Tanjung Puting (TNTP) dengan masyarakat di Desa Teluk Pulai, Kabupaten Kotawaringin Barat, Provinsi Kalimantan Tengah, sebagai berikut:

- Penduduk Desa Teluk Pulai sudah menetap sebelum kemerdekaan RI dan semakin masif pada tahun 1972.
- TNTP sebelumnya dikenal sebagai Suaka Margasatwa Sampit yang statusnya ditetapkan berdasarkan SK Menteri Pertanian No. 43/Kpts/DJ/I/1978 tanggal 8 April 1978.
- Penunjukkan Suaka Margasatwa Sampit menjadi calon taman nasional baru terjadi pada tahun 1982 dengan mengacu kepada SK Menteri Pertanian RI No. 736/Mentan/X/1982 tanggal 14 Oktober 1982.
- Departemen Kehutanan menetapkan Tanjung Puting sebagai Taman Nasional pada tahun 1984 berdasarkan SK. Menteri Kehutanan No. 096/Kpts-II/84 tertanggal 12 Mei 1984 dan berdasarkan SK. Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam No. 45/Kpts/IV-Sek/84 tertanggal 11 Desember 1984, wilayah kerja Taman Nasional Tanjung Puting ditetapkan meliputi seluruh area Suaka Margasatwa Sampit seluas 300.040 Ha.
- Berdasarkan SK Menteri Kehutanan No. 687/Kpts-II/1996 tanggal 25 Oktober 1996, Suaka Margasatwa Sampit ditunjuk sebagai taman nasional dengan nama Taman Nasional Tanjung Puting dengan area yang diperluas menjadi 415.040 ha, termasuk di dalamnya area desa Teluk Pulai. Sedangkan kawasan TNTP ditunjuk sebagai kawasan hutan mengacu pada SK Menteri Kehutanan No. 529/Menhut-II/2012 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Pertanian No. 759/Kpts/UM/10/1982 tentang Penunjukkan Areal Hutan di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah seluas kurang lebih 15,3 juta hektar sebagai Kawasan Hutan.
- Pada tahun 2013, Desa Teluk Pulai keluar dari Zona Penyangga Taman Nasional.

Studi kasus di atas menunjukkan perubahan relasi masyarakat sebelum penunjukkan dan setelah penunjukkan Taman Nasional, misalnya muncul berbagai larangan masyarakat beraktivitas di dalam kawasan hutan. Ketika masyarakat berinteraksi di dalam kawasan hutan untuk pemenuhan kebutuhan dasar maka muncul stigma masyarakat sebagai perambah hutan. Padahal jauh sebelum keberadaan taman nasional, kegiatan utama masyarakat adalah sebagai petani hutan yang aktivitasnya adalah meramin, menggembor, mengambil gaharu, dan mengambil getah jelutung. Setelah desa teluk pulai keluar dari taman nasional, maka warga masyarakat dengan leluasa dapat berinteraksi dengan pihak luar khususnya terkait pembangkitan nilai ekonomi masyarakat.

1.4 Tantangan Rasionalitas Pemanfaatan Sumber Daya Lahan

Ketidakjelasan kawasan hutan (Penunjukkan tidak diikuti proses penetapan kawasan hutan yang mengakui hak-hak pihak ketiga) berimplikasi terhadap ketidakpastian pemanfaatan lahan yg diklaim sebagai kawasan hutan untuk berbagai pemanfaatan yang memungkinkan, i.e pangan, energi, infrastruktur daerah yang diperlukan masyarakat. Percepatan penetapan kawasan hutan belum mampu menyelesaikan berbagai persoalan hak-hak pihak ketiga yang berada di dalamnya. Termasuk pembentukan KPH yang wilayahnya mencakup seluruh kawasan hutan yg masih dalam tahap penunjukan dan hasil percepatan penetapan kawasan hutan. Untuk memberikan kepastian bagi semua pihak termasuk KLHK, prosedur penetapan kawasan hutan yang sesuai dengan mandat undang-undang harus dijalankan, yakni penunjukan kawasan hutan yang diikuti dengan penataan batas yang memperhatikan hak-hak pihak ketiga dan penetapan kawasan perlu segera diselesaikan.

Kawasan hutan dalam tata ruang harus dilihat sebagai fungsi ruang/lahan bukan status kepemilikan oleh negara, bahkan oleh KLHK. Kawasan hutan ditunjuk dengan memperhatikan tata ruang dengan dasar untuk mempertahankan fungsi sosio-ekonomi dan ekologi dari hutan dan ditetapkan sebagai hutan tetap, bukan ditunjuk dan ditetapkan sebagai hutan negara. Hutan negara merupakan lahan berhutan dan atau tidak berhutan yang tidak dibebani hak untuk dipertahankan dan atau dibangun sebagai hutan tetap.

Berkembangnya kebun sawit di lahan yang diklaim sebagai kawasan hutan merupakan penciri bahwa insentif membangun kebun sawit lebih tinggi dibandingkan dengan komoditas lainnya atau rasional masyarakat masih memilih komoditas yang paling memberikan nilai ekonomi tertinggi. Untuk itu, strategi pemanfaatan lahan untuk komoditas tanaman kehutanan atau ketersediaan lahan pangan harus memberikan nilai lahan yang minimal sama dengan nilai lahan sawit. Karena itu, lahan untuk dikontestasikan tidak berarti hanya untuk sawit, tapi untuk manfaat lainnya termasuk manfaat lingkungan. Pemerintah harus hadir dengan kebijakan pemungkin (*enabling policy*) yang mendorong pemanfaatan lahan sesuai dengan daya dukung-daya tampung yang memberikan manfaat sosial ekonomi bagi masyarakat. Kebijakan yang bersifat larangan tanpa ada *enabling incentive* tidak akan efektif merubah perilaku.

BAB II

EKONOMI PRODUKSI

USAHA PERKEBUNAN

SAWIT



BAB II

EKONOMI PRODUKSI USAHA PERKEBUNAN SAWIT

"Here we are to remember that in consequences of our opinion that labor is the father and active principle of wealth, as lands are the mother".

-William Petty-

Uraian dalam Bab 2 akan difokuskan pada rantai proses usaha/bisnis proses perkebunan sawit. Alur bisnis proses tersebut mulai dari usaha pembibitan, budidaya lahan/kebun, industri pengolahan sawit dan rantai tata niaga produk olahan sawit. Dalam setiap alur proses terdapat informasi struktur usaha, kebijakan dan regulasi serta implikasi persoalan kebijakan dan regulasi dalam setiap proses usaha perkebunan sawit. Keseluruhan dari rangkaian bisnis proses usaha perkebunan sawit tersebut juga memiliki implikasi terhadap penerimaan negara. Penjabaran terkait bentuk-bentuk penerimaan negara apa saja yang dapat diperoleh negara dari keseluruhan proses ekonomi produksi perkebunan sawit turut dijabarkan dalam bagian di Bab ini.

2.1 Perbenihan Sawit

2.1.1 Usaha Perbenihan Sawit

Usaha perbenihan yang tercatat sampai saat ini masih dikuasai oleh 15 perusahaan perbenihan dengan kapasitas produksi bibit sekitar 114 juta bibit/tahun (**Tabel 2.1**). PPKS Medan menguasai 23 persen produksi bibit dari total produksi bibit/tahun, kemudian Socfin Indonesia 19 persen dari total produksi bibit/tahun dan Dami Mas Sejahtera 17 persen produksi bibit/tahun, sedangkan 12 perusahaan lain memproduksi di bawah 10 persen dari total produksi bibit/tahun.

Tabel 2.1 Daftar produsen bibit dan kapasitas produksi bibit tahun 2015

No	Produsen Bibit	Kapasitas	Kecambah	Harga bibit (umur >9 bulan)	Jumlah Varietas Bibit
1	PPKS Medan	26.827.300	7.500	31.000	13
2	Socfin Indonesia (Socfindo)	22.421.018	11.000 dan 19.500	32.000-40.000	3
3	London Sumatera	10.687.916	10.500	39.500	7
4	Bina Sawit Makmur (Sampoerna Agro)	10.058.136	9.500	40.000	6
5	Dami Mas Sejahtera (Sinar Mas)	20.000.000	10.500 dan 12.100	Tidak menjual bibit	2
6	Tunggal Yunus Estate (Asian Agri)	10.468.856	9.500		4
7	Tania Selatan (Wilmar)	1.133.942	9.000	35.000	3
8	Bakti Tani Nusantara (BTN)	2.117.144	7.000	By order Medan:25.000, Kalimantan dan Riau :35.000-40.000	1
9	Sarana Inti Pratama (Salim Ivomas)	3.297.231	10.500	38.000	4
10	Sasaran Ehsan Mekarsari (SEU Bhd)	380.300	10.000	32.000	1
11	ASD Bakrie (Bakrie Plantation)	644.299	9.000	Tidak menjual	4
12	PT Gunung Sejahtera Ibu Pertiwi	1.000.000	7.500	Tidak menjual	1
13	PT Dura Inti Lestari	±500.000	7.500	Tidak menjual	1
14	PT Perkebunan Nusantara IV	3.000.000		32.000	4
15	PT Aneka Sawit Lestari	3.000.000	7.500	Tidak menjual	1

Sumber: wawancara dengan produsen bibit (2017) dan data sekunder Ditjenbun (2016)

Liwang (2011) menjabarkan beberapa masalah yang dihadapi oleh para produsen dalam penyediaan bibit:

- jumlah pohon induk tetua atau bahan tanaman yang terbatas,
- sarana produksi yang terbatas,
- standar produksi yang belum memadai,
- terbatasnya sumber daya manusia yang berpengalaman dan handal,
- penerapan teknologi bibit yang belum mendukung, mutu bibit yang masih perlu ditingkatkan,
- biaya produksi dan investasi yang relatif tinggi, dan

- manajemen produksi benih yang perlu ditingkatkan.

Adapun Masalah utama yang dihadapi oleh para konsumen menurut Liwang (2011), anatar lain:

- pengetahuan tentang benih yang sesuai masih rendah,
- pengetahuan tentang kondisi lahan yang akan ditanami masih terbatas,
- luas lahan yang terbatas sehingga pembelian benih yang relatif sedikit akan menjadi tidak efisien,
- modal kerja yang terbatas dan belum terencana dengan baik,
- regulasi pemerintah yang berkaitan dengan tata niaga benih yang dirasakan belum memudahkan transaksi jual-beli benih.

Sedangkan masalah utama yang dihadapi oleh pasar benih sawit menurut Liwang (2011), antara lain:

- jumlah benih yang tidak mencukupi pada waktu yang dibutuhkan,
- harga benih yang tidak sesuai,
- jaringan pasar yang belum memadai
- layanan purna jual dan promosi dari para produsen yang belum memadai.

2.1.2 Alas Regulasi Perbenihan Sawit

Regulasi nasional tentang perbenihan sawit tertuang dalam UU 39/2014 tentang perkebunan, Peraturan Menteri Pertanian No. 50/2015 tentang produksi sertifikasi, peredaran dan pengawasan benih perkebunan, dan Keputusan Menteri Pertanian No. 321/2015 tentang pedoman produksi, sertifikasi, peredaran dan pengawasan benih tanaman sawit. Dalam masing-masing regulasi tersebut memuat tentang kewenangan, hak dan kewajiban pemerintah, pelaku usaha pembibitan dan masyarakat.

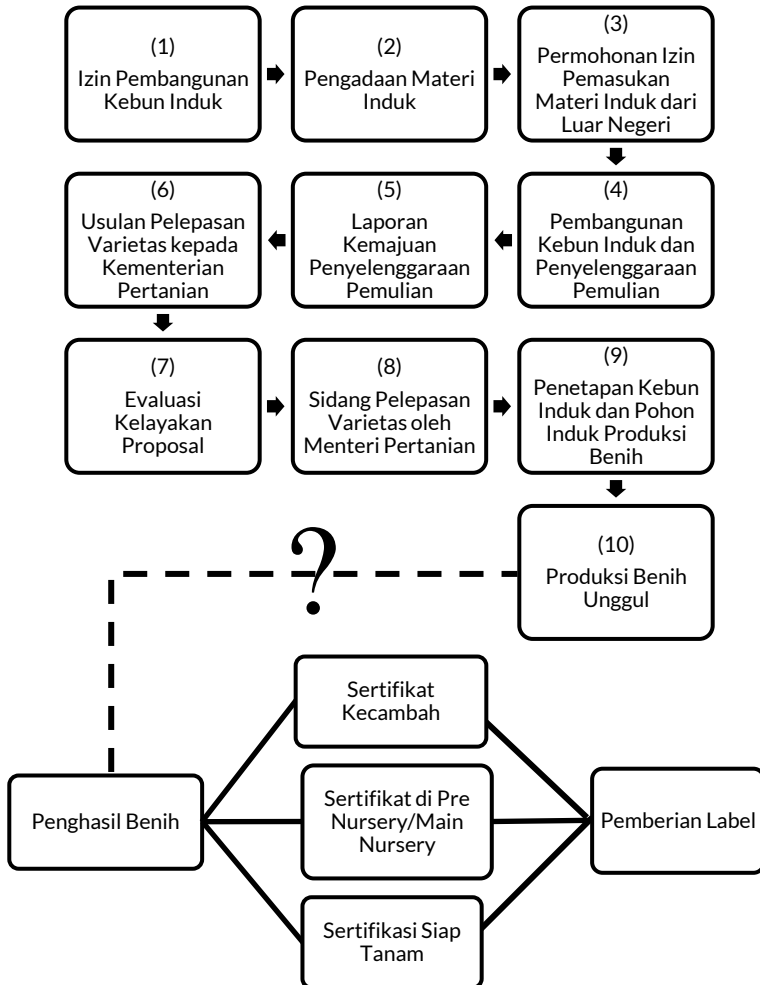
Untuk menjalankan usaha perbenihan, maka peran pengawasan peredaran benih berada pada level UPT Provinsi dan Pusat. Perizinan usaha perbenihan kewenangan berada pada level pemerintah daerah yaitu Bupati/Gubernur. Untuk rekomendasi teknis izin usaha perbenihan diberikan oleh UPT Pusat/UPT Provinsi. Penjabaran kewenangan tersebut disajikan pada Lampiran 1.

Regulasi yang ada juga mengatur bagaimana peran dan kewenangan pelaku usaha perbenihan baik skala rakyat maupun pelaku usaha perbenihan skala besar serta masyarakat umum. Dalam regulasi tersebut pelaku usaha perbenihan skala besar dan kecil memiliki peran yang sama dalam upaya menghasilkan benih unggul, namun kewajiban yang diemban oleh pelaku usaha untuk menjalankan

peran yang ada lebih dapat dipenuhi hanya oleh pelaku usaha perbenihan skala besar dibandingkan pelaku usaha perbenihan skala rakyat. Secara terperinci disajikan pada Lampiran 2.

A. Sistem Perizinan dan Sertifikasi Benih

Sistem perizinan produksi benih unggul diatur dalam Keputusan Menteri Pertanian No. 321/2015 tentang Pedoman Produksi, Sertifikasi, Peredaran dan Pengawasan Benih Tanaman Sawit. Diagram alir perizinan produksi benih unggul disajikan dalam **Gambar 2.1**.



Gambar 2.1 Sistem produksi benih unggul sawit dan sertifikasi Benih

Dalam sistem pengadaan benih unggul tersebut, calon produsen benih harus memperoleh:

- Surat izin prinsip pembangunan kebun induk sawit kepada Direktur Jenderal Perkebunan dilengkapi proposal rancangan pembangunan kebun induk
- Menunjukkan bukti berupa dokumen kerja sama pengadaan materi induk dura dan pisifera, baik dari sumber materi genetik lokal atau luar negeri.
- Izin pemasukan materi induk dari luar negeri melalui Pusat Perlindungan Varietas Tanaman dan Perizinan Pertanian secara online.
- Mengajukan proposal usulan pelepasan varietas kepada Menteri Pertanian melalui Direktur Jenderal Perkebunan.
- Menyampaikan usulan kepada Direktur Jenderal Perkebunan untuk menetapkan/mengaktifkan pohon induk.

Penetapan pohon induk melibatkan tim yang ditunjuk oleh Direktur Jenderal Perkebunan yang terdiri dari Direktorat Jenderal Perkebunan yang menangani fungsi perbenihan, Pemuliaan Tanaman dari Pusat/Balai Penelitian komoditas terkait, PBT yang berkedudukan di Direktorat Jenderal Perkebunan, PBT yang berkedudukan di Balai Besar Perbenihan dan Proteksi Tanaman Perkebunan (BBPPTP) sesuai wilayah kerja, dan/atau PBT yang berkedudukan di UPTD provinsi yang menyelenggarakan tugas dan fungsi pengawasan serta sertifikasi benih. Selain anggota tim tersebut diatas, tim dapat ditambahkan unsur dari pejabat Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) provinsi dan/atau pejabat Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) kabupaten yang menangani perbenihan untuk melakukan pemeriksaan dokumen dan lapangan.

Kewajiban lain calon produsen benih unggul adalah keharusan menyampaikan laporan kemajuan kegiatan pemuliaan dan seleksi secara berkala setahun sekali kepada Direktur Jenderal Perkebunan. SK Dirjenbun 29 tahun 2017 tentang Peremajaan Sawit jadi arahan operasionalisasi dana badan pengelola sawit jadi dibuka ruang untuk produksi produsen benih rakyat termasuk PKS.

Hasil dari persemaian benih dari pohon induk sebelum diedarkan/dipasarkan harus disertifikasi dan diberi label sertifikat. Sertifikasi dan pelabelan dapat dilakukan terhadap bibit dalam bentuk kecambah, di *pre-nursery/main nursery* dan bibit siap tanam. Keputusan Menteri Pertanian No. 321/2015 tentang Pedoman Produksi, Sertifikasi, Peredaran dan Pengawasan Benih Tanaman Sawit tidak mengatur penghasil benih dari pohon induk harus atau dapat berbeda pihak dengan penghasil kecambah dan bibit siap tanam. Perizinan

peredaran benih hanya mengatur perizinan peredaran dengan kriteria jumlah kecambah, tidak menggunakan kriteria bibit siap tanam.

Sertifikasi benih dilakukan oleh Pengawas Benih Tanaman (PBT) yang berasal dari UPT Pusat/UPTD provinsi yang menyelenggarakan tugas dan fungsi pengawasan dan sertifikasi benih tanaman perkebunan. atau produsen benih yang telah mendapat sertifikat dari Lembaga Sertifikasi Sistem Mutu. Produsen benih yang telah mendapat sertifikat dari Lembaga Sertifikasi Sistem Mutu, harus melaporkan hasil sertifikasi kepada UPT Pusat dan UPTD provinsi, sebagai lembaga yang memiliki tugas dan fungsi pengawasan dan sertifikasi benih.

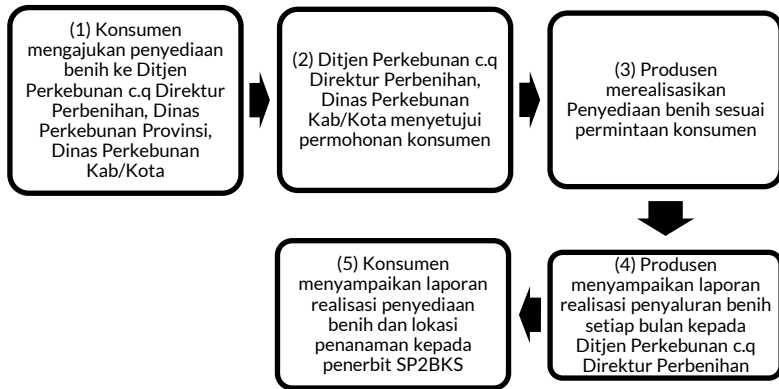
Sertifikasi benih sawit dalam bentuk kecambah dilakukan dengan pemeriksaan dokumen dan teknis lapangan. Tempat pemeriksaan dilakukan di Lokasi Kebun Induk/Seed Processing Unit (SPU) serta di tempat penyimpanan benih. Berdasarkan laporan hasil pemeriksaan, Kepala UPT Pusat/UPTD Provinsi yang menyelenggarakan tugas dan fungsi pengawasan dan sertifikasi benih tanaman perkebunan menerbitkan Surat Keterangan Pemeriksaan Kecambah Sawit kepada pemohon.

Sertifikasi benih di *Pre Nursery/Main Nursery* dan bibit siap tanam dilakukan dengan cara pemeriksaan dokumen dan teknis lapangan di kebun pembibitan. Berdasarkan laporan hasil pemeriksaan, Kepala UPT Pusat/UPTD Provinsi yang menyelenggarakan tugas dan fungsi pengawasan dan sertifikasi benih tanaman perkebunan menerbitkan sertifikat mutu benih dan disampaikan kepada pemohon.

Benih sawit dalam bentuk kecambah, benih sawit hasil pemeriksaan pre nursery/main nursery dan siap tanam yang telah disertifikasi diberi label. Letak pemasangan label untuk benih sawit dalam bentuk kecambah pada kemasan yang mudah dilihat, sementara untuk benih sawit di *pre nursery/main nursery* dan benih siap tanam pada bagian batang. Waktu yang diperlukan untuk membuka sebuah kebun seleksi, penelitian, dan pemasaran minimal 7 tahun (Menurut Ketua Umum DPP Asosiasi Petani Kelapa Sawit Indonesia (Apkasindo).

B. Sistem Tata Niaga/Peredaran Benih/Bibit

Sistem tata niaga/peredaran benih/bibit sawit diatur dalam Keputusan Menteri Pertanian No. 321/2015 tentang Pedoman Produksi, Sertifikasi, Peredaran dan Pengawasan Benih Tanaman Kelapa Sawit. Diagram alir tata niaga/peredaran benih/bibit sawit disajikan dalam **Gambar 2.2**.



Gambar 2.2 Diagram alir tata niaga peredaran benih/bibit sawit

Perusahaan kebun sawit dalam memenuhi kebutuhan bibit sawit harus:

1. Mengajukan permohonan penyediaan benih sawit kepada:
 - Kepala Dinas yang membidangi perkebunan di Kabupaten/Kota (Kebutuhan kecambah kurang dari 40.000 kecambah)
 - Kepala Dinas yang membidangi perkebunan di provinsi (Kebutuhan kecambah 40.001-200.000 kecambah)
 - Direktur Jenderal Perkebunan c.q Direktur yang menyelenggarakan tugas dan fungsi perbenihan (Kebutuhan kecambah lebih dari 201.000 kecambah).

Dengan melampirkan dokumen pendukung:

- Izin Lokasi, IUP dan/atau HGU bagi perusahaan,
- Surat Pernyataan untuk kebutuhan sendiri dan tidak diperjualbelikan kepada pihak lain
- Rencana Pembangunan Kebun atau Rencana Peremajaan Kebun

2. Menyampaikan laporan realisasi penyediaan benih dan lokasi penanaman kepada penerbit Surat Persetujuan Penyaluran Benih Kelapa Sawit (SP2BKS).

Petani sawit skala kecil dapat memperoleh benih/bibit dari produsen benih/bibit sawit dengan mengajukan pembelian benih kurang dari 5.000 kecambah dengan melampirkan: Fotocopy KTP dan surat keterangan kepemilikan lahan dari Kepala Desa. Produsen benih

sawit yang akan menjual benih kepada masyarakat/petani skala kecil mengajukan SP3B-KS ke Direktur Jenderal Perkebunan c.q Direktur yang menyelenggarakan tugas dan fungsi perbenihan sesuai kebutuhan dengan melampirkan:

- Fotocopy KTP dan
- Surat keterangan kepemilikan lahan dari Kepala Desa dari pembeli.

2.1.3 Potret Persoalan Perbenihan Sawit

A. Kelangkaan Benih Unggul

Jumlah yang diproduksi pada tahun 2010 lebih kecil dari yang dibutuhkan, namun diperkirakan setelah tahun 2010, produksi benih unggul melebihi permintaan (Liwang *et.al* 2013). Berdasarkan data kapasitas produksi benih/bibit 15 perusahaan, kapasitas produksi mencapai lebih dari 114 juta benih unggul, sedangkan kebutuhan benih per tahun diperkirakan dari laju perluasan tanaman selama 5 tahun terakhir (2011-2015) seluas 454.600 hektar, mencapai 89.101.600 benih (pertambahan luas kebun x 140 x 140 persen). Dari data tersebut diperkirakan ketersediaan benih unggul tidak menjadi masalah. Namun informasi lain, di satu sisi terjadi kelebihan produksi benih oleh perusahaan produsen bibit, di sisi lain terjadi "perdagangan di pasar gelap".

- Sulitnya memperoleh benih unggul oleh pekebun sementara terdapat *gap* antara *supply* dan *demand* benih sawit. Nilai *supply* dapat dilihat dari kapasitas total produksi benih perusahaan yang ada maupun dari isu-isu hasil penelitian.
- SK321/2015 belum berjalan dengan baik terkait dengan kemudahan akses pekebun dalam memperoleh benih unggul. Meskipun regulasi ini telah memberikan ruang untuk mendapatkan benih unggul yakni hanya dengan melampirkan KTP dan surat keterangan kepemilikan lahan dari kepala desa, namun informasi tersebut tidak/belum diketahui oleh pekebun. Selain itu, kriteria untuk mendapatkan benih unggul masih dianggap sangat tidak praktis, sehingga pekebun memilih cara sederhana untuk mendapatkan benih unggul dengan prasyarat yang tidak menyulitkan. Dari situasi tersebut mengindikasikan bahwa pemerintah belum menjalankan perannya dalam hal memastikan distribusi benih unggul sampai pada subjek yang tepat. Regulasi ini hanya menjabarkan bagaimana relasi antara pemerintah dengan perusahaan penyedia benih unggul, sedangkan relasi pekebun dengan pemerintah untuk mendapatkan benih unggul belum menjadi perhatian.

- Pengetahuan pekebun terkait bagaimana mendapatkan benih unggul masih minim. Berdasarkan mandat dalam regulasi bahwa pembinaan pekebun harus dapat dilakukan oleh pemerintah. Pembinaan tersebut dapat diwujudkan misalnya dengan penyuluhan pada pekebun untuk mengenali atau mengidentifikasi benih unggul yang beredar di pasar. Hal lain yang semestinya dapat dilakukan adalah memfasilitasi pekebun tentang bagaimana cara untuk memproduksi benih unggul. Pemerintah mestinya proaktif memberikan pengarahannya kepada pekebun bahwa untuk mendapatkan benih unggul tidak membutuhkan prasyarat yang rumit sebagaimana dituangkan dalam SK 321/2015, yakni pekebun hanya memberikan surat keterangan dari kepala desa dan fotokopi KTP. Pemerintah memiliki peran dan kewajiban dalam hal memastikan bahwa benih yang beredar adalah benih yang bersumber dari benih unggul, namun dalam regulasi belum menjabarkan peran pemerintah dalam rangka memastikan bahwa benih unggul tersebut sampai pada subjek/pekebun.

B. Pencarian varietas unggul bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi

Dalam Undang-Undang Perkebunan No. 39 Tahun 2014, pasal 27 terkait pencarian varietas unggul yang melibatkan orang-perorangan dan badan hukum harus mendapatkan izin menteri. Bunyi pasal tersebut serupa dengan pasal dalam UU No. 12 Tahun 1992 tentang Budidaya Tanaman Pangan yang berbunyi: "*Kegiatan pencarian dan pengumpulan plasma nutfah sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat dilakukan oleh perorangan atau badan hukum berdasarkan izin*". Berdasarkan Putusan MK No. 99 Tahun 2012 *judicial review* UU No. 12 Tahun 1992 tentang budidaya tanaman pangan, dinyatakan bahwa pasal ini bertentangan dengan undang-undang. Menurut MK, bagi badan hukum wajib untuk mendapatkan izin pencarian dan pengumpulan sumber daya genetik, namun bagi perorangan petani kecil yang sehari-hari bergerak untuk mempertahankan hidup dan kehidupan mereka di sektor pertanian adalah tidak mungkin, kalau tidak dapat dikatakan mustahil, akan berbuat sesuatu yang merugikan diri mereka sendiri. Intisari dari putusan MK tersebut adalah harus ada perlakuan yang berbeda antara badan hukum dan petani kecil. Putusan MK memberikan implikasi bahwa:

- Pemerintah berkewajiban, antara lain, untuk memajukan kesejahteraan umum, harus membimbing dengan melakukan

pendampingan kepada mereka, bukan malahan mempersulit mereka dengan keharusan mendapatkan izin.

- Potensi petani kecil tersebut sangatlah besar, sehingga Pemerintah wajib melindungi.
- Apabila ada usaha-usaha petani yang tujuannya untuk mendapatkan varietas atau benih yang baik, Pemerintah wajib untuk memberikan bimbingan sejak dini supaya upaya tersebut dapat berhasil dengan baik dan tidak hanya terlibat dalam proses akhir yaitu pemberian sertifikasi saja.
- Pemerintah harus aktif untuk membantu petani yang berusaha untuk menemukan varietas yang baik tidak terbatas pada perencanaan yang dilepas saja.

C. Marak Penggunaan Benih Palsu oleh Pekebun/Petani

Berdasarkan penelitian Agustira (2016) yang dilakukan di Siak Provinsi Riau, ditemukan bahwa dari 272 sampel petani, 76,4 persen petani/pekebun menggunakan benih palsu. Penyebab penggunaan benih palsu tersebut adalah kesulitan pekebun mendapatkan informasi bahan tanaman unggul baik jenis serta lokasi penjualan bahan tanaman unggul, anggapan pekebun bahwa benih tanaman unggul sulit diperoleh karena persyaratan administrasi dan mahal harganya, serta propaganda penyebaran bibit palsu. Adapun modus penipuan oleh produsen dan penjual bahan tanaman palsu dilakukan melalui pemalsuan kemasan plastik, pemalsuan dokumen, dan pemalsuan pengepakan milik produsen benih unggul. Selain itu, penjual benih palsu juga menunjukkan dokumen berstempel dan sertifikat untuk menunjukkan pada petani bahwa benih yang diperdagangkan adalah benih unggul (Agustira 2016).

Implikasi penggunaan tanaman palsu akan mempengaruhi produktivitas TBS. Rata-rata produktivitas sawit dengan benih unggul sebesar 18,06 ton/hektar/tahun, sedangkan petani yang menggunakan benih palsu, rata-rata produktivitas TBS sebesar 11,70 ton/hektar/tahun. Rendahnya produktivitas TBS yang dihasilkan oleh pekebun turut mempengaruhi pendapatan dari petani/pekebun. Perbedaan terletak pada biaya investasi bibit siap tanam dimana untuk bibit palsu sebesar Rp.2.730.000–Rp3.900.000 sedangkan untuk bibit unggul sebesar Rp3.900.000–Rp 4.790.000 (Lihat Tabel 2.2). Petani pengguna bibit palsu terbatas dalam pemodalannya dikarenakan rendahnya pendapatan akibat produksinya rendah.

Tabel 2.2 Perbandingan investasi benih sawit terhadap komponen biaya produksi

Keterangan	Perbandingan Rerata Biaya (Rp/Ha)	
	Penggunaan Bahan Tanaman Unggul	Penggunaan bahan Tanaman Palsu
Investasi Bibit	4.550.000	3.544.347
Investasi Tanaman	50.618.089	49.612.436
Biaya Perawatan (4-5 tahun)	8.461.143	7.761.143
Biaya Perawatan (6-8 tahun)	9.926.900	9.526.900
Biaya Perawatan (9-16 tahun)	9.288.135	8.788.135
Biaya Perawatan (>17 tahun)	5.789.830	5.639.830
Biaya Produksi per kg*	689.45	1.064.03
Laba per bulan per ha*	1.341.514	503.895

Sumber: Agustira (2016)

D. Fungsi dan peran pemerintah belum optimal

Berdasarkan telaah regulasi dan fakta empiris ditemukan bahwa fungsi dan peran pemerintah belum dijalankan dengan optimal. Hal ini ditunjukkan oleh ketidaksesuaian antara regulasi dengan fakta sebagaimana dijabarkan sebagai berikut.

Dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 2014 telah dijabarkan peran pemerintah dan pelaku usaha untuk melakukan pemuliaan jenis tanaman untuk menghasilkan benih unggul. Fakta dilapangan menunjukkan bahwa petani/pekebun tidak memiliki kapasitas, tidak punya pengetahuan dan informasi terkait bibit/varietas unggul (Saidi 2016, Liwang 2011, Liwang 2012, Liwang 2013). Meskipun dalam Undang-Undang memberikan peluang pelaku usaha perkebunan termasuk di dalamnya adalah pekebun, namun dalam regulasi turunannya baik Permentan No. 50/2015 maupun Kepmentan No. 321/2015 lebih mengutamakan produksi benih dilakukan oleh produsen swasta besar. Hal ini ditunjukkan oleh prasyarat untuk melakukan kegiatan penemuan varietas unggul yang hanya dapat dipenuhi oleh produsen swasta besar.

Dalam Undang-Undang Perkebunan telah dijabarkan terkait peran pemerintah dalam melakukan pemberdayaan usaha perkebunan yakni: menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia perkebunan, memfasilitasi sumber pembiayaan/permodalan, menghindari pengenaan biaya yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, memfasilitasi pelaksanaan ekspor hasil perkebunan, mengutamakan hasil perkebunan dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dan bahan baku industri, mengatur pemasukan dan pengeluaran hasil perkebunan, Memfasilitasi aksesibilitas ilmu pengetahuan dan teknologi serta informasi,

Memfasilitasi akses penyebaran informasi dan penggunaan benih unggul. Fakta yang terjadi bahwa pekebun belum mendapatkan pembinaan yang memadai sehingga mereka secara mandiri mampu menghasilkan benih yang berkualitas. Peran pemerintah dalam rangka membimbing dan mendampingi petani kecil sehingga mereka memiliki pengetahuan terkait benih unggul tanaman dan petani mampu menjangkau informasi dan pasar belum dilakukan.

Adapun terkait peredaran benih, sebagaimana dalam Permen No. 50 Tahun 2015 dan SK Ditjebun No. 321 Tahun 2015, terlihat bahwa pemerintah bersifat pasif dalam hal memastikan peredaran benih sampai kepada pekebun. Hal tersebut ditunjukkan bahwa produsen benih harus melaporkan jumlah benih yang akan disebarakan kepada pekebun/petani. Padahal sesungguhnya yang harusnya memiliki informasi sebaran perkebunan adalah pemerintah karena pendataan terhadap pekebun dilakukan oleh pemerintah. Permentan No. 50 Tahun 2015 dan SK Ditjenbun No. 321 Tahun 2015 tidak memuat mandat UU No. 39 Tahun 2014 yang mengamanatkan bahwa pemerintah melakukan pemberdayaan khususnya:

- Memfasilitasi aksesibilitas ilmu pengetahuan dan teknologi serta informasi;
- Memfasilitasi akses penyebaran informasi dan penggunaan benih unggul.

Selain itu, regulasi terkait sertifikasi belum mampu memastikan bahwa benih yang bersertifikat adalah benih yang mampu memberikan hasil unggul.

2.2 Budidaya Sawit

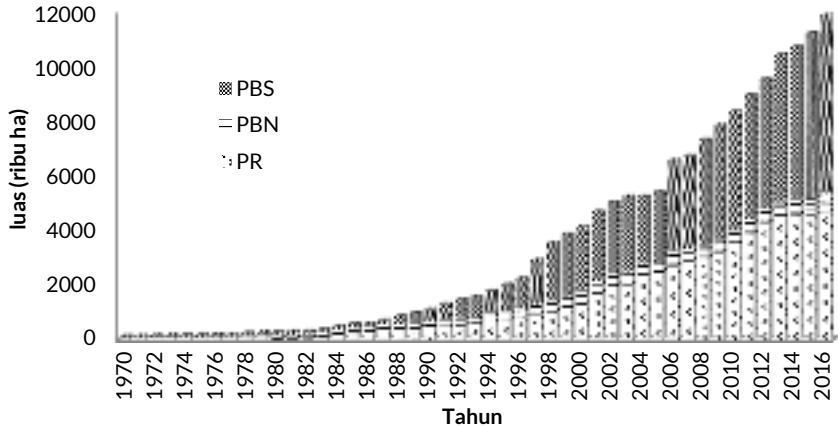
2.2.1 Usaha Budidaya Sawit

A. Nasional

Luas kebun sawit di Indonesia tahun 2015 mencapai 11,26 juta hektar dan pada tahun 2016 diduga mencapai kurang lebih 11,9 juta hektar. Dari luasan 11,26 juta hektar tersebut, 39,1 persen diantaranya merupakan kebun sawit rakyat (PR), selebihnya merupakan kebun sawit besar swasta (PBS) yang mencapai 54,6 dan 6,3% kebun sawit besar milik negara (PBN). Perkebunan Besar Swasta sebagian kecil (0,18 juta hektar) dikelola perusahaan swasta asing, selebihnya perusahaan swasta nasional (*Ditjenbun 2016*). Jumlah perusahaan pengelola PBN tercatat 156 perusahaan, sedangkan perusahaan PBS sebanyak 1443 perusahaan (BPS 2016).

Luas kebun sawit dalam 10 tahun terakhir 2006-2016 meningkat kurang lebih 81 persen dengan penambahan luas sebesar 5,3 juta

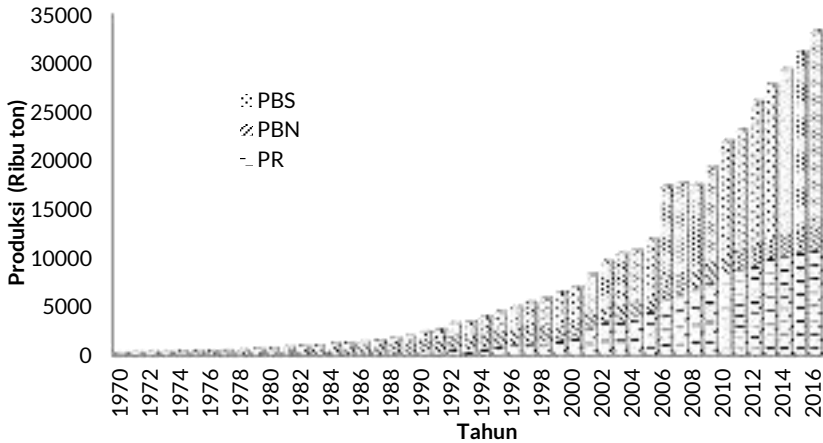
hektar. Luas PR meningkat 2,1 juta hektar, sedangkan luas PBS dan PBN meningkat masing-masing seluas 3,1 dan 0,6 juta hektar (Gambar 2.3).



Gambar 2.3 Luas areal produksi sawit menurut status pengusahaan tahun 1970-2016. *2016 angka sementara (Sumber: Ditjenbun 2016)

Kebun sawit tersebut sebagian besar (60 persen) terletak di Sumatera dan sekitar 30 persen berada di Kalimantan, sedangkan dari sisi produksi Sumatera menyumbang hampir 70 persen dari total produksi Indonesia (Kementerian Perdagangan 2015).

Produksi minyak sawit (*crude palm oil*, CPO) pada tahun 2015 mencapai 30,1 juta ton dan pada tahun 2016 diperkirakan mencapai 33,2 juta ton (Ditjenbun 2016). Produksi CPO dalam 10 tahun terakhir (2006-2015) meningkat 15,8 juta ton (9,2 persen/tahun). Kebun Rakyat dan Kebun Besar Swasta masing-masing menyumbang 5,1 juta ton (88 persen) dan 10,7 juta ton (115 persen), sedangkan PBN hanya 0,1 juta ton (Gambar 2.4).



Sumber: Ditjenbun 2016. Keterangan: Data 2016* adalah estimasi.

Gambar 2.4 Produksi CPO menurut status perusahaan tahun 1970-2016

Luas kebun sawit pada tahun 2015 tidak seluruhnya dalam kondisi produktif (TM), namun terdapat kebun dengan tanaman muda (*immature*, TBM) dan tanaman tua atau rusak (TTM/TR). Luas kebun produktif (TM) tahun 2015 hanya 8,6 juta hektar, sisanya TBM (2,5 juta hektar) dan TTM/TTR (0,17 juta hektar). Produktivitas rata-rata TM sebesar 3,6 ton/hektar. Produktivitas TM dari PR masih rendah (3,1 ton/hektar) relatif terhadap PBN (3,8 ton/hektar) dan PBS (3,9 ton/hektar).

Kebun sawit telah menciptakan lapangan kerja bagi lebih dari 7,6 juta pekerja. Kebun sawit rakyat (PR) seluas 4,5 juta hektar memberikan pekerjaan bagi 2,1 juta kepala keluarga (KK), PBN seluas 0,71 juta hektar dan PBS-Nasional seluas 5,8 juta hektar masing-masing menyerap tenaga kerja sebanyak 376 ribu, dan 2,9 juta orang. Kebun yang dikelola swasta asing (PBS-a) seluas 0,18 juta hektar menyerap tenaga kerja sebanyak 90.698 orang. Struktur usaha kebun sawit di Indonesia tahun 2015 secara ringkas disajikan dalam Tabel 2. 3.

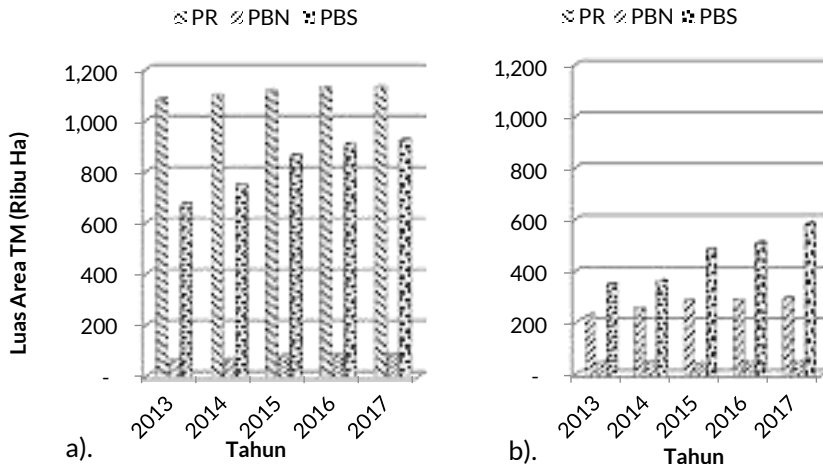
Tabel 2.3 Struktur usaha kebun sawit

Jenis Pengusahaan (jumlah perusahaan)	Luas (ha)	Produksi CPO (ton)	Produktivitas (ton/ha)	Petani (KK)	Petani-Tenaga Kerja (jiwa)
PR	4.535.400			2.115.434	
TBM	1.086.360				
TM	3.345.555	10.527.791	3,15		
TTM/TR	103.485				
PBN (156)	743.894				376.647
TBM	108.439				
TM	617.255	2.346.822	3,80		
TTM/TR	18.200				
PBS-Nasional (1443)	5.799.596				2.900.150
TBM	1.297.437				
TM	4.454.227	17.511.233	3,93		
TTM/TR	47.932				
PBS-Asing	181.386				90.698
TBM	24.915				
TM	154.286	684.169	4,43		
TTM/TR	2.185				
PR+PBN+PBS	11.260.276			2.115.434	3.367.495
TBM	2.517.151	-		-	-
TM	8.571.323	31.070.015	3,62		
TTM/TR	171.802				

Keterangan: PR: Perkebunan Rakyat, PBN : Perkebunan Besar Negara, PBS : Perkebunan Besar Swasta, TBM: Tanaman Belum Masak (immature), TM: Tanaman Masak (mature), TTM/TR: Tanaman tua/tanaman rusak.

B. Provinsi Riau dan Kalimantan Barat (Kalbar)

Provinsi Riau memiliki kebun sawit terluas di Indonesia. Luas kebun sawit di Riau pada tahun 2015 mencapai 2,40 juta hektar (21,5 persen luas sawit Indonesia), sedangkan Kalbar merupakan provinsi yang memiliki kebun terluas di pulau Kalimantan (1,14 juta hektar). Sebagian besar (87,6 persen) kebun sawit di Riau dalam kondisi TM dengan produksi 8,5 juta ton (3,5 ton/hektar). Di Kalbar, luas TM hanya 71,4 persen dari luas total kebun, dengan produksi 2,2 juta ton (2,65 ton/hektar). Perkembangan luas TM tahun 2013-2017 di Riau dan Kalbar berdasarkan jenis pengusahaan disajikan dalam Gambar 2.5.



Sumber: 2013 (Statistik swit 2013-2017, Ditjenbun 2014); 2014 (Statistik sawit 2014-2016, Ditjenbun 2015); 2015-2017 (Statistik sawit 2015-2017, Ditjenbun 2016). Keterangan: Data tahun 2016 adalah angka sementara dan 2017 adalah angka perkiraan

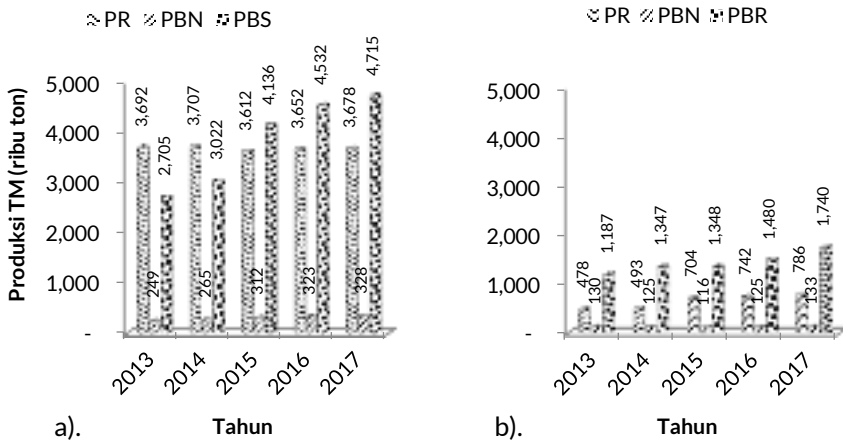
Gambar 2.5 Luas areal tanaman menghasilkan di (a) Provinsi Riau dan (b) Provinsi Kalimantan Barat 2013-2017

Area TM Provinsi Riau didominasi oleh kebun rakyat (PR), sedangkan area TM Provinsi Kalbar lebih didominasi PBS. Luas TM perkebunan rakyat (PR) Riau tahun 2017 diperkirakan mencapai 1,13 juta hektar, sedangkan PBS dan PBN masing-masing sebesar 0,92 dan 0,083 juta hektar. Selama 5 tahun terakhir luas PBS bertambah 251.372 hektar, sedangkan PR hanya 49.836 hektar. Peningkatan luas PBS di Kalbar dalam periode yang sama hampir sama dengan di Riau, yaitu seluas 233.456 hektar, sedangkan PR bertambah seluas 65.355 hektar (Statistik Sawit 2013-2015, Ditjenbun 2014; Statistik Sawit 2014-2016, Ditjenbun 2015; Statistik Sawit 2015-2017, Ditjenbun 2016).

Petani PR di Riau tahun 2015 tercatat sebanyak 521.509 kepala keluarga, sedangkan di Kalbar tercatat 126,416 kepala keluarga. Dari data luas PR dan jumlah kepala keluarga di PR, luas pemilikan kebun sawit (PR) di Riau seluas 4,60 hektar/kepala keluarga, sedangkan di Kalbar hampir 2 kali lipat luas pemilikan di Riau, yaitu 9,05 hektar/kepala keluarga. Jumlah tenaga kerja yang terserap di PBS di Riau sebanyak 523.187 orang (setara dengan 4,6 hektar/tenaga kerja), sedangkan di Kalbar 380.950 orang (3,0 hektar/tenaga kerja) (Statistik Sawit 2014-2016, Ditjenbun 2015; Statistik Sawit 2015-2017, Ditjenbun 2016).

Produksi PBS di Riau meningkat secara nyata dalam 5 tahun terakhir, dan sejak tahun 2015 sudah lebih tinggi dibandingkan dengan PR

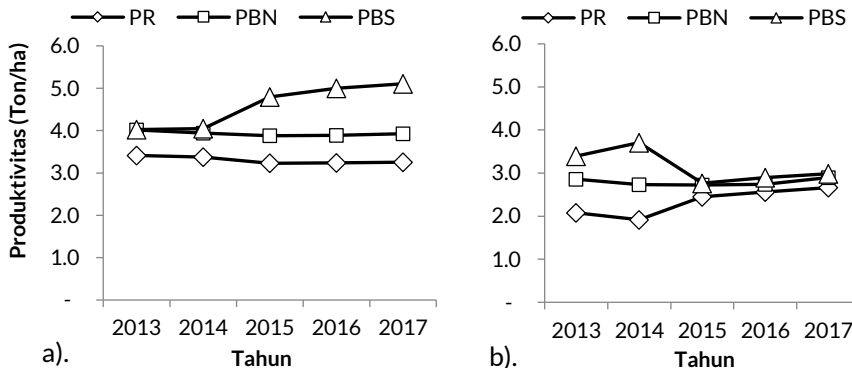
walaupun luasannya lebih sempit. Produksi sawit tahun 2017 dari PBS diperkirakan mencapai 4,72 juta ton, meningkat 2,00 juta ton dari tahun 2013, sedangkan produksi dari PR hanya 3,68 juta ton lebih rendah dibandingkan produksi tahun 2013 (3,69 juta ton) (**Gambar 2.5 a**). Produktivitas PBS mencapai 5,1 ton/hektar naik dari 4,02 ton/hektar (2013), sedangkan PR hanya 3,25 ton/hektar turun dari 3,41 ton/hektar (2013). Produksi sawit dari PBN sangat kecil dibandingkan produksi dari PR dan PBS, hanya 9 persen dari produksi PR (Statistik Sawit 2013-2015, Ditjenbun 2014; Statistik Sawit 2014-2016, Ditjenbun 2015; Statistik Sawit 2015-2017, Ditjenbun 2016).



Sumber: 2013 (Statistik sawit 2013-2017, Ditjenbun 2014); 2014 (Statistik sawit 2014-2016, Ditjenbun 2015); 2015-2017 (Statistik swit 2015-2017, Ditjenbun 2016). Keterangan: Data tahun 2016 adalah angka sementara dan 2017 adalah angka perkiraan

Gambar 2.6 Produksi tanaman menghasilkan di a). Provinsi Riau dan b). Provinsi Kalimantan Barat

Di Kalbar produksi sawit terus meningkat, baik dari PR maupun dari PBS, demikian juga dari PBN. Produksi sawit PR meningkat 308 ribu ton, dari 478 ribu ton (2013) menjadi 786 ribu ton (2017), sedangkan produksi sawit PBS meningkat 553 ribu ton, dari 1,19 juta ton (2013) menjadi 1,74 juta ton (2017) (Gambar 2.6b). Produktivitas PR di Kalbar meningkat menjadi 2,66 ton/hektar walaupun masih lebih rendah dibandingkan dengan produktivitas PR di Riau, sedangkan produktivitas PBS menurun menjadi 2,98 ton/hektar (2017) dari 3,39 ton/hektar (2013). Produktivitas TM PBS hampir sama dengan TM PR di Riau tapi jauh lebih rendah dari produktivitas TM PBS di Riau. Perkembangan produktivitas TM di Riau dan Kalbar disajikan dalam **Gambar 2.7**.



Sumber: 2013 (Statistik swit 2013-2017, Ditjenbun 2014); 2014 (Statistik sawit 2014-2016, Ditjenbun 2015); 2015-2017 (Statistik sawit 2015-2017, Ditjenbun 2016). Keterangan: Data tahun 2016 adalah angka sementara dan 2017 adalah angka perkiraan

Gambar 2.7 Produktivitas sawit berdasarkan luas dan produksi tanaman menghasilkan di (a) Provinsi Riau dan (b) Provinsi Kalbar.

2.2.2 Alas Regulasi Usaha Budidaya Sawit

Dalam Undang-Undang Perkebunan No. 39 Tahun 2014 disebutkan bahwa penyelenggaraan perkebunan bertujuan untuk: a) meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, b) meningkatkan sumber devisa negara, c) menyediakan lapangan kerja dan kesempatan usaha, d) meningkatkan produksi, produktivitas, kualitas, nilai tambah, daya saing, dan pangsa pasar, e) meningkatkan dan memenuhi kebutuhan konsumsi serta bahan baku industri dalam negeri. Untuk melihat apakah regulasi terkait dengan penatausahaan perkebunan telah mengarah pada pencapaian tujuan sebagaimana mandat undang-undang, maka, telaah regulasi akan dijabarkan bagaimana kewenangan, kewajiban, hak dan peran dari pemerintah, pelaku usaha perkebunan dan masyarakat b) mekanisme sistem perizinan, c) tata kelola penatausahaan perkebunan, dan d) kewajiban keuangan para pelaku usaha. UU No. 39 Tahun 2014 dan Permentan No. 98 Tahun 2013 telah memuat bagaimana peran dan kewenangan pemerintah dalam memastikan usaha perkebunan dapat dijalankan guna mencapai tujuan pengelolaan perkebunan sebagaimana mandat yang ditetapkan. Dalam regulasi tersebut peran pemerintah di mulai dari level negara, pemerintah pusat serta pemerintah daerah tersaji dalam **Lampiran 3**.

