

TINJAUAN YURIDIS TENTANG PENGEMBANGAN LAHAN KELAPA SAWIT DAN KAITANNYA DENGAN PERLINDUNGAN LINGKUNGAN

Yanti Fristikawati

Fakultas Hukum, Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya
yanti.fristikawati@atmajaya.ac.id

Doroteus Sukhardin

Fakultas Hukum, Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya

Abstract

Indonesia is one of the countries that produce coconut palm oil, which gives a significant contribution to the national devisa and economic growth. Palm oil companies expand their land in large tracts such as community land, which is being taken over and redeveloped to fulfill the needs of palm oil. On the other froze the permit of palm oil land expansion to protect forest and peatland. This moratorium was released with Presidential Instruction or INPRES Number 10 ye hand, to protect the environment, the government released a moratorium whichar 2011 followed by Inpres Number 6 year 2013 and Inpres Number 8 year 2015 for the suspension of new permits of Palm oil . This article will discuss the regulation on Palm oil and its connection with environmental protection. Actually this moratorium ended in the year 2021, and still can not resolve the problem of the land use and permit of Coconut oil plantation. Inpres Moratorium potentially rised a new problem and legal uncertainty. The regulation of course wants to protect the environment, but still accommodate the need for palm oil plantation. The conclusion is that all regulations have to be implemented wisely, to meet the need of environmental protection and economic growth.

Keywords: Permit; Coconut Palm Oil; Environmental Protection

Abstrak

Kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit telah memberikan kontribusi yang cukup signifikan bagi pertumbuhan ekonomi nasional. Pengusaha perkebunan berusaha untuk memenuhi kebutuhan kelapa sawit dengan memperluas lahan, namun terbentur adanya pembatasan dari Pemerintah. Pemerintah telah beberapa kali menerbitkan regulasi, antara lain melalui Inpres Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut, Inpres Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut, Inpres Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Metode yang digunakan adalah Yuridis normative dengan mengkaji aturan yang ada yaitu aturan tentang perizinan dan termasuk Inpres Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penundaan Dan Evaluasi Perizinan Kelapa Sawit Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit. Berdasarkan penelitian didapatkan hasil bahwa Inpres Moratorium belum dapat mengatasi persoalan tata guna lahan dan perizinan usaha perkebunan kelapa sawit. Inpres Moratorium justru berpotensi menimbulkan persoalan ketidakpastian hukum. Paradigma yang harus dibangun pada regulasi terkait perkebunan kelapa sawit adalah regulasi yang membangun sinergi baik terkait aspek lingkungan, tata guna lahan maupun perizinan dan tidak saling menginterupsi kepentingan satu sama lainnya. Kesimpulan bahwa pengaturan yang ada harus dimanfaatkan dan diterapkan , lahan kelapa sawit dapat diperluas dengan syarat tertentu, agar dapat memenuhi kebutuhan kelapa sawit, tetapi juga sesuai dengan aturan perlindungan Lingkungan.

Kata Kunci: Perizinan; Kelapa Sawit; Perlindungan Lingkungan

A. Pendahuluan

Kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit di Indonesia, telah memberikan kontribusi yang cukup signifikan bagi pertumbuhan ekonomi nasional, di mana keberadaannya telah turut meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di daerah-daerah yang banyak perkebunan kelapa sawitnya. Selain itu perkebunan kelapa sawit juga banyak menyerap tenaga kerja sehingga membuka banyak lapangan pekerjaan bagi masyarakat sekitar perkebunan. Seiring dengan meningkatnya permintaan akan kelapa sawit dan produk-produk turunan yang dihasilkan dari kelapa sawit, maka salah satu upaya untuk meningkatkan produksi kelapa sawit, perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit melakukan ekspansi dengan menambah areal atau lahan tanam.

Pemerintah mendukung usaha-usaha untuk peningkatan kapasitas produksi kelapa sawit, hal ini dapat terlihat dari upaya pemerintah untuk menyediakan lahan secukupnya demi pembangunan perkebunan kelapa sawit. Upaya tersebut antara lain dengan terlihat dengan banyaknya lahan dalam kawasan Hutan Produksi (HP) yang dikonversi dan beralih fungsinya menjadi Areal Penggunaan Lain (APL) atau juga dengan pemanfaatan lahan gambut demi tujuan penyebaran kebun atau areal perkebunan kelapa sawit. Seperti contohnya yang terjadi di Riau banyak lahan yang di konversi menjadi perkebunan kelapa sawit.¹

Namun demikian dampak dari banyaknya lahan yang beralih fungsi menimbulkan efek terhadap lingkungan hidup di sekitarnya. Kalangan pemerhati lingkungan menyatakan bahwa ekspansi lahan kelapa sawit dengan mengkonversi kawasan hutan produksi dan memanfaatkan lahan gambut telah memberikan kontribusi terhadap peningkatan emisi gas rumah kaca nasional serta pemusnahan keanekaragaman hayati yang ada di lahan gambut. Dampak lainnya terhadap lingkungan adalah terjadinya pencemaran udara yang ditimbulkan karena pohon kelapa sawit kurang menyerap CO₂ dan kondisi lahan gambut yang dapat menyimpan api terutama untuk pembukaan lahan yang dilakukan dengan metode membakar. Permasalahan yang timbul kemudian adalah tentang perizinan untuk lahan kelapa sawit di mana sejak adanya otonomi daerah beberapa jenis perizinan usaha kelapa sawit diterbitkan oleh kepala daerah.

