

BAB V

KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH YANG IDEAL DALAM PEMBERIAN PERIZINAN PERKEBUNAN KELAPA SAWIT AGAR SELARAS DENGAN PERLINDUNGAN HUTAN KONSERVASI BERKELANJUTAN

A. Politik Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit.

Perkembangan paradigma pengelolaan hutan harus ditempatkan dalam pola antropologis dan tidak hanya melulu praktik pengelolaan teknis kehutanan (*silvikultur*). Sudah sejak lama permasalahan kawasan hutan bukan terletak kepada sumberdaya yang ada di dalam hutan, tetapi lebih kepada masalah tenurial, tempat dimana hutan itu tumbuh dan berada. Pada kenyataannya yang disebut dengan kawasan hutan adalah wilayah tertentu (termasuk tanah) beserta dengan sumberdaya yang ada didalamnya.⁴⁷⁷ Tanah menjadi subyek penting yang sering menjadi sumber dasar konflik diantara para pemangku kepentingan, diantaranya antar departemen dan instansi pemerintah, antar pemerintah pusat dan daerah, antar masyarakat lokal dengan pemerintah dan antar masyarakat lokal dengan perusahaan pemegang konsesi/ lisensi yang diberikan oleh pemerintah.⁴⁷⁸

Prakteknya terdapat dualisme kebijakan pertanahan di Indonesia, di dalam kawasan hutan legalitas pemanfaatan tanah adalah melalui izin dari Kementerian Kehutanan, sedang diluar kawasan kehutanan, atau yang disebut dengan Area Peruntukan Lain (APL) administrasi dan penguasaan tanah merupakan kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Fakta ini berimplikasi pada munculnya berbagai aturan dan regulasi bidang pertanian di dalam dan luar kawasan hutan, termasuk munculnya permasalahan kepastian hukum pengakuan penguasaan tanah oleh masyarakat (misalnya masyarakat adat yang telah lama bermukim di wilayah tersebut). Di luar kawasan dimungkinkan pemberian

⁴⁷⁷ A. Safitri, et.al' Adat Di Tangan Pemerintah Daerah : Panduan Penyusunan Produk Hukum Daerah Untuk Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat, Jakarta : Epistema Institute, 2011, .hlm. 56.

⁴⁷⁸ Yanto, E.W.B..Partisipasi Masyarakat dalam Usaha Konservasi Hutan. *Journal of Educational SocialStudies*, 2 (1), 2013: 29-33.

sertifikat tanah (penguasaan privat/ individual) sedang di dalam kawasan tidak dimungkinkan karena asumsi bahwa tanah kawasan hutan dikuasai oleh negara (dalam hal ini Kemenhut dan Lingkungan Hidup).⁴⁷⁹

Izin yang dikeluarkan didalam kawasan hutan acap disebut bukan sebagai izin untuk memanfaatkan tanah, melainkan izin untuk memanfaatkan sumber daya hutan di atasnya, meski dalam beberapa hal ini tidak dapat disangkal adalah sebagai salah satu bentuk izin pemanfaatan tanah. Sebagai contoh, izin pemanfaatan hutan tanaman dimana pemegang izin dapat menanami kawasan hutan adalah pula izin untuk memanfaatkan tanah tersebut. Konflik antara masyarakat lokal (adat) vs pemegang izin. Meskipun ini terjadi akibat Kemenhut dan Lingkungan Hidup melakukan klaim secara sepihak atas kawasan hutan dan memberikan hak memanfaatkannya kepada pemegang izin, seringkali tipologi ini juga dipicu karena pembatasan akses masyarakat terhadap hutan oleh pemegang izin. Konflik antar pemegang izin kehutanan dan izin-izin lain seperti pertambangan dan perkebunan.⁴⁸⁰

Praktek dualisme administrasi pertanahan selama ini telah menambah beban antar Kemenhut dan Lingkungan Hidup dan memperumit administrasi pertanahan di Indonesia. Kemenhut dan Lingkungan Hidup harus mengurus tanah di kawasan hutan, sebaliknya kondisi ini membatasi kewenangan Kemenhut dan Lingkungan Hidup untuk mengurus pengelolaan hutan yang berada di atas tanah-tanah di luar kawasan hutan. Pengelolaan hutan di atas Areal Penggunaan Lain (APL) tidak ada pada Kemenhut dan Lingkungan Hidup tetapi pada Pemerintah Daerah.⁴⁸¹

⁴⁷⁹ Taqwaddin Husin, Fakultas Hukum, Universitas Syiah Kuala Aceh, jurnal Kanun Ilmu Hukum(Vol.18, no.3 (Desember, 2016), *Kewenangan Pemerintah Aceh Dalam Pengelolaan Hutan Aceh*.

⁴⁸⁰ Laporan Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup 2019."Data Kawasan Hutan Yang Berkonflik Di Kawasan Perkebunan Kelapa Sawit.

⁴⁸¹ Yermias T. Keban. *Membangun Kerjasama Antara Pemerintah daerah Dalam Era Otonom*. Jurnal Otonomi & Pembangunan Daerah Warta Gubernur. Volume. 1. Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia. 2007.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyebutkan bahwa terdapat dua status hutan yaitu terbagi menjadi hutan negara dan hutan hak. Hutan Negara sendiri diartikan sebagai hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah (Pasal 1 Ayat 4). Sebaliknya, hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani dengan hak atas tanah. Masalah utamanya adalah suatu kawasan hutan negara bisa jadi diakui oleh negara terlebih dahulu, tanpa melibatkan pihak lain terutama masyarakat lokal yang telah ada terlebih dahulu disana. Hal ini menjadikan posisi kawasan hutan yang telah ditetapkan tidak bisa terlepas dari bayang-bayang konflik di kemudian hari. Apa yang dinyatakan dalam Undang-Undang ini kemudian menuai ketidakpuasan atas tidak dijelaskannya secara gamblang tentang status hutan adat. Argumentasi yang disampaikan adalah terdapat masyarakat hukum adat yang telah bergenerasi berdiam di kawasan hutan, bahkan sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia berdiri.⁴⁸²

Sistem pengendalian dalam perizinan perkebunan kelapa sawit belum memadai dan akuntabel untuk memastikan kepatuhan pelaku usaha. Perihal tersebut juga di tegaskan oleh kajian KPK, bahwa tidak ada mekanisme perencanaan perizinan berbasis tata ruang yang efektif untuk mengendalikan usaha perkebunan kelapa sawit. Peraturan perizinan di sektor perkebunan juga belum mengatur secara efektif, terutama pada koordinasi antar lintas lembaga dalam penerbitan dan pengendalian izin di sektor perkebunan. Sering terjadi konflik antar perusahaan pemegang izin, yang pada akhirnya dapat mengganggu iklim usaha dan praktek korupsi dalam penyelesaian sengketa perizinan tersebut.⁴⁸³

Perbaikan pengelolaan komoditas kelapa sawit secara menyeluruh sehingga dapat memberikan nilai tambah terhadap perekonomian dan juga dapat meminimalisir potensi korupsi yang terjadi di sektor kelapa sawit. Pembukaan

⁴⁸² Ibid.

