

Urgensi Kebijakan Moratorium Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia

Tim Analisis:

Joko Waluyo (Kemitraan)

Hasbi Berliani (Kemitraan)

Zenzi Suhadi (WALHI)

Achmad Surambo (Sawit Watch)

Edi Sutrisno (TuK Indonesia)

Syahrul Fitra (Yayasan Auriga)

Amalia Prameswari (Kemitraan)

WALHI

TuK INDONESIA



SAWIT WATCH

auriga

kemitraan
partnership

Didukung oleh BIJAK-USAID

Latar Belakang

Minyak sawit adalah produk pertanian paling dominan di Indonesia selama dua dekade terakhir. Dengan pertumbuhan tahunan sebesar 7,67% dari perkebunan selama 2004-2014, produksi minyak sawit tumbuh sebanyak 11,09% per tahun. Indonesia kini merupakan produsen dan eksportir minyak sawit mentah (*crude palm oil*, CPO) terbesar di dunia. Hasil optimal minyak sawit per hektar bisa sepuluh kali lipat dari minyak tanaman lainnya. Memiliki manfaat ekonomi seperti itu membuat banyak perusahaan dan petani sawit berkeinginan memperluas perkebunan mereka. Data dari Direktorat Jenderal Perkebunan, Kementerian Pertanian, menunjukkan luas areal perkebunan kelapa sawit pada tahun 2016 adalah 11,7 juta hektar, yang menghasilkan 33,5 juta ton CPO.

Dari total luas areal perkebunan kelapa sawit tersebut, perusahaan milik negara menguasai 0,75 juta hektar, perusahaan besar milik swasta menguasai 6,15 juta hektar, dan perkebunan rakyat seluas 4,76 juta hektar.

Manfaat ekonomi yang mengesankan ini tidak hadir tanpa efek samping. Kini, konversi hutan untuk perkebunan kelapa sawit adalah ancaman yang paling jelas dan langsung bagi hutan Indonesia yang masih tersisa. Konversi hutan juga menghasilkan emisi gas rumah kaca (GRK) yang signifikan, terutama bila terjadi di lahan gambut. Ketika dibersihkan dan dikeringkan, tanah gambut melepaskan sejumlah besar CO₂. Sementara kurang dari 20% dari perkebunan kelapa sawit Indonesia berada di lahan gambut, perkebunan di tanah ini terhitung sebagai kontributor untuk dua pertiga emisi GRK nasional. Ini telah



menjadi keprihatinan yang bertambah besar bagi konsumen global dan pemangku kepentingan lain.

Menanggapi keprihatinan global tersebut, Presiden Joko Widodo pada saat peluncuran “Gerakan Nasional Penyelamatan Tumbuhan dan Satwa Liar” di Pulau Karya, Kelurahan Pulau Panggang, Kecamatan Kepulauan Seribu Utara, Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu, DKI Jakarta, Kamis (14/4/2016) menyatakan: “Tidak boleh minta konsesi lagi.

Artinya tidak boleh minta konsesi lagi yang dipakai untuk kelapa sawit”. Pernyataan Presiden Jokowi ini menunjukkan adanya komitmen untuk melakukan moratorium perkebunan kelapa sawit skala besar. Presiden Jokowi mengisyaratkan adanya penundaan bagi perizinan baru untuk perkebunan kelapa sawit. Sementara itu, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Darmin Nasution mengatakan aturan yang akan dikeluarkan berupa Instruksi Presiden (Inpres). Payung hukum ini akan menjadi pegangan setiap kementerian dan lembaga memberlakukan moratorium izin perkebunan kelapa sawit. Darmin menyatakan dalam rapat koordinasi lanjutan rancangan penundaan izin perkebunan kelapa sawit (15/7/2016): “Kami ingin menata kembali lahan sawit, termasuk peningkatan produksi lahan yang sudah ada dan *replanting*.”¹

Kebijakan moratorium kelapa sawit yang diharapkan tersebut akan menjadi tindak lanjut dari kebijakan-kebijakan sebelumnya yang terkait dengan perbaikan tata kelola hutan dan lahan. Pada tahun 2015, Presiden Joko Widodo mengeluarkan Instruksi Presiden No. 8 Tahun 2015 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Instruksi ini merupakan kelanjutan dari Instruksi Presiden sebelumnya, yakni Inpres No. 10 Tahun 2011 yang diperpanjang dengan Inpres No. 6 Tahun 2013. Sayangnya, berdasarkan hasil kajian Kemitraan dan WALHI atas kedua Inpres tersebut, luas areal yang dimoratorium malah berkurang, dan ironisnya berada pada wilayah yang tidak terancam penerbitan izin baru, seperti pada kawasan konservasi dan hutan lindung. Kajian ini juga menemukan bahwa moratorium tidak mengurangi jumlah lisensi baru yang diberikan kepada para pemegang konsesi.

Sebagaimana diketahui, Inpres ini akan berakhir pada 13 Mei 2017. Kini lah momentum yang baik untuk kembali mengingatkan pemerintah untuk segera mengeluarkan kebijakan penundaan pemberian izin baru perkebunan kelapa sawit, sembari melakukan perbaikan tata kelola perkebunan kelapa sawit di Indonesia.

1 <http://katadata.co.id/berita/2016/07/15/pemerintah-segera-terbitkan-inpres-soal-moratorium-lahan-sawit> diakses pada 29 April

Kebijakan Penundaan Pemberian Izin Baru Hutan Primer dan Lahan Gambut

Pada 13 Mei 2015 Presiden Joko Widodo mengeluarkan Instruksi Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Kebijakan ini merupakan kelanjutan dari Instruksi Presiden No. 10 Tahun 2011 yang diperpanjang dengan Instruksi Presiden No. 6 Tahun 2013 yang dikeluarkan pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Perpanjangan penundaan pemberian izin baru dilakukan untuk selama dua tahun sejak Instruksi Presiden No. 8 Tahun 2015 dikeluarkan.

Instruksi Presiden ini disampaikan kepada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Sekretariat Kabinet, Kepala Badan Informasi Geospasial, para Gubernur, dan para Bupati/Walikota, agar melanjutkan penundaan izin baru hutan alam primer dan lahan gambut yang berada di hutan konservasi, hutan lindung, hutan produksi (hutan produksi terbatas, hutan produksi tetap, hutan produksi yang dapat dikonversi) dan areal penggunaan lain sebagaimana tercantum dalam Peta Indikatif Penundaan Izin Baru.

