

DISERTASI

**REKONSTRUKSI REGULASI IZIN PENGELOLAAN
PERKEBUNAN KELAPA SAWIT YANG
BERBASIS NILAI KEADILAN**

Diajukan untuk memenuhi syarat memperoleh gelar doktor ilmu hukum

Oleh :

**Karliansyah, S.H., M.H.
NIM. 10302100202**



**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2023**

**REKONSTRUKSI REGULASI IZIN PENGELOLAAN PERKEBUNAN
KELAPA SAWIT YANG BERBASIS NILAI KEADILAN**

Oleh :

**Karliansyah, S.H., M.H.
NIM. 10302100202**

Untuk Memenuhi salah satu syarat ujian
Guna memperoleh gelar Doktor dalam ilmu hukum ini.
Telah disetujui oleh Promotor dan Co Promotor pada tanggal
Seperti tertera dibawah ini
Semarang, 04 Juni 2024

CO PROMOTOR



Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum
NIDN. 0621057002

CO-PROMOTOR



Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum
NIDN. 06.2804.64.01

Mengetahui
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Sultan Agung Semarang (UNISULLA)



Dr. H. Jawade Hafidz, SH, MH
NIDN: 0620046701

PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, Mei 2024

Yang Membuat Pernyataan



KARLIANSYAH

NIM : 10302100202

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL DEPAN	i
LEMBAR PENGESAHAN UJIAN DISERTASI	iii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR TABEL	vi
DAFTAR GAMBAR	vii
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Kegunaan Penelitian	12
E. Kerangka Konseptual	13
1. Konsep Rekonstruksi	13
2. Konsep Regulasi	16
3. Konsep Izin Pengelolaan	20
a. Izin Pengelolaan Berdasarkan Hukum Positif	20
b. Izin Pengelolaan Berdasarkan Hukum Islam	23
4. Konsep Perkebunan Kelapa Sawit	29
5. Konsep Nilai Keadilan	33
F. Kerangka Teoritis	37
1. Teori Sistem dan negara Hukum	37
2. Teori Politik Hukum	46
3. Hukum Progresif	51
4. Teori Perlindungan Hukum	56
5. Teori Kepastian Hukum	59
G. Kerangka Pemikiran	61
H. Metode Penelitian	63
I. Originalitas Penelitian	70
J. Sistematika Penulisan	74
BAB II Kajian Pustaka	75
A. Grand Theory	75
1. Norma Dasar (<i>Grundnorm Theory</i>)	75
2. Keadilan dalam Perspektif Pancasila.....	81
B. Middle Theory	91
1. Wewenang Pemerintah Daerah Mengelola Sumber Daya Alam	91
2. Pengelolaan Perkebunan di Indonesia	94

C. Applied Theory	102
1. Kebijakan Hak Atas Tanah Nasional Terkait dengan Pemberian Hak Guna Usaha dan Izin Usaha Perkebunan	102
2. Kebijakan Perizinan Lingkungan dan Izin Usaha Perkebunan	111
BAB III REGULASI IZIN PENGELOLAAN PERKEBUNAN KELAPA SAWIT BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN	119
A. Arah Kebijakan Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit di Provinsi Kalimantan Tengah	119
B. Regulasi Izin Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit Yang Belum Berbasis Nilai Keadilan dan Kesejahteraan	149
BAB IV KELEMAHAN REGULASI IZIN PENGELOLAAN PERKEBUNAN KELAPA SAWIT SAAT INI	177
A. Kelemahan Regulasi Izin Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit Saat Ini	177
B. Penyelesaian Tenurial Perkebunan Kelapa Sawit di Kawasan Hutan Untuk Kepastian Investasi dan Keadilan Masyarakat	208
BAB V REKONSTRUKSI REGULASI IZIN PENGELOLAAN PERKEBUNAN KELAPASAWIT YANG BERBASIS NILAI KEADILAN	233
A. Regulasi Izin Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit sebagai Penyelesaian Sawit Rakyat dalam Kawasan Hutan yang Berbasis Nilai Keadilan	233
B. Harmonisasi Regulasi dan Perbaikan Tata Kelola Perkebunan Kelapa Sawit yang Berkeadilan	295
BAB VI PENUTUP	323
A. Kesimpulan	323
B. Saran	326
C. Implikasi Teoritis	328
D. Implikasi Praktis	325

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Originalitas Penelitian	71
Tabel 5.1	Manyalamat Petak Danum dalam Pembangunan Kelapa Sawit	227
Tabel 5.2	Perubahan Regulasi Undang-Undang Perkebunan Berimplikasi Positif	235
Tabel 5.3	Perubahan Regulasi Undang-Undang Perkebunan Berimplikasi Negatif....	236
Tabel 5.4	Hal-hal yang Perlu Direkonstruksi karena Kurang Berkeadilan	255
Tabel 5.5	Rekonstruksi Regulasi Pengelolaan Subsektor Kelapa Sawit di Indonesia .	284
Tabel 5.6	Pasal-pasal yang Perlu Direkonstruksi karena Kurang Berkeadilan	287



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Skema Alur Kerangka Pemikiran Disertasi	62
Gambar 5.1 Pendekatan <i>Omnibus Law</i>	247
Gambar 5.2 Alur Pikir Sinergi Kebijakan dan Regulasi	252
Gambar 5.3 Harmonisasi Regulasi untuk Mendukung Mewujudkan Tujuan Bernegara	301
Gambar 5.4 Pelaksanaan Reformasi Regulasi di Daerah	303



ABSTRAK

Penyelenggaraan perkebunan yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan bukanlah suatu hal mudah, karena banyak tantangan bersifat multidimensi yang dihadapi regulator dan pelaku perkebunan. Kebijakan pengembangan kelapa sawit yang ideal, perlu disiapkan sedemikian rupa. Salah satunya yaitu pengelolaan sumber daya alam terencana, terbuka, terpadu, profesional dan bertanggung jawab. Artinya, pengembangan kelapa sawit sesuai dengan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.

Tujuan Penelitian adalah untuk menganalisis mengapa regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit belum berbasis nilai keadilan, kelemahan regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit saat ini, dan bentuk rekonstruksi regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang berbasis nilai keadilan.

Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan: 1) Regulasi izin usaha perkebunan kelapa sawit belum berbasis nilai keadilan dan kesejahteraan. Padahal sebagian besar penduduk Indonesia menggantungkan kehidupan dari pekerjaan di subsektor perkebunan kelapa sawit. Karena itu arah kebijakan pembangunan perkebunan kelapa sawit di Kalimantan Tengah harus didasarkan pada prinsip pembangunan berkelanjutan mengacu kepada asas-asas: kelestarian dan berkelanjutan; keadilan dan kesetaraan; demokrasi; transparansi; kebersamaan dengan tanggung jawab yang berbeda; kehati-hatian dini; eko-efisiensi; perlindungan optimal atas keanekaragaman hayati; perusak membayar; dan pengakuan hak masyarakat adat. 2) Kelemahan regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit saat ini yaitu dari serangkaian regulasi yang dibuat dan ditetapkan pemerintah ternyata masih ada beberapa catatan yang perlu digaribawahi untuk diperhatikan bahwa meskipun telah ada regulasi yang jelas, namun implementasi regulasi di lapangan belum mampu menyelesaikan persoalan tau hanya sebatas regulasi **minim** realisasi; 3) Regulasi Izin Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit sebagai penyelesaian sawit rakyat dalam kawasan hutan yang berbasis nilai keadilan perlu dilakukan rekonstruksi atau direvisi, sebagaimana yang direkomendasikan pada Pasal 47 ayat (2) UUCK, sehingga Pemerintah Daerah berwenang menerapkan sanksi administratif berupa paksaan Pemerintah Daerah atas pelanggaran izin usaha perkebunan; dan Pasal 67 UUCK, sehingga ada syarat-syarat tertentu sebelum perusahaan perkebunan memperoleh izin usaha perkebunan yang bergerak dalam bidang usaha budi daya tanaman perkebunan dan/atau usaha pengolahan hasil perkebunan, yaitu antara lain seperti izin lingkungan dan ana¹¹¹¹ mengenai dampak lingkungan hidup.

Kata kunci: *Rekontruksi, Regulasi, Izin Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit, Nilai Leadilan.*

KARLIANSYAH, 2023. *Reconstruction of Palm Oil Plantation Management Permit Regulations Based on Justice Values. Dissertation for Doctor of Law Program, Faculty of Law, Sultan Agung Islamic University, Semarang. Promoter: Prof. Dr. Hj. Anis Mashduroh, S.H., M.Hum, Co-Promoter: Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum. 333 pages.*

ABSTRACT

The implementation of plantations as mandated by Law Number 39 of 2014 concerning Plantations is not an easy matter, because there are many multidimensional challenges faced by regulators and plantation actors. An ideal oil palm development policy needs to be prepared in such a way. One of them is planned, open, integrated, professional and responsible natural resource management. This means that the development of oil palm is in accordance with national development goals, namely realizing equitable welfare of the people.

The aim of the research is to analyze why regulations on palm oil plantation management permits are not yet based on justice values, the weaknesses of current oil palm plantation management permit regulations, and the form of reconstruction of oil palm plantation management permit regulations based on justice values.

From the results of this research it can be concluded: 1) Regulations on oil palm plantation business permits are not yet based on the values of justice and welfare. Even though the majority of the Indonesian population depends on work in the oil palm plantation subsector. Therefore, the direction of oil palm plantation development policy in Central Kalimantan must be based on the principle of sustainable development referring to the principles of: sustainability and sustainability; justice and equality; democracy; transparency; togetherness with different responsibilities; early caution; eco-efficiency; optimal protection of biodiversity; the destroyer pa... and recognition of the rights of indigenous peoples. 2) The weakness of the curr... palm oil plantation management permit regulations is that from a series of regulations made and stipulated by the government, it turns out that there are still several notes that need to be underlined to note that even though there are clear regulations, the implementation of regulations in the field has not been able to resolve the problem or is only limited to minimal realization of regulations; 3) Regulations on Palm Oil Plantation Management Permits as a solution for people's palm oil in forest areas based on justice values need to be reconstructed or revised, as recommended in Article 47 paragraph (2) UUCK, so that the Regional Government has the authority to apply administrative sanctions in the form of coercion by the Regional Government for violations plantation business permit; and Article 67 UUCK, so that there are certain conditions before a plantation company obtains a plantation business permit that is engaged in the cultivation of plantation crops and/or plantation product processing business, including environmental permits and environmental impact analysis.

Keywords : Reconstruction, Regulation, Palm Oil Plantation Management Permit, Leadilan Value.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan sektor perkebunan adalah bagian integral dari pembangunan nasional. Pengembangan sektor perkebunan kelapa sawit sudah dilakukan sejak lama dan semakin gencar seiring perubahan sistem pengelolaan dan otonomi daerah. Setiap pemerintah daerah yang memiliki lahan relatif cukup luas berusaha mengembangkan komoditas kelapa sawit dan menjadikannya sebagai komoditas unggulan daerah. Juga dilihat dari peluang pasar dan berbagai produk yang dapat dihasilkan, kelapa sawit menjadi pilihan menarik bagi pemerintah daerah tertentu. Hal tersebut bisa dilihat dari maraknya program pembukaan lahan kelapa sawit lewat program pemerintah dan pemerintah daerah.

Pengembangan kelapa sawit skala besar dan pemanfaatan lahan kritis merupakan program pemerintah untuk mencari komoditas unggulan dari sektor perkebunan yang merupakan sumber daya alam yang dapat diperbaharui guna meningkatkan perekonomian negara, yang selama ini masih tergantung dengan sumber daya alam yang habis pakai (*nonrenewable*) seperti hial pertambangan. Upaya Pemerintah dalam mengembangkan perkebunan kelapa sawit gencar dilakukan karena berpotensi besar dan menjanjikan bagi pemerintah, pengusaha dan masyarakat yang terlibat dalam usaha perkebunan. Untuk itulah pemerintah berupaya menanggulangi luasnya lahan kritis yang ada karena jika tidak segera dilakukan penanggulangan lahan maka lahan kritis menyimpan potensi bencana yang sangat besar dan mengancam kelangsungan alam dan juga masyarakat.

Penyelenggaraan perkebunan sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan bukanlah sesuatu hal mudah, karena banyak tantangan bersifat multidimensi yang dihadapi pembuat kebijakan dan aktor pelaku perkebunan. Misalnya, di Kalimantan Tengah dilaksanakan proyek penanaman kelapa sawit skala besar seperti proyek penanaman kelapa sawit 1 juta hektar dengan memberikan ijin kepada beberapa perusahaan swasta untuk mengelola areal tertentu sebagai perkebunan kelapa sawit, selain itu pemerintah dan perusahaan memberdayakan masyarakat dengan pola kemitraan.

Masalah krusial yang dihadapi petani rakyat dalam pengelolaan usaha perkebunan kelapa sawit adalah kurangnya pengetahuan dalam hal teknis budi daya, perawatan tanaman serta penggunaan jumlah sarana produksi yang tepat. Berbeda dengan masalah yang dihadapi pengusaha perkebunan besar yaitu sosiokultur (sosial budaya), apresiasi dan perhatian terhadap hasil iptek masih rendah, sumber daya manusia, kelembagaan dan lingkungan hidup.

Mensikapi ketidakharmonisan kebijakan pemerintah pusat dan daerah dan dalam rangka membuka kesempatan berinvestasi di Indonesia terutama di daerah, pemerintah telah mengesahkan dan memberlakukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 (UU Cipta Kerja) diantaranya memuat revisi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, ada sekitar 33 ketentuan yang diubah yaitu:

1. Menyusutnya pertimbangan batasan luas maksimum dan minimum untuk lahan usaha perkebunan. Pemerintah berwenang menetapkan batasan luas maksimum dan minimum penggunaan lahan untuk usaha perkebunan. Aturan sebelumnya diatur penetapan batasan luas mempertimbangkan: jenis tanaman, ketersediaan lahan sesuai secara agroklimat, modal, kapasitas pabrik, tingkat kepadatan penduduk, pola pengembangan usaha, kondisi geografis, perkembangan teknologi, dan pemanfaatan lahan berdasarkan fungsi ruang sesuai perundang-undangan tata ruang. Dalam

- UU Cipta Kerja penetapan batasan luas maksimum dan luas minimum penggunaan lahan untuk usaha perkebunan dipertimbangkan: jenis tanaman dan ketersediaan lahan sesuai secara agroklimat, termasuk batasan luas maksimum dan minimum penggunaan lahan perkebunan.
2. UU Cipta Kerja memperpendek jangka waktu perusahaan perkebunan untuk mengusahakan lahan setelah pemberian status hak atas tanah. Hal ini membuat tanah yang mendapatkan alas hak segera dikelola dan tidak ditelantarkan. Namun tidak jelas batasan minimal yang harus diusahakan. UU Perkebunan memberi batasan minimal 30% dari hak atas tanah, ada batas waktu mengusahakan seluruh hak atas tanah selama 6 tahun.
 3. Hilangnya sanksi administrasi atas larangan memindahkan hak atas tanah usaha perkebunan yang mengakibatkan satuan usaha yang kurang dari luas minimum. Luputnya sanksi larangan berpotensi dilanggar.
 4. Tidak menegaskan seperti UU Perkebunan bahwa pelaku usaha asing harus bekerja sama dengan pelaku usaha perkebunan dalam negeri berbentuk badan usaha Indonesia. UU ini menyerahkan pengaturan pada peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal.
 5. UU Perkebunan mensyaratkan untuk mendapat Izin Usaha Perkebunan harus memenuhi persyaratan: Izin Lingkungan, kesesuaian RTRW dan rencana perkebunan. Selain itu usaha budidaya perkebunan harus memiliki sarana, prasarana, sistem dan sarana pengendalian organisme pengganggu tumbuhan; usaha pengolahan hasil perkebunan harus memenuhi sedikitnya 20% bahan baku yang dibutuhkan dari kebun yang diusahakan. Hal ini dihapuskan UU Cipta Kerja yang berpotensi tidak tertibnya pengelolaan perkebunan dan berdampak pada lingkungan.
 6. UU Cipta Kerja mengharuskan pemerintah melindungi kelestarian wilayah geografis yang memproduksi hasil perkebunan bersifat spesifik. Setiap pelaku usaha perkebunan dilarang mengalihfungsikan lahan perkebunan di wilayah geografis yang memproduksi hasil perkebunan bersifat spesifik. Ketentuan ini membuat sanksi bagi pelanggar berupa denda, pemberhentian sementara dari kegiatan usaha perkebunan, pencabutan Izin Usaha Perkebunan. Sayangnya UU Cipta Kerja mencabut ancaman sanksi sehingga berpotensi terancam kelestarian lingkungan.
 7. Pasal 67 ayat (1) UU Perkebunan menyebutkan setiap pelaku usaha perkebunan wajib memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup, sebelum mendapat Izin, perusahaan harus menganalisis mengenai dampak lingkungan hidup atau upaya pengelolaan lingkungan hidup, dan upaya pemantauan lingkungan. Bagi pelaku usaha yang tidak memenuhi persyaratan akan ditolak permohonan perizinan berusahanya. Pada UU Cipta Kerja ketentuan penolakan izin bagi yang tidak memenuhi syarat itu dihapuskan.
 8. Pada UU Perkebunan ada pengembangan usaha perkebunan diutamakan lewat penanaman modal dalam negeri. Sementara besaran penanaman modal asing yang wajib dibatasi dengan memperhatikan kepentingan nasional dan pekebun. UU Cipta Kerja menghapuskan pembatasan tersebut sehingga berpotensi masuknya modal asing yang tanpa batas.

9. Hilangnya dalam UU Cipta Kerja mengenai ancaman pidana bagi perusahaan perkebunan yang melakukan usaha budidaya dengan luasan skala atau usaha pengolahan hasil perkebunan dengan kapasitas pabrik tertentu yang tidak dapat memenuhi perizinan berusaha. Hal ini berpotensi membuat perusahaan sewenang-wenang melakukan kegiatan atau abai pada anjuran pemerintah.

Sementara setelah putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang menyatakan “Pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai ‘tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan’. Menyatakan UU Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini.” Artinya ketentuan UU Cipta Kerja di atas masih berlaku sepanjang semua Peraturan Pelaksananya tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja (Perpu Cipta Kerja).

Dengan kebijakan pemerintah yang baru muncul pertanyaan apakah dengan pemberlakuan UU Cipta Kerja dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat dan meredam konflik yang ada. Sebagaimana digambarkan Kirsfianti Ginoga dkk bahwa fakta lapangan menunjukkan kerusakan hutan lindung lebih tinggi dibandingkan hutan produksi. Hal ini dapat dimaknai belum ada harmonisasi kebijakan yang dapat mendasari pengelolaan hutan lindung di daerah. Masalah utama yang diidentifikasi terkait tata ruang wilayah pengelolaan yang saling tumpang tindih, hak pengelolaan pemerintah daerah dan masyarakat, pembalakan haram, perambahan kawasan dan masalah kepemilikan lahan.¹ Artinya dari

¹ Kirsfianti Ginoga, dkk. *Kajian Kebijakan Pengelolaan Hutan Lindung*. Jurnal Penelitian Sosial & Ekonomi Vol. 2 No. 2 Juli Th 2005. hlm 203-231.

kebijakan pengelolaan hutan ada kontradiktif dimana pemerintah daerah menginginkan perluasan kawasan lindung dengan pengelolaan pemerintah daerah fokus meningkatkan pendapatan, tetapi pemerintah pusat menunjuk beberapa kawasan hutan menjadi taman nasional pengelolaannya fokus pada pelestarian. Hal lain, ada kebijakan *overlapping* yang membingungkan pelaksana lapangan, seperti proses pinjam pakai kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kehutanan yang izinnya dari pemerintah daerah. Sedangkan regulasi izin usaha perkebunan dalam UU Cipta Kerja yang lebih mengedepankan kemudahan berinvestasi yang izinnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Dikemukakan Tenaga Ahli Utama Kedepatian II Kantor Staf Keprisidenan, Usep Setiawan bahwa keberadaan UU Cipta Kerja memberikan peluang kepada rakyat mengelola hutan dan melindungi masyarakat adat. Penegasan ini tertuang dalam sejumlah pasal menyangkut sektor kehutanan. Dicontohkan, ada beberapa pasal mengatur mengenai pemanfaatan hutan lindung dan hutan produksi melalui program Perhutanan Sosial dan Perkebunan Rakyat. Program ini dapat diberikan kepada perseorangan, kelompok tani hutan dan koperasi (ada pada paragraph 4 bagian kehutanan). Misalnya Pasal 29A dan 29B mengatur tentang penguatan perhutanan sosial dan perkebunan rakyat. Pengaturan ini memperkuat upaya pemerintah dalam memberikan akses pengelolaan kawasan hutan bagi rakyat.²

Permasalahan semakin pelik ketika berkaitan regulasi perizinan perkebunan kelapa sawit dihubungkan dengan penerimaan daerah, pada awalnya berharap mendapat PAD relatif besar dari pemberian izin konsensi lahan untuk perkebunan

² Tenaga Ahli Utama Kedepatian II Kantor Staf Keprisidenan (KSP) Usep Setiawan. tribunnew.com. Jakarta edisi 12 September 2020.

kelapa sawit. Misalnya, di Provinsi Kalimantan Tengah, Gubernur Kalimantan Tengah (Sugianto Sabran) meminta pemerintah segera mencabut izin 1,2 juta hektar perkebunan kelapa sawit yang tidak operasional (belum digarap) dari ruang ada sekitar 4 juta hektar, untuk HTI ada 800 ribu hektar yang tidak aktif. Untuk itu diminta pemerintah lewat pejabat terkait berkoordinasi dengan pemerintah daerah sebelum mengeluarkan izin. Selama ini dari sisi PAD Kalimantan Tengah yang luasnya sekitar 1,5 kali Pulau Jawa itu, namun PAD-nya hanya sekitar Rp 5 Trilyun per tahun. Padahal perkebunan kelapa sawit dan tambang di Kalimantan Tengah relatif banyak dengan luasan besar. Belum lagi masyarakat sekitar hutan, mengeluhkan mengenai infrastruktur mereka yang rusak berat, pendidikan dan kesehatan seadanya, dan bahkan untuk lapangan kerja semakin terbatas saja.³

Sedangkan dalam konteks mendorong lahirnya kebijakan pengembangan kelapa sawit yang sinergis, beberapa prakondisi perlu disiapkan secara matang. Salah satunya yaitu adanya kejelasan dan ketegasan konsep tata ruang wilayah, sehingga pengembangan kelapa sawit benar-benar sesuai peruntukan yang disusun berdasarkan karakteristik wilayah tanpa mengorbankan kepentingan lingkungan. Bahkan ada pendapat penanaman kelapa sawit di Kalimantan Tengah lebih selaras lingkungan (*environmentally friendly*) daripada kegiatan pertambangan, terutama bila mampu menghidupkan kembali lahan-lahan hutan yang kritis.

Namun perlu diperhatikan bahwa tidak semua lahan di Kalimantan Tengah cocok ditanami kelapa sawit, oleh karena sifatnya yang membutuhkan banyak air

³ Media Indonesia. *Kalteng Minta Pemerintah Pusat Cabut Izin 1,2 Juta Ha Lahan Sawit yang Tidak Beroperasi*. 06 September 2021. Pukul 21.04 WIB. Sumber <https://mediaindonesia.com>. diakses pada tanggal 15 Juli 2022.

dan spesifikasi lain sehingga perlu pemilihan lahan sesuai dan tidak menyebabkan gangguan keseimbangan ekosistem dan kerusakan lingkungan hidup. Misalnya, pembangunan sektor perkebunan biasanya menyebabkan perubahan kondisi fisik, sosial budaya, ekonomi, dan tatanan kebijakan. Perubahan kearah perbaikan sektor perkebunan dapat terkendala oleh faktor teknis, kondisi alam, dan aspek-aspek yang menjadi pertimbangan yaitu bagaimana dapat meminimalisir akibat negatif yang ditimbulkan oleh pengelolaan usaha perkebunan kelapa sawit itu.

Berdasarkan berbagai pendapat yang berkembang ada beberapa poin penting mengenai alasan mendukung rencana pengembangan perkebunan kelapa sawit di Provinsi Kalimantan Tengah, yaitu:

1. Menyediakan lapangan pekerjaan baru yang dapat menyerap banyak tenaga kerja sehingga dapat mengurangi pengangguran dan mengurangi TKI Illegal ke Malaysia karena dapat bekerja di perkebunan ini.
2. Mempercepat pembangunan infrastruktur daerah sehingga membuka isolasi wilayah perbatasan dari wilayah lainnya.
3. Mencegah terjadinya *illegal logging* karena dengan adanya pembangunan perkebunan sawit di daerah akan meningkatkan kegiatan perekonomian dan membuka akses jalan yang dapat menunjang pengawasan daerah.
4. Memanfaatkan lahan secara maksimal, terutama lahan terlantar dan lahan tidur dan memperbaiki kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh penebangan hutan secara liar (deforestasi) yang telah banyak terjadi di daerah dengan ditanami kembali.
5. Meningkatkan kegiatan sosial ekonomi yang mendukung pertahanan keamanan di daerah dan memudahkan pengawasan pemanfaatan lahan.
6. Menambah penghasilan devisa bagi negara dari sektor perkebunan.
7. Membantu percepatan pembangunan wilayah baru di daerah.
8. Akan membentuk basis perekonomian baru di daerah seiring dengan banyaknya tenaga kerja yang ada.⁴

⁴ Santo Adhynugraha. 2019. *Potensi dan Permasalahan Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Skala Besar di Kalimantan Timur*. Staf Peneliti bidang Kajian Aparatur pada Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III Lembaga Administrasi Negara, Samarinda.

Dilihat dari sudut pandang yang berbeda, terdapat beberapa poin penting mengenai alasan menolak rencana pembukaan lahan kelapa sawit di Provinsi Kalimantan Tengah, diantaranya:

1. Bertabrakan dengan beberapa wilayah (kawasan) yang merupakan Taman Nasional dan Hutan Lindung.
2. Adanya potensi konflik sosial, dengan adanya pekerja pendatang dari wilayah lain yang berbeda sosial budaya dari penduduk asli, sehingga penduduk asli akan tersisih oleh banyaknya pendatang sedangkan penduduk asli di daerah jumlahnya hanya sedikit.
3. Adanya potensi konflik antar masyarakat sekitar karena berebut klaim atas kepemilikan wilayah yang akan di buka sebagai perkebunan kelapa sawit guna memperoleh ganti rugi atas tanah yang dimiliki masyarakat.
4. Alih fungsi hutan di daerah akan mengakibatkan kehilangan nilai kayu dan kerusakan lingkungan akibat pembukaan lahan untuk perkebunan.
5. Tingkat pembalakan liar semakin meningkat karena akses jalan yang semakin mudah di tambah dengan kegiatan pembukaan lahan perkebunan dan jalan yang juga menebangi hutan.
6. Dapat mengancam keberadaan sumber-sumber air karena daerah yang dibuka merupakan daerah tangkapan dan kantong-kantong air sehingga dapat terjadi krisis air di daerah akibat diserap oleh Kelapa Sawit yang merupakan tanaman yang menyerap banyak air.
7. Terjadi pendangkalan pada sungai-sungai akibat kerusakan alam di daerah karena daerah merupakan hulu sungai yang ada di Kalimantan, akibatnya transportasi sungai yang banyak terdapat di Kalimantan akan terhambat dan juga dapat menyebabkan banjir.
8. Kekayaan hayati alam akan hilang akibat pembukaan lahan perkebunan karena Pulau Kalimantan merupakan daerah dengan kekayaan hayati yang beragam dan merupakan paru-paru dunia.
9. Apabila dalam pelaksanaan tidak secara baik dimana para investor yang mengerjakan perkebunan hanya mengambil kayu hasil hutan dan tidak melakukan pembangunan perkebunan dengan berbagai alasan seperti terkendala dengan infrastruktur dan pelepasan lahan seperti yang banyak terjadi selama ini.⁵

Terlepas dari adanya kontroversi tersebut, rencana kebijakan pemerintah ini tidak terkomunikasikan efektif dengan berbagai pihak, sehingga terjadi perbedaan penafsiran cukup tajam dan berpotensi terjadi kegagalan pada tahap implementasi.

⁵ *Ibid.*

Akibatnya terjadi *implementation gap*, yakni suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu terbuka peluang perbedaan antara yang diharapkan dengan real dicapai. Besar-kecilnya gap dapat dikatakan sebagai kegagalan ditentukan oleh *implementation capacity* dari organisasi atau pihak mendapat tugas melaksanakan kebijakan. Dalam hal ini, kegagalan kebijakan (*policy failure*) secara umum terdiri dari dua kategori, yaitu tidak bisa terimplementasikan (*non implemented*); dan tidak terimplementasi dengan sempurna (*unsuccessful implementation*).

Memang setiap kebijakan yang diambil selalu mengandung resiko kegagalan, termasuk kebijakan pembukaan lahan kelapa sawit skala besar di Kalimantan. Dalam hal ini, untuk bisa mengimplemntasi kebijakan secara sempurna (*perfect implementation*), diperlukan syarat-syarat sebagai berikut:

1. Kebijakan yang akan diberlakukan didasari oleh suatu kebutuhan dan hubungan kausalitas yang jelas. Artinya, suatu kebijakan harus mampu secara relatif mengatasi permasalahan aktual yang sedang dihadapi.
2. Adanya pemahaman mendalam terhadap tujuan dan kesepakatan antar aktor kebijakan. Ini berarti kebijakan harus mampu memberikan manfaat nyata secara positif dan konstruktif bagi semua pihak secara merata.
3. Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna sejak tahap formulasi hingga implementasi kebijakan.
4. Dilengkapi instrumen untuk memprediksi dampak-dampak negatif yang mungkin timbul beserta alternatif pemecahannya. Suatu kebijakan perlu diidahului oleh suatu kajian akademis yang cukup komprehensif.
5. Harus memiliki daya akseptabilitas dan aplikasi tinggi, serta memiliki konsistensi dengan kebijakan terkait dan mampu menghindarkan kemungkinan terjadinya diskriminasi dalam implementasi.⁶

Dalam kasus kebijakan pengembangan kelapa sawit, kontroversi yang hingga saat ini belum menemukan titik temu menggambarkan kebijakan tadi tidak memenuhi ke-lima kriteria untuk sebuah kebijakan yang baik tersebut. Untuk itu

⁶ *Ibid.*

perlu dilakukan dialog kreatif atau komunikasi yang sejajar secara terbuka yang bermuara kepada tercapainya pemahaman dan saling pengertian diantara berbagai pihak. Kondisi inilah yang diyakini merupakan prakondisi untuk berjalannya sebuah kebijakan secara produktif dan berkesinambungan.

Pemerintah dan pihak yang mendukung kebijakan tersebut harus bisa menerima berbagai masukan dan kritikan dari berbagai pihak secara bijak dan mengakui kekurangan yang ada pada regulasi sebelumnya yang berakibat negatif. Demikian juga pihak-pihak yang menolak, hendaknya menyampaikan secara bijak dan melalui jalur yang sesuai aturan, karena pada dasarnya semua pihak memiliki tendensi positif dalam pengelolaan sumber daya alam yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah dengan tidak merusak lingkungan.

Dikemukakan Direktur LBH Palangkaraya, Aryo Nugroho bahwa konflik antara perusahaan perkebunan kelapa sawit dan masyarakat muncul sejak sebelum perusahaan beroperasi. Konflik panjang terjadi karena banyak faktor, pemicu utama adalah persoalan tanah. Di Kalimantan Tengah pada 2022 terdapat 57 kasus pencurian sawit dengan total 137 terdakwa yang dinilai sebagai kriminalisasi terhadap warga. Sebagian besar kasus muncul saat masyarakat melakukan aksi protes terhadap perusahaan karena dinilai menyerobot lahan. Faktor lain yaitu masyarakat tidak mendapatkan kehidupan layak pasca pengusaha hadir di wilayah mereka, sehingga “mencuri” menjadi tindakan diambil karena tidak punya pilihan. Dalam poin ini ada pembiaran negara sehingga kriminalisasi terhadap rakyat muncul Hal ini terjadi lantaran minimnya kebun plasma yang direalisasikan oleh perusahaan sebagai perjanjian dengan masyarakat. Kebun plasma merupakan kebun yang seharusnya disiapkan perusahaan untuk masyarakat sekitar. Namun

menurut data Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Tengah tahun 2022, realisasi kebun plasma hanya 25% atau 220.326,19 hektar dari total 1,5 juta hektar.⁷

Mempertimbangkan kemungkinan dampak ekologis dan sentimen negatif dunia internasional terhadap pengembangan perkebunan kelapa sawit di Provinsi Kalimantan Tengah, maka Pemerintah Daerah sudah seharusnya mengambil suatu langkah proaktif yang bertujuan untuk memperbaiki citra pengelolaan perkebunan kelapa sawit dan memperkenalkan pengelolaan kebun kelapa sawit berwawasan lingkungan yang berbasis nilai keadilan. Terlebih apabila melihat target yang memposisikan sektor perkebunan terutama perkebunan kelapa sawit sebagai andalan penghasil devisa menggantikan sektor kehutanan. Untuk menuju pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang sesuai dengan prinsip *good governance*. Berdasarkan penjelasan ini penulis tertarik membahasnya dalam disertasi hukum dengan judul **“REKONSTRUKSI REGULASI IZIN PENGELOLAAN PERKEBUNAN KELAPA SAWIT YANG BERBASIS NILAI KEADILAN”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang masalah di atas, maka ditetapkan rumusan masalah yang dibahas dalam disertasi ini sebagai berikut :

1. Mengapa regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit belum berbasis nilai keadilan?
2. Apa kelemahan regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit saat ini?

⁷ <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2023/01/11/lbh-palangkaraya-sebut-kriminalisasi-di-sektor-perkebunan-sawit-kalteng-tinggi>

3. Bagaimana rekonstruksi regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan di atas ditetapkan tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis mengapa regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit belum berbasis nilai keadilan.
2. Untuk mengidentifikasi kelemahan regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit saat ini.
3. Menganalisis mengenai bentuk rekonstruksi regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang berbasis nilai keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan rekomendasi kepada pengambil kebijakan baik pemangku kepentingan yang kegiatan atau usahanya berkaitan dengan pemberian Izin Usaha Perkebunan kelapa sawit dalam kaitannya dengan regulasi izin usaha perkebunan kelapa sawit berbasis nilai keadilan guna mencegah praktik yang dapat mengancam keutuhan berbangsa dan bernegara di Indonesia khususnya di Provinsi Kalimantan Tengah.

2. Kegunaan Teoritis

Disertasi hukum ini diharapkan dapat memberikan pemikiran dan saran dalam rangka pengembangan ilmu hukum khususnya pembuatan regulasi izin perkebunan kelapa sawit yang dirumuskan dalam suatu rekonstruksi regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang berbasis nilai keadilan dalam rangka mencegah adanya praktik yang dapat mengancam keutuhan berbangsa dan bernegara di Indonesia khususnya di Provinsi Kalimantan Tengah dalam hubungannya dengan penerapan nilai-nilai keadilan.

3. Kegunaan Akademis

Penulisan disertasi hukum ini diharapkan memberikan bahan literatur bagi sivitas akademis Universitas Islam Sultan Agung pada umumnya dan khususnya kajian akademis ilmu hukum lingkungan sesuai dengan hukum positif terkait dengan rekonstruksi regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang berbasis nilai keadilan dalam rangka mencegah praktik yang dapat mengancam keutuhan berbangsa dan bernegara di Indonesia khususnya di Provinsi Kalimantan Tengah.

E. Kerangka Konseptual

1. Konsep Rekonstruksi Hukum

Pengertian rekonstruksi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata 'konstruksi' yang berarti pembangunan yang kemudian ditambah imbuhan 're' pada kata konstruksi menjadi 'rekonstruksi' yang berarti pengembalian seperti semula.⁸ Berdasarkan penggunaannya, konstruksi dapat diartikan sebagai susunan

⁸ Departemen Pendidikan Nasional. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta : Balai Pustaka, hlm.942.

(model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan sebagainya): susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Pada dasarnya diartikan untuk penyusunan sesuatu (kontruksi bangunan atau kontruksi kata-kata) menjadi satu kesatuan yang kuat.

Dalam Black Law Dictionary,⁹ *reconstruction is the act or process of rebuilding, recreating, or reorganizing something, rekonstruksi*. Dalam hal ini rekonstruksi dimaknai sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian atas sesuatu.

Pengertian rekonstruksi menurut pakar hukum Yusuf Qardhawi adalah mencakup tiga poin penting: *Pertama*, memelihara inti konstruksi asal dengan menjaga watak dan karakteristiknya. *Kedua*, memperbaiki hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. *Ketiga*, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya.¹⁰ Menurut Andi Hamzah pengertian dari rekonstruksi adalah penyusunan kembali, reorganisasi, usaha memeriksa lagi kejadian terjadinya delik dengan mengulangi peragaan seperti kejadian yang sebenarnya. Ini dilakukan baik oleh penyidik maupun hakim, untuk memperoleh keyakinan.¹¹ Sedangkan B.N. Marbun dalam Kamus Politik mengartikan rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.¹²

⁹ Bryan A. Garner. 1999. *Black' Law Dictionary*. ST. Paul Minn: West Group, hlm.1278.

¹⁰ Yusuf Qardhawi. 2014. *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*. Al-Fiqh Al-Islâmi bayn Al-Ashâlah wa At-Tajdid Tasikmalaya.

¹¹ Gesied Eka Ardhi Yunatha. 2010. *Analisis Pelaksanaan Rekontruksi dalam Proses Penyidikan Guna Mengungkap Pemenuhan Unsur Delik Pencurian sengan Kekerasan*, Skripsi, Universitas Sebelas Maret, Surakarta

¹² B.N. Marbun. 1996, *Kamus Politik*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm.469.

Berdasarkan beberapa pengertian dan pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwasanya rekonstruksi merupakan sebuah pembentukan kembali atau penyusunan ulang untuk memulihkan hal yang sebenarnya yang awalnya tidak benar menjadi benar. Atau dengan kata lain rekonstruksi adalah penyusunan kembali guna untuk memperbaiki hal yang salah akan sesuatu yang telah ada dengan tujuan untuk penyempurnaan.

Dalam konteks ini yang dimaksud adalah rekonstruksi hukum. Karena itu hukum sebagai sarana rekayasa sosial tidak hanya dipahami hukum sebagai alat untuk "memaksakan" kehendak pemerintah kepada masyarakat, tetapi juga hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dan birokrasi. Mengingat hukum suatu negara melukiskan adanya pengaturan, pengendalian serta pengawasan yang dilakukan negara kepada warga.¹³ Apabila rekonstruksi dikaitkan dengan konsep atau gagasan hukum berarti rekonstruksi hukum dimaknai sebagai proses untuk membangun kembali atau menata ulang gagasan atau konsep tentang hukum sehingga setiap rumusan hukum harus diartikan menurut konteksnya. Satu sama lain berada dalam ruang lingkup satu sistem hukum Indonesia.

Hukum di Indonesia sebagai bagian dari keluarga *civil law system*, maka kedudukan dan fungsi peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum di Indonesia sangat penting. Analisis peraturan perundang-undangan hanya mungkin dilakukan apabila tata urutan peraturan perundang-undangan dipahami dengan tepat. Sistem hukum berarti berbicara tentang suatu yang berdimensi sangat luas. Sebagaimana Lawrence M. Friedman menjelaskan bahwa: Sistem hukum secara

¹³ Satjipto Rahardjo. 2018. *Hukum Dalam Perspektif Sosial*. Bandung: Penerbit Alumni. hlm. 153.

mudah dapat dibedakan menjadi tiga komponen, yakni struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Jadi, rekonstruksi hukum berarti sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali terhadap struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum yang sudah ada menjadi lebih baik dan berfungsi sebagaimana harusnya. Upaya membangun melalui rekonstruksi hukum tersebut diarahkan untuk menemukan kehendak hukum (*recht idee*), kehendak masyarakat, dan kehendak moral.

Demikian dapat disimpulkan bahwa rekonstruksi hukum adalah penataan kembali hukum yang berkaitan dengan struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Ddalam penataan kembali ini bahwa konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikir-pemikir terdahulu, menjadi kewajiban para rekonstruktor saat ini untuk melihat dan menganalisisnya pada segala sisi. Kemudian keberadaan hukum yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari prinsip, tujuan dan fungsi hukum yang ingin dibangun tersebut.

2. Konsepsi Regulasi

Secara singkat arti regulasi dapat dipahami sebagai peraturan. Lebih luas, regulasi adalah aturan yang dibuat oleh pemerintah atau otoritas lain untuk mengontrol sesuatu yang dilakukan atau cara orang berperilaku. Pengertian regulasi adalah suatu peraturan yang dibuat untuk membantu mengendalikan suatu kelompok, lembaga/organisasi, dan masyarakat demi mencapai tujuan tertentu dalam kehidupan bersama, bermasyarakat, dan bersosialisasi.

Menurut Steewart and Walshe (1992) arti regulasi adalah proses untuk memastikan adanya standar sebagai suatu persyaratan hukum yang dipenuhi untuk layanan tertentu atau kegiatan publik sehingga kebijakan dipenuhi. Menurut Collins Dictionary, regulasi adalah aturan dibuat untuk mengontrol cara sesuatu atau berperilaku. Menurut David Levi-Faur yang merangkum tulisan para ahli yang mendefinisikan regulasi sesuai sudut pandang berbeda-beda. Misalnya bagi orang dengan perspektif ‘kanan’, regulasi adalah kata kotor yang mewakili tangan berat pemerintah otoriter dan badan aturan yang membatasi kebebasan manusia atau nasional. Bagi ‘sayap kiri’ regulasi adalah bagian dari suprastruktur yang melayani kepentingan kelas dominan dan membingkai hubungan kekuasaan dalam bentuk yang tampak beradab. Bagi sarjana hukum, regulasi merupakan instrumen hukum, bagi sosiolog dan kriminolog regulasi adalah bentuk lain kontrol sosial, sehingga mereka menekankan instrumen regulasi pada isu-isu keadilan restoratif dan regulasi responsif. Bagi sebagian orang regulasi adalah suatu yang dilakukan secara eksklusif oleh pemerintah, urusan negara dan penegakan hukum.¹⁴

Setiap pembuatan regulasi tentu ada tujuan yang ingin dicapai. Tujuan itu tercermin dari fungsi regulasi secara umum bisa kita pelajari diantaranya:

- a. Sebagai kontrol dan memberikan batasan tertentu.
- b. Menciptakan rasa aman dan damai.
- c. Memberikan perlindungan hak dan kewajiban.
- d. Sebagai pedoman dalam bertingkah laku.
- e. Membuat anggota yang terlibat dalam lingkup regulasi menjadi patuh dan disiplin.
- f. Menertibkan seseorang agar tidak melakukan perbuatan yang merugikan orang lain.

¹⁴ David Levi-Faur. *Handbook on the Politics of Regulation* (Elgar Original Reference). ISBN-13: 978-1848440050.

- g. Membentuk sistem regulasi yang dapat dijadikan sebagai pengendalian sosial.
- h. Untuk mencapai tujuan bersama.¹⁵

Sedangkan strategi dalam regulasi menurut Levi-Faur dapat diwujudkan dalam beberapa bentuk yaitu:

- a. Regulasi Pihak Pertama (*First Party Regulation*)
Bentuk utama dari kontrol regulasi adalah regulasi mandiri (*self-regulation*). Dalam regulasi *first party*, kita melakukan kontrol atas diri sendiri lewat regulasi yang kita tentukan sendiri. Dengan demikian regulator juga merupakan seorang *regulatee*.
- b. Regulasi Pihak Kedua (*Second Party Regulation*)
Dalam regulasi pihak kedua (*second party*), terdapat pembagian kerja sosial, politik, ekonomi dan administratif antara aktor dan regulator. Seorang regulator merupakan pihak yang independen dan bukan *regulatee*. Regulasi pihak kedua sering diasosiasikan dengan tidak terbatas pada peraturan negara terkait bisnis. Di sini pertumbuhan regulasi didorong oleh kemampuan beberapa bisnis (paling sering bisnis besar) untuk menetapkan standar untuk bisnis lain (paling sering lebih kecil).
- c. Regulasi Pihak Ketiga (*Third Party Regulation*)
Dalam regulasi pihak ketiga, hubungan antara regulator dan *regulatee* dimediasi oleh pihak ketiga yang bertindak sebagai auditor regulator independen atau semi-independen. Proses dan prosedur akreditasi oleh pihak ketiga merupakan strategi penegakan akan sebuah regulasi. Ada hubungan kontraktual yang dibina antara perusahaan dan pihak ketiga. Badan pengatur atau pembuat regulasi diposisikan hanya sebagai *enforcer* (penegak). Contoh yang paling populer dari regulasi pihak ketiga adalah pemeriksaan keuangan (*auditing*).¹⁶

Adapun aspek yang perlu regulasi merujuk penjelasan Levi-Faur yaitu peraturan dapat diterapkan setidaknya pada aspek sistem tata kelola berikut :

- a. *Entry*
Regulasi pintu masuk (*entry*) menentukan siapa yang memenuhi syarat untuk menawarkan layanan, memasok produk, dan menawarkan saran dan informasi.
- b. *Exit*
Regulasi pintu keluar (*exit*) dapat diterapkan pada saat keluar dari sebuah bisnis, misalnya ketika izin dicabut.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

c. *Behavior*

Regulasi tentang perilaku (*behavior*) adalah bentuk umum dari peraturan yang berkaitan dengan masalah tindakan, ucapan dan ekspresi yang tepat

d. *Costs*

Regulasi biaya berkaitan dengan biaya layanan atau produk yang dapat diterima (minimum, maksimum). Regulasi biaya dapat datang dalam berbagai bentuk (misalnya, batas harga, tingkat pengembalian).

e. *Content*

Regulasi konten berkaitan dengan integritas pesan di berbagai platform komunikasi (misalnya, buku, penyiaran massal, surat kabar, internet), terkait isu-isu yang dibahas (misalnya, aturan iklan, bahasa yang dapat diterima, kekerasan, konten dewasa).

f. *Preferences*

Regulasi preferensi dimanifestasikan terutama melalui sosialisasi, profesionalisasi dan proses pendidikan.

g. *Technology*

Regulasi teknologi mengatur penerapan teknologi produksi atau proses tertentu sebagai bentuk kontrol.

h. *Performances*

Regulasi kinerja (*performances*) mengarahkan pada pencapaian hasil. Beberapa upaya signifikan dilakukan untuk mengevaluasi biaya dan manfaat mengatur satu komponen sistem daripada yang lain.

Terkait dengan teori-teori regulasi, Bruce Yandle ada menyebutkan teori yang menawarkan kerangka penjelasan regulasi terkait dengan unsur-unsur yaitu.

a. Teori kepentingan umum (*Public Interest Theory*)

Teori regulasi pertama dan tertua dan tidak diasosiasikan dengan pakar tertentu. Teori ini menyatakan politisi dan orang-orang terkait secara sistematis dalam sebuah regulasi berusaha untuk melayani kepentingan publik yang luas. Mereka selalu mencari cara yang lebih murah untuk memberikan manfaat publik daripada mengutamakan kepentingan kelompok tertentu dengan mengorbankan publik secara umum.

Jika biaya membuat regulasi lebih besar daripada biaya ditimbulkan oleh kegiatan yang merugikan, maka tidak ada regulasi yang diambil. Tentu saja, teori kepentingan publik mengakui bahwa politisi adalah manusia dan sebagai akibatnya, kesalahan dan bahkan tindakan penipuan.

b. *Capture Theory (Teori Penangkapan)*

Politisi dan regulator menghadapi masalah biaya dan pengetahuan: tidak ada definisi jelas tentang apa yang mungkin menjadi kepentingan publik untuk setiap rancangan undang-undang yang dipertimbangkan dalam rapat legislatif atau untuk setiap aturan yang harus dibuat regulator. Untuk membantu memperbaiki situasi, pembuat undang-undang dan regulator menemui banyak penasihat yang dengan senang merekomendasikan cara terbaik untuk memilih atau bertindak atas isu-isu tertentu. Kemudian ada

banyak saran yang akan masuk dari berbagai pihak dengan masuk terselubung: untuk mencari keuntungan. Dengan memilih satu pendekatan regulasi dibandingkan pendekatan yang lain, seorang politisi dapat mentransfer sejumlah besar sumber daya dari pembayar pajak atau konsumen ke penyedia layanan yang disukai secara politis.

c. Teori Minat Khusus (*Special Interest Theory*)

Stigler menjelaskan orang bisa memprediksi siapa yang akan menang pada persaingan politik dengan membayangkan isi spesifik dari undang-undang yang diusulkan hanya kepada penawar tertinggi lelang. Dengan berfokus pada pihak mana yang paling dirugikan atau diuntungkan dalam persaingan, seseorang bisa memahami hasil akhir regulasi.

Jika dalam teori *capture* pemenang dari sebuah regulasi dipilih secara politis, teori *special interest* harus menyelenggarakan sebuah lelang untuk menentukan siapa yang berhak menentukan muatan regulasi.

d. Teori Uang untuk Meniadakan (*Money for Nothing Theory*)

Teori dari McChesney ini berfokus pada lobi yang dilakukan untuk mendapatkan keuntungan lewat ancaman regulasi. Biasanya sekelompok bisnis yang kurang terorganisir, belum tunduk pada regulasi dan sedikit memberi kontribusi kampanye kepada politisi akan menjadi target. Agar politisi mendapatkan perhatian dari pengusaha, politisi membuat pengumuman bahwa akan diadakan audiensi tentang kemungkinan menyerukan regulasi terkait suatu hal. Sejumlah uang atau biaya harus dibayarkan kelompok bisnis jika ingin perumusan regulasi dibatalkan. Dana yang dibayarkan akan membatalkan atau melonggarkan regulasi.

e. Teori Penyelundupan dan Baptis (*Bootleggers and Baptists Theory*)

Teori ini menggabungkan unsur teori kepentingan publik dan teori *special interest*. Teori ini menjelaskan bagaimana upaya lobi yang berhasil dan regulasi yang tahan lama ketika satu kelompok kepentingan, yang diberi label Baptis mengambil posisi moral yang tinggi sementara kelompok lain, Bootleggers menggunakan Baptis sebagai perlindungan saat mereka mengejar tujuan ekonomi yang sempit. Agar teori dapat bekerja, kedua belah pihak perlu untuk berkomunikasi atau bertemu.

3. Konsep Izin Pengelolaan

a. Izin Pengelolaan Berdasarkan Hukum Positif

Pengertian izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan pada keadaan tertentu yang dapat menyimpang beberapa ketentuan larangan perundang-undangan. Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha atau kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin

maupun tanda daftar usaha. Izin ialah instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku warga.

Selain itu izin bisa diartikan sebagai dispensasi, pelepasan atau pembebasan dari suatu larangan. Terdapat pengertian izin dalam arti sempit maupun luas:¹⁷

- a. Izin dalam arti luas yaitu semua yang menimbulkan akibat sama, yakni berbentuk perkenaan untuk melakukan sesuatu yang mesti dilarang. Pada hal yang menyangkut kepentingan umum yaitu suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan dalam keadaan yang dibenturkan kepada ketentuan menyimpang dari larangan.
- b. Izin dalam arti sempit yaitu suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar ketentuan yang disangkutken dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Pengertian izin dalam kamus istilah hukum bahwa izin dijelaskan sebagai suatu perkenaan/izin pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dihindaki.¹⁸

Mengingat negara merupakan sebagai organisasi kekuasaan, maka pada akhirnya hukum administrasi negara akan muncul sebagai instrumen pedoman dalam melaksanakan fungsi kekuasaan pemerintahan (*bestuur*) dan sekaligus sebagai instrumen untuk mengawasi penggunaan kekuasaan pemerintahan. Dalam negara kesejahteraan, diperlukan adanya keleluasaan pemerintah untuk bergerak dalam administrasi negara sesuai kewenangan yang diberikan (dalam konteks pemberian izin).¹⁹ Menurut Sjahran Basah, izin adalah suatu perbuatan hukum administrasi Negara sebagai suatu yang menerapkan peraturan dalam hal konkrit bersumber pada persyaratan dan prosedur sebagaimana hal yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.²⁰ Izin yang diberikan penguasa berpengaruh

¹⁷ Philipus M. Hadjon. 1993. *Pengantar Hukum Perizinan*. Surabaya: Yuridika. hlm.2.

¹⁸ Ridwan HR. 2003. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press. hlm.158.

¹⁹ Jawade Hafidz. *Malfungsi HAN Dan Upaya Melakukan Rekonstruksi Sistem Hukum Yang Ada Menuju Hukum Yang Melayani*. Jurnal Hukum, Vol XXVIII, No. 2, Desember 2012.

²⁰ Ridwan HR. 2003. *Op.Cit.* hlm. 158.

terhadap kegiatan masyarakat dikarenakan izin itu membolehkan seseorang melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang.

Dalam konteks ini yang dimaksudkan adalah izin pengelolaan lingkungan hidup. Demikian izin pengelolaan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki Izin Lingkungan, sebagai prasyarat dalam melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup terhadap dampak dihasilkan dari usaha atau kegiatannya. Atas dasar hal ini sistem perizinan ini membentuk suatu tatanan agar pada setiap kegiatan yang dilakukan bisa diatur sesuai undang-undang yang menghasilkan kebijakan yaitu: a) Larangan, b) Kewajiban, c) Persetujuan yang merupakan dasar kekecualian (izin), dan d) Ketentuan yang berhubungan dengan izin.

Pemerintah memperoleh wewenang untuk mengeluarkan izin (pengelolaan) ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar. Tetapi dalam penerapannya, menurut Marcus Lukman kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat *diskresionare power* atau berupa kewenangan bebas, dalam arti kepala pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal berkaitan dengan izin, contohnya tentang kondisi yang memungkinkan suatu izin pengelolaan lingkungan hidup bisa diberikan kepada pemohon, bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut.

Prosedur dan persyaratan perizinan tersebut berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin dan instansi pemberi izin, tingkat kewenangan (bisa pemerintah daerah atau pusat), dan prosedur teknis atau yuridis yang mengaturnya. Selanjutnya beberapa hal yang berhubungan dengan pelaksanaan perizinan pengelolaan lingkungan hidup, *lack of competencies* akan dijelaskan yaitu :

- a. Proses perizinan membutuhkan adanya pengetahuan tidak hanya sebatas aspek legal dari proses perizinan, tetapi lebih jauh dari itu. Misalnya untuk memberi izin, pihak pelaksana harus mempertimbangkan dampak yang akan ditimbulkan.
- b. Proses perizinan memerlukan dukungan keahlian aparatur negara (biasanya diwakili atau atas nama pemerintah) yang tidak hanya dalam hal mengikuti tata urutan prosedurnya, tetapi juga hal-hal lain yang sangat mendukung kelancaran proses perizinan itu sendiri.
- c. Proses perizinan itu sendiri tidak terlepas dari interaksi antara pemohon dengan pemberi izin. Dalam interaksi tersebut terkadang muncul perilaku yang menyimpang, baik yang dilakukan oleh aparatur maupun yang dipicu oleh kepentingan bisnis pelaku usaha, sehingga aparatur pelaksana perizinan dituntut untuk memiliki perilaku yang positif dengan tidak memanfaatkan situasi demi kepentingan pribadi atau kelompok semata, tetapi pada dasarnya semata-mata demi terciptanya *good governance*.

Demikian pengaturan yang ditetapkan oleh pemerintah dalam memberikan atau mengeluarkan izin pengelolaan lingkungan hidup menjadi tanggungjawab bagi pelaku usaha/kegiatan yang mengelola sumberdaya alam agar dilaksanakan sebagaimana mestinya. Hal ini diperlukan supaya pada semua lapisan masyarakat memiliki peran demi terwujudnya kelestarian lingkungan hidup sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Izin Pengelolaan Berdasarkan Hukum Islam

Dalam Alquran dan Hadits serta literatur buku fiqh klasik maupun modern, tidak memperinci bentuk-bentuk hak atas tanah menurut hukum Islam. Namun

dalam pembahasan mengenai hak dan kewajiban manusia terhadap harta benda, ada beberapa bentuk hak manusia atas harta benda yang dikuasainya, seperti hak milik, hak manfaat, dan hak sewa. Bertitik tolak dari hak-hak seseorang atas benda yang dikuasainya, menurut hukum Islam, yaitu hak milik (*al-milk*) atas tanah secara etimologi dalam bahasa Arab berarti penguasaan atas sesuatu. Hak milik atas tanah didefinisikan sebagai wewenang atau kekuasaan yang ditetapkan oleh syara' atau hak manfaat atas tanah adalah secara hak manfaat atas tanah. Kewenangan itu terjadi disebabkan hal-hal yang disyari'atkan yaitu terdiri pinjam-meminjam, sewa menyewa, wakaf, wasiat atas tanah, pembolehan atas tanah.²¹

Dalam pembagian hak hasil atas tanah ada dua bentuk, *pertama*, hak bagi hasil atas tanah menurut hukum Islam terjadi dari beberapa bentuk, seperti: *Almuzara'ah* dan *Almusaqah*. Sedangkan Malikiyyah, Hanabilah, Syafi'iyah, dan sebagian fuqaha' Hanabilah membolehkan transaksi dalam bentuk *musaqah*; dan *kedua*, hak sewa atas tanah atau *ijarah* merupakan suatu bentuk dari hak manfaat atas tanah atau hak milik tidak sempurna atas tanah. Hal ini juga diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, tanah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai dapat dinyatakan sebagai tanah telantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik. Dijelaskan dalam Pasal 2 berikut:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan

²¹ Nasrun Haroen. 2000. *Fiqih Muamalah*. Jakarta: Gaya Media Pratama. hlm. 23.

tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk: a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Jadi, tanah mati dapat diklasifikasikan menjadi, *pertama*, tanah hutan yang dibiarkan menjadi hutan, tidak dikerjakan dan digarap oleh orang lain; *kedua*, tanah yang pernah digarap kemudian ditinggalkan oleh penggarapnya. Konsep tanah mati ini mirip dengan tanah terlantar dan tanah guntai (*abstantee*) dalam UUPA. Adapun kriteria untuk tanah dikualisir telah ditelantarkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 sebagai berikut:

1. Obyek tanah terlantar meliputi hak atas tanah, hak pengelolaan dan tanah yang mempunyai dasar penguasaan atas tanah,
2. Tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan,
3. Yang sesuai dengan keadaanya, atau sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasar penguasaannya,
4. Tidak termasuk tanah terlantar adalah
 - a. Tanah hak milik atau HGB atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya, dan
 - b. Tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah bersetatus maupun belum bersetatus. Barang milik

Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.²²

Dalam hukum Islam, *Ihya al-mawat* (menggarap tanah belum tergarap) diperbolehkan, karena Rasulullah saw bersabda: “*Barang siapa menghidupkan tanah mati, maka tanah mati tersebut menjadi miliknya.*” (H.R Ahmad dan Termidzi). Seorang imam (kepala negara) boleh memberikan lahan mati kepada siapa saja yang diinginkan untuk dihidupkan. Diriwayatkan oleh Abu Ubaid dalam *al-Amwaal*, bahwa ketika Tamim ad-Dari memeluk Islam, ia berkata kepada Rasulullah: “*Wahai Rasulullah, sesungguhnya Allah memberikan kemenangan kepada Tuan di seluruh penjuru dunia ini, maka hendaknya Tuan sudi menghibahkan kepada kami sebagian lahan desa kami yang ada Bethlehem (Palestina).*” Maka Rasulullah menjawab, “*Ya itu milik Anda.*” Lalu Rasulullah membuat surat (sertifikat) tanah tersebut. Ketika Umar menjadi khalifah, dan Allah memberikan kemenangan sampai di daerah Syam, Tamim ad-Dari datang kepada Umar dengan membawa surat (sertifikat) yang dibuatkan Nabi saw. maka Umar berkata kepadanya, “*Aku ikut menyaksikan hal itu.*” Akhirnya Umar memberikan tanah tersebut kepada Tamim sembari berkata, “*Anda tidak berhak menjualnya.*”²³

Ihya' al-mawat didasarkan al-Quran dan Hadits yang dapat diambil suatu pemahaman mengenai pelaksanaannya yaitu :

a. Al-quran

Firman Allah SWT dalam Surat Huud ayat 61:

²² Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010.

²³ Sayyid Sabiq. 2011. *Fiqih Sunah Jilid 3*. Jakarta: AL-I'tishom. hlm. 358.

Artinya: “Dan kepada kaum Tsamud (kami Utus) saudara mereka, Shalih. Dia berkata, „Wahai kaumku! Sembahlah Allah, tidak ada tuhan bagimu selain Dia. Dia telah menciptakanmu dari bumi (tanah) dan menjadikanmu pemakmurnya, karena itu mohonlah ampun kepadaNya, kemudian bertobatlah kepada-Nya. Sesungguhnya tuhanku sangat dekat (rahmat-Nya) dan memperkenankan (doa hamba-Nya)” (

Firman Allah SWT dalam Surat Al-a’raaf ayat 10:

Artinya: “Dan sungguh, Kami telah menempatkan kamu di bumi dan disana Kami sediakan (sumber) penghidupan untukmu. (Tetapi) sedikit sekali kamu bersyukur.”

Berdasarkan ayat-ayat di atas menerangkan bahwa Allah SWT telah menciptakan manusia dari bumi (tanah) dan telah menyediakan sumber penghidupan juga di bumi serta menjadikan manusia juga untuk menguasai dan memakmurkan bumi dan dunia. Sudah jelas bahwa Allah telah memberikan nikmat yang luar biasa banyaknya. Juga telah dijelaskan dalam Al-quran bahwa Allah itu Maha pengasih, penyayang dan Maha kaya karena Allah pemberi rizki untuk umatnya asalkan umatnya mau berusaha mencari rezki itu dengan menekankan dan mewajibkan kehalalannya. Namun, masih saja manusia kurang bersyukur akan hal itu, karena itu ayat di atas menganjurkan manusia agar banyak-banyak bersyukur dan mohon ampunlah kepada Allah SWT

b. Hadits

Hukum membuka tanah baru adalah *jaiz* (boleh) bagi orang Islam dan sesudah dibuka maka tanah itu menjadi miliknya. Rasulullah Saw. bersabda:²⁴

Artinya: Dan dari Said bin Zaid r.a, dari Nabi Saw, bersabda, “*Barangsiapa menghidupkan tanah mati (tidak bertuan), maka tanah tersebut menjadi miliknya.*” Diriwayatkan oleh Tiga Imam. Hadits ini dinilai hasan.

Beliau bersabda: “*Barangsiapa yang menghidupkan tanah mati, ia mendapatkan pahala karenanya. Dan setiap tanaman yang telah dimakan oleh hewan, maka itu bernilai sedekah baginya.*” (H.R.Nasa’i dan telah dishahihkan oleh Ibnu Hibban).

²⁴ Al-Hafizh Ibnu Al-Hajar Al-Asqalani, 2015. *Bulughul Maram*. Jakarta: Pusat Al-Kautsar, hlm. 547.

Juga diriwayatkan dari Hasan bin Samurah bahwa Rasulullah saw. bersabda, “*Barang siapa yang membuat pembatas yang berbentuk dinding atas sebidang tanah, maka tanah tersebut adalah miliknya.*” (H.R. Abu Dawud)

Diriwayatkan dari Asmar bin Mudharras, ia berkata, “*Saya menemui Rasulullah saw. kemudian saya bersyahadat di hadapannya. Beliau bersabda, „Barangsiapa terlebih dahulu melakukan sesuatu (membuka lahan baru) sebelum dilakukan orang lain, maka itu menjadi miliknya.*” Setelah Rasulullah mengumumkan hal itu semua orang beramai-ramai memagari tanah kosong yang belum dipagari.²⁵

Demikian cara membuka tanah terserah menurut kebiasaan di tempat masing-masing. Tanah yang akan dijadikan kebun berbeda cara membukanya dengan tanah yang akan dibuat sawah atau perumahan. Apabila seorang telah mulai bekerja menandai tanah dimaksudnya, maka ia lebih berhak dengan syarat:

- a. Tanah yang ditandainya itu hanya cukup untuk keperluannya. Kalau lebih, orang lain boleh mengambil lebihnya itu.
- b. Sanggup dan cukup memiliki alat untuk meneruskannya, bukan semata-mata untuk menandai tanah saja.

Kalau masa tanah yang ditandai telah lama, sedangkan dia belum meneruskannya, maka yang berkuasa di dalam negeri boleh memberinya peringatan, dan kepadanya diberi pula kesempatan dalam sedikit waktu agar dia dapat meneruskannya. Apabila tidak diteruskan dalam waktu yang dijanjikan, batallah haknya, dan orang lain berhak mengerjakannya.²⁶

Sedangkan dalam kaitan dengan izin resmi dari pemerintah, semua ulama fiqih bersepakat bahwa *ihya' al-mawat* adalah sebab kepemilikan seseorang atas tanah. Tetapi mereka berbeda pendapat apakah *ihya' almawat* disyaratkan harus mendapatkan izin dari pemerintah. Kebanyakan ulama berpendapat bahwa *ihya' al-mawat* menjadi sebab kepemilikan atas tanah, tetapi tidak disyaratkan mendapatkan

²⁵ Sayyid Sabiq. *Op.Cit.* hlm. 59.

²⁶ Sulaiman Rasjid. 1994. *Fiqih Islam*. Bandung; Sinar Baru Algensindo. hlm.336.

izin penguasa. Maka, kapan saja seseorang membuka lahan baru, ia sudah menjadi pemiliknya walaupun tanpa izin dari penguasa. Dan, penguasa harus memberikan haknya ketika terjadi perselisihan tentang kepemilikannya. Imam Abu Hanifah berpendapat *ihya' al-mawat* merupakan sebab kepemilikan tanah, tetapi disyaratkan mendapat izin dan pengesahan pemerintah. Adapun Imam Malik, membedakan antara tanah yang dekat dan tanah yang jauh dari keramaian. Tanah yang berdekatan dengan keramaian disyaratkan mendapat izin dari penguasa. Sedangkan tanah yang jauh dari keramaian masyarakat, tidak disyaratkan mendapat izin penguasa, dan akan menjadi milik yang membukanya. Mazhab Maliki dan Ahmad berbeda pendapat bahwa seseorang yang akan membuka tanah baru atau akan memfungsikan tanah tidak wajib meminta izin kepada pemerintah atau penguasa sebab Rasulullah Saw. bersabda: Dan dari Said bin Zaid r.a, dari Nabi saw, yang bersabda, “*Barangsiapa menghidupkan tanah mati (tidak bertuan), maka tanah tersebut menjadi miliknya.*” Diriwayatkan oleh Tiga Imam. Hadits ini dinilai hasan oleh At-Tirmidzi. Beliau bersabda sebagai Rasul dan Nabi, tidak berbicara sebagai kepala negara selain dari pada itu hadits menjelaskan bahwa seseorang yang menggarap atau menghidupkan tanah mati maka seseorang tersebut boleh memiliki tanah tersebut.

4. Konsep Perkebunan Kelapa Sawit

Kelapa sawit (*Elaeis guineensis*) adalah jenis tumbuhan yang digunakan dalam usaha komersial untuk memproduksi minyak sawit. Kelapa sawit adalah spesies kelapa sawit yang paling umum dibudidayakan, dimana bagian buahnya diolah menjadi bahan baku penghasil minyak masak, minyak industri, dan bahan bakar. Perkebunan kelapa sawit berpotensi besar sebagai penghasil devisa negara

dan pendapatan asli daerah (PAD). Perkebunan kelapa sawit terbesar di Indonesia berada di Provinsi Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Sumatra Utara, dan Kalimantan Timur. Kemudian perkebunan sawit dengan luas terkecil berada di Provinsi Maluku Utara, Kep. Riau, Maluku, Jawa Barat, dan Gorontalo.

Industri kelapa sawit dibangun dengan pendekatan yang memprioritaskan keseimbangan aspek sosial, ekonomi dan lingkungan. Hal itu sejalan dengan komitmen Pemerintah dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan yang diatur dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024. Dalam RPJMN pembangunan berkelanjutan telah ditetapkan sebagai aspek pengarusutamaan yang bertujuan memberikan akses pembangunan yang adil dan inklusif, dan menjaga lingkungan hidup, sehingga mampu menjaga peningkatan mutu kehidupan dari satu generasi ke generasi berikut. Lewat Melalui pendekatan ini Pemerintah yakin pembangunan kelapa sawit berkelanjutan akan memberikan kontribusi terhadap pencapaian *Sustainable Development Goals* (SDGs).²⁷

Upaya pencapaian target SDGs menjadi prioritas pembangunan nasional yang memerlukan sinergi kebijakan perencanaan di tingkat nasional dan provinsi atau kabupaten/kota. Target SDGs di tingkat nasional telah sejalan dengan RPJMN 2020-2024 mengarusutamakan SDGs berbentuk program, kegiatan dan indikator yang terukur serta indikasi dukungan pembiayaannya. SDGs adalah penyempurnaan Tujuan Pembangunan Milenium (*MDG*) yang lebih komprehensif melibatkan lebih banyak negara, memperluas sumber pendanaan, menekankan pada

²⁷ *Ibid.*

hak asasi manusia, inklusif melibatkan Organisasi Kemasyarakatan dan media, Filantropi dan Pelaku Usaha, serta Akademisi dan Pakar.

Dengan demikian kelapa sawit bisa ditanam secara bertanggung jawab, dengan memperhatikan lingkungan dan masyarakat sekitar. Agar didapat manfaat optimal dalam pembangunan agribisnis kelapa sawit nasional, maka kebijakan pengembangan agribisnis kelapa sawit nasional dirancang sebagai berikut:

- a. Kebijakan peningkatan produktivitas dan mutu kelapa sawit.
Kebijakan ini dimaksudkan untuk meningkatkan produktivitas tanaman serta mutu kelapa sawit secara bertahap, baik yang dihasilkan oleh petani pekebun maupun perkebunan besar. Penerapan kebijakan peningkatan produktivitas dan mutu kelapa sawit dapat ditempuh melalui program: peremajaan kelapa sawit, pengembangan industri benih yang berbasis teknologi dan pasar, peningkatan pengawasan dan pengujian mutu benih, perlindungan plasma nutfah kelapa sawit, pengembangan dan pematapan kelembagaan petani.
- b. Pengembangan industri hilir dan peningkatan nilai tambah kelapa sawit.
Kebijakan ini dimaksudkan agar ekspor kelapa sawit Indonesia tidak lagi berupa bahan mentah (CPO), tapi dalam bentuk hasil olahan, sehingga nilai tambah dinikmati di dalam negeri dan penciptaan lapangan kerja baru. Secara umum sektor industri minyak sawit (CPO) Indonesia yang dihasilkan dari perkebunan besar negara, perkebunan besar swasta dan perkebunan rakyat memiliki peranan yang cukup besar dalam menghasilkan minyak sawit (CPO).
- c. Memberikan kontribusi terhadap pembangunan daerah.
Prospek perkebunan kelapa sawit rakyat tergolong baik apabila dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk meningkatkan kesejahteraan diperlukan peningkatan produktivitas, sehingga produksi meningkat. Namun bila tidak diikuti perbaikan harga yang diterima petani tentu pendapatannya tidak optimal. Untuk mendapatkan harga yang baik sesuai mekanisme pasar maka diperlukan kualitas buah yang baik. Untuk mengatasi hal tersebut peranan koperasi sangat dibutuhkan.²⁸

Untuk itu diperlukan komitmen perusahaan perkebunan untuk melindungi hutan sebagaimana dimanahkan Undang-Undang Cipta Kerja sebagai *Omnibus*

²⁸ Sulistianawati. 2010. *Strategi dan Kelayakan Pengembangan Usaha Perkebunan Kelapa Sawit Pola Kemitraan PT. Anugerah Tani Bersama dengan Masyarakat* (Kasus Perkebunan Kelapa Sawit di Kabupaten Banyuasin, Sumatera Selatan). Tesis. Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.

Law. Berdasarkan regulasi ini, diluncurkan Kebijakan Konservasi Hutan yang memayungi upaya Perusahaan untuk melestarikan hutan dengan Stock Karbon Tinggi (SKT) dan Nilai Konservasi Tinggi (NKT). Selain itu, perusahaan memperluas pelaksanaan kebijakan ke rantai pasok pihak ketiga, yaitu melindungi lebih dari 79.000 hektar kawasan konservasi di wilayah operasional, mendukung pemasok dalam melestarikan kawasan hutan seluas 117.000 hektar, dan bekerja sama dengan masyarakat untuk melindungi 43.000 hektar hutan lainnya, dengan total luas lahan 240.000 hektar. Perusahaan memulai perjalanan kemampuan-telusuran ke Pabrik Kelapa Sawit (PKS) sepenuhnya guna meningkatkan upaya kemamputelusuran ke level berikut, dengan mewujudkan kemamputelusuran ke Perkebunan (TTP) penuh untuk PKS Perusahaan. Sejak saat itu, TTP tercatat mencapai 98% dan Perusahaan terus mengejar tujuan agar 100% TTP bisa terwujud dengan langkah nyata seperti pemantauan satelit, kunjungan lokasi, serta verifikasi data untuk memastikan tingkat transparansi dan akuntabilitas.

Komitmen pengusaha perkebunan untuk memerangi deforestasi juga mesti terlaksana, terutama untuk memenuhi persyaratan dari Uni Eropa. Ini berkaitan dengan strategi untuk mengubah image buruk tentang pengelolaan kelapa sawit di Indonesia, terutama untuk menyampaikan informasi keberlanjutan di tingkat pengiriman menurut peraturan Uni Eropa yang menjadi tantangan. Keberadaan peraturan ini akan membuka pintu industri minyak kelapa sawit menunjukkan komitmen terhadap pasokan yang bebas deforestasi, keberlanjutan, dan tanggung jawab sosial. Terkait dengan hal ini, diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2020 tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan

Indonesia, dikenal dengan *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO). Peraturan ini mewajibkan seluruh tipe usaha kelapa sawit yaitu Perkebunan Besar Negara, Perkebunan Besar Swasta dan Perkebunan Rakyat Indonesia untuk mendapatkan sertifikasi ISPO, sebagai jaminan praktik produksi yang dilakukan telah mengikuti prinsip dan kaidah keberlanjutan.²⁹

Indonesia telah memiliki ISPO, yakni standar nasional bagi minyak sawit berkelanjutan yang wajib ditujukan untuk meningkatkan peran minyak kelapa sawit di pasar internasional, dan mengurangi emisi gas rumah kaca. Wajib bagi semua produsen dan pabrik kelapa sawit menjalankan kepatuhan total yang diperlukan untuk mendapat sertifikasi didasarkan regulasi hukum yang berlaku. Untuk tingkat global ada *Roundtable On Sustainable Palm Oil* (RSPO) dengan anggota beragam pemangku kepentingan industri kelapa sawit yang bertujuan mendorong pengembangan dan penggunaan produk berkelanjutan melalui standar global. Salah satu ketentuannya negara pengirim harus menjelaskan produknya di seluruh rantai pasoknya tidak berasal dari lahan hasil deforestasi.