⁴⁸³ Kirsfianti Ginoga, Mega Lugina, dan/and Deden Djaenudin”*Kajian Kebijakan Pengelolaan Hutan Lindung (Policy Analysis of Protection Forest Management)* jurnal Penelitian Sosial & Ekonomi Vol. 2 No. 2 Juli Th 2005, hlm 2.

izin lahan baru untuk perkebunan kelapa sawit sangat rentang terhadap praktek korupsi baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Praktek korupsi perkebunan kelapa sawit ini terjadi dugaan korupsi yang sistematis dan masif lewat penggunaan kawasan hutan menjadi perkebunan kelapa sawit tanpa izin konversi dan HGU. Terdapat 40% perkebunan kelapa sawit yang beroperasi tanpa HGU. Hal ini terlihat dari rendahnya perusahaan yang mendaftar ISPO (*Indonesia Sustainable Palm Oil*).⁴⁸⁴ Ada beberapa tahap korupsi di sektor perkebunan sawit mulai dari tingkat bupati hingga pemerintah pusat. Untuk mendapatkan rekomendasi dari bupati dimulai dari tim pra operasional sampai pengusaha mendapatkan rekomendasi tersebut dengan "harga kesepakatan" berkisar Rp 7 miliar. "Untuk memperlancar dan mendapatkan rekomendasi gubernur harus bayar sampai Rp 7 miliar. Kemudian untuk tahap pelepasan kawasan tanah negara, pengusaha harus mengeluarkan Rp 11 miliar. Harga tersebut belum termasuk pembayaran tanah. Pada prinsipnya yang menjadi permasalahan adalah bagaimana pemanfaatan sumber daya alam secara ekonomis dan berkelanjutan, untuk itu perlu diperhatikan dalam pembukaan perkebunan kelapa sawit sesuai dengan prosedur yang ada atau tidak. Pembukaan perkebunan sawit hal yang utama harus dipenuhi yaitu:

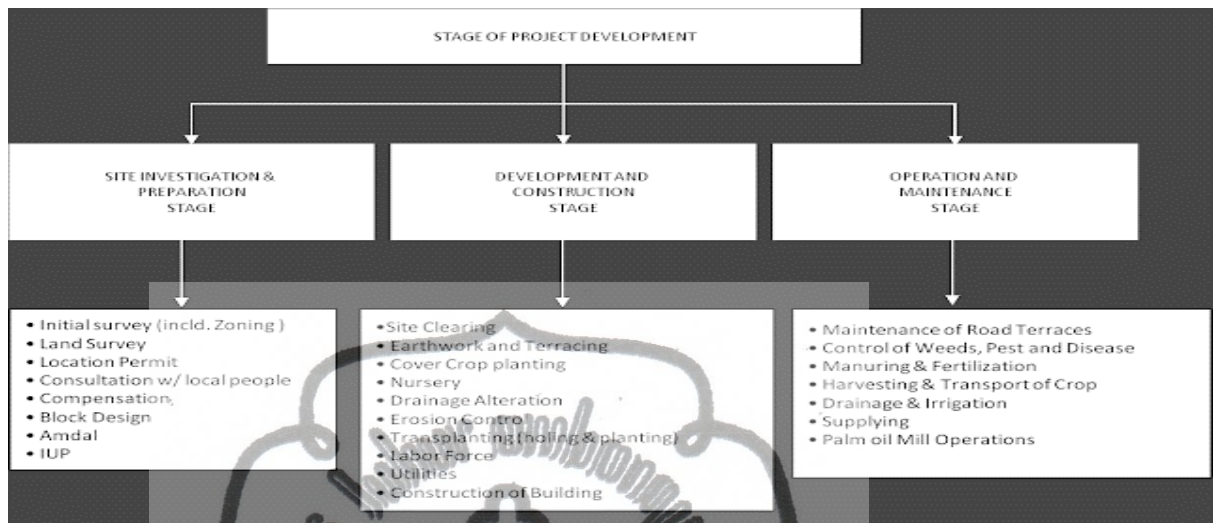
1. Perencanaan Pembangunan Perkebunan Kelapa Sawit.

Secara sistematis pembangunan perkebunan kelapa sawit terbagi dalam tiga tahap utama, yakni

- (1) Tahap Investigasi Lahan dan Persiapan,
- (2) Tahap Pembangunan dan Konstruksi serta
- (3) Tahap Operasi dan Pemeliharaan.

⁴⁸⁴ *Ibid.*

Gambar 18 bagam Tahap pembangunan perkebunan kelapa sawit



Sumber Kementerian Pertanian 2019.

Tahap investigasi lahan dan persiapan pengkajian secara tahap demi tahap atas semua faktor yang terlibat dalam investigasi lahan dan persiapan pembangunan perkebunan kelapa sawit perlu didalami dengan seksama sebelum membuat keputusan membangun perkebunan kelapa sawit antara lain;⁴⁸⁵

a. Lokasi dan Kesesuaian Lahan.

Survey pendahuluan, sebelum pelaksanaan pembukaan areal dimulai, dilaksanakan studi kelayakan terlebih dahulu. Studi kelayakan ini harus dilakukan melalui survey pendahuluan untuk memeriksa atau melakukan investigasi atas lahan calon perkebunan yang akan dibangun. Pemeriksaan hanya dilakukan sebatas luas yang tercantum pada izin lokasi dengan kajian tentang kawasan (hutan atau non hutan), aksesibilitas, status dan tata guna kawasan, kesesuaian lahan (a.l. agroklimat, kelerengan, kelas tanah, dll), kondisi sosial ekonomi wilayah dan dukungan masyarakat sekitar calon perkebunan. Bila hasil kajian menyatakan bahwa lahan yang diperiksa itu ternyata tidak layak, maka

⁴⁸⁵ Risnain, Muh., "Peningkatan Daya Saing Bangsa Melalui Reformasi Pembangunan Hukum Dalam Mewujudkan Cita Negara Kesejahteraan", Jurnal RechtsVinding, Vol. 5, No. 3, 2016.

proyek sebaiknya tidak dilanjutkan. Namun apabila hasil kajian menyatakan lahan tersebut layak, maka proses dapat dilanjutkan dengan studi Kawasan.⁴⁸⁶