Tabel 1. Perkembangan Luas Areal Penundaan Pemberian Izin Baru

| Keputusan | PIPIB | Tanggal | Luas Areal (ha) | Perubahan (ha) | |
|---|------------------|------------------|-----------------|----------------|--------------|
| | | | | Minus | Plus |
| SK. 323/Menhut-II/2011 | PIPIB | 17 Juni 2011 | 69.144.073 | | + 69.144.073 |
| SK.7416/Menhut-VII/IPSDH/2011 | PIPIB (Rev I) | 22 November 2011 | 65.374.252 | - 3.769.821 | |
| SK.2771/Menhut-VII/IPSDH/2012 | PIPIB (Rev II) | 16 Mei 2012 | 65.281.892 | - 92.360 | |
| SK.6315/Menhut- VII/IPSDH/2012 | PIPIB (Rev III) | 19 November 2012 | 64.796.237 | - 486.655 | |
| SK.2796/Menhut-VII/IPSDH/2013 | PIPIB (Rev IV) | 16 Mei 2013 | 64.677.030 | - 119.207 | |
| SK.6018/Menhut-VII/IPSDH/2013 | PIPIB (Rev V) | 13 November 2013 | 64.701.287 | | + 24.257 |
| SK.3706/Menhut-VII/IPSDH/2014 | PIPIB (Rev VI) | 13 Mei 2014 | 64.125.478 | - 575.809 | |
| SK.6982/Menhut-VII/IPSDH/2014 | PIPIB (Rev VII) | 13 November 2014 | 64.088.984 | - 36.494 | |
| SK.2312/Menhut-VII/IPSDH/2015 | PIPIB (Rev VIII) | 27 Mei 2015 | 65.015.014 | | + 926.030 |
| SK.5385/MenLHK-PKTL/IPSDH/2015 | PIPIB (Rev IX) | 20 November 2015 | 65.086.113 | | + 71.099 |
| SK.2300/MenLHK-PKTL/IPSDH/ PLA.1/5/2016 | PIPIB (Rev X) | 20 Mei 2016 | 65.277.819 | | + 191.706 |
| SK.6347/MenLHK-PKTL/IPSDH/PLA.1/11/2016 | PIPIB (Rev XI) | 21 November 2016 | 66.442.135 | | + 1.164.316 |

Sumber: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2016

Tabel 2. Perubahan Luas Moratorium hingga PIPPIB Revisi VII di Empat Provinsi

| Fungsi TL | R1 | R2 | R3 | R4 | R5 | R6 | R7 | Selisih |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Jambi | | | | | | | | |
| Gambut | 201.744 | 188.359 | 168.859 | 157.263 | 161.911 | 137.548 | 141.424 | - 60.320 |
| Hutan primer | 36.035 | 44.503 | 45.071 | 27.822 | 28.209 | 25.933 | 29.273 | - 6.762 |
| Total | 237.779 | 232.862 | 213.930 | 185.085 | 190.120 | 163.481 | 170.697 | - 67.082 |
| Sumatra Selatan | | | | | | | | |
| Gambut | 263.170 | 233.240 | 161.196 | 125.019 | 296.720 | 218.620 | 235.699 | - 27.471 |
| Hutan Primer | 20.492 | 21.494 | 21.610 | 16.797 | 14.150 | 19.274 | 19.446 | - 1.046 |
| Total | 283.662 | 254.734 | 182.806 | 141.816 | 310.870 | 237.894 | 255.145 | - 28.517 |
| Riau | | | | | | | | |
| Gambut | 1.570.508 | 1.601.806 | 1.509.501 | 1.402.405 | 1.352.255 | 1.212.145 | 1.219.038 | - 351.470 |
| Hutan Primer | 42.100 | 41.803 | 42.018 | 42.019 | 41.443 | 41.040 | 35.002 | - 7.098 |
| Total | 1.612.608 | 1.643.609 | 1.551.519 | 1.444.424 | 1.393.698 | 1.253.185 | 1.254.040 | - 358.568 |
| Kalimantan Tengah | | | | | | | | |
| Gambut | 1.074.418 | 1.039.235 | 930.197 | 585.907 | 699.010 | 609.617 | 599.612 | - 474.806 |
| Hutan Primer | 179.629 | 179.548 | 171.206 | 129.761 | 130.052 | 129.978 | 128.137 | - 51.492 |
| Total | 1.254.047 | 1.218.783 | 1.101.403 | 715.668 | 829.062 | 739.595 | 727.749 | - 526.298 |

Sumber: Analisis Kemitraan dan WALHI, 2015

Untuk menindaklanjuti Instruksi Presiden No. 8 Tahun 2015, tanggal 27 Mei 2015 Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan mengeluarkan SK. 2312/Menhut-VII/IPSDH/2015 tentang Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal

Penggunaan Lain (Revisi VIII).

Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan melakukan revisi terhadap peta indikatif penundaan izin baru pada kawasan hutan setiap enam bulan sekali. Selama dua tahun terakhir telah dilakukan empat kali revisi, terakhir dengan SK. 6347/MenLHK-PKTL/IPSDH/PLA.1/11/2016 tentang Penetapan Peta Indikatif

Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain (Revisi XI) yang dikeluarkan pada 21 November 2016.

Dari Tabel 1 terlihat bahwa luas areal yang dimoratorium mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Sejak dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 10 Tahun 2011 hingga masa berakhirnya Instruksi Presiden No. 6 Tahun 2013, areal hutan alam primer dan lahan gambut yang dimoratorium berkurang seluas 5.055.089 hektar. Baru pada masa berlakunya Instruksi Presiden No. 8 Tahun 2015 luas areal yang dimoratorium bertambah sekitar 2.353.151 hektar.

Berdasarkan kajian Kemitraan dan WALHI terhadap Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain (PIPIB), hingga PIPIB Revisi VII di empat provinsi, yakni Riau, Jambi, Sumatera Selatan, dan Kalimantan Tengah, terjadi pengurangan luas lahan gambut yang dimoratorium sekitar 351.470 hektar di Riau, 60.320 hektar di Jambi, 27.471 hektar di Sumatera Selatan, dan 474.806 hektar di Kalimantan Tengah (Tabel 2). Sementara untuk hutan alam primer yang dimoratorium berkurang seluas 7.098 hektar di Riau, 6.762 hektar di Jambi, 1.046 hektar di Sumatera Selatan, dan 51.492 hektar di Kalimantan Tengah.

Perubahan luas areal yang dimoratorium sebagian besar berupa pengurangan luas lahan gambut.

Perubahan terbesar terjadi dari PIPIB Revisi V ke PIPIB Revisi VI, di mana terjadi pengurangan luas lahan gambut di areal yang dimoratorium seluas 176.867 hektar di Riau, 8.223 hektar di Jambi, 129.568 hektar di Sumatera Selatan, dan 698.637 hektar di Kalimantan Tengah.

Analisis spasial terhadap PIPIB di empat provinsi tersebut hingga PIPIB Revisi VII, menunjukkan bahwa pola spasial perubahan luas moratorium dari waktu ke waktu terjadi mengelompok dan beragregasi. Sebaran perubahan delineasi, khususnya pada lahan gambut yang dikeluarkan dari areal yang dimoratorium, umumnya mempunyai sebaran yang mengelompok (klaster) yang disertai dengan indeks agregasi yang tinggi. Pola seperti ini memberikan indikasi adanya faktor luar yang sangat kuat yang memungkinkan perubahan delineasi lahan gambut yang sangat cepat. Perubahan yang diakibatkan oleh kesalahan interpretasi atau kesalahan pengukuran lahan gambut akan sangat sulit dilakukan dalam waktu singkat.

Dari analisis PIPIB, hutan alam primer dan lahan gambut yang dimoratorium secara aktual sangat sedikit, karena sebagian besar areal moratorium justru berada di wilayah yang tidak terancam penerbitan izin baru. Di Kalimantan Tengah contohnya, pada PIPIB Revisi V dari 3.781.090 hektar luas areal moratorium, 2.976.894 hektar atau sekitar 78,73% merupakan hutan lindung dan kawasan konservasi.

Kebijakan Pelepasan Kawasan Hutan dan Pemberian Izin Baru

Selama masa pemberlakuan kebijakan moratorium hutan alam primer dan lahan gambut terjadi pelepasan kawasan hutan, melalui revisi tata ruang, pelepasan kawasan hutan secara parsial untuk perkebunan kelapa sawit,

pelepasan kawasan hutan untuk pembangunan infrastruktur, pemberian izin baru hutan tanaman industri, dan pinjam pakai kawasan hutan untuk pertambangan.