5. Konsep Nilai Keadilan

Secara umum keadilan dapat didefinisikan sebagai suatu kondisi ideal dan benar secara moral pada satu hal, baik itu benda maupun individu. Keadilan merupakan suatu hal atau kegiatan untuk menempatkan sesuatu sesuai dengan tempatnya. Dalam hal ini, penempatan tersebut tidak harus disamaratakan, tetapi harus disesuaikan dengan kondisi subjeknya. Sedangkan Kamus Besar Bahasa

²⁹ Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. *Op.Cit.*

Indonesia (KBBI) menjelaskan keadilan sebagai suatu sifat dan dalam hal ini berupa perbuatan, perlakuan dan lain sebagainya yang sifatnya adalah adil.³⁰

Keadilan berasal dari kata dasar adil yang dapat didefinisikan sama seperti berat, berpihak pada yang benar serta sepatutnya tidak sewenang-wenang. Keadilan didefinisikan oleh para ahli, beberapa ahli seperti Aristoteles, Thomas Hobbes hingga Plato sebagai berikut:

a. Aristoteles

Aristoteles mengemukakan dua pendapat tentang keadilan. Pengertian pertama menurut Aristoteles adalah suatu tindakan yang dapat memberikan satu hal pada seseorang, di mana suatu hal tersebut memang merupakan hal dari seorang individu. Sedangkan pendapat kedua dari Aristoteles tentang keadilan adalah kelayakan dalam perbuatan manusia. Kelayakan tersebut berada pada titik tengah di antara kedua ujung yang dinilai cukup ekstrem, sehingga hasilnya tidak akan berat sebelah serta tidak memihak salah satu ujung saja.

b. Plato

Keadilan menurut Plato merupakan sikap mematuhi seluruh hukum dan perundangan yang berlaku. Selain itu, Plato juga mengungkapkan bahwa keadilan adalah suatu hal yang berada di luar batas kemampuan manusia biasa dan bersumber dari perubahan dalam lingkup masyarakat, sehingga keadilan akan terwujud dengan kembali pada strukturnya yang asli.

³⁰ Departemen Pendidikan Nasional. *Op.Cit.*

c. Thomas Hubbes

Thomas menjelaskan bahwa keadilan adalah suatu keadaan yang di dalamnya ada sebuah perjanjian. Di mana isi dari perjanjian tersebut dijalankan sesuai dengan aturan yang berlaku tanpa adanya sifat berat sebelah.

Dari pengertian keadilan di atas, maka keadilan dapat didefinisikan sebagai sebuah kondisi yang sifatnya adil pada suatu objek, perbuatan maupun perlakuan pada suatu hal. Sifat dari keadilan ini tidak dapat dinyatakan seluruhnya hanya dalam satu pernyataan, sebab keadilan adalah gagasan yang dinyatakan. Sudut pandang kebaikan pada keadilan didapatkan dalam tingkat pengertian individu hingga pada tingkat negara. Nilai keadilan adalah suatu jenis nilai yang menjadi tujuan dari perwujudan hukum, karena itu keadilan berkaitan dengan hukum.

Dalam ilmu filsafat sendiri, keadilan adalah salah satu persoalan yang cukup mendasar. Keadilan adalah salah satu jenis yang sifatnya abstrak, sehingga sulit diukur. Pemahaman mengenai keadilan hanya dapat diperoleh dengan menjadikan keadilan sebagai wujud hukum. Pemenuhan keadilan menjadi salah satu fungsi dan peranan hukum bagi masyarakat, sarana pemenuhan keadilan di masyarakat yang umumnya melalui sistem peradilan.³¹

Nilai keadilan tercantum dalam sila kelima Pancasila yang berbunyi “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” artinya adalah perwujudan dari keadilan sosial dalam kehidupan sosial atau kemasyarakatan yang meliputi seluruh rakyat Indonesia. Nilai keadilan dapat dipahami sebagai nilai-nilai yang menjunjung tinggi norma berdasarkan ketidakberpihakan, keseimbangan sekaligus

³¹ <https://www.gramedia.com/literasi/contoh-nilai-keadilan>. diakses tgl. 20 Agustus 2023.

pemerataan pada suatu hal. Menurut hakikatnya, adil dapat diartikan sebagai seimbang antara kewajiban dan hak. Mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan yang dimaksudkan dalam sila kelima Pancasila adalah pemberian hak yang sama rata pada seluruh rakyat Indonesia. Keadilan sosial ini berkaitan dengan kesejahteraan, karena itu kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia adalah suatu keadilan demi kesejahteraan masyarakat banyak. Keadilan dalam kehidupan sosial terutama yang meliputi bidang-bidang politik, ideologi, sosial, ekonomi, kebudayaan dan pertahanan keamanan nasional.³²

Sila kelima Pancasila menjadi satu-satunya sila yang dituliskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dengan menuliskan, “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Prinsip dari keadilan merupakan inti dari moral ketuhanan, landasan pokok perikemanusiaan, matra kedaulatan rakyat dan simpul persatuan. Keadilan sosial adalah perwujudan sekaligus cerminan imperatif etis dari keempat sila dalam Pancasila. Sila kelima Pancasila yaitu keadilan sosial memiliki butir-butir yang diatur dalam Ketetapan MPR No.II/MPR/1978 dan telah diperbarui setelah adanya Reformasi dengan Ketetapan MPR No.I/MPR/2003. Berikut isi butir-butir dari sila kelima Pancasila:

- a. Mengembangkan perbuatan yang luhur serta mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan serta gotong royong.
- b. Mengembangkan sikap adil pada sesama.
- c. Menjaga keseimbangan antara hak dengan kewajiban.
- d. Menghormati hak-hak orang lain.
- e. Suka memberikan pertolongan pada orang lain agar mampu berdiri sendiri.
- f. Tidak menggunakan hak milik untuk hal yang sifatnya pemborosan serta gaya hidup yang mewah.
- g. Tidak menggunakan hak milik untuk bertentangan dengan maupun merugikan kepentingan umum.

³² Burhanuddin Salam, 1996. *Filsafat Pancasilaisme*, Jakarta: Rineka Cipta.

- h. Suka bekerja keras.
- i. Menghargai hasil karya orang lain yang bermanfaat bagi kesejahteraan serta kemajuan bersama.
- j. Suka melakukan kegiatan dalam rangka untuk mewujudkan kemajuan yang merata serta memiliki keadilan sosial.

Demikian keadilan merupakan sebuah kondisi ideal dan benar secara moral pada satu hal, baik itu benda maupun individu. Keadilan merupakan hal atau kegiatan untuk menempatkan sesuatu sesuai dengan tempatnya. Dalam hal ini, penempatan tidak harus disamaratakan, tetapi harus disesuaikan dengan kondisi subjeknya. Sifat dari keadilan ini tidak dapat dinyatakan seluruhnya hanya dalam satu pernyataan, sebab keadilan adalah gagasan yang dinyatakan. Sudut pandang kebaikan pada keadilan didapatkan dalam tingkat pengertian individu hingga pada tingkat negara. Nilai keadilan adalah salah satu jenis nilai yang menjadi tujuan dari perwujudan hukum, oleh karena itu keadilan selalu berkaitan dengan hukum.

F. Kerangka Teoritis

1. Teori Sistem dan Negara Hukum

Kata “sistem” berasal dari kata “*systema*” yang diadopsi dari bahasa Yunani yang diartikan “sebagai keseluruhan yang terdiri dari bermacam-macam bagian”. Kehidupan akan menjadi tertata dan kepastian dalam masyarakat akan tercipta dengan adanya sistem hukum.³³

Ludwig Von Bertalanffy mengatakan: *system are complexes of element standing in interaction* (sistem yang kompleks dari interaksi elemen-elemen); A.D. Hall dan R.E. Fagen mengatakan: *a system is a set of objects together with*

³³ Salim, H.S, 2012, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Jakarta:Rajawali Press, hlm. 71.

relationship between the objects and between the attributes (sistem adalah sekumpulan objek dan atribut berkerja secara bersama-sama). Kemudian ditegaskan oleh R. Subekti bahwa sistem adalah susunan atau tatanan yang teratur merupakan keseluruhan dari bagian-bagian berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil dari pemikiran untuk mencapai tujuan.³⁴

Sistem menggambarkan berbagai elemen atau komponen pembentuk sistem dalam satu kesatuan yang berinteraksi dalam mencapai tujuan. J.H. Merryman mengatakan, “*Legal system is an operating set of legal institutions, procedures, and rules*” (Legal sistem adalah perangkat operasional yang meliputi institusi, prosedur, dan aturan hukum).³⁵

Teori sistem hukum pertama kali dikembangkan oleh Niklas Luhman di Jerman, dan oleh M.C. Burken di Belanda. Niklas Luhman dalam teori sistem mengacu konsep *autopoietic* yang menunjukkan diversitas fungsi dari komponen-komponen dalam sistem. Dikatakan elemen dasar yang menyusun sistem lalu diorganisasikan batasan-batasannya. Pandangan Niklas Luhman masih menutup diri dalam sistem itu (disebut dengan sistem tertutup). Walaupun sistem tertutup, dalam realitasnya sistem yang memiliki hubungan dengan lingkungan. Sistem hukum tidak akan memiliki makna jika tidak dapat dirasakan dan dijalankan di tengah lingkungan, sehingga muncul teori sistem fungsional pada sistem hukum.³⁶

³⁴ R. Subekti dalam Ridwan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 169.

³⁵ Ade Maman Suherman, 2004, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Jakarta: Rajawali Press *Op.Cit.*

³⁶ *Ibid.*, hlm. 73.

Friedman mengibaratkan sistem hukum seperti pabrik, dimana “struktur hukum” adalah mesin, “substansi hukum” adalah yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin dan “kultur hukum” adalah apa atau siapa yang memutuskan untuk menghidupkan-mematikan mesin dan memutuskan bagaimana mesin digunakan. Dalam sistem hukum, aspek penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan pusat “aktifitas” dalam kehidupan ber hukum. Penegakan Hukum dalam arti luas mencakup kegiatan untuk menerapkan hukum dan melakukan tindakan hukum atas setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan subjek hukum, baik melalui prosedur peradilan atau arbitrase dan mekanisme penyelesaian sengketa lainnya (*alternative disputes or conflicts resolution*). Sedang dalam arti sempit, penegakan hukum itu menyangkut kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan atas peraturan perundang-undangan, khususnya yang lebih sempit lagi melalui proses peradilan pidana yang melibatkan peran aparat kepolisian, kejaksaan, advokat atau pengacara, dan badan peradilan.³⁷

Dalam sistem hukum meliputi substansi, struktur, dan budaya hukum. Ketiga komponen ini menggambarkan bagaimana sistem hukum ditata secara substantif, apa yang dijalankan sistem hukum itu, bagaimana sistem hukum itu menjalankannya, dan pada gilirannya akan melihat tingkat kesadaran terhadap hukum. Pemikiran dan kekuatan diluar hukum membuat sistem hukum berhenti dan bergerak. Ketiganya bisa digunakan untuk menguraikan yang dijalankan oleh sistem hukum.³⁸ Maksudnya pemikiran dan kekuatan di luar mesin hukum

³⁷ Lawrence M. Friedman diterjemahkan oleh Wishnu Basuki, 2001, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Jakarta: Tatanusa, hlm. 9.

³⁸ *Ibid.*

membuat sistem hukum itu berhenti dan bergerak, dapat dimengerti tentang efektivitas hukum, hukum akan berjalan atau tidak disebabkan oleh pemikiran dan kekuatan dari penyelenggara sebagai pengemban kewajiban terhadap hukum.

Menurut M. Friedman bahwa sistem hukum (*legal system*) adalah satu kesatuan hukum terdiri dari tiga unsur yakni struktur, substansi dan kultur hukum. Secara sederhana, struktur hukum berkaitan dengan lembaga atau institusi pelaksana hukum yaitu sebagai aparat penegakan hukum, seperti hukum pidana, maka lembaga bertugas melaksanakan terwujud dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*), yang pada hakikatnya merupakan sistem kekuasaan menegakkan hukum pidana terdiri atas kekuasaan penyidikan, penuntutan, mengadili dan menjatuhkan putusan serta kekuasaan pelaksanaan putusan/pidana oleh aparat pelaksana.³⁹ Dalam proses penegakan hukum pidana, unsur-unsur itu terwujud dalam lembaga Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan. Unsur kedua substansi hukum merupakan keseluruhan asas-hukum, norma hukum dan aturan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan dalam hal substansi hukum pidana di Indonesia, maka induk perundang-undangan pidana materil adalah Kitab Undang Undang Hukum Pidana (KUHP), dan induk perundang-undangan pidana formil adalah Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Unsur ketiga adalah kultur hukum yakni kebiasaan atau budaya masyarakat yang menyertai dalam penegakan hukum. Pada prinsipnya, kultur

³⁹ Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System, A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation.

hukum suatu bangsa sebanding dengan kemajuan yang dicapai oleh bangsa yang bersangkutan karena hukum sejatinya pencerminan kehidupan sosialnya.⁴⁰

Meskipun ketiga sifat hukum di atas merupakan nilai dasar hukum, namun diantaranya ada suatu *spannungsverhältnis* (ketegangan), karena diantara ketiga nilai dasar hukum memiliki tuntutan berbeda, sehingga ketiganya berpotensi untuk saling bertentangan, untuk itulah proses penegakan hukum oleh aparat penegak hukum diharapkan mampu menjembatani nilai-nilai dasar. Kemudian tidak salah jika diingatkan oleh ahli hukum dari Belanda, Taverne bahwa, "*Geef me goede Rechters, goede Rechters Commissarissen, goede Officieren Van Justitie en goede Politie Ambtenaren, en ik zal met een slecht wetboek van strafprocesrecht goed bereiken*" (berikan saya hakim yang baik, hakim pengawas yang baik, jaksa yang baik, dan polisi yang baik, maka penegakan hukum akan berjalan walaupun dengan hukum pidana yang buruk).

Achmad Ali menguraikan ketiga komponen dalam sistem hukum Lawrence Milton Friedman itu dijabarkan lebih lanjut, yaitu:⁴¹

- a. Struktur hukum, yaitu keseluruhan institus hukum yang ada beserta aparatnya, mencakup Kepolisian dengan para Polisinya, Kejaksaan dengan para Jaksanya, Pengadilan dengan para Hakimnya, dan lain-lain.
- b. Substansi hukum, yaitu keseluruhan aturan hukum, norma hukum, dan asas hukum, termasuk putusan pengadilan.
- c. Kultur hukum yaitu: opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan, kebiasaan-kebiasaan, cara berfikir, dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.

⁴⁰ Satjipto Rahardjo, 1986, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, Jakarta: CV. Rajawali, hlm. 27.

⁴¹ Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta: Kencana, hlm.204.

Jimly Asshiddiqie menyatakan masyarakat hanya menginginkan adanya kepastian hukum, adanya peraturan yang bisa mengisi kekosongan hukum tanpa menghiraukan apakah hukum itu adil atau tidak. Dalam penegakan hukum, keadilan mesti diperhatikan, hukum tidak identik dengan keadilan, hukum bersifat umum, mengikat setiap orang dan menyamaratakan. Sebaliknya keadilan bersifat subjektif, individualistis dan tidak menyamaratakan. Adil bagi seseorang belum tentu dirasakan adil bagi orang lain.⁴²

Jadi dapat dikatakan struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum merupakan elemen penting dalam penegakan hukum, jika salah satu elemen dari tiga komponen ini tidak bekerja, dapat mengganggu sistem hukum, sehingga muncullah problem hukum.

Sedangkan terkait dengan Teori negara Hukum, hal ini mendasari Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana dirumuskan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pasal 1 ayat (3) ini menghendaki supaya penyelenggaraan pemerintahan (negara) didasarkan prinsip-prinsip hukum untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan artinya kekuasaan negara melalui aparatnya dibatasi oleh hukum (*rechtsstaat*), bukan didasarkan terhadap kekuasaan (*machtsstaat*). Selanjutnya suatu negara bisa dikatakan sebagai negara hukum apabila memenuhi unsur-unsur negara hukum, sebagaimana Friedrich Julius Stahl mengemukakan mengenai ciri-ciri suatu negara hukum sebagai berikut: 1) adanya pengakuan atas

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum dan Rasa Keadilan Masyarakat, Suatu sumbangan pemikiran*, <http://jimly.com/pemikiran/makalah>, diakses Kamis 14 Agustus 2014.

hak-hak dasar manusia; 2) adanya pembagian kekuasaan, 3) pemerintahan berdasarkan peraturan, dan 4) adanya Peradilan Tata Usaha Negara.⁴³

Dalam catatan sejarah diungkapkan konsep negara hukum dapat dibedakan menurut konsep Eropa Kontinental yang dikenal dengan *Rechtsstaat* dan dalam konsep Anglo Saxon dikenal dengan *Rule of Law*. Demikian *Rechtsstaat* direduksi dalam sistem hukum yang dinamakan *Civil Law* atau yang disebut *Modern Roman Law*. Konsep *Rechtsstaat* ditelaah secara historis merupakan penentangan secara tajam atas pemikiran kaum Hegelianisme yang mengembangkan *absolutism* atau dikatakan sebagai revolusioner. Berbeda dengan *Rule of Law* yang berkembang dengan metode evolusioner yang direduksi dalam sistem hukum *Common Law* yang memasukan unsur-unsur : *supremacy of law*, *equality before the law*, dan *constitution based on human rights* dalam *the rule of law*.⁴⁴

Teguh Prasetyo mengemukakan bahwa secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan *Rechtsstaat* ataupun *Rule of Law*, karena ketiga istilah ini memiliki arah dan tujuan sama menghindari adanya kekuasaan bersifat absolut dan mengedepankan serta menyatakan adanya pengakuan serta perlindungan akan hak-hak asasi manusia. Adapun perbedaan yang dapat diungkapkan hanya terletak pada segi historis tentang sejarah dan sudut pandang suatu bangsa. Layaknya ahli-ahli Hukum Eropa Kontinental seperti Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl menggunakan istilah *rechtsstaat* sedangkan ahli-ahli Anglo-Saxon seperti Dicey memakai istilah *Rule of Law*. Mungkin penyebutan ini hanyalah bersifat teknis

⁴³ Oemar Seno Adji. *Prasarana dalam Indonesia Negara Hukum*. Simposium UI Jakarta. Jakarta. 1966.hlm. 24.

⁴⁴ Diana Halim Koentjoro. 2004. *Hukum Administrasi Negara*. Bogor: Ghalia Indonesia, hlm.34.

yuridis untuk mengungkapkan suatu kajian ilmu bidang hukum yang memiliki pembatasan karena bagaimanapun juga paham klasik akan terus mengilhami pemahaman para ahli-ahli hukum seperti halnya konsep negara tidak dapat campur tangan dalam urusan warganya, terkecuali dalam hal kepentingan umum.⁴⁵

Dari sisi politik, tugas pokok negara yang menganut ideologi negara hukum yang dititikberatkan pada bagaimana negara menjamin dan melindungi status ekonomi dari suatu kelompok yang menguasai alat-alat pemerintahan yang dalam sistem kelas dikenal dengan sebutan *ruling elite*, yang merupakan kelas penguasa atau golongan eksekutif. Paham negara hukum formal seperti ini menimbulkan berbagai akibat buruk bagi kalangan selain *the ruling class* bahwa dalam wujud kelas bawah tidak akan mendapatkan perhatian serius oleh alat-alat pemerintahan; lapangan pekerjaan alat-alat pemerintahannya relatif sempit; dan terjadi pemisahan antara negara dan masyarakat.⁴⁶

Kenyataan di atas mendorong para pemikir kenegaraan untuk mencari suatu konsep negara yang dipandang sesuai dengan nilai-nilai yang dikehendaki rakyat. Upaya itu melahirkan dua ideologi: *Pertama*, aliran pemikiran memandang upaya untuk menghilangkan keburukan sosial yang ditimbulkan oleh sistem negara yang berideologi liberal kapitalistik. Aliran ini dipelopori oleh Karl Marx yang secara radikal mendasarkan pandangan pada konsep sosialisai mutlak; dimana keburukan sosial yang ditimbulkan oleh konsep negara berideologi liberal individualistik berakar pada dibenarkannya hak milik perseorangan terhadap alat-alat produksi

⁴⁵ Teguh Prasetyo. 2010. *Rule Of Law* dalam Dimensi Negara Hukum Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum* Edisi Oktober 2010. hlm.136.

⁴⁶ E. Utrecht. 1985. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta:Ichtiar Baru. hlm. 3-4.

untuk mengejar keuntungan pribadi. *Kedua*, aliran pemikiran yang berusaha mempertahankan tingkat kebebasan sejauh mungkin dalam negara hukum sembari membenarkan negara campur tangan dalam penyelenggaraan kesejahteraan rakyat. Seperti diperkenalkan oleh MacIver mengenai konsep *socio-capitalist state* yang mengutamakan fungsi kesejahteraan dimana aliran ini memandang negara tidak lagi berfungsi sebagai instrumen kekuasaan semata (*instrument of power*) melainkan mulai sebagai *tool* pelayanan (*an agency of service*).⁴⁷

Dalam suasana alam pikiran inilah timbul dan berkembang gejala “*welfare state*” sebagai jawaban para pemikir kenegaraan atas keburukan sosial yang ditimbulkan konsep negara yang berideologi liberal individualis kapitalistik dan konsep negara yang berideologi *socio-capitalist state*. Selanjutnya ide negara kesejahteraan lahir sebagai jawaban atas keburukan sosial yang ditimbulkan konsep negara berideologi liberal individual kapitalistik dan konsep negara sosio-kapitalis. Ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi landasan dan fungsi pemerintah (*bestuurfunctie*) oleh negara-negara modern. Konsep negara kesejahteraan lahir atas dasar pemikiran untuk melakukan pengawasan ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khusus eksekutif yang pada masa monarki absolut terbukti banyak melakukan penyalahgunaan.⁴⁸

Demikian konsep negara hukum berkarakteristik berbeda untuk setiap negara, di Indonesia dikenal konsep Negara Hukum Pancasila. Padmo Wahyono mengatakan pola yang diambil tidak menyimpang dari konsep negara hukum

⁴⁷ Marilang. *Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat (Studi Pengelolaan Tambang)*. Jurnal Penelitian dan Pengembangan Keilmuan Secara Aktual. Edisi Khusus. Ikhtiar. Makasar 29 Juni 2010. hlm.110.

⁴⁸ W. Riawan Tjandra. *Hukum Administrasi Negara*. Universitas Atma Jaya. Yogyakarta. 2008. hlm.23.

umumnya, namun dikodifikasikan dengan situasi Indonesia atau dipakai dengan ukuran pandangan hidup atau negara. Konsep negara kesejahteraan mengilhami sekaligus menjadi obsesi para aktivitas pergerakan kemerdekaan, seperti Bung Hatta selaku tokoh sentralnya. Pancasila adalah falsafah negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia, karena itu semua sistem hukum harus berdasarkan Pancasila. Pancasila sebagai dasar negara berpengaruh besar bagi hukum. Philipus M. Hadjon berpendapat ciri-ciri negara hukum Pancasila, yaitu: 1) Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat menurut asas kerukunan; 2) Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan Negara; 3) Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; dan 4) Keseimbangan antara hak dan kewajiban.⁴⁹

Indonesia tergolong negara kesejahteraan, karena tugas pemerintah tidak hanya di bidang pemerintahan, tetapi juga melaksanakan kesejahteraan sosial yang dijalankan melalui pembangunan nasional. Sebagaimana dikemukakan oleh Prof Gunarto, dkk dalam The 5th International and Call Paper UNISSULA bahwa bangsa Indonesia mempunyai kewarganegaraan tujuan sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tanah air Indonesia, promosikan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan turut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berbasis tentang kebebasan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Demikian pembangunan ekonomi merupakan salah satu upayanya perwujudan Pembukaan UUD 1945 yang tidak

⁴⁹ Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya*. Bina Ilmu. Surabaya. 1987. hlm.90.

hanya menjadi tugas pemerintah namun pihak swasta juga diharapkan berperan.⁵⁰ secara konsitusional pemerintah wajib mengatur dan mengelola perekonomian, cabang-cabang produksi, dan kekayaan alam untuk mewujudkan “kesejahteraan sosial”, memelihara fakir miskin dan anak-anak telantar, seraf memberikan jaminan sosial dan kesehatan bagi warga negara. Berdasarkan uraian ini dikemukakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum yang menganut desentralisasi dan berorientasi kesejahteraan.

2. Teori Politik Hukum

Para penstudi yang belajar mengenai ilmu negara dan hukum tata negara tentu tidak akan lepas dari pemikiran yang monumental dari Hans Kelsen, seorang filosofi tentang negara dan hukum dari Austria (berkewarganegaraan Amerika). Hans Kelsen adalah tokoh yang memelopori teori positivisme, dalam kajian ilmu negara menyatakan sebaiknya kita tidak usah mempersolakan asal mula negara, sifat serta hakekat negara, karena tidak mengalami sendiri sehingga tidak dapat menerangkan dan memahami dalam sebuah yuridis. Hans Kelsen mengatakan bahwa negara adalah tertib hukum yang timbul karena diciptakannya peraturan, menentukan bagaimana seseorang di dalam masyarakat atau negara harus bertanggung jawab terhadap perbuatannya. Pandangan ini melatar-belakangi lahirnya madzhab positivisme hukum, dikenal sebagai sistem hukum kontinental.

Hans Kelsen memisahkan secara tajam antara norma hukum pada tataran idealis (*das sollen*) dengan bidang empiris pada tataran fakta (*das sein*), dan

⁵⁰ The 5th International and Call Paper. *Legal Reconstruction in Indonesia Based on Human Right*. Cetakan Pertama Semarang: PDIH UNISSULA. ISBN. 978-623-7097-23-5

memisahkan antara hukum formal dengan hukum materiil. Sementara Teori Hukum Murni hanya mengakui bahwa hukum formal sebagai obyek kajian kognitif ilmu hukum, dan hukum materiil tidak dicakupkan kepada bidang obyek kajian ilmu hukum pada umumnya, karena hukum materiil berisikan janji-janji keadilan di bidang ideologis, tataran praktisnya dilaksanakan di bidang politik.

Roscoe Pound menyatakan fungsi hukum adalah rekayasa sosial (*social engineering*). Dalam pemikirannya putusan hukum dari hakim diharapkan mampu merubah perilaku manusia. Pernyataan Roscoe Pound di awal orde baru dibawa ke Indonesia oleh pakar hukum dengan pemikiran hukum sebagai alat rekayasa sosial. Dalam sistem hukum sipil (*civil law system*) yang diterapkan menganut model hukum Eropa yang notabene produk kekuasaan penguasa. Hukum diterapkan penguasa yang berwenang membentuk hukum, dan demi hukum siapapun harus tunduk pada aturan. Pada kondisi ini hukum menjadi alat legitimasi penguasa terhadap rakyat. Ketika kekuasaan berada di tangan orang zalim maka hukum akan ditakuti, karena penguasa menggunakan untuk berbuat sesuai kehendaknya nyaris tanpa kendali.

Ketika fenomena Reformasi di Indonesia, teori ini dijadikan sebagai salah satu kesalahan besar bidang hukum yang melahirkan penguasa *out of control*. Dalam hal ini telah terjadi kesalahpahaman atas konsep berfikir Roscoe Pound, yang lahir dari sistem hukum *common law* yang menganggap hukum adalah putusan yang dijatuhkan oleh hakim dan putusan pengadilan (*law*) diharapkan telah mampu merekayasa atau merubah perilaku (*engineering*) masyarakat. Dalam hal ini tidak ada unsur *power* penguasa untuk menekan kehendak rakyat, tetapi hakim

yang faham hukum mendidik masyarakat bagaimana berperilaku yang sepatutnya. Konsep pemikiran Pound ini menjadi salah kaprah ketika dimasukkan dalam sistem hukum berbeda (*civil law system*) ternyata menghasilkan makna berbeda dari makna penerapan hukum dimaksud Roscoe, karena ia hanya berfikir bahwa hukum itu hakim dan bukanlah penguasa.

Konsep atau teori hukum tergantung daripada politik hukum. Politik hukum biasanya dipahami sebagai kebijakan resmi dan regulasi penyelenggara negara di bidang hukum. Menurut Padmo Wahjono pengertian politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk atau isi dari hukum yang dibentuk dan yang dijadikan kriteria untuk menghukum. Pengertian politik hukum berkaitan dengan hukum yang berlaku dimasa mendatang (*ius constituendum*).⁵¹ Menurut Soedarto pengertian politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan yang dikehendaki dan mengekspresikan apa yang ada di masyarakat dan untuk mencapai yang dicita-citakan.⁵²

Moh. Mahfud M.D. menjelaskan politik hukum adalah *legal police* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara. Politik hukum bisa dideskripsikan sebagai pernyataan kehendak penguasa negara tentang hukum berlaku di wilayahnya dan arah perkembangan hukum yang dibangun yaitu:

- 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada, 2) cara apa dan yang

⁵¹ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari. 2004. *Dasar-dasar Politik Hukum*. Jakarta: Rajagrafindo Persada. hlm.3.

⁵² *Ibid.*

mana dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan, 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah, dan 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan membantu memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.⁵³

Berdasarkan pendapat para pakar hukum, dapat dikatakan politik hukum adalah kebijakan negara lewat badan-badan negara yang berkewenangan untuk menetapkan deregulasi (hukum dan kebijakan) yang dikehendaki dan diperkirakan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan mencapai yang dicita-citakan. Dengan istilah lain, politik hukum merupakan upaya masyarakat yang diamanatkan kepada negara (pemerintah) berdasarkan konstitusional untuk mewujudkan peraturan atau sistem hukum yang baik.

Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh negara yang mencakup pengertian-pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuat dan penegakan hukum. Disini hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal bersifat imperatif atau keharusan bersifat *das sollen*, melainkan hukum harus dipandang sebagai subsistem yang dalam faktanya bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh tujuan politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakan deregulasi atau politik hukum itu.

Karakter produk hukum dapat dilihat dari berbagai sudut teoritis, dimana hukum umumnya banyak identifikasinya yang dapat diberikan sebagai sifat atau

⁵³ Moh. Mahfud M.D. 2011. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. hlm.2.

karakter hukum seperti memaksa, tidak berlaku surut, berisi sanksi-sanksi atau hukuman, dan umum. Dalam berbagai studi hukum ada dikemukakan misalnya, hukum bersifat umum sehingga peraturan hukum tidak berlaku atas peristiwa yang konkrit. Peraturan hukum bersifat abstrak, yakni hukum mengatur hal-hal yang belum terkait dengan kasus-kasus konkrit. Selain itu ada mengidentifikasi sifat hukum ke dalam sifat imperatif dan fakultatif. Sehingga dengan sifat imperatifnya, peraturan hukum bersifat apriori harus ditaati, mengikat, dan memaksa; dengan sifat fakultatif peraturan hukum tidak secara apriori mengikat, melainkan sekadar melengkapi, subsidi dan dispositif.

Studi hukum ini fokus pada sifat atau karakter produk hukum, baik sifat atau karakter hukum yang secara dikotomis dibedakan atas hukum otonom dan hukum menindas maupun sifat atau karakter hukum responsif dan sifat atau karakter hukum ortodoks yang dijelaskan oleh Moh Mahfud M.D. sebagai berikut:

Masuknya pemerintah ke dalam pola kekuasaan bersifat menindas, melalui hukum berhubungan erat dengan masalah kemiskinan sumberdaya pada elite pemerintah. Penggunaan kekuasaan bersifat menindas, ada pada masyarakat yang masih berada pada tahap pembentukan tatanan politik tertentu. Hukum berkaitan erat dengan kekuasaan pemerintah (penguasa) karena tata hukum senantiasa terikat pada status quo. Tata hukum tidak mungkin ada jika tidak terikat kepada tata tertentu yang menyebabkan hukum mengefektifkan kekuasaan. Jika demikian, pihak berkuasa dengan baju otoritas, memiliki kewenangan yang sah menuntut warga negara agar mematuhi kekuasaan yang bertahta. Penggunaan kekuasaan itu dapat melahirkan karakter hukum yang menindas maupun karakter hukum otonom, hal ini tergantung kepada tahap pembentukan tata politik masyarakat bersangkutan.⁵⁴

⁵⁴ *Ibid.* hlm.27

Pada dasarnya terdapat banyak batasan mengenai *public policy* (kebijakan publik) sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Budi Winarno menjelaskan beberapa tahapan dari suatu *public policy* yaitu:

- a. Tahap penyusunan agenda, yaitu tahapan ketika para pembuat kebijakan (*decision maker*) akan menempatkan atau menerapkan suatu masalah pada agenda *policy*.
- b. Tahap formulasi kebijakan, yaitu tahapan saat masalah yang sudah masuk agenda *policy* (kebijakan) kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Selanjutnya masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan terbaik.
- c. Tahap adopsi kebijakan, yaitu suatu tahapan yang pada akhirnya diputuskan suatu *policy* (kebijakan) dengan mengadopsi berbagai alternatif kebijakan yang ada dengan dukungan mayoritas atau hasil konsensus dari para pengambil keputusan.
- d. Tahap implementasi kebijakan, yaitu tahapan pada saat *policy* (kebijakan) yang diambil oleh pengambil keputusan (pejabat negara) untuk diimplementasikan atau dijalankan. Namun dalam hal tertentu tahap itu tidak mesti untuk diimplementasikan. Mungkin karena suatu hal *policy* yang sudah diambil tidak langsung diimplementasikan.
- e. Tahap evaluasi, yaitu tahap penilaian terhadap suatu *policy* (kebijakan) yang telah dijalankan atau tidak dijalankan oleh pelaksana kebijakan (eksekutif). Tahap ini untuk melihat sejauhmana suatu *policy* (kebijakan) yang telah disusun diambil oleh pengambil keputusan (pejabat negara) mampu atau tidak mampu untuk memecahkan masalah publik.⁵⁵

3.. Teori Hukum Progresif

Progresif adalah kata berasal dari bahasa Inggris yang asal katanya adalah *progress* yang artinya maju. *Progressive* adalah kata sifat, jadi sesuatu bersifat maju. Hukum Progresif berarti hukum bersifat maju. Pengertian progresif secara harfiah ialah, *favouring new, modern ideas, happening or developing steadily* (menyokong ke arah yang baru, gagasan modern, peristiwa atau perkembangan yang mantap), atau berhasrat maju, selalu (lebih) maju, meningkat.⁵⁶

⁵⁵ Budi Winarno. 2008. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo. hlm. 15.

⁵⁶ Pius A Partanto & M. Dahlan Al Barry, 2002. *Kamus Ilmiah Populer*, Surabaya: Arkola, hlm. 628

Istilah hukum progresif di sini adalah istilah hukum yang diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo, yang dilandasi asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia. Satjipto Rahardjo merasa prihatin dengan rendahnya kontribusi ilmu hukum dalam mencerahkan bangsa Indonesia, dalam mengatasi krisis, termasuk krisis dalam bidang hukum itu sendiri. Untuk itu beliau melontarkan suatu pemecahan masalah dengan gagasan tentang hukum progresif. Adapun pengertian hukum progresif itu sendiri adalah mengubah secara cepat, melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praksis hukum, serta melakukan berbagai terobosan. Pembebasan tersebut didasarkan pada prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.⁵⁷

Pengertian di atas berarti hukum progresif adalah serangkaian tindakan yang radikal, dengan mengubah sistem hukum agar lebih berguna, terutama dalam mengangkat harga diri serta menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan manusia. Sederhananya, hukum progresif adalah hukum yang melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum mengalir untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan. Jadi tidak ada rekayasa atau keberpihakan dalam menegakkan hukum. Sebab hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi rakyat.

Satjipto Rahardjo mencoba menyoroiti kondisi di atas ke dalam situasi ilmu-ilmu sosial, termasuk ilmu hukum, meski tidak sedramatis dalam ilmu fisika, tetapi

⁵⁷Satjipto Rahardjo, 2007, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas, hlm.154.

pada dasarnya telah terjadi perubahan fenomenal mengenai hukum yang dirumuskannya dengan kalimat dari yang sederhana menjadi kalimat yang rumit dan dari bersifat terkotak-kotak menjadi bersifat satu kesatuan. Hal inilah yang disebutnya sebagai pandangan holistik dalam ilmu (hukum). Pandangan holistik ini memberikan kesadaran visioner bahwa sesuatu dalam tatanan tertentu memiliki bagian saling berkaitan dengan bagian lain atau secara keseluruhannya. Misalnya, untuk memahami manusia secara utuh tidak cukup hanya memahami, mata, telinga, tangan, kaki atau otak, tetapi harus dipahami secara menyeluruh. Bahkan beliau menganalogi ilmu fisika dengan teori Newton saja dapat berubah begitu pula dengan ilmu hukum yang menganut paham positivisme. Suatu teori terbentuk dari komunitas itu memandang apa yang disebut hukum, artinya lingkungan yang berubah dan berkembang pasti akan perlahan merubah sistem hukum tersebut.⁵⁸

Positivisme adalah suatu aliran dalam filsafat hukum yang beranggapan bahwa teori hukum itu hanya bersangkut paut dengan hukum positif. Ilmu hukum tidak membahas apakah hukum positif itu baik atau buruk, dan soal efektivitasnya hukum dalam masyarakat. Hukum progresif bermakna hukum peduli terhadap kemanusiaan (*humanism*) sehingga bukan sebatas dogmatis. Secara spesifik hukum progresif sebagai hukum pro rakyat dan hukum yang berkeadilan. Konsep hukum progresif adalah hukum tidak ada hanya untuk kepentingan diri sendiri, tetapi untuk tujuan diluar dirinya. Karena itu, hukum progresif meninggalkan tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek*. Aliran-aliran ini melihat hukum sebagai bangunan peraturan yang dinilai sebagai sistematis-logis.⁵⁹

⁵⁸ *Ibid.* hlm.18

⁵⁹ *Ibid.* hlm.19

Hukum progresif cenderung dekat dengan *sociological jurisprudence* Roscoe Pound. Meskipun demikian hukum progresif mendapat berbagai kritik terkait dengan sistem hukum liberal, karena turut mewarisi sistem ini dalam hukum Indonesia. Satu momen perubahan yang terjadi pada saat hukum pra modern menjadi modern, hal mana disebutkan karena hukum modern telah bergeser dari tempatnya selaku institusi pencari karakter progresif dicirikan oleh adanya kecenderungan pada saat nalar kritis dan keberpihakan pada keadilan dan kemanusiaan. Teori yang sering dikemukakan adalah *law as a tool of sosial engineering*. Menurutnya tujuan *sosial engineering* adalah membangun truktur masyarakat sehingga secara maksimum dicapai suatu kepuasan akan kebutuhan dengan seminimum mungkin terjadi benturan dan pemborosan di masyarakat. Perkembangan hukum dalam keadilan menjadi institusi publik yang birokratis. Hukum mengikuti kehadiran hukum modern harus menjalani suatu perombakan total untuk disusun kembali menjadi institusi rasional dan birokratis. Akibatnya hanya peraturan yang dibuat legislatif yang sah dapat disebut sebagai hukum. Progresifisme hukum sendiri mengajarkan hukum bukan raja, tetapi alat untuk menjabarkan dasar kemanusiaan berfungsi memberikan rahmat kepada manusia. Asumsi mendasari progresifisme hukum yaitu: *pertama* hukum ada untuk manusia dan tidak untuk diri sendiri; *kedua* hukum berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final, *ketiga* hukum yaitu institusi yang bermoral kemanusiaan.⁶⁰

Berdasar asumsi-asumsi di atas maka kriteria hukum progresif tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut :

⁶⁰ *Ibid.* hlm.20-21

- a. Mempunyai tujuan yang sangat besar berupa kesejahteraan dan kebahagiaan manusia dan kemanusiaan.
- b. Memuat kandungan moral kemanusiaan yang sangat kuat.
- c. Hukum progresif merupakan hukum yang pada dasarnya membebaskan meliputi dimensi yang sangat luas yang bergerak pada ranah praktik dan ranah teoritis.
- d. Bersifat kritis dan fungsional.

Meskipun demikian hukum progresif pun tak sepenuhnya bebas nilai, bahkan sangat terkait dengan kepentingan pembebasan kesadaran manusia dari ketergantungan terhadap kekuasaan. Nilai-nilai yang harus ditaati oleh ilmuwan, tidak hanya peraturan perundang-undangan sebagai bentuk *rule of the game* dalam kehidupan berbangsa-bernegara, tetapi juga keberpihakan kepada kebenaran, pengembangan profesionalitas yang menuntut adanya pertanggungjawaban ilmiah. Sayangnya sampai sekarang tidak banyak kalangan yang berminat mempersoalkan akar filosofis dari pemikiran Satjipto Rahardjo tersebut. Sebagian orang bahkan memandang bahwa pemikiran hukum progresif tidak lebih daripada kiat penemuan hukum (*rechtsvinding*). Artinya sepanjang seseorang menafsirkan hukum dengan tidak lagi semata-mata mengikuti bunyi teks dari peraturan perundang-undangan yang ada, maka ia sudah berpikir mengikuti cara hukum yang progresif. Demikian dapat dikatakan bahwa hukum progresif merupakan hukum yang pada dasarnya membebaskan meliputi dimensi yang amat luas yang tidak hanya bergerak pada ranah praktik melainkan juga teori.

4. Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum dalam Kamus Besar Ikhtisar Indonesia diterjemahkan sebagai peraturan resmi (legal) yang menjadi pengatur dan dikuatkan oleh negara (pemerintah), undang-undang, peraturan, patokan (kaidah dan ketentuan) mengenai peristiwa tertentu, keputusan-keputusan yang dijatuhkan oleh hakim kepada terdakwa atau tersangka, kesepakatan para pihak dicetuskan dalam perjanjian (konsensus). Dengan demikian perlindungan hukum adalah merupakan perlindungan diberikan kepada subyek hukum untuk mengatur mengenai hak dan kewajiban dalam bentuk perangkat hukum.⁶¹ Secara umum perlindungan hukum dimaknai sebagai upaya melindungi yang dilakukan pemerintah atau penguasa dengan sejumlah peraturan yang ada.

Perlindungan hukum menurut Iredel Jenkins adalah dikaitkan dengan pengakuan bahwa orang-orang tertentu yang memiliki hak-hak tertentu. Secara langsung memiliki konsekuensi yang penting, yaitu perlindungan yang dilakukan negara (pemerintah) meliputi upaya yang harus dilakukan negara agar hak-hak dapat dinikmati oleh warga negaranya. Pada dasarnya konsep perlindungan hukum merupakan upaya-upaya yang dilakukan hukum oleh pemerintah (negara) untuk menanggulangi terjadi pelanggaran-pelanggaran atau kejahatan atau pelanggaran hukum, terdiri dari dua jenis:⁶²

- a. Perlindungan yang bersifat represif, yaitu perlindungan hukum yang dibuat untuk menyelesaikan suatu sengketa.
- b. Perlindungan yang bersifat preventif, yaitu perlindungan hukum yang dibuat dengan tujuan untuk mencegah terjadinya sengketa atau konflik yang berkepanjangan.

⁶¹ Departemen Pendidikan Nasional. 2005. *Kamus Besar Ikhtisar Indonesia*. Edisi Ketiga. Jakarta: Balai Pustaka. hlm. 203

⁶² Iredel Jenkins. 1989. *Konsep Negara Hukum*. Bandung: Mandar Maju. hlm. 30.

Menurut Satjipto Rahardjo perlindungan hukum yaitu memberi pengayoman atas hak asasi manusia yang dirugikan oleh orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Menurut J. van Kan bahwa perlindungan hukum adalah keseluruhan ketentuan kehidupan yang bersifat memaksa (*coercion*) dalam rangka unttuk melindungi kepentingan orang dalam masyarakat atau negara.⁶³

Menurut Sudikno Mertokusumo dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum memiliki tujuan atau sasaran yang hendak dicapai. Tujuan perlindungan hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat tertib dan keseimbangan. Dengan tercapai ketertiban masyarakat diharapkan kepentingan manusia terlindungi. Dalam tujuannya hukum bertugas membagi hak-hak akan terlindungi. Dalam mencapai tujuan hukum bertugas membagi hak-hak dan kewajiban-kewajiban antar perorangan di masyarakat, membagi kewenangan dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum baik dalam kehidupan bermasyarakat.⁶⁴

Unsur-unsur perlindungan hukum mencakup komponen penting yang merndasari sistem hukum untuk melindungi hak-hak, kebebasan, dan kepentingan individu dalam masyarakat. Berikut unsur-unsur utama perlindungan hukum:⁶⁵

- a. Hak Asasi Manusia, Perlindungan hukum melibatkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, termasuk hak-hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial, dan hak budaya. Hak-hak ini dijamin oleh undang-undang dan peraturan untuk memastikan setiap individu memiliki kesempatan yang setara dan adil untuk hidup dengan martabat.

⁶³Satjipto Rahardjo. 2001. *Pengantar Ilmu Hukum sebagai Pencerahan Hukum*. Bandung:Aditya Bakti. hlm.26.

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 32-33.

⁶⁵ Rikha Yullina Siagian, 2020. *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen*. Fakultas Hukum Universitas Internasional Batam.

- b. Kepastian Hukum, perlindungan hukum mencakup penerapan hukum secara adil, konsisten, dan dapat diandalkan. Kepastian hukum menjamin hukum yang jelas, mudah dipahami, dan bisa diprediksi pengambilan keputusan hukum, sehingga masyarakat dapat berharap dari mereka.
- c. Penegakkan Hukum, perlindungan hukum tidak hanya mengakui hak-hak individu, tetapi juga melibatkan tindakan penegakan hukum terhadap pelanggaran. Lembaga penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, peradilan) bertanggung jawab untuk menindak dan menghukum pelanggar hukum.
- d. Independen Lembaga Penegak Hukum, Unsur ini menekankan pentingnya lembaga penegak hukum beroperasi secara independen dari pengaruh politik atau pihak lain. Independensi ini memastikan objektivitas dan keadilan dalam proses penegakan hukum.
- e. Keadilan dan Kesetaraan, Perlindungan hukum mencakup prinsip keadilan dan kesetaraan dalam memperlakukan semua individu tanpa diskriminasi. Tidak ada orang atau kelompok harus diperlakukan lebih baik atau buruk karena latar belakang sosial, ras, agama, atau faktor lain.
- f. Pencegahan dan Edukasi, Selain penegakan hukum, perlindungan hukum mencakup upaya pencegahan kejahatan dan pelanggaran hukum. Edukasi dan kesadaran masyarakat tentang hukum, hak-hak, dan tanggung jawab mereka membantu mencegah potensi terjadinya pelanggaran.
- g. Kepedulian terhadap Kelompok Rentan, Perlindungan hukum harus memberikan perhatian khusus terhadap kelompok-kelompok rentan dalam masyarakat, seperti anak-anak, perempuan, lansia, orang dengan disabilitas, dan minoritas. Hukum harus memberikan perlindungan khusus bagi mereka agar hak-hak mereka diakui dan dihormati.
- h. Akuntabilitas, unsur ini menuntut lembaga penegak hukum bertanggung jawab atas tindakan mereka. Transparansi dan akuntabilitas membantu menjaga integritas dan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga ini.

Perlindungan hukum tidak lain untuk memastikan bahwa subjek hukum memperoleh setiap haknya. Kemudian, apabila ada pelanggaran terhadap hak-hak tersebut, adanya perlindungan hukum dapat memberikan perlindungan penuh pada subjek hukum yang menjadi korban. Upaya perlindungan hukum telah dilakukan dengan perumusan sejumlah undang-undang dan kebijakan. Namun, sejauh ini perlindungan yang diberikan belum optimal. Hal ini berkaitan dengan upaya penegakan hukumnya. Terkait unsur-unsur perlindungan hukum, sesuatu hal dapat dikatakan sebagai perlindungan hukum apabila memenuhi unsur-unsur berikut:⁶⁶

⁶⁶ *Ibid.*

- a. Perlindungan dari pemerintah untuk masyarakat.
- b. Pemberian jaminan kepastian hukum dari pemerintah.
- c. Berhubungan dengan hak-hak warga negara.
- d. Adanya sanksi atau hukuman bagi yang melanggarnya.

Demikian siapa berhak mendapatkan perlindungan hukum sebagaimana dinyatakan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 bahwa setiap orang berhak diakui serta mendapatkan jaminan perlindungan hukum yang sama di mata hukum. Untuk mendapatkan perlindungan hukum, seseorang dapat melaporkan segala bentuk tindak pidana atau perbuatan yang merugikan kepada polisi. Aparat kepolisian berwenang dan bertugas untuk melindungi warga negara. Hal itu sebagaimana termaktub dalam Pasal 5 ayat (1) UU Kepolisian yang menerangkan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri..

5. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.⁶⁷

⁶⁷ Dominikus Rato. 2020. *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo. hlm.59.

Menurut Kelsen hukum adalah sistem norma. Norma suatu pernyataan yang menekankan kepada aspek “seharusnya” atau *das sollen*, menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-undang yang berisi aturan-aturan bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dengan masyarakat. Aturan-aturan ini menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan atas individu. Adanya aturan ini dan pelaksanaannya menimbulkan kepastian hukum.⁶⁸

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dipengaruhi keadaan bersifat subjektif. Kepastian dan keadilan bukan sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung pengertian, adanya aturan bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan bersifat umum individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁶⁹

⁶⁸ Peter Mahmud Marzuki. *Op.Cit.* hlm.158.

⁶⁹ Cst Kansil, Christine, dkk. 2009. *Kamus Istilah Hukum*. Jakarta: Gramedia. hlm. 385.

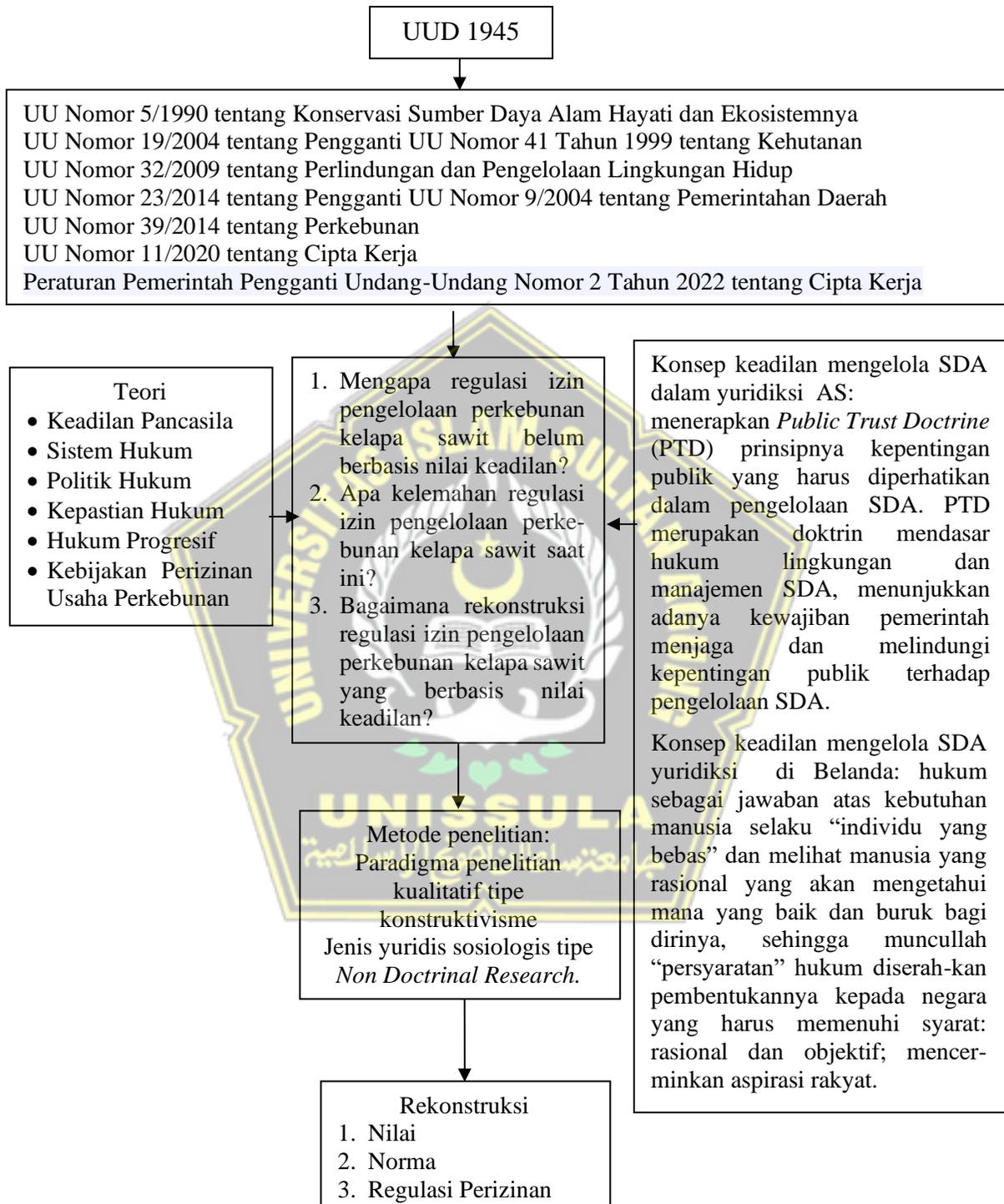
Ajaran kepastian hukum berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan kepada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai suatu yang otonom dan mandiri, karena bagi penganut pemikiran tersebut, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum tersebut diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian hukum.⁷⁰

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum adalah bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan..

G. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan kerangka konseptual dan teoritis yang diuraikan di atas, maka dapat digambarkan kerangka pemikiran disertasi ini dalam bentuk skema alur sebagai berikut :

⁷⁰ Achmad Ali. *Op.Cit.* hlm. 82-83.



Gambar 1. 1.

Skema Alur Kerangka Pemikiran Disertasi

H. Metode dan Teknik Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian merupakan seperangkat keyakinan dan persetujuan bersama antara ilmuwan yang satu dengan ilmuwan lainnya tentang bagaimana sebuah masalah harus ditangani dan juga dipahami. Sebagaimana dikemukakan oleh Guba (1990) bahwa paradigma penelitian adalah kerangka berpikir yang dipakai oleh peneliti dalam memandang realita suatu permasalahan dan juga teori ataupun ilmu pengetahuan.⁷¹

Dalam penelitian ini digunakan paradigma kualitatif. Paradigma kualitatif merupakan penelitian yang menempatkan manusia sebagai subyek penelitian di dalam fenomena atau peristiwa yang akan diteliti. Paradigma kualitatif percaya bahwa manusia yang nantinya menentukan perilaku dirinya dan peristiwa sosial yang terjadi. Peristiwa sosial yang terjadi tidak dipandang secara tunggal. Namun, banyak unsur, aspek, dan hal lain yang membentuk perilaku tersebut. Intinya, orang dapat menyebutkan berbagai alasan apa saja yang menggerakkan manusia untuk bertindak. Baik hal ini disadari atau tak disadari oleh individu. Pada intinya, paradigma ini percaya bahwa manusia mempunyai kontrol untuk menentukan pilihan perilaku mereka. Selain menekankan pada individu, paradigma ini menilai bahwa fenomena atau peristiwa harus dilihat secara menyeluruh. Tak cukup hanya dengan melihat fenomena atau peristiwa tanpa melihat alasan atau penyebab peristiwa yang terjadi disertai dengan penyebab terjadinya, maka paradigma ini menjadi pilihan yang tepat untuk digunakan.

⁷¹ E.G. Guba (Ed). 1990. *The Paradigm Dialog*. Sage Publication, Inc.

Lebih spesifiknya paradigma kualitatif yang digunakan adalah paradigma konstruktivisme. Paradigma konstruktivisme yaitu paradigma dan obyektivitas dalam menemukan suatu realitas untuk meyakinkan bahwa tidak ada kebenaran atau realitas yang sifatnya tunggal. Realitas harus ditafsirkan dan setia penafsiran pasti berbeda-beda. Untuk memahami dan mengartikan realitas tersebut menggunakan pendekatan pragmatis, yaitu pendekatan mempercayai realitas yang ada dapat diperdebatkan dan diinterpretasikan. Oleh karena itu cara yang paling baik yang bisa digunakan dalam penelitian yaitu menemukan solusi dari setiap masalah yang datang.

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini berjenis yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis menekankan pada penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan jalan terjun langsung ke objeknya untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki bahwa penelitian hukum normatif adalah proses untuk menemukan aturan-aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu-isu hukum yang sedang dihadapi.⁷² Dalam hal ini penelitian ini menelaah rekonstruksi mengenai kebijakan izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang berkeadilan untuk mencegah terjadinya praktik yang dapat mengancam keutuhan berbangsa dan bernegara di Provinsi Kalimantan Tengah.

⁷² Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group., hlm.35.

3. Tipe Penelitian

Penelitian disusun dengan menggunakan tipe penelitian *Non Doctrinal Research*. Menurut Terry Hutchinson sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan bahwa penelitian hukum dokrinal sebagai berikut:

“doctrinal research: research wich provides a systematic exposition of the rules governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explain areas of difficully and, perhaps, predicts future development.”

(Penelitian dokrinal adalah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan, menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan).

Dalam konteks ini peneliti mencoba menelaah rekonstruksi kebijakan izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang berkeadilan dalam rangka mencegah terjadinya praktik yang dapat mengancam keutuhan berbangsa dan bernegara di Provinsi Kalimantan Tengah.

4. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian hukum ada beberapa pendekatan. Dengan pendekatan ini, peneliti akan mendapatkan informasi berbagai aspek mengenai isi hukum yang dicari jawabannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dalam penelitian ini ditekankan pada pendekatan undang-undang (*statute approach*), yaitu pada dasarnya mengacu

kepada ketentuan terpenuhi tuntutan secara keilmuan hukum khususnya ilmu hukum dogmatik. Sedangkan ukuran yang digunakan untuk menentukan apakah permasalahan hukum konkrit tersebut telah memenuhi kriteria yuridis atau tidak.⁷³

Dalam penelitian ini digunakan pendekatan bersumber bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa hukum positif yang menelaah rekonstruksi kebijakan izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit berkeadilan untuk mencegah praktik yang dapat mengancam keutuhan berbangsa dan bernegara di Provinsi Kalimantan Tengah, ataupun bahan hukum tersier berupa data pendukung yang dapat menjelaskan istilah dan pengertian.

5. Sifat Penelitian

Penelitian hukum ini bersifat preskriptif. Berdasarkan ilmu hukum mengenai ilmu yang bersifat preskriptif adalah ilmu hukum yang mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu terapan, ilmu hukum berfungsi menetapkan mengenai standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam rangka melaksanakan aturan hukum.⁷⁴ Dalam konteks ini adalah bertujuan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan dalam mengatasi masalah hukum terkait dengan rekonstruksi kebijakan izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang berkeadilan dalam rangka

⁷³ *Ibid*, hlm.93.

⁷⁴ *Ibid*, hlm.213.

mencegah terjadinya praktik yang dapat mengancam keutuhan berbangsa dan bernegara di Provinsi Kalimantan Tengah.

6. Sumber Data Hukum

Sumber data hukum yang dipakai dalam penelitian adalah berupa data hukum primer, data hukum sekunder, dan data hukum tersier, yang meliputi:

a. Data Hukum Primer

Data primer dalam penelitian hukum ini adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian empiris, yaitu penelitian yang dilakukan langsung di dalam masyarakat. Dalam hal ini adalah data dari hasil wawancara langsung, hasil survei, dan wawancara kepada narasumber.

Narasumber adalah subjek yang memberikan jawaban dan penjelasan atas pertanyaan yang terkait dengan judul penelitian. Narasumber dalam penelitian ini adalah: 1) Bapak Rizky Badjuri selaku Plt Kepala Dinas Pertanian dan Perkebunan Provinsi Kalimantan Tengah, 2) Ibu Asmirilda selaku Kepala Bidang Perkebunan Berkelanjutan, c) Bapak Nuryakin, Kepala Biro ASSPIM, d) Bapak Rawing Rambang mantan Kepala Dinas Pertanian dan Perkebunan Kalimantan Tengah, e) dan Bapak Herkolanus Roni, SH., M. Si selaku Sekretaris Umum Dewan Adat Dayak Kabupaten Sintang.

b. Data Hukum Sekunder

Bahan hukum pendukung untuk mengkaji rekonstruksi kebijakan izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang berkeadilan guna mencegah terjadinya praktik yang bisa mengancam keutuhan berbangsa dan bernegara di Provinsi Kalimantan Tengah dalam perspektif Hukum Lingkungan berupa

norma atau kaedah dasar, peraturan dasar, dan peraturan perundang-undangan yang terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Staatsblad Nomor 23 Tahun 1847 tentang Burgerlijk Wetboek voor Indonesie*);.
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (LN 1990/49).
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (LN 2004/29; TLN No.4374).
- 5) Undang Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (LN 2007/106; TLN No.4756).
- 6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (LN 2009/140; TLN No.5059).
- 7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN 2014/244; TLN No. 5587).
- 8) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (LN 2014/308; TLN No. 5613).
- 9) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (LN 2020/245; TLN No.6573).
- 10)Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja (LN.2022/No.238; TLN No.6841).

- 11) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan
- 12) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan.
- 13) Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 17 Tahun 2011 tentang Pedoman Perizinan Pengelolaan Usaha Perkebunan.
- 14) Yuriprudensi

c. Data Hukum Tersier

Data hukum tersier yaitu data hukum penunjang yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap data primer dan data sekunder seperti: kamus umum, kamus hukum, ensiklopedia, serta bahan primer dan sekunder di luar bidang hukum yang relevan dan bisa digunakan untuk melengkapi data penelitian. Juga jika diperlukan digunakan *situs web* atau internet sepanjang bahan-bahan itu memuat informasi yang masih relevan dengan penelitian.

7. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian berkaitan dengan studi normatif dimana data yang didapat diusahakan data yang valid dan representatif berupa data primer yang didapat melalui wawancara langsung, hasil survei, dan wawancara kepada narasumber; dan data sekunder yang didapat melalui penelitian kepustakaan (*library research*) yang dilakukan untuk memperoleh data sekunder yaitu bahan peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan rekonstruksi kebijakan izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang berkeadilan dalam rangka

mencegah terjadinya praktik yang dapat mengancam keutuhan berbangsa dan bernegara di Provinsi Kalimantan Tengah, serta data sekunder lainnya seperti berbagai literatur serta dokumen yang dapat mendukung untuk menjawab permasalahan dalam disertasi hukum ini.

8. Pengolahan Bahan Hukum

Setelah semua bahan hukum terkumpul kemudian diakumulasi dan tabulasi sedemikian rupa untuk memudahkan peneliti dalam mengolah dan menganalisisnya. Dalam hal ini data hukum primer dan data hukum sekunder dianalisis secara normatif mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang mendasari rekonstruksi kebijakan izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang berkeadilan dalam rangka mencegah terjadinya praktik yang dapat mengancam keutuhan berbangsa dan bernegara di Provinsi Kalimantan Tengah, dan data hukum tersier dilakukan penelaahan mengacu kepada petunjuk-petunjuk yang mampu untuk menjelaskan mengenai istilah-istilah, pengertian-pengertian, dan pemaknaannya dalam suatu analisis permasalahan dan menarik kesimpulan.

I. Originalitas Penelitian

Menampilkan penelitian yang terdahulu sudah dilakukan dimana bertujuan untuk mendapatkan bahan-bahan perbandingan dan acuan serta menghindari adanya kesamaan yang mendasar dengan penelitian yang sedang dilakukan oleh peneliti pada saat ini. Sedangkan hasil-hasil penelitian yang terdahulu tersebut diantaranya yaitu:

Tabel 1.1
Originalitas Penelitian

No	Penelitian	Hasil Temuan Penelitian	Kebaruan dari Penelitian
1	Mispansyah, Nurun Nisa (2021), <i>Pdenyalahgunaan Perizinan Perkebunan Sawit dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi</i> . Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat	Berdasarkan kasus Martias alis Pung Kian Hwa dan H. Suwarna Abdul Fatah, kasus ini yaitu penyalahgunaan perizinan berkaitan kehutanan dan perkebunan, namun izin tetap dikeluarkan. Penggunaan ketentuan UUPTPK terhadap kasus tindak pidana penyalahgunaan perizinan di sektor perkebunan oleh Penegak Hukum tidak tepat, karena UU Kehutanan dan UU Perkebunan tidak menyebutkan bahwa tindak pidana penyalahgunaan izin dalam UU Perkebunan merupakan tindak pidana korupsi. Kebaruan ini yaitu berupa kebijakan formulasi ke depan terhadap penyalahgunaan perizinan sektor perkebunan kelapa sawit yaitu harus melakukan revisi atas UU Kehutanan dan UU Perkebunan dengan menambah ketentruan pasal menyatakan bahwa tindak pidana penyalahgunaan perizinan merupakan tindak pidana korupsi	Fokus membahas regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit belum berbasis nilai keadilan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, dan mengajukan kebaruan untuk rekonstruksi regulasi dalam UU Kehutanan dan UU Perkebunan khususnya terkait izin pengelolaan perkebunan dengan berbasis nilai keadilan dalam Pancasila dan norma hukum dalam konstitusi UUD 1945.
2	Onny Setha, 2020, <i>Rekonstruksi Sanksi Pidana dalam UU No.39 Tahun 2014 tentang Perkebunan yang Berbasis Keadilan</i> . Universitas Islam Sultan Agung Semarang	Penerapan sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana menurut UU No.39 Tahun 2014 tentang Perkebunan dengan Pasal 107 dimana ada sanksi ancaman hukuman penjara paling lama 4 tahun dan denda empat milyar rupiah, namun jika diterapkan dengan Pasal 362 KUHP yang sanksi ancaman hukuman pidana-nya lebih berat dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau denda paling banyak enam puluh rupiah terkait dengan pencurian. Pasal ini memiliki kelemahan tersendiri dimana jika diterapkan salah satunya ancaman hukuman bagi pelaku. Apabila diterapkan pada sisi lainnya ada sanksi dendanya. Sanksi pidana dalam UU Perkebunan terutama Pasal 107 ayat (3) tidak berbasis keadilan disebabkan tidak adanya sanksi minimal yang	

		<p>diterapkan dalam pasal tersebut sehingga tidak menimbulkan efek jera pada pelaku kejahatan. Tidak ada nilai keadilan dalam Pasal ini hanya mengun-tungkan pelaku kejahatan dan meru-gikan pelaku usaha perkebunan. Negara menjamin kesejahteraan pelaku usaha perkebunan dengan menjaga stabilitas harga, namun pemerintah luput terhadap hal-hal lain dengan menjaga hak-hak para pelaku usaha. Sehingga sudah sepantasnya pada saat ini baik eksekutif, legislatif dan yudikatif untuk berpihak kepada kepentingan para pelaku usaha perkebunan dengan memberikan sanksi yang tegas terhadap pelaku kejahatan dan memiliki nilai keadilan. Sehingga rekonstruksi Pasal 107 ayat 3 UU Perkebunan dengan merumuskan adanya sanksi minimum terhadap pelaku kejahatan demi terwujudnya kepastian hukum dan keadilan maka konsep baru yang dapat diterapklan berdasarkan hasil rekonstruksi yaitu tiada penghukuman tanpa keadilan.</p>	
3	<p>Faris Rahmadian, Arya Hadi, 2020, <i>Diskursus Perizinan Ekspansi Perkebunan Kelapa Sawit Studi Kasus pada Kabupaten Kutai Kerta Negara</i></p>	<p>Menunjukkan makna perizinan selalu melekat dengan kepentingan ekspansi dan korporasi berasal dari konsekuensi pembangunan dan konsep ‘modernisasi’ pada rezim Orde Baru. Hal ini berdampak pada pemaknaan SDA sebagai sebatas komoditas, ditunjukkan dengan kemunculan ‘retakan’ extralegal dan illegal dalam perizinan perkebunan kelapa sawit khususnya pasca Orde Baru. ‘Retakan’ dalam proses perizinan itu tidak hanya memunculkan celah dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga memproduksi (dan mereduplikasi) kultur eksploitatif dalam pemanfaatan SDA di Indonesia. Pembaharuan ini ingin menunjukkan bagaimana diskusus baru masih terpelihara dalam konteks kebijakan dan politik perizinan.</p>	
4	<p>Kurnia Warman, Zefrizal Nurdin, 2019. <i>Pemberian Hak Guna atas</i></p>	<p>Pemberian Izin Usaha perkebunan sawit terjadi dengan adanya persetujuan Prinsip Usaha Budidaya Perkebunan Kelapa Sawit untuk usaha perkebunan kelapa</p>	

	<p><i>Tanah Ulayat untuk Perkebunan Sawit di Nagari Inderapura Kabupaten Pesisir Selatan.</i> Fakultas Hukum Universitas Andsalas.</p>	<p>sawit. Pelepasan hak ulayat untuk usaha perkebunan di Inderapura saat ini dengan menggunakan kaedah ‘<i>adat diisi limbago dituang</i>’ melalui musyawarah mufakat dengan pembayaran uang <i>Silihjarah</i> kepada <i>Ninik/Mamak</i>. Pemberian dan pendaftaran HGU perkebunan sawit wajib didaftarkan pada buku tanah pada kantor pertanahan dan harus mengedepankan hak-hak masyarakat adat setempat dimana sasaran utama pemanfaatan tanah ulayat yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat adat dan dalam Reforma Agraria Redistribusi tanah wajib menyediakan sedikitnya 20% dari luas tanah yang dipergunakan untuk masyarakat setempat. Penelitian ini menunjukkan pembaharuan mengenai belum terimplementasikan sasaran utama pemanfaatan tanah ulayat untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat adat khususnya prinsip Reforma Agraria Redistribusi tanah wajib menyediakan paling sedikit 20% dari luas tanah yang dipergunakan untuk masyarakat setempat ke dalam UU Kehutanan dan UU Perkebunan. Karena itu perlunya reformulasi rumusan, kebijakan serta politik perizinan pengelolaan lahan hutan untuk perkebunan.</p>	
5	<p>Surya Abadi & Zaili Rusli, 2014, <i>Implementasi Perizinan Usaha Perkebunan</i>, Jurnal Administrasi Pembangunan, Vol.2 No.3 Juli 2014.</p>	<p>Menunjukkan secara umum implementasi tentang perizinan usaha perkebunan sawit belum efektif, sesuai dengan Peraturan Menteri Kehutanan dan Peraturan Menteri Pertanian. Khususnya tentang izin pelepasan kawasan hutan dan izin HGU. Kondisi ini dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti faktor komunikasi, sosialisasi serta sistem dan prosedur. Pembaharuan ini menunjukkan bagaimana turunan dari UU Kehutanan dan UU Perkebunan sebagai pedoman pelaksanaan dan pedoman teknisnya masih terpelihara dalam konteks kebijakan dan politik perizinan.</p>	

J. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan hukum ini terdiri dari enam bab yang secara sistematis diuraikan sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka konseptual, kerangka teoretik, kerangka pemikiran, metode penelitian, originalitas penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Kajian Pustaka, memuat Grand Theory yang meliputi Norma Dasar (*Grundnorm Theory*), dan keadilan dalam perspektif Pancasila; Middle Theory yang meliputi wewenang Pemerintah Daerah mengelola sumber daya alam, dan pengelolaan perkebunan di Indonesia; dan Applied Theory yang meliputi kebijakan Hak Atas Tanah Nasional terkait dengan pemberian Hak Guna Usaha dan Izin Usaha Perkebunan, dan kebijakan Perizinan Lingkungan dan Izin Usaha Perkebunan.

Bab III Pembahasan dan Analisis mengenai mengapa regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit belum berbasis nilai keadilan.

Bab IV Pembahasan dan Analisis mengenai kelemahan regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit saat ini.

Bab V Pembahasan dan Analisis mengenai bagaimana rekonstruksi regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang berbasis nilai keadilan

Bab VI Penutup berisi kesimpulan dari hasil penelitian hukum, saran dan implikasi kajian.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Grand Theory

1. Norma Dasar (*Grundnorm Theory*)

Norma dasar (bahasa Jerman *grundnorm*) adalah sebuah konsep dalam teori hukum murni yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Hans Kelsen menggunakan istilah tersebut untuk menunjukkan norma dasar, perintah, atau aturan yang membentuk dasar sebuah sistem hukum. Teori ini didasarkan kebutuhan untuk menemukan sumber untuk semua undang-undang dasar dan konstitusi dapat mendapat legitimasinya. Hans Kelsen berpendapat norma-norma hukum tersebut berjenjang dan berlapis dalam suatu hierarki tata susunan. Suatu norma lebih rendah berlaku yang bersumber dan berdasar norma lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku yang bersumber dan berdasar pada norma lebih tinggi, demikian seterusnya sampai suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif. Sehingga, norma yang lebih rendah memperoleh kekuatan dari suatu norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu norma maka semakin abstrak

sifatnya, sebaliknya semakin rendah posisinya maka akan semakin konkret norma tersebut. Norma yang paling tinggi ini yang disebut dengan istilah *grundnorm*.⁷⁵

Sistem hukum Indonesia pada dasarnya menganut teori yang dikembangkan Hans Kelsen. Hal ini bisa dilihat dalam rumusan hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Ketetapan MPR RI
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden.
- f. Peraturan Daerah Provinsi.
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan yang berlaku menurut hierarki yang disebutkan di atas. Jenis peraturan perundang-undangan lain dari yang disebutkan di atas diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat sejauh diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian Pancasila merupakan *grundnorm* dasar negara Indonesia. Pancasila sebagai norma dasar (*grundnorm*) secara implisit mendasari berbagai norma positif di Indonesia dengan berbagai karakter produk hukum.