Selain peran dan kewajiban pemerintah, dalam regulasi turut memaparkan peran dan kewajiban para pelaku usaha perkebunan. Peran dan kewajiban pelaku usaha tersebut dalam rangka memastikan

bahwa kegiatan usaha perkebunan mengarah pada tujuan penyelenggaraan perkebunan. Penjabaran peran dan kewajiban pelaku usaha tersaji pada **Lampiran 4**.

Selain pelaku usaha, kedua regulasi tersebut turut memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk memastikan jalannya usaha perkebunan sesuai mandat konstitusi, yaitu melakukan penyelenggaraan pengawasan usaha perkebunan dan memberikan masukan atas permohonan pengajuan izin IUP, IUPP, dan IUPB.

Regulasi lain yang memuat peran pemerintah dalam rangka memastikan bahwa pelaku usaha perkebunan telah menjalankan prinsip-prinsip tata kelola perkebunan yang baik termuat dalam regulasi No. 11 Tahun 2015 terkait ISPO. Dalam regulasi tersebut dijabarkan peran pemerintah dalam sertifikasi ISPO yaitu:

- Memberikan sanksi penurunan kelas perusahaan bila tidak mendaftarkan ISPO
- Penetapan kelas kebun
- Pencabutan izin usaha
- Memberikan peringatan kepada perusahaan perkebunan sebanyak 3 kali jika belum mendaftar ISPO
- Pemberdayaan kebun plasma dan kebun swadaya
- Pengawasan terhadap pelaksanaan penerapan sanksi penurunan kelas
- Pengawasan pencabutan izin usaha
- Pengusulan pemberian sanksi kepada pemberi izin oleh menteri dalam negeri
- Pengambilalihan wewenang pejabat penetap kelas usaha perkebunan dan pejabat pemberi izin usaha
- Memberikan penilaian izin perkebunan

Pelaku usaha perkebunan setelah menerima sertifikasi ISPO memiliki kewajiban

- Memelihara dan mempertahankan penerapan prinsip dan kriteria ISPO secara konsisten dan konsekuen.
- Melakukan internal audit minimal 1 (satu) kali dalam setahun yang dilaksanakan oleh internal auditor yang telah lulus pelatihan auditor ISPO. Kewajiban ini tidak berlaku bagi usaha kebun plasma dan kebun swadaya
- Bersedia dilakukan survai setiap tahun.
- Melaporkan apabila ada perubahan yang mendasar berkaitan dengan persyaratan ISPO.
- Tidak melakukan kegiatan peremajaan di lahan sempadan sungai dan sekitar mata air, serta melakukan penanaman pohon

sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan.

Apabila pada saat audit, tanaman sawit yang telah tertanam berasal dari benih yang tidak bersertifikat, pada waktu peremajaan wajib menggunakan benih unggul bersertifikat. Apabila dalam peremajaan ternyata pekebun tidak menggunakan benih unggul bersertifikat, sertifikat ISPO yang dimiliki dinyatakan tidak berlaku. Poin kewajiban ini dikhususkan untuk pekebun swadaya.

2.2.3 Persoalan yang Mengiringi Usaha Budidaya Sawit

A. Perkebunan Rakyat Minim Pembinaan

Peningkatan perkembangan luasan perkebunan rakyat dalam 10 tahun terakhir (2010-2016) yang mencapai 2,1 juta hektar selayaknya mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah. Rendahnya kapasitas, minimnya bantuan permodalan, Keterlambatan informasi dan pengetahuan mempengaruhi bagaimana peningkatan produktivitas lahan kebun di perkebunan rakyat. Hal tersebut sebagaimana temuan terkait praktik yang terjadi di perkebunan rakyat di Provinsi Riau, antara lain:

- Rendahnya mutu produk komoditas perkebunan petani plasma karena rendahnya kemampuan penyerapan inovasi teknologi (Wigena *et.al* 2016).
- Posisi tawar-menawar petani lemah dalam penentuan harga produksi (Wigena *et.al* 2016).
- Petani kesulitan melunasi hutang bahan baku atau kreditnya karena pendapatan lebih kecil dari kebutuhan hidup dan prasarana jaringan jalan untuk pengangkutan TBS yang buruk (Sachiho 2008).
- Akses kredit pada skema PIR kurang tepat karena digunakan untuk memperluas lahan sawit dan pengeluaran harian daripada meningkatkan produktivitas (Alwaritzi *et.al* 2015).
- KUD dan Koperasi belum mampu mengembangkan jiwa *entrepreneur* atau kemandirian petani (Sachiho 2008).
- Petani plasma menghasilkan produk lebih baik karena bibit yang lebih unggul, memperoleh dukungan pemerintah dan perusahaan serta dampingan teknis, sedangkan pada petani independen produksi buruk karena kualitas bibit dan teknologi yang rendah serta rata-rata dari mereka merupakan migran secara spontan yang tidak memperoleh dukungan dari pemerintah maupun pendampingan oleh swasta (Alwaritzi *et.al* 2015; Baudoin *et.al* 2015).

- Perbedaan hasil panen PIR lebih tinggi sekitar 10-15 persen dari petani independen, produktivitas yang rendah cenderung mendorong petani memperluas areal mereka (Jelsma *et.al* 2016).
- Melalui skema PIR petani memperluas lahannya secara sporadis hingga lebih dari 20 hektar dengan modal yang diperoleh dari pekerjaan lain (Sachiho AW. 2008).
- Pekebun/petani kecil sulit menunjukkan formalitas lahan kebun sehingga mengalami kesulitan memperoleh bantuan maupun mengikuti skema sertifikasi (Jelsma *et.al* 2016).
- Petani menguasai sekitar 53.94 persen berupa lahan gambut dan digunakan untuk melakukan pengembangan sawit skala kecil (Agustira 2016).
- Tipe perkebunan petani swadaya terpencar dalam luasan yang kecil dengan kendala jarak angkut yang jauh sedangkan TBS hanya memiliki masa tenggang maksimal 12 jam untuk dikelola (Jelsma 2016).

Koalisi CSO GN-PSDA Kalimantan turut mengemukakan pandangan mereka tentang kondisi perkebunan sawit rakyat. Adapun pandangan tersebut adalah:

- 1) Kebun Sawit Rakyat tanpa Pengurusan dan Pembinaan.
 - Kewajiban pola plasma dan kemitraan belum dibagikan kepada masyarakat. Petani plasma yang sudah melakukan akad kredit tahun 1990 hingga saat ini belum mendapat pelunasan kredit. Luas kebun plasma di Kalbar 238 ribu. Sebagian besar perusahaan teridentifikasi belum memenuhi kewajiban membangun 20 persen kebun masyarakat. Sebaran kebun plasma sering tidak jelas lokasinya, menyebabkan landasan pengajuan kredit dan realisasi penggunaannya dalam membangun kebun tidak transparan.
 - Ketidakjelasan *replanting* melalui revitalisasi. Tahun 2007 PTPN Kebun Parindu melakukan *replanting* tahap pertama seluas 670 hektar untuk 350 kepala keluarga dengan biaya 19 milyar rupiah melalui Bank Mandiri. Tahap kedua seluas 400 hektar untuk 200 kepala keluarga sebesar 15 milyar rupiah melalui Bank Agro, namun program ini mengalami kegagalan dan kondisi kebun menjadi semak belukar. Selain itu, program *replanting* PTPN XIII di Sanggau seluas 1070 hektar untuk 550 kepala keluarga dengan biaya 34 milyar rupiah juga mengalami kegagalan.
 - Ancaman usaha kebun ilegal bagi sawit rakyat mandiri. Kegiatan penanaman oleh petani swadaya umumnya ditanam di bekas-bekas ladang atau tanah yang sudah dikelola secara turun temurun dan menggunakan bibit tanpa sertifikasi. Selain itu, hasil

panen dari pekebun sering ditolak oleh PKS. Pekebun swadaya juga merupakan pekebun tanpa fasilitas, akses permodalan dan pembinaan dari pemerintah.

2) Konflik Lahan di Perkebunan Sawit

Sengketa lahan dan kriminalisasi terhadap masyarakat adat dan masyarakat lokal semakin meluas. Terjadi 101 konflik antara masyarakat dengan perusahaan perkebunan sawit tahun 2014. (Kepolisian Daerah Kalimantan Barat 2014). Dari jumlah kasus tersebut, 20 kasus adalah kriminalisasi perusahaan kepada masyarakat "yang disetujui" oleh institusi kepolisian (WALHI Kalimantan Barat 2014). Terdapat 78 sengketa yang terjadi di areal perkebunan sawit. Adapun penyebab sengketa diantaranya adalah perampasan, tuntutan konversi plasma, tenaga kerja dan CSR.

B. Pemerintah kurang optimal dalam mendorong perkembangan usaha perkebunan rakyat.

Upaya untuk mendorong perkembangan usaha perkebunan rakyat masih sangat kurang, meskipun dalam regulasi mengamankan pemerintah menjamin kepastian usaha seluruh pelaku usaha perkebunan. Undang-undang perkebunan maupun Permentan No. 98 Tahun 2013 mendorong terjadinya integrasi vertikal. Pada sisi lain, pekebun tidak mendapatkan kepastian akan harga. Perolehan nilai tambah belum dirasakan oleh pekebun kecil. Pekebun hanya melakukan budidaya hingga menghasilkan TBS. Kurang optimalnya peran pemerintah juga ditunjukkan dengan tingkat produktivitas budidaya pekebun yang masih sangat rendah, yaitu rata-rata produktivitas sawit rakyat masih mencapai 2-3 ton/hektar/tahun (Ditjenbun 2016). Artinya bahwa pembenahan untuk terus meningkatkan produktivitas sawit rakyat selama ini belum dapat dilakukan.

Selain itu, meskipun dalam regulasi terdapat mandat yang harus dilakukan pemerintah sebagaimana dalam peran dan kewenangan yakni melakukan pembinaan pada pelaku usaha kecil/pekebun, namun upaya pemerintah tersebut belum terlihat. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa identifikasi persoalan yang dikemukakan sebelumnya, yaitu:

- Akuntabilitas publik terhadap pemberian izin usaha perkebunan menjadi sangat lemah, mengingat tidak ada bagian khusus dalam permentan 35 tahun 2011 dan 24 tahun 2016 terkait informasi publik di sektor pertanian.
- Penyaluran dana BDPKS untuk *replanting* terkendala oleh masalah legalitas lahan. Dana *replanting* dari BDPKS

disalurkan melalui perbankan. Untuk mengakses dana tersebut, perbankan mensyaratkan adanya sertifikat lahan/kebun. Pihak bank tidak akan memberikan bantuan pendanaan apabila pekebun tidak mampu menunjukkan sertifikat hak milik lahan.

2.3 Pengolahan Hasil Perkebunan Sawit

2.3.1 Usaha Industri Pengolahan Hasil Perkebunan Sawit

Sawit merupakan komoditas perkebunan yang menghasilkan berbagai macam/varian produk, berupa produk mentah dan produk turunannya. Bermula dari pembangunan perkebunan sawit yang menghasilkan buah sawit, atau sering disebut tandan buah segar (TBS), kemudian diikuti oleh pengolahan TBS lebih lanjut. TBS diolah menjadi produk primer seperti produk mentah minyak sawit berupa minyak sawit kasar/*crude palm oil* (CPO), minyak inti sawit/*kernel palm oil* (KPO).

Lebih lanjut, dari CPO dan KPO dapat dihasilkan berbagai produk turunan. Produk turunan minyak sawit dikelompokkan ke dalam produk-produk *oleofood* dan *oleochemical*. Secara umum hilirisasi minyak sawit yang sedang berlangsung di Indonesia saat ini dapat dikelompokkan atas tiga jalur hilirisasi yakni jalur hilirisasi *oleofood complex*, *oleokimia complex* dan *biofuel complex* (GAPKI, 2017). Lebih rinci, tiga jalur proses hilirisasi industri pengolahan tersebut adalah:

1. Jalur Hilirisasi Oleopangan (*oleofood complex*) yakni industri-industri yang mengolah produk industri *refinery* untuk menghasilkan produk antara oleopangan (*intermediate oleofood*) sampai pada produk jadi oleopangan (*oleofood product*). Berbagai produk hilir oleopangan yang telah dihasilkan di Indonesia antara lain minyak goreng sawit, margarin, vitamin A, vitamin E, *shortening*, *ice cream*, *creamer*, *cocoa butter/specialty-fat* dan lain-lain.
2. Jalur Hilirisasi Oleokimia (*oleochemical complex*) yakni industri-industri yang mengolah produk industri *refinery* untuk menghasilkan produk-produk antara oleokimia/oleokimia dasar sampai pada produk jadi seperti produk biosurfaktan (misalnya ragam produk detergen, sabun, shampo), biolubrikan (misalnya biopelumas) dan biomaterial (misalnya bioplastik), dan
3. Jalur Hilirisasi *Biofuel* (*biofuel complex*) yakni industri-industri yang mengolah produk industri *refinery* untuk menghasilkan produk-produk antara biofuel sampai pada produk jadi biofuel seperti biodiesel, biogas, biopremium, bioavtur.

Industri pengolahan sawit di Indonesia pada awalnya masih terpusat pada produksi CPO dan KPO. Perkembangan terjadi pada periode satu dekade terakhir, industri pengolahan memasuki tahap lebih hilir.

Indonesia menduduki posisi teratas sebagai produsen minyak sawit dunia. Hingga tahun 2015 Indonesia berada pada puncak teratas dengan produksi mencapai angka 32 juta ton pada tahun tersebut. Posisi berikutnya ditempati oleh Malaysia dengan produksi mencapai angka 17,7 juta ton pada tahun yang sama. Selama ini Malaysia dikenal sebagai kompetitor utama Indonesia dalam produksi minyak sawit.

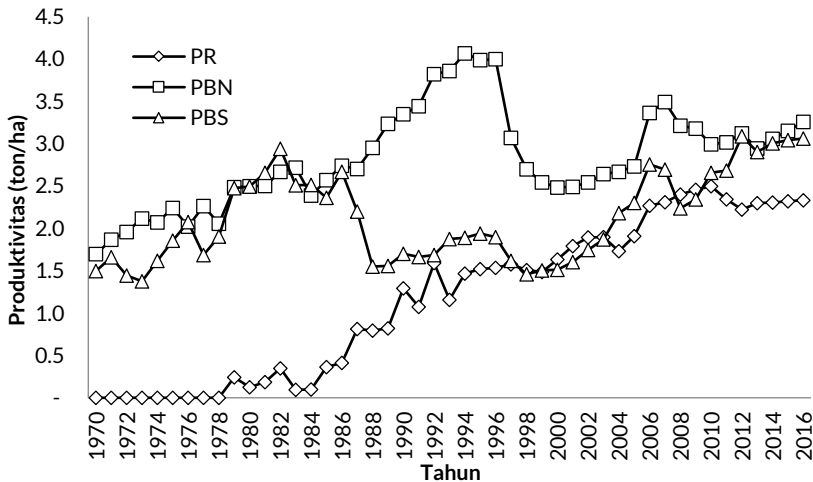
Produksi minyak sawit Indonesia mengalami perkembangan yang signifikan. Fase pertama peningkatan produksi sawit nasional terjadi pada kurun 1980 hingga 1990. Fase kedua peningkatan produksi minyak sawit nasional terjadi pada dekade berikut yakni pada tahun 1990-2000. Peningkatan produksi nasional kemudian terus meningkat hingga tahun 2016.

Lonjakan produksi minyak sawit (CPO dan KPO) nasional didominasi oleh kontribusi PBS dan PR, sedangkan kontribusi PBN relatif tetap atau tidak mengalami peningkatan yang signifikan. Pada tahun 1980 tercatat produksi CPO nasional sebanyak 721.172 ton dan produksi KPO nasional diangka 127.949 ton. Sepuluh tahun kemudian, tepatnya di tahun 1990 produksi minyak sawit nasional melonjak pada angka 2.412.612 ton CPO dan 503.803 ton KPO. Lonjakan signifikan produksi minyak sawit nasional terjadi di tahun 2000–2010. Produksi sawit nasional di tahun 2010 mencapai angka 21.958.120 ton CPO dan 4.391.624 ton KPO, kondisi ini mengalami peningkatan tajam dari produksi di tahun 2000 dengan volume 7.000.508 ton CPO dan 1.400.102 ton KPO. Lalu pada tahun 2016 produksi minyak sawit nasional telah mencapai angka 33.729.281 ton CPO dan 6.645.876 ton KPO.

Dengan memperhatikan status perusahaan perkebunan sawit, peningkatan produksi minyak sawit nasional dipengaruhi oleh peningkatan luasan perkebunan sawit yang didominasi oleh PBS dan PR (**Gambar 2.3**). Luasan areal produksi PBN mengalami peningkatan yang tidak tajam, sehingga kontribusinya terhadap peningkatan produksi minyak sawit nasional tidak begitu signifikan, meskipun memiliki produktivitas persatuan luas (ton/ha) yang secara umum di atas produktivitas PBS dan PR (**Gambar 2.8**).

Produksi CPO pada tahun 2016 di lahan perkebunan rakyat sebesar 10,8 juta ton, produksi di lahan negara sebesar 2,4 juta ton sedangkan di lahan swasta mencapai 19,9 juta ton. Besarnya peningkatan produksi CPO selama 10 tahun terakhir pada masing-masing lahan, yaitu pada lahan perkebunan rakyat sebesar 87,8 persen atau peningkatan sebesar 5 juta ton, di lahan perkebunan negara terjadi peningkatan

sebesar 5 persen atau sebesar 122,742 ton dan untuk perkebunan swasta peningkatan mencapai 115 persen sebesar 10,6 juta ton.



Sumber: Statistik Perkebunan Indonesia, 2016

Gambar 2.8 Produktivitas Kelapa sawit (minyak sawit), menurut perusahaan tahun 1970-2016

Produksi KPO pada tahun 2016 di lahan perkebunan rakyat sebesar 2,1 juta ton, produksi di lahan negara sebesar 487 ribu ton sedangkan di lahan swasta mencapai 3,9 juta ton. Besarnya peningkatan produksi KPO selama 10 tahun terakhir pada masing-masing lahan, yaitu pada lahan perkebunan rakyat sebesar 87 persen atau peningkatan sebesar 1 juta ton, di lahan perkebunan negara terjadi peningkatan sebesar 5 persen atau sebesar 24 ribu ton dan untuk perkebunan swasta peningkatan mencapai 115 persen sebesar 2,1 juta ton.

Pada lokus Provinsi Riau dan Provinsi Kalbar, situasi lima tahun terakhir perkembangan perkebunan sawit dan produksinya disajikan pada **Tabel 2.4** dan **Tabel 2.5**. Perusahaan perkebunan di Provinsi Kalbar terjadi peningkatan luasan areal produksi dari 914.835 ha di tahun 2013 menjadi 1.455.182 ha di tahun 2016. Pada tahun 2017 diproyeksikan luas areal produksi akan bertambah menjadi 1.497.841 ha. Secara umum pada kurun lima tahun terakhir ini akan terjadi peningkatan areal produksi sebesar 540.997 ha. Peningkatan luas areal produksi di Provinsi Kalbar dirasakan signifikan, yakni sebesar 59,18 persen. Dengan peningkatan luas areal produksi ini diharapkan akan memberikan pengaruh terhadap peningkatan produksi minyak sawit Kalbar, yakni menjadi sebesar 2.658.702 hektar di tahun 2017.

Tabel 2.4 Luas areal dan produksi minyak sawit di Provinsi Kalbar menurut status perusahaan

Tahun	PR		PBN		PBS		Total	
	Luas	Produksi	Luas	Produksi	Luas	Produksi	Luas	Produksi
2013	314.938	477.530	57.134	129.706	542.763	1.187.230	914.835	1.794.466
2014	339.866	492.993	56.205	125.090	540.336	1.347.432	936.407	1.965.515
2015	382.285	703.770	51.428	116.106	710.472	1.348.260	1.144.185	2.168.136
2016	386.801	741.812	51.696	124.638	1.016.686	1.479.792	1.455.182	2.346.241
2017*	393.324	785.687	52.145	133.074	1.052.371	1.739.941	1.497.841	2.658.702

Sumber: Ditjenbun 2014-2017

Berbeda situasinya dengan di Provinsi Kalbar, perusahaan perkebunan sawit di provinsi Riau mengalami peningkatan luasan areal produksi yang tidak signifikan pada kurun lima tahun terakhir. Pada tahun 2013 areal produksi seluas 2.193.721 hektar dan pada tahun 2016 mencapai luasan 2.430.508 hektar. Pada tahun 2017 diproyeksikan luas areal produksi akan bertambah menjadi 2.493.176 hektar. Pada kurun lima tahun terakhir hanya akan terjadi peningkatan areal produksi sebesar 299.455 hektar, atau sekitar 13,65 persen dari luasan areal produksi di tahun 2013. Dengan peningkatan luas areal produksi tersebut diproyeksikan akan memberikan peningkatan produksi minyak sawit sebesar 31,20 persen, sehingga pada tahun 2017 produksi minyak sawit Provinsi Riau akan mencapai angka 8.721.148 ton.

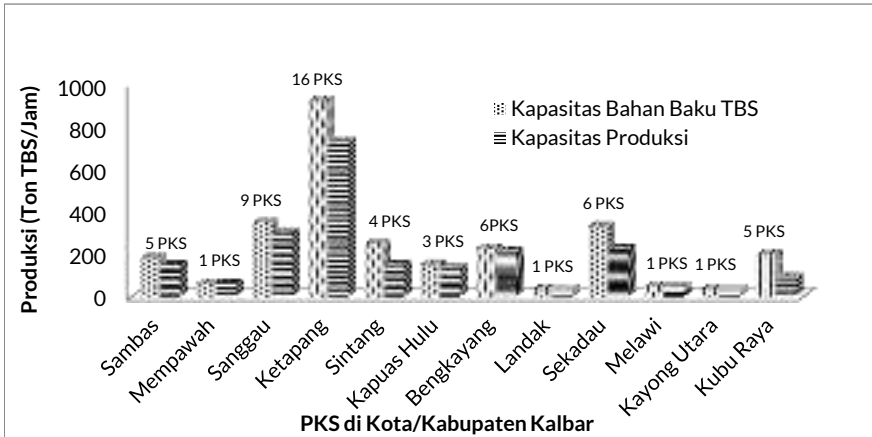
Tabel 2.5 Luas areal dan produksi minyak sawit di Provinsi Riau menurut status perusahaan

Tahun	PR		PBN		PBS		Total	
	Luas	Produksi	Luas	Produksi	Luas	Produksi	Luas	Produksi
2013	1.348.076	3.692.195	83.670	249.321	761.975	2.705.481	2.193.721	6.646.997
2014	1.357.819	3.706.891	85.586	264.791	847.331	3.021.559	2.290.736	6.993.241
2015	1.354.503	3.611.853	91.854	312.012	954.519	4.135.981	2.400.876	8.059.846
2016	1.360.855	3.651.687	92.130	322.970	977.523	4.531.989	2.430.508	8.506.646
2017*	1.386.575	3.677.989	92.714	328.159	1.013.887	4.715.000	2.493.176	8.721.148

Sumber: Ditjenbun 2014-2017

Pengusahaan perkebunan sawit dalam menghasilkan produk minyak sawit harus terkoneksi dengan industri pengolahan sawit (PKS). Produksi minyak sawit suatu daerah/provinsi merupakan hasil koneksitas antara perkebunan sawit yang ada dengan PKS. Perkebunan sawit menghasilkan produk primer TBS dan PKS menghasilkan minyak sawit (CPO dan KPO).

Sebaran PKS di Provinsi Kalbar hingga tahun 2016 terdapat total 64 PKS dengan kapasitas bahan baku sebesar 3.010 ton TBS/jam dan kapasitas produksi sebesar 2.407 ton TBS/jam. Unit-unit PKS tersebut tersebar di 14 kabupaten di Provinsi Kalbar.



Gambar 2.9 Sebaran dan kapasitas PKS di Provinsi Kalbar 2016

Sebaran data PKS di Provinsi Riau berdasarkan data Dinas Perkebunan tahun 2015 menyebutkan bahwa terdapat 227 unit PKS yang tersebar di 11 kabupaten dengan total kapasitas 9.780 MT/jam. Dari keseluruhan unit PKS yang ada, terdapat 142 unit PKS yang terintegrasi dengan kebun dan 85 yang tidak berkebun. Kapasitas unit PKS tanpa kebun mencakup besaran 33 persen dari total kapasitas PKS di Provinsi Riau (*Dinas Perkebunan Riau 2015 dalam Jelsam et.al 2016*).

2.3.2 Alas Regulasi Usaha Industri Pengolahan Hasil Perkebunan Sawit

Perizinan industri pengolahan hasil perkebunan sawit secara umum mengacu pada peraturan menteri pertanian, yakni Permentan No. 98 Tahun 2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan Sawit. Pedoman perizinan ini mengatur 4 (empat) hal umum terkait perizinan, yakni jenis izin industri pengolahan hasil perkebunan, persyaratan permohonan izin, mekanisme permohonan izin, dan kewajiban pemegang izin.

Jenis izin industri pengolahan hasil perkebunan ditentukan berdasarkan skala tertentu, baik menyangkut luas areal produksi perkebunan ataupun kapasitas pabrik pengolahan hasil perkebunan. Terdapat varian izin industri pengolahan hasil perkebunan, yakni Izin Usaha Perkebunan untuk Pengolahan (IUP-P) dan Izin Usaha Perkebunan (IUP). IUP-P adalah izin tertulis dari Pejabat yang

berwenang dan wajib dimiliki oleh perusahaan perkebunan yang melakukan usaha industri pengolahan hasil perkebunan. Sedangkan IUP adalah izin tertulis dari Pejabat yang berwenang dan wajib dimiliki oleh perusahaan perkebunan yang melakukan usaha budidaya perkebunan dan terintegrasi dengan usaha industri pengolahan hasil perkebunan.

Kedua varian izin tersebut diperuntukkan bagi perusahaan perkebunan yang melakukan usaha industri pengolahan hasil perkebunan. Untuk usaha industri pengolahan hasil perkebunan yang dilakukan oleh pekebun diberlakukan melalui penerbitan surat keterangan, yakni surat tanda daftar usaha perkebunan untuk industri pengolahan hasil perkebunan yang disebut STD-P.

Dalam peraturan ini juga diatur mengenai kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemegang Izin Usaha Perkebunan, yaitu:

- Memiliki sumber daya manusia, sarana, prasarana dan sistem pembukaan lahan tanpa bakar serta pengendalian kebakaran;
- Menerapkan teknologi pembukaan lahan tanpa bakar dan mengelola sumber daya alam secara lestari;
- Memiliki sumber daya manusia, sarana, prasarana dan sistem pengendalian organisme pengganggu tanaman;
- Menerapkan AMDAL atau UPL dan UKL sesuai peraturan perundang-undangan;
- Menyampaikan peta digital lokasi IUP-B atau IUP skala 1:10.000 atau 1:50.000 (cetak dan elektronik) disertai dengan koordinat yang lengkap sesuai dengan peraturan perundang-undangan kepada Direktorat Jenderal yang membidangi perkebunan dan Badan Informasi Geospasial;
- Memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat bersamaan dengan pembangunan kebun perusahaan dan pembangunan kebun masyarakat diselesaikan paling lama dalam waktu 3 tahun;
- Melakukan kemitraan dengan pekebun, karyawan, dan masyarakat sekitar;
- Melaporkan perkembangan usaha perkebunan kepada pemberi izin secara berkala setiap 6 bulan sekali dengan tembusan kepada: Menteri Pertanian melalui Direktur Jenderal dan gubernur apabila izin diterbitkan oleh Bupati/Walikota; Menteri Pertanian melalui Direktur Jenderal dan Bupati/Walikota apabila izin diterbitkan oleh Gubernur.

Kebijakan pemerintah terkait rantai pasokan bahan baku industri pengolahan sawit tertuang pada Permentan No. 98 Tahun 2013. Kebijakan pemerintah menegaskan keharusan integrasi vertikal antara industri pengolahan hasil perkebunan dengan perkebunannya.

Kebijakan integrasi vertikal pada dasarnya dirancang untuk keberlanjutan industri pengolahan hasil perkebunan dengan memastikan pasokan bahan baku. Penegasan integrasi vertikal tersebut tertuang pada ketentuan-ketentuan berikut:

- Pasal 10 ayat (1) yang menyebutkan bahwa usaha budidaya tanaman sawit dengan luas 1000 hektar atau lebih, *...wajib terintegrasi dalam hubungan dengan usaha industri pengolahan hasil perkebunan.*
- Pasal 11 ayat (1), menyebutkan bahwa usaha industri pengolahan hasil perkebunan untuk mendapatkan IUP-P, harus memenuhi penyediaan *bahan baku minimal 20% dari kebun sendiri*, dan kekurangannya *wajib dipenuhi dari kebun masyarakat/perusahaan perkebunan lain melalui kemitraan pengolahan berkelanjutan.*
- Pasal 22 menyebutkan salah satu persyaratan untuk memperoleh IUP-P adalah jaminan pasokan bahan baku yang diwujudkan dalam bentuk surat pernyataan jaminan pasokan bahan baku dan dilengkapi surat perjanjian dengan masing-masing pemasok.
- Pasal 23 menyebutkan salah satu persyaratan untuk memperoleh IUP adalah jaminan pasokan bahan baku yang diwujudkan dalam bentuk surat pernyataan jaminan pasokan bahan baku dan dilengkapi surat perjanjian dengan masing-masing pemasok.

Namun demikian terhadap usaha budidaya tanaman perkebunan yang dilakukan oleh pekebun/STD-B dan perusahaan perkebunan/IUP-B tidak terikat dengan kewajiban afiliasi ataupun kerjasama/kemitraan dengan industri pengolahan hasil perkebunan (STD-P, IUP-P dan IUP).

Bila memperhatikan ketentuan-ketentuan yang ada pada Permentan No. 98 Tahun 2013 secara keseluruhan, dapat diketahui beberapa pola relasi/rantai pasokan bahan baku dengan industri pengolahan hasil perkebunan, yakni :

- Pekebun/STD-B dengan industri pengolahan hasil perkebunan skala pekebun/STD-P
- Pekebun/STD-B dengan industri pengolahan hasil perkebunan skala tertentu/IUP dan IUP-P dengan skema kemitraan pengolahan berkelanjutan
- Perusahaan perkebunan/IUP-B dengan industri pengolahan hasil perkebunan skala tertentu/IUP dan IUP-P
- Kebun sendiri para pemegang IUP-P dan IUP dengan industri pengolahan hasil perkebunannya

Rantai pasokan bahan baku industri pengolahan hasil perkebunan secara umum dapat dikelompokkan ke dalam 2 pola, yakni 1) pola pasokan dari kebun yang terintegrasi dengan industri pengolahan hasil

perkebunan dan 2) pola pasokan dari kebun swadaya dengan industri pengolahan hasil perkebunan. Pada pola pertama, rantai pasokan berlangsung dalam tata niaga TBS yang sangat sederhana, yaitu pengiriman TBS dari kebun ke PKS, tanpa keterlibatan para pelaku perantara. Sedangkan pada pola kedua, pasokan bahan baku berada dalam tata niaga TBS dengan suatu mekanisme pasar. Para pelaku perantara, mulai dari pedagang kecil/besar, pedagang pengumpul, dll dengan varian mekanisme dan transaksinya hingga TBS diterima di PKS, membentuk sebuah tata niaga.

Relasi/rantai pasokan yang diatur oleh pemerintah merupakan upaya pemerintah untuk memastikan ketersediaan bahan baku untuk kepentingan keberlanjutan industri pengolahan sawit. Pemerintah tidak mengatur atau menetapkan tata niaga TBS. Tata niaga TBS sebagai jembatan yang menghubungkan bahan baku dengan industri pengolahan berjalan dalam mekanisme pasar. Pelaku-pelaku yang terlibat, mekanisme transaksi, penentuan harga pada tingkat petani sawit/kebun, dan lain-lain berlangsung dalam mekanisme pasar biasa. Namun demikian pemerintah provinsi masih berperan dalam penetapan harga TBS pada tingkat PKS (harga acuan pembelian oleh PKS).

2.3.3 Potret Persoalan dalam Usaha Pengolahan hasil Perkebunan Sawit

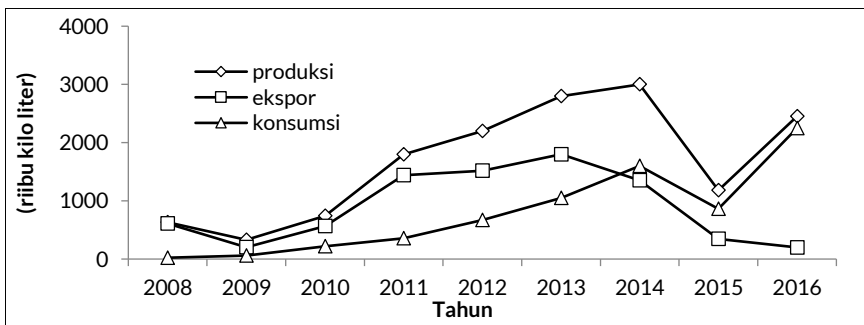
Berbagai potret persoalan dalam usaha pengolahan hasil perkebunan sawit diantaranya adalah:

- a) Tata niaga tandan buah segar dari pekebun/STD-B (terutama kebun swadaya), melibatkan pedagang pengumpul hingga beberapa tingkat yang menyebabkan distorsi harga TBS pada tingkat pekebun. Misalnya diketahui bahwa patokan harga TBS internasional Rp 1.700, maka harga yang dapat diperoleh pekebun hanya mencapai Rp. 1.000. Distorsi harga tersebut selain oleh rantai tata niaga, dipengaruhi juga oleh keterlambatan info tentang ketetapan harga TBS dan ketergantungan pekebun terhadap PKS.
- b) Rencana induk perindustrian terkait pengembangan produk hilir perkebunan sawit belum ada. Rencana induk ini akan memiliki keterkaitan erat dengan bagaimana mengembangkan produk hilir dari sawit. Pada konteks hilirisasi produk, maka akan diketahui keterkaitan dengan ketahanan pangan, energi serta tenaga kerja.
- c) Peran pemerintah belum optimal dalam rangka mendukung perkembangan perkebunan rakyat. Dalam Permentan No. 39 Tahun 2013 disebutkan bahwa usaha industri pengolahan hasil

perkebunan untuk mendapatkan IUP-P harus memenuhi penyediaan bahan baku paling rendah 20 persen berasal dari kebun sendiri dan kekurangannya wajib dipenuhi dari kebun masyarakat/perusahaan perkebunan lain melalui kemitraan pengolahan berkelanjutan. Kemitraan pengolahan berkelanjutan dilakukan untuk menjamin ketersediaan bahan baku, terbentuknya harga pasar yang wajar, dan terwujudnya peningkatan nilai tambah secara berkelanjutan bagi pekebun. Isi regulasi tersebut berbeda dengan situasi yang dihadapi di lapangan bahwa suplai TBS khususnya dari petani swadaya tidak semua di proses oleh PKS (Hadiguna, Saqinah 2013), bahkan ditemukan persoalan bahwa PKS menolak memproduksi TBS dari pekebun swadaya (infosawit 2017). Keterbatasan kemampuan pekebun, menjadikan pekebun dalam posisi tawar yang sangat lemah, disatu sisi pemerintah tidak hadir untuk memastikan bahwa persoalan yang dihadapi pekebun dapat diatasi.

2.4 Tata Niaga Produk Olahan Sawit

Industri pengolahan sawit di Indonesia mengalami perkembangan yang cukup pesat. Pada tahun '80an awal industri pengolahan hasil sawit baru menghasilkan minyak sawit (CPO dan KPO). Tidak lama berselang, di awal tahun '90an industri pengolahan lebih hilir telah mulai bermunculan dan tumbuh. Seperti tampak dalam **Gambar 2.10** dibawah, saat ini industri pengolahan sawit mencakup pabrik sawit yang mengolah TBS menjadi CPO/KPO dan pabrik pengolahan CPO/KPO menjadi produk turunannya (*refinery product*). Hilirisasi industri pengolahan hasil sawit mendorong perdagangan luar negeri/ekspor



Sumber: Gapki 2017

Gambar 2.10 Produksi, ekspor dan konsumsi biodiesel Indonesia tahun 2008-2016

Indonesia tidak terbatas pada CPO/KPO semata, melainkan mencakup berbagai varian produk turunannya. Perdagangan luar negeri CPO/KPO beserta varian produk turunan dalam perkembangannya sangat berkontribusi terhadap penerimaan devisa negara.

2.4.1 Ragam Produk Olahan Sawit

Produk olahan sawit Indonesia telah memasuki perdagangan internasional semenjak pertengahan tahun '80an. Produk olahan sawit Indonesia berupa CPO, KPO, dan produk turunannya. Sebagian besar produk olahan sawit Indonesia diekspor ke berbagai negara, seperti China, India, Pakistan, Belanda, dan lain-lain.

Selama ini produk CPO dan KPO merupakan produk dominan yang memasuki pasar perdagangan luar negeri/ekspor. CPO dan KPO merupakan produk olahan sawit dari industri hulu. Namun pada beberapa waktu terakhir kondisi ini mengalami pergeseran, produk *others of CPO* dan *others of KPO* melampaui ekspor produk CPO dan KPO. Pada tahun 2012 proporsi ekspor CPO dibanding *others of CPO* telah berada pada posisi 39 persen berbanding 61 persen, dan pada tahun 2015 proporsi tersebut telah mencapai 29 persen berbanding 71 persen.

Volume total ekspor CPO pada kurun waktu 2012–2016 menunjukkan kecenderungan peningkatan. Hingga bulan September, volume total ekspor CPO di tahun 2016 mencapai besaran 24.150.232 ton. Peningkatan volume ekspor tersebut dalam kurun lima tahun hingga September 2016 mencapai angka 28 persen. Total ekspor CPO terdiri dari volume ekspor CPO dan *others of CPO*, dengan volume *others of CPO* yang lebih besar. Ekspor *others of CPO* memiliki kontribusi yang lebih besar dalam peningkatan total ekspor CPO dalam kurun waktu 2012–2016. Selama kurun waktu tersebut volume ekspor CPO mengalami kondisi naik turun dikisaran 5–7 juta ton. Berbeda dengan kondisi ekspor CPO, volume total ekspor KPO untuk kurun waktu 2012–2016 mengalami situasi naik turun pada kisaran 1,4–1,8 juta ton. Total ekspor KPO mencakup volume ekspor KPO dan volume *others of KPO*.

Kondisi ekspor biodiesel pada kurun 2008–2016 mengalami situasi naik turun. Sampai dengan tahun 2013, ekspor biodiesel menunjukkan *trend* peningkatan. Dari volume ekspor sebesar 610.000 kilo liter di tahun 2008, menjadi 1.800.000 kilo liter di tahun 2013. Penurunan volume ekspor mulai terjadi di tahun 2014, yakni pada besaran 1.350.000 kilo liter. Pada 2 tahun berikutnya mengalami penurunan yang tajam, yakni sebesar 343.000 kilo liter di tahun 2015 dan 200.000 kilo liter di Tahun 2016.

Tabel 2.6 Produksi biodiesel di Indonesia tahun 2008-2016 (satuan ribu kilo liter)

Tahun	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
stok awal	18	15	81	38	40	55	7	57	34
produksi	630	330	740	1800	2200	2800	3000	1180	2450
impor	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ekspor	610	204	563	1440	1515	1800	1350	343	200
konsumsi	23	60	220	358	670	1048	1600	860	2250
ending stock	15	81	38	40	55	7	57	34	34

Sumber: Gapki 2017

Volume total ekspor hasil olahan sawit Indonesia mencapai sekitar 80 persen dari total produksi olahan sawit. Litbang KPK (2016) menyebutkan bahwa dari total volume ekspor hasil olahan sawit Indonesia, sekitar 81 persendiantaranya dilakukan oleh 30 perusahaan eksportir yang merupakan perusahaan-perusahaan besar yang menguasai lahan perkebunan. Kelompok usaha perkebunan seperti Wilmar, Musim Mas, Asian Agri, Salim Ivo Mas, Permata Hijau, Golden Hope, Felda, Astra Agro, KLK, First Recources, dan Kecana Agri merupakan eksportir hasil olahan sawit terbesar Indonesia. Selanjutnya pada tabel dibawah disajikan 30 perusahaan eksportir olahan sawit.

Tabel 2.7 Perusahaan eksportir hasil olahan sawit terbesar Indonesia Juli 2015-Maret 2016

No	Nama Eksportir	Grup Usaha	Nilai FOB (USD)	Jumlah (Ton)
1	Wilmar Nabati Indonesia	Wilmar	1,346,516,176	2,559,992
2	Musi Mas	Musi Mas	891,542,441	1,910,286
3	Sari Dumai Sejati	Asian Agri/APICAL	882,854,255	1,680,459
4	Sumber Indah Perkasa	Sinar Mas	759,380,981	1,487,676
5	Multimas Nabati Asahan	Wilmar	621,377,094	1,212,534
6	Smart Tbk	Sinar Mas	574,605,423	1,250,154
7	Intibenua Perkasatama	Musim Mas	561,385,348	1,164,764
8	Maskapai Perkebunan Leidang West Indonesia	Sinar Mas	525,662,906	977,118
9	Ivo Mas Tunggal	Salim Ivomas	277,403,666	616,806
10	Permata Hijau Palm Oleo	Permata Hijau	276,800,218	518,358
11	Golden Hope Nusantara	Golden Hope	227,317,793	438,250
12	Pacic Indopalm Industries	HAS Group	208,56 4,371	402,645
13	Synergy Oil Nusantara	FELDA dan Tabung Haji	171,313,191	325,487
14	Karyaindah Alam Sejahtera	Wings Group	170,953,354	320,674
15	Tanjung Sarana Lestari	Astra Agro	170,428,409	336,204
16	Ldc Indonesia	LDC Group	168,576,697	315,177

No	Nama Eksportir	Grup Usaha	Nilai FOB (USD)	Jumlah (Ton)
17	Wira Inno Mas	Musim Mas	162,370,678	352,530
18	Kreasijaya Adhikarya	KLK dan Astra Agro	155,015,770	293,381
19	Dermaga Kencana Indonesia	Kencana Agri dan LDC	142,808,357	272,471
20	Nagamas Palmoil Lestari	Permata Hijau	137,575,259	258,528
21	Sinar Alam Permai	Wilmar	124,256,795	304,600
22	Sukajadi Sawit Mekar	Musim Mas	115,421,424	264,099
23	Asianagro Agungjaya	Asian Agri /APICAL	104,058,520	169,809
24	Adhitya Serayakori ta	First Resources	102,092,316	243,589
25	Berkah Emas Sumber Terang	Best Group	100,642,948	162,897
26	Tunas Baru Lampung Tbk	Tunas Baru Lampung	92,270,574	241,778
27	Godwin Austen Indonesia	Godwin Austen	88,739,533	322,470
28	Steelindo Wahana Perkasa	KLK	88,588,373	185,541
29	Agro Makmur Raya	Musim Mas	86,648,475	191,671
30	Victorino do Alam Lestari	Permata Hijau	82,492,450	196,186

Sumber : Litbang KPK 2016

Volume total ekspor hasil olahan sawit yang terdiri dari CPO, KPO, dan biodiesel merupakan sumber penerimaan negara dari industri sawit. Industri sawit memiliki kewajiban keuangan yang harus diserahkan kepada negara atas produk olahan sawit yang diekspor, yakni pengenaan bea keluar dan pungutan ekspor. Semakin besar volume ekspor yang dilakukan oleh perusahaan industri sawit semakin menambah penerimaan negara.

2.4.2 Kewajiban Keuangan terhadap Negara atas Ekspor Produk Olahan Sawit

A. Bea Keluar atas Barang Ekspor

Hasil olahan sawit Indonesia menjadi aneka varian produk minyak sawit pada dasarnya terpilah ke dalam dua perniagaan, yakni untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri dan memasuki pasar internasional atau ekspor. Pemerintah sejak beberapa tahun terakhir menerapkan kebijakan hilirisasi industri pengolahan sawit. Kebijakan ini mendorong industri pengolahan sawit tidak hanya fokus pada produk industri hulu yang menghasilkan minyak sawit dan minyak inti sawit saja, tetapi juga produk industri hilir yang berupa produk-produk turunan dari pengolahan minyak sawit dan minyak inti sawit.

Salah satu pendekatan yang dipakai dalam mendorong hilirisasi industri pengolahan sawit adalah instrumen pengenaan bea keluar terhadap produk sawit yang diekspor. Pengenaan bea keluar dengan

tarif bea keluar terhadap barang ekspor bersifat eskalatif, dimana produk hulu sawit dikenakan tarif yang lebih tinggi dibandingkan dengan produk yang lebih hilir. Saat ini pemerintah melalui kementerian keuangan telah memberlakukan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 136/PMK.010/2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 75/PMK.011/2012 tentang Penetapan Barang Ekspor yang dikenakan Bea Keluar dan Tarif Bea Keluar.

Peraturan Menteri Keuangan No. 136/PMK0.10/2015 menetapkan 24 produk sawit sebagai barang ekspor yang dikenakan bea keluar. Dari masing-masing produk sawit tersebut ditetapkan juga tarif bea keluar. Besaran tarif bea keluar didasarkan pada harga referensi yang ditetapkan pemerintah.

B. Pungutan atas Ekspor Produk Sawit

Dalam UU No. 39 Tahun 2014 disebutkan bahwa terdapat penghimpunan dana dari pelaku usaha perkebunan. Lebih lanjut disebutkan bahwa dana tersebut digunakan untuk pengembangan sumber daya manusia, penelitian dan pengembangan, promosi perkebunan, peremajaan tanaman perkebunan dan/atau sarana dan prasarana perkebunan.

Lebih lanjut pemerintah menetapkan PP No. 24 Tahun 2015 tentang Penghimpunan Dana Perkebunan. Dalam regulasi ini ditegaskan bahwa sumber penghimpunan dana perkebunan berasal dari pelaku usaha perkebunan, dana lembaga pembiayaan, dana masyarakat dan/atau dana lain yang sah. Dalam regulasi ini ditekankan bahwa dana yang bersumber dari pelaku usaha perkebunan meliputi: pungutan atas ekspor komoditas perkebunan strategis dan iuran dari pelaku usaha perkebunan. Subyek pelaku usaha yang dikenakan pungutan ekspor terdiri dari:

- Pelaku usaha perkebunan yang mengekspor komoditas perkebunan dan/atau turunannya,
- Pelaku usaha industri berbahan baku hasil perkebunan dan/atau eksportir atas komoditas perkebunan dan/atau turunannya.

Untuk operasionalisasi penghimpunan dana perkebunan sawit, Presiden menetapkan Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2015 tentang Penghimpunan dan Pengelolaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit. Dalam penjabarannya PP ini menegaskan kembali bentuk pungutan terhadap pelaku usaha yang terdiri dari pungutan atas ekspor komoditas sawit dan/atau turunannya serta iuran. Regulasi ini menjabarkan tentang pungutan atas komoditas ekspor wajib dibayarkan oleh:

- Pelaku usaha perkebunan perkebunan sawit yang melakukan ekspor komoditas perkebunan kela sawit dan atau turunanya
- Pelaku usaha industri berbahan baku hasil perkebunan kela sawit
- Eksportir atas komoditas perkebunan sawit dan atau turunannya.

Apabila dalam pelaksanaannya pelaku usaha melakukan kekurangan pembayaran, maka dapat dikenakan sanksi adminitrasi berupa denda. Besaran denda ditetapkan melalui keputusan Menteri Keuangan.

Terkait dengan iuran, dijelaskan bahwa pungutan ini hanya dikenakan bagi perusahaan perkebunan sawit dan tidak dikenakan kepada pekebun. Iuran tersebut dapat dikenakan secara berkala atau sewaktu-waktu. Pungutan iuran ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara badan pengelola dana dengan pelaku usaha perkebunan.

2.4.3 Potret persoalan Pemenuhan Kewajiban Keuangan atas Ekspor Produk Olahan Sawit

A. Dalam Perpres No. 61 Tahun 2015 dan perubahannya pada Perpres No. 24 Tahun 2016, Sistem verifikasi volume ekspor yang melibatkan pihak surveyor tidak efektif dan efisien (Litbang KPK 2016). Berdasarkan Permendag No. 54 Tahun 2015, sistem verifikasi ekspor sawit diperlukan dalam rangka mendukung peningkatan ekspor sawit, *Crude Palm Oil* (CPO), dan produk turunannya di pasar internasional yang sesuai dengan dinamika standar kualitas negara-negara tujuan ekspor, sehingga perlu dilakukan upaya pengawasan yang lebih intensif melalui pelaksanaan verifikasi atau penelusuran teknis terhadap ekspor sawit, *Crude Palm Oil* (CPO), dan produk turunannya.

Dalam ketentuan umum Permendag tersebut dijelaskan bahwa verifikasi atau penelusuran teknis adalah penelitian dan pemeriksaan barang ekspor yang dilakukan surveyor sebelum memuat barang sampai dengan selesainya pelaksanaan pemuatan barang ke atas kapal (*loading*) dan/atau ke dalam peti kemas (*stuffing*). Surveyor adalah perusahaan di bidang survey yang mendapat otorisasi dari dan ditetapkan oleh Menteri Perdagangan untuk melakukan verifikasi atau penelusuran teknis atas ekspor sawit, *Crude Palm Oil* (CPO), dan produk turunannya.

Adapun lingkup verifikasi yang dilakukan oleh lembaga surveyor meliputi:

- a. Kegiatan verifikasi administratif terhadap data pendukung, meliputi:
 - dokumen SIUP, TDP dan jumlah serta volume ekspor

- bukti cara pembayaran *Letter of Credit* untuk *Crude Palm Oil* (CPO) dan *Crude Palm Kernel Oil* (CPKO); dan
 - bukti pelunasan pembayaran pungutan dana perkebunan atas ekspor sawit, *Crude Palm Oil* (CPO), dan produk turunannya.
- b. kegiatan verifikasi fisik, meliputi:
- jumlah barang;
 - jenis barang;
 - spesifikasi teknis;
 - kesesuaian pos tarif/ HS;
 - pengawasan pemuatan ke dalam peti kemas atau alat angkut lainnya; dan
 - pemasangan segel pada peti kemas atau alat angkut lainnya apabila seluruh barang dalam peti kemas atau alat angkut lainnya diperiksa oleh Surveyor.

Implementasi dari regulasi yang ada ternyata menunjukkan bahwa lembaga surveyor belum bekerja dengan optimal. Hal tersebut sebagaimana ditunjukkan oleh hasil temuan KPK (2016) yang menunjukkan bahwa data verifikasi teknis terhadap ekspor sawit, CPO dan produk turunannya tidak akurat. Sehingga, berdampak kepada selisih penghitungan pembayaran pungutan ekspor. Dalam hasil uji petik KPK ditemukan: 625 data yang kurang bayar dengan jumlah nominal mencapai Rp 2.152.990.607 (dua milyar seratus lima puluh dua juta sembilan ratus sembilan puluh ribu enam ratus tujuh rupiah) dan 1.055 data lebih bayar dengan jumlah nominal mencapai Rp 10.505.961.856 (sepuluh milyar lima ratus lima juta sembilan ratus enam puluh satu ribu delapan ratus lima puluh enam rupiah).

Agar tidak terjadi sistem seperti ini, maka seharusnya mekanisme kepabeanan yang sudah berjalan dapat dikuatkan. Penguatan oleh lembaga yang selama ini berperan dalam melakukan pengawasan terhadap barang ekspor adalah Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Kementerian Keuangan. Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Fungsi yang diembannya antara lain:

- Perumusan kebijakan di bidang penegakan hukum, pelayanan dan pengawasan, optimalisasi penerimaan negara di bidang kepabeanan dan cukai;
- Pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan, penegakan hukum, pelayanan dan optimalisasi penerimaan negara di bidang kepabeanan dan cukai;
- Penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pengawasan, penegakan hukum, pelayanan dan optimalisasi penerimaan negara di bidang kepabeanan dan cukai;

- Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang pengawasan, penegakan hukum, pelayanan dan optimalisasi penerimaan negara di bidang kepabeanan dan cukai;
- Pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang pengawasan, penegakan hukum, pelayanan dan optimalisasi penerimaan negara di bidang kepabeanan dan cukai;
- Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai; dan
- Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri Keuangan.

Dengan cakupan tugas dan fungsi yang ada, maka semestinya koordinasi antar lembaga seharusnya dapat dilakukan. Kementerian Keuangan melalui Direktorat Bea dan Cukai telah melakukan pengawasan terkait mekanisme kepabeanan selama ini. Kementerian Perdagangan seharusnya dapat menggunakan data dan informasi dari kepabeanan untuk menjadi rujukan data dan informasi nilai ekspor sawit.

B. Penyaluran dan penggunaan dana pungutan ekspor sawit bias pada subsidi biodiesel. Lebih dari 80 persen dana sawit digunakan untuk subsidi biodiesel yang di produksi oleh 3 perusahaan besar adalah Wilmar Bioenergi Indonesia, Wilmar Nabati Indonesia dan Musi Mas (litbang KPK 2016). Jika merujuk pada Peraturan Menteri Keuangan No. 113/PMK.01/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit, dana pungutan yang dikelola oleh BPDPKS sudah sewajarnya digunakan untuk pengembangan biodiesel⁴. Dana pungutan ini merupakan dana yang berasal dari pungutan ekspor atau berada di hilir rantai perkebunan sawit. Tujuan pungutan ekspor agar perusahaan perkebunan sawit melakukan ekspor dengan produk yang lebih hilir. Disamping untuk pengembangan biodiesel, dana pungutan ini juga dapat digunakan untuk peremajaan.