¹ Emila Dharmayanthi, Zulkarnaini dan Sujianto, "Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian Padi Menjadi Perkebunan Kelapa Sawit Terhadap Lingkungan, Ekonomi dan Sosial Budaya di Desa Jatibaru Kecamatan Bunga Raya Kabupaten Siak," *Jurnal Dinamika Lingkungan Indonesia* 5, no. 1 (2018): 35, <http://dx.doi.org/10.31258/dli.5.1.p.34-39>.

Hal ini menjadi masalah karena kadang kala terjadi perbedaan kebijakan di mana Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) tingkat kabupaten atau tingkat provinsi dibuat oleh daerah di mana kadang tidak sejalan dengan peta kehutanan nasional.²

Dalam rangka untuk mengevaluasi dan menyempurnakan pengelolaan kawasan hutan dan membatasi pemanfaatan lahan gambut untuk kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit, pemerintah telah mengeluarkan beberapa aturan. Aturan tersebut antara lain Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut, Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2013 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut, dan Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Tahun 2018 yang lalu telah terbit Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penundaan Dan Evaluasi Perizinan Kelapa Sawit Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit (untuk selanjutnya disingkat menjadi Inpres Moratorium). Masalah perizinan ini juga melibatkan beberapa instansi Izin di mana Usaha Perkebunan, HGU (Hak Guna Usaha) dan penetapan kawasan hutan masing-masing merupakan kewenangan dari tiga lembaga atau kementerian yang berbeda. Untuk Izin Usaha Perkebunan diterbitkan oleh Menteri Pertanian (berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan), sementara HGU diterbitkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah), sedangkan penetapan status kawasan hutan merupakan wewenang Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) (berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan). Demikian pula dengan masalah penataan ruang akan terkait dengan Kementerian LHK sesuai Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Ditambah lagi adanya peraturan-peraturan lainnya yang diterbitkan oleh Kepala Daerah Tingkat Provinsi dan Tingkat Kabupaten/Kotamadya sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Adanya berbagai instansi yang terkait dengan perkebunan kelapa sawit, maka tidak jarang terjadi masalah tumpang tindih lahan perizinan baik antara sesama perusahaan

² Riady Raffiudin, "Pelibatan Stakeholders Dalam Proses Inpres Moratorium Izin Perkebunan Sawit 2016-2017: Sebuah Tinjauan Stakeholder-Based Policy Public Process," *Journal of Indonesian Public Administration And Governance Studies* 1, no. 2 (July 2017): 198–214, <https://jurnal.untirta.ac.id/index.php/JIPAGS/article/view/1983>.

perkebunan maupun dengan perusahaan non perkebunan seperti izin usaha pertambangan dan izin usaha pengelolaan atau pemanfaatan hutan.

Inpres Moratorium memberikan dampak pada perusahaan perkebunan kelapa sawit di mana dalam ketentuan tersebut berdampak pada pengurangan luas lahan produksi yang telah diperoleh perusahaan, yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi perusahaan perkebunan kelapa sawit. Selanjutnya akan dibahas tentang bagaimana pengaturan tentang izin perkebunan kelapa sawit dan bagaimana dampaknya terhadap lingkungan.

Penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian yuridis normatif dengan pencarian data sekunder melalui studi kepustakaan dan analisis dilakukan secara kualitatif.

B. Pendahuluan

B.1 Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia

Mengenai masalah perizinan dapat dilihat dalam UU Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan di mana menurut Pasal 1, perkebunan adalah segala kegiatan pengelolaan sumber daya alam, sumber daya manusia, sarana produksi, alat dan mesin, budi daya, panen, pengolahan, dan pemasaran terkait tanaman perkebunan. Dengan pengertian ini, maka penanaman kelapa sawit yang juga berkaitan dengan sumber daya alam, dalam suatu lahan tertentu dapat dikatakan sebagai perkebunan.

Menurut Herry Kurniawan, perkebunan adalah segala kegiatan yang mengusahakan tanaman tertentu pada tanah dan atau media tumbuh lainnya dalam ekosistem yang sesuai, mengolah dan membesarkan barang dan jasa hasil tanaman tersebut, dengan bantuan ilmu pengetahuan dan teknologi, permodalan serta manajemen untuk mewujudkan kesejahteraan bagi pelaku usaha perkebunan dan masyarakat.³

Usaha perkebunan dilakukan baik oleh perseorangan maupun badan hukum yang meliputi koperasi dan Perseroan Terbatas (PT), baik milik negara maupun swasta. Badan hukum yang melakukan usaha budi daya tanaman perkebunan dan atau usaha industri pengolahan hasil perkebunan seperti halnya perkebunan kelapa sawit, wajib memiliki izin usaha perkebunan.