Tabel 3. Pelepasan Kawasan Hutan 2009-2014

| Provinsi | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Total |
|--------------------|--------|--------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Aceh | | | | | 80.256 | | 80.256 |
| Sumatra Utara | | | | | | 686.325 | 686.325 |
| Riau | | | | | | 1.638.249 | 1.638.249 |
| Sumatra Barat | | | | | 126.286 | | 126.286 |
| Jambi | | | | 13.712 | | | 13.712 |
| Bengkulu | | | | 2.192 | | | 2.192 |
| Riau Kepulauan | | | | | | 124.775 | 124.775 |
| Bangka Belitung | | | | 19.131 | | | 19.131 |
| Sumatra Selatan | | | | | | 260.589 | 260.589 |
| Kalimantan Barat | | | | | | 623.431 | 623.431 |
| Kalimantan Timur | | | | | | 469.352 | 469.352 |
| Kalimantan Selatan | 59.503 | | | | | | 59.503 |
| Kalimantan Tengah | | | | 1.405.595 | | | 1.405.595 |
| Sulawesi Utara | | | | | | 7.037 | 7.037 |
| Sulawesi Tengah | | | | | 110.071 | | 110.071 |
| Sulawesi Barat | | | | 73.556 | | | 73.556 |
| Gorontalo | | 23.604 | | | | | 23.604 |
| Sulawesi Tenggara | | | 159.300 | | | | 159.300 |
| Maluku | | | | | | 364.115 | 364.115 |
| Maluku Utara | | | | | | 273.361 | 273.361 |
| Papua | | | | 376.385 | | | 376.385 |
| Papua Barat | | | | | | 952.683 | 952.683 |
| Total | 59.503 | 23.604 | 159.300 | 1.890.571 | 2.439.273 | 3.277.257 | 7.849.508 |

Sumber: WALHI dari berbagai sumber

Perubahan peruntukan kawasan hutan melalui mekanisme revisi tata ruang selama masa moratorium cenderung meningkat. Tahun 2011 terjadi pelepasan kawasan hutan 159.300 hektar. Pada tahun 2012 terjadi peningkatan lebih dari 10 kali lipat, hingga 1,8 juta hektar. Tahun 2013 kembali dilepaskan 2,4 juta hektar. Dan puncaknya tahun 2014, di mana pelepasan

kawasan hutan mencapai 3,2 juta hektar.

Pelepasan kawasan hutan melalui revisi tata ruang pun rawan ditunggangi kepentingan korporasi. Hal ini mengemuka setelah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menangkap Gubernur Riau, Annas Maamun pada tahun 2014, terkait kasus suap alih fungsi kawasan hutan. Penggunaan skema revisi tata ruang

menjadi modus korporasi untuk memperoleh lahan atau menghilangkan bukti perambahan hutan oleh mereka. Beberapa provinsi yang kemudian terbukti mengakomodasi kepentingan korporasi antara lain Bengkulu, Sumatera Selatan, Kalimantan Tengah, Maluku Utara dan Papua.

Pelepasan kawasan hutan secara parsial juga terjadi melalui mekanisme permohonan langsung oleh korporasi. Hingga tahun 2016 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) telah melepaskan 6.772.633 hektar kawasan hutan kepada 702 perusahaan perkebunan yang didominasi perkebunan kelapa sawit. Selama masa moratorium, Pemerintah melepaskan 1.677.217 hektar kawasan

hutan secara parsial untuk perkebunan, dengan rincian 944.071 hektar pada masa moratorium 2011-2013, seluas 645.005 hektar pada masa moratorium 2013-2015, dan terus terjadi pelepasan pada masa moratorium 2015-2017 meski angkanya lebih kecil, yakni 88.140 hektar.

Selain untuk perkebunan kelapa sawit, pelepasan kawasan hutan secara parsial juga dilakukan untuk perkebunan tebu. Sementara pelepasan kawasan hutan untuk transmigrasi, hingga 2015 seluas 890.560 hektar untuk 277 unit. Lokasi transmigrasi di beberapa tempat juga menjadi perkebunan kelapa sawit, antara lain di Jambi, Kalimantan Tengah, dan Sulawesi Tengah.

Tabel 4. Pelepasan Kawasan Hutan untuk Perkebunan Sawit (1987-2016)

| | Provinsi | Unit | Luas (ha) |
|----|--------------------|------|-----------|
| 1 | Aceh | 47 | 207.056 |
| 2 | Sumatra Utara | 21 | 124.188 |
| 3 | Riau | 102 | 1.103.218 |
| 4 | Sumatra Barat | 18 | 132.806 |
| 5 | Jambi | 28 | 291.301 |
| 6 | Bengkulu | 5 | 36.664 |
| 7 | Riau Kepulauan | 4 | 34.363 |
| 8 | Sumatra Selatan | 36 | 231.825 |
| 9 | Lampung | 1 | 216 |
| 10 | Kalimantan Barat | 25 | 276.085 |
| 11 | Kalimantan Utara | 4 | 55.941 |
| 12 | Kalimantan Timur | 32 | 316.039 |
| 13 | Kalimantan Selatan | 15 | 181.054 |
| 14 | Kalimantan Tengah | 93 | 928.426 |
| 15 | Sulawesi Selatan | 1 | 602 |
| 16 | Sulawesi Tengah | 5 | 60.307 |
| 17 | Sulawesi Barat | 6 | 63.191 |
| 18 | Gorontalo | 5 | 55.941 |
| 19 | Sulawesi Utara | 2 | 7.862 |
| 20 | Maluku Utara | 7 | 34.089 |
| 21 | Maluku | 8 | 4.457 |
| 22 | Papua | 30 | 785.902 |
| 23 | Papua Barat | 20 | 365.504 |
| | Indonesia | 514 | 5.319.958 |

Sumber: KLHK (2017)

Penghentian penebangan hutan alam sesungguhnya tidak terjadi, karena pemerintah menerbitkan perubahan kriteria kawasan hutan untuk hutan tanaman industri (HTI) dari hutan kritis ke hutan alam yang menjadi pintu perluasan penerbitan izin HTI di hutan alam, yakni Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan.

Tingginya kepentingan pelaku usaha HTI terhadap hutan alam tidak dapat begitu saja dilepaskan dari kegagalan mereka dalam menjalankan kewajiban merealisasikan penanaman di areal konsesinya. Sepanjang tahun 2000 hingga 2004, dari 1,5 juta hektar izin konsesi HTI baru terjadi realisasi penanaman sekitar 525 ribu hektar, sekitar 30 persen saja. Selama masa moratorium telah diterbitkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman seluas 1.725.467 hektar.