Dana pembiayaan usaha perkebunan juga diatur pada UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Pada kebijakan ini, disebutkan bahwa pembiayaan usaha perkebunan dilakukan oleh pemerintah pusat yang bersumber dari APBN, pemerintah daerah sesuai dengan APBD, dan pelaku usaha perkebunan yang bersumber dari pelaku usaha perkebunan, dana lembaga pembiayaan, dana masyarakat, dan dana lain yang sah.⁵ Penghimpunan dana ini salah satunya digunakan untuk peremajaan. Penghimpunan dana

⁴ Pasal 11

⁵ Pasal 93

berdasarkan UU ini berbeda dengan penghimpunan dana Permenkeu yang bersumber dari hilir

Sumber pungutan dana dan penggunaannya menjadi membingungkan dengan PP No. 61 Tahun 2015 tentang Penghimpunan dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit. PP No. 61 Tahun 2015 menyebutkan bahwa dana perkebunan sawit bersumber dari pelaku usaha perkebunan sawit yaitu pungutan ekspor. Padahal dalam UU No.39 Tahun 2014, dana pungutan yang dimaksud bersumber dari hulu rantai perkebunan sawit. Hal ini menunjukkan adanya indikasi tumpang tindih kewenangan dalam sumber pungutan dana dan penggunaannya. Implikasinya adalah asumsi ketidaksesuaian peruntukan penggunaan dana.

Indikasi saling tumpang tindih tata kelola sawit di Indonesia khususnya dalam pungutan dana dan penggunaannya disebabkan oleh koordinasi berbagai lembaga pemerintah/kementerian yang belum berjalan optimal menjalankan kewenangannya mengatur perkebunan sawit baik di hulu maupun di hilir perkebunan sawit.

2.5 Penerimaan Negara dari Kewajiban Keuangan atas Usaha Perkebunan Sawit

2.5.1 Tarif dan Penerimaan Negara atas Penetapan HGU

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No 128 Tahun 2015 Pasal 1 disebutkan bahwa jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional adalah penerimaan yang berasal dari:

- Pelayanan survei, pengukuran, dan pemetaan;
- Pelayanan pemeriksaan tanah;
- Pelayanan konsolidasi tanah secara swadaya;
- Pelayanan pertimbangan teknis pertanahan;
- Pelayanan pendaftaran tanah;
- Pelayanan informasi pertanahan;
- Pelayanan lisensi;
- Pelayanan pendidikan;
- Pelayanan penetapan tanah objek penguasaan benda-benda tetap milik perseorangan warga negara Belanda (P3MB);
- Pelayanan di bidang pertanahan yang berasal dari kerja sama dengan pihak lain.

Dalam konteks perizinan dan penetapan HGU perkebunan sawit yang tertuang dalam Permen ATR No.7 Tahun 2017, maka penerimaan

negara bukan pajak diperoleh dari pengukuran bidang tanah, pelayanan pemeriksaan tanah, dan pelayanan pendaftaran tanah.

Permohonan pengukuran bidang tanah diajukan secara tertulis oleh pemohon melalui Kantor Pertanahan setempat. Pengukuran bidang tanah ini dikenakan tarif sebagaimana yang tertuang pada PP No. 128 Tahun 2015 Pasal 4. Tarif pelayanan pengukuran dan pemetaan batas bidang tanah dihitung berdasarkan rumus:

- Luas tanah sampai dengan 10 hektar

$$T_u = \left(\frac{L}{500} \times \text{HSBK}_u\right) + \text{Rp}100.000$$

- Luas tanah lebih dari 10 hektar sampai dengan 1.000 hektar

$$T_u = \left(\frac{L}{4.000} \times \text{HSBK}_u\right) + \text{Rp}14.000.000$$

- Luas tanah lebih dari 1.000 hektar

$$T_u = \left(\frac{L}{10.000} \times \text{HSBK}_u\right) + \text{Rp}134.000.000$$

T_u adalah tarif pelayanan pengukuran dan pemetaan bidang tanah dalam rangka penetapan batas. L adalah luas tanah yang dimohon dalam satuan luas meter persegi (m^2). HSBK_u adalah harga satuan biaya khusus kegiatan pengukuran yang berlaku untuk tahun berkenaan, untuk komponen belanja bahan dan honor yang terkait dengan keluaran (*output*) kegiatan.

Setelah melakukan pengukuran bidang tanah, selanjutnya tahapan yang dilakukan untuk memperoleh HGU adalah pemeriksaan tanah. Pada Permen ATR No. 7 Tahun 2017 pasal 22 disebutkan bahwa pemeriksaan tanah dalam rangka penetapan HGU dilakukan oleh Panitia B, maka penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada BPN dapat diperoleh melalui pelayanan pemeriksaan tanah oleh Panitia B. Pada PP No. 128 Tahun 2015 Pasal 8, tarif pelayanan pemeriksaan tanah oleh Panitia B dihitung berdasarkan rumus:

$$T_{pb} = \left(\frac{L}{100.000} \times \text{HSBK}_{pb}\right) + \text{Rp}5.000.000$$

T_{pb} adalah tarif pelayanan pemeriksaan tanah oleh Panitia B. L adalah luas tanah yang dimohon dalam satuan luas meter persegi (m^2). HSBK_{pb} adalah harga satuan biaya khusus kegiatan pemeriksaan tanah oleh Panitia B untuk tahun berkenaan, untuk komponen belanja bahan dan honor yang terkait dengan keluaran (*output*) kegiatan sidang panitia pemeriksaan tanah, penerbitan keputusan hak dan penerbitan sertifikat.

Jenis penerimaan negara bukan pajak yang berasal dari penetapan HGU juga berasal dari pelayanan pendaftaran tanah. Pada konteks penetapan HGU pendaftaran hak dilakukan untuk memperoleh tanda bukti hak berupa sertifikat HGU. Sementara pada konteks penerimaan negara bukan pajak yang berasal dari BPN, pelayanan pendaftaran tanah meliputi pelayanan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pelayanan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Berdasarkan penjelasan PP No. 13 Tahun 2010, pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar. Sementara pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan yang terjadi kemudian.

Untuk tarif pelayanan pendaftaran tanah untuk pertama kali berupa pelayanan pendaftaran keputusan perpanjangan hak atas tanah untuk HGU, HGB, atau hak pakai berjangka waktu dan keputusan pembaruan hak atas tanah untuk HGU, HGB, atau Hak Pakai Berjangka Waktu (PP No. 128 Tahun 2015 pasal 16).

Rumus yang digunakan adalah $T = (2\% \times \text{Nilai Tanah}) + \text{Rp}100.000$

Berdasarkan penjelasan PP No. 128 Tahun 2015 Pasal 16, yang dimaksud nilai tanah adalah nilai pasar (*market value*) yang ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam peta zona nilai tanah yang disahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk tahun berkenaan dan untuk wilayah yang belum tersedia peta zona nilai tanah digunakan Nilai Jual Objek Pajak atas tanah pada tahun berkenaan.

Jika melihat pada penghitungan tarif maka luas lahan HGU dari masing-masing pemohon menjadi acuan dalam menentukan besaran penerimaan negara khususnya dalam menghitung tarif pengukuran bidang tanah dan pemeriksaan tanah. Sementara untuk menghitung penerimaan negara dari tarif pendaftaran hak bergantung pada nilai tanah. Data yang digunakan sebagai dasar dalam menghitung penerimaan negara bukan pajak pada perizinan HGU adalah data luas areal dan produksi dari Statistik Perkebunan Indonesia Ditjenbun Tahun 2015 dan data jumlah perusahaan yang bersumber dari Direktori Perusahaan Perkebunan Kelapa Sawit 2015.

Asumsi yang digunakan untuk menghitung tarif pengukuran bidang tanah adalah setiap perusahaan yang ingin melakukan permohonan pengukuran bidang tanah mengajukan luas areal HGU lebih dari 1.000 hektar. Asumsi ini digunakan berdasarkan penghitungan rata-rata luas areal sawit dan jumlah perusahaan. Disamping itu, penghitungan tarif

pengukuran tanah menggunakan HSBK_u yang merujuk pada Peraturan Menteri Keuangan No. 51/PMK.02/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan No. 132/PMK.02/2010 tentang Indeks dalam Rangka Penghitungan Penetapan Tarif Pelayanan PNBPN pada Badan Pertanahan Nasional. HSBK_u nasional tidak disebutkan sehingga mengambil nilai yang paling sering muncul pada daftar HSBK_u yaitu sebesar Rp50.000, HSBK_u Riau sebesar Rp60.000, dan HSBK_u Kalbar sebesar Rp40.000.

Sementara untuk penghitungan tarif pemeriksaan tanah oleh Panitia B menggunakan HSBK_{pb} yang merujuk pada Peraturan Menteri Keuangan No. 132/PMK.02/2010 tentang Indeks dalam Rangka Penghitungan Penetapan Tarif Pelayanan PNBPN pada Badan Pertanahan Nasional sebesar Rp67.000 per hektar yang berlaku sama untuk seluruh provinsi.

Pendaftaran tanah menggunakan asumsi nilai tanah Rp1.500/m², sementara data luas kebun dan jumlah perusahaan sama dengan data yang digunakan dalam mengukur bidang tanah dan pemeriksaan tanah oleh Panitia B.

Berdasarkan asumsi-asumsi ini maka dilakukan penghitungan potensi penerimaan bukan pajak dari HGU baik dari tarif pengukuran tanah, tarif pemeriksaan tanah oleh Panitia B, maupun tarif pelayanan pendaftaran tanah di tingkat nasional, Provinsi Riau, dan Provinsi Kalbar sebagai berikut.

Tabel 2.8 Penerimaan negara dari perizinan HGU di tingkat nasional tahun 2015

	PBN	PBS
Luas lahan (ha)	743,894	5,799,596
Jumlah perusahaan (unit)	156	1,443
Tarif pengukuran tanah (Rp)	58,098,700,000	483,341,800,000
Tarif pemeriksaan tanah (Rp)	5,764,089,800	46,072,293,200
Tarif pelayanan pendaftaran tanah (Rp)	22,332,420,000	174,132,180,000
Total penerimaan dari HGU (Rp)	86,195,209,800	703,546,273,200
Rata-rata penerimaan dari HGU tiap perusahaan (Rp)	552,533,396	487,558,055

Tabel 2.9 Penerimaan negara dari perizinan HGU di Provinsi Riau tahun 2015

	PBN	PBS
Luas lahan (ha)	91,854	954,520
Jumlah perusahaan (unit)	18	174
Tarif pengukuran tanah (Rp)	7,923,240,000	80,587,200,000
Tarif pemeriksaan tanah (Rp)	705,421,800	7,265,284,000
Tarif pelayanan pendaftaran tanah (Rp)	2,757,420,000	28,653,000,000
Total penerimaan dari HGU (Rp)	11,386,081,800	116,505,484,000
Rata-rata penerimaan dari HGU tiap perusahaan (Rp)	632,560,100	669,571,747

Tabel 2.10 Penerimaan negara dari perizinan HGU di Provinsi Kalbar tahun 2015

	PBN	PBS
Luas lahan (ha)	51,428	710,472
Jumlah perusahaan (unit)	5	170
Tarif pengukuran tanah (Rp)	2,727,120,000	51,198,880,000
Tarif pemeriksaan tanah (Rp)	369,567,600	5,610,162,400
Tarif pelayanan pendaftaran tanah (Rp)	1,543,340,000	21,331,160,000
Total penerimaan dari HGU (Rp)	4,640,027,600	78,140,202,400
Rata-rata penerimaan dari HGU tiap perusahaan (Rp)	928,005,520	459,648,249

Dari total potensi penerimaan perizinan HGU tersebut juga dapat dihitung tarif perizinan HGU untuk tiap perusahaan/ha/tahun dengan pendekatan total penerimaan dibagi luas rata-rata kemudian dibagi dengan periode berlakunya HGU selama 30 tahun. Hasil penghitungan menunjukkan bahwa ketika sebuah perusahaan ingin mengajukan HGU maka pemerintah memberikan tarif atas sumber daya lahannya hanya sebesar kurang lebih Rp4.000/hektar/tahun. Angka ini menunjukkan bahwa rente ekonomi lahan dari HGU kecil. Hal ini mengindikasikan bahwa standar biaya lahan yang ditetapkan oleh pemerintah dalam regulasi bernilai kecil (Peraturan Menteri Keuangan No. 139/PMK.03/2014).

Untuk menghitung penerimaan negara bukan pajak dibutuhkan informasi standar investasi tanaman, sehingga ketersediaan data dan informasi yang berisi tentang lahan menghasilkan, lahan belum menghasilkan dan lahan tidak menghasilkan menjadi sangat penting untuk diketahui.

2.5.2 Kewajiban Pajak atas Usaha Perkebunan Sawit : PBB, PPh, dan PPN

A. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

PBB adalah pajak negara yang dikenakan terhadap bumi dan bangunan berdasarkan UU No. 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 12 Tahun 1994. PBB adalah pajak yang bersifat kebendaan atau pajak yang ditentukan oleh keadaan objek, yaitu bumi/tanah dan/atau bangunan. Keadaan subjek (siapa yang membayar) tidak ikut menentukan besarnya pajak.

Besarnya tarif PBB adalah 0,5 persen dari NJKP dengan rumus penghitungan:

$$\text{PBB} = \text{Tarif} \times \text{NJKP} \times (\text{NJOP} - \text{NJOPTKP})$$

- a. Jika NJKP = 40% maka besarnya PBB

$$= 0,5\% \times 40\% \times (\text{NJOP} - \text{NJOPTKP})$$

$$= 0,2\% \times (\text{NJOP} - \text{NJOPTKP})$$

- b. Jika NJKP = 20% maka besarnya PBB
- $$= 0,5\% \times 20\% \times (\text{NJOP}-\text{NJOPTKP})$$
- $$= 0,1\% \times (\text{NJOP}-\text{NJOPTKP})$$

Nilai Jual Kena Pajak (NJKP) memiliki aturan besaran persentase berdasarkan objek pajak. Besarnya persentase NJKP adalah sebagai berikut:

- Objek pajak perkebunan adalah 40 persen
- Objek pajak kehutanan adalah 40 persen
- Objek pajak pertambangan adalah 40 persen
- Objek pajak lainnya (pedesaan dan perkotaan):
apabila NJOP-nya lebih dari sama dengan 1 milyar rupiah adalah 40 persen
apabila NJOP-nya kurang dari 1 milyar rupiah adalah 20 persen

Sementara untuk Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), ditetapkan per wilayah berdasarkan keputusan Menteri Keuangan dengan mendengar pertimbangan bupati/walikota serta memperhatikan:

- Harga rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli yang terjadi secara wajar
- Perbandingan harga dengan objek lain yang sejenis yang Letaknya berdekatan dan fungsinya sama serta telah diketahui harga jualnya
- Nilai perolehan baru
- Penentuan nilai jual objek pajak pengganti

NJOPTKP adalah batas NJOP atas bumi dan/atau bangunan yang tidak kena pajak. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan No. 23/PMK.03/2014 ditetapkan batas NJOPTKP sebesar Rp 12 juta per wajib pajak dengan ketentuan sebagai berikut:

- Setiap wajib pajak memperoleh pengurangan NJOPTKP sebanyak satu kali dalam satu tahun pajak
- Apabila wajib pajak mempunyai beberapa objek pajak, maka yang mendapatkan pengurangan NJOPTKP hanya satu objek pajak yang nilainya terbesar dan tidak dapat digabungkan dengan objek pajak lainnya

PBB untuk sektor perkebunan diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Pajak No. PER-31/PJ/2014 tentang Tata Cara Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perkebunan. Berdasarkan Perdirjen Pajak No. PER-31/PJ/2014 Pasal 2, objek pajak PBB perkebunan adalah bumi dan/atau bangunan yang berada di dalam kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan. Kegiatan usaha perkebunan tersebut meliputi usaha budidaya tanaman perkebunan yang diberikan izin usaha perkebunan untuk budidaya (IUP-B) dan usaha budidaya tanaman perkebunan yang terintegrasi dengan usaha

pengolahan hasil perkebunan yang diberikan izin usaha perkebunan (IUP).

Besarnya NJOP sebagai dasar pengenaan PBB merupakan penjumlahan antara NJOP Bumi dan NJOP Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 139/PMK.03/2014. Nilai masing-masing areal bumi merupakan hasil perkalian dari luas masing-masing areal objek pajak yang dikenakan PBB Perkebunan dengan nilai bumi per meter persegi masing-masing areal objek pajak dimaksud. Nilai bumi per meter persegi diperoleh berdasarkan hasil penilaian dengan metode perbandingan harga pasar. Khusus untuk areal produktif, nilai bumi ditentukan melalui perbandingan harga tanah yang ada disekitarnya ditambah dengan Standar Investasi Tanaman (SIT). SIT adalah jumlah biaya tenaga kerja, bahan dan alat yang diinvestasikan untuk pembukaan lahan, penanaman, dan pemeliharaan tanaman berumur panjang.

Berdasarkan Lampiran Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-149/PJ/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-64/PJ 2010 tentang Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perkebunan, penghitungan SIT dipengaruhi oleh empat hal, yaitu Satuan Biaya Pembangunan Kebun (SBPK), Fase Tanaman, Satuan Biaya Tanaman (SBT), dan Index Biaya Tanaman (IBT). SBPK adalah satuan biaya per kegiatan dalam pengelolaan perkebunan sampai tahun terakhir sebelum tanaman tersebut menghasilkan. SIT kemudian diklasifikasikan menjadi 6 wilayah berdasarkan SBPK yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Perkebunan. Fase tanaman meliputi fase tanaman belum menghasilkan (TBM) dan fase tanaman menghasilkan TM. Fase TBM dimulai dari pembersihan lahan, penanaman, pemeliharaan tahun pertama dan seterusnya sampai pemeliharaan tahun terakhir sebelum tanaman menghasilkan. Fase TM dimulai pada tahun pertama tanaman menghasilkan sampai dengan batas akhir tanaman kebun tersebut berhenti menghasilkan. SBT adalah satuan biaya yang diinvestasikan tiap tahun berdasarkan umur dan jenis tanaman. IBT adalah angka yang digunakan sebagai dasar penentuan SBT untuk fase TM. Besarnya SIT untuk masing-masing jenis tanaman serta tahun tanam ditetapkan setiap tahun oleh Kepala Kantor Wilayah DJP setempat.

Berdasarkan data Statistik Perkebunan Kelapa Sawit Ditjenbun 2015-2017, luas kebun sawit Tahun 2015 mencapai 11,26 juta hektar dan pada tahun 2017 diestimasikan mencapai kurang lebih 12,3 juta hektar. Dari luasan 11,26 juta hektar tersebut, 39,1 persen diantaranya merupakan kebun sawit rakyat (PR), selebihnya merupakan kebun sawit besar swasta (PBS) yang mencapai 54,6 persen dan 6,3 persen kebun sawit besar milik negara (PBN). Perkebunan besar swasta sebagian kecil

(0,18 juta hektar) dikelola perusahaan swasta asing, selebihnya perusahaan swasta nasional. Dengan menggunakan data luas dari data Ditjenbun tersebut maka diperoleh penghitungan potensi penerimaan negara dari PBB perkebunan sawit sebagai berikut:

Tabel 2.11 Potensi penerimaan PBB perkebunan sawit Nasional tahun 2015

	Luas TBM (Ha)*	NJOP TBM (Rp)**	Luas TM (Ha)*	NJOP TM (Rp)**	Luas TTM (Ha)*	NJOP TTM (Rp)**	NJKP (Rp)**	PBB (Rp)**	PBB/ha (Rp)*
PR	1.086	43.910,4	3.345,5	352.714,5	103,5	1.552,3	396.000,3	792,0	174,6
PBN	108,4	4.383	617,2	65.075,8	18,2	273	69.374,9	138,7	186,5
PBS	1.297	52.442,1	4.454,2	469.599,4	47,9	718,9	519.976,7	1.039,9	179,3

Keterangan: * x 1000, **x 1000.000.000

Sumber: Statistik Perkebunan Sawit Ditjenbun 2015-2017 dan Lampiran SE-81/PJ/2008 (Diolah).

NJOP TBM diperoleh dengan menggunakan pendekatan harga tanah TBM dan SIT Wilayah III (Nangroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kepulauan Riau) yang diperoleh pada tabel contoh penghitungan SIT sawit tahun 2009. Asumsi harga tanah TBM adalah senilai 25 juta/hektar dan SIT TBM senilai Rp15.419.780/hektar. Sementara NJOP TM diperoleh dengan asumsi harga tanah TM senilai 75 juta /hektar dan SIT TM 10 senilai Rp30.427.819/hektar. SIT TM 10 dijadikan acuan dengan mengambil pendekatan nilai tengah TM 1-TM 22. Sementara untuk menghitung NJOP TTM, pendekatannya hanya asumsi harga tanah TTM senilai 15 juta/hektar tanpa SIT. Berdasarkan pendekatan dan asumsi yang digunakan maka diperoleh hasil penghitungan potensi penerimaan PBB per hektar nasional sebesar Rp174.626 pada perkebunan rakyat, Rp186.518 pada perkebunan besar negara, dan Rp179.314 pada perkebunan besar swasta.

Penghitungan juga dilakukan untuk mengetahui potensi penerimaan PBB di Provinsi Riau dan Kalbar. Dengan pendekatan penghitungan menggunakan SIT wilayah III dan asumsi harga tanah yang sama dengan yang digunakan dalam menghitung PBB Nasional maka diperoleh potensi penerimaan PBB pada tabel berikut:

Tabel 2.12 Potensi penerimaan PBB perkebunan sawit Provinsi Riau tahun 2015

	Luas TBM (Ha)*	NJOP TBM (Rp)**	Luas TM (Ha)*	NJOP TM (Rp)**	Luas TTM (Ha)*	NJOP TTM (Rp)**	NJKP (Rp)**	PBB (Riau)**	PBB/ha (Rp)*
PR	203,9	8.243,8	1.118,9	117.972,8	31,5	473,3	126.039,9	252,1	186,1
PBN	10	404,2	80,4	8.481,5	1,4	21,1	8.862,7	17,7	192,9
PBS	86,5	3.496,9	862,7	90.953	5,29	79,5	94.071,3	188,1	197,1

Keterangan: * x 1000, **x 1000.000.000

Sumber: Statistik Perkebunan Sawit Ditjenbun 2015-2017 dan Lampiran SE-81/PJ/2008 (Diolah).

Dengan menggunakan data luas areal pada statistik perkebunan sawit Ditjenbun tahun 2015, diperoleh potensi penerimaan PBB perkebunan sawit Provinsi Riau pada perkebunan rakyat sebesar Rp186.105/hektar, perkebunan besar negara sebesar Rp192.975/hektar, dan perkebunan besar swasta sebesar Rp197.107/hektar. Lalu untuk Provinsi Kalbar ditunjukkan pada **Tabel 2.13**.

Hasil realisasi penerimaan PBB sektor perkebunan di Provinsi Riau yang meliputi komoditas sawit, karet, kelapa hibrida, kakao dan sagu sebesar 226 milyar dari luasan kebun 1,17 juta hektar (DJP Riau 2016). Dari data tersebut PBB per hektar berkisar Rp.192.000. Jika diperhatikan luas kebun sawit di Provinsi Riau adalah 2,4 juta hektar artinya dengan realisasi yang ada, maka pungutan pajak belum optimal.

Tabel 2.13 Potensi penerimaan PBB perkebunan sawit Provinsi Kalbar Tahun 2015

	Luas TBM (Ha)*	NJOP TBM (Rp)**	Luas TM (Ha)*	NJOP TM (Rp)**	Luas TTM (Ha)	NJOP TTM (Rp)**	NJKP (Rp)**	PBB (Rp)**	PBB/Ha (Rp)*
PR	94,5	3.819,8	287,1	30.263,7	725	10,8	33.910,9	67,8	177,4
PBN	8,6	348,1	42,6	4.495,8	173	2,5	4.821,7	9,64	187,5
PBS	222,8	9.005,7	487,7	51.413,8	-	-	60.078,4	120,2	169,1

Keterangan: * x 1000, **x 1000.000.000

Sumber: Statistik Perkebunan Sawit Ditjenbun 2015-2017 dan Lampiran SE-81/PJ/2008 (Diolah).

Untuk potensi penerimaan PBB per hektar di Kalbar diperoleh Rp177.412 pada perkebunan rakyat, Rp187.515 pada perkebunan besar negara, dan Rp169.123 pada perkebunan besar swasta.

Pengoptimalan penerimaan negara dari PBB sangat bergantung pada luas lahan. Sehingga perlu pendataan secara menyeluruh. Pendataan tersebut meliputi pendataan perkebunan swasta, perkebunan negara maupun perkebunan rakyat. Untuk mengurangi potensi kehilangan penerimaan dari PBB maka pemerintah harus menjadikan pendataan ini sebagai indikator capaian kinerja dalam mengelola perkebunan sawit.

B. Pajak Penghasilan (PPh)

Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21 merupakan cara pelunasan pajak penghasilan dalam tahun berjalan melalui pemotongan pajak atas penghasilan yang diterima atau diperoleh wajib pajak orang pribadi dalam negeri sehubungan dengan pekerjaan, jasa, dan kegiatan sesuai dengan peraturan Direktur Jenderal Pajak No. 31/PJ/2012.

PPh Pasal 22 adalah bentuk pemotongan atau pemungutan pajak yang dilakukan satu pihak terhadap wajib pajak dan berkaitan dengan kegiatan perdagangan barang. Besarnya pungutan PPh Pasal 22 khususnya atas pembelian bahan-bahan untuk keperluan industri atau

ekspor oleh badan usaha industri atau eksportir yang bergerak dalam sektor kehutanan, perkebunan, pertanian, peternakan, dan perikanan, sebesar 0,25 persen dari harga pembelian tidak termasuk PPN.

PPH Pasal 23 adalah pemotongan yang dikenakan pada penghasilan atas modal, penyerahan jasa, atau hadiah dan penghargaan, selain yang telah dipotong PPh Pasal 21. Tarifnya sebesar 15 persen dari jumlah bruto.

PPH Final Pasal 4 ayat (2) adalah pajak penghasilan dari transaksi pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan, usaha jasa konstruksi, usaha real estate, dan persewaan tanah dan/atau bangunan; dan penghasilan tertentu lainnya, yang diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah. Tarif pajak PPh final sebesar 20 persen dari jumlah bruto.

PPH Pasal 25 adalah pembayaran Pajak Penghasilan secara angsuran. Tujuannya adalah meringankan beban wajib pajak, mengingat pajak yang terutang harus dilunasi dalam waktu satu tahun.

PPH Pasal 26 adalah pajak penghasilan yang dikenakan atas penghasilan yang dibayarkan, disediakan untuk dibayarkan, atau telah jatuh tempo pembayarannya kepada wajib pajak luar negeri selain bentuk usaha tetap di Indonesia.

Potensi pajak dari industri perkebunan sawit salah satunya dapat diukur dari PPh Badan. Untuk mengetahui besaran PPh badan, maka kebijakan yang menjadi landasannya adalah UU No. 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat turunan dari UU No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Pada pasal 6 disebutkan bahwa besarnya penghasilan kena pajak bagi wajib pajak dalam negeri dan bentuk usaha tetap ditentukan berdasarkan penghasilan bruto dikurangi biaya untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan. Sementara tarif pajak yang diterapkan atas penghasilan kena pajak diatur pada pasal 17 bahwa wajib pajak badan dalam negeri dan bentuk usaha tetap adalah sebesar 28 persen. Tarif ini kemudian diturunkan menjadi 25 persen yang mulai berlaku sejak tahun pajak 2010. Contoh penghitungan fasilitas pengurangan tarif pajak penghasilan bagi wajib pajak badan dalam negeri berdasarkan Pasal 31E ayat (1) Undang-Undang Pajak Penghasilan terdapat pada lampiran Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak No. SE-02/PJ/2015.

Untuk mengetahui peredaran bruto maka perlu merujuk penghasilan yang dikenai PPh bersifat final berdasarkan PP Nomor 46 Tahun 2013, kemudian PPh bersifat final atas jasa konstruksi, dan PPh tidak bersifat final. Setelah memperoleh peredaran bruto maka dihitung biaya untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan. Hasil pengurangannya akan diperoleh penghasilan neto yang kemudian akan dilakukan koreksi fiskal. Jumlah penghasilan neto

setelah koreksi fiskal akan menjadi penghasilan kena pajak. Seluruh penghasilan kena pajak dikenakan tarif yang persentasenya disesuaikan dengan jumlah peredaran bruto badan.

Berdasarkan data Pansus Riau, potensi penerimaan PPh Badan pada tahun 2015 sebesar Rp24.999.252.285.375 jika mengambil contoh PPh badan untuk sebuah perusahaan pada tahun 2015 dengan jumlah karyawan sebanyak 36.214 karyawan dan aset tetap berupa tanah senilai Rp396.482.000.000 memiliki beban PPh ini tahun 2015 sebesar Rp566.013.000.000. Variabel dalam menghitung potensi penerimaan dari PPh badan sangat tergantung pada ketersediaan data perusahaan untuk memperoleh peredaran bruto.

C. Pajak Pertambahan Nilai (PPN)

Pajak Pertambahan Nilai (PPN) adalah pajak yang dikenakan atas:

- Penyerahan barang kena pajak di dalam daerah pabean yang dilakukan oleh pengusaha
- Impor barang kena pajak
- Penyerahan jasa kena pajak di dalam daerah pabean yang dilakukan oleh pengusaha
- Pemanfaatan barang kena pajak tidak berwujud dari luar daerah pabean di dalam daerah pabean
- Pemanfaatan jasa kena pajak dari luar daerah pabean di dalam daerah pabean
- Ekspor barang kena pajak berwujud oleh pengusaha kena pajak
- Ekspor barang kena pajak tidak berwujud oleh pengusaha kena pajak
- Ekspor jasa kena pajak oleh pengusaha kena pajak

Tarif PPN adalah 10 persen dengan cara penghitungannya adalah mengalikan dengan Dasar Pengenaan Pajak (DPP). DPP adalah dasar yang dipakai untuk menghitung pajak yang terutang berupa jumlah harga jual, penggantian, nilai impor, nilai ekspor, atau nilai lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan.

Untuk komoditas perkebunan sawit dengan jenis barang TBS Berdasarkan Surat Edaran Nomor SE-24/PJ/2014 tentang pelaksanaan putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 70P/HUM/2013 mengenai pajak pertambahan nilai atas barang hasil pertanian yang dihasilkan dari kegiatan usaha di bidang pertanian, perkebunan, dan kehutanan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2007 merupakan Barang Kena Pajak (BKP) yang dikenai PPN.

Untuk mengetahui potensi penerimaan PPN dari produksi TBS dalam negeri, digunakan asumsi harga jual TBS sebesar Rp1.000 (asumsi ini sudah dikurangi dengan biaya penanaman, perawatan, dll)

sebagai DPP. Dengan pendekatan ini maka potensi PPN TBS dalam negeri nasional sebagai berikut.

Tabel 2.14 Potensi penerimaan PPN TBS nasional tahun 2015

	Produksi CPO (Ton)	Produksi TBS (Ton)	Harga TBS (Rp/Ton)	PPN TBS (Rp)
PR	10.527.791	52.638.955	1.000.000	5.263.895.500.000
PBN	2.346.822	11.734.110	1.000.000	1.173.411.000.000
PBS	18.195.402	90.977.010	1.000.000	9.097.701.000.000
Total	31.070.015	155.350.075		15.535.007.500.000

Sumber: Data statistik perkebunan sawit Ditjenbun 2015-2017

Potensi penerimaan PPN dari produksi TBS secara total diperoleh kurang lebih 15 trilyun, dengan rincian untuk perkebunan rakyat sebesar 5 milyar, perkebunan besar negara sebesar 1 milyar dan perkebunan besar swasta sebesar 9 milyar. Dengan asumsi harga yang sama, maka produksi TBS menjadi variabel penting dalam menentukan besar/kecilnya penerimaan negara dari PPN.

Potret potensi penerimaan PPN dari produksi TBS juga dilakukan di Provinsi Riau dan Kalbar. Dengan asumsi harga TBS Rp1.000 maka diperoleh potensi penerimaan PPN TBS sebagai berikut.

Tabel 2.15 Potensi penerimaan PPN TBS Provinsi Riau tahun 2015

	Produksi CPO (Ton)	Produksi TBS (Ton)	Harga TBS (Rp/Ton)	PPN TBS (Rp)
PR	3.611.853	18.059.265	1.000.000	1.805.926.500.000
PBN	312.012	1.560.060	1.000.000	156.006.000.000
PBS	4.135.981	20.679.905	1.000.000	2.067.990.500.000
Total	8.059.846	40.299.230		4.029.923.000.000

Hasil penghitungan menunjukkan bahwa potensi penerimaan PPN TBS di Provinsi Riau tahun 2015 sebesar 4 trilyun. Dari perkebunan rakyat sebesar 1,8 trilyun, perkebunan besar negara sebesar 156 milyar, dan perkebunan besar swasta sebesar 2 trilyun. Adapun hasil realisasi penerimaan PPN sektor perkebunan di Provinsi Riau yang meliputi komoditas sawit, karet, kelapa hibrida, kakao dan sagu sebesar 223 milyar dari luasan kebun adalah 1,17 juta hektar (DJP Riau 2016). Jika diperhatikan luas kebun sawit di Provinsi Riau adalah 2,4 juta hektar artinya dengan realisasi yang ada dari keseluruhan perkebunan di Riau, maka pungutan PPN khususnya dari sawit belum optimal.

Tabel 2.16 Potensi penerimaan PPN TBS Provinsi Kalbar tahun 2015

	Produksi CPO (Ton)	Produksi TBS (Ton)	Harga TBS (Rp/Ton)	PPN TBS (Rp)
PR	703.770	3.518.850	1.000.000	351.885.000.000
PBN	116.106	580.530	1.000.000	58.053.000.000
PBS	1.348.260	6.741.300	1.000.000	674.130.000.000
Total	2.168.136	10.840.680		1.084.068.000.000

Untuk Provinsi Kalbar, total potensi penerimaan PPN TBS tahun 2015 sebesar 1 milyar. Potensi penerimaan PPN dari perkebunan rakyat sebesar 351 milyar, perkebunan besar negara sebesar 58 milyar dan perkebunan besar swasta sebesar 674 milyar.

Pajak KMS (Pajak atas kegiatan membangun sendiri). Kegiatan membangun sendiri dikenakan PPN apabila bangunan adalah berupa satu atau lebih konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada satu kesatuan tanah dan/atau perairan dengan kriteria: konstruksi utamanya terdiri dari kayu, beton, pasangan batu bata atau bahan sejenis, dan/atau baja; diperuntukkan bagi tempat tinggal atau tempat kegiatan usaha; luas keseluruhan paling sedikit 300 m² (tiga ratus meter persegi). Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan No. 163/PMK.03/2012, diubah menjadi luas keseluruhan paling sedikit 200 m² (dua ratus meter persegi).

Sumber penerimaan negara lainnya dari sawit adalah di sektor industri hasil olahan sawit terdiri dari CPO, KPO, biodiesel. Industri sawit memiliki kewajiban keuangan yang harus diterimakan kepada negara atas produk olahan sawit yang diekspor, yakni pengenaan bea keluar dan pungutan ekspor.

Salah satu pendekatan yang dipakai dalam mendorong hilirisasi industri pengolahan sawit adalah instrumen pengenaan bea keluar terhadap produk sawit yang diekspor. Pengenaan bea keluar dengan tarif bea keluar terhadap barang ekspor bersifat eskalatif, dimana produk hulu sawit dikenakan tarif yang lebih tinggi dibandingkan dengan produk yang lebih hilir. Saat ini pemerintah melalui Kementerian Keuangan telah memberlakukan Peraturan Menteri Keuangan No. 136/PMK.010/2015 tentang perubahan keempat atas Peraturan Menteri Keuangan No. 75/PMK.011/2012 tentang penetapan barang ekspor yang dikenakan bea keluar dan tarif bea keluar.

Peraturan menteri keuangan No 136/PMK0.10/2015 menetapkan 24 produk sawit yang ditetapkan sebagai barang ekspor yang dikenakan bea keluar. Dari masing-masing produk sawit tersebut ditetapkan juga tarif bea keluar. Besaran tarif bea keluar didasarkan pada harga referensi yang ditetapkan pemerintah.

Potensi penerimaan bea keluar dan pungutan ekspor dihitung menggunakan data ekspor CPO Tahun 2015 dari data statistik sawit

Ditjenbun 2015-2017. Berdasarkan data volume dan nilai CPO, pungutan ekspor yang masuk ke penerimaan negara dapat mencapai 9,9 trilyun dan bea keluar sebesar 303 milyar.

Tabel 2.17 Pungutan ekspor dan bea keluar nasional tahun 2015

	Volume (Ton)	Nilai (Rp) x Miliar	Nilai (Rp/ton)	Pungutan ekspor (Rp) x Miliar	Bea Keluar (Rp/MT) x Miliar
CPO	7.788.550	57.045,2	7.324.242	5.062,5	303,7
lainnya	18.679.014	142.963,3	7.653.688	4.856,5	-
Total	26.467.564			9.919,1	303,7

2.5.3 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-perundangan. PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. PAD bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah meliputi hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing serta komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Untuk jenis pajak daerah, berdasarkan UU No. 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas UU No 18 Tahun 1997 adalah sebagai berikut:

- 1) Jenis pajak provinsi terdiri dari:
 - Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air dengan tarif 5 persen
 - Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air dengan tarif 10 persen
 - Pajak bahan bakar kendaraan bermotor dengan tarif 5 persen
 - Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan dengan tarif 20 persen
- 2) Jenis pajak kabupaten/kota terdiri dari:
 - Pajak hotel dengan tarif 10 persen
 - Pajak restoran dengan tarif 10 persen
 - Pajak hiburan dengan tarif 35 persen
 - Pajak reklame dengan tarif 25 persen
 - Pajak penerangan jalan dengan tarif 10 persen

- Pajak pengambilan bahan galian golongan C dengan tarif 20 persen
- Pajak parkir dengan tarif 20 persen

Dari peraturan yang menyebutkan sumber-sumber PAD, maka perkebunan bukan menjadi salah satu jenisnya. Jika merujuk pada peraturan ini, maka PAD yang bersumber dari perkebunan tidak ada atau bernilai Rp 0 (Nol rupiah). Jika pemerintah daerah menyatakan bahwa perkebunan sawit memiliki pengaruh langsung pada PAD maka hal itu tidak sesuai dengan isi dari kebijakan yang memuat tentang PAD.

2.5.4 Implikasi Penerimaan Negara

Persoalan keabsahan perizinan dan lokus pembangunan kebun, selain menimbulkan munculnya persengketaan para pihak juga berpotensi menimbulkan kehilangan penerimaan negara. Usaha perkebunan mempunyai kewajiban keuangan terhadap negara. Kewajiban keuangan tersebut merupakan salah satu sumber keuangan negara untuk membiayai penyelenggaraan negara melaksanakan mandat konstitusi, yaitu mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kewajiban keuangan terhadap negara diberlakukan kepada usaha perkebunan baik skala rakyat ataupun skala perusahaan.

Tata kelola perizinan perkebunan semestinya mendorong atau searah dengan upaya optimalisasi penerimaan negara. Usaha-usaha perkebunan baik pada skala perusahaan ataupun skala rakyat harus tercatat dalam daftar negara. dengan daftar yang selalu diperbarui, negara dapat mengoptimalkan penerimaan negara yang bersumber dari kewajiban keuangan usaha perkebunan. Pelaksanaan tata kelola perizinan dengan konsisten merupakan upaya awal yang tepat untuk mengoptimalkan penerimaan negara dari sektor perkebunan.

a. Perkebunan Skala Perusahaan

Regulasi perizinan usaha perkebunan menempatkan usaha perkebunan pada daftar otoritas negara yang memiliki kewajiban keuangan. Kewajiban keuangan terhadap negara yang harus dilakukan oleh perusahaan perkebunan pemegang IUP mencakup: PNBP (tarif perizinan), pajak, bea keluar, dan pungutan ekspor.

PNBP dari tarif perizinan usaha perkebunan berada pada alas peraturan ketetapan tentang tarif yang berada pada kewenangan pemberian IUP, dapat di pemerintah pusat, provinsi, ataupun kabupaten/kota. Besaran tarif perizinan relatif kecil, sehingga tidak signifikan bagi penerimaan negara.

Pajak yang dikenakan terhadap pemegang IUP meliputi PBB, PPh, dan PPN. PBB dipungut langsung dari obyek pajak di tingkat tapak.

Pemungutan PBB dilakukan terhadap para pengguna lahan faktual di lapangan. Pemungutan PBB dapat dilakukan bukan saja kepada pemegang IUP tetapi juga kepada pengguna lahan untuk perkebunan sawit meskipun tidak memiliki IUP, seperti pada usaha perkebunan skala rakyat. Keberadaan IUP memudahkan pemungutan PBB, karena informasi mengenai obyek pajak dan luasan lahan tertuang dalam dokumen IUP. Pemungutan terhadap perusahaan perkebunan pengguna lahan yang tidak memiliki IUP akan mengalami kerumitan (informasi luasan lahan tidak diketahui dengan pasti) dan potensi "main mata" terhadap besaran yang harus dibayar.

PPN dapat dipungut dari seluruh usaha budidaya perkebunan skala perusahaan. Perusahaan perkebunan sawit yang memiliki IUP ataupun tidak memiliki IUP akan terkena kewajiban atas PPN melalui transaksi jual beli TBS. Setiap TBS yang dibeli oleh PKS dikenai pungutan PPN dan setiap penjualan CPO dalam negeri dikenakan PPN. Namun demikian terdapat persoalan bila TBS dari pemasok yang bukan PKP (Perusahaan Kena Pajak) dibeli oleh PKS yang tidak memiliki IUP, meskipun dikenai PPN kecenderungannya tidak akan dibayar/disetor ke negara. Bila TBS berasal dari pemasok PKP, pengenaan PPN atas TBS dapat dilakukan/dibayarkan.

Adanya perusahaan perkebunan sawit yang tidak memiliki IUP membuat negara tidak dapat memungut PPh (PPh perorangan – PPh badan). PPh merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang memiliki kontribusi signifikan. Dengan demikian adanya perusahaan perkebunan sawit ilegal mempengaruhi penerimaan negara dari pajak.

Seperti diketahui bersama bea keluar dipungut dari perusahaan perkebunan yang melakukan perdagangan luar negeri/ekspor. Perdagangan luar negeri memiliki persyaratan yang rinci dan jelas, termasuk legalitas perusahaannya. Perusahaan perkebunan ilegal sangat kecil kemungkinannya dapat melakukan ekspor, kecuali dengan cara menyelundup. Kecenderungannya bea keluar dapat dipungut dari setiap ekspor sawit.

Demikian juga dengan pungutan ekspor, pungutan ini dapat dilakukan terhadap perusahaan yang melakukan ekspor sawit. sedikit catatan yang perlu diketahui, sebetulnya pungutan ekspor ini bukan ditujukan untuk mendapatkan penerimaan negara. Pungutan ekspor diinisiasikan oleh para perusahaan perkebunan sawit untuk tujuan pengendalian harga di pasar. Dengan pungutan ekspor, perusahaan perkebunan sawit didorong untuk melakukan ekspor dengan produk yang lebih hilir. Skema yang terbangun pada akhirnya adalah dibentuknya badan pengelola atas pungutan tersebut, yakni BDPKPS. Badan ini mengelola dana pungutan tersebut sebagai instrumen pengendalian harga. Sampai saat ini pengelompokan pungutan

ekspor tersebut dalam penerimaan negara berada di luar penerimaan pajak ataupun PNBP.

Pada proses penetapan hak atas tanah, perusahaan pemohon penetapan HGU memiliki kewajiban keuangan terhadap negara yang digolongkan pada PNBP. Kewajiban terhadap PNBP ini berasal dari pengukuran bidang tanah, pelayanan pemeriksaan tanah, dan pelayanan pendaftaran tanah. Kewajiban keuangan perusahaan perkebunan sawit atas proses penetapan HGU sangat signifikan kontribusinya terhadap PNBP. Indikasi adanya perusahaan perkebunan yang perolehan tanahnya dari tanah negara, kawasan hutan negara, atau dari hak pengelolaan transmigrasi tapi tidak memiliki penetapan HGU memiliki pengaruh terhadap penerimaan negara dari PNBP sektor perkebunan.

Memperhatikan uraian kewajiban keuangan terhadap negara yang harus dipenuhi oleh perusahaan perkebunan, terdapat potensi penerimaan negara dari usaha perkebunan yang dilakukannya⁶, yakni: PPh, PBB, PPN, PNBP dari proses penetapan HGU, PNBP dari tarif perizinan usaha perkebunan. Namun demikian, penerimaan negara belum optimal oleh adanya perusahaan perkebunan yang belum atau tidak tercatat dalam daftar negara sebagai subyek yang memiliki kewajiban keuangan.

Selain itu, besaran atau nilai yang diterima oleh negara berdasarkan ketentuan/standar yang ditetapkan oleh regulasi masih sangat kecil. Seperti perhitungan PBB yang disampaikan pada bab terdahulu, diketahui nilai yang diterima oleh negara masih sangat kecil. Penerimaan yang kecil ini dipengaruhi oleh ketentuan/standar nilai lahan yang digunakan untuk menghitung besaran PBB relatif sangat kecil bila dibandingkan dengan nilai aktual yang ada di lapangan. Penyesuaian terhadap standar nilai lahan perlu dilakukan oleh negara.

Demikian juga dengan PNBP dari pemberian HGU. Nilai yang diterima oleh negara dari proses-proses pemberian HGU sangat kecil. Bila disetarakan dengan nilai sewa lahan per satuan luas dan waktu (hektar/tahun), pemegang HGU hanya membayar kepada negara sebesar kurang lebih Rp4.000 per hektar per tahun. Negara menetapkan nilai sewa lahan yang sangat murah bagi perusahaan perkebunan. Namun pada praktiknya, berdasarkan hasil wawancara dengan informan, perusahaan perkebunan untuk memperoleh HGU mengeluarkan biaya (biaya transaksi tidak resmi) yang jauh lebih besar dari ketentuan negara (antara 10–20 kali lipat). Kemampuan perusahaan perkebunan membayar lebih besar dari ketentuan yang ada bersumber

⁶ Kalkulasi besaran penerimaan negara disampaikan dalam Bab 3.

dari rente ekonomi yang mereka peroleh dari penggunaan lahan. Situasi tersebut menggambarkan distribusi rente ekonomi yang timpang.

b. Perkebunan skala rakyat

Usaha perkebunan skala rakyat hingga saat ini dijumpai dalam bentuk usaha budidaya perkebunan sawit. belum dijumpai dalam bentuk usaha industri pengolahan hasil perkebunan sawit pada skala rakyat, khususnya pada lokus studi di Provinsi Riau dan Kalbar. Kewajiban keuangan terhadap negara yang harus dilakukan oleh usaha perkebunan skala rakyat terbatas pada kewajiban usaha budidaya perkebunan dengan produk berupa TBS. Kewajiban keuangan perkebunan skala rakyat mencakup PBB, PPh, dan PPN.

Pungutan PBB dapat dilakukan kepada seluruh perkebunan skala rakyat, demikian juga dengan PPN. Dari setiap penjualan TBS, pekebun sudah mendapatkan potongan PPN dari harga TBS yang diterimanya. Terkait PPh, khususnya PPh perorangan, sangat dimungkinkan untuk dilakukan pungutan. Keproaktifan DJP dan Pemerintah Kab/Kota dalam menerbitkan STD-B dan NPWP akan memudahkan pungutan PPh perorangan terhadap pekebun.

BAB III

TATA KELOLA PERIZINAN

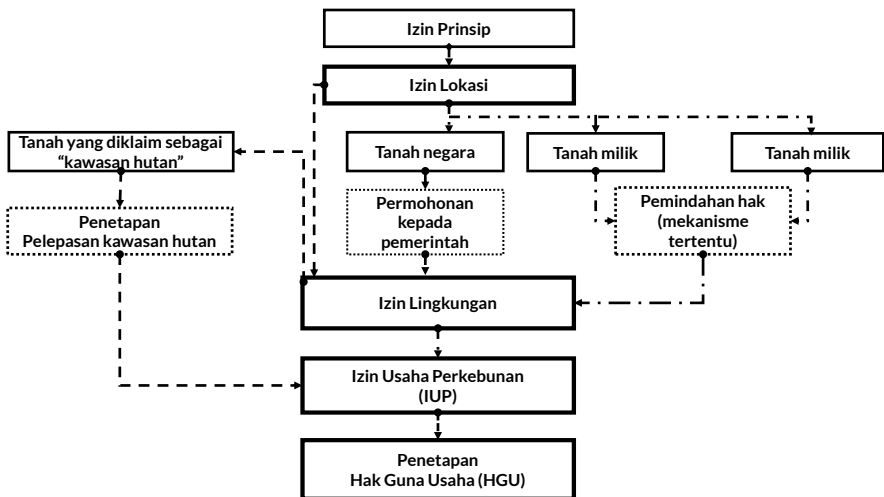


BAB III TATA KELOLA PERIZINAN

*"Orang yang tak pernah mencangkul tanah,
justru paling rakus menjarah tanah dan merampas hak orang lain".*
-Pramoedya Ananta Toer-

3.1 Rezim Perizinan Perkebunan Sawit

Rezim perizinan (lisensi) dijadikan sebagai landasan utama praktik pengusahaan perkebunan sawit⁷. Hal tersebut memuat dua substansi pokok. *Pertama*, instrumen pemerintah dalam pengendalian dan pengawasan pembangunan perkebunan sawit. *Kedua*, instrumen pendistribusian tanah untuk perkebunan sawit. Sekurang-kurangnya terdapat tiga jenis izin yang mengatur langsung praktik perkebunan sawit, yaitu izin prinsip, izin lokasi, dan izin usaha perkebunan (IUP). Secara khusus, apabila areal perencanaan pembangunan perkebunan sawit berada di wilayah yang diklaim sebagai "kawasan hutan" maka harus terlebih dahulu menempuh mekanisme pelepasan kawasan hutan (perubahan peruntukan kawasan hutan). Sementara itu, penentuan hak atas tanah untuk pembangunan perkebunan sawit diatur dengan hak guna usaha (HGU). Berikut gambaran umum tata kelola perizinan perkebunan sawit disajikan pada **Gambar 3.1**



Gambar 3.1 Tata Kelola Perizinan Perkebunan Sawit

⁷Rezim perizinan (lisensi) menandakan kuatnya tradisi kolonial dalam praktik perkebunan di Indonesia (Rachman 2013).

Selanjutnya, uraian di depan akan menjelaskan pokok-pokok kandungan regulasi yang dijadikan rujukan dasar praktik tata kelola perizinan perkebunan sawit. Uraian dilakukan terhadap beberapa regulasi yang berpengaruh nyata terhadap kondisi tapak secara biofisik, sosial-budaya dan ekonomi. Dengan kata lain, regulasi tersebut berkaitan langsung dengan pengendalian pemanfaatan ruang dan sumber daya alam.

3.1.1 Izin Lokasi

Izin lokasi diberlakukan sebagai prasyarat perolehan tanah dalam konteks penanaman modal, baik modal asing (PMA) maupun modal dalam negeri (MDN). Artinya, setiap badan usaha yang sudah memperoleh persetujuan prinsip penanaman modal harus terlebih dahulu memiliki izin lokasi sebelum melakukan kegiatan perolehan tanah. Karena itu, izin lokasi tidak memiliki kekuatan untuk mengeksklusi pihak pemegang hak atas tanah. Izin lokasi sebatas instrumen untuk perolehan tanah. Operasionalisasi pemberian izin lokasi diatur dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 2015⁸ Berikut rincian kandungan pokok pengaturan izin lokasi disajikan pada **Tabel 3.1**.

Tabel 3.1 Kandungan pokok pengaturan izin lokasi (Permen ATR/BPN No.5 Tahun 2015)

No	Pokok pengaturan izin lokasi	Uraian
1	Ketentuan umum	<ul style="list-style-type: none"> ○ Izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya (Pasal 1:1). ○ Perusahaan yang telah memperoleh persetujuan penanaman modal wajib mempunyai izin lokasi untuk memperoleh tanah yang diperuntukkan untuk melaksanakan rencana penanaman modal yang bersangkutan (Pasal 2:1). ○ Pemohon izin lokasi dilarang melakukan kegiatan perolehan tanah sebelum penetapan izin lokasi (Pasal 2:2).
2	Objek izin lokasi	<ul style="list-style-type: none"> ○ Tanah yang dapat ditunjuk dalam izin lokasi adalah tanah yang menurut rencana tata ruang wilayah diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan oleh perusahaan menurut persetujuan penanaman modal yang dipunyainya (Pasal 3).

⁸ Peraturan generasi sebelumnya tentang izin lokasi, yaitu a) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999; b) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1993.

