

## LEGALITAS LAHAN PERKEBUNAN SAWIT INDONESIA

Oleh  
**Tim Riset PASPI**

### ABSTRAK

*Perkembangan budidaya kelapa sawit Indonesia dapat dikatakan sebagai perkembangan yang revolusioner. Pengembangan pada sektor budidaya tersebut juga menarik perkembangan industri hulu (up-stream agribusiness) perkebunan sawit dan mendorong perkembangan industri hilir (down-stream agribusiness) maupun industri/lembaga yang menyediakan jasa (services for agribusiness). Namun pengelolaan industri sawit masih banyak menghadapi permasalahan yang salah satunya terkait dengan legalitas lahan kebun sawit. Masalah ini kembali muncul dengan adanya Keputusan Mahkamah Konstitusi No.138/2015 yang mewajibkan perkebunan kelapa sawit memiliki dua izin sekaligus yaitu IUP dan HGU sebelum perkebunan dibangun. Hal ini menyebabkan terjadinya ketidakjelasan status lahan kebun sawit yang sudah dibangun dan memiliki IUP, namun belum memiliki atau sedang dalam proses pengajuan HGU. Ketidakjelasan status lahan ini juga berdampak pada sertifikasi minyak sawit berkelanjutan baik RSPO maupun ISPO yang mensyaratkan legalitas lahan perkebunan dalam penilaiannya. Untuk itu, pemerintah perlu mengeluarkan peraturan yang mengisi kekosongan hukum status lahan kebun sawit ini. Adanya upaya menetapkan RUU Perkelapasawitan menjadi undang – undang dianggap masih belum perlu karena akan tumpang tindih dengan undang-undang lainnya. Jika diinginkan adanya undang-undang yang khusus mengatur kelapa sawit, maka harus dilakukan unifikasi pasal- pasal dari semua peraturan terkait kelapa sawit.*

**Keywords :** Keputusan Mahkamah Konstitusi, RUU Perkelapasawitan, status lahan, unifikasil

## PENDAHULUAN

Perkembangan budidaya kelapa sawit Indonesia dapat dikatakan sebagai perkembangan yang revolusioner baik secara luas area maupun produksi minyak sawit. Pada tahun 2017 luas kebun kelapa sawit Indonesia telah mencapai 14 juta hektar, padahal pada tahun 1980 hanya 294.5 ribu hektar. Dengan peningkatan luas kebun tersebut, Indonesia mampu menghasilkan produksi minyak sawit mencapai 37.8 juta ton pada tahun 2017, dan sejak tahun 2006 mampu menggeser posisi Malaysia sebagai produsen minyak sawit terbesar dunia (Ditjenbun 2018).

Keberhasilan pengembangan kelapa sawit pada sektor budidaya tersebut juga menarik perkembangan industri hulu (*up-stream agribusiness*) perkebunan sawit dan mendorong perkembangan industri hilir (*down-stream agribusiness*) maupun industri/lembaga yang menyediakan jasa (*services for agribusiness*). Industri minyak sawit bukan lagi hanya perkebunan sawit (*on-farm*) tetapi sudah berkembang menjadi suatu megasektor sawit yang juga disebut sistem agribisnis minyak sawit.

Perkembangan industri sawit dari industri hulu hingga hilir, menjadikan kelapa sawit sebagai komoditas strategis bagi Indonesia karena telah menjadi penyumbang devisa negara terbesar untuk kelompok nonmigas yakni rata – rata USD 20 milyar per tahun. Kontribusi kelapa sawit yang besar tersebut mampu menyelamatkan defisit neraca perdagangan Indonesia. Selain itu, strategisnya industri sawit dapat terlihat pada perannya dalam menyerap sekitar 8 juta tenaga kerja serta mengatasi kemiskinan di pedesaan karena daerah sentra perkebunan kelapa sawit terletak di daerah pedesaan dan telah tersebar di 25 provinsi seluruh Indonesia.

