HUTAN KITA BERSAWIT

"Gagasan Penyelesaian untuk Perkebunan Kelapa Sawit dalam Kawasan Hutan"

PENYUNTING:

• IRFAN BAKHTIAR • DIAH SURADIREDJA
• HERY SANTOSO • WIKO SAPUTRA

KEHATI
INDONESIAN BIODIVERSITY CONSERVATION TRUST FUND

HUTAN KITA BERSAWIT

"Gagasan Penyelesaian untuk Perkebunan Kelapa Sawit dalam Kawasan Hutan"

Penyunting:
• Irfan Bakhtiar • Diah Suradiredja
• Hery Santoso • Wiko Saputra

Yayasan KEHATI

Hutan Kita Bersawit
GAGASAN PENYELESAIAN UNTUK PERKEBUNAN
KELAPA SAWIT DALAM KAWASAN HUTAN

Penyunting: • Irfan Bakhtiar • Diah Suradiredja
• Hery Santoso • Wiko Saputra

Kontributor: • Arifin Ma'ruf • Diah Suradiredja
• Hero Marhaento • Hery Santoso • Ichsan Saif
• Sunaji Zamroni • Wiko Saputra

Desain Sampul dan Isi: Kalam Jauhari

Cetakan I, 2019

ISBN: 978-623-7041-01-6

Diterbitkan oleh:

KEHATI
Indonesian Biodiversity Conservation Trust Fund

KEHATI
Jl. Bangka VIII No. 3B
Pela Mampang, DKI Jakarta 12720
Tlp: (+62-21) 718 3185 atau (+62-21) 718 3187
www.kehati.or.id

© 2019, KEHATI

HAK CIPTA DILINDUNGI UNDANG-UNDANG
Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
dalam bentuk dan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit

KATA PENGANTAR

Indonesia adalah produsen minyak sawit terbesar dunia. Tak mengherankan, sawit menjadi komoditas unggulan ekonomi nasional. Kontribusi ekspor sawit Indonesia bagi devisa negara melebihi minyak, gas, dan batubara. Selain itu, budidaya sawit telah menjadi alternatif baru bagi pengentasan kemiskinan masyarakat pedesaan. Tingginya ekonomi sawit telah menyebabkan pergeseran budidaya karet dan tanaman-tanaman komersial konvensional lainnya di tingkat masyarakat.

Terlepas dari perannya bagi perekonomian bangsa, industri sawit menghadapi banyak kritik dan tantangan dari banyak pihak baik lokal maupun global. Praktik perkebunan sawit Indonesia ditengarai sebagai salah satu pemicu berbagai permasalahan lingkungan dan sosial, seperti deforestasi, pembukaan lahan gambut, kebakaran hutan, hilangnya keanekaragaman hayati, dan konflik tenurial. Dari total luasan kebun sawit Indonesia sekitar 16,8 juta hektar, sekitar 3,47 juta hektar di antaranya ada di kawasan hutan. Angka ini cukup besar jika dilihat dari luasan hutan Indonesia yang terus berkurang. Belum lagi konversi yang terjadi secara sah karena pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan sawit. Dari pengalaman Yayasan KEHATI dan mitra-mitranya mengidentifikasi, mendata, dan memetakan sawit di kawasan hutan seluas 3,47 juta hektar tersebut, tergambar jelas bahwa ekspansi kelapa sawit ke dalam kawasan hutan ini dilakukan oleh hampir semua jenis pelaku usaha sawit. Perusahaan, masyarakat sekitar, kaum migran, dan "investor individual", semua berperan dalam ekspansi sawit di hutan ini.

Kondisi tersebut menjadi perhatian khusus bagi Yayasan KEHATI. Oleh karena itu, dalam dua tahun terakhir, Yayasan KEHATI dan mitra – mitra kami, seperti Yayasan Auriga Nusantara, Yayasan JAVLEC Indonesia, dan Instute for Research and Empowerment (IRE) mencoba melakukan identifikasi dan pengkajian terhadap perkebunan sawit rakyat dan opsi-opsi yang dapat dilaksanakan untuk penyelesaian masalah tersebut. Buku ini merupakan penuangan pembelajaran yang didapatkan oleh Yayasan KEHATI dan mitra – mitra kami selama kurang lebih dua tahun bekerja mendalami permasalahan ini. Buku ini juga menawarkan gagasan jalan keluar yang dapat ditempuh untuk membantu penyelesain permasalahan sawit di Indonesia dan mendukung pertumbuhan industri sawit rakyat. Selamat membaca!

Jakarta, Mei 2019

Riki Frindos
Ketua Pengurus Yayasan KEHATI

DAFTAR ISI

Kata Pengantar ▸ iii
Daftar Isi ▸ iv
Daftar Singkatan ▸ vi

BAB 1 Dinamika dan Dialektika Sawit Nusantara ▸ 1
Ekonomi Sawit dan Dampaknya ▸ 2
Kontroversi Global: Antara Isu Deforestasi dan Perang Dagang ▸ 10
Usaha Memperbaiki Tata Kelola ▸ 13

BAB 2 Sawit dalam Kawasan Hutan ▸ 15
Tutupan Sawit di Indonesia ▸ 15
Tutupan Sawit dalam Kawasan Hutan ▸ 21
Sebaran Tutupan Sawit Menurut Daerah ▸ 22

BAB 3 Problematika Kebijakan dan Momentum Perbaikan ▸ 27
Persoalan Kebijakan Perizinan dan Tata Ruang ▸ 28
Penegakan Hukum atas Perambahan Hutan oleh Perusahaan Sawit ▸ 30
Kebijakan Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan ▸ 32
Kebijakan Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan, Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial ▸ 33
Moratorium Sawit sebagai Momentum Perbaikan ▸ 37

BAB 4 Penanganan Sawit Rakyat dalam Kawasan Hutan ▸ 45
Sawit Rakyat dalam Kawasan Hutan ▸ 46
Reforma Agraria ▸ 46

Tantangan Reforma Agraria di Lapangan ▸ 48
Dilema Reforma Agraria ▸ 53
Perhutanan Sosial ▸ 54
Agroforestri Sawit ▸ 55
Proses Penyiapan Kebijakan Agroforestri Sawit ▸ 58
Strategi Jangka Benah ▸ 61

BAB 5 Penanganan Sawit Perusahaan dalam Kawasan Hutan ▸ 69
Evaluasi Perizinan Sawit dalam Kawasan Hutan: Kasus di Kalimantan Tengah ▸ 73
Penyelesaian Konflik Penguasaan Sawit oleh Perusahaan dalam Kawasan Hutan ▸ 75

BAB 6 Penyelesaian Konflik Tenurial dan Konsolidasi Lahan Sawit berbasis Desa ▸ 81
Aset Desa ▸ 82
Pembelajaran dari Aceh dan Kalimantan Timur ▸ 83
Sistem Desa untuk Konsolidasi Lahan ▸ 86
BUMDesa untuk Sawit Rakyat ▸ 88

BAB 7 Penutup ▸ 91
Reforma Agraria "Setengah Hati" ▸ 92
Membangun Asa Lewat Desa ▸ 94
Visi Besar Penanganan Konflik Sawit dalam Kawasan Hutan ▸ 94
Strategi Penyelesaiannya ▸ 96

Daftar Pustaka ▸ 99
Glosarium ▸ 107

DAFTAR SINGKATAN

AD/ART	Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga
APBD	Anggaran Pendapatan, dan Belanja Daerah
APBDDesa	Anggaran Pendapatan, dan Belanja Daerah Desa
APL	Area Penggunaan Lain
ATR/BPN	Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional
BIG	Badan Informasi Geospasial
BPS	Badan Pusat Statistik
BUMDesa	Badan Usaha Milik Desa
COP	*Conference of the Parties*
CPO	*Crude Palm Oil*
DAS	Daerah Aliran Sungai
DFID	Department for International Development
Ditjenbun	Direktorat Jenderal Perkebunan
DIY	Daerah Istimewa Yogyakarta
EU	*European Union*
FGD	*Focus Group Discussion*
Ha atau ha	Hektare

HAM	Hak Asasi Manusia
HD	Hutan Desa
HGU	Hak Guna Usaha
HKm	Hutan Kemasyarakatan
HL	Hutan Lindung
HPH	Hak Pengelolaan Hutan
HPHD	Hak Pengelolaan Hutan Desa
HPK	Hutan Produksi Konversi
HPT	Hutan Produksi Terbatas
HTR	Hutan Tanaman Rakyat
ILUC	*Indirect Land Use Change*
Inpres	Instruksi Presiden
Inver	Inventarisasi dan verifikasi
IPHKm	Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan
IPHPS	Izin Pemanfaatan Hutan Perhutanan Sosial
ISPO	*Indonesian Sustainable Palm Oil*
IUP	Izin Usaha Pemanfaatan
IUPHHK-HTR	Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan pada Hutan Tanaman Rakyat
Kemenko Ekon	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian
KLHK	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
KPH	Kesatuan Pengelolaan Hutan
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
KSA/KPA	Kawasan Suaka Alam/Kawasan Pelestarian Alam
KSP	Kebijakan Satu Peta
KSP	Kantor Staf Presiden
KTH	Kelompok Tani Hutan
KUHP	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
LAPAN	Lembaga Penerbangan dan Antariksa
m	meter
MA	Mahkamah Agung

MMU	*Minimum Mapping Unit*
Monev	Monitoring dan Evaluasi
Musdes	Musyawarah Desa
NLC	*National Land Council*
PADesa	Pendapatan Asli Desa
PBB	Penetapan dan Penegasan Batas
Permen	Peraturan Menteri
Permen LHK	Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan
Permendagri	Peraturan Menteri Dalam Negeri
Permentan	Peraturan Menteri Pertanian
Perpres	Peraturan Presiden
PIAPS	Peta Indikatif Areal Perhutanan Sosial
PIR	Perkebunan Inti Rakyat
PNBP	Penerimaan Negara Bukan Pajak
PS	Perhutanan Sosial
PT	Perseroan Terbatas
PTPN	Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara
RA	Reforma Agraria
RED	*Renewable Energy Directives*
Renstra	Perencanaan Strategis
RI	Republik Indonesia
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RTRW	Rencana Tata Ruang Wilayah
RTRWP	Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi
SDA	Sumber Daya Alam
SDG	*Sustainable Development Goals* / Tujuan Pembangunan Berkelanjutan
SHM	Surat Hak Milik
SJB	Strategi Jangka Benah
SK	Surat Keputusan
SKT	Surat Keterangan Tanah

SPOT	*Satellite Pour l'Observation de la Terre / Systeme Probatoire d'Observation de la Terre*
Stranas	Strategi Nasional
TBS	Tandan Buah Segar
TGHK	Tata Guna Hutan Kesepakatan
TNGL	Taman Nasional Gunung Leuser
TORA	Tanah Obyek Reforma Agraria
UGM	Universitas Gadjah Mada
UNDP	*United Nations Development Programme*
USD	*United States Dollar*
USDOC	*United States Department of Commerce*
USITC	*United States International Trade Commission*
UU	Undang – Undang
UUPR	Undang-Undang tentang Penataan Ruang

BAB 1

Dinamika dan Dialektika Sawit Nusantara

Minyak sawit adalah komoditas unggulan yang menjadi penopang ekonomi Indonesia. Fakta pertamanya, Indonesia adalah produsen minyak sawit terbesar di dunia. Dan sawit merupakan penyumbang devisa terbesar bagi negara, melampaui nilai kontribusi minyak, gas, dan batubara. Selain itu, tanaman monokultur asli Afrika ini juga menjadi penopang sebagian mata pencaharian masyarakat di pedesaan, menggantikan komoditas lama seperti karet dan tanaman-tanaman komersial konvensional lainnya.

Meski demikian, sejauh ini, sayangnya keberadaan industri sawit berskala besar belum signifikan berdampak terhadap pemerataan kesejahteraan masyarakat lokal, terutama pekebun sawit rakyat. Perkebunan-perkebunan perusahaan menguasai tanah yang sangat luas dan memiliki kuasa lebih dalam penentuan harga beli hasil panen perkebunan sawit rakyat.

Sementara itu, hal sebaliknya justru terjadi pada kebun-kebun sawit rakyat, yang umumnya berskala kecil dan tidak produktif. Padahal, sejak awal kemerdekaan, pembangunan industri dirancang untuk mendukung perkebunan sawit rakyat.

Sejarah perkembangan industri sawit Indonesia setelah kemerdekaan dapat dibagi ke dalam dua fase utama, yaitu fase dominasi pemerintah (berkisar antara 1970an-1998) yang dikarakterisasi dengan munculnya perkebunan-perkebunan sawit rakyat (plasma) di Indonesia, dan fase dominasi pasar (1999-sekarang) yang dikarakterisasi dengan liberalisasi pasar industri sawit Indonesia dan merajainya perkebunan-perkebunan perusahaan (Gatto et al. 2015). Pada kedua fase perkembangan industri sawit itu, pemerintah memainkan perannya melalui mekanisme berbeda.

Pada fase dominasi pemerintah, para birokrat tersebut menciptakan kebijakan-kebijakan subsidi bagi perkebunan nasional dan sawit rakyat. Akibatnya, investasi swasta sulit untuk berkompetisi.

Sementara pada fase dominasi pasar, pemerintah telah menyadari pentingnya menciptakan pasar yang terbuka bagi investasi swasta. Kesadaran ini dimulai oleh semakin berkurangnya kesanggupan pemerintah untuk terus membiayai kebijakan-kebijakan subsidi bagi industri yang semakin besar.

Pada akhirnya, liberalisasi pasar industri sawit nasional mampu mendorong pertumbuhan industri sawit secara signifikan. Sejak liberalisasi industri sawit pada tahun 1994, luasan perkebunan sawit telah meningkat hampir 700 persen, dari 1,8 juta hektare pada 1994 menjadi 14,3 juta hektare pada 2018 (Ditjenbun, 2017).

Namun apa yang muncul sebagai akibatnya? Bergudang persoalan lingkungan hingga sosial tumbuh dan merebak di dalamnya.

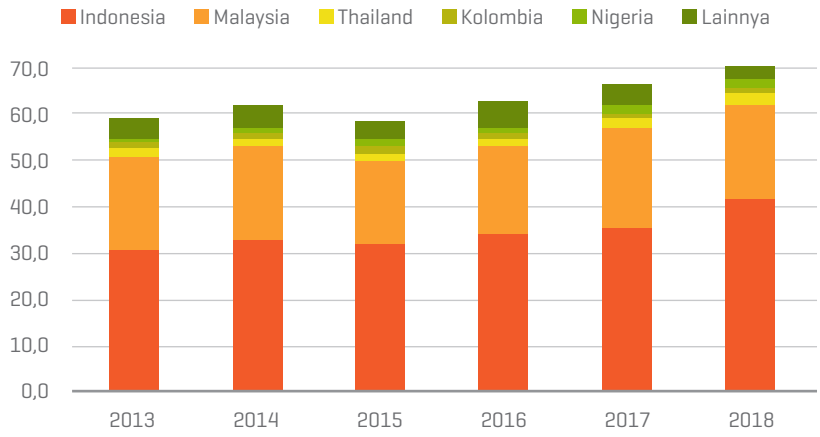
EKONOMI SAWIT DAN DAMPAKNYA

Sejak 2008, Indonesia telah menjadi produsen minyak sawit terbesar di dunia (McCarthy, 2010). Tercatat pada 2017, produksi minyak sawit Indonesia berkontribusi sebesar 54% dalam konsumsi global (Iskandar, 2018).

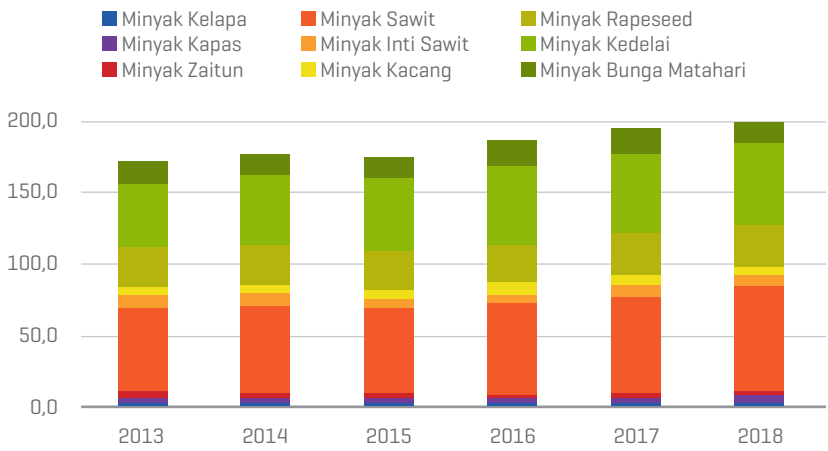
Bahkan, Indonesia telah menjadi penguasa dalam pasar minyak nabati dunia. Hal ini dikarenakan minyak sawit mendominasi konsumsi minyak nabati dunia dan cenderung terus meningkat.

Dominasi kelapa sawit dalam pasar minyak nabati dunia tidak dapat dilepaskan dari kompetitifnya harga minyak sawit akibat produktivitas yang jauh melampaui minyak nabati lainnya. Produktivitas perkebunan sawit mencapai 4,27 ton CPO per hektare, sementara produktivitas minyak bunga matahari, rapeseed, dan kedelai secara berturut-turut hanya mencapai 0,52 ton, 0,69 ton dan 0,45 ton per hektare (Paspi, 2017).

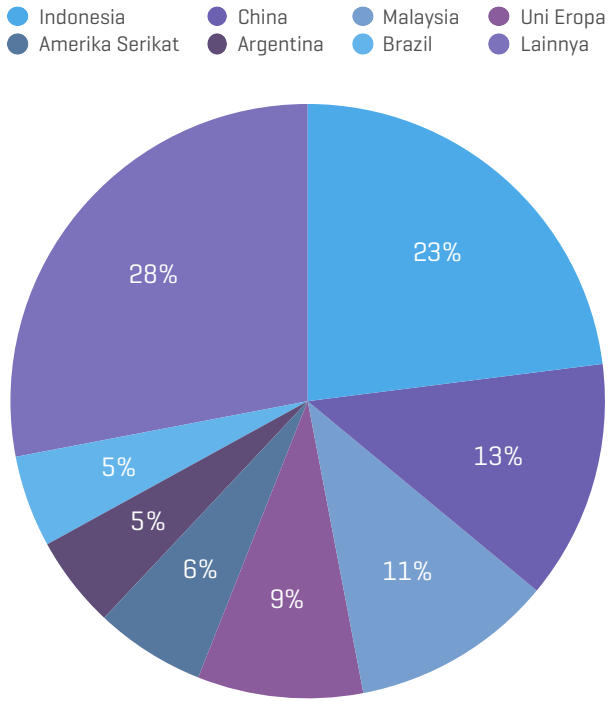
Tak heran, sawit menjadi komoditas strategis bagi perekonomian negara. Sebab dari hasil produksi minyak sawit yang mencapai 32 juta ton pada 2016, Indonesia mampu mengekspornya sebesar 24,3 juta ton dengan nilai ekonomi mencapai USD 16,2 miliar (Ditjenbun, 2017 dan BPS, 2016). Dengan angka tersebut, menjadikan minyak sawit sebagai penyumbang devisa hasil ekspor terbesar.



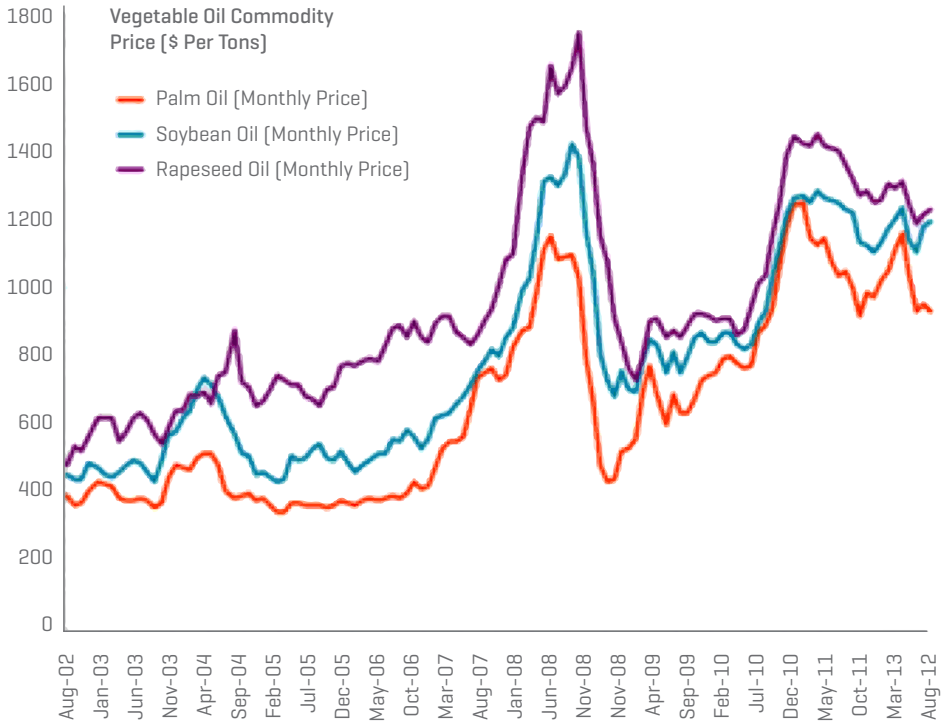
Gambar 1.1. Produsen Minyak Kelapa Sawit Dunia.
Sumber: PPKS (2012)



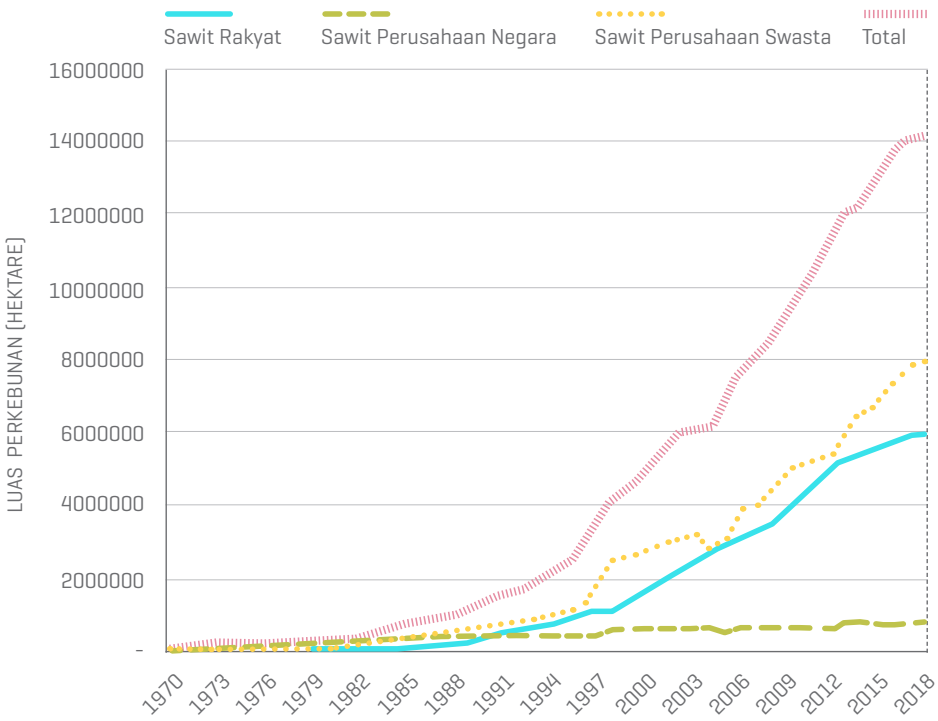
Gambar 1.2. Dominasi Minyak Sawit dalam Konsumsi Minyak Nabati Dunia.
Sumber: United States Department of Agriculture (2019)



Gambar 1.3. Produsen Minyak Nabati Dunia
Sumber: United States Department of Agriculture (2019)



Gambar 1.4. Perbandingan Harga Minyak Nabati Berdasarkan Jenis Tanaman
Sumber: Malins (2013)



Gambar 1.5. Luas Perkebunan Sawit Indonesia Berdasarkan Kepemilikan
Sumber: Ditjenbun (2017)

Selain itu, pembangunan industri perkebunan sawit juga turut memegang andil dalam pertumbuhan ekonomi desa. Diperkirakan luasan perkebunan sawit rakyat mencapai 40% dari total luas perkebunan sawit nasional, yaitu 14,3 juta hektare pada 2018 (Ditjenbun, 2018).

Menurut Kementerian Koordinator bidang Perekonomian, industri sawit mampu menyediakan 17 juta lapangan kerja langsung dan tak langsung bagi seluruh penduduk Indonesia (Kemenko Ekon, 2019). Industri sawit juga menyediakan lapangan kerja bagi sekitar enam juta penduduk miskin di wilayah pedalaman Indonesia (Worldgrowth, 2011). Belum lagi menghitung penyerapan tenaga kerja untuk sektor hilir minyak sawit.

Diperkirakan 3,6 juta tenaga kerja akan diserap dalam industri bahan bakar nabati berbasis minyak sawit dan sekaligus mengurangi 16% kemiskinan di pedesaan (Obidzinski et al., 2012). Tak ayal, industri sawit menjadi pilihan solusi pemerintah bagi tingginya tingkat pengangguran nasional (Worldbank, 2011).

BOKS 1.1

Ophir yang Patahkan Stigma

Meski luas perkebunan sawit rakyat diperkirakan mencapai 40% dari seluruh perkebunan sawit Indonesia, namun produktivitasnya masih rendah (Ditjenbun, 2017). Produktivitas perkebunan sawit berdasarkan kepemilikan secara berturut-turut: sawit rakyat 3,01 ton CPO/hektare/tahun; sawit perusahaan negara 3,91 ton CPO/hektare/tahun; dan sawit perusahaan swasta 3,90 ton CPO/hektare/tahun. Produktivitas rata-rata nasional adalah 3,55 ton CPO/hektare/tahun (Ditjenbun, 2017). Tak salah jika sawit rakyat distigmakan kurang efisien dibandingkan dengan perkebunan sawit lainnya.

Namun, stigma itu terbantahkan di Nagari Ophir, Kabupaten Pasaman Barat, Sumatera Barat.

Di sana produktivitas lahan melampaui rata-rata produktivitas nasional, bahkan produktivitas perkebunan inti yang menaunginya, PT Perkebunan Nusantara (PTPN) VI.

Studi yang diakukan oleh Jelsma et al. (2017) menunjukkan bahwa produktivitasnya di atas 5 ton CPO/hektare/tahun, sementara produktivitas perkebunan inti berkisar 3-4 ton CPO/hektare/tahun.

Perkebunan rakyat Ophir dibangun di atas lahan seluas 8.600 hektare. Perkebunan itu awalnya adalah perkebunan kopi dan karet. Pertama kali dibangun pada 1926 oleh Cultuur-Maatschappij Ophir NV. Spesies kelapa sawit pertama kali diperkenalkan pada tahun 1973. Dan pada 1982, pengembangan perkebunan sawit mulai dilakukan secara masif, dengan berdirinya koperasi 1 yang didukung oleh dana dari Pemerintah Jerman.

Pemerintah Jerman menghibahkan sejumlah dana agar keberadaan perkebunan sawit rakyat dapat menekan tingkat kemiskinan desa. Petani mampu terlibat aktif dalam manajemen bisnis industri sawit lokal, sehingga tidak tergantung pada PTPN VI.

Hibah tersebut sejalan dengan program Perkebunan Inti Rakyat (PIR) yang digagas oleh Pemerintah Indonesia kala itu. Pada 2009, perkebunan sawit rakyat di Nagari Ophir telah berkembang menjadi 2.400 petani yang mengelola 4.800 hektare lahan, dengan lima koperasi aktif.

Lantas apa yang menyebabkan perkebunan sawit rakyat Ophir sangat produktif?

Dalam studinya, Jelsma et al. (2017) mengakui bahwa kondisi geo-

grafis dan penggunaan bibit berkualitas berkontribusi terhadap pencapaian produktivitas lahan. Namun, itu bukan satu-satunya penyebab, karena di lokasi yang sama juga ada PTPN VI dan memakai bibit yang sama.

Di penelitian itu, Jelsma et al. menjelaskan bahwa perkebunan sawit rakyat Ophir memiliki karakteristik unik yaitu institusi pengelolaan yang bersifat kolektif, yang tidak dimiliki oleh perkebunan sawit rakyat lainnya.

Jelsma et al. (2017) membangun analisa dengan menggunakan prinsip pengelolaan sumber daya alam publik dirancang oleh Ostrom (1990), sebagai berikut:

Tabel A. Analisa pengelolaan sumber daya alam publik

Prinsip	Temuan di perkebunan sawit rakyat Ophir
Struktur organisasi yang efektif	Struktur organisasi petani terbagi menjadi tiga tingkatan, yaitu: 1) Kelompok (25 keluarga, 25 hektare); 2) Koperasi (20 kelompok, 1.000 hektare); dan 3) Supra koperasi (5 koperasi, 4.800 hektare). Masing-masing tingkatan memiliki tanggung jawab. Pembagian ini dilakukan untuk mengefektifkan kerja ketika ukuran dari anggota organisasi cukup besar.
Batas yang jelas	Perkebunan sawit rakyat Ophir memiliki kejelasan batas antara petani dengan petani lainnya (masing-masing plot 2 hektare lahan), antara kelompok dengan kelompok lainnya, antara koperasi dengan koperasi lainnya, dan antara perkebunan sawit Ophir dengan perkebunan sawit lainnya.
Pengadaan aturan yang jelas	Skema pemanenan diatur di tingkat koperasi, dan seluruh anggota wajib mengikuti. Sebagaimana penjualan hanya boleh dilakukan melalui koperasi, pendapatan setiap petani dibagi rata dari pendapatan tiap kelompok. Transparansi merupakan kunci sukses jalannya mekanisme penjualan dalam organisasi perkebunan sawit rakyat Ophir. Pencatatan berbagai transaksi dalam organisasi dilakukan secara komputerisasi sejak 1987. Laporan keuangan dibuka di rapat kelompok setiap bulan.

	Peraturan pengelolaan perkebunan dikeluarkan oleh koperasi dan harus dipatuhi. Peraturan-peraturan ini meliputi pemupukan dan pengendalian hama.
Pengambilan keputusan bersama-sama	Pembuatan aturan di dalam organisasi perkebunan sawit rakyat Ophir dilakukan dengan menampung masukan dari tingkat organisasi paling bawah, yaitu kelompok. Aspirasi dari tiap kelompok berasal dari rapat tiap anggota.
Pengawasan yang efektif	Pengawasan di tingkat kelompok terjadi antar petani di dalamnya. Sebagaimana pendapatan tiap petani dibagi rata dari pendapatan kelompok maka tiap petani akan dengan sukarela memantau pekerjaan petani lainnya. Mekanisme pengawasan ini berlangsung dengan biaya yang relatif sangat rendah.
Mekanisme sanksi yang jelas	Sanksi akan dijatuhkan kepada individu yang tidak mematuhi aturan yang disepakati. Sanksi biasanya dimulai dari sanksi sosial yaitu dengan mengungkapkan ketidakpatuhan seorang petani dalam rapat kelompok. Selanjutnya, sanksi bisa berupa denda mencapai Rp 50.000 untuk tidak menghadiri rapat anggota bulanan, misalnya.
Mekanisme resolusi konflik	Penyelesaian konflik antar petani dalam kelompok diselesaikan di rapat anggota bulanan. Sementara penyelesaian konflik dengan pihak lain akan diinisiasi oleh ketua kelompok dengan mempertemukan pihak-pihak yang terlibat.
Pengakuan hak kepemilikan	Perkebunan sawit rakyat Ophir dibangun di bawah skema PIR oleh Pemerintah Indonesia, dimana kepemilikan tanah bagi tiap petani telah dijamin dengan adanya Surat Hak Milik (SHM).

Kerja kolektif yang dilakoni oleh pekebun mampu mengalokasikan tanggung jawab setiap individu untuk mencapai tujuan bersama. Selain kejelasan batas-batas tanggung jawab tiap pekebun, skema pengawasan antar pekebun berlangsung secara alami. Rapat-rapat rutin menjadi wadah terkumpulnya aspirasi tiap pekebun dalam membuat keputusan-keputusan penting, termasuk peraturan organisasi.

Pelibatan pekebun dalam pembuatan keputusan menjadi penting untuk menumbuhkan rasa memiliki atas skema yang dibangun bersama, serta memungkinkan masuknya nilai-nilai lokal yang dipegang masyarakat. Dengan begitu, bentuk kerja kolektif pengelolaan perkebunan sawit rakyat Ophir telah mampu menghilangkan stigma sawit rakyat yang kurang produktif.

Pertanyaan yang kemudian muncul, apakah skema kerja kolektif ini dapat diproduksi ulang bagi perkebunan sawit rakyat lainnya di seluruh Indonesia?

Sumber: Jelsma et al. (2017)

Ekspansi perkebunan sawit terus terjadi hingga hari ini. Dari Pulau Sumatera, pengembangan perkebunan sawit meluas sampai ke Kalimantan, di mana lahan-lahan masih tersedia dengan murah. Namun, di tahun 2010an, lahan di Kalimantan menjadi semakin berharga akibat tingginya permintaan. Kini, ekspansi perkebunan sawit mulai masuk ke wilayah-wilayah pedalaman Papua (Andrianto, 2019).

Tidak bisa dipungkiri, sawit adalah komoditas baru yang lebih menjanjikan bagi perekonomian masyarakat lokal di berbagai daerah, seperti Sumatera dan Kalimantan.

Kelebihannya adalah sawit menawarkan penyediaan dan perputaran uang tunai yang lebih cepat, setidaknya dibandingkan komoditas lain yang sudah dibudidayakan secara turun-temurun, seperti karet, kopi, pala dan lainnya.

Biaya produksi yang tinggi pada komoditas sawit, tertutupi dengan permintaan pasar yang sangat terbuka dan terus mengalami peningkatan, sehingga perputaran uangnya sangat cepat. Itulah menyebabkan animo masyarakat berkebun sawit tidak terbendung.

Sistem permodalannya pun sangat terbuka luas, dengan beraneka skema pembiayaan yang ditawarkan oleh industri keuangan. Akhirnya, komoditas sawit mampu menjadi instrumen pendorong transformasi sosial di pedesaan, yang mengubah sistem masyarakat subsistensi menjadi masyarakat konsumsi, yang didukung dengan meluasnya jangkauan infrastruktur dan penetrasi teknologi di pedesaan.

Namun demikian, perkembangan yang pesat dengan tata kelola yang masih kurang baik, ekspansi itu menimbulkan berbagai masalah, seperti masalah lingkungan dan masalah sosial. Minyak sawit distigmakan negatif oleh kalangan global, sebagai pemicu deforestasi dan kerusakan ekosistem pada hutan tropis dan lahan gambut (Obidzinski et al., 2012; Gerber, 2011; Koh & Ghazoul, 2010).

Sebuah studi yang dilakukan oleh Austin et al. (2017) setidaknya mencatat bahwa dari periode 1995-2015 deforestasi akibat perkebunan sawit mencapai rata-rata 117.000 hektare per tahun, dengan laju yang cenderung menurun di sepuluh tahun terakhir.

Penelitian yang dilakukan oleh Lee et al. (2014) juga mencatat bahwa perusahaan-peru-

sahaan perkebunan besar seharusnya bertanggung jawab atas 90% hilangnya hutan di Sumatera dari 2000-2010. Bahkan, Kementerian Kehutanan pada 2012 mencatat ada sekitar 282 perusahaan perkebunan sawit di Kalimantan Tengah secara ilegal merambah tiga juta hektare kawasan hutan (Setiawan et al., 2016).

Pola pembukaan lahan dengan cara membakar hutan juga lazim terjadi di perkebunan sawit. Itulah yang memperparah degradasi lingkungan dan peningkatan emisi gas rumah kaca di Indonesia.

Kajian yang dilakukan oleh Varkkey (2012) menemukan sekitar 80% pembakaran hutan dan lahan gambut melibatkan perusahaan perkebunan sawit. Sehingga, tak mengherankan, perubahan fungsi lahan menyumbang 75% emisi gas rumah kaca nasional (Cronin et al., 2016). Kondisi ini telah menempatkan Indonesia masuk tiga besar negara penghasil emisi gas rumah kaca di dunia (Bissonnette, 2016).

Selanjutnya, tanpa sistem tata kelola yang baik, terutama dalam pengelolaan lahan, ekspansi sawit telah menimbulkan ketimpangan penguasaan tanah di pedesaan (Obidzinski et al. 2014). Di banyak tempat, industri sawit cenderung memberi manfaat lebih bagi pekebun pendatang ketimbang yang lokal, seperti merata terjadi di Kalimantan. Hal ini disebabkan pekebun pendatang lebih cakap dalam berkebun sawit (Obidzinski et al., 2012).

Industri sawit juga tak terbebas dari persoalan sosial. Salah satunya, menjadi konflik sosial pada masyarakat adat.

Ekspansi sawit telah memicu terjadinya penyerobotan lahan masyarakat adat, sehingga menimbulkan konflik sosial dan konflik lahan (Marti, 2008). Tak hanya meningkatkan konflik pertanahan, tumpang-tindih antara lahan perkebunan dengan tanah adat juga memicu kerentanan pangan lokal akibat bergesernya pola pertanian tradisional (Orth, 2007). McCarthy (2010) berpendapat bahwa perkebunan sawit berpotensi besar mempengaruhi hubungan sosial-ekonomi dan tanah adat.

KONTROVERSI GLOBAL: ANTARA ISU DEFORESTASI DAN PERANG DAGANG

Tak hanya jadi isu domestik, minyak sawit juga mendapatkan perhatian khusus dalam forum internasional.

Saking ramai mengemukanya isu minyak sawit di kancah global, sulit memisahkan, apakah ini memang terkait dengan persoalan lingkungan dan sosial atau perang dagang. Lantaran, masing-masing negara yang menjadi konsumen minyak sawit mempunyai kepentingan berbeda dan argumentasi yang juga berbeda-beda.

Soal sawit yang tidak memenuhi standar keberlanjutan dan merusak lingkungan, dalam dua dekade terakhir, isu itu mengalir deras dari berbagai pihak, mulai konsumen sampai organisasi-organisasi lingkungan dan sosial dunia. Bahkan, pada *Conference of the Parties* (COP) 24 yang dilaksanakan di Paris, yang merupakan pertemuan tingkat tinggi pertama dalam pengumpulan komitmen pengurangan emisi seluruh negara di dunia, isu sawit menjadi mengemuka. Deforestasi hutan hujan tropis akibat ekspansi perkebunan kelapa sawit mendapat sorotan tajam.

Persoalan deforestasi oleh perkebunan sawit menjadi isu hangat di Uni Eropa dalam tiga tahun terakhir. Setelah, mereka gagal menggunakan isu dumping terhadap biodiesel sawit

Indonesia, mereka mencari terobosan lain untuk menghambat masuknya minyak sawit di kawasan Uni Eropa. Isu lingkungan dan energi dicoba untuk menghambat itu.

Pada 4 April 2017, Parlemen Eropa di Strasbourg mengeluarkan *Report on Palm Oil and Deforestation of Rainforest*. Laporan itu secara khusus menyebutkan bahwa persoalan sawit di Indonesia adalah persoalan besar yang dikaitkan dengan isu lingkungan, korupsi, pekerja anak, pelanggaran HAM, penghilangan hak masyarakat adat, dan lain-lain. Upaya ini ditengarai keinginan parlemen melindungi minyak nabati lainnya, seperti bunga matahari dan *rapeseed*, yang diproduksi di sana.

Tak puas dengan resolusi tersebut, pada 21 Desember 2018, mereka menerbitkan *The Promotion of the Use of Energy from Renewable Energy Directives* (RED) II. RED II ditujukan untuk mempromosikan penggunaan energi terbarukan di wilayah Uni Eropa. RED II merupakan pemutakhiran dari RED I yang masa berlakunya berakhir di tahun 2020. Dokumen resmi RED II yang diterbitkan dalam *Official Journal of The European Union* pada Desember 2018 menetapkan target baru untuk penggunaan energi terbarukan Uni Eropa, menjadi 32% dari konsumsi energi final pada tahun 2030.

Selanjutnya, pada pekan kedua Februari 2019, Komisi Uni Eropa mempublikasikan *Draft Delegated Regulation* yang akan menetapkan kriteria bagi *high-risk biofuels* dan sertifikasi bagi *low-risk biofuels*. Negara atau para pihak yang memiliki kepentingan dengan RED II dapat memberikan tanggapannya sampai tanggal 8 Maret 2019.

Dalam kesempatan itu, Indonesia juga diundang untuk berpartisipasi dalam EU *Stakeholder Meeting* pada tanggal 5 Maret 2019 untuk mendapatkan masukan mengenai *Draft Delegated Act* yang mengklasifikasi minyak sawit sebagai komoditas beresiko tinggi terhadap ILUC (*Indirect Land Use Change*), sehingga dianggap tidak lestari.

Pada 14 Maret 2019, *Delegated Act* diadopsi oleh Komisi Uni Eropa lalu dikumpulkan ke Parlemen Uni Eropa dan Dewan Uni Eropa. Dalam jangka waktu dua bulan ke depan setelah *Delegated Act* ini diadopsi, Parlemen Uni Eropa dan Dewan Uni Eropa akan mengkaji *Delegated Act* RED II, untuk mengeluarkan keputusan apakah akan menerima atau menolak *Delegated Act* ini. Jangka waktu pengkajian dapat diperpanjang selama dua bulan berikutnya jika dibutuhkan.