3	Batasan penguasaan tanah	<ul style="list-style-type: none"> ○ Batasan luas penguasaan tanah oleh satu perusahaan dan satu grup perusahaan (usaha perkebunan melalui pemberian HGU) sebagai berikut. Pertama, komoditas tebu dalam satu provinsi seluas 60.000 hektar (khusus untuk Provinsi Papua dan Papua Barat diperkenankan dua kali lipat) dan seluruh Indonesia seluas 150.000 hektar. Kedua, komoditas pangan lainnya dalam satu provinsi seluas 20.000 hektar dan seluruh Indonesia 100.000 hektar (Pasal 4:1.c). ○ Khusus untuk Provinsi Papua dan Papua Barat diperkenankan dua kali lipat dari batasan maksimum luas penguasaan tanah dalam satu provinsi yang diperkenankan (Pasal 4:1.d). ○ Batas luas maksimum penguasaan tanah tidak berlaku untuk: 1) Badan Usaha Milik negara (BUMN) yang berbentuk perusahaan umum (PERUM) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), 2) Badan usaha yang seluruh atau sebagian sahamnya dimiliki oleh negara, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, 3) Badan usaha yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh masyarakat dalam rangka “<i>go public</i>” (Pasal 4:4.a, 4.b dan 4.c).
4	Jangka waktu	<ul style="list-style-type: none"> ○ Izin lokasi diberikan untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun (Pasal 5:1). ○ Perpanjangan jangka waktu izin lokasi dapat diberikan selama 1 (satu) tahun dengan ketentuan perolehan tanah sudah mencapai minimal lima puluh persen (50%) dari luas tanah yang ditunjuk dalam izin lokasi (Pasal 5:3). ○ Perpanjangan jangka waktu izin lokasi tidak dapat diberikan apabila perolehan tanah tidak mencapai lima puluh persen (50%) dari luas tanah yang ditunjuk dalam izin lokasi. Hasil perolehan tanah tersebut dapat dilepaskan kepada pihak lain yang memenuhi syarat (Pasal 5:7). ○ Pemberian izin lokasi harus disertai peta dengan skala 1:50.000/1:10.000 (Pasal 6).
5	Kewajiban dan hak pemegang izin	<ul style="list-style-type: none"> ○ Pemegang izin lokasi diizinkan untuk membebaskan tanah dalam areal izin lokasi dari hak dan kepentingan pihak lain berdasarkan kesepakatan dengan pemegang hak atau pihak yang mempunyai kepentingan tersebut dengan cara jual beli, pemberian ganti kerugian, konsolidasi tanah atau cara lain sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Pasal 12:1). ○ Sebelum pembebasan tanah oleh pemegang izin lokasi, semua hak atau kepentingan pihak lain yang sudah ada atas tanah yang dibebani izin lokasi tidak berkurang dan tetap diakui haknya, termasuk kewenangan yang menurut hukum dipunyai pemegang hak atas tanah untuk memperoleh tanda bukti (sertifikat), dan kewenangan untuk menggunakan dan memanfaatkan tanahnya bagi keperluan pribadi atau usahanya sesuai rencana tata

ruang yang berlaku, serta kewenangan untuk mengalihkannya kepada pihak lain (Pasal 12:2).

oPemegang izin lokasi wajib menghormati kepentingan pihak-pihak lain atas tanah yang belum dibebaskan, tidak menutup atau mengurangi aksesibilitas yang dimiliki masyarakat di sekitar lokasi, dan menjaga serta melindungi kepentingan umum (Pasal 12:3).

oSesudah pembebasan tanah (objek izin lokasi) dari hak dan kepentingan lain, maka kepada pemegang izin lokasi dapat diberikan hak atas tanah yang memberikan kewenangan kepadanya untuk menggunakan tanah tersebut sesuai dengan keperluan untuk melaksanakan rencana penanaman modalnya (Pasal 12:4).

oPemegang izin lokasi berkewajiban untuk melaporkan secara berkala setiap tiga bulan kepada Kepala Kantor Pertanahan mengenai perolehan tanah yang sudah dilaksanakannya (Pasal 13).

Permen ATR No. 5 Tahun 2015 juga mengatur ketentuan tata cara pemberian izin lokasi, monitoring dan evaluasi. Pemberian izin lokasi harus didasarkan pertimbangan teknis pertanahan yang memuat aspek penguasaan tanah dan teknis penatagunaan tanah yang meliputi keadaan hak serta penguasaan tanah yang bersangkutan, penilaian fisik wilayah, penggunaan tanah serta kemampuan tanah. Bahan-bahan keperluan pertimbangan teknis pertanahan dan rapat koordinasi dipersiapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Pelaksanaan rapat koordinasi harus disertai konsultasi dengan masyarakat pemegang hak atas tanah yang dimohonkan izin lokasinya. Konsultasi meliputi beberapa aktivitas sebagai berikut.

- o Penyebarluasan informasi mengenai rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan, ruang lingkup dampaknya dan rencana perolehan tanah serta penyelesaian masalah yang berkenaan dengan perolehan tanah.
- o Pemberian kesempatan kepada pemegang hak atas tanah untuk memperoleh penjelasan tentang rencana penanaman modal dan mencari alternatif pemecahan masalah yang ditemui.
- o Pengumpulan informasi langsung dari masyarakat untuk memperoleh data sosial dan lingkungan yang diperlukan.
- o Peran serta masyarakat berupa usulan tentang alternatif bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam perolehan tanah dalam pelaksanaan izin lokasi.

Pemberian izin lokasi dapat berada pada berbagai hak atas tanah, yaitu: a) tanah negara (bukan "kawasan hutan"); b) "kawasan hutan" negara; c) tanah/hutan adat (hak adat); tanah milik (hak milik). Secara khusus, perolehan tanah (pembebasan tanah) pada hak adat dan hak milik harus melalui kesepakatan dengan pihak pemegang hak.

Kesepakatan tersebut dapat ditempuh dengan mekanisme jual-beli, ganti-rugi, konsolidasi tanah dan cara lain sesuai ketentuan yang berlaku. Sementara itu, perolehan tanah pada tanah negara (bukan kawasan hutan) dan kawasan hutan negara harus melalui mekanisme permohonan kepada pemerintah sesuai ketentuan yang berlaku.

Selanjutnya, monitoring dan evaluasi meliputi kegiatan perolehan tanah, penggunaan dan pemanfaatan tanah, pengamanan yang dilakukan terhadap tanah yang sudah diperoleh badan usaha dan pengawasan dan pengendalian terhadap batas tanah yang telah diperoleh badan usaha. Monitoring dan evaluasi dilakukan secara berjenjang oleh Menteri ATR/Kepala BPN untuk tingkat nasional, Kepala Kanwil BPN Provinsi untuk tingkat provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk tingkat Kabupaten/Kota. Hasil monitoring dan evaluasi tersebut dapat dijadikan bahan pertimbangan pembatalan izin lokasi.

Secara keseluruhan, regulasi izin lokasi mengandung tiga esensi penting dalam praktik perizinan perkebunan sawit. *Pertama*, pemanfaatan ruang untuk perkebunan sawit harus sesuai dengan ketentuan rencana tata ruang (tertib ruang). *Kedua*, pemanfaatan ruang untuk perkebunan sawit harus menghargai kepentingan publik dalam konteks rencana penggunaan tanah. *Ketiga*, pemanfaatan ruang untuk perkebunan sawit harus menghormati hak-hak pihak pemegang hak atas tanah. Walaupun demikian, izin lokasi dapat menjadi pemicu hadirnya berbagai persoalan yang berujung konflik lahan dengan latar situasi sebagai berikut. *Pertama*, tahapan kegiatan perolehan tanah (pembebasan tanah melalui pemindahan hak) dapat mendorong terjadinya sengketa antara pemegang izin lokasi dan pihak pemegang hak. Hal ini dikarenakan ketidakjelasan hak atas tanah pada lahan yang dibebani izin lokasi dan cacatnya kesepakatan pemindahan hak. *Kedua*, manipulasi informasi izin lokasi mengenai komponen alamat spasial (detail lokasi), luasan dan rencana penggunaan lahan.

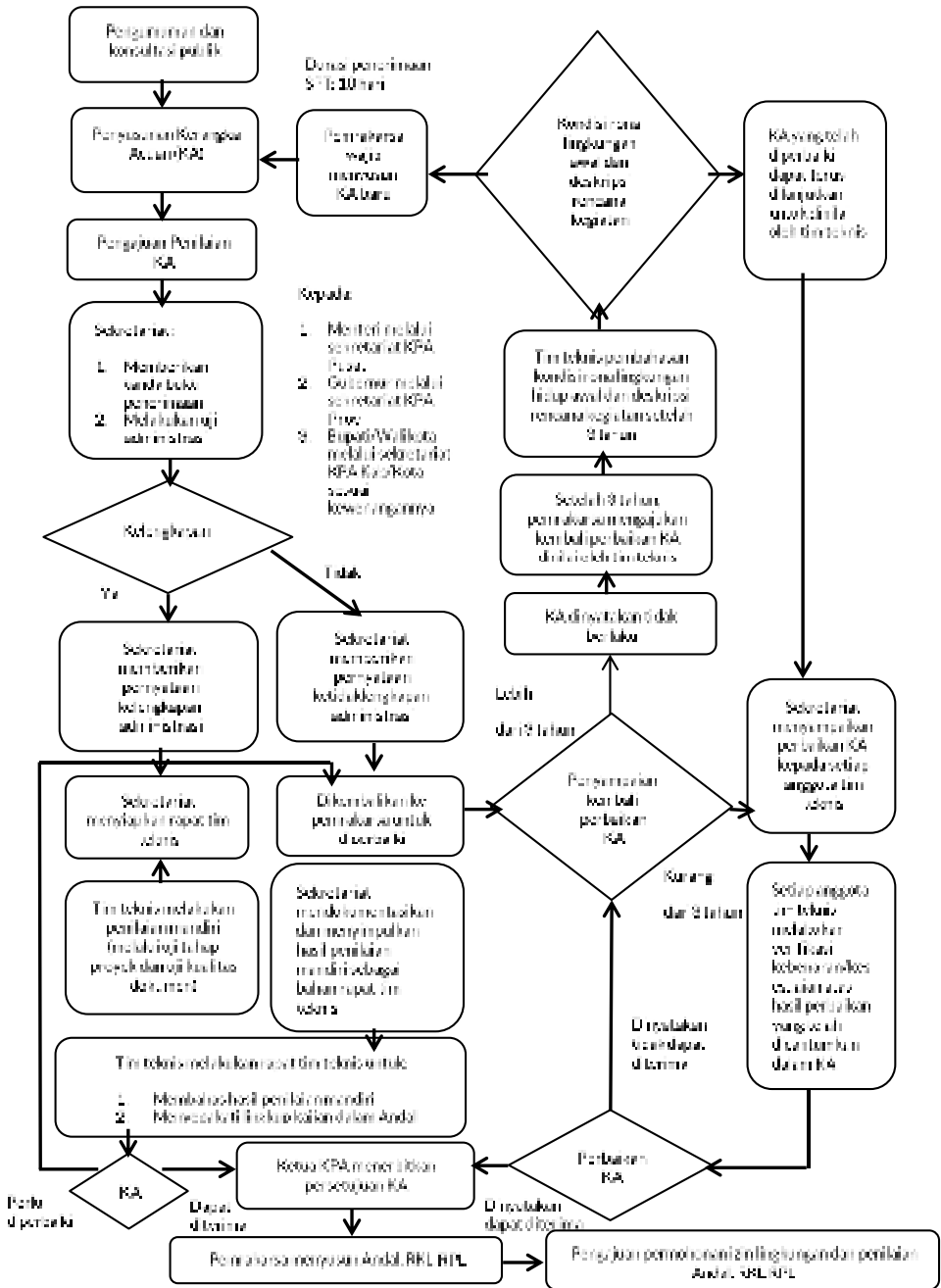
3.1.2 Izin Lingkungan

Pemberlakuan izin lingkungan berhubungan dengan konteks perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (PPLH)⁹. Izin lingkungan diposisikan sebagai instrumen pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Pengendalian tersebut terdiri atas pencegahan, penanggulangan dan pemulihan. Karena itu, izin lingkungan diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha

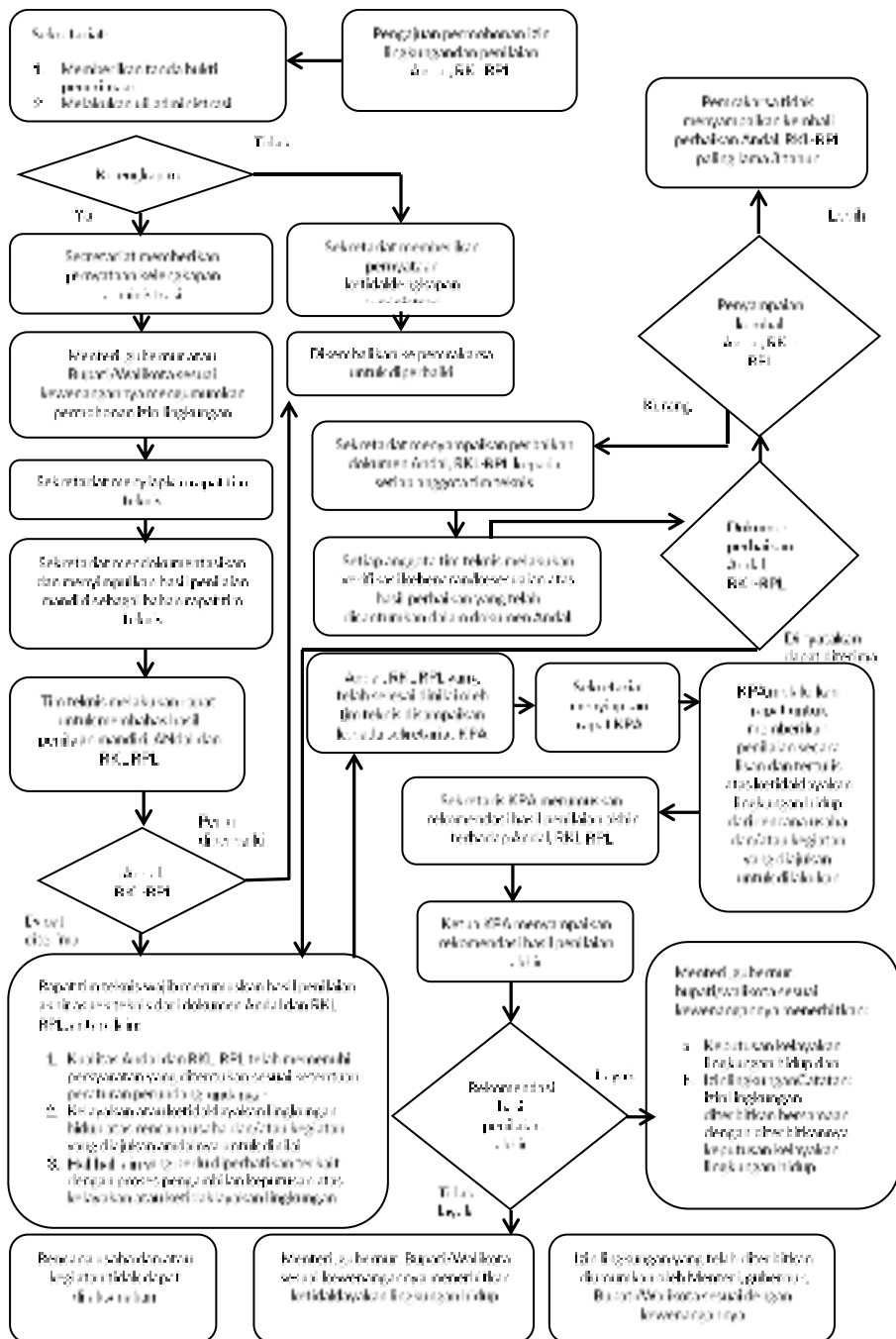
⁹ Pelaksanaan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup merupakan mandat UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

dan/atau kegiatan wajib AMDAL atau UKL-UPL dalam rangka PPLH sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan tertentu.

Izin lingkungan diatur secara eksplisit dengan Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Sementara itu, operasionalisasi pemberian izin lokasi diatur dengan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 8 Tahun 2013 tentang Tata Laksana Penilaian dan Pemeriksaan Dokumen Lingkungan Hidup serta Penerbitan Izin Lingkungan. Berikut bagan alir mekanisme dan tata cara pengajuan dan penilaian dokumen lingkungan hidup serta penerbitan izin lingkungan disajikan dalam Gambar 3.2 dan 3.3.



Gambar 3.2 Bagan Penyusunan Kerangka Acuan



Gambar 3.3 Mekanisme izin lingkungan dan penilaian dokumen

3.1.3 Penetapan Pelepasan Kawasan Hutan

Pembangunan perkebunan sawit dapat dilakukan pada lahan/wilayah yang diklaim sebagai "kawasan hutan". Hal ini merupakan perwujudan fasilitasi sektor kehutanan dalam rangka mendukung kebutuhan pembangunan di luar kegiatan kehutanan. Mekanismenya dapat ditempuh dengan perubahan peruntukan kawasan hutan (pelepasan kawasan hutan) yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 tentang Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan¹⁰. Sementara itu, operasionalisasi pelepasan kawasan hutan diatur dengan Peraturan Menteri LHK No. 51 Tahun 2016¹¹. Berikut pokok pengaturan pelepasan kawasan hutan disajikan pada Tabel 3.2.

Tabel 3.2 Pokok pengaturan pelepasan kawasan hutan (Permen LHK No. 51 Tahun 2016)

No	Pokok pengaturan	Uraian
1	Pengertian pelepasan kawasan hutan	<ul style="list-style-type: none"> ○Pelepasan kawasan hutan adalah perubahan peruntukan kawasan hutan yang dapat dikonversi (HPK) menjadi bukan kawasan hutan. Perubahan peruntukan kawasan hutan adalah perubahan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan. ○Keputusan pelepasan HPK adalah keputusan yang diterbitkan oleh Menteri bagi pembangunan di luar kehutanan.
2	Objek pelepasan kawasan hutan	<ul style="list-style-type: none"> ○Pelepasan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan pada HPK. Pembangunan di luar kehutanan salah satunya adalah perkebunan. ○HPK adalah kawasan hutan produksi yang tidak produktif dan produktif yang secara ruang dapat dicadangkan untuk pembangunan di luar kegiatan kehutanan atau dapat dijadikan lahan pengganti tukar menukar kawasan hutan. ○HPK yang tidak produktif adalah HPK yang penutupan lahannya didominasi lahan tidak berhutan antara lain semak belukar, lahan kosong, dan kebun campur. ○HPK harus memenuhi kriteria, yang mencakup a) fungsi HPK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; b) tidak dibebani izin penggunaan kawasan hutan, izin pemanfaatan hutan dan/atau perizinan lainnya dari Menteri; c) tidak produktif, kecuali pada provinsi yang sudah tidak tersedia lagi kawasan HPK yang tidak produktif; d) berada pada provinsi yang luas kawasan hutannya di atas 30%.

¹⁰Regulasi ini merupakan pengganti PP No. 10 Tahun 2010 jo PP No. 60 Tahun 2012.

¹¹Ruang lingkup peraturan ini meliputi ketentuan umum, tata cara permohonan, tata cara penyelesaian permohonan, dispensasi, monitoring dan evaluasi, pemanfaatan kayu dan sanksi.

3	Batas luas maksimal	<p>o Luas kawasan HPK yang dilepaskan untuk kepentingan pembangunan perkebunan di setiap wilayah provinsi paling banyak 60.000 hektar untuk satu perusahaan atau grup perusahaan, dengan ketentuan diberikan secara bertahap dengan luas paling banyak 20.000 hektar, dan proses pelepasan berikutnya dilaksanakan setelah dilakukan evaluasi pemanfaatan kawasan HPK yang telah dilepaskan sebelumnya.</p>
4	Prinsip pelepasan kawasan hutan secara bertahap	<p>o Proses pelepasan yang bertahap mewajibkan adanya evaluasi pemanfaatan kawasan HPK yang telah dilepaskan sebelumnya. Evaluasi dilakukan oleh Kepala Dinas Kehutanan Provinsi yang hasilnya memuat pertimbangan layak tidaknya pemberian pelepasan berikutnya.</p> <p>o Unsur-unsur yang dievaluasi antara lain: a) realisasi pemenuhan kewajiban penyediaan kebun masyarakat seluas 20% dari total kawasan hutan yang dilepaskan dan dapat diusahakan oleh perusahaan perkebunan; b) realisasi pembangunan kebun minimal 50% dari luasan areal yang dilepaskan sebelumnya dan dapat diusahakan oleh perusahaan perkebunan; c) sertifikasi HGU pada lokasi pelepasan sebelumnya; d) kesesuaian dengan rencana pola ruang dalam rencana tata ruang wilayah.</p> <p>o Kawasan HPK yang akan dilepaskan untuk kepentingan pembangunan perkebunan, diatur pelepasannya dengan komposisi 80% untuk perusahaan perkebunan, dan 20% untuk kebun masyarakat dari total luas kawasan HPK yang dilepaskan dan dapat diusahakan oleh perusahaan perkebunan. Perusahaan perkebunan yang menerima 80% dari kawasan HPK yang dilepaskan, diwajibkan melakukan kemitraan pembangunan kebun masyarakat dan disetujui oleh Bupati/Walikota atau Gubernur.</p> <p>o Pelepasan kawasan HPK yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis ditetapkan setelah mendapat persetujuan dari DPR RI.</p>
5	Tata cara permohonan	<p>o Pelepasan kawasan HPK dilakukan berdasarkan permohonan yang dapat diajukan antara lain oleh Menteri atau pejabat setingkat Menteri; Gubernur; Bupati/Walikota; pimpinan badan usaha/badan hukum (milik negara, milik daerah, milik swasta, dan koperasi); atau perseorangan, kelompok orang, dan/atau masyarakat.</p> <p>o Permohonan pelepasan kawasan HPK harus memenuhi syarat administrasi dan teknis.</p> <p>o Persyaratan administrasi meliputi antara lain, a) surat permohonan yang dihampiri dengan peta kawasan hutan yang dimohon; b) izin lokasi dari gubernur atau Bupati/Walikota; c) pertimbangan gubernur yang memuat dukungan/penolakan; d) pernyataan dalam bentuk Akta Notaris. Akta notaris memuat antara lain, a) kesanggupan untuk memenuhi semua kewajiban dan kesanggupan menanggung seluruh biaya sehubungan dengan proses pelepasan kawasan hutan; b) semua dokumen yang dilampirkan dalam permohonan adalah sah; c) tidak</p>

melakukan kegiatan di lapangan sebelum ada izin dari Menteri; d) belum melebihi batas maksimal luas; e) kesanggupan membangun kebun untuk masyarakat sekitar kawasan hutan pada kawasan hutan yang dilepaskan dengan luas paling sedikit 20% dari total kawasan hutan yang dilepaskan dan dapat diusahakan; f) lokasi pembangunan kebun untuk masyarakat merupakan bagian dari kawasan hutan yang dilepaskan.

o Persyaratan teknisnya meliputi antara lain, a) izin lingkungan; b) proposal dan rencana teknis disertai peta lokasi dengan luas kawasan hutan yang dimohon; c) laporan dan rekomendasi hasil penelitian tim terpadu.

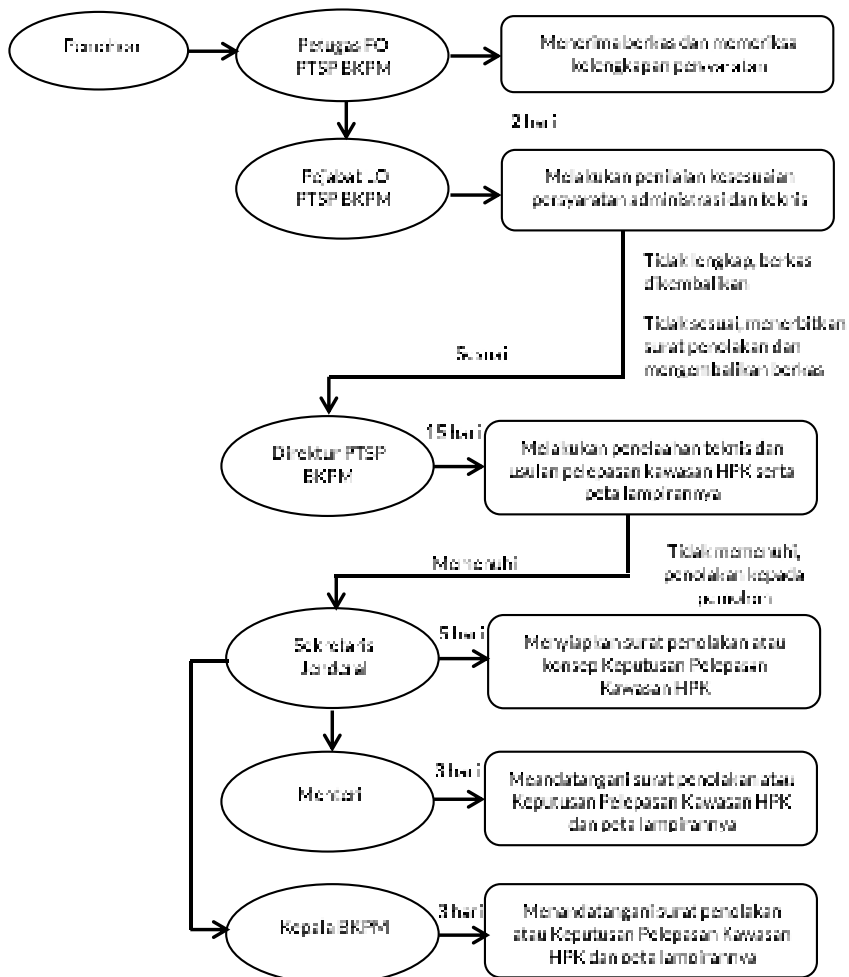
Secara khusus, keberadaan Tim Terpadu pada pemenuhan syarat teknis pelepasan kawasan HPK dibentuk oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri berdasarkan permohonan. Biaya pelaksanaan Tim Terpadu dalam rangka penelitian pelepasan kawasan HPK dibebankan kepada pemohon. Tim Terpadu dapat diketuai peneliti dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Perguruan Tinggi Negeri atau lembaga/badan yang membidangi penelitian Kementerian dengan anggota dari instansi terkait yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal. Tim Terpadu tersebut dapat merekomendasikan untuk melepaskan kawasan HPK sebagian atau seluruhnya dan/atau mengubah fungsi kawasan HPK menjadi kawasan hutan tetap. Apabila rekomendasi Tim Terpadu tidak disetujui Menteri, maka Menteri dapat menetapkan kawasan HPK yang tidak disetujui menjadi kawasan hutan tetap. Biaya pelaksanaan Tim Terpadu dalam rangka penelitian pelepasan Kawasan HPK dibebankan kepada pemohon.

Selanjutnya, Permen LHK No. 51 Tahun 2016 juga mengatur tata cara penyelesaian permohonan pelepasan kawasan HPK. Berikut alur tata cara permohonan pelepasan HPK disajikan pada **Gambar 3.4**.

Pasca penerbitan Keputusan pelepasan HPK terdapat beberapa kewajiban yang harus dipenuhi pihak pemegang keputusan pelepasan HPK (pemohon) sebagai berikut.

- o Pemegang keputusan pelepasan HPK harus menyelesaikan tata batas kawasan HPK yang dilepaskan dan disupervisi oleh Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH).
- o Pemegang keputusan pelepasan HPK wajib mengamankan kawasan HPK yang dilepaskan.
- o Pemegang keputusan pelepasan HPK tidak boleh memindahtangankan kawasan HPK yang dilepaskan kepada pihak lain.
- o Pemegang keputusan pelepasan HPK tidak boleh melakukan kegiatan di kawasan HPK yang dilepaskan kecuali kegiatan

persiapan berupa pembangunan direksi *kit*, pengukuran sarana prasarana dan pembibitan.



Gambar 3.4 Tata cara permohonan pelepasan kawasan hutan

3.1.4 Izin Usaha Perkebunan

Izin usaha perkebunan diposisikan sebagai instrumen untuk memberikan kepastian usaha bagi para pelaku usaha perkebunan. Hal ini ditujukan untuk memberikan perlindungan, pemberdayaan pelaku usaha perkebunan secara berkeadilan. Operasionalisasi pemberian pelayanan perizinan usaha perkebunan diatur dengan Peraturan

Menteri Pertanian No. 98 Tahun 2013¹². Ruang lingkup peraturan ini meliputi jenis dan perizinan usaha perkebunan, syarat dan tata cara permohonan izin, kemitraan, perubahan luas lahan, jenis tanaman, perubahan kapasitas pengelolaan, diversifikasi usaha, rekomendasi teknis, kewajiban perusahaan, pembinaan dan pengawasan, serta sanksi administrasi. Berikut penjabaran pokok penting jenis dan perizinan usaha perkebunan, serta syarat dan tata cara permohonan izin.

A. Jenis dan perizinan usaha perkebunan

Jenis usaha perkebunan terdiri atas usaha budidaya perkebunan, usaha industri pengolahan hasil perkebunan dan usaha perkebunan yang terintegrasi antara budidaya dengan industri pengolahan hasil perkebunan (**Tabel 3.3**). *Pertama*, usaha budidaya tanaman perkebunan dengan luas kurang dari 25 hektar dilakukan pendaftaran oleh bupati/walikota. Pendaftaran meliputi keterangan pemilik dan data kebun, data identitas dan domisili pemilik, pengelola kebun, lokasi kebun, status kepemilikan tanah, luas areal, jenis tanaman, produksi, asal benih, jumlah pohon, pola tanam, jenis pupuk, mitra pengolahan, jenis/tipe tanah, dan tahun tanam. Setelah itu, usaha budidaya tanaman perkebunan yang terdaftar diberikan STD-B dan berlaku selama usaha masih dilaksanakan. Sementara itu, usaha budidaya tanaman perkebunan dengan luasan kebun sama dan lebih dari 25 hektar wajib memiliki IUP-B. Batasan luasan IUP-B untuk perusahaan atau kelompok (grup) perusahaan perkebunan diberikan dengan batas paling luas berdasarkan jenis tanaman.

Tabel 3.3 Jenis dan kriteria usaha perkebunan

No	Jenis Usaha	Kriteria
1	Usaha budidaya tanaman perkebunan	<ul style="list-style-type: none"> ○ Usaha budidaya dengan luas lahan ≤ 25 ha mendapatkan STD-B. ○ Usaha budidaya dengan luas lahan ≥ 25 ha wajib memiliki IUP-B. ○ Usaha budidaya dengan luas lahan ≥ 250 ha wajib membangun kebun masyarakat sebesar 20% dari luas areal.
2	Usaha perkebunan terintegrasi (budidaya dengan industri pengolahan)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Usaha budidaya perkebunan (sawit) dengan luas ≥ 1000 ha wajib terintegrasi dengan industri pengelolaan dan memiliki IUP, serta membangun kebun masyarakat sebesar 20% dari luas areal.
3	Usaha industri pengolahan hasil	<ul style="list-style-type: none"> ○ Usaha industri pengelolaan dengan kapasitas produksi ≤ 5 ton TBS/jam mendapatkan STDP-P. ○ Usaha industri pengelolaan dengan kapasitas produksi ≥ 5 ton TBS/jam wajib memiliki IUP-P, mendapatkan minimal pasokan 20% dari kebun sendiri dan bermitra dengan kebun masyarakat.

¹²Aturan ini merupakan pengganti Peraturan Menteri Pertanian No. 26 Tahun 2007.

-
- o Usaha industri pengelolaan tanpa kebun harus mendapatkan pernyataan ketidakterersediaan lahan dari dinas perkebunan dan memiliki IUP-P, serta wajib bekerjasama dengan koperasi pekebun.
-

Kedua, usaha industri pengolahan hasil perkebunan dengan kapasitas kurang dari 5 ton TBS per jam dilakukan pendaftaran oleh Bupati/Walikota. Pendaftaran berisi data identitas dan domisili pemilik, lokasi, kapasitas produksi, jenis bahan baku, sumber bahan baku, jenis produksi, dan tujuan pasar. Setelah itu, unit usaha terdaftar dapat diberikan STD-P yang berlaku selama usaha industri pengolahan hasil perkebunan masih dilaksanakan. Sementara itu, usaha industri pengolahan hasil perkebunan dengan kapasitas sama dan lebih dari 5 ton TBS per jam wajib memiliki IUP-P. Usaha industri ini harus memenuhi penyediaan bahan baku paling rendah 20 persen berasal dari kebun sendiri dan kekurangannya wajib dipenuhi dari kebun masyarakat/perusahaan perkebunan lain melalui kemitraan pengolahan berkelanjutan.

Selanjutnya, apabila dalam suatu wilayah perkebunan swadaya masyarakat belum ada usaha industri pengolahan hasil perkebunan dan lahan untuk penyediaan paling rendah 20 persen bahan baku dari kebun sendiri tidak tersedia, maka dapat didirikan usaha industri pengolahan hasil perkebunan oleh perusahaan. Jenis usaha industri ini wajib memiliki IUP-P disertai pernyataan ketidakterersediaan lahan dari dinas yang membidangi perkebunan setempat dan melakukan kerjasama dengan koperasi pekebun di sekitar wilayah pabrik. Setelah itu, perusahaan wajib melakukan penjualan saham kepada koperasi pekebun setempat paling rendah 5 persen pada tahun ke lima dan secara bertahap menjadi paling rendah 30 persen pada tahun ke lima belas.

Ketiga, usaha budidaya tanaman kelapa sawit dengan luasan lebih dan sama dengan 1.000 hektar wajib terintegrasi dalam hubungan dengan usaha industri pengolahan hasil perkebunan dan memiliki IUP. Untuk satu perusahaan atau kelompok (grup) perusahaan perkebunan, batasan luasan IUP dengan jenis tanaman sawit adalah 100.000 hektar. Batasan luas ini tidak berlaku untuk BUMN, BUMD, Koperasi, dan perusahaan perkebunan dengan status perseroan terbuka (*go public*) yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh masyarakat.

Secara khusus, IUP-B atau IUP dengan luasan lebih dan sama dengan 250 hektar wajib memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar dengan luasan paling kurang 20 persen dari luas areal IUP-B atau IUP. Kebun masyarakat yang difasilitasi pembangunannya harus berada di luar areal IUP-B atau IUP. Kewajiban memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar mempertimbangkan antara lain; a)

ketersediaan lahan; (b) jumlah keluarga masyarakat sekitar yang layak sebagai peserta dengan ciri masyarakat yang lahannya digunakan untuk pengembangan perkebunan dan berpenghasilan rendah, bertempat tinggal di sekitar lokasi IUP-B atau IUP, dan sanggup melakukan pengelolaan kebun; c) kesepakatan antara perusahaan perkebunan dengan masyarakat sekitar dan diketahui Kepala Dinas Provinsi atau Kabupaten/Kota yang membidangi perkebunan sesuai kewenangannya. Kewajiban memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar tidak diberlakukan terhadap badan hukum yang berbentuk koperasi.

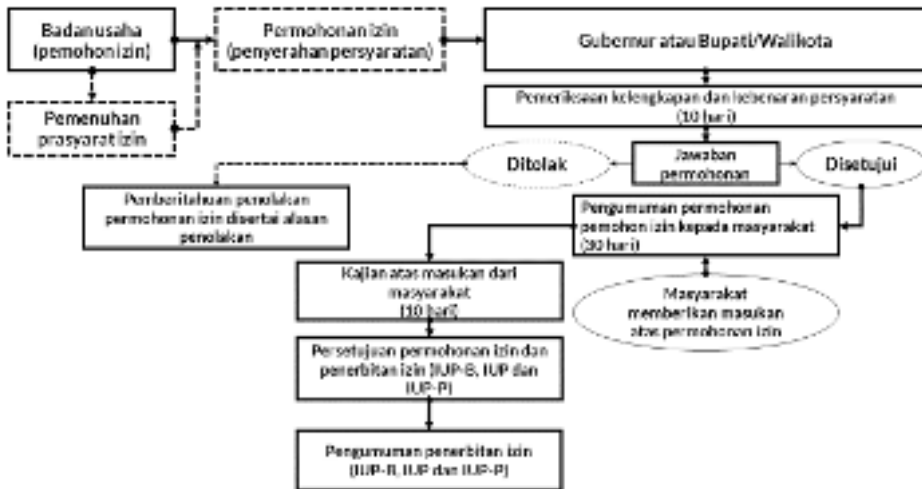
B. Syarat dan Tata Cara Permohonan Izin Usaha Perkebunan

Setiap perusahaan yang akan mengajukan IUP-B, IUP-P dan IUP harus terlebih dahulu memenuhi berbagai persyaratan. Di samping itu, perusahaan harus mengikuti prosedur tata cara permohonan izin. Berikut daftar persyaratan untuk setiap jenis izin usaha perkebunan disajikan pada **Tabel 3.4**, sedangkan alur proses permohonan izin disajikan pada **Gambar 3.5**.

Tabel 3.4 Persyaratan IUP-B, IUP, dan IUP-P

No	Persyaratan	IUP-B	IUP	IUP-P
1	Profil Perusahaan	√	√	√
2	Nomor pokok wajib pajak (NPWP)	√	√	√
3	Surat izin tempat usaha	√	√	√
4	Rekomendasi kesesuaian dengan perencanaan pembangunan perkebunan kabupaten/kota dari bupati/walikota yang diterbitkan gubernur	√	√	√
5	Rekomendasi kesesuaian dengan perencanaan pembangunan perkebunan kabupaten/kota dari bupati/walikota yang diterbitkan gubernur	√	√	√
6	Izin lokasi	√	√	√
7	Pertimbangan teknis ketersediaan lahan dari dinas yang membidangi kehutanan, apabila areal yang diminta berasal dari kawasan hutan	√	√	-
8	Rencana kerja pembangunan kebun termasuk rencana fasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar, rencana tempat produksi akan diolah	√	-	-
9	Pernyataan kesanggupan dalam memiliki SDM, sarana, prasarana, sistem untuk mengendalikan organisme pengganggu tanaman (OPT) dan pembukaan lahan tanpa bakar serta pengendalian kebakaran, memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat, serta kemitraan	√	√	-
10	Surat pernyataan dari pemohon bahwa status perusahaan perkebunan belum menguasai lahan melebihi batas yang tercantum dalam peraturan	√	√	-
11	Jaminan pasokan bahan baku	-	√	√
12	Rencana kerja pembangunan industri pengolahan hasil perkebunan	-	-	√

13	Rencana kerja pembangunan kebun dan unit pengolahan hasil perkebunan termasuk rencana fasilitasi pembangunan kebun untuk masyarakat sekitar	-	✓	-
14	Izin lingkungan	✓	✓	✓
15	Pernyataan kesediaan untuk melakukan kemitraan	✓	✓	✓



Gambar 3.5 Tata cara permohonan IUP (IUP-B dan IUP-P)

3.1.5 Penetapan Hak Guna Usaha

Landasan berbagai hak atas permukaan bumi (tanah) diatur dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960. Pengaturan tersebut didasarkan hak menguasai negara (HMN) yang termuat dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Salah satu hak-hak atas permukaan bumi (tanah) adalah hak guna usaha (HGU). HGU termasuk kategori hak pakai dan tidak mengandung unsur psikologis-emosional seperti halnya hak milik, serta tidak dikenal dalam perangkat hak-hak atas tanah menurut hukum adat (Harsono 2008). Ringkasnya, relasi antara pemegang HGU dan tanah bersifat lugas dan hanya sekedar peruntukan yang berkaitan dengan suatu kebutuhan tertentu. Kebutuhan tersebut terdiri atas perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Walaupun demikian, HGU berbeda dengan hak *erpacht* pada masa kolonial (hukum tanah kolonial). Inti perbedaannya adalah HGU tidak didasarkan pada konsepsi individualistik dan tanah tetap memiliki fungsi sosial.

HGU memuat beberapa kandungan pokok sebagai berikut. *Pertama*, pihak yang dapat menguasai HGU (subjek HGU) terdiri atas warga negara Indonesia (WNI) dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Hal ini

menggambarkan bahwa individu warga negara asing (WNA) dan badan hukum asing tidak dapat menguasai HGU secara langsung. Akan tetapi, WNA dan badan hukum asing dapat memperoleh manfaat HGU dengan instrumen penanaman modal melalui perusahaan patungan (badan hukum Indonesia).

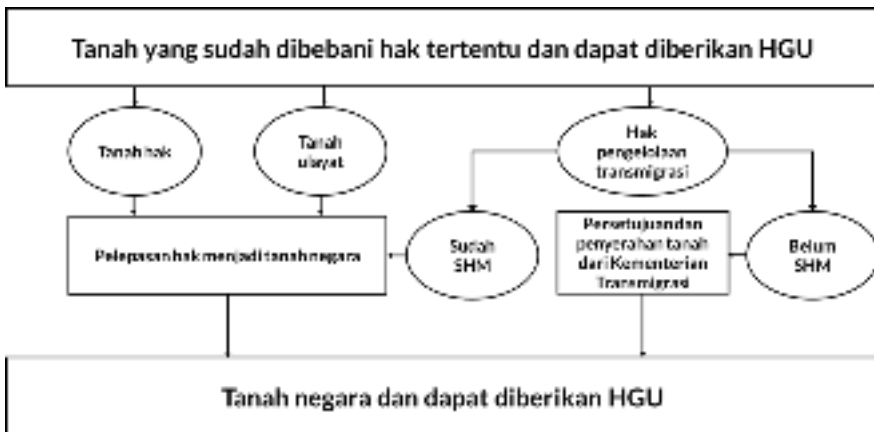
Kedua, tanah yang dapat diberikan dengan HGU (objek HGU) adalah, tanah negara dan tanah yang sudah dibebani hak tertentu. Tanah negara melingkupi kawasan hutan negara dan bukan kawasan hutan, baik yang dikuasai langsung oleh negara maupun dalam penguasaan (hak) pihak lain. Karena itu, perolehan tanah negara yang dikuasai pihak lain terlebih dahulu harus menempuh mekanisme pemberian ganti rugi terhadap pihak yang bersangkutan. Secara khusus, perolehan tanah dari kawasan hutan negara harus melalui mekanisme pelepasan kawasan hutan atau dikeluarkan dari statusnya sebagai kawasan hutan. Berikut gambaran detail tanah negara yang dapat diberikan HGU dan prasyarat perolehannya disajikan pada **Gambar 3. 6**.



Gambar 3.6 Tanah negara yang dapat diberikan HGU

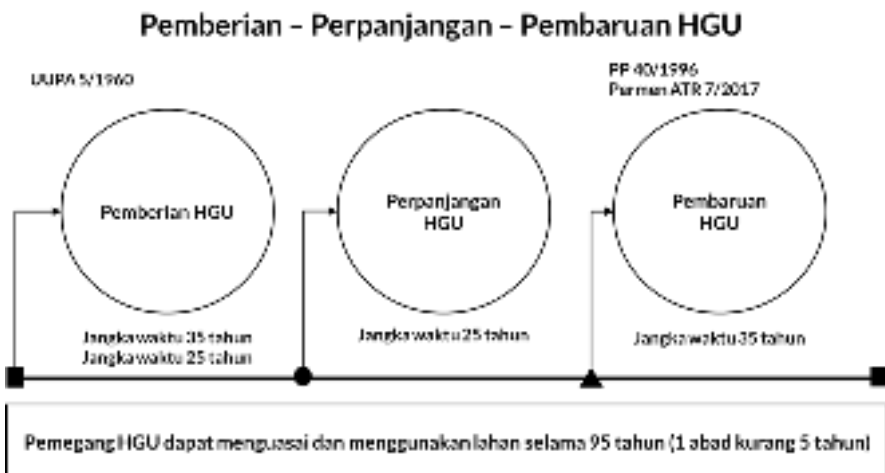
Tanah yang sudah dibebani hak tertentu dan dapat diberikan HGU terdiri atas tanah hak, tanah ulayat, dan hak pengelolaan transmigrasi. Karena itu, pemberian HGU pada tanah-tanah tersebut harus dilaksanakan melalui pelepasan hak dan dijadikan tanah negara terlebih dahulu. Secara khusus, pelepasan hak pada lahan transmigrasi dikhususkan bagi tanah yang telah diterbitkan sertifikat hak milik (SHM). Sementara itu, tanah yang belum diterbitkan SHM harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dan penyerahan dari kementerian yang menyelenggarakan urusan transmigrasi. Berikut gambaran detail tanah

yang sudah dibebani hak tertentu dan dapat diberikan HGU, serta prasyarat perolehannya disajikan pada **Gambar 3.7**.



Gambar 3.7 Tanah yang dibebani hak dan dapat diberikan HGU

Ketiga, jangka waktu HGU memberikan pengertian bahwa hak pakai atas tanah berlaku terbatas. Detail pemberian, perpanjangan dan pembaruan HGU disajikan pada **Gambar 3.8**.

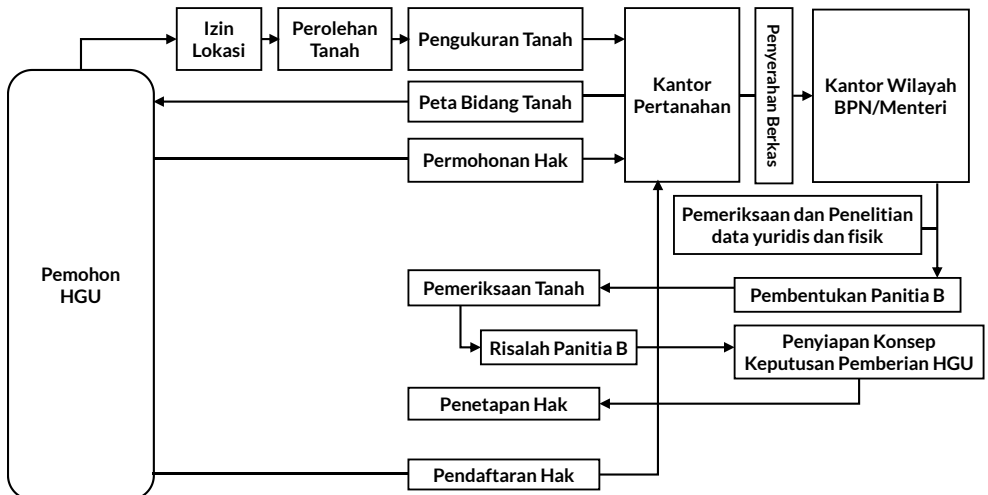


Gambar 3.8 Jangka waktu HGU (pemberian, perpanjangan, pembaruan) HGU

Pemberian jangka waktu HGU selama 35 tahun mempertimbangkan jenis pengusahaan tanaman tertentu (sawit). Sementara itu, perpanjangan HGU pada tanah yang sama dapat diberikan selama jangka waktu 25 tahun. Permohonan perpanjangan HGU tersebut harus

diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu pemberian HGU. Secara khusus, UUPA No. 5 Tahun 1960 tidak mengatur pembaruan HGU pada tanah yang sama. Pengaturan pembaruan termuat dalam PP No. 40 Tahun 1996 dan Permen ATR No. 7 Tahun 2017 dengan jangka waktu selama 35 tahun. Dengan demikian, HGU dapat mencapai jangka waktu selama 95 tahun.

Keempat, HGU terjadi karena penetapan Pemerintah. PP No. 40 Tahun 1996 mengamanahkan bahwa tata cara dan permohonan pemberian HGU diatur dengan Keputusan Presiden. Akan tetapi, keputusan presiden tersebut tidak ada. Regulasi yang tersedia sebatas pengaturan dan tata cara penetapan HGU melalui Permen ATR No. 7



Gambar 3.9 Tata cara pemberian HGU

Tahun 2017. Berikut skema tata cara penetapan HGU disajikan pada Gambar 3.9.

3.2 Praktik Perizinan Perkebunan Sawit

3.2.1 Praktik Perizinan PKS di Provinsi Riau dan Kalimantan Barat

Rezim perizinan (lisensi) diberlakukan pemerintah sebagai instrumen untuk memastikan pemanfaatan lahan (sumberdaya alam) berjalan baik, berkeadilan dan berkelanjutan. Kewenangan pemerintah tersebut didasarkan intepretasi penguasaan tanah oleh Negara. Karena itu, setiap orang (individu) maupun badan hukum diharuskan memperoleh izin terlebih dahulu sebelum menggunakan

tanah untuk jenis usaha tertentu dan pada skala tertentu. Hal ini dilakukan sebagai perwujudan tertib administrasi, pengaturan hak dan kewajiban pelaku usaha (pemohon izin) dalam penggunaan lahan (objek bidang tanah).

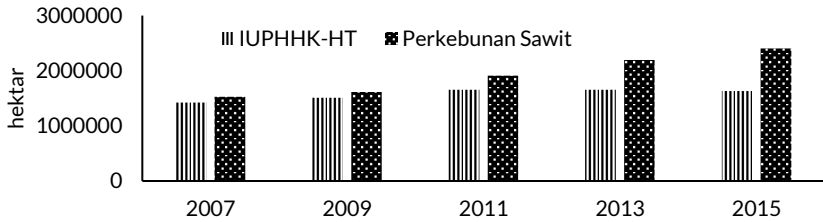
Penggunaan lahan untuk perkebunan sawit memuat aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan. Karena itu, perizinan perkebunan sawit terdiri atas berbagai jenis izin (izin prinsip, izin lokasi dan izin lingkungan) yang bersifat hierarki dan dijadikan prasyarat pelaksanaan kegiatan usaha. Secara khusus, apabila alokasi rencana penggunaan lahan berada di wilayah yang "diklaim sebagai kawasan hutan", pelaku usaha harus menempuh prosedur pelepasan kawasan hutan (perubahan peruntukan kawasan hutan) sebelum pengajuan izin usaha perkebunan (IUP). Selanjutnya, pelaku usaha diharuskan untuk memperoleh hak guna usaha (HGU) sebagai legitimasi atas hak/perolehan lahan yang akan digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan.

Panjangnya proses perizinan perkebunan sawit berimplikasi terhadap banyaknya pemenuhan prasyarat bagi pemohon izin. Di samping itu, pemohon izin harus berhubungan dengan berbagai instansi/birokrasi pemerintah. Situasi tersebut tidak sepenuhnya berjalan lancar dan seringkali menemui berbagai hambatan. Hal ini mengindikasikan adanya persoalan dalam praktik perizinan perkebunan sawit. Persoalan tersebut dapat disebabkan peraturan yang buruk, sehingga turut mendorong perilaku korup dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik di level pusat maupun daerah seperti di Provinsi Riau dan Kalimantan Barat.

a. Provinsi Riau

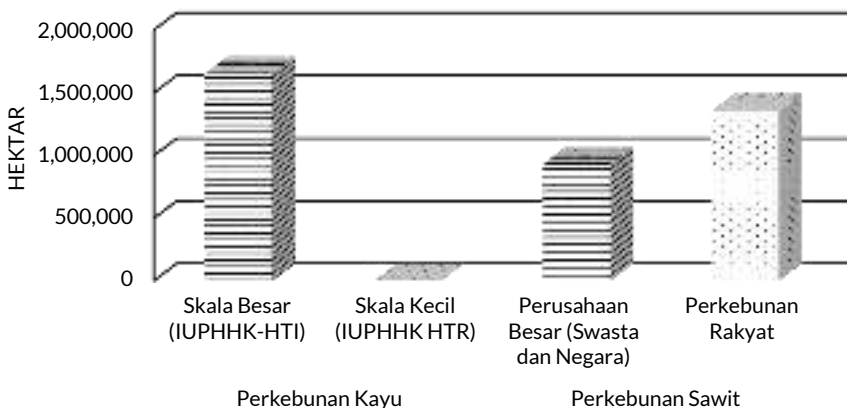
Sejak masa kolonial, wilayah pantai timur Sumatera telah dijadikan situs sasaran investasi perkebunan skala besar untuk berbagai komoditas (tembakau, teh, karet dan sawit). Karena itu, Stoler (1985) menyebutnya *Sumatra's plantations belt*. Walaupun demikian, perkembangan perkebunan pada setiap provinsi di pantai timur Sumatera mengalami tahapan yang berbeda. Pasca periode 1980-an, signifikansi perkembangan perkebunan skala besar terjadi di Provinsi Riau. Hal tersebut didorong kebijakan pengembangan perkebunan kayu besar (*timber estate*) dan turut diikuti pengembangan perkebunan sawit¹³.

¹³ Perkebunan kayu (*timber estate*) skala besar dijalankan dengan mekanisme Hak Pengelolaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) dan dirubah dengan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Tanaman (IUPHHK-HT). Di awal pengembangannya, *timber estate* mengalami kemandegan dan puncak perkembangannya terjadi pada periode tahun 2000-an (Sudarmalik 2009).