Perkebunan mempunyai peranan yang penting dalam pembangunan nasional terutama dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, penerimaan devisa negara, lapangan kerja bagi masyarakat serta optimalisasi pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan.

³ Herry Kurniawan, *Perkebunan: Apa dan Bagaimana* (Bandung: Lintas Ilmu Persada, 2004), 9.

Perkebunan yang berupa suatu usaha budi daya tanaman yang dilakukan oleh perusahaan yang berbadan hukum serta dikelola secara komersial dengan areal pengusahaan yang sangat luas disebut sebagai Perkebunan Besar. Kelapa sawit sendiri merupakan tanaman industri yang menghasilkan minyak nabati yang digunakan untuk bahan baku minyak masak, minyak industri dan bahan baku biodisel. Hingga saat ini kelapa sawit yang menjadi penyedia atau pemasok kebutuhan minyak nabati terbesar di dunia. Indonesia dan Malaysia adalah negara yang menyediakan lebih dari 85 persen kebutuhan kelapa sawit di dunia.⁴ Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat, perkebunan besar di Indonesia didominasi oleh tanaman kelapa sawit pada 2020. Jumlahnya mencapai 8,9 juta hektare, naik hampir 300 ribu hektare dibandingkan tahun sebelumnya yang sebesar 8,6 juta hektare.⁵

Perkebunan kelapa sawit juga akan terkait dengan masalah penanaman modal, dan untuk investasi di bidang perkebunan kelapa sawit merupakan investasi jangka panjang yang melibatkan banyak *stakeholder*, maka kepastian hukum harus menjadi perhatian pemerintah selaku regulator. Semua regulasi yang diterbitkan diharapkan dapat menunjang kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit dengan memberikan kepastian hukum bagi kelangsungan investasi tersebut.

Dalam melakukan kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit terdapat banyak persyaratan yang harus dipenuhi oleh investor (dalam hal ini terutama investor yang berbentuk Perseroan Terbatas). Salah satunya yang sering menjadi sorotan banyak pihak adalah perihal perizinan usaha perkebunan kelapa sawit.

Dalam melakukan kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit, terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh investor (dalam hal ini terutama investor yang berbentuk Perseroan Terbatas). Salah satunya adalah bahwa Perseroan Terbatas tersebut wajib memiliki Hak Guna Usaha (HGU) untuk kegiatan usaha perkebunannya. Selain HGU, juga terdapat perizinan lainnya yang harus diperoleh seperti Izin Usaha Perkebunan, dan terkait lingkungan juga diperlukan Izin Lingkungan, tetapi izin ini sudah dihilangkan oleh UU Cipta Kerja karena menjadi satu dengan Izin usaha.

Dasar hukum HGU adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, yang kemudian dibuat aturan pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah

⁴ Suharno, "Dunia Tak Bisa Hidup Tanpa Minyak Sawit," *Hortus Archipelago* 39 (December 2015): 34.

⁵ "Statistik Kelapa Sawit Indonesia 2020," page 5, Badan Pusat Statistik, accessed 20 November 2021, <https://www.bps.go.id/publication/2021/11/30/5a3d0448122bc6753c953533/statistik-kelapa-sawit-indonesia-2020.html>.

Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Adapun tanah yang dapat diberikan Hak Guna Usaha antara lain:

1. Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha adalah tanah Negara.
2. Dalam hal tanah yang akan diberikan dengan Hak Guna Usaha itu adalah tanah negara yang merupakan kawasan hutan, maka pemberian Hak Guna Usaha dapat dilakukan setelah tanah yang bersangkutan dikeluarkan dari statusnya sebagai kawasan hutan. Aturan lain yang perlu diperhatikan adalah Peraturan Menteri Pertanian Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Perizinan Berusaha Sektor Pertanian. Perkebunan kelapa sawit sendiri termasuk dalam kategori Usaha Perkebunan yang Terintegrasi antara Budi Daya dan Industri Pengolahan Hasil Perkebunan, sehingga untuk perizinan yang harus dimiliki adalah Perizinan untuk lokasi, Perizinan terkait lingkungan, Rekomendasi kecocokan dengan rencana pembangunan perkebunan tingkat kabupaten atau kota dari bupati atau wali kota, Rekomendasi kecocokan dengan rencana pembangunan perkebunan tingkat provinsi dari gubernur. Selain itu diperlukan juga perizinan terkait pelepasan area hutan, apabila wilayah yang diminta berasal dari area hutan, dan harus memiliki Hak Guna Usaha.

B.2 Perkebunan Kelapa Sawit dan Perlindungan Lingkungan

Perkebunan kelapa sawit telah dilakukan di berbagai lahan, baik di tanah mineral maupun tanah gambut. Pengembangan kelapa sawit pada lahan gambut di Indonesia telah mencapai lebih dari 1,7 juta hektare dari total luas lahan gambut Indonesia seluas 14,9 juta hektare. Pengembangan kelapa sawit di lahan gambut ini tersebar utamanya di pulau Sumatera sekitar 1,4 juta hektare dan di Kalimantan sekitar 307 ribu hektare.⁶

1. Pengaturan tentang Lahan Gambut sebagai Lahan Kelapa Sawit

Terkait dengan pemanfaatan lahan gambut, maka aturan yang perlu dikaji adalah Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut. PP ini merupakan perubahan dari PP Nomor 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut. Dalam PP Nomor 57 Tahun 2016 ini antara lain disebutkan tentang kriteria terjadinya kerusakan ekosistem gambut sebagai berikut:

⁶ “Komoditi Kelapa Sawit di Indonesia,” Envihsa FKM UI, accessed 10 December 2021, <https://envihsa.fkm.ui.ac.id/2020/06/10/alih-fungsi-hutan-menjadi-perkebunan-kelapa-sawit-serta-kaitannya-dengan-climate-change/>.