Studi Kawasan yang dimaksud disini adalah; Investor perlu memahami kawasan yang ditetapkan berdasarkan TGHK dan RTRWP. TGHK (Tata Guna Hutan Kesepakatan) adalah pembagian hutan negara menurut fungsinya yaitu hutan lindung, hutan konservasi, hutan produksi, serta hutan produksi yang dapat dikonversi. TGHK ditetapkan oleh Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup yang disepakati oleh Pemerintah Daerah serta sektor lainnya. RTRWP (Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi) adalah pembagian tata ruang wilayah provinsi sebagai penjabaran dari Undang Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Tata Ruang. Penjelasan Undang-Undang tersebut RTRWP dikenal pembagian ruang sebagai hutan lindung, kawasan budidaya kehutanan dan kawasan budidaya nonkehutanan.⁴⁸⁷ Implementasinya, sejak tahun 1993, antara TGHK dan RTRWP dipaduserasikan, salah satu provinsi yang hingga kini belum paduserasi adalah provinsi Kalimantan Tengah. Di provinsi ini, masih 100 % diberlakukan TGHK, sehingga izin lokasi yang diterbitkan oleh Bupati setempat sering masih tumpang tindih dengan kawasan hutan menurut ketentuan TGHK. Oleh karenanya, langkah awal yang penting dilakukan dalam memilih/mengambil alih lahan adalah pemeriksaan Kawasan. Di Indonesia terdapat dua kawasan dengan Penggunaan yang berbeda, yakni Kawasan Hutan dan Kawasan Non Hutan atau dikenal oleh kalangan perkebunan sebagai Area Penggunaan Lain (APL).⁴⁸⁸

Pada Kawasan Hutan yang ditetapkan berdasarkan TGHK maupun RTRWP, hanya Hutan Konversi yang masih memungkinkan untuk di alih fungsikan menjadi APL apabila memperoleh persetujuan pelepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan, namun dengan prosedur yang tidak mudah dan dapat ditolak oleh Menteri Kehutanan dengan pertimbangan tertentu. Sedang

⁴⁸⁶Pasal 22'Permentan 98 tahun 2013 Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan.

⁴⁸⁷Eko.N.Setiawan. et" Konflik Tata Ruang Kehutanan Dengan Tata Ruang Wilayah (studi kasus penggunaan kawasan hutan tidak prosedural untuk perkebunan sawit propinsi Kalimantan Tengah)" jurnal Bhumi Vol.3 no.1. Mei 2017.

⁴⁸⁸*Ibid.*

APL dapat digunakan untuk pengembangan perkebunan dengan cukup mengajukan permohonan Izin Lokasi kepada Bupati setempat. Oleh karenanya, dalam perencanaan pembangunan perkebunan sebaiknya tidak memilih lokasi yang masuk di dalam Kawasan Hutan dan untuk memastikannya, perlu dilakukan *Cross Check* melalui Badan Pemetaan dan Planologi Nasional.⁴⁸⁹

gambar 19 pembagian Kawasan hutan

Kawasan Hutan		• Hutan Lindung
		• Hutan Konservasi
		• Taman Hutan Raya
		• Hutan Produksi
		• Hutan Konversi
Kawasan Non Hutan		• Area Penggunaan Lain (APL)

Sumber Badan Pemetaan dan Planologi Nasional 2019.

b. Aspek Sosial

Pada dasarnya, penguasaan lahan menurut hukum negara maupun adat, memiliki banyak kesamaan, karena pada hakekatnya disusun atas nilai-nilai sosial dan kesejahteraan bersama di dalamnya.⁴⁹⁰ Sehingga penggunaan tanah yang mampu memberi nilai ekonomi lebih, misalnya dengan membangun perkebunan besar, dapat diterima asalkan misalnya dilakukan di atas prinsip keadilan. Jika berdasarkan akal sehat, tidak mungkin suatu masyarakat hukum adat mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan-akan ia terlepas dari pada hubungannya dengan masyarakat masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya didalam lingkungan Negara sebagai

⁴⁸⁹ Pasal 15 Ayat (1), dilakukan melalui Penunjukan Kawasan Hutan, Penataan Batas Kawasan Hutan, Pemetaan Kawasan Hutan, dan Penetapan Kawasan Hutan UU nomor 41 Tahun 1999.

⁴⁹⁰ Pasal 33 ayat (2) 'Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara, Undang-Undang Dasar 1945.

kesatuan. Karena akan berakibat terhambatnya usaha-usaha untuk mencapai kemakmuran rakyat seluruhnya.⁴⁹¹

Pada umumnya orang hanya memahami bahwa HGU berlaku untuk tanah negara, sebagaimana Pasal 28 ayat 1 UUPA dan Pasal 4 PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah. Namun Pasal 4 ayat 2 Permenag Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Hak Ulayat Masyarakat menyatakan bahwa: "Pelepasan tanah ulayat sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf b untuk keperluan pertanian dan keperluan lain yang memerlukan Hak Guna Usaha atau Hak Pakai, dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat dengan penyerahan penggunaan tanah untuk jangka waktu tertentu, sehingga sesudah jangka waktu itu habis, atau sesudah tanah tersebut tidak dipergunakan lagi atau ditelantarkan sehingga Hak Guna Usaha atau Hak Pakai yang bersangkutan hapus, maka penggunaan selanjutnya harus dilakukan berdasarkan persetujuan baru dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang hak ulayat masyarakat hukum adat itu masih ada sesuai ketentuan Pasal 2."⁴⁹²

Harus dipahami bahwa di Indonesia secara garis besar hanya dikenal ada dua jenis Hak atas Tanah, yaitu Hak Milik sebagai bentuk dari penguasaan tetap atas tanah dan Hak Pakai dimana penguasaan atas tanah bersifat sementara atau tidak permanen. Hak Pakai dibagi menurut penggunaannya, yang antara lain Hak Guna Bangunan untuk properti, Hak Guna Usaha untuk perkebunan dan Hak Pakai untuk kepentingan lain lain.