Dikemukakan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick yang membagi 3 (tiga) jenis karakter hukum antara lain: 1) karakter hukum represif, 2) karakter hukum otonom, dan 3) karakter hukum responsif. Karakter hukum jenis pertama

⁷⁵ Darji Darmodiharjo dan Sidharta. 2004. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. hlm.115.

menempatkan hukum subordinat atas politik dan ekonomi; karakter hukum kedua menempatkan hukum institusi otonom, sederajat dan koordinat dengan politik dan ekonomi; sedangkan karakter hukum ketiga menempatkan hukum sebagai fasilitator dan katalisator yang merespon terhadap berbagai kebutuhan dan kepentingan masyarakat.⁷⁶

Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila harus memberikan perlindungan hukum atas warganya sesuai Pancasila. Artinya, perlindungan yang berarti pengakuan dan perlindungan hukum atas harkat dan martabat manusia atas dasar nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan, persatuan, permusyawaratan serta keadilan sosial. Nilai-nilai ini melahirkan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam wadah negara yang menjunjung tinggi semangat kekeluargaan untuk mencapai kesejahteraan bersama. Menurut Gustav Radbruch hukum berasal dari keadilan seperti lahir dari kandungan ibunya. Karena itu keadilan ada sebelum adanya hukum. Menurut Aristoteles keadilan merupakan gagasan yang mendua, yaitu keadilan yang mengacu pada keseluruhan kebijakan sosial, disebut dengan keadilan universal dan keadilan yang mengacu pada salah satu kebijakan sosial yang khusus, disebut dengan keadilan partikular. Sedangkan keadilan universal adalah keadilan yang terbentuk bersamaan dengan perumusan hukum, sedangkan keadilan partikular adalah keadilan yang diidentikkan dengan kejujuran (*fairness*) yang meliputi keadilan distributif dan keadilan rektifikatoris.⁷⁷

⁷⁶ Philippe Nonet dan Philip Selznick. 2017. *Law and Society in Transition*. Toward Responsive Law. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien. *Hukum Responsif*. Bandung: Nusamedia. hlm.18-19.

⁷⁷ Leli Joko Suryono. 2011. *Asas Keadilan Pada Kontrak di Bidang Hubungan Industrial*. Semarang: Badan Penerbit UNDIP. hlm.15.

Grundnorm merupakan landasan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan karena merupakan pondasi pembentuk hukum yang memiliki keadilan. Pancasila merupakan *grundnorm* bagi bangsa Indonesia dimana ia menjadi sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Karena itu, apabila pembentukan peraturan perundang-undangan tidak sesuai dengan Pancasila, maka peraturan perundang-undangan belum memiliki dasar kuat untuk diundangkan. Pembentukan peraturan perundang-undangan membutuhkan konsep sebagai modal awal dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Konsep ini akan mengarahkan perturan perundang-undangan yang dibentuk menjadi peraturan perundang-undangan yang baik, terarah, memiliki keadilan, kepastian dan dapat mendistribusikan manfaat. Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan norma dasar serta asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.⁷⁸

Pembentukan peraturan perundang-undangan bertujuan membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi dibagi menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas formal dan asas-asas material. Asas-asas formal meliputi: asas tujuan yang jelas atau *beginsel van duidelijke doelstelling*; asas organ/lembaga yang tepat atau *beginsel van het juiste organ*; asas perlunya pengaturan atau *het noodzakelijkheids beginsel*; asas dapatnya dilaksanakan atau *het beginsel van uitvoerbaarheid*; asas konsensus atau *het beginsel van consensus*.⁷⁹

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.* hlm.2

Sedangkan asas-asas materiil antara lain: asas tentang terminologi dan sistematika yang benar atau *het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*; asas tentang dapat dikenali atau *het beginsel van de kenbaarheid*; asas perlakuan yang sama dalam hukum atau *het rechtsgelijkheidsbeginsel*; asas kepastian hukum atau *het rechtszekerheids beginsel*; asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual atau *het beginsel van de individuele rechtbedeling*.⁸⁰

Pendapat di atas jika dihubungkan dengan pembagian atas asas formal dan asas materiil yang sesuai asas negara hukum Indonesia, maka pembagiannya dapat dikelompokkan, yaitu:⁸¹

- a. Asas-asas formal yang meliputi asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ atau lembaga yang tepat, asas materi muatan yang tepat, asas dapat dilaksanakan, dan asas dapat dikenali; dan
- b. Asas-asas materiil yang meliputi: asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara, asas sesuai dengan hukum dasar negara, asas sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum, dan asas sesuai dengan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.

Asas dalam konsep negara hukum Pancasila dapat dijabarkan menjadi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang menciptakan kepastian, keadilan dan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan menganut asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan. Asas merupakan norma yang harus terwujud dalam suatu peraturan perundang-undangan

⁸⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto. 2010. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius. 2010, hlm.228.

⁸¹ Van de Vlies. *Handboek Wetgeving*. Tjeenk Willink. Zwolle. 1987. hlm.175. dikutip oleh Ferry Irawan Febriansyah. *Perspektif* Vol. XXI No. 3 Tahun 2016 Edisi September 2016.

yang bersifat memaksa (*coercion*). Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik antara lain yaitu:⁸²

- a. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut;
- b. Peraturan perundang-undangan dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, memiliki kedudukan lebih tinggi sesuai hierarki;
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang umum;
- d. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu;
- e. Peraturan perundang-undangan tidak bisa diganggu gugat karena adalah cerminan keadilan yang harus diakui kebenarannya oleh semua pihak;
- f. Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk memaksimal pencapaian kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat dan individu termasuk sebagai sarana untuk memperoleh keadilan.

Selain yang disebutkan di atas, terdapat beberapa prinsip-prinsip lain yang meliputi:⁸³

- a. Dasar peraturan perundang-undangan selalu menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai acuan pembentukan peraturan perundang-undangan, hanya peraturan perundang-undangan tertentu yang dapat dijadikan landasan yuridis bagi pembentukan peraturan perundang-undangan,
- b. Peraturan perundang-undangan yang masih berlaku hanya dapat dihapus, dicabut atau diubah oleh peraturan perundang-undangan sederajat atau yang lebih tinggi,
- c. Peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan perundang-undangan lama atau *Lex posterior derogat legi priori*.

Dalam kenyataan terbukti suatu undang-undang, bahkan kodifikasi, tidak akan pernah lengkap mengatur segala persoalan yang terjadi atau yang akan terjadi di tengah dinamika perkembangan masyarakat. Pembentukan perundang-undangan belum sesuai dengan Pancasila karena masih banyak perbedaan dan perdebatan tentang nilai-nilai atau kebenaran Pancasila itu sendiri, sehingga pembentukan

⁸² *Ibid.*

⁸³ Ferry Irawan Febriansyah. *Op.Cit.* hlm.223.

peraturan perundang-undangan tidak akan sesuai substansi Pancasila. Terbukti banyak *judicial review* terhadap produk Undang-Undang yang telah diundangkan. Karena itu diperlukan persamaan visi, misi, tujuan dan persepsi dalam memahami Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Terkait hal ini, suatu hal penting bagi sebuah pemerintahan adalah pembentukan produk hukum diperlukan untuk merespon kepentingan masyarakat.

Bagir Manan mengutip pendapat P.J.P tentang *wet in materiele zin* melukiskan pengertian Perundang-undangan dalam arti materil yang esensinya sebagai berikut:

84

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Oleh karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*).
- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*).
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak bermaksud harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Demikian materi muatan peraturanan perundang-undangan yang menjadi tolak ukurnya hanya dapat dikonsepsikan secara umum. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, maka akan semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Sebaliknya, semakin rendah kedudukan peraturan perundang-undangan maka semakin semakin rinci dan semakin konkrit materi muatannya.

2. Keadilan dalam Perspektif Pancasila

⁸⁴ Mahendra Kurniawan, dkk. 2007. *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*. Yogyakarta: Kreasi Total Media. Hlm.5.

Filsafat Pancasila adalah hasil pemikiran sedalam-dalamnya dari bangsa Indonesia yang dianggap dapat dipercaya dan diyakini sebagai sesuatu (kenyataan, norma-norma, nilai-nilai) yang paling benar, adil, bijaksana, baik dan sesuai bagi bangsa Indonesia.⁸⁵ Pancasila sebagai dasar negara atau dasar falsafah negara (*phylosofiche grondslag*) atau ideologi negara (*staatsidee*) dipergunakan sebagai dasar untuk mengatur penyelenggaraan negara. Pancasila sebagai dasar negara merupakan kesepakatan yang tidak dapat dirubah dan tidak lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebaliknya, Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak bisa lepas dari Pancasila sebagai *staat fundamentalnorm* bangsa Indonesia. Karena itu segala perilaku moral dan etika bangsa harus sesuai dengan Pancasila.

Pancasila sebagai dasar negara, artinya Pancasila dijadikan dasar mengatur penyelenggaraan pemerintahan negara. Pancasila menurut Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 adalah merupakan “sumber hukum dasar nasional” yang dalam kedudukannya sebagai dasar negara mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Sumber dari segala sumber hukum (sumber tertib hukum) Indonesia. Demikian Pancasila merupakan asas kerohanian tertib hukum Indonesia;
- b. Suasana kebatinan (*geistlichenhinterground*) dari Undang-Undang Dasar;
- c. Cita-cita hukum bagi hukum dasar negara;
- d. Norma-norma yang mengharuskan Undang-Undang Dasar mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur;
- e. Sumber semangat bagi Undang-Undang Dasar 1945, penyelenggara negara, pelaksana pemerintahan.

MPR dengan Ketetapan No.XVIIIV MPR/1998 telah mengembalikan posisi Pancasila sebagai dasar negara Indonesia. Sebagai negara hukum yang memiliki norma dasar Pancasila, negara tunduk dan patuh terhadap hukum. Atau dengan

⁸⁵ Burhanuddin Salam, 1996. *Filsafat Pancasilaisme*, Jakarta: Rineka Cipta.

istilah lain bahwa peraturan perundang-undangan harus tunduk dan patuh kepada norma dasar (*fundamentalnorm*) bangsa Indonesia yaitu Pancasila, sehingga segala perilaku moral dan etika bangsa harus sesuai dengan Pancasila. Pancasila sebagai akar cita hukum memberikan konsekuensi dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, pandangan hidup yang dianut memberikan arah pada pikiran dan tindakan. Cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran terkait dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang intinya terdiri atas tiga unsur yaitu: keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Cita hukum terbentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk berpadu pandangan hidup, keyakinan keagamaan dan kenyataan kemasyarakatan. Sejalan dengan itu, Ilmu hukum dan hukum Indonesia seyogyanya bertumpu pada cita hukum.⁸⁶

Nilai-nilai positif Pancasila mestinya mampu memberikan landasan bagi tercipta keadilan bagi bangsa Indonesia. Nilai keadilan yang terkandung dalam Pancasila bisa menjadi landasan bagi terbentuknya hukum 'berkemanusiaan yang adil dan beradab' dan 'berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia'. Makna dari sila kedua dan kelima yang mengandung makna keadilan berupa nilai, tentu harus diwujudkan dalam kehidupan bersama. Keadilan didasari/dijiwai hakekat keadilan sosial yaitu keadilan dalam hubungan manusia dengan dirinya, manusia dengan sesama, manusia dengan negaranya, dan manusia dengan Tuhannya.

Sebagai *staat fundamentalnorm*, Pancasila berkarakter fleksibel dan mampu memberikan tuntutan jaman mengikuti globalisasi perubahan. Dalam pembahasan unsur-unsur hukum khususnya unsur keadilan, Pancasila mampu memberikan

⁸⁶ B. Arief Sidharta, 2010. *Ilmu Hukum Indonesia*, FH Unika Parahyangan, Bandung.

jawaban atas permasalahan ini melalui penetapan nilai-nilai keadilan sebagai pembaharuan hukum. Pembaharuan hukum diperlukan karena masih banyaknya persoalan baru yang belum dapat dijangkau oleh hukum. Berbagai persoalan ini seyogyakan diselesaikan dengan satu visi, misi, tujuan dan persepsi tentang Pancasila dalam melakukan pembaharuan hukum di Indonesia. Selain berbagai persoalan baru yang belum terselesaikan, persoalan lama juga menjadi masalah yang *urgent* untuk segera diselesaikan, mengingat hukum hadir dalam kehidupan masyarakat untuk memberikan kepastian, keadilan dan kemanfaatan.

Walaupun banyak pendapat memberikan persepsi sama antara keadilan sosial dan Marxisme, tetapi sesuai dengan fleksibilitas Pancasila dimana ideologi ini sudah tidak bisa diaktualisasikan pada era reformasi seperti sekarang. Keadilan sosial pada era reformasi adalah keadilan bagi masyarakat karena sosial bukan merupakan ideologi Marxisme, melainkan berkaitan dengan publik. Keadilan berdasarkan Pancasila sebagai dasar dengan persepsi sama tanpa mengutamakan ego setiap individu atau kelompok, maka keadilan diakui sebagai keadilan yang adil. Karakteristik keadilan Pancasila memerlukan pemahaman tentang kesamaan visi, misi, tujuan dan persepsi dalam menciptakan hukum yang berkeadilan. Pancasila bersifat fleksibel dapat berubah-ubah sesuai tuntutan jaman. Dalam pemaknaan nilai-nilai substansi Pancasila sudah semestinya pengambil kebijakan menempatkan Pancasila pada waktu dan tempat tertentu sesuai dinamisasi jaman.

Apabila keadilan Pancasila dianalisis berdasarkan *Theory of Justice* John Rawls yang memiliki kesamaan dengan pendapat Aristoteles, yaitu keadilan harus dipahami sebagai kesamaan manusia sebagai makhluk sosial yang mendapat kesamaan (keimbangan) dalam hukum atau memperoleh keadilan. Pandangan

Rawls memposisikan adanya situasi sama dan sederajat antara setiap individu di masyarakat. Tidak ada perbedaan status dan kedudukan lebih tinggi, sehingga setiap pihak bisa melakukan kesepakatan seimbang. Pandangan Rawls diyakinkan dengan ajaran Plato tentang penggunaan hukum sebagai sarana keadilan yaitu berangkat dari idealismenya mengenai "negara ideal" dimana setiap orang memiliki kesempatan menikmati keadilan. Rawls bermaksud mengembangkan suatu metodis untuk menghasilkan asas-asas keadilan: "Asas-asas keadilan itu dapat ditentukan dengan proses perjanjian diantara anggota masyarakat dengan mengindahkan antara lain kerjasama manusia, moralitas minimal, rasa keadilan, pilihan rasional, yang dinamakan *primary goods*". Berdasarkan tata cara itu dua asas keadilan akan disetujui secara bulat oleh anggota masyarakat, yaitu:⁸⁷

- a. Setiap orang hendaknya memiliki suatu hak sama atas sistem menyeluruh yang terluas mengenai kebebasan-kebebasan dasar (*basic liberties*).
- b. Perbedaan sosial dan ekonomi hendaknya diatur sedemikian hingga
 - 1) memberikan manfaat yang terbesar bagi mereka yang berkedudukan paling menguntungkan.
 - 2) bertalian dengan jabatan dan kedudukan yang terbuka bagi semua orang berdasarkan persamaan kesempatan yang layak.

Prinsip keadilan *pertama* menyangkut distribusi dari kebebasan dasar yang sama bagi setiap orang dalam arti kesamaan. Kebebasan dasar utama adalah hak asasi manusia yang wajib diberikan secara sama untuk setiap orang. Prinsip keadilan ini sesuai dengan "kemanusiaan yang adil dan beradab" dalam Pancasila. Prinsip keadilan *kedua* berkaitan dengan jabatan, kedudukan sosial, penghasilan dan kekayaan. Dalam hal ini Rawls menganut asas perbedaan, dalam arti kedudukan

⁸⁷ The Liang Gie, 1997. *Teori-Teori Keadilan*, Yogyakarta: Super.

sosial tidak bisa disamaratakan tetapi pembagian keadilan sesuai dengan jasa atau kedudukan bagi individu tersebut (hal ini sesuai prinsip keadilan distributif).

Pandangan Rawls tentang dua prinsip di atas sesuai dengan prinsip keadilan Aristoteles yakni jika yang satu dengan yang lain memiliki persamaan harus diperlakukan sama, jika berbeda harus diperlakukan beda, akan tetapi dalam porsi yang sama dalam konteks keadilan. Teori keadilan Aristoteles berdasar prinsip persamaan (*equality*). Prinsip persamaan ini sesuai dengan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Seluruh rakyat Indonesia mengartikan bahwa pemberian hak sama kepada seluruh rakyat Indonesia sesuai asas persamaan. Kedua prinsip Rawls di atas kemudian digunakan sebagai pranata hukum dalam menciptakan kepastian yang berkeadilan serta mendistribusikan manfaat.

Sedangkan jika karakteristik keadilan Pancasila dikaitkan dengan hak asasi manusia maka “memanusiakan manusia secara adil dan beradab” sesuai dengan hak asasinya. Hak Asasi Manusia melekat semenjak manusia dalam kandungan yang harus dilindungi karena telah diakui dan dijamin dalam *Declaration of Human Rights* yang didopsi dan disahkan Majelis Umum PBB pada tahun 1948. Ajaran mengenai hak asasi manusia yaitu hak diperlakukan sama di hadapan hukum dan memanusiakan manusia. Dalam konteks ini karakteristik keadilan Pancasila memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat dimana manusia sebagai makhluk sosial harus saling menghormati antar sesama yang bertujuan agar mendapat keadilan dan kesejahteraan. Mengingat keadilan dalam sila kelima Pancasila memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sila kelima ini tidak lain merupakan ujung harapan dari perwujudan nilai-nilai keadilan. Jelasnya sila pertama sampai sila keempat dari Pancasila yang tujuan dari semuanya harus

menghasilkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat terutama rakyat Indonesia. Karena itu perumusan kelima sila itu pada Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 diakhiri dengan kalimat, “serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Prinsip yang terkandung dalam keadilan sosial adalah suatu tata masyarakat yang memperhatikan dan memperlakukan hak manusia sebagaimana mestinya dalam hubungan antar pribadi atas keseluruhan baik material maupun spiritual. Keadilan sosial ini mencakup ketiga macam keadilan yang berlaku di masyarakat. Syarat yang harus dipenuhi agar terlaksananya keadilan sosial yaitu semua warga wajib bertindak, bersikap secara adil, karena keadilan sosial dapat tercapai jika setiap individu bertindak dan mengembangkan sikap adil terhadap sesama, serta manusia berhak hidup sesuai dengan nilai-nilai manusiawi dan berhak pula untuk menuntut dan mendapatkan segala sesuatu terkait dengan kebutuhan hidupnya.

Rumusan seluruh rakyat Indonesia yaitu manusia yang dimaksudkannya ialah sekelompok manusia yang menjadi warga negara Indonesia, baik yang berbangsa Indonesia asli maupun keturunan asing, atau yang berada di wilayah Indonesia maupun di negara lain. Perwujudan dari sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat yang merupakan pengalamannya, setiap warga harus mengembangkan sikap adil terhadap sesama, menjaga keseimbangan antara hak dan kewajibannya serta menghormati hak-hak orang lain. Sila ini memiliki makna bahwa seluruh rakyat Indonesia mendapatkan perlakuan yang adil dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, dan budaya sehingga tercipta masyarakat yang adil dan makmur.

Ketentuan yang menunjukkan fungsi sila Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, antara lain bahwa negara menghendaki agar perekonomian Indonesia berdasarkan atas azas kekeluargaan, penguasaan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara serta menguasai hajat hidup orang banyak oleh negara, negara menghendaki agar kekayaan alam yang terdapat di atas dan di dalam bumi dan air Indonesia dipergunakan untuk kemakmuran rakyat banyak, negara menghendaki agar setiap warga negara Indonesia mendapat perlakuan yang adil di segala bidang kehidupan, baik material maupun spiritual, negara menghendaki agar setiap warga negara Indonesia mendapatkan pengajaran secara maksimal, Negara Indonesia mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pengajaran nasional yang pelaksanaannya berdasarkan Undang-Undang, pencanangan bahwa pemerataan pendidikan agar bisa dinikmati seluruh warga negara Indonesia menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, masyarakat dan keluarga, dan negara berusaha membentuk manusia Indonesia seutuhnya.

Menurut Kahar Masyur keadilan memiliki makna yang dapat diartikan sebagai berikut:⁸⁸

- a. Mengembalikan hak-hak yang hilang kepada yang berhak;
- b. Menumpas keaniayaan, ketakutan dan perkosaan dan pengusaha-pengusaha;
- c. Merealisasikan persamaan terhadap hukum antara setiap individu, pengusaha dan orang-orang mewah yang didapatnya dengan tidak wajar.

Sedangkan Mohammad Hatta dalam uraiannya mengenai sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia menulis demikian “Keadilan Sosial adalah langkah yang menentukan untuk melaksanakan Indonesia yang adil dan makmur.

⁸⁸ Kahar Masyhur, 1985. *Membina Moral dan Akhlak*, Jakarta: Kalam Mulia.

Pemimpin-pemimpin Indonesia yang menyusun Undang-undang Dasar 1945 memiliki kepercayaan, bahwa cita-cita keadilan sosial dalam bidang ekonomi dapat mencapai kemakmuran yang merata”.⁸⁹

Demikian keadilan berdasarkan Pancasila memiliki perbedaan dan kesamaan dengan keadilan yang lain. Persamaan keadilan berdasarkan Pancasila dengan keadilan yang lain yaitu memberikan hak yang sama terhadap warga negara dalam memperoleh haknya sesuai dengan kapasitas warganegara. Adapun perbedaannya, keadilan berdasarkan Pancasila merupakan keadilan murni dari bangsa Indonesia. Keadilan murni ini didapat dari prinsip-prinsip keadilan Pancasila yang diperoleh dari berbagai suku bangsa di Indonesia. Oleh sebab itu, keadilan berdasarkan Pancasila merupakan bagian dari NKRI, Pancasila adalah NKRI dan NKRI adalah Pancasila. Konklusinya, perbedaan antara keadilan yang lain dengan keadilan Pancasila terletak pada NKRI-nya. Selain itu, perbedaan yang menonjol terletak pada negara sekuler dan negara nonsekuler, dimana keadilan menurut Pancasila (nonsekuler) mengutamakan keadilan berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa (keadilan berdasarkan Pancasila mencerminkan bentuk keadilan yang berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa). Keadilan yang muncul merupakan keadilan yang bersumber dari Tuhan yang diwakilkan kepada manusia untuk menciptakan manusia yang adil dan beradab serta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam ilmu hukum, Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum. Karena itu setiap produk hukum mesti menyesuaikan dengan Pancasila dengan menghormati manusia selaku makhluk sosial yang membutuhkan keadilan. Dalam

⁸⁹ The Liang Gie, *Op.Cit.*

negara berlandaskan Pancasila, pemahaman atas hak-hak asasi manusia dipandang penting sesuai yang terkandung dalam sila kedua: “Kemanusiaan yang adil dan beradab” dengan menempatkan manusia dengan kodrat, harkat dan martabat. Negara Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia sebagai hak secara kodrati melekat dan tak terpisah dari manusia yang harus dilindungi, dihormati dan ditegakan demi meningkatkan martabat manusia, kesejahteraan, kebahagiaan, kecerdasan dan keadilan.⁹⁰

Demikian memanusiakan manusia secara adil mencerminkan sikap yang mengutamakan hak bagi manusia lain, yaitu hak untuk memperoleh keadilan yang beradab. Adil dan beradab merupakan hak bagi manusia dalam mendapatkan perlindungan sebagai manusia. Hak ini berfungsi untuk meniadakan diskriminasi atas kaum lemah agar keadilan dapat disamaratakan untuk strata sosial yang berbeda. Penyetaraan keadilan mencerminkan sikap adil dan beradab.

Definisi adil menurut teori keadilan Aristoteles tidaklah demikian. Keadilan disamaratakan bagi seluruh umat manusia, tetapi porsinya dibagi sesuai dengan kondisi kemampuan setiap individu. Jadi, kemanusiaan yang adil dan beradab adalah nilai Pancasila yang memanusiakan manusia secara adil dan beradab, tetapi porsi keadilan ini berbeda sesuai kemampuan individu karena keadilan tidak dapat disamaratakan. Kemanusiaan yang adil dan beradab menghargai dan menjunjung hak asasi manusia dalam mendapat keadilan bukan memberikan kedudukan sama dalam memperoleh penghasilan hidup, tetapi menjunjung tinggi hak asasi manusia.

⁹⁰ Veive Large Hamenda, *Tinjauan Hak Asasi Manusia Terhadap Penerapan Hukuman Mati Di Indonesia*, Jurnal Vol.II/No.1/Jan-Mrt/2013. www.portalgaruda.org

Menurut Kahar Masyhur yang dinamakan adil meliputi tiga hal berikut:⁹¹

- a. Adil ialah meletakkan sesuatu pada tempatnya.
- b. Adil ialah menerima hak tanpa lebih dan memberikan tanpa kurang.
- c. Adil ialah memberikan hak setiap yang berhak secara lengkap tanpa lebih atau kurang antara sesama yang berhak dalam keadaan sama, dan penghukuman orang jahat atau yang melanggar hukum, sesuai dengan kesalahan dan pelanggaran.

Pelaksanaan keadilan selalu bertalian dengan kehidupan bersama dalam bermasyarakat. Keadilan bertujuan untuk memelihara ketertiban masyarakat dan kesejahteraan umum. Jadi semua tindakan bercorak dan berujung ekstrem akan menghancurkan pertalian masyarakat atau merusak ketidakadilan. Nilai-nilai keadilan harus merupakan dasar yang harus diwujudkan dalam hidup bersama kenegaraan untuk mewujudkan tujuan negara mewujudkan kesejahteraan seluruh warga, melindungi seluruh warga dan wilayah, dan mencerdaskan seluruh warga. Demikian nilai-nilai keadilan sebagai dasar dalam pergaulan antara negara sesama bangsa di dunia dan prinsip ingin menciptakan ketertiban hidup bersama dalam pergaulan antar bangsa di dunia dengan berdasarkan prinsip kemerdekaan bagi setiap bangsa, perdamaian abadi serta keadilan dalam hidup bersama.

B. Middle Theory

1. Wewenang Pemerintah Daerah Mengelola Sumber Daya Alam

Dalam sistem negara kesatuan, desentralisasi mempengaruhi konsepsi otonomi daerah yang diberlakukan oleh negara. Desentralisasi mengandung dua konsep, yaitu *pertama*, desentralisasi sebagai konsekuensi daerah otonomi; dan *kedua*, penyerahan wewenang kepada daerah oleh Pemerintah Pusat. Konsep

⁹¹ Kahar Masyhur, *Op.Cit.*

desentralisasi sebagai penyerahan wewenang daerah oleh Pemerintah Pusat yang dipakai adalah dalam artian perwujudannya di tingkat daerah adalah otonomi daerah yang menjadi suatu landasan penyusunan kebijakan nasional, terutama dikaitkan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 1 butir 6 dan 7 ada dijelaskan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat di dalam sistem NKRI.

Dasar klasifikasi urusan Pemerintahan diatur dalam rumusan Pasal 9 UU Pemerintahan Daerah bahwa:

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Mengenai Urusan Pemerintahan konkuren lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 13 UU Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
- (2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria urusan pemerintahan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yaitu:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;

- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
 - e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
- (3) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi yaitu:
- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.
- (4) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/ kota adalah:
- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Pengelolaan sumberdaya alam (termasuk subsektor perkebunan) menjadi perhatian pemerintah daerah. Hal ini disebabkan kerusakan yang ditimbulkan sebagai dampak pengelolaan sumberdaya alam yang tidak memperhatikan keseimbangan lingkungan. Peran Pemerintah Propinsi dalam menyelenggarakan dan mengkoordinasikan semua aspek terkait dengan pengelolaan sumberdaya alam di daerah menjadi kata kunci dari berbagai persoalan tersebut. Posisi strategis Pemerintahan Propinsi sebagai daerah pemegang otonomi daerah subsektor perkebunan begitu besar menjadi sentral dari berbagai aktifitas pengelolaan sumberdaya alam di wilayahnya. Sedangkan titik berat otonomi daerah pada level Pemerintahan Kabupaten/Kota menjadi kendala utama bagi Pemerintah Propinsi

dalam melaksanakan fungsi kontrol terhadap pengelolaan sumberdaya alam di daerah. Hal ini ada kaitannya dengan keterbatasan akses baik dari sisi kewenangan maupun pendanaan dalam pengelolaan sumberdaya alam menyebabkan tidak terkoodinasinya secara baik berbagai kebijakan pengelolaan sumberdaya alam di wilayah Propinsi. Untuk itu Pemerintah Propinsi perlu mendapatkan porsi kewenangan lebih besar dalam hal pengelolaan sumberdaya alam agar berbagai masalah pengelolaan sumberdaya alam ke depan dapat diminimalisir, terutama dalam upaya mewujudkan pembangunan sumber daya alam yang berkelanjutan.

Demikian deregulasi konsepsi perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ada dijelaskan bahwa pemanfaatan lahan bukanlah urusan pemerintahan yang bersifat wajib tetapi merupakan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan. Pada Penjelasan Umum dijelaskan sumber daya alam merupakan kewenangan bersama yang dapat dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah, yaitu Gubernur atau Bupati/Walikota akan menerbitkan perizinan harus berkoordinasi dengan Menteri. Adapun yang mendasari penyelenggaraan urusan pemerintah pada bidang tertentu mengacu kepada Pasal 14 UU Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- (1) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.
- (2) Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
- (3) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (4) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

- (5) Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (6) Penentuan Daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
- (7) Dalam hal batas wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari Daerah yang berbatasan.

Demikian di bidang kehutanan dan perkebunan menurut Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dalam Pasal 5 sampai Pasal 9 yaitu hutan berdasarkan statusnya adalah suatu pembagian hutan yang didasarkan pada status (kedudukan) antara orang, badan hukum, atau institusi yang melakukan pengelolaan, pemanfaatan, dan perlindungan.

2. Pengelolaan Perkebunan di Indonesia

Perkebunan merupakan andalan komoditas untuk menopang pembangunan nasional, baik dari aspek sumber devisa negara maupun dari aspek kesejahteraan masyarakat. Kedudukan dan peran perkebunan berkaitan dalam menunjang pembangunan nasional, disebabkan perkebunan bermanfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dalam mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang berkeadilan, perkebunan perlu dijamin berkelanjutan dan ditingkatkan fungsi dan perannya sebagai suatu bentuk pengelolaan sumber daya alam yang terencana, terbuka, terpadu, profesional dan bertanggung jawab.

Pengelolaan sektor perkebunan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan yang dalam penjelasan umum menyatakan:

1. Indonesia sebagai negara agraris memiliki SDA melimpah, terdiri bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Potensi ini adalah

- karunia dan amanat Tuhan Yang Maha Esa, harus dipergunakan untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan kemakmuran rakyat, sebagaimana amanat Pancasila dan UUD 1945. Potensi sumber daya alam dimaksud, sangat penting digunakan untuk pengembangan Perkebunan di Indonesia.
2. Tujuan penyelenggaraan perkebunan dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, meningkatkan sumber devisa negara, menyediakan lapangan kerja dan kesempatan usaha, meningkatkan produksi, kualitas, nilai tambah, daya saing, pangsa pasar, meningkatkan dan memenuhi kebutuhan konsumsi serta bahan baku industri dalam negeri, memberikan perlindungan kepada pelaku usaha perkebunan yang optimal, bertanggung-jawab, lestari, meningkatkan pemanfaatan jasa Perkebunan, pelaksanaan perkebunan didasari asas kedaulatan, kemandirian, kebermanfaatan, keberlanjutan, keterpaduan, kebersamaan, keterbukaan, efisiensi, berkeadilan, kearifan lokal, dan kelestarian fungsi lingkungan hidup.
 3. Lingkup pengaturan penyelenggaraan perkebunan meliputi; perencanaan, penggunaan lahan, perbenihan, budidaya tanaman perkebunan, usaha perkebunan, pengolahan dan pemasaran hasil perkebunan, penelitian dan pengembangan, sistem data dan informasi, pengembangan sumber daya manusia, pembiayaan usaha perkebunan, penanaman modal, pembinaan dan pengawasan dan peran serta masyarakat.⁹²

Usaha perkebunan terdiri atas usaha budidaya tanaman perkebunan dan usaha industri pengolahan hasil perkebunan. Usaha budidaya tanaman perkebunan adalah serangkaian kegiatan dari pratanam, penanaman, pemeliharaan tanaman, pemanenan, sortasi, dan penyimpanan; usaha industri pengolahan adalah kegiatan pengolahan yang bahan baku utamanya hasil perkebunan untuk mendapat nilai tambah; hasil perkebunan menurut sifat dan karakteristiknya tidak bisa dipisahkan dengan usaha budidaya tanaman perkebunan terdiri dari gula pasir dan tebu, teh hitam dan teh hijau serta ekstraksi kelapa sawit (Pasal 15 UU Perkebunan).

Pelaku usaha budidaya perkebunan dengan luas tanah atau kapasitas pabrik tertentu wajib memiliki izin usaha perkebunan. Pengaturan luas usaha perkebunan dan kapasitas pabrik untuk pengolahan hasil perkebunan ditetapkan oleh Menteri

⁹² Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

yang bersangkutan berdasarkan jenis tanaman, teknologi, tenaga kerja dan modal. Izin usaha dari Menteri diberikan kepada Gubernur untuk wilayah lintas kabupaten/kota dan kepada Bupati/Walikota untuk wilayah kabupaten/kota. Pemberian hak atas tanah untuk usaha perkebunan, luas tanah minimal 5 hektar dan jika dalam pelaksanaan usaha perkebunan memerlukan luas tanah di atas 5 hektar, prosedurnya berbentuk HGU. Usaha perkebunan membutuhkan tanah luas sehingga dalam terminologi Hukum Agraria merupakan penggunaan hak atas tanah berpola HGU, merupakan hak atas tanah sekunder..

Perizinan pengelolaan perkebunan adalah sarana hukum administrasi untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran lingkungan. Jenis dan prosedur perizinan lingkungan masih beraneka ragam, rumit dan sukar ditelusuri, sehingga menjadi hambatan bagi kegiatan dunia usaha. Izin sebagai sarana hukum adalah persetujuan penguasa (pemerintah) berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan memberikan izin, maka penguasa (pemerintah) memperkenankan pemohon melakukan tindakan spesifik yang sebenarnya dilarang. Izin pengelolaan perkebunan diberikan tertulis dalam bentuk penetapan organ pemerintahan. Mengingat penerbitan izin pengelolaan perkebunan yang keliru, tidak cermat atau tidak mempertimbangkan kepentingan lingkungan berakibat ketergantungan keseimbangan ekologis sulit direhabilitasi. Misalnya, usaha perkebunan di kawasan hutan lindung, jika dikonversi menjadi areal perkebunan, ada kemungkinan hutan lindung sulit direhabilitasi. Perizinan pengelolaan ini kerap menjadi persoalan, karena perizinan berkaitan kepentingan diingikan masyarakat untuk melakukan aktivitas dengan persetujuan dari pejabat.

Dalam penyelenggaraan perkebunan, kepada pelaku usaha perkebunan sesuai dengan kepentingannya dapat diberikan hak atas tanah yang diperlukan untuk usaha perkebunan berupa Hak Milik, HGU, HGB, dan/atau Hak Pakai sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal tanah yang diperlukan merupakan tanah Hak Ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak, maka pemohon wajib untuk melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang Hak Ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya (Pasal 9 UU Perkebunan).

Dalam rangka mempertahankan kualitas dan kuantitas serta menjaga daya saing kelapa sawit di pasar internasional, pemerintah menciptakan standarisasi sertifikasi bernama *Indonesian Sustainable Palm Oil Certification System (ISPO)*. ISPO diatur dalam Permentan No.11/ Permentan/ OT.140/3/2015 tentang Sistem Sertifikasi Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia. ISPO memiliki tujuh prinsip, yaitu : legalitas usaha perkebunan, manajemen perkebunan, perlindungan terhadap pemanfaatan hutan alam primer dan lahan gambut, pengelolaan dan pemantauan lingkungan, tanggung jawab terhadap pekerja, tanggung jawab sosial dan pemberdayaan ekonomi masyarakat, dan peningkatan usaha secara berkelanjutan.

Keberlanjutan yang menyeluruh tercapai apabila ada keterpaduan antara tiga pilar utama pembangunan, yaitu keberlanjutan dalam aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan, serta aspek kelembagaan yang meliputi kerangka kerja kelembagaan dan kemampuan lembaga/institusi yang ada. ISPO memiliki tujuh prinsip yang memiliki kriteria dalam mengatur bagaimana pengelolaan perkebunan yang baik,

yaitu: legalitas usaha, perencanaan perusahaan, teknis budi daya, teknis pengolahan hasil, dan pengelolaan lingkungan. Legalitas usaha diperlukan agar semua kegiatan perusahaan sah di mata hukum dan diketahui oleh negara. Manajemen perkebunan diperlukan untuk menjaga kualitas dan kuantitas TBS (Tandan Buah Segar), CPO, dan kernel. Pemantauan dan pengelolaan lingkungan diperlukan sebagai bentuk tanggung jawab perusahaan atas lingkungan sehingga TBS, CPO, dan kernel yang dihasilkan adalah produk ramah lingkungan.

Kebijakan penerapan ISPO bersifat mandatory atau wajib bagi perusahaan perkebunan yang melakukan budi daya dan pengolahan, perusahaan perkebunan yang melakukan budi daya, dan perusahaan perkebunan yang melakukan pengolahan hasil perkebunan, sebagaimana diatur pada Pasal 2 ayat (2) Permentan Nomor 11 Tahun 2015 tentang Sistem Sertifikasi ISPO.

Kemudian berlaku Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang setidaknya terdapat 33 ketentuan di dalam UU Perkebunan yang diubah dalam regulasi ini, yang dapat digambarkan pokok persoalannya sebagai berikut:

1. Menyusunnya pertimbangan batasan luas maksimum dan minimum penggunaan lahan usaha perkebunan. Pemerintah bewenang menetapkan batasan luas maksimum dan minimum penggunaan lahan untuk usaha perkebunan. Aturan sebelumnya penetapan batasan luas mempertimbangkan hal: 1) jenis tanaman, 2) ketersediaan lahan sesuai secara agroklimat, 3) modal. 4) kapasitas pabrik, 5) tingkat kepadatan penduduk, 6) pola pengembangan usaha, 7) kondisi geografis, 8) perkembangan teknologi, dan 9) pemanfaatan lahan berdasarkan fungsi ruang

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang tata ruang. Dalam UU Cipta Kerja penetapan batasan luas maksimum dan luas minimum penggunaan lahan untuk Usaha Perkebunan dipertimbangkan: 1) jenis tanaman dan 2) ketersediaan lahan sesuai secara agroklimat. Aspek ekonomi dan tata ruang kini luput sebagai pertimbangan batasan luas maksimum dan minimum penggunaan lahan untuk perkebunan.

2. UU Cipta Kerja memperpendek jangka waktu bagi perusahaan perkebunan mengusahakan lahan setelah pemberian status hak atas tanah. Hal ini membuat tanah yang telah mendapatkan alas hak segera dikelola dan tidak ditelantarkan. Namun tidak jelas batasan minimal yang harus diusahakan terlebih dahulu dalam jangka waktu itu. Sementara UU Perkebunan memberi batasan minimal 30% dari hak atas tanah. Dan ada batas waktu untuk mengusahakan seluruh hak atas tanah yang bisa ditanami tanaman perkebunan yakni 6 tahun.
3. Hilangnya sanksi administrasi atas larangan memindahkan hak atas tanah usaha perkebunan yang mengakibatkan satuan usaha yang kurang dari luas minimum. Luputnya sanksi larangan tersebut berpotensi larangan dapat dipertanggungjawabkan.
4. Tidak menegaskan seperti UU Perkebunan bahwa pelaku usaha perkebunan asing harus bekerja sama dengan pelaku usaha perkebunan dalam negeri dengan membentuk badan usaha Indonesia. UU ini menyerahkan pengaturan pada peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal.
5. UU Perkebunan mensyaratkan untuk mendapatkan Izin Usaha Perkebunan harus memenuhi: Izin Lingkungan, Kesesuaian dengan RTRW, Kesesuaian dengan

rencana perkebunan. Selain itu usaha budidaya perkebunan harus memiliki sarana, prasarana, sistem dan sarana pengendalian organisma pengganggu tumbuhan; usaha pengolahan hasil perkebunan harus memenuhi sekurang-kurangnya 20% dari keseluruhan bahan bakunya yang dibutuhkan berasal dari kebun yang diusahakan sendiri. Hal ini dihapuskan oleh UU Cipta Kerja yang mana berpotensi tidak tertibnya pengelolaan perkebunan itu sendiri.

6. UU Cipta Kerja mengharuskan pemerintah melindungi kelestarian wilayah geografis yang memproduksi hasil perkebunan bersifat spesifik. Setiap pelaku usaha dilarang mengalihfungsikan lahan perkebunan dalam wilayah geografis yang memproduksi hasil perkebunan bersifat spesifik. Ketentuan ini membuat sanksi bagi pelanggar berupa denda, pemberhentian sementara dari kegiatan usaha perkebunan, pencabutan Izin Usaha Perkebunan. Sayangnya UU Cipta Kerja mencabut ancaman sanksi tersebut.
7. Pasal 67 ayat (1) UU Perkebunan menyebutkan setiap pelaku usaha perkebunan wajib memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup, sebelum mendapat Izin Usaha Perkebunan. Perusahaan perkebunan harus menganalisis mengenai dampak lingkungan hidup atau upaya pengelolaan lingkungan hidup, dan upaya pemantauan lingkungan hidup, memiliki analisis dan manajemen risiko bagi yang menggunakan hasil rekayasa genetik, membuat pernyataan kesanggupan menyediakan sarana, prasarana, dan sistem tanggap darurat memadai untuk menanggulangi terjadi kebakaran. Bagi pelaku usaha yang tidak memenuhi persyaratan itu ditolak

permohonan perizinan usahanya. Namun pada UU Cipta Kerja ketentuan penolakan izin bagi yang tidak memenuhi syarat dihapuskan.

8. Pada UU Perkebunan ada pengembangan usaha perkebunan diutamakan melalui penanaman modal dalam negeri. Sementara besaran penanaman modal asing sebagaimana wajib dibatasi dengan memperhatikan kepentingan nasional dan pekebun. UU Cipta Kerja menghapuskan pembatasan tersebut sehingga berpotensi masuknya modal asing yang tanpa batas.
9. Hilangnya dalam UU Cipta Kerja mengenai ancaman pidana bagi perusahaan perkebunan yang melakukan usaha budidaya tanaman perkebunan dengan luasan skala tertentu atau usaha pengolahan hasil perkebunan dengan kapasitas pabrik tertentu yang tidak memenuhi perizinan berusaha. Hal tersebut berpotensi perusahaan perkebunan yang ada sewenang-wenang melakukan kegiatan atau abai terhadap anjuran pemerintah. Dengan penghapusan ancaman pidana tersebut maka pelaku usaha perkebunan memiliki dalih untuk tidak menerapkan AMDAL dan syarat lainnya.

C. Applied Theory

1. Kebijakan Hak Atas Tanah Nasional Terkait dengan Pemberian Hak Guna Usaha dan Izin Usaha Perkebunan

Pengelolaan sumber daya perkebunan di Indonesia mengacu pada ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya alam yang tercermin dalam rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dimana Negara menguasai sumberdaya alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Campur tangan ini menunjukkan Indonesia menganut konsep Negara kesejahteraan

(*welfare state*), kebijakannya diwujudkan berbentuk hukum untuk kepastian dan tidak menimbulkan keragu-raguan pada semua pihak.

Dalam menghadapi tantangan globalisasi, kebijakan perkebunan diarahkan *pro poor* dan *pro invertasi* mengacu amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 di atas. Agar kebijakan ini tidak disalahtafsirkan sebagai pengkavlingan hutan negara untuk rakyat dan investor, harus dipahami kebijakan ini memiliki makna dan pengertian lebih luas, yaitu pengelolaan yang bijaksana dengan memperhatikan kelestarian hutan negara, ekonomi dan sosial yang proposional, dan untuk kemakmuran rakyat. Karena itu dikatakan aktualisasi misi yang diemban yaitu memberi peluang berusaha, bekerja dan meningkatkan pendapatan rakyat; meningkatkan pendapatan bagi Pemerintah demi kelangsungan dan pemerataan pembangunan; dan berfungsi optimal dan lestari sesuai peruntukan, yaitu fungsi produksi dan perlindungan agar memberikan manfaat ekonomi, ekologi dan sosial.⁹³

Pengejawantahan rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, misalnya Negara memberikan kesempatan kepada masyarakat (perorangan atau badan hukum) untuk mendapat hak atas. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan hak atas tanah menurut peruntukan dan subjeknya. Walaupun dalam praktik penyelenggaraan Pemerintah pada sektor perkebunan masih ada tuntutan rasa keadilan masyarakat bahwa kebijakan pemerintah belum berpihak kepada rakyat (petani dan pekebun).

Pemanfaatan sumberdaya alam sektor perkebunan berperan besar dalam pembangunan perekonomian nasional untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Atas dasar inilah penyelenggaraan perkebunan diatur dalam

⁹³ *Ibid.* hlm.14

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan yang dirubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, karena penyelenggaraan perkebunan yang diatur Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan sudah tidak sesuai dengan dinamika dan kebutuhan hukum masyarakat, belum memberikan hasil optimal, dan belum mampu meningkatkan nilai tambah usaha perkebunan nasional.

Sedangkan lingkup pengaturan perkebunan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 4 UU Perkebunan meliputi:

- a. perencanaan;
- b. penggunaan lahan;
- c. perbenihan;
- d. budi daya Tanaman Perkebunan;
- e. Usaha Perkebunan;
- f. pengolahan dan pemasaran Hasil Perkebunan;
- g. penelitian dan pengembangan;
- h. sistem data dan informasi;
- i. pengembangan sumber daya manusia;
- j. pembiayaan Usaha Perkebunan;
- k. penanaman modal;
- l. pembinaan dan pengawasan; dan
- m. peran serta masyarakat.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 harus ditempatkan sebagai subsistem atau sistem dari Hukum Sumberdaya Alam, penjabarannya konsisten dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam UUD 1945. Misalnya, tujuan penyelenggaraan usaha perkebunan dalam Pasal 3 UU Perkebunan berikut:

- a. meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat;
- b. meningkatkan sumber devisa negara;
- c. menyediakan lapangan kerja dan kesempatan usaha;
- d. meningkatkan produksi, produktivitas, kualitas, nilai tambah, daya saing, dan pangsa pasar;
- e. meningkatkan dan memenuhi kebutuhan konsumsi serta bahan baku industri dalam negeri;
- f. memberikan perlindungan kepada pelaku usaha perkebunan dan masyarakat;

- g. mengelola dan mengembangkan sumber daya Perkebunan secara optimal, bertanggung jawab, dan lestari; dan
- h. meningkatkan pemanfaatan jasa Perkebunan.

Rumusan Pasal 3 UU Perkebunan menyebutkan dengan tegas sejumlah kepentingan yang hendak dicapai sebagai tujuan. Pilihan kepentingan sangat komprehensif dan menunjukkan cita-cita sektoral yang diupayakan. Jika ketujuh kepentingan tersebut dikelompokkan, ada beberapa pengelompokan, yaitu:

- a. Dilihat dari substansi kepentingan yang diupayakan ada 3 subkelompok:
 - 1) Kepentingan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan negara;
 - 2) Kepentingan untuk meningkatkan produktivitas, nilai tambah, dan daya saing kegiatan usaha perkebunan dalam rangka memenuhi kebutuhan konsumsi dan bahan baku industri dalam negeri; dan
 - 3) Kepentingan membangun keseimbangan antara pengelolaan sumber daya alam dengan keberlanjutan sumberdaya alam atau konservasi.
- b. Dilihat dari subyek dan obyek kepentingannya, hendaknya diwujudkan atau dilindungi dimana terdapat empat subkelompok yang diharapkan mendapatkan keuntungan dari kegiatan usaha perkebunan tersebut, yaitu:
 - 1) Masyarakat pada umumnya, yaitu :
 - a) Warga masyarakat di dalam wilayah kegiatan perkebunan adalah warga yang mendapat kesempatan mengisi lapangan kerja dari kehadiran usaha perkebunan atau yang mendapat akses pembagian dan memiliki hak atas tanah untuk melakukan kegiatan berkebun;
 - b) Warga masyarakat di sekitar kegiatan usaha perkebunan, yang berpotensi mendapatkan manfaat secara tidak langsung berupa pendapatan dari berjualan atau limpahan kegiatan sampingan dari kehadiran usaha perkebunan; dan
 - c) Warga masyarakat Indonesia pada umumnya, diharapkan mendapatkan manfaat berupa terpenuhinya kebutuhan konsumsi dari produk usaha perkebunan.
 - 2) Negara, menurut konsep UUD 1945 berkedudukan sebagai organisasi kekuasaan Bangsa Indonesia. Ada dua kepentingan negara yang dapat dipenuhi yaitu penerimaan dan devisa yang didapat dari :
 - a) Pajak-pajak yang harus dibayar baik oleh perusahaan perkebunan terutama yang berbadan hukum maupun oleh perorangan yang menjadi pegawai atau pimpinan perusahaan; dan
 - b) Di samping pajak, Negara mendapat tambahan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBK) melalui pungutan perijinan kegiatan perusahaan perkebunan dan uang pemasukan pada negara atau bea perolehan hak atas tanah yang didapat dari pemberian hak atas tanah. Devisa didapat oleh Negara dari terjadinya ekspor hasil perkebunan ke negara lain. Devisa berupa selisih antara nilai impor barang yang

harus dibayar negara dengan nilai ekspor barang yang diterima negara.

- 3) Investor atau pelaku usaha berskala besar yang akan mendapatkan keuntungan dari penjualan hasil produksi perkebunan yang kemudian dijual untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri atau ekspor.
- 4) Sumberdaya tanah atau sumberdaya alam secara keseluruhan terutama di lokasi menjadi tempat berlangsungnya kegiatan usaha perkebunan. Kepentingan sumberdaya tanah berupa terpeliharanya kelangsungan kesuburan tanah (konservasi) sumberdaya alam sekitar perkebunan.⁹⁴

Ketujuh tujuan yang hendak dicapai jika dikaitkan dengan fungsi perkebunan dalam rumusan Pasal 4 UU Perkebunan memiliki kepentingan yaitu :

1. Kepentingan Ekonomi

Ada dua kelompok kepentingan ekonomi yang dijadikan dasar kajian, yaitu :

- a Kepentingan berkaitan peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Perhatian terhadap kepentingan masyarakat dalam perencanaan perkebunan dalam Pasal 6 ayat (3) dan Pasal 7 ayat (1) huruf h yang prinsipnya menentukan dalam penyusunan perencanaan perkebunan di tingkat pusat atau daerah harus memperhatikan kepentingan masyarakat sesuai konsep "kepentingan masyarakat" yang diharapkan kepentingan semua kelompok mendasari dan bagian rencana pengembangan usaha perkebunan. Meskipun UU Perkebunan belum menegaskan mekanisme untuk mengakomodasi kepentingan rakyat, dalam pelaksanaan UU Perkebunan. Namun secara implisit dalam Pasal 9 ayat (2) ada melibatkan masyarakat hukum adat, dimana setiap pemberian hak atas tanah di wilayah hak ulayat wajib dimintakan persetujuan terlebih dahulu dari masyarakat hukum adat yang memiliki hak ulayat. Persetujuan dilakukan lewat musyawarah antara pelaku usaha dan pimpinan masyarakat hukum adat terkait penyerahan tanah dan

⁹⁴ *Ibid* hlm.10-12.

kompensasi/imbalan yang harus diberikan kepada masyarakat hukum adat. Pola kemitraan itu diatur dalam Pasal 13, Pasal 17 ayat (4), dan Pasal 22. Pemberdayaan pekebun dalam Pasal 17 ayat (2) mengenai kewajiban memperoleh izin usaha perkebunan yang dikecualikan terhadap perkebunan.

b. Penguatan struktur ekonomi perkebunan

Upaya penguatan struktur ekonomi perkebunan dilakukan bertujuan untuk peningkatan produksi usaha perkebunan sehingga bisa mencukupi kebutuhan nasional hasil perkebunan dan mendorong ekspor hasil perkebunan. Upaya penguatan struktur ekonomi perkebunan dilakukan melalui beberapa cara:

- 1) Melalui pengembangan pola kemitraan dan pemberdayaan.
- 2) Melalui ketentuan larangan perbuatan hukum tertentu, yaitu: larangan memindahkan hak atas tanah usaha perkebunan yang mengakibatkan terjadi satuan usaha yang kurang dari batas minimum, misalnya Pasal 10 ayat (3) UU Perkebunan melarang memindahkan hak atas tanah usaha perkebunan yang mengakibatkan terjadi satuan usaha kurang dari luas minimum. Larangan ini berkaitan dengan jaminan peningkatan produksi hasil perkebunan yang ditentukan batas minimum setiap usaha. Menjamin kelangsungan batas minimum, harus mengupayakan setiap pelaku usaha perkebunan diberi tambahan luas tanah untuk mencapai batas minimum, sebaliknya dilarang memindahtangankan tanah perkebunan.

2. Kepentingan ekologi

UU Perkebunan mengandung semangat menyeimbangkan upaya meningkatkan produksi dan konservasi tanah perkebunan. Karena itu upaya konservasi tanah atau kelestarian fungsi dan kesuburan tanah perkebunan, yaitu:

- a. Pasal 24 UU Perkebunan mengatur kewajiban melindungi wilayah geografis tertentu yang menghasilkan produk perkebunan bersifat spesifik lokasi dengan memasukkan sebagai *Indikasi Geografis*. Setiap wilayah geografis yang mengandung kekhasan produk dilarang dialihkan untuk kegiatan usaha perkebunan lainnya. Terhadap pelaku usaha perkebunan yang mengalihfungsikan wilayah geografis dikenakan pembatalan atas pengalihfungsian tersebut dan wajib mengembalikan wilayah geografis pada fungsi semula.
- b. Pasal 25 UU Perkebunan menentukan setiap perusahaan perkebunan yang mengajukan Izin Usaha Perkebunan harus membuat: 1) AMDAL dan UKL-UPL; 2) Analisis dan Manajemen Risiko bagi menggunakan hasil rekayasa genetik; 3) pernyataan kesanggupan menyediakan sarana, prasarana, dan sistem tanggap darurat memadai untuk menanggulangi terjadi kebakaran dalam pembukaan dan/atau pengolahan lahan. Persyaratan dimaksudkan agar kegiatan usaha perkebunan tidak menimbulkan dampak negatif atas kelestarian fungsi tanah perkebunan. Jika perusahaan tidak memenuhi persyaratan, Izin Usaha Perkebunan tidak akan diberikan. Dalam hal Izin Usaha Perkebunan diberikan karena persyaratan terpenuhi, perusahaan harus melaksanakan ketiga persyaratan. Jika analisis dan pernyataan yang dibuat ternyata tidak dilaksanakan, Izin Usaha Perkebunan yang diberikan dicabut..
- c. Pasal 26 UU Perkebunan menentukan ada larangan melakukan pembukaan atau pengolahan tanah dengan pembakaran. Cara ini tidak menimbulkan kerusakan fungsi tanah namun menimbulkan pencemaran dan kerusakan fungsi lingkungan hidup. Guna menghindari pembakaran hutan dalam membuka lahan, pekebun membuat fakta integritas untuk menyediakan sarana

prasarana, dan sistem tanggap darurat memadai untuk menanggulangi kebakaran. Dalam Pasal 108 UU Perkebunan ada diatur setiap Pelaku Usaha Perkebunan yang membuka/ mengolah lahan dengan cara membakar bisa dipidana penjara 10 tahun dan denda paling banyak sepuluh miliar rupiah.

3. Kepentingan perekat dan pemersatu bangsa (sosial budaya)

UU Perkebunan mengandung semangat agar pengembangan usaha perkebunan menjadi instrumen pengintegrasikan kehidupan sosial-budaya Indonesia. Melalui kegiatan usaha perkebunan, semua komponen bangsa direkatkan ikatannya dalam kesatuan utuh yang berkaitan dengan pola kemitraan antara perusahaan perkebunan besar dengan pekebun, karyawan dan masyarakat. Pemberdayaan atas pelaku usaha perkebunan berskala kecil dimaksudkan agar tidak tercipta kesenjangan antar kelompok dan kepentingan. Kesenjangan penguasaan tanah atau sosial ekonomi antar kelompok mendorong terjadinya kecemburuan sosial ekonomi, puncaknya terjadi konflik sosial yang bersifat struktural. Misalnya, Pasal 21 UU Perkebunan menyatakan: *"Setiap orang dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan tanah perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan"*. Karena itu ketika rumusan Pasal 21 jo Pasal 47 UU Perkebunan diuji materinya dan diputusannya kedua pasal ini tidak berkekuatan mengikat karena dinilai bertentangan dengan UUD 1945, selanjutnya ditiadakan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014.

UU Perkebunan juga mengatur pembinaan dan pengawasan terhadap usaha perkebunan dalam Pasal 44 yang menjadi tugas pemerintah pusat, provinsi, dan

kabupaten/kota untuk memberikan pembinaan dan pengawasan. Namun UU ini tidak ada mengatur tentang sanksi bagi pejabat jika tidak melaksanakan mandat. Padahal sanksi beserta instrumen insentif dan disinsentif perlu diatur, di samping penerapan kewajiban penyelesaian proses perubahan peruntukan kawasan hutan dalam hal tanah yang dimohonkan untuk izin perkebunan adalah kawasan hutan, atau sanksi atas pemberi izin yang sengaja melanggar ketentuan karena secara nyata keabsenan aturan mengenai sanksi ini mengakibatkan lemahnya kepastian hukum pada ketentuan pejabat pemberi izin. Kita bisa bercermin dengan terbitnya 285 izin usaha perkebunan seluas 3.8 juta hektar di kawasan hutan Kalimantan Tengah⁹⁵ yang menjadi bukti lemahnya kepastian hukum. UU ini belum ada mengatur mekanisme sanksi administrasi, padahal usaha perkebunan terkait izin bidang pertanahan dan perizinan lingkungan seperti diatur dalam Pasal 45 bahwa Izin Usaha Perkebunan harus memenuhi persyaratan: izin lingkungan; kesesuaian dengan RTRW dan rencana Perkebunan. Selain itu usaha budidaya Perkebunan harus memiliki sarana prasarana, sistem, dan sarana pengendalian organisme pengganggu tumbuhan; dan usaha Pengolahan Hasil Perkebunan harus memenuhi sedikitnya 20% dari keseluruhan bahan baku yang dibutuhkan berasal dari kebun yang diusahakan sendiri. Oleh karena itu mekanisme tersebut perlu diatur dalam UU Perkebunan untuk memastikan konsistensi mengenai perizinan perkebunan dan perizinan usaha perkebunan.

⁹⁵ Satgas Pemberantasan Mafia Hukum. *Penegakan Hukum pada Pelanggaran di Kawasan Hutan di Kalimantan Tengah*. <http://www.satgas-pmh.go.id/?q=node/179>. 1 Februari 2011.

Pasal 45 ayat (2) UU Perkebunan mengatur mengenai kewenangan PPNS

Perkebunan yaitu:

- a. Melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan yang berkenaan dengan tindak pidana di bidang perkebunan;
- b. Melakukan pemanggilan terhadap seseorang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi dalam tindak pidana di bidang perkebunan;
- c. Melakukan penggeledahan dan penyitaan barang bukti tindak pidana di bidang perkebunan;
- d. Meminta keterangan dan barang bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana di bidang perkebunan;
- e. Membuat dan menandatangani berita acara; dan
- f. Menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti tentang adanya tindak pidana di bidang perkebunan.

2. Kebijakan Perizinan Lingkungan dan Izin Usaha Perkebunan

Perizinan adalah pemberian atau pengakuan secara legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha atau badan hukum, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin disini merupakan suatu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi negara di Indonesia untuk mengemudikan (mengatur secara hukum) tingkah laku warga mengenai sesuatu yang tidak boleh dilakukan berkaitan dengan pemberian perkecualian oleh pihak yang berwenang.⁹⁶

Dalam arti luas izin adalah semua aktivitas yang menimbulkan akibat kurang lebih sama, yakni dalam bentuk tertentu diperkenaan untuk melakukan sesuatu yang semesti dilarang peraturan perundang-undangan. Dalam arti sempit izin adalah tindakan yang dilarang, kecuali memang diperkenankan, dengan tujuan agar ketentuan yang bersangkutan dengan perkenaan itu dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi setiap kasus atau urusan.⁹⁷

⁹⁶ Philipus M. Hadjon. 1993. *Pengantar Hukum Perizinan*. Surabaya: Yuridika. hlm.2.

⁹⁷ *Ibid.* hlm.2-3.

Demikian dapat dikatakan sistem perizinan meliputi suatu larangan dan persetujuan yang merupakan dasar dari pemberian pengecualian yang didasarkan kepada peraturan perundang-undangan, dan ketentuan yang berhubungan dengan izin. Adapun istilah lainnya yang memiliki kesejajaran dengan izin, yaitu:

1. Dispensasi

Keputusan administrasi Negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. Sehingga suatu peraturan Undang-Undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu yang istimewa (*relaxation legis*).

2. Lisensi

Suatu izin memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi dipakai untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang menjalankan perusahaan dengan izin khusus atau istimewa.

3. Konsesi

Merupakan izin yang berkaitan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi diberikan hak penyelenggaraan kepada konsesisionaris (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya bisa berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.⁹⁸

Secara akademik konsep izin lingkungan terpadu dilihat dari dua aspek, yaitu: *Pertama*, terkait dengan pemberian kewenangan penerbitan izin kepada satu institusi sehingga tidak lagi dua atau lebih institusi seperti yang ada sekarang. *Kedua* terkait dengan pertanyaan terhadap jenis kegiatan usaha apa saja izin lingkungan diberlakukan, apakah diberlakukan atau diberikan terhadap kegiatan usaha yang dapat menimbulkan pencemaran lingkungan hidup saja (*brown issues*) atau juga terhadap kegiatan usaha yang dapat menimbulkan kerusakan lingkungan hidup

⁹⁸ Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. hlm. 196-197.

(*green issues*). Contoh, Izin Lingkungan diberlakukan untuk kategori kegiatan perkebunan yang dapat menimbulkan pencemaran lingkungan.⁹⁹

Izin usaha merupakan suatu bentuk persetujuan atau pemberian izin oleh pihak berwenang (diberikan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan) kepada penyelenggaraan kegiatan usaha oleh perusahaan (misalnya perusahaan perkebunan). Bagi pemerintah, pengertian usaha dagang adalah sarana membina, mengarahkan, mengawasi, dan menerbitkan berbagai izin usaha perdagangan. Agar kegiatan usaha lancar, maka setiap pengusaha diwajibkan untuk mengurus dan memiliki izin usaha dari instansi pemerintah sesuai dengan bidangnya. Dalam Pasal 1 butir 35 dan 36 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dijelaskan bahwa izin usaha atau kegiatan adalah izin yang diterbitkan oleh instansi teknis untuk melakukan usaha atau kegiatan, dan izin usaha atau kegiatan adalah izin yang diterbitkan oleh instansi teknis untuk melakukan usaha atau kegiatan.

Demikian pemberian izin ini berkaitan dengan hukum administrasi lingkungan hidup, yaitu sebagai suatu instrumen administrasi lingkungan yang difungsikan untuk menjamin tetap terpelihara kelestarian kemampuan lingkungan hidup, sehingga generasi mendatang tetap memiliki sumber alam yang menunjang kesejahteraan dan kualitas kehidupan.¹⁰⁰ Dalam hal ini hukum administrasi adalah tindakan pemerintah atau eksekutif atau *bestuurmaatregel* atau *the measure/action of government* terhadap pelanggaran perundang-undangan berlaku dan bersifat *reparatoir* (mengembalikan fungsi dan kondisi lingkungan pada keadaan semula).

⁹⁹ *Ibid.* hlm.108.

¹⁰⁰ Moestadji. 2014. *Peran Hukum dalam Mewujudkan Konsep Pembangunan Berkelanjutan*. Jurnal Hukum Lingkungan Tahun I Nomor 1. 2014. Jakarta: ICEL. hlm. 26

Berbeda dengan sanksi hukum pidana yang bersifat *condemnatoir* (memberikan derita fisik dan psikis) berupa penjara, denda, atau tindakan tata tertib lainnya.¹⁰¹

Penegakan hukum administrasi memiliki beberapa manfaat yang strategis apabila dibandingkan dengan penegakan hukum perdata dan hukum pidana, yang penjelasannya sebagai berikut:

1. Penegakan hukum administrasi di bidang lingkungan hidup dapat dioptimalkan sebagai perangkat pencegahan;
2. Penegakan hukum administrasi (bersifat pencegahan) dapat lebih efisien dari sudut pembiayaan dibandingkan penegakan hukum pidana dan penegakan hukum perdata. Pembiayaan penegakan hukum administrasi meliputi biaya pengawasan lapangan yang dilakukan rutin dan pengujian laboratorium lebih murah jika dibandingkan dengan upaya pengumpulan bukti, investigasi lapangan, memperkerjakan para saksi ahli guna membuktikan aspek kausalitas (sebab-akibat) dalam kasus pidana dan kasus perdata;
3. Penegakan hukum administrasi lebih memiliki kemampuan mengundang partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dilakukan mulai dari proses perizinan, pemantauan penataan/pengawasan, sampai dengan partisipasi dalam mengajukan keberatan dan meminta pejabat tata usaha negara untuk memberlakukan sanksi administrasi.¹⁰²

Pemberian kewenangan pemerintah untuk membuat peraturan perundang-undangan atau menetapkan norma hukum, secara implisit melekat dalam kewenangan penegakkannya. Sanksi administrasi merupakan sarana atau cara penegakan hukum. Penegakan hukum pidana terhadap tindakan melanggar ketentuan administrasi bertujuan agar berkekuatan daya paksa serta mempertegas komitmen dalam mencegah terjadi perusakan dan/atau pencemaran lingkungan.

Kebijakan hak atas tanah nasional terkait HGU dan Izin Usaha Perkebunan menurut UU Perkebunan yang secara internal materi muatan memiliki konsistensi

¹⁰¹ Syahrul Machmud. 2012. *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu. hlm. 179-182.

¹⁰² Mas Achmad Santosa. *Op.Cit.* hlm. 248,

antara norma-norma dengan tujuan yang hendak dicapai, yaitu meningkatkan pendapatan masyarakat melalui produksi perkebunan dan penyeimbangan antara kepentingan produksi dengan konservasi yang didukung sejumlah norma untuk mewujudkan tujuan. Meskipun ada ketentuan yang pemaknaan ambigu seperti keberadaan Masyarakat Hukum Adat yang dimaknai sebagai sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam memiliki pranata pemerintahan adat dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya, batasan semacam ini secara tidak langsung mengesampingkan keberadaan masyarakat hukum adat itu karena saat ini sulit untuk dapat memenuhi kriteria tersebut; belum ada pengaturan peran serta masyarakat dalam pengawasan atas kegiatan perkebunan khusus penelantaran tanah; dan belum ada ketentuan mengatur hak masyarakat untuk mendapatkan informasi mengenai kegiatan usaha perkebunan. Secara horisontal, beberapa materi dari UU Perkebunan tersebut mengandung inkonsistensi dengan Undang-Undang Sektoral lainnya dimana inkonsistensi tersebut bisa mendorong terjadi konflik kewenangan dan memiliki potensi terganggunya pencapaian tujuan yang sudah ditetapkan.

Penggunaan strategi pengawasan dan pengelolaan lingkungan hidup diharapkan dapat meneruskan kemajuan ekonomi yang seimbang dengan perubahan lingkungan. Pada dasarnya liberalisasi ekonomi tidaklah dapat dielakan lagi oleh karena pembangunan ekonomi lewat industrialisasi telah membawa

perubahan lingkungan. Pengawasan dan pengelolaan lingkungan hidup tidak lepas dari campur tangan dimensi berikut:

- 1) Pengawasan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Dimensi Politik.
Politik merupakan dimensi yang mendapat perhatian utama dalam bidang undang-undang, falsafah, teologi, dan sosial, terutama konsep keadilan. Konsep keadilan menginginkan agar setiap individu menerima yang wajar bagi dirinya. Keterlibatan individu dalam berbagai kedudukan dalam dimensi politik, merupakan syarat penting untuk mencapai tujuan. Kesulitan yang timbul dalam mencapai tujuan politik pengawasan dan pengelolaan lingkungan adalah penggunaan teknologi untuk pembangunan. Untuk pengawasan dan pengelolaan lingkungan hidup secara periodik memerlukan kekuasaan formal. Kekuasaan dapat dianggap sebagai penjaga pintu keadilan dan kebebasan. Keadilan ini yang membedakan bagi setiap negara. Karena itu pembangunan berkelanjutan harus berorientasi pada perhatian dan kemampuan politik teknologi. Dalam konteks pengawasan dan pengelolaan lingkungan hidup tidak memikirkan persoalan pencemaran lingkungan.
- 2) Pengawasan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Dimensi Ekonomi.
Proses industrialisasi dalam berbagai bentuk perusahaan bertujuan untuk membasmi kemiskinan dengan meningkatkan taraf pendapatan seimbang. Keutamaan pembangunan nasional berpijak pada usaha mempercepat proses nasional guna mempercepat industrialisasi dan pertumbuhan ekonomi. Pembangunan ekonomi pesat membawa implikasi atas kemampuan lingkungan hidup menampung lingkungan hidup menampung berbagai jenis limbah dan sampah industri. Persoalan lingkungan hidup menjadi perhatian utama masyarakat dan pemerintah. Hal ini didorong oleh dampak negatif pembangunan ekonomi, kepesatan urbanisasi, dan proses modernisasi. Dalam dimensi ekonomi, faktor kesejahteraan dan kemakmuran yaitu faktor penting mewujudkan sistem UU Lingkungan Hidup yang tegak.
- 3) Pengawasan dan pengelolaan lingkungan dalam dimensi sosial budaya.
Sosial budaya ialah konsep kehidupan sekelompok orang atau membuat keputusan hidup bersama melalui usaha memanfaatkan lingkungan hidup guna keperluan bersama. Dari dimensi sosial budaya, masyarakat Indonesia merupakan bangsa mencintai lingkungan hidupnya, sehingga tidak terwujud keinginan untuk merusak lingkungan hidup. Karena itu sosial budaya merupakan wadah estetik yang baik untuk pengawasan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam beretika menurut keputusan masyarakat mufakat. Karena itu pada mekanisme pelaksanaan pengelolaan dan pengawasan lingkungan hidup, proses pemberlakuan harus dijadikan sebagai rangkaian akhir dari putaran pengaturan, perencanaan dan penerapan sistem hukum.¹⁰³

¹⁰³ S.T. Djajadiningrat. 1995. *Pembangunan Berkelanjutan: Makalah disampaikan pada Seminar Sehari Alam Sekitar bagi Guru SLTA di Wilayah Sumatra Utara. Kerja Sama Kantor Menteri Negara Alam Hidup dan Yayasan Fuji Xerox Asia Pasific*. Jakarta: Astra Graphia. hlm 24.

Pengawasan pengelolaan perkebunan diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan khusus dalam Pasal 98 yang rumusan berikut:

Pasal 98

- (1) Pengawasan dilakukan untuk menjamin penegakan hukum dan terselenggaranya Usaha Perkebunan.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara berjenjang oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dengan melibatkan peran serta masyarakat.

Pengawasan yang dilakukan dalam rangka menjamin penegakan hukum dan terlaksana usaha perkebunan sesuai perundang-undangan. Pengawasan untuk menciptakan kondisi ideal yang diharapkan, karena itu sejumlah larangan yang sifatnya memagari lingkungan hidup dari tindakan berbagai pihak berindikasi dan/atau sengaja mencemarkan dan merusak lingkungan. Misalnya dalam rumusan Pasal 60 dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan yang mengatur mengenai perusahaan perkebunan yang melanggar Pasal 58 diberi sanksi administratif berupa: denda, pemberhentian sementara dari kegiatan Usaha Perkebunan; dan/atau pencabutan izin Usaha Perkebunan. Atau tindakan preventif dan represif diatur dalam Pasal 87 UUPPLH mengenai sanksi perdata, yaitu:

- 1) Penanggung jawab usaha/kegiatan yang telah terbukti melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian terhadap orang lain atau lingkungan hidup diwajibkan untuk membayar ganti rugi atau melakukan tindakan tertentu
- 2) Orang yang melakukan pemindah tanganan, pengubahan sifat dan bentuk usaha/kegiatan dari suatu badan usaha yang melanggar hukum lingkungan tidak melepaskan tanggungjawab hukum atau kewajiban dari badan usaha itu.
- 3) Pengadilan dapat menetapkan pembayaran uang paksa terhadap pelaku pelanggaran hukum ini dimana setiap hari keterlambatan atas pelaksanaan

putusan pengadilan. Besarnya uang paksa tersebut diputuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹⁰⁴

Dalam hal membayar ganti rugi bagi korban pengrusakan dan/atau pencemaran lingkungan, pihak industri dan masyarakat yang melanggar ketentuan tersebut diharuskan memiliki tanggungjawab (*liability*) mutlak sebagaimana ketentuan Pasal 88 UUPPLH bahwa setiap orang yang tindakan, usaha, dan/atau kegiatannya menggunakan B3, menghasilkan atau mengelola limbah B3, dan yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup harus bertanggung-jawab mutlak terhadap kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan. Berdasarkan ketentuan tersebut jelas bahwa UUPPLH menghendaki penerapan sanksi pemulihan lingkungan dan ganti rugi bagi korban pengrusakan dan/atau pencemaran lingkungan dikedepankan (*ultimum remedium*) bahkan tanpa perlu pembuktian unsur kesalahannya.

Ketentuan mengenai pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan/atau pengrusakan lingkungan hidup yang diakibatkan oleh kegiatan atau usaha industri antara lain:

- 1) Umum dalam melaksanakan kegiatan industri pengusaha diwajibkan untuk mencegah dan menanggulangi terjadinya gangguan dan/atau penemaran terhadap tata lingkungan hidup.
- 2) Pencegahan dan penanggulangan pencemaran akibat industri.
- 3) Pengaturan dan pengawasan, pengawasan pelaksanaan penanggulangan dan penelitian tentang gangguan dan pencemaran tata lingkungan hidup sebagai akibat dari usaha industri, yang pengaturan dan pengawasannya dilakukan oleh Direktur Jendral.
- 4) Saksi
 - a) Terhadap pelanggaran ketentuan-ketentuan diatas, Direktur Jendral diwenangkan untuk menghentikan sementara sebagian ataupun seluruh

¹⁰⁴ Penjelasan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

kegiatan usaha industri yang jelas-jelas menimbulkan gangguan dan pencemaran tata lingkungan hidup.

- b) Sebelum dilakukan penghentian sementara, sebagian ataupun seluruh kegiatan industri, terlebih dahulu perlu dipertimbangkan pendapat tertulis dari industri-industri dan pihak-pihak.

Demikian agar menjamin kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak setiap warga negara untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari perlindungan terhadap keseluruhan ekosistem, Pemerintah melalui dinas terkait dapat melakukan inisiatif melalui berbagai kebijakan yang dilakukan mulai dari penutupan beberapa perusahaan HPH yang merusak alam dan lingkungan atau menelantarkan lahan yang telah diberikan izinnya, razia dan pengawasan terhadap praktik pengelolaan perkebunan dari berbagai pelanggaran dan penyimpangan, sampai dengan mencari berbagai alternatif dalam penggunaan lahan kritis dengan menanam kembali lahan yang kritis (reboisasi).