- a. muka air tanah di lahan Gambut lebih dari 0,4 (nol koma empat) meter di bawah permukaan Gambut pada titik penaatan; dan/atau
- b. tereksposnya sedimen berpirit dan/atau kwarsa di bawah lapisan Gambut.

Dalam PP ini disebutkan tentang larangan atas eksploitasi lahan gambut. Menetapkan aturan mengenai pengeringan lahan gambut untuk kelapa sawit, pertambangan, dan kegiatan pertanian lainnya. Areal lindungnya mencakup lahan gambut (fungsi lindung) di dalam kawasan hutan lindung dan hutan konservasi. Pasal 26 menyebutkan bahwa setiap orang dilarang membuka lahan baru sampai ditetapkan zonasi fungsi lindung dan fungsi budi daya pada areal ekosistem gambut untuk tanaman tertentu. Selain itu disebutkan pula larangan untuk membakar lahan gambut atau melakukan pembiaran terjadinya pembakaran. Dengan demikian perusahaan perkebunan kelapa sawit tidak boleh melakukan pembakaran pada lahan kelapa sawitnya, dan juga bila terjadi kebakaran harus melakukan penanggulangan dan pencegahan agar kebakaran tidak meluas. Lebih lanjut pada Pasal 30 disebutkan bahwa penanggung jawab usaha atau kegiatan yang memanfaatkan ekosistem gambut, termasuk menanam kelapa sawit tentunya, harus menjaga ekosistemnya, dan bila terjadi kerusakan lingkungan harus melakukan pemulihan lingkungan. Pemulihan lingkungan dapat dilaksanakan baik dengan cara suksesi alami, rehabilitasi, restorasi atau cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Untuk restorasi akibat terjadinya kebakaran hutan harus segera dilakukan dalam waktu 30 hari setelah terjadinya kebakaran. Bila dalam 30 hari tidak dilakukan pemulihan, maka Menteri, Gubernur, atau walikota akan melakukan restorasi untuk pemulihan dengan biaya dari pengusaha perkebunan. Apabila telah terjadi kerusakan lingkungan dan pengusaha tidak atau lalai melakukan pemulihan, maka akan dikenakan sanksi administrasi mulai dari paksaan pemerintah, pembekuan izin, sampai terakhir dapat dikenakan sanksi pencabutan izin.

2. Pengaturan tentang Lahan Kelapa sawit

Pada tahun 2018 dikeluarkan Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 yang dikenal sebagai Moratorium Sawit. Inpres ini bersifat sementara yaitu berlaku sejak September 2018 sampai dengan September 2021, di mana di dalamnya disebutkan tentang penghentian pemberian izin baru untuk kelapa sawit. Terkait dengan perlindungan lingkungan disebutkan bahwa kawasan hutan dikelola oleh pemerintah pusat, namun tidak disebutkan secara jelas apakah ini juga mencakup hutan sekunder. Inpres ini tidak berlaku untuk hutan dan lahan gambut di dalam areal izin perkebunan kelapa sawit yang sudah ada, maupun untuk hutan alam yang dikelola pemerintah daerah. Dalam kaitannya dengan

teori administrasi negara, Inpres Moratorium ini menciptakan antinomi hukum atau pertentangan hukum sehingga berakibat adanya kontradiktif. Kondisi antinomi inilah yang akan menimbulkan kendala dalam perspektif investasi, mengingat kondisi antinomi akan menciptakan ketidakpastian (*business uncertainty*) dan berakibat pada *business interruption* yang merugikan investasi. Dalam hal ini tentunya pemerintah tidak mungkin menata tata guna lahan, tanpa menata perizinan atas lahan tersebut. Inpres Moratorium ini dapat menyebabkan lahan yang ada menjadi tidak produktif dan ekonomis karena tidak dapat diupayakan sebagai perkebunan karena terkendala penundaan perizinan, seperti misalnya penundaan penerbitan izin usaha perkebunan (IUP). Dengan penundaan izin tersebut, maka seluruh izin menanam dan mengolah kelapa sawit menjadi terkendala. Aturan tentang penataan tata guna lahan maupun perizinan harus dibuat secara bersamaan tanpa saling menunda. Tujuan tata guna lahan dan penataan perizinan teknis harus ditata secara bersamaan mengingat keduanya bersifat saling terkait (*condition precedence*), sehingga akan tidak efektif jika dilakukan penundaan pada salah satu agenda.⁷