Tabel 5. Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman

| Tahun | Luas (ha) | Perubahan (ha) |
|-------|-----------|----------------|
| 2004 | 5.910.295 | 0 |
| 2005 | 5.967.410 | 57.115 |
| 2006 | 6.967.515 | 500.105 |
| 2007 | 7.087.812 | 620.297 |
| 2008 | 7.154.832 | 67.020 |

Sumber: Statistik Kehutanan, 2014 dan 2015

Hingga tahun 2015, izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan eksplorasi pertambangan seluas 3.682.847 hektar. Sedangkan izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan eksploitasi pertambangan 355.547 hektar, dan izin pinjam pakai kawasan hutan tercatat 193.896 hektar. Meskipun

| | | |
|------|-----------------|-----------|
| 2009 | 8.673.016 | 1.518.184 |
| 2010 | 8.975.375 | 302.359 |
| 2011 | 10.046.839 | 1.071.464 |
| 2012 | 9.789.617 | -257.222 |
| 2013 | 10.106.540 | 316.923 |
| 2014 | 10.539.210 | 432.670 |
| 2015 | 10.700.842 | 161.632 |
| | Total Perubahan | 4.790.547 |

angkanya lebih kecil dibandingkan dengan pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan, pinjam pakai kawasan hutan untuk pertambangan tetap merupakan ancaman serius bagi kelestarian hutan dan lingkungan hidup, karena dampak dari kegiatan pertambangan yang bersifat multi dimensi dan lintas ekosistem.

Tabel 6. Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan untuk Pertambangan

| Tahun | Eksplorasi (ha) | Eksploitasi (ha) |
|-------|-----------------|------------------|
| 2007 | 24.952 | 248 |
| 2008 | 109.441 | 38.165 |
| 2009 | 250.907 | 63.165 |
| 2010 | 307.426 | 60.073 |

Sumber: Statistik Kehutanan, 2015

| | | |
|-------|-----------|---------|
| 2011 | 604.103 | 4.194 |
| 2012 | 920.235 | 48.974 |
| 2013 | 729.544 | 77.525 |
| 2014 | 415.765 | 51.000 |
| 2015 | 320.474 | 12.203 |
| Total | 3.682.847 | 355.547 |

Tabel 7. Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan untuk Operasi Produksi dan Non Tambang

| | Provinsi | Luas (ha) |
|----|-----------------|-----------|
| 1 | Aceh | 1.298,37 |
| 2 | Sumatra Utara | 2.863,67 |
| 3 | Riau | 751,40 |
| 4 | Sumatra Barat | 1.457,75 |
| 5 | Jambi | 6.109,79 |
| 6 | Bengkulu | 2.392,08 |
| 7 | Riau Kepulauan | 2.199,03 |
| 8 | Bangka Belitung | 2.018,89 |
| 9 | Sumatra Selatan | 13.835,50 |
| 10 | Lampung | 364,68 |
| 11 | DKI Jakarta | 16,22 |
| 12 | Banten | 195,00 |
| 13 | Jawa Barat | 1.645,84 |
| 14 | Jawa Tengah | 583,88 |
| 15 | Jawa Timur | 2.654,39 |

Sumber: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2016

| | | |
|----|---------------------|------------|
| 16 | Nusa Tenggara Barat | 7.280,77 |
| 17 | Nusa Tenggara Timur | 807,72 |
| 18 | Kalimantan Barat | 6.374,80 |
| 19 | Kalimantan Utara | 11.704,66 |
| 20 | Kalimantan Timur | 132.960,92 |
| 21 | Kalimantan Selatan | 58.075,93 |
| 22 | Kalimantan Tengah | 93.314,25 |
| 23 | Sulawesi Selatan | 1.789,83 |
| 24 | Sulawesi Tengah | 6.757,44 |
| 25 | Sulawesi Barat | 603,50 |
| 26 | Gorontalo | 312,53 |
| 27 | Sulawesi Utara | 1.736,08 |
| 28 | Sulawesi Tenggara | 23.604,15 |
| 29 | Maluku | 755,96 |
| 30 | Maluk Utara | 19.499,12 |
| 31 | Papua | 2.550,38 |
| 32 | Papua Barat | 815,60 |
| | Indonesia | 415.098,13 |

Tumpang Tindih Perizinan

Tumpang tindih izin hampir terjadi di semua sektor, salah satunya perkebunan. Untuk perkebunan sendiri yang saling tumpang tindih dengan izin lainnya hampir empat juta hektar, baik dengan izin tambang, IUPHHK-HA (HPH), maupun IUPHHK-HT (HTI). Berdasarkan kajian KPK di Kecamatan Logas Tanah dan Kecamatan Cerenti,

Kabupaten Kuantan Singingi, Provinsi Riau, diketahui bahkan ada tiga jenis izin di satu wilayah, yaitu hak guna usaha (HGU) perkebunan kelapa sawit, izin HTI, dan izin pertambangan. Temuan ini jelas-jelas melanggar ketentuan perizinan, bahkan berdasarkan UU 18 Tahun 2013 ini termasuk tindak pidana.

Tabel 8. Luas Tumpang Tindih IUP Kelapa Sawit dengan Pertambangan

| Provinsi | IUP | | | Tumpang Tindih (ha) |
|--------------------|--------------|---------|----------------------|---------------------|
| | HGU | non-HGU | Subyek HGU + non-HGU | |
| Aceh | 19 | | 9 | 7.379,02 |
| Sumatra Utara | 27 | | 10 | 11.845,34 |
| Riau | 47 | | 19 | 29.951,24 |
| Sumatra Barat | 143 | | 4 | 4.918,89 |
| Jambi | 17 | | 13 | 30.684,71 |
| Bengkulu | 73 | | 13 | 288.264,69 |
| Bangka Belitung | 17 | | 6 | 5.507,53 |
| Sumatra Selatan | 110 | | 34 | 70.664,69 |
| Lampung | 170 | | 18 | 57.587,15 |
| Kalimantan Barat | 37 | 118 | 18 | 85.910,97 |
| Kalimantan Timur | 949 | | 87 | 433.415,43 |
| Kalimantan Selatan | 572 | | 41 | 134.994,43 |
| Kalimantan Tengah | 155 | | 38 | 74.385,04 |
| Sulawesi Selatan | | 23 | 2 | 2.867,43 |
| Sulawesi Tengah | | 7 | 3 | 4.156,29 |
| Sulawesi Barat | | 3 | 2 | 3.163,13 |
| Gorontalo | | 1 | 1 | 40,96 |
| Sulawesi Tenggara | | 4 | 2 | 3.649,86 |
| Papua | 2 | | 1 | 17.476,54 |
| Papua Barat | 11 | | 3 | 3.924,34 |
| Total | 2.349 | | 327 | 1.271.217,32 |

Sumber: Auriga, dari berbagai sumber.

Berdasarkan olahan data Auriga, wilayah dengan tumpang tindih izin usaha perkebunan yang telah ber-HGU dengan izin pertambangan terbesar terdapat di Provinsi Kalimantan Timur (433 ribu hektar), diikuti oleh Bengkulu (288 ribu hektar), dan Kalimantan

Selatan (134 ribu hektar). Ketiga provinsi tersebut merupakan tiga provinsi terluas yang memiliki HGU perkebunan kelapa sawit yang tumpang tindih dengan izin pertambangan (lihat Tabel 8).

Tabel 9. Tumpang Tindih IUP Kelapa Sawit dengan IUPHHK-HT (HTI)

| Provinsi | IUP | | | Tumpang Tindih (ha) |
|--------------------|-----------|---------|----------------------|---------------------|
| | HGU | non-HGU | Subyek HGU + non-HGU | |
| Aceh | 5 | | 3 | 2.075,93 |
| Sumatra Utara | 6 | | 5 | 1.144,77 |
| Riau | 37 | | 28 | 7.288,52 |
| Sumatra Barat | 4 | | 1 | 916,74 |
| Jambi | 3 | | 2 | 5.667,78 |
| Bangka Belitung | 4 | | 2 | 726,58 |
| Sumatra Selatan | 32 | | 14 | 16.732,36 |
| Lampung | 17 | | 13 | 3.002,44 |
| Kalimantan Barat | 7 | | 3 | 930,21 |
| Kalimantan Timur | 136 | | 47 | 73.200,31 |
| Kalimantan Selatan | 68 | | 21 | 49.182,81 |
| Kalimantan Tengah | 32 | | 18 | 36.968,68 |
| Gorontalo | 1 | | 1 | 40,95 |
| NTB | 2 | | 1 | 826,59 |
| NTT | 3 | | 3 | 700,79 |
| Papua Barat | 2 | | 1 | 717,77 |
| Total | 38 | | 175 | 200.123,23 |

Sumber: Auriga, dari berbagai sumber.