Namun meskipun kelapa sawit telah menjadi komoditas strategis, masih banyak permasalahan yang dihadapi industri sawit Indonesia baik dalam pengelolaan di dalam negeri atau dampak kampanye negatif dari pihak asing. Salah satu isu yang harus menjadi perhatian adalah status lahan kebun sawit pasca keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-XIII/2015 terkait permohonan uji materi beberapa pasal pada

Undang – Undang No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan yang dianggap melanggar UUD 1945. Salah satu pasal yang digugat yaitu Pasal 42 terkait hak atas tanah dan/atau izin usaha perkebunan untuk memulai kegiatan budidaya dan pengolahan hasil pertanian. Melalui putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 42 Undang – Undang No. 39 Tahun 2014 adalah inkonstitusional sehingga sebelum pelaku usaha perkebunan memulai usahanya harus terlebih dahulu memiliki hak atas tanah dan izin usaha perkebunan.

Tulisan ini akan mendiskusikan prosedur perolehan lahan perkebunan di Indonesia, dampak keputusan MK Nomor 138/2015 terhadap status lahan dan sertifikasi minyak sawit berkelanjutan, serta Rancangan Undang-Undang Perkelapasawitan yang masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2018.

## LEGALITAS LAHAN KEBUN SAWIT

Indonesia sebagai Negara berdasarkan hukum, mengatur seluruh pelaksanaan pembangunan termasuk pembangunan perkebunan kelapa sawit sesuai tata cara dan prosedur yang telah ditetapkan. Prosedur pembangunan perkebunan kelapa sawit dimulai dengan upaya memperoleh lahan perkebunan yang telah diatur melalui berbagai peraturan perundang-undangan terkait seperti UU Pokok Agraria, UU Perkebunan, UU Kehutanan, UU Penataan Ruang, dan lain-lain. Proses perolehan izin lahan perkebunan ini dilakukan secara bertahap dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah Daerah dan Lembaga Pemerintah (Gambar 1).