BAB III
REGULASI IZIN PENGELOLAAN PERKEBUNAN KELAPA SAWIT
BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Arah Kebijakan Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit di Provinsi Kalimantan Tengah

Sektor pertanian berperan penting dalam kegiatan perekonomian di Indonesia, dapat dilihat dari kontribusinya yang sebesar 13,28 % terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) pada tahun 2021. Angka sebesar 3,28% tersebut merupakan capaian sebagai urutan kedua penyumbang terbesar DBD setelah sektor Industri

Pengolahan (*manufacture*) yang sebesar 19,25%. Salah satu subsektor yang besar potensinya yaitu subsektor perkebunan yang berkontribusi sebesar 29,67% atau terbesar terhadap total sektor pertanian, kehutanan dan perikanan. Dari subsektor perkebunan ini komoditas kelapa sawit salah satu unsur komoditas perkebunan yang berperan penting dalam kegiatan perekonomian di Indonesia. Terlebih subsektor perkebunan kelapa sawit yang menjadi andalan produktivitas mampu menyerap tenaga kerja di Indonesia.¹⁰⁵

Kelapa sawit menjadi elemen subsektor perkebunan paling potensial dan mempunyai prospek baik bagi perekonomian Indonesia dan daerah. Elemen subsektor perkebunan dan industri kelapa sawit telah menyediakan lapangan pekerjaan sebesar 16 juta jiwa, baik secara langsung maupun tidak langsung. Sebut saja misalnya, produksi minyak sawit (*Crude Palm Oil* atau CPO) pada tahun 2021 dengan rata-rata sebesar 44,47% dari total produksi di dunia. CPO berperan penting dalam perekonomian nasional dan menjadi komoditas andalan sektor nonmigas. Sebagaimana data dari Kementerian Perdagangan Indonesia, bahwa volume total ekspor CPO pada tahun 2021 mencapai 26,99 juta ton. Volume ekspor tahun 2020 mencapai 27,33 juta ton, artinya terdapat penurunan sebesar 1,23%.¹⁰⁶ Meskipun demikian elemen subsektor perkebunan dan industri kelapa sawit tetap menjadi primadona yang mampu menyumbang devisa dan menyerap lapangan pekerjaan yang cukup besar.

¹⁰⁵ <https://www.bps.go.id/publication/2022/11/30/254ee6bd32104c00437a4a61/statistik-kelapa-sawit-indonesia-2021.html>

¹⁰⁶ Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. *Industri Kelapa Sawit Indonesia: Menjaga Keseimbangan Aspek Sosial, Ekonomi, dan Lingkungan*. Siaran Pers. Jakarta 22 April 2021.

Berdasarkan rekapan data terakhir tahun 2021 bahwa produksi kelapa sawit Kalimantan Tengah mencapai 8,6 ribu ton. Sedangkan produktivitas perkebunan kelapa sawit rakyat di Kalimantan Tengah mampu mencapai 235,921 ton per hektar dari luasan areal perkebunan sekitar 143.058 hektar. Berdasarkan data itu dapat dikatakan kontribusi perkebunan kelapa sawit rakyat di Kalimantan Tengah relatif masih kecil yaitu sekitar 2,74% daripada total produksi dan olahan kelapa sawit. Pentingnya sektor perkebunan sawit ini bagi masyarakat yaitu diperkirakan petani yang terlibat dalam usaha perkebunan rakyat tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung di Kalimantan Tengah tercatat sekitar 61.828 orang.¹⁰⁷

Perkebunan swadaya di Kalimantan Tengah ini umumnya berkembang relatif tanpa dukungan dari pemerintah, yang dikarenakan perkebunan kelapa sawit swadaya ini banyak berada diluar jangkauan kendali pemerintah. Pekebun kelapa sawit swadaya umumnya sangat menggantungkan pengelolaannya kepada lahan-lahan yang belum jelas hak legalitasnya. Berbeda dengan pekebun plasma yang status lahannya lebih jelas, karena diperoleh berbarengan dengan (bagian dari) lahan yang dimohonkan perusahaan melalui prosedur peraturan perundang-undangan terkait dengan Izin Lokasi, pelepasan kawasan dan Hak Guna Usaha (HGU). Selain itu pemasaran hasil Tandan Buah Segar (TBS) dari pekebun swadaya cenderung tidak jelas dan tergantung pada keberadaan perantara (*middleman*) yang berhubungan dengan pabrikan. Petani swadaya sering dianggap sebagai petani terbelakang dan marginal apabila dibandingkan dengan petani Perkebunan Inti Rakyat (PIR) yang dicirikan dengan sistem pertanian modern.

¹⁰⁷<https://www.google.com/search?q=produksi+sawit+kalimantan+tengah+tahun+2021>. Diakses pada tanggal 29 Maret 2023.

Dalam rantai pasok, peran pekebun swadaya penting, namun keberadaannya yang tersebar dalam jaringan perdagangan TBS yang kompleks menjadi tantangan dalam memastikan tingkat penelusuran produk berkelanjutan, seperti dituntut dalam sistem sertifikasi semacam *Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO)*.¹⁰⁸

Industri kelapa sawit dibangun dengan pendekatan yang memprioritaskan keseimbangan aspek sosial, ekonomi dan lingkungan. Hal itu sejalan dengan komitmen Pemerintah dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan yang diatur dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024. Dalam RPJMN pembangunan berkelanjutan telah ditetapkan sebagai aspek pengarusutamaan yang bertujuan memberikan akses pembangunan yang adil dan inklusif, dan menjaga lingkungan hidup, sehingga mampu menjaga peningkatan mutu kehidupan dari satu generasi ke generasi berikut. Lewat Melalui pendekatan ini Pemerintah yakin pembangunan kelapa sawit berkelanjutan akan memberikan kontribusi terhadap pencapaian *Sustainable Development Goals (SDGs)*.¹⁰⁹

Upaya pencapaian target SDGs menjadi prioritas pembangunan nasional, yang memerlukan sinergi kebijakan perencanaan di tingkat nasional dan provinsi atau kabupaten/kota. Target SDGs di tingkat nasional telah sejalan dengan RPJMN 2020-2024 yang mengarusutamakan SDGs dalam bentuk program, kegiatan dan indikator yang terukur serta indikasi dukungan pembiayaannya. SDGs adalah penyempurnaan Tujuan Pembangunan Milenium (*Millennium Development Goals*) yang lebih komprehensif melibatkan lebih banyak negara, memperluas sumber pendanaan, menekankan pada hak asasi manusia, inklusif pelibatan Organisasi

¹⁰⁸ Jelsma I, et.al. 2019. *Do Wealthy Farmers Implement Better Agricultural Practices? An Assessment Of Implementation Of Good Agricultural Practices Among Different Types Of Independent Oil Palm Smallholders in Riau, Indonesia*. *Agric Syst*. 2019;170:63–76.

¹⁰⁹ *Ibid*.

Kemasyarakatan dan media, Filantropi dan Pelaku Usaha, serta Akademisi dan Pakar.

Dengan demikian kelapa sawit bisa ditanam secara bertanggung jawab, dengan memperhatikan baik lingkungan maupun masyarakat setempat. Untuk itu diperlukan komitmen perusahaan perkebunan untuk melindungi hutan sebagaimana yang sudah dimanahkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sampai berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja sebagai *Omnibus Law*. Berdasarkan regulasi ini, diluncurkan Kebijakan Konservasi Hutan yang memayungi upaya Perusahaan untuk melestarikan hutan dengan Stock Karbon Tinggi (SKT) dan Nilai Konservasi Tinggi (NKT). Selain itu, perusahaan memperluas pelaksanaan kebijakan ke rantai pasok pihak ketiga, yaitu melindungi lebih dari 79.000 hektar kawasan konservasi di wilayah operasional, mendukung pemasok dalam melestarikan kawasan hutan seluas 117.000 hektar, dan bekerja sama dengan masyarakat setempat untuk melindungi 43.000 hektar hutan lainnya, dengan total luas lahan 240.000 hektar. Perusahaan memulai perjalanan kemampuan-telusuran ke Pabrik Kelapa Sawit (PKS) sepenuhnya guna meningkatkan upaya kemampu- telusuran ke level berikut, dengan mewujudkan kemamputelusuran ke Perkebunan (TTP) penuh untuk PKS Perusahaan. Sejak saat itu, TTP tercatat mencapai 98% dan Perusahaan terus mengejar tujuan agar 100% TTP bisa terwujud dengan langkah nyata seperti pemantauan satelit, kunjungan lokasi, serta verifikasi data oleh pihak ketiga untuk memastikan tingkat transparansi dan akuntabilitas.

Sedangkan komitmen pengusaha perkebunan untuk memerangi deforestasi juga sudah terlaksana, terutama untuk memenuhi persyaratan dari Uni Eropa. Hal ini berkaitan dengan strategi untuk mengubah image buruk tentang pengelolaan kelapa sawit di Indonesia, terutama untuk menyampaikan informasi keberlanjutan di tingkat pengiriman berdasarkan peraturan Uni Eropa yang baru yang menjadi tantangan. Keberadaan peraturan ini akan membuka pintu bagi industri minyak kelapa sawit menunjukkan komitmen terhadap pasokan yang bebas deforestasi, keberlanjutan, dan tanggung jawab sosial. Upaya bersama sektor publik dan swasta berhasil mendorong penurunan 82% dalam laju deforestasi akibat minyak kelapa sawit pada dekade terakhir. Dengan menonjolkan upaya keberlanjutan, produsen minyak kelapa sawit dapat mengubah persepsi negatif seputar industri ini, dan membuktikan minyak kelapa sawit di Indonesia dapat diproduksi secara bertanggung jawab serta meraih kepercayaan dari konsumen di Eropa.

Terkait dengan hal ini, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Airlangga Hartarto menyampaikan sesuai dengan arahan Presiden dalam upaya mengakselerasi pembangunan kelapa sawit berkelanjutan, diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2020 tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia, yang dikenal dengan *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO). Peraturan ini mewajibkan seluruh tipe usaha kelapa sawit yaitu Perkebunan Besar Negara, Perkebunan Besar Swasta dan Perkebunan Rakyat Indonesia untuk mendapatkan sertifikasi ISPO, sebagai jaminan praktik produksi yang dilakukan telah mengikuti prinsip dan kaidah keberlanjutan. Dalam hal ini pemerintah tetap berkomitmen untuk melakukan peremajaan (*replanting*) sebanyak

180 ribu hektar kebun kelapa sawit milik pekebun pada tahun 2021 ini. Hal ini ditujukan untuk meningkatkan produktivitas perkebunan kelapa sawit khususnya ditingkat pekebun rakyat. Kerjasama dan kolaborasi dalam pembangunan kelapa sawit berkelanjutan antar seluruh cakupan industri kelapa sawit, mulai dari perkebunan hingga pemanfaatan produk kelapa sawit dan turunannya di berbagai sektor industri merupakan sebuah keniscayaan yang mesti didukung oleh seluruh pemangku kepentingan.¹¹⁰

Tata kelola sawit berkelanjutan dilakukan lewat sertifikasi pengelolaan kelapa sawit. Indonesia telah memiliki ISPO, yakni standar nasional bagi minyak sawit berkelanjutan yang wajib ditujukan untuk meningkatkan peran minyak kelapa sawit di pasar internasional, dan mengurangi emisi gas rumah kaca. Wajib bagi semua produsen dan pabrik kelapa sawit menjalankan kepatuhan total yang diperlukan untuk mendapat sertifikasi didasarkan regulasi hukum yang berlaku. Untuk tingkat global ada *Roundtable On Sustainable Palm Oil* (RSPO) dengan anggota beragam pemangku kepentingan industri kelapa sawit yang bertujuan mendorong pengembangan dan penggunaan produk berkelanjutan melalui standar global. Salah satu ketentuannya negara pengirim harus menjelaskan produknya di seluruh rantai pasoknya tidak berasal dari lahan hasil deforestasi. Terkait hal ini Menteri Koordinator Bidang Perekonomian mengemukakan upaya kampanye di atas masih belum diimbangi dengan peningkatan jumlah sertifikasi ISPO bagi kebun dan industri sawit. Hingga kini baru ada 755 sertifikat diterbitkan untuk perkebunan swasta dan PT Perkebunan Nusantara seluas 5,8 juta hektar dari total

¹¹⁰ Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. *Op.Cit.*

9,6 juta hektar. Sertifikat ISPO yang diterbitkan untuk kelompok petani, koperasi, dan badan usaha milik desa baru 20 sertifikat seluas lahan 12.600 ha atau 0,18% dari total lahan.¹¹¹

Kebijakan sektor perkebunan sawit telah menciptakan rangkaian kerentanan bagi masyarakat dalam lingkaran ekonomi sawit. Sebagaimana dikemukakan Kepala Biro ADPIM Dinas Perkebunan Kalimantan Tengah, Nuryakin bahwa arah kebijakan pengelolaan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan di Kalimantan Tengah terkait dengan hal-hal berikut:¹¹²

1. Pembukaan areal hutan untuk perkebunan kelapa sawit harus sesuai dengan ambang batas dan daya dukung lingkungan, serta memperhatikan kebutuhan generasi mendatang;
2. Dilaksanakan secara adil dan tidak diskriminatif, untuk semua kelompok masyarakat, memberikan kesempatan yang sama dan memberikan perlindungan kepada kelompok masyarakat yang rentan;
3. Memberikan serta melindungi hak dan akses masyarakat atas sumber daya alam di dalam dan di sekitar areal perkebunan;
4. Seluruh proses perencanaan, pengelolaan dan pemanfaatan dan hasil perkebunan harus diketahui masyarakat dan dapat dipertanggungjawabkan;
5. Harus memperhatikan kesatuan wilayah ekosistem dan karakteristiknya serta koordinasi dan keterpaduan antar sektor;
6. Pengelolaan perkebunan kelapa sawit dilaksanakan dengan mengambil resiko kerusakan terhadap lingkungan yang seminimal mungkin;
7. Pemanfaatan dan pengolahan hasil perkebunan harus dilakukan secara efisien dengan meminimalkan dampak negatif terhadap lingkungan .;
8. Harus melindungi keanekaragaman hayati dan tidak merusak ekosistem penunjang daya dukung lingkungan alam dan sosial ekonomi budaya lokal;
9. Harus menginternalisasikan biaya-biaya kerusakan SDA dan lingkungan dan memperhitungkan dalam biaya atau harga produksi yang dihasilkan;
10. Melindungi kearifan lokal dalam pengelolaan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan, sesuai hukum adat yang berlaku di tengah masyarakat;
11. Memberikan kesempatan kepada masyarakat adat untuk mengelola sumber-sumber kehidupan yang secara nyata menurut hukum adat

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Hasil Wawancara dengan Nuryakin, Kepala Biro ASSPIM Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Tengah, di Palangkaraya pada tanggal 23 Juni 2023.

setempat masih berlaku dan dikuasainya. Sasaran dalam aspek lingkungan yang hendak dicapai dalam Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA).

Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan di Kalimantan Tengah sebagaimana dikemukakan oleh Plt Kepala Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Tengah, Rizky Badjuri sebagai berikut:¹¹³

1. Berupaya mewujudkan pra kondisi pengelolaan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan yang dapat diterima oleh berbagai pihak ;
2. Tetap mempertahankan keanekaragaman hayati dan lingkungan sosial dalam keseimbangan alami, meskipun terjadi konversi fungsi lahan dari lahan hutan menjadi lahan perkebunan kelapa sawit;
3. Terkendalinya pemanfaatan lahan perkebunan kelapa sawit yang berwawasan lingkungan yang dilakukan oleh masyarakat lokal maupun perusahaan perkebunan kelapa sawit atau pengelola lain;
4. Tercapainya pemulihan dan pengendalian fungsi ekosistem yang berubah dan tercapai keseimbangan lingkungan yang baru yang tetap menjaga keberadaan keanekaragaman hayati secara berkelanjutan;
5. Terciptanya mekanisme perencanaan, pengelolaan, perlindungan, dan rehabilitasi, serta pengawasan dan evaluasi pengelolaan perkebunan sawit tetap berorientasi kelestarian dan pembangunan berkelanjutan;
6. Terwujudnya tata kelola yang baik dan penguatan kapasitas kelembagaan pemerintah dan masyarakat di daerah Kalimantan Tengah dalam mengelola perkebunan kelapa sawit secara berkelanjutan;
7. Tercapainya perbaikan kondisi sosial, ekonomi, budaya, masyarakat lokal dan adat yang lebih baik, dan meningkatnya peranserta masyarakat, dalam pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang berkelanjutan.

Untuk menjamin Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan, terlebih dahulu dirancang Perencanaan Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan di Kalimantan Tengah dengan elemen-elemen sebagai berikut:¹¹⁴

1. Perencanaan pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang berkelanjutan harus dilakukan secara terintegrasi antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, pengusaha maupun masyarakat lainnya;
2. Dokumen perencanaan pengelolaan perkebunan kelapa sawit harus menyediakan informasi kepada para pihak lainnya, terkait dengan aspek lingkungan dalam bahasa sederhana yang mudah dipahami;

¹¹³ Hasil Wawancara dengan Rizky Badjuri (Plt. Kepala Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Tengah), di Palangkaraya pada tanggal 23 Juni 2023.

¹¹⁴ *Ibid.*

3. Dokumen perencanaan dan seluruh aspek pengelolaan perkebunan sawit harus dapat diakses secara online, kecuali beberapa informasi yang memenuhi syarat sebagai dokumen rahasia tidak bisa diakses publik;
4. Pengelola perkebunan sawit harus memenuhi seluruh persyaratan untuk memperoleh ijin pengelolaan perkebunan sesuai peraturan pemerintah, terkait aspek lingkungan, baik di tingkat pusat maupun provinsi, serta hukum dan peraturan internasional yang sudah diratifikasi;
5. Pengelola perkebunan harus memiliki ijin dan hak legal untuk mengelola areal perkebunan dan tiada konflik dengan masyarakat atau pihak lain;
6. Rencana penggunaan lahan perkebunan kelapa sawit tidak mengurangi hak legal atau membatasi hak adat masyarakat setempat, yang ditunjukkan dengan persetujuan pendahuluan tanpa paksaan;
7. Semua prosedur operasi dalam aspek lingkungan terdokumentasi dengan baik, akan dipergunakan sebagai dasar melakukan pemantauan dan evaluasi;
8. Semua aspek berkaitan pengelolaan perkebunan dan pengolahan kelapa sawit di pabrik, termasuk penanaman kembali yang berdampak terhadap lingkungan harus direncanakan dengan seksama;
9. Dalam rencana pengelolaan harus memuat rencana konservasi dan perlindungan spesies langka, terancam punah dan habitat bernilai konservasi tinggi yang ada di areal perkebunan atau bisa dipengaruhi oleh tanaman perkebunan atau pabrik pengolahan industri kelapa sawit dibuat tersendiri;
10. Persiapan lahan tanaman untuk perkebunan tidak diperbolehkan menggunakan api (dibakar), kecuali dalam kondisi tertentu;
11. Harus ada perencanaan untuk mengurangi polusi dan emisi dari kegiatan hulu dan hilir kelapa sawit;
12. Assessment dampak lingkungan dan sosial yang komprehensif dan partisipatif harus dilakukan oleh pihak independen, sebelum pembukaan perkebunan yang baru, sebelum melakukan penanaman, perluasan areal penanaman, yang hasilnya harus diintegrasikan dalam rencana pengelolaan;
13. Survei tanah dan topografi harus dilakukan sebelum pembukaan lahan perkebunan baru dan hasilnya diintegrasikan dalam rencana pengelolaan.
14. Setiap tahapan perencanaan dilakukan dengan mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku nasional ataupun internasional.

Untuk pengelolaan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan di Kalimantan Tengah dikemukakan oleh Kepala Bidang Perkebunan Berkelanjutan, Asmirilda bahwa ada prakondisi yang mesti dipenuhi oleh pengelola kelapa sawit yaitu:¹¹⁵

¹¹⁵ Hasil Wawancara dengan Asmirilda (Kepala Bidang Perkebunan Berkelanjutan Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Tengah), di Palangkaraya pada tanggal 23 Juni 2023.

1. Memelihara kesuburan tanah dan apabila memungkinkan meningkatkan kesuburan di tingkat tertentu yang menjamin hasil optimal dan lestari;
2. Meminimalkan dan mengontrol erosi dan degradasi tanah di areal perkebunan kelapa sawit;
3. Memelihara kualitas dan ketersediaan air tanah dan air permukaan;
4. Menerapkan teknik yang terintegrasi dalam menangani hama, penyakit serta penyebaran spesies bukan asli yang sangat invasif;
5. Penggunaan bahan-bahan kimia tidak boleh mengganggu kesehatan masyarakat. Tidak menggunakan pestisida, kecuali yang ada di daftar Petunjuk Praktek Pengelolaan yang Baik. Bahan kimia yang dipakai harus dalam kategori WHO termasuk tipe IA, IB, atau dalam daftar KI;
6. Menerapkan dan mengkomunikasikan mengenai rencana kesehatan dan keselamatan;
7. Semua staf, pekerja, kontraktor dan para pihak terlibat mengelola perkebunan kelapa sawit harus menjalani pelatihan di bidang lingkungan sesuai peran dan fungsi pada organisasi pengelolaan.
8. Semua aspek berkaitan pengelolaan dan pengolahan kelapa sawit yang berdampak terhadap lingkungan harus diimplementasikan;
9. Konservasi terhadap spesies langka, terancam punah dan habitat bernilai konservasi tinggi di areal perkebunan atau bisa dipengaruhi tanaman perkebunan atau pabrik pengolahan kelapa sawit mesti dilaksanakan;
10. Semua limbah di areal perkebunan dan industri pengolahan dalam areal perkebunan harus dikurangi (*reduced*), bisa didaur ulang (*recycled*), digunakan kembali (*re-used*) dan dibuang (*disposed*) dengan lebih bertanggungjawab. Membakar limbah produksi tidak diperbolehkan;
11. Memaksimalkan penggunaan energi yang efisien dan penggunaan energi yang bisa diperbaharui;
12. Penanaman yang ekstensif di lahan yang mempunyai kemiringan yang sangat curam atau di tanah marginal dan rentan longsor harus dihindari.

Namun, kebijakan pemerintah di atas tidak semudah yang dilaksanakan di lapangan, sebagaimana yang dirasakan oleh petani sawit rakyat khusus kelompok petani swadaya/mandiri. Kondisi yang tidak berimbang dan minim keadilan antara individu petani dan kelompoknya terhadap perusahaan dan lini bisnisnya terus berlangsung. Kondisi semacam ini diperparah dengan tidak pahamnya Pemerintah Daerah, atau tidak berpihaknya Pemerintah Daerah terhadap kepentingan para petani swadaya/mandiri. Fakta yang terjadi di lapangan yaitu peta kondisi yang dilematis, yaitu ekspansi kebun kelapa sawit dan deforestasi. Ekspansi kebun

kelapa sawit monokultur yang pesat merupakan suatu pengendalian hutan (*driver deforestasi*) yang penting. Pada beberapa dekade terakhir telah terjadi perubahan pola deforestasi untuk perluasan lahan perkebunan dari semula deforestasi yang didorong oleh negara (*state-driven deforestation*) menjadi deforestasi yang didorong oleh perusahaan (*enterprise-driven deforestation*). Pergeseran ini menunjukkan makin banyak aktor dan kepentingan bekerja pada proses terjadi deforestasi berdampak terhadap lingkungan dari konversi hutan alam yang disoroti dunia. Hal ini karena konversi lahan hutan telah berdampak terhadap fragmentasi habitat spesies endemik.¹¹⁶

Hal yang digelisahkan dalam idealitas perekonomian dan bentuk keadilan yang diharapkan berbenturan dengan sistem ekonomi tatakelola kelapa sawit yang riil. Faktanya, apabila disebut dengan ketidakadilan, maka masyarakat tidaklah keluar dari sistem tersebut, alih-alih mempertahankan bangunan ekonomi yang terbentuk pada sektor perkebunan kelapa sawit.

Untuk menggambarkan kondisi semacam disebutkan di atas, dikemukakan oleh Deputy Pengkajian Strategis, Reni Mayerni sebagai berikut: .¹¹⁷

Sesuai arah kebijakan pemerintah untuk meningkatkan pendapatan negara, kelapa sawit masih dipandang sebagai sektor prospektif. Namun berbagai persoalan di depan mata perlu segera dicarikan solusinya, yakni konflik lahan, kebakaran hutan, rentannya ekosistem lingkungan hidup, rendahnya harga dan upah premi, peremajaan yang belum tuntas, dan revitalisasi yang belum sesuai dengan harapan. Padahal salah satu elemen peningkatan ketahanan nasional adalah kesejahteraan rakyat yang juga merupakan tujuan negara. Pengelolaan sawit secara tepat dinilai akan meningkatkan kesejahteraan rakyat yang juga akan meningkatkan ketahanan nasional..

¹¹⁶ A. Susanti dan S. Budidarsono, 2014. *The Global Land Grab: Beyond The Hype*. London: Zed Books. hlm.21.

¹¹⁷ Reni Mayerni, Deputy Pengkajian Strategis Lemhannas RI. Keynote pada Diskusi yang digelar HIMPUNI dalam memmahas RUU Omnibus Law. 26 Februari 2020

Terdapat beberapa jenis pengelolaan produksi kelapa sawit diantaranya yang diusahakan pemerintah (BUMN) seperti Perkebunan Besar Negara, oleh swasta seperti Perkebunan Besar Swasta, dan Perkebunan Rakyat (PR) merupakan usaha budidaya tanaman perkebunan yang diusahakan oleh rumah tangga dan tidak berbentuk badan usaha. Produksi kelapa sawit tahun 2022 sebanyak 45,58 juta ton. Jumlah ini meningkat 1,02% daripada tahun sebelumnya yang mencapai 45,12 juta ton. Jumlah ini sebagian besar dari kontribusi perkebunan besar swasta, perkebunan besar nasional dan perkebunan rakyat. Apabila dilihat dari sisi produktivitas khususnya CPO, maka rendahnya produktivitas perkebunan rakyat ini disebabkan oleh belum diterapkannya teknologi yang ada dengan baik dan masih kurangnya penggunaan benih unggul yang bersertifikat oleh petani.¹¹⁸

Sawit merupakan komoditas membutuhkan luasan lahan besar dan nilai ekonomis dari luasan yang dibutuhkan, dampak perekonomian makro kelapa sawit cukup rendah. Namun persoalannya, sawit merupakan komoditas yang merakyat dan pada akhirnya berkaitan dengan kontekstual ekonomi masyarakat. Dari sisi petani, pengelolaan dan perawatan kelapa sawit yang tidak memerlukan waktu dan tenaga dibanding komoditas lain. Kepraktisan ini yang membuat petani sawit dapat melakukan aktivitas ekonomi lainnya, seperti menyadap karet, memelihara ternak ayam, dan sebagainya. Persoalannya, sistem ekonomi sawit Indonesia sebagai negara terbesar produsen sawit dunia, dikelola dengan kualitas rendah apabila dibandingkan dengan negara-negara penghasil sawit lainnya (seperti Thailand dan Malaysia), dimana di negara-negara tersebut tata kelola komoditas buku saku kajian

¹¹⁸ BPS, 2022. Mencatat produksi kelapa sawit Indonesia sebanyak 45,58 juta ton pada 2022. Jumlah tersebut meningkat 1,02% dibandingkan tahun sebelumnya yang mencapai 45,12 juta ton.

strategis telah dijalankan dengan sistem kemitraan yang saling menguntungkan secara tripartit (pemerintah, pengusaha, petani sawit rakyat).

Komoditas kelapa sawit di Indonesia merupakan komoditas yang bernilai strategis dalam perekonomian nasional. Namun, disayangkan pengelolaan kelapa sawit masih menemui banyak kendala. Terdapat beberapa hal yang patut dicermati mengenai permasalahan kelapa sawit, yaitu lemahnya mekanisme perizinan, pengawasan, dan pengendalian, serta pemberdayaan petani sawit sebagai subyek dalam tata kelapa sawit dan hubungannya dengan pemerintah dan perusahaan kelapa sawit. Pelbagai masalah tersebut menuntut penyelesaian yang sesegera mungkin agar tercipta tata kelola kelapa sawit yang saling menguntungkan.

Langkah-langkah perbaikan tatakelola kelapa sawit yang perlu untuk meminimalisir dampak yang tidak diinginkan, diantaranya:

1. Penegakan hukum

Pemerintah melakukan berbagai upaya untuk menjaga kelestarian sumberdaya hutan dan mempromosikan produksi kelapa sawit lestari. Peraturan yang ditetapkan pemerintah, namun masih perlu di implementasikan lebih lanjut.

- a. Implementasi mandatory sertifikasi ISPO dimulai tahun 2011 bertujuan untuk meningkatkan kelestarian produksi dan keunggulan kompetitif industri kelapa sawit dan berkontribusi terhadap pengurangan emisi gas rumah kaca nasional. Karena ISPO yang bersifat mandatory, maka semua unit manajemen pengelolaan kelapa sawit diwajibkan memiliki sertifikat ISPO. Namun, yang terjadi sampai Agustus 2017, sekitar 1,9 juta hektar (16.7%) dari total luas kebun sawit mengantongi sertifikat ISPO.

- b. Untuk melindungi lahan gambut dari perluasan perkebunan kelapa sawit, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2016 dan Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 tentang penundaan dan evaluasi perizinan perkebunan kelapa sawit serta peningkatan produktivitas perkebunan kelapa sawit khususnya sawit rakyat dengan program *replanting*. Peraturan tersebut perlu ditindaklanjuti dengan langkah-langkah strategis untuk menyelesaikan masalah ekspansi perkebunan kelapa sawit di dalam kawasan hutan. Di samping perlunya penyelesaian “keterlanjuran” penguasaan tanah di dalam kawasan hutan, melalui program Perhutanan Sosial dan Reforma Agraria sebagai solusi dalam menyelesaikan keberadaan kebun kelapa sawit monokultur di dalam kawasan hutan.
- c. Perbaikan manajemen kebun kelapa sawit
- Pemerintah berencana untuk memutihkan atau melegalkan sekitar 3,3 juta hektar perkebunan kelapa sawit di dalam kawasan hutan. Pemutihan merupakan upaya perbaikan tata kelola industri kelapa sawit yang dianggap terlanjur semrawut. Dengan luasan perkebunan sawit yang dimiliki perusahaan, koperasi, serta rakyat menjadi lebih jelas, dan mereka taat hukum dan membayar pajak. Pemutihan merupakan suatu langkah penyelesaian permasalahan kebun kelapa sawit yang sesuai dengan mekanisme dari Pasal 110 A dan Pasal 110 B UU Cipta Kerja, sehingga permasalahan seperti izin lokasi, HGU perkebunan sawit yang beririsan dengan kawasan hutan.

- d. Perlunya memperkecil gap produksi sehingga kebun-kebun petani kelapa sawit skala kecil yang sudah ada dapat berproduksi secara optimal pada setiap kondisi biofisiknya. Hal ini dapat dilakukan dengan :
- 1) Memberikan akses pada bibit tanaman bermutu baik dengan harga terjangkau
 - 2) Peningkatan pengetahuan dan keterampilan dalam penggunaan pupuk dan pestisida secara tepat,
 - 3) Memberikan akses terhadap kredit atau skema pembiayaan lainnya, dan
 - 4) Peningkatan infrastruktur pendukung transportasi buah segar dari kebun sampai dengan ke pabrik kelapa sawit (PKS).¹¹⁹
- e. Mempromosikan praktik produksi kelapa sawit inklusif dengan mencampurkan kelapa sawit dengan jenis tanaman lainnya (tanaman agroforestry) pada kebun-kebun kelapa sawit monokultur masyarakat yang terlanjur berada di dalam kawasan hutan. Praktik agroforestri bisa memperbaiki struktur tegakan yang tadinya hanya satu stratum menjadi multi strata, dan meningkatkan keragaman hayati di dalam kebun kelapa sawit..
- f. Penguatan kelembagaan petani kelapa sawit sehingga petani memiliki posisi tawar yang lebih baik dengan pedagang perantara/ tengkulak/ toke dari perusahaan. Kelembagaan tersebut dapat berupa koperasi yang merupakan bagian dari kelembagaan desa. Dalam praktiknya, sekitar 30% petani swadaya/ mandiri di Indonesia menjual hasil panen kelapa sawitnya kepada toke dengan harga lebih rendah daripada harga pasar yang telah ditetapkan

¹¹⁹ Woittiez et al., 2017. *Yield Gaps In Oil Palm: A Quantitative Review Of Contributing Factors*. European Journal of Agronomy, 83, 57-77. <https://doi.org/10.1016/j.eja.2016.11.002>.

tim penetapan harga. Hal ini dapat terjadi karena para petani swadaya/mandiri pada umumnya sudah ijon atau terlanjur memiliki hutang pada toke tersebut untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari ataupun untuk mengelola kebun. Penguatan kelembagaan petani dan pemberian akses kredit atau skema finansial lainnya dengan bunga rendah akan mengurangi ketergantungan petani terhadap toke dan meningkatkan posisi tawar petani untuk menjual hasil panen kelapa sawitnya.

- g. Sertifikasi pengelolaan dan produk lestari merupakan suatu insentif pasar untuk mempromosikan praktek pengelolaan yang *good environmental*. Namun, para petani swadaya masih kesulitan mendapat sertifikasi ISPO dan RSPO, karena aspek legalitas lahan menjadi kriteria prasyarat dalam semua skema sertifikasi. Sementara sebagian besar petani swadaya tidak memiliki sertifikat lahan karena bagi mereka sulit mendapatkan sertifikat tanah sebagai bukti kepemilikan lahan yang sah (SHM). Kesulitan ini terutama karena ada tumpang tindih alokasi lahan yang menyebabkan sebagian besar lahan petani swadaya berada di dalam konsesi HGU atau kawasan hutan negara serta banyak pula berkonflik tata batas dengan perusahaan.

3. Pengembangan pasar produk kelapa sawit

Memperkuat pasar domestik perlu dilakukan karena pasar komoditas global produk kelapa sawit mulai jenuh dan persyaratan masuk ke pasar global semakin ketat sehingga akan banyak produksi kelapa sawit yang tidak memenuhi kriteria pasar global. Penguatan pasar domestik bisa dilakukan melalui hilirisasi kelapa sawit dengan membangun pabrik-pabrik untuk pengolahan kelapa sawit menjadi berbagai produk turunan seperti

oleochemicals dan *biodiesel*. Disamping itu, pemerintah perlu mendorong petani kelapa sawit skala kecil terutama petani swadaya terlibat dalam proyek B20 dan B30 sebagai pemasok untuk kebutuhan energi tersebut sehingga tidak terjadi monopoli industri..

4. Kebijakan pemberian perizinan perkebunan kelapa sawit yang selaras dengan perlindungan hutan konservasi berkelanjutan.

Dalam hal perizinan perkebunan kelapa sawit di Kalimantan Tengah terus diperbaiki melalui aplikasi Sistem Informasi Perizinan Perkebunan (SIPERIBUN) secara online. Perbaikan ini terus dipantau oleh stake holder, karena dikhawatirkan apabila tidak ada aturan yang jelas dan tegas, maka perkebunan kelapa sawit bisa jadi akan masuk ke dalam kawasan lindung dan cagar alam yang dapat memberikan dampak negatif baik bagi kelestarian alam.

5. Kemitraan Petani Sawit

Masalah porsi distribusi dana yang tidak proporsional telah menunjukkan kepada petani kelapa sawit yang tidak ditempatkan sebagai subjek utama dalam ekonomi kelapa sawit, yang mengutamakan perusahaan swasta atau milik negara. Hal tersebut dapat memunculkan benih-benih konflik pada tingkat lapangan, terlebih dalam praktiknya, yang mana pembentukan lembaga yang fungsi dasarnya menjadi institusi pengelola dana untuk pengembangan kelapa sawit berkelanjutan, yang terjadi justru memunculkan permasalahan baru di dalam tata kelola dana kelapa sawit. Di sini terdapat dua akar masalah. *Pertama*, pada tingkat elite, dalam politik kebijakan mengenai jalur distribusi anggaran dan penggunaannya, yang dalam praktiknya bertumpu kepada politik regulasi yang dibuat oleh para elit politis. *Kedua*, pada momentum *replanting* yang

menjadi titik puncak ketidakpuasan dari para petani rakyat terhadap ketidakadilan sistem ekonomi kelapa sawit yang berlaku.

Kedua permasalahan tersebut merupakan problema vital, terlebih isu yang ada semakin melebar sehingga menyentuh pada masalah transparansi, tata kelola kebijakan, hingga target program yang harus dikejar (dicapai) demi kelanjutan perindustrian persawitan untuk menghindari *opportunity loss* yang lebih besar.

6. Pemantauan dan Evaluasi

Pengelola perkebunan kelapa sawit secara regular melakukan pemantauan dan evaluasi atas rencana dan pelaksanaan kegiatan, yang terkait dengan dampak terhadap lingkungan, yang kemudian berdasarkan hasil pemantauan pihak pengelola melakukan langkah koreksi dan perbaikan untuk operasional ke depan. Untuk itu pengelola harus memiliki sistem perbaikan dari semua aspek lingkungan yang terus menerus dimonitor dan dievaluasi oleh stake holder

7. Insentif dan Disinsentif

Pemerintah akan memberikan insentif kepada pengelola yang memenuhi semua persyaratan dan kualifikasi dari aspek lingkungan. Sebagai pengelolaan perkebunan berkelanjutan, sesuai prinsip dan kriteria pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang berkelanjutan. Sebaliknya pemerintah akan memberikan sanksi atau mencabut ijin perusahaan/pengelola perkebunan kelapa sawit yang terbukti mengabaikan persyaratan dan kualifikasi dari aspek lingkungan, sebagai pengelola perkebunan berkelanjutan, serta tidak sesuai prinsip dan kriteria pengelolaan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan. Selain insentif pemerintah, diharapkan ada insentif-disinsentif dari pasar yang mengapresiasi

pengelola perkebunan kelapa sawit yang memahami dan melaksanakan semua prinsip pengelolaan berkelanjutan.

8. Kelembagaan/Institusi Lingkungan

Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah perlu membentuk institusi penunjang lainnya atau meningkatkan kapasitas kelembagaan yang ada, yang akan mendukung terlaksananya dengan baik dan benar semua prinsip dan kriteria lingkungan dalam pengelolaan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan. Untuk mengakomodasi terjaminnya implementasi aspek lingkungan untuk tujuan lebih operasional, perubahan atau perbaikan kelembagaan menjadi pokok usulan yang perlu dipertimbangkan. Perubahan institusi terdiri dari dua hal. Pertama, perubahan secara internal atau proses institusionalisasi atau pelembagaan. Kedua, perubahan norma atau nilai-nilai atau struktur yang menjadi karakteristik institusi tersebut. Tuntutan untuk melakukan perubahan institusional tidak dapat dihindari, mengingat isu lingkungan sudah menjadi isu lintas batas, lintas benua, lintas sektoral dan lintas disiplin ilmu, yang belum terakomodasi dan tergambar dari struktur kelembagaan di Provinsi Kalimantan Tengah. Tujuan perubahan institusi adalah untuk mendapatkan kinerja yang lebih baik dan memperbaiki kinerja yang buruk.

Dalam praktiknya, tidak dipungkiri tata kelola penguasaan atau konsesi lahan ditengarai tidak berpihak kepada petani kelapa sawit rakyat. Juga perlu dicatat bahwa kepemilikan lahan oleh usaha besar atau swasta yang relatif modern apabila mengacu kepada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang memberikan peluang lebih besar kepada pemilik modal besar untuk mengelola hutan dalam luasan lahan yang lebih luas.

Kepemilikan lahan harus dilihat dalam aspek yang berkeadilan bagi lingkungan yang lebih besar. Dalam konteks inilah Pemerintahan Joko Widodo dan K.H. Ma'ruf Amin melakukan moratorium terhadap pelepasan kawasan hutan perkebunan kelapa sawit dalam Inpres Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit.

Menurut Hariadi Kartidihardjo bahwa UU Cipta Kerja mengubah hal-hal mendasar yang bertujuan menintegrasikan berbagai norma dan pengaturan dalam *Omnibus Law* untuk memberikan harapan pengelolaan hutan dapat harmoni. Setidaknya ada lima peraturan tentang sumberdaya hutan, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Resiko, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administrasi dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administrasi tentang Kehutanan, dan Peraturan Pemerintah 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan Izin, dan/atau Hak Atas Tanah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 terjadi perubahan norma dan pengaturan terkait aspek kelembagaan yang menjadi andalan pelaksanaan berbagai peraturan.

Sedangkan mengenai peraturan dan solusi untuk memberikan peluang bagi petani kelapa sawit rakyat untuk mengelola hutan dan melindungi masyarakat adatnya dikemukakan oleh Kim dkk:¹²⁰

1. Perubahan peran organisasi Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH).

Dalam PP Nomor 23 Tahun 2021 organisasi KPH bertanggung jawab atas penyelenggaraan pengelolaan hutan, pengorganisasian, pengelolaan, dan pengendalian dan pengawasan (Pasal 40). Aturan ini mengubah yang berjalan sebelumnya, dalam peraturan terbaru KPH sebagai unit pelaksana teknis daerah (UPTD) menjadi organisasi struktural dengan fungsi dan fasilitasi sesuai tanggung jawab (Pasal 123). Peraturan ini meletakkan KPH sebagai UPTD dengan norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) sendiri sebagai bagian organisasi pelaksana daerah (OPD) atau menjadi organisasi struktural sebagai fasilitator. Segala bentuk pemanfaatan hutan dan hasil hutan hanya melalui perizinan berusaha dan perhutanan sosial. Karena itu Permen KLH Nomor 49 Tahun 2017 menurut PP ini Nomor 23 Tahun 2021 perlu ditinjau karena KPH tidak lagi memiliki kewenangan swakelola pemanfaatan atas kawasan hutan tertentu yang belum berizin. Perhutanan sosial berbentuk kemitraan, tidak lagi bisa bermitra dengan KPH, kemitraan hanya bisa dilakukan masyarakat pemegang perizinan berusaha atau BUMN Kehutanan (Pasal 244), perhutanan sosial yang berjalan mandiri bisa bekerjasama dengan para pihak (Pasal 206). Tugas KPH tetap berjalan dengan penegasan: inventarisasi hutan (Pasal 10), meningkatkan sistem pengelolaan hutan nasional dan provinsi (Pasal 39), menyelaraskan kegiatan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dengan rencana jangka panjang KPH (Pasal 145), verifikasi hasil survei potensi hutan oleh pemegang perizinan berusaha (Pasal 128), pemantauan dan pelaksanaan pemadaman kebakaran hutan (Pasal 256), melaksanakan rehabilitasi hutan (Pasal 259). Penghasilan daerah dari hutan didapat melalui PNBP dari pemegang perizinan berusaha dan perhutanan sosial ditentukan alokasinya sesuai peraturan. Kemajuan dibuat KPH dalam meningkatkan tata kelola hutan, termasuk kemitraan dengan masyarakat lokal, memungkinkan KPH memenuhi peran perantara kebijakan pusat-lokal, sambil mengambil peran transformatif. Agar KPH bisa memenuhi mandat, upaya terpadu pemerintah masih diperlukan, termasuk konsistensi kebijakan dan peraturan pemerintah, komunikasi kebijakan lebih baik, dan komitmen memperkuat kapasitas KPH. Dalam PP ini KPH diletakkan dengan fungsi administrasi penuh, bertolak belakang dengan sebelumnya selaku pelaksana manajemen hutan di tingkat tapak. Karena itu regulasi ini berpotensi mengurangi semangat KPH yang aktif.

¹²⁰ Kim dkk. 2021. *Indonesia's Forest Management Units; Effective Intermediaries in REDD+ Implementation? Evaluasi Sepuluh Tahunan Impelemtasi KPH*. Jakarta : CMAC.

2. Perubahan ketetapan tentang “pengelolaan khusus” pada areal yang dikelola BUMN bidang kehutanan. Akses legal dalam perhutanan sosial yang terdiri dari hutan desa, hutan kemasyarakatan, HTR, hutan adat dan kemitraan kehutanan (Pasal 204) diberikan oleh Menteri membidangi kehutanan (Pasal 210). Dalam pengawasan Menteri bisa mendelegasikan kepada Pemerintah Daerah (Pasal 207). Terkait BUMN Kehutanan, ada istilah “pengelolaan khusus” dengan tujuan tertentu (Pasal 108) yaitu: untuk kepentingan perhutanan sosial, penataan kawasan hutan, penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi hutan, perlindungan hutan, atau pemanfaatan jasa lingkungan (Pasal 112). Bentuknya bisa melalui hutan desa, hutan kemasyarakatan, dan HTR, dengan skema kemitraan kehutanan (Pasal 208), selama paling lama 35 tahun dan bisa diperpanjang, kecuali di pulau Jawa. Pasal 112 mengatur pengelolaan khusus oleh BUMN Kehutanan di kawasan hutan negara dikecualikan Provinsi Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat, dan Banten. Di pulau ini, Menteri bidang kehutanan yang akan melaksanakannya dengan kriteria dan standar pengelolaan hutan lestari (Pasal 113). Konsekuensi dari kedua pasal ini yaitu luas areal Perum Perhutani akan berkurang.

Kedua perubahan itu, fungsi KPH dan munculnya “pengelolaan khusus” menjadi isu perubahan tata kelola kelembagaan kehutanan yang penting.

Dengan adanya peraturan tersebut di atas menurut Usep Setiawan akan terjadi ke depannya tiga hal penting yaitu:¹²¹

1. Menarik menunggu respons pemerintah daerah terhadap peraturan-perundang-undangan baru tersebut terutama terhadap penyesuaian kerja KPH agar tetap dapat memberi akses manfaat hutan bagi masyarakat.
2. Resentralisasi dalam UU Cipta Kerja rupanya tidak berarti kapasitas pemerintah pusat naik, sehingga secara *de facto* ada proses “lubang struktural” dalam hal tertentu Pemda tidak memiliki kewenangan, pemerintah menyerahkannya karena tak mampu menjalankannya.
3. BUMN Kehutan punya persoalan akut mengenai tata kelola. Beberapa ahli menyebutkan persoalan di tingkat organisasi perlu penyelesaian masalah informasi yang asimetris, biaya transaksi tinggi dan konflik kepentingan. “Pengelolaan Khusus” bukan solusi menyelesaikan ketiga problem mendasar BUMN Kehutanan. Meskipun ada peluang melalui Permen, tetapi UU Cipta Kerja hendak memangkas lapis-lapis kebijakan pada negara menganut *civil law*. Ketika aturan turunan UU Cipta Kerja terbit, banyak masalah menggantung dan mesti dieksekusi oleh peraturan di bawahnya. Selain itu Permen perlu memperhatikan berbagai prasyarat agar PP turunan UU Cipta Kerja bisa berjalan baik. Jika tidak, semua harus dijalankan, berbagai kegiatan hanya fokus pada pencapaian administrasi

¹²¹ *Ibid.*

anggaran: kegiatan yang tidak layak dilakukan tetapi harus dieksekusi agar tak melanggar hukum.

Seharusnya kegiatan yang tidak memenuhi Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 dapat dikenai sanksi pidana. Bahkan dengan kebijakan dalam Pasal 110A dan Pasal 110B UU Cipta Kerja dimana wacana *amnesty* sebagai solusi keterlanjuran penggunaan dan pemanfaatan kawasan hutan dikenal dengan istilah *forest amnesty*. Terinspirasi dari kebijakan *tax amnesty*, *forest amnesty* yang bertujuan meningkatkan penerimaan negara dan pertumbuhan ekonomi, kesadaran dan kepatuhan masyarakat dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan dan lainnya. Luas kebun kelapa sawit di areal hutan dan tingginya kontribusi kebun sawit bagi pertumbuhan ekonomi dan masyarakat menjadi alasan.¹²²

Ada beberapa catatan kontra terhadap kebijakan di atas. *Pertama*, wacana *forest amnesty* atau wacana sejenis melupakan bahwa hutan mestinya dilihat lebih dari sekadar sumber daya untuk dimanfaatkan karena ada eksternalitas lingkungan yang dipertimbangkan secara mendalam. *Kedua*, keterlanjuran dalam kawasan hutan yang memiliki tipologi berbeda. Selain perbedaan konteks lanskap, penyebab keterlanjuran seperti konflik kebijakan dengan kesengajaan merampok hutan perlu dibedakan penanganannya. *Ketiga*, ada potensi persoalan pengakuan hak kelola masyarakat bergantung pada hutan dengan pelanggaran oleh korporasi. Seharusnya fokus kebijakan diarahkan pada penguatan hak kelola masyarakat dan penyelesaian konflik. *Keempat*, alasan kepastian hukum mesti menjadi dasar

¹²² Pungky Widiaryanto, *Mungkinkah Menerapkan Foresty Amnesty?* Sumber <https://www.forestdigest.com/> diakses 17 Desember 2020.

Pemerintah untuk tidak mengeluarkan tindakan administratif di areal dengan kebijakan yang tumpang-tindih sebelum ada harmonisasi.¹²³

Keterlanjuran kegiatan dalam kawasan hutan melalui UU Cipta Kerja diatur melalui Pasal 110A yang berlaku bagi kegiatan yang memiliki izin usaha tetapi tidak memiliki izin di bidang kehutanan, dan Pasal 110B yang berlaku bagi kegiatan yang tidak memiliki izin usaha dan tidak memiliki izin bidang kehutanan. Tindak lanjut Pasal 110A dan Pasal 110B UU Cipta Kerja dimana pemerintah menyusun RPP untuk mengatur penyelesaian kegiatan usaha, penghitungan denda administratif, tata cara PNPB dari denda administratif dan paksaan pemerintah (Pasal 3). Dalam RPP ini terdapat kategori untuk kegiatan strategis dan tidak terelakkan lagi. Atas kegiatan strategis dan yang tidak terelakkan yang memiliki izin di bidangnya dalam Kawasan Hutan Lindung dimana Pelaku Usaha telah membayar Denda Administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (3), Menteri mencabut mengenai Sanksi Administratif dan menerbitkan Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (Pasal 29 ayat (1)). Hal tersebut berbeda dengan kewajiban mengembalikan untuk Kegiatan Usaha yang bukan merupakan proyek strategis. Adapun jangka waktunya mengikuti Perizinan Berusaha di bidangnya.

Untuk kegiatan di kawasan hutan produksi setelah sanksi administratif dijalankan, Menteri menerbitkan persetujuan penggunaan kawasan hutan (maksimal 25 tahun sejak masa tanam untuk kebun sawit, dan bidang lainnya yang disesuaikan dengan pengaturannya. Untuk kegiatan di kawasan hutan lindung atau

¹²³ Henri Subagiyo. *Jebakan-Jebakan Forest Amensty*. Sumber: <https://www.forestdigest.com/> diakses 17 Desember 2020.

konservasi yang setelah sanksi administratif dijalankan, pelaku usaha mengembalikan lahan kegiatan usaha kepada negara sebagaimana ketentuan Pasal 29 RPP. Diterapkan bagi kegiatan strategis dan kepentingan umum yang tidak terelakkan, untuk kegiatan di kawasan hutan lindung Menteri mencabut sanksi administratif dan menerbitkan persetujuan penggunaan kawasan hutan. Untuk kegiatan di kawasan konservasi yang Menteri mencabut sanksi administratif dan menerbitkan izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan atau kerjasama untuk sarpras kepentingan umum milik pemerintah pusat atau pemerintah daerah, dalam hal: 1) Hutan Produksi yang persetujuan pelepasan kawasan hutan, 2) Hutan Lindung yang persetujuan penggunaan kawasan hutan, dan 3) Hutan Konservasi yang mekanisme kerjasama konservasi.

Terhadap penyelesaian keterlanjuran menurut rumusan Pasal 110A UU Cipta Kerja di dalam Kawasan Hutan membagi tiga kategori dan tata cara penyelesaian di kawasan hutan dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Luasan areal Persetujuan Pelepasan Kawasan Hutan yang dimohonkan dikurangi dengan areal yang masuk dalam izin apabila izin pemanfaatan hutan telah terbit terlebih dahulu.
2. Terhadap kebun sawit di areal yang masuk Izin Pemanfaatan Hutan pada poin pertama, dikerjasamakan pengelolaannya dengan Pemegang izin dan Pelaku Usaha perkebunan sawit yang dikenakan pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di bidang kehutanan.
3. Apabila izin lokasi dan/atau izin usaha di bidang perkebunan terbit terlebih dahulu, maka Menteri terkait akan melakukan revisi luasan izin pemanfaatan usaha yang dimohonkan.

Permohonan di Kawasan Hutan Lindung yang berada di areal Izin Pemanfaatan Hutan Menteri melakukan evaluasi dengan tiga ketentuan.

1. Apabila izin pemanfaatan hutan terbit terlebih dahulu maka luasan areal persetujuan dikurangi dengan areal yang masuk dalam izin.
2. Terhadap perkebunan kelapa sawit di areal yang masuk izin pemanfaatan hutan seperti poin pertama, dikerjasamakan pengelolaannya dengan Pemegang Izin dan Pelaku Usaha perkebunan dikenakan pembayaran PNBPN bidang kehutanan.
3. Apabila izin lokasi dan/atau izin usaha di bidang perkebunan terbit, maka Menteri melakukan revisi luasan izin usaha pemanfaatan kawasan hutan.

Permohonan di Kawasan Hutan Konservasi yang berada di areal Izin Pemanfaatan Hutan, Menteri melakukan evaluasi dengan tiga ketentuan, yaitu:

1. Apabila izin pemanfaatan hutan terbit terlebih dahulu maka luasan areal persetujuan dikurangi dengan areal yang masuk dalam izin.
2. Terhadap perkebunan kelapa sawit di dalam areal yang masuk dalam izin pemanfaatan hutan sebagaimana pada poin pertama, dikerjasamakan pengelolaannya dengan Penegang Izin dan Pelaku Usaha perkebunan sawit dikenakan pembayaran PNBPN di bidang kehutanan.
3. Apabila izin lokasi dan/atau izin usaha di bidang perkebunan terbit, maka Menteri melakukan revisi luasan Izin Pemanfaatan Hutan Konservasi.

Setidaknya ada catatan mengenai potensi masalah yang dapat timbul dengan Dana Reboisasi dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) yang diposisikan sebagai sanksi administratif. *Pertama*, ada pergeseran paradigma bahwa DR dan PSDH dalam pelaksanaan perlu menunggu jika ada pelanggaran atau ketidaktaatan.

Kedua, menimbulkan kesan pembuat kebijakan enggan memberikan sanksi ke pelanggar karena yang dikenakan adalah kewajiban. *Ketiga*, tiada disinsentif bagi pelanggar an ketika sebelumnya dimungkinkan untuk pelaku dikenakan sanksi pidana. *Keempat*, menggeser tujuan sanksi administratif dari semula berupa pembebanan hukum atas ketidaktaatan atau ketidakpatuhan menjadi “hanya” meminta untuk menjalankan tindakan atau kewajiban yang seharusnya sudah dilakukan pada tahapan sebelumnya.

Dari keempat catatan, perumusan DR dan PSDH sebagai sanksi administratif mengurangi tujuan dari sanksi administratif, memberikan peluang bagi pelanggar untuk melepaskan diri dari pertanggungjawaban hukum dan memberi peluang bagi pelanggar tidak menaati hukum atau mengulangi perbuatan kelak. Karena dalam menyelesaikan masalah ini, penting untuk tetap meminta pelaku usaha menjalankan kewajiban DR dan PSDH dan tetap dikenakan sanksi administratif. Perumusan Dana Reboisasi dan Provisi Sumber Daya Hutan selaku sanksi administratif mengurangi tujuan dari sanksi administratif, memberikan peluang bagi pelanggar melepaskan diri dari pertanggungjawaban hukum dan kemungkinan untuk tidak menaati hukum atau mengulanginya.

Demikian arah kebijakan pembangunan perkebunan kelapa sawit yang berkelanjutan di Kalimantan Tengah didasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan yang menjadi landasan pemberian izin usaha perkebunan sawit, yaitu Azas kelestarian dan berkelanjutan; Azas keadilan dan kesetaraan; Azas demokrasi; Azas transparansi; Azas kebersamaan dengan tanggung jawab yang berbeda; Azas kehati-hatian dini; Azas eko-efisiensi; Azas perlindungan optimal atas keanekaragaman hayati; Azas perusak membayar; dan Azas pengakuan hak

masyarakat adat. Perizinan usaha perkebunan kelapa sawit akan diberikan apabila telah menerapkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dan keseimbangan faktor-faktor ekonomi, ekologi dan sosial. Dari aspek ekonomi, sumberdaya alam (lahan perkebunan) akan dimanfaatkan untuk meningkatkan pendapatan negara dan masyarakat sehingga terjadi pertumbuhan dan pemerataan pembangunan wilayah. Dari aspek ekologi, pemberian izin usaha perkebunan kelapa sawit memberikan manfaat untuk mengoptimalkan lahan-lahan kritis/terlantar, mengurangi degradasi/erosi lahan, berkontribusi terhadap iklim mikro dan makro serta pengurangan ozon serta penyeimbang ekosistem. Dari aspek sosial, pemberian izin usaha perkebunan kelapa sawit dapat memberikan kontribusi terhadap lapangan kerja, menciptakan pemerataan pembangunan, mengurangi angka kemiskinan, memberikan kepastian akses pengelolaan sumberdaya alam. Sedangkan upaya yang akan dilakukan dalam pemberian izin usaha perkebunan berlaku bagi permohonan baru, permohonan yang telah diajukan namun belum melengkapi persyaratan, atau telah memenuhi persyaratan namun berada di kawasan hutan produktif. Kebijakan ini juga berlaku kepada permohonan yang mendapatkan izin prinsip namun belum ditata batas dan berada di kawasan hutan produktif. Namun, tidak berlaku bagi kawasan hutan untuk perkebunan kelapa sawit yang telah terlanjur ditanami dan diproses lebih lanjut.

B. Regulasi Izin Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit Yang Belum Berbasis Nilai Keadilan dan Kesejahteraan

Sejarah penyebaran kelapa sawit ke Indonesia dibawa oleh orang Belanda pada jaman VOC tahun 1848 yang ditanam di Kebun Raya Bogor. Perkembangan selanjutnya komoditas perkebunan dan pemasok bahan baku industri minyak

masak, sabun, margarin dan berbagai produk sejak pertengahan abad 20 ini dibudidayakan secara komersial di Indonesia oleh pemerintahan kolonial Belanda tahun 1910. Setelah merdeka, tahun 1957 dilakukan nasionalisasi perkebunan peninggalan penjajah colonial Belanda oleh Pemerintah Indonesia, dan pada tahun 1968 dilakukan penanaman kelapa sawit berskala besar pertama (PTP). Kemudian pada tahun 1979 dilakukan pengoperasian Perkebunan kelapa sawit Inti Rakyat (PIR) dan perkebunan-perkebunan kelapa sawit swasta yang berskala besar, dimana puncak kinerja bisnis kelapa sawit terjadi pada tahun 1990 dimana perkembangannya seiring dengan program intensifikasi pembangunan ekonomi nasional melalui pengelolaan sumberdaya alam, termasuk hutan-hutan yang ada di luar Pulau Jawa seperti Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua mencakup perkebunan milik negara, perkebunan rakyat, dan perkebunan swasta skala besar.

Perluasan areal perkebunan kelapa sawit semakin gencar dilakukan sebagai respon atas kebutuhan minyak masak domestik maupun ekspor seiring dengan peningkatan populasi dan mahalnnya alternatif minyak masak lainnya (minyak kedelai dan lobak). Ekspansi sawit progresif dan besar-besaran ke Indonesia bagian Timur sudah dicanangkan sejak akhir masa pemerintahan Presiden Soeharto, dilanjutkan semasa jaman Presiden Habibie (1998/1999). Kondisi itu dipicu oleh keinginan pemerintah untuk menyaingi Malaysia sebagai produsen minyak sawit terbesar di dunia dengan rencana untuk menggandakan luasan kebun menjadi 5,5 juta hektar pada akhir tahun 2000. Kemudian para investor domestik dan perkebunan swasta milik asing ditawarkan untuk melakukan pengembangan perkebunan kelapa sawit dengan diberikan hak penggunaan hutan (HPH).

Pasca reformasi, perkebunan kelapa sawit menjadi pilihan yang menarik bagi Pemerintah Indonesia (Susilo Bambang Yudhoyono – Yusuf Kalla), hal mana bisa dilihat dari maraknya program pembukaan lahan kelapa sawit yang dilakukan baik itu program Pemerintah Pusat maupun program Pemerintah Daerah. Bahkan hal tersebut terlihat semakin banyak dilakukan oleh Pemerintah Daerah seiring dengan era otonomi daerah, dimana setiap kepala daerah seakan-akan berlomba-lomba untuk mencari pendapatan daerahnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu cara ditempuh oleh Pemerintah Daerah yaitu dengan pemberian izin pembukaan lahan untuk perkebunan sawit. Misalnya, beberapa pulau seperti Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Papua memiliki potensi sumberdaya lahan dimana sektor perkebunan kelapa sawit adalah primadona untuk pemanfaatan ruang di daerah-daerah tersebut bagi Perkebunan besar Swasta atau Perusahaan Besar Nasional maupun Perkebunan Rakyat.

Tidak terkecuali dengan Provinsi Kalimantan Tengah, saat ini pencapaian produksi sektor perkebunan masih berada di bawah produksi potensial. Keadaan tersebut dikarenakan sistem budidaya yang masih belum optimal dan disebabkan oleh belum seriusnya dalam penanganan faktor-faktor perlindungan tanaman dan gangguan usaha sektor perkebunan sebagai bagian penting dalam mengamankan produksi. Struktur perekonomian di Kalimantan Tengah menunjukkan usaha perkebunan menjadi salah satu pengungkit (*leverage*) dan penggerak utama (*prime mover*) kemajuan daerah (sumber PAD), karena itu perlu dilakukan revitalisasi agar kinerja pembangunan atau usaha perkebunan di daerah ini mencapai potensi optimal. Sub sektor perkebunan berkarakter penyerapan paling banyak angkatan kerja, misalnya untuk seluruh Kalimantan Tengah telah mencapai 38,10%, bahkan

di beberapa kabupaten seperti Kapuas, Seruyan, Pulang Pisau, dan Lamandau penyerapan angkatan kerja mencapai lebih dari 50%. Karena itu, secara umum perkebunan berperan strategis sekaligus posisi tawar yang penting. Sebagaimana fakta sekaligus fenomena bahwa kurang lebih 60% kontribusi sektor pertanian.¹²⁴

Program pemerintah mengembangkan kelapa sawit berskala besar adalah upaya dalam rangka mencari komoditas unggulan sektor perkebunan yang merupakan sumberdaya alam yang dapat diperbaharui guna meningkatkan perekonomian negara, dimana selama ini masih sangat tergantung dengan sumber daya alam yang habis pakai (*nonrenewable*) seperti migas dan pertambangan yang suatu saat akan habis. Upaya Pemerintah mengembangkan perkebunan kelapa sawit gencar dilakukan karena berpotensi besar dan menjanjikan baik bagi Pemerintah, pengusaha maupun masyarakat yang terlibat dalam usaha perkebunan tersebut. Sementara itu lahan kritis di Kalimantan Tengah seluas 861 hektar atau 6,5% dari luasan lahan kritis nasional 14.006 hektar.¹²⁵ Lahan kritis ini disebabkan berbagai hal akibat bencana alam seperti kekeringan dan kebakaran hutan, erosi, tanah longsor, banjir, dan kerusakan lahan akibat dilakukan secara sengaja oleh pihak yang ingin mengambil keuntungan hasil hutan mulai dari skala kecil seperti pembukaan lahan perladangan, sampai skala besar seperti pembukaan HPH.

Penyelenggaraan perkebunan seperti diamanatkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan bukanlah sesuatu hal mudah, karena banyak tantangan bersifat multidimensi yang dihadapi pembuat kebijakan dan pelaku perkebunan. Dalam konteks mendorong lahirnya kebijakan pengembangan sawit

¹²⁴ <https://sebijak.fkt.ugm.ac.id/2020/12/21/membangun-perkebunan-berkelanjutan>

¹²⁵ <https://mediaindonesia.com/nusantara/272957/861-hektare-lahan-kritis-di-kalteng-direhabilitasi>

yang sinergis, beberapa prakondisi perlu disiapkan secara matang. Salah satunya yaitu adanya kejelasan dan ketegasan konsep tata ruang wilayah, sehingga pengembangan sawit benar-benar sesuai peruntukan yang disusun berdasarkan karakteristik wilayah tanpa mengorbankan kepentingan lingkungan. Bahkan ada pendapat penanaman kelapa sawit di Kalimantan Tengah lebih selaras lingkungan (*environmentally friendly*) daripada kegiatan pertambangan, terutama jika mampu menghidupkan kembali lahan-lahan hutan yang kritis. Namun, tidak semua lahan di Kalimantan Tengah cocok ditanami kelapa sawit, karena sifatnya yang membutuhkan banyak air dan spesifikasi lain sehingga perlu pemilihan lahan yang sesuai dan tidak menyebabkan gangguan keseimbangan ekosistem dan kerusakan lingkungan hidup. Misalnya, pembangunan perkebunan kelapa sawit dapat menyebabkan perubahan komposisi dan struktur ekosistem yang mesti menjadi pertimbangan yaitu bagaimana meminimalisir akibat negatif yang ditimbulkan oleh pengelolaan usaha perkebunan kelapa sawit tersebut.

Untuk itulah Pemerintah berupaya menanggulangi luasnya lahan kritis karena apabila tidak segera dilakukan upaya penanggulangan lahan, maka lahan kritis berpotensi menimbulkan bencana dan mengancam kelangsungan sumberdaya alam dan masyarakat sekitarnya. Saat ini sudah terlihat bencana banjir yang semakin meluas di berbagai daerah bahkan di daerah yang sebelumnya tidak pernah banjir mulai terendam saat hujan turun, karena daerah hutan yang tadinya menjadi resapan air sudah banyak gundul sehingga air akan langsung mengalir ke daerah rendah. Sebagaimana Kompas (13-02-2023) memberitakan Banjir di Kalimantan Tengah meluas, sebelumnya merendam wilayah sekitar Sungai Kahayan kini bertambah ke beberapa wilayah dan merendam lima kabupaten/kota

di provinsi ini, Kabupaten Pulang Pisau, Gunung Mas, Kapuas, Murung Raya, dan Kota Palangkaraya.¹²⁶

Berdasarkan berbagai pendapat yang berkembang ada beberapa poin penting mengenai alasan mendukung rencana pengembangan (pemberian izin usaha) perkebunan kelapa sawit di Provinsi Kalimantan Tengah, yaitu:¹²⁷

1. Menyediakan lapangan pekerjaan baru yang dapat menyerap banyak tenaga kerja sehingga dapat mengurangi pengangguran dan mengurangi TKI Illegal ke Malaysia karena dapat bekerja di perkebunan ini.
2. Mempercepat pembangunan infrastruktur daerah sehingga membuka isolasi wilayah perbatasan dari wilayah lainnya.
3. Mencegah terjadinya *illegal logging* karena dengan adanya pembangunan perkebunan sawit di daerah akan meningkatkan kegiatan perekonomian dan membuka akses jalan yang dapat menunjang pengawasan daerah.
4. Memanfaatkan lahan secara maksimal, terutama lahan terlantar dan lahan tidur dan memperbaiki kerusakan lingkungan yang diakibatkan penebangan hutan liar yang banyak terjadi di daerah dengan reboisasi.
5. Meningkatkan kegiatan sosial ekonomi yang mendukung pertahanan keamanan di daerah dan memudahkan pengawasan pemanfaatan lahan untuk perkebunan.
6. Menambah penghasilan devisa bagi negara dari sektor perkebunan.
7. Membantu percepatan pembangunan wilayah baru di daerah.
8. Akan membentuk basis perekonomian baru di daerah seiring dengan banyaknya tenaga kerja yang ada.

Dilihat dari sudut pandang berbeda, ada poin penting mengenai alasan menolak rencana pembukaan lahan sawit di Provinsi Kalimantan Tengah, yaitu:

1. Bertabrakan dengan beberapa wilayah (kawasan) yang merupakan Taman Nasional dan Hutan Lindung.
2. Adanya potensi konflik sosial, dengan adanya pekerja pendatang dari wilayah lain yang berbeda sosial budaya dari penduduk asli, sehingga penduduk asli akan tersisih oleh banyaknya pendatang sedangkan penduduk asli di daerah jumlahnya hanya sedikit.
3. Adanya potensi konflik antar masyarakat sekitar karena berebut klaim atas kepemilikan wilayah yang akan di buka sebagai perkebunan kelapa sawit guna memperoleh ganti rugi atas tanah yang dimiliki masyarakat.

¹²⁶ <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2023/02/13/tak-hanya-palangkaraya-sejumlah-wilayah-di-kalteng-pun-terendam-banjir>

¹²⁷ Santo Adhynugraha. *Op.Cit.*

4. Alih fungsi hutan di daerah akan mengakibatkan kehilangan nilai kayu dan kerusakan lingkungan akibat pembukaan lahan untuk perkebunan.
5. Tingkat pembalakan liar semakin meningkat karena akses jalan semakin mudah ditambah kegiatan pembukaan lahan perkebunan dan jalan.
6. Dapat mengancam keberadaan sumber-sumber air karena daerah yang dibuka merupakan daerah tangkapan dan kantong-kantong air sehingga dapat terjadi krisis air di daerah akibat diserap oleh Kelapa Sawit yang merupakan tanaman yang menyerap banyak air.
7. Terjadi pendangkalan pada sungai-sungai akibat kerusakan alam di daerah karena daerah merupakan hulu sungai yang ada di Kalimantan, akibatnya transportasi sungai yang banyak terdapat di Kalimantan akan terhambat dan juga dapat menyebabkan banjir.
8. Kekayaan hayati alam akan hilang akibat pembukaan lahan perkebunan karena Pulau Kalimantan merupakan daerah dengan kekayaan hayati yang beragam dan merupakan paru-paru dunia.
9. Apabila dalam pelaksanaan tidak secara baik dimana para investor yang mengerjakan perkebunan hanya mengambil kayu hasil hutan dan tidak melakukan pembangunan perkebunan dengan berbagai alasan seperti terkendala infrastruktur dan pelepasan lahan seperti yang kerap terjadi.¹²⁸

Terlepas dari adanya kontroversi, rencana kebijakan pemerintah tidak terkomunikasikan efektif kepada berbagai pihak, sehingga terjadi perbedaan penafsiran yang berpotensi terjadinya kegagalan pada tahap implementasi. Akibatnya terjadi *implementation gap*, yakni suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu terbuka peluang perbedaan antara yang diharapkan dengan real dicapai. Besar-kecilnya gap dapat dikatakan sebagai kegagalan yang ditentukan oleh *implementation capacity* dari organisasi atau pihak bertugas melaksanakan kebijakan. Dalam hal ini, kegagalan kebijakan (*policy failure*) secara umum terdiri dari dua kategori, yaitu tidak bisa terimplementasikan (*non implemented*); dan tidak terimplementasi dengan sempurna (*unsuccessful implementation*).

Setiap kebijakan (pemberian izin usaha perkebunan) selalu mengandung resiko suatu kegagalan, termasuk sakan hal ini kebijakan pembukaan lahan kelapa sawit

¹²⁸ *Ibid.*

skala besar. Dalam hal ini, untuk mengimplemntasi kebijakan secara sempurna (*perfect implementation*) perlu syarat-syarat berikut: ¹²⁹

1. Kebijakan yang akan diberlakukan didasari oleh suatu kebutuhan dan hubungan kausalitas yang jelas. Artinya, suatu kebijakan harus mampu secara relatif mengatasi permasalahan aktual yang sedang dihadapi.
2. Adanya pemahaman mendalam terhadap tujuan dan kesepakatan antar aktor kebijakan. Ini berarti kebijakan harus mampu memberikan manfaat nyata secara positif dan konstruktif bagi semua pihak secara merata.
3. Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna sejak tahap formulasi hingga implementasi kebijakan.
4. Dilengkapi instrumen untuk memprediksi dampak-dampak negatif yang mungkin timbul beserta alternatif pemecahannya. Suatu kebijakan perlu diidahuil oleh suatu kajian akademis yang cukup komprehensif.
5. Harus memiliki daya akseptabilitas dan aplikasi tinggi, serta memiliki konsistensi dengan kebijakan terkait dan mampu menghindarkan kemungkinan terjadinya diskriminasi dalam implementasi.

Dalam kebijakan pengembangan (pemberian izin usaha) perkebunan kelapa sawit, kontroversi yang terjadi adalah belum ada titik temu untuk menggambarkan kebijakan memenuhi kelima kriteria. Maka perlu dilakukan penarikan/pembatalan kebijakan, atau sebaliknya memaksakan kepada pihak-pihak yang tidak mendukungnya, tetapi dengan melakukan dialog sejajar secara terbuka ke berbagai pihak terlibat yang bermuara pada tercapainya pemahaman dan pengertian diantara berbagai pihak. Kondisi ini diyakini merupakan prakondisi untuk berjalannya kebijakan secara produktif dan berkelanjutan.