Tabel 10. Tumpang Tindih IUP Kelapa Sawit dengan IUPHHK-HA (HPH)

| Provinsi | IUP | | | Tumpang Tindih (ha) |
|--------------------|-----|---------|----------------------|---------------------|
| | HGU | non-HGU | Subyek HGU + non-HGU | |
| Sumatra Utara | | | 14 | 7.217,24 |
| Jambi | | | 1 | 103,02 |
| Sumatra Selatan | | | 4 | 5.287,32 |
| Kalimantan Barat | | | 1 | 822,70 |
| Kalimantan Timur | | | 15 | 7.676,36 |
| Kalimantan Selatan | | | 1 | 3.548,82 |
| Kalimantan Tengah | | | 6 | 9.519,58 |
| Sulawesi Tengah | | | 1 | 132,66 |
| Papua | | | 2 | 129,64 |
| Papua Barat | | | 1 | 19.046,66 |
| Total | | | 47 | 54.044,82 |

Sumber: Auriga, dari berbagai sumber.

Selain tumpang tindih dengan izin pertambangan, hampir 300 ribu hektar, IUP perkebunan sawit yang telah memiliki HGU juga saling tumpang tindih dengan HPH dan HTI. Artinya, HGU diberikan di dalam kawasan hutan. Berdasarkan UU 18 Tahun 2013, kegiatan pembukaan kawasan hutan untuk perkebunan merupakan tindak pidana. Bahkan setiap orang yang mengedarkan hasil perkebunan dari pembukaan kawasan hutan secara ilegal juga merupakan tindak pidana.

Tiga provinsi yang memiliki tumpang tindih antara HGU perkebunan sawit dengan HPH terluas adalah di Papua Barat (19 ribu hektar), diikuti Papua Barat (9 ribu hektar), dan Kalimantan Timur (7 ribu hektar) (lihat Tabel 10). Sedangkan tumpang tindih HGU perkebunan kelapa sawit dengan HTI terbesar terdapat di provinsi Kalimantan Timur (73 ribu hektar),

Kalimantan Selatan (49 ribu hektar), dan Kalimantan Tengah (36 ribu hektar) (lihat Tabel 9).

Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Tengah merupakan daerah yang memiliki tumpang tindih HGU perkebunan kelapa sawit dengan izin lainnya. Belum diketahui apa faktor besarnya tumpang tindih izin di daerah-daerah tersebut. Setidaknya kini KPK, berdasarkan hasil kajian Sistem Pengelolaan Komoditas Kelapa Sawit dan korusawit yang telah dimulai sejak 2016, mulai membenahi permasalahan ini bersama pemerintah daerah di 12 provinsi termasuk tiga provinsi di atas. Terlepas dari itu, banyaknya tumpang tindih ini menunjukkan kompleksnya permasalahan sektor kelapa sawit di Indonesia.



Rendahnya Realisasi Pembangunan Kebun Sawit

Menurut catatan KPK, luas areal perkebunan kelapa sawit di Indonesia hingga saat ini kurang lebih 15,7 juta hektar. Rinciannya, 10,7 juta hektar dimiliki oleh perusahaan besar swasta (PBS), 4,4 juta hektar kebun sawit rakyat, dan perusahaan besar Negara (PBN) menguasai 493 ribu hektar. Luasan ini berdasarkan penggabungan data Kementerian Pertanian dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Angka-angka ini berbeda dengan publikasi statistik perkebunan yang menyebutkan luas perkebunan kelapa sawit di Indonesia sekitar 11,7 juta hektar (2016).

Berdasarkan analisis yang dilakukan oleh Auriga dari berbagai sumber untuk data perkebunan kelapa sawit di empat provinsi, yakni Riau, Jambi, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Tengah, menunjukkan perbedaan yang cukup signifikan antara luas IUP dengan HGU. Luas IUP kelapa sawit di empat provinsi tersebut sekitar 11,26 juta hektar, sedangkan luas HGU baru 3,14 juta hektar. Sementara realisasi penanaman seluas 3,67 juta hektar atau 32,59 persen dari luas IUP, di mana realisasi penanaman 17 persen lebih besar dari luas HGU.

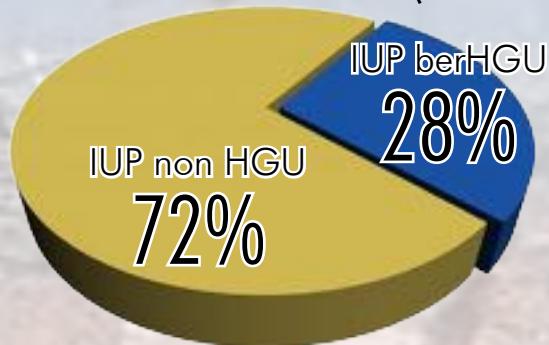
Gambar 1. Perbandingan Luas Kepemilikan Perkebunan Sawit



Perbedaan IUP, HGU, dan realisasi penanaman juga menggambarkan lemahnya kinerja dari pemegang izin usaha perkebunan. Bahkan untuk daerah seperti Riau yang sudah lama melakukan budidaya kelapa sawit dibandingkan dengan Kalimantan Tengah, persentase realisasi penanaman baru mencapai 33,99 persen dari total luas IUP.

Daerah dengan persentase realisasi penanaman paling rendah adalah Kalimantan Barat (sekitar 26,26 persen dari total luas IUP) disusul Jambi (sekitar 32,31 persen). Daerah dengan persentase realisasi penanaman terbesar yaitu Kalimantan Tengah yang mencapai 40,07 persen dari total luas IUP.

Gambar 2. Luas IUP dan HGU (4 Provinsi)