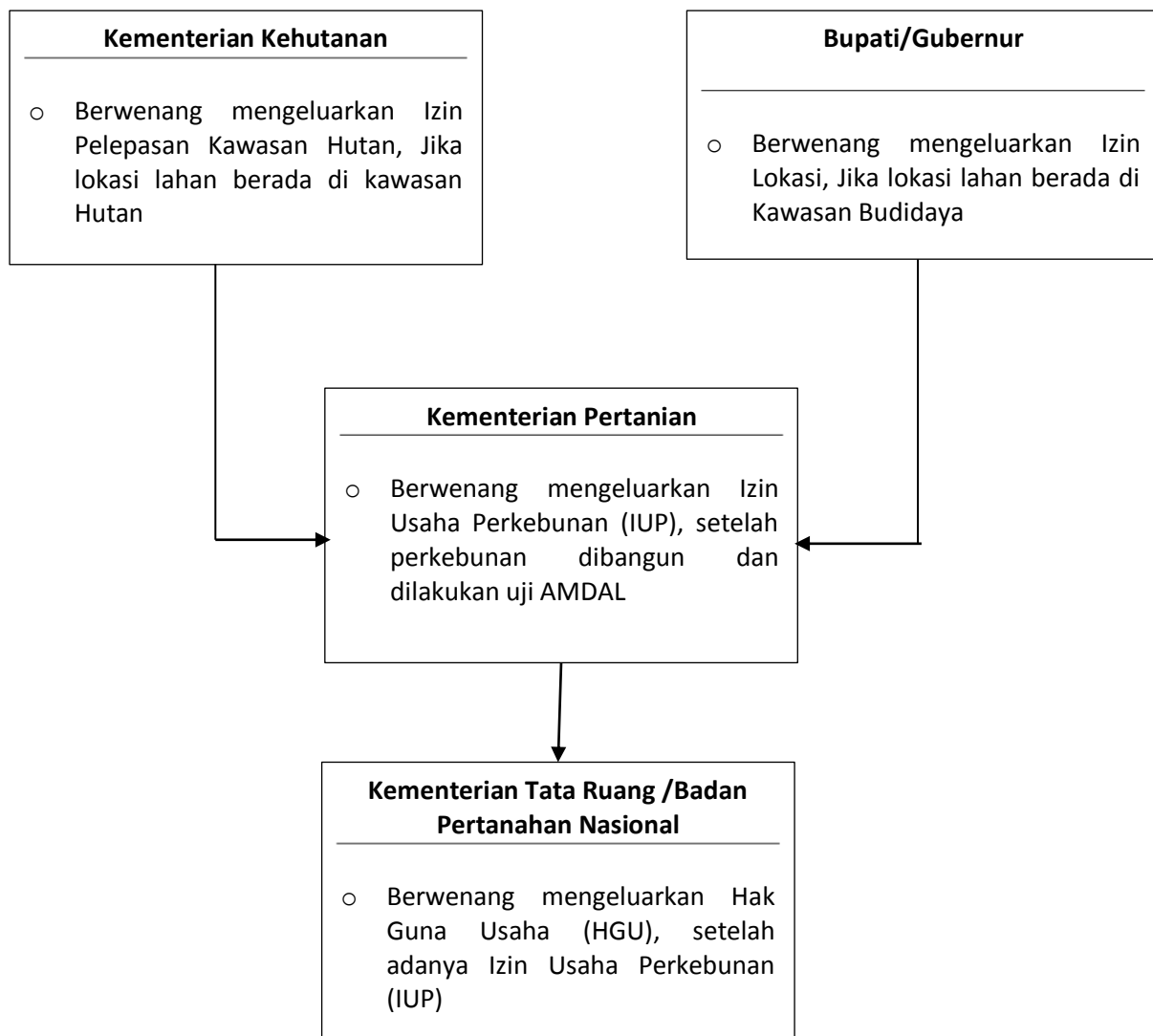
Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, menyebutkan bahwa kawasan hutan yang dapat dikonversi menjadi lahan perkebunan kelapa sawit hanya lahan hutan produksi. Proses pelepasan kawasan hutan produksi ini juga membutuhkan izin dari pemerintah melalui Menteri Kehutanan. Konversi lahan hutan lindung dan konservasi tidak boleh dilakukan karena kawasan tersebut dijaga untuk keragaman hayati (*biodiversity*) baik tumbuhan (*flora*) dan hewan (*fauna*)

Indonesia yang sangat kaya. Indonesia dalam hal penggunaan ruang termasuk pemanfaatan hutan alam menganut paradigma yakni "**keragaman flora dan fauna hidup berdampingan secara harmoni pada ruang masing-masing**" (PASPI 2017).

Kemudian setelah SK pelepasan kawasan hutan produksi diperoleh, pembangunan perkebunan kelapa sawit masih harus memiliki Izin Lokasi Perkebunan dari Bupati atau Gubernur sesuai dengan kewenangannya. Selanjutnya perusahaan baru dapat mengajukan Izin Usaha Perkebunan (IUP) setelah perkebunan dibangun dan dilakukan Uji AMDAL dan yang hanya dapat mengeluarkan IUP adalah Menteri Pertanian. Kemudian setelah perusahaan memiliki IUP, perusahaan dapat

mengajukan Hak Guna Usaha (HGU) perkebunan kelapa sawit.

Pembagian kewenangan dan tahapan perolehan lahan perkebunan yang berjenjang dilakukan untuk meminimalisir terjadinya alih fungsi lahan hutan secara sembarangan. Banyaknya undang – undang yang harus dipenuhi untuk perolehan lahan, perusahaan perkebunan kelapa sawit tidak mungkin mengambil alih kawasan atau lahan hutan secara sembarangan. Seandainya pun terdapat pelanggaran penggunaan lahan ataupun pelanggaran prosedur yang dilakukan perusahaan untuk perolehan lahan maka akan ditindak sesuai hukum yang berlaku karena Indonesia merupakan Negara hukum.