Untuk mendapatkan kondisi ideal, setidaknya pengelolaan sumberdaya perkebunan di Provinsi Kalimantan Tengah mengacu pada ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya alam yang mencerminkan amanah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dimana Negara menguasai sumberdaya alam yang terkandung di

¹²⁹ *Ibid.*

dalamnya dan keberadaannya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Campur tangan pemerintah ini adalah menunjukkan bahwa Indonesia menganut konsep Negara kesejahteraan (*welfare state*), maka kebijakan diwujudkan berbentuk hukum. Keberadaan hukum untuk menjamin adanya kepastian hukum dan tidak menimbulkan keragu-raguan pada semua pihak untuk mengambil kebijakan yang sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Dalam menghadapi tantangan global, kebijakan perkebunan di Provinsi Kalimantan Tengah mesti diarahkan konsep *pro poor* dan *pro invertasi* menurut amanat dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Agar kebijakan terkait pengelolaan dan pemberian ijin usaha perkebunan kelapa sawit agar tidak disalahtafsirkan sebagai pengkavlingan hutan negara untuk rakyat dan investor. Hal ini harus dipahami, mengingat dalam kebijakan itu memiliki makna dan pengertian lebih luas, yaitu pengelolaan sumberdaya alam yang bijaksana dengan memperhatikan kelestarian hutan negara, ekonomi dan sosial yang proposional, dan kemakmuran rakyat. Karena itu dikatakan aktualisasi misi yang diemban yaitu memberi peluang berusaha, bekerja dan meningkatkan pendapatan rakyat; meningkatkan pendapatan Pemerintah demi kelangsungan dan pemerataan pembangunan; dan berfungsi optimal dan lestari sesuai peruntukan, yaitu fungsi produksi dan perlindungan agar memberikan manfaat ekonomi, ekologi dan sosial.¹³⁰

Pengejawantahan rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, Negara memberikan kesempatan masyarakat (perorangan, kelompok dan badan hukum) mendapat hak atas tanah. Hal ini dimaksudkan memberikan hak atas tanah menurut peruntukan dan subjek. Walaupun praktik penyelenggaraan Pemerintah pada

¹³⁰ *Ibid.* hlm.14

sektor perkebunan masih ada tuntutan rasa keadilan masyarakat bahwa kebijakan pemerintah belum berpihak kepada rakyat. Misalnya, di Kalimantan Tengah sebagai produsen kelapa sawit terbesar kedua di Indonesia. Produksi kelapa sawit diharapkan mampu mendongkrak ekonomi daerah dan berkontribusi pada pengentasan kemiskinan di daerah. Secara konseptual semestinya jumlah hasil produksi kelapa sawit yang meningkat berpengaruh signifikan positif terhadap pengentasan kemiskinan di daerah. Namun, hasil diperoleh dari variabel luas lahan sawit yang terus diperluas dan hasil produksi yang meningkat ternyata tidak memberikan pengaruh signifikan terhadap pengentasan kemiskinan di Provinsi Kalimantan Tengah.¹³¹ Sebagaimana disinyalir Gubernur Kalimantan Tengah, Sugianto Sabran bahwa selama ini dari sisi PAD Kalimantan Tengah yang luasnya 1,5 kali Pulau Jawa, namun PAD-nya sekitar Rp 5 Trilyun per tahun. Padahal perkebunan kelapa sawit dan pertambangan di Kalimantan Tengah relatif banyak dengan luasan besar. Belum lagi masyarakat sekitar hutan, mengeluhkan mengenai infrastruktur mereka yang rusak, pendidikan dan kesehatan seadanya, dan bahkan untuk lapangan kerja semakin terbatas saja.¹³²

Apa yang diharapkan oleh Gubernur Kalimantan Tengah yang mewakili masyarakat setempat tidak terwujud sesuai dengan harapan adalah disebabkan oleh beberapa aspek diantaranya:¹³³

¹³¹ Selfia Bintariningtyas, *Perkebunan Kelapa Sawit Dalam Pengentasan Kemiskinan Di Provinsi Kalimantan Tengah*. Forum Ekonomi 23 (2) 2021, 199-205

¹³² Media Indonesia. *Kalteng Minta Pemerintah Pusat Cabut Izin 1,2 Juta Ha Lahan Sawit yang Tidak Beroperasi*. 06 September 2021. Pukul 21.04 WIB. Sumber <https://mediaindonesia.com>. diakses pada tanggal 15 Juli 2022.

¹³³ Media Indonesia. *Op.Cit.*

1. Masalah pemberdayaan petani kelapa sawit

Pada tataran praktik masih ada permasalahan pemberdayaan di wilayah perkebunan kelapa sawit seperti: kurang berdayaan masyarakat menghadapi perubahan lingkungan yang menyebabkan lemahnya beradaptasi terhadap perubahan ekosistem. Ketidakberdayaan masyarakat dapat menyebabkan kesenjangan semakin luas antara masyarakat dengan masyarakat lainnya atau antara masyarakat dengan pihak-pihak yang menjadi bagian perusahaan besar, pada gilirannya berujung pada terjadinya konflik sosial yang berkepanjangan.

Permasalahan berkaitan dengan koperasi bersumber dari kesenjangan antara petani pekebun plasma dengan petani pekebun swadaya, diantaranya:

- a. Terkait harga TBS, perusahaan banyak yang menolak membeli sawit pekebun swadaya, ahirnya petani pekebun swadaya menjualnya ke pasar dengan harga di bawah harga yang telah ditentukan oleh Pemerintah.
- b. Seleksi TBS yang bisa dibeli perusahaan memberatkan petani pekebun.

Adapun solusi terhadap beberapa permasalahan di atas dapat diselesaikan dengan skema berikut:

- a. Petani harus lebih meningkatkan perannya dalam kelompok tani untuk menjalankan kemitraan.
- b. Teknisi perusahaan haruslah lebih sering turun ke lapangan untuk mengontrol pelaksanaan kemitraan dan merangkul petani dalam tata kelola sawit di Indonesia.
- c. Program pemberdayaan dan kemitraan kelapa sawit didasarkan kepada kebijakan yang diharapkan mampu mengatasi permasalahan aktual yang

sedang dihadapi. Kebijakan tersebut mampu memberikan manfaat yang real secara positif bagi para pihak.

2. Masalah kohesi ekonomi masyarakat

Koperasi Plasma bisa menjadi satu tata kelola dalam kelembagaan bersama dengan petani mandiri. Hal yang dibutuhkan adalah adanya kontrak yang jelas antara koperasi plasma dan petani mandiri. Perusahaan tidak mau menerima langsung bahan mentah kelapa sawit dari petani mandiri, meskipun sebenarnya kualitasnya lebih bagus dibandingkan dengan anggota koperasi plasma. Dalam kondisi ini, koperasi plasma tidak mau bergabung dengan petani mandiri. Mereka mengkhawatirkan kecemburuan sosial dalam koperasi apabila petani mandiri menitipkan hasil pertaniannya. Sedangkan dari sisi petani umumnya, masalah petani tidak mau bergabung dengan koperasi adalah karena persepsi negatif terhadap koperasi, karena pernah ada pengalaman traumatik dialami petani sebagai anggota koperasi. Permasalahan yang harus diselesaikan lebih dahulu adalah antara model koperasi dan Petani. Skema kemitraan antara koperasi plasma dengan perusahaan adalah memberikan dana untuk dibagi dengan anggota koperasi tanpa dilibatkan dalam proses pembangunan kebun. Sampai hari ini, belum ada data menunjukkan penghasilan petani mengalami peningkatan melalui kemitraan. Petani biasanya tidak bisa renegotiasi dengan perusahaan karena koperasi tidak memiliki kontrak perjanjian kerjasama dengan perusahaan. Dengan segala keruwetan ekonomi kelapa sawit itu, kemunculan kelompok petani swadaya adalah bentuk kritik petani terhadap kemitraan. Petani swadaya sendiri masih lemah dari sisi hukum karena tidak

memiliki legalitas. Maka, harga jual sawit petani plasma dan petani swadaya akan berbeda. Harga yang ditetapkan secara regulasi hanya akan diterapkan dengan petani dan koperasi yang punya legalitas. Rata-rata petani swadaya di Kalimantan Tengah memiliki luasan lahan 2 hektar untuk masa panen pertahun sekitar 12 ton. Penilaian harga kelapa sawit dari petani swadaya dinilai dari tahun tanam kelapa sawit, harga timbangan dari tengkulak. Petani swadaya tidak menjual kepada perusahaan dan lebih memilih menjual kepada tengkulak karena kebutuhan rumah tangga setiap hari. Dengan pembayaran tunai oleh tengkulak, transaksi bisa terjadi meskipun belum pada masa tata kelola sawit. Selanjutnya tengkulak sering memberikan pinjaman untuk beli pupuk dan keperluan lainnya. Perusahaan sudah memiliki *management fee* dari skema bisnis kemitraan dan transaksi yang ada. Namun, sistem yang kerap dikeluhkan adalah apabila para petani memiliki hutang, maka perusahaan tetap dapat melakukan take-over pembayaran hutang bahkan tanpa persetujuan petani. Parahnya, petani biasanya tidak mengetahui berapa jumlah hutangnya itu.

3. Masalah keterakitan ekonomi sawit dengan peran Kopreasi Unit Desa (KUD)

Idealnya KUD sanggup mengurus hasil panen para anggota sampai pada proses penjualan langsung ke perusahaan tanpa melalui tengkulak. Namun, perusahaan lebih suka berhubungan langsung dengan para tengkulak apabila dibandingkan dengan petani. Hal itu disebabkan komunikasi semacam ini lebih mudah dan murah daripada dengan koperasi. Di sisi lain, petani telah tersistem menjual hasil pertaniannya kepada tengkulak karena pihak tengkulak akan menerima segala jenis buah sawit yang dijual petani dengan pembayaran kas. Sejarah

lahirnya tengkulak sebenarnya karena dari perusahaan sebagai pemicunya. Perusahaan membeli harga tinggi dari pihak ketiga karena harga dari petani cenderung lebih tinggi. Perusahaan memodali pihak tertentu untuk menjadi tengkulak dengan fungsi kordinator dan layer antara dalam pendekatan ke petani dalam tujuan stok buah sawit. Petani bisa saja menjual hasil pertanian langsung ke perusahaan, namun, karena para petani belum memiliki akses, di samping lebih dekat jaraknya dengan pihak-pihak tengkulak walaupun akan mendapat bayaran lebih rendah.

4. Masalah dalam implementasi Program Replanting

Peremajaan lahan sawit diharapkan menghasilkan nilai tambah produktivitas lahan kelapa sawit. Dalam hal ini, pemerintah menargetkan peremajaan lahan (*replanting*) kelapa sawit rakyat. Direktur Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian, Bambang mengatakan saat ini terdapat 2,4 juta hektar lahan rakyat perlu peremajaan yang terdiri dari 1,5 juta hektar lahan petani swadaya dan 0,9 juta hektar lahan petani plasma. Salah satu yang dikejar program replanting adalah penggunaan bibit dan benih tepat sehingga produktivitas tanaman berpotensi meningkat menjadi 4,8-7,2 ton per hektar. Sedangkan potensi pendapatan negara bisa mencapai US\$ 3-5 miliar setiap tahunnya¹³⁴.

Terdapat beberapa sebab dari tidak berjalannya replanting, yaitu masalah pada tingkat kebijakan (atas), dukungan daerah (tengah), dan implementasi di lapangan (bawah). Selain sebagai program politik yang dijadikan prioritas oleh pusat, daerah adalah pihak yang akan terkena dampak positif secara langsung

¹³⁴ <https://katadata.co.id/berita/2018/02/22/optimal-kandana-bdp-sawit-pemerintah-target-replanting-i85000-ha>.

apabila replanting berhasil dilaksanakan. *Pertama*, aliran ekonomi melalui dana yang masuk ke daerah di tingkat masyarakat akan menggerakkan laju perekonomian daerah secara umum. *Kedua*, Pemda bisa masuk dalam rantai produksi dari agenda replanting karena penerapannya dilakukan serentak. Bibit, pupuk, alat perkebunan, dan sebagainya adalah komponen yang bisa dimasuki oleh Pemda, baik dalam fungsi sebagai kehadiran negara maupun dalam pertimbangan bisnis profesional. *Ketiga*, momentum replanting adalah periode dimana akan terjadi peningkatan potensi produksi sawit. Dengan kualitas sawit yang meningkat, daerah dengan komoditas sawit akan bisa meningkatkan pendapatan daerahnya dengan persiapan regulasi penataan ekonomi sawit lokal. Regulasi bisa diterapkan bahkan dalam setiap tahapan alur bisnis tata kelola sawit, seperti kepada perijinan penampungan dan agen sawit, pajak perusahaan, dan retribusi penggunaan jalan buat kendaraan berat.

5. Masalah Resiko Ekonomi Sawit di Tangan Petani

Yang terjadi di lapangan distribusi bantuan pemerintah terhadap petani kelapa sawit lebih banyak masuk kepada petani yang memiliki lahan 10 hektar, untuk petani yang memiliki lahan di bawah 10 hektar pemerintah tidak memberikan bantuan. Pemerintah tidak memiliki data terhadap petani-petani kecil yang seharusnya mendapat prioritas dalam hal pendistribusian bantuan. Sedangkan dalam UU disebutkan bahwa petani yang mendapat bantuan dari pemerintah adalah petani yang mempunyai lahan 25 hektar. Hambatannya adalah koperasi tidak mempunyai kesepakatan dengan perusahaan. Menurut Disbun banyak yang tidak tertarik dengan program replanting karena petani dan koperasi trauma dari kejadian sebelumnya terdapat program yang ditawarkan Apkasindo

bekerja sama dengan BPDP sitem informasi dan persyaratannya berubah-ubah. Setelah adanya tata aturan baru masyarakat mulai tertarik lagi mengikuti program replanting. Pada saat itu berkas-berkas persyaratan pengajuan dana bantuan sudah terkumpul semua, ternyata ada beberapa aturan yang berubah. Program bantuan dana yang semula dikelola melalui Apkasindo bekerjasama dengan BPDP diganti oleh BPDP dengan Disbun. Tugas dari Disbun dalam BPDP adalah fungsi Pengawasan, Sosialisasi, dan Verifikasi data. Dalam hal kemitraan, Disbun berperan mengawasi kesepakatan antara koperasi dengan perusahaan atau mitra terkait. Sedangkan Disbun tidak mempunyai tim penjaring ekonomi, hanya mempunyai tim percepatan yang tugasnya mensosialisaikan program replanting (lokasi yang dapat direplanting sekitar 25 hektar).

6. Masalah Isu Lingkungan dimana luas hutan turun.

Isu lingkungan dipermasalahkan WTO terkait perluasan perkebunan kelapa sawit yang diantaranya menyebabkan deforestasi di hutan-hutan Indonesia. Selain itu, dengan adanya perluasan perkebunan kelapa sawit bisa menjadi sumber utama terjadi kebakaran hutan secara besar yang akhirnya menghasilkan emisi gas karbon dan efek rumah kaca yang tinggi. Pemerintah berkomitmen terhadap isu lingkungan dimana kelapa sawit menjadi faktor dominan pada kerusakan lahan dan hutan. Pilihan moratorium perluasan lahan kelapa sawit didahulukan dibanding peningkatan produksi dengan perluasan lahan. Pada saat bersamaan, industri kelapa sawit masih menyisakan persoalan, salah satunya industri kelapa sawit belum dinikmati sepenuhnya oleh rakyat. Rakyat pekebun dan petani kelapa sawit tidak mendapat akses dan keuntungan yang memadai.

Program replanting sebagai solusi atas moratorium pembukaan lahan untuk area perkebunan kelapa sawit belum berjalan optimal. Sedangkan masalah krusial tentang status lahan dan mengelola perkebunan kelapa sawit adalah luas hutan yang menurun. Tidak dipungkiri kebijakan moratorium, termasuk lewat Inpres Nomor 8 Tahun 2018 yang memunculkan kekecewaan pelaku usaha. Mereka mengeluhkan kebijakan itu tentu akan mengganggu iklim usaha, yakni turunnya minat investasi. Namun, sejumlah Inpres tentang penundaan dan evaluasi perizinan serta peningkatan produktivitas perkebunan kelapa sawit ini, tentunya bertujuan baik. Salah satunya meningkatkan tata kelola perkebunan sawit berkelanjutan. Di samping itu, pemerintah akan memeriksa aspek legal dari perkebunan yang dimiliki dalam skala kecil. Sebagaimana Inpres Nomor 8 Tahun 2018 menginstruksikan untuk mengevaluasi kembali izin dan untuk menunda pembukaan perkebunan baru untuk mengurangi konflik. Evaluasi menyeluruh menjadi keniscayaan, termasuk menyangkut mengkaji dampak lingkungan, sosial, dan kesesuaian dengan tata ruang. Dengan aturan pasca Instruksi Presiden tersebut diharapkan mampu meningkatkan tata kelola perkebunan kelapa sawit berkelanjutan, menjaga dan melindungi kelestarian lingkungan. Selain itu, pemerintah berkepentingan atas pekebun kelapa sawit rakyat. Pasalnya, mereka sewajarnya mendapatkan keadilan berupa pengakuan hak pengelolaan lahan perkebunan sehingga memperoleh akses permodalan. Karena itu Presiden Joko Widodo menekankan perlu keberpihakan kepada rakyat berkaitan dengan konsesi lahan atau hutan. Intinya rakyat harus sejahtera dengan mendapat akses konsesi lahan atau hutan. Apa yang diupayakan dengan

mengedepankan prinsip berkeadilan bagi rakyat dalam hal kepemilikan konsesi lahan atau perkebunan tentu patut didukung dan diapresiasi. Namun, pemerintah juga berkepentingan atas keberlangsungan perkebunan sawit. Pasalnya, komoditas minyak sawit telah menjadi tulang punggung negara dalam menghadapi tekanan perekonomian global.

Penyelenggaraan perkebunan didasarkan asas kedaulatan, asas kebersamaan, asas keterbukaan, asas efisiensi berkeadilan, asas kearifan local, dan asas kelestarian fungsi lingkungan.” Sementara itu perencanaan perkebunan merupakan perencanaan yang dilakukan dengan pendekatan multikomplek karena di dalamnya melibatkan segala yang berkaitan dengan pembangunan perkebunan, misalnya rencana yang dikaitkan dengan pembangunan nasional, rencana yang harus dikaitkan dengan pendekatan tata ruang, dan sebagainya. Namun, dengan kebijakan pemerintah yang baru, muncul suatu pertanyaan apakah dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cita Kerja (UU Cipta Kerja) ataupun Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja (Perpu Cipta Kerja) dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat dan meredam konflik yang ada di tengah-tengah masyarakat.

Untuk kondisi di atas, digambarkan oleh Kirsfianti Ginoga dkk bahwa fakta lapangan menunjukkan kerusakan hutan lindung lebih tinggi dibandingkan hutan produksi. Hal ini dapat dimaknai belum ada harmonisasi kebijakan yang dapat mendasari pengelolaan hutan lindung di daerah. Masalah utama yang diidentifikasi terkait tata ruang wilayah pengelolaan yang saling tumpang tindih, hak pengelolaan pemerintah daerah dan masyarakat, pembalakan haram, perambahan kawasan dan

masalah kepemilikan lahan.¹³⁵ Artinya kebijakan pengelolaan hutan ada kontradiktif dimana pemerintah daerah menginginkan perluasan kawasan lindung dengan pengelolaan pemerintah daerah fokus meningkatkan pendapatan, tetapi pemerintah pusat menunjuk beberapa kawasan hutan menjadi taman nasional pengelolaannya fokus pada pelestarian. Hal lain, ada kebijakan *overlapping* yang membingungkan pelaksana lapangan, seperti proses pinjam pakai kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan diluar kehutanan yang izinnnya dari pemerintah daerah. Demikian belum terjawab permasalahan ini, muncul rezim UU Cipta Kerja yang sepertinya mengedepankan investasi, seperti disinyalir beberapa fakar pertanahan dan properti. Kemudian terbit putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai 'tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan'. UU Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu yang telah ditentukan dalam putusan ini. Kemudian diterbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja sebagai pengganti perundang-undangan tersebut.

Untuk itu sudah seharusnya pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan berkomunikasi secara terbuka kepada masyarakat mengenai kemungkinan dampak positif maupun negatif yang dapat ditimbulkan dari implementasi suatu kebijakan. Pemerintah dan pihak yang mendukung kebijakan tersebut harus bisa menerima

¹³⁵ Kirsfianti Ginoga, dkk. *Op.Cit.*

berbagai masukan dan kritikan dari berbagai pihak serta secara bijak dan mengakui kekurangan yang ada dalam regulasi sebelumnya yang berakibat negatif (lahan terlantar dan rusak). Demikian para pihak yang menolak, hendaknya menyampaikan secara bijak dan melalui jalur legal, karena pada dasarnya semua pihak bertendensi positif dalam pengelolaan sumberdaya alam yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah dengan tidak merusak lingkungan. Terlebih pengelolaan yang cenderung sektoral dan kurang terkoordinasi sering kali disebabkan adanya perbedaan bahkan konflik kepentingan antara pihak-pihak terlibat di dalamnya. Selain itu ada beberapa kelemahan dalam komunikasi antar pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Dibeberapa daerah kelemahan-kelemahan itu menjadi ancaman serius terhadap kelestarian sumberdaya alam.

Persoalan lainnya, pembukaan lahan menjadi perkebunan kelapa sawit sering menimbulkan konflik dengan masyarakat. Hal ini terjadi diakibatkan tidak adanya konsultasi mendalam dengan masyarakat ketika lahan dibuka untuk perkebunan kelapa sawit. Konsultasi diindikasikan oleh adanya kebebasan memilih perkebunan boleh dibuka atau tidak setelah mendapatkan informasi yang lengkap sejak awal atau lebih dikenal dengan keputusan bebas didahulukan diinformasikan sejak dini (KBDD) atau *Free Prior Inform Consent* (FPIC). Kesadaran publik di tingkat lokal, nasional dan internasional semakin meningkat mengenai perubahan bentang alam dan biofisik, secara cepat atau lambat akan mengurangi daya tahan hidup dari keanekaragaman hayati dan kehidupan jangka panjang masyarakat sekitar hutan yang tergantung pada hutan dan hasilnya. Mempertimbangkan berbagai kemungkinan dampak ekologis, serta berbagai sentimen negatif di dunia

internasional terhadap pengembangan perkebunan kelapa sawit di Indonesia, maka Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah harus mengambil langkah pro-aktif yang bertujuan memperbaiki citra negatif pengelolaan perkebunan kelapa sawit dan memperkenalkan pengelolaan kelapa sawit berwawasan lingkungan dan sosial yang berkelanjutan. Apalagi melihat target Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah, yang menempatkan sektor perkebunan sebagai sektor unggulan penghasil devisa negara menggantikan sektor kehutanan. Di sisi lain, kalangan industri berpendapat bahwa pembukaan besar-besaran perkebunan kelapa sawit akan membuka lapangan kerja yang luas, pengembangan infrastruktur, membuka isolasi daerah, serta manfaat ekonomi lainnya yang berdampak pada pengembangan perekonomian sektor-sektor lain. Sebagaimana dikemukakan Anis Masdurohatun bahwa pengaturan desain industri di Indonesia masih mengalami beberapa tantangan, salah satunya adalah mengenai sistem hukumnya. Mengingat syarat perlindungan hukum dengan sistem konstitutif terhadap desain industri oleh UMKM diwajibkan oleh undang-undang, jika masih digunakan di era sekarang, dimana perkembangan dunia sangat pesat, tidak mencerminkan sistem hukum nasional, sehingga yang harus dilakukan adalah berlandaskan Pancasila sebagai cita hukum. Alternatif langkah yang menjembatani adalah dengan menginternalisasikan nilai-nilai Pancasila ke dalam UU desain industri sebagai ruh atau jiwa yang diharapkan mampu

memberikan keadilan bagi masyarakat (termasuk komunitas desain yaitu UMKM).¹³⁶

Untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sekaligus mencegah adanya praktik monopoli usaha dan persaingan usaha, menurut Gubernur Kalimantan Tengah perlu dilakukan langkah-langkah advokasi dan asistensi bersinergi antara Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Gubernur berharap adanya perkebunan kelapa sawit bisa memberikan dampak positif terhadap perekonomian dan partisipasi dan ketahanan ekonomi masyarakat. Ia juga meminta agar Perkebunan Besar membangun kualitas kemitraan sehingga bisa mensejahterakan masyarakat. Kasus-kasus di Kalimantan Tengah menjadi pembelajaran untuk pelaku usaha perkebunan kelapa sawit untuk memperhatikan kewajibannya memberikan 20% dari HGU kepada masyarakat. Jika kewajiban itu belum dipenuhi, KPPU punya fungsi atau tugas melakukan penekanan hukum kepada tiap pelaku usaha yang bermitra dengan UMKM yang belum memenuhi kewajiban 20%-nya untuk kemitraan UMKM atau petani sekitar.¹³⁷ Terkait regulasi perizinan perkebunan sawit Gubernur Kalimantan Tengah meminta pemerintah segera mencabut izin 1,2 juta hektar perkebunan kelapa sawit yang tidak operasional (belum digarap) dari ruang sekitar 4 juta hektar, untuk HTI ada 800 ribu

¹³⁶ *Renewal Of The Constitutive National Law System In Industrial Design*. Jurnal Hukum Progresif. vol. 10, no. 2, pp. 86-98, Oct. 2022.

¹³⁷ <https://mmc.kalteng.go.id/berita/read/39806/gubernur-sugianto-sabran-perkebunan-besar-wajib-membangun-kualitas-kemitraan-untuk-mensejahterakan-masyarakat-sekitar>

hektar yang tidak aktif. Untuk itu diminta pemerintah lewat pejabat terkait berkoordinasi dengan pemerintah daerah sebelum memberikan izin.¹³⁸

Dalam UU Perkebunan disebutkan sejumlah kepentingan yang hendak dicapai sebagai tujuan. Pilihan kepentingan komprehensif dan menunjukkan cita-cita sektoral yang diupayakan. Kepentingan itu dapat dikelompokkan, yaitu:¹³⁹

1. Dilihat dari substansi kepentingan yang diupayakan ada 3 subkelompok:
 - a. Kepentingan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan negara;
 - b. Kepentingan untuk meningkatkan produktivitas, nilai tambah, dan daya saing kegiatan usaha perkebunan dalam rangka memenuhi kebutuhan konsumsi dan bahan baku industri dalam negeri; dan
 - c. Kepentingan membangun keseimbangan antara pengelolaan sumber daya alam dengan keberlanjutan sumberdaya alam atau konservasi.
2. Dilihat dari subyek dan obyek yang kepentingannya maka hendaknya diwujudkan atau dilindungi ada empat subkelompok yang diharapkan mendapatkan keuntungan dari kegiatan usaha perkebunan, yaitu :
 - a. Masyarakat pada umumnya, yaitu :
 - 1) Warga masyarakat di dalam wilayah kegiatan perkebunan adalah warga yang mendapat kesempatan mengisi lapangan kerja dari kehadiran usaha perkebunan atau yang mendapat akses pembagian dan memiliki hak atas tanah untuk melakukan kegiatan berkebun;
 - 2) Warga masyarakat di sekitar kegiatan usaha perkebunan, yang berpotensi mendapatkan manfaat secara tidak langsung berupa pendapatan dari berjualan atau limpahan kegiatan sampingan dari kehadiran usaha perkebunan; dan
 - 3) Warga masyarakat Indonesia pada umumnya, diharapkan mendapatkan manfaat berupa terpenuhinya kebutuhan konsumsi dari produk usaha perkebunan.
 - b. Negara, menurut konsep UUD 1945 berkedudukan sebagai organisasi kekuasaan Bangsa Indonesia. Ada dua kepentingan negara yang dapat dipenuhi yaitu penerimaan dan devisa yang didapat dari :
 - 1) Pajak-pajak yang harus dibayar baik oleh perusahaan perkebunan terutama yang berbadan hukum maupun oleh perorangan yang menjadi pegawai atau pimpinan perusahaan; dan
 - 2) Di samping pajak, Negara mendapat tambahan Pendapatan Negara Bukan Pajak melalui pungutan perijinan kegiatan perusahaan perkebunan dan uang pemasukan pada negara atau bea perolehan hak atas tanah yang didapat dari pemberian hak atas tanah. Devisa

¹³⁸ Media Indonesia. *Kalteng Minta Pemerintah Pusat Cabut Izin 1,2 Juta Ha Lahan Sawit yang Tidak Beroperasi*. 06 September 2021. Pukul 21.04. Sumber <https://mediaindonesia.com>. diakses pada tanggal 15 Juli 2022.

¹³⁹ *Ibid* hlm.10-12

- didapat Negara dari terjadinya ekspor hasil perkebunan ke negara lain. Devisa berupa selisih antara nilai impor barang yang harus dibayar negara dengan nilai ekspor barang yang diterima negara.
- c. Investor atau pelaku usaha berskala besar yang akan mendapatkan keuntungan dari penjualan hasil produksi perkebunan yang kemudian dijual untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri atau ekspor ke negara-negara lain.
 - d. Sumberdaya tanah atau sumberdaya alam secara keseluruhan terutama di lokasi menjadi tempat berlangsungnya kegiatan usaha perkebunan. Kepentingan sumberdaya tanah berupa terpeliharanya kelangsungan kesuburan tanah (konservasi) sumberdaya alam di sekitar perkebunan.

Tujuan yang hendak dicapai apabila dikaitkan dengan fungsi perkebunan dalam rumusan Pasal 4 UU Perkebunan memiliki kepentingan yaitu :

1. Kepentingan Ekonomi

Pada dasarnya ada dua kelompok kepentingan ekonomi yang dapat dijadikan dasar kajian mengenai konsistensi substansi dengan tujuan:

a. Kepentingan berkaitan peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan.

Perhatian terhadap kepentingan masyarakat dalam perencanaan perkebunan dalam Pasal 6 ayat (3) dan Pasal 7 ayat (1) huruf h yang prinsipnya menentukan dalam penyusunan perencanaan perkebunan di tingkat pusat atau daerah harus memperhatikan kepentingan masyarakat sesuai konsep "kepentingan masyarakat" yang diharapkan kepentingan semua kelompok mendasari dan bagian rencana pengembangan usaha perkebunan. Meskipun UU Perkebunan belum menegaskan mekanisme yang dipakai untuk mengakomodasi kepentingan rakyat, dalam pelaksanaan UU Perkebunan.

Pelibatan masyarakat hukum adat dalam pemberian hak atas tanah kepada pelaku usaha perkebunan Pasal 9 ayat (2) menentukan setiap pemberian hak atas tanah di wilayah hak ulayat wajib dimintakan persetujuan terlebih dahulu dari masyarakat hukum adat yang memiliki hak ulayat. Persetujuan dilakukan lewat musyawarah antara pelaku usaha dan pimpinan masyarakat hukum adat terkait dengan penyerahan tanah dan kompensasi atau imbalan yang harus diberikan kepada masyarakat hukum adat. Pola kemitraan tersebut diatur dalam Pasal 13, Pasal 17 ayat (4), dan Pasal 22 UU Perkebunan. Sedangkan pemberdayaan pekebun dalam rumusan Pasal 17 ayat (2) mengenai kewajiban memperoleh izin usaha perkebunan yang dikecualikan terhadap perkebunan.

b. Penguatan struktur ekonomi perkebunan

Upaya penguatan struktur ekonomi perkebunan dilakukan bertujuan untuk peningkatan produksi usaha perkebunan sehingga dapat mencukupi kebutuhan nasional hasil perkebunan dan mendorong

ekspor hasil perkebunan. Upaya penguatan struktur ekonomi perkebunan dilakukan melalui beberapa cara:

- 1) Melalui pengembangan pola kemitraan dan pemberdayaan.
- 2) Melalui larangan perbuatan hukum tertentu, yaitu: larangan memindahkan hak atas tanah usaha perkebunan yang menyebabkan terjadinya satuan usaha yang kurang dari batas minimum, misalnya Pasal 10 ayat (3) UU Perkebunan. Larangan berkaitan dengan ketentuan menjamin peningkatan produksi hasil perkebunan yang ditentukan batas minimum setiap usaha perkebunan. Menjamin kelangsungan batas minimum, harus mengupayakan setiap pelaku usaha perkebunan diberi tambahan luas tanah untuk mencapai batas minimum, sebaliknya dilarang memindahtangankan tanah perkebunan.

2. Kepentingan ekologi

UU Perkebunan mengandung semangat menyeimbangkan upaya meningkatkan produksi dan konservasi tanah perkebunan. Karena itu upaya konservasi tanah atau kelestarian fungsi dan kesuburan tanah perkebunan, yaitu:

- a. Pasal 24 UU Perkebunan mengatur kewajiban melindungi wilayah geografis tertentu yang menghasilkan produk perkebunan bersifat spesifik lokasi dengan memasukkan sebagai *Indikasi Geografis*. Setiap wilayah geografis yang mengandung kekhasan produk dilarang dialihkan untuk kegiatan usaha perkebunan lainnya. Terhadap pelaku usaha perkebunan yang mengalih-fungsikan wilayah geografis dikenakan pembatalan atas pengalihfungsian tersebut dan wajib mengembalikan wilayah geografis pada fungsi semula.
- b. Pasal 25 UU Perkebunan menentukan setiap perusahaan perkebunan yang mengajukan Izin Usaha Perkebunan harus membuat: 1) AMDAL dan UKL-UPL; 2) Analisis dan Manajemen Risiko bagi menggunakan hasil rekayasa genetik; 3) pernyataan kesanggupan menyediakan sarana, prasarana, dan sistem tanggap darurat yang memadai untuk menanggulangi terjadi kebakaran dalam pembukaan dan/atau pengolahan lahan. Persyaratan dimaksudkan agar kegiatan usaha perkebunan tidak menimbulkan dampak negatif atas kelestarian fungsi tanah perkebunan. Jika perusahaan tidak memenuhi persyaratan, Izin Usaha Perkebunan tidak diberikan. Dalam hal IUP diberikan karena persyaratan terpenuhi, perusahaan harus melaksanakan ketiga persyaratan. Jika analisis dan pernyataan yang dibuat ternyata tidak dilaksanakan, IUP yang diberikan dicabut.
- c. Pasal 26 UU Perkebunan menentukan ada larangan melakukan pembukaan atau pengolahan tanah dengan pembakaran. Cara ini tidak menimbulkan kerusakan fungsi tanah namun akan menimbulkan pencemaran dan kerusakan fungsi lingkungan hidup. Untuk menghindari pembakaran hutan dalam membuka lahan, pekebun harus membuat fakta integritas untuk menyediakan sarana prasarana, dan sistem tanggap darurat memadai untuk menanggulangi kebakaran.

Dalam Pasal 108 diatur bahwa setiap Pelaku Usaha Perkebunan yang membuka/mengolah lahan dengan cara membakar bisa dipidana penjara 10 tahun dan denda paling banyak sepuluh miliar rupiah.

3. Kepentingan perekat dan pemersatu bangsa (sosial budaya)

UU Perkebunan mengandung semangat agar pengembangan usaha menjadi instrumen pengintegrasikan kehidupan sosial-budaya Indonesia. Melalui kegiatan usaha perkebunan, semua komponen bangsa direkatkan ikatannya dalam kesatuan utuh berkaitan dengan pola kemitraan antara perusahaan perkebunan dengan pekebun, karyawan, dan masyarakat. Pemberdayaan pelaku usaha perkebunan berskala kecil dimaksudkan agar tidak tercipta kesenjangan antar kelompok dan kepentingan. Kesenjangan penguasaan tanah atau sosial ekonomi antar kelompok mendorong terjadinya kecemburuan sosial ekonomil.

UU Perkebunan juga mengatur pembinaan dan pengawasan terhadap usaha perkebunan dalam rumusan Pasal 44 yang menjadi tugas pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota untuk memberikan pembinaan dan pengawasan. Namun UU Perkebunan ini tidak ada mengatur tentang sanksi bagi pejabat jika tidak melaksanakan mandat. Padahal sanksi beserta instrumen insentif dan disinsentif perlu diatur, di samping penerapan kewajiban penyelesaian proses perubahan peruntukan kawasan hutan dalam hal tanah yang dimohonkan untuk izin perkebunan adalah kawasan hutan, atau sanksi atas pemberi izin yang sengaja melanggar ketentuan karena secara nyata keabsenan aturan mengenai sanksi ini mengakibatkan lemahnya kepastian hukum pada ketentuan pejabat pemberi izin. Kita bisa bercermin dengan terbitnya 285 izin usaha perkebunan seluas 3.8 juta hektardi kawasan hutan Kalimantan Tengah¹⁴⁰ yang menjadi bukti lemahnya kepastian hukum. UU Perkebunan ini belum ada mengatur mengenai mekanisme sanksi administrasi, padahal usaha perkebunan terkait izin bidang pertanahan serta perizinan lingkungan seperti diatur dalam rumusan Pasal 45 UU Perkebunan yang

¹⁴⁰ Satgas Pemberantasan Mafia Hukum. *Penegakan Hukum pada Pelanggaran di Kawasan Hutan di Kalimantan Tengah*. <http://www.satgas-pmh.go.id/?q=node/179>. 1 Februari 2011,

mengatur Izin Usaha Perkebunan harus memenuhi persyaratan diantaranya: izin lingkungan; kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah dan rencana Perkebunan. Selain itu usaha budidaya Perkebunan haruslah memiliki sarana prasarana, sistem, dan sarana pengendalian organisme pengganggu tumbuhan; dan usaha Pengolahan Hasil Perkebunan harus memenuhi sedikitnya 20% dari keseluruhan bahan baku yang dibutuhkan berasal dari kebun yang diusahakan sendiri. Karena itu mekanismenya perlu diatur dalam UU Perkebunan untuk memastikan konsistensi mengenai perizinan perkebunan dan ketentuan perizinan.

Kebijakan hak atas tanah nasional terkait dengan Hak Guna Usaha (HGU) dan Izin Usaha Perkebunan (IUP) menurut UU Perkebunan yang secara internal materi muatan memiliki konsistensi antara norma-norma dengan tujuan yang hendak dicapai, yaitu meningkatkan pendapatan masyarakat melalui produksi perkebunan dan penyeimbangan antara kepentingan produksi dengan konservasi yang didukung sejumlah norma untuk mewujudkan tujuan. Meskipun ada ketentuan yang pemaknaan ambigu seperti keberadaan Masyarakat Hukum Adat yang dimaknai sebagai sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam memiliki pranata pemerintahan adat dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya, batasan semacam ini secara tidak langsung mengesampingkan keberadaan masyarakat hukum adat itu karena saat ini sulit untuk dapat memenuhi kriteria itu; belum ada pengaturan peran serta masyarakat dalam pengawasan atas kegiatan perkebunan khusus penelantaran tanah; dan belum ada ketentuan mengatur hak masyarakat untuk mendapatkan informasi mengenai kegiatan usaha perkebunan. Secara horisontal, beberapa materi

UU Perkebunan ini mengandung inkonsistensi dengan undang-undang sektoral lain dimana inkonsistensi ini dapat mendorong terjadi konflik kewenangan dan memiliki potensi terganggunya pencapaian tujuan.

Untuk menjembatani ini dibuat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang dikenal dengan UU *Omnibus Law*. Keberadaan UU *Omnibus Law* ini untuk mengintegrasikan kebijakan dalam pencapaian pembangunan nasional termasuk menciptakan iklim investasi yang kondusif bagi masyarakat dan dunia usaha. Sebagai suatu strategi penataan regulasi, pendekatan *Omnibus Law* bisa diterapkan dengan opsi penyederhanaan atau pencabutan, perevisian atau penggabungan beberapa regulasi (UU, PP, Perpres, Permen, dan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota) yang substansinya hampir sama satu dengan lainnya, tumpang tindih dan konflik. Pendekatan *Omnibus Law* dalam praktiknya telah dilakukan melalui simplifikasi. Adapun yang menjadi tujuan penyederhanakan regulasi dengan pendekatan *Omnibus Law* yaitu:¹⁴¹

1. Mengurangi tumpang tindih regulasi, dimana dengan membentuk satu regulasi baru dengan mencabut dua aturan yang masih berlaku dan substansinya mengatur hal yang sama.
2. Regulasi berorientasi tujuan, dimana peraturan perundang-undangan yaitu pedoman berperilaku dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Secara formal, pengertian Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pada pembahasan dalam buku ini akan digunakan terminologi ‘regulasi’ untuk memaknai istilah perundang-undangan.
3. Regulasi mengutamakan kualitas dibandingkan kuantitas. Indonesia mengalami ‘obesitas regulasi’ dengan hampir 42.000 regulasi mulai dari

¹⁴¹ Wicipto Setiadi. 2020. *Reformasi Regulasi Untuk Mendukung Prolegnas Yang Berkualitas*, Konsultasi Publik Simplifikasi Regulasi, Jakarta: Grand Melia.

tingkat undang-undang hingga peraturan walikota/bupati. Terjadi obesitas peraturan dan tumpang tindih. Situasi ini kerap menyebabkan disharmonisasi. Hal itu menjadikan pembangunan berjalan lambat, serta pembuatan perundangan belum mengutamakan kualitas, tetapi masih mengejar kuantitas mengikuti penyerapan anggaran. Kondisi ini belum sesuai arahan Presiden untuk mengutamakan kualitas dibandingkan kuantitas dalam pembuatan perundang-undangan.

Terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan di Kalimantan Tengah, maka selayaknya RAPERDA tersebut harus mengakomodasi berbagai hal yang menjadi isu-isu utama, terkait dengan isu lingkungan, dalam perencanaan pembangunan perkebunan kelapa sawit, maupun dalam pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang monokultur. Komitmen dan konsistensi pemerintah akan tercermin dengan struktur dan kerangka kerja kebijakan (*policy framework*) yang merupakan penerjemahan praktis prinsip-prinsip tersebut. Naskah tersebut pada prinsipnya bertujuan sebagai acuan untuk menerjemahkan prinsip-prinsip pembangunan yang berkelanjutan, yang akan menjadi bahan dan dasar dari aspek lingkungan bagi penyusunan RAPERDA Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan di Kalimantan Tengah. Keberadaan RAPERDA tersebut diharapkan akan dapat menghilangkan dikotomi antara konsep pembangunan ekonomi dan konsep perlindungan terhadap lingkungan pada tingkat operasional.

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintahan diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Berkaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat adalah

unsur material negara hukum, di samping masalah kesejahteraan rakyat.¹⁴² Negara merupakan suatu organisasi yang memiliki tujuan. Bagi negara Indonesia, tujuan negara tertuang dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945, mengidentifikasi Indonesia merupakan negara hukum yang menganut konsepsi *welfare state*. Sebagai negara hukum yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum, setiap kegiatan di samping harus diorientasikan pada tujuan yang hendak dicapai juga berdasarkan pada hukum yang berlaku sebagai aturan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.¹⁴³

Demikian dapat disimpulkan bahwa regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang belum berbasis nilai keadilan dan kesejahteraan. Padahal Negara Indonesia adalah salah satu Negara yang berpenduduk sangat besar dengan total 220 juta jiwa, yang menggantungkan kehidupan dari pekerjaan di sector kehutanan dan kawasan sekitarnya. Sebagian penduduk mengatur kehidupan sehari-hari mereka melalui adat istiadat dan merujuk sebagai masyarakat yang diatur secara adat atau masyarakat (*indigenous people*) dalam hukum internasional. Sementara ekspansi perkebunan sawit berdampak besar terhadap penduduk Indonesia khususnya yang tinggal di sekitar hutan. Perluasan perkebunan kelapa sawit telah mengakibatkan pemindahan lahan dan sumberdaya, serta terjadi perubahan besar terhadap vegetasi dan ekosistem setempat, penanam modal besar dan infrastruktur baru, perpindahan penduduk dan pemukiman, transportasi besar terhadap

¹⁴² D.J. Elzinga, *De Democratische Rechtsstaat, Als Ontwikkeling Perspectif*, dikutip dari Bagir Manan, 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan, hlm 167.

¹⁴³ Abdul Gaffar Karim. 2006. *Kompleksitas Persoala Otonomi Daerah di Indonesia*. Jogjakarta: Pustaka Pelajar. hlm.54.

perdagangan lokal dan internasional serta merta memerlukan campur tangan pemerintah. Pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang cenderung sektoral dan kurang terkoordinasi sering kali disebabkan adanya perbedaan bahkan konflik kepentingan antara pihak-pihak terlibat di dalamnya. Selain itu terdapat kelemahan-kelemahan dalam komunikasi antar pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dimana pada beberapa daerah (seperti Provinsi Kalimantan Tengah) kelemahan-kelemahan tersebut telah menjadi ancaman serius terhadap kelestarian sumberdaya alamnya dan sumber kehidupan penduduk.



BAB IV

KELEMAHAN REGULASI IZIN PENGELOLAAN PERKEBUNAN KELAPA SAWIT SAAT INI

A. Kelemahan Regulasi Izin Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit Saat Ini

Membicara sawit tidak hanya berkisar pada kelapa sawit sebagai suatu sektor perkebunan andalan negara dan daerah, tetapi juga membicarakan kelapa sawit di lapangan yang bersentuhan dengan hajat hidup masyarakat, yaitu terdapat hubungan sosial, ekosistem, politik, ekonomi, dan emosional. Kesejahteraan petani sawit menjadi salah satu aspek mendasar yang menjadi sorotan. Hal itu bukan tanpa alasan, karena setidaknya ada penyerapan tenaga kerja mencapai 5 juta orang di sentra sawit dengan total luas perkebunan mencapai 16,3 juta hektar.

Bappenas (2021) menyebutkan industri kelapa sawit mampu menyerap 16,2 juta orang tenaga kerja dengan rincian 4,2 juta tenaga kerja langsung dan 12 juta tenaga kerja tidak langsung. Penyerapan tenaga kerja terbagi luas dari hulu hingga hilir. Dari hulu penyerapan mencapai 59% yang dikelola oleh perusahaan dan 41% dikelola oleh masyarakat dimana sektor hulu belum bisa dilakukan full mekanisasi, sehingga masih banyak membutuhkan tenaga kerja meskipun serapan tenaga kerja tidak akan terus meningkat apabila tidak ada pengembangan atau perluasan lahan perkebunan kelapa sawit. Peningkatan jumlah tenaga kerja di sektor hilir pun akan terus meningkat seiring dengan adanya pengembangam di sektor hilir.¹⁴⁴ Artinya tidak bisa dipungkiri sektor investasi perkebunan kelapa sawit di Kalimantan Tengah

¹⁴⁴<https://industri.kontan.co.id/news/jumlah-penyerapan-tenaga-kerja-di-industri-sawit-bakal-terus-meningkat>. Jumat, 04 November 2022 / 19:25 WIB

penyokong utama pertumbuhan ekonomi. Investasi pada sektor perkebunan sawit telah membuka peluang usaha bagi pengusaha maupun pedagang lokal.

Selanjutnya wajar apabila Komisi VII DPR RI mendorong pemerintah membuat regulasi terkait hilirisasi produk kelapa sawit. Dikemukakan oleh Willy Midel Yoseph (Anggota Komisi VII DPR RI) yang menyayangkan potensi besar sumberdaya alam perkebunan kelapa sawit ini tidak dimanfaatkan seoptimal mungkin, karena minimnya hilirisasi sawit. Hal ini dapat ditunjukkan dengan hanya ada tiga perusahaan sawit aktif di Kalimantan Tengah. Padahal pemerintah berkomitmen untuk melakukan peningkatan nilai tambah *Crude Palm Oil* (CPO), salah satunya dapat dicapai melalui hilirisasi yang sekaligus untuk menurunkan emisi gas rumah kaca serta meningkatkan bauran energi baru terbarukan. Melalui hilirisasi ini pemerintah dapat dengan tegas untuk mengeluarkan perizinan (HGU dan izin usaha perkebunan) kepada pihak yang berhak mendapatkannya.¹⁴⁵

Mengenai perlunya pengaturan perizinan perkebunan kelapa sawit yang jelas dan menyentuh keakar permasalahan menurut Pengamat Perkebunan mantan Kepala Dinas Perkebunan Kalimantan Tengah, Rawing Rambang bahwa:¹⁴⁶

Perkebunan kelapa sawit berkembang, lantaran produk turunannya sangat diperlukan masyarakat. Produktivitas sawit nasional kurang lebih 46 juta ton per tahun, dan sekitar 9,5% kontribusi dari Kalimantan Tengah. Dari kalangan akademisi telah mengingatkan masyarakat sebaiknya segera mengembangkan sektor yang bisa diperbaharui dan berkelanjutan sebagai masa depan Kalimantan Tengah. Meskipun kita tergolong baru dalam industri minyak sawit. Namun, industri kelapa sawit Kalimantan Tengah sudah menempati posisi lima besar sentra sawit nasional. Untuk dapat menjadi sentra utama industri sawit nasional, diperlukan kebijakan hilirisasi kelapa sawit, terutama industri pengeolahan yang memberikan nilai tambah, misalnya pengembangan industri pengolahan bahan pangan (*oleofood*),

¹⁴⁵ <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/45538/t/Willy+Midel+Yoseph+Dorong+Pemerintah+Buat+Regulasi+untuk+Hilirisasi+Kelapa+Sawit+Kalimantan+Tengah>

¹⁴⁶ Wawancara dengan Rawing Rambang mantan Kepala Dinas Perkebunan Kalimantan Tengah pada hari Minggu tanggal 23 Juli 2023.

biomaterial, bioenergi dan jasa lingkungan (penyerapan karbondioksida dan penghasil oksigen serta konservasi tanah dan air). Dengan hilirisasi kelapa sawit berarti masyarakat telah mempersiapkan masa depan lebih baik.

Berdasarkan pengalaman beberapa daerah terdahulu yang telah berhasil mengembangkan industri minyak sawit, maka Kalimantan Tengah sebagai sentra industri minyak sawit nasional sekaligus sentra industri berkelanjutan, melalui kebijakan Pemerintah Daerah menjadikan sebagai ekonomi hijau (*green economy*) yang ditargetkan menjadi zona industri minyak sawit hijau (*green palm oil zone*). Untuk mencapai target ini dibutuhkan perbaikan berbagai aspek secara terintegrasi dan berkelanjutan. Proses pencapaian ini akan dimungkinkan berjalan lebih cepat apabila para pelaku perkebunan kelapa sawit di Kalimantan Tengah memiliki visi dan misi sama mengenai pengelolaan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*). Sesuai peran Pemerintah Daerah melakukan pembinaan dan pengawasan mengenai *progress* perkebunan berkelanjutan, maka menyatukan strategi dan prosedur pelaksanaan dan teknisnya dari korporasi yang ada dalam wadah asosiasi Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI) atau Indonesian Palm Oil Association (IPOA) sebagai salah satu kiat.¹⁴⁷

Kalau meninjau ke belakang, Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Tengah Tahun 2015-2035 dan Peraturan Menteri Kehutanan No.529/Menhut-II/2012 tentang Penunjukan Areal Hutan di Wilayah Provinsi Kalimantan Tengah menjelaskan dari luas wilayah Provinsi Kalimantan Tengah lebih dari 15,3 juta hektar (83%) adalah kawasan hutan. Dari luas kawasan hutan itu sekitar 2,5 juta hektar adalah Hutan Produksi

¹⁴⁷<https://kontenkalteng.com/berita/baca/gapki-kalteng-diminta-membantu-penyelesaian-konflik-lahan-sawit>. Diposting tgl. 15-06-2023.

Konversi yang potensial dialokasikan bagi pembangunan diluar kehutanan. Luas Areal Penggunaan Lain (APL) dialokasikan untuk perkebunan sawit dan peruntukan lain mencapai 2,5 juta hektar.

Dalam beberapa tahun terakhir, berbagai investasi yang berbasis lahan mengalami peningkatan di beberapa wilayah kabupaten dan sebagian masuk ke wilayah pedalaman di Kalimantan Tengah. Sebagaimana dari data WALHI (2017) yang menunjukkan sekitar 78% dari luas wilayah Provinsi Kalimantan Tengah telah berubah menjadi areal konsesi lewat berbagai bentuk perizinan perusahaan dan pengelolaan yang telah dikeluarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) atau Pemerintah Daerah. Sampai dengan tahun 2017, tercatat terdapat 323 perusahaan perkebunan kelapa sawit yang telah menguasai lahan seluas 4.051.416 hektar. Selain perusahaan, perkebunan rakyat dan perkebunan perusahaan negara berkontribusi pada besaran luas dan produksi kelapa sawit. Perkembangan perkebunan kelapa sawit yang cukup pesat diikuti oleh peningkatan investasi dimana subsektor perkebunan kelapa sawit menempati peringkat kedua dalam hal penguasaan atas lahan di Kalimantan Tengah.

Sedangkan data dari Kementrian Pertanian (2020) mengenai luasan perkebunan kelapa Sawit di Indonesia adalah sebesar 14.456.611 hektar. Dari total luasan tersebut, sebanyak 54, 94% atau sekitar 7.942.335 hektar dikuasai oleh Perusahaan Besar Swasta (PBS). Sebanyak 40,79 % atau sekitar 5.896.755 hektar dikuasai oleh Perkebunan Rakyat (PR), dan sebesar 4,27 % atau sekitar 617.501 hektar dikuasai oleh Perusahaan Besar Negara (PBN). Luasnya perkebunan kelapa sawit menyerap 16 juta tenaga kerja baik secara langsung maupun tidak langsung,

atau sebesar 13,51 % dari total tenaga kerja.¹⁴⁸ Namun, dinamisasi perkebunan kelapa sawit ini tidak diikuti meningkatnya kesejahteraan petani kelapa sawit. Berdasarkan kajian Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS) bahwa yang menjadi ganjalan meningkatnya kesejahteraan petani sawit rakyat yaitu rendahnya harga jual TBS. Penyebab persoalan rendahnya harga jual TBS dari petani kelapa sawit rakyat yang dialami karena hal berikut:¹⁴⁹

1. Petani sawit rakyat (swadaya) pada umumnya merupakan petani sawit tradisional yang kepemilikan lahannya kurang dari 5 hektar, beberapa diantaranya ada di dalam kawasan hutan, sehingga hasil sawitnya dianggap sebagai sawit ilegal dan tidak dapat masuk ke pabrik secara langsung.
2. Karena mereka tidak dapat memasuk secara langsung kedalam pabrik, maka terpaksa harus menjual hasil sawitnya (Tandan Buah Segar atau) melalui tengkulak, tentu harga dipatok berada di bawah harga pasaran. Berkaitan dengan hal itu SPKS mencatat pada bulan Februari 2020 harga TBS mencapai Rp.1.800 per kg, namun mayoritas petani sawit menjual kepada tengkulak dengan harga 60-70% dari harga pasaran.
3. Dengan harga TBS yang dijual oleh petani kepada pihak ketiga (perantara) berada dibawah harga pasaran sehingga keuntungan yang didapat oleh petani semakin kecil.

Dari pembahasan di atas dapat dikemukakan bahwa kelemahan regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit di Kalimantan Tengah terkait dengan sistem hukum mengenai izin usaha perkebunan, struktur hukum mendasari regulasi izin usaha perkebunan, dan kultur hukum sistem pemberian izin usaha perkebunan.

1. Kelemahan sistem hukum yang mengatur izin usaha perkebunan

Kelemahan sistem hukum yang mengatur izin usaha perkebunan kelapa sawit, yaitu *pertama*, sistem pengendalian perizinan usaha perkebunan tidak akuntabel

¹⁴⁸ Kementerian Pertanian, 2020. Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Pertanian Tahun 2020-2024. Jakarta: Sekretarian Kementan.

¹⁴⁹ Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS). 2020. *Pemerintah Didesak realisasikan Janji Berdayakan Petani sawit Rakyat*. Sumber: <https://spks.or.id>. dipublikasikan pada tgl. 03 Jun 2020.

untuk memastikan kepatuhan pelaku usaha perkebunan. Hal ini disebabkan diantaranya: tidak adanya perencanaan usaha perkebunan; dan tidak adanya koordinasi antara pemerintah daerah dengan kementerian/lembaga dalam proses penerbitan dan pengendalian perizinan. Akibatnya, pengendalian izin tidak efektif (kasus tumpang tindih lahan) dan menimbulkan ketidakpastian hukum, kasus IUP yang tidak memiliki HGU karena berada dalam kawasan hutan atau kasus izin usaha perkebunan yang izin lingkungannya sudah dicabut tetapi perusahaannya masih beroperasi. Sebagaimana data dirilis Kementerian ATR/Kepala BPN ada sekitar 632 regulasi terkait bidang pertanahan dimana 208 peraturan sudah tidak berlaku lagi sehingga yang berlaku 424 regulasi. Regulasi sebanyak 424 yang diantaranya ada masalah dalam penerapannya dan benturan antarinstansi. Padahal kunci utama penegak hukum dimulai dari mutu regulasi yang berlaku. Akibat regulasi yang banyak kekurangannya, maka perlu dibenahi karena menjadi faktor penghambat peningkatan iklim investasi.¹⁵⁰ *Kedua*, mengacu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan tidak ada menyebutkan penyalahgunaan izin perkebunan sebagai tindak pidana, tetapi masuk ranah administrasi. Pakar Hukum Kehutanan (Dr Sadino) menyatakan, hal ini diatur dengan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (UUCK) dalam Pasal 110A, dimana kegiatan usaha di dalam kawasan hutan dan memiliki Perizinan Berusaha sebelum berlakunya UU ini dan belum memenuhi, maka wajib menyelesaikan persyaratan paling lambat 3 tahun. Jika setelah lewat 3

¹⁵⁰ Kusnu Goesniadhie. 2020. *Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*. Malang: Nasa Media, hlm. 11.

tahun sejak berlakunya masih tidak menyelesaikannya, maka dapat dikenai sanksi administratif berupa penghentian sementara kegiatan usaha, denda administratif; dan/atau pencabutan Perizinan Berusaha. Untuk itu Pelaku Usaha masih diberikan waktu selama 3 tahun untuk menuntaskan administrasi pengurusan izin dan hal tidak tergolong tindakan pidana. Sehingga permasalahan izin yang menjerat beberapa perusahaan hanya dikenakan sanksi administratif, karena izin adalah otoritas pemberi izin dan termasuk dalam tindakan administrasi. Terlebih karena Pasal 110A dan 110B UUCK menggunakan asas hukum *Ultimum Remedium* dan *Restoratif Justice*. UUCK mensyaratkan adanya izin lokasi dan/atau izin usaha perkebunan yang sesuai RTRW, baik itu IUP untuk Korporasi, dan Surat Tanda Daftar-Budidaya (STD-B) untuk masyarakat yang memiliki lahan maksimal 25 hektar. Izin lokasi dan/ atau IUP ini berbeda dengan Hak Atas Tanah, sehingga model penyelesaiannya memerlukan verifikasi teknis menggunakan “sebelum ditunjuk” Kawasan hutan sesuai Pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021. Padahal ketentuan Pasal 25 ini bertentangan dengan Putusan MK No. 34/PUU-IX/2011 yang telah merubah ketentuan Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yakni, Pasal 4 ayat (3) bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Penguasaan hutan oleh Negara tetap wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, hak masyarakat yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”; kemudian Pasal 4 ayat (3) tidak berkekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai: “Penguasaan hutan

oleh Negara tetap wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, hak masyarakat yang diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”.

Dalam penyelesaian permasalahan perkebunan kelapa sawit sebelum atau setelah Perpu UUCK bisa merujuk aturan yang sudah ada; *Pertama*, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, dimana setelah dikeluarkan PP ini sejak 2010 ternyata belum mampu menyelesaikan persoalan perizinan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang berpedoman pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang (UUTR). Hal ini wajar karena UUTR jelas berbeda dengan pengaturan UU Kehutanan. *Kedua*, Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan telah merubah pengertian hutan produksi yang dapat dikonversi, yaitu kawasan Hutan Produksi yang tidak produktif dan produktif yang secara ruang dapat dicadangkan untuk pembangunan diluar kegiatan kehutanan atau dapat dijadikan lahan pengganti Tukar Menukar Kawasan Hutan. Hutan produksi yang dapat dikonversi juga bukan masuk dalam kategori hutan tetap (Kawasan Hutan yang dipertahankan keberadaannya sebagai Kawasan Hutan, terdiri dari Hutan Konservasi, Hutan Lindung, Hutan Produksi Terbatas, dan Hutan Produksi Tetap), dan PP ini juga mengakomodir kegiatan usaha perkebunan. Mengacu Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 ada diatur mengenai Pengukuhan Kawasan Hutan yang diselenggarakan oleh Menteri untuk memberikan

kepastian hukum mengenai status, fungsi, letak, batas, dan luas Kawasan Hutan; yang dilakukan melalui proses: a. Penunjukan Kawasan Hutan; b. Penataan Batas Kawasan Hutan; c. pemetaan Kawasan Hutan; dan d. Penetapan Kawasan Hutan. Atau mengacu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan, bagi pelaku usaha perkebunan yang telah memperoleh izin dari pejabat berwenang, untuk memberikan izin tidak bisa dikatakan tidak sah, dan jika ada kekurangan izin yang diperlukan dan sudah mengajukan permohonan sebagai bentuk kepatuhan kepada Pemerintah yaitu “itikad baik” dari para pelaku usaha. Kalau belum ada hasilnya dari itikad baik mengikuti peraturan adalah masih dalam proses dan sifatnya menunggu, maka tentunya sepanjang izinnya masih sah dapat dikategorikan tidak ada pelanggaran hukum. Oleh karena dalam hukum administrasi berlaku Asas *Presumptio Iustae Causa*: semua tindakan pemerintah adalah sah dan benar kecuali dibuktikan sebaliknya melalui Pengadilan. Artinya izin adalah sah karena telah diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang Penataan Ruang.¹⁵¹

2. Struktur hukum yang mendasari regulasi izin usaha perkebunan

Izin Usaha Perkebunan (IUP) adalah izin tertulis dari pejabat yang berwenang dan wajib dimiliki oleh perusahaan perkebunan yang melakukan usaha budidaya perkebunan dan terintegrasi dengan usaha industri pengolahan hasil perkebunan. Pengaturan izin usaha perkebunan dalam perspektif peraturan

¹⁵¹ Dr Sadino. *Masalah Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Merupakan Permasalahan Administrasi, Bukan Tindak Pidana Korupsi*. Sumber: <https://news.majalahhortus.com>. dipublikasikan tanggal 10 Januari 2023.

perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Pengaturan izin usaha perkebunan dalam kedua undang-undang tersebut berpotensi mengganggu kelestarian fungsi lingkungan hidup, karena izin usaha perkebunan antara lain tidak mensyaratkan adanya izin lingkungan, kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah, membuat analisis mengenai dampak lingkungan hidup dan memiliki analisis dan manajemen risiko bagi yang menggunakan hasil rekayasa genetik. Izin usaha perkebunan (termasuk kelapa sawit) dapat diberikan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Pemberian izin usaha perkebunan oleh Pemerintah Pusat kepada perusahaan perkebunan yang berusaha di sektor budidaya tanaman perkebunan dan/atau usaha pengolahan hasil perkebunan yaitu terbatas pada perusahaan perkebunan yang lahan perkebunannya berada dalam wilayah lintas provinsi, sementara Pemerintah Daerah berwenang memberikan izin usaha perkebunan kepada perusahaan perkebunan yang lahan perkebunannya berada dalam wilayah provinsi atau lintas kabupaten/kota.

Mengacu struktur kewenangan yang membuat regulasi izin usaha perkebunan, maka terlihat permasalahan pokok yang terjadi adalah mengenai perbedaan pandangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta kalangan pengusaha dan petani rakyat. Sebut saja misalnya, pemerintah memandang proses perizinan usaha perkebunan mesti diatur untuk mencegah kerusakan terhadap lingkungan, sosial dan budaya di sekitar usaha. Usaha yang akan dilakukan pemerintah hanya berdasarkan penilaian subjektif, tanpa melibatkan

masyarakat yang berpotensi mengalami tindakan diskriminasi dan pelanggaran atau bahkan hak-haknya terpinggirkan (terabaikan). Sebagai bukti, UUCK menghapus ketentuan soal kawasan perdesaan, kawasan agropolitan, kawasan strategis provinsi dan kawasan strategis kabupaten/kota yang telah diatur dalam UU Perkebunan. Begitu juga Izin Pemanfaatan Ruang yang diatur dalam Pasal 32 UUTR diganti dengan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang. Hal ini merupakan kesesuaian antara rencana kegiatan pemanfaatan ruang dengan RTRW. Artinya, ketika kawasan itu dihapuskan, pengaturan dan pemanfaatan ruang untuk keperluan investasi akan lebih mudah masuk. Awalnya penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota. Kemudian UUCK mengubah Pasal 5 ayat (5) UUTR menjadi Penataan Ruang yang dilakukan berdasarkan nilai strategis nasional. Artinya wilayah kabupaten dan provinsi tidak dianggap bernilai strategis dalam pemanfaatan ruang. Selain itu, pemanfaatan ruang diambil alih oleh pemerintah pusat.

Sedangkan Pemerintah Daerah memandang pemberian izin usaha perkebunan adalah memberikan peluang kepada masyarakat maupun perusahaan/investor untuk mengelola sumber daya daerah tersebut dengan mengacu instrumen hukum berlaku yang dalam hal ini peraturan berkaitan dengan perizinan. Izin merupakan keputusan Kepala Daerah untuk memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dan pemerintah maupun investor. Perizinan harus mampu mengendalikan eksternalitas negatif yang mungkin terjadi karena dengan

perizinan yang terlalu ketat akan mendorong aktifitas informal dalam ekonomi, namun perizinan yang terlalu longgar akan mendorong tingginya biaya sosial yang harus ditanggung oleh masyarakat seperti kemacetan, kerusakan lingkungan, malaise ekonomi, inflasi, dan polusi sebagai akibat dari aktifitas pasar yang tidak terkendali bahkan kehilangan hak masyarakat termasuk hilangnya hak masyarakat adat atas wilayahnya. Sehingga kebijakan Kepala Daerah yang saat ini yang mengundang banyak eksternalitas negatif atau dalam konteks lain tingginya angka konflik adalah kebijakan perizinan di bidang kehutanan dan perkebunan. Banyaknya izin yang diterbitkan oleh Kepala Daerah baik izin usaha pertambangan, izin perkebunan, izin pengelolaan hutan, izin wisata, izin mendirikan bangunan dan lain sebagainya menimbulkan *trust* atau perlawanan dari masyarakat yang merasa haknya diganggu atau haknya dihilangkan termasuk hak masyarakat hukum adat. Mengingat terkadang kebijakan Pemerintah Daerah tidak mempertimbangkan aspek hak masyarakat dengan alasan untuk kepentingan umum, namun realitasnya justru membawa kerugian bagi masyarakat terutama masyarakat adat dan bahkan kebijakan yang diambil dengan keputusan pemberian izin tidak dapat mendorong peningkatan pendapatan asli daerah (PAD).

Selain itu, dalam hal suatu organ pemerintah melakukan tindakan berdasarkan kewenangan terikat, mesti dilihat dan diperhatikan peraturan perundang-undangan yang mendasarinya, baik menyangkut kewenangan, materi atau substansi, prosedur, dan wujud tindakannya. Sebaliknya, dalam hal pemerintah mendasarkan pada kewenangan diskresi yang dapat digunakan sebagai koridor

tindakan tersebut bukan lagi peraturan perundang-undangan yang berlaku, melainkan mengacu asas-asas umum pemerintahan yang baik. Artinya, adanya pergeseran fungsi hukum dari yang semata-mata mengatur tingkah laku, kemudian juga mengatur peran hukum sebagai sarana perubahan masyarakat, yang terlihat meluasnya peran diskresi yang menggeser peran hukum. Semestinya kewenangan organ pemerintah dibatasi dari segi kewilayahan, substansi, dan sekaligus waktu penggunaannya. Prosedur dalam bertindak dan substansi yang diputuskan semuanya harus mengikuti ketentuan yang berlaku. Misalnya, penerbitan izin usaha perkebunan (IUP) harus memperhatikan hak ulayat masyarakat hukum adat sebagaimana dimuat dalam Pasal 17 UU Perkebunan bahwa: (1) Pejabat yang berwenang dilarang menerbitkan izin Usaha Perkebunan di atas Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. (2) Ketentuan larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan dalam hal telah dicapai persetujuan antara Masyarakat Hukum Adat dan Pelaku Usaha Perkebunan mengenai penyerahan Tana dan imbalannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1). Jadi, perkebunan dengan kapasitas pabrik tertentu wajib memiliki IUP dengan pertimbangan yaitu: a) jenis tanaman, b) kesesuaian Tanah dan agroklimat, c) teknologi; d) tenaga kerja; dan e) modal. Pengaturan ke depan terhadap urgensi IUP, Pemerintah Daerah harus diberikan kewenangan untuk melaksanakan paksaan terhadap aktivitas usaha budi daya tanaman perkebunan dan/atau usaha pengolahan hasil perkebunan yang dilakukan oleh perusahaan perkebunan tanpa dilengkapi dengan IUP.

3. Kultur hukum sistem pemberian izin usaha perkebunan

Friedman menggambarkan “kultur hukum” adalah apa atau siapa yang memutuskan untuk menghidupkan-mematikan mesin dan memutuskan bagaimana mesin tersebut digunakan. Dalam sistem hukum, aspek penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan pusat aktifitas dalam kehidupan hukum. Dalam kaitan kultur hukum dengan pemberian izin usaha bahwa izin usaha merupakan suatu alat yang dipergunakan oleh pemerintah dalam ranah hukum administrasi negara dalam rangka mengatur dan mengendalikan masyarakat dalam hubungannya dengan lingkungan. Adapun pentingnya pemberian izin usaha perkebunan (IUP) bagi pelaku usaha perkebunan adalah agar menjadi perhatian bagi semua pengusaha atau korporasi untuk mengikuti prosedur dan persyaratan untuk mendapatkan izin usaha perkebunan (IUP) atau sejenisnya. Kelemahan kultur hukum sistem pemberian izin usaha perkebunan yaitu terkait dengan adanya sentralisasi dan perampasan wewenang pemerintah daerah. Mengingat usaha perkebunan terkait dengan hajat hidup orang banyak, terutama dalam penggunaan kawasan hutan. Sektor ini diatur dalam bagian keempat paragraf 4 tentang Kehutanan, dari Pasal 36 hingga UUCK. Undang-undang yang diubah adalah Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Selanjutnya UUCK mengubah konsep pengukuhan kawasan hutan, selain harus memanfaatkan teknologi informasi dan koordinat geografis atau satelit, dalam pengukuhan kawasan hutan itu, Pemerintah Pusat akan memprioritaskan percepatan pengukuhan kawasan hutan pada daerah yang strategis. Ketentuan lebih lanjut tentang prioritas percepatan

pengukuhan kawasan hutan pada daerah strategis akan diatur dalam Peraturan Pemerintah. Daerah strategis yang dimaksud dalam Pasal 37 angka 1 UUCK, tentu adalah wilayah investasi dari sektor kehutanan. Jadi, dengan beralihnya seluruh perizinan menjadi Perizinan Berusaha, maka praktis izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan dan izin pemungutan hasil hutan bukan kayu dalam pemanfaatan hutan lindung akan hilang. Perizinan Berusaha akan tertumpu pada Pemerintah Pusat yang aturan teknisnya tentu saja, diatur oleh Peraturan Pemerintah. Dalam UUCK mengatur perihal tumpang tindih antara kawasan hutan, khususnya daerah yang strategis, dengan rencana tata ruang, izin dan/atau hak atas tanah, maka penyelesaian tumpang tindihnya diatur dengan Peraturan Presiden. Ketentuan ini tentu bakal multitafsir; apakah prosedur penyelesaian tumpang tindihnya yang akan diselesaikan ataukah hasil penyelesaiannya yang diatur dalam Peraturan Presiden. Bahkan jika hasil penyelesaian tumpang tindih dibuatkan Keputusan Presiden pun masih tidak masuk akal, karena seorang Presiden harus mengurus tumpang tindih ini, selain itu akan sebanyak Peraturan Presiden yang harus dikeluarkan untuk menyelesaikan permasalahan tumpang tindih lahan yang terjadi di lapangan. Permasalahan regulasi juga terjadi dengan UU Kehutanan (UUK) dengan UUPA. Dimana secara prinsip UUPA mengakui keberadaan tanah negara, tanah ulayat masyarakat adat dan tanah hak. Sedangkan UU Kehutanan hanya mengakui keberadaan hutan negara dan hutan hak (tidak mengakui keberadaan hutan adat). Hal ini sering kali menimbulkan permasalahan implementasi di lapangan karena pemberian hak yang salah

akibat tidak ada koordinasi antara BPN dengan KLHK. Padahal, UU Kehutanan memasukkan UUPA sebagai dasar yuridis akan tetapi pada batang tubuhnya tidak mengacu kepada pasal-pasal di dalam UUPA sehingga menimbulkan disharmoni peraturan perundang-undangan tersebut. Demikian persoalan regulasi di bidang pertanahan menurut penulis sebagai suatu proses yang dinamis yang terus menerus mengalami perubahan sesuai dengan dinamika masyarakat, pembaharuan substansi hukum dan pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan perlu memperhatikan 3 (tiga) aspek antara lain: *Pertama*, Sejarah bangsa Indonesia menjadi dasar pertimbangan dan pembelajaran. Pengalaman dan pertimbangan mengenai sejarah masa lalu tidak boleh dihilangkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan agar sejalan dengan tujuan dibentuknya negara Indonesia. *Kedua*, kondisi obyektif yang terjadi di pemerintahan saat ini. Pemerintah perlu memperhatikan aspek-aspek hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik agar peraturan perundang-undangan yang dirancang, dibentuk dan diterbitkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik lebih tinggi atau sederajat hirarkinya dan dapat sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat, sehingga dapat diterapkan secara efektif dan efisien. *Ketiga*, cita-cita yang hendak dicapai pada masa yang akan datang. Perspektif terhadap masa datang diperlukan agar lembaga legislatif dalam membentuk peraturan perundang-undangan mampu mengantisipasi perkembangan masyarakat, budaya, ilmu pengetahuan, teknologi, informasi di era globalisasi yang tidak bisa dihindarkan. Demikian hukum harus jelas, tidak ambigu dan multitafsir. Hukum

yang kabur akan menciptakan kekhawatiran bagi pihak-pihak tertentu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Hal ini akan menghambat jalannya hukum itu sendiri. Hukum tidak boleh ada pertentangan antara satu sama lainnya. Hukum harus selaras satu sama lain yang kemudian menciptakan sistem hukum yang baik.

Mengenai perkebunan kelapa sawit di Kalimantan Tengah, realisasinya dapat dilihat dari dikeluarkan Peraturan Daerah Kalimantan Tengah Nomor 5 Tahun 2015 yang tujuannya untuk mengatur tata ruang. Namun, proses padu serasi ini belum selesai dilakukan, yang terjadi dari regulasi itu menyebabkan tumpang tindih penggunaan ruang (termasuk usaha perkebunan) di Kalimantan Tengah yang perizinannya tidak didapat lewat cara yang prosedural. Regulasi yang telah dilakukan ternyata memunculkan 'keterlanjuran', dimana beberapa perusahaan perkebunan sawit yang dahulu berada di KPPL kemudian masuk di kawasan hutan. Sekitar 1,5 juta hektar lahan milik perusahaan perkebunan kelapa sawit di Provinsi Kalimantan Tengah terindikasi *illegal* karena menggunakan kawasan hutan. Gubernur Kalimantan Tengah mencatat terdapat 47 perusahaan penanaman modal asing dengan penguasaan areal sekitar 400.000 hektar. Dari jumlah tersebut, 17 diantaranya diketahui *illegal*.¹⁵² Sedangkan AURIGA (2018) menemukan areal perkebunan kelapa sawit seluas 152.475 hektar yang sudah dibebani HGU yang tumpang tindih dengan kawasan hutan pada berbagai fungsi dan izin pemanfaatan hutan. Ini menggambarkan sebaran wilayah perkebunan kelapa sawit yang memperoleh HGU yang tumpang tindih dengan hutan lindung mencapai luasan

¹⁵² Kompas, 2017. *Gubernur Kalteng 17 PMA Perkebunan di Wilayahnya Illegal*. Sumber: https://regional.kompas.com/read/2017/06/22/07165051dipublikasi_22/06/2017,07:16_WIB.