Penataan lahan perkebunan kelapa sawit yang bersifat lintas kementerian memerlukan pengaturan yang lebih komprehensif dan terintegrasi. Sejak berlakunya otonomi daerah maka kewenangan terkait tata guna lahan tersebar ke banyak instansi baik di tingkat kabupaten/kota maupun di tingkat provinsi. Oleh sebab itu terkait tata aturan perundangan diperlukan aturan setingkat instruksi presiden atau melalui peraturan perundangan yang tingkatannya lebih tinggi (peraturan pemerintah atau di atasnya).⁸ Selanjutnya terkait pengaturan tentang lahan perkebunan, pemerintah diharapkan dapat membuat inventarisasi untuk menginventarisir lahan yang dapat digunakan secara produktif sesuai peruntukannya dan daerah kawasan hutan yang harus dikonservasi.⁹ Hal ini tentunya diharapkan dapat lebih mudah dalam pemberian izin dan juga pengawasannya. Dalam hal kaitannya dengan perlindungan lingkungan, tentunya pemerintah harus menjaga keseimbangan antara kepentingan konservasi dan investasi. Hal ini harus dilihat karena secara komersial pemerintah memerlukan pertumbuhan industri perkebunan kelapa sawit, namun sebaliknya lingkungan yang ideal tidak akan lahir dari lahan terlantar, terutama lahan yang terlantar akibat adanya aturan yang bertentangan seperti Inpres Moratorium. Selanjutnya, regulasi baru yang akan diterbitkan untuk menggantikan Inpres

⁷ Sutedi, *Hukum Perizinan*, cetakan pertama (Jakarta: Bumi Aksara, 2010), 62.

⁸ Endra Satmaidi, "Konsep Deep Ecology dalam Pengaturan Hukum Lingkungan," *Jurnal Supremasi Hukum* 24, no. 2 (2015): 128, <https://doi.org/10.33369/jsh.24.2.192-105>.

⁹ Supriadi, *Hukum Kehutanan dan Perkebunan di Indonesia*, cetakan kedua (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2011), 97.

Moratorium harus juga dapat berfungsi sebagai alat pengontrol atau pengawas, sehingga regulasi yang ada dapat mengawasi pola perilaku masyarakat. Pengawasan ini dapat berlaku baik untuk pengusaha maupun masyarakat yang melakukan pembukaan dan pengelolaan lahan khususnya perkebunan kelapa sawit maupun non perkebunan dengan memperhatikan dampak lingkungan yang terjadi akibat kegiatan perkebunan kelapa sawit. Alternatif rumusan kebijakan umum yang diperlukan dalam pembangunan kelapa sawit berkelanjutan yang diusulkan dalam penulisan kajian ini yaitu menekankan pada aspek (i) promosi, advokasi dan kampanye publik tentang industri kelapa sawit; (ii) pengembangan dan peningkatan nilai tambah produk kelapa sawit; (iii) penguatan dan penegakan hukum pembangunan kelapa sawit berkelanjutan (ISPO) dan tata kelola perizinan; (iv) transparansi informasi pembangunan kebun kelapa sawit; (v) pengembangan aksesibilitas petani terhadap sumber daya; (vi) pengendalian konversi hutan alam dan lahan gambut; (vii) penerapan prinsip dan kriteria *Rountable Sustainable Palm Oil* (RSPO); dan (viii) pengembangan mekanisme resolusi konflik.

B.3 Perkebunan Kelapa Sawit yang Berwawasan Lingkungan

Seperti telah dijelaskan, perkebunan kelapa sawit mempunyai dampak positif bagi perekonomian Indonesia karena kelapa sawit merupakan salah satu komoditas ekspor minyak nabati dari Indonesia. Selain itu kelapa sawit juga memberikan lapangan pekerjaan terutama bagi warga lokal sekitar perkebunan yang dapat meningkatkan kesejahteraan mereka. Namun di lain pihak dampak negatif perkebunan kelapa sawit juga perlu dipikirkan antara lain dengan hilangnya keanekaragaman hayati karena berubahnya lahan hutan yang mempunyai keberagaman tanaman dan binatang yang hidup di dalamnya menjadi perkebunan kelapa sawit. Akibat lainnya adalah berkurangnya persediaan air karena akar pohon kelapa sawit tidak dapat banyak menyerap air hujan, juga bisa menimbulkan penurunan kualitas tanah atau degradasi lahan. Selain itu tanah yang ditanami secara terus menerus untuk tanaman yang sama akan menurunkan kesuburan tanah. Permasalahan lingkungan lain yang dapat timbul adalah apabila dilakukan pembakaran lahan yang dapat menimbulkan masalah perubahan iklim dengan meningkatnya suhu udara dan meningkatnya kadar CO₂.¹⁰

¹⁰ Yeeri Badrun dan Mubarak, "Dampak Industri Perkebunan Kelapa Sawit Terhadap Lingkungan Global," Seminar dan Lokakarya Revitalisasi dan Penguatan Jejaring Kerjasama oleh Pusat Penelitian Lingkungan Hidup Universitas Riau, Pekanbaru, 19-20 November 2010.