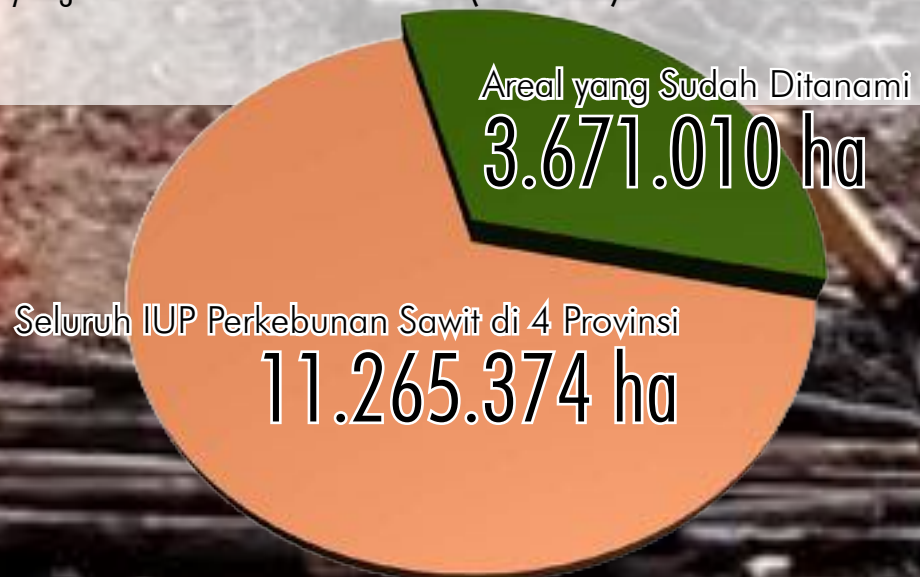


Tabel 11. Luas IUP, HGU dan Realisasi Penanaman Kelapa Sawit di 4 Provinsi

| Provinsi | IUP (ha) | HGU (ha) | Tertanami (ha) | Luas Tertanami dan Belum |
|-------------------|------------|-----------|----------------|--------------------------|
| Riau | 2.117.065 | 929.762 | 719.630 | |
| Jambi | 1.198.858 | 257.543 | 387.374 | |
| Kalimantan Barat | 4.497.456 | 1.048.880 | 1.180.841 | |
| Kalimantan Tengah | 3.451.995 | 915.573 | 1.383.164 | |
| Total | 11.265.374 | 3.137.570 | 3.671.010 | |

Sumber: Analisis Auriga dari berbagai sumber

Gambar 3. Luas Areal yang Sudah dan Belum Ditanami (4 Provinsi)



Rendahnya Produktivitas Kebun Sawit

Dalam perayaan 100 tahun perkebunan sawit di Indonesia pada tahun 2011, pemerintah mencanangkan arah masa depan produktivitas perkebunan sawit nasional. Arah yang dimaksud adalah mengejar produktivitas tandan buah segar (TBS) sebesar 35 ton TBS per hektar per tahun dengan tingkat rendemen 26 persen (dikenal dengan Target 35-26). Dengan target itu, akan

diperoleh produktivitas minyak sawit mentah (CPO) sekitar 9 ton CPO per hektar per tahun. Namun pada kenyataannya, produktivitas perkebunan kelapa sawit secara nasional baru mencapai 2,77 ton CPO per hektar pada tahun 2015. Produktivitas tertinggi di Sumatera Utara (3,53 ton CPO per hektar), sedangkan terendah di Banten (1,23 ton CPO per hektar) (lihat Tabel 12).

Gambar 4. Perbandingan Produktivitas Perkebunan Sawit Rakyat, Swasta Besar, dan Milik Negara



Merujuk pada data Direktorat Perkebunan Kementerian Pertanian, produktivitas perkebunan rakyat pada tahun 2015 baru mencapai 2,33 ton CPO per hektar per tahun, sedangkan perkebunan besar negara 3,05 ton CPO per hektar per tahun, dan perkebunan besar swasta sebesar 3,07 ton CPO per hektar per tahun. Menurut Direktur Jenderal

Perkebunan, rendahnya produktivitas perkebunan rakyat disebabkan oleh sumber benih dan cara pemeliharaan kebun sawit yang tidak tepat.



Tabel 12. Prokduktivitas Perkebunan Kelapa Sawit Tahun 2015

| Provinsi | Luas (ha) | CPO (ton) | Produktivitas (ton/ha) |
|--------------------|------------|------------|------------------------|
| Aceh | 444.466 | 1.030.877 | 2,32 |
| Sumatra Utara | 1.443.882 | 5.099.246 | 3,53 |
| Riau | 2.381.895 | 7.333.610 | 3,08 |
| Sumatra Barat | 397.595 | 1.002.920 | 2,52 |
| Jambi | 736.514 | 1.947.048 | 2,64 |
| Bengkulu | 301.088 | 831.236 | 2,76 |
| Riau Kepulauan | 20.194 | 49.085 | 2,43 |
| Bangka Belitung | 216.480 | 558.880 | 2,58 |
| Sumatra Selatan | 1.002.196 | 3.034.697 | 3,03 |
| Lampung | 194.750 | 478.247 | 2,46 |
| Banten | 19.444 | 23.892 | 1,23 |
| Jawa Barat | 14.134 | 34.200 | 2,42 |
| Kalimantan Barat | 978.866 | 2.112.797 | 2,16 |
| Kalimantan Utara | 161.897 | 276.995 | 1,71 |
| Kalimantan Timur | 767.683 | 1.526.227 | 1,99 |
| Kalimantan Selatan | 548.554 | 1.594.295 | 2,91 |
| Kalimantan Tengah | 1.182.737 | 3.424.937 | 2,90 |
| Sulawesi Selatan | 112.635 | 312.524 | 2,77 |
| Sulawesi Tengah | 153.828 | 275.185 | 1,79 |
| Sulawesi Barat | 52.140 | 81.182 | 1,56 |
| Sulawesi Tenggara | 47.766 | 77.097 | 1,61 |
| Papua | 54.001 | 100,520 | 1,86 |
| Papua Barat | 52.401 | 78.609 | 1,50 |
| Indonesia | 11.285.146 | 31.284.306 | 2,77 |

Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan, 2016



Urgensi Kebijakan Moratorium Perkebunan Kelapa Sawit

Ketimpangan Penguasaan Lahan Perkebunan Kelapa Sawit

Berdasarkan hasil Riset Taipan (TuK Indonesia, 2015), dalam rentang lima tahun, daerah yang dialokasikan untuk perkebunan kelapa sawit di Indonesia meningkat sebesar 35%, dari 7,4 juta ha pada tahun 2008 menjadi 10 juta ha pada tahun

2013, dengan rata-rata peningkatan sebesar 520.000 hektar per tahun. Artinya, area dengan luas mendekati Pulau Bali diubah menjadi perkebunan kelapa sawit setiap tahunnya di Indonesia.

Tabel 13. Pertumbuhan Area Perkebunan Sawit per Provinsi, 2008-2013

| | Provinsi | 500.000 ha | 1.000.000 ha | 1.500.000 ha | 2.000.000 ha | 2.500.00 ha |
|----|--------------------|--|--------------|--------------|--------------|-------------|
| 1 | Sumatra Utara | [Bar chart showing area in 500k ha increments] | | | | |
| 2 | Riau | [Bar chart showing area in 500k ha increments] | | | | |
| 3 | Sumatra Selatan | [Bar chart showing area in 500k ha increments] | | | | |
| 4 | Jambi | [Bar chart showing area in 500k ha increments] | | | | |
| 5 | Sumatra lain-lain | [Bar chart showing area in 500k ha increments] | | | | |
| 6 | Kalimantan Barat | [Bar chart showing area in 500k ha increments] | | | | |
| 7 | Kalimantan Timur | [Bar chart showing area in 500k ha increments] | | | | |
| 8 | Kalimantan Selatan | [Bar chart showing area in 500k ha increments] | | | | |
| 9 | Kalimantan Tengah | [Bar chart showing area in 500k ha increments] | | | | |
| 10 | Sulawesi | [Bar chart showing area in 500k ha increments] | | | | |
| 11 | Papua | [Bar chart showing area in 500k ha increments] | | | | |
| 12 | Provinsi lain | [Bar chart showing area in 500k ha increments] | | | | |
| | | -2008 | | 2008-2013 | | |

Ironisnya sektor perkebunan kelapa sawit di Indonesia masih dikuasai oleh segelintir orang. Kajian TuK Indonesia menunjukkan bahwa 25 grup perusahaan yang dikendalikan oleh para taipan menguasai mayoritas areal perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Total lahan Indonesia yang dikendalikan oleh 25 grup

milik para taipan ini mencapai hampir 5,1 juta hektar, atau hampir setengah dari total luas areal perkebunan kelapa sawit yang ada sekarang. Meski menguasai lahan yang begitu luas, namun realisasi penanaman ternyata belum mencapai 3,1 juta hektar, atau hanya sekitar 60,33 persen.