Lantas apa dampak jika *Delegated Act* ini disetujui oleh Parlemen Uni Eropa dan Dewan Uni Eropa bagi Indonesia? Konsep yang disebut ILUC diperkenalkan untuk mengintervensi pengaturan perhitungan kontribusi biofuel sawit terhadap target energi terbarukan. Dokumen tersebut menjelaskan bahwa ILUC terjadi ketika penanaman tanaman untuk biofuel menggantikan produksi tanaman tradisional untuk keperluan makanan dan pakan.

Konsekuensinya adalah bertambahnya tekanan pada lahan, sehingga ekspansi perkebunan ke lahan-lahan dengan cadangan karbon tinggi (seperti hutan, lahan basah dan lahan gambut), yang berujung pada peningkatan emisi gas rumah kaca.

Lewat dokumen RED II, ILUC digunakan sebagai metode untuk menentukan apakah suatu biofuel berisiko tinggi atau berisiko rendah terhadap ILUC. Dimulai di 2023, biofuel berisiko tinggi terhadap ILUC akan dihilangkan secara bertahap, hingga mencapai nol persen pada 2030, dan konsumsinya dibatasi pada 2019.

Keputusan ini tidak berarti larangan sawit untuk memasuki wilayah Uni Eropa. Komoditas sawit masih bebas dikonsumsi untuk keperluan apapun, seperti untuk makanan, kosmetik, dan obat-obatan, bahkan untuk sektor energi.

Namun, khusus untuk sektor energi, jika biofuel sawit akhirnya dianggap sebagai ILUC berisiko tinggi, konsumsinya akan secara bertahap tidak lagi dianggap sebagai kontribusi dalam memenuhi target energi terbarukan. Artinya, pengesahan RED II adalah akhir dari semua dukungan kebijakan termasuk subsidi untuk biofuel sawit di negara-negara Uni Eropa. Dukungan kebijakan biasanya digunakan untuk memberi insentif penyediaan energi dari sumber terbarukan.

Seberapa besar pengaruhnya terhadap ekspor minyak sawit Indonesia? Pasar ekspor ke Uni Eropa mencapai 15% dari total ekspor minyak sawit Indonesia pada 2018. Ini kedua terbesar setelah India.

Sebagian besar ekspor tersebut berupa biodiesel dan minyak sawit mentah untuk diolah menjadi biodiesel di sana. Sehingga, jika peraturan itu jadi disahkan maka akan terjadi penurunan ekspor minyak sawit Indonesia ke Uni Eropa.

Lebih jauh lagi, RED II juga akan berdampak pada pasar minyak sawit secara jangka panjang. Uni Eropa memiliki potensi untuk mempengaruhi pasar di wilayah lainnya, seperti Amerika atau Eropa Timur untuk mengikuti kebijakan mereka.

Selain itu, ada kemungkinan proteksi pasar yang dilakukan Uni Eropa akan berlanjut hingga ke sektor lainnya, seperti sektor makanan, kosmetik, dan obat-obatan dimana minyak kelapa sawit kerap digunakan. Proteksi pasar di sektor energi melalui RED II dapat saja menjadi awal dari sejarah penghapusan penggunaan produk minyak sawit di pasar minyak nabati di Uni Eropa.

Jika dilihat dari sejarahnya, kebijakan Uni Eropa ini tak semata soal isu lingkungan dan sosial. Jauh di balik itu, mereka tengah memainkan isu sawit sebagai upaya memberikan perlindungan terhadap komoditas minyak nabatinya. Harus dipahami, keberadaan minyak sawit dalam pasar minyak nabati global sangat strategis. Pangsa pasarnya semakin tinggi dan itu menimbulkan risiko terhadap komoditas minyak nabati lainnya.

Pemerintah Indonesia memandang kontroversi yang ditimbulkan oleh Uni Eropa sebagai bentuk perang dagang. Tindakan yang ditempuh oleh Uni Eropa dianggap sebagai rintangan bagi masuknya komoditas sawit ke wilayah Uni Eropa. Narasi perang dagang ini dibangun untuk menghalau narasi perubahan iklim yang selama ini digaungkan oleh Uni Eropa dan organisasi-organisasi lingkungan dan sosial.

Untuk itu, Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Koordinator bidang Perekonomian menentang keras diadopsinya *Delegated Act* tersebut. Pemerintah menyampaikan keberatan atas tindakan diskriminasi perdagangan minyak sawit ini dalam hubungan perdagangan dan investasi dengan Uni Eropa.

Landasannya adalah komoditas minyak sawit merupakan komoditas penting bagi perekonomian nasional karena telah menjadi sumber devisa utama dari ekspor dan berperan penting dalam penciptaan lapangan kerja. Minyak sawit juga mendukung pencapaian Sustainable Development Goals (SDGs), khususnya terkait pengentasan kemiskinan.

Namun sayangnya, Pemerintah Indonesia tidak memberikan argumentasi ilmiah dalam tiap responnya, padahal substansi *Delegate Act* dan RED II terkait *high and low risk* ILUC memiliki kelemahan karena menggunakan asumsi-asumsi yang tidak ilmiah.

Selain Uni Eropa, kontroversi terhadap minyak sawit juga berkembang dari Negeri Paman Sam. Di bawah genderang perang dagang dan proteksionisme yang dilancarkan Presiden Amerika Serikat, Donald Trump, berimbas kepada biodiesel sawit Indonesia.

Komite Perdagangan Internasional Amerika Serikat (United Stated International Trade Commission/USITC) memutuskan pengenaan bea masuk antidumping (*anti-dumping duty*) dan bea perimbangan dampak dumping (*counter-failing duty*) terhadap impor biodiesel berbahan baku minyak sawit dari Indonesia. USITC mengenakan tarif sebesar 126,97%-341,38%. Putusan itu dituangkan dalam Federal Register/Vol. 83, No. 81/Thursday, April 26, 2018/Notices.

Masalah ini bermula dari pengaduan The National Biodiesel Board Fair Trade Coalition di Washington DC kepada Departemen Perdagangan AS (USDOC) dan Komisi Perdagangan AS (USITC). Mereka melaporkan dua negara yakni Indonesia dan Argentina, telah melakukan praktek perdagangan yang tidak fair berupa dumping di pasar biodiesel AS sehingga merugikan mereka.

Berdasarkan laporan pengaduan itu, USITC menindaklanjutinya dengan menerbitkan perintah untuk melakukan investigasi. Perintah itu dituangkan dalam USITC Publication 4690 (May 2017) yang berjudul "Biodiesel from Argentina and Indonesia: Investigation Nos. 701-TA-571-572 and 731-TA-1347-1348. Investigation Nos. 701-TA-571-572 berkaitan dengan *counter-failing duty* sedangkan Investigation Nos. 731-TA-1347-1348 tentang *anti-dumping duty*.

Pada 21 Februari 2018, USDOC mengumumkan hasil investigasinya. Dua produsen terbesar biodiesel dari Indonesia terbukti melakukan dumping dengan nilai dumping sebesar 92,52% dan 276,65%. Hasil investigas ini dikoreksi oleh USITC, berdasarkan Undang-undang tentang Tarif tahun 1930 (Tariff Act of 1930), ditetapkan *anti-dumping duty* dan *counter-failing duty* sebesar 126,97%-341,38%. Kebijakan ini berpotensi menghentikan impor biofuel Indonesia yang mencapai USD 268 juta di tahun 2016 (Walsh, 2017).

Dua kasus di atas, berdampak luas terhadap kebijakan di negara lain. Terbukti, pada Desember 2018, Parlemen Norwegia mengesahkan peraturan larangan impor biofuel kelapa sawit (Sitzer, 2018). Keputusan tersebut diambil setelah kontroversi pelarangan impor biofuel sawit di Norwegia berlangsung sejak 2017. Namun, pelarangan tersebut tidak berlaku bagi minyak sawit untuk kebutuhan makanan, kosmetik, dan obat-obatan.

USAHA MEMPERBAIKI TATA KELOLA

Beragam isu yang berkembang dan menimpa industri minyak sawit tanah air di kancah dunia, *stakeholder* sawit harus menyikapinya dengan bijak. Kuncinya dengan berfokus memperbaiki tata kelolanya, terutama membangun industri sawit yang lebih condong peduli terhadap lingkungan dan sosial serta berkelanjutan.

Industri sawit Indonesia sepertinya perlu menempuh jalan panjang untuk sampai pada praktik perkebunan yang berkelanjutan (*sustainable*) sebagaimana yang dituntut oleh pasar dunia.

Menurut Hospes (2014), praktik berkelanjutan memiliki empat dimensi—lingkungan, sosial, ekonomi, dan legalitas— yang harus dipertimbangkan. Alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan sawit di Indonesia yang tidak berperspektif praktik berkelanjutan, merupakan akibat dari pengaturan alokasi lahan yang semrawut.

Studi-studi yang dilakukan oleh Suyanto (2007); McCarthy & Cramb (2009); Brockhaus et al. (2012); Galudra et al. (2014); Sahide & Giessen (2015); Wibowo & Giessen (2015);

Djaenudin et al. (2016); Setiawan et al. (2016); Susanti & Maryudi (2016); Harahap et al. (2017); dan Prabowo et al. (2017) telah menunjukkan bahwa pengaturan alokasi lahan di Indonesia dibangun di atas regulasi yang kompleks dan tumpang tindih. Serta melibatkan sejumlah pemangku kebijakan dengan kewenangan dan kepentingan yang saling berkontestasi, sehingga berujung pada permasalahan alokasi lahan.

Kompleksitas ini telah berlangsung lama. Sistem pertanahan di Indonesia masih belum terintegrasi, baik antara pusat dan daerah maupun antar sektor.

Untuk menunjukkan komitmen pada perbaikan praktik perkebunan sawit berkelanjutan, penataan lahan menjadi kuncinya. Oleh karena itu, pemerintah telah merancang peraturan-peraturan yang diharapkan mampu mendorong perubahan pada pengaturan alokasi lahan, seperti Reforma Agraria, Kebijakan Satu Peta, Sertifikasi *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO), dan Kebijakan Moratorium Perizinan Sawit.

Kebijakan Satu Peta merupakan program pengumpulan seluruh data geospasial Indonesia yang dimulai sejak 2010 dan masih berlangsung hingga hari ini. Kebijakan ini bertujuan untuk menyediakan data informasi geospasial (dasar dan tematik) tiap sektor di Indonesia, yang dapat menjadi acuan perencanaan yang terintegrasi dengan Dokumen Rencana Tata Ruang, termasuk geospasial perkebunan sawit. Kebijakan ini diyakini dapat menjadi solusi untuk menjawab berbagai tantangan dan hambatan selama proses pembangunan yang seringkali bermuara pada konflik tumpang tindih penggunaan lahan, termasuk deforestasi.

Selanjutnya, pemerintah meluncurkan sertifikasi ISPO melalui Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) No. 19 Tahun 2011. Ada tiga agenda utama yang melatarbelakangi pembentukan ISPO, yaitu mitigasi perubahan iklim, meningkatkan kesadaran akan pentingnya produksi minyak sawit berkelanjutan dan meningkatkan daya saing minyak sawit Indonesia di pasar global (Hospes, 2014).

Terobosan kebijakan dilakukan oleh Pemerintahan Jokowi, pada 2018, pemerintah mengesahkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit, dikenal dengan sebutan Moratorium Sawit. Kebijakan ini dapat menjadi momentum penataan kembali keterlanjuran alokasi lahan yang diakibatkan oleh pembangunan perkebunan sawit selama ini.

Bukan hanya itu, dalam hal mendorong perluasan ruang kelola perkebunan sawit rakyat, termasuk di dalamnya penguatan tenurialnya, pemerintah juga telah menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria dan Perpres No. 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penggunaan Tanah di Dalam Kawasan Hutan serta Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Permen LHK) No. 83 Tahun 2016 tentang Perhutanan Sosial. Paket kebijakan ini memberikan harapan terhadap perbaikan tata kelola perkebunan sawit, terutama bagi perkebunan rakyat serta membangun tata kelola berkelanjutan. ❖

BAB 2

Sawit dalam Kawasan Hutan

Eksistensi lahan sawit dalam kawasan hutan timbulkan kontroversi. Isunya tidak hanya perang dagang—seperti penolakan yang dilakukan oleh Uni Eropa dan beberapa negara lainnya—namun menjadi pemicu deforestasi dan hilangnya biodiversitas hutan tropis (Gaveau, 2016; dan Vijay, 2016). Lebih jauh lagi, pembukaan kebun sawit dalam kawasan hutan dan lahan gambut turut berkontribusi besar dalam peningkatan emisi gas rumah kaca, sehingga berdampak buruk terhadap mitigasi perubahan iklim (Malins, 2017; dan Wijedasa et al., 2017).

Liberalisasi industri sawit turut mendorong tingginya ekspansi lahan untuk perkebunan sawit di Indonesia (Malins, 2018). Desentralisasi, yang memberikan kewenangan perizinan perkebunan sawit kepada pemerintah daerah, semakin memicu pembukaan lahan baru untuk perkebunan sawit di daerah (Resosudarmo, 2005; dan McCarthy dan Zen, 2010).

Tanpa ada sistem pengendalian di dalam proses perizinan, banyak izin perkebunan sawit yang diterbitkan cenderung banyak melanggar ketentuan tata ruang dan daya dukung lingkungan hidup. Kerap ditemukan kebun sawit di dalam kawasan hutan atau tumpang tindih dengan perizinan lainnya (KPK, 2016).

Perkebunan sawit menerabas kawasan hutan bukan isu baru, bahkan menjadi fakta yang mudah dibuktikan di lapangan. Penelitian oleh Fakultas Kehutanan UGM pada 2018 menemukan ada sekitar 2,8 juta hektare lahan perkebunan sawit di Indonesia di dalam kawasan hutan, sebanyak 65 persen dari total luasan itu dimiliki perusahaan (Fakultas Kehutanan UGM, 2018). Keberadaan kebun sawit di dalam kawasan hutan jelas merupakan bentuk pelanggaran (Pramudya et al., 2018).

Meski demikian, masalah status lahan dan perizinan di Indonesia menambah ruwet keberadaan kebun sawit di dalam kawasan hutan. Apalagi, data detail terkait kondisi perkebunan sawit di dalam kawasan hutan tidak tersedia. Misalnya, data spasial luasan tutupan sawit di dalam kawasan hutan.

TUTUPAN SAWIT DI INDONESIA

Komisi Pemberantasan Korupsi et al. (2019) merilis data tutupan sawit di Indonesia yang diperoleh dengan analisis citra satelit resolusi tinggi. Laporan itu menyebutkan luas tutupan sawit di Indonesia mencapai 16,8 juta hektare.

Adanya data tutupan sawit berbasis spasial menjadi terobosan untuk mengidentifikasi sawit dalam kawasan hutan, di mana selama ini datanya tidak pernah komprehensif. Basis data spasial tersebut bisa diintegrasikan dengan data kawasan hutan dan tata ruang.

Integrasi data tersebut menghasilkan informasi luasan tutupan sawit di dalam kawasan hutan, lengkap dengan lokasi, seperti kabupaten/kota dan provinsi. Selanjutnya, basis data tersebut bisa digunakan untuk mengevaluasi perizinan. Basis data tersebut dapat mengungkapkan lokasi perizinan sawit di dalam kawasan hutan dan tidak sesuai dengan peruntukan ruang. Sehingga, upaya untuk menyelesaikan konflik lahan sawit di dalam kawasan hutan, bisa diselesaikan dengan melihat karakteristik penguasaan di masing-masing lokasi.

BOKS 2.1

Metode Pemetaan Sawit dalam Kawasan Hutan

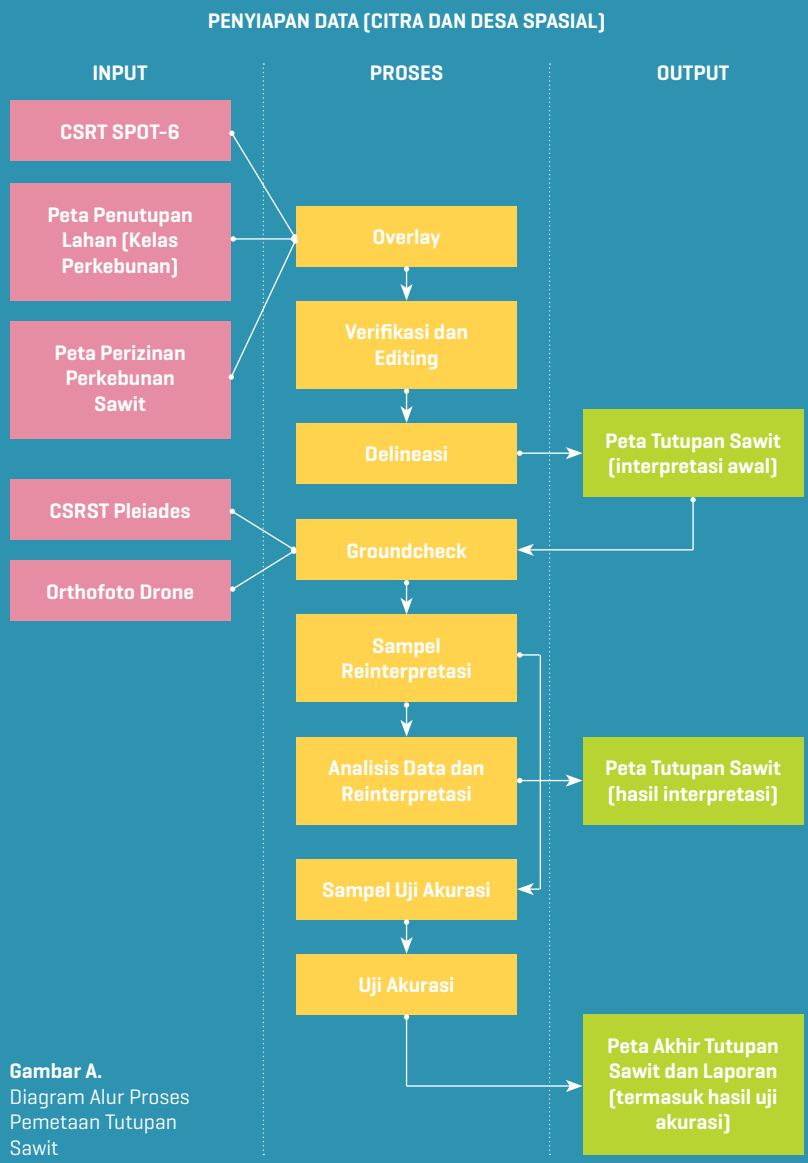
DATA

Data dasar menggunakan: Citra Satelit SPOT 6, Citra Satelit Pleiades, foto udara dari wahana tanpa awak/*drone*, dan citra satelit Landsat 8. Sedangkan peta tutupan lahan dan kawasan hutan menggunakan data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Peta kawasan hutan menurut provinsi sebagai berikut: Provinsi Aceh (SK.105 tahun 2015), Provinsi Banten (SK.419 tahun 1999), Provinsi Bengkulu (SK.784 tahun 2012), Provinsi Gorontalo (SK.325 tahun 2010), Provinsi Jawa Barat (SK.195 tahun 2003), Provinsi Kalimantan Barat (SK.733 tahun 2014), Provinsi Kalimantan Selatan (SK.435 tahun 2009), Provinsi Kalimantan Tengah (SK.529 tahun 2012), Provinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara (SK.718 tahun 2014), Provinsi Kep Bangka Belitung (SK.798 tahun 2012), Provinsi Lampung (SK.256 tahun 2000), Provinsi Maluku (SK.854 tahun 2014), Provinsi Maluku Utara (SK.302 tahun 2013), Provinsi Papua (SK.782 tahun 2014), Provinsi Papua Barat (SK.783 tahun 2014), Provinsi Riau (SK.314 jo SK. 393 tahun 2016), Provinsi Sulawesi Barat (SK.862 tahun 2014), Provinsi Sulawesi Selatan (SK.434 tahun 2009), Provinsi Sulawesi Tengah (SK.869 tahun 2014), Provinsi Sulawesi Tenggara (SK.465 tahun 2011), Provinsi Sumatera Barat (SK.35 tahun 2013), Provinsi Jambi (SK. 863 tahun 2014), Provinsi Sumatera Selatan (SK.454 tahun 2016), dan Provinsi Sumatera Utara (SK.579 tahun 2014).

TAHAPAN PEMETAAN TUTUPAN SAWIT

Tahapan pemetaan tutupan sawit dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



Gambar A.
Diagram Alur Proses Pemetaan Tutupan Sawit

INTERPRETASI VISUAL TUTUPAN SAWIT

Interpretasi visual merupakan proses penafsiran yang melibatkan deteksi, identifikasi, delineasi dan klasifikasi penampakan tutupan lahan pada citra dengan mengandalkan observasi visual dan penarikan garis batas secara manual. Proses interpretasi visual citra digital saat ini sering dilakukan dengan bantuan layar monitor melalui mekanisme *on-screen* atau *heads-up digitisation*. Proses interpretasi ini sering disebut juga interpretasi manual.

Pemetaan tutupan sawit dilakukan dengan menginterpretasi objek lahan yang ditanami tanaman sawit baik perkebunan sawit skala besar (perusahaan) maupun kebun sawit rakyat. Khusus untuk perkebunan sawit skala besar lahan yang sedang dikembangkan juga dimasukkan dalam kelas tutupan sawit. Perkebunan sawit skala besar ditandai dengan peta batas peta izin perkebunan.

Pendekatan yang digunakan dalam interpretasi tutupan sawit ada dua, yaitu pendekatan kunci foto (fotomorfik) dan pendekatan ekologi bentang lahan. Pendekatan kunci foto mengandalkan informasi dari dalam citra saja, sementara pendekatan ekologi bentang lahan juga memanfaatkan informasi dari luar citra melalui konteks ekologis.

Pendekatan kunci foto bisa diterapkan pada kasus dimana objek atau kategori tutupan lahan dapat dikenali semata-mata dari penampakan fotomorfiknya saja. Apabila upaya pendekatan kunci foto ini tidak mampu menghasilkan deteksi, identifikasi, dan delineasi objek secara tepat, maka pendekatan ekologi bentang lahan harus digunakan.

Tabel A. Klasifikasi, Deskripsi dan Monogram Tutupan Sawit

Klasifikasi	Deskripsi	Monogram
Perkebunan sawit perusahaan	Lahan yang ditanami dengan tanaman sawit dalam bentuk hamparan yang luas, homogen dan pola teratur. Biasanya ditandai dengan adanya jaringan jalan antara petak-petak tanam yang teratur. Dikelola oleh perusahaan.	

Lahan sawit	Lahan yang sedang dikembangkan atau disiapkan untuk ditanami sawit. Biasanya ditandai dengan adanya aktivitas pembukaan lahan dalam petak-petak tanam dalam konsesi izin sawit perusahaan	
Kebun sawit rakyat	Lahan yang ditanami dengan tanaman sawit, homogen dengan pola tanam cenderung tidak teratur. Dikelola oleh masyarakat	

Penentuan ukuran satuan pemetaan terkecil/minimal (*minimum mapping unit,* atau MMU) diterapkan pada pemetaan berbasis interpretasi visual. Ukuran MMU ini bersifat bebas skala (*scaleless*), namun dikaitkan dengan kemampuan mata dan alat penggambar atau alat pendigitalisasi dalam mendefinisikan satuan pemetaan terkecil yang masih dapat tergambarkan secara manual. MMU pada skala cetak 1:25.000 (resolusi spasial 1,5 m) adalah 62,5 m x 62.5 m.

Penggunaan skala masukan citra yang sama dengan skala keluaran peta berisiko pada ketidakcermatan atau ketidakhalusan garis-garis hasil delineasi pada saat digitisasi *on-screen*, karena penyimpanan verteks yang terlalu jarang. Untuk mengurangi risiko ini maka perlu ditetapkan penggunaan tampilan citra yang diperbesar pada layar monitor, sehingga digitisasi dapat dilakukan secara lebih cermat dan dengan kerapan verteks yang lebih tinggi.

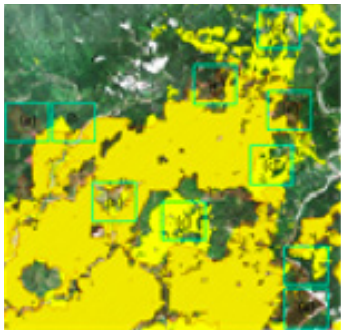
Standar skala tampilan citra untuk menjadi dasar bagi interpretasi visual secara *on-screen* adalah tiga kali lipat lebih besar daripada skala keluaran peta. Sehingga peta yang akan dihasilkan pada skala 1:25.000, tampilan citra komposit dan digitisasi dilakukan pada skala minimal 1:8.500, mengacu pada skala yang ditampilkan di layar monitor.

DELINEASI TUTUPAN SAWIT

Delineasi merupakan tindakan untuk menunjukkan posisi pasti suatu penampakan atau objek dalam proses interpretasi, dilakukan dengan

cara menggambarkan garis atau titik objek yang diobservasi, serta menentukan batasnya secara detail dan akurat.

Peta penutupan dan lahan perkebunan sebelum proses editing dan delineasi



Hasil editing dan delineasi tutupan sawit berdasarkan citra SPOT-6.

Gambar B. Proses Editing dan Delineasi Tutupan Sawit

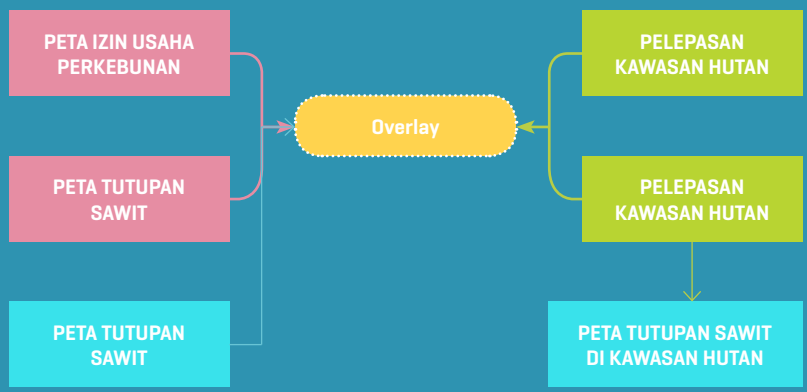
Secara teknis, untuk menghasilkan peta tutupan sawit pada proses interpretasi awal, ada tiga tahapan yang harus dilalui. Pertama, menggabung layer (*merge*) peta tutupan lahan perkebunan dan perizinan perkebunan sawit menjadi satu layer dasar tutupan dan penggunaan lahan perkebunan. Kedua, layer hasil penggabungan dibagi dalam grid indeks 1:25.000. Ketiga, pada masing-masing grid indeks dilakukan verifikasi dan editing berdasarkan penampakan tutupan sawit pada citra SPOT-6 (Gambar 4). Editing dilakukan untuk (a) menghapus dan memperbaiki poligon yang tidak sesuai atau bukan tutupan sawit berdasarkan hasil interpretasi citra SPOT-6, (b) menambah poligon yang tidak terdeteksi sebagai tutupan sawit namun masih dalam satu hamparan perkebunan, (c) mendelineasi poligon baru yang terdeteksi sebagai tutupan sawit.

TUMPANG SUSUN PETA TUTUPAN SAWIT DAN KAWASAN HUTAN

Untuk menganalisis tutupan sawit di dalam kawasan hutan, dilakukan tumpang susun (*overlay*) data. Data yang di *overlay* adalah peta izin perkebunan sawit, peta tutupan sawit dan peta kawasan hutan. Tutupan

sawit dan izin usaha perkebunan yang berada di dalam Kawasan hutan dibagi menjadi dua kategori, yaitu yang sudah mendapatkan SK Pelepasan Kawasan Hutan dan yang belum mendapatkan SK Pelepasan Kawasan Hutan. Tutupan sawit dan izin perkebunan sawit yang menerabas kawasan hutan adalah tutupan sawit dan izin perkebunan sawit yang masuk dalam Kawasan hutan, namun tidak memiliki SK Pelepasan Kawasan Hutan. Secara ilustrasi dapat dilihat pada gambar berikut.

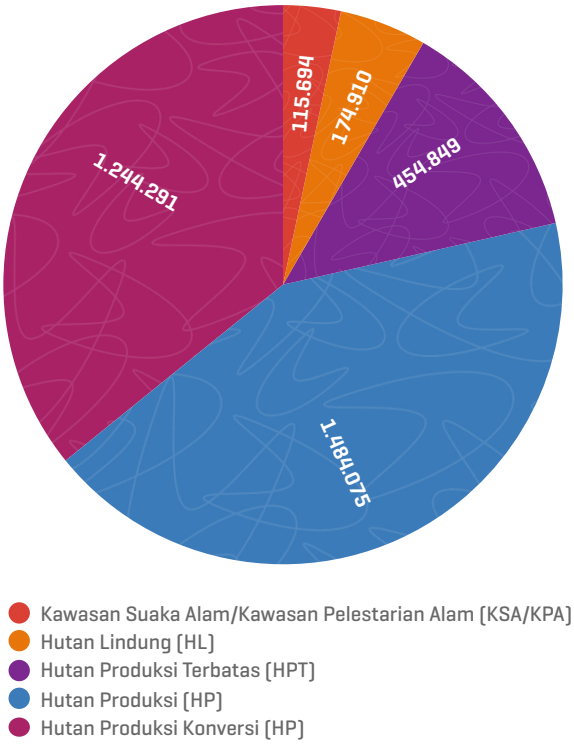
Gambar C. *Overlay* Data Tutupan Sawit, Izin Perkebunan Sawit dan Kawasan Hutan



TUTUPAN SAWIT DALAM KAWASAN HUTAN

Hasil *overlay* data tutupan sawit dengan data kawasan hutan menghasilkan data tutupan sawit dalam kawasan hutan. Hasilnya menunjukan dari 16,8 juta hektare luas tutupan sawit, sekitar 3,4 juta hektare berada di dalam kawasan hutan atau 20,2% dari total tutupan sawit di Nusantara. Angka tersebut termasuk sawit yang memiliki izin atau dikelola oleh perusahaan dan sawit yang tidak berizin, termasuk sawit rakyat.

Selanjutnya, data tutupan sawit dalam kawasan hutan dapat diklasifikasikan berdasarkan fungsi kawasan hutan. Hasilnya menunjukan seluas 115 ribu hektare perkebunan sawit berada di kawasan suaka alam/kawasan pelestarian alam (KSA/KPA) atau 3% dari total tutupan sawit dalam kawasan hutan. Selanjutnya secara berturut-turut, di hutan lindung (HL) seluas 174 ribu hektare (5%), di hutan produksi terbatas seluas 454 ribu hektare (13%), di hutan produksi seluas 1,4 juta hektare (43%), dan di hutan produksi yang bisa dikonversi seluas 1,2 juta hektare (36%).



Gambar 2.1. Tutupan Sawit berdasarkan Fungsi Kawasan Hutan di Indonesia.
Sumber: Kementan, LAPAN, BIG dan KPK (2019) (diolah)

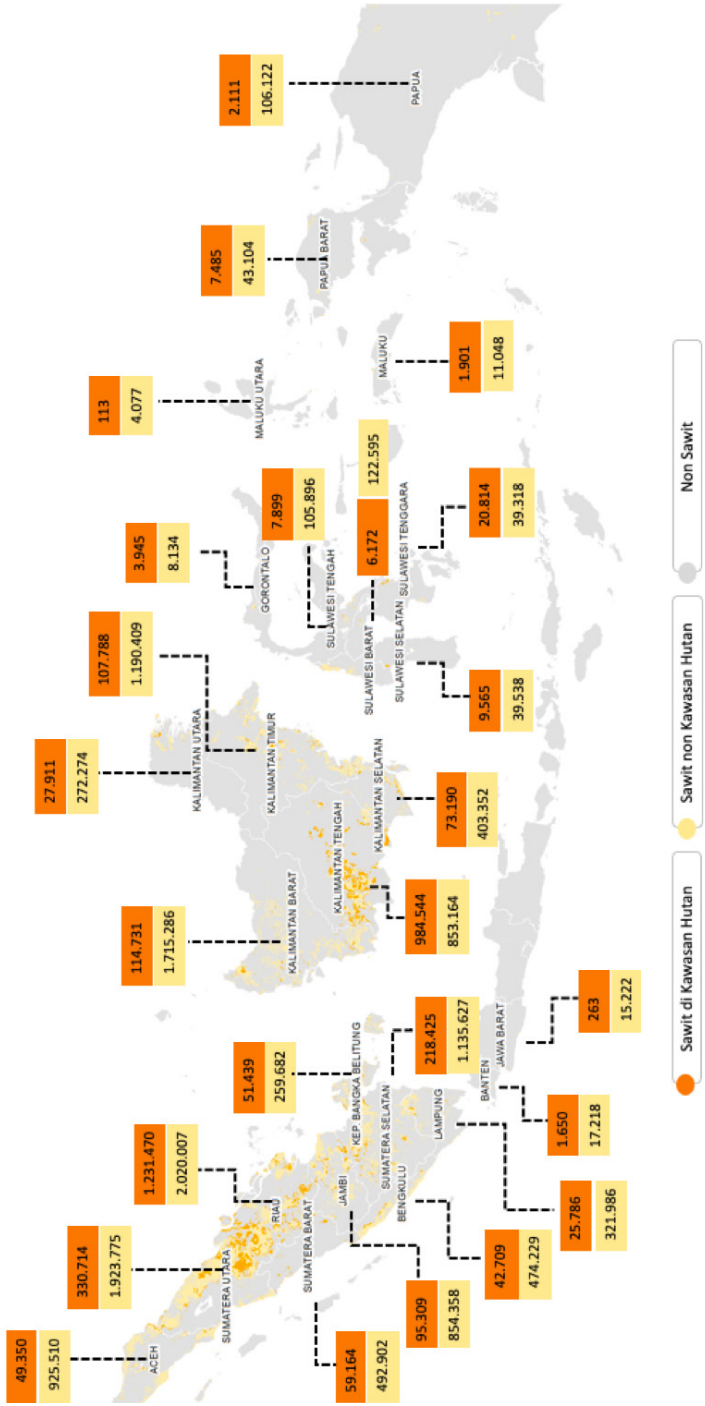
Dengan data di atas, penyelesaian konflik lahan sawit dalam kawasan hutan bisa diurai berdasarkan fungsi kawasan hutan dan jenis penguasaannya. Penyelesaian konflik lahan yang berada dalam kawasan konservasi dengan hutan produksi terbatas tentu berbeda. Penyelesaian konflik juga akan berbeda berdasarkan penguasaannya, apakah perkebunan sawit perusahaan atau sawit rakyat.

SEBARAN TUTUPAN SAWIT MENURUT DAERAH

Data tutupan sawit bisa diturunkan pada level provinsi dan kabupaten/kota. Artinya, bisa diketahui lebih detail sebaran tutupan sawit dalam kawasan hutan berdasarkan lokasi.

Pertama, sebaran tutupan sawit di level provinsi. Hasilnya menunjukan terdapat 1,2 juta hektare atau 35% dari total luas tutupan sawit dalam kawasan hutan berada di Provinsi Riau, ini yang terluas dibanding provinsi lainnya. Munculnya Riau sebagai provinsi terluas penguasaan sawit dalam kawasan hutan sudah menjadi informasi yang lazim. Ekspansi perkebunan sawit memang masif terjadi di provinsi tersebut.

Menurut pemantauan Eyes on the Forest (2018a), ekspansi perkebunan sawit secara



Gambar 2.2. Tutupan Sawit dalam Kawasan Hutan dan Non Kawasan Hutan menurut Provinsi di Indonesia (dalam Hektare)
Sumber: Komisi Pemberantasan Korupsi et al. (2019) (diolah)

ilegal masih terjadi hingga saat ini. Temuan tersebut menunjukan ada 10 perusahaan yang diindikasikan berada dalam kawasan hutan dan beberapa diantaranya memiliki HGU.

Persoalan tata ruang menjadi pemicu utama ekspansi perkebunan sawit di dalam kawasan hutan di Provinsi Riau. Banyak IUP yang dikeluarkan oleh bupati tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah (Eyes on the Forest 2018b). Terhadap bentuk pelanggaran semacam itu seharusnya dilakukan penegakan hukum.

Namun, penegakan hukum seringnya lemah. Dampaknya alih fungsi kawasan hutan menjadi semakin parah. Contoh kasus dapat dilihat banyaknya perkebunan sawit di dalam Taman Nasional Tesso Nilo dan Cagar Biosfer Giam Siak Kecil (Pramudya et al. 2018).

Setelah Provinsi Riau, Kalimantan Tengah merupakan provinsi dengan perkebunan sawit di dalam kawasan hutan yang terbesar. Kondisinya hampir mirip terjadi di Provinsi Riau. Ketidakpastian pengaturan rencana tata ruang wilayah menyebabkan ekspansi perkebunan sawit masif terjadi di provinsi tersebut (Sumarga 2016). Tercatat sekitar 984,5 ribu hektare lahan sudah ditanami sawit berada di dalam kawasan hutan.

Secara keseluruhan, lahan yang sudah ditanami sawit menerabas kawasan hutan terjadi di semua provinsi yang memiliki area perkebunan sawit, sebarannya dapat dilihat pada gambar 2.2.

Gambar 2.1. Luas Tutupan Lahan Sawit menurut Fungsi Kawasan Hutan di Indonesia
Sumber: Komisi Pemberantasan Korupsi et al. (2019) (diolah)

Provinsi	Luas Areal (hektare)							
	Sawit	Sawit di Areal Penggunaan Lain (APL)	Sawit di Kawasan Suaka Alam/ Kawasan Pelestarian Alam (KSA/KPA)	Sawit di Hutan Lindung (HL)	Sawit di Hutan Produksi Terbatas (HPT)	Sawit di Hutan Produksi (HP)	Sawit di Hutan Produksi Konversi (HPK)	Total Sawit di Kawasan Hutan
Aceh	974.860	925.510	6.060	12.879	2.599	22.646	5.166	49.350
Sumatera Utara	2.254.488	1.923.775	8.462	21.752	49.863	202.300	48.336	330.714
Sumatera Barat	552.066	492.902	1.399	11.278	4.127	17.284	25.076	59.164
Riau	3.251.477	2.020.007	34.619	54.352	250.115	353.361	539.023	1.231.470
Jambi	949.667	854.358	2.562	5.085	10.647	69.089	7.926	95.309
Sumatera Selatan	1.354.052	1.135.627	16.458	3.066	24.099	121.905	52.898	218.425
Bengkulu	516.938	474.229	3.225	4.073	22.062	3.996	9.354	42.709
Lampung	347.771	321.986	415	1.459	1.637	22.275	-	25.786
Kep. Bangka Belitung	311.121	259.682	1.247	8.621	-	41.570	-	51.439

Jawa Barat	15.485	15.222	85	-	104	74	-	263
Banten	18.869	17.218	-	181	450	1.020	-	1.650
Kalimantan Barat	1.830.017	1.715.286	1.299	7.076	13.041	69.895	23.421	114.731
Kalimantan Tengah	1.837.709	853.164	11.638	31.664	62.627	401.459	477.156	984.544
Kalimantan Selatan	476.542	403.352	5.006	914	511	39.049	27.709	73.190
Kalimantan Timur	1.298.197	1.190.409	20.982	5.130	1.199	73.754	6.722	107.788
Kalimantan Utara	300.185	272.274	-	643	593	26.246	430	27.911
Sulawesi Tengah	113.795	105.896	1.071	634	184	1.811	4.200	7.899
Sulawesi Selatan	49.103	39.538	36	3.856	4.682	764	228	9.565
Sulawesi Tenggara	60.133	39.318	156	167	786	12.498	7.208	20.814
Gorontalo	12.079	8.134	974	413	1.550	744	264	3.945
Sulawesi Barat	128.768	122.595	-	1.634	1.557	925	2.056	6.172
Maluku	12.949	11.048	-	-	-	-	1.901	1.901
Maluku Utara	4.190	4.077	-	-	-	24	89	113
Papua Barat	50.589	43.104	-	-	1.694	518	5.273	7.485
Papua	108.232	106.122	-	32	723	870	485	2.111
Indonesia	**16.829.282**	**13.354.833**	**115.694**	**174.910**	**454.849**	**1.484.075**	**1.244.921**	**3.474.449**

Kedua, sebaran tutupan sawit di level kabupaten/kota. Hasilnya menunjukan terdapat 221 kabupaten/kota di Indonesia yang terdapat tutupan sawit dalam kawasan hutan. Bila dilihat sepuluh kabupaten/kota terluas maka terdapat sekitar 1,7 juta hektare atau 50% dari total nasional yang memiliki perkebunan sawit dalam kawasan hutan. Sejalan dengan temuan di tingkat provinsi, sepuluh kabupaten dengan perkebunan sawit dalam kawasan hutan terbesar didominasi oleh kabupaten-kabupaten di Provinsi Riau dan Provinsi Kalimantan Tengah. Tepatnya, enam kabupaten di Provinsi Riau, tiga kabupaten di Provinsi Kalimantan Tengah, dan satu kabupaten di provinsi Sumatera Selatan. ❖

Tabel 2.2. Sepuluh Kabupaten/Kota dengan Tutupan Sawit dalam Kawasan Hutan Terluas di Indonesia
Sumber: Auriga (2019) (diolah)

No	Kabupaten/ Kota	Kawasan Hutan (Ha)					Total dalam Kawasan Hutan (Ha)	Persen terhadap Total Kawasan Hutan
		Kawasan Suaka Alam/ Kawasan Pelestarian Alam (KSA/ KPA)	Hutan Lindung (HL)	Hutan Produksi Terbatas (HPT)	Hutan Produksi (HP)	Hutan Produksi Konversi (HPK)		
1	Kab. Kotawaringin Timur	-	40	11.962	105.176	201.350	318.527	9%
2	Kab. Rokan Hilir	-	9.097	89.749	75.451	109.285	283.582	8%
3	Kab. Rokan Hulu	-	33.822	53.278	40.189	97.672	224.961	6%
4	Kab. Seruyan	5	-	37.471	57.373	68.863	163.712	5%
5	Kab. Kampar	3.996	1.495	27.129	47.694	65.260	145.573	4%
6	Kab. Bengkalis	20.897	-	21.507	58.480	28.466	129.350	4%
7	Kab. Kotawaringin Barat	21	-	-	48.291	67.008	115.320	3%
8	Kab. Musi Banyuasin	15.565	152	10.385	57.411	29.648	113.162	3%
9	Kab. Indragiri Hulu	1.128	660	13.094	9.664	88.084	112.630	3%
10	Kab. Indragiri Hilir	19	1.239	10.794	3.971	78.191	94.214	3%
Total		**41.630**	**46.505**	**275.369**	**503.699**	**833.827**	**1.701.030**	**49%**

BAB 3

Problematika Kebijakan dan Momentum Perbaikan

Dalam dua bab sebelumnya penggambaran fakta penguasaan sawit dalam kawasan hutan yang mencapai 3,4 juta hektare. Ini tentu menjadi pekerjaan rumah yang berat bagi semua *stakeholder* yang terlibat dalam industri sawit nasional untuk menyelesaikan masalah tersebut.