Gambar 1. Pembagian Kewenangan dan Prosedur Perolehan Izin Lahan Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia

## DAMPAK KEPUTUSAN MK NO.138/2018

Pada tahun 2015, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan keputusan terkait gugatan beberapa LSM terhadap Undang – Undang No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Menurut beberapa LSM ini, beberapa pasal pada Undang – Undang No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan dianggap melanggar UUD 1945 sehingga dilakukan permohonan uji materi dan Mahkamah Konstitusi mengeluarkan keputusan yaitu Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-XIII/2015. Dengan gugatan ini, Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian pasal dalam UU Perkebunan yang dianggap inskonstitusional, dan salah satunya adalah pasal 42.

Isi pasal 42 UU Perkebunan yaitu ***“Kegiatan usaha budi daya Tanaman Perkebunan dan/atau usaha Pengolahan Hasil Perkebunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh Perusahaan Perkebunan apabila telah mendapatkan hak atas tanah dan/atau izin Usaha Perkebunan”***. Menurut pasal ini, kegiatan budidaya tanaman perkebunan dan pengolahan hasil perkebunan telah dapat dilakukan apabila perusahaan telah memiliki Izin Usaha Perkebunan (IUP) karena pada pasal tersebut digunakan kata ***“dan/atau”***. Namun putusan Nomor 138 tersebut, Mahkamah Konstitusi telah menyatakan Pasal 42 Undang – Undang No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan adalah inskonstitusional, sehingga sebelum pelaku usaha perkebunan memulai usahanya harus terlebih dahulu memiliki hak atas tanah dan izin usaha perkebunan. Artinya perusahaan perkebunan hanya dapat beroperasi setelah memiliki HGU dan IUP.

Keputusan Mahkamah Konstitusi yang mensyaratkan pelaku usaha perkebunan memiliki kedua izin berupa IUP dan HGU sebelum membangun kebun sawit akan menyebabkan masalah baru bagi persawitan Indonesia. Dengan keputusan ini, prosedur izin perolehan lahan perkebunan telah disusun sedemikian rupa dan terkait dengan banyak Undang – Undang akan terganggu. Berdasarkan prosedur untuk memperoleh IUP dan HGU, perusahaan harus membangun

atau menanam sebagian lahannya terlebih dahulu untuk menunjukkan keseriusan perusahaan akan melakukan budidaya kelapa sawit. Namun keputusan Mahkamah Konstitusi merupakan keputusan final dalam tata hukum Indonesia, sehingga prosedur perolehan izin ini harus disesuaikan dengan hasil putusan Mahkamah Konstitusi.

Keputusan Mahkamah Konstitusi ini berdampak luas pada industri sawit Indonesia khususnya pada perkebunan kelapa sawit. Dampak langsung yang terjadi adalah terjadinya ketidakjelasan status lahan kebun sawit di Indonesia. Persyaratan kepemilikan HGU dan IUP menyebabkan ketidakjelasan status lahan pelaku usaha perkebunan yang telah memiliki kebun sawit namun belum memiliki HGU. Masih banyak perkebunan kelapa sawit Indonesia yang belum memiliki atau sedang dalam proses pengajuan HGU namun telah menanam lahannya dengan kelapa sawit. Tentu hal ini bertentangan dengan Keputusan MK sehingga dibutuhkan kebijakan untuk mengakomodasi kekosongan hukum terkait status lahan kebun sawit yang sudah beroperasi di Indonesia.

Dampak lainnya yaitu status sertifikasi keberlanjutan kelapa sawit di Indonesia yang menjadi tidak sah karena adanya Keputusan Mahkamah Konstitusi yang mensyaratkan pelaku usaha perkebunan memiliki kedua izin berupa IUP dan HGU. Padahal isu keberlanjutan (*sustainability*) telah menjadi isu penting dunia saat ini terutama bagi industri sawit untuk melawan kampanye negatif yang gencar ditujukan terhadap sawit. Aspek keberlanjutan menjadi arah pembangunan baru setiap Negara seiring dengan disetujuinya *platform Sustainable Development Goals (SDGs) 2016 - 2030* oleh negara – negara anggota PBB pada tahun 2015. Salah satu bagian pewujudan isu keberlanjutan ini pada industri sawit yaitu dengan adanya program sertifikasi ISPO dan RSPO.