Beberapa upaya dapat dilakukan untuk melindungi lingkungan, antara lain dengan pengaturan perkebunan kelapa sawit sehingga perkebunan dapat tetap berkembang, namun lingkungan dapat terlindungi. Beberapa aturan yang terkait kelapa sawit dan lingkungan adalah:

1. Undang Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan

Sebetulnya aturan ini telah diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, namun karena UU Cipta Kerja ini telah diminta oleh Mahkamah Konstitusi untuk diperbaiki, maka kita akan melihat apa yang diatur dalam UU Nomor 18 Tahun 2013. Perusakan hutan yang dimaksud di sini adalah perusakan hutan yang terjadi baik karena pembalakan liar atau tanpa izin, maupun perusakan hutan yang terjadi karena penyalahgunaan izin yaitu tindakan yang tidak sesuai dengan tujuan dan isi dari izin tersebut. Sanksi terhadap mereka yang melakukan perusakan hutan bisa berupa sanksi administratif, bagi perusahaan seperti teguran tertulis, pembekuan izin sampai pada pencabutan izin. Selain itu juga dapat dikenakan sanksi perdata berupa pembayaran ganti rugi baik kepada negara maupun pada pihak lain yang menderita kerugian seperti masyarakat. Pembayaran ganti rugi tidak menghapus sanksi pidana, sehingga sanksi pidana juga dapat dikenakan pada pelaku perusakan hutan. Sanksi pidana tersebut dapat dikenakan baik pada perorangan termasuk penanggung jawab kegiatan, maupun kepada perusahaan atau korporasi.

2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan

Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa penyelenggaraan perkebunan bertujuan antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, meningkatkan sumber devisa negara, menyediakan lapangan kerja dan kesempatan usaha, serta mengelola dan mengembangkan sumber daya perkebunan secara optimal, bertanggung jawab, dan lestari. Dengan demikian perpaduan unsur kebutuhan devisa negara dan keuntungan pengusaha harus pula dibarengi dengan tanggung jawab untuk pelestarian fungsi lingkungan. Dalam Pasal 11 disebutkan bahwa pelaku usaha perkebunan dapat diberikan hak atas tanah untuk usaha perkebunan. Selanjutnya Pasal 12 menyebutkan bahwa untuk tanah yang merupakan Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, maka pelaku Usaha Perkebunan harus melakukan musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang Hak Ulayat untuk memperoleh persetujuan mengenai penyerahan Tanah dan imbalannya. Luas maksimum dan minimum dari lahan untuk usaha perkebunan dapat ditentukan dengan memperhatikan hal sebagai berikut: jenis tanaman; ketersediaan lahan

yang sesuai secara agroklimat; modal; kapasitas pabrik; tingkat kepadatan penduduk; pola pengembangan usaha; kondisi geografis; perkembangan teknologi; dan pemanfaatan lahan berdasarkan fungsi ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang tata ruang.

Untuk pembukaan dan pengolahan lahan harus memperhatikan lingkungan hidup. Hal ini tercantum dalam Pasal 32 yang mengatur bahwa setiap orang yang membuka dan mengolah lahan dalam luasan tertentu untuk keperluan budi daya Tanaman Perkebunan wajib mengikuti tata cara yang dapat mencegah timbulnya kerusakan lingkungan hidup.

Setiap orang yang menggunakan media tumbuh Tanaman Perkebunan untuk keperluan budi daya Tanaman Perkebunan wajib mengikuti tata cara yang dapat mencegah timbulnya pencemaran lingkungan hidup. Dari isi aturan ini, dapat dikatakan bahwa perkebunan kelapa sawit dapat dilakukan dengan catatan tidak menimbulkan kerusakan dan pencemaran lingkungan. Selain yang telah disebutkan dalam Pasal 32 dalam undang-undang ini dijelaskan pula bahwa pelaku usaha perkebunan sebelum memulai usahanya harus melakukan atau membuat analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup, dan membuat pernyataan kesanggupan untuk menyediakan sarana, prasarana, dan sistem tanggap darurat yang memadai untuk menanggulangi terjadinya kebakaran. Hal ini tentunya untuk mengantisipasi terjadinya kebakaran lahan, seperti yang beberapa kali terjadi di perkebunan kelapa sawit. Undang-undang ini sudah dicabut dengan berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, namun karena ada putusan Mahkamah Konstitusi untuk adanya beberapa perubahan dalam aturan ini, maka untuk sementara UU Cipta Kerja belum dapat berlaku. Dalam UU Cipta Kerja khususnya Pasal 29 disebutkan bahwa Pemerintah Pusat menetapkan batasan luas maksimum dan luas minimum penggunaan lahan untuk Usaha Perkebunan. Dengan demikian Pemerintah harus membuat Peraturan lebih lanjut untuk menentukan luas lahan. Batasan luas lahan tersebut harus mempertimbangkan beberapa hal antara lain tentang jenis tanaman dan/atau ketersediaan lahan yang sesuai secara agroklimat. Peraturan pelaksana disebutkan dalam pasal ini adalah dengan peraturan pemerintah. Apabila perusahaan tidak mentaati aturan tentang luas lahan, dapat dikenakan sanksi administratif.