Masalah ini tidak bisa lagi diabaikan. Kenapa?

Sebab semakin hari konstelasi persoalannya semakin membesar. Minyak sawit Indonesia selalu distigmakan perusak hutan dan lingkungan oleh pasar global (Vijay 2016; dan Lee 2018). Malahan, terang-terangan pihak Uni Eropa melarang penggunaan minyak sawit untuk biofuel di sana, karena dianggap sebagai komoditas yang berisiko tinggi penyebab deforestasi (European Commission 2019).

Diplomasi ekonomi—bilateral dan multilateral—seringkali terganggu ketika membahas isu sawit. Malahan, ketegangan hubungan antara Indonesia dan negara tetangga, seperti Malaysia dan Singapura memuncak ketika kabut asap yang berasal dari kebakaran hutan dan lahan di konsesi sawit di Indonesia melanda kedua negara tersebut (Wardhani 2008). Pemerintah pun sulit mengeluarkan argumen tandingan karena faktanya memang demikian. Soal legalitas minyak sawit dari Kepulauan Nusantara menjadi sorotan dalam perdagangan global.

Pembeli selalu bertanya: Apakah minyak sawit yang akan kami beli tidak berasal dari perkebunan sawit ilegal? Indonesia sulit memberikan jawaban karena sampai saat ini tidak punya sistem ketelusurannya (*traceability*).

Semua masalah itu berujung dari keberadaan sawit dalam kawasan hutan yang kasat mata terjadi. Pemangku kebijakan pun mengetahui hal tersebut. Meski demikian, selalu saja solusi kebijakan untuk penyelesaian masalah tersebut tidak pernah berhasil atau bisa dikatakan gagal (Auriga 2019).

Problematika kebijakan penyelesaian penguasaan sawit dalam kawasan hutan, berawal dari tidak adanya data dan informasi yang komprehensif, terkait penguasaan sawit dalam kawasan hutan dengan berbagai aneka karakteristiknya. Sehingga, kebijakan pun sering salah sasaran, bahkan jadi kontraproduktif dengan penyelesaiannya. Misalnya, kebijakan penyelesaian keterlanjuran penguasaan tanah dalam kawasan hutan, reforma agraria, dan perhutanan sosial.

Adapun ihwal data, muncul lagi masalah terkait penetapan tata batas kawasan hutan dan tata ruang di daerah. Tak sinkronnya kedua kebijakan itu berujung pada tidak jelasnya status lahan perkebunan sawit.

Semisal, berdasarkan data dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, sebuah tutupan kebun sawit masuk dalam kawasan hutan, namun berdasarkan tata ruang di daerah, kebun itu tidak masuk dalam kawasan hutan. Kasus ini banyak terjadi di daerah, terutama di Riau dan Kalimantan Tengah.

Beberapa instrumen kebijakan mengenai penyelesaian konflik penguasaan lahan oleh perkebunan sawit di dalam kawasan hutan ini sebenarnya sudah ada, seperti penegakan hukum (UU No 18/2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan), pelepasan dan tukar menukar kawasan hutan (PP No. 104/2015 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan), reforma agraria dan perhutanan sosial (Permen LHK 83/2016 tentang Perhutanan Sosial, Perpres 86/2018 tentang reforma agraria, Perpres No. 88/2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan, dan Permen LHK No. 84/2015 tentang Penanganan Konflik Tenurial Kawasan Hutan). Meski demikian, implementasi kebijakan tersebut jauh dari harapan terhadap perbaikan tata kelola perkebunan sawit di Indonesia.

Bab ini mencoba menganalisis problematika kebijakan perbaikan tata kelola perkebunan sawit dengan tujuan mendapatkan persoalan dari pelaksanaannya. Analisisnya dari sudut regulasi, kelembagaan, maupun proses implementasi. Selanjutnya, ditutup oleh analisis kebijakan moratorium sawit (Inpres No 8/2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit), yang ditengarai sebagai momentum untuk menata ulang pengelolaan perkebunan sawit di Indonesia.

PERSOALAN KEBIJAKAN PERIZINAN DAN TATA RUANG

Masalah utama penguasaan sawit dalam kawasan hutan adalah soal perizinan dan tata ruang. Berdasar peraturan perundangan, perusahaan yang mengelola perkebunan sawit harus memiliki seperangkat izin.

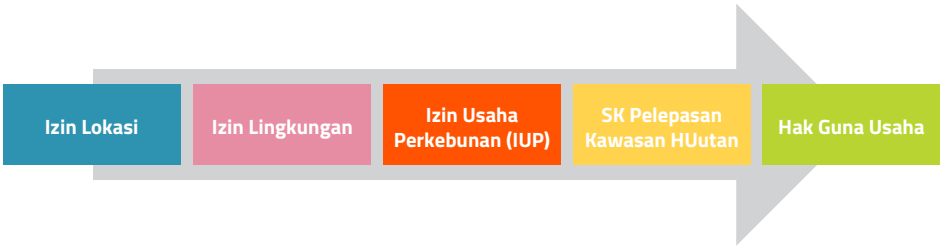
Izin tersebut antara lain izin lokasi, izin lingkungan, izin usaha perkebunan (IUP), SK pelepasan kawasan hutan dan hak guna usaha (HGU).

Izin lokasi, IUP, dan HGU hanya bisa diterbitkan untuk usaha perkebunan sawit yang berada di luar kawasan hutan. Bila berada di kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi maka perusahaan haruslah mengurus SK pelepasan kawasan hutan.

Dari prosedur perizinan tersebut, jelas bahwa tidak ada izin perkebunan sawit yang diterbitkan dalam kawasan hutan. Namun, faktanya berbeda di lapangan. Banyak izin perkebunan sawit berada dalam kawasan hutan.

Temuan KPK (2016) menyebutkan sistem perizinan perkebunan sawit tidak akuntabel, disebabkan tidak adanya mekanisme perencanaan perizinan berbasis tata ruang dalam pengendalian usaha perkebunan sawit. Serta belum efektifnya koordinasi lintas lembaga dalam penerbitan dan pengendalian izin perkebunan sawit. Akibatnya, banyak izin yang diterbitkan berada dalam kawasan hutan dan tumpang tindih (KPK 2016).

Di banyak tempat, penerbitan izin lokasi dan IUP oleh bupati/walikota tidak menga-



Gambar 3.1. Alur Perizinan Perkebunan Sawit

cu pada ketentuan tata ruang daerah. Padahal, sesuai dengan Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 98 Tahun 2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan menyebutkan bahwa pemohon izin harus melampirkan rekomendasi kesesuaian dengan perencanaan pembangunan perkebunan (Pasal 21). Pemohon juga wajib melampirkan izin lokasi, dimana izin lokasi dikeluarkan harus sesuai dengan rencana tata ruang wilayah. Rekomendasi dan izin lokasi tersebut diterbitkan oleh bupati/walikota dengan mengacu ke rencana detail tata ruang daerah.

Masalahnya adalah banyak daerah yang tidak memiliki rencana detail tata ruang untuk area perkebunan sawit. Lantaran tak memiliki data acuan, rekomendasi kesesuaian lahan seringkali dibuat tanpa dasar basis data yang memadai. Persoalan ini yang menjadi penyebab terjadinya konflik izin perkebunan sawit dengan kawasan hutan.

Selain masalah perizinan, di beberapa daerah juga terjadi masalah tata ruang yang kurang memadai sebagai basis membangun mekanis perizinan perkebunan sawit. Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) memberikan kewajiban bagi pemerintah, mulai dari nasional, provinsi, kabupaten/kota untuk menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Meski demikian, masih ada provinsi yang belum menyelesai RTRWP, seperti Kalimantan Tengah dan Riau. Salah satu penyebabnya, karena belum ada padu serasi antara Tata Ruang Kehutanan dengan RTRWP. Implikasinya adalah terjadinya konflik dalam penggunaan ruang, misalnya terjadi penggunaan kawasan hutan tidak prosedural untuk perkebunan sawit di dalam kawasan hutan (Setiawan 2017).

Dalam rangka penataan ruang untuk pembangunan, pemerintah menerbitkan Undang-undang 24 Tahun 1992 tentang Tata Ruang. Namun, regulasi tersebut tidak secara spesifik menjelaskan mengenai kawasan hutan. Meski demikian, dikenalkan istilah pola ruang berupa kawasan budidaya dan kawasan lindung yang di dalamnya juga termasuk kawasan hutan.

Setelah diberlakukan Undang-Undang No 24/1992, dilaksanakan padu serasi antara Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dan RTRWP sampai dengan 1999. Hasilnya kemudian dijadikan dasar Menteri Kehutanan untuk melakukan penunjukan kawasan hutan setelah diberlakukan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Proses perubahan kebijakan di atas, pada umumnya telah berjalan di seluruh Indonesia. Namun, Riau dan Kalimantan Tengah, sampai dengan 2012 belum terdapat padu serasi

yang seharusnya telah dilakukan pada periode 1992-1999 yang lalu (Kartodihardjo 2008; dan Rompas dan Waluyo 2013).

Akibatnya berimbas terhadap keberadaan perkebunan sawit dalam kawasan hutan. Padahal kedua provinsi itu terbesar datanya di seluruh Indonesia.

BOKS 3.1

Polemik Tata Ruang di Kalimantan Tengah

PENENTUAN kawasan hutan Provinsi Kalimantan Tengah, berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 759/Kpts/Um/12/1982 tanggal 12 Oktober 1982 tentang Penunjukkan Areal Hutan di Wilayah Provinsi Dati I Kalimantan Tengah yang lazim disebut TGHK, sedangkan RTRWP yang tertuang dalam Perda Nomor 5 Tahun 1993 yang merupakan tindak lanjut dari Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah telah 3 (tiga) kali menyusun RTRWP yaitu (1) RTRWP 1993, (2) RTRWP 1999 dan (3) RTRWP 2003, namun semua RTRWP tersebut belum mendapat persetujuan dari pemerintah pusat. Inkonsistensi perencanaan tata ruang daerah dan kawasan hutan mengakibatkan terjadinya konflik kepentingan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Pemerintah pusat yang mengalokasikan kawasan hutan lebih dari 80% (SK 529 Tahun 2012) sedangkan kebijakan dari pemerintah daerah melalui RTRWP mengalokasikan kawasan hutan di bawah 70% (RTRWP Tahun 2003). Meski demikian, pemerintah daerah tetap menggunakan Perda Nomor 8 Tahun 2003 tentang RTRWP sebagai dasar dalam pembangunan maupun dasar penerbitan perizinan perkebunan. Sehingga, banyak izin perkebunan sawit yang diterbitkan berdasarkan RTRWP Tahun 2003 masuk dalam kawasan hutan.

PENEGAKAN HUKUM ATAS PERAMBAHAN HUTAN OLEH PERUSAHAAN SAWIT

Berbagai kasus di lapangan menunjukkan, bahwa ketika proses perizinan dan tata ruang bermasalah, banyak peluang pelanggaran yang bisa terjadi. Namun, seringnya pemerintah justru pasif dalam melakukan penegakan hukum.

Seharusnya, instrumen penegakan hukum akibat dari pelanggaran prosedur perizinan dan tata ruang bisa diefektifkan untuk penyelesaian penggunaan lahan di dalam kawasan hutan oleh perusahan-perusahaan sawit. Sayangnya, itu tak berjalan baik.

Terkait penguasaan lahan dalam kawasan hutan, UU No. 18/2013 sangat jelas melarang setiap orang atau kelompok yang melakukan aktivitas perusakan hutan. Pasal 11 (1) UU No 18/2013: Perbuatan perusakan hutan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini meliputi kegiatan pembalakan liar dan/atau penggunaan kawasan hutan secara tidak sah yang dilakukan secara terorganisir.

Meski demikian, lahirnya beleid tersebut bukan melarang masyarakat, kelompok masyarakat maupun korporasi dalam memanfaatkan hutan. Namun, itu dibenarkan bila dilakukan secara sah menurut regulasi yang ada (Pasal 11 e dan f Undang-undang No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan).

Aturan dalam UU 18/2013 hanya memberikan larangan terhadap praktik-praktik perusakan hutan berupa pembalakan liar, penambangan tanpa izin, dan perkebunan tanpa izin yang menimbulkan kerugian negara, kerusakan kehidupan sosial budaya dan lingkungan hidup, serta meningkatkan pemanasan global. Konsideran Menimbang huruf d Undang-undang No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

Selanjutnya, larangan aktivitas perkebunan di dalam kawasan hutan, seperti membawa alat berat dan/atau alat-alat lainnya yang lazim atau patut diduga akan digunakan untuk melakukan kegiatan perkebunan dan/atau mengangkut hasil kebun tanpa izin, melakukan kegiatan perkebunan tanpa izin, mengangkut dan/atau menerima titipan hasil perkebunan, menjual, menguasai, memiliki, dan/atau menyimpan hasil perkebunan, dan membeli, memasarkan, dan/atau mengolah hasil kebun tidak dibolehkan (Pasal 17 (2) UU No. 18/2013).

Bila melanggar ketentuan tersebut, di dalam UU No. 18/2013 diatur juga mengenai sanksi, mulai dari sanksi pidana sampai sanksi administrasi, seperti paksaan pemerintah, uang paksa, dan/atau pencabutan izin (Pasal 18 (1) UU No. 18/2013). Menurut Prodjodikoro (1986), tujuan pemidanaan yaitu untuk menakuti-nakuti orang jangan sampai melakukan kejahatan baik menakut-nakuti yang dilakukan terhadap orang banyak *(generals preventif)* maupun menakut-nakuti terhadap orang tertentu yang sudah melakukan kejahatan agar dikemudian hari tidak melakukan kejahatan lagi *(speciale preventif)*; atau mendidik serta memperbaiki orang-orang yang melakukan kejahatan agar menjadi orang-orang yang baik tabiatnya, sehingga bermanfaat bagi masyarakat (Prodjodikoro 1986).

Sedangkan dalam RUU KUHP tujuan pemidanaan diantaranya adalah (1) mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat; (2) memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna; (3) menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; (4) membebaskan rasa bersalah pada terpidana; (5) Pemidanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia (Pasal 54 ayat (1) dan (2), Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUH Pidana)).

Dalam sistem hukum pidana, pemidanaan bukan merupakan satu-satunya cara untuk mencapai tujuan hukum pidana. Banyak hal yang bisa ditempuh salah satunya adalah menggunakan cara-cara penyelesaian perkara diluar pengadilan (Winarni 2016).

Itu selaras dengan teori hukum pidana yang di kenalkan oleh Barda Nawawi Arief, bahwa untuk mencapai tujuan pemidanaan dapat digunakan sarana penal yaitu melalui jalur litigasi/pengadilan, maupun melalui sarana non penal atau penyelesaian permasalahan melalui non litigasi/di luar pengadilan (Arief 2007). Dengan demikian, penyelesaian perkara perusakan hutan melalui UU 18/2013 dapat dikategorikan penyelesaian dengan cara penal.

Berdasarkan catatan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dalam tiga tahun terakhir laporan pengaduan masyarakat terkait kerusakan lingkungan hidup dan kehutanan sudah mencapai ribuan laporan. Pada 2017 terdapat 1113 laporan, tahun 2018 terdapat 1322 laporan dan sampai maret 2019 terdapat 425 laporan (Menlhk 2019). Dari banyaknya kasus perusakan lingkungan hidup dan kehutanan tersebut ternyata tidak semuanya berhasil diselesaikan melalui jalur litigasi.

Seharusnya dengan menggunakan regulasi tersebut, penyelesaian penguasaan lahan oleh perkebunan sawit di dalam kawasan hutan bisa dilakukan. Meski demikian, di lapangan, penegakan hukum lewat UU No. 18/2013 belum berjalan optimal, terutama terhadap perusahaan. Malahan, kasus yang sudah diputuskan bersalah, tak dilakukan eksekusi karena terbentur berbagai kendala teknis.

Terlepas dari persoalan tidak optimalnya penegakan hukum untuk kasus-kasus penggunaan lahan di dalam kawasan hutan, baik penggunaan lahan untuk kepentingan akumulasi keuntungan perusahaan (pemegang HGU), maupun penggunaan lahan untuk kepentingan mata pencaharian masyarakat, sejauh ini pendekatan litigasi untuk penyelesaian kasus-kasus pertanahan, terutama ruang kelola masyarakat, dipandang tidak cukup efektif. Hal ini disebabkan karena relasi masyarakat dengan sumber daya lahan pada umumnya tidak bersifat struktural, melainkan kultural.

Itulah mengapa pemerintah kemudian seperti menyadari tidak efektifnya UU No. 18/2013 untuk menyelesaikan penggunaan lahan di dalam kawasan hutan, dan kemudian menerbitkan beberapa kebijakan bernuansa afirmatif, seperti Perpres 86/ 2018 tentang Reforma Agraria dan P 83/ 2016 tentang Perhutanan Sosial. Keduanya adalah instrumen non litigasi yang diperuntukkan bagi penyelesaian penggunaan lahan di dalam kawasan hutan, terutama lahan-lahan yang menjadi penopang mata pencaharian masyarakat.

Kedua instrumen itu kemudian ditetapkan menjadi opsi-opsi penting penyelesaian penggunaan lahan di dalam kawasan hutan, sebagaimana yang terdapat dalam Perpres 88/ 2017 tentang Penyelesaian Penggunaan Lahan di Dalam Kawasan Hutan.

KEBIJAKAN PERUBAHAN PERUNTUKAN DAN FUNGSI KAWASAN HUTAN

Pada 2015, lewat Paket Kebijakan Ekonomi II, pemerintah mengeluarkan PP No 104/2015 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Peraturan ini merupakan salah satu langkah pemerintah untuk menyelesaikan persoalan keterlanjuran penggunaan lahan di dalam kawasan hutan, salah satunya oleh perkebunan sawit.

Di dalam aturan terdapat dua instrumen: tukar menukar kawasan hutan dan pelepasan kawasan hutan. Meski menuai kritik dari banyak kalangan bahwa peraturan ini merupakan salah satu cara proses "pemutihan" terhadap izin-izin perkebunan sawit yang bermasalah (Forest Watch Indonesia 2018).

Peraturan tersebut merupakan upaya pemerintah untuk menyelesaikan penguasaan lahan oleh perkebunan sawit di dalam Kawasan hutan dengan cara non litigasi. Sayangnya, pelaksanaannya juga tidak berjalan baik.

Masalah utamanya adalah sengkarut perizinan perkebunan sawit dan tata ruang yang sulit diurai karena selama ini terjadi pembiaran oleh pemerintah. Sehingga, butuh proses untuk melakukan evaluasi perizinan tersebut. Di lapangan juga terjadi masalah alokasi ruang yang tidak seimbang akibat dibebani izin.

Waktu satu tahun tidak cukup untuk memproses pelaksanaan regulasi tersebut untuk perkebunan sawit. Terjadi juga masalah pada tataran kelembagaan pelaksana dari peraturan tersebut.

KEBIJAKAN PENYELESAIAN PENGUASAAN TANAH DALAM KAWASAN HUTAN, REFORMA AGRARIA DAN PERHUTANAN SOSIAL

Data menunjukan bahwa penduduk Indonesia yang tinggal di sekitar kawasan hutan berjumlah sekitar 32.4 juta jiwa. Selain itu, jumlah desa di dalam hutan sekitar 2.037 desa, dan di sekitar hutan sebesar 19.247 desa (BPS 2014).

Masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan hutan dan di dalam kawasan hutan sudah dapat dipastikan menggantungkan sumber penghidupanya dari hasil-hasil hutan dan lahan di kawasan hutan, seperti berkebun sawit. Pada kasus seperti ini, bila penyelesaiannya menggunakan pendekatan penegakan hukum, maka banyak masyarakat yang dapat dijebloskan ke penjara ataupun diberikan sanksi lain dengan tuduhan merusak hutan.

Dalam hal ini, strategi *non penal,* untuk tidak mengatakan non litigasi, dilakukan dengan kebijakan yang memudahkan masyarakat mendapatkan kepastian hukum atas lahan yang dikelolanya. Berdasar Pasal 5 UU 18/2013 Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan pencegahan perusakan hutan.

Dalam rangka melakukan pencegahan, berdasarkan Pasal 6 UU 18/2013 dilakukan dengan pembentukan kebijakan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Dalam Pasal 7 UU 18/2013 dipertegas bahwa pencegahan perusakan hutan dilakukan oleh masyarakat, badan hukum, dan/atau korporasi yang memperoleh izin pemanfaatan hutan. Dengan demikian pembentukan kebijakan dan pelibatan masyarakat, badan hukum, dan/atau korporasi menjadi bagian penting dalam rangka menyelesaikan persoalan kehutanan di Indonesia.

Pasal 7 UU 18/2013 memberi ruang kepada masyarakat maupun badan hukum dalam upaya pencegahan perusakan hutan dengan persyaratan telah memiliki izin pemanfaatan hutan. Sayangnya UU 18/2013, tidak memberi ruang bagi masyarakat yang telah lama memanfaatkan dan menggantungkan hidupnya pada sumber daya hutan tetapi belum memiliki izin, apabila kepergok memanfaatkan hasil hutan, menebang pohon, menggunakanya sebagai kebun, menjual hasil hutan dan lain sebagainya, maka pilihan penyelesaian dalam UU 18/2013 yaitu mempidanakan mereka.

Aturan UU 18/2013 juga tak mengatur bagaimana mendorong masyarakat agar memiliki akses legal atas lahan yang telah mereka kuasai dan manfaatkan. Dengan demikian diperlukan adanya diskresi dari para pemangku kebijakan, dalam merumuskan kebijakan

yang mempercepat masyarakat mendapatkan akses legal atas lahan hutan–yang telah lama dimanfaatkan oleh masyarakat.

Jika hal itu tercapai, maka pemerintah akan sangat mudah mengontrol dan memastikan bahwa hutan masih tetap terjaga kelestarianya. Hal ini dilakukan dengan pelibatan secara aktif dari masyarakat dalam mengelola dan memanfaatkan hutan dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pengelolaan sumberdaya hutan yang lestari.

Lahirnya Peraturan Presiden No. 88 Tahun 2017 (Perpres 88/2017) tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan, merupakan upaya pemerintah dalam penyelesaian permasalahan kehutanan di Indonesia melalui jalur non litigasi. Perpres 88/2017 dimaksudkan untuk menyelesaikan dan memberikan perlindungan hukum atas hak-hak masyarakat dalam kawasan hutan yang menguasai tanah di kawasan hutan. Konsideran Menimbang huruf a. Peraturan Presiden No. 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan.

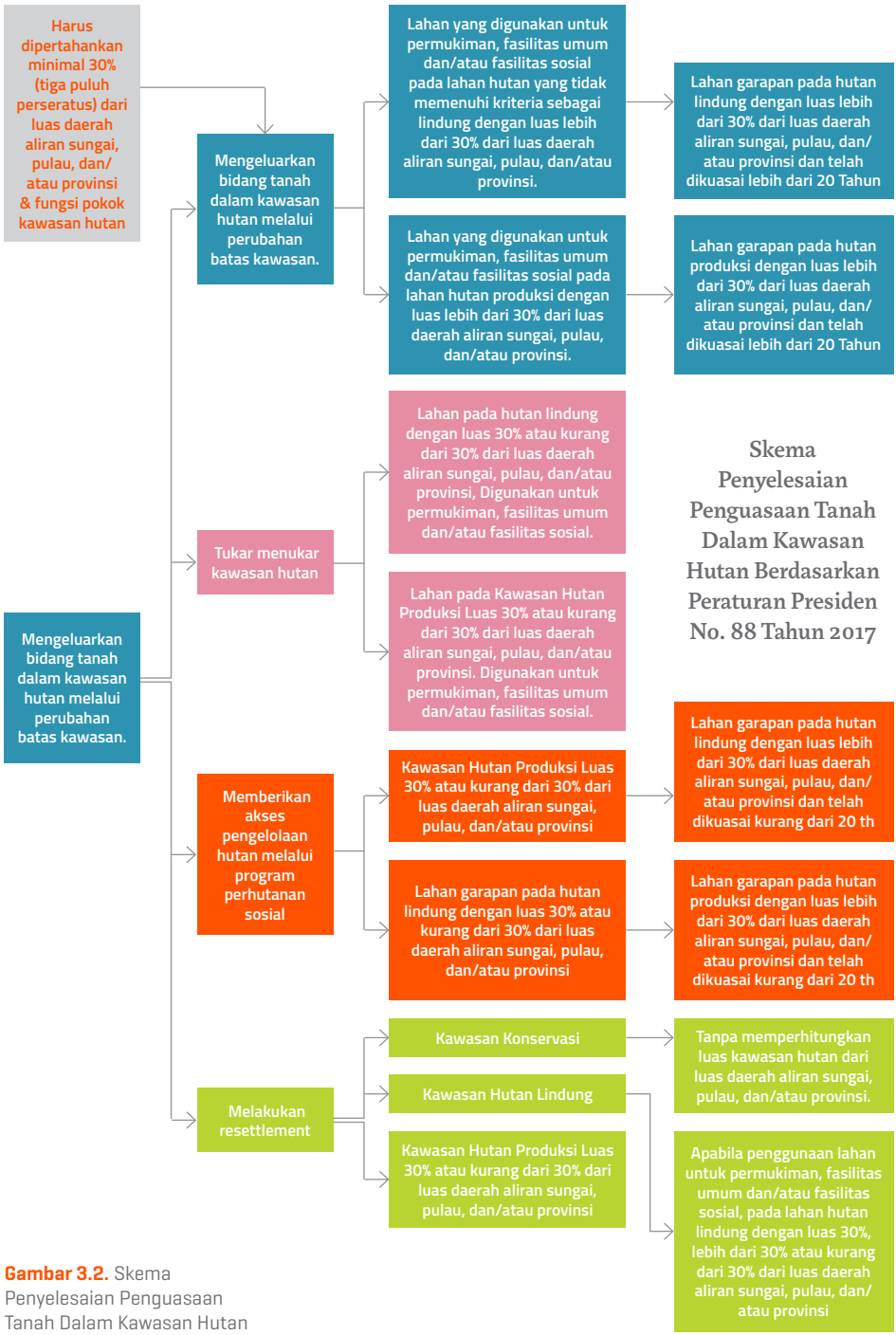
Berdasarkan Pasal 8 Perpres 88/2017 bahwa pola penyelesaian untuk bidang tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan setelah bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan hutan berupa: a. mengeluarkan bidang tanah dalam kawasan hutan melalui perubahan batas kawasan hutan; b. tukar menukar kawasan hutan; c. memberikan akses pengelolaan hutan melalui program perhutanan sosial; atau d. melakukan resettlement (Pasal 8 Peraturan Presiden No. 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan).

Terbitnya Perpres 88/2017 perlu diapresiasi, meski masih terdapat beberapa ketentuan yang terdapat dalam Perpres itu yang belum selaras dengan peraturan perundang-undangan lain. Sehingga masih perlu dilakukan penyempurnaan-penyempurnaan terhadap Perpres 88/2017.

Berdasarkan Kajian bersama AMAN, Epistema dan HUMA atas Perpres ini mengemukakan bahwa Perpres 88/2017 menghilangkan pembelajaran baik dari kebijakan sebelumnya seperti Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Permen LHK) yang mengatur terkait perhutanan sosial, mengenai hutan hak, peraturan mengenai peta indikatif areal perhutanan sosial, serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Tentang Hak Komunal (AMAN 2017). Salah satu contoh yang diungkapkan dalam kajian tersebut, salah satunya apabila penguasaan tanah berada pada Kawasan konservasi dan lindung, maka pilihan penyelesaian dalam Perpres 88/2017 yakni *resettlement.* Padahal dalam kebijakan perhutanan sosial pilihan penyelesaian dapat dilakukan melalui kemitraan konservasi.

Perpres 88/2017 juga belum mengakomodir kebun sawit dalam kawasan hutan, padahal berbagai permasalahan penguasaan lahan di dalam kawasan hutan, salah satunya adanya kebun sawit, baik kebun sawit yang dikuasai oleh korporasi maupun kebun sawit yang dikuasai oleh masyarakat setempat. Berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Maria SW Sumardjono dkk, menyebutkan bahwa tujuan dibentuknya Perpres No. 88 /2017, akan sulit diwujudkan terlebih dalam hal melindungi hak-hak masyarakat dengan ketentuan-ketentuan seperti itu. Hal tersebut dikarenakan posisi peraturan perundang-undangan kehutanan memperlakukan tanaman sawit sebagai bukan tanaman kehutanan (Sumardjono 2018).

Mengenai hal tersebut, Maria SW Sumardjono dkk, dalam tulisanya memberikan rekomendasi bahwa ketentuan Pasal 5 ayat (4) Perpres 88/2017, yang berbunyi "lahan garapan merupakan bidang tanah dalam kawasan hutan yang dikerjakan dan dimanfaatkan oleh



Gambar 3.2. Skema Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan

seseorang atau sekelompok orang yang dapat berupa sawah, ladang, kebun campuran dan/atau tambak".

Kata 'dapat' dalam Pasal 5 ayat (4) Perpres 88/2017 untuk mengemukakan cakupan istilah 'lahan garapan', dimaknai bersifat terbuka dan membuka peluang memasukan tanaman atau kebun sawit rakyat kedalam cakupan lahan garapan. Dengan demikian pemerintah dapat mengambil langkah diskresi dalam rangka mengatur lebih lanjut Perpres 88/2017 dengan menafsirkan bunyi ketentuan Perpres 88/2017 (Sumardjono 2018).

Terlepas dari kurang sempurnanya Perpres No. 88/2017, setidaknya kebijakan ini telah memberikan acuan terhadap penyelesaian permasalahan yang ada. Sebagaimana disebut dalam Perpres 88/2017, salah satu cara untuk menyelesaikan permasalahan penguasaan tanah di dalam kawasan hutan adalah melalui skema perhutanan sosial.

Kebijakan perhutanan sosial termuat di dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.83/Menlhk/Setjen/Kum.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial (P.83/2016). Dalam kebijakan ini, terdapat 5 skema diantaranya Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa (HD), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Kemitraan Kehutanan, dan Hutan Adat (HA).

Lewat Permen LHK P.83/2016 ini dimungkinkan masyarakat yang selama ini memanfaatkan hutan secara ilegal/tidak berdasarkan atas hukum atau perizinan yang sah, dapat mengajukan legalitas pemanfaatan melalui lima skema perhutanan sosial. Hal ini tentu didasarkan pada kondisi dan karakteristik wilayah serta kesepakatan masyarakat untuk memilih skema mana yang akan dipilih.

Namun persoalannya Permen LHK No. P.83/2016, juga belum mengakomodir sawit sebagai tanaman yang dapat dibudidayakan melalui skema perhutanan sosial. Permen LHK No. P.83/2016 hanya mentolerir tanaman sawit paling lama 12 tahun terhitung sejak mulai ditanam.

Padahal, berdasarkan catatan Auriga bahwa saat ini terdapat 3,4 juta hektare lahan yang sudah ditanami sawit berada di dalam kawasan hutan. Tentunya di dalamnya juga terdapat tanaman sawit hasil budidaya masyarakat yang tinggal di dalam maupun di sekitar kawasan hutan (Saputra 2018).

Untuk itu, menurut Maria SW Sumardjono dkk, apabila diskresi kebijakan yang dilakukan pemerintah menentukan tanaman sawit masuk ke dalam kategori kebun campuran, maka secara implisit ketentuan tersebut memasukan tanaman sawit sebagai tanaman kehutanan. Dengan demikian, diskresi kebijakan dapat memperkenalkan tanaman sawit ke dalam *agroforestri ecosystem.* Sehingga dapat dijadikan dasar untuk mengubah Permen LHK No. 83/2016 yang masih mengecualikan tanaman sawit sebagai kategori tanaman kehutanan (Sumardjono 2018).

Selain perhutanan sosial, pilihan penyelesaian penguasaan lahan hutan yang disebut dalam Perpres No. 88/2017 yaitu dengan menggunakan skema Reforma Agraria. Yakni dengan melakukan penataan kembali (penataan ulang) susunan pemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (terutama tanah), untuk kepentingan rakyat kecil (petani, buruh tani, tunakisma, dan lain-lainnya) secara menyeluruh dan komprehensif (lengkap). Secara umum tujuan program reforma agraria yaitu untuk menolong rakyat kecil, mewujudkan keadilan, dan meniadakan atau setidaknya mengurangi ketidakmerataan (Wiradi 2017)

Reforma Agraria diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Refor-

ma Agraria (PP 86/2018). Sesuai kebijakan tersebut, pelaksanaan reforma agraria yaitu dengan melakukan penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan Penataan Akses (Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria).

Penataan aset dalam konteks reforma agraria salah satunya dengan melakukan redistribusi tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara dan/atau hasil perubahan batas kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai sumber TORA. Hal itu meliputi: (1). tanah dalam kawasan hutan yang telah dilepaskan sesuai peraturan perundang-undangan menjadi TORA; dan (2). tanah dalam kawasan hutan yang telah dikuasai oleh masyarakat dan telah diselesaikan penguasaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria).

Mengenai tata cara pelepasan mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 104 Tahun 2015 tentang perubahan peruntukan Kawasan Hutan *Juncto* Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.17/Menlhk/Setjen/Kum.1/5/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan Untuk Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria.

Persoalan penguasaan lahan hutan secara illegal seharusnya tidak hanya dipandang sebagai fenomena hukum saja sebagaimana terlihat dalam penormaan UU 18/2013. Akan tetapi harus dilihat juga bahwa didalamnya terdapat fenomena sosial kemasyarakatan, yakni hutan merupakan sumber penghidupan bagi masyarakat yang tinggal di dalam, maupun di sekitar kawasan hutan.

Dengan demikian, penyelesaian permasalahan tidak boleh hanya menggunakan mekanisme penegakan hukum melalui litigasi/pengadilan saja. Namun dapat juga menggunakan piranti kebijakan non litigasi/diluar pengadilan yang mendukung terciptanya keadilan ekonomi dan keadilan ekologi bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dari uraian di atas, beberapa instrumen regulasi dalam penanganan penguasaan lahan oleh perkebunan sawit di dalam Kawasan hutan sudah ada. Namun, pelaksanaannya banyak kendala.

Pemerintah seharusnya menyadari bahwa banyak kendala tersebut justru berasal dari tidak optimalnya pemerintah menangani masalah tersebut. Seharusnya, persoalan ini tidak perlu berkembang luas bila pemerintah tegas melakukan penindakan hukum, terutama bagi pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan.

MORATORIUM SAWIT SEBAGAI MOMENTUM PERBAIKAN

Uraian sebelumnya telah menjabarkan lemahnya implementasi kebijakan penyelesaian keterlanjuran penguasaan kebun sawit dalam kawasan hutan di Indonesia. Hal tersebut berawal dari buruknya koordinasi antar lembaga pemerintah. Tak tersedia dan terintegrasinya data perkebunan sawit secara nasional menjadi permasalahan utama.

Semisal data perizinan sawit yang terpencar di masing-masing lembaga pemerintahan, menjadikan proses penataan perizinan sulit dilakukan. Begitu juga dengan kasus penyelesaian keterlanjuran kebun sawit rakyat dalam kawasan hutan, sulit untuk mengoptimalkan penyelesaian karena tidak tersedia data kebun sawit rakyat.

Skema kebijakan moratorium untuk menata permasalahan lahan sesungguhnya bukan hal baru di Indonesia. Pemerintah mengeluarkan Inpres Nomor 10/2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan lahan Gambut.

Secara terus menerus, Inpres tersebut mengalami revisi menjadi Inpres Nomor 6 Tahun 2013 dan Inpres Nomor 8 Tahun 2015, dengan perubahan areal masing-masing adalah 5.055.089 hektare (pengurangan) dan 2.353.151 hektare (penambahan). Revisi inpres yang mencakup perubahan areal secara tidak konsisten tersebut berpotensi membuka peluang pemberian izin baru, sehingga tujuan inpres menjadi tidak tercapai (Firmansyah 2017).

Tak mengherankan jika di tahun 2015 saja kebakaran berlangsung di 2,6 juta lahan gambut dan lainnya di Indonesia (World Bank 2015). Implementasi moratorium tersebut pada kenyataanya tidak berhasil memperbaiki permasalahan tumpang tindih peraturan dan sektoralisme pengelolaan hutan dan gambut di Indonesia (Firmansyah 2017).

Harapan dan momentum untuk kembali menata permasalahan lahan, khususnya lahan perkebunan sawit, kembali muncul lewat Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit, yang lebih dikenal dengan moratorium sawit. Inpres itu menginstruksikan menteri atau kepala lembaga serta pemerintah daerah untuk melakukan evaluasi terhadap semua izin perkebunan sawit yang sudah diterbitkan, seperti izin lokasi, IUP, SK Pelepasan Kawasan Hutan, dan HGU. Evaluasi tersebut dilakukan selama 3 tahun.

BOKS 3.2

Selamat Datang Moratorium Sawit!

Setelah hampir dua setengah tahun ditunggu, peraturan mengenai moratorium sawit akhirnya diterbitkan oleh pemerintah. Aturan itu tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit.

Banyak harapan dengan terbitnya aturan moratorium sawit itu. Pertama, moratorium sawit setidaknya menghentikan izin pembukaan lahan sawit baru untuk tiga tahun ke depan. Itu menjadi harapan terbentuknya keseimbangan baru di pasar minyak sawit. Dalam satu dekade terakhir, maraknya izin pembukaan lahan telah menyebabkan produksinya me-

ningkat. Tapi kenaikannya tak seimbang dengan permintaan sehingga terjadi kelebihan produksi yang mencapai 4,8 juta ton. Akibatnya, harga jualnya menjadi jatuh. Menilik lahan hutan yang dikonversi ke lahan sawit, Indonesia telah kelebihan lahan sekitar 960 ribu hingga 1 juta hektare.

Kedua, moratorium adalah momentum untuk penataan lahan sawit dan memperkuat legalitasnya. Saat ini luas lahan sawit mencapai 16,6 juta hektare dan keberadaan lahannya sering kali bermasalah. Salah satunya berasal dari konversi hutan alam yang memicu deforestasi. Auriga (2018) mencatat, 3,4 juta hektare lahan yang sudah ditanami sawit berada di dalam kawasan hutan.

Tidak ajeknya tata laksana perizinan lahan sawit juga menjadi pemicu konflik lahan. Tak hanya menerabas kawasan hutan, lahan-lahan itu juga tumpang-tindih dengan izin lainnya, seperti izin hutan tanaman industri dan pertambangan. Banyak juga izin yang berkonflik dengan masyarakat karena proses pengalihan haknya tak sesuai aturan. Moratorium sawit salah satunya bertujuan menyelesaikan hal itu.

Ketiga, mendukung program reforma agraria. Marwah moratorium adalah juga perbaikan redistribusi lahan. Banyak izin lahan sawit yang berasal dari pelepasan kawasan hutan tapi tidak didistribusikan kepada masyarakat dalam bentuk program kemitraan inti-plasma oleh perusahaan. Seharusnya, dalam setiap pelepasan kawasan hutan, perusahaan wajib menyerahkan 20 persen lahan kepada masyarakat.

Moratorium sawit menyasar hal itu. Perusahaan yang belum menyerahkan lahan plasma akan dipaksa untuk menyerahkannya kepada masyarakat. Selain itu, redistribusi lahan kepada masyarakat bisa dilakukan terhadap hak guna usaha (HGU) sawit yang lahannya ditelantarkan serta izin-izin sawit yang dikeluarkan tanpa sesuai dengan prosedur. Lahan-lahan itu bisa menjadi tanah obyek reforma agraria.