Bagi perkebunan, Hak Guna Usaha baik diatas tanah negara maupun diatas tanah adat pada hakekatnya adalah sama, yakni hak penguasaan tanah yang bersifat sementara atau tidak permanen menurut kurun waktu tertentu. Ketika jangka waktu itu habis, atau sesudah tanah tersebut tidak dipergunakan lagi, maka tanah tersebut harus dikembalikan kepada pemiliknya

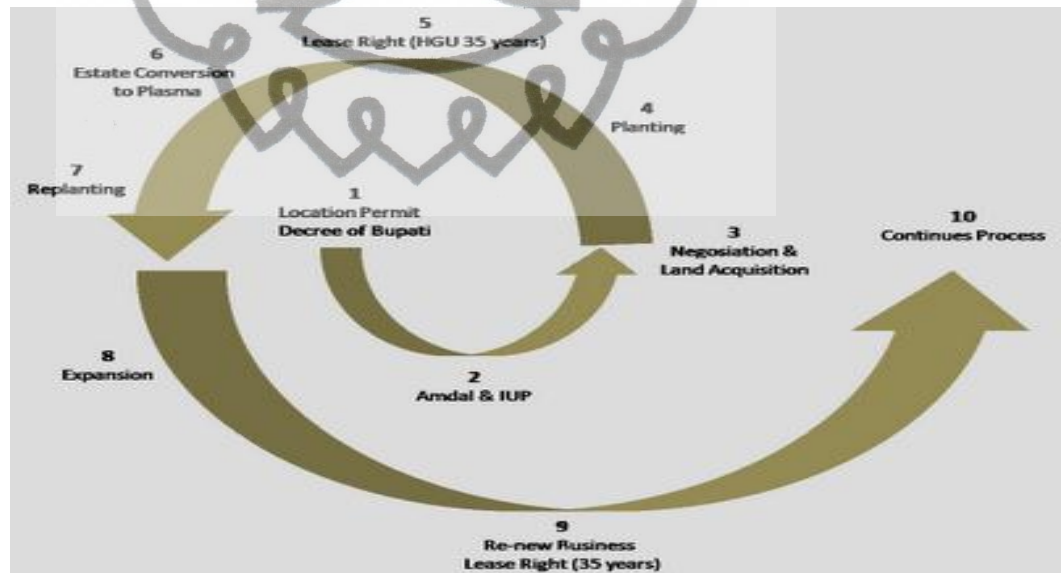
⁴⁹¹ Pasal 33 ayat (3)' menyebutkan; Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat," Undang-Undang Dasar 1945.

⁴⁹² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid Hukum Tanah, (Jakarta: Djambatan, 1994), hlm. 154.

yang sah, yaitu kepada negara bila diatas tanah negara atau kepada masyarakat adat bila diatas tanah adat atau pemilik perorangan. Bila penggunaannya akan dilanjutkan, maka harus dilakukan berdasarkan izin perpanjangan dari negara atau persetujuan baru dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang hak ulayat masyarakat hukum adat itu masih menghendaki.⁴⁹³

Konflik sosial yang sering terjadi adalah akibat tidak adanya pemahaman tentang HGU, baik dari pihak investor maupun masyarakat. Pada dasarnya dalam HGU tidak pernah terjadi pengalihan Hak kepemilikan atas tanah, yang ada hanyalah Hak Pakai selama kurun waktu yang di sepakati, yaitu selama usia HGU itu berlaku. Tanpa penjelasan melalui proses sosialisasi, masyarakat menjadi tidak paham dan akan merasa kehilangan. Kompensasi yang diberikan pada hakekatnya bukan GANTI RUGI, akan tetapi semacam BIAYA PINJAM PAKAI dimana pemilik lahan juga akan menerima bagian kebun sesuai proporsi luas lahannya dalam konteks Program Inti Plasma⁴⁹⁴

Gambar 20 prosedur izin HGU



Sumber data Kementerian Pertanian 2020.

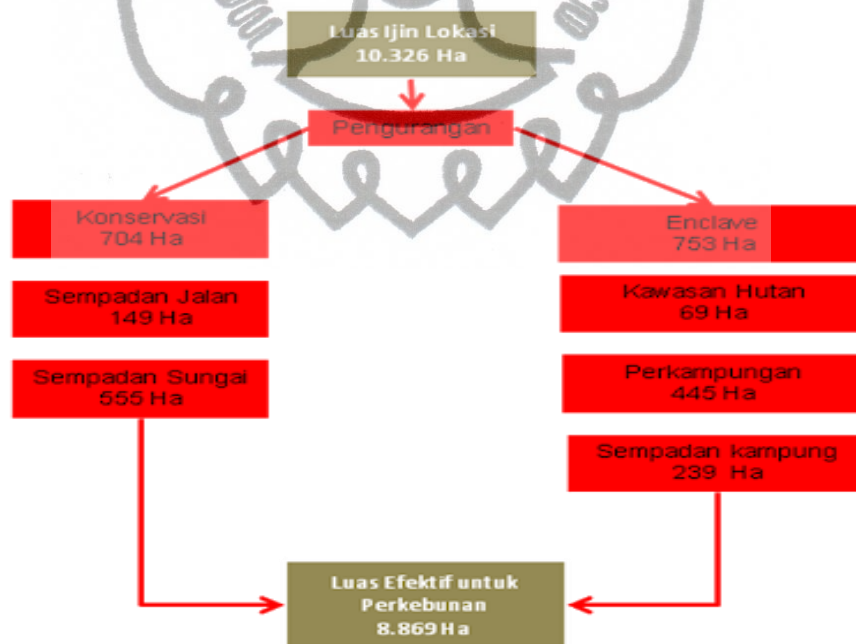
⁴⁹³ *Ibid.*

⁴⁹⁴ Pasal 28 ayat (1) "Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. "UUPA Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

Lahan plasma melalui wadah koperasi akan dibuatkan sertifikat HGU atas nama Koperasinya dan bukan sertifikat Hak Milik. Dengan demikian, ketika jangka waktu HGU itu habis, atau sesudah tanah tersebut tidak dipergunakan lagi, maka tanah tersebut akan mudah untuk dikembalikan kepada pemiliknya atau ahli warisnya yang sah.⁴⁹⁵

Melalui pola seperti ini, potensi konflik sosial akan menjadi sangat kecil, namun terlepas dari semua itu, pemilihan lokasi sebaiknya diarahkan pada area dimana perkampungan tidak banyak dan pemanfaatan air untuk kebutuhan sehari-hari tidak besar dan pemanfaatan lahan untuk perladangan atau pertanian masyarakat juga tidak luas. Luas efektif yang dapat diperoleh untuk pembangunan perkebunan berkisar 60 % hingga 70 % dari luas izin lokasi yang diberikan oleh Bupati. Adapun faktor pengurang yang utama dapat dilihat pada contoh berikut ini:⁴⁹⁶

Gambar 21 alur prosedur perizinan perkebunan kelapa sawit.



Sumber data Kementerian Perkebunan 2019

⁴⁹⁵ Laporan Kementerian Perkebunan 2019, Proses Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit.