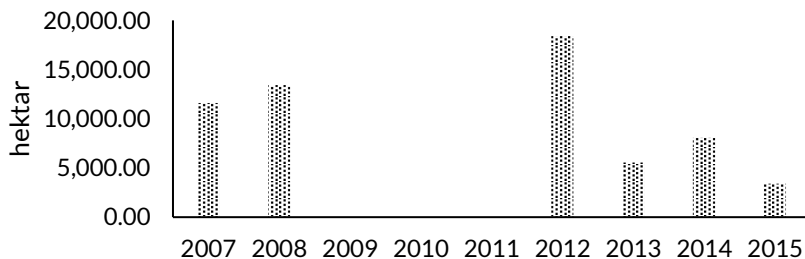
Gambar 3.10 Perkembangan IUPHHK-HT dan perkebunan sawit periode 2007-2015

Pada tahun 2015, pemanfaatan ruang untuk perkebunan sawit (PR, PBN dan PBS) dan perkebunan kayu skala besar (*timber estate*) seluas 4.007.642 hektar, atau mencapai 45 persen dari luas daratan Provinsi Riau (8.915.016 hektar). Pemanfaatan ruang untuk perkebunan sawit (2.400.876 ha) lebih besar daripada perkebunan kayu (1.606.766 ha). Walaupun demikian, perkebunan sawit terdistribusi pada tiga pelaku usaha, yaitu perkebunan besar swasta (PBS), perkebunan besar negara (PBN) dan perkebunan rakyat (PR). Sementara itu, perkebunan kayu skala kecil dijalankan dengan skema IUPHHK-HTR yang sampai tahun 2014 hanya terdapat seluas 2.792 hektar. Hal ini mengindikasikan bahwa ketimpangan distribusi penguasaan lahan antara skala besar dan skala kecil pada perkebunan kayu relatif lebih tinggi dari ketimpangan distribusi penguasaan lahan antara skala besar dan skala kecil pada perkebunan sawit (**Gambar 3.11**).



Gambar 3.11 Perbandingan distribusi penguasaan lahan antara perkebunan kayu dan sawit

Alokasi lahan untuk pengembangan perkebunan sawit skala besar sebagiannya berasal dari wilayah yang “diklaim sebagai kawasan hutan”. Hal ini menandakan terjadinya perubahan pola ruang dari pemanfaatan budidaya kehutanan menjadi budidaya perkebunan. Secara formal, perubahan ruang tersebut ditempuh dengan mekanisme pelepasan kawasan hutan (perubahan peruntukan). Berikut perkembangan pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan di Provinsi Riau selama periode 2007-2015 disajikan pada **Gambar 3.12**.



Gambar 3.12 Perkembangan pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan periode 2007-2015

Walaupun demikian, praktik pembangunan perkebunan sawit di Provinsi Riau terindikasi bermasalah dengan “kawasan hutan”. Pansus Monev Perizinan DPRD Provinsi Riau (2016) melaporkan bahwa sebanyak 272 unit perusahaan di kawasan hutan belum memiliki surat keputusan penetapan pelepasan kawasan hutan (**Tabel 3.5**). Sementara itu, hasil analisis spasial Dirjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan KLHK (2016) menunjukkan bahwa terdapat sejumlah 138 unit izin usaha perkebunan (IUP) berada di semua fungsi hutan (**Tabel 3.6**).

Tabel 3.5 Indikasi persoalan perkebunan sawit dengan kawasan hutan¹⁴

No	Perusahaan	Total (unit)	Persoalan dengan pelepasan KH (unit)
1	Perkebunan non-PKS	288	237
2	Perkebunan terintegrasi dengan PKS	104	22
3	Pabrik PKS non-kebun	121	13
Jumlah		513	272

¹⁴ Unit sampling yang ditelaah secara detail oleh Pansus adalah 72 perusahaan perkebunan yang terintegrasi dengan PKS dan 13 PKS non-kebun. Uji fakta lapangan dilakukan terhadap 11 unit perusahaan (perkebunan yang terintegrasi dengan PKS dan PKS non-kebun). Informasi lainnya diolah dari overlay peta kawasan hutan dan perizinan perkebunan, serta rapat dengar pendapat dengan 202 unit perusahaan. Secara khusus, PKS-non kebun yang mempunyai persoalan dengan kawasan hutan adalah kebun-kebun yang berada di sekitar PKS dengan radius 10 km.

Temuan Pansus DPRD Provinsi Riau dan Dirjen PKTL KLHK menunjukkan adanya dua tipologi persoalan perkebunan sawit dengan "kawasan hutan". *Pertama*, izin usaha perkebunan (IUP) berada di wilayah HPK dan belum menempuh prosedur pelepasan kawasan hutan. *Kedua*, izin usaha perkebunan (IUP) tidak sesuai dengan peruntukan pemanfaatan ruang (berada di kawasan hutan dengan status fungsi HK, HL, HPT dan HP).

Tabel 3.6 Indikasi IUP berada di kawasan hutan¹⁵

No	Tipologi Indikasi Persoalan	Total luas (ha)	Lokasi (unit)
1	IUP berada dalam HPK dan belum pelepasan kawasan hutan	275.472	125
2	IUP berada dalam kawasan hutan non-HPK		
	IUP berada dalam HP	90.753	
	IUP berada dalam HPT	50.423	
	IUP berada dalam HL	12.108	
	IUP berada dalam HK (KSA dan KPA)	2.918	
	Sub total IUP berada dalam kawasan hutan non-HPK	156.202	13
Jumlah (1+2)		431.674	138

Persoalan lainnya adalah para pelaku usaha perkebunan sawit belum melengkapi berbagai perizinan dan penetapan HGU (Tabel 3.7). Sementara itu, para petani sawit (pemilik kebun) yang tidak dikenakan wajib izin (perkebunan rakyat) menghadapi masalah ketidakpastian hak atas lahan (tenurial). Di sisi lain, terdapat petani sawit (pemilik kebun) yang melebihi luasan 25 hektar, tetapi tidak memiliki IUP-B. Walaupun demikian, produksi TBS petani (pemilik kebun) tersebut tetap diterima oleh beberapa PKS untuk pemenuhan kebutuhan produksi.

Tabel 3.7 Hasil monitoring perizinan perkebunan dan hak guna usaha (HGU)

No	Jumlah Perusahaan (unit)	Jenis Perizinan dan HGU	Bermasalah (unit)	%
1	403	Izin Lokasi	211	52,1
2	403	IUP-B dan IUP	190	47,0
3	403	HGU	256	63,5

Indikasi persoalan perizinan perkebunan turut dikuatkan hasil *field study* dan proses diskusi kelompok terfokus (FGD) bersama beberapa lembaga swadaya masyarakat (LSM) mitra Setapak di Provinsi Riau. Secara khusus, contoh kasus perizinan perkebunan sawit

¹⁵Analisis spasial masih bersifat indikatif dan belum menggunakan peta dasar (acuan) yang sama (peta menggunakan skala yang berbeda-beda). Perlu pengecekan lapangan atau pembuktian dengan citra resolusi tinggi karena dimungkinkan overlap di peta tetapi sebenarnya tidak overlap di lapangan serta perlu Peta lampiran SK IUP untuk verifikasi data shp.

yang berada di kawasan hutan (HPT) terjadi di Desa Sotol, Kecamatan Langgam, Kabupaten Pelalawan. Di samping itu, terdapat juga perizinan perkebunan sawit tumpang tindih dengan lahan masyarakat dan izin pemanfaatan lainnya (**Lampiran 1**).

b. Provinsi Kalimantan Barat

Pulau Kalimantan (Borneo), khususnya Provinsi Kalimantan Barat telah lama dijadikan wilayah sasaran investasi usaha berbasis lahan (kehutanan dan perkebunan). Provinsi Kalimantan Barat juga dijadikan wilayah sasaran investasi bahan mineral yang terkandung di bawah lahan (pertambangan). Dengan memperhatikan perkembangan kebijakan sumber daya alam nasional dan daerah, tonggak kunci perkembangan investasi usaha berbasis lahan di Kalimantan Barat dapat dibedakan ke dalam dua rezim investasi.

Pertama, rezim investasi usaha berbasis lahan didominasi pada sektor kehutanan (rezim kehutanan). Kuatnya posisi rezim ini dilandasi kondisi historis "klaim kawasan hutan" (**Tabel 3.8**). Pada posisi awal "klaim kawasan hutan" di Provinsi Kalimantan Barat seluas 9.204.375 hektar. Artinya, proporsi "klaim kawasan hutan" terhadap luas daratan Kalimantan Barat seluas 14.680.700 adalah sebesar 63 persen. Dengan klaim "kawasan hutan" tersebut, maka arahan normatif dan indikatif pola ruang di Provinsi Kalimantan Barat didominasi penggunaan lahan untuk kebutuhan kehutanan. Hal ini mencakup pola ruang dengan peruntukan

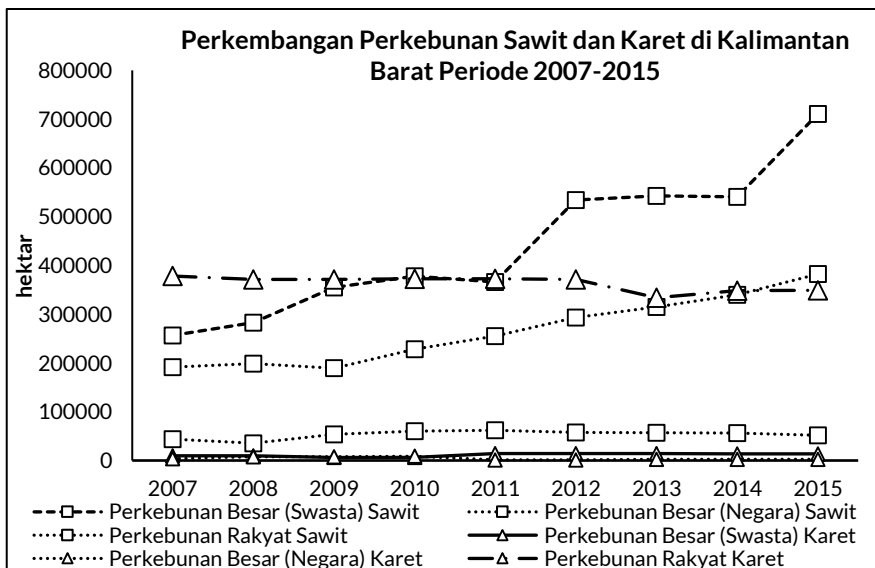
Tabel 3.8 Historis klaim kawasan hutan di Kalbar

Tahun	Arahan normatif	Muatan Substantif
1967	UU No. 1 Tahun 1967	PMA
1967	UU No. 5 Tahun 1967	Kehutanan
1968	UU No. 6 Tahun 1968	PMDN
1970	PP No. 71 Tahun 1971	HPH
1982	SK Mentan No. 757/Kpts/Um/10/1982	TGHK di Provinsi Kalbar
1990	PP No. 7 Tahun 1990	HPH TI (Sebelumnya HTI telah operasi)
1990	UU No. 5 Tahun 1990	Konservasi Sumber daya Alam
1992	UU No. 24 Tahun 1992	Penataan Ruang
1995	Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Barat Nomor 1 Tahun 1995	Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Barat
1999	UU 41/1999	Kehutanan
2000	SKMentuhutbut Nomor 259/KptsII/2000	PKHP di Provinsi Kalbar
2004	Peraturan Daerah Propinsi Kalimantan Barat Nomor 5 Tahun 2004	RTRW Kalbar
2007	UU 26/2007	Penataan Ruang
2013	SK.936 / Menthut-II/2013	Perubahan peruntukan, fungsi, dan penunjukan kawasan
2014	SK Menthut No. 733/Kpts-II/2014	perubahan peruntukan, fungsi, dan penunjukan kawasan
2014	Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2014	RTRWP Kalbar

berupa kawasan lindung dan budidaya (hutan produksi). Pada periode 1965-1989, pengaturan alokasi pemanfaatan ruang pada kawasan budidaya (hutan produksi) diarahkan terhadap pemanfaatan kayu alam (*timber extraction*). Skema pendistribusiannya diutamakan bagi para investasi usaha skala besar (swasta dan BUMN) dengan instrumen HPH (konsesi/lisensi pembalakan).

Pasca 1989, terjadi perubahan alokasi pemanfaatan ruang pada kawasan budidaya (hutan produksi). Hal tersebut ditandai dengan lahirnya kerangka arahan pemanfaatan kawasan budidaya (hutan produksi) menjadi hutan tanaman industri (perkebunan kayu). Meskipun demikian skema pendistribusiannya tidak berubah dan tetap mengutamakan investasi usaha skala besar (swasta dan BUMN) dengan instrumen HPHTI (konsesi /lisensi HTI). Areal peruntukan HTI yang diutamakan adalah wilayah *log over area* (LOA) HPH dan wilayah yang secara fisik bukan hutan tetapi diklaim sebagai kawasan hutan seperti padang rumput, rawa dan ilalang.

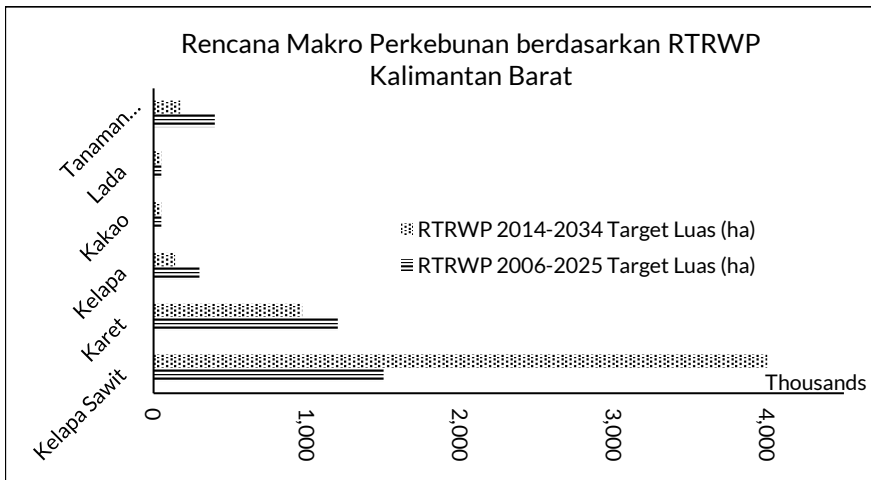
Kedua, perkembangan investasi usaha berbasis lahan pada sektor perkebunan (rezim perkebunan). Sebelum periode tahun 2000-an, sektor perkebunan didominasi komoditas tanaman karet dengan mayoritas merupakan perkebunan rakyat. Pasca tahun 2006, sektor perkebunan mengalami perubahan signifikan berkaitan dengan perluasan areal, perubahan prioritas komoditas dan struktur pelaku usaha. Secara konsisten, luas areal perkebunan sawit mengalami



Gambar 3.13 Perkembangan perkebunan sawit dan karet di Kalimantan Barat

peningkatan dengan pelaku usaha didominasi perkebunan besar (swasta). Di sisi lain, luas perkebunan karet dengan mayoritas merupakan perkebunan rakyat cenderung mengalami penurunan (Gambar 3.13).

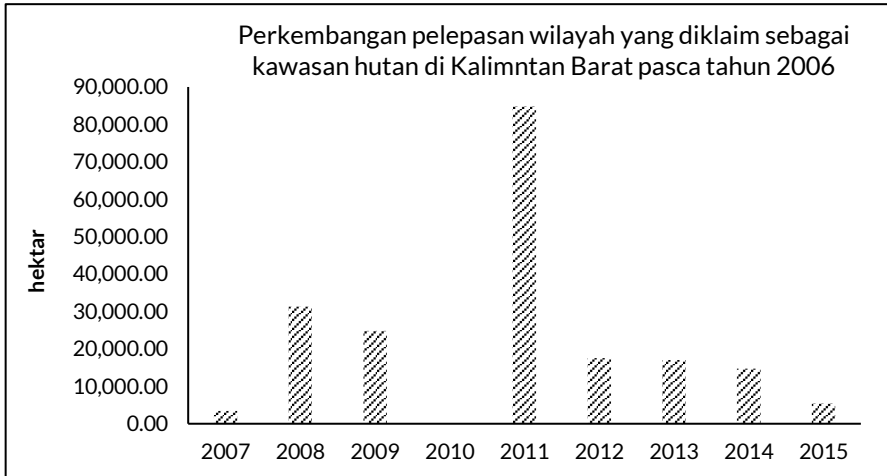
Pesatnya perkembangan perkebunan sawit dilandasi perubahan mendasar orientasi kebijakan pengelolaan sumber daya alam. Perubahan ini salah satunya dilatarbelakangi penurunan penerimaan negara dari sektor kehutanan, terutama pemanfaatan kayu alam. Karena itu, perencanaan pembangunan diarahkan terhadap pengembangan budidaya, baik kehutanan (HTI) maupun perkebunan dengan dititikberatkan pada komoditas sawit¹⁶. Hal ini termuat dalam arahan rencana makro perkebunan yang didasarkan rencana tata ruang wilayah provinsi tahun 2005-2025 dan perubahan RTRWP 2014-2034 (Gambar 3.14)



Gambar 3.14 Arahan rencana makro perkebunan di Kalimantan Barat

¹⁶ Inisiatif awal pengembangan perkebunan sawit di Kalbar mulai dirintis sejak pertengahan 1970-an. Pada periode 1980-an, praktek percobaan pembangunan sawit skala besar mulai dilaksanakan oleh perusahaan negara yaitu, PNP (sekarang PTPN). Periode 1990-an, pengembangan perkebunan sawit dilaksanakan dengan proyek PIR-Trans. Selanjutnya, Pemerintah Provinsi Kalbar mencanangkan perkebunan sawit sebagai salah satu sumber utama pendapatan daerah dimulai pada tahun 1995 (Perda No. 1 Tahun 1995 tentang RTRWP Dati I Kalbar)

Kebutuhan lahan untuk perencanaan pengembangan perkebunan berimplikasi terhadap perubahan pola ruang. Hal tersebut mencakup alokasi pemanfaatan ruang pada kawasan budidaya. Secara khusus, sasaran prioritas lahan untuk perluasan perkebunan adalah wilayah yang "diklaim sebagai kawasan hutan", terutama hutan produksi konversi (HPK). Karena itu, pelepasan HPK di Kalimantan Barat terus mengalami penambahan (**Gambar 3.15**).



Sumber: diolah dari statistik kehutanan (2008); statistik kehutanan (2013); statistik KLHK (2016); statistik planologi kehutanan 2014.

Gambar 3.15 Perkembangan pelepasan wilayah yang diklaim sebagai kawasan hutan (HPK) di Provinsi Kalimantan Barat pasca Tahun 2006 (Tahap SK Pelepasan)

Pada tahun 2014, lahan seluas 4.508.045 hektar sedang dalam proses pengajuan perizinan perkebunan sawit yaitu, informasi lahan, izin lokasi dan IUP (**Tabel 3.9**)¹⁷. Hal ini menunjukkan bahwa proses perizinan perkebunan sawit telah mencapai 84 persen dari total target luas rencana perkebunan sampai tahun 2034 (5.383.460 hektar). Sementara itu, perkebunan sawit yang telah memiliki HGU berjumlah 161 unit dengan luas total 994.982,62 hektar (**Tabel 3.10**).

¹⁷Data ini tidak mencakup lahan yang sedang dalam proses pengurusan pengajuan izin lingkungan (perkebunan wajib izin lingkungan).

Tabel 3.9 Perizinan perkebunan sawit tahun 2014

No	Kabupaten/Kota	Informasi Lahan		Izin Lokasi		IUP		Total Perizinan	
		Luas (ha)	Izin (unit)	Luas (ha)	Izin (unit)	Luas (ha)	Izin (unit)	Luas (ha)	Izin (unit)
1	Ketapang	930	4	68500	8	791955	68	861385	80
2	Sintang	17765	2	75095	7	524138	36	616998	45
3	Landak	50595	5	38051	5	478624,4	42	567270,4	52
4	Sanggau	300	1			423349,1	43	423649,1	44
5	Sekadau					352075	20	352075	20
6	Kapuas Hulu	35585,27	3	52089	4	335900	22	423574,3	29
7	Bengkayang	129921	9	42791	7	251152	24	423864	40
8	Sambas	36560	4	22103	4	227524	31	286187	39
9	Kubu Raya			28207	6	223889	23	252096	29
10	Melawi			21784	5	108584	10	130368	15
11	Kayong Utara			6000	1	88957	5	94957	6
12	Mempawah					64121	8	64121	8
13	Singkawang					11500	1	11500	1
Jumlah		71.656,27	28	354.620	47	3.881.768	333	4.508.045	408

Sumber: diolah dari Ditjenbun Provinsi Kalbar (2015)

Walaupun demikian, perkembangan perkebunan sawit di Provinsi Kalimantan Barat tidak steril dari berbagai persoalan perizinan. Indikasi persoalan perizinan perkebunan sawit di Provinsi Kalimantan Barat mencakup berbagai jenis izin sebagai berikut¹⁸:

a) Izin lokasi

Proses awal perizinan perkebunan adalah **izin lokasi**. *Pertama*, pemberian izin lokasi dapat diberikan pada lahan yang telah dibebani hak (pemilikan formal dan penguasaan efektif). Dengan kata lain, objek izin lokasi dapat berada pada lahan milik maupun lahan adat. Karena itu, pemegang izin harus terlebih dahulu melaksanakan proses penyelesaian pelepasan hak dengan pihak pemegang hak.

Pemegang izin seringkali tidak menempuh proses sesuai prosedur dan tidak terbuka. Proses pelepasan hak dilakukan dengan pendekatan struktural melalui pemerintah desa dan para tokoh masyarakat. Selanjutnya, pemegang izin melakukan negosiasi pelepasan hak dengan pemerintah desa maupun tokoh masyarakat. Ringkasnya, proses negosiasi tidak langsung dengan para individu pemegang hak. Karena itu, para pemegang hak tidak mengetahui mekanisme detail pelepasan hak. Para pemegang hak hanya mengetahui bahwa tanahnya harus diserahkan kepada pemegang izin dengan situasi ketidakjelasan ganti rugi (ganti rugi yang dianggap pemegang hak tidak sepadan).

¹⁸Indikasi persoalan praktik perizinan perkebunan dihimpun dari FGD dengan CSO Mitra Setapak Provinsi Kalimantan Barat di Pontianak tanggal 17 Januari 2018, serta *field study* di Kecamatan Sungai Melayu dan Nangan Tayap, Kabupaten Ketapang tanggal 18-21 Januari 2018.

Tabel 3.10 HGU perkebunan di Provinsi Kalimantan Barat sampai tahun 2014

No	Kabupaten/Kota	Hak Guna Usaha (HGU)	
		Luas (ha)	Perusahaan (unit)
1	Ketapang	277.362,19	30
2	Sintang	62.782,93	18
3	Landak	70.998,96	19
4	Sanggau	151.797,86	30
5	Sekadau	78.795,43	13
6	Kapuas Hulu	60.440,77	7
7	Bengkayang	73.673,27	8
8	Sambas	62.063,30	13
9	Kubu Raya	58.768,45	11
10	Melawi	39.733,01	4
11	Kayong Utara	50.404,29	4
12	Mempawah	8.162,16	4
13	Singkawang	-	-
Jumlah		994.982,62	161

Sumber: diolah dari Ditjenbun Provinsi Kalbar (2015)

Di samping itu, proses negosiasi pelepasan hak seringkali menggunakan mekanisme lokal yang cenderung manipulatif. Sebagai contohnya, pemegang izin didukung pemerintah desa dan tokoh masyarakat menempuh mekanisme *simpak-beliung*. Dalam praktik lokal, *simpak-beliung* secara substantif adalah sewa-pinjam lahan. Adanya mekanisme ganti rugi sesungguhnya bukan ditujukan untuk penjualan lahan (jual lepas), tetapi sebagai pengganti tanaman di atas lahan. Sementara itu, *simpak-beliung* dimanipulasi pemegang izin sebagai pelepasan hak. Pada akhirnya, situasi ini turut mendorong sengketa lahan antara pemegang izin dan para pemegang hak.

Situasi lainnya adalah pihak pemegang izin memanipulasi informasi kepada masyarakat. Pemegang izin lokasi menginformasikan kepada masyarakat bahwa izin lokasi telah lengkap dengan izin usaha perkebunan (IUP) dan hak guna usaha (HGU). Dengan informasi tersebut posisi masyarakat (pemegang hak) seringkali dilemahkan dalam proses negoisasi, sehingga terpaksa mengikuti mekanisme pelepasan hak yang sudah disiapkan pihak pemegang izin. Proses tersebut seringkali melibatkan pihak TNI dan Polri. Keterlibatan pihak-pihak tersebut cenderung memposisikan diri sebagai pendukung (*pro*) pemegang izin, sehingga pemegang hak tertekan secara psikologis.

Di sisi lain, Pemerintah (kabupaten dan provinsi) sebagai pemberi izin tidak mengawal proses sosialisasi dan negosiasi pelepasan hak. Pemberi izin lokasi (pemerintah kabupaten dan provinsi) juga tidak memberi informasi dan pengetahuan kepada masyarakat tentang mekanisme atau proses perizinan perkebunan. Sebaliknya, masyarakat

mendapat pengetahuan dan informasi bukan dari pemberi izin dan pemegang izin, tetapi dari organisasi masyarakat sipil. Pengaduan masyarakat terhadap tidak terbukanya proses sosialisasi dan negoisasi pelepasan hak sering tidak respon pihak pemberi izin lokasi. Respon positif justru ditunjukkan oleh pihak RSPO dengan instrumen FPIC (*free, prior and informed consent*). Meskipun demikian, tidak seluruh pemegang izin merupakan anggota RSPO. Karena itu, masyarakat sangat kesulitan melakukan pengaduan apabila perusahaan pemegang izin tidak terdaftar sebagai anggota RSPO. Hal ini menunjukkan bahwa keseluruhan praktik izin lokasi tidak memberikan proteksi kepada masyarakat, terutama para pemegang hak yang terlibat dalam negoisasi pelepasan hak dengan pemegang izin lokasi.

Kedua, pemberian izin lokasi tidak sesuai dengan ketentuan pola pemanfaatan ruang. Dalam konteks ini, izin lokasi berada pada "wilayah yang diklaim sebagai kawasan hutan" dengan status bukan hutan produksi konversi (HPK). Wilayah tersebut dapat berstatus hutan produksi terbatas (HPT) dan hutan lindung (HL). Karena itu, pemegang izin lokasi yang patuh aturan (tertib ruang) terpaksa harus mengurus perubahan fungsi hingga pelepasan kawasan hutan atau tukar menukar kawasan. Sementara itu, pemegang izin yang tidak mentaati aturan (tidak tertib ruang) tetap melanjutkan kegiatan (operasi produksi). Dengan demikian pelanggaran tata ruang oleh pemegang izin lokasi dilandasi inkonsistensi dari pemberi izin lokasi (pemerintah kabupaten dan provinsi).

Inkonsistensi lainnya ditunjukkan pihak Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK)¹⁹. Dalam konteks ini, terdapat dua situasi sebagai berikut. *Pertama*, KLHK menunjuk kembali areal penggunaan lain (APL) yang sudah dibebani izin lokasi sebagai kawasan hutan. *Kedua*, KLHK melakukan perubahan fungsi kawasan hutan pada areal HPK yang sudah dibebani izin lokasi menjadi kawasan hutan dengan fungsi hutan non HPK (HPT dan HL). Hal ini memperlihatkan KLHK tidak menghormati tata ruang daerah (kabupaten dan provinsi) dan mengakibatkan ketidakpastian bagi para pemegang izin lokasi. Karena itu, pemegang izin lokasi terjebak dalam persoalan seolah-olah melakukan pelanggaran ruang.

Di sisi lain, izin lokasi pada areal HPK dan APL dapat merupakan hak ulayat masyarakat adat. Pada areal tersebut, pemegang izin lokasi tidak dapat meneruskan kegiatan. Sementara itu, masyarakat adat juga tidak dapat memproses penetapan hak ulayat. Hal ini dikarenakan belum

¹⁹SK. 936/Menhut-II/2013 tentang perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan, perubahan fungsi kawasan hutan, dan penunjukan bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan dan SK. 733/Menhut-II/2014 tentang kawasan hutan dan konservasi perairan di Provinsi Kalimantan Barat.

tersedianya peraturan daerah (Perda) tentang penetapan hutan adat. Karena itu, pemegang izin dan masyarakat adat menghadapi ketidakpastian. Hal ini juga berpotensi menjadi sengketa antara pemegang izin lokasi dan pemegang hak ulayat.

Selain itu, izin lokasi pada areal HPK dan APL berada dalam penguasaan efektif, serta klaim masyarakat. Karena itu, pemegang izin lokasi harus terlebih dahulu menyelesaikan berbagai penguasaan efektif dan klaim masyarakat. Pada umumnya, penyelesaian tersebut ditempuh dengan mekanisme ganti rugi tegakan (GRT). Meskipun demikian, proses GRT juga berpotensi menjadi sengketa. Hal ini dikarenakan negosiasi nilai GRT antara masyarakat dan pemegang izin tidak terbuka. Di sisi lain, pemegang izin tidak berpartisipasi dan mengawasi proses negosiasi GRT.

Ketiga, izin lokasi (baru) diberikan pada areal yang telah dibebani izin lokasi (lama), izin usaha perkebunan (IUP) dan hak guna usaha (HGU). Pemberian izin tersebut mengakibatkan pada areal yang sama terjadinya tumpang tindih perizinan antar pemegang izin. Sebagai contohnya, tim kajian menemukan tumpang tindih perizinan di Desa Siantau Raya, Kecamatan Nangan Tayap, Kabupaten Ketapang. Tumpang tindih tersebut terjadi antara PT. Inti Sawit Lestari (ISL)-BGA Group dan PT. Artru Borneo Plantations-EHP Group.

PT. ISL-BGA Group mengakuisisi aset dan areal HGU seluas 11.500 hektar PT. Benua Indah Group (BIG) pada tahun 2015. Akuisisi tersebut melalui proses lelang oleh Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Provinsi Kalimantan Barat, Bank Mandiri dan Pengadilan Negeri (PN) Kabupaten Ketapang. Pasca itu, PT. ISL-BGA Group melakukan penataan areal kebun inti (eks HGU PT. BIG) dan menemukan seluas kurang lebih 2.000 hektar *overlap* dengan areal izin PT. ABP-EHP Group.

Di sisi lain, PT. ABP-EHP Group didirikan tahun 2007 dan mendapatkan izin lokasi di tahun 2008. Pada saat itu, kondisi fisik lahan masih berhutan dan dikuasai masyarakat. Di samping itu, areal tersebut tidak terurus atau tidak ada pihak pengelola, tetapi dalam penguasaan efektif masyarakat²⁰. Karena itu, PT. ABP-EHP Group juga menyelesaikan penguasaan efektif masyarakat dengan ganti rugi tegakan (GRT). Hal ini dilakukan supaya dapat mengurus proses izin lingkungan dan izin usaha perkebunan. Pasca terbitnya IUP, PT. ABP-EHP Group melaksanakan *land clearing*. Saat ini, areal seluas kurang lebih 2.000 hektar (objek sengketa dengan PT. ISL-BGA Group) sudah ditanami sawit seluas 1.200 hektar.

²⁰Sebagian areal telah digarap masyarakat dan ditanami berbagai tanaman, kecuali sawit.

Upaya penyelesaian sengketa lahan (tumpang tindih izin) antara PT. ISL-BGA-Group dan PT. ABP-EHP Group pernah dimediasi pihak Pemerintah Kabupaten Ketapang. Akan tetapi, mediasi mengalami kebuntuan. Karena itu, persoalan tumpang tindih izin tersebut ditempuh dengan jalur peradilan. Selanjutnya, pada tahun 2016, PN Jakarta Selatan memenangkan PT. ISL-BGA Group dan memerintahkan eksekusi pengosongan kepada pihak PT. ABP-EHP Group. Hal ini disikapi PT. ABP-EHP Group dengan pengosongan kantor yang berdiri di atas areal sengketa. Walaupun demikian, PT. ABP-EHP Group tetap beroperasi dan melakukan penanaman di areal sengketa. Situasi demikian dikarenakan PT. ISL-BGA Group belum bersepakat perihal penggantian dana investasi kepada PT. ABP-EHP Group. Sampai pelaksanaan kajian ini, proses di lapangan masih terjadi ketegangan antara PT. ISL-BGA Group dan PT. ABP-EHP Group. Karena itu, kedua pihak tetap mengalami situasi ketidakpastian usaha. Hal ini juga berimbas pada ketidakpastian nasib karyawan dan buruh harian lepas (BHL), serta para calon petani plasma PT. ABP-EHP Group.

b) Izin lingkungan.

Seperti halnya izin lokasi dan penyelesaian pelepasan hak, proses kajian (AMDAL-UKL/UPL) untuk perolehan izin lingkungan seringkali dilakukan secara tidak terbuka. Persetujuan masyarakat dan konsultasi publik kajian tersebut dilakukan pihak perusahaan sebatas pemenuhan administratif. Hal ini menempuh mekanisme pengkondisian dengan pendekatan struktural melalui pemerintahan desa dan pendekatan terhadap tokoh masyarakat.

Di sisi lain, pemerintah daerah (penerbit izin) tidak turut mensosialisasikan dan mengawasi proses kajian untuk perolehan izin lingkungan. Sistem pengawasan juga tidak berjalan semestinya, baik terhadap perusahaan yang telah mendapatkan izin lingkungan maupun proses pengelolaan lingkungannya. Karena itu, sebagian besar masyarakat sekitar perkebunan mengalami keterbatasan informasi dan pengetahuan tentang substansi izin lingkungan, proses kajian untuk perolehan izin lingkungan dan melaksanakan pengelolaan lingkungan oleh perusahaan.

c) Izin usaha perkebunan (IUP-B dan IUP-P)

Praktik di lapangan, terdapat pemegang IUP-B dan IUP-P tidak menempuh proses pengurusan izin lingkungan (tidak berizin lingkungan). Di sisi lain, pemegang IUP-B dan IUP-P yang belum mendapatkan HGU sudah mulai melaksanakan operasi produksi, baik *land clearing* maupun penanaman sawit. Selama ini, para pemegang IUP yang belum HGU tersebut berlindung pada regulasi UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Di samping itu, perusahaan dapat memanfaatkan IUP-B dan IUP-P untuk penambahan areal perkebunan

pada lahan masyarakat yang tidak masuk dalam ruang lingkup areal izin. Motif ini dilakukan untuk kemudahan pelepasan hak dari masyarakat. Karena itu, seringkali terdapat perbedaan luas kebun sesuai IUP-B maupun IUP-P dengan luas kebun di tapak.

d) Penetapan pelepasan "kawasan hutan".

Secara historis, "klaim kawasan hutan" di Kalimantan Barat merupakan masalah tersendiri. Klaim kawasan hutan didasarkan UU No. 5 Tahun 1967, Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dan Penunjukan Kawasan Hutan dan Konservasi Perairan (PKHP) menimbulkan polemik di tingkat tapak. Hal ini dikarenakan wilayah yang diklaim sebagai kawasan hutan tidak semua steril dari hak ulayat dan penguasaan efektif masyarakat.

Pada wilayah-wilayah yang dialokasikan sebagai hutan produksi konversi (HPK) juga terdapat hak ulayat dan penguasaan efektif masyarakat. Ketika perusahaan (pemegang izin) mengajukan pelepasan HPK (perubahan menjadi APL), hak ulayat dan penguasaan efektif tetap hidup di lapangan. Karena itu, perusahaan (pemegang izin) harus menghadapi persoalan penyelesaian hak ulayat dan penguasaan efektif masyarakat. Proses tersebut tidak semua terselesaikan dengan mekanisme ganti rugi tegakan (GRT). Hal ini dikarenakan tidak semua masyarakat berharap ganti rugi, tetapi menuntut kejelasan hak atas tanah. Karena itu, perkara yang tidak terselesaikan ini dapat mengarah terhadap sengketa antara perusahaan (pemegang izin) dengan masyarakat yang menginginkan kepastian hak.

Di sisi lain, pelepasan kawasan hutan (HPK) oleh perusahaan (pemegang izin) juga telah berdampak positif, terutama bagi masyarakat yang terbelenggu dengan "klaim kawasan hutan". Hal ini terjadi jika pihak perusahaan bersedia tidak memasukan wilayah masyarakat tersebut ke dalam areal pengajuan penetapan HGU. Karena itu, masyarakat dapat memproses pengakuan legal atas tanah yang selama ini diklaim sebagai kawasan hutan. Akan tetapi, tidak semua perusahaan (pemegang izin) mempunyai prespektif kepedulian terhadap belenggu klaim kawasan hutan dalam hak ulayat dan penguasaan efektif masyarakat.

Selanjutnya, pada areal kawasan hutan dengan status fungsi non-HPK (HP, HPT, HL, dan HK) juga terdapat perkebunan sawit berizin, perkebunan tanpa izin, dan kebun sawit rakyat. Hal ini turut didorong berbagai situasi sebagai berikut. *Pertama*, inkonsistensi pihak KLHK dalam penetapan perubahan fungsi. Sebagai contohnya, areal-areal yang sudah APL ditunjuk kembali sebagai kawasan hutan dengan fungsi bukan HPK. *Kedua*, pemberian izin memang berada di kawasan

hutan dengan status fungsi non-HPK. *Ketiga*, klaim kawasan hutan tidak diimbangi intensitas pengelolaan di lapangan, sehingga pihak-pihak tertentu dapat memanfaatkan kawasan hutan untuk ditanami sawit.

Meskipun demikian, KLHK merespon penyelesaian perkebunan berizin, perkebunan tanpa izin, dan kebun rakyat di kawasan hutan non-HPK dengan standar ganda. Penyelesaian ditempuh dengan perubahan fungsi dan dilanjutkan dengan pelepasan kawasan hutan atau tukar menukar kawasan hutan. Di sisi lain, KLHK menempuh penegakan hukum terhadap perkebunan berizin, perkebunan tanpa izin, dan kebun rakyat di kawasan hutan non-HPK.

Secara keseluruhan, praktik perizinan perkebunan sawit turut mempercepat akselerasi sengketa yang berpotensi menimbulkan konflik agraria. Periode tahun 2016-2017, Perkumpulan Bantuan Hukum Kalimantan (PBHK) telah merekam dan menangani sejumlah 11 kasus persoalan perizinan perkebunan yang mengarah pada potensi konflik (**Tabel 3.11**). Potensi konflik tersebut melibatkan pemegang izin (perusahaan), masyarakat, dan otoritas pengelola wilayah yang diklaim sebagai "kawasan hutan". Di samping itu, sengketa juga dapat dipicu skema pemenuhan kewajiban perkebunan sawit dalam pembangunan plasma. Sengketa ini dapat melibatkan pihak perkebunan sawit, pengurus koperasi dan para petani plasma (**Lampiran 2**).

Tabel 3.11 Potensi konflik akibat persoalan perizinan perkebunan sawit periode 2016-2017

No	Lokasi	Pihak yang Bersengketa	Detail Situasi
1	Kab. Bengkayang	PT. Pattiware dan Masyarakat Desa Rukmajaya	-PT. Pattiware menyorobot lahan masyarakat seluas 300 ha. Lahan tersebut milik 150 KK yang tinggal di Desa Rukmajaya.
2	Kab. Kubu Raya	PT. Rezeki Kencana dan KT Darat Jaya, Desa Kampung Baru	-PT. Rezeki Kencana menyorobot lahan anggota KT. Darat Jaya seluas 400 ha.
3	Kab. Kubu Raya	PT. Cipta Tumbuh Berkembang dan Masyarakat Desa Olak-olak Kubu	-PT. Cipta Tumbuh Berkembang menyorobot lahan masyarakat seluas 16 ha (patok 30).
4	Kab. Kubu Raya	PT. Multi Aneka Rezeki dan Masyarakat Desa Air Putih	-PT. Multi Aneka Rezeki menyorobot lahan masyarakat Desa Air Putih (an. Basrianto)
5	Kab. Kubu Raya	PT. Palmdale Agro Asia Lestari Makmur dan KLHK	-Total luas IUP PT. Palmdale Agro Asia Lestari Makmur adalah 21.338, 70 ha. Sebagian areal IUP tersebut masuk dalam kawasan hutan (HPK seluas 6695,22 ha dan HP seluas 110,30 ha).

6	Kab. Kubu Raya	PT. Rezeki Kencana dan KLHK	-Total luas IUP PT. Rezeki Kencana adalah 21.786,84 ha. Sebagian areal IUP PT. Rezeki Kencana masuk dalam kawasan hutan (HL seluas 1.672,89 ha)
7	Kab. Kubu Raya	PT. Multi Aneka Rezeki dan KLHK	-Total luas IUP PT. Multi Aneka Rezeki adalah 11.127,49 ha. Sebagian areal IUP PT. Multi Aneka Rezeki masuk dalam kawasan hutan (HL seluas 1.088,07 ha)
8	Kab. Sambas	PT. Keliiau Mas Perkasa dan KLHK	-Total luas IUP PT. Keliiau Mas Perkasa adalah 6.909,32 ha. Sebagian areal IUP PT. Keliiau Mas Perkasa masuk dalam kawasan hutan (HK-TWA seluas 706 ha).
9	Kab. Sambas	PT. Wirata Daya Bangun Persada dan KLHK	-Total luas IUP PT. Wirata Daya Bangun Persada adalah 15.878 ha dan telah mendapat penetapan HGU seluas 5.000 ha. Sebagian areal IUP PT. Wirata Daya Bangun Persada masuk dalam kawasan hutan (HPK 4706,84 ha)
10	Kab. Landak	PT. Satria Multi Sukses dan KLHK	-Total luas IUP PT. Satria Multi Sukses adalah 25.667,2 ha. Sebagian areal IUP PT. Satria Multi Sukses masuk dalam kawasan hutan (HP seluas 1234,56 ha dan HL seluas 88,64 ha).
11	Kab. Bengkayang	PT. Ceria Prima dan KLHK	-Total luas IUP PT. Ceria Prima adalah 19.276,43 ha dan telah mendapat penetapan HGU seluas 11.100 ha. Sebagian areal IUP PT. Ceria Prima masuk dalam kawasan hutan (HPK seluas 8.122,88 ha).

Sumber: diolah dari *Informasi Perkembangan Penangan Kasus Periode 2016-2017 (PBHK 2017)*.

3.2.2 Persoalan Perizinan

Pemanfaatan sumber daya alam untuk usaha perkebunan sawit di Indonesia mengacu pada rezim izin dan rezim hak. Artinya, setiap usaha perkebunan sawit dengan skala tertentu harus melalui mekanisme perizinan usaha perkebunan dan penetapan hak atas lahan. Secara khusus, penetapan hak atas lahan untuk usaha perkebunan sawit harus ditempuh melalui penetapan hak guna usaha (HGU). Izin usaha perkebunan (IUP) adalah izin tertulis dari pejabat yang berwenang dan wajib dimiliki oleh perusahaan perkebunan (usaha budidaya perkebunan, industri pengolahan hasil perkebunan, dan budidaya perkebunan yang terintegrasi dengan usaha industri pengolahan hasil perkebunan)²¹. Permohonan IUP mensyaratkan izin lokasi dan izin lingkungan atas areal atau lahan yang akan digunakan untuk

²¹ Ketentuan umum Permentan No. 98 tahun 2013

melakukan usaha perkebunan²². Lokasi yang direncanakan untuk usaha perkebunan harus sesuai dengan peruntukan ruang. Hal tersebut ditegaskan dalam peraturan tentang izin lokasi²³ dan izin lingkungan²⁴.

Sementara itu, apabila lokasi yang direncanakan untuk usaha perkebunan sawit berada pada kawasan HPK harus dimohonkan pelepasan kawasan hutan terlebih dahulu. Hal ini diatur dalam PP No. 104 tahun 2015 dan PermenLHK No. 51 Tahun 2016. Dengan demikian pemberian IUP dilakukan apabila persyaratan yang diperlukan dipenuhi oleh pemohon, termasuk di dalamnya terdapat izin lokasi, izin lingkungan, dan SK Pelepasan Kawasan Hutan (bila lokasi yang direncanakan berada di kawasan hutan negara). Keharusan memiliki IUP (IUP-B, IUP-P, dan IUP) diperuntukkan bagi pelaku yang melakukan usaha budidaya perkebunan dengan luasan 25 hektar atau lebih dan usaha industri pengolahan hasil perkebunan dengan kapasitas tertentu²⁵. Untuk usaha perkebunan yang luasnya di bawah 25 hektar tidak masuk dalam ketentuan IUP (tidak wajib IUP), tetapi dilakukan pendaftaran oleh bupati/walikota dan diberikan surat keterangan tanda daftar usaha (STD-B atau STD-P)²⁶. Karena itu, usaha perkebunan sawit dapat digolongkan ke dalam perkebunan sawit skala rakyat (Perkebunan Rakyat-PR) dan perkebunan sawit skala perusahaan (Perkebunan Besar Swasta/Negara-PBS/PBN).

Selanjutnya, pelaku usaha perkebunan sawit dapat atau wajib menguatkan IUP dengan penetapan hak atas lahan melalui hak guna usaha (HGU). HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk usaha pertanian (termasuk perkebunan), perikanan atau peternakan. Tanah yang dikuasai langsung oleh negara dapat berupa APL yang tidak dibebani hak ataupun tanah hasil dari penetapan pelepasan kawasan hutan. Bila pelaku usaha memohonkan penetapan HGU atas tanah yang perolehannya dari tanah hak atau tanah adat maka harus terlebih dahulu dilakukan pelepasan hak kepada negara. Pada prinsipnya, pemegang IUP yang lahannya merupakan lahan yang dikuasai langsung oleh negara melalui mekanisme apapun, wajib memiliki HGU. Pelaku usaha perkebunan yang memiliki HGU mendapatkan manfaat kepastian akan usahanya, memanfaatkan sumber air dan sumber daya alam lain yang ada di atas tanahnya. Artinya, pemegang HGU memiliki

²² Ketentuan tentang persyaratan permohonan Izin, tertuang dalam pasal 21, 22, dan 23 Permentan No. 98 Tahun 2013

²³ Pasal Permen ATR/Kepala BPN No. 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi

²⁴ Pasal 4 ayat (2) dan 14 ayat (2) PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan

²⁵ Pasal 8, 9, dan 10 Permentan No. 98 Tahun 2013

²⁶ Pasal 5 Permentan No. 98 Tahun 2013

legal standing yang jelas saat harus berhubungan dengan pihak lain seperti investor, perbankan, ataupun pengalihan hak²⁷.

Berdasarkan mekanisme dan prosedur pembangunan perkebunan sawit dan praktik di lapangan, maka **Tabel 3.12** menyajikan ilustrasi proyeksi pembangunan kelapa sawit. Tabel ini memberikan gambaran pelaku usaha perkebunan sawit melaksanakan usahanya dengan alas legalitas dan lokus pembangunan kebunnya. Tabel tersebut juga menggambarkan ragam persoalan perizinan dan implikasi persoalan lain yang mengikuti pada praktik/implementasi regulasi pembangunan perkebunan sawit, baik oleh rezim izin ataupun rezim hak. Persoalan-persoalan yang timbul merupakan gambaran gejala/simtom praktik tata kelola perizinan pembangunan perkebunan sawit. Dengan pendekatan tabel skema tersebut diuraikan potret persoalan perizinan dan implikasi persoalan lain yang ditimbulkan pada lokus studi.

Tabel 3.12 Skema alas legalitas dan lokus pembangunan perkebunan sawit

Alas Lokasi Pembangunan Perkebunan Sawit		Alas Legalitas Pembangunan Perkebunan Sawit					
		Skala Rakyat		Skala Perusahaan			
		STD*	Non-STD*	IUP + HGU	IUP	Cacat IUP**	Non-IUP***
Sesuai Peruntukan Ruang	Tidak Dibebani Hak						
	Dibebani Hak						
Tidak Sesuai Peruntukan Ruang	Tidak Dibebani Hak						
	Dibebani Hak						

Keterangan

*: STD bukan merupakan alas legalitas usaha perkebunan skala rakyat

** : IUP tidak dengan kelengkapan persyaratan izin lingkungan, SK Pelepasan Kawasan Hutan, tidak ber-HGU

***: tidak memiliki IUP

: potensi terjadi sengketa perolehan/pembebasan tanah oleh adanya “penguasaan” dan “penggarapan” lahan

: pelanggaran legalitas usaha perkebunan sawit

: pelanggaran ketentuan pemanfaatan ruang

: potensi terjadi sengketa lahan

²⁷ Hak pemegang HGU diatur dalam pasal 39 Permen ATR/Kepala BPN No. 7 Tahun 2017

a. Perkebunan Rakyat

Informasi gambaran dinamika perkebunan skala rakyat dapat dikatakan sangat sedikit. Sejauh ini, sejak adanya ketentuan STD-B dan STD-P (tahun 2013), belum ditemukan data pasti jumlah pelaku, kapasitas produksi pabrik, luasan perkebunan sawit skala rakyat, termasuk keberadaan lokasi kebun/PKS dalam kesesuaiannya dengan peruntukan ruang. Pada beberapa tapak, informasi sering kali muncul pada saat terjadinya sengketa dan konflik lahan. Sebagai contoh, para pelaku usaha perkebunan skala rakyat di Desa Segati, Kecamatan Langgam, Kabupaten Pelelawan tidak mengetahui status peruntukan lahan yang diusahakannya. Sebagian lahan mereka dikerjasamakan dengan Koperasi TBA belakangan diketahui terindikasi berada pada kawasan hutan produksi. Informasi ini terungkap di tahun 2014 saat terjadi sengketa dengan Koperasi TBA.

Di samping itu, pada lokus studi di Provinsi Riau dan Kalbar dijumpai pelaku perkebunan skala rakyat tidak memiliki STD-B dan STD-P yang diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 98 Tahun 2013 tentang Perizinan Usaha Perkebunan. Meskipun demikian, STD-B dan STD-P tidak termasuk jenis izin usaha perkebunan, tetapi merupakan surat keterangan yang diberikan kepada pekebun atau pelaku usaha perkebunan skala rakyat. Pemberian STD-B atau STD-P dilakukan setelah usaha perkebunan skala rakyat terdaftar. Pendaftaran tersebut dilaksanakan oleh bupati/walikota.

Sebenarnya, pelaku usaha perkebunan skala rakyat tidak diikat oleh kewajiban memiliki STD-B atau STD-P. Hal tersebut tidak ditegaskan dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 98 Tahun 2013. Karena itu, STD-B atau STD-P bukan merupakan dokumen legal yang harus dimiliki oleh pelaku usaha perkebunan skala rakyat. Meskipun STD-B atau STD-P bukan merupakan legalitas dalam pelaksanaan usaha perkebunan, tetapi keberadaannya diperlukan untuk kepastian usaha. Sebagai contohnya, di Kabupaten Pelelawan Riau dan Kabupaten Ketapang Kalbar, STD-B dan STD-P sudah mulai diterima oleh perbankan untuk syarat akses permodalan dan penguat kepastian hak dalam transaksi kerja sama investasi dengan pihak lain, bahkan dalam hal peralihan hak atas kebun. Walaupun demikian, pendaftaran dan pemberian STD-B atau STD-P bagi pelaku usaha perkebunan skala rakyat belum berlangsung sebagaimana mestinya. Terdapat beberapa kendala yang dihadapi baik oleh masyarakat dan pihak bupati/walikota.

Pertama, dari sudut pandang pemerintah yang diperoleh gambaran adanya kendala-kendala antara lain:

- Mekanisme pelaksanaan masih belum jelas antara pengajuan permohonan untuk mendapatkan STD-B atau

STD-P dan pendaftaran langsung oleh pihak pemerintah kab/kota.

- Alokasi anggaran untuk pemberian STD-B atau STD-P hingga saat ini belum ada.
- Amanat dari regulasi atas pendaftaran pelaku usaha dan pemberian STD-B atau STD-P kepada bupati/walikota, sehingga Dinas Teknis yang mengurus perkebunan tidak dapat mengambil alih.
- Belum ada ketentuan di tingkat bupati/walikota terkait petunjuk pelaksanaan pendaftaran pelaku usaha dan pemberian STD-B atau STD-P bagi unit kerja yang berkaitan dibawahnya untuk menindaklanjuti.

Kedua, dari sudut pandang masyarakat pelaku usaha perkebunan skala rakyat :

- Belum pernah mengetahui adanya surat keterangan STD-B atau STD-P serta mekanisme dan prosedur untuk memperolehnya.
- Belum pernah ada kegiatan proaktif dari bupati/walikota atau aparat pemerintah lain terkait pendaftaran dan pemberian STD-B atau STD-P,
- Bila STD-B atau STD-P dapat memberikan kepastian usaha perkebunan bagi masyarakat baik itu dari segi lahannya ataupun usahanya, masyarakat siap mengusahakan dan mengakses apabila mekanismenya jelas dan dapat dijangkau.

Persoalan pendaftaran pelaku usaha perkebunan skala rakyat perlu mendapatkan perhatian yang serius. Hal ini sangat terkait dengan dukungan bagi pengembangan perkebunan skala rakyat lebih lanjut. Seperti diketahui bersama, meskipun terdapat perbedaan angka dari berbagai lembaga, perkebunan skala rakyat memiliki luasan yang sangat signifikan dalam perkembangan usaha perkebunan nasional, namun tingkat produktivitas yang masih sangat rendah.