Meskipun demikian, harapan itu sulit terwujud jika pelaksanaan moratorium tidak sungguh-sungguh dilakukan oleh pemerintah. Salah satu tantangan terbesar adalah tidak tersedianya data yang valid terhadap lahan-lahan yang menjadi obyek moratorium. Sumber data yang paling krusial untuk penataan perizinan adalah data izin lokasi, izin usaha perkebunan (IUP) sawit, dan surat tanda daftar budi daya (STDB) sawit.

Sejak desentralisasi, semua data itu dikumpulkan oleh pemerintah daerah karena mereka yang berwenang menerbitkannya. Persoalannya, data itu tidak terdokumentasi dengan baik oleh pemerintah daerah dan juga tak dikumpulkan oleh pemerintah pusat. Meskipun ada, datanya hanya data numerik, tak ada informasi spasialnya. Padahal, data spasial merupakan syarat wajib untuk evaluasi dan penataan perizinan.

Kita juga tak pernah punya data tutupan lahan sawit seluruh Indonesia. Padahal, data itu menunjukkan kondisi riil luas lahan yang sudah ditanami sawit. Ini penting untuk melihat sejauh mana pemanfaatan lahan dilakukan oleh perusahaan dan masyarakat.

Pada akhirnya, kita perlu mengapresiasi terbitnya aturan moratorium ini. Banyak harapan yang bisa kita gantungkan untuk perbaikan tata kelola perkebunan sawit yang keberlanjutan. Kita meminta semua pihak yang terlibat harus bersungguh-sungguh melaksanakan setiap poin instruksi itu.

Sumber: Saputra, 2018

Pelaksanaan moratorium perizinan sawit dilakukan di level pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang dipimpin oleh Menteri Koordinator bidang Perekonomian. Selanjutnya, kelembagaannya dibentuk tim kerja di tingkat pusat dan tingkat daerah. Untuk tugas masing-masing dijabarkan sebagai berikut:

Menteri Koordinator Bidang Perekonomian

1. Koordinasi dengan lembaga pemerintah terkait implementasi instruksi presiden, melalui pembentukan Tim Kerja

Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan

1. Penundaan pelepasan atau tukar menukar kawasan hutan untuk perkebunan sawit;
2. Evaluasi data pelepasan atau tukar menukar kawasan hutan untuk perkebunan sawit;
3. Identifikasi perkebunan sawit dalam Kawasan hutan
4. Memastikan alokasi 20% untuk perkebunan rakyat atas pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan kelapa sawit

Menteri Pertanian

1. Evaluasi data dan peta Izin Usaha Perkebunan dan Surat Tanda Daftar Usaha Perkebunan Kelapa Sawit secara nasional
2. Pembinaan kelembagaan petani sawit
3. Memastikan penerapan standar *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO)

Menteri Agraria dan Tata Ruang

1. Evaluasi data Hak Guna Usaha
2. Percepatan penerbitan hak atas tanah pada perkebunan sawit rakyat

Menteri Dalam Negeri

1. Pembinaan dan pengawasan kepada gubernur dan bupati/walikota dalam pelaksanaan instruksi presiden ini

Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal

1. Penundaan permohonan penanaman modal baru atau perluasan perkebunan sawit yang lahannya berasal dari kawasan hutan

Gubernur

1. Penundaan penerbitan rekomendasi/Izin Usaha Perkebunan sawit dan izin pembukaan lahan perkebunan sawit di kawasan hutan
2. Evaluasi data dan peta Izin Lokasi dan Izin Usaha Perkebunan atau Surat Tanda Daftar Usaha Perkebunan

Bupati/ Walikota

1. Penundaan penerbitan rekomendasi/Izin Usaha Perkebunan sawit dan izin pembukaan lahan perkebunan sawit di kawasan hutan
2. Evaluasi data dan peta Izin Lokasi dan Izin Usaha Perkebunan atau Surat Tanda Daftar Usaha Perkebunan
3. Menindaklanjuti rekomendasi terkait pembatalan Izin Usaha Perkebunan atau Surat Tanda Daftar Usaha Perkebunan dalam kawasan hutan

Hasil dari evaluasi perizinan bisa menjadi bahan dan data untuk melakukan penyelesaian konflik perkebunan sawit dalam kawasan hutan. Laporan evaluasi akan menunjukkan tipologi penguasaan izin perkebunan sawit dalam kawasan hutan. Sehingga solusi penyelesaiannya bisa lebih optimal. Misalkan, IUP yang diterbitkan di kawasan konservasi bisa diselesaikan lewat penegakan hukum.

Meski demikian, tidak semua penyelesaian tersebut lewat penegakan hukum. Misalkan, HGU yang diterbitkan dalam Kawasan hutan produksi yang bisa dikonversi dan tidak memiliki SK Pelepasan Kawasan Hutan, sejarah izinnya harus dilihat. Apakah HGU itu diterbitkan sebelum penetapan kawasan hutan? Atau sesudah penetapan?

Jika sebelum penetapan maka penyelesaian bisa lewat mekanisme pelepasan kawasan hutan. Jika sesudah maka pilihan yang tepat adalah penegakan hukum. Artinya, banyak instrumen penyelesaian yang bisa dilakukan dari hasil evaluasi perizinan sawit.

Moratorium sawit, pemerintah dapat membenahi basis data segala soal sawit di Indonesia. Dalam instruksi tersebut, semua jenis izin perkebunan sawit harus dikumpulkan dan dievaluasi.

Pengumpulan izin di seluruh Indonesia menjadi basis untuk membangun database (one data, one map). Dari data itu, pemerintah bisa menyusun dan menata arah kebijakan pengembangan industri sawit nasional serta membangun sistem industri sawit berkelanjutan.

Sehingga menjadi tepat untuk menyebut bahwa Inpres Moratorium adalah momentum untuk menata kembali tata kelola lahan perkebunan sawit di Indonesia. Dalam hal ini, penataan kembali dapat dipandang sebagai usaha penanggulangan bagi perkebunan yang

melanggar, sekaligus sebagai usaha pencegahan agar pelanggaran-pelanggaran tidak kembali terjadi di masa datang.

Gambar 3.3. Inpres Moratorium sebagai Momentum untuk Menata Kembali

Selain berfungsi untuk itu, database yang dibangun melalui moratorium juga berguna bagi pemerintah, untuk mendorong percepatan pelaksanaan Indonesia Sustainable Palm Oil (ISPO), karena basis data izin dan petanya sudah lengkap. Dari database tersebut juga bisa digunakan untuk membangun sistem ketelusuran (*traceability*) rantai pasok industri sawit yang terintegrasi. Kedua kebijakan itu, membawa pengembangan industri sawit Indonesia menuju sistem keberlanjutan sehingga bisa optimal diterima di pasar minyak nabati global.

Meski demikian, suksesnya implementasi moratorium sawit dipengaruhi oleh banyak faktor. Pertama, *political will* pemerintah bagi tim kerja moratorium sawit (pusat dan daerah), untuk melaksanakan kebijakan ini, secara optimal karena tim tersebut lah yang berperan besar dalam suksesnya pelaksanaan moratorium.

Kedua, koordinasi antar tim, baik vertikal (pemerintah pusat dan pemerintah daerah) maupun horizontal (antar sektor). Perlu dipahami keterlibatan banyak institusi dalam sebuah tim seringkali tidak efektif karena masing-masing institusi memiliki kepentingan masing-masing. Apalagi, institusi tersebut bertanggung jawab dalam menerbitkan izin maka mereka cenderung melindungi kepentingannya.

Oleh karena itu, keterlibatan publik dan membangun transparansi dalam pelaksanaan

moratorium perizinan sawit menjadi penting dilakukan. Salah satunya, perlu melibatkan organisasi masyarakat sipil (LSM) untuk pelaksanaannya. Keterlibatan bisa dalam tim kerja atau menjadi pemantau independen yang setiap saat bisa memberikan masukan bagi pemerintah dalam pelaksanaan moratorium sawit.

Pada akhirnya, sengkarut tata kelola sawit dan konfliknya dengan kawasan hutan akan bisa diselesaikan, bila pemerintah memiliki komitmen yang kuat dalam melaksanakan moratorium sawit. *Political will* dari presiden sudah ada, tinggal bagaimana masing-masing institusi yang ada dalam instruksi tersebut benar-benar menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik.

Tak ada momentum perubahan selain memanfaatkan moratorium sawit sebagai jalan masuk bagi usaha perbaikan tata kelola industri sawit berkelanjutan.

BOKS 3.3

Inisiatif Penataan Sawit Kalimantan Tengah

Kalimantan Tengah adalah salah satu provinsi sentra produksi sawit nasional, selain tiga besar propinsi lain: Kalimantan Barat, Riau, dan Sumatera Utara. Mengacu pada catatan Dinas Perkebunan Kalimantan Tengah (2016), luas perkebunan sawit di provinsi itu mencapai sedikitnya 1.411.018 hektare.

Sementara itu, mengacu pada catatan statistik Kelapa Sawit Nasional (2015-2017) yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Perkebunan, Kementerian Pertanian Republik Indonesia, luas perkebunan besar di Kalteng mencapai 1.072.624 hektare. Sedangkan perkebunan rakyat (smallholder) yang tercatat hanya sebesar 155.251 hektare, kurang lebih sekitar 11% dari total luas perkebunan sawit yang ada di provinsi tersebut.

Inisiatif penataan kebun sawit yang selama ini dilakukan oleh pemerintah daerah Kalimantan Tengah, dipandang memiliki pendekatan tersendiri. Berbeda dengan pendekatan yang dilakukan oleh daerah-daerah lain seperti Aceh dan Berau (Kalimantan Timur).

Di Aceh inisiatif penataan cenderung dimotori oleh pihak kehutanan dan cenderung mengedepankan pendekatan kekerasan (penebangan paksa), di Berau (Kalimantan Timur) dimotori oleh Desa dan dilakukan dengan mengutamakan pendekatan kemitraan (khususnya dengan desa

dan KPH), sementara di Kalteng dimotori oleh Pemerintah Daerah dan dilakukan dengan upaya pelepasan (melalui RTRWP), yakni mendorong alih fungsi dari kawasan hutan menjadi perkebunan (boleh jadi karena hal ini disebabkan oleh proporsi Areal Penggunaan Lain/ APL di Kalteng yang kecil, hanya sekitar 18%).

Mengacu pada keterangan para pihak di lingkungan Pemerintah Daerah Kalimantan Tengah, penataan itu sejauh ini masih diprioritaskan pada kebun-kebun sawit berskala besar, dan atau kebun-kebun rakyat yang berstatus sebagai plasma. Kasus-kasus kebun rakyat mandiri (swadaya), baik yang berada di dalam Kawasan Budidaya Non Kehutanan (KBNK), maupun yang berada di Kawasan Budidaya Kehutanan (KBK) masih belum mendapat perhatian yang memadai.

Apa yang disebut sebagai penataan pun masih terbatas pada pendataan untuk kepentingan tertib administrasi daerah. Hal-hal yang menyangkut produktivitas, sustainabilitas, ekuitabilitas, dan legalitas belum dipandang sebagai isu strategis yang perlu ditangani, meskipun secara agregat, kebun-kebun sawit rakyat sebenarnya mencapai luasan cukup besar. ❖

BAB 4

Penanganan Sawit Rakyat dalam Kawasan Hutan

Pada bab sebelumnya dijelaskan bahwa sektor kehutanan merupakan salah satu sektor yang paling banyak mendapat *unintended impacts* dari ekspansi kebun kelapa sawit. Terbukti, semakin luasnya alih fungsi kawasan hutan menjadi kebun sawit.

Konversi tersebut berdampak pada meningkatnya fragmentasi hutan, yang mempengaruhi keanekaragaman hayati baik flora maupun fauna (Fitzherbert et al., 2008). Selain itu dampaknya pada ketersediaan air musiman (Tarigan et al., 2018), meningkatnya emisi gas rumah kaca, dan menurunnya stok karbon permukaan tanah (Fargione et al., 2008; Ravindranath et al., 2009).

Meski demikian, "memusuhi" sawit bukanlah solusi. Sawit telah menjelma sebagai komoditas penting penggerak ekonomi nasional (Susanti dan Maryudi, 2016) dan daerah (Budidarsono et al., 2013) serta penyedia lapangan pekerjaan terutama di daerah pedesaan (Van Noordwijk et al., 2001).

Tapi, tak layak juga harus memasukan sawit sebagai salah satu tanaman kehutanan hanya dalam rangka menghindarkan sawit dari tuduhan penyebab deforestasi (Infosawit, 2019). Karena itu bukan lah akar masalahnya.

Saat ini, yang perlu dilakukan adalah bagaimana menghentikan ekspansi kebun sawit di dalam kawasan hutan, dan bagaimana menyelesaikan masalah "keterlanjuran" dari ekspansi kebun kelapa sawit di dalam kawasan hutan. Baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun oleh perusahaan. Sebab itu adalah masalah utama dalam tata kelola industri sawit di tanah air.

Momentum terbaik untuk menyelesaikan masalah tersebut adalah saat ini.

Saat pemerintah telah mengeluarkan Inpres No. 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit, yang lebih dikenal dengan Inpres Moratorium Sawit. Kebijakan ini perlu ditindaklanjuti dengan langkah-langkah strategis untuk menyelesaikan permasalahan ekspansi perkebunan sawit dalam kawasan hutan.

Selain itu, penyelesaian "keterlanjuran" penguasaan tanah dalam kawasan hutan, Perhutanan Sosial dan Reforma Agraria juga menjadi solusi dalam menyelesaikan konflik sawit tersebut.

SAWIT RAKYAT DALAM KAWASAN HUTAN

Data Auriga (2018) menduga bahwa luas kebun sawit yang berada di dalam kawasan hutan mencapai 3,4 juta hektare atau sekitar 20 persen dari keseluruhan tutupan sawit di Indonesia yang mencapai 16,8 juta hektare. Dari jumlah tersebut, kurang lebih 1,2 juta hektare kebun sawit rakyat berada di dalam kawasan hutan (Fakultas Kehutanan UGM, 2018).

Penguasaan kebun sawit rakyat dalam kawasan hutan menjadi persoalan klasik dalam tata kelola perkebunan sawit di tanah air. Masalahnya sangat kompleks. Bukan hanya konflik sawit dan kawasan hutan semata. Tapi, mengakar dari pola ketimpangan penguasaan tanah di pedesaan.

Okupasi tanah oleh perusahaan sawit dan penataan kawasan hutan yang kurang baik telah mempersempit ruang kelola masyarakat terhadap tanah. Upaya mempertahankan penghidupan, mereka menyerobot kawasan hutan.

Isu kebun sawit rakyat dalam kawasan hutan berkelindan dengan rendahnya produktivitas lahan. Sehingga, kebijakan untuk menyelesaikan masalah sawit rakyat harus berorientasi pada dua hal tersebut.

Maka, momentum Inpres Moratorium Sawit dan Reforma Agraria serta Perhutanan Sosial sangat layak dimanfaatkan sebagai upaya penyelesaian penguasaan lahan oleh perkebunan sawit rakyat dalam kawasan hutan.

Moratorium sawit sebagai upaya mendorong peningkatan produktivitas perkebunan sawit rakyat dan memperjelas status kepemilikan lahan sehingga dapat memudahkan masyarakat mendapat akses modal. Sedangkan Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial sebagai proses alokasi kepemilikan lahan dan akses izin pengelolaan lahan sawit rakyat di dalam kawasan hutan.

REFORMA AGRARIA

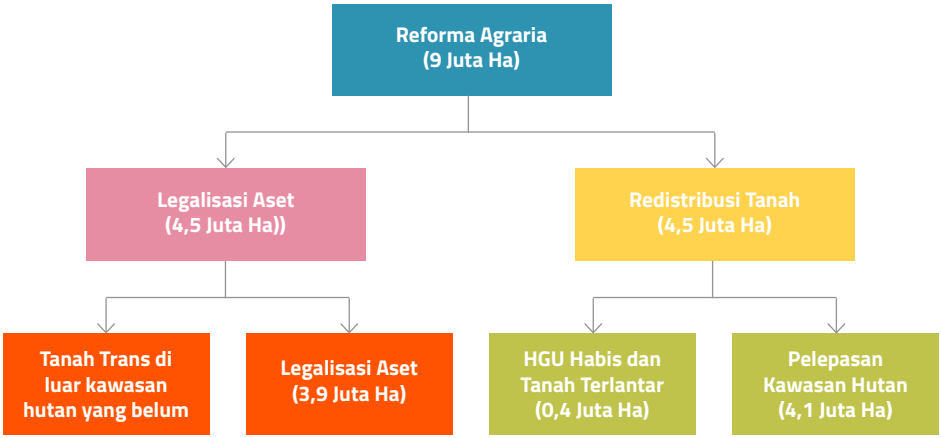
Setengah dekade terakhir, pemerintah gencar menggalakan program Reforma Agraria. Tujuannya untuk menata ulang struktur agraria yang timpang jadi berkeadilan, menyelesaikan konflik agraria, dan mensejahterakan rakyat.

Secara fundamental target dari program tersebut adalah menuntaskan masalah kemiskinan pada masyarakat desa, meningkatkan kesejahteraan dengan kemandirian pangan nasional, meningkatkan produktivitas tanah, memberikan pengakuan hak atas tanah yang dimiliki baik secara pribadi, negara, dan tanah milik umum yang pemanfaatannya untuk memenuhi kepentingan masyarakat (Djauhari et al, 2018).

Secara teknokratik--dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun (RPJMN) 2015-2019--disebutkan bahwa Reforma Agraria mencakup dua program utama, yaitu legalisasi aset dan redistribusi tanah (lihat gambar 4.1).

Menindaklanjuti agenda Reforma Agraria, pemerintah mengeluarkan Perpres No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Peraturan ini menjadi dasar penyelesaian konflik lahan sawit dalam kawasan hutan serta redistribusi tanah kepada rakyat dalam rangka memperluas dan memperkuat perkebunan sawit rakyat.

Lebih lanjut, persoalan akses lahan terhadap kebun sawit di dalam kawasan hutan, mulai menemukan titik terang dengan terbitnya Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 Tentang Tata Cara Pelepasan Ka-



Gambar 4.1. Target Legalisasi Aset dan Redistribusi Tanah dalam Reforma Agraria

wasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA), sebagai peraturan pelaksana Reforma Agraria.

Pada pasal 2(1) disebutkan bahwa 20% dari kawasan hutan adalah sumber TORA yang ditujukan untuk perkebunan. Selanjutnya dalam pasal 2(3) dijelaskan bahwa kawasan hutan tersebut antara lain, a) kawasan Hutan Produksi Konversi (HPK) tidak produktif; dan b) kawasan hutan produksi atau kawasan hutan lindung yang telah dikuasai, dimiliki, digunakan dan dimanfaatkan untuk pemukiman, fasilitas umum dan/atau fasilitas sosial, lahan garapan.

Mengacu pada Perpres No. 86 Tahun 2018, apa yang dimaksud sebagai program Reforma Agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan disertai dengan penataan akses untuk kemakmuran rakyat.

Sementara, yang dimaksud penataan aset adalah penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam rangka menciptakan keadilan di bidang penguasaan dan pemilikan lahan. Sedangkan penataan akses adalah pemberian kesempatan akses permodalan maupun bantuan lain kepada subjek Reforma Agraria, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan yang berbasis pada pemanfaatan tanah, yang disebut juga pemberdayaan masyarakat.

Tujuan dari program Reforma Agraria, sebagaimana yang disebutkan dalam Perpres tersebut, adalah untuk : a) mengurangi ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan; b) menangani sengketa dan konflik agraria; c) menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agrarian melalui pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah; d) menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan; e) memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi; f) meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan; g) memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup.

Untuk mencapai tujuan tersebut, beberapa ketentuan ditetapkan dalam program Reforma Agraria: bahwa penguasaan lahan minimal selama 20 tahun, dengan luasan maksimal 5 hektare/orang, orang tersebut harus tinggal di tempat di mana tanah tersebut berada, dan penetapan hasil Reforma Agraria didasarkan atas bidang atau persil.

TANTANGAN REFORMA AGRARIA DI LAPANGAN

Ternyata, implementasi kebijakan Reforma Agraria tidak semudah dibayangkan bila berhadapan dengan kondisi dan dinamika di lapangan. Kenyataan itu terbukti saat mendorong pelaksanaannya di Kampung Tepian Buah, Kecamatan Segah, Kabupaten Berau, Kalimantan Timur.

Banyak ketentuan dalam beleid tersebut tak cukup implementatif di lapangan. Perlu terobosan yang agak keluar dari aturan yang ada (diskresi).

Dalam hal ketentuan penguasaan lahan selama 20 tahun misalnya, untuk kasus di wilayah pedalaman sebagaimana yang terjadi di Tepian Buah, ketersediaan dokumen tanah sangat terbatas, untuk tidak mengatakan tidak tersedia. Sebagian besar penguasaan lahan, terutama yang berada di dalam kawasan hutan, tidak didasarkan atas dokumen-dokumen resmi, seperti akta jual-beli ataupun dokumen-dokumen formal lainnya.

Satu-satunya dokumen yang tersedia, sering kali hanya berupa Surat Keterangan Tanah (SKT) yang dikeluarkan oleh Kepala Kampung. Bahkan untuk tanah-tanah yang tidak didapat melalui jual-beli, tetapi melalui investasi tenaga kerja--pembukaan lahan hutan secara langsung misalnya--bisa dipastikan tidak akan ada dokumen yang menyertainya.

Di wilayah pedalaman, tanah-tanah semacam ini berjumlah sangat banyak, karena terkait erat dengan tradisi pertanian mereka: ladang berpindah.

Sementara itu, ketentuan penguasaan lahan maksimal 5 hektare per rumah tangga oleh sebagian kalangan juga dipandang bias Jawa, belum mencerminkan tradisi penguasaan lahan di wilayah pedalaman, seperti Kalimantan, yang umumnya lebih luas dari itu dan tersebar di beberapa lokasi. Hal ini terkait erat dengan model pertanian ekstensif yang diterapkan: untuk mengatasi keterbatasan-keterbatasan, masyarakat peladang cenderung mengandalkan mekanisme produksi rendah input, baik tenaga kerja maupun input produksi lainnya.

Oleh karena itu, untuk bisa mencapai hasil yang memadai, model ekonomi perladangan tersebut selalu membutuhkan luasan lahan yang besar. Jangan heran, ada satu rumah tangga yang bisa menguasai lahan seluas 30 hektare.

Penguasaan lahan yang luas dan tersebar, serta minimnya dokumen penguasaan lahan yang bisa dirujuk adalah tantangan. Meski demikian, kasus ini menjadi pembelajaran dari proses Reforma Agraria yang dilakukan di lingkungan masyarakat peladang berpindah.

Kemampuan adaptasi skema Reforma Agraria dengan tantangan-tantangan semacam ini menjadi kebutuhan mendesak. Tanpa itu, bisa dipastikan Reforma Agraria tidak bisa berjalan dengan baik di lapangan, terutama di wilayah pedalaman, di mana tradisi penguasaan, kepemilikan, dan pemanfaatan lahan tidak sepenuhnya sama dengan model pertanian menetap yang berkembang di Jawa.

Alih-alih mampu menata struktur penguasaan lahan (tentu saja termasuk struktur penguasaan lahan yang selama ini didominasi oleh korporasi), yang muncul ke permukaan

adalah konflik sosial akibat minimnya lahan di lapangan yang bisa memenuhi ketentuan dan persyaratan untuk Reforma Agraria.

BOKS 4.1

Batasan Luas Lahan Reforma Agraria

Mengacu pada hasil inventarisasi dan verifikasi di Kampung Tepian Buah yang dilakukan oleh Tim Inver dari Dinas Kehutanan Kalimantan Timur, hanya seluas 163 hektare yang memenuhi persyaratan Reforma Agraria atau sekitar 6,6% dari total luas yang diajukan, yaitu 2.452 hektare. Sudah barang tentu, kenyataan ini akan tidak mudah diterima oleh masyarakat Tepian Buah.

Apalagi, kalau dikaitkan dengan struktur penguasaan lahan di kampung itu yang sangat timpang, hanya 7% dari luas desa, yaitu 16 ribu hektare yang bisa dimanfaatkan secara penuh oleh warga. Sisanya, 93% dikuasai dan dimanfaatkan oleh korporasi, dalam bentuk konsesi hutan dan Hak Guna Usaha (HGU) perkebunan sawit.

Melalui skema Reforma Agraria, tidak saja pemerintah yang berharap bisa mengatasi ketimpangan penguasaan lahan semacam itu, tetapi juga warga desa setempat. Meski demikian, kebijakan itu hanya harapan semu, kata Kepala Kampung Tepian Buah. Menurutnya, "Reforma Agraria tidak bisa mengatasi struktur penguasaan lahan yang timpang di kampung itu, maka lebih baik tidak diterapkan Reforma Agraria untuk lahan-lahan yang sekarang digarap masyarakat. Karena bagaimanapun, masyarakat sangat berharap dari Reforma Agraria, setidaknya untuk lahan-lahan yang sekarang diajukan, kurang lebih mencapai 471 bidang dengan total luas 2.452 hektare".

Akhirnya, Reforma Agraria di Kampung Tepian Buah itu bermuara pada skema Perhutanan Sosial, sebagaimana yang sering diungkapkan oleh para pejabat di tingkat Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan maupun Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Timur. Itu dikarenakan lahan-lahan yang diajukan dipandang tidak memenuhi persyaratan Reforma Agraria. Belajar dari kasus ini, maka hampir bisa dipastikan, seluruh program Reforma Agraria, di luar Jawa akan mengalami nasib yang sama.

Problematika penguasaan dan pemanfaatan lahan di wilayah-wilayah pedalaman di luar Jawa hampir sama: tidak didukung oleh dokumen formal, didasarkan atas tradisi agroekosistem ekstensif, jika bukan perladangan berpindah, dan kini mulai diperjualbelikan sebagai komoditas komersial untuk menopang produksi boom crop, terutama sawit. Tanpa adaptasi, dan mungkin juga diskresi, Reforma Agraria tidak akan bisa dijalankan secara efektif sebagai skema untuk menata struktur penguasaan lahan yang kini timpang.

Dan menerapkan Perhutanan Sosial sebagai jalan keluar kebuntuan-kebuntuan Reforma Agraria. Bukan mengubah struktur ketimpangan penguasaan lahan, mengingat lahan-lahan Perhutanan Sosial tetap berstatus sebagai lahan negara yang setiap saat bisa ditarik kembali.

Berikut ini adalah tantangan-tantangan yang dipandang perlu untuk diperhatikan dan dipertimbangkan dalam penyempurnaan Reforma Agraria ke depan:

1) TRADISI PERLADANGAN

Sistem penguasaan lahan dalam perladangan berpindah sangat unik. Pekebun tak terbatas hanya menggarap ladang yang sedang diolahnya saja, yang luasnya bisa bervariasi antara 2-4 hektare, namun mereka juga menggarap ladang yang lain. Penguasaan lahan pada sistem perladangan semacam ini didasarkan pada prinsip investasi tenaga kerja.

Atas dasar itu, meski pun ladang-ladang itu sudah ditinggalkan, tetapi terdapat investasi tenaga kerja yang dulu pernah dilakukan (misalnya investasi tenaga untuk membuka ladang), maka penguasaannya dipandang masih melekat.

Model penguasaan seperti ini memungkinkan setiap rumah tangga menguasai lahan yang sangat luas. Boleh jadi yang digarap hanya satu atau dua bidang, akan tetapi kalau mengacu pada investasi tenaga kerja yang pernah dilakukan pada ladang-ladang yang "tidur", maka penguasaan itu bisa mencapai banyak bidang. Itulah alasan muncul diksi di kalangan masyarakat lokal, bahwa lahan mereka adalah "seluas mata memandang", sesuatu yang mengindikasikan pada jumlah bidang yang banyak dan luasan yang besar.

Oleh karena situasi semacam itulah, skema Reforma Agraria memerlukan adaptasi dalam menentukan batasan waktu dan luas penguasaan lahan untuk tiap-tiap rumah tangga. Adalah keniscayaan, kalangan masyarakat peladang mempertanyakan: seberapa luas lahan yang akan didistribusikan melalui Reforma Agraria?

Mereka khawatir kalau yang menjadi ukuran luas lahan adalah penguasaan lahan oleh para petani di Jawa. Bagi kalangan peladang dan pekebun seperti warga Tepian Buah, penguasaan lahan seluas 5 hektare, sebagaimana ketentuan dalam skema Reforma Agraria, adalah hal yang sudah biasa dan tak dipandang istimewa.

Pertanyaan juga muncul, apakah dengan Reforma Agraria, penguasaan lahan-lahan tidur yang selama ini dilakukan masih bisa diteruskan? Ataukah penguasaan itu hanya berlaku pada satu atau dua bidang lahan yang sudah diajukan pada Reforma Agraria saja?

Bagi kalangan peladang berpindah, penguasaan lahan melekat pada investasi tenaga kerja pada ladang itu. Jika karena Reforma Agraria penguasaan lahan kemudian terputus, terutama pada lahan-lahan yang sedang tidak digarap, atau lahan tidur, maka secara tidak langsung Reforma Agraria justru dipandang menyingkirkan masyarakat dari lahan-lahan yang selama ini dikuasai dan dimanfaatkan.

Maka, mencari terobosan-terobosan baru untuk melakukan Reforma Agraria di kalangan masyarakat peladang dan pekebun sebagaimana yang terjadi di Kampung Tepian Buah adalah kebutuhan mendesak. Baik terobosan dalam hal luasan maupun waktu penguasaan.

2] MASYARAKAT KONSUMSI

Menurut Hefner (1990), masyarakat konsumsi adalah masyarakat yang secara ekonomi sudah sepenuhnya bergantung pada mekanisme pasar. Mereka ditandai dengan kebutuhan uang tunai yang meningkat pesat, setidaknya kalau dibandingkan dengan masyarakat subsistensi, yakni kalangan masyarakat yang secara ekonomi belum atau tidak berorientasi pada mekanisme pasar.

Kelahiran masyarakat konsumsi biasanya didahului dengan adanya transformasi sosial. Di beberapa wilayah pedalaman, transformasi sosial seringkali terjadi karena adanya ledakan produksi tanaman-tanaman komersial seperti kopi, cokelat, dan sawit.

Dengan kata lain, ledakan produksi tanaman-tanaman komersial cenderung mendorong perubahan sosial: dari masyarakat subsistensi menjadi masyarakat konsumsi, di mana parameter-parameter ekonomi akan berubah, dan sudah barang tentu instrument-instrumen ekonomi dan sosial yang sering diasosiasikan dengan kearifan lokal juga akan ikut berubah.

Tradisi perladangan berpindah, secara perlahan tapi pasti, bergeser menjadi perkebunan menetap yang ditujukan untuk produksi tanaman-tanaman komersial seperti sawit. Hal semacam ini bukan fenomena baru, karena jauh hari sebelum sawit diadopsi oleh kalangan masyarakat pedalaman, tanaman-tanaman komersial lain seperti karet, kopi dan cokelat, telah diadopsi lebih dahulu. Hingga sekarang, model-model kebun campuran tersebu masih dikenal, yang langsung maupun tidak menopang ekonomi kalangan masyarakat lokal.

Kebun-kebun komersial itu seperti melengkapi model perladangan berpindah yang belum sepenuhnya punah. Bisa dipahami, kalau di wilayah pedalaman, saat ini, dikenal masyarakat konsumsi yang masih bersifat transisional. Prinsip-prinsip ekonomi lama yang bersifat non pasar, seperti perladangan berpindah, hingga hari ini masih dijalankan, berdampingan dengan kebun-kebun sawit komersial yang mereka usahakan.

Berangkat dari situasi semacam itulah, bisa dipahami mengapa penguasaan lahan masyarakat di Tepian Buah seperti tidak menentu: luasan sangat bervariasi, didasarkan atas instrument variatif, dan ditujukan untuk kepentingan ekonomi yang juga variatif (pasar dan non pasar). Tanpa melakukan internalisasi secara baik terhadap problematika ini, bisa dipastikan penerapan Reforma Agraria di lapangan bisa mengalami kebuntuan-kebuntuan.

Bagaimanapun, apabila dilihat kembali skema kebijakan Reforma Agraria yang ada di Perpres 86/2018 tentang Reforma Agraria, skema program ini sepertinya didasarkan pada

asumsi-asumsi normatif: diberlakukan pada kalangan masyarakat petani subsisten yang menetap.

Sudah hampir pasti, kalangan masyarakat seperti ini hanya akan ditemukan secara dominan di Jawa yang secara ekonomi bertumpu pada model pertanian intensif (sawah), tidak di luar Jawa yang bertumpu pada model pertanian ekstensif (ladang).

3] FRAGMENTASI LAHAN

Mengacu pada model kehutanan akademik (Scott, 1998), pengelolaan hutan yang produktif dan lestari diawali dari proses teritorialisasi atau penataan batas yang benar, yakni semaksimal mungkin dihindari adanya fragmentasi wilayah hutan yang terlalu banyak.

Pengelolaan hutan di bawah model kehutanan akademik mensyaratkan adanya wilayah hutan yang kompak. Tidak saja karena alasan-alasan ekonomis (seperti efisiensi), dan alasan sosiologis (seperti tingkat keamanan), tetapi juga alasan ekologis (menurunnya fungsi daerah aliran sungai, dan terganggunya ketersediaan koridor satwa dan keamanan aliran keanekaragaman hayati tanaman).

BOKS 4.2

Fragmentasi Lahan Reforma Agraria

Kasus di Kampung Tepian Buah jadi pembelajaran begitu terfragmentasinya lahan. Sehingga, kalau hanya mengacu pada aspek-aspek teknis normatif Reforma Agraria, sebagaimana yang ada di dalam dua Perpres di atas, maka fragmentasi wilayah hutan itu tidak bisa dihindari.

Seperti yang sudah dibahas di muka, dari luasan wilayah hutan sebesar 2.452 hektare (383 bidang) yang diajukan, hanya sekitar 6,6% atau seluas 163 hektare yang memenuhi persyaratan untuk penataan batas ulang, dan itu tersebar pada 29 bidang saja. Apabila diterapkan, hasil ini mengakibatkan fragmentasi wilayah hutan yang luar biasa di Kampung Tepian Buah, sesuatu yang sangat dihindari dalam model deliniasi atau teritorialisasi kehutanan akademik.

Atas dasar itulah, diperlukan pendekatan-pendekatan baru yang bisa menghindarkan Reforma Agraria dari proses fragmentasi wilayah hutan. Dalam hal ini, pendekatan-pendekatan spesifik, yang mempertimbangkan aspek antropologis, sosiologis, dan ekologis perlu diajukan untuk melengkapi pendekatan-pendekatan normatif yang ada dalam Reforma Agraria.

Boleh jadi karena itulah mengapa pembagian unit pengelolaan hutan (KPH) selalu didasarkan atas kekompakan wilayah daerah aliran sungai (DAS).

Atas dasar itu, dalam pandangan para rimbawan, pola penyelesaian penggunaan lahan di dalam kawasan hutan melalui pelepasan, atau penataan ulang tata batas hutan, sebagaimana yang diamanatkan Perpres No. 86 Tahun 2018 dan Perpres No. 88 Tahun 2017, pada akhirnya perlu mempertimbangkan kekompakan areal yang dilepas atau ditata batas ulang.

Pelepasan atau penataan batas ulang kawasan hutan yang tidak dilakukan pada areal kompak akan menimbulkan fragmentasi wilayah hutan, sehingga secara ekonomis, berakibat pada inefisiensi biaya pengamanan, perlindungan dan pengelolaan. Bahkan, secara ekologis, fragmentasi wilayah hutan semacam itu juga dipandang menurunkan fungsi daya dukung lingkungannya, baik karena menurunkan fungsi daerah aliran sungai, terputusnya koridor satwa, maupun karena terputusnya aliran keanekaragaman hayati tanaman.

DILEMA REFORMA AGRARIA

Program Reforma Agraria, bersama dengan Perhutanan Sosial, kini menjadi salah satu program prioritas pemerintah. Setidaknya pemerintah mengalokasikan lahan hutan seluas 12,7 juta hektare untuk kepentingan Perhutanan Sosial dan sekitar 9 juta hektare untuk Reforma Agraria.

Gaung dari program ini sudah terdengar sejak lama, menjangkau hingga desa-desa terpencil di pedalaman, seperti Kampung Tepian Buah, salah satu desa model Reforma Agraria di Kalimantan Timur. Adalah keniscayaan jika kemudian masyarakat menggantungkan harapan yang besar terhadap program tersebut.

Pandangan masyarakat, lahan dengan status hak milik, bisa didapat melalui Reforma Agraria lebih berharga dibandingkan dengan lahan berstatus hak pemanfaatan yang ditawarkan oleh Perhutanan Sosial. Itulah mengapa masyarakat di berbagai tempat cenderung memilih Reforma Agraria dibanding Perhutanan Sosial untuk penyelesaian kasus-kasus legalitas kebun sawitnya yang berlokasi di dalam kawasan hutan.

Namun kenyataan, terdapat dilema dalam implementasi Reforma Agraria di lapangan. Salah satu konsekuensi yang sering kali tidak menjadi perhatian masyarakat adalah diberlakukannya syarat dan ketentuan.

Salah satunya adalah penguasaan lahan oleh masyarakat setempat, dengan batas maksimal seluas 20 hektare (mengacu pada UU Agraria No 5/1960). Artinya, lahan-lahan yang dikuasai oleh orang-orang dari luar desa, berpotensi tidak masuk dalam daftar TORA. Mereka yang selama ini menguasai lahan di atas 20 hektare (bahkan tidak menutup kemungkinan termasuk yang di bawah 20 hektare) juga berpotensi mengalami pengurangan.

Permohonan Reforma Agraria yang diajukan pun tidak secara otomatis bisa dikabulkan. Bisa jadi, setelah melalui proses inventarisasi dan verifikasi (inver), lahan-lahan itu dipandang tidak memenuhi syarat (seperti sejarah pemanfaatan yang belum sampai 20 tahun, status lahan dipandang bernilai tinggi sehingga tidak mungkin dikonversi, rawan bencana, dan lain sebagainya), dan akibatnya prosesnya tidak bisa dilanjutkan.

Ini berarti, program Reforma Agraria tak bisa memberi jaminan pasti bahwa setiap permohonan yang diajukan akan dikabulkan. Oleh karenanya diperlukan kesiapan dan

kematangan, termasuk kesiapan dan kematangan institusi resolusi konflik sebagai jaring pengaman sosial bagi masyarakat. Tanpa itu, alih-alih meningkatkan kesejahteraan, bisa jadi Reforma Agraria justru memicu eskalasi konflik: dari konflik tenurial menjadi konflik sosial.

Masyarakat kemungkinan bakal kecewa lantaran lahan-lahan yang diajukan tidak berhasil lolos setelah dilakukan inventarisasi dan verifikasi, termasuk juga mereka yang tidak memperoleh porsi lahan seperti yang diharapkan, hampir bisa dipastikan akan melakukan upaya tanding dan banding. Tanpa kelembagaan dan *social safeguard* yang memadai maka kontraksi sosial -jika bukan konflik sosial- merupakan sebuah keniscayaan yang tak bisa dihindari.

PERHUTANAN SOSIAL

Program Perhutanan Sosial bertujuan untuk mengurangi kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan pengelolaan/pemanfaatan kawasan hutan dengan cara pemberian akses legal kepada masyarakat setempat berupa pengelolaan Hutan Desa (HD), Izin Usaha Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Kemitraan Kehutanan dan Hutan Adat.

Menurut RPJMN 2015 – 2019, target pemberian akses (izin) pengelolaan hutan oleh masyarakat sekitar melalui program Perhutanan Sosial ini adalah 12,7 juta hektare. Namun demikian, tercatat hingga akhir Oktober 2017, dari target 12,7 juta hektare, baru sekitar 1,09 juta hektare (8,6 persen) yang telah terealisasikan. Karena jauhnya realisasi dibandingkan dengan target, pada tahun 2018 KLHK merubah target capaian hingga akhir 2019 dari semula 12,7 juta hektare ke 4,38 juta hektare (JPNN.com, 2018).

Jenis Perhutanan Sosial	Jumlah	Luas (Ha)
Hak Pengelolaan Hutan Desa (HPHD)	268	496.400
Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan (IUPHKm)	633	255.741
Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan pada Hutan Tanaman Rakyat (IUPHHK-HTR)	2.845	236.906
Kemitraan Kehutanan	168	77.652
Izin Pemanfaatan Hutan Perhutanan Sosial (IPHPS)	8	5.439
Hutan Adat	10	8.795

Tabel 4.1. Capaian Perhutanan Sosial, 2018

Perlu diakui, skema Perhutanan Sosial masih menerapkan kebijakan diskriminatif terhadap tanaman sawit. Hal itu terbukti, pada Permen LHK No. 83 Tahun 2016 yang mengatur tentang Perhutanan Sosial, pada Pasal 56(5) menyebutkan bahwa pemegang izin Perhutan-

an Sosial baik dalam skema HPHD, IUPHKm, IUPHHK-HTR, Kemitraan Kehutanan dan Hutan Adat, dilarang menanam sawit di areal hak atau izinnya.

Lebih lanjut dijelaskan pada Pasal 65(h) bahwa apabila pada lahan dengan izin Perhutanan Sosial atau dalam usulan Perhutanan Sosial telah ada tanaman sawit, sejak peraturan ini diberlakukan, maka diperbolehkan selama 12 (dua belas) tahun sejak masa tanam dan diantara tanaman sawit ditanam pohon berkayu paling sedikit 100 (seratus) pohon per hektare.