⁴⁹⁶ Pasal 19 huruf (b) pada lintas wilayah kabupaten/kota, diberikan oleh gubernur. Permentan 98 Tahun 2013 Pedoman perizinan Usaha Perkebunan.

c. Pemilihan Benih

Pembibitan yang sering dilakukan oleh perusahaan perkebunan, yaitu pembibitan *single stage* dan *double stage*. Pembibitan *single stage* adalah metode pembibitan dengan satu tahapan dimana benih langsung ditanam pada *large bag* berukuran 40 cm x 50 cm (tebal 0.2 mm) di lapangan. Pada awalnya jarak antar *large bag* diletakkan saling berdekatan dan ketika bibit berumur 3 bulan baru diletakkan berjauhan dengan jarak tanam 90 cm x 90 cm x 90 cm. *Double stage* adalah metode pembibitan dengan tahapan *pre nursery* selama 3 bulan dan *main nursery* selama 9 bulan. Pada tahapan *pre nursery* kecambah ditanam pada *baby bag* berukuran 14 cm x 23 cm (tebal 0.1 mm) di bedengan dan ketika berumur 3 bulan bibit dipindahkan menuju *main nursery* dengan mengganti polybagnya dengan tipe *large bag*. Ada banyak hal yang harus diperhatikan dalam mengelola suatu pembibitan kelapa sawit, diantaranya:⁴⁹⁷

a) Pemilihan Lokasi Pembibitan

- Lokasi pembibitan harus dekat dengan sumber air
- Lahan pembibitan harus berareal datar.
- Lokasi pembibitan harus dekat dengan pemukiman agar dapat mudah dikontrol.
- Lokasi pembibitan harus terbebas dari hama dan penyakit tanaman.
- Memiliki drainase yang baik

b) Persiapan *Pre Nursery*

- Lokasi antara *pre nursery* dan *main nursery* harus saling berdekatan dan bersih dari gulma.
- Bedengan untuk *pre nursery* dibuat arah Timur-Barat dengan lebar 1.2 m dan hindari adanya guludan tanah. Jarak antar

⁴⁹⁷ Laporan Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Tengah 2020. Tahap Pembukaan Perkebuna Kelapa Sawit.

bedengan 0.6-1.0 m dengan ditepi bedengan diberi papan penahan.

Tabel 16 persiapan bibit

URAIAN	KEBUTUHAN BIBIT PER TAHUN			
TAHUN	2010	2011	2012	JUMLAH
INTI	636.640	533.520	135.000	1.305.160
PLASMA	180.000	180.000	-	360.000
TOTAL BENIH	816.640	713.520	135.000	1.665.160

Sumber Dinas perkebunan Provinsi Kalimantan Tengah 2020

1 ha
Pembibitan

= +/- 100 ha Lahan Tanam

= 15.000 bibit dlm *polybag* besar

= +/- 2 hari untuk Penyiapan 1 ha Lahan Pembibitan dengan menggunakan Alat Berat

d. Manajemen Proyek

Manajemen Proyek (*Project Management*) dan Karakteristiknya. Manajemen Proyek atau dalam bahasa Inggris disebut dengan *Project Management* adalah seni mengelola semua aspek proyek dari awal sampai penutupan dengan menggunakan metodologi ilmiah dan terstruktur. Istilah proyek ini dapat digunakan untuk mendefinisikan usaha atau kegiatan apa pun yang bersifat sementara yang telah ditetapkan awal pekerjaannya dan waktu selesainya pekerjaan. Proyek pada umumnya menciptakan suatu layanan, produk atau hasil yang unik dan spesifik. Sesuai dengan definisi tersebut, dapat dikatakan

bahwa proyek adalah kegiatan yang tidak dapat berjalan tanpa batas waktu dan harus memiliki tujuan yang pasti.⁴⁹⁸

Perlu diingat bahwa yang dimaksud dengan “sementara” disini hanya terbatas pada proses pengerjaannya tetapi tidak berlaku pada hasil (produk atau layanan) yang dihasilkan oleh proyek. Sebagai contoh, sebuah proyek yang membangun sebuah monumen akan memiliki durasi atau waktu pengerjaan yang sudah ditetapkan sedang hasilnya yaitu monumen itu sendiri mungkin dapat digunakan untuk jangka waktu yang tidak terbatas.

Sebuah proyek dalam organisasi manapun, diperlukan kolaborasi dan kerjasama antar kementerian/institusi untuk mencapai satu tujuan yang didefinisikan dengan baik dan jelas. Manajemen Proyek (*Project Management*) ini sangat penting dalam produksi barang dan jasa. Mulai dari sebuah ide hingga pada akhirnya menghasilkan suatu produk ataupun jasa, setiap langkah atau tahap dapat dikategorikan sebagai proyek individu.⁴⁹⁹ Setiap Proyek memerlukan *Manajer Proyek* yang bertanggung jawab dalam mengelola segala aspek pada sebuah proyek mulai dari merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan dan mengendalikan proyek tersebut hingga selesai sesuai dengan anggaran, jangka waktu dan kualitas hasil yang ditetapkan. Pengkajian secara tahap demi tahap atas semua faktor yang terlibat dalam perencanaan lahan dan persiapan pembangunan perkebunan perlu didalami dengan seksama sebelum membuat keputusan membangun perkebunan. Hal ini lah yang membuat manajemen perkebunan begitu penting untuk dilakukan.⁵⁰⁰

⁴⁹⁸ Ni'matul Huda. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press.2007,hlm.70.

⁴⁹⁹Hasibuan, S.P Malayu' *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi Revisi.Jakarta: Bumi Aksara.2016,hlm.3-4.

⁵⁰⁰ Nugroho Rianto," *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi, Kajian dan Keritik Atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, Elex Media Komputindo, Jakarta.2000,hlm.89.

Manajemen dalam Perkebunan sangat diperlukan sebagai salah satu pembahasan dibidang Agribisnis, tidak bisa lepas dari penerapan prinsip ekonomi dalam pengembangannya. Prinsip ekonomi untuk memaksimalkan keuntungan dengan penggunaan sumber daya seminimal dan prinsip manajemen harus diterapkan kedalam perkebunan, agar tidak terjadi pemborosan sumber daya yang terbatas.⁵⁰¹

d. Sosialisasi Kegiatan Proyek.

Perubahan Persepsi Masyarakat” Idealnya” sosialisasi” dimaknai sebagai proses diseminasi dan pembelajaran tentang norma-norma yang berlaku sehingga dapat berperan dan diakui oleh kelompok masyarakat yang menjadi sasaran program/proyek. Pada tingkat implementasi program/proyek, sosialisasi pada dasarnya merupakan upaya penyebarluasan informasi (program, kebijakan, peraturan) dari satu pihak (pemrakarsa program, kebijakan, peraturan) kepada pihak-pihak lain (aparatur, masyarakat yang terkena program, dan masyarakat umum).⁵⁰² Isi informasi yang disebarluaskan harus menyeluruh sesuai dengan tujuan program, seperti : Informasi dan materi yang disosialisasikan meliputi : kebijakan operasional program/rencana usaha pada seluruh tahapan kegiatan baik pada tahap pra-operasi, operasi, panduan dan standar kinerja yang digunakan, hasil kegiatan, *lessons learned* dari pengalaman baik (*best practices*) proyek yang sama untung ruginya ada proyek, dampak positif dan negatif proyek, program CD atau CSR yang dirancang untuk masyarakat, pola kemitraan, sistem rekrutmen tenaga kerja, hak dan

⁵⁰¹ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, 'Paradoks Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah, Sinar Mulia, Jakarta, 2002, .hlm.50.