Kedua sistem sertifikasi ini memiliki standar dan prosedur yang melekat pada entitas masing-masing dan dapat diperbaharui secara berkala. RSPO yang berbasis keanggotaan secara sukarela, menetapkan standar yang mengikat anggotanya. Di sisi lain, ISPO merupakan skema mandatori yang ditetapkan oleh

Pemerintah Indonesia. Dalam implementasinya, penerapan standar dari kedua sistem tidak terlepas dari kejelasan status lahan. Dengan dikeluarkannya putusan MK No. 138 Tahun 2015, tidak bisa dipungkiri akan berdampak pada implementasi standar yang diterbitkan oleh kedua entitas tersebut.

### MENGISI KEKOSONGAN HUKUM

Keputusan Mahkamah Konstitusi telah mengakibatkan terjadinya kekosongan hukum terkait status lahan kebun sawit yang belum memiliki kedua izin berupa IUP dan HGU. Lahan perkebunan kelapa sawit tersebut akan berstatus *illegal* karena bertentangan dengan putusan MK yang bersifat final dalam tata hukum di Indonesia. Status perkebunan ini menjadi *illegal* sebenarnya bukan karena perusahaan melanggar prosedur perolehan lahan perkebunan, namun karena putusan MK tersebut yang membatalkan prosedur yang ada sehingga harus dilakukan perubahan prosedur perizinan atau pemerintah mengeluarkan peraturan terbaru untuk mengakomodasi kekosongan hukum status lahan perkebunan kelapa sawit yang sudah memiliki IUP namun masih dalam proses pengajuan HGU.

Beberapa pasal pada Undang – Undang No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan dianggap inkonstitusional oleh MK, sehingga dibutuhkan peraturan terbaru dalam pengelolaan perkebunan Indonesia. Salah satu upaya mengatur perkebunan di Indonesia khususnya komoditas kelapa sawit adalah adanya upaya penetapan Rancangan Undang-Undang (RUU) Perkelapasawitan menjadi undang – undang. Hal ini terlihat dengan dimasukkannya RUU Perkelapasawitan ini dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) DPR RI tahun 2018. RUU ini merupakan usulan dari anggota DPR yang menganggap dalam mengatur kelapa sawit sebagai komoditas strategis Indonesia dibutuhkan sebuah UU yang sifatnya khusus (*lex specialis*).

Namun RUU Perkelapasawitan ini banyak ditentang berbagai pihak di Indonesia karena menganggap tidak dibutuhkannya undang-undang khusus

kelapa sawit. RUU Perkelapasawitan ini juga dianggap tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan lainnya seperti UU Perkebunan, UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan UU Perdagangan. Anggota DPR RI menganggap undang-undang perkelapasawitan ini dibutuhkan untuk melindungi kelapa sawit dari kampanye negatif Negara lain yang sering digunakan untuk menghambat perkembangan industri sawit Indonesia.

Berbagai LSM menganggap apabila RUU Perkelapasawitan ini ditetapkan sebagai undang-undang justru akan mempermudah terjadinya deforestasi lebih lanjut dan alih fungsi lahan gambut menjadi perkebunan kelapa sawit. LSM tersebut menganggap kehadiran perkebunan kelapa sawit di Indonesia dilakukan dengan deforestasi hutan secara besar-besaran. Padahal studi Gunarso *et al.* (2012) mengungkapkan kesimpulan bahwa asal-usul lahan pengembangan kebun sawit di Indonesia sebagian besar berasal dari lahan pertanian dan lahan terlantar (*degraded land*) dan sebagian dari konversi *secondary forest*. Menurut laporan Wetland International (Joosten, 2009) sekitar 90 persen lahan gambut Indonesia merupakan lahan gambut rusak (*degraded peat land*) dan pemanfaatannya untuk perkebunan kelapa sawit dari berbagai penelitian ternyata menurunkan emisi GHG lahan gambut.