Jelas, klausul ini dianggap mengabaikan fakta di lapangan (Sumardjono et al., 2018). Seperti yang dijumpai di Kabupaten Tebo, Jambi, terdapat 5 Kelompok Tani Hutan (KTH) penerima izin pengelolaan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) dengan tutupan lahan sawit monokultur yang berusia sekitar 15 tahun.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan oleh terhadap kelompok tani itu, mereka menyampaikan bahwa "mereka bersyukur bisa mendapatkan izin Perhutanan Sosial terhadap lahan yang sudah mereka kelola sejak tahun 1990an. Namun demikian, mereka menyampaikan bahwa tidak mungkin bagi mereka untuk membongkar tanaman sawit yang mereka miliki, karena sawit berusia 15 tahun tergolong sawit pada saat puncak produksi". Bagi mereka, klausul Pasal 56(5) pada Permen LHK No. 83/2016 dianggap mustahil untuk dilakukan.

AGROFORESTRI SAWIT

Sejauh ini, inisiatif pengembangan agroforestri sawit sebagai bentuk Resolusi Agraria bagi kebun-kebun sawit di dalam kawasan hutan disambut positif oleh para pemangku kepentingan, baik di daerah maupun pusat, tidak terkecuali kalangan akademisi di Perguruan Tinggi, terutama para ahli agroforestri. Dalam pandangan para ahli, selama ini agroforestri cenderung terfokus pada komoditas-komoditas konvensional yang tidak intensif. Karena itulah pengembangan agroforestri sawit adalah sebuah tantangan, sekaligus terobosan tersendiri.

Di tataran praktis, terobosan semacam itu juga memberikan jalan tengah terhadap pilihan-pilihan sulit, yang selama ini dihadapi para pihak dalam melakukan penataan sawit di dalam kawasan hutan, yakni antara pelepasan kawasan, jika bukan pemutihan, dan penggusuran kebun dari kawasan hutan, untuk tidak mengatakan penutupan.

Dikatakan pilihan sulit, karena keduanya sama-sama memerlukan biaya besar, baik biaya sosial, ekonomi maupun politik. Pelepasan kawasan hutan untuk memutihkan "keterlanjuran" semacam itu cenderung memerlukan biaya politik mahal, terutama yang terkait dengan politik ekologi internasional.

Demikian juga dengan penggusuran atau pembongkaran, yang juga membutuhkan biaya sosial dan ekonomi besar. Boleh jadi karena itulah upaya penyelesaian kebun sawit di dalam kawasan hutan selama ini tidak banyak mengalami kemajuan yang berarti.

Untuk menopang terobosan agroforestri sawit sebagai jalan tengah penyelesaian kasus-kasus sawit di dalam kawasan hutan, diperlukan naskah akademik sebagai dasar peninjauan ulang terhadap Permen LHK P.83 Tahun 2016 tentang Perhutanan Sosial, khususnya pada pasal yang mengatur batasan waktu selama 12 tahun untuk tanaman sawit yang ada di dalam areal Perhutanan Sosial. Diharapkan tanaman sawit yang sudah berupa agroforestri

bisa menjadi bagian dari skema Perhutanan Sosial secara berkelanjutan, sebagaimana yang terjadi pada agroforestri karet, kopi, dan lain sebagainya.

Atas dasar itu, untuk mendorong sawit menjadi bagian dari ekosistem hutan secara berkelanjutan, diperlukan informasi dari kebun sejenis menjadi kebun campur atau agroforestri (tanpa harus terlebih dahulu melakukan penetapan sawit sebagai jenis tanaman hutan, sebagaimana yang selama ini diinisiasi oleh beberapa kalangan ahli kehutanan).

Mempersiapkan dukungan kebijakan dan regulasi baru bagi pengembangan agroforestri sawit, jika bukan Perhutanan Sosial Sawit, di dalam kawasan hutan adalah kebutuhan mendesak. Sehingga, kebun-kebun sawit yang berada di dalam kawasan hutan akan mulai menemui titik terang.

Setidaknya penyelesaiannya tidak lagi dihadapkan pada dua pilihan yang sama-sama sulit, yaitu pelepasan atau penggusuran; tetapi juga pengembangan skema-skema Perhutanan Sosial, seperti kemitraan, Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa. Adalah keniscayaan kalau kebijakan baru itu akan melahirkan model Perhutanan Sosial baru, yang didasarkan atas tanaman-tanaman intensif dengan produktivitas tinggi seperti sawit: Kemitraan sawit, Hutan Kemasyarakatan Sawit, dan Hutan Desa Sawit.

Hal semacam ini sangat dimungkinkan. Setidaknya kalau mengacu pada hasil kajian kebijakan dari Fakultas Hukum UGM, bisa digarisbawahi; *Pertama*, Permen LHK P.83 Tahun 2016 tidak memiliki penjelasan rasional mengenai pengecualian tanaman sawit sebagai tanaman non kehutanan dari areal Perhutanan Sosial, dan perhitungan jangka waktu 12 tahun. Ini menandakan bahwa Permen ini belum merupakan kebijakan yang berbasis fakta *(evidence-based policy)*; *Kedua*, saat ini tengah dikembangkan sistem agroforestri yang menjadikan beberapa tanaman kehutanan (pohon) sebagai tanaman sela bagi kebun sawit (Sumardjono et al., 2018).

Atas dasar itu, diusulkan agar Pasal 56 ayat (5) Permen LHK P.83 Tahun 2016 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: Pemegang HPHD, IUPHKm, IUPHHK-HTR dan Kemitraan Kehutanan boleh menanam kelapa sawit di areal hak atau izinnya dengan mengikuti ketentuan-ketentuan mengenai pengelolaan kebun campur (agroforestri) sebagaimana akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri (Sumardjono et al., 2018).

Sedangkan Pasal 65 huruf h diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut: Dalam hal di areal Perhutanan Sosial atau dalam usulan Perhutanan Sosial telah ada tanaman sawit sejak Peraturan ini diberlakukan, diwajibkan kepada pemegang izin untuk membangun kebun campur (agroforestri) dalam bentuk jalur atau mozaik, dengan menanam pohon berkayu paling sedikit 100 (seratus) pohon per hektare (Sumardjono et al., 2018).

Adapun penyelesaian penguasaan bidang tanah dalam hutan konservasi, sebagaimana catatan dari (Sumardjono et al, 2018), bahwa penyesuaian bisa dilakukan dengan strategi memilih menerapkan PermenLHK P.83 ketimbang Perpres 88. Sekalipun hanya bisa dilakukan pada zona pemanfaatan, zona tradisional dan zona rehabilitasi pada Taman Nasional, dan pada blok pemanfaatan di Taman Wisata Alam dan Taman Hutan Raya, lahan garapan di hutan konservasi berpulang untuk bisa dilaksanakan.

Perlu diberi catatan agar penguasaan hutan konservasi yang dimanfaatkan untuk kebun sawit rakyat dapat menggunakan skema Kemitraan Kehutanan. Maka ketentuan dalam Permenko atau revisi Permen LHK P.83 Tahun 2016 yang mencabut keberlakuan Pasal 56 ayat (5) dan Pasal 65 huruf h Permen LHK P.83 Tahun 2016, diperlukan.

Ketentuan tersebut nantinya akan ditegaskan dalam klausul dalam Naskah Kesepakatan Kerjasama antara Pengelola Hutan (Balai Besar/Balai Taman Nasional) dan masyarakat setempat dengan menyebutkannya sebagai salah satu hak dari masyarakat setempat. Hak dimaksud adalah memanfaatkan areal kemitraan dengan tanaman sawit.

Pengembangan kebijakan dan regulasi baru, sebagaimana yang diusulkan oleh Sumardjono et al. (2018) adalah prasyarat penting bagi proses penataan kebun-kebun sawit di dalam kawasan hutan, baik di kawasan hutan produksi sebagaimana yang dijumpai di Kampung Tepian Buah (Kabupaten Berau, Kalimantan Timur), maupun di kawasan konservasi, sebagaimana yang dijumpai di Desa PIR ADB (Kabupaten Langkat, Sumatera Utara).

Bagaimanapun, penyelesaian penguasaan bidang tanah dalam kawasan hutan telah menjadi bagian dari rencana pembangunan nasional, terutama yang berjangka menengah. Hal tersebut sudah menjadi kebijakan resmi pemerintah tatkala dituangkan dalam RPJM 2015-2019.

Kebijakan tersebut diperjelas dalam dokumen perencanaan strategis (Renstra) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Renstra Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN), dan Strategi Nasional (Stranas) Kantor Staf Presiden (KSP). Semua dokumen perencanaan tersebut, secara tegas melihat penyelesaian penguasaan bidang tanah dalam kawasan hutan merupakan upaya untuk memperluas akses masyarakat terhadap sumber daya hutan yang diharapkan dapat menaikan kesejahteraan mereka.

Menurut RPJMN 2015-2019, seluas 12,7 hektare dan 4,1 juta hektare lahan dalam kawasan hutan negara disiapkan untuk memperluas akses rakyat, baik lewat skema Perhutanan Sosial maupun Reforma Agraria.

Oleh karena itu, perhutanan Sosial dipandang sebagai model yang cenderung beresiko kecil. Setidaknya potensi konflik horizontal antar warga masyarakat tidak sebesar yang ditimbulkan oleh Reforma Agraria.

Perhutanan Sosial dapat menumbuhkan modalitas sosial dalam bentuk aksi kolektif (*collective action*). Melalui skema tenurial, Perhutanan Sosial yang bersifat kolektif (hak pemanfaatan, pengelolaan dan pemangkuan), masyarakat secara tidak langsung didorong untuk memperkuat jaringan sosial dalam melakukan proses produksi.

Mekanisme pasar yang cenderung mentransformasikan aksi-aksi kolektif menjadi individual, setidaknya bisa dicairkan oleh mekanisme Perhutanan Sosial.

Bahwa oleh sebagian pekebun sawit, Perhutanan Sosial cenderung dipandang tidak strategis untuk menopang proses produksi sawit adalah hal yang tak bisa dipungkiri. Dalam pandangan masyarakat konsumsi, yang sudah sepenuhnya terintegrasi dengan pasar, proses produksi yang didasarkan atas hak-hak kolektif seringkali dipandang menghambat laju akumulasi keuntungan, karena proses komodifikasi tidak bisa berjalan sempurna.

Akan tetapi, secara rasional, skema Reforma Agraria yang menjanjikan hak-hak individu, juga belum sepenuhnya bisa diterapkan, mengingat prasyaratnya yang tidak mudah dipenuhi oleh praktik-praktik produksi sawit yang umumnya masih berusia muda.

Oleh karena itu, Perhutanan Sosial adalah sebuah pilihan yang tampaknya tidak bisa dihindari dalam proses penataan sawit di dalam kawasan hutan. Untuk itu, proses internalisasi dan negosiasi dengan masyarakat perlu dimulai.

Disamping itu, penguatan dukungan kebijakan dan kelembagaan Perhutanan Sosial

juga perlu ditinjau ulang. Bagaimanapun, Perhutanan Sosial dihadapkan pada kalangan masyarakat konsumsi yang secara ekonomi sudah sepenuhnya berorientasi pada akumulasi keuntungan, untuk tidak mengatakan komodifikasi. Model Perhutanan Sosial lama yang cenderung romantik, tidak produktif, berorientasi pada komunalitas (bukan kolektivitas) hanya bisa diterima oleh kalangan masyarakat subsistensi.

Sejauh Perhutanan Sosial masih belum bisa beranjak dari model lama, maka proses internalisasi dan negosiasi dengan kalangan masyarakat konsumsi, sebagaimana kalangan pekebun sawit, akan cenderung berujung pada kebuntuan-kebuntuan. Akan tetapi, ketika Perhutanan Sosial berhasil ditransformasikan menjadi skema baru, yang secara keseluruhan bisa menjawab kegelisahan ekonomi masyarakat konsumsi.

Maka peluang untuk diterapkan sebagai model resolusi agraria bagi kebun-kebun sawit masyarakat yang ada di kawasan hutan akan cenderung terbuka. Bagaimanapun, bagi kalangan masyarakat konsumsi, sebagaimana para pekebun sawit, yang utama adalah sejauh mana skema Resolusi Agraria yang ditawarkan bisa menjamin kepastian dan keberlanjutan proses produksi.

PROSES PENYIAPAN KEBIJAKAN AGROFORESTRI SAWIT

Inisiasi Agroforestri Sawit perlu diawali dengan penyiapan kerangka kebijakan yang tepat. Itu menjadi payung hukum bagi proses penataan kebun-kebun sawit masyarakat yang selama ini berlokasi di dalam kawasan hutan. Sebagaimana amanat Perpres No. 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penggunaan lahan di dalam Kawasan Hutan, proses penyelesaian itu bisa dilakukan dengan berbagai opsi, salah satunya adalah Perhutanan Sosial.

Sejauh ini, Perhutanan Sosial memang telah menjadi mekanisme penyelesaian konflik tenurial yang ada di dalam kawasan hutan, khususnya yang menyangkut kepentingan masyarakat. Akan tetapi, jika mengacu pada Permen LHK P.83 Tahun 2016, konflik tenurial yang menyangkut kebun-kebun sawit masyarakat adalah pengecualian.

Perhutanan Sosial di bawah logika Permen LHK P.83 Tahun 2016 tidak termasuk untuk kebun-kebun campur masyarakat dengan tanaman utama sawit. Sawit hanya diijinkan untuk tumbuh di dalam kawasan hutan selama 12 tahun sejak masa tanam.

Dengan logika Perhutanan Sosial semacam itu, maka upaya menyelesaikan kasus-kasus kebun campur sawit masyarakat yang berlokasi di dalam kawasan hutan tidak mungkin untuk menggunakan skema Perhutanan Sosial.

Jika Perhutanan Sosial akan diterapkan, harus ada peninjauan kembali, khususnya terhadap klausul-klausul tertentu yang selama ini menjadi landasan bagi tidak memungkinkannya pengembangan model Perhutanan Sosial kebun campur sawit. Sudah barang tentu, peninjauan kembali harus ditopang dengan alasan-alasan akademik yang memadai: bahwa adopsi kebun campur sawit ke dalam skema Perhutanan Sosial akan bisa memberikan kontribusi positif bagi aspek-aspek ekologi, sosial, maupun ekonomi.

Tanpa landasan akademik yang kuat, maka alih-alih melakukan pemberdayaan masyarakat, yang muncul ke permukaan malah proses legalisasi perusakan hutan.

Peninjauan kembali kebijakan Perhutanan Sosial untuk menopang kebun-kebun campur sawit rakyat di dalam kawasan hutan sejauh ini sudah pernah dilakukan oleh Tim dari Fakultas Hukum UGM yang diketuai oleh Prof. Maria H (2018). Hasil kajian dari tim terse-

but mengindikasikan bahwa peluang untuk mengembangkan Perhutanan Sosial Sawit sebenarnya sangat terbuka, mengingat rezim-rezim kebun campur sawit yang dikembangkan masyarakat sudah banyak tersebar di lapangan.

Kendati demikian, upaya melakukan *detailing* dan *wording* terhadap kebijakan kebun campur sawit semacam itu perlu dimulai. Dengan demikian proses adopsi kebun campur sawit masyarakat di dalam kawasan hutan menjadi Perhutanan Sosial bisa segera dilakukan.

Inisiatif pembangunan kebun campur atau agroforestri sawit, sebagaimana yang sudah dijumpai di lapangan, perlu segera mendapat perlindungan hukum yang memadai. Ada dua alasan yang menyertai; *pertama*, agar status ilegal yang selama ini disandang bisa diakhiri; *kedua,* agar perluasan dan kinerja kebun-kebun campur atau agroforestri semacam itu bisa dikendalikan.

Setidaknya, dengan mengadopsinya sebagai Perhutanan Sosial, legalitas tenurial bisa ditransformasikan menjadi legal dan perluasan serta kinerja agroforestri bisa diintervensi. Minimal, perluasan kebun campur atau agroforestri sawit bisa dibatasi.

Berikut ini adalah hasil peninjauan kembali dan usulan penyesuaian-penyesuaian klausul yang terkait dengan tanaman sawit di dalam kawasan hutan.

Tabel 4.2. Matriks Perubahan Klausul dalam Permen LHK P.83 Tahun 2016

No.	Norma Lama	Norma Baru	Penjelasan
1.		Konsideran Menimbang a. **bahwa masyarakat telah menerapkan Agroforestri dalam pelaksanaan Perhutanan Sosial.** b. **bahwa Agroforestri telah memberikan manfaat secara ekonomi dan lingkungan.**	Masyarakat (setidaknya di Palangkaraya, Berau, dan Besitang) telah melaksanakan Agroforestri. Di samping itu, dengan Agroforestri, masyarakat memiliki opsi lebih banyak untuk menanam komoditas yang sangat membantu perekonomiannya.
2.	Pasal 1 angka 1 Perhutanan Sosial adalah sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara atau hutan/hutan adat yang dilaksanakan oleh masyarakat setempat atau masyarakat hukum adat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraannya, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya dalam bentuk Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat,	Pasal 1 angka 1 Perhutanan Sosial adalah sistem pengelolaan hutan lestari **termasuk didalamnya Agroforestri** yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara atau hutan/hutan adat yang dilaksanakan oleh masyarakat setempat atau masyarakat hukum adat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraannya, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya dalam bentuk Hutan Desa,	Agroforestri harus dianggap sebagai bagian dari Perhutanan Sosial.

No.	Norma Lama	Norma Baru	Penjelasan
	Hutan Rakyat, Hutan Adat dan Kemitraan Kehutanan.	Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Rakyat, Hutan Adat dan Kemitraan Kehutanan.	
3.		Pasal 1 angka 25 **Agroforestri adalah sistem penggunaan lahan yang mengkombinasikan pepohonan dengan tanaman pertanian untuk meningkatkan keuntungan baik secara ekonomis maupun lingkungan.**	Agroforestri adalah perpaduan tanaman dalam satu lahan yang sangat bermanfaat untuk peningkatan ekonomi masyarakat.
4.		Pasal 1 angka 26 **Jangka benah adalah periode yang dibutuhkan untuk mengembalikan struktur dan fungsi ekosistem hutan pada kawasan hutan yang sudah terlanjur rusak.**	Dibutuhkan periodesasi untuk penerapan Agroforestri.
5.	Pasal 56 ayat (5) Pemegang HPHD, IUPHKm, IUPHHK-HTR, Kemitraan Kehutanan dan Hutan Adat dilarang menanam kelapa sawit di areal hak atau izinnya.	Pasal 56 ayat (5) Pemegang HPHD, IUPHKm, IUPHHK-HTR, Kemitraan Kehutanan dan Hutan Adat dilarang menanam kelapa sawit di areal hak atau izinnya, **kecuali dalam bentuk Agroforestri.**	Pemegang izin Perhutanan Sosial boleh menanam komoditas apapun sebagai bagian dari agroforestri.
6.	Pasal 65 huruf h Dalam hal di areal Perhutanan Sosial atau dalam usulan Perhutanan Sosia telah ada tanaman sawit sejak peraturan ini diberlakukan, diperbolehkan selama 12 (dua belas) tahun sejak masa tanam dan diantara tanaman sawit di tanam pohon berkayu paling sedikit 100 (seratus) pohon per hektare.	Pasal 65 huruf h Dalam hal di areal Perhutanan Sosial atau dalam usulan Perhutanan Sosial telah ada tanaman sawit sejak peraturan ini diberlakukan, **diterapkan Agroforestri.**	Pemberlakuan Agroforestri bagi semua jenis skema lahan.
7.		Pasal 65 huruf n **Penerapan Agroforestri sebagaimana dimaksud dalam huruf h dilaksanakan dengan sistem Jangka Benah.**	Agroforestri harus memperhatikan jangka benah.

STRATEGI JANGKA BENAH

Dalam *Focus Group Discussion* (FGD) yang diselenggarakan oleh Fakultas Kehutanan UGM pada 30 Mei 2018 dan diikuti oleh perwakilan dari berbagai lembaga yang antara lain Fakultas Pertanian UGM, Yayasan Kehati, IRE, AURIGA, dan JAVLEC, muncul ide mengenai merubah lanskap hutan sawit monokultur menjadi kebun sawit campur sebagai alternatif solusi untuk kebun sawit rakyat yang berada di dalam kawasan hutan.

Ide ini dilatarbelakangi asumsi awal bahwa menambah tanaman kehutanan pada satu hamparan kebun sawit monokultur, yang lebih dikenal dengan membangun sistem agroforestri, maka akan terbentuk struktur tajuk berlapis yang menyerupai tutupan hutan (*close to nature*). Sehingga dalam jangka panjang, fungsi ekologis kawasan akan kembali pulih seperti semula.

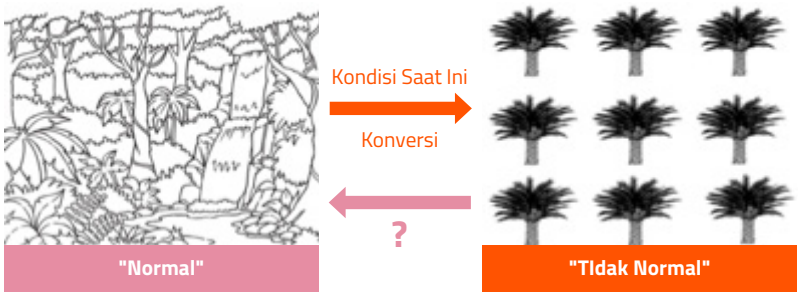
Dengan bentuk pengelolaan lahan kebun campur (agroforestri) tersebut, maka perdebatan apakah sawit termasuk tanaman hutan atau bukan menjadi tidak relevan lagi (Santoso, 2018).

Namun demikian, pendekatan penyelesaian persoalan sawit di dalam kawasan hutan bukan hanya sekedar merubah agroekosistem sawit monokultur menjadi sawit campur dengan cara menambah tanaman lain (kehutanan) di lahan sawit dengan pola tanam tertentu, namun juga perlu pembahasan mengenai aspek penting lainnya, yaitu aspek sosial-ekonomi masyarakat, aspek kelembagaan, dan aspek kebijakan pendukung. Konsep Strategi Jangka Benah (SJB) yang ditawarkan oleh Fakultas Kehutanan UGM berusaha mencakup seluruh persoalan tersebut.

APA ITU JANGKA BENAH?

Jangka benah merupakan salah satu konsep dalam pengelolaan hutan. Khususnya pada pengelolaan hutan produksi Jati di Jawa yang berlaku pada pertengahan pertama abad ke-20.

Dalam konteks pengaturan hasil, jangka benah merupakan periode yang diperlukan untuk pengaturan stok tegakan hutan (pada hutan produksi) sedemikian, hingga stok tegakan hutan menjadi normal dan dapat menghasilkan produk hutan (kayu) secara berkelanjutan (Simon, 1993).



Gambar 4.2. Perubahan kondisi "normal" yang berupa hutan alam menjadi kondisi "tidak normal" yang berupa kebun sawit monokultur. Strategi Jangka Benah berupaya untuk merubah kondisi "tidak normal" menjadi "normal" kembali

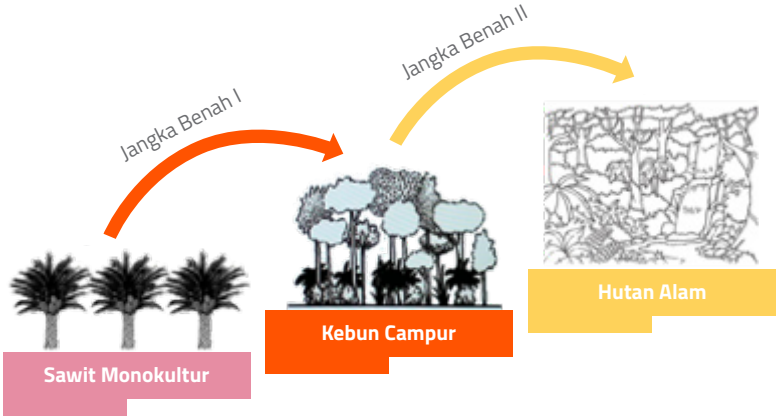
Konsep menormalkan kembali kondisi hutan yang mengalami gangguan fungsi hutan inilah yang coba diadopsi dan diformulasikan kembali pada tipologi lahan kebun sawit monokultur di dalam kawasan hutan. Pada persoalan ini, definisi jangka benah disesuaikan menjadi periode waktu yang dibutuhkan untuk mencapai struktur hutan dan fungsi ekosistem yang diinginkan sesuai tujuan pengelolaan penjadwalan tindakan silvikultur atau perlakuan lainnya.

Strategi Jangka Benah (SJB) adalah rencana yang berisi sekumpulan strategi berupa tindakan silvikultur dan perlakuan lainnya (aspek sosial-ekonomi masyarakat, aspek kelembagaan, dan aspek kebijakan pendukung), yang diperlukan untuk mencapai kondisi hutan yang diinginkan di masa yang akan datang. Sehingga dapat meningkatkan perekonomian masyarakat, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya.

TAHAPAN JANGKA BENAH

Secara garis besar terdapat 2 tahap dalam implementasi SJB. *Pertama*, perbaikan struktur hutan dimana target luarannya adalah terbentuknya kebun sawit campur yang akan memberikan dampak positif terhadap perbaikan fungsi ekosistem. *Kedua*, pemulihan fungsi ekosistem di mana kondisi tutupan lahan berupa kebun sawit campur akan berubah menjadi tutupan lahan yang menyerupai hutan alam (*close to nature*), sebagaimana kondisi lahan hutan sebelum dikonversi menjadi kebun sawit monokultur.

Jangka benah tahap pertama menjadi kunci bagi jangka benah tahap selanjutnya. Sehingga, tindakan silvikultur membentuk agroekosistem sawit campur menjadi sangat penting dilakukan.



Gambar 4.3. Tahapan Jangka Benah Mulai dari Bentuk Kebun Sawit Monokultur Menjadi Kebun Sawit Campur (Jangka Benah Tahap 1) dan Menjadi Hutan Alam Kembali Sebagaimana Kondisi Sebelum Dikonversi Menjadi Kebun Sawit Monokultur (Jangka Benah Tahap 2)

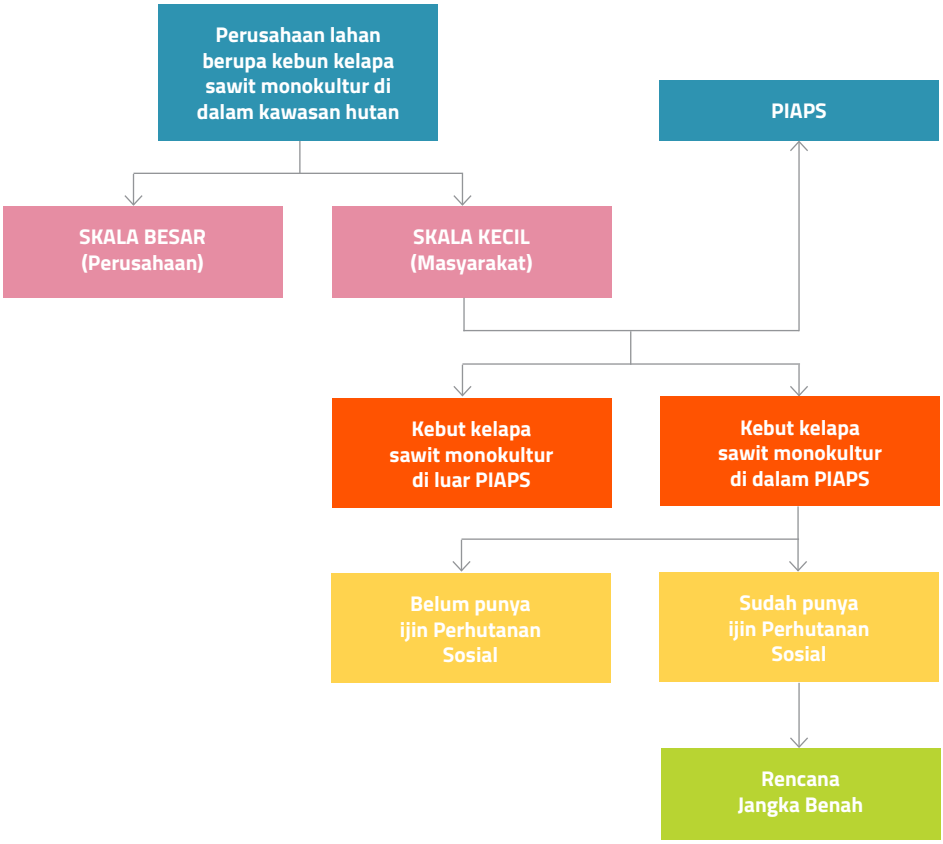
Dalam konteks upaya perbaikan fungsi ekosistem, jangka benah tahap pertama mirip dengan upaya rehabilitasi lahan. Sedangkan, jangka benah tahap kedua, mirip dengan upaya restorasi kawasan.

Tolok ukur keberhasilan SJB tahap pertama adalah (i) adanya transformasi ekologis dengan membaiknya fungsi ekologis kawasan, (ii) adanya transformasi ekonomi masyarakat dengan meningkatnya pendapatan masyarakat dari lahan kebun sawit campurnya, dan (iii) adanya transformasi sosial dengan meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan kawasan hutan secara berkelanjutan (*sustainable*).

STRATEGI JANGKA BENAH (SJB) MELALUI SKEMA PERHUTANAN SOSIAL

Penerapan SJB sebagai solusi penyelesaian kebun sawit rakyat di dalam kawasan hutan diusulkan untuk masuk melalui skema Perhutanan Sosial. Dengan masuk melalui skema (syarat) keluarnya izin Perhutanan Sosial bagi pemilik kebun sawit di dalam kawasan hutan, maka implementasi SJB bisa lebih optimal karena sifatnya menjadi wajib dilakukan (*mandatory*) yang melekat pada izin Perhutanan Sosial.

Sehingga memungkinkan untuk dilakukan monitoring dan evaluasi (monev) setiap 5 tahun sekali, sesuai peraturan mengenai Perhutanan Sosial.



Gambar 4.4. Ruang Lingkup Spasial Pelaksanaan Jangka Benah Tahap I.

Meski demikian, supaya SJB dapat dilaksanakan secara efektif, diperlukan revisi terlebih dahulu terhadap Permen LHK P.83 Tahun 2016 tentang Perhutanan Sosial, khususnya pada pasal 65(h). Hal ini dikarenakan, apabila SJB diterapkan pada kebun sawit di dalam kawasan hutan melalui izin Perhutanan Sosial, maka klausul tentang batas usia tanaman sawit 12 tahun dan batasan minimal jumlah 100 batang tanaman kehutanan yang harus ditanam di lahan sawit menjadi tidak relevan lagi.

Pada skema SJB, teknik silvikultur yang mencakup pengaturan pola tanam sawit campur dan jenis tanaman yang dipilih untuk mengubah agroekosistem sawit monokultur menjadi sawit campur akan sangat bervariasi tergantung tipologi kawasan, yang mencakup kesesuaian lahan, nilai ekonomi, tingkat keberterimaan (*adoptability*) masyarakat, dan fungsi ekologi.

Dengan memasukkan SJB sebagai bagian dari syarat izin Perhutanan Sosial, secara spasial, ruang lingkup dari sasaran implementasi SJB ini mencakup seluruh kebun sawit monokultur milik rakyat yang berada pada areal Peta Indikatif Areal Perhutanan Sosial (PIAPS).

Secara skematis, ruang lingkup spasial ini disajikan pada Gambar 4.4.

PELUANG DAN TANTANGAN IMPLEMENTASI STRATEGI JANGKA BENAH

Sesungguhnya, praktek mencampur sawit dengan jenis tanaman (kehutanan) lain dalam satu hamparan yang sama sudah dipraktekkan di Indonesia maupun di negara-negara tropis lainnya. Di negara lain, praktek agroforestri sawit sudah dilakukan di Malaysia (Ismail et al., 2009; Khasim et al., 2009), Costa Rica (Höbinger et al., 2012) dan di Afrika Selatan dan Afrika Barat (Bhagwat dan Willis, 2008).

Di Indonesia, praktek mencampur tanaman perkebunan seperti sawit dengan tanaman kehutanan penghasil kayu, buah maupun getah sebenarnya sudah jamak dilakukan oleh masyarakat di berbagai wilayah. Bahkan, mereka punya istilah sendiri untuk lahan kebun campur tersebut, misalnya *simpukan* di Kalimantan Timur, *tembawang* di Kalimantan Barat, *repong* di Lampung Barat, *para* di Sumatera Barat, dan *talun* di Sunda (Santoso, 2018).

Survey lantas dilakukan di berbagai wilayah di Indonesia, diantaranya di Palangkaraya (Kalimantan Tengah), Kabupaten Langkat (Sumatera Utara) dan Kabupaten Tebo (Provinsi Jambi). Hasilnya menemukan berbagai praktik kebun sawit campur yang dilakukan oleh masyarakat.

Secara umum, praktik kebun campur tersebut, mendudukan sawit menjadi salah satu komponen vegetasi yang dikelola bersama-sama dengan jenis vegetasi lain dalam satu unit lahan yang sama. Di mana seluruh vegetasi yang ada di lahan tersebut merupakan sumber pendapatan bagi pemiliknya. Meski demikian, pada praktiknya, masing-masing wilayah tersebut memiliki pola kebun campur yang berbeda-beda.

Di Palangkaraya, tepatnya di Kelurahan Sei Gohong, Kecamatan Bukit Batu, dijumpai lahan kebun sawit campur seluas ¼ hektare milik petani lokal yang bernama Ibak, asli suku Dayak.

Ibak mengelola lahan sawitnya dengan mencampur dengan berbagai jenis tanaman berkayu yaitu Karet, Sengon, Jelutung dan Petai, dan tanaman penghasil buah seperti Nanas. Ia menyampaikan bahwa motivasi utama melakukan praktek penanaman sawit campur dengan tanaman lain adalah untuk menjaga kestabilan pendapatan apabila terjadi fluktuasi harga sawit atau karet.

Dengan pola pengolahan lahan campur tersebut, ia merasa lebih aman secara finansial karena mempunyai sumber pendapatan yang lebih variatif.

Gambar 4.5. Konfigurasi Lahan Sawit Campur Karet milik Ibak, Petani Sawit Campur di Palangkaraya

Selain lahan sawit campur milik Ibak, di Kelurahan Sei Gohong, sepanjang jalan dari Palangkaraya ke Kasongan, juga dijumpai praktik pengelolaan lahan kebun campur sawit dengan tanaman karet. Di sana, petani melakukan praktik kebun sawit campurnya dengan lebih sistematis dengan pola tanam karet 5 x 5 m sedangkan sawit 9 x 7 m.

Polanya, karet ditanam terlebih dahulu, baru kemudian disisipi sawit, karena alasan adanya tren penurunan harga karet sehingga petani menanam sawit di sela-sela tanaman karet.

Gambar 4.5. Praktik Kebun Sawit Campur dengan Pola Tanam yang Lebih Sistematis antara Tanaman Sawit dan Tanaman Karet di Palangkaraya, Kalimantan Tengah.

Berbeda dengan praktik kebun sawit campur di Palangkaraya, di Kabupaten Langkat (Sumatera Utara), pola pengelolaan lahan sawit campur banyak dijumpai di pekarangan rumah dengan luasan yang kecil (< 1 hektare), dengan pola tanam yang acak. Dijumpai di banyak tempat di sepanjang Lubuk Kertang, Kecamatan Stabat, Kabupaten Langkat, masyarakat menanam sawit secara campur dengan tanaman Kakao, Durian, Pisang, bahkan tanaman sayur-sayuran seperti Sawi, Bayam, dan lain sebagainya.

Kebun sawit campur tersebut ditanam tanpa penataan sehingga secara konfigurasi tampak acak namun membentuk struktur vegetasi yang lengkap. Seluruh pemilik lahan yang dijumpai menyebutkan bahwa motivasi utama melakukan praktik sawit campur adalah untuk berjaga-jaga ketika harga sawit jatuh petani tetap mendapat keuntungan dari jenis tanaman lain.

Gambar 4.5. Konfigurasi Kebun Sawit Campur di Lahan Pekarangan di Kabupaten Langkat, Sumatera Utara

Di Kabupaten Tebo, Jambi, dijumpai praktik kebun sawit campur dengan tanaman kehutanan yang tampak menjanjikan secara finansial. Praktik kebun sawit campur antara sawit dengan tanaman Meranti (*Shorea sp.*) sudah dilakukan selama lebih dari 15 tahun, sehingga dampak dari pencampuran kedua tanaman tersebut sudah bisa terlihat.

Pada lahan milik Edy, pemilik rumah makan Singgalang di Kuamang Kuning Kecamatan Pelepat, tanaman Meranti ditanam di sela pohon sawit yang ditanam dengan jarak 9x9 m, sementara Meranti ditanam dengan jarak tanam 3x3 m.

Pencampuran keduanya tampaknya cukup berhasil dengan pertumbuhan yang cukup baik bagi tanaman Meranti dan juga tanaman utama (sawit). Walaupun demikian, belum ada kesempatan untuk menggali lebih jauh mengenai dampak pencampuran kedua jenis tanaman tersebut terhadap produktivitas keduanya, khususnya terhadap produktivitas tanaman sawit.

Diyakini masih banyak lagi contoh praktik kebun sawit campur yang dilakukan oleh masyarakat. Dengan banyaknya contoh praktek kebun sawit campur yang dijumpai di ber-

bagai daerah di Indonesia, maka mengindikasikan bahwa masyarakat sudah cukup familiar dengan praktik agroforestri, di mana kombinasi jenis tidak hanya mencakup jenis-jenis tanaman pertanian, namun juga tanaman kehutanan.

Hal ini menjadi modal sosial yang potensial untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan SJB dalam rangka penyelesaian keberadaan kebun sawit monokultur di dalam kawasan hutan.

Gambar 4.5. Konfigurasi Kebun Sawit Campur dengan Tanaman Meranti di Kecamatan Kuamang Kuning, Kabupaten Tebo, Jambi

Meski demikian, perlu menjadi catatan, bahwa alasan keamanan pendapatan menjadi faktor utama yang mempengaruhi petani dalam melakukan praktik kebun sawit campur. Pemilihan jenis tanaman yang dikombinasikan, dilakukan berdasarkan harga pasar komoditas atau pasar yang dianggap potensial di masa yang akan datang (Budiadi et al., 2018).

Selain alasan pasar, faktor biofisik juga berpengaruh terhadap keputusan petani dalam mengadopsi kebun campur, di mana pemilihan jenis disesuaikan dengan kondisi lahan yang ada. Sebagai contoh, petani di Palangkaraya yang memiliki sawit pada lahan gambut yang marginal, cenderung mengkombinasikannya dengan jenis vegetasi lain, yang dapat menjadi sumber pendapatan alternatif, karena rendahnya produktivitas lahan sawit.

Meski demikian, perlu dicatat, selain faktor kondisi fisik lahan, produktivitas sawit yang rendah juga disebabkan oleh terbatasnya akses pekebun terhadap bibit tanaman sawit yang berkualitas.

Di mana produktivitas sawit rakyat sangat rendah, satu kali panen (2 minggu) hanya menghasilkan Tandan Buah Segar (TBS) sekitar 400-600 kuintal/hektare. Dari contoh-contoh yang diperoleh di lapangan, nampaknya pekebun masih melakukan uji coba (*trial-error*) untuk mengetahui model pemanfaatan lahan yang paling memberikan rasa aman dalam memperoleh pendapatan.

Tabel 4.3. Tipologi Pekebun Kebun sawit Campur Hasil Pengamatan di beberapa Provinsi

Unit kelola	Luas area	Model kelola lahan	Komoditas	Motivasi
Kecil	<3 hektare	Sawit campur (tidak teratur)	• Sawit bibit non-sertifikasi • Ternak	• Lahan terbatas • Diversifikasi/ keamanan pendapatan Rumah Tangga • Minim pengetahuan
Menengah	3 – 10 hektare	Sawit campur (teratur)	• Sawit bibit non-sertifikasi • Karet/Sengon • Jelutung, Petai, Nanas, dll.	• Lahan terbatas • Diversifikasi/ keamanan pendapatan Rumah Tangga • Pengetahuan terbatas
Besar/industri	> 10 hektare	Sawit campur (teratur) skala industri	• Sawit bibit sertifikasi & non-sertifikasi • Karet/ Sengon/ Gaharu • Sistem jalur / cemplongan	• Optimalisasi keuntungan • Diversifikasi hasil • Pengetahuan dan pengalaman

Sudah adanya praktik-praktik kebun sawit campur menunjukkan bahwa ada peluang untuk menerapkan SJB. Meski demikian, dibalik peluang tersebut, terdapat berbagai tantangan. Praktek agroforestri sawit yang ditawarkan dalam skema SJB memang sudah dilakukan oleh beberapa pekebun lokal, namun dengan jumlah yang sangat sedikit.

Mereka menyampaikan bahwa praktik mencampur sawit dengan tanaman lain sangat tidak lazim. Hal ini disebabkan karena beberapa hal: (i) petani khawatir produksi tanaman kelapa sawit akan terganggu oleh adanya jenis tanaman lain, (ii) belum tersedianya pengetahuan dan informasi yang terdokumentasi dengan baik mengenai praktek agroforestri sawit dan (iii) terbatasnya faktor pendukung (kelembagaan, pendamping petani, pasar) untuk praktek agroforestri sawit.