⁵⁰² Osborne, David & Peter Plastrik. "Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha (Terjemahan Ramelan Abdul Rosyid), Jakarta.2000,hlm.54.

kewajiban perusahaan dan masyarakat, kebijakan *exit strategy* dan rencana pasca operasi.⁵⁰³

Telah disinggung dimuka bahwa kegiatan pembangunan perkebunan kelapa sawit pada areal yang luas umumnya dilaksanakan secara tahap demi tahap. Setiap tahap dibagi kedalam aktifitas biaya seperti biaya kecambah dan pembibitan, *Land Clearing* dan penanaman palma, pemeliharaan tahun pertama, tahun kedua dan tahun ketiga dimasa TBM. Perlu sosialisasi dalam sebuah kegiatan merupakan proses penetapan tujuan dari suatu proyek kegiatan, strategi pencapaian tujuan proyek kegiatan serta layath-layath teknis yang dilakukan sehingga tujuan kegiatan proyek tersebut dapat tercapai. Orang sering tidak menyadari betapa pentingnya sosialisasi setiap kegiatan tersebut dan cenderung melakukan sesuatu tanpa perencanaan. Ada kutipan yang mengatakan "*Everything won't go as smooth as planned ~ Semua tidak akan berjalan selancar yang telah direncanakan*". Bahkan sesuatu hal yang telah direncanakan belum tentu akan berjalan mulus sesuai dengan harapan dan mungkin akan mengalami gangguan pada saat pelaksanaannya. Apabila suatu kegiatan dilaksanakan tanpa sosialisasi tentunya malah akan memiliki resiko yang lebih banyak dalam menjumpai gangguan pada saat pelaksanaannya.⁵⁰⁴

Untuk kegiatan-kegiatan kecil mungkin saja sosialisasi belum memiliki efek yang berarti apabila menemui kendala pada saat kegiatan berlangsung. Akan tetapi apabila kegiatan berskala besar, maka dapat berakibat gagalnya kegiatan tersebut atau dalam bisnis maka akan mengakibatkan kerugian yang sangat besar.

Sosialisasi berperan besar dalam menekan resiko terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan. Dengan sosialisasi, kita dapat memprediksi hal-hal tidak diinginkan yang mungkin akan terjadi di masa depan dan melakukan

⁵⁰³ Fandeli Chafid "Analisis Mengenai Dampak Lingkungan dalam Pembangunan Berbagai Sektor, UGM Press, Yogyakarta, 2019, hlm.56.

⁵⁰⁴ *Ibid.*

tindakan antisipasi semenjak dini.⁵⁰⁵ Sebelum dilakukan kegiatan/proyek dilakukan sosialisasi kepada masyarakat, agar masyarakat:

1. Mengetahui sejak dari awal dampak dari suatu kegiatan.
2. Melaksanakan dan menjalankan kontrol.
3. Terlibat pada proses pengambilan keputusan.

Sehingga saat suatu proyek dilaksanakan dan akhirnya menimbulkan dampak yang tidak menguntungkan bagi masyarakat sekitar, maka masyarakat sudah tahu dan dapat melakukan pencegahan sesuai dengan kesepakatan yang telah dibuat dengan pihak terkait. Hal ini dilakukan agar masyarakat mendapatkan pengertian awal tentang keseluruhan proyek yang akan dilaksanakan yang pada kemudian hari menjadi bekal bagi masyarakat itu sendiri tentang pengelolaan lingkungan.⁵⁰⁶

e. Pembukaan Lahan Hutan Tanpa Bakar (*Zero Burning*)

Udara bersih yang bebas dari pencemaran asap merupakan manfaat utama dari pembukaan hutan dengan teknik tanpa bakar, disamping adanya peningkatan kandungan bahan organik dan anorganik sebagai akibat pembusukan kayu secara alami. Peningkatan kandungan bahan organik dan anorganik tanah, maka akan meningkatkan kesuburan fisik dan kimia tanah, misalnya perbaikan tekstur tanah, meningkatnya kapasitas penahanan air dan kapasitas tukar kation, menurunkan plastisitas tanah dan kohesi tanah serta meningkatkan kandungan hara.

Lahan yang digunakan untuk pengembangan perkebunan dapat berupa hutan primer, hutan sekunder, semak belukar, padang alang-alang maupun areal konversi untuk peremajaan kebun. Urutan pekerjaan dan alat yang digunakan serta teknis pelaksanaan dalam pembukaan lahan sangat tergantung pada keadaan lahan tersebut. Disamping itu juga tergantung

⁵⁰⁵ *Ibid.*

⁵⁰⁶ *Ibid.*

kepada kerapatan vegetasi dan metode/cara pembukaan lahan yang digunakan.

Pembukaan lahan untuk areal hutan primer/sekunder dan semak belukar tidak di perkenankan adanya kegiatan pembakaran walaupun cara ini relative lebih mudah, cepat dan murah, dan dalam pembukaan lahan padang alang-alang dan areal konversi/peremajaan pada umumnya sudah tidak menganut sistem pembakaran sesuai dengan yang diamanatkan dalam undang-undang No.18 tahun 2004. Mengingat cara-cara pembukaan lahan dengan pembakaran akan menimbulkan dampak negatif seperti gangguan asap dan pencemaran lingkungan maka cara pembukaan lahan dengan pembakaran pada berbagai tipe lahan tidak boleh dilaksanakan.⁵⁰⁷

Beberapa manfaat pembukaan lahan tanpa pembakaran, antara lain: tidak menimbulkan polusi kabut asap; menurunkan emisi gas rumah kaca, terutama CO₂; memperbaiki bahan organik tanah, kadar air dan kesuburan tanah, terutama diareal yang sudah mengalami beberapa kali penanaman, sehingga dapat menurunkan pupuk anorganik dan meminimalkan resiko pencemaran air melalui pencucian atau aliran permukaan; tidak bergantung pada kondisi cuaca; dan dalam jangka panjang, pembukaan lahan Tanpa pembakaran akan menjamin kesinambungan secara ekonomi dan ekologi.

Pelaksanaan pembukaan lahan tanpa pembakaran untuk pengembangan perkebunan disesuaikan dengan kondisi vegetasi yang akan dibuka, yang dapat berupa hutan primer/sekunder peremajaan kebun dan semak belukar. urutan dan jenis pembukaan lahan tanpa pembakaran tidak banyak berbeda dengan pembukaan lahan dengan pembakaran, meliputi kegiatan menebang, menebas, dan merumpuk/memerun pada jalur antara tanaman.