Tabel 14. Total *Landbank* Kelapa Sawit dari 25 Grup Perusahaan (akhir 2013)

| | Grup | Lahan yang dialokasi untuk perkebunan sawit (ha) | Area yang sudah ditanami sawit (ha) |
|----|----------------------|--|-------------------------------------|
| 1 | Sinar Mas | 788,907 | 471,100 |
| 2 | Jardine Matheson | 413,138 | 326,136 |
| 3 | Salim | 363,227 | 281,378 |
| 4 | Triputra | 342,850 | 212,181 |
| 5 | Surya Dumai | 304,468 | 170,596 |
| 6 | Wilmar | 257,469 | 155,000 |
| 7 | Musim Mas | 225,254 | 153,678 |
| 8 | Harita | 206,513 | 149,683 |
| 9 | Darmex Agro | 200,000 | 133,907 |
| 10 | Kencana Agri | 192,716 | 120,225 |
| 11 | Sampoerna Agro | 186,535 | 117,000 |
| 12 | DSN | 185,199 | 92,297 |
| 13 | Royal Golden Eagle | 164,956 | 87,225 |
| 14 | Genting | 162,741 | 70,527 |
| 15 | Batu Kawan | 144,923 | 69,330 |
| 16 | Austindo | 139,038 | 66,084 |
| 17 | Anglo-Eastern | 120,748 | 65,394 |
| 18 | Bakrie | 102,902 | 56,822 |
| 19 | BW Plantation | 95,608 | 56,725 |
| 20 | Tiga Pilar Sejahtera | 92,899 | 45,297 |
| 21 | IOI | 82,500 | 44,143 |
| 22 | Sungai Budi | 82,307 | 40,726 |
| 23 | Tanjung Lingga | 78,071 | 34,164 |
| 24 | Gozco | 67,804 | 20,000 |
| 25 | Provident Agro | 65,718 | 16,836 |
| | Total | 5,066,491 | 3,056,454 |

Sumber: Hasil Kajian TuK Indonesia, 2015

Ekonomi Pemerataan

Untuk mendukung pelaksanaan Nawa Cita, khususnya yang terkait dengan agenda Reforma Agraria dan strategi membangun Indonesia dari pinggiran, dimulai dari daerah dan desa, Pemerintahan telah meluncurkan Kebijakan Pemerataan Ekonomi (KPE) pada tanggal 21 April 2017. Kebijakan Pemerataan adalah kebijakan Ekonomi Afirmatif yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat ekonomi lemah dan menengah agar memiliki kesetaraan (*equity*) (terutama lahan), kesempatan dan kemampuan SDM yang mempunyai daya saing. Dalam peluncuran KPE, Presiden menekankan bahwa kebijakan yang berlandaskan keadilan disusun agar rakyat mendapatkan apa yang mereka butuhkan, yaitu *equity* untuk meningkatkan kualitas hidupnya,

bukan sekadar kesamaan (*equality*) perlakuan semata. Pertumbuhan ekonomi harus dapat menyentuh dan dirasakan oleh seluruh masyarakat Indonesia.

Untuk aspek ketersediaan lahan, pemerintah akan memfokuskan pada beberapa hal utama mencakup:

- Reforma agraria dan perhutanan sosial;
- Pertanian, dalam kaitannya dengan isu petani tanpa lahan;
- Perkebunan, terkait rendahnya produktivitas dan nilai tambah komoditas;
- Perumahan yang terjangkau bagi masyarakat miskin perkotaan; dan
- Nelayan serta petani budidaya rumput laut.



Dalam konsep kebijakan pemerataan ekonomi, reforma agraria memiliki posisi yang sangat penting untuk mewujudkan kebijakan ekonomi nasional yang dapat berkontribusi langsung pada pemerataan pembangunan, pengurangan kesenjangan, pengurangan kemiskinan, dan penciptaan lapangan kerja di pedesaan. Berdasarkan dokumen strategi nasional pelaksanaan Reforma Agraria 2016-2019 (Kantor Staf Presiden, 2016), kerangka programatik Reforma Agraria terdiri dari enam Program Prioritas, yakni:

1. Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria;
2. Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Reforma Agraria;
3. Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak atas Tanah Objek Reforma Agraria;
4. Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan dan Produksi atas Tanah Obyek Reforma Agraria;

5. Pengalokasian Sumber Daya Hutan untuk Dikelola oleh Masyarakat; serta
6. Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah.

Kebijakan Pemerataan Ekonomi dikembangkan sebagai perbaikan atas kebijakan sebelumnya telah memberikan hak pengelolaan atas lahan dan sumberdaya alam melalui pemberian izin-izin usaha skala besar. Pada kenyataannya, kegiatan badan-badan usaha tersebut mengakibatkan tiga masalah utama, yakni:

- a. Ketimpangan penguasaan lahan;
- b. Konflik agraria dan pengelolaan sumber daya alam, serta
- c. Kerusakan lingkungan.

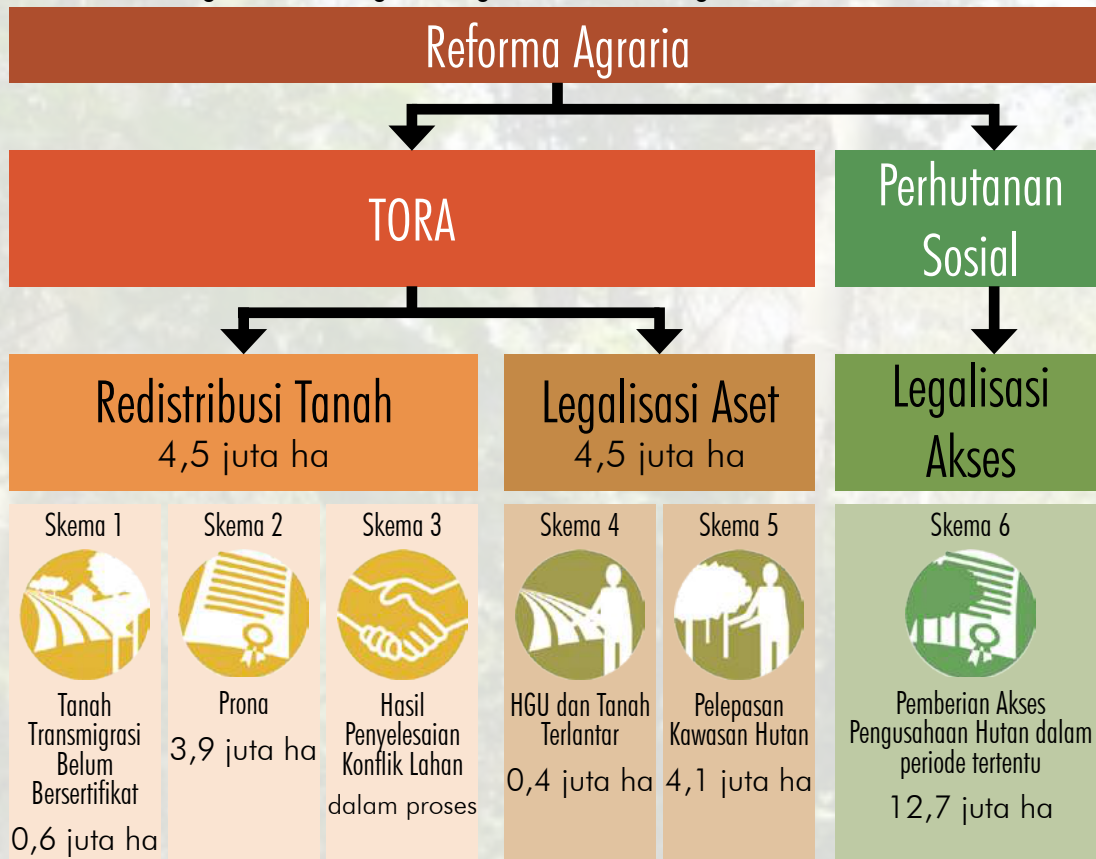
Pemerintahan di masa lalu (Orde Baru) juga menempatkan kewenangan pemerintah pusat untuk mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam dilakukan