Ketiga faktor tersebut menjadi tantangan yang sangat besar bagi implementasi SJB secara luas pada kebun kelapa sawit monokultur di dalam kawasan hutan. Oleh karena itu, perlu dibangun (demplot) percontohan praktik SJB yang dapat dijadikan rujukan dalam pengelolaan sawit campur dan dukungan pendampingan dalam pengelolaannya, terutama jaminan pasar bagi produk kayu hasil dari kebun sawit campur.

Selain itu, untuk menjamin keberhasilan SJB, diperlukan informasi dan contoh hitung-hitungan yang jelas mengenai tingkat produktivitas yang dihasilkan dan tingkat potensi keberlanjutan strategi jangka benah (*sustainability*), khususnya kepastian regulasi tentang penerapan SJB sebagai instrumen solusi kebun sawit di dalam kawasan hutan. ❖

BAB 5

Penanganan Sawit Perusahaan dalam Kawasan Hutan

Penguasaan sawit dalam kawasan hutan tidak hanya dilakukan oleh pekebun rakyat, namun juga melibatkan perusahaan. Padahal, tata cara perizinan mengatur larangan penerbitan izin dalam kawasan hutan—kecuali hutan produksi yang bisa dikonversi—dengan terlebih dahulu mengurus Surat Keputusan (SK) Pelepasan Kawasan Hutan. Meski demikian, faktanya, banyak izin sawit yang diterbitkan berada dalam kawasan hutan. Bahkan, di beberapa lokasi, izin-izin tersebut masuk ke dalam kawasan konservasi dan hutan lindung, misalnya kasus di Taman Nasional Tesso Nilo, Riau (Eyes on the Forest, 2018).

Maraknya penerbitan izin dalam kawasan hutan juga disampaikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Temuan KPK (2016) menunjukan sengkarut sistem perizinan sawit yang tak akuntabel telah memicu tumpang tindih izin dengan kawasan hutan.

Persoalan ini berawal dari persoalan tata ruang di daerah dan korupsi perizinan yang melibatkan elite politik di daerah. Selain itu, proses perizinan yang tidak terintegrasi, melibatkan lintas pemerintahan dan lintas sektor menyebabkan fungsi pengawasan dan pengendalian perizinan tidak optimal.

Sengkarut persoalan tersebut perlu segera dicarikan solusinya. Pemerintah tidak bisa membiarkan persoalan ini terus berlangsung. Harus ada solusi konkrit yang bisa optimal membereskan hal tersebut. Meski sebenarnya, pemerintah sudah mengeluarkan beberapa kebijakan penyelesaian masalah konflik sawit perusahaan dalam kawasan hutan. Namun, kebijakan-kebijakan tersebut tidak optimal menyelesaikan persoalan yang terjadi di lapangan.

Bab ini menganalisis opsi penanganan sawit perusahaan dalam kawasan hutan. Prosesnya diawali dari membangun sistem evaluasi perizinan dengan mengintegrasikan data perizinan sawit, data tutupan sawit dan kawasan hutan.

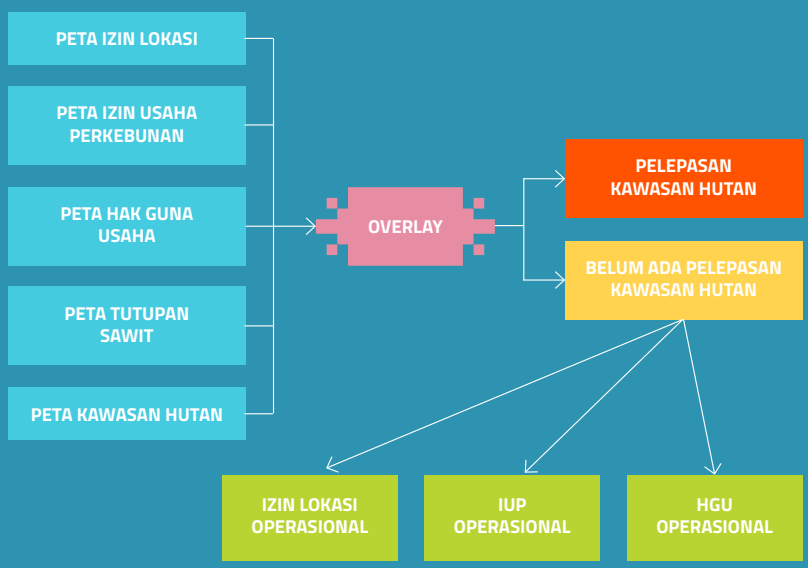
Setelah itu, dilakukan evaluasi terhadap perizinan sawit dengan melakukan studi kasus di Kalimantan Tengah sehingga diketahui tipologi penguasaan kebun sawit dalam kawasan hutan oleh perusahaan, yang nanti digunakan sebagai indikator penanganannya.

BOKS 5.1

Bagaimana Metode Analisis Penguasaan Sawit oleh Perusahaan dalam Kawasan Hutan?

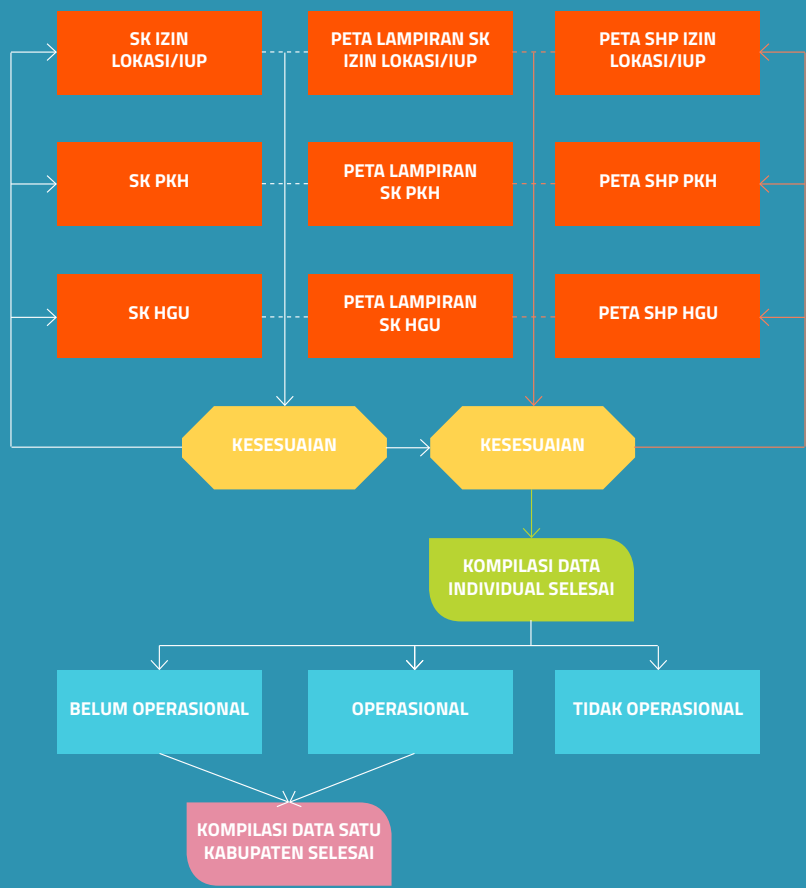
Metode untuk menganalisis penguasaan perusahaan pemegang izin sawit dalam kawasan hutan dilakukan dengan tumpang susun (*overlay*) antara peta semua izin (izin lokasi, Izin Usaha Pemanfaatan (IUP), dan Hak Guna Usaha (HGU) dengan peta kawasan hutan. Setelah itu, izin (HGU) yang ada dalam kawasan hutan, dibagi dua, yaitu sudah mendapatkan SK Pelepasan Kawasan Hutan dan yang belum mendapatkan SK Pelepasan Kawasan Hutan.

Untuk mengetahui, apakah sudah beroperasi dan belum beroperasi, semua peta tersebut di overlay dengan peta tutupan sawit. Ilustrasinya dapat dilihat pada Gambar A.



Gambar A. Prosedur overlay Peta Tutupan Sawit, Izin Perkebunan Sawit dan Kawasan Hutan

Izin perkebunan sawit yang dikompilasi terdiri dari izin lokasi, izin usaha perkebunan, SK Pelepasan Kawasan Hutan dan HGU. Secara prosedur kompilasi data, dapat dilihat pada Gambar B.



Gambar B. Prosedur Kompilasi Data Izin Perkebunan Sawit

Hasil *overlay*, menghasilkan tipologi penguasaan lahan oleh perkebunan sawit di dalam kawasan hutan. Tipologinya dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel A. Tipologi Penguasaan Lahan oleh Perkebunan Sawit di dalam Kawasan Hutan dan Unit Analisis dalam Kertas Kebijakan

Tipe Perizinan	Tipologi Penguasaan Lahan oleh Perkebunan Sawit di dalam Kawasan Hutan		Unit Analisis
A	A1	Sudah ada izin lokasi, IUP, SK pelepasan Kawasan hutan, dan HGU serta sudah operasional	Tidak
	A2	Sudah ada izin lokasi, IUP, SK pelepasan Kawasan hutan, dan HGU serta belum operasional	Tidak
B	B1	IUP sudah terbit lebih dari 2 tahun, sudah memiliki SK pelepasan kawasan hutan, belum memiliki HGU dan sudah operasional	Tidak
	B2	IUP sudah terbit lebih dari 2 tahun, sudah memiliki SK pelepasan Kawasan hutan, belum memiliki HGU, dan belum operasional	Tidak
C	C1	Izin lokasi sudah terbit lebih dari 3 tahun, belum memiliki IUP, belum memiliki SK pelepasan Kawasan hutan, belum memiliki HGU, dan belum operasional	Tidak
	C2	IUP sudah terbit lebih dari 2 tahun, belum memiliki SK pelepasan Kawasan hutan, belum memiliki HGU, dan belum operasional	Tidak
D	D1	Izin lokasi sudah terbit lebih dari 3 tahun, belum memiliki IUP, belum memiliki SK pelepasan Kawasan hutan, belum memiliki HGU, dan sudah operasional	Ya
	D2	IUP sudah terbit lebih dari 2 tahun, belum memiliki SK pelepasan Kawasan hutan, belum memiliki HGU, dan sudah operasional	Ya
E	E1	IUP sudah terbit lebih dari 2 tahun, belum memiliki SK pelepasan Kawasan hutan, sudah memiliki HGU, dan belum operasional	Tidak
	E2	IUP sudah terbit lebih dari 2 tahun, belum memiliki SK pelepasan Kawasan hutan, sudah memiliki HGU, dan sudah operasional	Ya
F	F1	Tidak memiliki izin, dalam Kawasan hutan dan sudah operasional	Tidak

Selanjutnya, yang menjadi unit analisis dalam bab ini adalah (1) izin lokasi sudah terbit lebih dari 3 tahun, belum memiliki IUP, belum memiliki SK pelepasan Kawasan hutan, belum memiliki HGU, dan sudah operasional, (2) IUP sudah terbit lebih dari 2 tahun, belum memiliki SK pelepasan Kawasan hutan, belum memiliki HGU, dan sudah operasional, dan (3) IUP sudah terbit lebih dari 2 tahun, belum memiliki SK pelepasan Kawasan hutan, sudah memiliki HGU, dan sudah operasional

EVALUASI PERIZINAN SAWIT DALAM KAWASAN HUTAN: KASUS DI KALIMANTAN TENGAH

Pada Bab 2 sudah diketahui bahwa Kalimantan Tengah merupakan provinsi dengan penguasaan sawit dalam kawasan hutan terluas di Indonesia, setelah Riau. Tidak hanya penguasaan oleh pekebun rakyat, namun ratusan perusahaan disinyalir memiliki izin dan menanam sawit di dalam kawasan hutan.

Persoalan tersebut tidak mudah diselesaikan. Ini bukan soal sengkarut perizinan namun ada hal yang sangat substansi yang menjadi penyebabnya, yaitu persoalan tata ruang (seputar kasus tata ruang, sudah dibahas di Bab 2).

Tingginya eskalasi persoalan, hanya bisa diselesaikan dengan melakukan evaluasi menyeluruh terhadap semua izin perkebunan sawit di Kalimantan Tengah, seperti izin lokasi, IUP, SK Pelepasan Kawasan Hutan, dan HGU. Salah satu instrumen evaluasi perizinan adalah dengan kebijakan satu peta (KSP). KPK, Badan Informasi Geospasial (BIG), Kementerian Pertanian, Pemerintah Daerah dan Auriga dalam rangka Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (SDA) melakukan proses tersebut.

Hasilnya adalah terhitung sampai 2017, luas izin perkebunan sawit yang sudah diterbitkan di Kalimantan Tengah seluas 3 juta hektare. Dari luas tersebut, hanya sekitar 36 persen atau 1,13 juta hektare yang sudah melakukan proses penyelesaian hak atas tanah, baik yang masih dalam proses kadastral (peta bidang tanah) maupun yang sudah bersertifikat hak guna usaha (HGU). Sisanya, 1,49 juta hektare masih dalam tahap izin usaha perkebunan (IUP) dan 0,48 juta hektare sisanya masih berupa izin lokasi.

Selanjutnya, dari 1,13 juta hektare yang sudah memiliki HGU hanya 759 ribu hektare atau 67 persen yang sudah beroperasi (lahannya sudah ditanami sawit) sedangkan sisanya masih belum ditanami atau masih lahan terlantar. Kemudian, dari 1,97 juta hektare lahan yang hanya memiliki IUP, hanya 619 ribu hektare yang sudah ditanami sawit atau hanya 32 persen dari total IUP.

Artinya, masih banyak izin perkebunan sawit (IUP dan HGU) yang belum ditanami sawit. Indikasinya, lahan tersebut hanya dijadikan lahan cadangan (*land bank*) oleh perusahaan.

Lalu bagaimana kondisi izin perkebunan sawit dalam kawasan hutan? Terdapat seluas 425 ribu hektare atau 68,8 persen lahan yang sudah memiliki izin lokasi dan IUP serta sudah

ditanami sawit berada dalam kawasan hutan. Sedangkan, lahan yang sudah memiliki HGU yang sudah ditanami sawit merambah kawasan hutan tercatat seluas 240 ribu hektare atau 31,6 persen dari total HGU yang sudah ditanami sawit.

Totalnya, ada sekitar 666 ribu hektare luas izin sawit yang sudah ditanami merambah kawasan hutan.

Tabel 5.1. Luas Izin Perkebunan Sawit yang sudah ditanami di Dalam Kawasan Hutan dan Non Kawasan Hutan, Kalimantan Tengah
Sumber: Auriga, 2019 (diolah)

Jenis Izin	Kawasan Hutan (Hektare)	Non Kawasan Hutan (APL) (Hektare)	Total (Hektare)
Izin Lokasi dan IUP	425.998 (68,8%)	193.593 (31,2%)	619.591 (100%)
HGU	240.195 (31,6%)	519.293 (68,4%)	759.488 (100%)
Total	666.193 (48,3%)	712.886 (51,7%)	1.379.079 (100%)

Terkait dengan tipologi penguasaan sawit dalam kawasan hutan di Kalimantan Tengah ditemukan beberapa tipologi. *Pertama*, izin perkebunan sawit yang sudah ditanami dan merambah kawasan konservasi. Datanya seluas 5 ribu hektare, yang semuanya dikuasai oleh izin lokasi dan IUP.

Kedua, izin perkebunan sawit yang sudah ditanami dan merambah hutan lindung. Ditemukan seluas 12 ribu hektare, yang terdiri dari izin lokasi dan IUP seluas 8 ribu hektare dan HGU seluas 4 ribu hektare.

Ketiga, izin perkebunan sawit yang sudah ditanami dan merambah hutan produksi ter-

Tabel 5.2. Izin Perkebunan Sawit yang Sudah ditanami dan Merambah Kawasan Hutan menurut Fungsi Kawasan Hutan, Kalimantan Tengah
Sumber: Auriga, 2019 (diolah)

Kawasan Hutan	Perkebunan Sawit Berizin (Hektare)		
	Izin Lokasi/IUP	HGU	Total
Kawasan Suaka Alam/Konservasi	5.738	0	5.738
Hutan Lindung	8.256	4.091	12.347
Hutan Produksi Terbatas	40.374	18.076	58.450
Hutan Produksi	248.604	34.591	283.194
Hutan Produksi yang dapat dikonversi	122.974	183.490	306.464
Total	425.946	240.248	666.193

batas. Ditemukan seluas 58 ribu hektare, yang terdiri dari izin lokasi dan IUP seluas 40 ribu hektare sedangkan sisanya seluas 18 ribu berada di HGU.

Keempat, izin perkebunan sawit yang sudah ditanami dan merambah hutan produksi. Luasnya mencapai 283 ribu hektare, yang terdiri dari izin lokasi dan IUP seluas 248 ribu hektare dan sisanya HGU seluas 34 ribu hektare.

Kelima, izin perkebunan sawit yang sudah ditanami dan merambah hutan produksi yang bisa dikonversi. Ditemukan seluas 306 ribu hektare, yang terdiri dari izin lokasi dan IUP seluas 122 ribu hektare dan sisanya seluas 183 ribu hektare berada di HGU.

PENYELESAIAN KONFLIK PENGUASAAN SAWIT OLEH PERUSAHAAN DALAM KAWASAN HUTAN

Dari kasus evaluasi perizinan sawit di Kalimantan Tengah, banyak tipologi penguasaan kawasan hutan oleh perusahaan sawit. Sehingga, penyelesaiannya pun harus dilakukan berdasarkan masing-masing tipologi.

Meski demikian, pilihan penegakan hukum sangat layak dilakukan sebagai instrumen utama penyelesaian konflik tersebut. Setelah itu dilakukan baru menggunakan instrumen lain di luar litigasi.

Berikut beberapa pilihan kebijakan untuk menyelesaikan konflik penguasaan lahan oleh perusahaan sawit dalam kawasan hutan.

A. MEMPERCEPAT PELAKSANAAN EVALUASI PERIZINAN PERKEBUNAN SAWIT MELALUI INPRES NO. 8 TAHUN 2018.

Seperti halnya kasus di Kalimantan Tengah, konflik penguasaan lahan oleh perusahaan sawit dalam kawasan hutan baru diketahui dengan jelas setelah dilakukan evaluasi menyeluruh perizinan sawit. Proses ini perlu didorong untuk semua daerah yang memiliki perkebunan sawit agar diketahui tipologi persoalannya.

Proses evaluasi perizinan sudah ada payung hukumnya, yaitu Inpres No. 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit. Mandatnya adalah semua izin yang sudah diterbitkan dan tidak sesuai ketentuan, seperti menerabas kawasan hutan harus ditertibkan.

Meski demikian, Inpres ini perlu didukung dengan instrumen kebijakan turunannya, seperti perlunya petunjuk teknis pelaksanaan evaluasi perizinan, kelembagaan yang ditunjuk dalam proses evaluasi perizinan, dan kebijakan pasca-evaluasi perizinan. Untuk mendorong pelaksanaan tersebut, diperlukan:

1. Kementerian Koordinator bidang Perekonomian menyusun petunjuk teknis pelaksanaan evaluasi perizinan perkebunan sawit sebagai standar pelaksanaan evaluasi perizinan oleh tim moratorium, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;

Pelaksanaan evaluasi perizinan perkebunan sawit bisa berjalan jika ada petunjuk teknis pelaksanaannya. Karena Inpres hanya menjadi norma yang harus dijelaskan secara lebih teknis setiap instruksi tersebut. Misalnya, mekanisme melakukan evaluasi terhadap IUP oleh tim kerja daerah.

Pada petunjuk teknis dijelaskan alur proses dari awal sampai akhir dan dilengkapi dengan *flowchart*.

Tabel 5.2. Contoh *Flowchart* Mekanisme Evaluasi IUP

Proses	Penanggung Jawab		
	Tim Kerja Daerah	Tim Kerja Pusat	Penanggung Jawab Penerbitan IUP
Tim kerja daerah menggumpulkan semua data IUP Sawit (numerik dan peta shape)			
Data IUP Sawit yang sudah terkumpul dikirim ke tim kerja pusat			
Tim kerja pusat merapikan dan menyelaraskan semua data IUP Sawit di semua daerah (dalam format yang sama antar daerah)			
Data yang sudah dirapikan dan diselaraskan, diintegrasikan dengan data kawasan hutan, HGU, pelepasan kawasan hutan, dan tutupan sawit			
Tim kerja pusat mengirimkan data yang sudah terintegrasi ke masing-masing daerah lengkap dengan form evaluasi			
Tim kerja daerah melakukan evaluasi terhadap IUP			
Tim kerja daerah mengisi hasil evaluasi ke dalam form evaluasi			
Tim kerja daerah melaporkan hasil evaluasi kepada tim kerja pusat			
Tim kerja pusat melakukan review terhadap hasil evaluasi tim kerja daerah			
Hasil review dijadikan dasar untuk menyelesaikan penanganan kasus IUP dan mengeluarkan rekomendasi			
Hasil rekomendasi disampaikan ke tim kerja daerah			
Tim kerja daerah menyerahkan hasil rekomendasi evaluasi kepada penerbit IUP			

2. Membentuk tim kerja pelaksana evaluasi perizinan perkebunan sawit

Sesuai dengan Inpres No. 8 Tahun 2018, Kementerian Koordinator bidang Perekonomian membentuk tim kerja pelaksana evaluasi perizinan. Tim kerja terdiri dari tim kerja tingkat nasional dan tim kerja tingkat provinsi.

Tim kerja tingkat nasional terdiri dari:

a) Deputi Bidang Koordinasi Pengelolaan Energi, Sumber Daya Alam, dan Lingkungan Hidup Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian yang secara sekaligus menjabat sebagai Ketua.
b) Direktur Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai anggota.
c) Direktur Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian sebagai anggota Tim Kerja Tingkat Nasional.
d) Direktur Jenderal Hubungan Hukum dan Keagrariaan Kementerian Agraria dan Tata Ruang sebagai anggota.
e) Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri sebagai anggota.

Tim Kerja Tingkat Nasional bertanggung jawab kepada Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Dan memberikan laporan secara berkala kepada Menteri Koordinator Bidang Perekonomian sebagai pemberitahuan hasil pelaksanaan evaluasi perizinan.

Selanjutnya, dalam membantu kerja Tim Kerja Tingkat Nasional, dibentuk Tim Teknis, yang terdiri dari:

a) Direktur Kementerian/Asisten Deputi Kementerian;
b) Ahli;
c) Profesional; dan/atau
d) Lembaga swadaya masyarakat yang memiliki kapasitas teknis di sektor lingkungan, kehutanan, atau perkebunan kelapa sawit.

Selanjutnya, Tim Kerja Tingkat Provinsi beranggotakan sebagai berikut:

a) Gubernur;
b) Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional;
c) Kepala Balai Pemantapan Kawasan Hutan;
d) Bupati/Walikota.

3. Pemerintah menyusun kerangka penyelesaian konflik penguasaan kawasan hutan oleh perusahaan sawit pasca-evaluasi perizinan

Hasil evaluasi perizinan akan menghasilkan segudang persoalan yang harus diselesaikan. Misalnya, bagaimana menyelesaikan kasus HGU dalam kawasan hutan yang masa berlakunya masih lama.

Pilihan kebijakan bisa melakukan pencabutan HGU. Namun, hal itu di lapangan tidak mudah diimplementasikan. Ketika HGU dicabut, kebun sawit yang sudah operasional dikelola oleh siapa? Bagaimana proses pengalihan pengelolaannya? Bagaimana jaminan terhadap keberlanjutan usaha, meredam konflik, dan penataan lingkungan?

Semua pertanyaan tersebut harus bisa dijawab dalam hal penyelesaian persoalan pasca-evaluasi perizinan.

Itu baru satu kasus. Diprediksi banyak kasus yang bisa ditemukan dalam evaluasi tersebut. Sehingga, kerangka kebijakan dalam penyelesaiannya harus dibangun sebelum dan sesudah dilakukannya evaluasi.

Oleh karena itu, pemerintah baik pusat dan daerah harus melakukan koordinasi untuk menyiapkan peraturan penanganan konflik kebun sawit dalam kawasan hutan pasca-evaluasi perizinan.

B. MELAKUKAN PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PERUSAHAAN YANG MELANGGAR PROSEDUR PERIZINAN SEHINGGA MENERABAS KAWASAN HUTAN.

Salah satu instrumen kebijakan yang relevan dilakukan untuk penanganan izin perkebunan sawit dalam kawasan hutan adalah penegakan hukum. Instrumennya sudah tersedia lewat Undang-undang No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

Berdasarkan aturan tersebut pelanggaran terhadap perusakan hutan dapat dikenakan sanksi pidana dan sanksi administrasi (paksaan pemerintah, uang paksa, dan/atau pencabutan izin). Namun, pelaksanaan dari ketentuan tersebut mendapatkan banyak kendala, misalnya bagaimana mekanisme penyitaan kebun sawit yang sudah diputuskan oleh pengadilan dan bagaimana mengatur proses redistribusi lahan yang izinnya sudah dicabut.

Oleh karena itu, untuk memperkuat pelaksanaan penegakan hukum, perlu diatur ketentuan sebagai berikut:

1. Mengatur mekanisme pelaksanaan putusan pengadilan terhadap perusahaan perkebunan sawit yang diputuskan untuk disita oleh negara

Kenapa ini harus diatur? Berkaca pada kasus DL Sitorus, yang sudah diputuskan bersalah oleh Mahkamah Agung (MA), dengan hasil putusan salah satunya negara menyita kebun sawit seluas 47 ribu hektare milik DLnya yang terbukti merambah kawasan hutan.

Putusan MA No 2642K/Pid 2006 tanggal 12 Februari 2007 yang dikuatkan oleh Putusan Ma No 39PK/Pid.Sus/2007 tanggal 16 Juni 2008. Meski demikian, setelah putusan tersebut sampai saat ini lahan tersebut belum kunjung disita. Malahan, kebun sawitnya masih beroperasi dengan nilai penjualan yang mencapai triliunan rupiah setiap tahunnya.

Tentu kasus ini jadi cerminan bahwa proses penegakan hukum yang menghasilkan putusan penyitaan kebun sawit terkendala banyak hal di lapangan. Kendalanya adalah ketika kebun tersebut disita, bagaimana proses penyitaannya dan pengalihannya ke mana?

Perlu dipahami, kebun sawit sekaligus pabriknya merupakan aset produktif yang luas dan harus terus beroperasi. Tak bisa mengundur panen ketika buah sawit sudah matang dan setelah dipanen harus langsung diolah di pabrik.

Artinya, negara tidak bisa berleha-leha membiarkan kebun dan pabrik tersebut tidak beroperasi. Sehingga, perlu disiapkan secara matang institusi yang mampu dan berkompeten mengelola kebun dan pabrik kelapa sawit.

Di lapangan juga ditemukan dalam kasus penyitaan kebun dan pabrik kelapa sawit DL Sitorus, terjadi perlawanan oleh masyarakat setempat. Karena selama ini antara perusahaan DL Sitorus telah melakukan program kemitraan dengan masyarakat. Ketika proses hukum dilakukan, masyarakat menganggap negara mengganggu keberlanjutan usahanya. Itulah yang menyebabkan perlawanan.

Kasus-kasus seperti di atas, meskinya menjadi persoalan yang harus dilakukan perbaikan oleh pemerintah. Karena, ketika evaluasi perizinan dilakukan, ribuan kasus seperti DL Sitorus akan banyak ditemukan di berbagai daerah.

Pemerintah perlu menyusun kerangka kebijakan yang mengatur mekanisme penyitaan dan pengelolaan sawit sitaan sebagai upaya penanganan kasus pasca-evaluasi.

2. Mengatur mekanisme redistribusi lahan kepada masyarakat atau lembaga desa sebagai tanah objek reforma agraria (TORA)

Hasil evaluasi perizinan akan menemukan banyak perkebunan sawit ilegal dan melanggar hukum yang dikuasai oleh perusahaan. Misalnya, HGU yang ditelantarkan atau perusahaan yang menanam sawit melebihi HGU.

Kasus seperti itu dapat diselesaikan dengan mengambil kebun sawit yang melanggar ketentuan HGU. Tanah tersebut secara otomatis menjadi tanah negara.

Pemerintah saat ini sangat fokus terhadap program reforma agraria. Salah satunya melakukan redistribusi tanah kepada masyarakat. Evaluasi perizinan sawit menjadi momentum untuk mempercepat program agraria dengan meredistribusikan lahan HGU yang melanggar ketentuan perundangan kepada masyarakat dan lembaga desa.

Sehingga perlu memasukkannya ke dalam tanah objek reforma agraria (TORA). Oleh karena itu perlu menyusun aturan tentang mekanisme redistribusi lahan untuk kasus di atas.

3. Mengatur mekanisme denda paksaan yang dikembalikan untuk fungsi pemulihan kawasan hutan

Denda paksaan salah satu instrumen dari penegakan hukum terhadap pelanggaran oleh perusahaan sawit terhadap kawasan hutan. Denda paksaan masuk ke dalam penerimaan negara jenis penerimaan negara bukan pajak (PNBP).

Masalahnya adalah penerimaan dari denda paksaan tersebut tidak kembali untuk pemulihan kawasan hutan. Seharusnya, itu dikembalikan untuk pemulihan pada lokasi di mana kasus tersebut terjadi.

Dampaknya adalah kerusakan yang diakibatkan pelanggaran tersebut tidak dipulihkan, malahan kondisinya semakin mendegradasi lingkungan. Artinya, mekanisme denda paksaan hanya dijadikan instrumen penerimaan negara bukan sebagai instrumen pemulihan kerusakan hutan. Hal tersebut perlu diperbaiki. Pemerintah harus mengatur penerimaan denda paksaan harus dikembalikan untuk fungsi pemulihan kerusakan hutan.

C. MENYUSUN KEBIJAKAN SATU PETA PERKEBUNAN SAWIT HASIL DARI EVALUASI PERIZINAN

Evaluasi perizinan sawit menjadi bahan untuk mempercepat proses kebijakan satu peta (KSP). Sehingga Inpres evaluasi perizinan membantu pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta pada Tingkat Ketelitian Peta Skala 1:50.000.

Selanjutnya, KSP menjadi basis bagi pemerintah untuk menyusun perencanaan tata ruang untuk perkebunan sawit dan rencana pengembangannya. Data yang termaktub dalam kebijakan satu peta tersebut harus terbuka untuk publik. ❖

BAB 6

Penyelesaian Konflik Tenurial dan Konsolidasi Lahan Sawit berbasis Desa

Untuk mengurai permasalahan legalitas sawit rakyat, khususnya yang berada dalam kawasan hutan, resolusi desa bisa diajukan sebagai jalan baru. Kesempatan yang dihadirkan oleh Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) melalui rekognisi dan subsidiaritas, memungkinkan desa berperan secara produktif.

Asas rekognisi dan subsidiaritas ini memposisikan dan mendudukkan desa tidak berada di dalam subordinat sistem pemerintahan daerah, sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda).

Menurut UU Desa, kedudukan desa adalah entitas atau kesatuan masyarakat hukum yang berada di wilayah kabupaten/kota (pasal 5 UU Desa), yang berkuasa dan bertanggung jawab mengatur maupun mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat (pasal 1 angka 1 UU Desa).

Sistem desa yang diharapkan terbentuk dan berkembang saat ini adalah desa yang tegas secara formal, memiliki kewenangan desa, tata pemerintahan desa, serta perencanaan dan penganggaran desa (Sutoro, 2015).

Sebelum bahasan ini mengintegrasikan isu sawit rakyat di dalam sistem desa, penting kiranya diuraikan terlebih dahulu mengenai aspek-aspek sistem desa tersebut.

Pertama, aspek kewenangan desa. Dalam konsep hukum administrasi negara, kewenangan merupakan kemampuan untuk menjalankan ketentuan hukum positif, yang menyebabkan terbentuknya relasi hukum antara negara dengan warganegara (IRE dan CCES 2016). Dengan demikian, kewenangan desa dapat diartikan sebagai kekuasaan dan tanggung jawab desa sebagai entitas hukum untuk mengatur dan mengurus desa.

Istilah mengatur merujuk pada tindakan menetapkan norma hukum di desa tersebut. Sedangkan istilah mengurus merupakan tindakan tanggungjawab desa untuk memperhatikan, melindungi dan melayani kepentingan masyarakat desa.

Kedua, aspek tata pemerintahan desa. Desa-desa yang disebut "daerah-daerah istimewa" dalam UUD 1945 maupun penjelasan UU Desa, dengan susunan asli yang dimiliki dan masih berlangsung sampai saat ini, memperlihatkan adanya tata cara dan tata nilai dalam rangka memenuhi hajat hidup bersama.

Dalam pemikiran Soemardjan (1991), desa dipahami sebagai kesatuan organik-sosiologis. Sehingga penting memandang desa secara utuh dan mempercayainya dari dalamnya.

Semangat gotong royong, kekeluargaan, kebersamaan, dan kerukunan menjadi nilai-nilai lokal yang memiliki kesesuaian dengan tata cara dan tata nilai yang saat ini dikembangkan secara global. Tata pemerintahan yang saat ini dikehendaki oleh UU Desa adalah tata cara dan nilai-nilai yang tumbuh berkembang dari dalam diri mereka (lokalitas) dan penyesuaiannya atas tata cara dan nilai-nilai universal (global).

Ketiga, aspek perencanaan dan penganggaran desa. Konsolidasi sumber daya publik menjadi spirit utama UU Desa. Baik konsolidasi ke dalam maupun konsolidasi ke luar desa.

Karena itu, orientasi sistem penganggaran desa yang disasar adalah satu desa, satu perencanaan dan satu penganggaran. Spirit ini menghendaki desa menjadi arena konsolidasi semua sumberdaya yang masuk ke desa dan sumberdaya yang dihasilkan dari dalam desa.

Strategi konsolidasi sumberdaya ini sebenarnya sebangun dengan strategi gerakan *participatory budgeting* yang praktik baiknya ada di Porto Alegre Brazil dan Kelara India (Sugeng dan Tagaroa, 2008). Ide dasar dari gerakan ini adalah aksi kolektif warga untuk terlibat dalam redistribusi sumberdaya publik dan mengontrolnya dalam pelaksanaannya.

Sistem desa yang kuat akan menjadi instrumen resolusi berkelanjutan bagi sawit rakyat. Kerentanan sawit rakyat yang kini mengemuka, seperti: ekspansi lahan karena dorongan skala ekonomi sawit; budidaya belum optimal; dan rantai niaga yang eksploitatif, menarik untuk didudukkan sebagai bagian dari kepentingan masyarakat setempat dan karenanya perlu diintegrasikan ke dalam sistem desa.

Bab ini secara khusus akan menawarkan sistem desa untuk merespon masalah keterlanjuran dan tantangan penyelesaian mengenai penataan maupun konsolidasi lahan di kawasan hutan.

ASET DESA

Cara pandang penghidupan berkelanjutan (*sustainable livelihood*) menempatkan aset (*capital*) sebagai platform penghidupan. Berbicara tentang aset penghidupan, Chambers and Conway (1992) meyakini bahwa seseorang dalam melangsungkan kehidupan membutuhkan setidaknya lima aset penting guna melangsungkan penghidupan, yaitu aset alam (*natural capital*), aset manusia (*human capital*), aset fisik (*physical capital*), aset sosial (*social capital*), dan aset keuangan (*financial capital*).

Cara pandang UU Desa tak sepenuhnya menggunakan pendekatan *pentagon asset*. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 11 UU Desa, pengertian aset desa adalah barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) atau perolehan hak lainnya yang sah.

Merujuk pada Chambers and Conway (1992), pengertian aset desa tersebut merupakan bagian tertentu dari *tangible asset* sebagaimana dipahami di dalam pendekatan pentagon asset. Sedangkan *intangible asset* yang menjadi tuntutan desa dan aksesibilitasnya untuk memenuhi hajat hidup bersama sangat relevan dengan rumusan yang telah ditetapkan di dalam UU Desa.

Kondisi terakhir aset desa saat ini beragam dalam asal-usul, jenis dan penguasaan. Asal-usul aset desa ada yang merupakan kekayaan asli yang diwariskan dari generasi pen-

dahulunya. Ada yang dibeli dengan menggunakan APBDesa.

Ada pula yang diperoleh dari hibah pihak pemerintah di atasnya maupun pihak di luar desa. Jenis aset desa yang mudah dan nyata ditemukan sekarang ini berupa barang tak bergerak, seperti tanah dan bangunan. Ada juga jenis aset desa berupa barang bergerak, seperti mesin traktor, mobil, sepeda motor, dan lainnya. Aset desa berupa tanah desa, sumber asalnya antar desa tidak sama.

Bahkan, tanah desa di Jawa pun berbeda-beda asal-usulnya, maupun status penguasaannya. Tanah desa ini, di banyak kasus menjadi jantung desa dan masyarakat desa. Keberadaannya sangat vital sebagai alat produksi bagi penghidupan masyarakat desa. Bahkan, tanah desa sangat lekat sebagai sumberdaya ekonomi (penghidupan), sumberdaya sosial kemasyarakatan (permukiman-kehidupan) dan sumber daya ekologi (ruang hidup).

Tanah desa adalah hak asal-usul desa paling nyata dan fungsional bagi desa maupun masyarakat desa. Desa-desa masa lalu menggunakan tanah desa ini sebagai jalan tempuh kesejahteraan bersama. Ada yang membagi tanah desa secara merata untuk lahan pertanian, perkebunan dan permukiman.

Desa sendiri mengelola tanah-tanah desa untuk kepentingan bersama, seperti kantor desa, lapangan desa, pemakaman desa dan lainnya. Masing-masing desa memiliki skema dan aturan sendiri-sendiri atas tanah desa tersebut.

PEMBELAJARAN DARI ACEH DAN KALIMANTAN TIMUR

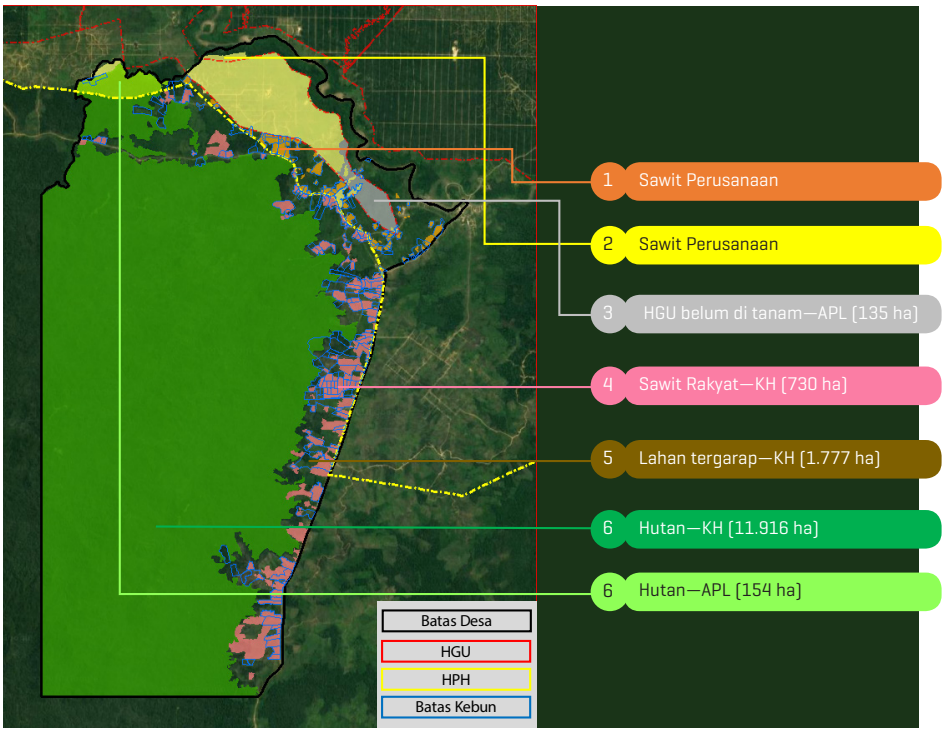
Kasus yang ditemukan oleh Tim IRE-JAVLEC (2018) di Desa Alur Baning Kabupaten Aceh Tenggara dan kasus di Kampung Tepian Buah Kabupaten Berau memberikan gambaran nyata dilema tenurial lahan perkebunan sawit di Desa. Dua desa tersebut mencerminkan situasi ekonomi politik lokal yang dihadapi masyarakat lokal saat berpartisipasi dalam ekonomi sawit.

Fenomena di Desa Alur Baning terjadi karena proses pembiaran ketika masyarakat memanfaatkan lahan kawasan hutan untuk memenuhi skala ekonomi perkebunan sawit. Pada saat rakyat terlanjur menguasai lahan kawasan hutan secara ilegal untuk kebun sawit, pihak swasta pun diduga menguasai juga.

Kemudian secara sepihak negara menjalankan prinsip-prinsip penegakan hukum di kawasan hutan TNGL. Alih-alih negara memanfaatkan otoritas desa yang kini memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan tenurial dan ekonomi seperti kasus sawit rakyat di lahan kawasan hutan ini, negara justru bergerak secara sektoral menegakkan ketentuan peraturan perundangan terkait dengan penggunaan lahan di kawasan hutan.

Sementara itu, fenomena di Kampung Tepian Buah menunjukkan krisis lahan bagi masyarakat. Setelah dilakukan pemetaan, diketahui bahwa lahan desa tersebut terbagi ke dalam 4 kawasan utama, yaitu kawasan permukiman (0,7 persen), kawasan budidaya (6,9 persen), kawasan terbebani HGU perkebunan sawit swasta (5,5 persen) dan kawasan dalam penguasaan HPH Perseroan Terbatas (PT) Inhutani Unit Labanan Makmur (86,9 persen).