Berbagai kendala dan permasalahan yang terkait dalam upaya Pembukaan Lahan Tanpa Bakar (PLTB) karena kurangnya pengertian pelaku usaha dan masyarakat tentang dampak pembakaran lahan dan hutan terhadap pemanasan global yang akhirnya mempengaruhi keadaan iklim atau penyimpangan iklim

⁵⁰⁷Priyo Adi Nugroho” Penyapan Lahan Tanpa Bakar (Zero Burning) Dalam Peremajaan Tanaman Karet Di perkebunan Komersial” Penelitian Karet-Balai Penelitian Sungei Putih” diaskes tanggal 12 juni 2020,jam 21.00.wib. *commit to user*

yang muaranya kembali kepada manusia itu sendiri. Pembukaan lahan pada areal hutan dapat dilakukan dengan cara kombinasi manual-mekanis dan mekanis yaitu;

a) Kombinasi Manual-Mekanis

Tahapan pekerjaan untuk sistem ini meliputi perencanaan penanaman, membuat rintisan dan membagi petak petak tanaman, mengimas, menebang, merencek, membuat jalur tanam dan membersihkan jalur tanaman.

b) Perencanaan Penanaman

Membuat rencana dan desain kebun yang akan dikelola dengan mempertimbangkan: ukuran kebun, ukuran petak tanaman, topografi, itpe tanah, sistam/jaringan jalan dan transportasi, sistam konservasi tanah dan air, dan operasional lainnya.

c) Membuat Rintisan dan Pembagian Petak Tanaman

Semak belukar dan pohon kecil yang berdiameter hingga 10 cm dibabat dan dipotong, sehingga merupakan jalan didalam areal untuk memudahkan pekerjaan selanjutnya. Pembagian petak tanaman antara lain didasarkan pada kondisi topografi, jenis tanah dan jaringan jalan, sebagai contoh: kebun dapat dibagi kedalam petak-petak seluas 100 ha yang kemudian dibagi kedalam sub petak seluas 25 ha (1000 m x 250 m). setiap sub petak dikelilingi oleh jalan utama (*main roads*) dan jalan pengupulan (*collection roads*). Semak belukar dan pohon kecil yang berdiameter hingga 10 cm dibabat dan dipotong, sehingga merupakan jalan didalam areal untuk memudahkan pekerjaan selanjutnya. Pembagian petak tanaman antara lain didasarkan pada kondisi topografi, jenis tanah dan jaringan jalan, sebagai contoh: kebun dapat dibagi kedalam petak-petak seluas 100 ha yang kemudian dibagi kedalam sub petak seluas. Semak belukar dan pohon kecil yang berdiameter hingga 10 cm dibabat dan dipotong, sehingga merupakan jalan didalam areal untuk memudahkan pekerjaan selanjutnya. Pembagian petak

tanaman antara lain didasarkan pada kondisi topografi, jenis tanah dan jaringan jalan, sebagai contoh: kebun dapat dibagi kedalam petak-petak seluas 100 ha yang kemudian dibagi kedalam sub petak seluas 25 ha (1000 m x 250 m). setiap sub petak dikelilingi oleh jalan utama (*main roads*) dan jalan pengupulan (*collection roads*).⁵⁰⁸

Kementerian Pertanian mengeluarkan Peraturan terbaru yang mengatur mengenai pedoman perizinan Perkebunan yaitu melalui Permentan Nomor 98 Tahun 2013. Izin Usaha Perkebunan yang selanjutnya disingkat 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.

Pasal 15 ayat 7 yang bunyi “IUP diterbitkan oleh Bupati atau Walikota jika usaha perkebunan berada dalam 1 (satu) wilayah kabupaten/kota. Jika perkebunan berada pada lintas wilayah kabupaten/kota, IUP diberikan oleh gubernur.”⁵⁰⁹

Peraturan mengenai Izin Usaha Perkebunan mengacu pada Peraturan Menteri Pertanian Nomor 21/Permentan/KB.410/6/2017 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan. Peraturan tersebut bertujuan untuk memberikan perlindungan, pemberdayaan Pelaku Usaha Perkebunan secara berkeadilan dan memberikan kepastian dalam Usaha Perkebunan.⁵¹⁰

Ruang lingkup Peraturan ini meliputi: a. jenis dan perizinan usaha perkebunan; b. syarat dan tata cara permohonan izin usaha perkebunan; c. kemitraan; d. perubahan luas lahan, jenis tanaman, dan/atau perubahan kapasitas pengolahan, serta diversifikasi usaha; e. rekomendasi teknis usaha perkebunan; f. kewajiban Perusahaan Perkebunan; g. pembinaan dan pengawasan; dan h. sanksi administrasi.

⁵⁰⁸*Ibid.*

⁵⁰⁹Pasal 15 ayat 7 Permentan Nomor 39 tahun 2014 tentang Perkebunan.

⁵¹⁰Peraturan Menteri Pertanian Nomor 21/Permentan/KB.410/6/2017.

Peraturan Perkebunan diberikan pengertian sebagai segala kegiatan yang mengusahakan tanaman tertentu pada tanah dan/atau media tumbuh lainnya dalam ekosistem yang sesuai, mengolah dan memasarkan barang dan jasa hasil tanaman tersebut, dengan bantuan ilmu pengetahuan dan teknologi, permodalan serta manajemen untuk mewujudkan kesejahteraan bagi pelaku usaha perkebunan dan masyarakat.⁵¹¹

Peraturan tersebut diberikan juga pengertian bahwa usaha budi daya tanaman perkebunan merupakan serayatian kegiatan pratanam, penanaman, pemeliharaan tanaman, pemanenan, dan sortasi. Selanjutnya Usaha industri pengolahan hasil perkebunan merupakan kegiatan pengolahan yang bahan baku utamanya hasil perkebunan untuk memperoleh nilai tambah.⁵¹²

Menurut G.R. Terry, fungsi-fungsi manajemen adalah *Planning, Organizing, Actuating, Controlling*. mempelajari beberapa aspek, antara lain. Aspek pasar itu sendiri terbagi menjadi tiga (3), antara lain Permintaan (*Demand*), Penawaran (*Supply*), Kebijakan dan komitmen pemerintah. Sektor perkebunan terbesar di Indonesia, seperti kelapa sawit, karet, kelapa, kakao dan kopi perlu diterapkan manajemen perkebunan agar kedepannya mudah dalam perumusan kebijakan oleh pemerintah.⁵¹³

Salah satu kelemahan manajemen perkebunan di Indonesia adalah minimnya sumber daya manusia yang siap pakai untuk mengelola sumber daya alam yang melimpah. Oleh karena itu, manajemen perkebunan memberikan tantangan tersendiri bagi pelaku di industri perkebunan untuk mengelola dan memanfaatkan semaksimal mungkin sumber daya alamnya.