4.178 hektar, hutan konservasi 234 hektar, hutan produksi 82.436 hektar, hutan produksi terbatas 19.139 hektar, IUPHHK-HTI 36.969 hektar dan IUPHHK-HA seluas 9.520 hektar.¹⁵³ Total luas perkebunan dengan berbagai komoditas terindikasi berada dalam kawasan hutan di Kalimantan Tengah diperkirakan mencapai 1,7 juta hektar tersebar pada 14 kabupaten.

Kompleksitas konflik tenurial tentu berdampak pada tingkat kesejahteraan petani. Salah satu dampak negatifnya yaitu terjadi alih fungsi hutan dan lahan masyarakat menjadi lahan perkebunan kelapa sawit milik perusahaan. Contoh, konflik yang terjadi di Seruyan, Kalimantan Tengah antara perusahaan kelapa sawit (PT HMBP) dengan masyarakat (adat). Berawal tahun 2007 PT HMBP mendapat izin pemanfaatan hutan yang berada pada hutan garapan/milik masyarakat. Disinyalir, PT HMBP tidak pernah melakukan sosialisasi kepada warga soal rencana kerja mereka, termasuk tahap penggundulan hutan dan ganti rugi lahan. PT HMBP menjanjikan menyejahterakan masyarakat, salah satunya dengan membuka lapangan pekerjaan. Namun ketidakpuasan masyarakat tidak pernah benar-benar padam, karena kesejahteraan yang dijanjikan tidak kunjung terwujud. Permasalahan ini diselesaikan dengan perjanjian yang ditandatangani antara PT HMBP dan warga Desa Bangkal pada 26 Oktober 2013, memuat tiga: *Pertama*, perusahaan menyatakan akan berkontribusi pada pembangunan infra-struktur desa, dari penyediaan air bersih hingga jaringan listrik ke rumah warga, pendirian sekolah dan beasiswa pendidikan hingga pembuatan tambak ikan. Selain itu perusahaan akan menyelesaikan persoalan lahan masyarakat yang berada di dalam batas HGU mereka. *Kedua*, PT. HMBP berjanji akan membangun kebun plasma untuk warga

¹⁵³ AURIGA. 2020. Kebijakan Land Swap: Stengah Hati Perlindungan Gambut dan Hutan Alam Indonesia. Sumber : <https://auriga.or.id/report/detail>. dipublikaqsikan tgl 5 April 2023.

Desa Bangkal, setiap kepala keluarga akan mendapat 2 hektar kebun, penyediaan kebun plasma itu direalisasikan paling lambat awal Januari 2014. *Ketiga*, apa yang telah menjadi kesepakatan bersama itu tidak pernah terealisasi, hingga akhirnya warga Desa Bangkal kembali menggelar aksi demo dan unjuk rasa yang mengakibatkan peristiwa berdarah pada 7 Oktober 2023.¹⁵⁴

Konflik yang demikian akan terus terjadi apabila regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit di Kalimantan Tengah tidak dijalankan sesuai dengan sistem hukum yang berlaku, struktur hukum yang mendasari regulasi izin usaha perkebunan, dan kultur hukum yang mengakar sesuai dengan konstitusi. Misalnya, kepastian dan perlindungan hukum dari negara terhadap Masyarakat Adat yang sampai saat ini masih menjadi korban dalam perampasan wilayah-wilayah adat serta tidak sedikit mendapatkan diskriminasi bahkan kriminalisasi dari pihak-pihak tertentu dengan dalih pembangunan dan pemasukan devisa. Kepastian hukum melalui UU Masyarakat Adat yang dari tahun 2009 hingga sekarang masih berbentuk Rancangan Undang-Undang (RUU) yang belum disahkan oleh Program Legislasi Nasional (Prolegnas)]. Terlebih dengan terbitnya UUCK yang disinyalir pro-investor, maka beralasan apabila timbul kekhawatiran Masyarakat Adat yang terus berjuang untuk mendapatkan pengakuan dan perlindungan hukum dari negara, terutama hak atas wilayah adat beserta sumber daya alam, sehingga keberadaan Masyarakat Adat dapat berdaulat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagaimana secara eksplisit dalam rumusan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yaitu “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan Masyarakat Hukum Adat

¹⁵⁴ Dionisius Reynaldo Triwibowo. 2023. *Aksi Masa di Seruyan Dipicu Persoalan Plasma sawit*. Sumber: <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2023/07/07>

beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang”.

Pada tataran regulasi, untuk penyelesaian permasalahan perkebunan kelapa sawit, pemerintah pada dasarnya mengeluarkan regulasi yang bertujuan sebagai langkah penyelesaian berbagai persoalan yang terdapat dalam industri kelapa sawit. Hal ini tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit yang ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo pada 19 September 2018. Terbitnya Inpres Nomor 8 Tahun 2018 atau disebut dengan Inpres Moratorium Sawit yang seharusnya dapat dijadikan sebagai momentum untuk memperbaiki tatakelola serta sengkaret persoalan perkebunan kelapa sawit, mengingat jangka waktu diberikan hanya tahun pasca diterbitkan.

Pemerintah pada dasarnya telah mengeluarkan regulasi dan kebijakan untuk menyelesaikan persoalan berkaitan dengan industri perkebunan sawit diantaranya:

- 1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan;
- 2) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial;
- 3) Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan;
- 4) Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria;
- 5) Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2020 tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan;

- 6) Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2019 tentang Rencana Aksi Nasional Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Tahun 2019-2024;
- 7) Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penundaan Kelapa Sawit Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit.
- 8) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Presiden Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Dari kedelapan regulasi tersebut, pada dasarnya dapat dijadikan pijakan pemerintah dalam mengambil kebijakan-kebijakan penyelesaian kelapa sawit di dalam kawasan hutan. Namun, dalam praktik belum sepenuhnya dapat berjalan, meskipun perusahaan diwajibkan baik secara hukum maupun standar industri kelapa sawit untuk mendapatkan persetujuan masyarakat sebelum mengajukan izin usaha perkebunan (IUP). Untuk itu kita dapat bercermin dari kasus konflik di Seruyan-Kalimantan Tengah antara perusahaan kelapa sawit dengan masyarakat. Yang ironisnya, kejadian itu tak berselang lama setelah Presiden Joko Widodo menandatangani Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria pada 3 Januari 2023. Konflik agraria di Seruyan ditandai dengan tuntutan hak atas tanah Masyarakat Hukum Adat (meminta pengembalian tanah seluas 443 hektar dari luasan lahan 11.000 hektar HGU dari PT HMBP pada tahun 2006). Dasar logikanya bahwa status tanah yang dicabut dari HGU tersebut ditetapkan menjadi Tanah Objek Reforma Agraria (TORA), sebagai bentuk pengembalian tanah atau redistribusi kepada rakyat setelah puluhan tahun diberikan negara kepada perusahaan.

Menurut peneliti pada beberapa kasus, korporasi cenderung mengandalkan tokoh masyarakat yang seringkali tidak mewakili anggotanya, tidak memberikan informasi lengkap atau keliru terkait dampak dari pembangunan perkebunan, menggunakan intimidasi preman, atau kurangnya transparansi pembayaran kompensasi kepada masyarakat. Adapun temuan dari studi ini bahwa dalam menyuarkan keluhannya, secara umum masyarakat tidak menolak pembangunan perkebunan kelapa sawit atau meminta penghentian operasi perkebunan tersebut. Dalam banyak kasus, permintaan utama masyarakat yaitu untuk mendapatkan timbal balik yang lebih baik dari manfaat perkebunan kelapa sawit tersebut, misalnya, masyarakat menginginkan implementasi skema plasma yang lebih baik, kompensasi yang lebih baik atas (hak) tanah mereka yang dialihfungsikan, meminta (sebagian) dari tanah mereka dikembalikan, dan meminta perusahaan berkontribusi kepada masyarakat lokal dalam hal peluang kerja dan kesejahteraan.

Sedangkan dari aspek regulasi atau kebijakan pada sektor perkebunan kelapa sawit menurut peneliti terdapat beberapa catatan mengenai kekurangan pelaksanaan regulasi atau kebijakan tersebut yaitu minim realisasi sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan dalam Pasal 1 angka 3 menjelaskan terdapat tindakan-tindakan yang merupakan interpretasi dari pengrusakan hutan yaitu 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 ditunjuk, atau sedang diproses penetapannya oleh Pemerintah.

Dari gambaran tersebut, persoalan kelapa sawit rakyat dalam kawasan hutan adalah bukti nyata adanya pelanggaran terhadap Undang-Undang ini. Lalu apakah petani rakyat dalam kawasan hutan adalah pihak yang salah dan bertanggung jawab atas pengrusakan kawasan hutan? Jawabnya, tentu tidak dapat diambil kesimpulan yang sesederhana itu, karena keberadaan sawit rakyat di dalam hutan sudah terjadi sangat lama atau bahkan sebelum regulasi ini diundangkan. Penyelesaian kelapa sawit dalam kawasan hutan tidak dapat hanya menggunakan satu sudut pandang, tetapi harus kritis dan melihat realitas yang ada di lapangan. Kelapa sawit rakyat dalam kawasan hutan telah ada jauh sebelum regulasi muncul; tidak ada batasan-batasan yang jelas antara wilayah hutan dengan kawasan non hutan; adanya berbagai kepentingan baik sosial, ekonomi, dan politik yang berkaitan dengan sektor kehutanan (termasuk alokasi lahan erkebunan). Adanya tumpang tindih regulasi yang mengatur kehutanan dan perkebunan sawit tersebut memang menjadi persoalan utamanya, dimana kebijakan yang dibuat selama ini berpandangan sektoral dan kurang koordinasi.

2. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.83/Men.LHK/Setjen/KUM.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial.

Penerbitan Permen LHK ini bertujuan untuk mengurangi kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan pengelolaan/pemanfaatan kawasan hutan, serta memberikan ruang bagi masyarakat untuk turut serta dalam pemanfaatan kawasan hutan berupa Perhutanan Sosial melalui berbagai upaya diantaranya izin pengelolaan Hutan Desa, Izin Usaha Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, Kemitraan Kehutanan atau pengakuan Masyarakat Hukum

Adat guna mendorong kesejahteraan masyarakat dan kelestarian kawasan hutan. Tujuan yang hendak dicapai pada dasarnya sangat baik dalam tataran awal, namun dalam praktiknya terdapat berbagai kendala. Perlu diketahui dalam Pasal 3 Permen LHK ini menjelaskan pengelolaan Perhutanan Sosial memperhatikan prinsip keadilan, keberlanjutan, kepastian hukum, partisipatif, dan bertanggung gugat. Kelima prinsip itu melandasi kebijakan perhutanan sosial. Permen ini semestinya mampu menjadi pedoman penyelesaian persoalan sawit rakyat di dalam kawasan hutan. Namun praktiknya justru menimbulkan persoalan, pada Pasal 65 huruf h disebutkan “dalam hal areal Perhutanan Sosial atau dalam usulan Perhutanan Sosial telah ada tanaman sawit sejak Peraturan ini diberlakukan, diperbolehkan selama 12 tahun sejak masa tanam dan diantara tanaman sawit ditanam pohon berkayu paling sedikit 100 pohon per hektar”. Apabila dilihat secara awam, usia 12 tahun merupakan usia relatif lama apabila dibandingkan dengan tanaman pertanian seperti padi, jagung, singkong, tebu, atau gandum. Namun bagi perkebunan kelapa sawit usia 12 tahun adalah usia singkat bahkan pada usia itu sawit berada pada masa puncak produktivitasnya. Mengacu penelitian Muhammad Firdaus Lubis, yang menjelaskan tingkat produktivitas tanaman kelapa sawit akan meningkat secara tajam dari umur tujuh tahun dan akan mencapai tingkat produktivitas pada usia 15 tahun. Ketika usia lebih dari 15 tahun tingkat produktivitasnya menurun, dan umur ekonomis tanaman ini sekitar 25-26 tahun. Jadi, jika disandingkan perhitungan itu dengan regulasi perhutanan sosial khususnya ketentuan Pasal 65 huruf h Permen LHK, maka dapat dikatakan regulasi tersebut akan merugikan petani kelapa sawit, karena faktanya puncak produktivitas kelapa sawit hingga usia 15 tahun dan

umur ekonomisnya 25 tahun. Dari gambaran ini jelas Permen LHK P.83 ini memiliki kelemahan dan menjadi persoalan jika diteratpkan secara normatif. Misalnya, jika pengelolaan kelapa sawit oleh petani melebihi 12 tahun maka akan kehilangan status legalnya atau disebut sebagai sawit illegal. Konsekuensi lain yang akan dihadapi adalah petani sawit tidak akan dapat mengakses bantuan dan subsidi pemerintah untuk pengembangan dan pengelolaan sawit, seperti dana peremajaan kelapa sawit, bibit, pupuk, dan sebagainya.

3. Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan.

Tujuan hendak dicapai dari Perpres Nomor 88 Tahun 2017 yaitu menyelesaikan dan memberikan perlindungan hukum atas hak-hak masyarakat dalam kawasan hutan yang menguasai tanah di kawasan hutan. Tujuan tersebut memberikan harapan dan optimisme terhadap petani sawit rakyat dalam kawasan hutan. Namun, apabila dikaji isi Perpres Nomor 88 Tahun 2017 akan ditemukan beberapa kejanggalan dan pertanyaan tentang keseriusan pemerintah dalam mengatasi persoalan sawit rakyat dalam kawasan hutan. Terdapat beberapa catatan Perpres ini ketika digunakan sebagai dasar hukum penyelesaian sawit rakyat dalam kawasan hutan, misalnya Pasal 5 menyebutkan penguasaan tanah dalam kawasan hutan dikuasai dan dimanfaatkan untuk pemukiman, fasilitas umum dan/atau fasilitas sosial, lahan garapan dan/atau hutan yang dikelola masyarakat hukum adat. Dari ketentuan Pasal 5 ini perkebunan sawit rakyat dalam kawasan hutan akan masuk pada kategori yang mana?

Kategori hutan yang dikelola masyarakat adat, sayangnya petani sawit rakyat dalam kawasan hutan tidak semuanya adalah masyarakat hukum adat, artinya kategori ini tidak dapat disematkan kepada petani sawit dalam kawasan hutan. Kategori lahan garapan adalah ketentuan yang paling mendekati perkebunan sawit dalam kawasan hutan. Namun, mengacu Pasal 5 angka (4) menyebutkan “Lahan garapan sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf c merupakan bidang tanah dalam kawasan hutan yang dikerjakan dan dimanfaatkan oleh seseorang atau sekelompok orang yang dapat berupa sawah, ladang, kebun campuran dan/ atau tambak”. Disinilah persoalannya, Pasal 5 angka (4) ini tidak menyebutkan perkebunan “Kelapa Sawit” secara spesifik, sehingga masih menjadi multitafsir dalam upaya penyelesaian sawit rakyat di dalam kawasan hutan, yang masih belum jelas kategorinya. Ketentuan lain dalam Perpres ini yang “sulit atau tidak dapat” diterapkan sebagai upaya penyelesaian sawit rakyat di dalam kawasan hutan adalah Pasal 8 yang menjelaskan pola penyelesaian bidang tanah dikuasai dan dimanfaatkan setelah bidang tanah ditunjuk sebagai kawasan hutan berupa:

- a) Mengeluarkan bidang tanah dalam kawasan hutan lewat perubahan batas kawasan hutan;
- b) Tukar menukar kawasan hutan;
- c) Memberikan akses pengelolaan hutan lewat program perhutanan sosial; dan
- d) Melakukan *resettlement*.

Disinilah persoalannya, mengingat tutupan sawit di Indonesia mencapai 16,391 juta hektar, dan perkebunan sawit rakyat seluas 5.958.502 hektar. Dengan jumlah yang begitu luas, maka bagaimana pemerintah akan menerapkan regulasi pada huruf b) dan d) di atas? Lalu ketika menggunakan mekanisme pada huruf a) akan ada perubahan batas kawasan hutan secara besar-

besaran, dan ketika menggunakan mekanisme c (perhutanan sosial) maka akan muncul persoalan sebagaimana yang telah dijelaskan di atas.

4. Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Semangat Perpres Nomot 86 Tahun 2018 dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 1 menyebutkan “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 Indonesia”. Kemudian dipertegas dalam Pasal 1 angka 4 menyebutkan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) adalah tanah yang dikuasai negara dan/atau tanah yang dimiliki masyarakat untuk diretribusi atau dillegalisasi. Diperjelas dalam Pasal 9 ayat (1) menyatakan, “Objek redistribusi tanah untuk pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf a didistribusi kepada Subjek Reforma Agraria dengan luasan paling besar 5 hektar sesuai ketersediaan Tanah Objek Reforma Agraria”. Pembatasan luasan tanah sebesar 5 hektar adalah titik persoalan, karena luasan perkebunan sawit rakyat dalam kawasan hutan jika dimasukkan kedalam objek TORA, adapun kondisi di lapangan luasan lahan sawit yang dikuasai oleh masyarakat banyak yang di atas 5 hektar. Persoalan batasan luasan lahan yang dikuasai yang diatur dalam Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria tentu perlu dipertimbangkan.

5. Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2020 tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan.

Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2020 ini untuk meningkatkan daya saing hasil produksi sawit pada pasar domestik dan Internasional, serta memastikan

usaha perkebunan sawit yang layak secara sosial, ekonomi dan lingkungan. Pemerintah membuat beberapa regulasi dan kebijakan untuk memberikan jaminan tercapainya standarisasi pengelolaan kelapa sawit yang berkelanjutan. Misalnya, dalam Pasal 1 angka 3 menyebutkan “Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia atau *Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO)* merupakan sistem Usaha Perkebunan Kelapa Sawit yang layak ekonomi, sosial budaya, dan ramah lingkungan berdasarkan peraturan perundang-undangan”. Untuk mencapai usaha perkebunan sawit berkelanjutan, dilakukan sertifikasi ISPO perkebunan kelapa sawit. Sertifikasi ISPO adalah rangkaian kegiatan penilaian kesesuaian terhadap Usaha Perkebunan Kelapa Sawit yang berkaitan dengan pemberian jaminan tertulis bahwa produk dan/atau kelola Perkebunan Kelapa Sawit telah memenuhi prinsip dan kriteria ISPO. Dalam Pasal 8 ayat (2) Perpres ini disebutkan persyaratan dan permohonan sertifikasi ISPO yang mesti melampirkan dokumen berupa: IUP; Hak atas tanah; Izin lingkungan; Penetapan penilaian usaha perkebunan dari pemberi izin usaha perkebunan. Ketentuan ini mustahil dapat dicapai petani sawit dalam kawasan hutan. Untuk mendapatkan izin usaha perkebunan saja tidak mungkin karena status lahannya berada di dalam kawasan hutan dan tidak memiliki hak atas tanah, bahkan untuk mengurus izin lingkungan adalah hal yang sulit. Karena untuk mengurus izin, status hak atas tanah harus jelas (tidak ada hak atas kawasan hutan yang dimiliki). Bahkan kejelasan status tanah dan penyelesaian tenurial di dalam kawasan hutan ini belum ada titik terang, regulasi yang dibuat untuk solusi permasalahan kelapa

sawit rakyat dalam kawasan hutan, alih-alih memberikan kesejahteraan petani sawit, yang ada bahwa kejelasan nasib bereka belum ada.

6. Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penundaan Kelapa Sawit Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit.

Tujuan diterbitkannya Inpres Nomor 8 Tahun 2018 ini untuk melakukan penataan pengelolaan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan, memberikan perlindungan hukum, serta menjaga kelestarian lingkungan dan pembinaan terhadap petani sawit di Indonesia. Namun, yang terjadi justru sebaliknya dimana saat ini Inpres ini telah berusia 2 (dua) tahun dari batasan waktu yang teruang dalam instruksi kesebelas yaitu pelaksanaan penundaan dan evaluasi dilaksanakan paling lama 3 (tiga) tahun setelah Inpres tersebut dikeluarkan. Yang terjadi adalah, hingga tahun 2020 belum ada review dan catatan dikeluarkan secara resmi oleh pemerintah terkait dengan kelanjutan dan keberlangsungan dari Inpres ini. Kondisi itu justru menimbulkan ketidakpastian dalam industri kelapa sawit, sehingga berdampak pada persepsi global terhadap hasil kelapa sawit Indonesia. Bahwa regulasi yang dibuat pemerintah tidak dapat berjalan dengan baik tanpa adanya pengelolaan dan pengawasan. Hingga saat ini belum ada kejelasan terkait data perkebunan sawit yang telah berhasil diselesaikan oleh pemerintah melalui Inpres tersebut.

7. Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2019 tentang Rencana Aksi Nasional Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Tahun 2019-2024.

Inpres ini berkaitan dengan Perpres Nomor 44 Tahun 2020, dimana perkebunan sawit berkelanjutan yang tertuang dalam Perpres ini perlu dilakukan tindak lanjut

sehingga mampu menyelesaikan persoalan yang membelit sektor perkebunan sawit terutama berkaitan dengan sawit rakyat. Tantangan dan persoalan yang sama dihadapi oleh Inpres Nomor 6 Tahun 2019 ini, yaitu terkait dengan legalitas lahan serta berbagai aspek perizinan yang hingga saat ini masih menjerat petani sawit rakyat dalam kawasan hutan, sehingga perlu diambil langkah yang tegas untuk menyelesaikan persoalan ini. Inpres ini secara teknis mengatur tentang tugas dan fungsi pemerintah, kementerian, serta pemerintah daerah untuk mensukseskan program perkebunan sawit berkelanjutan sehingga persoalan sawit rakyat dalam kawasan hutan dapat menemukan jalan keluar, baik melalui perhutanan sosial atau melalui skema lain yang mampu memberikan keadilan dan kesejahteraan bagi petani sawit rakyat dalam kawasan hutan.

8 **Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Presiden Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja**

Disahkannya UUCK dan Perppu Cipta Kerja, dinilai memiliki implikasi positif terhadap perkebunan, yaitu: Pasal 16, Pasal 45 ayat 2, Pasal 48, Pasal 93 ayat 4, dan Pasal 93 ayat 5. Selain itu, sejumlah pasal yang berimplikasi negatif bagi sektor perkebunan, seperti: Pasal 30, Pasal 31, Pasal 39, Pasal 40, Pasal 45 ayat 1, Pasal 58 ayat 1, Pasal 67, Pasal 68, Pasal 74, Pasal 105 dan Pasal 109. Selain perubahan dan penghapusan pasal-pasal itu berimplikasi pada nomenklatur dari Izin Usaha menjadi Perizinan Usaha dan Menteri menjadi Pemerintah Pusat. Pasal-pasal yang dimaksud yaitu: Pasal 14, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 24, Pasal 35, Pasal 40, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 47, Pasal 48, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 60, Pasal 67, Pasal 68, Pasal 70,

Pasal 74, Pasal 75, Pasal 96, Pasal 97, Pasal 99, dan Pasal 103. Dengan perubahan pasal-pasal ini berdampak cukup besar pada sektor Perkebunan. Turunan UUCK berupa Peraturan Pemerintah perlu dikawal oleh masyarakat agar sepenuhnya dapat memberikan dampak positif terhadap kepentingan nasional, dan bukan kepada pihak tertentu saja. Meskipun kondisi di lapangan tidak semulus yang dibayangkan, dengan areal tumpang tindih lahan sawit di dalam kawasan hutan yang mencapai 2,5 juta hektar berdasarkan data yang dirilis Direktorat Jendral Perkebunan 2018.

Sementara apabila dilihat target Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah yang menempatkan sektor perkebunan (khususnya kelapa sawit) sebagai sektor andalan penghasil devisa negara dan daerah yang akan menggantikan sektor kehutanan, telah dicanangkan sejak tahun 2005. Di sisi lain, kalangan industri berpendapat pembukaan besar-besaran perkebunan kelapa sawit akan membuka lapangan pekerjaan lebih luas, pengembangan infrastruktur untuk mendukung pertumbuhan ekonomi, membuka isolasi daerah, serta manfaat ekonomi lainnya yang berdampak terhadap pengembangan perekonomian sektor-sektor lainnya. Selanjutnya untuk menuju pengelolaan pembangunan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan, perlu memperhatikan aspek-aspek kebijakan ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan. Ketiga aspek itu bagian penting AMDAL, Klasifikasi Kebun, KBKT, KBDD dan *Roundtable Sustainable Palm Oil* (RSPO).

Demikian dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa kelemahan regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit pada saat ini adalah dari serangkaian regulasi yang telah dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah ternyata masih ada beberapa catatan yang perlu digarisbawahi untuk diperhatikan bahwa

meskipun telah ada regulasi yang jelas, namun implementasi regulasi masih perlu dilakukan pengawasan dan evaluasi yang lebih mendalam, apakah telah mampu menyelesaikan persoalan kelapa sawit dalam kawasan hutan atau hanya sebatas regulasi minim realisasi. Mengingat masih terjadi tumpang tindih regulasi dan bahkan antara peraturan satu dengan yang lain cenderung tidak sinkron, terlebih ketika regulasi itu mesti diimplementasikan. Kondisi itu berpengaruh terhadap berbagai sektor baik sosial, ekonomi, keamanan serta tuduhan dunia Internasional terhadap hasil produksi sawit Indonesia yang dianggap sebagai sawit kotor (*black palm*) oleh karena bersumber dari pengrusakan hutan (deforestasi) konflik sosial, serta pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berkaitan dengan proses produksi.

B. Penyelesaian Tenurial Perkebunan Kelapa Sawit di Kawasan Hutan Untuk Kepastian Investasi dan Keadilan Masyarakat

Minyak sawit menjadi andalan komoditas ekspor Indonesia dan sumber pendapatan asli daerah (PAD) bagi daerah penghasil perkebunan kelapa sawit. Oleh karena itu pemerintah berupaya untuk meningkatkan produktivitas kelapa sawit. Untuk meningkatkan produksi kelapa sawit, umumnya dilakukan dengan ekstensifikasi, yaitu memperluas dan membuka kebun kelapa sawit baru dalam jumlah dan satuan luas yang memadai dengan cara alih fungsi lahan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) dengan mekanisme pelepasan kawasan hutan menjadi Hak Guna Usaha (HGU).

Di balik meningkat produksi kelapa sawit sebenarnya terdapat beberapa persoalan yang cukup mengkhawatirkan dalam tatakelola sawit di Indonesia diantaranya sebagai berikut:

1. Persoalan lapangan dalam pengelolaan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan

Tatakelola sawit berkelanjutan dilakukan melalui sertifikasi pengelolaan kelapa sawit. Indonesia memiliki ISPO (*Indonesian Sustainable Palm Oil*), yaitu standar nasional Indonesia bagi minyak sawit berkelanjutan yang wajib ditujukan untuk meningkatkan peran minyak kelapa sawit di pasar internasional dan untuk mengurangi emisi gas rumah kaca. Produsen dan pabrik kelapa sawit diwajibkan menjalankan kepatuhan untuk mendapat ISPO. Sedangkan untuk tingkat global wajib mendapatkan sertifikat RSPO (*Roundtable On Sustainable Palm Oil*), yaitu standar global produksi kelapa sawit berkelanjutan, dimana negara pengirim harus menjelaskan produk tersebut di seluruh rantai pasoknya tidak berasal dari lahan hasil deforestasi.

Dalam praktiknya, pemenuhan sertifikasi ISPO dan RSPO bagi kebun dan industri sawit di Indonesia tidak sesuai dengan harapan. Tercatat baru ada 755 sertifikat ISPO yang diterbitkan untuk perkebunan swasta dan PTPN seluas 5,8 juta hektar dari total 9,6 juta hektar. Sedangkan untuk kelompok petani, koperasi, dan badan usaha milik desa saat ini baru mencapai 20 sertifikat ISPO dengan luas lahan 12.600 hektar atau 0,18 persen dari total lahan yang ada.¹⁵⁵

Kurang berjalan program sertifikasi ISPO bagi kebun sawit dan industri sawit di Indonesia disebabkan adanya persoalan cukup krusial di lapangan. *Pertama*, untuk meningkatkan produksi minyak sawit sebagian kalangan pengusaha menghendaki perluasan kebun melalui ekstensifikasi. Di sisi lain, ekstensifikasi kebun dilakukan dengan prosedur yang tidak benar secara hukum. Sampai saat

¹⁵⁵ Biro Komunikasi dan Layanan Informasi Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Sumber: <https://www.bpdp.or.id/bersama-cpopc-indonesia-wujudkan-sawit-berkelanjutan>

ini, kebun sawit yang masuk kawasan hutan seluas 3,1 - 3,4 juta hektar, yang tentu saja illegal. Kebun-kebun ini ada di hutan konservasi seluas 115.694 hektar, hutan lindung 174.910 hektar, hutan produksi terbatas 454.849 hektar, hutan produksi biasa 1.484.075 hektar, dan hutan produksi yang dapat dikonversi 1.224.291 hektar. Dari 3,1 juta hektar, mengacu data KLHK, ada 576.983 hektar sedang dalam proses permohonan persetujuan pelepasan kawasan hutan. Sisanya, 1,2-1,7 juta hektar tidak memohon izin pelepasan agar legal. Ada dugaan karena kelapa adanya ketidaksinkronan RTRW provinsi/ kabupaten dengan tata guna lahan di KLHK, sebagai contoh: Izin Lokasi dan Izin Prinsip Perkebunan ada di kabupaten dan provinsi, tetapi izin pelepasan kawasan hutan menjadi kebun ada di KLHK.

Kedua, disinyalir banyak kebun sawit yang memanfaatkan lahan gambut yang rentan terhadap lingkungan. Peran hutan alam primer rawa gambut, khusus di Pulau Kalimantan dalam perancangan pengendalian iklim mulai menampilkan sosok sesungguhnya. Dalam laporan riset *Conservation International*, Amerika Serikat (2021) memetakan bagian dunia yang berkonsentrasi karbon amat tinggi dan jika terlepas akan memicu bencana iklim di belahan dunia. Wilayah gambut di Kalimantan dan Papua termasuk yang memiliki konsentrasi karbon di bumi. Kawasan itu merupakan penyerap karbon alami dan dianggap jadi sumber penyimpan sumberdaya yang tidak bisa dipulihkan. Sebab jika karbon tersimpan dilepaskan oleh aktivitas manusia butuh waktu minimal 30 tahun untuk pulih.

Apabila karbon lepas, hal itu tidak dapat dipulihkan dalam jangka waktu tertentu, Padahal emisi global harus mencapai emisi bersih pada 2050.¹⁵⁶

2. Perluasan lahan kelapa sawit melalui jalur politik

Tahapan pertama bagi investor adalah mengajukan izin lokasi kepada Pemerintah Daerah setempat. Berdasarkan pengalaman, lamanya pengurusan izin lokasi paling lambat 3 tahun, dan keterlambatan disebabkan proses pelepasan lahan yang bermasalah. Dengan berbekal izin lokasi, investor mulai melakukan pembebasan lahan dan menyelesaikan hak-hak atas tanah, termasuk dengan masyarakat. Izin Lokasi berlaku hanya 3 tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun. Investor dapat memperoleh IUP dengan syarat 50% plus 1% lahannya sudah harus *clear and clean*. Setelah izin lokasi diperoleh, investor melakukan proses analisis dampak lingkungan (AMDAL) dan mengajukan izin lingkungan. Namun, tidak semua perusahaan yang sudah memegang Izin Lokasi akan memperoleh IUP dengan luasan yang sama dengan yang tertera. Dari luasan 20 ribu hektar, misalnya ada lahan-lahan yang peruntukannya tidak sesuai RTRW akan dikeluarkan dari luasan yang diajukan dalam Izin Lokasi. Dengan memiliki IUP, investor sudah boleh melakukan kegiatan persiapan usaha perkebunan termasuk pembukaan lahan, persemaian dan membangun fasilitas. Pada lahan-lahan dengan potensi tegakan pohon, investor harus mengajukan Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) kepada instansi kehutanan¹⁵⁷

¹⁵⁶ Conservation International (2021). Peta Konsentrasi Karbon Akan Memicu Bencana Iklim di Belahan Dunia. Jurnal *Nature Sustainability*, terbit 18 November 2021.

¹⁵⁷ Lihat Pasal 15 Peraturan Menteri No. 98/Permentan/Ot.140/9/2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan.

Dari luas total perkebunan kelapa sawit nasional mencapai 14,03 juta hektar, sekitar 2,5 juta hektar atau 21% dari luas total perkebunan terindikasi berada di dalam kawasan hutan, terdiri perkebunan dikuasai perusahaan swasta/BUMN seluas 800 ribu hektar dan perkebunan rakyat 1,7 juta hektar. Perkebunan itu tidak hanya ada di areal berstatus fungsi hutan produksi yang dapat dikonversi, juga masuk ke kawasan hutan produksi, hutan lindung dan hutan konservasi.¹⁵⁸

Panitia Kerja Pengalihan Lahan Kehutanan yang dibentuk untuk menyelesaikan kasus tumpang tindih lahan mengkonfirmasi ada lahan seluas 40 ribu hektar dikuasai oleh tiga perusahaan, berdasarkan penafsiran citra satelit terbukti masuk ke dalam kawasan hutan produksi. Ada beragam data total luasan perkebunan kelapa sawit dan luasan perkebunan kepala sawit di dalam kawasan hutan yang dikeluarkan oleh lembaga berbeda (pemerintah dan non pemerintah). Saat ini pemerintah tengah menginisiasi proses rekonsiliasi data resmi dan tunggal..

3. Proses investasi dan perizinan perkebunan kelapa sawit

Praktik pengadaan, penguasaan dan perluasan lahan perkebunan kelapa sawit berlangsung melalui lima ranah sebagai berikut:

- a. Pengadaan lahan perkebunan dilakukan melalui proses tata ruang dan perubahannya, yang di dalamnya termasuk proses pelepasan kawasan hutan dengan perizinan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- b. Melalui jalur regulasi dan mekanisme perizinan.
- c. Lahan-lahan untuk perkebunan dikuasai melalui jalur masyarakat, terutama dengan memanfaatkan sistem patronase dengan elit lokal.

¹⁵⁸ Direktorat Jenderal Perkebunan, 2018.

- d. Penguasaan lahan dilakukan melalui skema kemitraan dengan masyarakat lokal yang menjadi kewajiban investor dalam mengembangkan usahanya. Lewat skema kemitraan, investor memperluas perkebunan dengan memberi fasilitasi pembangunan kebun untuk masyarakat yang berada diluar IUP.
- e. Melalui jalur politik, terutama lobi-lobi politik dan bisnis.

Berdasarkan pengalaman investor mengurus IUP lamanya pengurusan Izin Lokasi paling lambat 3 (tiga) tahun. Keterlambatan proses ini biasanya disebabkan pelepasan lahanmnya yang bermasalah. Dengan berbekal Izin Lokasi, investor mulai melakukan pembebasan lahan dan menyelesaikan hak-hak atas tanah, termasuk dengan masyarakat. Izin Lokasi berlaku 3 (tiga) tahun dan bisa diperpanjang 1 (satu) tahun. Investor dapat memperoleh IUP dengan syarat 50% plus 1% lahannya sudah harus *clear and clean*. Setelah Izin Lokasi didapat, investor memproses AMDAL dan mengajukan Izin Lingkungan. Secara paralel proses penataan batas dan persetujuan pelepasan kawasan hutan, terutama yang lokasi perkebunannya berasal dari kawasan hutan dengan fungsi HPK. Dengan kelengkapan izin AMDAL, Izin Lingkungan dan Izin Pelepasan Kawasan Hutan, investor mengajukan IUP. Dengan memiliki IUP, investor diperbolehkan melakukan kegiatan persiapan usaha perkebunan termasuk pembukaan lahan, persemaian dan membangun fasilitas. Pada lahan-lahan dengan potensi tegakan pohon, investor harus mengajukan Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) ke instansi kehutanan setempat sebelum pembukaan lahan dan pohon-pohon kayu ditebang dan diangkut. Setelah mendapat IUP, investor harus mengajukan HGU kepada BPN, dengan persyaratan Izin Pelepasan Kawasan. Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) berperan untuk menelaah lahan yang dimohonkan dan hasil telaahan

dijadikan bahan pertimbangan teknis BPN untuk memberikan HGU. Dalam praktik, tidak semua korporasi mengikuti proses awal. Alasan perusahaan tidak mengikuti tahapan perizinan karena dianggap rumit. Sehingga dapat dikemukakan praktik pengadaan, penguasaan dan perluasan lahan untuk perkebunan setidaknya berlangsung melalui lima ranah, yaitu:

- 1) Pengadaan lahan untuk perkebunan dilakukan melalui proses tata ruang dan perubahannya, yang di dalamnya termasuk proses pelepasan kawasan hutan dengan perizinan dari KLHK.
 - 2) Melalui jalur regulasi dan mekanisme perizinan.
 - 3) Lahan-lahan untuk perkebunan dikuasai melalui jalur masyarakat, terutama dengan memanfaatkan sistem *patronase* dengan elit lokal.
 - 4) Penguasaan lahan dilakukan melalui skema kemitraan dengan masyarakat lokal yang menjadi kewajiban investor dalam mengembangkan usahanya. Melalui skema kemitraan, investor memperluas perkebunan dengan cara memfasilitasi pembangunan kebun untuk masyarakat yang ada diluar IUP.
4. Terjadi perluasan perkebunan kelapa sawit di kawasan hutan
- Terjadinya kasus-kasus perkebunan kelapa sawit perusahaan dalam kawasan hutan dan beroperasinya perusahaan atau perkebunan rakyat tidak bisa dilihat secara hitam putih harus sesuai peraturan perundang-undangan, tetapi penting untuk merunut dari sejarah kawasan hutan dan faktor-faktor yang mempengaruhinya, seperti hal berikut:.
- a. Berubah-ubahnya kebijakan nasional dan daerah terkait peruntukan tata ruang dan kawasan hutan menciptakan berbagai penafsiran dan keputusan alokasi

lahan-lahan untuk kebun, yang pada akhirnya menciptakan konflik ruang dalam kawasan hutan di Provinsi Kalimantan Tengah.

- b. Tumpang tindih terjadi karena batas fisik kawasan hutan yang tidak jelas, mengingat saat ini belum 100% kawasan hutan dikukuhkan. Setelah izin pelepasan kawasan hutan diberikan, pemohon tidak serta merta melakukan tata batas ulang, sehingga memberi peluang terjadinya kesalahan di dalam proses penetapan batas antara kawasan hutan dengan areal penggunaan lain.
- c. Belum adanya batas-batas jelas antara kawasan hutan dengan wilayah desa dan belum jelasnya tata ruang dan tata guna lahan desa dapat menyebabkan terjadi tumpang tindih antara perkebunan dengan lahan-lahan yang diklaim oleh desa atau warga desa sebagai lahan pertanian atau perladangan mereka.
- d. Saat pembukaan lahan, karena ketidakjelasan peta oknum perusahaan atau kontraktor yang disewa menempatkan patok batas di lapangan tidak sesuai koordinat yang tertuang di dalam peta. Pergeseran patok batas di lapangan yang hanya 50 m berakibat sangat besar jika panjangnya mencapai 10 km. Ketika lokasi perkebunan berdekatan dengan kawasan hutan, pergeseran batas berpotensi mengakibatkan tumpang tindih.
- e. Praktik yang diduga terjadi adalah modus memanfaatkan oknum masyarakat untuk membuka hutan untuk memenuhi kewajiban perusahaan memfasilitasi pembangunan kebun rakyat seluas 20% dari luas IUP mereka. Masyarakat dibujuk membuka lahan di sekitar perkebunan perusahaan, dengan diimangi perusahaan menutup biaya yang dibutuhkan untuk proses administrasinya, termasuk melengkapi surat-surat. Secara de facto, korporasi mengendalikan lahan, tetapi secara de jure mereka tidak memiliki dasar hukum untuk

menguasainya. Praktik ini terjadi bukan hanya karena dorongan pihak perusahaan, tetapi juga karena sistem sosial masyarakat yang mulai rapuh.

5. Praktik dan strategi masyarakat dalam penguasaan lahan perkebunan sawit

Di Provinsi Kalimantan Tengah perkebunan rakyat mencapai luasan 143.058 hektar dengan produksi 235.921 ton dimana tingkat produktivitas 2,1 ton per hektar. Petani yang terlibat dalam usaha perkebunan tercatat 61.828 orang. Namun disayangkan, perkebunan rakyat biasanya berkembang tanpa dukungan dari pemerintah. Mengingat perkebunan rakyat banyak berada diluar jangkauan kendali pemerintah karena alasan prosedural dan teknis. Akibatnya pekebun rakyat menggantungkan usahanya pada lahan yang belum jelas legalitasnya. Hal ini berbeda dengan pekebun plasma yang status lahannya jelas, karena didapat berbarengan dengan (bagian dari) lahan yang dimohonkan perusahaan melalui prosedur perizinan, seperti Izin Lokasi, pelepasan kawasan dan HGU. Pemasaran TBS dari pekebun rakyat cenderung tidak jelas dan tergantung pada keberadaan *middleman* yang memiliki hubungan dengan pabrik perusahaan. Pekebun rakyat seringkali dianggap sebagai petani terbelakang dan marginal jika dibandingkan dengan petani PIR. Dalam rantai pasok, peran pekebun rakyat penting namun keberadaan kebun yang tersebar ditambah jaringan perdagangan TBS-nya yang kompleks maka kesulitan memastikan penelusuran produk, seperti yang dituntut dalam sistem sertifikasi ISPO dan RSPO.¹⁵⁹

Sedangkan praktik dan strategi masyarakat dalam menguasai lahan biasanya diawali dengan cara membuka lahan, baik yang diyakini sebagai miliknya,

¹⁵⁹ Cramb & Sujang, 2016. *Roundtable on Sustainable Palm Oil*.

warisan pendahulunya maupun yang tidak jelas kepemilikannya. Masyarakat membat tegakan kayu dan melakukan pembersihan yang diikuti penanaman. Saat membuka lahan (termasuk lahan di dalam kawasan hutan), mereka lebih dulu memasang patok-patok kayu untuk menandai calon lahan-lahan mereka. Kalau ada anggota masyarakat melakukan pematokan, tidak lama kemudian biasanya diikuti oleh anggota lainnya. Masyarakat tergerak untuk membuka lahan di dalam kawasan hutan biasanya setelah mendengar informasi adanya pendirian perusahaan perkebunan sawit. Tidak semua warga memiliki motivasi sama dalam membuka lahan. Misalnya, ada sebagian hanya ingin menjual lahannya ke perusahaan, dan bukan untuk ditanami sendiri, dan sebagian membuka dan menggunakan lahan sebagai alat klaim milik nenek moyangnya dengan menanam pepaya atau pisang, sehingga kalau ada pengecekan, klaim mereka dapat dibuktikan dengan tanaman tersebut. Masyarakat bermodal kecil biasanya mencari lahan dengan cara memanfaatkan hubungan dengan teman atau elit lokal untuk melakukan jual beli lahan tersebut. Sedangkan petani yang memiliki modal (penguasaan 25 hektar keatas) biasanya memanfaatkan orang-orang lokal untuk membuka dan mengusahakan lahan dan menempatkan sebagai buruh atau pendukung dalam suksesi kepala daerah atau legislatif. Untuk memperkuat dasar hukumnya, berbarengan dengan saat membuka lahan atau melakukan penanaman, pekebun mengurus surat keterangan dari kantor desa berbekal informasi yang terbatas. Bentuk legalitas kepemilikan lahan banyak bentuknya seperti: sertifikat hak milik (SHM), surat keterangan tanah (SKT), surat pernyataan tanah (SPT), atau surat keterangan tanah adat (SKTA).

Pelaku pembuka lahan di dalam kawasan hutan melibatkan jaringan yang luas seperti masyarakat lokal dan pendatang. Adanya kemudahan membuka lahan di kawasan hutan dan daya tarik keuntungan dari usaha kebun memicu migrasi atau eksodus (seperti orang NTB yang memiliki daya bertahan hidup luar biasa).

Seorang aktivis agraria menjelaskan bahwa yang dilakukan masyarakat dengan merambah hutan untuk dibangun kebun kelapa sawit sesungguhnya merupakan pilihan rasional, oleh karena tidak ada pilihan lain. Masyarakat hanya membuka lahan sekitar 2-4 hektar untuk dibangun kebun kelapa sawit guna kebutuhan keluarga, namun juga tidak menutup kemungkinan adanya orang-orang yang melakukan akumulasi lahan untuk kepentingan tertentu.

6. Resolusi konflik lahan antara perusahaan perkebunan dengan masyarakat lokal
Konflik lahan antara perusahaan perkebunan dengan masyarakat lokal adalah dampak negatif dari perluasan perkebunan kelapa sawit. AURIGA mencatat selama dua dekade terakhir, terjadi sekitar 182 kali konflik antara perusahaan perkebunan kelapa sawit dengan masyarakat di Kalimantan Tengah yang kebanyakan (79% dari kasus perkara tersebut) dimenangkan oleh perusahaan. Dominasi perusahaan dalam penyelesaian konflik sebagai bagian hegemoni, dimana praktik hegemoni terjadi lewat pendekatan dominasi, persetujuan dan kepemimpinan moral intelektual. Hegemoni terjadi ketika kelompok dominan berhasil mempengaruhi kelompok yang didominasi untuk menerima nilai-nilai moral dan politik sebagai hal yang wajar (mungkin terpaksa).¹⁶⁰ Hal ini apabila

¹⁶⁰ AURIGA. *Op.Cit.*

dikaji berdasarkan Teori Hegemoni dari Gramsci dapat dijelaskan mengenai bentuk hegemoni yang dilakukan perusahaan dalam menangani konflik yaitu:

a. Dominasi Kekuasaan

Bentuk dominasi yang dilakukan perusahaan dalam menyelesaikan konflik lahan dengan masyarakat yaitu dengan melibatkan Negara sebagai sarana untuk mendominasi masyarakat. Perusahaan berdalih bahwa lahan yang diperkarakan mengantongi ijin dari pemerintah. Selain itu, perusahaan kerap melibatkan aparat negara untuk melindungi wilayah konflik. Salah satu peraturan yang dijadikan payung adalah Permentan Nomor 98 Tahun 2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan, dan bahkan semakin diperkuat dengan berlakunya UUCK, dimana apabila ada masyarakat lokal mengajukan protes atau keberatan terhadap penguasaan perkebunan milik masyarakat (adat), maka perusahaan berdalih telah mengantongi ijin dari Negara dan tidak melanggar aturan. Contoh kasus seperti ini terjadi pada wilayah hutan adat di Kabupaten Seruyan. Dalam hal ini pihak korporasi menggunakan alat negara untuk mengusir masyarakat (adat) dan berdalih bahwa penggusuran dan perambahan hutan tersebut dilakukan secara sah karena telah mengantongi izin pelepasan hutan dari KLHK.

b. Kepemimpinan Intelektual dan Moral.

Perusahaan memanfaatkan tokoh kepala desa/ kepala adat dalam mengatasi konflik dengan masyarakat. Perusahaan menjalin kesepakatan dengan tokoh masyarakat seperti kepala desa/ kepala adat dalam hal penyelesaian konflik tanpa melibatkan masyarakat. Para tokoh masyarakat ini disimbolkan sebagai kaum intelektual masyarakat dan diharapkan bisa mempengaruhi masyarakat

untuk secara sadar tidak menentang perusahaan dalam penguasaan lahan (yang diklaim mengantongi izin dari Negara). Munculnya tokoh intelektual ini mendorong posisi kelompok dominan menuju puncak piramida kekuasaan. Dominasi didapatkan perusahaan adalah dominasi yang didapatkan karena ada kesepakatan secara tidak langsung dari masyarakat.

c. Persetujuan.

Dalam rangka mendapatkan persetujuan dan dukungan masyarakat, biasanya perusahaan menjalankan program-program pro-rakyat, seperti CSR, pemberian kebun plasma untuk masyarakat, pengangkatan warga menjadi karyawan, dan berbagai janji tertentu. Tujuan program-program korporasi ini dida dasarnya untuk menciptakan hubungan ketergantungan masyarakat terhadap perusahaan. Melalui penyediaan akses ekonomi oleh perusahaan dan kampanye keberadaan usaha perkebunan akan mampu mengentaskan kemiskinan masyarakat, dan sebagainya. Dengan fakta ini perusahaan menanamkan dalam pikiran masyarakat bahwa perusahaan adalah pemimpin dan segalanya bagi masyarakat. Ini menunjukkan hegemoni kelas pemilik modal (perusahaan) tidak muncul karena kekuatan ekonomi dan politik dari pemilik modal, tetapi karena adanya sistem nilai dan keyakinan masyarakat bahwa yang dilakukan perusahaan adalah hal baik dan wajar.

Demikian dari penyelesaian masalah tenurial perkebunan kelapa sawit di kawasan hutan untuk kepastian investasi dan keadilan dimana faktor ketiga dan keempat yang telah disebutkan di atas, biasanya berujung lahan-lahan yang dibuka dan kebun-kebun yang dibangun berada di dalam kawasan hutan. Sebagaimana digambarkan oleh Tania Murray Li (2018) bahwa untuk memenuhi kebutuhan

lahan, perusahaan membangun kerjasama dengan pemerintah daerah dalam menjalankan program Perkebunan Inti Rakyat-Transmigrasi (PIR-Trans). Selain itu, perusahaan juga melibatkan broker lokal dan oknum pemerintah untuk merayu masyarakat agar melepaskan lahan mereka dengan imbalan kebun kelapa sawit dalam program PIR-Trans. Para petani dengan kepemilikan tanah yang cocok untuk tanaman sawit ditunjuk menjadi peserta program dan diminta menyerahkan 7,5 hektar lahan sebagai gantinya mendapat hibah paket 2 hektar kebun sawit, 0,5 hektar lahan perumahan, rumah kayu dan jatah hidup. Petani yang berpartisipasi dalam skema ini diharuskan menyetujui pinjaman bank untuk menutup biaya pengerjaan lahan kebun kelapa sawitnya. Untuk memperlancar proses peralihan lahan masyarakat, perusahaan bekerjasama dengan pemerintah daerah dan elit desa atau orang yang berpengaruh untuk dijadikan sebagai mandor dan staff hubungan masyarakat. Mereka ditugasi untuk meyakinkan petani bahwa program budidaya kelapa sawit yang digagas perusahaan adalah baik untuk masa depan. Selain berbagai janji kepada masyarakat, jika diperlukan dipraktikkan pendekatan keras, yaitu pendekatan dengan cara intimidatif atau mengancam masyarakat yang tidak mendukung program dengan tuduhan melawan pemerintah.¹⁶¹

Seorang tokoh adat Dayak Kalimantan Tengah yang banyak meneliti masalah perkebunan memberikan ulasan mengenai dominan kekuasaan perusahaan terhadap hak-hak masyarakat lokal sebagai berikut:¹⁶²

Ketimpangan struktur dalam penguasaan, kepemilikan dan pemanfaatan lahan merupakan masalah akut yang diakibatkan dominannya penguasaan

¹⁶¹Tania Murray Li. *Prioritas Penelitian*, 2018. *Kebijakan dan Advokasi berbasis Bukti untuk Mendorong Keadilan Sosial di Sektor Kelapa Sawit Indonesia*. Info Brief No. 225, Agustus 2018.

¹⁶²Wawancara dengan Bapak Herkolanus Roni, SH., M. Si selaku Sekretaris Umum Dewan Adat Dayak Kabupaten Sintang pada tanggal 12 Juni 2022.

perusahaan skala besar atas perkebunan. Keserakahan ekonomi menjadi bagian masalah yang didorong oleh liberalisasi pasar dan masih belum optimalnya kontrol negara. Masalah kemiskinan muncul dimana ada sekitar 10 juta masyarakat miskin yang tinggal di sekitar dan dalam hutan. Masalah lainnya, terkait tata kelola dan kepemimpinan politik dimana penyelesaian tenurial perkebunan sawit di kawasan hutan untuk kepastian investasi dan keadilan sebagai penyebab terjadi tumpang tindih lahan perkebunan. Hal ini didukung oleh lemahnya instrumen regulasi, belum optimalnya sinergi penanganan masalah oleh pemerintah dan daerah, belum efektifnya pengawasan dan penegakan hukum. Ditambah aspek politik, khusus terkait pemilihan umum kepala daerah yang berkelindan dengan upaya konsolidasi sumber daya material untuk kekuasaan politik.

Demikian permasalahan tidak jelasnya legalitas dan tenurial, baik yang dihadapi perusahaan maupun petani kelapa sawit rakyat berimplikasi terhadap aspek kepastian berusaha serta aspek legalitas dan legitimasi produk perkebunan. Aspek legalitas lahan menjadi suatu kendala dalam proses sertifikasi minyak sawit berkelanjutan. Disisi lain, penguasaan kawasan hutan secara illegal dan belum tuntasnya penyelesaian masalah tenurial mengakibatkan petani kelapa sawit terhambat mendapatkan sertifikat lahan kebunnya. Terlepas dari itu semua, angka-angka luasan perkebunan kelapa sawit di dalam kawasan hutan perlu divalidasi kembali keakuratannya dan isu keberadaan perkebunan kelapa sawit di dalam kawasan hutan perlu mendapatkan perhatian dan dicari solusi kebijakannya dengan mendasarkan kepada fakta yang ada di lapangan.

Selanjutnya pendekatan pemecahan masalah perizinan perkebunan (kelapa sawit) berdasarkan *Omnibus Law*, dilakukan melalui simplifikasi regulasi dan deregulasi paket kebijakan kemudahan berusaha berdasarkan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (UUCK). Inti pendekatan *Omnibus Law* melalui evaluasi, pengkajian, penelitian regulasi dan pilihan kebijakan untuk memastikan harmonisasi, fleksibel dan akuntabel peraturan perundang-undangan yang ada 11

klaster atau pembidangan, yaitu: 1) Perizinan Berusaha; 2) Persyaratan Investasi; 3) Ketenagakerjaan; 4) Kemudahan dan Perlindungan UMKM; 5) Kemudahan Berusaha; 6) Dukungan Riset dan Inovasi; 7) Administrasi Pemerintahan; 8) Pengenaan Sanksi; 9) Pengadaan Lahan; 10) Kemudahan Proyek Pemerintah; dan 11) Kawasan Ekonomi. Oleh karena dinamisnya pembangunan nasional, maka kebutuhan kerangka regulasi disesuaikan dengan kebutuhannya melalui Rencana Kerja Pemerintah (RKP) setiap tahun yang menyeluruh dan terpadu.

Dari analisis mengenai tumpang-tindih dan perbedaan pengaturan sektoral sedikitnya terdapat 17 (tujuhbelas) Undang-Undang terkait sumber daya alam dan 9 (sembilan) Undang-Undang pendukungnya. Pada tahap ini terdapat 4 (empat) aspek yang menjadi fokus dan merupakan kelanjutan dari prinsip-prinsip dan indikator di dalam tahapan sebelumnya, yaitu:

1. Hak dan Kewajiban.

Aspek ini melihat sejauh mana undang-undang yang diperiksa mengatur hak dan kewajiban dari setiap pihak yang diatur. Pemeriksaan dilakukan untuk melihat keseimbangan pengaturan hak dan kewajiban, bagaimana hak dan kewajiban itu diatur pelaksanaannya, serta perbedaan pengaturannya.

2. Kewenangan Pemerintah.

Aspek ini sering muncul dalam peraturan perundang-undangan yang berasumsi pelaksana dari undang-undang adalah pemerintah semata. Pemeriksaan dilakukan pada materi dan keseimbangan kewenangan antar-institusi pada pemerintahan pusat, antara insitusi di pemerintahan pusat dengan daerah.

3. Perlindungan dan Kelestarian Lingkungan Hidup.

Aspek ini digunakan untuk memeriksa pengaturan mengenai pengalokasian, pemanfaatan, perlindungan, dan pelestarian lingkungan hidup.

4. Penegakan Hukum.

Aspek ini memeriksa soal ketaatan atas hak dan kewajiban, pembinaan, pengawasan, dan penegakan hukum atas terjadi pelanggaran aturan dalam UU.

Pada aspek perlindungan dan kelestarian lingkungan hidup, potensi tumpang-tindih aturan ada dalam menentukan posisi Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) di dalam perubahan kawasan hutan. Di dalam aturan kehutanan, KLHS diperlakukan sebagai pilihan yaitu jika perubahan kawasan hutan itu mempunyai dampak penting. Padahal dalam UU PPLH, KLHS wajib ada sebelum ada perubahan kawasan hutan. Perlindungan sumber daya alam didasarkan pada kondisi real di lapangan sehingga apabila wilayah itu lahan gambut, maka tidak diperbolehkan ada aktivitas yang mengubah fungsinya. Sedangkan dalam pengelolaan hutan seringkali timbul permasalahan untuk memperoleh Hak Pengelolaan Hutan (HPH) dalam rangka kegiatan pembukaan lahan yang tetap tidak merusak ekosistem yang ada dengan cara penebangan pohon dan pembakaran hutan. Dalam beberapa dekade terakhir, negara kita sangat dirugikan akibat pembukaan lahan dengan cara membakar hutan sehingga menimbulkan bencana asap hingga ke negeri tetangga. Kementerian Lingkungan Hidup telah mencabut izin kelapa sawit dan HPH milik beberapa perusahaan, misalnya P.T. Tempirai Palma Resources, P.T. Waringin Agro Jaya, dan P.T. Langgam Inti Hibrido serta HPH darai P.T. Hutani Solal Lestari.¹⁶³

¹⁶³ <https://jurnalibukota.wordpress.com/2015/09/22/bambang-hendroyono-kami-menindak-tiga-entitas-sawit-dan-satu-hph/>, diakses pada tanggal 15 Desember 2022

Dari penjelasan permasalahan di atas, nampak bahwa pengelolaan sumber daya alam yang saat ini dilakukan pemerintah masih belum dapat dipergunakan untuk sebesar-besar untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam pengelolaan sumber daya alam, negara kita masih menghadapi dilema. Di satu sisi pemerintah berkomitmen agar usaha perkebunan kelapa sawit dapat “mandiri” sehingga masyarakat dapat secara optimal menikmati hasilnya. Namun di sisi lain, pemerintah masih bergantung kepada pihak swasta atau penanaman modal asing dalam pengembangan dan pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang modern. Satu hal yang membuat kondisi semakin miris bahwa ternyata penyumbang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) nasional terbesar bukanlah dari sektor pengelolaan sumber daya alam, melainkan dari sektor pajak.¹⁶⁴ Sebuah ironi dari negara yang kaya dengan sumber daya alam namun miskin kemampuan mengelola sumber daya alam tersebut.

Sedangkan terkait dengan rencana persiapan Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan di Kalimantan Tengah, maka selayaknya RAPERDA harus mengakomodasi berbagai hal yang menjadi isu utama, terkait isu lingkungan, dalam perencanaan pembangunan perkebunan kelapa sawit, maupun dalam pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang monokultur. Komitmen dan konsistensi pemerintah akan tercermin dengan struktur dan kerangka kerja kebijakan (*policy framework*) yang merupakan penerjemahan praktis prinsip-prinsip tersebut. Naskah ini bertujuan sebagai acuan

¹⁶⁴ Faisal Basri, Membantu Negara Melalui Sensus Pajak Nasional, <http://www.pajak.go.id/content/faisal-basri-membantu-negara-melalui-sensuspajak-nasional>, diakses pada tanggal 15 Desember 2022.

untuk menerjemahkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, yang akan menjadi bahan dan dasar dari aspek lingkungan bagi penyusunan RAPERDA Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan di Kalimantan Tengah. RAPERDA ini diharapkan menghilangkan dikotomi antara konsep pembangunan ekonomi dan perlindungan terhadap lingkungan di tingkat operasional.

Naskah Akademis pengantar kearah penetapan draft RAPERDA Pengelolaan Kelapa Sawit Berkelanjutan di Kalimantan Tengah diajukan sebagai langkah awal untuk dapat menambah dasar yang akan disepakati dan dipadukan untuk dijadikan acuan dalam langkah-langkah penyelesaian masalah secara menyeluruh dalam penyelesaian konflik di tingkat lapangan. Untuk ini perlu keterlibatan semua pihak untuk mendukung naskah ini menjadi suatu acuan penyelesaian pengelolaan kelapa sawit ke depan. Kegiatan ini diharapkan menjadi awal yang baik guna melakukan kerjasama manajemen penanggulangan masalah yang ditimbulkan antara Pemerintah, pelaku usaha perkebunan dan masyarakat. Melalui perencanaan terarah dengan melibatkan pelaku pembangunan perkebunan secara berjenjang (Pusat, Provinsi dan Kabupaten/ Kota) serta dengan melibatkan masyarakat, diharapkan masalah usaha perkebunan kelapa sawit di Kalimantan Tengah terjadi penyempurnaan dalam perencanaan dengan memahami dinamisasi yang ada untuk mendasari langkah ke depan yang meliputi aspek berikut:

1. Aspek Ekonomi

Komoditas ini mampu menciptakan kesempatan kerja yang luas dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah Indonesia telah bertekad untuk menjadikan komoditas kelapa sawit sebagai salah satu industri non migas

yang handal. Bagi Pemerintah Daerah komoditas kelapa sawit memegang peran penting sebagai sumber PAD selain itu membuka peluang kerja bagi warga di sekitar lokasi perkebunan yang sekaligus meningkatkan kesejahteraan.

2. Aspek Sosial Budaya

Pengetahuan dan pengalaman yang akan membangkitkan kesadaran masyarakat yang termarginalisasi dari proses pembangunan atau kelompok terpinggirkan dari akses politik, sehingga menimbulkan respon masyarakat yang 'melek' terhadap pentingnya pembangunan di wilayahnya. Paradigma pembangunan di era otonomi daerah memposisikan masyarakat sebagai subjek pembangunan yang secara dinamik dan kreatif didorong untuk terlibat dalam proses pembangunan, sehingga terjadi perimbangan kekuasaan (*power sharing*) antara pemerintah dan masyarakat. Kontrol masyarakat terhadap implementasi kebijakan menjadi penting untuk mengendalikan kewenangan pemerintah yang cenderung beralih kepada pengusaha/pemodal daripada kepada masyarakat. Untuk masyarakat yang berada di hulu DAS adalah bagian dari masyarakat Kalimantan Tengah yang paling banyak bersentuhan dengan pengusaha HPH. Pembangunan perkebunan yang terjadi berdasarkan sistem pertanian modern merupakan cikal bakal terjadinya perubahan dalam pola budaya terutama dalam kebiasaan masyarakat dalam bercocok tanam. Di lain pihak budaya gotong royong dan kebersamaan yang telah terbangun akan menjadi terancam menjadi individual dan partisan. Demikian dengan wacana Pembangunan Perkebunan Sawit yang seharusnya dilihat dari tiga sudut pandang yang saling bersinergi untuk memperbesar ruang (*sustainable development*) hanya akan menjadi wacana yang bergerak pada tatanan *mind* dan kecil peluangnya untuk dapat diwujudkan di

lapangan. Ketiga sudut pandang itu adalah kesejahteraan masyarakat, pertumbuhan, lingkungan. Pandangan dari sisi masyarakat akan memperlihatkan persinggungan dari ketiga sudut pandang tersebut dengan menampilkan konsep *menyalamat petak danum*, sehingga konsep *sustainable development* akan diperkaya dengan narasi lokal berikut.

Tabel 5.1 Manyalamat Petak Danum dalam Pembangunan Kelapa Sawit

No	Konsep	Wujud	Implementasi
1	Kearifan lokal dalam pengelolaan dan pemanfaatan SDA	Pahewan, Kaleka, Petak Batu, Situs Budaya	Teridentifikasinya kawasan hutan yang dilindungi masyarakat (Pehewan) dan Tanah adat (Kaleka, Petak bahu) dan Situs Budaya
2	Pemanfaatan SDA bagi kesejahteraan masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> • Ela tempon petak manana sare • Ela tempon kajang bisa puat • Ela tempon uyah batawah belai (jangan sampai rakyat termarginalisasikan oleh proses pembangunan) 	<ul style="list-style-type: none"> • Diakuinya wilayah pemanfaatan (5-6 Ha) dan wilayah kelola (6-8 Ha) dari pinggir sungai • Dalam proses kemitraan 20 % dari luas areal PBS untuk perkebunan rakyat. • Megembangkan multiplier effect dalam agrobisnis perkebunan sawit. (kesejahteraan masyarakat) • Pelatihan/ pemberdayaan masyarakat lokal • Realisasi dan tranparansi bentuk Corporate Social Reponsibility (CSR) • Pelibatan warga selaku pemilik saham dalam pengelolaan perkebunan
3	Belom Bahadat	<ul style="list-style-type: none"> • Manyanggar (meminta ijin kepada roh leluhur untuk membuka lahan) • Pali, pelanggaran atas situs budaya merupakan identitas masyarakat Dayak (sandung, pantar, sapundu) 	Penghormatan terhadap budaya masyarakat setempat (Adat dan hukum adat yang berlaku dalam wilayah adat setempat)

4	Penguatan Institusi Kedadangan (kepala adat)	<ul style="list-style-type: none"> • Menyelesaikan perkara-perkara yang terjadi dalam masyarakat adat • Menjembatani kepentingan masyarakat adat • Sosialisasi dan internalisasi adat dan hukum adat melalui acara ritual adat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pelibatan Damang sebagai pemangku adat dalam proses perijinan dan penyelesaian konflik antar perusahaan dan warga. • Digelarnya sidang adat pada penyelesaian perkara • Revitalisasi hukum adat agar sesuai dinamika perkembangan masyarakat
5	Membuka isolasi dan keterasingan masyarakat yang berada di bagian hulu DAS	Pembangunan seharusnya memperhatikan masyarakat yang bermukim di bagian hulu (DAS)	<ul style="list-style-type: none"> • Membuka isolasi dengan memperbesar akses masyarakat terhadap sarana jalan darat sehingga dekat dengan akses pasar dan fasilitas publik lainnya • Memperbesar akses masyarakat untuk memanfaatkan istriki • Memperbesar akses masyarakat terhadap informasi dan komunikasi • Pengembangan model pembangunan yang bertumpu pada masyarakat lokal.

3. Aspek Lingkungan

Ekspansi perkebunan kelapa sawit berdampak besar terhadap masyarakat Kalimantan Tengah. Perluasan perkebunan kelapa sawit telah mengakibatkan pemindahan lahan dan sumberdaya, perubahan luar biasa terhadap vegetasi dan ekosistem setempat. Lingkungan menjadi bagian yang rawan terjadi perubahan kearah rusaknya lingkungan biofisik yang terdegradasi dan menjadi lahan kritis apabila dikelola secara tidak bijaksana. Aspek lingkungan berdimensi luas terhadap kualitas udara dan terjadinya bencana alam seperti kebakaran, tanah longsor, banjir dan adanya perubahan iklim global.

4. Permasalahan Pengelolaan Perkebunan Sawit di Kalimantan Tengah Secara umum berbagai permasalahan dalam alur potensi konflik berikut:
 - a. Pengadaan lahan untuk perkebunan kelapa sawit tidak memperhatikan hak-hak masyarakat adat dan hak-hak masyarakat setempat;
 - b. Pembagian lahan untuk kebun plasma kelapa sawit tidak adil, tidak transparan dan tidak sesuai janji serta kesepakatan maupun aturan yang ada;
 - c. Kompensasi lahan tidak jelas, walaupun ada tidak memadai;
 - d. Penentuan beban kredit tanpa melibatkan petani plasma secara partisipatif;
 - e. Petani plasma tidak dilibatkan secara sistematis dalam proses penentuan harga (TBS sehingga harganya tidaklah dari hasil musyawarah;
 - f. Masyarakat setempat tidak mendapat kesempatan untuk mengisi lapangan kerja yang tersedia di kebun inti dan pabrik pengolahan CPO;
 - g. Infrastruktur jalan poros dan penghubung menuju kebun plasma tidak mendapat perhatian pemeliharaan oleh perusahaan dan pemerintah;
 - h. Penempatan letak kebun plasma tidak sesuai dengan lahan yang diserahkan;
 - i. Konflik sosial baik antara masyarakat dengan perusahaan maupun masyarakat dengan pemerintah, dan masyarakat dengan sesama masyarakat;
 - j. Pencemaran lingkungan oleh limbah pabrik dan bahan kimia digunakan dalam perkebunan kelapa sawit terhadap air sungai, tanah dan udara.
 - k. Pihak perusahaan tidak menghormati dan melaksanakan hukum adat setempat maupun hukum negara.
5. Perlindungan terhadap Hak-Hak Masyarakat Adat

Dasar filosofis menempatkan masyarakat sebagai manusia bukan sebagai alat produksi. Karena itu masyarakat adat perlu diberikan ruang kebebasan untuk :

- a. Menyatakan pendapat sesuai dengan informasi dan pengetahuan yang mereka miliki;
- b. Kebebasan mereka untuk mengekspresikan nilai-nilai budaya yang mereka miliki dalam kehidupan sehari-hari serta;
- c. Memberikan ruang gerak yang lebih luas yang disesuaikan dengan kebutuhan dan tradisi yang berlaku dalam kehidupan masyarakat.

Pemberdayaan terhadap masyarakat adat harus dipahami sebagai pembinaan terhadap masyarakat dengan cara-cara partisipatif dan mengaktifkan fungsi-fungsi mediasi, fasilitasi dan konsultasi yang tersedia sebagai dukungan mendorong proses keterlibatan masyarakat dalam pembangunan. Pemberdayaan dapat bermakna bahwa sebagai upaya memberikan kebebasan kepada masyarakat dalam mengambil keputusan yang terbaik bagi diri mereka sendiri.

Demikian dalam regulasi undang-undang mengenai SDA yang ada lebih banyak berkonsentrasi pada prinsip NKRI dan kepastian hukum daripada pada prinsip demokrasi, keberlanjutan, dan keadilan sosial. Banyak hal bisa muncul dari pemeriksaan itu adalah bahwa pengelolaan SDA lebih banyak berfokus dalam soal mengamankan sumber komoditas atau wilayah di mana SDA berada, berfokus di masalah siapa yang harus berdaulat, menguasai, dan memiliki SDA yang ada. Hal yang terlupakan dari proses ini adalah dengan cara apa dan untuk siapa pengelolaan SDA itu dilakukan. Keadilan sosial menjadi prinsip yang paling banyak dilupakan di dalam undang-undang terkait SDA itu. Dengan kata lain, pengaturan SDA yang

ada lebih banyak memperkuat institusi negara (memberikan konsesi pada korporasi) daripada memperkuat dan memberikan akses lebih banyak kepada masyarakat.

Pada sisi kajian tumpang-tindih peraturan nampak bahwa masalah sektoralisme masih terus mewarnai kebijakan pengelolaan SDA. Kerugian sektoralisme ini tidak hanya soal kepastian hukum dan penerimaan negara, tetapi juga menciptakan ruang abu-abu yang menguntungkan mereka yang bisa memanfaatkan situasi itu. Proses ini tentu akan lebih membuka peluang terjadinya penyelewengan kewenangan.

Dalam kajian harmonisasi yang dilakukan pada dasarnya bergerak dalam dua aras. *Pertama*, memeriksa kesesuaian materi di dalam peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisir dengan prinsip-prinsip yang ada di dalam (telah menjadi) amanah UUD 1945: memberikan kesejahteraan sebanyak mungkin bagi rakyat Indonesia dan sekaligus memberikan pedoman dalam menyusun aturan baru dalam pengelolaan SDA. *Kedua*, memeriksa tumpang tindih norma, azas, dan aturan yang ada di dalam UU terkait SDA. Tujuannya adalah untuk memberikan kejelasan pada bagian mana dalam suatu peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan aturan yang ada. Proses pemeriksaan tumpang-tindih ini hanya dilakukan pada peraturan perundang-undangan yang setara atau horizontal.

Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa beberapa masalah dapat diterangkan dengan proses kajian yang menghasilkan pedoman harmonisasi dapat memberikan dampak lebih besar terhadap deregulasi perizinan perkebunan kelapa sawit. Proses harmonisasi regulasi harus terus dilakukan tidak hanya pada peraturan berbentuk undang-undang, tetapi juga pada peraturan di bawah undang-undang

yang mengatur perizinan usaha perkebunan kelapa sawit, dengan metode horisontal (peraturan setara) atau vertikal (harmonisasi dengan peraturan lebih tinggi atau lebih rendah). Pelaku harmonisasi tersebut mau tidak mau haruslah institusi negara baik di tingkat pusat atau daerah, eksekutif maupun legislatif. Harmonisasi akan lebih efektif apabila pembuat dan pelaksana melakukannya karena proses perubahan atau penambahan regulasi baru di bidang kehutanan dan perkebunan akan lebih mudah dilakukan dan akhirnya akan menjadi arahan harmonisasi lebih baik. Terakhir, hal penting dalam proses harmonisasi regulasi perizinan usaha perkebunan kelapa sawit adalah membuka ruang lebih lebar bagi keterlibatan publik dalam penyusunan regulasi. Regulasi yang ada memang lebih banyak menguatkan peran negara dalam memberikan izin usaha perkebunan kepada investor/pemodal besar dibandingkan pekebun mandiri. Meskipun demikian keterlibatan publik dalam penyusunan regulasi bidang kehutanan dan perkebunan ataupun memberikan kritik dan masukan pada suatu regulasi akan semakin memperkuat posisi masyarakat khususnya perkebunan mandiri. Selanjutnya regulasi perizinan usaha perkebunan kelapa sawit yang disusun ke depannya tidak melulu memperkuat institusi negara, tetapi juga membuat aturan yang membuat masyarakat berdaya mengelola sumber daya alam .

BAB V

REKONSTRUKSI REGULASI IZIN PENGELOLAAN PERKEBUNAN KELAPA SAWIT YANG BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Regulasi Izin Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit sebagai Penyelesaian Sawit Rakyat dalam Kawasan Hutan yang Berbasis Nilai Keadilan

Izin Usaha Perkebunan (IUP) adalah izin tertulis dari Pejabat yang berwenang dan wajib dimiliki oleh perusahaan perkebunan yang melakukan usaha budidaya perkebunan dan terintegrasi dengan usaha industri pengolahan hasil perkebunan. Jenis usaha perkebunan ini meliputi: Usaha Budidaya Tanaman Perkebunan; Usaha Industri Pengolahan Hasil Perkebunan; dan Usaha Perkebunan yang terintegrasi antara budidaya dengan industri pengolahan hasil perkebunan.

Oleh karena usaha perkebunan menyangkut hajat hidup orang banyak terutama terkait dengan penggunaan lahan, maka pihak yang akan melakukan usaha perkebunan diatas luas 25 hektar harus berbentuk badan hukum dan wajib memiliki Izin Usaha Perkebunan (IUP) dan hak atas tanah. Usaha Budi Daya Tanaman Perkebunan dengan luas kurang dari 25 hektar dilakukan pendaftaran oleh bupati/walikota dimana usaha terdaftar diberikan Surat Tanda Daftar Usaha Perkebunan untuk Budidaya (STD-B). Untuk Usaha Industri Pengolahan Hasil Perkebunan dengan kapasitas kurang dai 5 ton TBS per jam dilakukan pendaftaran oleh bupati/walikota dimana usaha yang terdaftar diberikan Surat Tanda daftar Usaha Perkebunan untuk Industri pengolahan Hasil Perkebunan (SDD-P).