Fenomena Kampung Tepian Buah ini ternyata kerap ditemukan di desa lainnya. Misalnya, Kampung Labanan Makmur, kabupaten Berau, juga memiliki kawasan wilayah HGU perkebunan maupun tambang di dalam wilayah administrasi desa. Dampaknya, ketersediaan lahan bagi masyarakat lokal semakin menipis.



Gambar 4.5. Tipologi Status dan Tutupan Lahan Kampung Tepian Buah
Sumber: Auriga, 2018

Kasus di dua desa di atas dapat didudukkan dalam cara pandang UU Desa. Unsur utama desa sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 1 UU Desa terdiri dari penduduk, wilayah dan kewenangan.

Penduduk desa memiliki kepentingan ekonomi , sosial, politik dan budaya yang akan diatur dan diurus desa. Kewenangan desa untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat harus dibatasi dalam lingkup administrasi sesuai dengan ketetapan yang diundangkan.

Dalam konteks inilah kasus Kampung Tepian Buah yang hanya berdaulat atas 7,6 persen wilayah administrasinya, menjadi kontraproduktif. Berpijak pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 45/2016 tentang Pedoman Penetapan dan Penegasan Batas Desa, diketahui bahwa batas desa adalah pembatas wilayah pemerintahan antar desa, meliputi titik-titik koordinat dalam bentuk tanda alam (punggung gunung, median sungai) dan tanda buatan (tugu, pilar) yang digambarkan di atas peta administrasi wilayah desa. Dalam Permendagri ini batas desa ditetapkan melalui Peraturan Bupati/Walikota.

Fenomena Kampung Tepian Buah, Desa Alur Baning, dan desa-desa lainnya bisa disebut sebagai tragedi perampasan kedaulatan wilayah desa. UU Desa seakan tak berdaya dalam kasus dalam kasus-kasus tersebut.

Pemanfaatan sumberdaya ekonomi berupa lahan produktif di kawasan hutan yang masuk dalam wilayah yuridiksinya dikategorikan praktik ilegal. Desa tidak berdaulat atas perusahaan yang mengolah lahannya untuk perkebunan atau pertambangan di wilayahnya.

Desa yang saat ini menjalankan kewenangan dan menguasai keuangan desa yang besar, akhirnya tidak bisa membelanjakan satu rupiah pun di sebagian besar wilayahnya. Atas fenomena ini, penting segera dilakukan usaha-usaha perbaikan tata kelola lahan tingkat desa untuk meningkatkan perannya.

Pertama, desa memperbaharui penetapan dan penegasan batas desa. Desa-desa di sekitar kawasan hutan penting sekali memeriksa kembali batas desanya, termasuk mengidentifikasi status lahan-lahan yang masuk ke dalam wilayah administrasi desa.

Langkah yang tepat adalah mempedomani Permendagri No 45/2016, desa bisa menginisiasi pembentukan dan penetapan Tim Penetapan dan Penegasan Batas Desa (Tim PPB Desa) di tingkat desa. Sedangkan Bupati harus diingatkan untuk menetapkan Tim PPB Desa di tingkat kabupaten, dan aktif berkoordinasi dengan Tim PPB Desa yang ada di tingkat pusat.

Pemerintah pusat seharusnya secara komprehensif melakukan audit batas desa, terutama desa-desa di sekitar kawasan hutan. Jika pun pilihan kebijakannya buka mengaudit, setidaknya ada tugas khusus di Kementerian Dalam Negeri yang diperuntukkan bagi Tim PPB Desa untuk merespon proses penetapan dan penegasan batas desa.

Kedua, desa mengajukan hibah/pelepasan sumber-sumber agraria yang terlantar dan dikuasai oleh negara. Hibah aset ke desa dari negara dimungkinkan, dalam UU Desa ketentuan pasal 76 ayat (3) UU Desa, membuka peluang desa memperoleh hibah aset berskala lokal desa milik pemerintah maupun pemerintah daerah.

Lahan tergarap atau lahan perkebunan yang terlanjur di kawasan hutan, misalnya, dengan demikian bisa dikelompokkan sebagai aset berskala lokal desa miliki pemerintah (barang milik negara). Karena itu bisa diajukan oleh desa untuk dihibahkan pemerintah kepada desa.

Dalam situasi keterlanjuran rakyat banyak yang memanfaatkan lahan dalam kawasan hutan, sehingga memicu konflik tenurial, pendekatan untuk menghibahkan lahan-lahan tersebut ke desa menjadi pilihan kebijakan yang penting diambil negara. Desa yang diakui dan dihormati memiliki kewenangan lokal berskala desa dan berdasarkan hak asal usul, sepatutnya dipercaya pula memperoleh hibah aset berskala lokal desa tersebut.

Setelah kepemilikan lahan-lahan di kawasan hutan beralih dari pemerintah pusat ke desa, maka desa berwenang penuh untuk mengkonsolidasikannya dan mengelolanya. Desa bisa menempuh beragam skema pengelolaan, sesuai dengan kesepakatan desa dalam Musyawarah Desa (Musdes). Ada beberapa pilihan skema yang bisa dipertimbangkan, antara lain;

A. REFORMA AGRARIA

Desa meredistribusikan lahan yang telah dikuasai ke setiap warga untuk menjadi hak milik, serta menguasai sebagian untuk menjadi tanah desa.

B. LAHAN USAHA MILIK DESA

Dalam situasi dan kondisi lokal desa tertentu, bisa jadi pilihan yang sesuai bagi desa

adalah mengelola sendiri lahan-lahan yang telah dikuasainya itu. Ada beragam jalur yang bisa ditempuhnya, seperti; a) desa menyewakan lahan-lahan tersebut kepada warga desa dengan harga sewa di bawah harga pasar, b) desa mengalokasikan beberapa bidang lahannya secara gratis untuk warga miskin, warga difabel, warga perempuan kepala keluarga, selain disewakan secara terbuka kepada semua warga, c) desa menyertakan lahan-lahan tersebut sebagai modal usaha desa di Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa).

Skema penyertaan modal usaha ke BUMDesa ini sesuai dengan cara pandang yang ditawarkan oleh Pasal 87 UU Desa. Bahwa desa dapat membentuk BUMDesa dengan fungsi mengoptimalkan aset-aset desa, seperti tanah atau lahan yang dikuasainya, untuk kesejahteraan masyarakat dan desa.

Skema mengelola aset desa (tanah, lahan desa) melalui BUMDesa ini akan bernilai strategis bagi sistem ekonomi dan sosial desa. Pemanfaatan tanah desa tidak hanya menghasilkan PADesa (Pendapatan Asli Desa), namun bisa juga meredam gejolak sosial dan mempersempit ketimpangan sosial ekonomi di desa.

SISTEM DESA UNTUK KONSOLIDASI LAHAN

Skala ekonomi sawit rakyat mendorong ekspansi lahan sampai di kawasan hutan. Bagian awal bab ini sudah menjelaskan relevansi dan urgensi sistem desa untuk resolusi permasalahan sawit rakyat.

Salah satu masalah utama sawit rakyat tadi juga telah disinggung, yaitu; luasan dan legalitas lahan. Sistem desa ini diajukan sebagai resolusi, dalam arti, memasukkan isu dan masalah sawit rakyat ke dalam sistem kekuasaan dan tanggung jawab desa (kewenangan), sistem pemerintahan desa, serta sistem perencanaan dan penganggaran desa.

Memasukkan isu sawit rakyat ke dalam sistem desa ini sama artinya dengan melembagakan urusan kepentingan masyarakat terkait sawit melalui satu pintu di desa.

Ekspansi lahan sawit rakyat ke kawasan hutan dan kerentanan dalam rantai ekonomi sawit menjadi tantangan serius bagi sistem desa di era UU Desa. Terlebih ekonomi sawit ini membutuhkan lahan luas untuk memenuhi skala ekonominya.

Data-data yang ditemukan IRE-JAVLEC dan Auriga pada saat didukung Yayasan Kehati melakukan studi dan pendampingan di Kampung Tepian Buah Kabupaten Berau, mengkonfirmasi adanya praktik ekspansi lahan sawit rakyat ke kawasan hutan. Daya tarik ekonomi sawit dengan "segala pesonanya" telah menyihir rakyat petani di desa tersebut, karuan saja kawasan hutan yang berada di wilayah administrative desanya menjadi sasaran paling rasional untuk memperluas lahan kebun sawitnya (IRE dan JAVLEC, 2018).

Pengetahuan yang bisa diekstrak dari praktik-praktik di desa ini dan advokasi yang ditempuh bersama, bisa dijelaskan dalam kerangka kerja sistem desa berikut ini.

Pertama, memperkuat kesadaran atas kedaulatan desa. Kunci utama desa bergerak secara kolektif saat ini adalah kesadaran bahwa kedaulatan politik dimiliki desa. Elit pemerintahan desa di Kampung Tepian Buah secara terang memiliki kesadaran awal tentang kedaulatan ini.

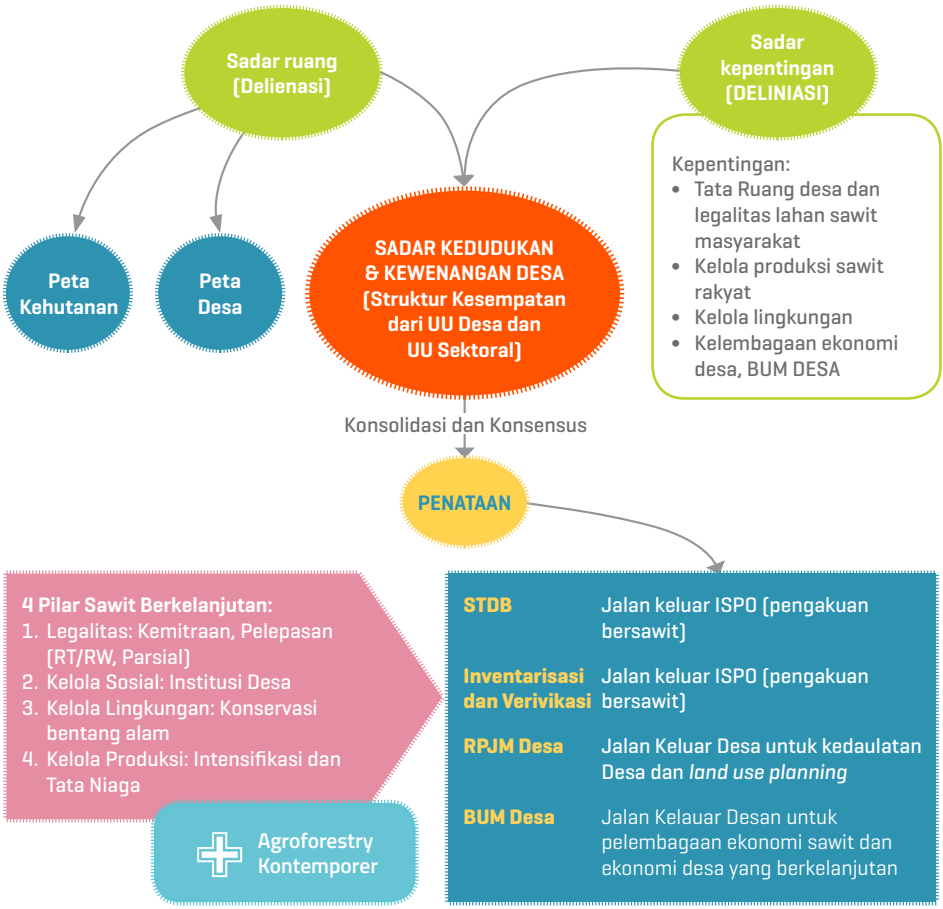
Pada saat berinteraksi, lalu dijelaskan tentang kewenangan desa yang menjadi cara kerja kedaulatan desa, mereka menemukan jati dirinya.

Kesadaran akan kewenangan desa yang bisa mengatur dan mengurus kepentingan sa-

wit di desanya, mulai dari masalah lahan, budidaya, dan tata niaga pasca produksi menjadi energy dari dalam yang ampuh untuk langkah selanjutnya. Desa-desa yang lain penting mencermati aspek mendasar terkait kesadaran dan pemahamannya terkait kewenangan desa yang merupakan kerangka kerja kedaulatan desa ini.

Kedua, menginisiasi pelayanan warga yang berkepentingan dengan sawit. Studi yang dilakukan IRE-JAVLEC menangkap fenomena relasi masyarakat desa (massa) dengan pemerintahan desa (elit) di lokasi studi yang merupakan desa-desa perkebunan, cenderung didominasi aspek administratif.

Permasalahan dan tantangan sehari-hari masyarakat petani sawit, misalnya, tidak tersambung dengan segala ide perencanaan program/kegiatan yang sedang elit jalankan. Keterhubungan kepentingan masyarakat dengan menu layanan pemerintahan desa yang dira-



Gambar 6.2. Model Desa untuk Resolusi atas Masalah dan Tantangan dalam Penataan Sawit Rakyat di Desa
Sumber: Policy Brief IRE, 2018, "Resolusi Desa untuk Penataan Sawit Rakyat"

mu elit-elitnya, menjadi fenomena di desa-desa lain yang bukan bertipologi perkebunan (KPKMD, 2017).

Ketiga, melembagakan kepentingan sawit di dalam perencanaan dan penganggaran desa. kebanyakan desa saat ini masih belum menyadari dan memanfaatkan dokumen perencanaan desa sebagai media negosiasi dengan berbagai pihak.

Dalam kasus sawit di Kampung Tepian Buah, misalnya, persoalan lahan, proses budidaya dan rantai niaga TBS tidak terdeteksi sama sekali dalam perencanaan desa (RPJMDesa, RKPDesa). Setelah tim IRE-JAVLEC mendudukkan posisi strategisnya RPJMDesa dalam relasi ekonomi politik desa, mereka memahaminya dan memasukkan kepentingan sawit di desanya ke dalam dokumen perencanaan desa (RPJMDesa yang baru).

Dengan RPJMDesa yang telah merancang visi perubahan desa, menetapkan 4 area strategis dan tahapan pencapaiannya (*milestone*), dimana sawit menjadi muatannya, bisa dimaknai separuh penyelesaian sawit telah ditempuhnya. Terlebih lagi, dalam kasus Kampung Tepian Buah maupun Desa Labanan Makmur, kelembagaan BUMDesa disepakati menjadi jalan keluar bagi persoalan sawit di masa kini dan mendatang.

Berdasarkan pengalaman mendampingi Kampung Tepian Buah dan Desa Labanan Makmur, lantas disusun model desa untuk resolusi masalah sawit (gambar 6.2). Pertalian antara kesadaran, pengetahuan dan instrumen-instrumen untuk melakukan verifikasi dan pembuktian gagasan perencanaan desa (peta administrasi desa, peta kehutanan, foto udara tutupan lahan di desa, RPJMDesa), menjadi penting disediakan dan ditempuhnya.

Kesadaran struktural elit desa dan masyarakat pun menjadi penting, karena kesadaran ruang dan kesadaran kepentingan tidak dihubungkan dalam kesadaran kedudukan dan kewenangan desa, maka sistem desa hanyalah akan bergerak untuk melampiaskan tekanan kontrol administrasi supradesa, bukan sistem desa untuk memenuhi dan melindungi kepentingan masyarakat desa.

BUMDESA UNTUK SAWIT RAKYAT

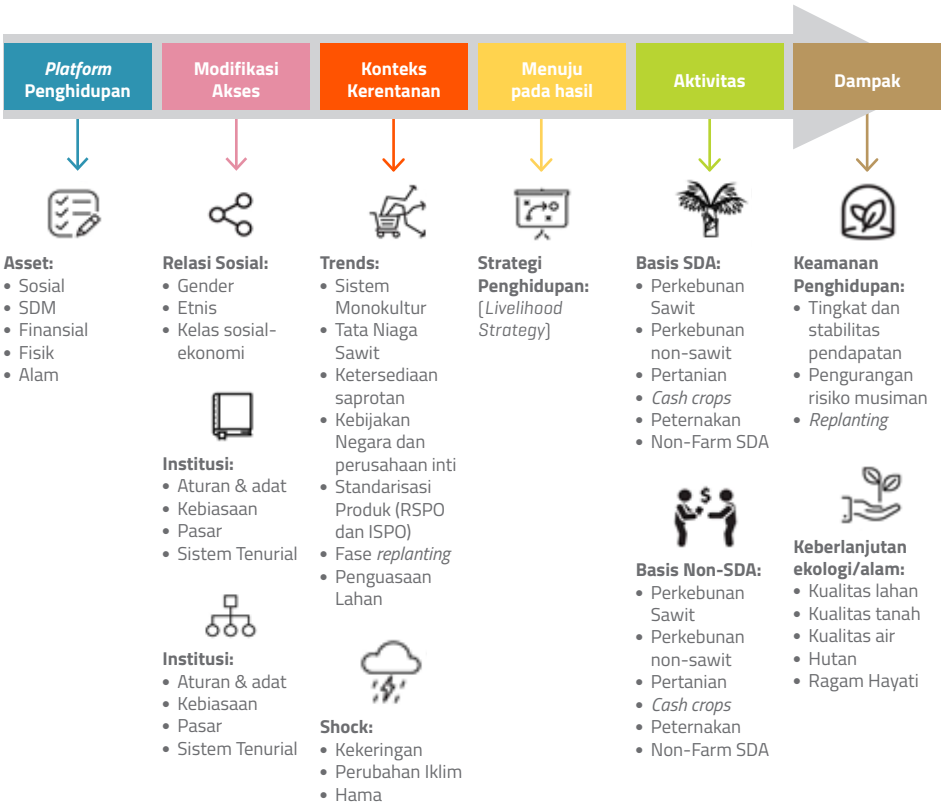
Aksi kolektif desa diharapkan terwadahi melalui BUMDesa dan BUMDesa Bersama. Memang tidak dipungkiri bahwa koperasi menjadi salah satu lembaga ekonomi masyarakat desa yang kokoh.

Namun tidak disangkal juga banyak yang trauma dengan kinerja koperasi desa selama ini. Koperasi yang berbasis pada anggota, dibentuk sebesar-besarnya untuk kebaikan para anggota koperasi. Sedangkan BUMDesa didesain sebagai tindakan kolektif desa, tanpa mempertimbangkan keanggotaan, untuk mengoptimalkan aset desa, pelayanan dasar dan menginisiasi usaha-usaha desa yang lebih strategis dan mampu membangun sinergi dengan entitas ekonomi desa lainnya. BUMDesa dan koperasi tidak usah dipertentangkan, masing-masing memiliki lingkupnya dan bisa bersinergi.

Tantangan nyata saat ini adalah mengembangkan BUMDesa untuk melakukan transformasi sosial ekonomi desa. Desa perkebunan sawit seperti Kampung Tepian Buah, ditambah kawasan pertambangan seperti Kampung Labanan Makmur, memiliki tantangan yang tidak sederhana atas situasi sosial dan ekonomi masyarakatnya.

BUMDesa dibentuk dan dikembangkan di desa-desa seperti ini mestinya tampil sebagai institusi sosial ekonomi yang mampu mengelola kepentingan pekebun sawit di desa

dan mengatasi problem-problem kerentanan dalam rantai ekonomi sawit. Bahkan dalam imajinasi yang seharusnya diperankan oleh BUMDesa, dalam perspektif penghidupan berkelanjutan (sustainable livelihood), memodifikasi akses bagi semua warga desa atas aset-aset yang dimilikinya.



Gambar 6.3. Kerangka Kerja Penghidupan Berkelanjutan
Sumber : Policy Brief IRE (2017), "Mengembangkan BUMDesa untuk Petani Sawit"

Ilustrasi yang ada pada gambar 6.3 memperlihatkan kerangka kerja *sustainable livelihood* yang mendudukkan BUMDesa dalam rantai ekonomi sawit. Kerangka kerja ini didasari pada platform penghidupan yang mengandalkan 5 aset (*pentagon asset*). Melalui modifikasi akses, diharapkan BUMDesa atau BUMDesa Bersama mampu memberikan akses bagi semua warga desa. BUMDesa musti memahami konteks kerentanan sawit di desanya, sehingga tepat dalam menyusun strategi penghidupan.

Desa-desa di sekitar kawasan hutan tentu memiliki aset berkategori SDA maupun yang non SDA. Sehingga musti cermat memilih usaha atau kegiatan yang mampu menghasilkan dampak baik bagi masyarakat dan desa.

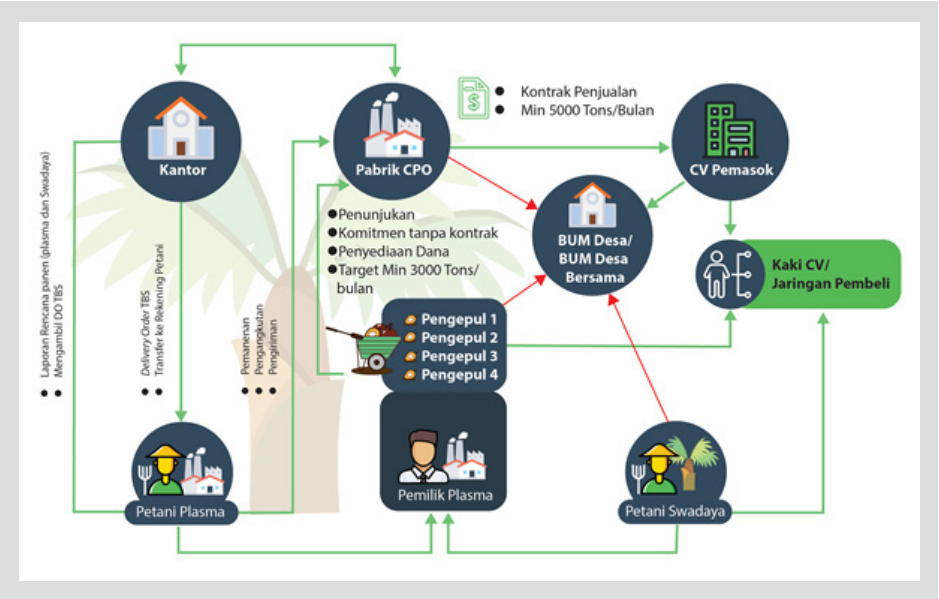
Berdasarkan pada pengalaman pendampingan pembentukan BUMDesa di Kampung

Tepian Buah dan Labanan Makmur, ada semangat baru dalam diri pengelola BUMDesa untuk tampil mengurus kepentingan sawit dari hulu sampai hilir. Meski pada saat itu mereka masih menghadapi berbagai tantangan.

BUMDesa "Tiga Tawai" di Kampung Tepian Buah, misalnya, memiliki unit usaha perkebunan sawit seluas 7 hektare. Unit usaha perkebunan ini sebelumnya tidak memiliki skema bagi hasil dan manajemen pengelolaannya.

Saat ini melalui beberapa kali peningkatan kapasitas, sudah mampu merumuskan skema dan manajemen yang lebih transparan dan bisa dijalankan. Tata nilai dasar yang hendak dikembangkan BUMDesa, yaitu Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART), sebelumnya juga belum memperlihatkan sistem aturan dan nilai-nilai yang jelas.

Kini, mereka memperbaharuinya dan pelan-pelan menginternalisasikan tata aturan dan nilai-nilai yang ada di dokumen AD/ART ke dalam interaksi maupun relasi kelembagaan BUMDesa dengan lembaga-lembaga lain di desa.



Gambar 6.4. Gagasan Peran BUMDesa dalam Rantai Ekonomi Sawit
Sumber: Policy Brief IRE (2017), "Mengembangkan BUMDesa untuk Petani Sawit"

Informasi yang dipaparkan dalam Gambar 6.4 tersebut menunjukkan peran sentral BUMDesa dalam tata niaga TBS. BUMDesa melakukan fasilitasi kepada berbagai pihak yang berkepentingan terhadap sawit rakyat, melalui peran brokering dalam tata niaga TBS.

Selama ini TBS dari sawit rakyat masuk ke para pengepul dan langsung terhubung pada pabrik CPO. Sekarang desa harus memberanikan diri untuk membentuk BUMDesa yang usahanya adalah perdagangan TBS. Berharap nanti ke depan BUMDesa ini bisa mendirikan perusahaan pengelola CPO, sehingga akan mempersempit jarak rantai ekonomi. ❖

BAB 7

Penutup

Sengkarut penguasaan sawit dalam kawasan hutan harus segera diselesaikan. Jika terus dibiarkan, dampaknya pengembangan industri sawit akan semakin memburuk, termasuk di dalamnya industri sawit rakyat yang selama ini menjadi penopang perekonomian lokal.

Komoditas minyak sawit Indonesia akan terus mendapatkan hambatan dagang (*trade barriers*) dari pasar global, memperburuk citra Indonesia dalam kesepakatan global mengenai perubahaan iklim, dan menghambat iklim usaha di sektor tersebut.

Industri sawit memang telah menjadi penyokong utama perekonomian Indonesia. Selain berkontribusi besar terhadap devisa negara, industri ini juga membuka kesempatan kerja, dan menjadi koridor bagi proses transformasi sosial di tingkat akar rumput, melalui perbaikan-perbaikan ekonomi lokal.

Meski demikian, secara umum, tata kelolanya masih buruk, terutama yang terkait dengan lahan. Oleh karena itu, upaya strategis perlu dilakukan pemerintah untuk menyelesaikan persoalan tata kelola lahan, khususnya dalam hal penyelesaian konflik penguasaan lahan perkebunan sawit dalam kawasan hutan.

Fakta penguasaan lahan sawit dalam kawasan hutan sudah terang benderang dan sangat rinci dijelaskan pada bab sebelumnya. Perambahan hutan tersebut tak hanya oleh petani, namun melibatkan perusahaan. Totalnya mencapai 3,4 juta hektare atau 20% dari total luas tutupan sawit di Indonesia.

Analisis berbagai kasus telah mampu mengungkapkan variasi pola penguasaan kawasan hutan oleh perkebunan sawit. Kebun sawit rakyat misalnya, banyak pekebun tidak mengetahui bahwa lahan mereka garap berada dalam kawasan hutan.

Mereka menyatakan bahwa lahan itu adalah lahan adat yang sudah mereka garap turun temurun. Sejak lama, mereka sudah tinggal dan bercocok tanam di sana.

Selain itu, sempitnya ruang kelola masyarakat akibat status lahan desa yang didominasi oleh kawasan hutan dan HGU perkebunan, suka ataupun tidak pada akhirnya mendorong masyarakat untuk membuka lahan di dalam hutan.

Namun, ada juga kasus kebun sawit rakyat merambah hutan dengan sengaja karena dorongan para pemilik modal yang ingin melipatgandakan keuntungan. Kasus seperti ini

terjadi di Taman Nasional Tesso Nilo, Riau. Taman nasional yang seharusnya tidak boleh dialih-fungsikan tersebut, malahan lahannya diperjual-belikan oleh masyarakat. Banyak cukong terlibat dalam perambahan tersebut. Tidak hanya masyarakat tapi juga oknum pemerintah, aparat keamanan, dan perusahaan.

Maraknya penguasaan kawasan hutan oleh kebun sawit rakyat merupakan implikasi dari timpangnya penguasaan lahan di pedesaan. Aambil contoh di Kampung Tepian Buah, Kabupaten Berau, Kalimantan Timur. Dari total luas desa, 16,5 ribu hektare, hanya 7,6% lahan yang bisa secara legal dimanfaatkan oleh masyarakat desa. Sisanya sudah berupa izin, yaitu izin perkebunan (HGU) sawit dan izin kehutanan (HPH). Sempitnya ruang di desa, menyebabkan masyarakat menyerobot kawasan hutan.

Kasus seperti itu lazim terjadi di desa-desa yang masuk dan berada di sekitar kawasan hutan.

Pada kasus penguasaan kawasan hutan oleh perkebunan sawit perusahaan, karakteristiknya juga bervariasi. Ada perusahaan yang izinnya masuk dalam kawasan hutan, tidak hanya hutan produksi yang bisa dikonversi namun juga kawasan konservasi dan hutan lindung. Kasus tersebut jelas pelanggaran hukum.

Meski demikian, kasus di atas juga disebabkan oleh persoalan tata ruang dan penetapan fungsi kawasan hutan. Bila dilihat kesejarahannya, ada izin perkebunan dalam kawasan hutan yang diterbitkan ketika lahan tersebut belum ditetapkan sebagai kawasan hutan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Kasus seperti ini jelas bukan bagian dari pelanggaran hukum, namun soal pengelolaan ruang yang tidak baik oleh pemerintah.

Bervariasinya kasus penguasaan lahan sawit dalam kawasan hutan menjadikan penyelesaiannya bervariasi pula, berdasarkan karakteristik masing-masing. Penyelesaian permasalahan perkebunan sawit rakyat dan perusahaan tentu akan berbeda.

Penguasaan oleh kebun sawit rakyat juga akan bervariasi, seperti kasus keterlanjuran akan berbeda penyelesaiannya dengan kasus perambahan terorganisir oleh pekebun. Begitu pula penyelesaian penguasaan oleh perusahaan akan bervariasi.

Beberapa penyelesaian bisa didorong melalui penegakan hukum. Beberapa lainnya melalui proses pelepasan kawasan hutan. Keputusan mekanisme penyelesaian tergantung karakteristik penguasaan.

REFORMA AGRARIA "SETENGAH HATI"

Salah satu opsi penyelesaian konflik penguasaan lahan sawit dalam kawasan hutan lewat program Reforma Agraria. Opsi ini sebenarnya membuka ruang penyelesaian lebih ideal bagi kasus keterlanjuran penguasaan lahan sawit dalam kawasan hutan oleh pekebun. Di mana keterlanjuran tersebut seringkali merupakan akibat dari ketimpangan penguasaan lahan di desa.

Seperti yang sudah dijelaskan pada bab 3, ada sekitar 32,4 juta penduduk Indonesia yang tinggal di sekitar kawasan hutan, terdapat 2.037 desa yang masuk dalam kawasan hutan, dan 19.247 desa berada di sekitar kawasan hutan. Ini menunjukan potensi terjadinya konflik penguasaan lahan dalam kawasan hutan sangat tinggi. Apalagi didorong oleh harga komoditas kelapa sawit yang menjanjikan, masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan terpicu melakukan alih fungsi hutan menjadi sawit.

Merunut dari sejarah kasus, sebagian besar benang merah permasalahan penguasaan kawasan hutan berasal dari ketimpangan penguasaan lahan dan sempitnya ruang kelola masyarakat. Sehingga rasio lahan kelola masyarakat dengan jumlah penduduk tidak berimbang. Pada kasus seperti ini maka pilihan opsi penyelesaian lewat Reforma Agraria sangat relevan.

Opsi kebijakan tersebut sudah ada lewat Perpres No. 88/2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan, dan Perpres 86/2018 tentang Reforma Agraria. Meski demikian, aturan terkait penyelesaian konflik lahan sawit dalam kawasan hutan tidak sesuai dengan kondisi lapangan (ini sudah dijelaskan pada Bab 4).

Penjelasan di Bab 4 gamblang sekali menjabarkan kondisi kasus penyelesaian keterlanjuran penguasaan lahan oleh sawit rakyat di Kampung Tepian Buah tidak bisa dieksekusi akibat perbedaan aturan dengan kondisi yang ada di lapangan.

Kompleksitas persoalan penguasaan lahan tingkat tapak tidak terakomodir dalam kebijakan. Misalnya, di tingkat tapak, penguasaan lahan yang lebih dari 5 hektare per rumah tangga lazim terjadi, terutama di Kalimantan, dimana pola ladang berpindah masih dianut masyarakat.

Namun, kebijakan Reforma Agraria membatasi maksimal 5 hektare per rumah tangga. Kondisi ini jelas membuat mereka tidak dapat memenuhi syarat untuk memperoleh legalitas lahannya melalui Reforma Agraria.

Hal lain yang tidak masuk logika adalah kebijakan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan melalui Perpres No. 88/2017. Peraturan ini tidak mengakomodir penguasaan tanah oleh kebun sawit rakyat. Padahal, data dan kasus terbesar penguasaan tanah dalam kawasan hutan tersebut justru oleh perkebunan sawit. Artinya, peraturan ini "setengah hati" menyelesaikan persoalan keterlanjuran tersebut.

Kebijakan Perhutanan Sosial juga menunjukkan persoalan yang hampir sama. Keberadaan sawit sebagai bagian dari tanaman campuran hanya diakomodir sampai umur 12 tahun.

Setelah 12 tahun, sawit harus ditebang dan diganti tanaman hutan. Peraturan tersebut kontraproduktif dengan kondisi di lapangan. Sulit bagi petani untuk menebangi tanaman sawitnya ketika berumur 12 tahun, ketika puncak produksi berlangsung.

Selain itu, kebanyakan tanaman sawit di lapangan sudah berumur di atas 12 tahun sehingga harus langsung ditebang ketika Perhutanan Sosial diterapkan. Secara implisit, skema Perhutanan Sosial tidak diperuntukkan untuk menyelesaikan soal keterlanjuran sawit dalam kawasan hutan.

Pada intinya, Reforma Agraria "setengah hati" terlihat jelas. Pemerintah belum menyentuh persoalan ketimpangan penguasaan tanah. Banyak tanah-tanah desa sudah dikuasai perusahaan dalam bentuk izin perkebunan (IUP dan HGU).

Dampaknya, ruang kelola masyarakat menjadi sempit sehingga mereka merambah hutan. Artinya, untuk menghentikan perambahan itu, pemerintah seharusnya mendorong redistribusi izin perkebunan sawit kepada masyarakat.

Caranya, HGU yang akan berakhir masa berlakunya bisa diredistribusikan kepada masyarakat (petani miskin, petani gurem, dan buruh tani). Atau HGU yang ditelantarkan (tidak ditanami sawit) bisa diambil oleh negara dan dijadikan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA).

Meski demikian, Reforma Agraria tidak berhenti hanya sekedar redistribusi tanah. Cakupannya jauh lebih luas dari itu, yakni menyelesaikan konflik agraria, meningkatkan ketahanan pangan, memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup, memperbaiki akses masyarakat terhadap sumber ekonomi, mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan pekerjaan, dan menciptakan sumber kemakmuran serta kesejahteraan masyarakat.

Esensi itu harusnya mampu diejawantahkan dalam pelaksanaan program Reforma Agraria. Oleh karena itu, program redistribusi lahan harus satu paket dengan program pengembangan ekonomi masyarakat, ketahanan pangan dan kelestarian lingkungan. Jika tidak, lahan-lahan yang sudah diredistribusikan jadi lebih cepat dikonsolidasikan lagi oleh perusahaan untuk kepentingan mereka, sehingga permasalahan sosial dan lingkungan berulang dan menjadi rantai tak terputus.

MEMBANGUN ASA LEWAT DESA

Peranan desa dalam menyelesaikan persoalan penguasaan kawasan hutan oleh perkebunan sawit menjadi penting. Pengalaman dalam menyelesaikan persoalan tersebut di tingkat desa, seperti yang dijelaskan pada Bab 4 dan Bab 6, memberikan pembelajaran bahwa penguatan peran desa dalam Reforma Agraria dan penataan ruang untuk penyelesaian konflik sawit dalam kawasan hutan menjadi penting dilakukan.

Semua persoalan itu ada di desa. Dinamika permasalahan bisa ditelusuri bila unit analisis dimulai dari desa.

Sistem administrasi pertanahan pun (formal dan informal) dimulai dari desa. Sehingga, identifikasi karakteristik persoalan konflik sawit dalam kawasan hutan sangat masuk akal melalui dimulai dari analisis tata ruang desa.

Bab 6 menguraikan banyak terobosan kebijakan dapat dilakukan di tingkat desa. Misalnya, terkait redistribusi tanah, salah satu terobosan terbaik adalah menjadikannya aset desa, yang nanti bisa dimitrakan dengan masyarakat. Dengan begitu proses konsolidasi tanah bisa berkelanjutan.

Desa juga dapat membangun tata ruang desa dengan menyeimbangkan alokasi penguasaan tanah berkeadilan dan memberikan nilai manfaat bagi kesejahteraan masyarakat desa. Pemerintah pusat dan daerah perlu terlibat aktif mewujudkan sistem tata ruang desa berbasis spasial. Dengan instrumen itu, pengendalian dan pengawasan hutan dan lahan bisa dilakukan di tingkat desa.

VISI BESAR PENANGANAN KONFLIK SAWIT DALAM KAWASAN HUTAN

Perlu dipahami bahwa industri sawit Indonesia dibangun pertama kali lewat perkebunan rakyat. Sejarahnya adalah lewat program perkebunan inti rakyat, pertama di Sumatera Utara dan berkembang di kawasan transmigrasi lainnya di Indonesia.

Namun, perkembangan yang pesat telah mengubah struktur penguasaan, dari perkebunan rakyat ke perusahaan. Sampai saat ini, perusahaan mendapatkan untung paling besar dari industri ini. Artinya, "rakyat yang memulai, perusahaan yang menikmati".

Ketimpangan pengelolaan antara rakyat dan perusahaan telah membawa banyak masa-

lah tata kelola lahan dan industri sawit di tanah air. Okupasi lahan skala luas oleh perusahaan mempersempit ruang kelola rakyat. Kemiskinan pun menyeruak di kawasan perkebunan sawit. Agar bisa bertahan hidup, masyarakat akhirnya mencari lahan kosong untuk digarap dan itu adanya di kawasan hutan.

Sengkarut masalah pun muncul. Mulai dari stigma negatif sawit rakyat sebagai penyebab utama deforestasi sampai diskriminasi harga oleh perusahaan. Yang pada akhirnya, masyarakat sebagai pemilik tanah di desa menjadi kehilangan tanah, lahan sawit yang digarap dalam kawasan hutan tidak memiliki legalitas dan kepastian usaha, dan konflik terjadi sehingga menimbulkan korban jiwa.

Akumulasi dari persoalan itu, menimbulkan dampak besar terhadap industri sawit Indonesia. Seringkali masalah tersebut menjadikan komoditas minyak sawit Indonesia diblokade di pasar global. Tekanan dunia internasional pun semakin tinggi dan mengganggu diplomasi dagang Indonesia di luar negeri.

Oleh karena itu, tak ada upaya lain untuk memperkuat industri sawit di tanah air selain menyelesaikan masalah konflik lahan sawit dalam kawasan hutan dan menyeimbangkan penguasaannya. Namun, upaya itu seringkali menimbulkan kendala dalam implementasi.

Kenapa penyelesaian konflik lahan sulit dilakukan di Indonesia? Hal itu terjadi akibat tidak ada kelembagaan pertanahan yang kuat, kompeten, dan otonom. Indonesia punya Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Namun, lembaga ini hanya berperan kecil dalam pengelolaan tanah di Indonesia. Malahan, mereka terjebak pada fungsi administrasi pertanahan.

Sengkarut persoalan tanah, terjadi karena pengelolaannya bersifat parsial yang terbagi-bagi di beberapa sektor dan lembaga. Dampaknya, ketika ada tanah yang sudah ditanami sawit dan berada dalam kawasan hutan yang diwenangi oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, penyelesaiannya menjadi rumit karena melibatkan lintas sektor dan lintas lembaga dalam penanganannya.

Persoalan itu yang menyebabkan penyelesaian konflik lahan sawit dalam kawasan hutan menjadi susah. Apalagi, sistem birokrasi di Indonesia rumit dan penuh ego sektoral, menambah rumit penyelesaiannya.

Pemerintah perlu mereformasi sistem dan kelembagaan pertanahan. Tata kelola pertanahan harus berada dalam satu lembaga, seperti National Land Council (NLC) di Malaysia. Di jiran semua urusan pertanahan dilakukan sehingga tidak lagi menjadi urusan-urusan parsial oleh banyak sektor dan lembaga.

Pada aspek teknis penyelesaian konflik lahan sawit dalam kawasan hutan, prioritasnya adalah membangun skema penyelesaian yang berpihak kepada sawit rakyat. Pemerintah harus mengakomodir semua penguasaan lahan oleh perkebunan sawit rakyat dalam kawasan hutan, selama mereka mempunyai itikad baik. Ini kuncinya. Jadi bukan membatasi luas lahan, namun melihat karakteristik penggarapnya.

Mustahil, petani yang beritikad baik untuk menguasai lahan ratusan hektare dalam kawasan hutan. Itu hanya dilakukan oleh para cukong tanah.

Pasca-penyelesaian, skema Jangka Benah (agroforestri), seperti dibahas pada Bab 4 bisa menjadi terobosan pembangunan sistem perkebunan sawit berkelanjutan oleh rakyat. Model ini juga harus terintegrasi dengan sistem industrialisasi dan pasar agar adanya jaminan pasca-panen.

Agenda Reforma Agraria sejalan dengan kebijakan pembangunan desa. Desa harus menjadi perangkat utama dalam semua penyelesaian persoalan penguasaan lahan sawit dalam kawasan hutan. Tak hanya sebagai pelayanan publik, namun desa harus dibangun sebagai sebuah entitas ekonomi untuk melakukan konsolidasi faktor produksi.

Terakhir, membangun industrialisasi pada level mikro, seperti pabrik kelapa sawit mini yang berbasis rakyat, agar keseimbangan antar pelaku usaha jadi seimbang. Semua itu, harus terintegrasi dari desa, kabupaten/kota, provinsi, dan pusat dalam format kelembagaan.