Lebih lanjut diatur pula bahwa perusahaan perkebunan wajib mengusahakan Lahan Perkebunan paling lambat 2 (dua) tahun setelah pemberian status hak atas tanah, Izin perluasan tanah perkebunan tidak dapat dilakukan dan Pejabat yang berwenang dilarang menerbitkan Perizinan Berusaha Perkebunan di atas Tanah Hak Ulayat dari masyarakat

adat, namun hal itu dapat dikecualikan bila telah dicapai persetujuan antara Masyarakat Hukum Adat dan Pelaku Usaha Perkebunan mengenai penyerahan Tanah dan imbalannya. Jika Lahan Perkebunan tidak diusahakan sesuai dengan ketentuan atau belum diusahakan, maka akan diambil alih oleh negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal lain yang diatur dalam UU Cipta Kerja adalah tentang pengalihan kepemilikan Perusahaan Perkebunan kepada penanam modal asing dapat dilakukan setelah memperoleh persetujuan Pemerintah Pusat.

3. Peraturan Menteri Pertanian No 11 tahun 2015 tentang Sistem Sertifikasi Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia yang sering disebut sebagai ISPO (*Indonesian Sustainable Palm Oil*).

Aturan ini dibuat untuk memantau perkebunan kelapa sawit agar tetap mematuhi dan melakukan perlindungan lingkungan perkebunan kelapa sawit. Dalam aturan ini disebutkan bahwa setiap perusahaan perkebunan kelapa sawit harus mempunyai sertifikat ISPO terutama untuk perusahaan yang ada dalam Lampiran II aturan ini. Tim Audit yang berkompeten akan menilai perusahaan untuk bisa mendapatkan sertifikat di mana perusahaan antara lain telah menerapkan Cara budi daya yang baik (GAP) dan Cara pengolahan yang baik (GMP); sesuai Pedoman teknis Pembangunan kebun kelapa sawit, Ditjen Perkebunan, termasuk juga melakukan pengelolaan dan pemantauan lingkungan serta menjamin tidak terjadinya efek gas rumah kaca yang dapat menimbulkan perubahan iklim. Beberapa Peraturan Menteri Lingkungan Hidup juga telah dikeluarkan walaupun tidak khusus untuk perkebunan kelapa sawit seperti Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.96/MENLHK/SETJEN/KUM.1/11/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi. Perkebunan kelapa sawit biasanya merupakan konversi dari hutan menjadi lahan perkebunan, untuk itu harus diikuti aturan hutan produksi seperti apa yang dapat dikonversi menjadi perkebunan kelapa sawit.

4. Antara lain harus diperhatikan berapa luas hutan di area tersebut dan berapa persen yang dapat dikonversi menjadi perkebunan, serta berapa hektare maksimal yang dapat diberikan untuk satu perusahaan. Selanjutnya juga dapat dilihat Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 23 tahun 2021 tentang Pelaksanaan Rehabilitasi Hutan dan Lahan. Apabila ada lahan yang dianggap rusak atau turun kualitas lingkungannya, maka harus dilakukan rehabilitasi yaitu upaya untuk memulihkan, mempertahankan, dan meningkatkan fungsi lahan guna meningkatkan daya dukung, produktivitas dan peranannya dalam menjaga sistem penyangga kehidupan. Hal ini dapat dilakukan antara lain dengan reboisasi,

penerapan Teknik konservasi tanah dan berbagai kegiatan yang dapat dilakukan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup.

Untuk dapat melakukan usaha perkebunan kelapa sawit tentunya harus memperoleh izin terlebih dahulu yang diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Perizinan Berusaha Sektor Pertanian. Selain izin usaha seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Cipta Kerja, juga harus dipenuhi izin lainnya, misalnya bila perkebunan tersebut merubah area hutan, maka harus ada izin Pelepasan Area Hutan, harus ada Hak Guna Usaha, termasuk juga izin lokasi. Untuk izin lingkungan sudah masuk kedalam izin usaha, yang diawali juga dengan pembuatan AMDAL (Analisa Dampak Lingkungan). Perkebunan kelapa sawit dalam jangka waktu tertentu harus dilakukan peremajaan atau disebut juga dengan *replanting*, yaitu peremajaan pohon dengan cara menanam kembali kebun atau lahan hutan. Caranya adalah dengan mengganti tanaman yang sudah tua atau gundul dengan tanaman-tanaman baru. Cara ini bertujuan agar kebun atau lahan hutan tersebut tetap tumbuh subur dengan tanaman-tanaman baru yang lebih sehat. Untuk kelapa sawit milik masyarakat ada bantuan dari Pemerintah yang disebut sebagai Peremajaan Sawit Rakyat atau PSR. Bantuan dini diberikan antara lain untuk mencegah pembakaran lahan dari kebun yang sudah tidak produktif, untuk menanam pohon yang baru. Di Kalimantan Barat terungkap bahwa fakta di lapangan didapatkan bahwa kebakaran dan pemadaman umumnya dilakukan di lahan perorangan atau lahan yang tidak diolah (diluar konsesi perusahaan), meskipun memang tidak menutup kemungkinan bisa saja kebakaran terjadi di dalam Kawasan konsesi.¹¹ Kalimantan Barat sendiri tahun 2019 sudah mendapatkan bantuan Peremajaan Sawit Rakyat dari pemerintah.