Perlu diketahui bersama bahwa pada bulan Februari 2018 telah diterbitkan keputusan Dirjen Perkebunan terkait STD-B, yakni SK DirjenBun No. 105 Tahun 2018 tentang Pedoman Penerbitan Surat Tanda Daftar Usaha Perkebunan untuk Budidaya (STD-B). Operasionalisasi keputusan ini perlu menjadi perhatian oleh Ditjen Perkebunan dan pemerintah kabupaten/kota.

b. Perkebunan Skala Besar (Perusahaan Perkebunan)

IUP merupakan legalitas yang harus dimiliki oleh pelaku usaha atau perusahaan dalam melaksanakan usahanya. Setiap perusahaan perkebunan sawit, baik yang terintegrasi dengan industri

pengolahannya ataupun tidak, atau perusahaan industri pengolahan hasil perkebunan sawit wajib memiliki legalitas IUP. Selain itu, alas perolehan lahan yang berasal dari tanah negara atau hutan negara mengharuskan perkebunan skala perusahaan memiliki penetapan HGU. Keabsahan suatu perusahaan perkebunan ditentukan oleh kepemilikan IUP dan HGU bila lahannya merupakan lahan negara.

Pada ranah praktikpraktik di lapangan dijumpai beragam status legalitas perusahaan perkebunan. Ragam alas status di lapangan menggambarkan praktik tata kelola perizinan usaha perkebunan secara faktual. Pada lokus studi di Riau dan Kalbar dijumpai beberapa ragam persoalan yang timbul dalam praktik perizinan usaha perkebunan sawit, antara lain:

- o **Perusahaan perkebunan tidak memiliki IUP.**

IUP merupakan keabsahan minimum yang harus dimiliki oleh perusahaan perkebunan untuk melaksanakan usahanya. Dari laporan Pansus monitoring dan evaluasi perizinan DPRD Provinsi Riau (2016), tercatat adanya 190 perusahaan perkebunan yang melakukan usahanya tanpa memiliki IUP. Situasi ini mengindikasikan adanya pelanggaran terhadap ketentuan perizinan perkebunan. Pihak yang berwenang perlu melakukan pemeriksaan kebenaran atas laporan tersebut, dan segera melakukan tindakan penegakan hukum bila terbukti.

Secara kasat mata pembangunan kebun sawit dan pelaksanaan kegiatan operasional produksi sehari-harinya sangat jelas diketahui oleh aparat pemerintahan dan masyarakat luas. Pembangunan dan operasional kegiatan kebun sawit dengan volume luasan kebun, volume luasan dan infrastruktur PKS, keterlibatan tenaga kerja yang besar, dan aktivitas operasional harian yang tinggi dapat diketahui dengan mudah oleh publik dan aparat pemerintahan yang memiliki kewenangan.

Pada tahap awal pembangunan perkebunan sawit, perusahaan perkebunan melakukan mobilisasi sumber daya yang cukup besar. Mobilisasi alat berat dan tenaga kerja untuk pembukaan dan pembersihan lahan pasti menyita perhatian banyak pihak. Bahkan baru pada tahap inisiasi pembangunan kebun sawit melalui kegiatan-kegiatan perolehan tanah, merupakan sesuatu yang susah untuk tidak diketahui publik dan aparat pemerintahan.

Penegakkan peraturan perizinan usaha perkebunan sangat mudah dilakukan terhadap situasi pelanggaran yang sangat kasat mata. Namun demikian situasi pelanggaran terjadi pada kondisi lemahnya struktur dan kapasitas pengawasan untuk melaksanakan penegakan peraturan. Kondisi ini yang dimanfaatkan oleh perusahaan perkebunan pelaku pelanggaran perizinan. Pada taraf tertentu akan terjadi

pembiaran terhadap pelanggaran, dan kecenderungannya akan menahun.

o **Perusahaan tidak memiliki HGU**

Salah satu keabsahan yang harus dimiliki oleh pengguna lahan negara untuk melaksanakan usaha perkebunan adalah HGU. Proses pemberian HGU dilalui dalam beberapa tahapan, yang mencakup pengukuran bidang tanah, permohonan hak, pemeriksaan tanah, penetapan hak, dan pendaftaran hak. Proses pelaksanaan tahapan-tahapan tersebut memakan waktu yang panjang. Ketentuan tata waktu pelaksanaan tahapan pemberian HGU disebutkan dalam standar pelayanan pemberian HGU²⁸, namun dalam ketentuan ini tidak termasuk tahapan pemeriksaan tanah. Tata waktu tersebut di luar waktu yang diperlukan untuk pengiriman berkas/dokumen antar kantor pertanahan, kanwil dan BPN RI²⁹.

Pada tahapan pemeriksaan tanah oleh panitia B, pelaksanaannya sangat dipengaruhi oleh kesediaan waktu dan koordinasi dari unsur panitia yang melibatkan berbagai instansi. Selain itu, jumlah unit tanah yang harus dilakukan pemeriksaan oleh panitia B tidak sedikit. Pada praktik-praktiknya pemohon harus berada pada antrian untuk menunggu giliran pelayanan oleh terbatasnya kapasitas pelayanan. Pelayanan publik terkendala oleh keterbatasan struktur dan kapasitas dalam merespon permohonan penetapan HGU, meskipun sudah terdapat pembagian kewenangan penetapan HGU. Kewenangan penetapan HGU atas luasan lahan di bawah 25 hektar berada pada kepala kantor pertanahan, untuk luasan di atas 25 hektar hingga 250 hektar kewenangan berada pada kepala kantor wilayah pertanahan, dan untuk luasan di atas 250 hektar kewenangan penetapan HGU berada pada kepala BPN.

Untuk memperoleh penetapan HGU, perusahaan berada dalam situasi ketidakpastian waktu, bahkan hingga tahunan. Situasi ini yang menempatkan perusahaan berada pada kondisi tanpa keabsahan HGU dalam melaksanakan usahanya. Perusahaan perkebunan besar atau grup, merasa sangat beresiko saat menghadapi situasi ketidakpastian proses penetapan HGU, sehingga yang dilakukan adalah melakukan dorongan percepatan kepada pihak yang berwenang dengan mengeluarkan biaya transaksi. Perusahaan perkebunan kecil secara rasional lebih memilih menanggung resiko (sumber daya yang terbatas

²⁸ Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 2 Tahun 2015 Tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Agraria, Tata Ruang dan Pertanahan dalam kegiatan Penanaman Modal

²⁹ Dijelaskan pada <http://site.bpn.go.id/o/Beranda/Layanan-Pertanahan/PELAYANAN-PENDAFTARAN-TANAH-PERTAMA-KALI/PEMBERIAN-HAK-GUNA-USAHA/HAK-GUNA-USAHA-BADAN-HUKUM.aspx>

untuk melakukan biaya transaksi), dengan argumen permohonan belum mendapatkan respon dari pihak yang berwenang.

o **Perusahaan perkebunan tidak memiliki Izin Lokasi.**

Perusahaan perkebunan akan menghadapi persoalan yang serius bila tidak memiliki izin lokasi dalam melaksanakan usahanya. Izin lokasi merupakan dokumen legal yang digunakan sebagai dasar untuk memperoleh lahan. Izin lokasi merupakan persyaratan yang harus dipenuhi untuk mendapatkan IUP dan HGU. Pada konteks pemanfaatan ruang, izin lokasi merupakan instrumen pengendalian pada tahap awal untuk memastikan rencana pemanfaatan ruang berada pada peruntukan ruang yang sesuai dengan RTRW.

Perusahaan perkebunan memiliki resiko yang tinggi atas investasinya bila tidak punya izin lokasi. Artinya secara prosedur regulasi tidak mungkin tanpa izin lokasi perusahaan perkebunan memperoleh lahan, mendapatkan IUP dan HGU untuk melaksanakan usahanya. sehingga kecenderungannya adalah usaha perkebunan merupakan usaha ilegal. *Tetapi bila perusahaan perkebunan memiliki IUP tanpa memiliki izin lokasi, dapat dipastikan adanya penyimpangan kewenangan dalam pemberian IUP-nya.* Dari laporan pansus DPRD Provinsi Riau disebutkan bahwa dari total 403 perusahaan perkebunan dijumpai memiliki IUP sebesar 214, dan perusahaan perkebunan dengan izin lokasi sebanyak 193. Setidaknya, atau sekurang-kurangnya terdapat 21 perusahaan perkebunan yang memiliki IUP tanpa izin lokasi.

Persoalan ketiadaan izin lokasi dalam melaksanakan usaha ini dapat digambarkan pada dua situasi ekstrim, yakni :

- 1) Perusahaan perkebunan menjalankan usahanya dengan IUP tanpa izin lokasi. Secara prosedur perusahaan mendapatkan legalitas IUP dengan persyaratan izin lokasi yang tidak terpenuhi, dapat dikatakan IUP cacat. Situasi yang dapat digambarkan adalah terjadinya penyimpangan kewenangan dalam pemberian IUP.
- 2) Perusahaan perkebunan menjalankan usahanya tanpa IUP dan tanpa izin lokasi. Perusahaan perkebunan menjalankan usahanya tanpa keabsahan atau ilegal. Situasi ini menjelaskan adanya kegagalan regulasi sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan sumber daya alam, baik pada tingkat pelaksanaan ataupun penegakkannya.

o **Perusahaan tidak memiliki SK Pelepasan Kawasan Hutan.**

Pembangunan perkebunan sawit dapat menggunakan lahan yang berasal dari kawasan hutan, yakni hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK). Namun demikian, penggunaan kawasan HPK harus dilepaskan terlebih dahulu dari statusnya sebagai kawasan hutan. Dijumpai perusahaan perkebunan melaksanakan usahanya dengan menggunakan lahan di kawasan hutan tanpa memiliki SK Pelepasan

Kawasan Hutan. Pada kasus di Riau diindikasikan adanya pemegang IUP yang berada di 125 lokasi dengan total luas perkebunan sawit 275.472 belum memiliki SK Pelepasan kawasan hutan. Demikian juga di Provinsi Kalbar, terdapat indikasi adanya pemegang IUP di 26 lokasi dengan total luasan 26.875 hektar belum memiliki SK Pelepasan Kawasan Hutan³⁰.

Secara prosedur, indikasi adanya IUP dalam kawasan yang belum memiliki SK Pelepasan Kawasan Hutan secara prosedur sangat memungkinkan terjadi, karena pemberian IUP (IUP-B dan IUP) tidak mensyaratkan adanya SK Pelepasan tersebut, syarat yang harus dipenuhi adalah pertimbangan teknis ketersediaan lahan dari dinas yang membidangi kehutanan, apabila areal yang diminta berasal dari kawasan hutan³¹. Pelepasan kawasan hutan negara merupakan persyaratan yang harus dipenuhi dalam permohonan penetapan HGU³². Dalam tata cara pelepasan kawasan hutan terdapat ketidakjelasan tata waktu dalam hal tata cara permohonan. Terdapat persyaratan teknis yang harus dipenuhi oleh pemohon yang berupa laporan hasil penelitian tim terpadu³³. Permohonan tim terpadu hingga pelaksanaan penelitian dan penyampaian hasil penelitian tidak diatur dalam tata waktu yang jelas. Ketidakpastian ini turut mempengaruhi keberadaan SK Pelepasan Kawasan Hutan di tangan para pemegang IUP.

Pada lokus di Provinsi Riau, persoalan terkait ketiadaan SK Pelepasan Kawasan Hutan sangat memungkinkan oleh situasi konflik regulasi antara RTRWP Riau dengan SK Pelepasan Kawasan hutan Provinsi Riau. Pada perspektif pengukuhan kawasan hutan, kawasan hutan provinsi saat ini baik pada lokus Provinsi Riau atau Kalbar dapat disebut sebagai "klaim" kawasan hutan. Hingga saat ini belum jelas keberadaan kawasan hutan pada 2 lokus tersebut, apakah sudah selesai atau belum seluruh tahapan proses pengukuhan kawasan hutannya³⁴.

Keabsahan yang dipersyaratkan untuk melaksanakan usaha perkebunan berdasarkan rezim izin dan rezim hak dalam usaha perkebunan adalah izin usaha dan penetapan HGU. Rezim izin membolehkan perusahaan perkebunan melakukan usahanya³⁵, dan rezim hak memberikan atau menetapkan hak atas lahan yang

³⁰ Disampaikan oleh ditjen PKTL 2016

³¹ Pasal 21 dan 23 Permentan No. 98 tahun 2013

³² Pasal 9 ayat (1) Permen ATR/Kepala BPN No. 7 tahun 2017

³³ Pasal 1 sampai dengan 8 Permen LHK No. 51 Tahun 2016.

³⁴ Terkait "klaim" kawasan hutan dijelaskan tersendiri dalam satu bab, di BAB 5.

³⁵ Izin merupakan keputusan yang memperkenankan dilakukannya perbuatan yang pada prinsipnya tidak dilarang oleh pembuat peraturan (van de port dalam pudyatmoko, 2009)

digunakan untuk melakukan usaha perkebunan. Sehingga dalam melakukan usaha perkebunan sawit, perusahaan perkebunan minimum harus memiliki IUP dan HGU (bila perolehan lahan berasal dari tanah atau kawasan hutan negara).

Selain persoalan keabsahan/legalitas izin dan hak, persoalan lain yang terungkap adalah persoalan lokus pembangunan kebun sawit. Pada lokus Provinsi Riau dan Kalbar, lokasi pembangunan perkebunan sawit dijumpai berada dalam situasi:

a. Tidak sesuai peruntukan ruang.

Dalam rezim tata ruang, setiap pemanfaatan ruang, termasuk di dalamnya pemanfaatan sumber daya alam dilakukan berdasarkan rencana pola ruang dan rencana struktur ruang yang tertuang dalam RTRW yang berlaku³⁶. Kesesuaian rencana lokasi pemanfaatan ruang dan kegiatan usaha dengan RTRW menjadi ketentuan dalam memperoleh izin lokasi dan izin lingkungan. Kedua izin tersebut merupakan persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemohon IUP untuk melakukan usaha perkebunan sawit.

UU perkebunan mengatur dengan tegas hal kesesuaian peruntukan ruang dalam pembangunan perkebunan. Untuk mendapatkan izin usaha perkebunan, perusahaan perkebunan harus memenuhi persyaratan izin lingkungan, kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah, dan kesesuaian dengan rencana Perkebunan. Demikian halnya dengan rencana perkebunan yang merupakan wujud dari perencanaan perkebunan mensyaratkan adanya kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah

Berdasarkan pada rezim tata ruang, maka HK dan HL berada pada kawasan lindung yang memiliki ketentuan pemanfaatan ruang sangat terbatas. Sedangkan HPT dan HP berada pada kawasan budidaya, namun demikian pemanfaatan untuk budidaya harus disesuaikan dengan peruntukan yang ditetapkan serta mengacu pada ketentuan zonasinya. Keberadaan IUP pada HK, HL, HPT, dan HP tersebut secara normatif regulasi tidak mungkin terjadi, saat indikasi terbukti terjadi, hal ini menunjukkan adanya penyimpangan pada pemberian IUP. Pada kasus di Provinsi Riau, sangat dimungkinkan terjadinya penyimpangan pemberian IUP dipengaruhi oleh adanya sengketa antara RTRWP dan keputusan tentang kawasan hutan yang belum selesai. Saat IUP diterbitkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota mendasarkan pada RTRWP kecenderungannya menimbulkan interpretasi seperti yang disampaikan Ditjen Planologi.

³⁶ UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, PP No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

Pada kasus di Provinsi Kalbar dijumpai IUP yang berada pada TWA, berdasarkan luasan dan peta yang merupakan bagian dari IUP didapatkan sebagian luasan dalam izin dan di luar izin. Dapat dikatakan bahwa pembangunan kebun sawit dalam TWA berdasarkan IUP yang dimiliki, dan sebagian lagi merupakan ilegal, karena tidak memiliki IUP³⁷, pelanggaran ketentuan pemanfaatan ruang yang terjadi ini oleh adanya penyimpangan pihak yang berwenang dalam memberikan IUP dan perbuatan ilegal oleh perusahaan perkebunan.

Pada dua lokus studi tidak dijumpai adanya rencana perkebunan baik pada tingkat provinsi ataupun kabupaten. Rencana perkebunan secara normatif menjadi pedoman dalam pengembangan perkebunan oleh pemerintah provinsi ataupun kabupaten/kota serta para pelaku usaha perkebunan. Praktis secara umum di dua lokus studi rencana perkebunan tidak menjadi instrumen yang kuat untuk menata pembangunan perkebunan sawit seperti mandat UU perkebunan.

b. Berada pada lahan yang dibebani hak atau izin pemanfaatan.

Adanya IUP dan HGU yang berada di dalam areal yang dibebani hak atau izin pemanfaatan lain masih jamak dijumpai. Direktorat Litbang KPK menyampaikan hasil kajiannya di tahun 2016 yang menyebutkan adanya tumpang tindih antara HGU perkebunan sawit dengan izin pertambangan, IUPHHK-HA, dan IUPHHK-HTI. Di Provinsi Riau disebutkan terdapat HGU yang berada pada izin pertambangan seluas 34.308 hektar dan IUPHHK-HTI seluas 17.792 hektar. Di Provinsi Kalbar disebutkan terdapat situasi tumpang tindih HGU dengan izin pertambangan seluas 615.502 hektar, IUPHHK-HTI seluas 15.471 hektar, dan 4.122 hektar.

Berdasarkan pada rezim hak, dalam permohonan HGU sangat terbuka lahan atau tanah yang dimohonkan berada pada areal yang telah dibebani oleh izin usaha terkait pemanfaatan sumber daya alam lain, dengan persetujuan pemegang izin tersebut. Namun demikian bila pemegang izin tidak setuju penentuan lebih lanjut ada pada keputusan Gubernur³⁸. Persoalan ini berimplikasi terhadap ketidakpastian usaha dari kedua belah pihak, pemegang izin dan pemegang HGU. Pemegang HGU harus bersengketa dengan pemegang izin yang memberikan ketidakpastian operasi atas investasinya. Sedangkan pemegang izin terganggu operasi investasinya atas kehadiran pemegang HGU dengan kesiapan operasinya. Pada sisi lain dijumpai dua IUP berlainan yang

³⁷ Kasus PT KMP yang ditangani PBHK Kalbar dan sudah mendapatkan penetapan PT. Luas IUP : 6909,32 Ha berdasarkan vonis pengadilan tinggi kalbar kawasan hutan yang diselamatkan (TWA) seluas 1.003 Ha dengan rincian 706 Ha berada dalam izin dan 297 Ha berada di luar izin No. Putusan: 43/PID.SUS/2016/PT PTK

³⁸ Pasal 4 ayat (4) dan (5) Permen ATR/Kepala BPN no.7 Tahun 2017

areal berhimpitan atau tumpang tindih³⁹. Persoalan yang semestinya menjadi domain kewenangan pemberi izin, bergeser menjadi sengketa peradilan antara 2 perusahaan perkebunan pemegang IUP. Pemberi IUP berada diluar persoalan peradilan tersebut.

Pemberian IUP dan HGU juga menimpa masyarakat pemegang hak atas tanah. Dalam laporan PBHK Kalbar (2017) didapatkan permohonan HGU PT. RK berada pada areal masyarakat di Kubu Raya tanpa persetujuan⁴⁰. Pemberian Izin lokasi sebagai dasar/persyaratan dalam permohonan HGU semestinya menghormati pemegang hak atas tanah.

c. Luasan melampaui batas penguasaan lahan yang diperkenankan.

Dari data yang disampaikan Direktorat Litbang KPK (2016) terkait perusahaan perkebunan sawit (grup) yang menguasai lahan di atas 100.000 hektar, sekurangnya terdapat 10 perusahaan perkebunan tersebut yang beroperasi di Riau dan Kalbar. Ketentuan batasan luas maksimal penguasaan lahan untuk perkebunan telah diatur dengan jelas⁴¹. Ketentuan batas maksimal penguasaan lahan tersebut pada cakupan wilayah provinsi dan nasional, sedang pemberi izin lokasi berada pada tingkat kab/kota dan pemberi IUP berada pada tingkat kab/kota, provinsi, dan pusat. koordinasi dan sinkronisasi data terkait penguasaan lahan menjadi penting. Namun demikian, dalam ketentuan batasan maksimal penguasaan lahan terdapat pengecualian, termasuk di dalamnya perusahaan-perusahaan "*go public*" yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh publik mendapatkan pengecualian atas ketentuan tersebut⁴². Ketentuan pengecualian tersebut, harus dihindarkan dari praktik konsentrasi (pemusatan) penguasaan lahan pada satu atau beberapa pihak tertentu saja. Regulasi harus mengatur agar penguasaan lahan tidak mengganggu atau mengabaikan kepentingan masyarakat. Bahwa secara ekonomi, pihak yang lebih efisien memanfaatkan sumber daya alam penting kontribusinya terhadap ekonomi negara, tetapi tidak boleh meniadakan ruang ekonomi pihak yang lain. Kesetaraan kesempatan harus dibuka untuk semua pihak. Selain dengan regulasi tentang penguasaan lahan, pemusatan penguasaan lahan dapat dikoridori dengan ketentuan anti monopoli. Dengan ketentuan anti monopoli dapat dibatasi pemusatan penguasaan lahan bukan saja dari penguasaan fisik, tetapi juga mencakup pemusatan pengambilan keputusan atas penguasaan lahan.

³⁹ Kasus PT ISL dan PT ABP di Kabupaten Ketapang Kalbar

⁴⁰Lahan milik Kelompok Tani Darat Jaya seluas 2500 Ha dari jumlah anggota sebanyak 721 orang, yang sudah di balik batas dengan BPN Provinsi seluas 400 Ha.

⁴¹ pasal 4 permen ATR/Kepala BPN No.5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi, pasal 17 Permentan No. 98 Tahun 2013 tentang Izin Usaha Perkebunan

⁴² pasal 4 (4) butir c Permen ATR/Kepala BPN No. 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi, pasal 17 (3) Permentan No. 98 Tahun 2013 tentang Izin Usaha Perkebunan

Memperhatikan persoalan perizinan yang ada di lapangan dalam pembangunan perkebunan sawit, menjelaskan tidak efektifnya penegakan hukum dalam tata kelola perizinan pembangunan perkebunan. Setiap regulasi dalam pemberian perizinan perkebunan mengacu pada UU yang memuat ketentuan-ketentuan pidana. Seperti dalam UU No. 39 Tahun 2014 terdapat ketentuan pidana yang tertuang dalam pasal 103 sampai dengan 114. UU Perkebunan telah secara tegas mengatur hal kesesuaian lokasi dengan RTRW, mempersyaratkan adanya izin lokasi dan izin lingkungan, dan bahkan ketentuan yang melarang pendudukan dan penguasaan lahan adat untuk usaha perkebunan. Kesemuanya diikuti oleh ketentuan pidana atas pelanggarannya. Secara umum UU Perkebunan sudah berusaha memastikan terhadap hal-hal yang terkait dalam pembangunan perkebunan tercakup di dalamnya.

Ketentuan pidana yang ada seperti, dalam hal tidak memiliki IUP diatur dalam pasal 105, penerbitan izin yang tidak sesuai peruntukan ruang dan persyaratan perundangan diatur dalam pasal 106, tidak menerapkan AMDAL dan hal terkait diatur dalam pasal 109, serta subyek individu dan korporasi dalam melakukan pelanggaran-pelanggaran diatur dalam pasal 113. Namun demikian ketentuan-ketentuan tersebut tidak menjadi koridor yang harus ditaati dalam pelaksanaannya. Ada dugaan di lapangan bahwa penegakan atas ketentuan-ketentuan tersebut oleh aparat hukum sangat lemah. Lemahnya penegakan hukum disinyalir oleh lemahnya struktur dan kapasitas aparat penegak hukum ataupun aparat penegak hukum merupakan bagian dari persoalan-persoalan tersebut. Dalam karut-marut kepastian hukum di Indonesia, situasi tersebut menjadi sangat mungkin.

3.2.3 Implikasi Persoalan Perizinan

Hak menguasai negara (HMN) atas sumber daya alam tidak dapat dimaknai secara sederhana sebagai "milik negara". Pemaknaan HMN dapat merujuk pada putusan Mahkamah Konstitusi (MK), yaitu sebagai hak publik, yang berbeda dengan karakter hak privat pada ranah keperdataan. Negara tidak pada posisi memiliki sumber daya alam, tetapi hadir untuk merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichhoudendaad*) (Sasmitha, Budhiawan, & Sukayadi, 2014). Karena itu, pelaksanaan HMN dalam alokasi dan distribusi sumberdaya alam melalui pemberian IUP dan penetapan HGU perkebunan sawit harus menghormati keberadaan

hak-hak yang telah ada, seperti hak milik, hak ulayat dan hak-hak lain yang dijamin oleh konstitusi.

Permentan No. 98 Tahun 2013 memperbolehkan perolehan tanah untuk usaha perkebunan sawit berasal dari tanah ulayat masyarakat adat, sedangkan Permen ATR/Kepala BPN No. 7 Tahun 2017 menyebutkan bahwa perolehan tanah HGU dapat berasal dari tanah negara, tanah hak, tanah ulayat, kawasan hutan negara, dan hak pengelolaan transmigrasi. Artinya, kelima macam hak atas tanah tersebut dapat dijadikan sumber perolehan tanah untuk perkebunan sawit. Hal ini berpotensi menimbulkan persoalan berupa sengketa lahan.

Secara spesifik, sengketa lahan terjadi di lokasi pembangunan perkebunan sawit pada lahan yang dibebani hak dan lahan yang sudah dibebani izin pemanfaatan. Sengketa lahan juga terjadi pada areal yang tidak dibebani hak, tetapi di lapangan eksis "penguasaan efektif" pihak lain seperti "penggarapan lahan" oleh masyarakat. Di samping itu, sengketa lahan juga dapat diakibatkan oleh sengketa ekonomi yang tidak terselesaikan. Sengketa ekonomi tersebut dapat dicontohkan dengan tidak adanya kejelasan mekanisme bagi hasil antara petani plasma dan perusahaan perkebunan (inti).

Sengketa lahan terjadi pada proses perolehan lahan untuk pembangunan perkebunan sawit, perolehan lahan untuk perluasan perkebunan sawit, dan pada saat kesepakatan kerjasama tidak dilaksanakan secara konsisten. *Pertama*, sengketa lahan pada tahap perolehan lahan terjadi pada lahan yang diproyeksikan oleh izin lokasi berada di areal yang dibebani hak individu, hak kolektif, izin pemanfaatan lain, dan eksistensi penguasaan atau penggarapan di tanah negara atau hutan negara. Sengketa terjadi apabila 1) pemegang hak tidak sepakat mengalihkan haknya dan perusahaan perkebunan melakukan tindakan sepihak, 2) perusahaan perkebunan memaksakan operasional pada lahan yang sudah dibebani izin pemanfaatan lain, 3) penguasa dan penggarap efektif pada tanah atau hutan negara tidak setuju dengan penggantian kerugian atas penguasaan tanah dan tanam tumbuh, tetapi perusahaan perkebunan melakukan tindakan sepihak. Tindakan sepihak tersebut dilakukan dengan beragam cara, mulai pada tindakan "halus" sampai paksaan "kasar". Bentuk paksaan dapat dilakukan dengan menggerakkan kekuatan massa dan pada kasus tertentu menggunakan jasa aparat keamanan. Tindakan-tindakan sepihak oleh perusahaan perkebunan memanfaatkan situasi ketidaktahuan masyarakat atas regulasi perizinan dan penetapan HGU⁴³.

⁴³Sosialisasi yang tidak jelas diterima oleh masyarakat, pendekatan pemuka adat yang bias pada kepentingan perusahaan perkebunan, manipulasi izin dengan menyampaikan

Kedua, sengketa lahan pada proses perolehan lahan untuk perluasan perkebunan sawit tidak jauh berbeda dengan situasi pada proses perolehan lahan di awal pembangunan perkebunan sawit. Sedikit pembedanya adalah perusahaan perkebunan melaksanakan kegiatan operasional lapangan terlebih dahulu sebelum perizinan yang disyaratkan tuntas dimiliki. Dengan kata lain, perusahaan menggunakan cara-cara penggusuran dengan dalih ketidaksengajaan yang diikuti oleh proses-proses negosiasi menjadi modus di banyak tempat. Bila negosiasi tidak berlangsung baik, tindakan sepihak dilakukan oleh perusahaan perkebunan. Tindakan sepihak yang dilakukan persis seperti yang terjadi pada situasi sengketa lahan pada perolehan lahan di awal pembangunan perkebunan sawit.

Ketiga, sengketa lahan yang ditimbulkan oleh kesepakatan kerjasama yang tidak dilaksanakan secara konsisten dicontohkan dengan kesepakatan atas GRTT dan kerjasama plasma-inti atau mitra (dengan proporsi bagi hasil tertentu) tidak berjalan dengan baik. Ketidak-konsistenan dalam pelaksanaan kesepakatan GRTT dan kerjasama mendorong pihak masyarakat untuk menjadikan lahan sebagai "*bargaining position*". Bila persoalan tidak terselesaikan dengan baik, masyarakat akan menarik dan menguasai lahan kembali. Situasi ini akan berujung pada terjadinya sengketa lahan.

Selain itu, terdapat indikasi penguasaan dan penggarapan tanah hutan negara oleh perusahaan perkebunan sawit. Persoalan ini muncul di publik sebagai penyerobotan atau perambahan hutan negara. Berbeda situasinya dengan perusahaan perkebunan, sengketa lahan yang dialami perkebunan skala rakyat adalah mereka diindikasikan melakukan penanaman sawit di hutan negara. Banyak dijumpai kebun rakyat dibangun di lahan sekitar tempat tinggal, yang selama ini mereka kuasai dan garap. Namun demikian dijumpai pada beberapa tempat, kebun rakyat ini dibangun oleh "kelompok masyarakat" yang berasal dari tempat lain, seperti yang terjadi di kawasan TN Tesso Nilo Riau.

Secara keseluruhan, terdapat empat tipologi sengketa lahan pada pembangunan perkebunan sawit sebagai berikut.

- o Masyarakat dengan perusahaan perkebunan: penguasaan dan/atau penggarapan terhadap lahan yang menjadi hak dan kuasa/garapan masyarakat yang dilakukan oleh perusahaan perkebunan atas izin usaha dan HGU.

ke masyarakat bahwa sudah memiliki HGU padahal baru izin lokasi (Hasil fgd dengan CSO Mitra SETAPAK Kalbar, 2017)

- o Masyarakat dengan negara/pemerintah: penguasaan dan penggarapan lahan negara dan hutan negara untuk pembangunan kebun sawit yang dilakukan oleh masyarakat.
- o Perusahaan dengan negara/pemerintah: penggarapan lahan negara atau hutan negara untuk perkebunan sawit yang dilakukan oleh perusahaan perkebunan dengan izin usaha dan tanpa izin usaha.
- o Perusahaan dengan perusahaan: penguasaan lahan oleh lebih dari satu pihak karena izin yang diberikan kepada pihak-pihak tersebut berada pada lokasi yang sama atau tumpang tindih (sebagian atau keseluruhan)

3.2.4 Transparansi Akuntabilitas Perizinan Perkebunan Sawit

Tata kelola merupakan tatanan kelembagaan dan melibatkan para aktor untuk mencapai suatu tujuan yang sesuai dengan konteks pengembangannya (Nugroho 2012). Tata kelola yang baik menekankan adanya transparansi, partisipasi, koordinasi, dan akuntabilitas publik (UNDP 2006). Karena itu, transparansi dan akuntabilitas publik menjadi hal fundamental dalam pemanfaatan ruang. Hal tersebut dikarenakan pemanfaatan ruang/sumber daya alam berkaitan dengan kepentingan publik, seperti perolehan tanah, penggunaan tanah, dan eksternalitas dari aktivitas penggunaan tanah. Dengan demikian pelibatan aktor dalam tata kelola perizinan pembangunan perkebunan sawit memerlukan instrumen yang mengatur inter-relasi antar aktor dan instrumen kontrol keberlangsungan inter-relasi antar aktor.

Mekanisme inter-relasi meliputi: a) kebersamaan, partisipatif, dan non-alineasi; b) tanpa tekanan; c) penghormatan terhadap posisi dan peran masing-masing aktor yang terlibat; d) keberimbangan antara hak dan tanggung jawab (penataan peran dan tanggung jawab); e) kepatuhan terhadap kesepakatan dan hukum (Nugroho 2012). Sementara itu, instrumen pengontrol mekanisme inter-relasi meliputi: a) akuntabilitas dan transparansi; b) kepastian hukum dan kesetaraan di muka hukum; c) mediasi terhadap perbedaan-perbedaan; d) efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumberdaya; e) kapasitas para aktor baik individu atau kelompok/organisasi dan *responsiveness*; f) visi strategis pemimpin.

Transparansi dan akuntabilitas publik pada tata kelola perizinan pemanfaatan ruang/sumber daya alam untuk usaha perkebunan sawit dapat dikatakan sangat buruk. Hal tersebut diindikasikan oleh adanya sengketa lahan dan persoalan perizinan, yaitu pemberian izin yang tidak sesuai peruntukan ruang, berada pada areal yang dibebani hak,

perolehan tanah yang tidak *fair* penciri buruknya transparansi pada proses pemberian izin. Meskipun mekanisme dan prosedur pemberian IUP dan penetapan HGU memberikan ruang peran dan keterlibatan publik, tetapi praktiknya tidak berjalan dengan optimal. Bahkan praktik tersebut cenderung tidak memperhatikan aspek transparansi dan akuntabilitas publik. Artinya, aspek-aspek yang tercakup dalam mekanisme inter-relasi dan instrumen kontrol atas mekanisme inter-relasi gagal diwujudkan dalam praktik tata kelola perizinan pembangunan perkebunan sawit. Kondisi demikian dipengaruhi oleh beberapa hal sebagai berikut.

a. Pembatasan informasi dasar dalam pemberian izin.

Informasi alokasi sumber daya ruang/sumber daya alam terbatas untuk akses publik, bahkan praktis masyarakat pada tingkat tapak tidak mengetahui informasi terkait peruntukan ruang dimana mereka berada. RTRWP-K⁴⁴ hanya dapat diakses oleh kalangan terbatas, yaitu kaum terpelajar dan tidak gagap teknologi. Rencana alokasi, target luasan, dan tata waktu untuk pemanfaatan ruang/sumber daya alam hanya diketahui oleh segelintir orang. Ada indikasi informasi tersebut menjadi komoditas transaksi.

b. Disparitas informasi.

Terdapat perbedaan informasi yang dimiliki antara aparat yang berwenang memberi izin, perusahaan perkebunan pemohon izin, dan masyarakat terkait status dan tahapan perizinan dalam usaha perkebunan sawit, mekanisme dan prosedur perolehan tanah, posisi para pihak dalam proses perizinan, termasuk hal-hal lain yang bersifat pengetahuan umum. Perbedaan ini menjadi titik awal yang menyebabkan gagalnya komunikasi dan negosiasi. Bahkan situasi ini dimanfaatkan oleh yang "kuat" untuk mendapatkan kepentingannya. Perbedaan kapasitas SDM dan pengetahuan masyarakat dengan pihak lain dijumpai di banyak tempat.

c. Asimetri informasi.

Terdapat ketidakseimbangan penguasaan informasi diantara aparat pemberi izin, perusahaan perkebunan, dan masyarakat. Ketidakseimbangan ini tidak saja dipengaruhi oleh perbedaan kapasitas, tetapi juga oleh penutupan akses terhadap informasi yang semestinya menjadi domain publik. Rencana alokasi, target luasan lahan, dan tata waktu pemanfaatan ruang/sumberdaya alam menjadi informasi yang dikuasai oleh aparat pemerintahan. Perusahaan perkebunan sawit dengan sumberdaya yang dimilikinya dapat memperoleh informasi tersebut. Pada sisi lain, perusahaan perkebunan dengan sumberdaya

⁴⁴RTRWP-K menjadi dokumen publik yang secara hukum mengikat setiap orang.

yang dimilikinya dapat memperoleh informasi tapak terkait dengan rencana alokasi ruang jauh lebih memadai dibanding aparat pemerintahan. Sehingga pada suatu saat menempatkan regulasi perizinan tidak dapat berfungsi sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan ruang/sumberdaya alam. Sementara pada sisi tapak yang sama, masyarakat tidak tahu apa yang direncanakan oleh pemerintah pada lahan yang dalam kuasa/garapan mereka.

d. Partisipasi semu.

Keterlibatan publik dalam proses-proses perizinan bersifat formalitas dan administratif. Kegiatan-kegiatan sosialisasi, konsultasi publik, dan instrumen komunikasi publik yang tidak ramah jangkauan oleh masyarakat di tingkat tapak merupakan wujud penyederhanaan partisipasi publik.

e. Akuntabilitas publik.

Persoalan perizinan dan sengketa lahan yang ditimbulkan oleh praktik tata kelola perizinan menandakan perhatian yang rendah terhadap aspek akuntabilitas publik. Pelayanan pemberian IUP dan penetapan HGU harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Kepentingan publik semestinya dihormati. Akuntabilitas publik dalam tata kelola perizinan perkebunan sawit mencakup 2 (dua) aspek, yakni aspek respon terhadap permohonan pelayanan publik dan aspek dampak pelayanan publik terhadap masyarakat luas. Ketidakpastian atas permohonan izin dan penetapan HGU merupakan bentuk respon pelayanan publik dengan akuntabilitas rendah, sehingga menimbulkan terjadinya penyingkiran/alineasi masyarakat dari ruang hidup mereka, proses peralihan/pelepasan hak masyarakat yang tidak adil, eksternalitas lingkungan yang harus ditanggung oleh publik di tingkat tapak, dan kepentingan publik. Karena itu, efektivitas pelaksanaan KIP (UU No. 14 Tahun 2008) mendapatkan tantangan yang sangat serius di tingkat daerah. Sejauh ini data dan informasi terkait perkebunan sawit susah diakses pada tingkat Disbun provinsi ataupun kabupaten/kota. Hal demikian dialami oleh tim studi sendiri pada dua lokus studi (Riau dan Kalbar). KIP yang efektif akan menguatkan peran masyarakat dan CSO untuk mendukung daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang dan sumber daya alam.

3.3 Kegagalan Tata Kelola Perkebunan Sawit

Kegagalan tata kelola perizinan perkebunan sawit diindikasikan oleh lemahnya transparansi dan akuntabilitas publik, serta eksisnya biaya transaksi perizinan. Biaya transaksi perizinan perkebunan sawit tersebut bersifat tidak resmi atau bukan biaya resmi yang ditetapkan pemerintah. North (1990) menerangkan bahwa hadirnya biaya transaksi

diakibatkan oleh informasi yang timpang (*asymetric information*). Hal tersebut dapat terjadi dalam pelaksanaan negosiasi, pengukuran dan pelaksanaan kontrak yang mendasari pelaksanaan pertukaran.

3.3.1 Eksistensi Biaya Transaksi

Institusi berfungsi memperjelas dinamika relatif modal sosial dengan penggunaan sumber daya, menjelaskan hubungan *de jure* struktur negara dan *de facto* sistem praktik lokal, serta menentukan peran kepercayaan dalam hubungan yang mengikat. Pendekatan institusi menekankan pentingnya transaksi, kepercayaan, modal sosial, struktur insentif, peraturan dan norma sebagai penentu pola perilaku dan hasil-hasilnya (Ostrom 1990). Karena itu, biaya transaksi menjadi ruang lingkup kajian institusi. Greif (1998) menyebutkan bahwa teori biaya transaksi dapat menggunakan transaksi sebagai unit analisis.

Kajian ini menemukan bahwa perusahaan perkebunan mengeluarkan biaya transaksi untuk mendapatkan kepastian usaha. Dorongan kepastian usaha ini mencakup kepastian atas lokasi dan luas lahan, percepatan proses pengurusan setiap perizinan dan penetapan HGU. Biaya transaksi yang dikeluarkan oleh perusahaan perkebunan meliputi biaya untuk mendapatkan informasi⁴⁵, pengurusan perizinan (*ex ante*), pengurusan penetapan HGU, hingga saat menghadapi pengawasan dalam pelaksanaan usaha perkebunannya (*ex post*).

Di samping itu, eksisnya biaya transaksi dimungkinkan oleh kelemahan di tingkat regulasi perizinan (*rule in-form*). Hal tersebut dapat ditunjukkan hasil analisis terhadap Permen ATR/Ka.BPN No. 5 Tahun 2015 (izin lokasi), Permen LHK No. 51 Tahun 2016 (pelepasan kawasan hutan), Permentan No. 98 Tahun 2013 (izin usaha perkebunan) dan Permen ATR/Ka.BPN No. 7 Tahun 2017 (penetapan HGU)⁴⁶. Dengan demikian ketiga regulasi ini memiliki ruang untuk terjadinya biaya transaksi, terutama pengaturan hal-hal yang berkaitan dengan manfaat dari biaya transaksi bagi pelaku usaha (perusahaan perkebunan).

a. Praktik biaya transaksi perizinan (*rule in-use*)

Pada awalnya, perusahaan perkebunan mendapatkan informasi rencana alokasi pemanfaatan ruang/sumber daya alam dan tawaran investasi usaha perkebunan dari aparat pemerintah kabupaten/kota. Informasi ini sering disebut informasi areal pencadangan lahan yang dijadikan dasar bagi perusahaan perkebunan untuk melakukan *checking* lapangan. Penguat informasi areal juga dilengkapi dengan

⁴⁵ Biaya informasi terdiri atas biaya untuk mendapatkan informasi rencana alokasi pemanfaatan ruang, *desk regulation* dan tapak. Informasi *desk regulation* dan tapak merupakan bahan pihak perusahaan untuk sosialisasi, komunikasi dan negosiasi dengan para pihak di tingkat tapak.

⁴⁶ Analisis terhadap regulasi perizinan menggunakan pendekatan variabel CIA.

instrumen peta lapangan. Apabila lokasi (hasil *checking* lapangan) sesuai dengan perencanaan usaha perkebunan, maka perusahaan menindaklanjuti dengan penyampaian permohonan izin lokasi. Di sisi lain, perusahaan mulai melakukan proses komunikasi dan sosialisasi dengan para pihak yang relevan di tingkat tapak. Permohonan dan komunikasi pengurusan izin lokasi biasanya disesuaikan dengan keinginan dan kebutuhan perusahaan. Karena itu, titik ini sangat krusial terjadinya praktik biaya transaksi, terutama biaya negosiasi kebutuhan luasan lahan bagi perusahaan dan percepatan izin lokasi.

Pasca terbitnya izin lokasi, perusahaan perkebunan akan melakukan percepatan proses perolehan tanah. Pada proses ini, perusahaan perkebunan membutuhkan dukungan para pihak di tingkat tapak. Upaya tersebut dapat dilakukan dengan proses biaya transaksi kepada aparat pemerintahan di tingkat tapak (aparat desa dan keamanan), tokoh/pemuka adat, hingga ormas-ormas yang eksis di sekitar lokasi yang dibebani izin lokasi. Hal demikian juga terjadi pada proses permohonan izin lingkungan, izin usaha perkebunan, penetapan pelepasan kawasan hutan, hingga penetapan HGU. Biaya transaksi pada seluruh proses tersebut dapat berwujud suap, fasilitasi biaya rapat, dan biaya kunjungan lapangan pihak penerbit izin. Adapun manfaat yang diharapkan pihak perusahaan perkebunan dalam melakukan biaya transaksi pada setiap proses perizinan, pelepasan kawasan hutan dan penetapan HGU disajikan pada **Tabel 3.13**

Tabel 3.13 Manfaat perusahaan perkebunan dalam melakukan biaya transaksi.

No.	Jenis Izin	Manfaat untuk Perusahaan	Keterangan
1.	Izin lokasi	Lokasi dan luasan lahan tertentu Percepatan proses memperoleh izin Percepatan proses perolehan tanah	Biaya untuk info areal pencadangan Biaya percepatan proses Biaya Pengkodisian perolehan tanah
2.	Izin lingkungan	Percepatan proses memperoleh izin	
3.	SK Pelepasan KH	Lokasi dan luasan tertentu Percepatan rekomendasi TimDu Percepatan proses memperoleh SK	Biaya operasional Timdu Biaya negosiasi Timdu Biaya percepatan Timdu Biaya percepatan proses SK
4.	IUP	Lokasi dan luasan tertentu Percepatan proses memperoleh izin	Biaya pemenuhan persyaratan peta, rekomendasi, dll Biaya percepatan proses
5.	Penetapan HGU	Lokasi dan luasan tertentu Percepatan pengukuran tanah Percepatan pemeriksaan tanah Percepatan memperoleh HGU	Biaya operasional Tim pengukuran dan pemeriksaan tanah, Biaya percepatan HGU

Sumber : diolah dari hasil wawancara dengan informan perusahaan perkebunan di Kalbar, kalteng, dan Riau

Ketidakpastian dan lamanya proses memperoleh izin dan penetapan HGU sangat dipengaruhi oleh terbatasnya struktur dan kapasitas aparat pemerintah. Keterbatasan tersebut memperlihatkan bahwa pelayanan publik berupa pengurusan perizinan adalah jenis sumber daya yang tergolong *CPR (common pool resources)*. Artinya, pengurusan perizinan memiliki karakter *rivalry*, sehingga perusahaan perkebunan berebut untuk mendapatkan pelayanan. Situasi ini menimbulkan hidupnya *favouritism* (sikap pilih kasih) dalam pelayanan pengurus perizinan. Karena itu, pelayanan perizinan akan mengutamakan perusahaan perkebunan yang memberikan manfaat. Kondisi ini menjadi ruang terjadinya biaya transaksi tidak resmi.

Secara rasional, perusahaan perkebunan berani mengeluarkan biaya transaksi karena adanya ketidakpastian mendapatkan luasan dan tata waktu proses penyelesaian permohonan izin. Biaya transaksi dapat dikalkulasi pihak perusahaan perkebunan selama nilai yang dikeluarkan masih dalam taraf rasional dan masuk akal (*benefit cost ratio*). Biasanya perusahaan perkebunan besar maupun grup sangat leluasa mengeluarkan biaya transaksi tidak resmi. Sebaliknya, perusahaan perkebunan yang memiliki luasan kurang dari seribu hektar sangat ketat melakukan kalkulasi untuk mengeluarkan biaya transaksi. Bahkan, bila sangat tidak mungkin mengeluarkan biaya transaksi, mereka harus menghadapi resiko ketidakpastian tata waktu penyelesaian permohonan izin.

Praktik biaya transaksi berupa suap dan gratifikasi memperlihatkan keberanian perusahaan perkebunan mengambil resiko terhadap tindakan penegakan hukum. Hal tersebut dilakukan untuk mendapatkan kejelasan usaha pada situasi ketidakpastian pelaksanaan regulasi perizinan. Ketidakpastian ini sangat dipengaruhi oleh lemahnya struktur dan kapasitas pelaksana regulasi yaitu, aspek koordinasi dan kerjasama antar organisasi/unit kerja, aspek kualitas, dan kuantitas SDM.

b. Alas regulasi praktik biaya perizinan (*Rule in-form*)

Pendekatan variabel CIA digunakan terhadap penelaahan empat regulasi perizinan, yaitu Permen ATR/Ka.BPN No. 5 Tahun 2015 (izin lokasi), Permen LHK No. 51 Tahun 2016 (pelepasan kawasan hutan), Permentan No. 98 Tahun 2013 (izin usaha perkebunan) dan Permen ATR/Ka.BPN No. 7 Tahun 2017 (penetapan HGU). Hasil analisis memperlihatkan titik kritis pada setiap regulasi seperti ditunjukkan pada **Tabel 3.14**

Tabel 3.14 Penilaian regulasi perizinan menggunakan pendekatan CIA (*Corruption Impact Assessment*)

Variabel CIA			Penilaian Peraturan			
			Izin lokasi	Pelepasan KH	IUP	Penetapan HGU
Kemudahan pelaksanaan	Kecukupan beban pelaksanaan	Kewajaran biaya dan korbanan pelaksanaan peraturan	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah
	Kecukupan tingkat hukuman	Besaran hukuman dibandingkan dengan aturan sejenis	Sangat bermasalah	Ada masalah	Ada masalah	Sangat bermasalah
	Kemungkinan perlakuan memihak	Apakah kelompok tertentu diuntungkan	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah
Ketepatan kebijakan	Kejelasan peraturan	Kejelasan siapa, apa, dan batasan kewenangan	Ada masalah	Ada masalah	Ada masalah	Ada masalah
	Ketepatan lingkup kewenangan	Ketepatan kewenangan diukur dari norma lokal dan internasional	Ada masalah	Sangat bermasalah	Ada masalah	Ada masalah
	Keobyektifan standar kebijakan	Kejelasan pelaksanaan diskresi dan penjabarannya oleh pihak ketiga	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah
Transparansi	Akses dan Keterbukaan	Keterbukaan pembuatan dan pelaksanaan peraturan	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah
	Dapat diprediksi	Proses izin dan administrasi pelaksanaan dapat diprediksi	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah
	Sistem pengendalian korupsi	Ada kontrol khusus pelaksanaan korupsi dan dijalankan secara konsisten	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah	Sangat bermasalah

1. Izin Lokasi

Kelemahan regulasi izin lokasi (Permen ATR/Ka. BPN No. 5 Tahun 2015) mencakup kemudahan pelaksanaan, ketepatan kebijakan dan transparansi. Aspek kemudahan pelaksanaan pada kecukupan tingkat hukuman menggambarkan besaran hukuman kurang efektif bahkan cenderung merugikan negara. Hal tersebut diperlihatkan oleh periode

monitoring dan evaluasi per tiga bulan selama maksimal tiga tahun. Artinya, ketika izin lokasi tidak jadi diberikan oleh pemberi izin, maka pemerintah mengalami kerugian atas manfaat ekonomi tanah. Di sisi lain, sanksi yang diberikan terhadap pelanggaran sebatas pembatalan izin lokasi.

Sementara itu, aspek ketepatan kebijakan memperlihatkan kelemahannya pada kejelasan peraturan dan ketepatan kewenangan. Kewenangan pemberian izin lokasi didasarkan pada permohonan skala lokasi, yaitu bupati/walikota (lokasi dalam satu kabupaten), gubernur (lintas kabupaten dalam satu provinsi) dan Menteri ATR (lintas provinsi). Hal tersebut menimbulkan ketidakjelasan karena tidak disebutkan mekanisme integrasi pemberian izin lokasi antara pemerintah di level kabupaten, provinsi dan pusat. Meskipun regulasi mengatur adanya monitoring dan evaluasi terhadap izin lokasi, tetapi ketiadaan mekanisme integrasi antar level pemerintahan menimbulkan adanya penyalahgunaan kewenangan pemberian izin lokasi.

2. Izin Usaha Perkebunan

Permentan No. 98 Tahun 2013 mengatur syarat dan tata cara permohonan untuk memperoleh izin usaha perkebunan (Pasal 21). Beberapa prasyarat tersebut adalah izin tempat usaha, izin lokasi, dan izin lingkungan. Pasca pemeriksaan dokumen dan persetujuan permohonan atau sebelum penerbitan izin usaha perkebunan, penerbit izin harus mengumumkan permohonan pemohon izin kepada masyarakat sekitar. Pengumuman ini berisi identitas pemohon, lokasi kebun beserta petanya, luas dan asal lahan serta kapasitas industri pengolahan selama tiga puluh hari melalui papan pengumuman resmi di kantor kecamatan, Bupati/walikota atau kantor gubernur dan *website* pemerintah daerah setempat dalam rangka memberikan masukan atas permohonan atau sanggahan. Artinya, ketika IUP terbit, maka asumsinya segala prasyarat sudah terpenuhi dan bebas dari sanggahan masyarakat setempat.

Walaupun demikian, transparansi prosedur administrasi menjadi tidak jelas ketika terjadi perubahan izin usaha perkebunan. Regulasi mengatur perubahan luas lahan, jenis tanaman, dan/atau perubahan kapasitas pengolahan, serta diversifikasi usaha (Pasal 32 hingga Pasal 38). Akan tetapi, regulasi tidak menyebutkan mekanisme transparansi publik atas perubahan tersebut sebagaimana ketika IUP pertama kali diterbitkan. Mekanisme yang ada sebatas pembinaan dan pengawasan, persetujuan atas perubahan izin yang selanjutnya harus disampaikan dalam bentuk tembusan kepada Menteri Pertanian melalui Direktur Jenderal (Pasal 45).

3. Pelepasan kawasan hutan

Pelepasan kawasan hutan untuk pembangunan kebun sawit diatur dalam permen LHK No. 51 Tahun 2016. Pelepasan kawasan hutan untuk keperluan perkebunan sawit diberikan maksimal 60.000 hektar untuk perusahaan atau grup perusahaan secara bertahap, dengan volume 20.000 hektar pertahap⁴⁷. Proses pelepasan pada tahap kedua (dan berikutnya) dilaksanakan setelah dilakukan evaluasi terhadap pemanfaatan kawasan hutan tahap sebelumnya. unsur-unsur yang dievaluasi meliputi⁴⁸ :

- a) realisasi pemenuhan kewajiban penyediaan kebun masyarakat seluas 20 persen (dua puluh per seratus) dari total kawasan hutan yang dilepaskan dan dapat diusahakan oleh perusahaan perkebunan;
- b) realisasi pembangunan kebun minimal 50 persen (lima puluh per seratus) dari luasan areal yang dilepaskan sebelumnya dan dapat diusahakan oleh perusahaan perkebunan;
- c) sertifikasi HGU pada lokasi pelepasan sebelumnya; dan
- d) kesesuaian dengan rencana pola ruang dalam rencana tata ruang wilayah.

Evaluasi pemanfaatan kawasan hutan tersebut dilaksanakan oleh kepala dinas provinsi (yang mengurus bidang/urusan kehutanan).