secara sektoral, otoritarian, dan sentralistik. Secara ideologis, Reforma Agraria ini dibuat dan dijalankan sebagai pelaksanaan dari amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, bahwa perekonomian negara disusun dan ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dengan mengembangkan

bentuk-bentuk ekonomi kerakyatan. Amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, menjadi landasan konstitusional bagi pelaksanaan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, hutan dan kekayaan alam.

Gambar 5. Target dan Kategori Program Reforma Agraria



Sumber: Mempercepat reforma Agraria dalam rangka Kebijakan Pemerataan Ekonomi, Kantor Staf Presiden, 2017

Secara umum, Reforma Agraria menyangkut empat kategori tanah, yakni:

1. Tanah-tanah legalisasi aset;
2. Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) untuk didistribusikan kepada kelompok masyarakat miskin pedesaan;
3. Hutan negara yang dialokasikan untuk desa dan masyarakat desa melalui skema-skema hutan adat dan perhutanan sosial termasuk Hutan

Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa (HD), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), dan sebagainya; dan

4. Pengelolaan dan pengadaan lahan aset desa untuk diusahakan oleh rumah tangga petani miskin secara bersama.

Untuk kategori pertama dan kedua akan mencakup sekitar sembilan juta hektar, sedangkan kategori ketiga akan mencakup hutan negara seluas sekitar 12,7 juta hektar sebagaimana termuat dalam dokumen Rencana

Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.

Pelaksanaan program ini diharapkan dapat menahan laju konsentrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan lahan di pedesaan melalui pemberian kepastian hak kepemilikan dan akses atas lahan secara kolektif untuk lapisan masyarakat miskin di pedesaan. Pada saat yang sama Pemerintah akan mendorong dan membangkitkan partisipasi masyarakat dan memberdayakan pemerintah desa untuk menata penguasaan, pemilikan, penatagunaan, dan pemanfaatan lahan dan hutan. Dengan demikian pelaksanaan Reforma Agraria ini ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin pedesaan secara bersama, dan memampukan desa dalam mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, hutan, dan sumberdaya alam lainnya.

Mengacu pada Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria, strategi dan indikator dari program ini, adalah:

1. Tersedianya landasan hukum yang memadai untuk pelaksanaan Reforma Agraria untuk menyediakan keadilan melalui kepastian tenurial bagi tanah-tanah masyarakat yang berada dalam konflik-konflik agraria;
2. Teridentifikasinya subjek penerima dan objek tanah-tanah yang akan diatur kembali hubungan kepemilikan dan penguasaannya, dan cara-cara meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemberdayaan;
3. Berkurangnya kesenjangan ekonomi dengan redistribusi lahan menjadi kepemilikan rakyat;
4. Berkurangnya kesenjangan ekonomi dengan pengalokasian hutan negara untuk dikelola masyarakat;
5. Pemerataan pembangunan, pengurangan kemiskinan dan penyediaan lapangan kerja melalui perbaikan tata guna lahan dan pembentukan kekuatan-kekuatan produktif baru;
6. Tersedianya dukungan kelembagaan di pemerintah pusat, daerah dan desa yang mampu mengatur

penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelola desa.

Kondisi yang diharapkan setelah kegiatan-kegiatan prioritas dan program-program prioritas dalam pelaksanaan Reforma Agraria adalah status kesejahteraan masyarakat meningkat, dengan tanda:

- Jumlah rumah tangga miskin berkurang,
- Ekosistem membaik, dan
- Produktivitas lahan secara bersama dan per kapita meningkat.

Sebagaimana tertuang dalam dokumen RPJMN 2015-2019, Pemerintah menargetkan 12,7 juta hektar hutan negara dialokasikan untuk desa dan masyarakat desa melalui skema-skema perhutanan sosial yaitu: Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa (HD), dan Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Kemitraan Kehutanan, dan pengakuan Hutan Adat. Pemberian akses terhadap lahan hutan merupakan salah satu upaya yang efektif untuk meningkatkan pendapatan bagi petani gurem atau petani tak bertanah di wilayah-wilayah yang berada di dalam atau sekitar kawasan hutan, sebagaimana ditunjukkan oleh beberapa riset (LIPI, 2019-2011, ICRAF, 2011, Kemitraan 2014). Jika dilakukan dengan seksama, perhutanan sosial (*social forestry*) akan memberikan dampak positif pada masyarakat sekaligus tetap mempertahankan keberlanjutan fungsi hutan. Sampai dengan akhir 2015, Penetapan Areal Kerja (PAK) Perhutanan Sosial mencapai 1,38 juta. Dari seluruh areal tersebut, Kementerian LHK telah mengeluarkan izin untuk total 357.379 ha. Pada tahun 2015, total luas area penerbitan PAK Perhutanan Sosial 198.237 hektar, yang terdiri atas 53.273 ha HKm, 117.838 ha HD, dan 16.742 ha HTR.



Rekomendasi

Mencermati berbagai argumentasi di atas, maka direkomendasikan kepada Pemerintah untuk melakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengeluarkan kebijakan penundaan pemberian izin baru perkebunan kelapa sawit dalam bentuk Peraturan Presiden.
2. Melakukan perbaikan tata kelola perkebunan kelapa sawit di Indonesia disertai dengan rencana aksi dan indikator capaian yang terukur, mencakup:
 - a. Membentuk Tim Independen untuk melakukan audit perizinan dan merekomendasikan pencabutan atau penciutan izin-izin perkebunan yang melanggar hukum;
 - b. Penguatan kerangka regulasi perkebunan kelapa sawit dan sinkronisasi dengan regulasi sektor lainnya (kehutanan, pertambangan, penataan ruang, dan lain-lain), serta
- c. Melakukan upaya-upaya intensifikasi perkebunan kelapa sawit yang sudah ada khususnya pekebun skala kecil, inventarisasi kebun sawit non skema, dan penataan hilirisasi industri sawit.
4. Memperkuat perlindungan hutan alam dan lahan gambut melalui audit perijinan seluruh industri/ usaha berbasis lahan dan melakukan penegakan hukum terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan.
5. Mempercepat pelaksanaan Kebijakan Pemerataan Ekonomi, melalui pelaksanaan reforma agraria dan perhutanan sosial untuk mengurangi kesenjangan penguasaan tanah antara usaha skala besar dengan rakyat dan petani miskin.