Pasca keputusan MK tersebut, yang dibutuhkan dengan segera adalah peraturan pemerintah yang memperjelas status lahan perkebunan sawit Indonesia. Ketidaktepatan status ini dapat dimanfaatkan pihak asing atau pihak yang anti sawit untuk semakin menekan industri sawit Indonesia. RUU Perkelapasawitan tidak perlu dipaksakan menjadi undang-undang jika pasal-pasal yang termuat di dalamnya masih dapat diakomodasi oleh Undang-Undang No. 39 tahun 2014 tentang Perkebunan. Jika RUU Perkelapasawitan ini diinginkan menjadi undang-undang yang bersifat khusus, maka pasal-pasal yang termuat di dalamnya harus menjadi unifikasi perundang-undangan yang terkait dengan kelapa sawit seperti UU Perkebunan, UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Perdagangan, UU Kehutanan dan berbagai peraturan pemerintah lainnya.

## KESIMPULAN

Perkembangan industri sawit dari industri hulu hingga hilir, telah menjadikan kelapa sawit sebagai komoditas strategis bagi Indonesia karena kontribusinya sebagai penyumbang devisa negara terbesar untuk kelompok nonmigas, penyerapan tenaga kerja, pengurangan kemiskinan di pedesaan, dan lainnya. Namun sebagai industri yang berkembang secara revolusioner, masih banyak permasalahan yang dihadapi industri sawit yang salah satunya adalah legalitas lahan perkebunan kelapa sawit. Permasalahan legalitas ini kembali muncul dengan adanya keputusan Mahkamah Konstitusi No. 138/2015 yang mewajibkan perusahaan memiliki dua izin berupa IUP dan HGU sekaligus sebelum membangun kebun kelapa sawit. Keputusan ini mengharuskan terjadinya perubahan prosedur perolehan izin lahan perkebunan yang mekanismenya dibuat secara bertahap dan dengan adanya pembagian kewenangan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

Selain itu, keputusan Mahkamah Konstitusi ini berdampak pada ketidakjelasan status lahan perkebunan di Indonesia yang sudah membangun kebunnya dan memiliki IUP, namun belum memiliki HGU atau masih dalam proses pengajuan HGU. Dengan adanya keputusan ini, maka status lahan perkebunan yang demikian akan dianggap illegal sehingga hal ini juga akan berdampak pada sertifikasi minyak sawit berkelanjutan baik itu RSPO maupun ISPO. Untuk mengatasi ini, pemerintah perlu mengeluarkan peraturan

untuk mengisi kekosongan hukum terkait lahan sawit. Namun adanya upaya DPR untuk menetapkan RUU Perkelapasawitan menjadi undang-undang dianggap tidak perlu karena pasal-pasal yang termuat di dalamnya masih dapat diakomodasi oleh Undang-Undang No. 39 tahun 2014 tentang Perkebunan. Jika RUU Perkelapasawitan ini diinginkan menjadi undang-undang yang bersifat khusus, maka pasal-pasal yang termuat di dalamnya harus menjadi unifikasi perundang-undangan yang terkait dengan kelapa sawit seperti UU Perkebunan, UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Perdagangan, UU Kehutanan dan berbagai peraturan pemerintah lainnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- [Ditjenbun] Direktorat Jenderal Perkebunan. 2018. Statistik Perkebunan Indonesia 2016-2018 :Kelapa Sawit. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- PASPI. 2017. *Mitos dan Fakta Industri Minyak Sawit Indonesia dalam Isu Sosial, Ekonomi dan Lingkungan Global*. Bogor (ID): PASPI.
- Gunarso, P, M. E. Hartoyo, Y. Nugroho, N.I. Ristiana, R. S. Maharani. 2012: *Analisis Penutupan Lahan dan Perubahannya Menjadi Kebun Kelapa Sawit di Indonesia Tahun 1990-2010*.
- Joosten, H. 2009. *The Global Peat Land CO<sub>2</sub> Picture: Peat Land Status and Emission in all Countries of The World*. Wet Land International, ede. (dipersiapkan untuk UNFCCC, Bangkok Sep/Okt 2009).