Sedangkan Izin Usaha Perkebunan (IUP) diwajibkan kepada:

1. Usaha Budidaya Tanaman Perkebunan dengan luas 25 hektar atau lebih, yaitu wajib memiliki Izin Usaha Perkebunan untuk Budidaya (IUP-B).
2. Usaha Industri Pengolahan Hasil Perkebunan kelapa sawit, teh dan tebu dengan kapasitas sama atau melebihi 5 ton TBS per jam, yaitu wajib memiliki Izin Usaha Perkebunan untuk Pengolahan (IUP-P).

3. Usaha Budidaya Tanaman Perkebunan yang terintegrasi dengan Usaha Industri Pengolahan Hasil Perkebunan, wajib memiliki Izin Usaha Perkebunan (IUP).

Terkait dengan Izin Usaha Perkebunan Perusahaan (IUP) Perkebunan mengajukan permohonan secara tertulis dan bermeterai cukup kepada gubernur atau bupati/walikota sesuai kewenangan dengan melampirkan persyaratan-persyaratan yang diperlukan berdasarkan jenis masing-masing izin. IUP-B, IUP-P yang lokasi lahan budidaya dan/atau sumber bahan baku berada:

- a. Dalam 1 (satu) wilayah kabupaten/kota, diberikan oleh bupati/walikota;
- b. Pada lintas wilayah kabupaten/kota, diberikan oleh gubernur.

Usaha perkebunan tersebut dapat dilakukan di seluruh wilayah Indonesia oleh Pelaku Usaha Perkebunan, sesuai Perencanaan Pembangunan Perkebunan Nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.¹⁶⁵ Perlu diketahui bahwa badan hukum asing atau perorangan warga negara asing yang melakukan Usaha Perkebunan wajib bekerja sama dengan Pelaku Usaha Perkebunan dalam negeri dengan membentuk badan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.¹⁶⁶

Kemudian pasca berlakunya *Omnibus Law* (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja) jo. Peraturan Presiden Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (UUCK) yang merupakan suatu regulasi di bidang hukum yang mengatur pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam, yang dinilai memiliki implikasi positif terhadap perkebunan. Misalnya,

¹⁶⁵ Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98 Tahun 2013

¹⁶⁶ Pasal 4 Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98 Tahun 2013.

rumusan Pasal 16, Pasal 45 ayat (2), Pasal 48, Pasal 93 ayat (4), dan Pasal 93 ayat (5), yang ulasan perubahan pasal sebagai berikut:

Tabel 5.2
Perubahan Regulasi Undang-Undang Perkebunan Berimplikasi Positif

Pasal	UU No. 39 tahun 2014	UU Cipta Kerja	Implikasi
Pasal 16	Perusahaan harus mengusahakan lahan 3 tahun setelah diberikan izin (HGU dan Hak Pakai atas lahan) perkebunan	Perusahaan harus mengusahakan lahan 2 tahun setelah diberikan izin (HGU dan Hak Pakai atas lahan) perkebunan	Lahan semakin cepat diusahakan sehingga mengurangi potensi lahan tidak produktif dan mengurangi potensi penggunaan lahan (HGU) oleh pihak eksternal secara sepihak
Pasal 45 ayat 2	Izin Usaha pengelolaan perkebunan di hulu harus memiliki sarana-prasarana dan sistem pengendalian hama/gulma. Usaha di Hilir harus menggunakan 20% bahan baku dari kebun sendiri	Dihilangkan	Pabrik pengolahan (hilir) akan banyak bermunculan karena izin usaha pengelolaan SDA lebih mudah dan sederhana
Pasal 48	Pemberian izin dari Gubernur atau Bupati untuk luasan lintas daerah	Pemberian izin dari Gubernur/Bupati untuk luasan lintas daerah. Syarat & kriteria ditentukan Pemerintah Pusat	Gubernur dan bupati tidak bisa sewenang-wenang terkait pemberian perizinan perkebunan kota/kabupaten/provinsi
Pasal 93 ayat 4	Penghimpunan dana dari Pelaku Usaha digunakan untuk Pengembangan SDM, Penelitian Pengembangan, promosi, Peremajaan Sawit Rakyat, Sarana Prasarana perkebunan	Ditambahkan untuk: pengembangan perkebunan, pemenuhan kebutuhan pangan, bahan bakar nabati, hilirisasi industri	Perluasan ruang lingkup penggunaan dana akan mendorong pengembangan perkebunan secara komprehensif
Pasal 93 ayat 5	Tidak ada sebelumnya	Memberi dasar hukum untuk badan pengelola dana perkebunan	Justifikasi operasional badan pengelola dana perkebunan

Selain pasal dinilai positif atau menguntungkan bagi sektor perkebunan (pemberian HGU dan Hak Pakai), sejumlah pasal yang berimplikasi negatif bagi sektor perkebunan, seperti: Pasal 30, Pasal 31, Pasal 39, Pasal 40, Pasal

45 ayat 1, Pasal 58 ayat 1, Pasal 67, Pasal 68, Pasal 74, Pasal 105 dan Pasal 109. Ulasan perubahan pasal-pasalnya yaitu:¹⁶⁷

Tabel 5.3

Perubahan Regulasi Undang-Undang Perkebunan Berimplikasi Negatif

Pasal	UU No. 39 tahun 2014	UU Cipta Kerja	Implikasi
Pasal 30 dan Pasal 31	Varietas Unggul Impor, ada 5 pasal	Varietas Unggul Impor, menjadi 4 pasal, 1 pasal dihilangkan terkait sertifikasi dan pelabelan dalam izin impor bibit unggul	Redaksional menggantung, varietas impor seakan tidak butuh sertifikasi dan pelabelan. Dikembalikan pada Pemerintah Pusat yang harus menangani operasional dan pemberian izin impor bibit unggul
Pasal 39	Pelaku Usaha: dalam Negeri dan PMA	Dihilangkan sebutan Dalam Negeri dan PMA	Dinilai ada upaya menghilangkan istilah PMA untuk mempermudah izin usaha perkebunan
Pasal 40	Pengalihan kepemilikan kepada PMA harus melihat kepentingan nasional	Dihilangkan	Kepentingan nasional dihilangkan pada Pasal menimbulkan pandangan UU Cipta Kerja pro kepentingan investor asing daripada nasional
Pasal 45 ayat 1	Izin usaha memerlukan: izin lingkungan, sesuai RTRW, sesuai rencana perkebunan	Dihilangkan	Potensi adanya pelanggaran tata ruang dan eksploitasi lingkungan
Pasal 58 ayat 1	Perusahaan dengan Perizinan Usaha wajib membangun kebun masyarakat minimal 20% dari luasan total	Disebutkan areal itu terdiri dari: Areal lain di luar HGU dan Pelepasan Kawasan Hutan	Pelepasan Kawasan Hutan lebih diakui sehingga berpotensi meningkatkan konversi kawasan hutan ke perkebunan sebab izin usaha dipermudah dan disederhanakan
Pasal 67 dan Pasal 68	Kelestarian lingkungan ada 4 pasal	Menjadi 2 pasal. Kewajiban membuat, memiliki, menerapkan: AMDAL, Analisis risiko rekayasa genetik, dan tanggap kebakaran dihapuskan	Kewajiban untuk melestarikan lingkungan diserahkan kepada perusahaan masing-masing, sehingga sangat bergantung pada kualitas dan komitmen perusahaan bukan pada persyaratan izin usaha
Pasal 74	Pengolahan dengan bahan baku impor wajib membangun kebun dalam jangka waktu 3 tahun	Pengolahan dengan bahan baku impor wajib membangun kebun dalam jangka waktu tertentu (syarat izi usaha)	Ketentuan jangka waktu masih mengambang dan belum jelas. Masih ada <i>time lag</i> sampai dengan ditetapkannya turunan hukum berupa Peraturan Pemerintah
Pasal 105	Sanksi pidana dan denda bagi Perusahaan tanpa Izin Usaha	Dihapuskan	Potensi perusahaan illegal bermunculan karena petani rakyat kesulitan melengkapi persyaratan izin usaha (pengakuan hak ulayat
Pasal 109	Sanksi pidana dan denda bagi Perusahaan tanpa AMDAL, dan dokumen lingkungan lain.	Dihapuskan	Potensi perusahaan tidak memperhatikan aspek lingkungan dalam operasionalnya

¹⁶⁷ *Ibid.*

Selain itu perubahan pasal-pasal lainnya hanya pada nomenklatur dari Izin Usaha menjadi Perizinan Usaha dan Menteri menjadi Pemerintah Pusat. Pasal-pasal yang dimaksud yaitu Pasal 14, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 24, Pasal 35, Pasal 40, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 47, Pasal 48, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 60, Pasal 67, Pasal 68, Pasal 70, Pasal 74, Pasal 75, Pasal 96, Pasal 97, Pasal 99, dan Pasal 103. Dengan perubahan pasal-pasal tersebut berdampak cukup besar terhadap subsektor Perkebunan kelapa sawit. Turunan hukum UU Cipta Kerja (*Omnibus Law*) berupa Peraturan Pemerintah (PP) perlu dikawal masyarakat agar dapat memberikan dampak positif bagi kepentingan nasional bukan pihak tertentu serta kelestarian bagi lingkungan.

Jelasnya mengenai isu rekonstruksi regulasi pengelolaan subsektor kelapa sawit dapat dicermati dari Visi Presiden RI Joko Widodo dan K.H. Ma'ruf Amin tahun 2020-2024 yang disusun dalam arahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2025 dengan visi yaitu “Terwujudnya Indonesia Maju yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong”. Kemudian visi tersebut diwujudkan melalui Sembilan misi yang dikenal dengan sebutan *Nawacita Kedua* yang berisikan:¹⁶⁸

1. Peningkatan Kualitas manusia Indonesia.
2. Struktur ekonomi yang produktif, mandiri dan berdaya saing.
3. Pembangunan yang merata dan berkeadilan.
4. Mencapai lingkungan hidup yang berkelanjutan.
5. Kemajuan budaya yang mencerminkan kepribadian bangsa.
6. Penegakan Sistem Hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya
7. Perlindungan bagi segenap bangsa dan memberikan rasa aman kepada seluruh warga

¹⁶⁸ Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024.

8. Pengelolaan pemerintahan yang bersih, efektif dan terpercaya
9. Sinergi Pemerintah Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan.

Selanjutnya dirumuskan dalam RPJMN 2020-2024 yang menjadi titik tolak untuk mencapai Visi Indonesia 2045 yaitu Indonesia Maju. Sesuai arahan RPJPN 2005-2025 bahwa sasaran RPJMN 2020-2024 adalah mewujudkan masyarakat Indonesia mandiri, maju, adil dan makmur melalui percepatan pembangunan di berbagai bidang dengan menekankan terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah yang didukung oleh sumber daya manusia berkualitas dan berdaya saing. RPJMN 2020-2024 telah mengarusutamakan *Sustainable Development Goals* (SDGs). Berapa agenda SDGs yang belum tercapai dilanjutkan dalam pelaksanaan pencapaian SDGs tahun 2030 yang disempurnakan dalam hal berikut:¹⁶⁹

1. SDGs lebih komprehensif, disusun dengan melibatkan lebih banyak negara dengan tujuan universal untuk negara maju dan berkembang.
2. Memperluas sumber pendanaan, selain bantuan negara maju juga sumber dari swasta.
3. Menekankan pada hak asasi manusia agar diskriminasi tidak terjadi dalam penanggulangan kemiskinan dalam segala dimensinya.
4. Inklusif, secara spesifik menysasar epada kelompok rentan (*No one left behind*).
5. Pelibatan seluruh pemangku kepentingan: pemerintah dan parlemen, filantropi dan pelaku usaha, pakar dan akademisi, serta organisasi kemasyarakatan dan media.
6. MDGs hanya menargetkan pengurangan “setengah” sedangkan SDGs menargetkan untuk menuntaskan seluruh tujuan (*Zero Goals*).
7. SDGs tidak hanya memuat Tujuan tapi juga Sarana Pelaksanaan (*Means of Implementation*).

Tujuan SDGs adalah pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat berkelanjutan, keberlanjutan kehidupan sosial masyarakat,

¹⁶⁹ Kementerian BPN/ Bappenas. 2015. *Strategi Nasional, Reformasi Regulasi 2015-2025 (Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib)*. Jakarta: Kementerian BPN/ Bappenas.

dan pembangunan yang menjamin keadilan dan terlaksananya tata kelola yang mampu menjaga peningkatan kualitas hidup berkelanjutan. SDGs merupakan komitmen global dan nasional dalam menyejahterakan masyarakat mencakupi 17 tujuan dan 169 target SDGs sebagai berikut:¹⁷⁰

1. Tanpa kemiskinan (*no poverty*),
2. Tanpa kelapaean (*zero hunger*),
3. Kehidupan sehat dan sejahtera (*good health and well-being*),
4. Pendidikan berkualitas (*quality education*),
5. Kesetaraan gender (*gender equality*),
6. Air bersih dan sanitasi layak (*clean water and sanitation*),
7. Energi bersih dan terjangkau (*affordable and clean energy*),
8. Pekerjaan layak dan pertumbuhan ekonomi (*decent work and economic growth*),
9. Industri, inovasi dan infrastruktur (*industry, innovation & infrastructure*)
10. Berkurangnya kesenjangan (*reducing inequality*),
11. Kota dan permukiman yang berkelanjutan (*sustainable cities and communities*),
12. Konsumsi dan produksi yang bertanggung jawab (*responsible consumption and production*),
13. Penanganan perubahan iklim (*climate action*).
14. Ekosistem lautan (*life below water*),
15. Ekosistem daratan (*life on land*),
16. Perdamaian, keadilan, dan kelembagaan yang tangguh (*peace, justice, and strong institutions*), dan
17. Kemitraan untuk mencapai tujuan (*partnerships for the goals*).

Selanjutnya dari ketujuhbelas tujuan SDGs tersebut dapat dikelompokkan kedalam empat pilar sebagai berikut:

1. Pilar pembangunan sosial: meliputi Tujuan 1, 2, 3, 4 dan 5
2. Pilar pembangunan ekonomi: meliputi Tujuan 7, 8, 9, 10 dan 17
3. Pilar pembangunan lingkungan: meliputi Tujuan 6, 11, 12, 13, 14 dan 15
4. Pilar pembangunan hukum dan tata kelola: meliputi Tujuan 16.

Upaya pencapaian target SDGs menjadi prioritas pembangunan nasional, yang memerlukan sinergi kebijakan perencanaan pada tingkat nasional dan provinsi atau kabupaten/kota. Target SDGs pada tingkat nasional telah sejalan dengan RPJMN 2020-2024 yang mengarusutamakan SDGs kedalam bentuk program,

¹⁷⁰ *Ibid.*

kegiatan dan indikator yang terukur serta indikasi dukungan pembiayaannya. SDGs merupakan penyempurnaan dari tujuan Pembangunan Milenium (*Millennium Development Goals/MDGs*) lebih komprehensif dengan melibatkan lebih banyak negara, memperluas sumber pendanaan, menekankan pada hak asasi manusia, inklusif pelibatan Organisasi Kemasyarakatan dan media, Filantropi dan Pelaku Usaha, serta Akademisi dan Pakar.

Selanjutnya sebagai pembanding mengenai regulasi perkebunan (kelapa sawit) di Indonesia dapat kita komparasikannya dengan regulasi perkebunan (kelapa sawit) di negara-negara lain seperti Malaysia dan Brasil.

1. Regulasi perkebunan (kelapa sawit) di Malaysia

Tantangan pembangunan industri kelapa sawit di Malaysia adalah menyediakan permodalan jangka panjang. Untuk mengatasi besarnya dana investasi tersebut diterapkan skema permodalan dukungan pemerintah. Pembangunan kebun kelapa sawit petani secara strategis diadopsi dalam program pengentasan kemiskinan, yang sering dilakukan dengan memindahkan keluarga yang tak memiliki lahan. Pemerintah Malaysia memberdayakan dana pemerintah yaitu *Federal Land Development Authority (FELDA)* yang fungsinya untuk menaungi para petani plasma. FELDA berfungsi untuk melakukan riset, membina pengelolaan perkebunan dan memberikan bantuan finansial, sehingga produktivitas lahan dapat meningkat. Pada tahap awal, skema yang mendukung petani (FELDA) sangat bergantung pada anggaran pemerintah. Namun, pemerintah secara perlahan mengurangi dukungannya. Kemudian muncul berbagai model investasi yang lebih berorientasi komersial, melibatkan sektor

swasta dan petani yang terorganisir dalam koperasi. Berbagai skema permodalan inovatif dikembangkan untuk menjawab dan mengatasi kendala skema permodalan lama. Implementasi dilakukan oleh banyak pemrakarsa, seperti bank komersial, investor, lembaga permodalan pembangunan dan badan pemerintah yang menargetkan petani mandiri maupun plasma. Pemerintah belajar dari pengalaman dan respon terhadap kekhawatiran mengenai dampak sosial dan lingkungan dari minyak sawit yang mempengaruhi perekonomian negara tahun 2010. Kemudian pemerintah Malaysia mengambil regulasi untuk membatasi perluasan perkebunan kelapa sawit dengan mempertahankan setidaknya setengah dari tanah negara sebagai penutupan hutan. Hasilnya, perkebunan kelapa sawit mencatat total penggunaan lahan sebesar 51.000 km². Ini merupakan 77% lahan pertanian atau 15% dari total luas lahan. Begitu juga jumlah petani plasma yang benar-benar independen hanya 11%. Untuk pengembangan usaha pengolahan minyak sawit, pengusaha Malaysia lebih suka membuka lahan di Indonesia melalui investasi pada perkebunan sawit.¹⁷¹

Pesan kunci yang dapat diambil dari regulasi pengelolaan kelapa sawit di Malaysia sebagai berikut

- a. Menyediakan permodalan jangka panjang bagi petani, terutama untuk peremajaan, berpotensi mendorong rantai nilai yang berkelanjutan dalam produksi kelapa sawit. Upaya ini diperlukan sejalan dengan permintaan minyak kelapa sawit yang diperkirakan meningkat pada dekade mendatang.

¹⁷¹ Woittiez. *Op.Cit.*.

- b. Perbankan enggan menyediakan permodalan bagi pekebun sawit karena biaya dan risiko yang tinggi. Padahal petani sangat memerlukan modal terutama untuk melakukan peremajaan. Minimnya akses petani pada permodalan bisa mengarah pada deforestasi (tebang dan bakar), penggunaan bibit bermutu rendah dan praktik pertanian tak berkelanjutan.
 - c. Dengan menyediakan akses permodalan jangka panjang, petani kelapa sawit terdorong untuk melakukan peremajaan, bukan memperluas lahan yang rentan terjadi deforestasi. Diperlukan pula dukungan bagi petani kelapa sawit agar memiliki alternatif mata pencaharian untuk mengisi kekosongan penghasilan selama 3-5 tahun setelah penanaman.
 - d. Menyadari peran penting petani dalam memenuhi permintaan global minyak sawit yang semakin tinggi, muncul berbagai skema permodalan inovatif dari sektor swasta, bank komersial, investor, lembaga permodalan pembangunan dan pemerintah.
2. Regulasi perkebunan (kelapa sawit) di Brasil
- Laporan Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR) dari Frederico Brandao dan George Schoneveld setelah meneliti industri sawit di Brasil. Produksi sawit berkembang pesat setelah terbit Undang-Undang Biodiesel 2005, yang mengharuskan penurunan ketergantungan terhadap bahan bakar impor dengan pengelolaan sawit berkelanjutan. Pertumbuhan industri kelapa sawit terdongkrak karena meningkatnya permintaan pasar global minyak sayuran, khususnya di India dan China. Dari pengelolaan sawit ini dapat memberi pelajaran penting bagi negara lain, pemerintah Brasil berinvestasi banyak dalam

tatakelola lingkungan dan mencoba mengurangi deforestasi. Misalnya pada tahun 2010, pemerintah menciptakan Program Produksi Sawit Lestari dan Zonasi Agro-Ekologis Sawit di Area Deforestasi Amazon, yang melarang budidaya sawit di area yang telah ditebang, dan membangun kemandirian petani dengan memberikan kredit bagi petani yang berpartisipasi di sektor ini (dengan pemberian modal bagi petani yang memenuhi kriteria kelayakan model inklusif dan meminimalkan risiko atas keamanan pangan).

Regulasi untuk sektor perkebunan didukung oleh mekanisme pemantauan dan penegakkan kebijakan. Kunci keberhasilan regulasi diantaranya:

- a. Adanya pengakuan dan pencatatan hak kepemilikan individu secara formal oleh negara dan memberikan perlindungan terhadap hak kepemilikan,
- b. Pemantauan pengelolaan perkebunan oleh pemerintah melalui penginderaan jarak jauh yang dapat mendeteksi apabila terjadi deforestasi, petugas bisa memeriksa peta kepemilikan dan menyatakan 'orang tersebut melakukan deforesai' sehingga efektif untuk menunjuk pihak yang bertanggungjawab.
- c. Penerapan insentif-desentif bagi petani sawit membantu pertumbuhan produksi yang bertanggungjawab. Misalnya, Petani sawit yang memenuhi syarat skema finansial diberikan modal sehingga mampu meningkatkan pendapatan sampai 5 kali daripada rata-rata rumah tangga di area tersebut.
- d. Tujuan memberlakukan Undang-Undang Biodiesel 2005 untuk membantu kebangkitan industri sawit dan komoditi pertanian lainnya, yang pada satu dekade lalu sempat mengalami kemunduran dan beberapa perusahaan besar sektor ini mengalami kesulitan dan mencoba henggang. Ini menunjukkan

bahwa kebijakan meningkatkan inklusivitas perlu lebih berorientasi pada kepentingan perusahaan kecil dan medium daripada perusahaan besar.

- e. Menerapkan strategi diplomasi komersial produk industri sawit, melalui publikasi kelebihan faktor-faktor domestik yang dapat menjadi nilai tawar (*bargaining value*) dengan negara lain. Diplomasi komersial Brasil terbagi menjadi tiga, yaitu kemampuan produksi dan kapasitas ekspor minyak sawit yang tergolong tinggi, penetrasi produk ekspor unggulan ke negara-negara pasar non-tradisional di kawasan Asia dan Eropa, dan pandangan komunitas bisnis Brasil terhadap pasar non-tradisional yang tergolong positif.

Di samping keberhasilan Brasil dalam mengelola produksi sawit, patut dicatat bahwa pencapaian di sektor ini tidak lantas mengabaikan fakta bahwa budidaya sawit memberi dampak merugikan, seperti adanya kerusakan lingkungan diluar deforestasi (polusi di sungai kecil), terjadi konflik lahan perusahaan besar dengan petani, dan masuknya pekerja migran ke area perkebunan yang meningkatkan ketegangan sosial dan beban lebih besar terhadap layanan sosial. Brandao dan Schoneveld juga menemukan disparitas penghasilan antara partisipan skema sawit dan yang tidak dapat mengarah pada ketidaksetaraan, terutama karena peningkatan penghasilan petani sawit tidak memberi efek langsung bagi masyarakat sekitar.¹⁷²

Demikian kebijakan negara-negara produsen kelapa sawit khususnya Malaysia dan Brasil dalam mengelola bisnis minyak sawit di atas patut untuk

¹⁷² Pusat Penelitian Kehutan Internasional (CIFOR). 2016. *Perkebunan Sawit yang Bertanggungjawab Terhadap Hutan*. Tulisan Frederico Brandao dan George Schoneveld.

dievaluasi berbagai kebijakan dan skema permodalan, sekaligus dampaknya bagi pendapatan petani, praktik yang lestari dan lingkungan pada industri minyak sawit yang patut dicontoh oleh pemerintah Indonesia agar dapat mendukung pembangunan kelapa sawit lestari oleh petani sehingga pasokan petani dapat terjaga atau diperluas dengan menyempurnakan praktik berkelanjutan. Dari hasil kajian dan belajar dari regulasi negara-negara tersebut, pemerintah Indonesia mengambil beberapa inisiatif dalam mendukung pengetasan kemiskinan petani sawit, salah satunya dengan mengusung program replanting (peremajaan) dan permodalan, peremajaan (replanting) dan memberikan permodalan, misalnya dengan membentuk Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS) yang menyediakan bantuan peremajaan kebun untuk petani. Namun, permodalan pada skala luas memerlukan pendekatan terintegrasi dan terprogram yang melibatkan pemerintah, sektor keuangan, organisasi petani, pabrik dan para pihak lain. Tanpa dukungan aktif yang besar dari pemerintah (subsidi suku bunga, jaminan pinjaman, kebijakan dan tindakan lainnya) sulit bagi sektor keuangan untuk mampu mengembangkan dan memperbesar pinjaman untuk mendukung petani mengisi kekosongan penghasilan petani selama periode penanaman. Kondisi tersebut dirumuskan dalam wujud berikut:

1. Insentif-disentif untuk memenuhi persyaratan berkelanjutan, antara lain praktik pertanian yang baik, sertifikasi RSPO dan produksi bebas-deforestasi,
2. Kejelasan hak atas lahan (sertipikasi),
3. Pembinaan keterkaitan pasar antara petani kecil dan pabrik,
4. Dukungan bagi penyedia jasa keuangan untuk menilai dan mengelola risiko,

5. Organisasi petani yang kuat dan efektif.

Namun, apabila pemerintah lebih fokus pada pembangunan perkebunan skala besar, maka model tersebut tidak selalu mampu menjawab kebutuhan petani kecil. Mengingat petani kecil di bawah skema PIR-Trans maupun KKPA (Koperasi Kredit Primer untuk Anggota) apabila menerapkan model pembiayaan dengan pola inklusif, maka akan terkedala dengan lamanya waktu mendapatkan alokasi lahan dan kredit, petak alokasi yang sulit diakses, larangan tumpang sari tradisional, tingginya biaya penyiapan lahan dan pra panen, serta lemahnya posisi dalam pengambilan keputusan dan masalah manajemen dalam koperasi.

Kementerian PPN/Bappenas dalam melaksanakan SDGs bersama dengan Kementerian/Lembaga, Ormas dan Media, Filantropi dan Pelaku Usaha serta Akademisi dan Pakar perlu merumuskan Rencana Aksi (Renaksi) SDGs sebagai acuan bagi seluruh pemangku kepentingan baik di tingkat nasional (Rencana Aksi Nasional/RAN) maupun di tingkat daerah (Rencana Aksi Daerah/RAD). Renaksi SDGs adalah dokumen rencana kerja lima tahunan untuk pelaksanaan berbagai kegiatan yang langsung dan tidak langsung mendukung pencapaian target nasional dan daerah. Dengan renaksi tersebut diharapkan pihak-pihak terkait di tingkat nasional dan daerah memiliki komitmen dan kejelasan dalam perencanaan dan penganggaran program, serta kegiatan untuk mencapai sasaran SDGs (17 tujuan dan 169 target SDGs sebagaimana telah disebutkan di atas).

Penguatan proses transformasi ekonomi dalam mencapai tujuan pembangunan tahun 2045 menjadi fokus utama dalam pencapaian infrastruktur, kualitas sumber daya manusia, layanan publik, serta kesejahteraan rakyat lebih baik. Atas dasar inilah Presiden Joko Widodo telah menetapkan lima arahan utama

sebagai strategi pelaksanaan misi Nawacita dan pencapaian sasaran Visi Indonesia 2045, yaitu:¹⁷³

1. Membangun SDM pekerja keras yang dinamis, produktif, terampil, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi serta didukung dengan kerjasama industri dan talenta global.
2. Melanjutkan pembangunan infrastruktur untuk menghubungkan kawasan produksi dengan kawasan distribusi, mempermudah akses ke kawasan wisata, mendongkrak lapangan kerja baru, dan mempercepat peningkatan nilai tambah perekonomian rakyat.
3. Menyederhanakan segala bentuk regulasi dengan pendekatan *Omnibus Law*, terutama menerbitkan dua undang-undang (UU Cipta Kerja dan UU Pemberdayaan UMKM).
4. Memprioritaskan investasi untuk penciptaan lapangan kerja, memangkas prosedur dan birokrasi yang relatif panjang, dan menyederhanakan strukturi eselonisasi.
5. Melakukan transformasi ekonomi dari ketergantungan SDA menjadi daya saing manufaktur dan jasa modern yang memiliki nilai tambah tinggi bagi kemakmuran bangsa untuk keadilan sosial eluruh rakyat.

Khusus mengenai penyederhanaan regulasi pemberian izin usaha perkebunan kelapa sawit di Indonesia yang sesuai dengan konteks pembahasan ini dapat digambarkan alur strategis pendekatan *Omnibus Law* dalam skema sebagai berikut :



¹⁷³ *Ibid.*

Sumber: BPHN, Kementerian Hukum dan HAM, 2020

Gambar 5.1 **Pendekatan Omnibus Law**

Tujuan penyederhanakan regulasi perizinan usaha perkebunan kelapa sawit dengan pendekatan Omnibus Law tersebut yaitu:¹⁷⁴

1. Mengurangi tumpang tindih regulasi, dimana dengan membentuk satu regulasi baru dengan mencabut dua aturan yang masih berlaku dan substansinya mengatur hal yang sama.
2. Regulasi berorientasi tujuan, peraturan perundang-undangan sebagai pedoman berperilaku bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Secara formal, pengertian Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pada pembahasan dalam buku ini akan digunakan terminologi ‘regulasi’ untuk memaknai istilah peraturan perundang-undangan.
3. Regulasi mengutamakan kualitas dibandingkan kuantitas. Indonesia mengalami ‘obesitas regulasi’ dengan hampir 42.000 regulasi mulai dari tingkat undang-undang hingga peraturan walikota/bupati. Terjadi obesitas peraturan dan tumpang tindih. Situasi ini kerap menyebabkan terjadinya disharmonisasi. Hal itu menjadikan pembangunan nasional berjalan lambat, pembuatan regulasi belum mengutamakan kualitas, tetapi masih mengejar kuantitas mengikuti penyerapan anggaran yang belum sesuai arahan Presiden.

Prinsip dasar pembangunan nasional yang didasarkan adanya regulasi perizinan perkebunan kelapa sawit yang sederhana yaitu:¹⁷⁵

1. Membangun kemandirian usaha industri perkebunan kelapa sawit
Melaksanakan pembangunan berdasarkan kemampuan dalam negeri sesuai dengan kondisi masyarakat, pranata sosial dan memanfaatkan kelebihan dan kekuatan bangsa Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari indikator regulasi perizinan perkebunan kelapa sawit yang :
 - a. Memiliki SDM berkarakter, unggul, bertanggung jawab, berkeadilan dan kreativitas tinggi untuk menjadi modal pembangunan.

¹⁷⁴ Wicipto Setiadi. 2020. *Op.Cit.*

¹⁷⁵ *Ibid.*

- b. Memiliki penguasaan terhadap ilmu pengetahuan dan teknologi untuk pengelolaan SDA, tatakelola pemerintahan, dan pengambilan keputusan dalam rangka mewujudkan kemandirian bangsa.
 - c. Mampu mengelola sumber daya alam melalui proses nilai tambah untuk kesejahteraan masyarakat.
 - d. Menjadi negara yang selalu aktif dan terbuka dalam bekerjasama untuk kemajuan bangsa dan negara Indonesia.
2. Menjamin Keadilan
- Keadilan adalah pembangunan dilaksanakan untuk memberikan manfaat sesuai hak warganegara, proporsional dan tidak melanggar hukum dalam menciptakan masyarakat adil dan makmur, dengan indikatornya :
- a. Menjamin akses kesempatan sama bagi rakyat tanpa diskriminasi untuk berpartisipasi pada pembangunan dan mendapat manfaatnya.
 - b. Penegakkan hukum yang menjamin keteraaan, keadilan, kepastian hukum dan asas manfaat pada masyarakat.
 - c. Menumbuhkan kepercayaan dan tanggungjawab antar pelaku agar tercipta pembangunan ekonomi yang berkualitas dan inklusif.
3. Menjaga keberlanjutan
- Keberlanjutan adalah memastikan upaya pembangunan untuk memenuhi kebutuhan saat ini dengan mempertimbangkan kemampuan generasi mendatang dalam memenuhi kebutuhan pada saat ini, dengan indikator :
- a. Keadilan antar generasi, setiap generasi berhak menerima dan menempati bumi bukan dalam kondisi yang buruk.
 - b. Keadilan dalam satu generasi, beban permasalahan lingkungan harus dipikul bersama oleh masyarakat dalam satu generasi.
 - c. Pencegahan dini, ancaman kerusakan lingkungan tidak boleh ada alasan untuk menunda upaya pencegahan kerusakan lingkungan.
 - d. Perlindungan keanekaragaman hayati, berarti mencegah kepunahan jenis keanekaragaman hayati.
 - e. Internalisasi biaya lingkungan, kerusakan lingkungan dilihat sebagai biaya eksternal dari kegiatan ekonomi dan harus ditanggung oleh pelaku kegiatan ekonomi, biaya kerusakan lingkungan diintegrasikan dalam proses pengambilan keputusan penggunaan SDA.

Dalam RPJMN 2020-2024 ditetapkan 4 pengarusutamaan (*mainstreaming*) sebagai bentuk pembangunan inovatif dan adaptif, sehingga dapat menjadi katalis pembangunan untuk menuju masyarakat sejahtera dan berkeadilan. Keempat *mainstreaming* itu akan menjadi bagian tidak terpisahkan dalam pembangunan sektor dan wilayah, yang tetap memperhatikan kelestarian lingkungan dan memastikan pelaksanaannya secara inklusif serta mempercepat pencapaian target

pembangunan sesuai tujuan yaitu memberikan akses pembangunan merata dan adil dengan meningkatkan efisiensi tata kelola lingkungan tang baik.¹⁷⁶

Dengan demikian rekonstruksi regulasi Izin Pengelolaan Perkebunan (IUP) kelapa sawit sebagai penyelesaian sawit rakyat dalam kawasan hutan yang berbasis nilai keadilan di Kalimantan Tengah mesti disesuaikan (harmonisasi) dengan kerangka regulasi yang disusun secara tepat, sederhana, fleksibel, dan membuka inovasi konstruktif yang diyakini membantu memfasilitasi, mendorong, dan mengatur perilaku masyarakat serta penyelenggara Negara untuk mencapai tujuan bernegara. Peningkatan kualitas dan kuantitas regulasi harus dilakukan dengan tatakelola prioritas yang tidak saja memperhatikan kaidah-kaidah yang berlaku, tetapi juga menghasilkan regulasi perizinan usaha yang sederhana, mudah dipahami, tertib, dan bermanfaat. Untuk memastikan dukungan kualitas dan kuantitas regulasi, harus diperhatikan prinsip-prinsip berikut:¹⁷⁷

- a. Memfasilitasi dan mengatur perilaku masyarakat dan aparatur pemerintahan daerah Kalimantan Selatan
- b. Mempertimbangkan aspek biaya dan manfaat (*cost and benefit analysis/ CBA*) dari pemberian izin usaha perkebunan dan biaya dari dampak kerusakan sumber daya alam dan kerugian sosial.
- c. Memperhatikan asas-asas pembentukan regulasi yang disesuaikan dengan substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum yang mendasari regulasi izin usaha perkebunan kelapa sawit di Kalimantan Tengah
- d. Kebutuhan regulasi dalam RPJMN yang mendukung kebijakan pembangunan nasional dan daerah.
- e. Pelibatan pemangku kepentingan dalam proses penyusunan dan pembuatan regulasi pemberian izin usaha perkebunan kelapa sawit.
- f. Memberikan kemudahan bagi aktivitas masyarakat dalam melaksanakan usaha perkebunan dan mengurangi beban biaya hidup masyarakat

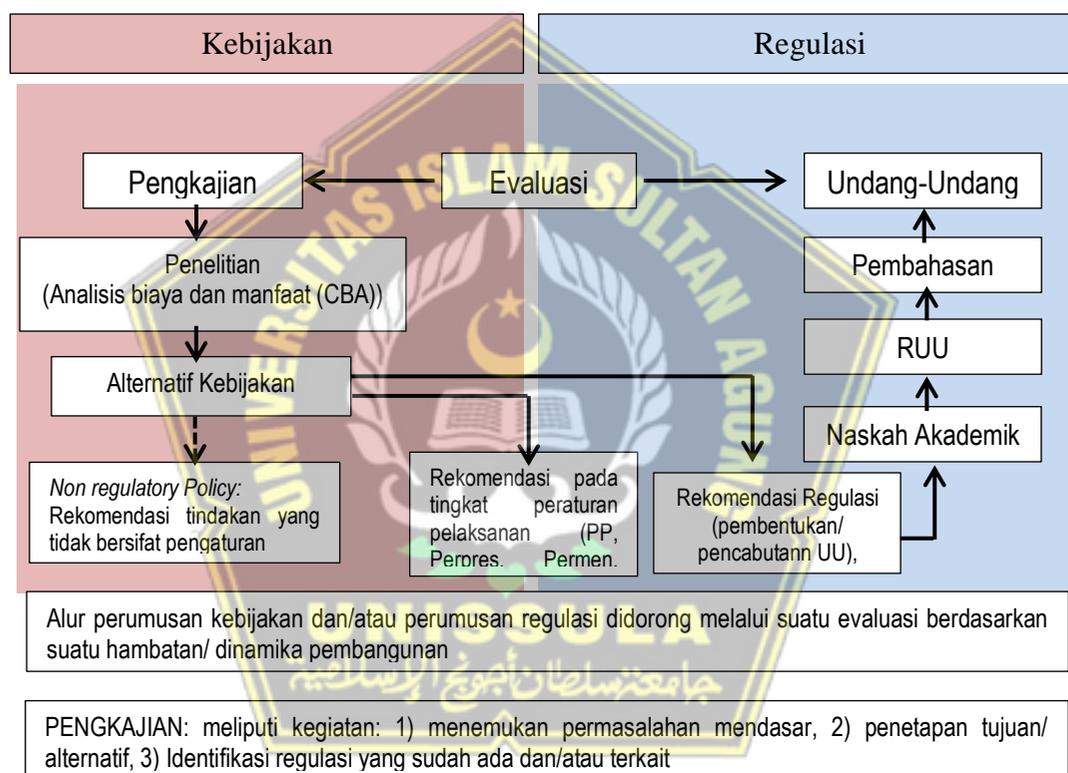
¹⁷⁶ Kementerian Hukum dan HAM, 2020. *Strategi Nasional (Reformasi Regulasi Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.

¹⁷⁷ Bappenas. 2018 *Growth Diagnostic, A New Approach to National Development Strategies: Identifying The Binding Constraint to Growth in Indonesia*. Jakarta: Bappenas.

- g. Mendorong potensi kreatif warga negara lebih mudah dilaksanakan, mendorong efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan nasional dan daerah yang bersangkutan, dan
- h. Memiliki nilai tambah atau insentif bagi pelaku usaha untuk mendukung sasaran dan tujuan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan dan keadilan.

Mengingat regulasi merupakan faktor utama untuk integrasi kebijakan dalam pencapaian pembangunan (termasuk menciptakan iklim investasi yang kondusif bagi masyarakat dan dunia usaha). Oleh karena itu Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah telah menerapkan opsi penyederhanaan atau pencabutan, perevisian atau penggabungan beberapa regulasi (Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota) yang substansinya hampir sama satu dengan lainnya yaitu adanyaumpang tindih dan konflik kepentingan sektoral. Pendekatan *Omnibus Law* dalam praktiknya telah dilakukan melalui penyederhanaan regulasi dan deregulasi paket kebijakan ekonomi. Contoh konkrit, pemberlakuan UUCK telah mencabut beberapa undang-undang dan merangkumnya dalam satu *Omnibus Law*. Inti pendekatan *Omnibus Law* adalah evaluasi, pengkajian, penelitian terkait regulasi perizinan usaha dan pilihan kebijakan untuk memastikan regulasi perizinan usaha yang tepat, fleksibel, namun akuntabel. Dalam hal ini ada 11 klaster yang berpotensi dilakukan pendekatan *Omnibus Law* yaitu: 1) Perizinan Berusaha; 2) Persyaratan Investasi; 3) Ketenagakerjaan; 4) Kemudahan dan Perlindungan UMKM; 5) Kemudahan Berusaha; 6) Dukungan Riset dan Inovasi; 7) Administrasi Pemerintahan; 8) Pengenaan Sanksi; 9) Pengadaan Lahan; 10) Kemudahan Proyek Pemerintah; 11) Kawasan Ekonomi.

Mengingat dinamisnya pembangunan dalam kerangka regulasi pemberian izin usaha perkebunan kelapa sawit yang akan disesuaikan dengan kebutuhannya melalui Rencana Kerja Pemerintah (RKP) setiap tahun. Pendekatan *Omnibus Law* dipahami sebagai upaya menyeluruh dan terpadu dalam rangka penataan dan peningkatan kualitas regulasi pemberian perizinan usaha perkebunan seperti tergambar pada alur berikut.



PENELITIAN: meliputi kegiatan analisis mendalam terhadap hasil pengkajian berdasarkan analisis biaya dan manfaat (CBA) dan/atau analisis terhadap regulasi yang ada.

Batu Uji Pengusulan Kerangka Regulasi (KR)		
Aspek Legalitas	Berdasarkan Kebutuhan	Beban yang ditimbulkan
<ul style="list-style-type: none"> •Apakah regulasi merupakan amanat regulasi di atasnya dan/atau regulasi lain? •Apakah regulasi bertentangan dengan regulasi yang lain? •Apakah regulasi menimbulkan disharmoni dan inskonsistensi dengan regulasi lain? •Apakah regulasi menimbulkan multitafsir (menimbulkan pemahaman yang berbeda)? 	<ul style="list-style-type: none"> •Apakah regulasi mendesak untuk ditetapkan? •Apakah regulasi memberikan manfaat bagi masyarakat? •Apakah regulasi memberikan kemudahan bagi masyarakat? •Apakah regulasi berpotensi menghambat pencapaian sasaran dan target pembangunan nasional? 	<ul style="list-style-type: none"> •Apakah regulasi akan membebani APBN/ APBD ? •Apakah regulasi akan memberikan manfaat yang lebih besar daripada biaya yang akan dikeluarkan ?

Sumber: Kementerian PPN/ Bappenas, 2019

Gambar 5.2 **Alur Pikir Sinergi Kebijakan dan Regulasi**

Berdasarkan kajian regulasi pemberian izin usaha perkebunan kelapa sawit di atas, wajar apabila petani kelapa sawit menjadi fokus pembahasan. Hal ini bukan tanpa alasan, setidaknya ada 16,2 juta orang yang bekerja di sektor sawit dan jumlah ini terus meningkat. Setidaknya ada 6 daerah penghasil sawit terbesar, salah satunya Kalimantan Tengah.¹⁷⁸ Daerah Kalimantan Tengah menghadapi masalah dengan kesejahteraan petani sawitnya, contoh sebagai daerah penghasil sawit yang memberikan devisa negara relatif besar, namun kesejahteraan petani sawitnya masih di bawah standar kesejahteraan yang diharapkan. Terdapat faktor-faktor mempengaruhi kesejahteraan tersebut, merujuk hasil penelitian Yayasan Madani (2020) bahwa ada aspek lain yang menghantui petani sawit rakyat, yaitu fluktuasi harga sawit di pasaran. Pada umumnya petani sawit tidak dapat menjual hasil sawit secara langsung ke perusahaan, tetapi menggunakan jalur tengkulak. Sementara harga TBS di tingkat tengkulak relatif lebih rendah dari harga pasaran. Hal inilah yang menjadi tantangan yang harus dihadapi oleh pemerintah dalam upaya program pengentasan kemiskinan petani sawit rakyat.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Bappenas tahun 2018

¹⁷⁹ Yayasan Madani (2020), *Sengkarut dan Ketumpulan Regulasi Penyelesaian Sawit Rakyat dalam Kawasan Hutan Berkelanjutan*. Indonesian State Law Review, Vol. 3 No. 1, Oktober 2020

Kondisi kesejahteraan petani kelapa sawit tidak lepas dari kajian Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS) yang menyatakan salah satu persoalan yang belum tuntas terkait dengan legalitas lahan dan upaya yang berkaitan dengan peningkatan kapasitas produksi kelapa sawit. Berdasarkan data dari SPKS tercatat persoalan harga TBS menjadi salah satu penyebab rendahnya kesejahteraan petani. Kondisi ini menjadi rentetan persoalan yang dialami petani sawit rakyat. *Pertama*, petani sawit rakyat umumnya petani sawit tradisional yang kepemilikan lahanya kurang dari 5 hektar, beberapa diantaranya berada di dalam kawasan hutan, sehingga hasil sawitnya dianggap sebagai sawit ilegal dan tidak bisa masuk ke pabrik secara langsung. *Kedua*, karena mereka tidak bisa memasuk secara langsung kedalam pabrik, terpaksa mayoritas petani sawit rakyat menjual TBS melalui tengkulak. Harga TBS di tingkat tengkulak 60%-70% dari harga pasaran (Februari 2020 harga TBS mencapai Rp.1.800 per kg). *Ketiga*, dengan harga TBS yang dijual petani berada di bawah harga pasaran sehingga keuntungan didapat semakin kecil. Hal ini tentu berdampak pada kesejahteraan petani relatif rendah.

Padahal menurut Pasal 58 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan disebutkan bahwa: “Perusahaan Perkebunan yang memiliki Izin Usaha Perkebunan atau izin usaha perkebunan untuk budi daya wajib memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar paling rendah seluas 20% dari total luas areal kebun yang diusahakan oleh perusahaan perkebunan”. Kondisi ini hingga kini masih jauh dari realita di lapangan, bahkan menjadi awal mula timbulnya konflik tenurial. Konflik tenurial terjadi di beberapa daerah diawali dari kewajiban perusahaan yang khusus bergerak pada industri pengolahan sawit untuk memberi kesempatan kepada petani, melalui koperasi, memiliki saham minimal 30% atas

pabrik kelapa sawit (PKS) yang dikelolanya. Kepemilikan saham petani bisa diperoleh secara bertahap mulai 5% pada tahun ke-5 dan menjadi paling rendah 30% pada tahun ke-15 sejak PKS tersebut beroperasi. Ketentuan itu termuat dalam Pasal 14 Permentan No.98/Permentan/OT.140/9/2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan dimana *beleid* baru ini menganulir kebijakan pra Permentan No.26/Permentan/OT.140/2/2007 tentang hal sama.

Menurut peneliti ada beberapa pasal yang dinilai memiliki implikasi negatif bagi sektor perkebunan, yaitu: Pasal 39, Pasal 40, Pasal 45 ayat (1), Pasal 58 ayat (1), Pasal 105 dan Pasal 109 Undang-Undang Nomor 39 tahun 2014 tentang Perkebunan. Pasal-pasal tersebut direkomendasikan untuk direkonstruksi karena dinilai kurang menggambarkan prinsip berkeadilan bagi masyarakat.

Tabel 5.4

Hal-hal yang Perlu Direkonstruksi karena Kurang Berkeadilan

Pasal	UU No. 39 tahun 2014	UU Cipta Kerja	Implikasi
Pasal 39	Pelaku Usaha: dalam Negeri dan PMA	Dihilangkan sebutan Dalam Negeri dan PMA	Dinilai ada upaya menghilangkan istilah PMA untuk mempermudah izin usaha perkebunan
Pasal 40	Pengalihan kepemilikan kepada PMA harus melihat kepentingan nasional	Dihilangkan	Kepentingan nasional dihilangkan pada Pasal menimbulkan pandangan UU Cipta Kerja pro kepentingan investor asing daripada nasional
Pasal 45 ayat (1)	Izin usaha memerlukan: izin lingkungan, sesuai RTRW, sesuai rencana perkebunan	Dihilangkan	Potensi adanya pelanggaran tata ruang dan eksploitasi lingkungan
Pasal 58 ayat (1)	Perusahaan dengan Perizinan Usaha wajib membangun kebun masyarakat minimal 20% dari luasan total	Disebutkan areal itu terdiri dari: Areal lain di luar HGU dan Pelepasan Kawasan Hutan	Pelepasan Kawasan Hutan lebih diakui sehingga berpotensi meningkatkan konversi kawasan hutan ke perkebunan sebab izin usaha dipermudah dan disederhanakan
Pasal 105	Sanksi pidana dan denda bagi Perusahaan tanpa Izin Usaha	Dihapuskan	Potensi perusahaan ilegal bermunculan karena petani rakyat

			kesulitan melengkapi persyaratan izin usaha (pengakuan hak ulayat
Pasal 109	Sanksi pidana dan denda bagi Perusahaan tanpa AMDAL, dan dokumen lingkungan lain.	Dihapuskan	Potensi perusahaan tidak memperhatikan aspek lingkungan dalam operasionalnya

Kemudian Pasal 47 ayat (1) dan Pasal 67 UUCK yang perlu direvisi karena kurang mencerminkan prinsip keadilan dalam usaha perkebunan. /Untuk jelasnya mengenai isu rekonstruksi regulasi dapat didambarkan dalam tabel berikut:



Tabel 5.5
Rekonstruksi Regulasi Pengelolaan Subsektor Kelapa Sawit di Indonesia

No	Isu Rekonstruksi Regulasi	Pra UU Omnibus Law	Pasca UU Omnibus Law
1	Ketimpangan Struktur Agraria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memberikan peluang rakyat dan PMDN berusaha di bidang SDA 2. Investasi subsektor perkebunan mengakibatkan hilangnya lahan dan pencaharian rakyat sekitar hutan (harus melengkapi izin usaha) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membuka peluang bagi PMA di bidang SDA karena penyederhanaan syarat perizinan usaha 2. Pemberian HGU kepada korporasi dengan skala usaha luas dan durasi lama
2	Mengembalikan falsafah UUPA dalam pemberian HGU.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perlu reformulasi regulasi untuk mempercepat penetapan hutan adat. 2. Spirit UUPA adalah tanah utk petani yg secara nyata mengerjakan tanah untuk meningkatkan kesejahteraan (tanpa harus memiliki izin usaha) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dokumen administratif yang ketat berhubungan dengan HGU dan HPH. Pengakuan dan perlindungan HMA semakin tidak jelas 2. Konflik masyarakat adat/ lokal dengan korporasi pemegang HGU, disebabkan perundang-undangan mengatur HGU tidak sinkron dengan UUPA
3	Sinkronisasi peraturan perundang-undangan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah, dengan perencanaan kebijakan pembangunan. 2. Perkembangan hingga saat ini menunjukkan ada kecenderungan peraturan perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur 3. Ketidaktaatan terhadap materi muatan tersebut memunculkan persoalan “<i>hiper-regulasi</i>” atau ‘<i>obesitas regulasi</i>” 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sinkronisasi perencanaan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah, dengan perencanaan kebijakan pembangunan. 2. Menghilangkan peraturan perundang-undangan yang menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur 3. Ketaatan terhadap materi muatan yang akan menghilangkan persoalan “<i>hiper-regulasi</i>”
4	Efektivitas peraturan perundang-Undangan	Tidak ada prosedur pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan serta ketiadaan lembaga khusus yang menangani seluruh aspek dalam sistem peraturan perundang-undangan.	Ada prosedur pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan serta lembaga khusus yang menangani seluruh aspek dalam sistem peraturan perundang-undangan.

5	Efisiensi Anggaran	Banyaknya regulasi menyebabkan inefisiensi anggaran: biaya investasi, implementasi, dan penegakan hukum	Simplifikasi regulasi dapat memangkas inefisiensi anggaran : biaya investasi, implementasi, dan penegakan hukum
6	Upaya memperbaiki dan simplifikasi sistem peraturan perundang-undangan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendekatan sektoral dan otonomi daerah 2. Upaya perampingan peraturan perundang-undangan dilakukan. Namun, kebijakan tersebut belum berdampak signifikan terhadap analisis, dan solusi atau arah perubahan ke depan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemangkasan produk perundang-undangan dan penguatan terhadap kondisi <i>future regulation</i> secara: Simplifikasi Regulasi; Rekoneptualisasi Tata Cara Pembentukan Regulasi; Restrukturisasi Kelembagaan Pembentuk Regulasi; dan Penguatan SDM Perencana Kebijakan dan Perancang Perundang-Undangan 2. Upaya perampingan perundang-undangan telah dilakukan agar kebijakan berdampak signifikan terhadap analisis, dan solusi atau arah perubahan
7	Rekonstruksi regulasi penetapan hutan adat berbasis keadilan korektif	<ol style="list-style-type: none"> 1. KLHK mempercepat penetapan hutan adat dengan diterbitkannya Peraturan DJPS & KL 2. Peraturan belum menyentuh akar persoalan penetapan hutan adat yaitu masih dipersyaratkan Perda tentang MHA bagi hutan adat yang berada di kawasan hutan 3. Diperlukan verifikasi & validasi Dirjen PSKL pra penetapan hutan adat oleh KLHK 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemerintah menetapkan kawasan hutan stragis untuk mempermudah persyaratan, dan tata cara yang mendorong investasi, sehingga terjadi pemberian izin HGU dan HPH yang masigf kepada korporasi. 2. Masih ada dua kewenangan institusi untuk menetapkan hutan adat (kewenangan pemerintah pusat dan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) 3. Penetapan hutan adat menjadi objek pemberian HGU
8	Potensi tumpang tindih kewenangan	Permasalahan terkait sistem peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih menjadi permasalahan dalam berbagai aspek interaksi sistem bernegara dan bermasyarakat.	Peraturan perundang-undangan berada dalam suatu sistem yang dapat menghasilkan produk keputusan satu pintu. sehingga kendala dalam interaksi sistem bernegara dan bermasyarakat terintegrasi.
9	Jumlah Regulasi	Regulasi yang tidak efektif dalam jumlah yang banyak akan menimbulkan pengaruh negatif bagi eksistensi negara hukum. Dalam situasi seperti ini, masyarakat dapat mengambil jarak dengan hukum	Penataan regulasi dengan tiga subprogram: yaitu penguatan pembentukan peraturan perundang-undangan, revitalisasi evaluasi peraturan perundang-undangan, dan penataan pangkalan data (database) peraturan perundang-undangan

10	komitmen pemerintah dalam regulasi	Regulasi berhubungan dengan pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup	Regulasi berhubungan dengan sektor perekonomian dan investasi
11	Materi muatan regulasi	Kriteria Materi Muatan relatif ketat	Kriteria materi muatan yang kian longgar, mekanisme itu tidak sepenuhnya dapat menjadi tumpuan bagi upaya kontrol untuk mensinkronkan kebijakan daerah dengan kebijakan pusat melalui instrumen peraturan perundang-undangan. Sebabnya, proses pemeriksaan <i>judicial review</i> di MA bersifat tertutup dan tidak melibatkan para pihak layaknya pemeriksaan <i>judicial review</i> di Mahkamah Konstitusi (MK)
12	Ketentuan Pidana	Terhadap lahan perkebunan dan hutan yang dikuasai atau dipakai masyarakat, meskipun tanpa alas hak sah, tidak dapat diterapkan Pasal 6 Perpu tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya.	Bagi korban yang mengalami tanah dimilikinya diserobot atau dikuasai tanpa hak oleh orang lain, dapat membuat laporan/ pengaduan kepada POLRI dengan membawa alas hak yang sah

Berdasarkan penjelasan di atas maka rekomendasi rekonstruksi pada pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan yang telah dirubah ataupun dihilangkan dalam Omnibus Law sebagai berikut :

Tabel 5.6

Pasal-pasal yang Perlu Direkonstruksi karena Kurang Berkeadilan

No	Pasal Direkomendasikan	Alasan Ditekonsruksi	Perlunya Direkonstruksi
1	Pasal 39 ayat (1) UU No.39/2014	Dihilangkan dalam UUCK, sehingga dinilai menghilangkan istilah untuk <u>Perkebunan dalam negeri</u> atau <u>penanam modal asing (PMA)</u> ,	Hilangnya rumusan tersebut dalam UUCK menimbulkan arti pemodal dalam negeri (termasuk petani mandiri) diberikan kesempatan yang sama dengan pemodal luar negeri, sehingga pemodal dalam negeri (termasuk petani mandiri). Istlah dalam Pasal tersebut sebaiknya dikembalikan atau direkonstruksi, atau setidaknya ada rumusan yang menjelaskan bahwa perkebunan dalam negeri (termasuk petani mandiri) berbeda dengan PMA. Untuk perkebunan dalam negeri mestinya mendapatkan skala prioritas dibandingkan dengan PMA dalam hal mendapatkan izin pengelolaan SDA. Hal ini untuk menunjukkan bahwa Negara bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat dan menerapkan keadilan.
2	Pasal 40 ayat (1) UU No.39/2014	Dihilangkan dalam UUCK, sehingga menghilangkan ketentuan <u>pengalihan kepemilikan perusahaan perkebunan kepada PMA yang dilakukan setelah</u>	Hilangnya rumusan tersebut dapat menimbulkan arti bahwa pengalihan hak atas tanah dari Perusahaan Perkebunan kepada PMA dapat atas persetujuan kedua belah pihak. Dengan rumusan

		<p><u>memperoleh persetujuan Menteri.</u></p>	<p>ini ada kesan negara pro kepentingan PMA daripada PMDN atau petani mandiri. Hilangnya rumusan ini juga dapat menyebabkan masyarakat kehilangan hak (pengelolaan) atas SDA karena belum memiliki izin. Hal ini ini rawan terjadinya hilangnya hak petani mandiri karena belum memiliki IUP. Dalam UUCK sebaiknya dikembalikan atau direkonstruksi dengan rumusan yang menjelaskan bahwa negara lebih memprioritaskan kepemilikan rakyat (PMDN) daripada PMA. Meskipun demikian tetap memberikan peluang bagi PMA untuk menanamkan modal di bidang perkebunan..</p>
3	<p>Pasal 45 ayat (1) UU No.39/2014</p>	<p>Dihilangkan dalam UUCK, mengenai bunyi memenuhi persyaratan berikut:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. izin lingkungan; b) kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah; dan c) kesesuaian dengan rencana Perkebunan <p>Hilangkan rumusan itu sehingga ada potensi pelanggaran tata ruang dan eksploitasi lingkungan semakin besar.</p>	<p>Semestinya ketentuan untuk mendapatkan IUP harus memenuhi persyaratan:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. izin lingkungan; b. kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah; dan c. kesesuaian dengan rencana Perkebunan <p>Hilangnya rumusan tersebut dalam UUCK sebaiknya dikembalikan atau direkonstruksikan dengan rumusan yang menjelaskan bahwa untuk mendapatkan izin usaha perkebunan wajib memiliki: a. izin lingkungan; b) kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah; dan c) kesesuaian dengan rencana Perkebunan. Sehingga regulasi pengelolaan SDA menjalankan prinsip kelestarian dan keadilan.</p>

4	Pasal 58 ayat (1) UU No.39/2014	Dihilangkan dalam UUCK, sehingga ketentuan Perusahaan Perkebunan yang memiliki IUP untuk budi daya wajib memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar paling rendah seluas 20% dari total luas areal kebun yang diusahakan. Rumusan ini diganti dengan areal itu terdiri dari: Areal lain di luar HGU dan Pelepasan Kawasan Hutan, sehingga dapat ditafsirkan bahwa pelepasan Kawasan Hutan lebih diakui sehingga berpotensi meningkatkan konversi kawasan hutan ke perkebunan sebab izin usaha dipermudah dan disederhanakan.	Berubahnya rumusan Pasal 58 ayat (1) dari UU Perkebunan dalam UUCK sebaiknya dikembalikan atau direkonstruksi dengan rumusan yang menjelaskan bahwa perusahaan Perkebunan yang memiliki izin Usaha Perkebunan atau izin Usaha Perkebunan untuk budidaya wajib memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar paling rendah seluas 20% dan ditambah dengan ketentuan sanksi apabila tidak memenuhi ketentuan tersebut.
5	Pasal 105 UUCK	Dihilangkan rumusan mengenai setiap Perusahaan Perkebunan yang melakukan usaha budi daya Tanaman Perkebunan dengan luasan skala tertentu dan/atau usaha Pengolahan Hasil Perkebunan dengan kapasitas pabrik tertentu yang tidak memiliki IUP dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan denda paling banyak sepuluh miliar rupiah. Hal ini menimbulkan potensi perusahaan illegal bermunculan karena petani rakyat kesulitan melengkapi syarat IUP (sebelumnya cukup dengan pengakuan hak ulayat daro pemerintah daerah).	Dihilangkannya rumusan Pasal 105 tentang sanksi dalam UUCK sebaiknya dikembalikan atau direkonstruksikan dengan rumusan yang menjelaskan bahwa perusahaan Perkebunan yang memiliki IUP apabila melanggar ketentuan secara tegas diberikan sanksi pidana dan/atau sanksi administrasi, atau dilakukan perampasan asset dari perusahaan atau pimpinan perusahaan sebagai pertanggungjawaban korporasi untuk mengembalikan kerugian negara.

6	Pasal 109 UUCK	<p>Dihilangkan ketentuan Pelaku Usaha Perkebunan yang tidak menerapkan:</p> <p>a. <u>analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup;</u></p> <p>b. analisis risiko lingkungan hidup; dan</p> <p>c. pemantauan lingkungan hidup;</p> <p><u>Dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak tiga miliar rupiah.</u></p> <p>Sanksi pidana dan denda bagi Perusahaan tanpa AMDAL, dan dokumen lingkungan lain, sehingga ada potensi perusahaan tidak memperhatikan aspek lingkungan dalam operasional.</p>	<p>Dihilangkannya rumusan Pasal 109 tentang sanksi dalam UUCK sebaiknya dikembalikan atau direkonstruksikan dengan rumusan yang menjelaskan bahwa perusahaan perkebunan diwajibkan memperhatikan dan memenuhi aspek-aspek lingkungan dalam operasionalnya, jika hal ini tidak dipenuhi atau ada pelanggaran oleh perusahaan maka secara tegas dan jelas akan dikenakan sanksi pidana dan/atau administrasi.</p>
---	----------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Untuk jelasnya mengenai pasal-pasal yang perlu direkonstruksikan diantaranya dengan alasan sebagai berikut :

- Pasal 39 ayat (1)

Usaha Perkebunan dapat dilakukan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia oleh Pelaku Usaha Perkebunan dalam negeri atau penanam modal asing. Dalam UUCK sebutan ‘dalam Negeri dan penanaman modal asing’ dihilangkan sehingga dinilai menghilangkan istilah tersebut sebagai upaya untuk mempermudah izin usaha perkebunan, sehingga pemodal dalam negeri (termasuk petani mandiri) diberikan kesempatan yang sama dengan pemodal luar negeri. Hilangnya rumusan tersebut dalam UUCK sebaiknya

dikembalikan atau direkonstruksi dengan rumusan yang menjelaskan bahwa pemodal dalam negeri (termasuk petani mandiri) mendapat skala prioritas dibandingkan penanam modal asing. Hal ini untuk menunjukkan bahwa Negara bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat dan menerapkan keadilan.

- Pasal 40 ayat (1)

Pengalihan kepemilikan Perusahaan Perkebunan kepada penanam modal asing dapat dilakukan setelah memperoleh persetujuan Menteri. Dalam UUCK bunyi Pengalihan kepemilikan Perusahaan Perkebunan kepada penanam modal asing dihilangkan sehingga ada kesan UUCK pro kepentingan investor asing daripada nasional. Hilangnya rumusan tersebut dalam UUCK sebaiknya dikembalikan atau direkonstruksi dengan rumusan yang menjelaskan bahwa negara lebih memprioritaskan kepemilikan rakyat (pemodal dalam negeri) daripada investor asing, meskipun demikian tetap memberikan peluang bagi investor asing untuk menanamkan modal di Indonesia.

- Pasal 45 ayat (1)

Untuk mendapatkan izin Usaha Perkebunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 harus memenuhi persyaratan:

- izin lingkungan;
- kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah; dan
- kesesuaian dengan rencana Perkebunan

Dalam UUCK bunyi memenuhi persyaratan: a. izin lingkungan; b) kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah; dan c) kesesuaian dengan rencana Perkebunan dihilangkan sehingga ada kesan Potensi adanya pelanggaran tata

ruang dan eksploitasi lingkungan di dalam pengaturan UUCK. Hilangnya rumusan tersebut dalam UUCK sebaiknya dikembalikan atau direkonstruksi dengan rumusan yang menjelaskan bahwa untuk mendapatkan izin usaha perkebunan wajib memiliki : a. izin lingkungan; b) kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah; dan c) kesesuaian dengan rencana Perkebunan; sehingga regulasi pengelolaan sumber daya alam menjalankan prinsip kelestarian dan keadilan.

- Pasal 58 ayat (1)

Perusahaan Perkebunan yang memiliki izin Usaha Perkebunan atau izin Usaha Perkebunan untuk budi daya wajib memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar paling rendah seluas 20% (dua puluh perseratus) dari total luas areal kebun yang diusahakan oleh Perusahaan Perkebunan. Dalam UUCK diganti dengan areal itu terdiri dari: Areal lain di luar HGU dan Pelepasan Kawasan Hutan, sehingga dapat ditafsirkan bahwa pelepasan Kawasan Hutan lebih diakui sehingga berpotensi meningkatkan konversi kawasan hutan ke perkebunan sebab izin usaha dipermudah dan disederhanakan. Berubahnya rumusan Pasal 58 ayat (1) dari UU Perkebunan tersebut dalam UUCK sebaiknya dikembalikan atau direkonstruksi dengan rumusan yang menjelaskan bahwa perusahaan Perkebunan yang memiliki izin Usaha Perkebunan atau izin Usaha Perkebunan untuk budidaya wajib memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar paling rendah seluas 20% dan ditambah dengan ketentuan sanksi apabila tidak memenuhi ketentuan tersebut.

- Pasal 105

Setiap Perusahaan Perkebunan yang melakukan usaha budi daya Tanaman Perkebunan dengan luasan skala tertentu dan/atau usaha Pengolahan Hasil Perkebunan dengan kapasitas pabrik tertentu yang tidak memiliki izin Usaha Perkebunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah). Dalam UUCK rumusan dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dihilangkan, sehingga ada potensi perusahaan ilegal bermunculan karena petani rakyat kesulitan melengkapi persyaratan izin usaha (pengakuan hak ulayat). Dihilangkannya rumusan Pasal 105 tentang sanksi dalam UUCK sebaiknya dikembalikan atau direkonstruksi dengan rumusan yang menjelaskan bahwa perusahaan Perkebunan yang memiliki izin Usaha Perkebunan atau izin Usaha Perkebunan apabila melanggar ketentuan tersebut secara tegas diberikan sanksi pidana dan/atau sanksi administrasi, ataupun dilakukan perampasan asset dari perusahaan atau pimpinan perusahaan sebagai pertanggungjawaban korporasi untuk mengembalikan kerugian negara.

- Pasal 109

Pelaku Usaha Perkebunan yang tidak menerapkan:

- analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup;
- analisis risiko lingkungan hidup; dan
- pemantauan lingkungan hidup;

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000 (tiga miliar rupiah).

Sanksi pidana dan denda bagi Perusahaan tanpa AMDAL, dan dokumen lingkungan lain, sehingga ada potensi Potensi perusahaan tidak memperhatikan aspek lingkungan dalam operasionalnya. Dihilangkannya rumusan Pasal 109 tentang sanksi dalam UUCK sebaiknya dikembalikan atau direkonstruksi dengan rumusan yang menjelaskan bahwa perusahaan perkebunan diwajibkan memperhatikan dan memenuhi aspek-aspek lingkungan dalam operasionalnya, jika hal ini tidak dipenuhi atau ada pelanggaran oleh perusahaan maka secara tegas dan jelas akan dikenakan sanksi pidana dan/atau administrasi.

Demikian dari pembahasan ini dapat disimpulkan bahwa regulasi Izin Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit sebagai penyelesaian sawit rakyat dalam kawasan hutan yang berbasis nilai keadilan perlu dilakukan kajian dan langkah regulasi yang jelas. Kondisi regulasi untuk sektor perkebunan sawit hingga kini masih terjadi tumpang tindih bahkan antara peraturan satu dengan yang lain cenderung tidak sinkron, terlebih ketika implementasi di lapangan. Kondisi ini tentu berpengaruh terhadap berbagai sektor baik sosial, ekonomi, keamanan serta tuduhan-tuduhan dunia Internasional terhadap hasil produksi sawit Indonesia yang dianggap sebagai sawit kotor karena bersumber dari deforestasi konflik sosial, serta pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berhubungan dengan proses produksi di dalamnya. Sebaiknya regulasi yang tidak mencerminkan nilai keadilan berusaha bagi masyarakat (pekebun mandiri) sebaiknya direkonstruksi atau direvisi, sebagaimana yang direkomendasikan pada Pasal 47 ayat (2) UUCK, sehingga

Pemerintah Daerah berwenang menerapkan sanksi administratif berupa paksaan Pemerintah Daerah atas pelanggaran izin usaha perkebunan; dan Pasal 67 UUCK, sehingga ada syarat-syarat tertentu sebelum perusahaan perkebunan memperoleh izin usaha perkebunan yang bergerak dalam bidang usaha budi daya tanaman perkebunan dan/atau usaha pengolahan hasil perkebunan, yaitu antara lain seperti izin lingkungan dan analisis mengenai dampak lingkungan hidup.

B. Harmonisasi Regulasi dan Perbaikan Tata Kelola Perkebunan Kelapa Sawit yang Berkeadilan

Sumber Daya Alam diatur dalam UUD 1945 sebagai sektor ekonomi penting dalam menunjang pembangunan kesejahteraan rakyat. UUD 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan: “Bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Pengaturan soal sumber daya alam tidak lepas dari pengaturan soal ekonomi nasional yang diselenggarakan dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan antara kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Dalam faktanya kontribusi sumber daya alam untuk pembangunan ekonomi sangat signifikan dimana hampir 50% dari ekspor yang dilakukan oleh Indonesia didominasi oleh komoditas kehutanan dan perkebunan terutama olahan dari minyak sawit mentah atau *Crude Palm Oil* (CPO), logam dasar, karet dan makanan.

Sebagai salah satu komoditi hasil perkebunan yang berperan penting dalam kegiatan perekonomian di Indonesia, perkebunan kelapa sawit merupakan salah satu komoditas ekspor yang sangat penting sebagai penghasil devisa negara

sesudah minyak dan gas. Sedangkan hal positif yang dapat diperoleh dari perkebunan kelapa sawit adalah meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), memperluas lapangan pekerjaan di daerah, dan meningkatkan produktivitas dan daya saing pekerjaan di daerah. Namun ekspansi sektor ini selain memberikan dampak yang positif, disisi lain ada hal negatif yaitu menyebabkan kerusakan lingkungan, kekeringan di wilayah hulu dan banjir di wilayah hilir serta dampak sosial ekonomi dari beberapa kebijakan atau regulasi yang kurang tepat.

Di dalam penyelenggaraan negara, regulasi dan kebijakan adalah merupakan instrumen untuk merealisasikan berbagai kebijakan negara dalam rangka mencapai tujuan bernegara yang diamanahkan oleh konstitusi UUD 1945. Sebagai instrumen untuk merealisasikan setiap kebijakan negara, regulasi dan kebijakan haruslah dibentuk dengan cara yang benar dan konstitusional sehingga mampu menghasilkan regulasi dan kebijakan yang baik (didukung oleh elemen negara) dan mampu mendorong terselenggaranya dinamika sosial yang tertib serta mampu mendorong kinerja penyelenggaraan negara.

Pada dasarnya regulasi pemberian izin usaha perkebunan ini memiliki tiga fungsi utama, yaitu:¹⁸⁰

1. Sebagai sarana ketertiban atau pedoman perilaku; regulasi menjadi pedoman untuk terselenggaranya dinamika sosial, dalam dalam hal ini baik terhadap kegiatan formal maupun informal
2. Sebagai instrumen pembangunan; regulasi menggerakkan sumber daya untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan
3. Sebagai faktor integrasi; regulasi mengintegrasikan wilayah maupun kebijakan-kebijakan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan ke dalam suatu Sistem Regulasi Nasional yang merupakan agregasi dari semua regulasi yang ada.

¹⁸⁰ Kementerian BPN/ Bappenas. *Op.Cit.* hlm.4.

Indonesia sebagai negara hukum tidak akan pernah lepas dari pembentukan regulasi dan kebijakan. Pemerintah sebagai penyelenggara negara telah banyak menerbitkan regulasi dan kebijakan, dari baik pada tingkat undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, maupun Peraturan Daerah. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh BPHN yang dikutip Hukum Online bahwa regulasi-regulasi tersebut terbagi dalam beberapa kategori, yaitu perdagangan ada sekitar 276 regulasi, perindustrian ada sekitar 411 regulasi, standarisasi dan pengendalian mutu ada sekitar 516 regulasi, tata kelola birokrasi dan pelayanan publik ada sekitar 136 regulasi, tata cara penanaman modal ada sekitar 92 regulasi, dan jenis pajak ada sekitar 1061 regulasi. Kesemua regulasi tersebut tersebar berbentuk peraturan di tingkat pusat dan daerah.¹⁸¹

Kewenangan untuk membentuk regulasi terdapat pada pemerintah pusat. Hal tersebut dikarenakan Republik Indonesia berbentuk negara kesatuan (*unitary state*). Meskipun demikian kewenangan ada pada pemerintah pusat, tetapi sebagian dari kewenangan tersebut dapat didelegasikan kepada unit penyelenggara negara di daerah (pemerintah daerah). Tetapi pendelegasian kewenangan tersebut tidaklah memberikan hak kepada Pemerintah Daerah untuk membentuk regulasi yang bertentangan dengan regulasi pada tingkat pusat. Regulasi pusat dan daerah tersebut terintegrasi di dalam Sistem Regulasi Nasional (SRN). Di dalam SRN berlaku kaidah-kaidah tertentu yang berfungsi untuk menjaga eksistensi sistem itu sendiri. Diantara kaidah tersebut adalah azas bahwa regulasi dengan strata yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan regulasi dari tingkat strata yang lebih

¹⁸¹ *Ibid.* hlm.6

tinggi. Selain itu, ada asas keadilan yang melarang pembentukan regulasi yang diskriminatif, dan sebagainya.

Apabila terjadi kegagalan dalam menjaga Sistem Regulasi Nasional (SRN) akan berdampak pada turunnya kualitas regulasi serta tidak terkendalinya kuantitas regulasi. Selanjutnya buruknya kualitas dan tidak terkendalinya kuantitas regulasi berdampak terhadap efektivitas dan efisiensi regulasi tersebut. Mengingat regulasi merupakan landasan formal dari setiap tindakan, baik dalam rangka mengawal dinamika masyarakat maupun penyelenggaraan negara. Dalam realisasinya, regulasi tersebut justru menjadi penghambat masuknya investasi atau rusaknya sumber daya alam karena adanya konflik regulasi di bidang sumber daya alam dan regulasi bidang ekonomi atau di bidang pembangunan lainnya sebagai dampak dari regulasi pemberian izin usaha yang sederhana..