Proses pelepasan kawasan hutan melibatkan banyak pihak dengan peranannya masing-masing. Permohonan pelepasan kawasan hutan dapat dilakukan oleh menteri atau pejabat setingkat menteri; gubernur; bupati/walikota; pimpinan badan usaha/badan hukum; perseorangan, kelompok orang, dan/atau masyarakat⁴⁹. Permohonan pelepasan kawasan hutan melalui 2 tahapan penting, yakni pemenuhan persyaratan permohonan dan penyelesaian permohonan⁵⁰. Pemrosesan permohonan dan penyelesaian permohonan melibatkan banyak pihak, seperti kepala dinas provinsi, gubernur, bupati/walikota, tim terpadu, panitia tata batas, BKPM, unsur kemen LHK, hingga pelibatan DPR RI.

Mekanisme pelepasan kawasan hutan melalui proses dan tahapan yang panjang, terutama terkait proses pemberian secara bertahap dan evaluasi pelaksanaan tahap sebelumnya, pemenuhan persyaratan teknis melalui kegiatan-kegiatan tim terpadu, dan juga bila harus mendapatkan persetujuan DPR RI. Proses-proses ini memakan waktu lama dan tidak dapat diprediksi, selain memerlukan sumber daya yang

⁴⁷ Pasal 4 ayat (1) butir a Permen LHK No. 51 Tahun 2016

⁴⁸ Pasal 4 ayat (2) Permen LHK No. 51 Tahun 2016

⁴⁹ Pasal 7 ayat (2) Permen LHK No. 51 Tahun 2016

⁵⁰ Pasal 9 – 12 Permen LHK No. 51 Tahun 2016

besar untuk pelaksanaannya, terutama pelaksanaan kegiatan-kegiatan tim terpadu.

Pada proses-proses evaluasi⁵¹ dan pelaksanaan kegiatan-kegiatan tim terpadu⁵², pembiayaannya dibebankan kepada pemohon. Pembiayaan proses-proses tersebut tidak memiliki standar yang baku untuk setiap jenis kegiatannya serta periode waktu penyelesaiannya. Situasi ini menggambarkan adanya biaya transaksi (resmi) yang tidak efisien, bahkan dapat menjadi ruang terjadinya biaya transaksi tidak resmi. Pada pemaknaan lain, proses dan pembiayaan tersebut hanya dapat dipenuhi oleh para pemohon pelepasan kawasan hutan yang memiliki sumber daya/kapital. Pemohon koperasi ataupun perorangan kecil kemungkinannya untuk mengeluarkan biaya tersebut, atau bahkan tidak dapat sama sekali.

Proses pelepasan kawasan hutan dengan Permen LHK No. 51 Tahun 2016 tidak menggambarkan dengan jelas ruang keterlibatan publik. Ruang keterlibatan publik implisit terlihat pada adanya kegiatan tata batas, meskipun sudah jamak diketahui publik kehutanan dalam penataan batas dalam proses pengukuhan kawasan hutan "abai" terhadap partisipasi publik, terutama para pemegang hak di kawasan hutan yang harus dihormati menurut undang-undang. Transparansi publik yang rendah kecenderungan yang sering terjadi adalah rendahnya akuntabilitas publik, baik pada konteks pelayanan permohonan pelepasan kawasan hutan ataupun dampak/eksternalitas negatif yang muncul.

4. Penetapan HGU

Permen ATR No. 7 Tahun 2017 mengatur tahapan dalam pemberian HGU yang dimulai dari pengukuran bidang tanah, permohonan hak, pemeriksaan tanah, penetapan hak, hingga pendaftaran hak (Pasal 17 hingga Pasal 30). Pemohon HGU harus melampirkan permohonan yang berisi identitas pemohon dan tanah yang dimohon. Sementara itu, tahapan pengukuran bidang tanah dilakukan oleh Kantor Pertanahan dan pemeriksaan tanah menjadi tanggung jawab Panitia B. Pada akhirnya, keputusan pemberian HGU menjadi kewenangan Menteri atas inputan data permohonan, risalah panitia B dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah BPN. Berdasarkan *rule in-form*, ketepatan kebijakan dalam hal ketepatan lingkup kewenangan, menjadi jelas siapa dan apa kewenangannya jika terjadi penyalahgunaan kewenangan. Asumsinya jika terjadi sengketa atas hak yang

⁵¹ Pasal 21 ayat (2) Permen LHK No. 51 Tahun 2016

⁵² Pasal 12 ayat (8) Permen LHK No. 51 Tahun 2016

dibebankan pada tanah maka secara *rule in-form* dapat teridentifikasi pihak yang melakukan penyalahgunaan wewenang.

3.3.2 Aktor Biaya Transaksi Perizinan

Biaya transaksi perizinan dan penetapan HGU perkebunan sawit termasuk tindak pidana korupsi. Korupsi dilakukan apabila seseorang secara sengaja melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain, sehingga dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri dengan mengingiat kekuasaan atau kewenangan yang melekat pada jabatan dan kedudukannya (Kartodihardjo 2017). Perbuatan dan tindakan tersebut terjadi bukan tidak berfungsinya institusi negara, tetapi ada institusi lain yang lebih mendapat legitimasi dan kepercayaan di antara pegawai pemerintah dan masyarakat (Robbins 2000). Ribot dan Peluso (2013) menyebutkan bahwa institusi lain tersebut dianggap sebagai bentuk akses dengan tidak mengindahkan regulasi formal dan terjadi atas adanya *web of power* berbagai pihak yang berkepentingan.

Biaya transaksi termasuk suap dan gratifikasi melibatkan banyak aktor pada keseluruhan tahapan perizinan usaha perkebunan sawit. Biaya transaksi bukan dilakukan oleh kemauan satu pihak saja, tetapi oleh adanya kebutuhan dua belah pihak yang bertransaksi dan melibatkan pihak lain yang terkait, baik secara administrasi atau praktik di lapangan. Perry (1997) dalam Robbins (2000) menyebutkan bahwa korupsi dipahami sebagai jaringan tawar-menawar atau transaksi antar individu yang melibatkan kepercayaan, pengkhianatan, penipuan, subordinasi untuk kepentingan tertentu, kerahasiaan, keterlibatan beberapa pihak, dan saling menguntungkan. Anggota dalam jaringan tersebut terikat dalam hubungan sosial yang sering disebut sebagai modal sosial, yaitu hubungan antara orang-orang yang memfasilitasi tindakan (Ostrom 1992). Keberadaan relasi antar aktor dalam transaksi tidak resmi ini melibatkan berbagai pihak, meliputi pejabat/aparat pemerintahan, aparat keamanan, masyarakat, perusahaan perkebunan. Aktor yang terlibat dalam praktek biaya transaksi pada proses perizinan dan penetapan HGU perkebunan sawit disajikan pada **Tabel 3.15**.

Tabel 3.15 Aktor, peran dan motif dalam praktek biaya transaksi perizinan

	Aktor	Peranan	Motif
Aparat Pemerintah	Gubernur	Pemegang kewenangan atas pemberian izin lokasi, izin lingkungan, IUP, rekomendasi gubernur, penentuan peruntukan lahan dalam proses HGU berdasarkan peraturan perundangan	Mendapatkan manfaat finansial untuk kepentingan ekonomi
	Bupati/Walikota	Pemegang kewenangan atas pemberian izin lokasi, izin lingkungan, IUP, rekomendasi bupati, berdasarkan peraturan perundangan	Mendapatkan manfaat finansial untuk kepentingan ekonomi, pada situasi terkait pencalonan dalam pilkada terdapat motif finansial untuk modal politik
	Aparat Pemerintah Kabupaten/Kota	Pelaksana administrasi terkait kewenangan bupati/walikota atau pemKab/kota, pengawasan pelaksanaan izin	Mendapatkan manfaat finansial untuk kepentingan ekonomi
	Aparat Pemerintah Provinsi	Pelaksana administrasi terkait kewenangan gubernur atau pemprov, pengawasan pelaksanaan izin.	Mendapatkan manfaat finansial untuk kepentingan ekonomi
	BPN	Pemegang kewenangan atas penetapan HGU berdasarkan peraturan perundangan	Mendapatkan manfaat finansial untuk kepentingan ekonomi
	Kantor Wilayah Pertanahan	Pemegang kewenangan atas penetapan HGU, pertimbangan teknis pertanahan berdasarkan peraturan perundangan	Mendapatkan manfaat finansial untuk kepentingan ekonomi
	Kantor Pertanahan	Pemegang kewenangan atas penetapan HGU, pertimbangan teknis pertanahan berdasarkan peraturan perundangan	Mendapatkan manfaat finansial untuk kepentingan ekonomi
	Aparat Desa	Pelaksana administrasi pemerintahan pada tingkat desa	Mendapatkan manfaat finansial untuk kepentingan ekonomi

	Aparat Keamanan	Pihak yang berwenang dalam ketertiban dan keamanan di wilayah	Mendapatkan manfaat finansial untuk kepentingan ekonomi
Perusahaan	Pimpinan	Penentu kebijakan operasional perusahaan	Mendapatkan luasan pada lokasi tertentu Percepatan proses perizinan dan/atau penetapan pelepasan kawasan hutan, serta penetapan HGU
	Urusan legal Konsultan	Pelaksana urusan perizinan Mediator terkait urusan perizinan, untuk kepentingan perusahaan	Mendapatkan manfaat finansial untuk kepentingan ekonomi
Masyarakat	Pemuka adat	Mediator dan akselerator proses-proses sosialisasi, komunikasi dan negosiasi dalam proses perizinan terkait pandangan atau persetujuan masyarakat. Terutama dalam proses perolehan lahan	Mendapatkan manfaat finansial untuk kepentingan ekonomi
	Tokoh masyarakat Ormas		

Sumber: diolah dari hasil wawancara dengan beberapa informan perusahaan di kalbar, riau, dan kalteng dan FGD yang melibatkan CSO di kalbar dan Riau

BAB IV

MASA DEPAN

PERKEBUNAN SAWIT:

RUTE TATA KELOLA



BAB IV

MASA DEPAN PERKEBUNAN SAWIT: RUTE TATA KELOLA

"Everyone thinks of changing the world, but no one thinks of changing himself".

-Leo Tolstoy

4.1 Ikhtisar

UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 (Konstitusi) menyatakan bahwa "*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*". Artinya, setiap pengelolaan sumber daya alam (sumber-sumber agraria) harus senantiasa ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat⁵³. Pencapaian sebesar-besar kemakmuran rakyat diwujudkan dengan pengelolaan sumber daya alam yang efisien. Pernyataan sebesar-besar "kemakmuran rakyat" mempunyai pengertian bahwa pemerintah wajib dan bertanggung jawab mengelola ekonomi negara sehingga mencapai nilai maksimum. Dengan kata lain, "sebesar-besar kemakmuran rakyat" adalah konsisten dengan memaksimalkan efisiensi dan peran pemerintah adalah meniadakan inefisiensi yang ada. Sebesar-besar kemakmuran rakyat harus menjadi patokan setiap kebijakan ekonomi. Artinya, setiap kebijakan ekonomi perlu diuji apakah akan meningkatkan kesejahteraan rakyat atau tidak. Suatu kebijakan yang berdampak pada pengurangan kesejahteraan rakyat tidak boleh dilanjutkan (Soedomo, 2012). Hal tersebut juga berlaku dan harus menjadi patokan dalam kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan lahan untuk perkebunan sawit.

Saat ini, perdebatan seluk beluk perkebunan sawit masif terjadi. Sering kali, perdebatan sangat kurang substantif dan terpolarisasi menjadi dua kutub (pro sawit dan kontra/anti sawit). Semestinya, perdebatan ditempatkan secara proporsional pada koridor upaya pembenahan tata perkebunan sawit untuk pencapaian kemakmuran rakyat (mandat konstitusi). Di tengah hiruk-pikuk perdebatan tersebut, kami berupaya merumuskan beberapa masalah perkebunan sawit utamanya aspek ekonomi produksi dan perizinan, serta turut dilengkapi identifikasi akar masalahnya.

⁵³Tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat bersifat konsisten (tetap), sedangkan cara-cara pengelolaan sumber daya alam merupakan instrumen yang bersifat dinamis (Soedomo 2012).

Pertama, aspek ekonomi produksi meliputi perbenihan, budidaya kebun sawit, industri pengolahan sawit, tata niaga produk olahan sawit, dan penerimaan negara (**Tabel 4.1**).

Tabel 4.1 Masalah perkebunan sawit (aspek ekonomi produksi)

No	Aspek	Masalah	Akar Masalah
1	Perbenihan	Sertifikasi tidak menjamin kualitas benih dan bibit	<ul style="list-style-type: none"> ○Regulasi sertifikasi tidak menyentuh aspek substansi jaminan kualitas produk (benih dan bibit unggul) dan sebatas pemenuhan administrasi (legal).
		Informasi peredaran benih dan bibit unggul masih terbatas dan maraknya benih serta bibit palsu (non unggul-non sertifikasi) Petani sawit (pekebun) kesulitan mengakses benih dan bibit unggul	<ul style="list-style-type: none"> ○Perusahaan benih dan bibit unggul (produsen skala besar) terpusat di Sumatera (Medan dan Riau) sehingga jangkauan peredarannya terbatas. ○Prasyarat pendirian usaha pembibitan tidak memungkinkan tumbuh kembangnya usaha kecil dan menengah (produsen skala kecil). ○Pembinaan, pendampingan dan permodalan untuk produsen bibit skala kecil dari pihak pemerintah (pusat dan daerah) masih rendah. ○Rendahnya daya beli petani sawit (pekebun).
2	Budidaya kebun sawit	Disparitas data dan informasi luasan kebun sawit (PBS, PBN dan PR)	<ul style="list-style-type: none"> ○Ketersediaan data yang akurat tidak dijadikan ukuran kinerja pemerintah (pusat dan daerah).
		Rendahnya produktivitas kebun rakyat Petani sawit (pekebun) swadaya kesulitan modal peremajaan tanaman	<ul style="list-style-type: none"> ○Pemerintah tidak menjalankan kewenangan dalam pembinaan petani sawit (pekebun). ○Terbatasnya sumber permodalan (akses) bagi pekebun swadaya (bantuan permodalan yang tersedia hanya dari BPD PKS).
3	Industri pengolahan sawit	Integrasi vertikal menghambat perkembangan kebun sawit rakyat Distorsi harga TBS di level petani sawit (pekebun)	<ul style="list-style-type: none"> ○Ketiadaan pilihan (opsi) penjualan TBS para pekebun. ○Pemerintah tidak menjalankan kewenangan dalam pendistribusian informasi harga TBS (informasi harga TBS sering terlambat dan tidak sampai pada pekebun). ○Industri pengolahan sawit (pabrik) tidak berhubungan langsung dengan pekebun, tetapi melalui perantara (rantai penjualan TBS menjadi panjang).
4	Tata niaga produk olahan sawit	Kecilnya alokasi dana BPD PKS untuk peningkatan produktivitas pekebun	<ul style="list-style-type: none"> ○Regulasi tidak menjabarkan proporsi alokasi penggunaan dana BPD PKS (Keputusan alokasi penggunaan dana menjadi domain Komite Pengarah).

5	Penerimaan Negara	Pendapatan asli daerah (PAD) dari perkebunan sawit	oRegulasi (UU No. 30/2004) tidak memberikan ruang bagi daerah untuk menjadikan sektor perkebunan sebagai PAD.
		Penerimaan negara dari perkebunan sawit masih rendah	oKetidakpastian data kebun (PBS, PBN dan PR) berarti ketidakpastian objek wajib pajak (PBB). Rendahnya tarif PNPB perkebunan (tarif HGU) dan PPh dari kebun rakyat (perorangan) belum optimal.

Kedua, aspek perizinan meliputi perizinan perusahaan perkebunan sawit (pelaku usaha skala besar) dan pendataan kebun rakyat (pelaku usaha skala besar) (**Tabel 4.2**).

Tabel 4.2 Masalah perkebunan sawit (aspek perizinan)

Aspek	Masalah	Akar Masalah
Perizinan perusahaan perkebunan sawit (pelaku usaha skala besar)	Keabsahan perizinan perusahaan perkebunan sawit (tidak memiliki izin lokasi, izin usaha perkebunan, SK pelepasan kawasan hutan dan SK penetapan HGU).	oKeterbatasan struktur dan kapasitas pelayanan izin serta pengawasan pelaksanaannya. oLemahnya koordinasi dan penegakan hukum atas pelanggaran izin. oPraktik biaya transaksi oleh kelemahan struktur dan penyimpangan penggunaan kewenangan.
	Pemberian izin pada lokasi yang telah dibebani hak, izin pemanfaatan lain dan lokasi yang telah dikuasai masyarakat (penguasaan efektif).	oTerbatasnya struktur dan kapasitas penguasaan informasi tapak sebagai dasar pemberian izin. oLemahnya koordinasi antar lembaga dan sistem informasi pemanfaatan ruang.
	Perizinan perkebunan tidak sesuai peruntukan ruang (ketentuan tata ruang)	oPerencanaan ruang wilayah (RTRW) tidak menjadi rujukan pemberian izin (Kalbar) oPermasalahan/gap antara RTRW dan PKHP (Riau)
	Ketidakpastian tata waktu dan panjangnya proses perolehan perizinan serta penetapan HGU	oKeterbatasan struktur dan kapasitas pelayanan perizinan dan penetapan HGU (termasuk di dalamnya kerjasama dan koordinasi lintas satuan kerja/lembaga)
	Kebingungan operasionalisasi proses perolehan IUP dan penetapan HGU (pemenuhan prasyarat dan tata waktu)	oKetentuan yang sama antar regulasi, tetapi memberikan persyaratan yang berbeda, dan tata waktu pemenuhan persyaratan perizinan untuk memperoleh IUP dan HGU tidak sinkron.
	Transparansi dan akuntabilitas proses perizinan	oTerbatasnya pelibatan publik dalam regulasi (tata cara pemberian izin dan movev) dan praktik pelaksanaannya. terbatasnya kapasitas masyarakat

		untuk terlibat dalam perencanaan ruang, proses pemberian izin, serta penetapan HGU.
	Pembatasan informasi perizinan di masyarakat (tapak)	oAsimetri informasi perencanaan atau pencadangan/alokasi lahan, pemberian izin, dan penetapan HGU, terbatasnya kapasitas masyarakat untuk mengetahui dan terlibat dalam perencanaan ruang, proses pemberian izin, serta penetapan HGU.
	Biaya transaksi (tidak resmi) pengurusan perizinan perkebunan sawit	oAsimetri informasi perencanaan atau pencadangan/alokasi lahan. oKeterbatasan struktur dan kapasitas pelayanan perizinan dan pengawasan pelaksanaannya. oLemahnya penegakkan hukum atas pelanggaran perizinan.
Dukungan pengembangan kebun rakyat (pelaku usaha skala kecil)	Ketidakpastian data kebun rakyat	oKeterbatasan struktur dan kapasitas pelaksanaan pendataan dan penerbitan STD-B

Kami berpandangan bahwa temuan masalah perkebunan sawit (situasi persoalan) dan identifikasi akar masalahnya menjadi bagian penting ikhtisar penemuan rute pembenahan tata kelola perkebunan sawit. Ibarat sebelum penanganan terhadap seorang pasien, kita harus terlebih dahulu mendiagnosa keluhan dan penyakitnya. Ketidaktepatan diagnosa dapat mengakibatkan kesalahan penanganannya. Tentu saja, resiko fatalnya adalah kematian pasien menjadi lebih cepat. Pendekatan kebijakan menyebutnya "salah menentukan masalah" atau kesalahan tipe ketiga (Kartodiharjo 2017). Sebaliknya, ketepatan diagnosa terhadap keluhan dan penyakit seorang pasien dapat menghantar pada ketepatan pilihan-pilihan keputusan penanganannya. Karena itu, potensi kesembuhan pasien menjadi lebih besar dan resiko kematian cepat akibat salah penanganan menjadi lebih kecil. Dengan demikian, teridentifikasinya masalah dan akar masalah perkebunan sawit dapat dijadikan landasan penentuan intervensi pembenahan tata kelola perkebunan sawit. Hal ini juga diharapkan dapat mendorong arah perdebatan seluk beluk perkebunan sawit lebih produktif dan substantif sehingga dapat melahirkan solusi-solusi brilian.

4.2 Rekomendasi

Kajian ini telah mengungkapkan serangkaian akar masalah bobroknya tata kelola perkebunan sawit, terutama aspek ekonomi produksi dan perizinan. Akar masalah tersebut perlu penanganan konkrit, sehingga tata kelola perkebunan sawit yang baik dapat

terwujud. Karena itu, kami menawarkan beberapa pilihan intervensi untuk perbaikan tata kelola perkebunan sawit sebagai berikut.

a. Ekonomi Produksi

1. Penyempurnaan regulasi perbenihan sawit (Permentan No. 50 Tahun 2015 dan aturan turunan pelaksanaannya) untuk memudahkan distribusi benih dan bibit unggul ke wilayah-wilayah sentra perkebunan sawit dan pembinaan terhadap koperasi/UMKM supaya berperan sebagai produsen dan distributor pada tingkat tapak.
 - Penyempurnaan Permentan No. 50 Tahun 2015 meliputi aspek sertifikasi dan pelabelan, peredaran benih, pembinaan dan pengawasan produksi dan peredaran benih dan bibit unggul, serta mekanisme pelibatan kontrol publik dalam produksi, peredaran benih dan bibit unggul, sertifikasi dan pengawasannya (transparansi dan akuntabilitas publik).
 - Penyempurnaan Permentan No. 50 Tahun 2015 juga harus diarahkan pada perbaikan persyaratan usaha perbenihan yang sesuai dengan kebutuhan produksi pembibitan dan karakteristik Koperasi/UMKM supaya dapat menjadi produsen bibit skala kecil/rakyat yang kompetitif dan terwujudnya DESA MANDIRI BENIH untuk pemenuhan kebutuhan benih masyarakat secara swadaya dan komersial. Hal tersebut perlu diikuti dengan pengembangan program pembinaan, pendampingan, dan permodalan Desa Mandiri Benih.
 - Penyempurnaan Permentan No. 50 Tahun 2015 harus diikuti dengan penguatan koordinasi antar lembaga dalam pengawasan dan penegakan hukum atas (kemungkinan) pelanggaran ketentuan peraturan perundangan perbenihan.
2. Penertiban pelaksanaan perizinan, koordinasi pemberian izin dan moneyv pemberian izin melalui sistem PTSP (pelayanan terpadu satu pintu) dan SIMTARU (sistem informasi tata ruang), serta menempatkan akurasi data sebagai ukuran kinerja pemerintah sesuai dengan tupoksi satuan kerja masing-masing.
3. Penguatan struktur dan kapasitas pelaksanaan pendataan dan penerbitan STD-B untuk pekebun di tingkat kabupaten/kota. Pelaksanaan pendataan dan penerbitan STDB oleh Bupati/Walikota harus diikuti dengan penerbitan NPWP untuk para pekebun.
4. Pengembangan kelembagaan ekonomi para pekebun dan penguatan kapasitas organisasi dan manajemen usahanya.

5. Pengembangan program pembinaan, pendampingan, dan permodalan bagi petani sawit swadaya melalui pemberian kredit program (KUT).
6. Pelaksanaan yang tepat KepDirjenbun 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 BPDPKS. Hal ini perlu dikuatkan dengan pembuatan kebijakan pemerintah yang menegaskan alokasi penggunaan dana BPDPKS untuk pengembangan/peningkatan produktivitas pekebun dan daerah. Penetapan alokasi untuk pekebun dapat diarahkan pada pengembangan program pembinaan, pendampingan, dan permodalan lembaga ekonomi usaha perbenihan, budidaya, dan pengolahan hasil sawit (tidak terbatas untuk peremajaan tanaman sawit). Sementara penetapan alokasi untuk daerah ditujukan bagi penanganan eksternalitas negatif yang terjadi dengan reinvestasi pada peningkatan sumber daya manusia, sumber daya sosial, dan sumber daya fisik/infrastruktur.
7. Penguatan basis data obyek pajak dari sektor usaha perkebunan sawit melalui koordinasi antar lembaga/instansi pemberi izin (penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu), serta otoritas pajak (Kanwil Pajak).
8. Perbaikan standar nilai lahan dalam penentuan NJOP (Permenkeu No. 139/PMK.03/2014) dan standar investasi tanaman (SE Dirjen Pajak No: SE 149-PJ-2010). Standar nilai lahan yang digunakan dalam penentuan/penghitungan masih jauh lebih kecil dibandingkan dengan nilai lahan di lapangan/praktik.

b. Perizinan

1. Penyempurnaan regulasi perizinan perkebunan, pelepasan kawasan hutan dan penetapan HGU mencakup aspek kemudahan pelaksanaan, kejelasan tata waktu pelayanan perizinan sehingga dapat terprediksi, kejelasan biaya atau tarif pelayanan, transparansi dan akuntabilitas publik.
 - Kejelasan tata waktu pelayanan perizinan perlu penyempurnaan Permen ATR/Kepala BPN No. 5 Tahun 2015 (Bab IV tata cara pemberian izin lokasi), PermenLHK No. 51 Tahun 2016 (Bab II tata cara permohonan) dan Permen ATR/Kepala BPN No. 7 Tahun 2017 (Bab III tata cara pemberian hak guna usaha).
 - Biaya atau tarif pelayanan yang jelas, terukur, dan terbuka untuk diketahui publik. Biaya atau tarif pelayanan ditetapkan dengan produk hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan. Biaya atau tarif pelayanan mencakup keseluruhan perizinan yang

disyaratkan untuk usaha perkebunan sawit, yakni izin lokasi, izin lingkungan, SK pelepasan kawasan hutan, IUP, dan penetapan HGU. Penetapan tarif pelayanan dilakukan oleh pihak yang memiliki kewenangan berdasarkan peraturan perundangan. Ketetapan biaya atau tarif pelayanan dalam bentuk produk hukum memudahkan publik untuk mengetahui dengan baik.

- Transparansi dan akuntabilitas publik yang tinggi. Klausul pelibatan publik dalam pemberian IUP dan penetapan HGU dituangkan di setiap izin yang dipersyaratkan. Klausul pelibatan publik dituangkan dalam bagian tata cara pemberian izin dan bagian monev pelaksanaannya. Penyempurnaan transparansi dan akuntabilitas publik mencakup pada Permentan ATR/Kepala BPN No. 5 Tahun 2015, Permen LH No. 8 Tahun 2013, Permen LHK No. 51 Tahun 2016, Permentan No. 98 Tahun 2013, dan Permen ATR/Kepala BPN No. 7 Tahun 2017.
2. Sinkronisasi setiap regulasi perizinan untuk memperoleh IUP dan penetapan HGU meliputi berbagai aspek berikut yaitu: mekanisme dan prosedur (terutama terkait dengan perolehan tanah, penetapan HGU, dan IUP), tata waktu dan tahapan perolehan IUP dan HGU, serta isi dari Permentan ATR/Kepala BPN No. 5 Tahun 2015, Permen LHK No. 51 Tahun 2016, Permentan No. 98 Tahun 2013, dan Permen ATR/Kepala BPN No. 7 Tahun 2017.
 3. Penegakan hukum terhadap pelanggaran perizinan dan pelanggaran pemanfaatan ruang oleh pelaku usaha perkebunan dan pemegang kewenangan pemberian izin, serta pemegang kewenangan penetapan hak. Penegakan hukum didasarkan ketentuan pidana UU No. 39 Tahun 2014, UU No. 26 Tahun 2007 dan UU Tindak Pidana Korupsi.
 4. Penguatan struktur dan kapasitas pelaksanaan tata kelola perizinan yang dapat menempatkan regulasi perizinan sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan ruang/sumber daya alam dengan cakupan sebagai berikut.
 - Penguasaan informasi tapak dengan dukungan teknologi informasi seperti GIS (*geographic information system*).
 - Koordinasi sistem informasi pemanfaatan ruang atau sumber daya alam (kab/kota – provinsi – pusat) melalui sistem informasi tata ruang yang terintegrasi, seperti SIMTARU (sistem informasi tata ruang).
 - Koordinasi antar lembaga dalam pelaksanaan pelayanan perizinan melalui kelembagaan pelayanan terpadu satu atap.
 - Koordinasi penegakan hukum oleh aparat penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, kehakiman, dan KPK).

5. Pendataan usaha perkebunan sawit skala rakyat harus segera dilakukan dengan tepat, sehingga mobilisasi dukungan pengembangan kebun rakyat dapat tepat sasaran. Data minimal perkebunan rakyat mencakup identitas pelaku usaha, penguasaan atau luasan usaha dan alamat spasial kebun. Karena itu, Keputusan Direktur Jenderal Perkebunan No. 105/Kpts/Pl. 400/2/2018 harus segera dilaksanakan untuk melihat efektivitas dan koreksi penyempurnaannya.
6. Penguatan kapasitas masyarakat dan CSO (*civil society organization*) sebagai pemungkin partisipasi dan transparansi publik melalui aktivitas sebagai berikut.
 - Sosialisasi regulasi keterbukaan informasi publik (UU No. 14 Tahun 2008 dan aturan pelaksanaannya), penataan ruang (UU No. 26 Tahun 2007 dan aturan pelaksanaannya), perkebunan (UU No. 39 Tahun 2014 dan aturan pelaksanaannya), dan regulasi perundangan lainnya yang mengatur pengelolaan sumber daya alam.
 - Pelatihan keterampilan penggunaan teknologi informasi berbasis komputer atau *smart phone*, *GIS*, *GPS* (*global positioning system*) dan lain-lain.

PENUTUP

Di berbagai wahana wacana, kita dapat dengan mudah menemukan beberapa pernyataan tentang dampak negatif kehadiran perkebunan sawit. Tidak percaya? Silahkan telusuri memakai mesin pencarian dengan kata kunci dampak negatif perkebunan sawit. Dampak yang paling disoroti adalah deforestasi dengan dampak turunan berupa penurunan keanekaragaman hayati dan emisi karbon. Dampak ini semestinya tidak relevan ketika areal pengembangan sawit telah sesuai peruntukan ruang yang penyusunnya didasarkan fakta lapangan dengan pendekatan rasional.

Apakah kita bisa memastikan bahwa kebun sawit menjadi satu-satunya penyebab deforestasi? Adanya deforestasi tidak menjamin akibat dari kehadiran kebun sawit. Sebaliknya, kehadiran kebun sawit tidak menjamin terjadinya deforestasi. Banyak kebun sawit yang kehadirannya menggantikan kebun atau lahan pertanian lainnya (Gatto *et al.* 2015). Artinya, kehadiran kebun sawit bukan syarat harus (*necessary conditions*) ataupun syarat cukup (*sufficient conditions*) bagi deforestasi. Dengan kata lain, relasi deforestasi dengan tanaman sawit ibarat relasi antara deforestasi dengan meteor. Deforestasi pasti terjadi ketika tiga kondisi terpenuhi. *Pertama*, semua lahan bertutupan hutan. Artinya, tanpa ada hutan tidak mungkin terjadi deforestasi. Jadi, semua lahan berhutan tersebut adalah syarat harus (*necessary conditions*) bagi terjadinya deforestasi. *Kedua*, pada lahan yang bertutupan hutan ada kompetisi antar alternatif penggunaan lahan. *Ketiga*, manfaat mempertahankan hutan selalu lebih kecil dari *oppurtinity cost*-nya.

Kita perlu melihat fakta lain secara lebih detail bahwa tanaman sawit berpotensi menambah luas hutan dunia, menekan deforestasi, meningkatkan kualitas lingkungan dan meningkatkan kesejahteraan. Potensi tersebut dibangkitkan oleh tingkat produktivitas sawit jauh mengungguli produktivitas tanaman penghasil minyak nabati lainnya (Tabel 5.1). Umur tanaman sawit jauh lebih panjang dengan umur tanaman penghasil minyak nabati lainnya, sehingga pengolahan tanah cukup dilakukan sekali dalam 25-30 tahun. Sementara itu, tanaman pesaing sawit menghendaki pengolahan tanah setiap tahun. Konsekuensinya, tanaman sawit lebih unggul dibanding tanaman pesaingnya dalam reduksi emisi karbon dari faktor pengolahan tanah.

Tabel 5.1 Perbandingan efisiensi beberapa spesies tanaman dalam produksi minyak nabati

Tanaman	Hasil Biji (Ton/ha)	Kandungan minyak (%)	Hasil minyak (ton/ha)	Ekuivalensi (ha)
Castor	1,2	50	0,6	13,0
Coconut palm	4,2	36	1,5	5,2
Groundnut	2,0	49	1,0	7,8
Oil Palm	30,0	26	7,8	1,0
Olive	6,8	40	2,7	2,9
Rape	2,8	45	1,3	6,2
Soya Bean	2,1	21	0,4	20,5
Sunflower	2,9	44	1,3	6,1

Sumber: Bassam (2010), p 93

Tanaman sawit seluas 1 hektar ekuivalen dengan 6,2 hektar tanaman *rapeseed*. Artinya, jika perluasan 1 hektar tanaman sawit dengan membuka hutan diikuti dengan penghutanan kembali ladang *rapeseed*, maka luas hutan dunia akan meningkat sebesar 5,2 hektar per hektar pertambahan tanaman sawit. Efek yang sama akan diperoleh bila diterapkan pada ladang bunga matahari. Bahkan, pertambahan luas hutan dunia akan lebih cepat bila minyak dari kedelai dan kacang tanah digantikan dengan minyak sawit.

Kemudian, jika kebutuhan minyak nabati yang dihasilkan oleh tanaman sawit seluas 1 hektar harus dipenuhi dari tanaman bunga matahari, maka luas lahan yang diperlukan seluas 6,1 hektar. Jika kebutuhan lahan tersebut masih berhutan, maka tanaman sawit dapat menekan deforestasi seluas 5,1 hektar. Disamping itu, dengan tingkat produktivitas sawit yang jauh mengungguli produktivitas tanaman pesaingnya, bukan hal aneh bila harga minyak sawit lebih murah dibandingkan harga minyak nabati pesaingnya. Perdagangan yang terjadi akan menciptakan peningkatan kesejahteraan secara total, atau disebut *gain from trade*. Meskipun demikian, tanaman sawit tidak selamanya unggul dibanding tanaman pesaingnya. Misalnya tanaman bunga matahari menghasilkan biji bunga matahari yang dapat dibuat kuaci, sementara biji sawit tidak dapat.

Dampak negatif lainnya dari kehadiran kebun sawit yang sangat seksi untuk diangkat adalah dampak sosial, terutama konflik lahan antara perusahaan pengembangan dengan masyarakat setempat. Seringkali konflik lahan ini diangkat dengan cara yang sangat heroik untuk memberi kesan bahwa satu-satunya biang kerok adalah perusahaan perkebunan sawit. Pada beberapa kasus, konflik tanah yang diangkat sebenarnya hanya klaim spekulatif dari pihak tertentu terhadap areal pengembangan perkebunan sawit. Tentu saja, ada juga konflik yang memang dipicu oleh pelaku perusahaan perkebunan sawit.

Kita juga semestinya memperhatikan lahan yang dijadikan areal pengembangan perkebunan sawit banyak berasal dari "kawasan hutan" yang sebelumnya telah menimbulkan konflik. Bahkan, klaim kawasan hutan seluas 2/3 daratan dapat disebut bentuk perampasan tanah (perampasan hak) terdahsyat pasca Indonesia merdeka. Klaim tersebut membuat masyarakat yang tadinya hidup damai menjadi resah karena ditabrak oleh hukum sepihak (Soedomo 2013). Pemukiman mendadak disebut ilegal, dan banyak desa terjebak oleh kawasan hutan dan seringkali disebut "desa berada dalam kawasan hutan". Bukankah wilayah Indonesia, tersusun oleh puluhan ribu wilayah desa? Artinya, kawasan hutan sesungguhnya berada di dalam teritori desa, sehingga sangat konyol ada sebutan desa "di dalam kawasan hutan".

Jadi, konflik lahan di areal pengembangan perkebunan sawit mewakili kasus yang beragam. Konflik lahan tersebut lebih banyak disebabkan tata kelola pemerintahan dan pengaturan agraria yang buruk. Artinya, ketika tata kelola pemerintahan dan pengaturan agraria masih buruk, apapun jenis usaha atau komoditas yang diusahakan berpotensi menghadirkan konflik. Karena itu, penyebab konflik semestinya tidak dialamatkan hanya pada perusahaan perkebunan sawit, tetapi dialamatkan pada buruknya tata pemerintahan dan pengaturan agraria, serta ketimpangan alokasi lahan antara kawasan hutan dan bukan kawasan hutan.

Di sisi lain, pembangunan kebun sawit di Sumatera dan Kalimantan telah menjadi sumber perbaikan pendapatan bagi banyak komunitas perdesaan (Rish et al. 2010). Bagi mereka yang tidak memiliki lahan (tunakisma) dan petani lahan sempit, pembangunan kelapa sawit telah membuka lapangan kerja sebagai buruh dengan pendapatan yang lebih tinggi daripada menjadi kuli pada pilihan penggunaan lahan pertanian lainnya. Selanjutnya, petani skala kecil (lahan sempit) tidak dimiskinkan oleh pembangunan kebun sawit. Pemiskinan tersebut dapat terjadi oleh penjualan lahan (kehilangan alat produksi).

Lebih lanjut, pertanyaannya bukan tentang tanpa atau dengan tanaman sawit, melainkan tentang bagaimana memaksimalkan manfaat pembangunan kebun sawit dan secara paralel meminimalkan dampak negatif, baik sosial maupun lingkungan. Bukankah dalam budidaya pertanian kita menginginkan dan berusaha suatu tanaman yang produktif dan efisien? Dalam hal memproduksi minyak nabati, saat ini tanaman sawitlah jawabannya. Mengapa setelah ditemukan tanaman sawit mesti dimusuhi? Memang, juara itu sering membuat iri bagi yang picik, tetapi juga dapat memberi inspirasi bagi yang ingin maju. Pada akhirnya, semua sektor yang berhubungan dengan sumber-sumber agraria utamanya lahan harus berbenah, tidak terkecuali sektor

Penutup

perkebunan sawit dan kehutanan. Secara khusus, bagi sektor kehutanan, mencari-cari keburukan pihak lain memang lebih mudah dibandingkan dengan menebar kebaikan atau setidaknya berusaha memperbaiki diri sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustira, MA. 2016. Dampak Kerugian Ekonomi Penggunaan Bahan Tanaman Palsu Sawit Pada Perkebunan Rakyat. Pusat Penelitian Sawit.
- Agustira MA, Ranola Jr RF, Sajise AJU, Florece LM. 2010. Economic impacts of smallholder oil palm (*Elaeis guineensis* Jacq.) plantations on peatlands in Indonesia. *Journal of Economics, Manaement and Agriultural Development*. 1(2): 105-123.
- Alwarritzi W, Nanseki T, Chomei Y. 2015. Analysis of the factors influencing the technical efficiency among oil palm smallholder farmers in Indonesia. *Proedia Environmental Sciences*. 28(2015): 630-638.
- Baudoin A, Bosc OM, Moulin M, Wohlfahrt J, Marichal M, Caliman JP and Bessou C. 2015. Linking the transformation of production structures to a multidimensional sustainability assessment grid of smallholders oil palm plantations. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*. 22(2): 520-532.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2016. Direktori Perusahaan Perkebunan Sawit 2015. BPS:Jakarta
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2009. *Statistik Karet Indonesia 2008*. Jakarta (ID): BPS.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2011. *Statistik Karet Indonesia 2010*. Jakarta (ID): BPS.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2013. *Statistik Karet Indonesia 2012*. Jakarta (ID): BPS.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2015. *Statistik Karet Indonesia 2014*. Jakarta (ID): BPS.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2017. *Statistik Karet Indonesia 2016*. Jakarta (ID): BPS.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2009. *Statistik Sawit Indonesia 2008*. Jakarta (ID): BPS.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2011. *Statistik Sawit Indonesia 2010*. Jakarta (ID): BPS.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2013. *Statistik Sawit Indonesia 2012*. Jakarta (ID): BPS.
- [BPS] Badan Pusat Statistik 2015. *Statistik Sawit Indonesia 2014*. Jakarta (ID): BPS.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2017. *Statistik Sawit Indonesia 2016*. Jakarta (ID): BPS.

- Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya, Edisi Revisi, Cet.12*. Jakarta (ID): Djambatan.
- Brinkman AR, Smyth AJ. 1973. Land Evaluation for Rural Purposes. *ILRI Publ No. 17*. Wageningen
- Perhimpunan Bantuan Hukum Kalbar [PBHK]. Informasi Penanganan Kasus Periode 2016-2017. Pontianak (ID): PBHK.
- Departemen Kehutanan. 2009. *Statistik Kehutanan Indonesia 2008*. Jakarta (ID): Dephut.
- Dinas Perkebunan Kalimantan Barat [Disbun Kalbar]. 2015. Kegiatan Pembangunan Perkebunan di Provinsi Kalimantan Barat: Dalam Rangka Sosialisasi Gerakan Anti Korupsi dan Gratifikasi [Papan PPT]. Pontianak (ID): Disbun Kalbar.
- [Ditjenbun] Direktorat Perkebunan. 2016. Statistik Sawit 2015-2017. Ditjenbun: Jakarta
- [Ditjenbun] Direktorat Perkebunan. 2015. Statistik Sawit 2014-2016. Ditjenbun: Jakarta
- [Ditjenbun] Direktorat Perkebunan. 2014. Statistik Sawit 2013-2015. Ditjenbun: Jakarta
- Djajapertjunda S, Djamhuri E. 2013. *Hutan dan Kehutanan Indonesia dari Masa ke Masa*. Bogor: IPB Press
- El Bassam, N., 2010. Handbook of bioenergy crops: a complete reference to species, development and applications. Earthscan, London, UK
- [Food and Agricultural Organization] FAO. 1976. *A Framework for Land Evaluation*. Soil Buletin 32. Rome: FAO
- Galudra G, Sirait M. 2009. A discourse on Dutch Colonial Forest policy and Science in Indonesia at the Beginning of the 20th Century. *The International Forestry Review*, Vol 11, No.4, pp 524-533.
- Gatto M, Wollni M, Qaim M. 2015. Oil palm boom and land-use dynamics in Indonesia: The role of policies and socioeconomic factors. *Land Use Policy*, 46:292-300
- Hadiguna R, Saqinah. 2013. Faktor Sukses utuk rantai pasok sawit di Provinsi Riau. *Proceeding Seminar: Inovasi Teknologi dan Rekayasa Industri diselenggarakan ada 2 Juli 2013 di Universitas Andalas (ID): Riau*
- Jelsma I and Schoneveld GC. 2016. Mewujudkan petani kecil sawit mandiri yang lebih produktif dan berkelanjutan di Indonesia; Pandangan dari pengembangan tipologi petani kecil. *Working Paper 217*. Bogor (ID): CIFOR.
- Kartodiharjo H. 2016. Diskursus dan Kebijakan Institusi-Politik Kawasan Hutan: Menelusuri Studi Kebijakan dan Gerakan Sosial Sumber Daya Alam di Indonesia. Orasi Ilmiah Guru Besar Kebijakan

- Kehutanan Institut Pertanian Bogor. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor
- Kartodihardjo H. 2017. *Analisis Kebijakan Pengelolaan Sumber daya Alam: Diskursus, Aktor dan Jaringan*. Jakarta (ID): Firdaus Presindo
- [KemenATR] Kementerian Agraria danTata Ruang. 2015. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2015 tentang Izin Lingkungan. Jakarta (ID): KemenATR
- [KemenATR] Kementerian Agraria danTata Ruang. 2017. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2017 tentang Hak Guna Usaha. Jakarta (ID): KemenATR
- [Kemenkeu] Kementerian Keuangan. 2015. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 133/PMK.05/2015 tentang Traif Layanan Badan layanan Umum Badan Pengelolaan Dana Perkebunan Sawit Pada Kemeterian Keuangan. Jakarta (ID): Kemenkeu
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2016. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2016 tentang Pedoman Peremajaan Perkebunan sawit. Jakarta (ID): Kementan
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2013. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 98 tahun 2013 tentang Pedoman perizinan Usaha Perkebunan. Jakarta (ID): Kementan
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2015. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2015 tentang Sistem Sertifikasi Sawit Indonesia (Indonesian Sustainable Palm Oil Certification System). Jakarta (ID): Kementan
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2015. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 50 tahun 2015 tentang Produksi Sertifikasi,Peredaran dan Pengawasan Benih tanaman Perkebunan. Jakarta (ID): Kementan
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2015. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 50 tahun 2015 tentang Produksi Sertifikasi,Peredaran dan Pengawasan Benih tanaman Perkebunan. Jakarta (ID): Kementan
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2015. Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 321 tahun 2015 tentang Pedoman Produksi Sertifikasi, Peredaran dan Pengawasan Benih Tanaman Sawit. Jakarta (ID): Kementan
- [KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2016. Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.51 tahun 2016 tentangTata Cara Pelepasan kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi. Jakarta (ID): KLHK

- [KPK] Komisi Pembrantasan Korupsi. 2016. Kajian Sistem Pengelolaan Komuditas Sawit. KPK.: Jakarta
- Kementerian Kehutanan [Kemenhut] 2014. *Statistik Kementerian Kehutanan 2013*. Jakarta (ID): Kemenhut.
- [KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2015. *Statistik Bidang Planologi Kehutanan Tahun 2014*. Jakarta (ID): KLHK.
- [KLHK]Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2017. *Statistik Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2016*. Jakarta (ID): KLHK.
- [MKRI] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2012. Putusan Nomor 99/PUU- X/2012 Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 12 tahun 1996 tentang Sistem Budidaya Tanaman.
- Liwang T. 2013. Analisis Faktor Determinasi Pasar enih sawit Indonesia [Disertasi]. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor
- Liwang T, Daryanto A, Said EG, Nuryartono N. 2012. Analisis dinamika perkembangan industry benih sawit di Indonesia. JIES jilid 1 no 2, hal 151-125
- Liwang. 2011. Analisis Strategi Peningkatan daya saing industry sawit. [Disertasi]. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor
- [PASPI] Palm Oil Agribisness Strategic Policy Institute. 2017. Strategi dan Kebijakan Industrialisasi Sawit menuju 2050. *Monitor Vol III, No.34/08/2017*
- Penaranda RM, Gasparatos A, Stromberg P, Suwa A, Pandyaswargo AH, de Oliveira JAP. 2015. Sustainable production and consumption of PALM OIL IN Indonesia: what can stakeholder perceptions offer to the debate? *Sustainable Production and Consumption*. 4(2015): 16-35.
- Penaranda RM, Gasparatos A, Stromberg P, Suwa A, Pandyaswargo AH, de Oliveira JAP. 2015. Sustainable production and consumption of PALM OIL IN Indonesia: what can stakeholder perceptions offer to the debate? *Sustainable Production and Consumption*. 4(2015): 16-35.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2015. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2015 tentang Penghimpun Dana Perkebunan Sawit. Jakarta (ID): Sekretariat Negara
- Pemerintah Republik Indonesia. 2014. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Jakarta (ID): Sekretariat Negara
- Pemerintah Republik Indonesia. 2015. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2014 tentang Penghimpun Dana Perkebunan. Jakarta (ID): Sekretariat Negara

- Pemerintah Republik Indonesia. 2012. Peraturan Pemerintah Indonesia Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Jakarta (ID): Sekretariat Negara
- Pemerintah Republik Indonesia. 2016. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan presiden Nomor 61 tahun 2015 tentang Penghimpun Dana Perkebunan Sawit. Jakarta (ID): Sekretariat Negara
- Mardiana R. 2017. *Contesting Knowledge of Land Access Claims in Kambi-Indonesia*. Disertasi: Universitas Göttingen: Jerman
- Nugroho B. 2012. Reformasi kelembagaan dan tata pemerintahan: faktor pemungkin menuju tata kelola kehutanan yang baik. Di dalam: Kartodihardjo H, Editor. *Kembali Ke Jalan Lurus: Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktik Kehutanan*. Bogor (ID): Forci Development.
- North DC. 1991. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge (US): Cambridge University Press:
- Ostrom E. 1990. *Governing The Commons: The Evolution Of Institution For Collective Action*. Cambridge University Press: US
- Rachman NF. 2015. Panggilan Tanah Air. Jakarta (ID): Prakarsa Desa.
- Ribot JD, Peluso NL. 2003. A Theory of Access. *Rural Sociology*; Jun 2003; 68, 2; PA Research II Periodicals
- Rist L, Feintrenie L, Levang P. The livelihood impacts of oil palm: smallholders in Indonesia. *Biodiversity and Conservation* 19(4): 1009--1024
- Robbins, P. 2000. The Rotten Institution: Corruption in Natural Resource Management". *Political Geography* (19). p 423-443.
- Sachiho AW. 2008. Pembangunan Perkebunan Sawit di Provinsi Riau: Sebuah Tafsiran seputar Pemberdayaan Petani Kebun. *Komaba Studies in Human Geography*. 19: 1-16.
- Saidi R. 300 Petani Kecewa PKS Tolak Terima TBS. www.infosawit.com/tanggal akses 30 agustus 2017
- Saputra W. 2016. SPV dan pajak sawit. Dimuat dalam harian kontan 31 Oktober 2016. Diunduh dari <https://pengampunanpajak.com/2016/10/31/spv-dan-pajak-kelapa-sawit>. 30 Agustus 2017
- Schlager E, Ostrom E. 1992. Property-rights regimes and natural resouces: A conceptual analysis. *Land Economics*. 68(3):249-262.
- [UNDP] United Nation Developmnet Programme. 2006. *Govarnance For The Future: Democracy and Development in the Least Developed Country*.