STRATEGI PENYELESAIANNYA

Berikut beberapa opsi kebijakan penyelesaian konflik penguasaan kawasan hutan oleh perkebunan sawit:

1. PENYELESAIAN KONFLIK PENGUASAAN LAHAN PERKEBUNAN SAWIT OLEH PERUSAHAAN PEMEGANG IZIN DI DALAM KAWASAN HUTAN

Hasil temuan menunjukan bahwa terdapat perkebunan sawit dikelola oleh perusahaan yang menerabas kawasan hutan. Perusahaan tersebut, ada yang memiliki izin (seperti IUP dan HGU), namun ada juga tidak memiliki izin.

Persoalan ketidakpastian tata ruang menjadi salah satu penyebabnya, selain harus diakui banyak praktek ilegal yang dilakukan oleh perusahaan.

Untuk menyelesaikan hal tersebut, ada beberapa rekomendasi yang diusulkan, antara lain:

A. Mempercepat pelaksanaan evaluasi perizinan perkebunan sawit melalui Inpres No. 8/2018.

Pemerintah sudah menerbitkan Inpres No. 8/2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit. Salah satu mandat dari Inpres tersebut adalah evaluasi perizinan. Inpres tersebut bertujuan agar izin-izin yang diterbitkan dan tidak sesuai ketentuan seperti menerabas Kawasan hutan ditertibkan. Untuk mendorong pelaksanaan tersebut, diperlukan:

1. Kementerian Koordinator bidang Perekonomian menyusun petunjuk teknis pelaksanaan evaluasi perizinan perkebunan sawit sebagai standar pelaksanaan evaluasi perizinan oleh tim moratorium, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
2. Segera membentuk tim pelaksanaan moratorium di tingkat pusat dan tingkat daerah sesuai dengan mandat dari Inpres No. 8/2018;
3. Tim moratorium menyusun peta kerja pelaksanaan evaluasi perizinan. Penyusunan peta kerja ini dilakukan dengan tahapan sebagai berikut: kompilasi data, integrasi data, dan sinkronisasi data;
4. Tim moratorium melakukan evaluasi perizinan.

B. Melakukan penegakan hukum terhadap perusahaan yang melanggar prosedur perizinan sehingga menerabas kawasan hutan.

Hasil evaluasi perizinan yang menemukan perusahaan yang melanggar prosedur perizinan sehingga menerabas kawasan hutan harus dilakukan penegakan hukum. Pelaksa-

naannya dapat menggunakan Undang-undang No. 18/2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

Di dalam ketentuannya, pelanggaran tersebut dapat dikenakan sanksi pidana dan sanksi administratif (paksaan pemerintah, uang paksa, dan/atau pencabutan izin).

Untuk memperkuat pelaksanaan penegakan hukum, perlu diatur ketentuan sebagai berikut:

1. Mengatur mekanisme pelaksanaan putusan pengadilan terhadap perusahaan perkebunan sawit;
2. Mengatur mekanisme pengelolaan perkebunan sawit yang sudah disita berdasarkan keputusan pengadilan;
3. Mengatur mekanisme redistribusi lahan kepada masyarakat atau lembaga desa sebagai Tanah Objek Reforma Agraria;
4. Mengatur mekanisme denda paksaan yang dikembalikan untuk fungsi pemulihan kawasan hutan.

C. Menyusun kebijakan satu peta perkebunan sawit hasil dari evaluasi perizinan.

Hasil evaluasi perizinan yang telah menetapkan status izin yang *Clean and Clear* (C&C) harus dijadikan basis untuk menyusun satu peta (*one map*) perkebunan sawit. Satu peta tersebut menjadi basis bagi pemerintah untuk menyusun perencanaan tata ruang perkebunan sawit dan rencana pengembangannya.

Data yang termaktub dalam kebijakan satu peta tersebut harus terbuka untuk publik.

2. PENYELESAIAN KONFLIK PENGUASAAN LAHAN PERKEBUNAN SAWIT OLEH NON-PEMEGANG IZIN (PERUSAHAAN DAN PEKEBUN RAKYAT) DI DALAM KAWASAN HUTAN

Banyak juga dari hasil temuan menunjukan adanya penguasaan lahan perkebunan sawit oleh pekebun (masyarakat) di dalam kawasan hutan. Untuk menyelesaikan hal tersebut, ada beberapa rekomendasi yang diusulkan, antara lain:

A. Mendorong penyelesaian melalui Perpres No. 88/2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan

Perpres No. 88/2017 membuka peluang penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan oleh masyarakat. Namun, Perpres tersebut tidak secara implisit menyebutkan perkebunan sawit sebagai objek penguasaan tanah sehingga peluang untuk mendorong penyelesaian konflik penguasaan lahan perkebunan sawit oleh pekebun di dalam kawasan hutan terkendala dalam teknis pelaksanaannya. Supaya Perpres tersebut bisa menjadi instrumen penyelesaian konflik maka diperlukan:

1. Memasukkan perkebunan sawit sebagai objek penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan dengan menafsirkan istilah lahan garapan dan kebun campuran;
2. Memperbaiki tafsir untuk jangka waktu penguasaan tanah yang ditetapkan 20 tahun atau lebih dengan mempertimbangkan rata-rata lama penguasaan lahan perkebunan sawit oleh pekebun yang kebanyakan kurang dari 20 tahun;
3. Memperbaiki ketentuan luasan maksimal 5 hektare bagi Reforma Agraria dengan mempertimbangkan luasan rata-rata kepemilikan lahan masyarakat dan praktik ladang berpindah masyarakat di luar Pulau Jawa;

4. Memperbaiki ketentuan terkait Perhutanan Sosial (Permen LHK No. P83/2016) yang hanya memperbolehkan tanaman sawit yang berumur 12 tahun atau kurang dengan mempertimbangkan periode produktif tanaman sawit;
5. Memperkenalkan konsep Jangka Benah dan agroforestri sawit dalam kebijakan Perhutanan Sosial.

B. Penegakan hukum terhadap penguasaan lahan perkebunan sawit oleh pekebun atau badan usaha yang melebihi 25 hektare yang tidak berizin di dalam kawasan hutan

Dua kasus di atas menunjukan bahwa tidak ada itikad baik oleh mereka yang menguasai lahan perkebunan sawit. Tujuannya jelas melakukan perambahan kawasan hutan. Atas dasar itulah penegakan hukum terhadap praktik tersebut perlu dilakukan. Untuk memperkuat pelaksanaan penegakan hukum, perlu diatur ketentuan sebagai berikut:

1. Mengatur mekanisme pelaksanaan putusan pengadilan terhadap perorangan/badan hukum yang menguasai perkebunan sawit;
2. Mengatur mekanisme pengelolaan perkebunan sawit yang sudah disita berdasarkan keputusan pengadilan;
3. Mengatur mekanisme redistribusi lahan kepada masyarakat atau lembaga desa sebagai Tanah Objek Reforma Agraria. ❖

DAFTAR PUSTAKA

AMAN 2017. Opini Hukum Oktober 2017. Diakses pada diakses 30 Maret 2019, <http://www.aman.or.id/wp-content/uploads/2017/10/Opini_hukum_oktober_2017.PDF.pdf>.

Andrianto, A., Komarudin, H. and Pacheco, P., 2019. Expansion of Oil Palm Plantations in Indonesia's Frontier: Problems of Externalities and the Future of Local and Indigenous Communities. *Land*, *8*(4), p.56.

Arief, B.N., 2007. Masalah penegakan hukum dan kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan. Kencana Prenada Media Group.

Auriga. 2019. Penguasaan lahan oleh perkebunan sawit dalam kawasan hutan dan strategi penyelesaiannya. Policy Papers. Jakarta: Auriga.

Austin, K.G., Mosnier, A., Pirker, J., McCallum, I., Fritz, S. and Kasibhatla, P.S., 2017. Shifting patterns of oil palm driven deforestation in Indonesia and implications for zero-deforestation commitments. *Land use policy*, *69*, pp.41-48.

Bhagwat, S.A., Willis, K.J. (2008) Agroforestri as a solution to the oil‐palm debate. Conservation Biology 22, 1368-1369.

Bissonnette, J-F 2016, 'Is oil palm agribusiness a sustainable development option for Indonesia? A review of issues and options', *Canadian Journal of Development Studies/ Revue canadienne d'études du développement,* vol. 37, no. 4, pp. 446-465.

BPS 2014, Analisis Rumah Tangga Sekitar Kawasan Hutan di Indonesia, Hasil Survei Kehutanan Tahun 2014, hlm. 10.

BPS 2016, 'Statistik Kelapa Sawit Indonesia 2016,' Badan Pusat Statistik, Jakarta.

BPS 2017, Indonesia Export 2017. Jakarta. BPS.

Budiadi, Susanti, A., Marhaento, H., Imron, M.A., Permadi, D.B., Hermudananto, (2018) Oil palm agroforestri: an alternative for more sustainable oil palm production?, Presented in the 1st International Conference on Natural Resources and Environmental Conservation (ICNREC 2018), Bogor - Indonesia.

Budidarsono, S., A. Susanti, and A. Zoomers, Oil palm plantations in Indonesia: the implications for migration, settlement/resettlement and local economic development, in *Biofuels-Economy, Environment and Sustainability*. 2013, InTech.

Carlson, K.M., Curran, L.M., Ratnasari, D., Pittman, A.M., Soares-Filho, B.S., Asner, G.P., Trigg, S.N., Gaveau, D.A., Lawrence, D. and Rodrigues, H.O., 2012. Committed carbon emissions, deforestation, and community land conversion from oil palm plantation expansion in West Kalimantan, Indonesia. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, *109*(19), pp.7559-7564.

Chambers, R. and Conway, G., 1992. Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century. Institute of Development Studies (UK).

Cronin, T, Santoso, L, Di Gregorio, M, Brockhaus, M, Mardiah, S & Muharrom, E 2016, 'Moving consensus and managing expectations: media and REDD+ in Indonesia', *Climatic Change,* vol. 137, no. 1-2, pp. 57-70.

Ditjenbun 2017, 'Statistik Perkebunan Indonesia: Kelapa Sawit 2016-2018,'Kementerian Pertanian Republik Indonesia, Jakarta.

Djauhari, M., Lubis, A.S., Moenir, N.A. 2018, Bunga Rampai: Strategi Percepatan TORA dan Perhutanan Sosial. Semiloka Pekan Belajar dan Asistensi Pengusulan TORA dan PS", diselenggarakan di Bogor, 21–22 Februari 2018 Press Release. Download: <http://fkt.ugm.ac.id/2018/12/11/press-release-menyikapi-polemik-tanaman-sawit-didalam-kawasan-hutan-indonesia/>.

European Commission. 2019. Commission Delegated Regulation (EU): Supplementing Directive (EU) 2018/2001 as regards the determination of high indirect land-use change-risk feedstock for which a significant expansion of the production area into land with high carbon stock is observed and the certification of low indirect land-use change-risk biofuels, bioliquids and biomass fuels. Brussel, 13.3.2019 C(2019) 2055 final. Available from: <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2_en_act_part1_v3.pdf>.

Eye on the Forest 2018a. Enough is Enough: Time for the Palm Oil Market to Start the Real Work to Stop Driving Deforestation. EoF: Investigative Report.

Eyes on the Forest 2018b. Palm Oil Plantation Operating in the Riau Forest Estate without Permits and Linked to Allegedly Law Violations. EoF: Investigative Report.

Fakultas Kehutanan UGM 2018. Menyikapi Polemik Tanaman Sawit di dalam Kawasan Hutan Indonesia. Press Release. < http://fkt.ugm.ac.id/2018/12/11/press-release-menyikapi-polemik-tanaman-sawit-di-dalam-kawasan-hutan-indonesia/>.

Fargione, J., et al., Land clearing and the biofuel carbon debt. Science, 2008. **319**(5867): p. 1235-1238.

Firmansyah, N 2017, 'Moratorium izin hutan dan gambut, berjilid-jilid (tanpa) ada perbaikan?', Mongabay, dilihat pada 10 April 2019, <https://www.mongabay.co.id/2017/05/28/opini-moratorium-izin-hutan-dan-gambut-berjilid-jilid-tanpa-ada-perbaikan/>.

Fitzherbert, E.B., et al., How will oil palm expansion affect biodiversity? Trends in ecology & evolution, 2008. 23(10): p. 538-545.

Forest Watch Indonesia. 2018. Cerita Hutan Kemarin dan Harapan Hutan Esok: Catatan Akhir Tahun Forest Watch Indonesia 2018.

Gatto, M, Wollni, M, Rosyani, I & Qaim, M 2015, Oil palm boom, contract farming, and village development: Evidence from Indonesia, EFForTS Discussion Paper Series.

Gaveau, D.L., Sheil, D., Salim, M.A., Arjasakusuma, S., Ancrenaz, M., Pacheco, P. and Meijaard, E., 2016. Rapid conversions and avoided deforestation: examining four decades of industrial plantation expansion in Borneo. *Scientific reports*, *6*, p.32017.

Gerber, J-F 2011, 'Conflicts over industrial tree plantations in the South: Who, how and why?', *Global Environmental Change,* vol. 21, no. 1, pp. 165-176.

Hefner, R.W., Wisnuhardana, A., Ahmad, I. and Baehaqi, I., 1999. Geger Tengger: Perubahan sosial dan perkelahian politik. Lembaga Kajian Islam dan Sosial (LKIS).

Höbinger, T., Schindler, S., Seaman, B.S., Wrbka, T., Weissenhofer, A. (2012) Impact of oil palm plantations on the structure of the agroforestri mosaic of La Gamba, southern Costa Rica: potential implications for biodiversity. Agroforestri Systems 85, 367-381.

Hospes, O 2014, 'Marking the success or end of global multi-stakeholder governance? The rise of national sustainability standards in Indonesia and Brazil for palm oil and soy', *Agriculture and Human Values,* vol. 31, no. 3, pp. 425-437.

Indonesia Investment 2018, 'US confirms preliminary anti-dumping duty on Indonesian biodiesel', dilihat pada 5 April 2019, <https://www.indonesia-investments.com/news/todays-headlines/us-confirms-preliminary-anti-dumping-duty-on-indonesian-biodiesel/item8613?>.

Infosawit. 2019. Mendorong Kelapa Sawit Jadi Tanaman kehutanan. *Dilihat pada 24 April 2019*. <https://www.infosawit.com/news/8871/mendorong-kelapa-sawit-jadi-tanaman-kehutanan>.

IRE 2014, Disain Riset Demokrasi, Pembangunan dan Kesejahteraan", Yogyakarta.

IRE dan CCES, 2016, Modul Kewenangan dan Perencanaan Desa, Yogyakarta.

IRE dan JAVLEC, 2018, Laporan Penelitian Model dan Peta Jalan Penyelesaian Masalah Lahan di Kawasan Hutan, Yogyakarta.

IRE, JAVELC, KEHATI, 2018, Policy Paper tentang Model dan Peta Jalan Konsolidasi Lahan Sawit dan Non Sawit di Kawasan Hutan

Iskandar, M.J., Baharum, A., Anuar, F.H. and Othaman, R., 2018, Palm oil industry in South East Asia and the effluent treatment technology—A review. *Environmental technology & innovation*, *9*, pp.169-185.

Ismail, S., Khasim, N., Raja Omar, R. 2009, Double-row avenue system for crop integration with oil palm. MPOB Information Series 465, 1-4.

Jelsma, I., Slingerland, M., Giller, K.E. and Bijman, J., 2017. Collective action in a smallholder oil palm production system in Indonesia: The key to sustainable and inclusive smallholder palm oil?. *Journal of rural studies*, *54*, pp.198-210.

JPNN.com. 2018. Pemerintah Revisi Target Perhutanan Sosial 12,7 Juta Hektare. *Dilihat pada 24 April 2019.* <https://www.jpnn.com/news/pemerintah-revisi-target-perhutanan-sosial-127-juta-hektare>.

Kartodihardjo, H 2008, Perlindungan dan Perebutan Ruang: Apa Prioritas Restrukturisasi Kehutanan? dalam Bahan *Diskusi FORCI IPB* (pp.1–3). Bogor: IPB.

Kemenko Ekon 2019, 'RI melawan Diskriminasi Sawit Uni Eropa', *Economic Challenge, Metro TV, dilihat pada 15 Maret 2019,* < https://www.youtube.com/watch?v=A_LKjip4ugI>.

Komisi Pemberantasan Korupsi, LAPAN, BIG, dan Kementerian Pertanian. 2019. Tutupan Sawit di Indonesia: Analisis Citra Satelit 2014-2016. Jakarta.

Khasim, N., Omar, R.Z.R., Ismail, S., Omar, W. (2009) Integration of tongkat Ali with oil palm. MPOB Information Series.

Koh, LP & Ghazoul, J 2010, 'Spatially explicit scenario analysis for reconciling agricultural expansion, forest protection, and carbon conservation in Indonesia', *Proceedings of the*

Komisi Pemberantasan Korupsi. 2016. Kajian sistem pengelolaan komoditas kelapa sawit. Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi.

KPK. 2016. Kajian sistem pengelolaan komoditas kelapa sawit. Laporan kajian. Jakarta. Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi.

KPKMD, 2017, "Laporan Assesmen Praktik-Praktik Akuntabilitas Sosial dalam Penganggaran Desa", Yogyakarta.

Lee BM. 2018. Material realities: why Indonesian deforestation persists and conservation fails. Journal of Contemporary Asia, Volume 48, 2018 – issue 3. doi: 10.1080/00472336.1402204.

Lee, JSH, Ghazoul, J, Obidzinski, K & Koh, LP 2014, 'Oil palm smallholder yields and incomes constrained by harvesting practices and type of smallholder management in Indonesia', *Agronomy for Sustainable Development,* vol. 34, no. 2, pp. 501-513.

Malins, C. 2013. Vegetable oil markets and the EU biofuel mandate. *International Council for Clean Transportation*.

Malins, C. 2017. For Peat's Sake: Understanding the Climate Implications of Palm Oil Biodiesel Consumption. Rainforest Fund Norway and Cerulogy.

Malins, C. 2018. Driving Deforestation: The Impact of Expanding Palm Oil Demand Through Biofuel Policy. Rainforest Foundation Norway and Cerulogy.

Marti, S 2008, 'Losing ground: the human rights impacts of oil palm plantation expansion in Indonesia', *Friends of the Earth.*

McCarthy, J. and Zen, Z., 2010. Regulating the oil palm boom: assessing the effectiveness of environmental governance approaches to agro-industrial pollution in Indonesia. *Law & Policy*, *32*(1), pp.153-179.

Mccarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies,* vol. 37, no. 4, pp. 821-850.

Menlhk. 2019 . Statistik Pengaduan Masyarakat, diakses 30 Maret 2019, <http://pengaduan.menlhk.go.id/site/statistik>.

Obidzinski, K, Andriani, R, Komarudin, H & Andrianto, A 2012, 'Environmental and social impacts of oil palm plantations and their implications for biofuel production in Indonesia', *Ecology and Society,* vol. 17, no. 1.

Obidzinski, K, Dermawan, A & Hadianto, A 2014, 'Oil palm plantation investments in Indonesia's forest frontiers: limited economic multipliers and uncertain benefits for local communities', *Environment, development and sustainability,* vol. 16, no. 6, pp. 1177-1196.

Orth, M 2007, 'Subsistence foods to export goods: the impact of an oil palm plantation on local food sovereignty North Barito, Central Kalimantan, Indonesia', *Bogor: Sawit Watch.*

Ostrom, E., 1990. Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Paspi 2017, Mitos vs fakta industri minyak sawit Indonesia dalam isu sosial, ekonomi dan lingkungan global (Myth vs facts of Indonesia's palm oil industry in global social, economic and environmental issues), Bogor, PASPI.

Petrenko, C., Paltseva, J. and Searle, S., 2016. Ecological impacts of palm oil expansion in Indonesia. *Washington (US): International Council on Clean Transportation*.

Pramudya, P., Eusebius, Hospess, Otto, and Termeer, C.J.A.M. 2018. The Disciplining of Illegal Palm Oil Plantations in Sumatra. Third World Quarterly, Volume 39, 2018-Issue 5. Doi: 10.1080/01436597.2017.1401462.

Prodjodikoro, W., 1986. Tindak-tindak pidana tertentu di Indonesia. Eresco.

Ravindranath, N.H., et al., GHG implication of land use and land conversion to biofuel crops, 2009.

Resosudarmo, I.A.P. 2005. Closer to People and Trees: Will Decentralization Work for the People and the Forests of Indonesia. In J.C. Ribot & A.M. Larson (eds). Democratic Decentralization through A Natural Resources Lens. London: Routledge.

Rompas, A., & Waluyo, A 2013, Laporan Pemantauan Kejahatan Sektor Kehutanan di Wilayah Moratorium di Kalimantan Tengah. WALHI, Palangkaraya.

Santosa, SJ 2008, 'Palm oil boom in Indonesia: from plantation to downstream products and biodiesel', *CLEAN–Soil, Air, Water,* vol. 36, no. 5‒6, pp. 453-465.

Santoso, H. 2018. Penataan Kebun Sawit Rakyat di Dalam Kawasan Hutan: Persiapan Menuju Sertifikasi ISPO. Yayasan Kehati dan UK-Aid. Jakarta.

Saputra, W 2018, Selamat Datang Moratorium Sawit. Diakses pada 21 Maret 2019. <https://kolom.tempo.co/read/1130118/selamat-datang-moratorium-sawit>.

Scott, J.C., 1998. Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed. Yale University Press.

Setiawan, E. N., Maryudi, A., Purwanto R.H., Lele, G., 2016, 'Opposing interests in the legalization of non-procedural forest conversion to oil palm in Central Kalimantan, Indonesia', *Land Use Policy,* vol. 58, no. pp. 472-481.

Setiawan, E. N., Maryudi, A., Purwanto R.H., Lele, G., 2017. Konflik Tata Ruang Kehutanan Dengan Tata Ruang Wilayah (Studi Kasus Penggunaan Kawasan Hutan Tidak Prosedural untuk Perkebunan Sawit Provinsi Kalimantan Tengah). *Bhumi* Vol. 3 No. 1 Mei 2017

Simon, H. (1993). Hutan jati dan kemakmuran: problematika dan strategi pemecahannya. Aditya Media. Yogyakarta

Sitzer, C 2018, 'Norway to be the first country to ban palm oil-based biofuel', dilihat pada 10 April 2019, <https://www.greenmatters.com/news/2018/12/13/1U3VYBs/norway-palm-oil-ban>.

Soemardjan, S. 1991, Perubahan Sosial di Yogyakarta, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press

Sugeng, B. and Tagaroa, R., 2008, Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran. Perkumpulan Prakarsa. Jakarta.

Sumardjono, S.W., Maria, Simamarta, Ricardo & Wibowo, A., Richo. 2018. Penyelesaian Masalah Penguasaan dan Pemanfaatan Kawasan Hutan untuk Perkebunan Sawit. Jakarta. Yayasan KEHATI.

Sumarga, E 2016. Benefit and Cost of Oil Palm Expansion in Central Kalimantan, Indonesia, under Different Policy Scenarios. Regional Environmental Change, April 2016, Volume 16, Issue 4, pp. 1011-1021.

Susanti, A. and A. Maryudi, Development narratives, notions of forest crisis, and boom of oil palm plantations in Indonesia. *Forest Policy and Economics,* 2016. **73**: p. 130-139.

Sutoro, E. 2015. Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat UU Desa. *Kementrian Desa, Pembangunan Daerah tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia: Jakarta*.

Sutoro, E. 2016, Regulasi Baru Desa Baru, Jakarta, Kementerian Desa PDTT

Tarigan, S., Wiegand, K., & Slamet, B. (2018). Minimum forest cover required for sustainable water flow regulation of a watershed: a case study in Jambi Province, Indonesia. *Hydrology and Earth System Sciences*, *22*(1), 581-594.

United States Department of Agriculture 2019, 'Oilseeds: World Markets and Trades', dilihat pada 1 April 2019, <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/oilseeds.pdf>.

Van Noordwijk, M. and et al., Land use practices in the humid tropics and introduction to ASB benchmark areas, 2001, International Center for Research in Agroforestri: Bogor.

Varkkey, H 2012, 'Patronage politics as a driver of economic regionalisation: The Indonesian oil palm sector and transboundary haze', *Asia Pacific Viewpoint,* vol. 53, no. 3, pp. 314-329.

Vijay, V., Pimm, S.L., Jenkins, C.N. and Smith, S.J., 2016. The impacts of oil palm on recent deforestation and biodiversity loss. *PloS one*, *11*(7), p.e0159668.

Walsh, E 2017,'US sets anti-dumping duties on Argentine, Indonesia biodiesel', dilihat pada 5 April 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-biodiesel/u-s-sets-antidumping-duties-on-argentine-indonesian-biodiesel-idUSKBN1CS2TT>.

Wardhani BLSW. 2008. Trends in Indonesia-Malaysia bilateral relations in Post-Suharto period. This paper has been presented for the International Conference on Social Science and Humanities (ICoSSH 08). University Sains Malaysia, in Penang, 18th-20th June 2008.

Wijedasa, L.S., Jauhiainen, J., Könönen, M., Lampela, M., Vasander, H., Leblanc, M.C., Evers, S., Smith, T.E., Yule, C.M., Varkkey, H. and Lupascu, M., 2017. Denial of long'term issues with agriculture on tropical peatlands will have devastating consequences. *Global change biology*, *23*(3), pp.977-982.

Winarni, L.N., 2016. Kebijakan Hukum Pidana Non Penal dalam Penanggulangan Kejahatan Radikalisme Berbentuk Terorisme. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, *12*(23), pp.56-63.

Wiradi, G. 2017. Reforma Agraria Untuk Pemula. (Jakarta: Konsorsium Pembaharuan Agraria, 2017), diakses pada 30 Maret 2019, <*kpa.or.id/publikasi/download/74032-reforma-agraria-untuk-pemula.pdf*>.

World Bank 2011, The World Bank Group Framework and IFC Strategy for Engagement in the Palm Oil Sector, dilihat pada 3 Juni 2017, <www.

ifc.org/wps/wcm/connect/4d79ad004be32e4a8f84df7cbf6249b9/WBG+Framework+and+IFC+Strategy_FINAL_FOR+WEB.pdf?MOD=AJPERES>.

World Bank 2015, 'Krisis kebakaran dan asap Indonesia', WorldBank, dilihat pada 10 April 2019, <http://www.worldbank.org/in/news/feature/2015/12/01/indonesias-fire-and-haze-crisis>.

Worldgrowth 2011, The Economic Benefit of Palm Oil to Indonesia, World Growth, dilihat pada 1 Juni 2017, <http://worldgrowth.org/site/wp-content/uploads/2012/06/WG_Indonesian_Palm_Oil_Benefits_Report-2_11.pdf>.

Zamroni, S. dkk., 2019, Policy Brief tentang Resolusi Desa untuk Penataan Sawit Rakyat

Zamroni, S., Anwar, M.Z., Yulianto, S., Rozaki, A. and Edi, A.C., 2015. *Desa Mengembangkan Penghidupan Berkelanjutan*. Institute for Research and Empowerment.

GLOSARIUM

Akses adalah kesempatan untu memperoleh suatu manfaat, seperti akses permodalan maupun bantuan lain kepada Subjek Reforma Agraria dalam rangka meningkatkan kesejahteraan yang berbasis pada pemanfaatan tanah, yang disebut juga pemberdayaan masyarakat.

Aset Desa adalah barang milik Desa yang berasal dari kekayaan asli Desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah.

Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUM Desa, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar- besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hak atas Tanah adalah hak dan kewajiban yang timbul dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah, ruang di atas tanah, dan/atau rtlang di bawah tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan, dan memanfaatkan tanah yang bersangkutan, termasuk pula ruang di bawah tanah, air, serta rLlang di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung maupun tidak langsung berhubungan dengan penggunaannya.

Hak Guna Bangunan yang selanjutnya disingkat HGB adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Hak Guna Usaha yang selanjutnya disingkat HGU adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Hak Kepemilikan Bersama atas Tanah adalah hak milik yang diberikan kepada kelompok masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu atas beberapa bidang tanah yang dimiliki secara bersama dan diterbitkan satu sertipikat yang memuat nama serta besarnya bagian masing-masing dari hak bersama, yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak milik bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain.

Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah milik orang lain, yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang No. 5/1960.

Hak Pengelolaan Hutan Desa yang selanjutnya disingkat HPHD adalah hak pengelolaan pada kawasan hutan lindung atau hutan produksi yang diberikan kepada lembaga desa.

Hak Ulayat adalah kewenangan masyarakat hokum adat untuk mengatur secara Bersama-sama pemanfaatan Tanah, wilayah, dan sumber daya aam yang ada di wilayah masyarakat hokum adat yag bersangkutan yang menjadi sumber kehidupan dan mata pencahariannya.

Hasil Perkebunan adalah semua produk tanaman perkebunan dan pengeolaannya yang terdiri atas produk utama, produk olahan untuk memperpanjang daya simpan, produk sampingan, dan produk ikutan.

Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya lama hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.

Hutan Adat adalah hutan yang berada di dalam wilayah masyarakat hukum adat.

Hutan Desa yang selanjutnya disingkat HD adalah negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan kesejahteraan desa.

Hutan Hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.

Hutan Kemasyarakatan yang selanjutnya disingkat dengan HKm adalah hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat.

Hutan Negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah.

Hutan Tanaman Rakyat yang selanjutnya disingkat HTR adalah hutan tanaman pada hutan produksi yang dibangun oleh kelompok masyarakat untuk meningkatkan potensi dan kualitas hutan produksi dengan menerapkan silvikultur dalam rangka menjamin kelestarian sumber daya hutan.

Hutan Tetap adalah kawasan hutan yang dipertahankan keberadaannya sebagai kawasan hutan, terdiri dari hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi.

Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman Rakyat yang selanjutnya disingkat IUPHHK- HTR adalah izin usaha untuk memanfaatkan hasil hutan berupa kayu dan hasil hutan ikutannya pada hutan produksi yang diberikan kepada kelompok masyarakat atau perorangan dengan menerapkan teknik budidaya tanaman yang sesuai tapaknya untuk menjamin kelestarian sumber daya hutan.

Izin Usaha Pemanfaatan HKm yang selanjutnya disingkat IUPHKm, adalah izin usaha yang diberikan kepada kelompok atau gabungan kelompok masyarakat setempat untuk memanfaatkan hutan pada kawasan hutan lindung dan atau kawasan hutan produksi.

Kawasan Perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Kelompok Kerja Percepatan Perhutanan Sosial yang selanjutnya disingkat Pokja PPS adalah kelompok kerja yang membantu fasilitasi dan verifikasi kegiatan percepatan perhutanan sosial.

Kelompok Masyarakat Setempat adalah kumpulan dari sejumlah individu baik perempuan dan laki-laki yang berasal dari masyarakat setempat.

Kemitraan Kehutanan adalah kerja sama antara masyarakat setempat dengan pengelola hutan, pemegang izin usaha pemanfaatan hutan/jasa hutan, izin pinjam pakai kawasan hutan, atau pemegang izin usaha industri primer hasil hutan.

Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa.

Konflik Agraria adalah perselisihan agraria antara orang perorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosial, politis, ekonomi, pertahanan atau budaya.

Konsolidasi Tanah adalah penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, sekaligus penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan, dalam rangka meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumberdaya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

Lahan Perkebunan adalah bidang Tanah yang digunakan untuk Usaha Perkebunan.

Lembaga Pengelola Hutan Desa yang selanjutnya disebut Lembaga Desa adalah lembaga kemasyarakatan desa yang bertugas untuk mengelola Hutan Desa.

Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Kesatuan Republik Indnesia karena adanya ikatan asal-usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam yang memiliki pranata pemenrintahan adat dan tatanan hokum adat di wilayah adatnya.

Masyarakat Setempat adalah kesatuan sosial yang terdiri dari warga Negara Republik Indonesia yang tinggal di sekitar kawasan hutan dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk atau yang bermukim di dalam kawasan hutan Negara dibuktikan dengan memiliki komunitas sosial berupa riwayat penggarapan kawasan hutan dan bergantung pada hutan serta aktivitasnya dapat berpengaruh terhadap ekosistem hutan.

Menteri adalah pejabat langsung di dalam kabinet presiden yang membidangi bidang-bidang tertentu.

Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis.

Non Pertanian adalah kegiatan di luar bidang Pertanian, baik yang berada di wilayah perkotaan atau perdesaan.

Pejabat adalah orang yang diperintahkan atau orang yang karena jabatannya memiliki kewenangan dengan suatu tugas dan tanggung jawab tertentu.

Pekebun adalah orang perseorangan warna negara Indonesia yang melakukan usaha perkebunan dengan skala usaha tidak mencapai skala tertentu.

Pelaku Usaha Perkebunan adalah pekebun dan/atau perusahaan perkebunan yang mengelola usaha perkebunan.

Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu adalah kegiatan untuk memanfaatkan dan mengusahakan hasil hutan berupa kayu melalui kegiatan penebangan, permudaan, pengangkutan, pengolahan dan pemasaran dengan tidak merusak lingkungan dan tidak mengurangi fungsi pokoknya.

Pemanfaatan Hutan adalah kegiatan untuk memanfaatkan kawasan hutan dalam bentuk hasil hutan kayu dan bukan kayu melalui pembibitan, penanaman, pemeliharaan, pemanenan, pengolahan, dan pemasaran berdasarkan asas kelestarian hutan, sosial dan lingkungan dan/atau dalam bentuk pemanfaatan jasa lingkungan melalui antara lain jasa ekowisata, jasa tata air, jasa keanekaragaman hayati, jasa penyerapan/ penyimpanan karbon.

Pembalakan Liar adalah semua kegiatan pemanfaatan hasil hutan kayu secara tidak sah yang terorganisasi.

Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar- besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.

Pemberantasan Perusakan Hutan adalah segala upaya yang dilakukan untuk menindak secara hukum terhadap pelaku perusakan hutan baik langsung, tidak langsung, maupun yang terkait lainnya.

Pemberdayaan Masyarakat Desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa.

Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Pemerintah Pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemetaan Sosial adalah kegiatan verifikasi data demografi, geografis, dan spasial serta informasi lainnya terhadap satu lokasi.

Penataan Aset adalah penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam rangka menciptakan keadilan di bidang penguasaan dan pemilikan tanah.

Penataan Ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Pencegahan Perusakan Hutan adalah segala upaya yang dilakukan untuk menghilangkan kesempatan terjadinya perusakan hutan.

Pengelolaan Hasil Perkebunan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan terhadap hasil tanaman perkebunan untuk memenuhi standar mutu produk, memperpanjang daya simpan, mengurangi kehilangan dan/atau kerusakan, dan memperoleh hasil optimal untuk mencapai nilai tambah yang lebih tinggi.

Penggunaan Kawasan Hutan Secara Tidak Sah adalah kegiatan terorganisasi yang dilakukan di dalam kawasan hutan untuk perkebunan dan/atau pertambangan tanpa izin Menteri.

Penunjukan Kawasan Hutan adalah penetapan awal peruntukan suatu wilayah tertentu sebagai Kawasan hutan.

Peraturan Desa adalah peraturan perundang- undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Perhutanan Sosial adalah sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara atau hutan hak/hutan adat yang dilaksanakan oleh masyarakat

setempat atau masyarakat hukum adat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraannya, eseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya dalam bentuk Huta Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Adat dan Kemitraan Kehutanan.

Perkebunan adalah segala kegiatan pengelolaan sumber daya alam, sumber daya manusia, sarana produksi, alat dan mesin, budi daya, panen, pengolahan, dan pemsaran terkait Tanaman Perkebunan.

Pertanian adalah kegiatan mengelola sumber daya alam hayati dengan bantuan teknologi, modal, tenaga kerja, dan manajemen untuk menghasilkan komoditas pertanian yang mencakup tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan dalam suatu agroekosistem.

Perusahaan adalah kumpulan orang dan/atau kekayaan yang teroganisasi, baik berupa badan hukum maupun bukan badan hukum.

Perusahaan Perkebunan adalah badan usaha yang ebrbadan hokum, didirikan menurut hokum Indonesia dan berkedudukan di wilayah Indonesia, yang mengelola usaha perkebunan dengan skala tertentu.

Perusakan hutan adalah proses, cara, atau perbuatan merusak hutan melalui kegiatan pembalakan liar, penggunaan kawasan hutan tanpa izin atau penggunaan izin yang bertentangan dengan maksud dan tujuan pemberian izin di dalam kawasan hutan yang telah ditetapkan, yang telah ditunjuk, ataupun yang sedang diproses penetapannya oleh Pemerintah.

Peta Indikatif Areal Perhutanan Sosial yang selanjutnya disingkat PIAPS adalah peta yang memuat areal kawasan hutan negara yang dicadangkan untuk perhutanan sosial.

Pohon adalah tumbuhan yang batangnya berkayu dan dapat mencapai ukuran diameter 10 (sepuluh) sentimeter atau lebih yang diukur pada ketinggian 1,50 (satu koma lima puluh) meter di atas permukaan tanah.

Reforma Agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan Penataan Akses untuk kemakmuran ralryat Indonesia.

Resettlement adalah pemindahan penduduk dari kawasan hutan ke luar kawasan hutan.

Sengketa Agraria yang selanjutnya disebut Sengketa adalah perselisihan agraria antara orang perorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas.

Setiap Orang adalah orang perseorangan dan/atau korporasi yang melakukan perbuatan perusakan hutan secara terorganisasi di wilayah hukum Indonesia dan/atau berakibat hukum di wilayah hukum Indonesia.

Subjek Reforma Agraria adalah penerima TORA yang memenuhi persyaratan dan ditetapkan untuk menerima TORA.

Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan adalah dokumen- dokumen yang merupakan bukti legalitas hasil hutan pada setiap segmen kegiatan dalam penatausahaan hasil hutan.

Surat Tanda Daftar Usaha Perkebunan untuk Budidaya yang selanjutnya disingkat STD-B adalah keterangan budidaya yang diberikan kepada Pekebun.

Tanah adalah permukaan bumi, bai yang berupa daratan maupun yang tertututp air dalam batas tertentu sepanjang penggunaan dan pemanfaatannya terkait lagsung dengan permukaan bumi, termasuk ruang di atas dan di dalam tubuh bumi.

Tanah Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dan/atau tidak merupakan tanah ulayat Masyarakat Hukum Adat, tanah wakaf, barang milik negara/daerah/desa atau badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, dan tanah yang telah ada penguasaan dan belum dilekati dengan sesuatu hak atas tanah.

Tanah Objek Reforma Agraria yang selanjutnya disingkat TORA adalah tanah yang dikuasai oleh negara dan/atau tanah yang telah dimiliki oleh masyarakat untuk diredistribusi atau dilegalisasi.

Tanaman Perkebunan adalah tanaman semusim atau tanaman tahunan yang jenis dan tujuan pengelolaannya ditetapkan untuk Usaha Perkebunan.

Terorganisasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh suatu kelompok yang terstruktur, yang terdiri atas 2 (dua) orang atau lebih, dan yang bertindak secara bersama- sama pada waktu tertentu dengan tujuan melakukan perusakan hutan, tidak termasuk kelompok masyarakat yang tinggal di dalam atau di sekitar kawasan hutan yang melakukan perladangan tradisional dan/atau melakukan penebangan kayu untuk keperluan sendiri dan tidak untuk tujuan komersial.

Usaha Perkebunan adalah usaha yang menghasilkan barang dan/atau jasa perkebunan.

HUTAN KITA BERSAWIT

"Gagasan Penyelesaian untuk Perkebunan Kelapa Sawit dalam Kawasan Hutan"

INDONESIA adalah produsen sawit terbesar di dunia. Lebih dari 50% konsumsi minyak sawit dunia berasal dari Indonesia. Bagi Indonesia sendiri, sawit merupakan contributor terbesar devisa negara. Namun, dibalik itu semua, isu perubahan iklim menjadi tantangan serius bagi keberlangsungan ekonomi sawit di negara-negara produsen utama, termasuk Indonesia. Perkebunan sawit disebut - sebut sebagai pemicu utama deforestasi dan degradasi lahan gambut.

Buku "Hutan Kita Bersawit: Gagasan Penyelesaian untuk Perkebunan Kelapa Sawit dalam Kawasan Hutan" ini mencoba menggambarkan situasi sektor perkelapasawitan, terutama yang terkait dengan isu deforestasi, seperti: situasi global; kontribusi sawit bagi Indonesia; problem sawit dan kawasan hutan; kebijakan dan upaya pemerintah; serta gagasan – gagasan untuk memperoleh jalan keluar atas persoalan yang ada. Buku ini menyajikan data, fakta, kritik, dan sekaligus gagasan solusi bagi persoalan perkebunan sawit di kawasan hutan Indonesia.

TIM EDITOR

KELAPA sawit telah menjadi bagian penting dari induk ekonomi nasional, khususnya dari sisi investasi, penciptaan lapangan kerja, dan nilai ekspor. Namun, residu sosial-ekonomi-lingkungan juga tak kalah melimpah. Kualitas masa depan pembangunan Indonesia, salah satunya, bisa dibayangkan dari cara pengelolaan dari isu strategis ini. Buku yang berbasis riset ini tak sekadar mendeskripsikan masalah secara penuh, tapi juga menarasikan jalan keluar secara utuh.

AHMAD ERANI YUSTIKA
Staf Khusus Presiden dan Guru Besar FEB Universitas Brawijaya

KEHATI
JL. BANGKA VIII NO. 3B
PELA MAMPANG, JAKARTA,
12720, INDONESIA

KEHATI
INDONESIAN BIODIVERSITY CONSERVATION TRUST FUND

UKaid
from the British people

ISBN 978-623-7041-01-6
9 786237 041016