Sebagai komponen utama dalam kegiatan penyelenggaraan negara, kualitas dan kuantitas regulasi harus dikelola dengan baik agar menghasilkan regulasi yang sederhana dan tertib. Disini sederhana bermakna jumlahnya proporsional, mudah dipahami, dan dipatuhi. Sedangkan tertib berarti regulasi-regulasi dibentuk dengan memperhatikan kaidah-kaidah sistem regulasi yang berlaku. Dengan memperhatikan kaidah-kaidah yang berlaku dalam pembentukan regulasi, diharapkan terwujud Sistem Regulasi Nasional (SRN) yang sederhana dan tertib sehingga lebih mampu mendukung berfungsinya regulasi secara efektif dan efisien. Kalau meminjam istilah dari Maria S. W. Sumardjono bahwa dalam regulasi itu setidaknya terdapat pembajakan regulasi, yang akhirnya menciptakan aturan perundangan terkait sumber daya alam yang kepentingan sektoralnya kuat, tidak berpihak pada kelestarian dan masyarakat, serta pada akhirnya menimbulkan

tumpang tindih pengaturan. Kondisi regulasi terkait sumber daya alam di atas mendorong lahirnya konflik, penurunan kualitas sumber daya alam dan ketimpangan penguasaan serta pemanfaatan sumber daya alam yang kemudian melahirkan regulasi yang secara substansi tidak pro-kelestarian, tidak pro-masyarakat, dan saling menciptakan dinding sektoral yang kuat.¹⁸²

Kondisi tumpang tindih peraturan dapat menciptakan suatu kerawanan KKN pada sektor sumber daya alam. Korupsi tentu bukanlah satu-satunya faktor yang menyebabkan terjadinya tumpang tindih peraturan. Faktor lain yang menyumbang terjadinya tumpang tindih peraturan adalah *hiper-regulasi* atau banyaknya peraturan yang dikeluarkan oleh berbagai institusi negara. Tidak kurang 12.471 regulasi yang dikeluarkan oleh institusi negara hingga 2019.¹⁸³

Ilustrasi lain yang menggambarkan rendahnya kualitas regulasi di Indonesia, khususnya undang-undang, adalah suatu kecenderungan semakin meningkatnya jumlah undang-undang yang diajukan dalam *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK). Hal tersebut salah satu indikasi akan belum optimalnya pembangunan regulasi. Kecenderungan pengajuan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi terus meningkat hingga sekarang, terutama setelah *Omnibus Law* UU Cipta Kerja.

Salah satu cara untuk menyelesaikan tumpang tindih peraturan tersebut adalah dengan melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan.

¹⁸² Maria S. W. Sumardjono. *Harmonisasi Regulasi dan Perbaikan Tata Kelola Sumber Daya Alam di Indonesia*. Integritas Jurnal Antikorupsi Volume 5 No.2-2 Tahun 2019.

¹⁸³ PSHK & Kementerian PPN/Bappenas, 2019. *Siaran Per Menteri Bambang Sampaikan Agenda Reformasi Regulasi: Tata Fungsi dan Kelembagaan Sistem Peraturan Perundangan Indonesia*. Jakarta, 13 Februari 2019.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan upaya menyelaraskan materi dari suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang berada dalam satu kategori tertentu. Harmonisasi dilakukan pada peraturan perundang-undangan yang setingkat (setara), misalnya harmonisasi peraturan perundang-undangan berbentuk undang-undang dalam sektor lingkungan hidup dan sumber daya alam, maupun harmonisasi regulasi vertikal. Harmonisasi peraturan perundang-undangan banyak dipahami sebagai aktivitas membandingkan antara pasal-pasal dalam satu peraturan dengan pasal-pasal dalam peraturan lain. Perbandingan ini dilakukan dengan peraturan yang lebih tinggi atau setara, baik satu rumpun peraturan maupun tidak, namun berkaitan erat. Hanya saja, proses tersebut menimbulkan pertanyaan soal kriteria ketidakharmonisan: apakah tidak harmonis karena memang isinya berbeda atau karena ada norma lain (lebih fundamental, seperti penghormatan HAM) yang diatur secara berbeda di dalam dua atau lebih peraturan yang diperbandingkan. Apa yang dilakukan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dengan kajian harmonisasi regulasi bergerak pada kriteria ketidakharmonisan kedua, yakni tidak hanya memeriksa perbedaan isi pasal, tetapi juga membandingkan perbedaan norma, azas, dan aturan yang ada di dalam masing-masing undang-undang. Aktivitas dilakukan yaitu *pertama*, menentukan kriteria ketidak-harmonisannya; dan *kedua*, kriteria itu dipakai untuk membandingkan berbagai macam undang-undang (atau peraturan di bawahnya)

Sebagai salah satu rencana aksi Nasional bahwa tujuan utama dari Reformasi Regulasi peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan suatu Sistem Regulasi Nasional (SRN) yang berkualitas, sederhana dan tertib. Regulasi

tersebut akan mampu untuk bekerja efektif dan efisien dalam mendukung upaya mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana yang ditetapkan dalam Pembukaan UUD 1945. Untuk mewujudkan tujuan utama tersebut terdapat sejumlah langkah yang dapat dilakukan oleh pembuat regulasi dalam jangka pendek yaitu:¹⁸⁴

- 1) Meningkatkan efisiensi dengan mendorong dilakukannya perubahan-perubahan menuju terwujudnya suatu SRN yang sederhana dan tertib. Hal ini dilakukan melalui operasionalisasi prinsip dampak kebijakan/regulasi yang lebih baik dengan anggaran lebih ekonomis.
- 2) Mendorong upaya meningkatkan efektivitas regulasi sebagai instrumen penyelenggaraan negara dan pembangunan serta instrumen ketertiban sosial.

Gmbaran umum urgensi reformasi regulasi peraturan perundang-undangan untuk di Indonesia dapat dilihat pada bagan sebagai berikut:



Sumber: BPHN, Kementerian Hukum dan HAM, 2020

Gambar 5.3 **Harmonisasi Regulasi untuk Mendukung Mewujudkan Tujuan Bernegara**

Salah satu reformasi regulasi dengan harmonisasi regulasi. Harmonisasi regulasi yang dilakukan BPHN ini bertujuan untuk memperjelas tumpang tindih pengaturan SDA di Indonesia sekaligus memberikan arah dalam penyusunan

¹⁸⁴ Kementerian BPN/ Bappenas. *Op.Cit.* Hlm.4.

peraturan perundang-undangan baru yang mengatur pengelolaan SDA. Proses harmonisasi tidak hanya melakukan pembacaan pasal per pasal untuk menemukan ketidakharmonisannya. Tetapi bergerak lebih jauh dengan melihat perbedaan dalam norma, asas, dan aturan dalam pengelolaan dan pemanfaatan berbagai sektor yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perbedaan tersebut dianggap sebagai bentuk ketidakharmonisan yang perlu dicarikan jalan keluarnya. Sebelum perbandingan dilakukan, masing-masing Undang-Undang diperiksa kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Strategi Nasional Reformasi Regulasi Jangka Panjang 2015 - 2025 dan Strategi Nasional Reformasi Regulasi Jangka Menengah 2015 – 2019 sebagai kebijakan yang harus diupayakan dan didorong, Reformasi Regulasi diharapkan berperan dalam mendukung keberhasilan dan pencapaian target yang ditetapkan. Khusus untuk 5 tahun kedepan, Reformasi Regulasi diarahkan untuk mendukung pembangunan yang ditetapkan sebagai prioritas. Dalam rangka melaksanakan reformasi, diperlukan strategi berdimensi nasional. Strategi Nasional Reformasi Regulasi perlu dilaksanakan tidak hanya di pusat, karena pencapaian dari tujuan pembangunan nasional tidak terlepas dari peran daerah. Untuk itu, diperlukan implementasi berbentuk kebijakan dan regulasi di daerah dalam bagan berikut.



Sumber: BPHN, Kementerian Hukum dan HAM, 2020

Gambar 5.4
Pelaksanaan Reformasi Regulasi di Daerah

Dalam rangka mewujudkan sinergi antara kebijakan dan regulasi, sesuai dengan arah kebijakan pembangunan, perlu diciptakan Sistem Regulasi Nasional yang sederhana dan tertib untuk mendukung pencapaian sasaran dari *Nawa Cita* yang telah diakomodasi dalam RPJMN 2015-2019. Sasaran dalam *Nawa Cita* antara lain terkait kedaulatan pangan, kedaulatan energi, kemaritiman, dan percepatan pembangunan infrastruktur. Dalam rangka mendukung prioritas reformasi birokrasi, Reformasi Regulasi dilakukan melalui pembenahan regulasi berkaitan dengan pelayanan publik, serta pembenahan regulasi dalam rangka kemudahan investasi. Dalam kurun waktu RPJMN tahap ke-IV (2020-2024), kebijakan Reformasi Regulasi ditujukan untuk mendorong terwujudnya Sistem Regulasi Nasional yang lebih sederhana dan tertib, sehingga mampu berfungsi sebagai instrumen operasional untuk mewujudkan sasaran pembangunan pada periode 2020-2024. Adapun regulasi perizinan usaha tersebut, antara lain:¹⁸⁵

¹⁸⁵ BPHN, Kementerian Hukum dan HAM, 2020. *Op.Cit.* hlm 124

1. Terwujudnya masyarakat yang mandiri, maju, adil, dan makmur lewat percepatan pembangunan di berbagai bidang yang menekankan terbangun struktur perekonomian kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di pelbagai wilayah yang didukung oleh SDM berkualitas dan berdaya saing.
2. Terwujudnya kelembagaan politik dan hukum ditandai dengan adanya konsolidasi demokrasi kokoh dalam pelbagai aspek kehidupan politik serta supremasi hukum dan penegakan hak asasi manusia; terwujudnya rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat; serta terjaganya keutuhan wilayah dan kedaulatan NKRI dari ancaman dalam negeri maupun luar negeri. Kondisi itu didukung oleh mantapnya kemampuan pertahanan dan keamanan negara yang ditandai oleh terwujudnya TNI yang profesional dengan komponen cadangan dan pendukung pertahanan yang kuat; terwujudnya sinergi kinerja antara kepolisian dan partisipasi masyarakat dalam bidang keamanan, intelijen dan kontra intelijen yang efektif; dan disertai kemampuan industri pertahanan yang handal.
3. Terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap serta bersumber pada Pancasila dan UUD 1945 dalam mendorong supremasi hukum; terwujudnya tata pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa yang berdasarkan hukum; serta birokrasi yang profesional dan netral
4. Terwujudnya masyarakat sipil, masyarakat politik, dan masyarakat ekonomi yang mandiri
5. Terwujudnya kemandirian nasional dalam konstelasi global. Dalam rangka pelaksanaan Strategi Nasional Reformasi Regulasi maka diperlukan Road Map, baik Jangka Panjang 2015-2025 dan juga Road Map Jangka Menengah 2015-2019. Adapun Road map itu merupakan tolok ukur bagi langkah-langkah pelaksanaan Strategi Nasional yang langsung berdampak bagi pencapaian sasaran pembangunan nasional.

Indikator yang digunakan dalam *road map* Strategi Nasional Reformasi Regulasi adalah *regulatory quality* (kualitas regulasi) dan *burden of government regulation* (beban regulasi dari pemerintah kepada masyarakat). Kedua indikator itu diformulasikan dalam suatu indikator nasional untuk mengukur dampak dari upaya Reformasi Regulasi, baik jangka panjang maupun jangka menengah. Indikator nasional ini merupakan penyetaraan dari kedua indikator yang terdiri dari sub-indikator pengukuran berikut:

1. Beban regulasi dari pemetaan (*burden of government regulations*)
2. Besarnya efek perpajakan (*extent and effect of taxation*)

3. Kelajiman/kelayakan terkait hambatan perdagangan (*prevalence of trade barriers*)
4. Intensitas kompetensi antardaerah (*intensity of local competition*)
5. Kemudahan untuk memulai bisnis/usaha (*ease of starting a new business*)
6. Eektivitas kebijakan anti trust (*effectiveness of anti trust policy*).
7. Pengetatan regulasi berbasis lingkungan (*stringency of environmental regulations*).

Sub-indikator di atas tidak bersifat mengikat dan diarahkan agar sesuai dengan prioritas pembangunan sebagai pelaksanaan dari visi-misi Presiden dan Wakil Presiden. Selanjutnya untuk mewujudkan Sistem Regulasi Nasional yang tertib, maka kebijakan yang ditempuh adalah:

1. Simplifikasi regulasi

Simplifikasi atau penyederhanaan regulasi terutama perizinan usaha adalah cara untuk mengendalikan kuantitas terhadap regulasi yang sedang menjadi hukum positif dalam rangka mewujudkan regulasi proporsional. Oleh karena jumlah regulasi yang banyak, maka simplifikasi regulasi harus bersifat massal dan cepat. Untuk itu, kriteria yang digunakan dalam melakukan kaji ulang regulasi bersifat sederhana. Simplifikasi regulasi diawali dengan inventarisasi dan klasifikasi regulasi mengenai bidang tertentu dan regulasi lain terkait bidang tersebut. Berikutnya melakukan identifikasi terhadap permasalahan atau potensi masalah yang ada dalam regulasi, termasuk stake holder dari regulasi. Secara umum, permasalahan regulasi diklasifikasi menjadi:

- a. Konflik Regulasi

Konflik apabila terdapat pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan lainnya. Contoh: Pasal 29 ayat (2) dan (3) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang

mengatur bahwa HGU dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 60 tahun dengan Pasal 22 ayat (1) huruf a Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang mengatur HGU dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 95 tahun, dan Pasal 35 ayat (1) dan (2) UUPA yang mengatur HGB bisa diberikan untuk jangka waktu paling lama 50 tahun dengan Pasal 22 ayat (1) huruf b Undang Undang Penanaman Modal yang mengatur HGB dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 80 tahun.

b. Inkonsisten Regulasi

Dinyatakan inkonsisten apabila terdapat ketentuan atau pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta turunannya. Contoh: tidak adanya kebijakan untuk menyediakan kepastian penguasaan (*tenurial security*) bagi akses atas lahan/SDA/wilayah kelola masyarakat, termasuk pada akses yang berada dalam kawasan huatn negara. Dominasi dan ekspansi badan-badan usaha raksasa dalam industri ekstraktif didukung instrumentasi badan-badan pemerintahan sebagai “lembaga pengadaaan tanah” melalui rejim-rejim pemberian hak/ijin/ lisensi atas tanah dan SDA. UUPA yang semula ditempatkan sebagai undang-undang, pada prakteknya disempitkan hanya mengurus wilayah non-hutan, dan prinsip-prinsipnya diabaikan. Peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan/ kehutanan/ PSDA lainnya tumpang tindih dan bertentangan antara satu dengan yang lain.

c. Multitafsir Regulasi

Dinyatakan sebagai multitafsir apabila terdapat ketidakjelasan pada objek dan subjek yang diatur sehingga menimbulkan ketidakjelasan rumusan bahasa (sulit dimengerti) serta sistematika tidak jelas. Contoh: pemberian ijin/ hak/konsesi oleh pejabat publik (Menteri kehutanan, Menteri ESDM, Kepala BPN, Gubernur dan Bupati) yang memasukkan tanah/wilayah kelola/SDA kepunyaan sekelompok rakyat ke dalam konsesi badan-badan usaha raksasa dalam bidang produksi, ekstraksi, maupun konservasi. Sektoralisme kelembagaan, sistem, mekanisme, dan administrasi mengatur pertanahan/ kehutanan/SDA lainnya yang semakin menjadi-jadi.

d. Tidak operasional Regulasi

Dinyatakan tidak operasional apabila regulasi tidak memiliki daya guna, namun peraturan masih berlaku atau peraturan belum memiliki peraturan pelaksana. Langkah berikutnya adalah analisa regulasi yang dilakukan dengan menggunakan kriteria legalitas, kebutuhan, dan situasional. Kriteria legalitas dan kebutuhan dikembangkan dari teori keberlakuan regulasi, yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis. Aspek filosofis dan yuridis diwakili oleh kriteria legalitas dan aspek sosiologis diwakili oleh kriteria kebutuhan. Kriteria situasional adalah kriteria yang dikembangkan untuk mengakomodasi satu isu tertentu, misalnya kriteria 'ramah urusan'. Contoh, jika bidang yang disimplifikasi adalah bidang pelayanan publik, kriteria ramah urusan bisa dikembangkan lebih lanjut, misalnya, dengan sub-kriteria: biaya murah, persyaratan tidak memberatkan, proses cepat. Dengan mengoperasionalkan ketiga kriteria itu, regulasi yang memenuhi kriteria

legalitas (tidak bertentangan dengan regulasi lain, secara vertikal atau horizontal), kriteria kebutuhan (dibutuhkan masyarakat), dan kriteria ramah urusan dapat dinilai sebagai regulasi yang baik. Dengan melakukan analisis melalui ketiga kriteria, dapat dihasilkan tiga rekomendasi:

1) Regulasi dipertahankan

Regulasi dipertahankan apabila: a) regulasi tidak berpotensi konflik dengan regulasi lain terutama yang berkedudukan lebih tinggi, b) regulasi dibutuhkan oleh masyarakat maupun penyelenggara negara, dan, c) regulasi tersebut ramah urusan

2) Regulasi direvisi

Regulasi direvisi apabila di dalam regulasi tersebut terdapat potensi masalah dan tidak ramah urusan tetapi dibutuhkan oleh masyarakat maupun oleh penyelenggara negara.

3) Regulasi dicabut

Regulasi dicabut apabila hasil analisis menunjukkan bahwa regulasi tersebut tidak dibutuhkan baik oleh masyarakat maupun oleh penyelenggara negara, walaupun regulasi tersebut tidak bermasalah secara legalitas maupun ramah urusan

2. Rekonseptualisasi tata cara pembentukan regulasi

Rekonseptualisasi tata cara pembentukan regulasi dilakukan dengan cara melihat kembali (review) dan menata kembali tata cara pembentukan regulasi perizinan usaha agar proses pembentukannya menjadi lebih komprehensif dan mampu menghasilkan regulasi berkualitas. Saat ini, regulasi perizinan usaha

yang berlaku dalam pembentukan regulasi adalah dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Analisa awal menunjukkan undang-undang ini hanya berorientasi kepada proses perancangan regulasi dan tidak mengatur mengenai cara bagaimana sebuah kebijakan harus dirumuskan. Di samping itu, proses pembentukan regulasi seringkali tidak memandang perlu untuk melakukan evaluasi terhadap regulasi yang saat itu sedang menjadi hukum positif dan kemudian mengakibatkan kuantitas dan kualitas regulasi yang tidak terkendali. Hal yang perlu diperhatikan dalam proses pembentukan regulasi adalah memahami bahwa substansi regulasi merupakan kebijakan, akan tetapi tidak semua kebijakan harus dikonversi menjadi regulasi agar dapat dilaksanakan. Dengan mempertimbangkan hal itu, maka hal pertama untuk diperhatikan dalam merumuskan konsep tata cara pembentukan regulasi yang baru adalah ‘integrasi antara perumusan kebijakan dan pembentukan regulasi’. Pada tahap perumusan kebijakan, langkah-langkah yang dilakukan adalah pengkajian, penelitian, sampai menghasilkan alternatif kebijakan. Sedangkan pada tahap pembentukan regulasi, tahapan kegiatan yang dilakukan adalah penyusunan naskah akademik, perumusan rancangan undang-undang, pembahasan, dan pengundangan. Pada tahap pengkajian, proses perumusan kebijakan meliputi kegiatan sebagai berikut:

a. Identifikasi dan Perumusan Masalah (problem identification)

Identifikasi dan perumusan masalah merupakan langkah penting yang menentukan keberhasilan seluruh kegiatan. Kegagalan dalam melakukan identifikasi adalah suatu masalah yang dapat mengakibatkan kegagalan dalam merumuskan jawabannya. Masalah yang ditemukan harus dikemas secara utuh (biasanya disebut sebagai pembulatan masalah) untuk kemudian menjadikan dasar dan kerangka kerja bagi perumusan kebijakannya.

b. Penetapan Tujuan

Penetapan tujuan merupakan hal yang dibutuhkan dalam menetapkan arah kebijakan. Perumusan kebijakan dan pembentukan regulasi tidak selalu berangkat dari permasalahan. Menurut 'Roscoe Pond', regulasi adalah alat untuk melakukan rekayasa sosial. Dalam konteks ini, karena regulasi mempunyai kekuatan memaksa, maka regulasi berfungsi sebagai alat untuk menggerakkan sumberdaya dalam mencapai tujuan yang ditetapkan.

c. Evaluasi Regulasi yang Berlaku

Evaluasi terhadap regulasi yang sedang berlaku adalah wajib dilakukan sebelum diberlakukannya regulasi baru. Keengganan melakukan evaluasi dan menganggap bahwa semua masalah adalah baru, seolah belum diatur di dalam regulasi, merupakan suatu sebab kegagalan dalam menjaga proporsi regulasi. Dengan mempertimbangkan regulasi yang sedang berlaku, maka perumusan kebijakan dan pembentukan regulasi yang baru dapat dilakukan dengan tetap menjaga proporsionalitas regulasi. Beberapa negara menerapkan 'model evaluasi berkala' setiap 10 tahun sehingga regulasi

yang berlaku tetap mutakhir. Sementara beberapa negara lainnya menerapkan model 'one in one out' yang artinya apabila sebuah regulasi baru diberlakukan maka sebuah regulasi yang lama harus dicabut. Dengan mempertimbangkan regulasi yang sedang berlaku, maka perumusan kebijakan dan pembentukan regulasi yang baru dapat dilakukan dengan tetap menjaga proporsionalitas regulasi. Mengenai hal ini, beberapa negara menerapkan 'model evaluasi berkala' setiap 10 tahun sehingga regulasi yang berlaku tetap mutakhir. Sementara beberapa negara lain menerapkan model 'one in one out' yang artinya apabila sebuah regulasi baru diberlakukan maka sebuah regulasi yang lama harus dicabut.

3. Restrukturisasi kelembagaan pengelola regulasi

Identifikasi awal kelembagaan pembentuk regulasi mengindikasikan adanya permasalahan besar di dalam proses pembentukan regulasi berdasarkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dari perspektif kelembagaan, saat ini tidak ada satupun lembaga memiliki kewenangan penuh melakukan pengelolaan regulasi secara nasional. Kewenangan perumusan kebijakan atau regulasi tersebut tersebar pada kementerian/lembaga, sementara Kementerian Hukum dan HAM yang tidak memiliki kewenangan menangani kebijakannya hanya menangani sebagian proses pembentukan regulasi. Konsekuensi dari

rancangan kelembagaan yang tidak tepat dalam mengelola fungsi regulasi akan mengakibatkan hilangnya kendali terhadap proses perumusan kebijakan dan pembentukan regulasi. Akibatnya kuantitas terus meningkat dan kualitas regulasi terus menurun dan selanjutnya kepastian hukum semakin tidak terwujud. Berbeda halnya apabila perumusan kebijakan dan pembentukan regulasi berada pada satu lembaga sehingga paling tidak kuantitas regulasi dapat dikendalikan secara lebih proporsional dan dapat dikendalikan.

4. Penguatan kapasitas perumus kebijakan dan perancang regulasi

Penguatan kapasitas perumus kebijakan dan perancang regulasi adalah upaya peningkatan SDM pembentuk regulasi. Dengan kapasitas SDM yang berkualitas, diharapkan menghasilkan regulasi yang mampu melihat dimensi kenegaraan secara lebih luas dalam perumusan kebijakan dan pembentuk regulasi. Peningkatan kualitas regulasi akan tercapai dengan adanya prasyarat peningkatan kualitas yang memadai dari perumus kebijakan atau regulasi. Peningkatan pemahaman perumus kebijakan mengenai aspek perumusan regulasi berdampak signifikan bagi politik hukum (perundang-undangan). Sebaliknya, peningkatan pemahaman pembentuk regulasi mengenai proses perumusan kebijakan mampu memberikan kepada pembentuk regulasi kemampuan untuk menyusun regulasi sesuai kebutuhan pembangunan yang tertuang dalam dokumen perencanaan pembangunan. Langkah nyata perlu dilakukan untuk mendorong peningkatan kualitas SDM perumus kebijakan dan pembentuk regulasi adalah membentuk suatu modul pelatihan sinergitas kebijakan dan pembentukan regulasi dan upaya perbaikan kurikulum dan

kerjasama antara Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/ Bappenas dan Kementerian Hukum dan HAM. Hal ini diharapkan sebagai langkah strategis yang dibutuhkan untuk pencapaian *outcome* peningkatan kualitas regulasi dan sinergi kebijakan dan regulasi. Pada tingkat daerah tentu dibutuhkan suatu upaya pelibatan Kementerian Dalam Negeri dalam hal peningkatan kualitas SDM di daerah, tidak hanya di tingkat eksekutif daerah namun juga turut mengajak legislatif daerah.

5. Partisipasi Masyarakat Dalam Strategi Nasional

Reformasi Regulasi Partisipasi masyarakat merupakan bagian tidak terpisahkan dari Strategi Nasional Reformasi Regulasi. Pelibatan masyarakat merupakan suatu bagian terpenting dalam pengembangan dan pelaksanaan Reformasi Regulasi di pelbagai negara. Terkait partisipasi masyarakat, ada beberapa hal yang penting diperhatikan. *Pertama*, arah kebijakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah amanat Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; *Kedua*, keterlibatan masyarakat dalam Reformasi Regulasi pada prinsipnya bukan semata-mata karena adanya hak berpartisipasi dalam proses kebijakan dan pembangunan, namun merupakan upaya pembelajaran dalam kerangka mendukung peningkatan kualitas regulasi secara lebih nyata dan berkesinambungan. Wahana partisipasi masyarakat perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, pemahaman, serta apresiasi terhadap regulasi. Beberapa wahana yang dapat dilakukan untuk pengembangan partisipasi masyarakat tersebut adalah melalui

pengembangan model koalisi Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) untuk memberi masukan dan mengawal Reformasi Regulasi. Pengembangan model komunikasi interaktif dengan menggunakan pelbagai media tersedia (media cetak dan elektronik) serta cara yang berbeda (survey, forum group discussion, konsultasi, dan sebagainya).

Demikian untuk sampai pada aktivitas harmonisasi, pengelolaan SDA memberikan manfaat secara ekonomi. Posisi penting SDA ini mendorong sekaligus menciptakan kondisi (korupsi peraturan atau *regulatory capture*). Kondisi ini terjadi “ketika badan regulator yang didirikan untuk melayani kepentingan umum memajukan kepentingan kelompok-kelompok yang mendominasi industri atau sektor yang seharusnya diatur oleh badan tersebut”. Korupsi dapat dilakukan untuk mempengaruhi materi isi peraturan atau penegakan peraturan sehingga mereka diuntungkan dengan peraturan itu.¹⁸⁶

Adapun dampak negatif dari pembajakan regulasi adalah ketimpangan dalam pemanfaatan sumber daya alam dan konflik agraria. Data yang berhasil dikumpulkan oleh GNP sumber daya alam bahwa untuk usaha kehutanan, penguasaan usaha besar seluas 40.463.103 hektar sedangkan oleh masyarakat seluas 1.748.931 hektar. Untuk usaha perkebunan sawit 2.535.495 hektar dikuasai oleh 10 perusahaan besar, sedangkan seluas 4.756.272 hektar dikuasai oleh 2,1 juta pekebun rakyat. Usaha skala besar terus menyebabkan tekanan konversi lahan-lahan produksi bagi masyarakat desa. Tercatat setidaknya 353 hektar /hari lahan pertanian hilang. Terkait konflik agraria, Konsorsium Pembaharuan Agraria

¹⁸⁶ Bersihkan Indonesia, 2018

mencatat untuk tahun 2018 saja sedikitnya telah terjadi 410 kejadian konflik agraria dengan luasan wilayah konflik mencapai 807.177,613 hektar dan melibatkan 87.568 KK di berbagai provinsi; sementara sektor mendominasi adalah konflik perkebunan dan properti.¹⁸⁷

Pembajakan regulasi akan menciptakan aturan perundangan terkait SDA yang kepentingan sektoralnya kuat, tidak berpihak terhadap kelestarian dan masyarakat, serta pada akhirnya menimbulkan tumpang tindih pengaturan secara vertikal atau horisontal. Kondisi regulasi terkait SDA di atas mendorong lahirnya konflik, penurunan mutu SDA dan ketimpangan penguasaan serta pemanfaatan SDA yang melahirkan regulasi yang secara substansi tidak pro-kelestarian, tidak pro-masyarakat, dan saling menciptakan dinding sektoral yang kuat. Kondisi tumpang tindih peraturan dapat menciptakan kerawanan korupsi DI sektor SDA. Korupsi tentu bukanlah satu-satunya faktor penyebab tumpang tindih peraturan. Faktor lain yang berkontribusi dalam terjadi tumpang tindih peraturan yaitu hiperregulasi (banyaknya peraturan dikeluarkan oleh berbagai institusi negara), ada 12.471 regulasi dikeluarkan oleh institusi negara dalam tahun 2000-2015.¹⁸⁸

Salah satu cara untuk menyelesaikan tumpang tindih peraturan ini dengan melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan untuk menyelaraskan materi dari suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang berada dalam satu kategori tertentu. Harmonisasi dilakukan pada peraturan perundang-undangan yang setingkat, misalnya

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ PSHK dan Kementerian PPN/Bappenas, 2019

harmonisasi peraturan perundang-undangan berbentuk undang-undang pada sektor lingkungan hidup dan SDA, maupun harmonisasi regulasi vertikal (dengan peraturan perundangan lebih rendah atau lebih tinggi). Harmonisasi peraturan perundang-undangan banyak dipahami sebagai aktivitas membandingkan antara pasal-pasal di dalam satu peraturan dengan pasal-pasal di dalam peraturan lainnya. Perbandingan ini dilakukan dengan peraturan yang lebih tinggi atau yang setara, baik dalam satu rumpun peraturan maupun tidak, namun berkaitan erat. Hanya saja, proses ini menimbulkan pertanyaan soal kriteria ketidakharmonisan: apakah tidak harmonis karena memang isinya berbeda atau karena ada norma lainnya (yang lebih fundamental, seperti penghormatan HAM) yang diatur secara berbeda di dalam dua atau lebih peraturan yang diperbandingkan. Apa yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dengan kajian harmonisasi regulasi bergerak pada kriteria ketidakharmonisan kedua, yakni tidak hanya memeriksa perbedaan isi pasal, tetapi juga membandingkan perbedaan norma, azas, dan aturan dalam setiap Undang-Undang. Aktivitas dilakukan yaitu, *pertama*, menentukan kriteria ketidakharmonisannya; dan *kedua*, kriteria itu dipakai untuk membandingkan berbagai macam undang-undang (atau peraturan di bawahnya).

Harmonisasi yang dilakukan BPHN bertujuan untuk memperjelas tumpang tindih pengaturan SDA sekaligus memberikan arah dalam penyusunan peraturan perundang-undangan baru yang mengatur pengelolaan SDA. Proses harmonisasi tidak hanya melakukan pembacaan pasal per pasal untuk menemukan ketidakharmonisannya. Tetapi bergerak lebih jauh dengan melihat perbedaan dalam norma, azas, aturan dalam pengelolaan dan pemanfaatan berbagai sektor SDA yang diatur

dalam peraturan perundang-undangan. Perbedaan ini dianggap sebagai bentuk ketidakharmonisan yang perlu dicarikan solusinya. Sebelum perbandingan dilakukan, masing-masing diperiksa kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Bagian ini ditujukan sebagai upaya pembenahan dan arah/pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan mengenai SDA. Untuk sampai pada aktivitas harmonisasi, dilakukan beberapa tahapan berikut:

1. Melakukan inventarisasi dan pengelompokan seluruh undang-undang yang mengatur mengenai SDA.
2. Menyusun baseline berupa prinsip dasar dan indikatornya yang dalam hal ini didasarkan pada prinsip-prinsip yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
3. Melakukan kajian tumpang-tindih berdasarkan pada empat aspek berupa kewenangan, pemenuhan hak dan kewajiban, pemenuhan perlindungan lingkungan hidup, serta pengawasan dan penegakkan hukum.

Hingga saat ini terdapat 17 Undang-Undang mengenai SDA yang berhasil diinventarisasi dan ditempatkan dalam 4 kelompok. Kajian ini menginventarisasi

satu kelompok perundang-undangan yang dianggap sebagai Undang-Undang pendukung. Kelompok Undang-Undang pendukung (9 Undang-Undang) ini menjadi alat untuk mendeteksi kelebihan dan kekurangan dari suatu Undang-Undang dilihat dari satu perspektif/landscape (antara lain: desa, pemda, atau keterbukaan informasi). Sedangkan baseline disusun dengan mengaitkannya pada prinsip-prinsip pembaharuan agraria dan pengelolaan SDA yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang lahir sebagai reaksi negara atas pengelolaan agraria dan SDA yang dipandang melahirkan banyak konflik, merusak lingkungan, menyingkirkan hak-hak masyarakat, dan tidak berjalannya distribusi manfaat bagi orang banyak. Undang-undang ini meminta pemerintah menyelesaikan tumpang-tindih peraturan perundang-undangan dan melakukan harmonisasi pada peraturan perundang-undangan dan menawarkan prinsip-prinsip penting yang harus diakomodasi ketika menyusun peraturan perundang-undangan mengenai SDA. Baseline yang disusun dikelompokkan dalam dua bagian besar: prinsip dan indikator. Ada 12 Prinsip dalam Undang-Undang mengenai SDA kemudian disederhanakan menjadi lima prinsip dan dari masing-masing prinsip disusun indikatornya. Indikator ini untuk memperjelas sejauh mana Undang-Undang mengenai SDA memenuhi prinsip yang ditawarkan. Indikator disusun dengan

menyesuaikan karakter Undang-Undang mengenai SDA yang dikaji yang bisa dibedakan sebagai Undang-Undang yang mengatur hal mendasar.

Penjelasan kelima prinsip diatas merupakan penyederhaan dari 12 prinsip dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut:

1. Prinsip Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Pengelolaan sumberdaya alam menjamin keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan pengendalian negara untuk melindungi kepentingan nasional pada sumberdaya alam penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Dalam banyak hal, prinsip harus mengakomodasi 'Hak Menguasai Negara' sebagai penjawantahan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

2. Prinsip Keberlanjutan.

Pengelolaan sumberdaya alam memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan, mengutamakan prinsip kehati-hatian (pre-cautionery principle), keadilan antargenerasi, pelestarian, dan perlindungan lingkungan.

3. Prinsip Keadilan Sosial.

Pengelolaan sumberdaya alam memberikan distribusi manfaat kepada seluruh rakyat, mengakui, dan menghormati hak-hak masyarakat terpinggirkan, melindungi, dan memulihkan hak-hak serta akses rakyat yang berkurang atau hilang akibat penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya alam.

4. Prinsip Demokrasi.

Kebijakan pengelolaan SDA dijalankan secara transparan, akuntabel, dan menjamin partisipasi sejati dari masyarakat.

5. Prinsip Kepastian Hukum.

Pengelolaan SDA dijalankan melalui kejelasan pembagian dan pendelegasian kewenangan serta menghindari kekosongan hukum.

Demikian dapat disimpulkan harmonisasi regulasi dan perbaikan tata kelola dan perizinan usaha perkebunan kelapa sawit yang berkeadilan haruslah memenuhi prinsip-prinsip dalam dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya dapat dilihat dari terpenuhi atau tidaknya prinsip-prinsip keadilan sosial dalam pemberian izin usaha perkebunan kelapa sawit, yaitu pengelolaan sumberdaya alam yang memberikan distribusi manfaat yang sebesar-besarnya kepada seluruh rakyat, mengakui, dan menghormati hak-hak masyarakat terpinggirkan, melindungi, dan memulihkan hak-hak serta akses rakyat yang berkurang atau hilang akibat penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya alam. Regulasi hukum yang dibuat berdasarkan prinsip *Omnibus Law* berusaha untuk menjawab kebutuhan pembangunan pada sektor perkebunan dengan memberikan kesempatan berusaha yang lebih luas kepada pemodal dalam negeri dan pemodal asing, mengurangi potensi tumpang tindih dalam penguasaan lahan, dan harmonisasi penerbitan izin usaha perkebunan yang memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pembahasan disertasi ini dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Pelaksanaan keadilan selalu bertalian dengan kehidupan bersama dan dengan pihak lain dalam bermasyarakat. Keadilan bertujuan memelihara ketertiban masyarakat dan kesejahteraan umum.. Nilai-nilai keadilan harus merupakan dasar yang harus diwujudkan dalam hidup bersama kenegaraan untuk mewujudkan tujuan negara yaitu mewujudkan kesejahteraan seluruh warga, melindungi seluruh warga dan wilayah, dan mencerdaskan seluruh warga. Selain itu, nilai-nilai keadilan menjadi dasar dalam pergaulan antara negara di dunia dalam rangka menciptakan ketertiban hidup bersama dalam pergaulan antar bangsa di dunia dengan berdasarkan prinsip kemerdekaan bagi setiap bangsa, perdamaian abadi serta keadilan dalam hidup bersama.
2. Regulasi izin usaha perkebunan kelapa sawit belum berbasis nilai keadilan dan kesejahteraan. Padahal sebagian besar berpenduduk menggantungkan kehidupan dari pekerjaan di subsektor perkebunan kelapa sawit. Oleh karena itu arah kebijakan pembangunan perkebunan kelapa sawit di Kalimantan Tengah harus didasarkan pada prinsip pembangunan berkelanjutan mengacu kepada asas-asas: kelestarian dan berkelanjutan; keadilan dan kesetaraan; demokrasi; transparansi; kebersamaan dengan tanggung jawab yang berbeda; kehati-hatian dini; eko-efisiensi; perlindungan optimal atas keanekaragaman hayati; perusak membayar; dan pengakuan hak masyarakat adat. Mengingat sebagian petani rakyat mengatur 321 nya merujuk pada ketentuan adat

atau masyarakat (*indigenous people*). Di satu sisi, ekspansi pengusaha perkebunan kelapa sawit dengan perluasan lahan mengakibatkan terjadinya perubahan besar terhadap vegetasi dan ekosistem setempat, penanam modal dan infrastruktur baru, perpindahan penduduk dan pemukiman, serta perdagangan lokal dan internasional yang serta merta memerlukan campur tangan pemerintah. Pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang cenderung sektoral dan tidak terkoordinasi menyebabkan adanya perbedaan kepentingan antara pihak-pihak yang terlibat. Selain itu, terdapat kelemahan-kelemahan dalam komunikasi antar pemerintah pusat dan daerah dimana akibatnya dapat menjadi ancaman serius terhadap kelestarian sumberdaya alam dan sumber kehidupan petani kelapa sawit di dalam kawasan hutan yang mendambakan kehidupan yang dirasa tidak adil dan menurunkan kesejahteraan.

3. Kelemahan regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit pada saat ini adalah dari serangkaian regulasi yang dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah ternyata masih ada beberapa catatan yang perlu digarisbawahi untuk regulasi tersebut. Mengingat masih terjadi tumpang tindih regulasi dan bahkan antara peraturan satu dengan yang lain cenderung tidak sinkron. Kondisi itu berpengaruh terhadap berbagai sektor baik sosial, ekonomi, keamanan serta tuduhan dunia Internasional terhadap hasil produksi sawit Indonesia yang dianggap sebagai sawit kotor (*black palm*) oleh karena bersumber dari pengrusakan hutan (deforestasi) konflik sosial, serta pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berkaitan dengan proses produksi.

4. Regulasi Izin Pengelolaan Perkebunan sebagai penyelesaian sawit rakyat dalam kawasan hutan yang berbasis nilai keadilan perlu dilakukan kajian dan langkah regulasi yang jelas. Kondisi regulasi untuk sektor perkebunan sawit hingga kini masih terjadi tumpang tindih bahkan antara peraturan satu dengan yang lain, terlebih ketika implementasi di lapangan. Sebaiknya regulasi yang tidak mencerminkan nilai keadilan berusaha bagi masyarakat direkonstruksi, sebagaimana yang direkomendasikan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan yang telah dirubah atau dihilangkan dalam Omnibus Law (UUCK) seperti Pasal 39 ayat (1), Pasal 40 ayat (1), Pasal 45 ayat (1), Pasal 58 ayat (1), Pasal 105, dan Pasal 109; sebaiknya pasal-pasal itu dikembalikan atau direkonstruksi dengan rumusan yang jelas dan tegas negara memberikan prioritas bagi investor dalam negeri daripada investor asing, meskipun tetap membuka peluang untuk investasi.
5. Regulasi Izin Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit sebagai penyelesaian sawit rakyat dalam kawasan hutan yang berbasis nilai keadilan perlu dilakukan kajian dan langkah regulasi yang jelas. Kondisi regulasi untuk sektor perkebunan sawit hingga kini masih terjadi tumpang tindih bahkan antara peraturan satu dengan yang lain cenderung tidak sinkron, terlebih ketika implementasi di lapangan. Kondisi ini tentu berpengaruh terhadap berbagai sektor baik sosial, ekonomi, keamanan serta tuduhan-tuduhan dunia Internasional terhadap hasil produksi sawit Indonesia yang dianggap sebagai sawit kotor karena bersumber dari deforestasi konflik sosial, serta pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berhubungan dengan proses produksi di dalamnya. Sebaiknya regulasi yang tidak mencerminkan nilai keadilan berusaha bagi

masyarakat (pekebun mandiri) sebaiknya direkonstruksi atau direvisi, sebagaimana yang direkomendasikan pada Pasal 47 ayat (2) UUCK, sehingga Pemerintah Daerah berwenang menerapkan sanksi administratif berupa paksaan Pemerintah Daerah atas pelanggaran izin usaha perkebunan; dan Pasal 67 UUCK, sehingga ada syarat-syarat tertentu sebelum perusahaan perkebunan memperoleh izin usaha perkebunan yang bergerak dalam bidang usaha budi daya tanaman perkebunan dan/atau usaha pengolahan hasil perkebunan, yaitu antara lain seperti izin lingkungan dan analisis mengenai dampak lingkungan hidup.

6. Harmonisasi regulasi perizinan usaha perkebunan kelapa sawit yang berkeadilan haruslah memenuhi prinsip-prinsip dalam dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya terpenuhi prinsip-prinsip keadilan dalam pemberian izin usaha perkebunan kelapa sawit, yaitu pengelolaan sumberdaya alam yang memberikan distribusi manfaat yang sebesar-besarnya kepada seluruh rakyat, mengakui, dan menghormati hak-hak masyarakat terpinggirkan, melindungi, dan memulihkan hak-hak serta akses rakyat yang berkurang atau hilang akibat penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya alam.

B. Saran

Dari kesimpulan di atas dapat diberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Mengingat Regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit belum berbasis nilai keadilan dan kesejahteraan, maka kondisi ini menjadi tantangan dan persoalan yang relatif sama dihadapi oleh pemerintah dari tahun-ketahun, yaitu

terkait dengan legalitas lahan serta berbagai aspek perizinan yang hingga saat ini masih menjerat petani sawit rakyat dalam kawasan hutan. Untuk mencegah terjadinya regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit belum berbasis nilai keadilan dan kesejahteraan, disarankan agar pemerintah mengambil langkah-langkah tegas untuk menyelesaikan masalah tersebut. Setidaknya melalui peraturan pemerintah sebagai turunan dari UU Cipta Kerja yang secara teknis mampu mengatur tentang tugas dan fungsi pemerintah, kementerian, dan pemerintah daerah dalam rangka mensukseskan program perkebunan sawit berkelanjutan sehingga persoalan sawit rakyat dalam kawasan hutan dapat menemukan solusinya, baik melalui perhutanan sosial, replanting, pemberian modal dan insentif tertentu atau melalui skema lain yang mampu memberikan keadilan dan kesejahteraan bagi petani sawit.

2. Kelemahan regulasi perizinan perkebunan kelapa sawit saat ini menyebabkan merosotnya legitimasi rakyat terhadap pemerintah dan membuat mereka yang pada mulanya berada dalam posisi korban dalam konflik-konflik agrarian. Sistem perundang-undangan yang baik perlu dibangun sebagai penopang prinsip negara hukum. Kualitas terjaminnya prinsip negara hukum sangat dipengaruhi oleh kondisi regulasi di Indonesia. Regulasi yang tidak efektif dalam jumlah yang banyak akan berpengaruh negatif bagi eksistensi negara hukum tersebut. Dalam situasi semacam ini, masyarakat dapat mengambil jarak dengan hukum. Tingkat kepercayaan dan ketergantungan masyarakat terhadap hukum akan mengalami penurunan. Padahal, sistem hukum dan tata pemerintahan menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen penting dalam menjalankan sistem bernegara dan bermasyarakat. Oleh karena

itu disarankan kepada pemerintah untuk mengembalikan tingkat kepercayaan masyarakat terutama petani kelapa sawit rakyat pada kebijakan dan regulasi yang dibuat pemerintah, setidaknya meninjau kembali tafsir tentang pentingnya “hak untuk memiliki hak” sebagaimana diperjuangkan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) yang tercermin dari motonya, “Kalau negara tidak mengakui kami, kami pun tidak mengakui negara”. Tuntutan rakyat agar negara mengakui eksistensi dan kepastian atas hak-hak tanah-air adalah suatu panggilan kepada pejabat dan badan-badan negara untuk memenuhi kewajiban konstitusional yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum” demi tujuan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Oleh karena itu sistem pengambilan kebijakan dan regulasi perlu direkonstruksi dengan mendasarkan pada prinsip keadilan sebagai penopang prinsip negara hukum.

3. Rekonstruksi regulasi izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit yang akan dikeluarkan pemerintah haruslah mendasarkan kepada prinsip-prinsip keadilan sosial, yaitu pengelolaan sumberdaya alam memberikan distribusi manfaat kepada seluruh rakyat, mengakui, dan menghormati hak-hak masyarakat terpinggirkan, melindungi, dan memulihkan hak-hak serta akses rakyat yang berkurang atau hilang akibat penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya alam. Oleh karena itu disarankan agar pemerintah melakukan kajian dan langkah regulasi yang lebih jelas dan tegas agar tidak lagi terjadi tumpang tindih antara peraturan satu dengan yang lain, terlebih ketika pelaksanaan regulasi tersebut

di lapangan. Untuk pemerintah mesti mencari jalan lain sebagai alternatif penyelesaian sawit rakyat dalam kawasan hutan, selain dapat menghilangkan tuduhan-tuduhan dunia Internasional terhadap hasil produksi sawit Indonesia yang dianggap sebagai sawit kotor karena bersumber dari deforestasi konflik sosial, serta pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berhubungan dengan proses produksi di dalamnya. Sejatinya regulasi dan kebijakan terkait pengelolaan perkebunan kelapa sawit mampu memberikan kejelasan hukum dan kesejahteraan bagi masyarakat.

C. Implikasi Teoritis

Ketentuan perizinan mempunyai fungsi yaitu sebagai fungsi penertib dan fungsi pengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar setiap izin tidak bertentangan satu sama lain. Sedangkan izin sebagai fungsi mengatur agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.

Tujuan dari Sistem Perizinan Pemerintah melalui izin usaha perkebunan melibatkan arga negara dalam menyelenggarakan usaha perkebunan dan sekaligus mengarahkan masyarakat melalui instrumen yuridis berupa izin usaha perkebunan (IUP). Berkaitan dengan tujuan dan fungsi perizinan, Adrian Sutedi (2010:200) menjelaskan bahwa secara umum, tujuan dan fungsi perizinan adalah untuk pengendalian daripada aktivitas pemerintah dalam hal-hal tertentu dimana ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan oleh baik yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang. Selain itu, tujuan dari

perizinan itu dapat dilihat dari dua sisi yaitu: dari sisi pemerintah, dan dari sisi masyarakat. Dilihat dari sisi Pemerintah, pada prinsipnya tujuan pemberian izin usaha perkebunan itu adalah mengendalikan masyarakat agar mematuhi dan melaksanakan peraturan dan sekaligus mendukung mencapai tujuan negara. Dilihat dari sisi masyarakat, tujuan pemberian izin usaha pada prinsipnya untuk adanya kepastian hukum serta memudahkan mendapatkan fasilitas.

Berkaitan dengan izin sebagai keputusan tata usaha negara (*beschikking*), izin merupakan sebuah keputusan oleh organ pemerintah yang ditujukan kepada seseorang atau suatu pihak untuk dapat dilakukannya suatu kegiatan tertentu, yang tanpa adanya izin tersebut kegiatan tertentu dilarang, dengan maksud menimbulkan akibat hukum tertentu. Sistem perizinan, terdapat aspek yuridis berupa larangan, persetujuan yang merupakan dasar kekecualian (izin), dan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan izin.

Dengan demikian usaha perkebunan kelapa sawit bisa diselenggarakan secara bertanggung jawab, dengan memperhatikan baik lingkungan maupun masyarakat setempat. Untuk itu diperlukan komitmen perusahaan perkebunan untuk melindungi hutan sebagaimana yang sudah dimanahkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sampai Undang-Undang Cipta Kerja sebagai *Omnibus Law*.

Terkait dengan hal ini, arahan Presiden dalam upaya mengakselerasi pembangunan kelapa sawit berkelanjutan, diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2020 tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia, yang dikenal dengan *Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO)*. Peraturan

ini mewajibkan seluruh tipe usaha kelapa sawit yaitu Perkebunan Besar Negara, Perkebunan Besar Swasta dan Perkebunan Rakyat Indonesia untuk mendapatkan sertifikasi ISPO, sebagai jaminan praktik produksi yang dilakukan telah mengikuti prinsip dan kaidah keberlanjutan. Dalam hal ini pemerintah tetap berkomitmen untuk melakukan peremajaan (*replanting*) kebun kelapa sawit milik pekebun pada tahun 2021. Hal ini ditujukan untuk meningkatkan produktivitas perkebunan kelapa sawit khususnya ditingkat pekebun rakyat.

Izin Usaha Perkebunan (IUP) adalah izin tertulis dari Pejabat yang berwenang dan wajib dimiliki oleh perusahaan perkebunan yang melakukan usaha budidaya perkebunan dan terintegrasi dengan usaha industri pengolahan hasil perkebunan. Jenis usaha perkebunan ini meliputi: Usaha Budidaya Tanaman Perkebunan; Usaha Industri Pengolahan Hasil Perkebunan; dan Usaha Perkebunan yang terintegrasi antara budidaya dengan industri pengolahan hasil perkebunan. Oleh karena usaha perkebunan menyangkut hajat hidup orang banyak, maka pihak yang akan melakukan usaha perkebunan diatas 25 hektar harus berbentuk badan hukum dan wajib memiliki IUP dan hak atas tanah. Usaha Budi Daya Tanaman Perkebunan dengan luas kurang dari 25 hektar dilakukan pendaftaran oleh bupati/walikota dimana usaha terdaftar diberikan Surat Tanda Daftar Usaha Perkebunan untuk Budidaya (STD-B). Untuk Usaha Industri Pengolahan Hasil Perkebunan dengan kapasitas kurang dai 5 ton TBS per jam dilakukan pendaftaran oleh bupati/walikota dimana usaha yang terdaftar diberikan Surat Tanda daftar Usaha Perkebunan untuk Industri pengolahan Hasil Perkebunan (SDD-P).

Sedangkan Izin Usaha Perkebunan (IUP) diwajibkan kepada:

1. Usaha Budidaya Tanaman Perkebunan dengan luas 25 hektar atau lebih, yaitu wajib memiliki Izin Usaha Perkebunan untuk Budidaya (IUP-B).
2. Usaha Industri Pengolahan Hasil Perkebunan kelapa sawit, teh dan tebu dengan kapasitas sama atau melebihi 5 ton TBS per jam, yaitu wajib memiliki Izin Usaha Perkebunan untuk Pengolahan (IUP-P).
3. Usaha Budidaya Tanaman Perkebunan yang terintegrasi dengan Usaha Industri Pengolahan Hasil Perkebunan, wajib memiliki Izin Usaha Perkebunan (IUP).

Terkait dengan Izin Usaha Perkebunan Perusahaan (IUP) Perkebunan mengajukan permohonan secara tertulis dan bermeterai cukup kepada gubernur atau bupati/walikota sesuai kewenangan dengan melampirkan persyaratan-persyaratan yang diperlukan berdasarkan jenis masing-masing izin. IUP-B, IUP-P yang lokasi lahan budidaya dan/atau sumber bahan baku berada:

- a. Dalam 1 (satu) wilayah kabupaten/kota, diberikan oleh bupati/walikota;
- b. Pada lintas wilayah kabupaten/kota, diberikan oleh gubernur.

Usaha perkebunan tersebut dapat dilakukan di seluruh wilayah Indonesia oleh Pelaku Usaha Perkebunan, sesuai Perencanaan Pembangunan Perkebunan Nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.¹⁸⁹ Perlu diketahui bahwa badan hukum asing atau perorangan warga negara asing yang melakukan Usaha Perkebunan wajib bekerja sama dengan Pelaku Usaha Perkebunan dalam negeri dengan membentuk badan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98 Tahun 2013

¹⁹⁰ Pasal 4 Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98 Tahun 2013.

Kemudian pasca berlakunya *Omnibus Law* (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja) dan Peraturan Presiden Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (UUCK) yang merupakan suatu regulasi di bidang hukum yang mengatur pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam, yang dinilai memiliki implikasi positif terhadap perkebunan. Misalnya, rumusan Pasal 16, Pasal 45 ayat (2), Pasal 48, Pasal 93 ayat (4), dan Pasal 93 ayat (5)

D. Implikasi Praktis

Dalam pengambilan kebijakan pengembangan perkebunan sawit di Provinsi Kalimantan Tengah, masih terjadi kontroversi yang hingga saat ini belum menemukan titik temu diantara pihak-pihak yang terlibat. Kontroversi tersebut akan terus ada apabila kebijakan yang diambil belum memenuhi kriteria berikut:

- 1) Kebijakan yang akan diberlakukan didasari suatu kebutuhan dan hubungan kausalitas yang jelas;
- 2) Adanya pemahaman mendalam terhadap tujuan dan kesepakatan antar aktor kebijakan;
- 3) Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna sejak tahap formulasi hingga implementasi kebijakan;
- 4) Dilengkapi instrumen untuk memprediksi dampak-dampak negatif yang mungkin timbul beserta alternatif pemecahannya;
- dan 5) Harus memiliki daya akseptabilitas dan aplikasi tinggi, serta berkonsistensi dengan kebijakan terkait dan mampu menghindarkan kemungkinan terjadinya diskriminasi dalam implementasinya.

Sedangkan apabila kelima kriteria di atas belum dipenuhi secara seimbang, maka konflik agraria akan terus-menerus terjadi. Pelajaran pokok yang hendak dikemukakan dalam penelitian ini adalah bahwa dalam mengambil kebijakan yang

berbasis nilai keadilan regulator bukannya menarik atau membatalkan kebijakan yang sudah disusun, atau sebaliknya memaksakan kepada pihak yang tidak mendukung; tetapi bagaimana melakukan dialog kreatif atau komunikasi sejajar secara terbuka yang bermuara kepada tercapainya pemahaman dan saling pengertian diantara para pihak. Kondisi ini diyakini merupakan prakondisi untuk berjalannya suatu kebijakan produktif dan berkesinambungan dalam menangani konflik-konflik agraria struktural, yang kronis, sistemik dan berdampak luas.

Demikian dari dialog kreatif atau komunikasi sejajar secara terbuka tersebut akan bisa diidentifikasi sebab-musebab konflik-konflik agraria tersebut seperti:

1. Pemberian ijin/hak/konsesi oleh pejabat publik (Menteri kehutanan, Menteri ESDM, Kepala BPN, Gubernur dan Bupati/Walikota) yang memasukkan tanah/wilayah kelola/SDA kepunyaan sekelompok rakyat ke dalam konsesi badan-badan usaha raksasa dalam bidang produksi, ekstraksi, dan konservasi.
2. Penggunaan kekerasan, manipulasi, dan penipuan dalam pengadaan tanah skala besar untuk proyek-proyek pembangunan, perusahaan raksasa, dan pemegang konsesi lain dalam bidang produksi, ekstraksi, dan konservasi.
3. Ekslusi sekelompok rakyat pedesaan dari tanah/wilayah kelola/SDA yang dimasukkan ke dalam konsesi badan usaha raksasa tersebut.
4. Perlawanan langsung dari kelompok rakyat sehubungan ekslusi tersebut.

Dengan mengetahui akar permasalahan di atas maka akan dapat dikondisikan suatu kebijakan yang mengakomodasi kepentingan semua pihak diantaranya:

1. Membuka ruang adanya koreksi atas putusan-putusan pejabat publik yang memasukkan tanah/wilayah kelola/SDA rakyat ke dalam konsesi badan usaha atau badan pemerintah raksasa untuk produksi, ekstraksi, dan konservasi.
2. Lembaga-lembaga pemerintah lebih transparan dan akuntabel memberikan informasi kepada publik, dan memberikan ruang publik mengontrol perihal penerbit hak/ijin/lisensi yang berada pada kewenangannya. Hal ini semata untuk memberdayakan kelembagaan pemerintah yang memiliki otoritas penuh dan lintas sektor dalam menangani konflik agraria yang telah, sedang, dan akan terjadi.
3. Kepada pembentuk undang-undang disarankan untuk merevisi Pasal 47 ayat (2) UUCK, sehingga Pemerintah Daerah berwenang menerapkan sanksi administratif berupa paksaan Pemerintah Daerah atas pelanggaran izin usaha perkebunan; dan merevisi 67 UUCK, sehingga ada syarat-syarat tertentu sebelum perusahaan perkebunan memperoleh izin usaha perkebunan yang bergerak dalam bidang usaha budi daya tanaman perkebunan dan/atau usaha pengolahan hasil perkebunan, yaitu antara lain seperti izin lingkungan dan analisis mengenai dampak lingkungan hidup.

DAFTAR PUSTAKA

- Adhynugraha, Santo. 2019. *Potensi dan Permasalahan Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Skala Besar di Kalimantan Timur*. Staf Peneliti bidang Kajian Aparatur pada Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III Lembaga Administrasi Negara, Samarinda.
- Adji, Oemar Seno. 1996. *Prasarana dalam Indonesia Negara Hukum*. Jakarta: Simposium UI Jakarta.
- Ali, Achmad. 2002. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Jakarta: Penerbit Toko Gunung Agung.
- Asqalani-al, Al-Hafizh Ibnu Al-Hajar 2015. *Bulughul Maram*. Jakarta: Pusat Al-Kautsar.
- Bappenas. 2018 *Growth Diagnostic, A New Approach to National Development Strategies: Identifying The Binding Constraint to Growth in Indonesia*. Jakarta: Bappenas.
- Bintariningtyas, Selfia. 2021. *Perkebunan Kelapa Sawit Dalam Pengentasan Kemiskinan Di Provinsi Kalimantan Tengah*. Forum Ekonomi 23 (2) 2021, 199-205
- BPS, 2022. *Mencatat Produksi Kelapa Sawit Indonesia sebanyak 45,58 juta ton pada 2022*.
- Darmodiharjo, Darji dan Sidharta. 2004. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Ikhtasar Indonesia*. Edisi Ketiga. Balai Pustaka. Jakarta. 2005.
- Djajadiningrat, S.T. 1995. *Pembangunan Berkelanjutan: Makalah pada Seminar Guru SLTA di Wilayah Sumatra Utara*. Kerjasama Kantor Menteri Negara Alam di sekitar Hidup dan Yayasan Fuji Xerox Asia Pasific. Jakarta: Astra Graphia.
- Elzinga, D.J. *De Democratische Rechtsstaat, Als Ontwikkeling Perspectif*, dikutip dari Bagir Manan, 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan
- Friedman, Lawrence M. terjemahkan oleh Wishnu Basuki, 2001, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Jakarta: Tatanusa.
- _____, 1975, *The Legal System, A social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation.
- Garner, Bryan A. 1999. *Black' Law Dictionary*. ST. Paul Minn: West Group.
- Gie, The Liang, 1979. *Teori-Teori Keadilan*, Yogyakarta: Super.

- Ginoga, Kirsfianti. dkk. *Kajian Kebijakan Pengelolaan Hutan Lindung*. Jurnal Penelitian Sosial & Ekonomi Vol. 2 No. 2 Juli 2005.
- Guba, E.G. (Ed). 1990. *The Paradigm Dialog*. Sage Publication Inc.
- Hadjon, Philipus M. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya*. Surabaya: Bina Ilmu.
- _____ 1993. *Pengantar Hukum Perizinan*. Surabaya: Yuridika.
- Jelsma I, et.al. 2019. *Do Wealthy Farmers Implement Better Agricultural Practices? An Assessment Of Implementation Of Good Agricultural Practices Among Different Types Of Independent Oil Palm Smallholders in Riau, Indonesia*. Agric Syst. 2019;170:63–76
- Jenkins, Iredel. 1989. *Konsep Negara Hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- Kansil, Cst, dkk. 2009. *Kamus Istilah Hukum*. Jakarta: Gramedia Utama.
- Karim, Abdul Gaffar. 2006. *Kompleksitas Persoala Otonomi Daerah di Indonesia*. Jogjakarta: Pustaka Pelajar.
- Kementerian BPN/ Bappenas. 2015. *Strategi Nasional, Reformasi Regulasi 2015-2025 (Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*. Jakarta: Kementerian BPN/ Bappenas.
- Kementerian Hukum dan HAM, 2020. *Strategi Nasional (Reformasi Regulasi Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Kementerian Pertanian, 2020. *Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Pertanian Tahun 2020-2024*. Jakarta: Sekretarian Kementan.
- Kim dkk. 2021. *Indonesia's Forest Management Units; Effective Intermediaries in REDD+ Implementation? Evaluasi Sepuluh Tahunan Impelemtasi KPH*. Jakarta : CMAC.
- Koentjoro, Diana Halim. 2004. *Hukum Administrasi Negara*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Kurniawan, Mahendra dkk. 2007. *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Machmud, Syahrul. 2012. *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Mahfud M.D., Moh. 2011. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Marbun, B.N.. 1996, *Kamus Politik*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,



Marilang. 2010. *Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat (Studi Pengelolaan Tambang)*. Jurnal Penelitian dan Pengembangan Keilmuan Secara Aktual. Edisi Khusus. Ikhtiar. Makasar 29 Juni 2010.

Marzuki, Peter Mahmud. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

_____. 2009. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Masyhur, Kahar. 1985. *Membina Moral dan Akhlak*, Jakarta: Kalam Mulia.

Moestadji. 2014. *Peran Hukum dalam Mewujudkan Konsep Pembangunan Berkelanjutan*. Jurnal Hukum Lingkungan Tahun I Nomor 1 Tahun 2014. Jakarta: ICEL.

Haroen, Nasrun. 2000. *Fiqh Muamalah*. Jakarta: Gaya Media Pratama.

Nonet, Philippe dan Selznick, Philip. 2017. *Law and Society in Transition. Toward Responsive Law*. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien. *Hukum Responsif*. Bandung: Nusamedia.

Partanto, Pius A. & Al Barry. M. Dahla, 2002. *Kamus Ilmiah Populer*, Surabaya : Arkola, Surabaya.

Prasetyo, Teguh. 2010. *Rule Of Law dalam Dimensi Negara Hukum Indonesia*. *Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum* Edisi Oktober 2010.

Qardhawi, Yusuf. 2014. *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*. Al-Fiqh Al-Islâmî bayn Al-Ashâlah wa At-Tajdîd Tasikmalaya.

Rahardjo, Satjipto. 1986, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, Jakarta: Rajawali.

_____. 2021. *Pengantar Ilmu Hukum sebagai Pencerahan Hukum*. Bandung: Aditya Bakti.

_____. 2004. *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*. Surakarta: Muhammadiyah Press University.

_____. 2007. *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas.

Rato, Dominikus. 2020. *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.

Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Sabiq, Sayyid . 2011. *Fiqh Sunah Jilid 3*. Jakarta: Al-I'tishom.

Siagian, Rikha Yullina. 2020. *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen*. Fakultas Hukum Universitas Internasional Batam.

Salam, Burhanuddin. 1996. *Filsafat Pancasila*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996.

Salim, H.S., 2012, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Jakarta: Rajawali Press.

Santosa, Mas Achmad. 2012. *Good Governance & Hukum Lingkungan*. Jakarta: PT. RakaGraindo Persada.

Setiadi, Wicipto. 2020. *Reformasi Regulasi Untuk Mendukung Prolegnas Yang Berkualitas*, Konsultasi Publik Simplifikasi Regulasi, Jakarta: Grand Melia.

Sidharta, B. Arief. 2010. *Ilmu Hukum Indonesia*, FH Unika Parahyangan, Bandung.

Suherman, Ade Maman. 2004, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Jakarta: Rajawali Press.

Suryono, Leli Joko. 2011. *Asas Keadilan Pada Kontrak di Bidang Hubungan Industrial*. Semarang: Badan Penerbit UNDIP.

Susanti, A. & Budidarsono, S. 2014. *The Global Land Grab: Beyond The Hype*. London: Zed Books.

Syahrani, Ridwan. 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Syaukani, Imam & Thohari, A. Ahsin. 2004. *Dasar-dasar Politik Hukum*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.

Rasjid, Sulaiman. 1994. *Fiqih Islam*. Bandung; Sinar Baru Algensindo.

Rato, Dominikus. 2020. *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo

Tjandra, W. Riawan. 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Universitas Atma Jaya. Yogyakarta..

Utrecht. U. 1985. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ichtiar Baru..

Winarno, Budi. 2008. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pressindo.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Staatsblad Nomor 23 Tahun 1847 tentang Burgerlijk Wetboek voor Indonesie*).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (LN 1990/49).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Pengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (LN 2004/29; TLN No.4374).
- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (LN 2007/106; TLN No.4756).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (LN 2009/140; TLN No.5059).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN 2014/244; TLN No. 5587).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (LN 2014/308; TLN No. 5613).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (LN 2020/245; TLN No.6573).
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan
- Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan.
- Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 17 Tahun 2011 tentang Pedoman Perizinan Pengelolaan Usaha Perkebunan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan.

RPP tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif atas Kegiatan Usaha yang Telah Terbangun di Dalam Kawasan Hutan (Draft ke-17).

Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 18 Tahun 2009 tentang Tata Cara Perizinan Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun.

Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 17 Tahun 2011 tentang Pedoman Perizinan Pengelolaan Usaha Perkebunan

Jurnal/ Buletin

Asshiddiqie, Jimly. *Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum dan Rasa Keadilan Masyarakat, Suatu sumbangan pemikiran*, <http://jimly.com/pemikiran/makalah>, diakses Kamis 14 Agustus 2014.

Conservation International (2021). Peta Konsentrasi Karbon Akan Memicu Bencana Iklim di Belahan Dunia. *Jurnal Nature Sustainability*, terbit 18 November 2021.

Cramb & Sujang, 2016. *Roundtable on Sustainable Palm Oil*.

Hafidz, Jawade. *Malfungsi HAN Dan Upaya Melakukan Rekonstruksi Sistem Hukum Yang Ada Menuju Hukum Yang Melayani*. *Jurnal Hukum*, Vol XXVIII, No. 2, Desember 2012.

Li, Tania Murray. *Kebijakan dan Advokasi berbasis Bukti untuk Mendorong Keajaiban Sosial di Sektor Kelapa Sawit Indonesia*. Info Brief No. 225, Agustus 2018

Mayerni, Reni. *Deputi Pengkajian Strategis Lemhannas RI*. Keynote pada Diskusi yang digelar HIMPUNI dalam membahas RUU Omnibus Law. 26 Februari 2020

Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. *Industri Kelapa Sawit Indonesia: Menjaga Keseimbangan Aspek Sosial, Ekonomi, dan Lingkungan*. Siaran Pers. Jakarta 22 April 2021.

Sumardjono, Maria S. W.. *Harmonisasi Regulasi dan Perbaikan Tata Kelola Sumber Daya Alam di Indonesia*. *Integritas Jurnal Antikorupsi* Volume 5 No.2-2 T ' 2019.

Tenaga Ahli Utama Kedeputan II Kantor Staf Kepresidenan (KSP) Usep Setiawan. tribunnew.com. Jakarta edisi 12 September 2020.

The 5th International and Call Paper. *Legal Reconstruction in Indonesia Based on Human Right*. Cetakan Pertama Semarang: PDIH UNISSULA. ISBN. 978-623-7097-23-5.

Vlies, Van de. *Handboek Wetgeving*. Tjeenk Willink. Zwolle. 1987. hlm.175. dikutip oleh Ferry Irawan Febriansyah. *Perspektif* Vol. XXI No. 3 Tahun 2016 Edisi September 2016.

Woittiez et al., 2017. *Yield Gaps In Oil Palm: A Quantitative Review Of Contributing Factors*. *European Journal of Agronomy*, 83, 57-77.

Yayasan Madani (2020), *Sengkarut dan Ketumpulan Regulasi Penyelesaian Sawit Rakyat dalam Kawasan Hutan Berkelanjutan*. *Indonesian State Law Review*, Vol. 3 No. 1, Oktober 2020.

PSHK & Kementerian PPN/Bappenas, 2019. *Siaran Per Menteri Bambang Sampaikan Agenda Reformasi Regulasi: Tata Fungsi dan Kelembagaan Sistem Peraturan Perundangan Indonesia*. Jakarta, 13 Februari 2019.

Internet/Website

<https://www.bps.go.id/publication/2022/11/30/254ee6bd32104c00437a4a61/statistik-kelapa-sawit-indonesia-2021.html>

Media Indonesia. *Kalteng Minta Pemerintah Pusat Cabut Izin 1,2 Juta Ha Lahan Sawit yang Tidak Beroperasi*. 06 September 2021. Pukul 21.04 WIB. Sumber <https://mediaindonesia.com>. diakses pada tanggal 15 Juli 2022.

Satgas Pemberantasan Mafia Hukum. *Penegakan Hukum pada Pelanggaran di Kawasan Hutan di Kalimantan Tengah*. <http://www.satgas-pmh.go.id/?q=179>. 1 Februari 2011

<https://www.google.com/search?q=produksi+sawit+kalimantan+tengah+tahun+2021>. Diakses pada tanggal 29 Maret 2023.

Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum dan Rasa Keadilan Masyarakat, Suatu sumbangan pemikiran*, <http://jimly.com/pemikiran/makalah>, diakses Kamis 14 Agustus 2014.

Pungky Widiaryanto, *Mungkinkah Menerapkan Foresty Amnesty?* Sumber <https://www.forestdigest.com/> diakses 17 Desember 2020.

Henri Subagiyo. *Jebakan-Jebakan Forest Amensty*. Sumber: <https://forestdigest.com/> diakses 17 Desember 2020.

<https://sebijak.fkt.ugm.ac.id/2020/12/21/membangun-perkebunan-berkelanjutan>

<https://mediaindonesia.com/nusantara/272957/861-hektare-lahan-kritis-di-kalteng-direhabilitasi>

<https://www.kompas.id/baca/nusantara/2023/02/13/tak-hanya-palangkaraya-sejumlah-wilayah-di-kalteng-pun-terendam-banjir>

Media Indonesia. *Kalteng Minta Pemerintah Pusat Cabut Izin 1,2 Juta Ha Lahan Sawit yang Tidak Beroperasi*. 06 September 2021. Pukul 21.04 WIB. Sumber <https://mediaindonesia.com>. diakses pada tanggal 15 Juli 2022.

<https://katadata.co.id/berita/2018/02/22/optimal-kandana-bpdp-sawit-pemerintah-target-replanting-i85000-ha>.

<https://mmc.kalteng.go.id/berita/read/39806/gubernur-sugianto-sabran-perkebunan-besar-wajib-membangun-kualitas-kemitraan-untuk-mensejahterakan-masyarakat-sekitar>

Media Indonesia. *Kalteng Minta Pemerintah Pusat Cabut Izin 1,2 Juta Ha Lahan Sawit yang Tidak Beroperasi*. 06 September 2021. Pukul 21.04. Sumber <https://mediaindonesia.com>. diakses pada tanggal 15 Juli 2022.

Satgas Pemberantasan Mafia Hukum. *Penegakan Hukum pada Pelanggaran di Kawasan Hutan di Kalimantan Tengah*. <http://www.satgas-pmh.go.id/?q=node/179>. 1 Februari 2011,

<https://industri.kontan.co.id/news/jumlah-penyerapan-tenaga-kerja-di-industri-sawit-bakal-terus-meningkat>. Jumat, 04 November 2022 / 19:25 WIB

<https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/45538/t/Willy+Midel+Yoseph+Dorong+Pemerintah+Buat+Regulasi+untuk+Hilirisasi+Kelapa+Sawit+Kalimantan+Tengah>

<https://kontenkalteng.com/berita/baca/gapki-kalteng-diminta-membantu-penyelesaian-konflik-lahan-sawit>. Diposting tgl. 15-06-2023.

Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS). 2020. *Pemerintah Didesak realisasikan Janji Berdayakan Petani sawit Rakyat*. Sumber: <https://spks.or.id>. dipublikasikan pada tgl. 03 Jun 2020.

Kompas, 2017. *Gubernur Kalteng 17 PMA Perkebunan di Wilayahnya Illegal*. Sumber: <https://regional.kompas.com/read/2017/06/22/07165051dipublikasi> 22/06/2017, 07:16 WIB.

AURIGA. 2020. *Kebijakan Land Swap: Stengah Hati Perlindungan Gambut dan Hutan Alam Indonesia*. Sumber : <https://auriga.or.id/report/de> dipublikasikan tgl 5 April 2028.

BPKH, 2018. *Laporan Tahunan 2018-2019*. Sumber: <https://ppid.bpkh.go.id/wp-content/uploads/2022/07/AR-BPKH-2018.pdf>

Dionisius Reynaldo Triwibowo. 2023. *Aksi Masa di Seruyan Dipicu Persoalan Plasma sawit*. Sumber: <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2023/07/07>

<https://www.antaraneews.com/berita/1959308/mencari-solusi-atasi-konflik-kelapa-sawit>. Diposting pada Kamis, 21 Januari 2021 08:05 WIB

Sambutan Wakil Presiden K.H. Ma'ruf Amin dalam acara Panen Perdana Kelapa Sawit dan Peninjauan Kegiatan Santripreneur Riau, melalui konferensi video dari Kediaman Resmi Wapres, Jakarta, pada Kamis (02/09).

<https://www.bdpd.or.id/bdpdks-bersama-kementan-siap-optimalkan-penyaluran-dana-psr>. Diposting 22 Juni 2023 Pukul 12:15

<https://deplantation.com/berita/2020/10/undang-undang-cipta-kerja-disahkan-bagaimana-kaitannya-dengan-sektor-perkebunan>