C. Penutup

Dari pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa perkebunan kelapa sawit merupakan salah satu komoditas yang membantu perekonomian Indonesia, sehingga harus didorong perkembangannya termasuk penambahan lahan pertanian. Namun di lain pihak perlu diperhatikan perlindungan lingkungan, terutama terkait lahan yang digunakan sebagai perkebunan, jangan sampai terjadi kemerosotan mutu dari tanah pertanian, dan tidak

¹¹ Program Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit. "Rapat Kerja Optimalisasi Pencegahan Kebakaran Pada Lahan Perkebunan Di Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2019." *Tabloid Fokus Perkebunan* Edisi 2 (April-June 2019): 8. <http://data.kalbarprov.go.id/dataset/19e6711d-41d5-47d1-94f8-50d4d828b3f1/resource/356906c0-3f2d-46b4-8863-eb5dc8d8c826/download/fokus-perkebunan-edisi-2b.pdf>.

menimbulkan masalah perubahan iklim khususnya jangan melakukan pembakaran lahan. Beberapa aturan telah dibuat oleh pemerintah untuk mengatur tentang perkebunan kelapa sawit yang juga terkait dengan perlindungan lingkungan. Perluasan kelapa sawit tetap dapat dilakukan sepanjang memenuhi persyaratan yang ada untuk memenuhi kebutuhan dan penambahan devisa negara, namun perlindungan lingkungan juga harus diperhatikan. Diharapkan para pengusaha kelapa sawit dapat mematuhi aturan tersebut agar tetap menghasilkan devisa, dengan tetap menjaga lingkungan.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5432.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 308, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5613.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.96/MENLHK/SETJEN/KUM.1/11/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1676.

Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Perizinan Berusaha Sektor Pertanian. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 24.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Rehabilitasi Hutan dan Lahan. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 1314.

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Kelapa Sawit serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit.

Buku

Kurniawan, Herry. *Perkebunan: Apa dan Bagaimana.* Bandung: Lintas Ilmu Persada, 2004.

Supriadi. *Hukum Kehutanan dan Perkebunan di Indonesia*, cetakan kedua. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2011.

Sutedi. *Hukum Perizinan*, cetakan pertama. Jakarta: Bumi Aksara, 2010.

Jurnal Ilmiah

Dharmayanthi, Emila, Zulkarnaini dan Sujianto. "Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian Padi Menjadi Perkebunan Kelapa Sawit Terhadap Lingkungan, Ekonomi dan Sosial Budaya di Desa Jatibaru Kecamatan Bunga Raya Kabupaten Siak." *Jurnal Dinamika*

Lingkungan Indonesia 5, no. 1 (2018): 34–39. <http://dx.doi.org/10.31258/dli.5.1.p.34-39>.

Raffiudin, Riady. “Pelibatan Stakeholders Dalam Proses Inpres Moratorium Izin Perkebunan Sawit 2016-2017: Sebuah Tinjauan Stakeholder-Based Policy Public Process.” *Journal of Indonesian Public Administration And Governance Studies* 1, no. 2 (July 2017): 198–214. <https://jurnal.untirta.ac.id/index.php/JIPAGS/article/view/1983>.

Satmaidi, Endra. “Konsep Deep Ecology dalam Pengaturan Hukum Lingkungan.” *Jurnal Supremasi Hukum* 24, no. 2 (2015): 192–105. <https://doi.org/10.33369/jsh.24.2.192-105>.

Suharno. “Dunia Tak Bisa Hidup Tanpa Minyak Sawit.” *Hortus Archipelago* 39 (December 2015).

Seminar

Badrun, Yeeri dan Mubarak. “Dampak Industri Perkebunan Kelapa Sawit Terhadap Lingkungan Global.” Seminar dan Lokakarya Revitalisasi dan Penguatan Jejaring Kerjasama oleh Pusat Penelitian Lingkungan Hidup Universitas Riau, Pekanbaru, 19-20 November 2010.

Media Internet

Badan Pusat Statistik. “Statistik Kelapa Sawit Indonesia 2020.” Accessed 20 November 2021. <https://www.bps.go.id/publication/2021/11/30/5a3d0448122bc6753c953533/statistik-kelapa-sawit-indonesia-2020.html>.

Envihsa FKM UI. “Komoditi Kelapa Sawit di Indonesia.” Accessed 10 December 2021. <https://envihsa.fkm.ui.ac.id/2020/06/10/alih-fungsi-hutan-menjadi-perkebunan-kelapa-sawit-serta-kaitannya-dengan-climate-change/>.

Program Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit. “Rapat Kerja Optimalisasi Pencegahan Kebakaran Pada Lahan Perkebunan Di Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2019.” *Tabloid Fokus Perkebunan* Edisi 2 (April-June 2019): 8–9. <http://data.kalbarprov.go.id/dataset/19e6711d-41d5-47d1-94f8-50d4d828b3f1/resource/356906c0-3f2d-46b4-8863-eb5dc8d8c826/download/fokus-perkebunan-edisi-2b.pdf>