- Verbist B, Pasya G. 2004. Perspektif sejarah status kawasan hutan, konflik dan negosiasi di Sumber Jawa, Lampung Barat, Provinsi Lampung. *Agrivita* Vol.26 No.21,
- Wigena IGP, Sirgar H, Sudradjat, Sitorus SRP. Desain Model Pengelolaan Kebun Sawit Plasma Berkelanjutan Berbasis Pendekatan Sistem Dinamis. *Jurnal Agro Ekonomi*. 27(1): 81-108.
- Zulkifli E. 2016. Kajian Teoritis Permentan No 98 Tahun 2013 Kemitraan Plasma Sawit, Deviasi Antara Tujuan Dan Realitas Kekinian. Diunduh dari <https://id.linkedin.com/pulse/kajian-teoritis-permentan-98-tahun-2013-kemitraan-plasma-eko-zulkifli>

LAMPIRAN

Lampiran 1 Peran pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat pelaku usaha perbenihan

Peran	Pemerintah Pusat/Presiden			Menteri			Ditjenbun			Pemda/ Gubernur			Pemda/ Bupati			UPT Pusat			UPT Prov			
	UU 39	P 50	K 321	UU 39	P 50	K 321	UU 39	P 50	K 321	UU 39	P 50	K 321	UU 39	P 50	K 321	UU 39	P 50	K 321	UU 39	P 50	K 321	
Melakukan inventarisasi, pendaftaran, pendokumentasian, dan pemeliharaan terhadap sumber daya genetik tanaman perkebunan	√									√			√									
Fasilitasi pengayaan sumber daya genetik tanaman perkebunan melalui berbagai metode dan introduksi.	√									√			√									
Memberikan kemudahan perizinan dan penggunaan fasilitas penelitian milik Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya untuk pengayaan sumber daya genetik tanaman perkebunan.	√																					
Penetapan dan pemanfaatan sumber daya genetik terancam punah				√																		
Penetapan jenis benih perkebunan yang pengeluaran dari pemasukannya ke dalam wilayah Indonesia	√																					

Peran	Pemerintah Pusat/Presiden			Menteri			Ditjenbun			Pemda/ Gubernur			Pemda/ Bupati			UPT Pusat			UPT Prov		
	UU 39	P 50	K 321	UU 39	P. 50	K . 321	UU 39	P . 50	K . 321	UU 39	P . 50	K. 321	UU 39	P . 50	K. 321	UU 39	P . 50	K . 321	UU 39	P . 50	K . 321
Pemberian izin untuk pengeluaran dan pemasukan benih ke dalam negeri				√																	
Pencarian dan pengumpulan sumber daya genetik dalam rangka pemuliaan tanaman	√																				
Pemberian izin pencarian dan pengumpulan sumber daya genetik				√																	
Melakukan introduksi benih atau materi induk dari luar negeri untuk pemuliaan tanaman	√									√			√								
Melakukan pemuliaan tanaman untuk menemukan varietas unggul.	√									√			√								
Pelepasan varietas hasil pemuliaan atau introduksi dari luar negeri sebelum diedarkan.	√		√																		
Penilaian kelayakan kebun sumber benih								√	√												
Penetapan kebun sumber benih				√				√	√												
Penerbitan izin usaha produksi benih										√											
Rekomendasi izin usaha																√				√	
Evaluasi Izin usaha perkebunan																√				√	

Peran	Pemerintah Pusat/Presiden			Menteri			Ditjenbun			Pemda/ Gubernur			Pemda/ Bupati			UPT Pusat			UPT Prov		
	UU 39	P 50	K 321	UU 39	P. 50	K . 321	UU 39	P . 50	K . 321	UU 39	P . 50	K. 321	UU 39	P . 50	K. 321	UU 39	P . 50	K . 321	UU 39	P . 50	K . 321
Memberikan peringatan tertulis kepada produsen untuk memperbaiki kelayakan usaha											√										
Pencabutan izin usaha											√										
Pengawasan dan sertifikasi benih															√	√			√	√	
Pemeriksaan hasil pemasangan label bibit															√	√			√	√	
Pengawasan peredaran benih															√	√			√	√	
Izin prinsip pembangunan kebun sawit									√												
Evaluasi kelayakan proposal usulan pelepasan varietas (TP2V)									√												
Pelepasan varietas						√															
Pendataan jumlah benih beredar									√												
Persetujuan penyaluran benih baik untuk skala perusahaan maupun untuk masyarakat									√												
Penyelenggaraan pemberdayaan usaha perkebunan	√										√			√							

Lampiran 2 Peran masyarakat dan pelaku usaha pembibitan

Peran dan kewajiban	Masyarakat			Pelaku usaha besar/Produsen Besar			Pelaku usaha kecil/Pekebun		
	UU 39	P.50	K.321	UU 39	P.50	K.321	UU 39	P.50	K.321
A.Peran									
Melakukan inventarisasi, pendaftaran, pendokumentasian, dan pemeliharaan terhadap sumber daya genetik tanaman perkebunan	√			√	√		√		
Pencarian dan pengumpulan sumber daya genetik dalam rangka pemuliaan tanaman				√	√		√		
Melakukan introduksi benih atau materi induk dari luar negeri untuk pemuliaan tanaman				√	√		√		
Melakukan pemuliaan tanaman untuk menemukan varietas unggul				√	√		√		
Pelepasan varietas hasil pemuliaan atau introduksi dari luar negeri sebelum diedarkan				√	√				
B.Kewajiban									
Menerapkan sistem manajemen mutu atau standar operasional prosedur untuk menjaga konsistensi benih yang dihasilkan					√				
Mendokumentasikan data benih yang diproduksi dan diedarkan					√				
Bertanggung jawab atas mutu benih yang diproduksi					√				
Memberikan keterangan kepada PBT apabila diperlukan.					√				

Peran dan kewajiban	Masyarakat			Pelaku usaha besar/Produsen Besar			Pelaku usaha kecil/Pekebun		
	UU 39	P.50	K.321	UU 39	P.50	K.321	UU 39	P.50	K.321
Memiliki dan/atau menguasai sumber benih					√			√	
Memiliki unit produksi benih yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang memadai sesuai jenis tanaman					√				
Memiliki tenaga ahli dan/atau terampil dibidang perbenihan					√				

Lampiran 3 Kewenangan dan peran pemerintah dalam UU No. 39 Tahun 2014 dan Permentan No. 98 Tahun 2013

Kewenangan dan peran pemerintah	
UU No. 39 Tahun 2014	Permentan No. 98 Tahun 2013
<ul style="list-style-type: none"> •Menyusun perencanaan pembangunan perkebunan dengan memperhatikan rencana pembangunan nasional, provinsi dan kabupaten •Pengalihan status alas hak kepada pekebun bila terjadi perubahan status kawasan hutan negara atas tanah terlantar •Penetapan luas maksimum dan minimum penggunaan lahan untuk perkebunan yang diatur dalam peraturan pemerintah •Mengambil alih lahan perkebunan yang tidak diusahakan •Tidak menerbitkan izin diatas tanah hak ulayat masyarakat adat •Pelindungan tanaman perkebunan dilakukan melalui pemantauan, pengamatan, dan pengendalian organisme pengganggu tumbuhan •Melakukan atau memerintahkan dilakukannya eradikasi terhadap tanaman dan/atau benda lain yang menyebabkan tersebarnya organisme pengganggu tumbuhan •Memberikan persetujuan atas pengalihan kepemilikan perusahaan perkebunan kepada penanam modal asing •Penetapan jenis tanaman perkebunan untuk usaha budidaya •Pemberian izin usaha perkebunan •Menerima laporan pelaku usaha atas perkembangan usaha secara berkala 1 tahun sekali 	<ul style="list-style-type: none"> •Pendaftaran usaha budidaya perkebunan dengan luasan kurang dari 25 ha •Pendaftaran usaha industri pengolahan perkebunan dengan kapasitas terendah 5 ton/jam •Memberikan keterangan ketidaktersediaan lahan kepada perusahaan perkebunan untuk membangun IUP-P di daerah yang belum memiliki pabrik pengolahan •Penetapan kelayakan masyarakat untuk dibangun kebun oleh perusahaan •Mengusulkan kelompok masyarakat yang akan dibangun kebun oleh perusahaan •Pendampingan dan pengawasan pembangunan kebun masyarakat •Pembimbingan kepada masyarakat yang dibangun kebun untuk penerapana budidaya, pemanenan dan penanganan pasca panen. •Pemberian izin IUP, IUPB, IUPP dalam 1 wilayah dan lintas wilayah •Rekomendasi kesesuaian perencanaan pembangunan perkebunan •Pemberian izin lokasi •Pertimbangan teknis ketersediaan lahan

Kewenangan dan peran pemerintah	
UU No. 39 Tahun 2014	Permentan No. 98 Tahun 2013
<ul style="list-style-type: none"> •Berkewajiban menyelenggarakan pemberdayaan usaha perkebunan •Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia perkebunan •Memfasilitasi sumber pembiayaan/permodalan 	<ul style="list-style-type: none"> •Pemberian izin lingkungan
<ul style="list-style-type: none"> •Menghindari penebaran biaya yang tidak sesuai dengan undang-undangan •Memfasilitasi aksesibilitas ilmu pengetahuan dan teknologi serta informasi •Memfasilitasi akses penyebaran informasi dan penggunaan benih unggul 	<ul style="list-style-type: none"> •Pertimbangan teknis ketersediaan lahan •Mengetahui hasil musyawarah antara perusahaan dan masyarakat hukum adat
<ul style="list-style-type: none"> •Memfasilitasi penguatan kelembagaan pekebun 	<ul style="list-style-type: none"> •Memberikan masukan atas permohonan pengajuan izin IUP IUPP IUPB (jangka waktu 30 hari) •Memberikan persetujuan atas usulan perubahan luas lahan •Memberikan persetujuan atas usulan perubahan jenis tanaman •Memberikan persetujuan atas penambahan kapasitas industri •Memberikan persetujuan atas diversifikasi usaha
<ul style="list-style-type: none"> •Memfasilitasi jaringan kemitraan antar pelaku usaha perkebunan 	<ul style="list-style-type: none"> •Memberikan rekomendasi teknis usaha perkebunan dalam rangka penanaman modal asing atau penanaman modal dalam negeri
<ul style="list-style-type: none"> •Memfasilitasi pembentukan dewan komoditas yang berfungsi sebagai wadah untuk pengembangan komoditas perkebunan strategis •Mendorong terbentuknya kelembagaan pelaku usaha 	<ul style="list-style-type: none"> •Menerima peta digital lokasi IUPB dan IUPP •Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan perizinan
<ul style="list-style-type: none"> •Memfasilitasi pemberdayaan pekebun, kelompok pekebun, koperasi serta asosiasi pekebun •Melindungi kelestarian wilayah geografis yang memproduksi hasil perkebunan 	<ul style="list-style-type: none"> •Evaluasi kinerja perusahaan perkebunan dan penilaian usaha perkebunan 6 bulan sekali •Pelaporan STD-B, STD-P 6 bulan sekali kepada menteri •Pengawasan terhadap pemberian izin usaha

Kewenangan dan peran pemerintah	
UU No. 39 Tahun 2014	Permentan No. 98 Tahun 2013
	<ul style="list-style-type: none"> •Pemberian rekomendasi tindakan kepada pemberi izin
<ul style="list-style-type: none"> •Menciptakan kondisi yang menghasilkan harga komoditas perkebunan yang menguntungkan bagi pelaku usaha perkebunan •Berkewajiban membangun, menyusun, mengembangkan, dan menyediakan sistem data dan informasi perkebunan yang terintegrasi •Pengawasan penyelenggaraan usaha perkebunan 	<ul style="list-style-type: none"> •Pemberian peringatan kepada pemberi izin •Penerima alih wewenang pemberi izin dan mengusulkan pemberian sanksi kepada pemberi izin •Pencabutan izin usaha karena tidak diselenggarakannya kemitraan maupun pembagian saham kepada koperasi

Lampiran 4 Peran dan kewajiban pelaku usaha perkebunan

Peran dan Kewajiban Pelaku Usaha	
UU 39 tahun 2014	Permentan 98 tahun 2013
<ul style="list-style-type: none"> •Musyawarah dengan masyarakat umum adat terkait penyerahan tanah dan imbalannya •Wajib mengusahaan lahan perkebunan 30% dari luas hak atas tanah setelah diberikan hak atas tanah 3 tahun •Wajib mengusahakan lahan perkebunan 100% setelah 6 tahun diberikan hak atas tanah •Dilarang memindahkan hak atas tanah usaha perkebunan •Wajib membuka lahan untuk budidaya sesuai dengan tata cara yang dapat mencegah munculnya kerusakan lingkungan •Wajib mengikuti tata cara yang dapat mencegah kerusakan lingkungan bagi usaha yang menggunakan media tumbuh tanaman perkebunan •Melaporkan adanya serangan organisme pengganggu tanaman perkebunan kepada petugas berwenang •Wajib memiliki standar minimum sarana dan prasarana pengendalian organisme pengganggu tanaman perkebunan •Memenuhi prasyarat untuk mendapatkan izin usaha perkebunan, antara lain a. izin lingkungan; b. kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah; dan c. kesesuaian dengan rencana perkebunan. •Membuat laporan perkembangan usaha secara berkala kepada pemberi izin •Dilarang membuka lahan dengan membakar •Memiliki sarana prasarana pengendalian kebakaran •Perusahaan melakukan kemitraan usaha perkebunan dengan pekebun, karyawan, dan masyarakat sekitar •Dilarang mengalihfungsikan lahan perkebunan di dalam wilayah 	<ul style="list-style-type: none"> •Memiliki sumber daya manusia, sarana, prasarana dan sistem pembukaan lahan tanpa bakar serta pengendalian kebakaran; •Menerapkan teknologi pembukaan lahan tanpa bakar dan mengelola sumber daya alam secara lestari; •Memiliki sumber daya manusia, sarana, prasarana dan sistem pengendalian organisme pengganggu tanaman (OPT); •Menerapkan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), atau Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL) •Menyampaikan peta digital lokasi IUP-B atau IUP skala 1:100.000 atau 1:50.000 (cetak peta dan file elektronik) disertai dengan koordinat yang lengkap sesuai dengan peraturan perundang-undangan kepada Direktorat Jenderal yang membidangi perkebunan dan Badan Informasi Geospasial (BIG); •Memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat bersamaan dengan pembangunan kebun perusahaan dan pembangunan kebun masyarakat diselesaikan paling lama dalam waktu 3 (tiga) tahun; •Melakukan kemitraan dengan pekebun, karyawan dan masyarakat sekitar; •Melaporkan perkembangan usaha perkebunan kepada pemberi izin secara berkala setiap 6 (enam) bulan sekali dengan tembusan kepada: Menteri Pertanian melalui Direktur Jenderal dan gubernur apabila izin diterbitkan oleh Bupati/Walikota; Menteri Pertanian melalui Direktur Jenderal dan Bupati/Walikota apabila izin diterbitkan oleh gubernur. •Menyelesaikan proses perolehan hak atas tanah sesuai peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. •Merealisasikan pembangunan kebun dan/atau industri pengolahan hasil perkebunan sesuai dengan studi

Peran dan Kewajiban Pelaku Usaha	
UU 39 tahun 2014	Permentan 98 tahun 2013
geografis yang memproduksi hasil perkebunan yang bersifat spesifik <ul style="list-style-type: none"> •Wajib memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup, melalui penyusunan analisis dampak lingkungan, analisis manajemen resiko, membuat pernyataan kesanggupan untuk menyediakan sarana prasarana dan sistem tanggap darurat untuk menanggulangi kebakaran •Wajib membangun sarana dan prasarana di dalam kawasan perkebunan 	kelayakan, baku teknis, dan peraturan perundang-undangan.

Lampiran 5 Contoh kasus perizinan perkebunan sawit yang berada di kawasan hutan

Kasus Desa Segati, Kec. Langgam, Kab. Pelalawan, Prov. Riau

Pada tahun 2014, masyarakat Desa Segati berinisiatif untuk mulai mengelola kebun tersebut yang kondisinya sudah tidak terawat, namun pada tahun 2016 Koperasi TBA tiba-tiba datang ingin mengambil alih kebun tersebut dengan alasan mereka memiliki izin yang sah untuk mengusahakan kebun tersebut. Konflik mulai terjadi antara masyarakat dengan koperasi, musyawarah telah dilakukan beberapa kali namun belum menemukan titik temu hingga akhirnya Koperasi TBA mengambil keputusan sepihak untuk mengambil alih kebun tersebut tanpa melalui kesepakatan dengan alasan telah memiliki izin. Disisi lain, Koperasi TBA juga melakukan pengerahan aparat untuk mengintimidasi masyarakat yang melakukan protes terhadap tindakan Koperasi TBA. Hingga informasi ini digali, jenis izin yang digunakan oleh Koperasi TBA untuk memutuskan mengambil alih kebun belum dapat terkonfirmasi dan setelah dilakukan pengambilan beberapa titik koordinat, ternyata sebagian lokasi penanaman kebun sawit berada pada kawasan hutan produksi tetap.

Kasus Desa Sotol, Kec. Langgam, Kab. Pelalawan, Prov. Riau

Di wilayah Desa Sotol, beroperasi usaha perkebunan sawit oleh PT MUP, yang tergolong dalam perkebunan besar swasta. PT MUP merupakan perusahaan yang telah memiliki izin lokasi sejak tahun 1988 kemudian mendapatkan HGU tahun 1993 dan memperoleh IUP pada tahun 2000 dan 2012, luas area usaha PT MUP adalah 14.150 hektar yang membentang di wilayah Kec. Langgam Kab. Pelalawan dan wilayah tersebut salah satunya masuk pada wilayah administrasi Desa

Sotol. Walaupun belum terkonfirmasi luasan sesuai IUP/HGU yang tertera dengan luas riil di lapangan, namun ditemukan indikasi di lapangan bahwa terdapat tanaman sawit yang telah berusia 22 tahun. Dari beberapa koordinat yang diambil oleh masyarakat setempat, areanya masuk ke dalam kawasan hutan produksi tetap (HPT). Disamping itu, area tersebut juga masuk pada Peta Indikatif Areal Perhutanan Sosial (PIAPS). Hal ini bertentangan dengan aturan bahwa IUP dan HGU seharusnya berada di luar kawasan hutan.

Kasus PT NWR dan PT PSJ

Pada lokus kab. Pelalawan terdapat beberapa kasus terkait praktik perizinan pembangunan perkebunan sawit. Salah satunya diungkap pada kesempatan FGD yang melibatkan LSM Mitra SETAPAK di Riau. Pada kasus ini melibatkan 2 pelaku usaha, yaitu PT NWR (pelaku usaha pemanfaatan hasil hutan) dan PT PSJ (pelaku usaha perkebunan sawit).

PT PSJ memperoleh persetujuan pencadangan lahan untuk perkebunan dari kantor wilayah departemen kehutanan Provinsi Riau seluas 9.400 hektar melalui surat No. 3510/kwl-6/1996 tanggal 5 November 1996 dan persetujuan pencadangan lahan untuk perkebunan seluas 9.400 hektar melalui Surat Gubernur Riau No. 525/EK/4064 tanggal 19 November 1996 dan No. 525/EK/4065 tanggal 30 November 1996. Pada tahun 1997, PT PSJ memperoleh persetujuan prinsip budidaya perkebunan sawit dari Dirjen Perkebunan No. HK.350/ES.155/03.97 tanggal 7 Maret 1997 dengan luas areal 3.895 hektar, dengan pengembangan kelapa sawit rakyat seluas 8.550 hektar melalui pola kemitraan dan terpadu. *Pada tahun yang sama, PT NWR mendapatkan IUPHHK HTI seluas 21.870 di Kabupaten Pelalawan.*

Pada tahun 2006, PT PSJ mengajukan pelepasan kawasan hutan dari area yang akan diusahakannya namun yang disetujui hanya 1.500 hektar dengan alasan telah ada izin lain dalam kawasan hutan tersebut, yaitu PT NWR. Pada tahun yang sama, PT NWR baru melakukan tata batas kawasan. Menurut PT NWR, PT PSJ telah melakukan penyerobotan area PT NWR seluas 5.416 hektar yang masuk dalam wilayah usahanya.

Pada tahun 2011, PT PSJ memperoleh Izin Usaha Perkebunan Budidaya (IUP-B) dari Bupati Pelalawan melalui Keputusan Nomor KPTS.525.3/DISBUN/2011/113 tanggal 27 Januari 2011 seluas 1.500 hektar dan memperoleh Izin Usaha Perkebunan Pengolahan (IUP-P) dari Bupati Pelalawan melalui Keputusan No. KPTS.525.3/DISBUN/2011/111 tanggal 1 Februari 2011 dengan kapasitas pengolahan 45 ton/jam.

Area tanam PT PSJ sempat diputihkan dari kawasan hutan menjadi APL berdasarkan SK Menteri Kehutanan No. 673 Tahun 2014, namun dalam 2 bulan statusnya kembali menjadi kawasan hutan melalui SK Menteri Kehutanan No. 878 Tahun 2014. Pada periode tersebut PT PSJ sempat mengajukan IUP baru untuk area yang belum memiliki IUP. Pada tahun 2014, Dilakukan pengecekan dengan pemetaan (Puthut Okky Mahendra Ahli), berdasarkan SK No. 878 Tahun 2014 tentang Kawasan Hutan Riau menunjukkan bahwa luas tanaman sawit PT PSJ mencapai 9.324 hektar terdiri dari:

- Kebun inti memiliki IUP 1.281 hektar (307 hektar di dalam HPT dan 974 hektar di APL)
- Kebun inti tidak memiliki IUP 2.134 hektar (88 hektar di dalam HPT, 1.993 hektar di dalam hutan produksi tetap, dan 53 hektar di APL)
- Kebun plasma tidak memiliki IUP 5.909 hektar (1.367 hektar di dalam hutan produksi tetap, 128 hektar di HPK, dan 4.414 hektar di APL).

Lampiran 6 Contoh kasus sengketa yang melibatkan para pemegang izin

Sekilas tentang PIR

Perkebunan Inti Rakyat (PIR) merupakan adopsi dari *nucleus estate and smallholder* (NES). Pada intinya, PIR adalah bentuk sistem pertanian kontrak (*contract farming*) dengan pola inti-satelit. Perusahaan agroindustri (*inti*) dan para petani (satelit) terhubung dalam sistem budidaya pertanian (hulu), serta integrasi industri vertikal (hilir). Di samping itu, pihak lain yang terlibat adalah pemerintah (pusat-daerah) dan perbankan.

Program PIR mulai dilaksanakan pada periode 1970-an. Hal ini merupakan bagian dari implementasi kebijakan percepatan pembangunan perkebunan yang turut didorong oleh Bank Dunia⁵⁴. Komoditas utama yang dikembangkan terdiri atas karet, teh, dan sawit, sedangkan komoditas lainnya adalah kopi, tebu, kelapa, kapas, dan coklat. Kebijakan tersebut berfokus terhadap dua hal.

⁵⁴Tahun 1973, Bank Dunia memberikan kredit kepada Indonesia untuk pengembangan perkebunan dengan komoditas utama kelapa sawit, teh, dan karet. Karena itu, pengembangan perkebunan dengan pola PIR didasarkan sumber pembiayaannya terdiri atas dua tipe. Pertama, pinjaman Bank Dunia dan sumber-sumber dana dalam negeri. Secara khusus, ujicoba pelaksanaan pola PIR dengan pinjaman WB dilaksanakan selama periode 1977-1978. Proyek percontohan tersebut adalah NES I di Sumsel dan Aceh, serta NES II di Riau dan Jambi.

1. Peningkatan kualitas (produksi) perkebunan yang telah ada (intensifikasi) dan strategi pendekatannya dilaksanakan dengan UPP.
2. Pembukaan areal perkebunan baru (skala besar) dan strategi pendekatannya dilaksanakan dengan pola PIR.

Secara khusus, pola PIR mencakup berbagai bentuk model seperti PIR-Bun, TRI, dan TIR. Pola PIR juga diadopsi dan diterapkan pada sektor perikanan, peternakan, dan tanaman pangan. Bentuk lain pengembangan pola PIR adalah PIR-khusus yang menggabungkan dengan program transmigrasi (PIR-trans). Artinya, sasaran *satelit* pola PIR tidak terbatas petani di pedesaan (*existing peasants*), tetapi mencakup para peserta transmigrasi. Sementara itu, pihak yang bertindak sebagai *inti* adalah perusahaan perkebunan skala besar, yang terdiri atas BUMN (PTPN) dan swasta (modal asing, dalam negeri, dan campuran).

Sekilas Lahirnya PIR-Trans di Tumbang Titi (Sungai Melayu)

Inpres No. 1 Tahun 1986 merupakan dasar utama pelaksanaan PIR-Trans. Di Tumbang Titi, Program PIR-Trans mulai dirintis sejak 1989. Pelaksananya adalah perkebunan swasta nasional, yaitu PT. Benua Indah Group (BIG)⁵⁵. Sementara itu, para peserta PIR-Trans dibawah naungan PT. BIG adalah para transmigran. Mereka terdiri atas para transmigran dari luar Kalimantan (Pulau Jawa-Madura, Sumatera, dan Nusa Tenggara) dan masyarakat sekitar wilayah Kec. Tumbangtiti (transmigrasi lokal).

Areal inti PIR-Trans yang dicadangkan seluas kurang lebih 18.000 hektar dan menjadi HGU PT. BIG pada tahun 1990. Sementara itu, areal plasma yang dicadangkan untuk peserta PIR-Trans seluas kurang lebih 17.000 hektar. Pembiayaan PIR-Trans bersumber dari investasi PT. BIG dan APBN. PT. BIG berkontribusi sebesar 30 persen dari total pembiayaan program, sedangkan sisanya (70 persen) merupakan subsidi pemerintah yang disalurkan Bapindo (Bank Pembangunan Indonesia). Pembiayaan dialokasikan untuk pembangunan kebun inti-plasma dengan komoditas sawit, pembangunan unit pengelolaan produk (pabrik sawit), serta pembangunan infrastruktur pemukiman peserta PIR-Trans (rumah, jalan, tempat ibadah, jembatan, dll).

Kelembagaan PIR-Trans

- a. Mekanisme Pelaksanaan PIR-Trans

PIR-Trans merupakan model *contract farming* dengan mekanisme hubungan tertutup antara pihak perusahaan dan peserta transmigrasi.

⁵⁵Budiono Tan merupakan Dirut PT. BIG

Dalam hal ini, PT. BIG bertindak sebagai inti dan para transmigrasi sebagai plasma. Pihak inti (PT. BIG) memainkan beberapa fungsi sebagai berikut.

- Pihak inti (PT. BIG) menyiapkan lahan pemukiman dan membangun rumah para peserta PIR-Trans. Lahan pemukiman (rumah dan pekarangan) yang dialokasikan untuk setiap peserta PIR seluas 0,5 hektar.
- Pihak inti (PT. BIG) menyiapkan lahan inti dan plasma, serta menjadikannya kebun sawit. Lahan inti menjadi kuasa dan kelola pihak inti (PT. BIG) melalui skema HGU. Sementara itu, lahan plasma dialokasikan untuk para peserta transmigran. Lahan kebun sawit untuk setiap peserta transmigran (plasma) seluas 2 hektar (1 kavling). Dalam prosesnya, pihak inti (PT. BIG) menyediakan input produksi pembangunan plasma, pemeliharaan plasma sampai tanaman menghasilkan (pra penyerahan kepada peserta transmigran), memberikan bimbingan teknis dan penyuluhan, serta menyediakan akses kredit.
- Pihak inti menyiapkan sarana fisik dan infrastruktur pabrik untuk menampung produk yang dihasilkan peserta transmigran (petani plasma).

Pelaksanaan PIR-Trans, khususnya dalam pembangunan plasma dan pemukiman dilakukan secara bertahap. Karena itu, proses mendatangkan peserta transmigran tidak serentak dan terbagi menjadi beberapa periode yang dimulai tahun 1991-1996 (periodik tahunan). Meskipun demikian, fase-fase pelaksanaan PIR-Trans setiap periode mendatangkan peserta transmigran tetap sama sebagai berikut.

Tahun 0	Tahun 1	Tahun 2-4	Tahun 5-12	Tahun 13-40ke-tujuan
Transmigran				
PT. BIG (petani transmigrasi) lahan untuk pemukiman dan infrastruktur perumahan	PT. BIG (petani transmigrasi) membangun perumahan untuk peserta transmigrasi (petani plasma). PT. BIG (petani transmigrasi) rumah dan pekarangan untuk peserta transmigrasi (petani plasma). Persewaan sertifikat tanah seluas 0,5 hektar untuk setiap peserta transmigrasi (lahan rumah dan pekarangan).			
Keun. Plasma				
PT. BIG (petani transmigrasi) lahan kebun plasma untuk peserta transmigrasi (land clearing)	Pembuka perumahan dan perumahan kebun plasma dengan jenis tanaman sawit	Pembuka perumahan dan perumahan kebun plasma oleh PT. BIG (tahun ke-2 dan ke-3). Penyediaan kebun plasma dari PT. BIG kepada peserta transmigrasi (lahan plasma). Pemondokan unit block kebun plasma untuk peserta transmigrasi oleh PT. BIG dengan dibagikan perkebunan (Baan dadi)	Kebun plasma dibuka langsung oleh peserta transmigrasi. Perolehan pengembalian kredit kebun plasma dan penjualan TBS ke PT. BIG. Penjualan TBS petani plasma kepada PT. BIG. Hasil penjualan TBS petani plasma ke PT. BIG (jual) pengembalian kredit kebun plasma	Kebun plasma dibuka langsung oleh peserta transmigrasi. Persewaan sertifikat kebun plasma kepada para transmigrasi (petani plasma) (tahun ke-4 dan tahun ke-13). Kebun plasma dibuka langsung dari kebun modal (formal) menjadi milik para transmigrasi (petani plasma). Penjualan TBS petani plasma kepada PT. BIG tanpa pemondokan baasan (jual) pengembalian kredit kebun plasma. Artisan, petani plasma (pemerintah) setelah hasil penjualan TBS

Gambar 5.1 Fase pelaksanaan PIR-Trans oleh PT.BIG

Gambar di atas memperlihatkan dua tugas dan kewajiban PT. BIG terhadap para transmigran (petani plasma), yaitu membangun perumahan bagi para transmigran dan membangunkan kebun plasma bagi para transmigran dengan skema kredit.

Pertama, pembangunan perumahan para transmigran (petani plasma) terdiri atas dua fase. Fase 1, PT. BIG mempersiapkan lahan untuk seluruh kompleks pemukiman (rumah-pekarangan dan fasilitas umum pemukiman). Fase II, PT. BIG membangun kompleks pemukiman (rumah-pekarangan dan fasilitas umum pemukiman) bagi para transmigran (petani plasma). Setelah itu, PT. BIG menempatkan peserta transmigran di pemukiman yang telah dibangun. Di samping itu, PT. BIG harus memfasilitasi pengurusan sertifikat tanah (seluas 0,5 hektar) yang digunakan untuk rumah dan pekarangan para peserta transmigran. Baik tanah (kavling rumah-pekarangan seluas 0,5 hektar) dan rumah diberikan secara gratis kepada para peserta transmigran (alokasi subsidi dari pemerintah).

Kedua, pembangunan kebun plasma bagi para transmigran (petani plasma) terdiri atas lima fase. Fase 1 (Tahun ke-0), PT. BIG mempersiapkan lahan untuk seluruh kebun plasma (land clearing dan pembagian hamparan, blok, dan unit kebun plasma). Fase II (Tahun ke

2-4), PT. BIG membangun kebun plasma dengan kegiatan teknis, yaitu penanaman dan pemeliharaan sampai tanaman menghasilkan (umur 4 tahun). Pada fase ini, tepatnya awal tahun ke-4, PT. BIG menyerahkan pengelolaan kebun plasma kepada setiap peserta transmigran (petani plasma). Penyerahan tersebut dikuatkan dengan penandatanganan akan kredit pelunasan kebun plasma antara PT. BIG dan petani plasma⁵⁶.

Besaran kredit untuk lahan dan pembangunan kebun plasma pada setiap periode (tahun kedatangan transmigran) berbeda-beda. Kisaran kredit kebun plasma dari periode 1991-1996 sebesar Rp12-20 juta/hektar. Artinya, beban kredit yang menjadi tanggungan setiap peserta transmigran untuk kebun plasma seluas 2 hektar berada di kisaran Rp24-40 juta.

Fase IV (pasca penyerahan pengelolaan kebun plasma kepada petani) adalah masa tanaman sudah menghasilkan (umur 5 tahun)⁵⁷. Pada fase ini, petani plasma sudah mulai menyicil kredit pembayaran kebun plasma dengan jangka waktu selama 8 tahun (sampai umur tanaman 12 tahun). Petani plasma menjual TBS langsung kepada PT. BIG. Total hasil penjualan TBS untuk setiap petani plasma akan dipotong PT. BIG sebesar bebat kredit kebun plasma (per bulan). Karena itu, hasil penjualan TBS yang dinikmati petani plasma selama 8 tahun (jangka waktu pelunasan kebun plasma) adalah sisa dari pembayaran beban kredit kebun plasma (per bulan).

Fase V (fase terakhir PIR-Trans daur pertama) ditandai dengan berakhirnya masa kredit kebun plasma para peserta transmigran. Pasca itu, petani plasma dapat mengajukan bukti kepemilikan (sertifikat tanah) untuk kebun plasma kepada kantor wilayah Pertanahan. Proses tersebut difasilitasi PT. BIG sebagai penjamin kredit (*avalis*) petani plasma terhadap perbankan (Bapindo).

Pada fase I sampai fase III (tanaman sawit belum menghasilkan), para peserta transmigran mendapat tunjangan jatah hidup (jadup) berupa berbagai kebutuhan pokok dari Dinas Transmigrasi Kab. Ketapang. Di samping itu, kebanyakan dari mereka dipekerjakan sebagai buruh harian lepas untuk pembangunan perumahan, kebun plasma dan inti. Hanya sedikit para transmigran yang menjadi karyawan tetap PT. BIG baik di kebun maupun di Pabrik. Di samping itu, pada fase ini tidak sedikit para transmigran terutama dari Pulau Kalimantan yang memutuskan untuk kembali ke daerah asal. Alasannya tentu saja tidak mampu beradaptasi dengan lingkungan baru termasuk salah satunya

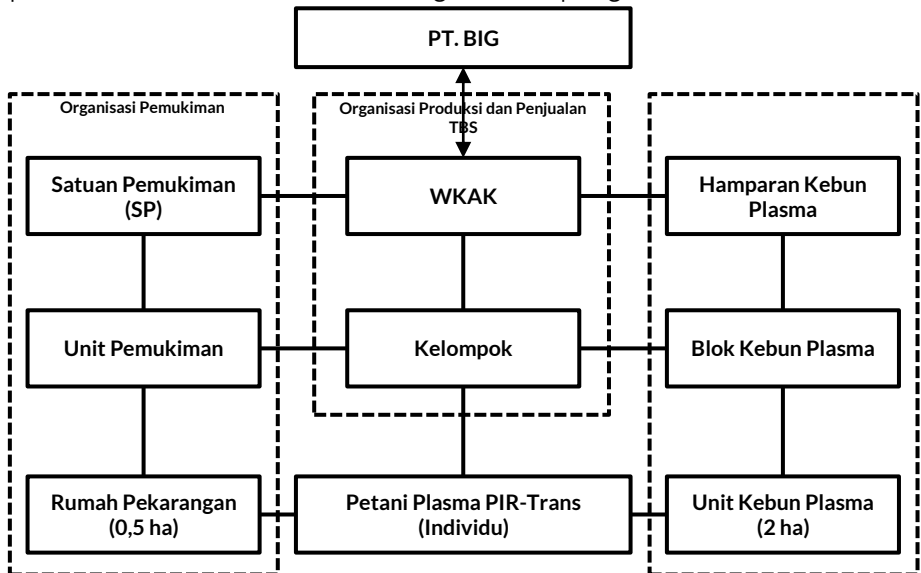
⁵⁶ Sebelum penandatanganan akad kredit kebun plasma, setiap petani plasma hanya memegang Surat Keterangan Calon Petani Plasma (SK CPP) dari Pemkab Ketapang.

⁵⁷ Tahun ke-4 sebenarnya tanaman sawit sudah menghasilkan berupa buah pasir. Akan tetapi, pengembalian kredit belum diberlakukan (tetap menunggu tahun ke-5) dan hasil penjualan buah pasir dapat dinikmati sepenuhnya.

adalah kesulitan ekonomi. Hal ini turut mendorong terjadinya pemindahan hak atas rumah dan pekarangan, serta termasuk pemindahan skema kredit kebun plasma. Artinya, berbagai transaksi lahan (rumah dan pekarangan serta kebun plasma) sudah mulai terjadi di fase-fase awal pelaksanaan PIR-Trans. Pihak-pihak yang memanfaatkan situasi ini dominan adalah para peserta transmigrasi yang memiliki modal (membawa modal).

Organisasi Pemukiman, Produksi Kebun Plasma dan Penjualan TBS PIR-Trans

Desain organisasi PIR-Trans di Tumbang Titi disusun sepenuhnya oleh PT. BIG. Desain tersebut bersifat tertutup antara PT. BIG dan peserta transmigrasi (petani plasma). Desain organisasi mencakup pemukiman dan produksi (hulu-hilir) yang saling berhubungan. Berikut gambaran umum hubungan organisasi pemukiman dan produksi sawit pelaksanaan PIR-Trans di Tumbang Titi, Ketapang.



Gambar 5.2 Hubungan organisasi pemukiman dan produksi sawit pelaksanaan PIR-Trans di Ketapang

Organisasi pemukiman mencakup penempatan para peserta transmigrasi pada satuan pemukiman (SP). SP ini merupakan organisasi yang berhubungan langsung dengan PT. BIG dan menjadi representasi satuan kelompok transmigrasi yang tergabung di dalamnya. SP dibedakan menjadi dua tipe. Tipe pertama, satuan pemukiman

dibangun di areal yang jauh dari dusun tempat tinggal masyarakat lokal (dusun baru). Tipe kedua, satuan pemukiman dibangun berdekatan dengan dusun tempat tinggal masyarakat lokal (berada di wilayah dusun yang sudah ada).

SP dapat terdiri atas blok-blok pemukiman. Pada blok pemukiman ini terdiri atas beberapa unit rumah (≥ 20 unit) peserta transmigran (petani plasma). Dalam satu SP, antar blok pemukiman dihubungkan dengan jalan. Sementara itu, fasilitas umum terutama rumah ibadah (mesjid dan gereja) hanya disediakan satu unit dalam satu SP.

Pasca pemekaran wilayah, Desa Sungai Melayu berubah menjadi wilayah administrasi kecamatan. Kemudian, SP tipe pertama (dusun baru) berubah menjadi wilayah desa (desa baru). Sementara itu, SP tipe kedua bergabung dengan dusun yang sudah ada (dusun lama) dan menjadi desa baru.

Secara khusus, desa-desa transmigran yang saat ini berada di Kec. Sungai Melayu merupakan evolusi dari SP tipe pertama (embrio desa trans) dengan penduduk awal semuanya adalah peserta transmigrasi. Pada umumnya, PJ. Kades awal pada Desa Trans adalah mereka yang sebelumnya adalah Kepala SP. Sementara itu, penduduk awal desa-desa yang ditempati SP tipe kedua terdiri atas masyarakat lokal bukan peserta transmigran dan para peserta transmigran. Meskipun penduduk awalnya desa tersebut sebagian merupakan peserta transmigran, tetapi di lapangan tidak disebut sebagai desa-trans.

Selanjutnya, organisasi produksi petani plasma PIR-Trans berfungsi menjalankan tugas koordinasi budidaya (penanaman dan pemeliharaan) dan pemanenan TBS pada kebun plasma, serta pengiriman (penjualan) TBS ke PKS PT. BIG. Pada level SP dibentuk Wadah Kerja Antar Kelompok. Fungsi eksternal WKAK berhubungan langsung dengan PT. BIG, khususnya dalam administrasi formal pengiriman dan penjualan TBS.

Secara internal, WKAK ini mengkoordinasikan budidaya dan pemanenan pada setiap hamparan kebun plasma. Hamparan kebun plasma terdiri atas blok-blok kebun plasma. Pada setiap blok dibentuk kelompok petani plasma (dengan keanggotaannya didasarkan pada kesamaan blok pemukiman. Karena itu, WKAK membawahi beberapa kelompok petani plasma dalam satu SP.

Secara khusus, kelompok petani plasma merupakan ujung tombak dalam teknis dan pengorganisasian penjualan TBS dari unit kebun plasma setiap petani ke Pabrik PKS PT. BIG. WKAK hanya berperan menjamin kelengkapan administrasi pengiriman dan penjualan TBS ke pabrik PKS PT. BIG. Kelompok juga berperan penting dalam mengadministrasikan data produksi panen TBS dari setiap unit kebun plasma seluas 2 ha yang dikelola setiap individu petani plasma (anggota

kelompok). Data produksi tersebut digunakan untuk perhitungan pemotongan cicilan kredit setiap petani plasma oleh PT. BIG (per bulan).

Setelah perhitungan dan pemotongan kredit tersebut, PT. BIG melaksanakan pembayaran penjualan TBS untuk setiap kelompok (per bulan) kepada WKAK. WKAK mendistribusikannya kepada setiap kelompok. Selanjutnya, kelompok mendistribusikan kepada setiap petani plasma (anggota kelompok) sesuai data perhitungan total produksi dari kebun plasma yang dikelolanya setelah dipotong besaran cicilan (per bulan).

Terhentinya PIR-Trans: Munculnya Beberapa Persoalan

PT. BIG tidak sampai tuntas melaksanakan PIR-Trans selama satu daur tanaman sawit. PT. BIG dinyatakan *collapse* pada tahun 2008. Karena itu, areal HGU PT. BIG diambil oleh Bank Mandiri⁵⁸ (Perbankan BUMN).

Ketidakstabilan PT. BIG sudah mulai dirasakan para petani plasma sejak tahun 2006. Salah satu indikasi kuatnya adalah pembayaran hasil penjualan TBS sering telat dan PT. BIG seringkali menunggak pembayaran kepada para petani plasma sampai beberapa bulan.

Kebangkrutan PT. BIG menurut pandangan sejumlah responden disebabkan oleh dua faktor. Pertama, adanya *miss management* termasuk korupsi di internal PT. BIG. Korupsi tersebut dilakukan dari karyawan level bawah sampai *top management* (korupsi berjamaah/inefisiensi yang dinikmati bersama). Kedua, kapasitas produksi Pabrik PKS (60 ton/jam) sudah tidak mampu menampung total produksi TBS, baik dari plasma maupun inti. Karena itu, banyak TBS petani plasma yang tidak terolah sehingga akhirnya dibuang dengan cara penguburan disekitar pabrik. Di sisi lain, PT. BIG tetap harus membayar TBS para petani plasma. Situasi ini diprediksi turut menyebabkan PT. BIG terus merugi dan akhirnya *collapse*.

Collapsenya PT. BIG menimbulkan beberapa persoalan sebagai berikut:

1. Kebun inti tidak terkelola. (Ketiadaan pengelola HGU kebun inti). Pembangunan kebun inti seluas 18.000 ha belum terbangun seluruhnya. Situasi ini turut mendorong adanya penguasaan efektif dari berbagai pihak atas HGU PT. BIG, baik atas lahan yang sudah menjadi kebun sawit maupun lahan yang belum menjadi kebun sawit.

⁵⁸Tahun 2008, Bapindo dan beberapa bank lain (BUMN) sudah di merger menjadi Bank Mandiri.

2. Klaim dan penguasaan efektif juga terjadi di kebun plasma oleh pihak-pihak tertentu. Karena itu, sejumlah petani ada yang tidak menguasai efektif lahan kebun plasmanya, meskipun mereka memiliki keterangan formal pemilikannya. Umumnya, klaim dan penguasaan efektif dari pihak tertentu bersandar pada "identitas lokal" dengan alasan PT. BIG belum menyelesaikan pelepasan hak maupun ganti rugi terhadap areal yang dibangun plasma. Pada situasi ini, para petani plasma tersebut banyak yang memilih tidak memperpanjang sengketa dengan meninggalkan pengelolaan kebun plasma. Akibatnya, mereka tidak menikmati hasil dari kebun plasmanya.
3. Pabrik PKS tidak beroperasi lagi. Petani plasma PIR-Trans kesulitan menjual TBS karena sebelum tahun 2010 di Ketapang belum ada Pabrik PKS.
4. Bubarnya PT. BIG menyisakan hutang pembayaran penjualan TBS kepada para petani plasma sebesar ± 42 M. Implikasinya skema kredit kebun plasma para peserta transmigrasi (petani plasma) tidak berjalan. Karena itu, kondisi di lapangan berkaitan bukti formal kepemilikan kebun plasma (sertifikat) menjadi *mangkrak* dengan tipologi sebagai berikut:
 - Petani plasma sudah melunasi kredit dan memegang sertifikat kebun plasma
 - Petani plasma sudah melunasi kredit (secara perhitungan) tetapi kredit tidak dibayarkan PT. BIG kepada perbankan. Pada tipe kasus ini, untuk mendapatkan sertifikat kebun plasma, para petani harus melunasi sisa hutang yang tidak dibayarkan PT. BIG kepada perbankan. Saat ini, para petani plasma tersebut sebatas memegang surat perjanjian kredit (akad) dan SK CPP.
 - Petani plasma sedang tahap kredit berjalan, tetapi sebagian kredit tidak dibayarkan oleh PT. BIG kepada pihak perbankan. Pada kasus ini, para petani ini harus melunasi sisa hutang dan pembayaran kredit (macet) yang tidak dibayarkan PT. BIG kepada perbankan. Saat ini, para petani plasma tersebut sebatas memegang surat perjanjian kredit (akad) dan SK CPP.

Perubahan Kelembagaan Penjualan TBS Pasca Terhentinya PIR-Trans

Kelembagaan PIR-Trans (hulu-hilir) antara PT. BIG dan para petani plasma bersifat tertutup. Kebangkrutan PT. BIG mengakibatkan kevakuman kelembagaan PIR-Trans di Sungai Melayu. Karena itu, pihak yang paling merasakan dampak signifikan adalah para petani plasma.

Pada konteks hulu (budidaya kebun plasma), kevakuman kelembagaan PIR-Trans tidak terlalu berpengaruh terhadap para petani

plasma. Hal ini dikarenakan pengelolaan kebun plasma (pemeliharaan, pemupukan, dan pemanenan) telah menjadi tanggung jawab setiap individu petani plasma. Dengan kata lain, situasi seluruh kebun plasma telah diserahkan PT. BIG kepada para petani plasma dengan kondisi tanaman sawit sudah rutin memproduksi (tanaman menghasilkan).

Sebaliknya, aspek yang paling terpengaruh adalah penjualan TBS petani plasma ke PKS PT. BIG (hilir). Hal ini dikarenakan skema PIR-Trans mengharuskan penjualan TBS petani plasma kepada pihak PT. BIG. Dengan demikian petani plasma tidak dapat menjual TBS ke PKS PT. BIG. Secara otomatis, kelembagaan dan pengorganisasian penjualan TBS di level petani plasma melalui Kelompok dan WKAK menjadi tidak berfungsi.

Alternatif penjualan TBS para *eks* petani plasma PT. BIG dilakukan ke PKS lain (bukan PT. BIG). Akan tetapi, pada periode 2008-2011 di sekitar Kec. Sungai Melayu khususnya dan umumnya di Kab. Ketapang belum terdapat PKS. Pihak PKS yang bersedia menampung TBS para *eks* petani plasma PT. BIG terdapat di Kab. Kutawaringin Barat, Provinsi Kalimantan Tengah (BGA Group). Artinya, selama periode 2008-2011 penjualan TBS para *eks* petani plasma PT. BIG menempuh lintas provinsi.

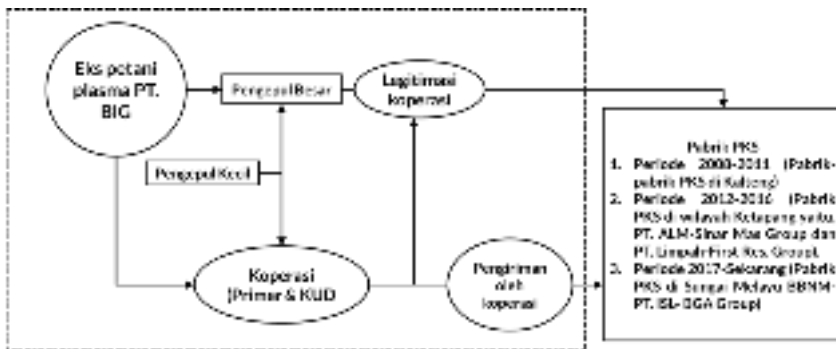
Berikut dijabarkan perubahan kelembagaan dan organisasi penjualan TBS para *eks* petani plasma PT. BIG sebagai berikut:

1. **Mekanisme.** Penjualan TBS ke PKS (bukan PT. BIG) tidak dapat dilakukan secara individu dan harus melalui badan usaha (formal) berupa koperasi, PT, dan CV. Ringkasnya, PKS hanya bersedia melaksanakan perjanjian kerjasama (SPK) penerimaan TBS dengan koperasi, PT, dan CV. Karena itu, WKAK-Kelompok yang selama ini menjadi jembatan penjualan TBS para *eks* petani plasma kepada PT. BIG tidak dapat diterima oleh PKS lain (WKAK internal PT. BIG tidak berlaku dengan perusahaan lain). Di sisi lain, tidak semua WKAK memiliki kapasitas untuk bertransformasi menjadi badan usaha (formal) baik koperasi, PT, dan CV.
2. **Aktor.** Pada umumnya, koperasi yang dibentuk adalah koperasi primer. Karena itu, tidak seluruh para *eks* petani plasma PT. BIG menjadi pengurus maupun anggota koperasi primer. Mereka yang membentuk koperasi primer didominasi pihak yang memiliki kekuatan finansial, baik itu para *eks* petani plasma PT. BIG maupun pihak lain (*non-eks* petani plasma PT. BIG). Koperasi primer inilah yang secara formal melaksanakan perjanjian kerjasama (SPK) penjualan dengan pihak PKS.
3. Di sisi lain, tidak semua koperasi memiliki kekuatan finansial untuk membeli TBS para *eks* petani plasma PT. BIG. Kondisi ini

dimanfaatkan pihak yang memiliki kekuatan finansial untuk melakukan pembelian TBS di level petani plasma. Dalam istilah lokal, pihak-pihak ini disebut tengkulak/pengepul TBS. Dengan demikian pada periode ini banyak bermunculan tengkulak/pengepul TBS di Kec. Sungai Melayu (*the emergence of middlemen*).

4. Di level para *eks* petani plasma, transaksi penjualan TBS dapat dilakukan kepada pihak koperasi maupun tengkulak (tergantung siapa yang membeli). Hal ini menandakan penjualan TBS para *eks* petani plasma PT. BIG tidak lagi terorganisir melalui WKAK-Kelompok. Peran dan fungsi WKAK-kelompok telah digantikan oleh para tengkulak dan koperasi. Baik koperasi maupun tengkulak dapat dengan bebas membeli TBS dari wilayah mana saja, atau tidak terikat wilayah kerja seperti halnya WKAK-Kelompok.

Secara umum, rantai penjualan TBS dari eks petani plasma sampai PKS dijelaskan oleh **Gambar 5.3**.



SPK Penjualan TBS antara Pabrik & PKS Koperasi ber-SPK dengan Pabrik PKS memiliki kekuatan legitimasi pengiriman/penjualan ke TBS.

Gambar 5.3 Rantai penjualan TBS eks petani plasma sampai ke PKS

Pihak tengkulak dapat menjual TBS kepada koperasi maupun langsung kepada PKS. Penjualan TBS oleh tengkulak kepada PKS dapat dilakukan dengan legitimasi pihak koperasi (koperasi memiliki SPK dengan PKS). Pada fase ini terjadi transaksi surat keterangan pengiriman TBS antara pihak koperasi dan tengkulak⁵⁹. Dengan demikian individu tengkulak dapat menjual langsung TBS kepada PKS

⁵⁹Bentuk transaksi dapat dilakukan dengan dua cara. Pertama, pembelian satu unit surat keterangan pengiriman TBS oleh pihak tengkulak kepada koperasi dengan harga tertentu (Rp/surat). Kedua, pihak koperasi menarik tarif persentase kepada pihak tengkulak dengan harga tertentu (Rp/kg dikali jumlah keseluruhan pengiriman TBS).

atas nama koperasi. Kondisi ini turut memperpanjang rantai penjualan TBS. Karena itu, harga TBS di tingkat eks petani plasma menjadi terdistorsi (koperasi dan tengkulak sama-sama mengambil manfaat). Di samping itu, jauhnya jarak pengiriman (Sungai Melayu-Kutawaringin Barat) turut menjadi faktor terdistorsinya harga di level eks petani plasma PT. BIG (tingginya biaya operasional pengiriman pihak koperasi dan tengkulak). Selama periode 2008-2011, harga pembelian TBS di tingkat petani oleh koperasi maupun tengkulak berkisar Rp200 - Rp500/kg⁶⁰. Sementara itu, semasa PT. BIG masih aktif, harga TBS di tingkat petani berada pada kisaran Rp1.200 - Rp1.500/kg. Periode inilah yang dalam perspektif eks petani plasma PT. BIG disebut "masa sulit".

Pasca tahun 2011, terdapat dua pendirian PKS di wilayah Kab. Ketapang, yaitu PT. ALM (Sinar Mas Group) dan PT. Limpah (First Res. Group). Karena itu, koperasi-koperasi di Sungai Melayu yang sebelumnya melakukan SPK dengan PKS di Kutawaringin Barat beralih melaksanakan SPK dengan kedua PKS tersebut. Pada tahun 2015, BGA Group mengakuisisi HGU PT. BIG dan seluruh asetnya. BGA Group mendirikan PKS pada tahun 2017. Kondisi tersebut direspon koperasi-koperasi di Sungai Melayu dengan melaksanakan SPK dengan BGA Group dan memutuskan SPK dengan dua pabrik sebelumnya. Rasionalitas pilihan tersebut berkaitan dengan dekatnya jarak pengiriman, sehingga dapat mengefektifkan biaya pengiriman (transportasi).

Sementara itu, mekanisme penjualan di level para eks para petani plasma PT. BIG tidak mengalami perubahan signifikan. Koperasi dan tengkulak tetap memainkan peran penting sebagai pembeli (penampung) TBS para eks petani plasma PT. BIG. Meskipun demikian, harga TBS di tingkat petani mulai membaik dan berkisar pada Rp1.000-Rp1.200/kg (bergantung jarak kebun dengan lokasi pabrik dan tingkat kesulitan medan perjalanan pengangkutan)⁶¹.

⁶⁰Harga penerimaan TBS di PKS berkisar Rp1.200-Rp1.500/kg

⁶¹Harga penerimaan TBS di BBNM-PT. ISL (BGA Group) berkisar pada Rp1.500,00-Rp1.700/kg.



FORCI Development merupakan kelompok kerja di lingkup Fakultas Kehutanan IPB yang mengemban fungsi *outreach* atas inovasi ilmu pengetahuan dan teknologi yang berkembang di perguruan tinggi. FORCI Development mendedikasikan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk menguatkan kapasitas kelembagaan pengelolaan sumberdaya hutan sebagai upaya menysar pembangunan kehutanan yang berkeadilan. FORCI Development didirikan oleh komunitas yang peduli terhadap pembangunan kehutanan, yang dimotori oleh tenaga-tenaga pengajar Fakultas Kehutanan IPB. Pendirian FORCI Development dilatari oleh keprihatinan terhadap persoalan-persoalan pembangunan kehutanan yang semakin karut-marut menjauhi sasaran dari amanah konsititusi negara. Diharapkan dengan FORCI Development dapat dibangun jembatan penghubung antara ranah akademik perguruan tinggi dengan ranah pengelolaan sumberdaya hutan di tingkat praktek. Pengembangan inovasi pengetahuan dan teknologi harus mampu menjawab persoalan-persoalan nyata di tingkat praktek pengelolaan sumberdaya hutan, baik pada aras kebijakan, konsep dan strategi, serta implementasinya di tingkat tapak.



The Asia Foundation

The Asia Foundation adalah organisasi pembangunan internasional bersifat nirlaba yang berkomitmen untuk mewujudkan keterbukaan dan kesejahteraan di kawasan Asia Pasifik melalui program perbaikan kebijakan dan hukum, peningkatan tata kelola pemerintahan, peningkatan tata kelola lingkungan, reformasi ekonomi dan pembangunan, penguatan keadilan gender dan partisipasi kelompok marjinal, serta peningkatan kerja sama regional. The Asia Foundation terbuka untuk bekerja sama dengan kelompok masyarakat dan para pemimpin yang inovatif dalam mempercepat reformasi dan membangun institusi yang efektif.