2. Pemberian Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit.

Kebijakan teknis terbaru yang terkait dengan perizinan usaha perkebunan telah diatur secara operasional oleh Menteri Pertanian melalui

⁵¹¹ Panayotou, T..*Economy and Ecology in Sustainable Development*. Gramedia Pustaka Utama in cooperation with SPES Foundation: Jakarta.1994,hlm.75.

⁵¹²Permentan Nomor 98 Tahun 2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan.

⁵¹³*Ibid.*,hlm.68

Permentan Nomor 21 Tahun Permentan/KB.410/6/2017 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan. Di dalam permentan tersebut, yaitu Pasal 5 dan Pasal 6, menginformasikan bahwa untuk usaha budidaya tanaman perkebunan dengan luasan lahan lebih dari 25 hektar *WAJIB* memiliki Izin Usaha Perkebunan untuk Budidaya (IUP-B), sedang untuk luasan lahan kurang dari 25 hektar cukup didaftarkan dengan bukti Surat Tanda Daftar Usaha Budidaya Perkebunan (STD-B) dari bupati/Walikota. Terkait dengan pola usaha perkebunan, Pasal 22 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan menyebutkan bahwa Perusahaan perkebunan melakukan kemitraan yang saling menguntungkan, saling menghargai, saling bertanggungjawab, saling memperkuat dan saling ketergantungan dengan pekebun, karyawan dan masyarakat sekitar. Adapun Pola kemitraan usaha perkebunan dapat berupa kerjasama penyediaan sarana produksi, kerjasama produksi, pengolahan dan pemasaran, transportasi, kerjasama operasional, kepemilikan saham dan jasa pendukung lainnya.⁵¹⁴

Adapun berdasarkan ketentuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 11 Permentan Nomor 21/Permentan/KB.410/6/2017 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan, dinyatakan bahwa Perusahaan yang memiliki IUP-B wajib membangun kebun untuk masyarakat sekitar paling rendah seluas 20% (dua puluh persen) dari total luas areal perkebunan yang diusahakan oleh perusahaan. Pembangunan kebun masyarakat untuk masyarakat tersebut dapat dilakukan antara lain melalui pola kredit, hibah atau bagi hasil yang dilakukan bersamaan dengan pembangunan kebun yang diusahakan oleh perusahaan.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan memuat ketentuan bahwa usaha industri pengolahan hasil perkebunan adalah kegiatan penanganan dan pemrosesan yang dilakukan terhadap hasil tanaman perkebunan yang ditujukan untuk mencapai nilai tambah yang lebih tinggi. Pencapaian nilai tambah tersebut dapat dilakukan di dalam atau

commit to user

⁵¹⁴ *Ibid.*

di luar kawasan pengembangan perkebunan dan dilakukan secara terpadu dengan usaha budidaya tanaman perkebunan, sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 27 ayat 3. Disamping itu, usaha industri pengolahan hasil perkebunan harus dapat menjamin ketersediaan bahan bakunya dengan mengusahakan budidaya tanaman perkebunan sendiri, melakukan kemitraan dengan pekebun, perusahaan perkebunan dan atau bahan baku dari sumber lainnya, sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan⁵¹⁵.

Guna menegaskan keterjaminan pasokan bahan baku bagi usaha industri pengolahan hasil perkebunan, maka Menteri Pertanian melalui Permentan Nomor 21/Permentan/KB.410/6/2017 mengatur mengenai keharusan bagi usaha industri pengolahan hasil kelapa sawit memenuhi paling rendah 20% kebutuhan bahan bakunya dari kebun yang diusahakan sendiri, sebagaimana termuat dalam ketentuan Pasal 10 Permentan dimaksud. di dalam atau di luar kawasan pengembangan perkebunan dan dilakukan secara terpadu dengan usaha budidaya tanaman perkebunan, sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 27 ayat 3.

Disamping itu, usaha industri pengolahan hasil perkebunan harus dapat menjamin ketersediaan bahan bakunya dengan mengusahakan budidaya tanaman perkebunan sendiri, melakukan kemitraan dengan pekebun, perusahaan perkebunan dan atau bahan baku dari sumber lainnya, sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan dimaksud.

Terkait dengan Perizinan usaha, Permentan Nomor 21/Permentan/KB.410/6/2017 mengatur bahwa untuk usaha industri pengolahan hasil perkebunan yang WAJIB mendapat Izin Usaha Perkebunan untuk pengolahan (IUP-P) adalah yang memiliki kapasitas produksi pengolahan 5ton tandan buah segar per jam. Sedang untuk yang berkapasitas dibawah dari kapasitas tersebut cukup mendaftarkannya yang

⁵¹⁵ Ibid.

kemudian dibuktikan dengan Surat Tanda Daftar Usaha Industri Pengolahan Hasil Perkebunan (STD-P) yang diterbitkan oleh Bupati/Walikota.⁵¹⁶

Dari uraian diatas jelas, bahwa IUP adalah wajib di miliki sebelum mulai melaksanakan pembangunan Perkebunan, namun IUP itu sendiri tidak akan diterbitkan oleh Bupati atau Gubernur sebelum pengusaha melaksanakan AMDAL diatas lahan yang sudah dipilih.

a. Izin Usaha Perkebunan (IUP) diberikan oleh:

- Gubernur, apabila lokasi lahan usaha perkebunan berada pada lintas wilayah daerah Kabupaten dan atau Kota;
- Bupati atau Walikota, apabila lokasi lahan usaha perkebunan berada diwilayah daerah Kabupaten atau Kota.

b. Izin Usaha Perkebunan berlaku selama perusahaan masih melakukan pengelolaan perkebunan secara komersial yang sesuai standar teknis dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta memenuhi seluruh kewajiban yang telah ditetapkan.

Usaha perkebunan dapat dilakukan oleh perorangan warga negara Indonesia atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia meliputi Koperasi, Perseroaan Terbatas (PT), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Untuk memperoleh izin usaha perkebunan, perusahaan perkebunan wajib memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:⁵¹⁷

- Akte pendirian atau perubahannya yang terakhir,
- Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP),
- Surat Keterangan Domisili,
- Rencana kerja usaha perkebunan,
- Rekomendasi lokasi dari instansi pertanahan,
- Pertimbangan teknis ketersediaan lahan dari instansi kehutanan sepanjang kawasan hutan,

Rekomendasi teknis kesesuaian lahan dari Kepala Dinas yang membidangi usaha perkebunan Provinsi, Kabupaten atau Kota setempat

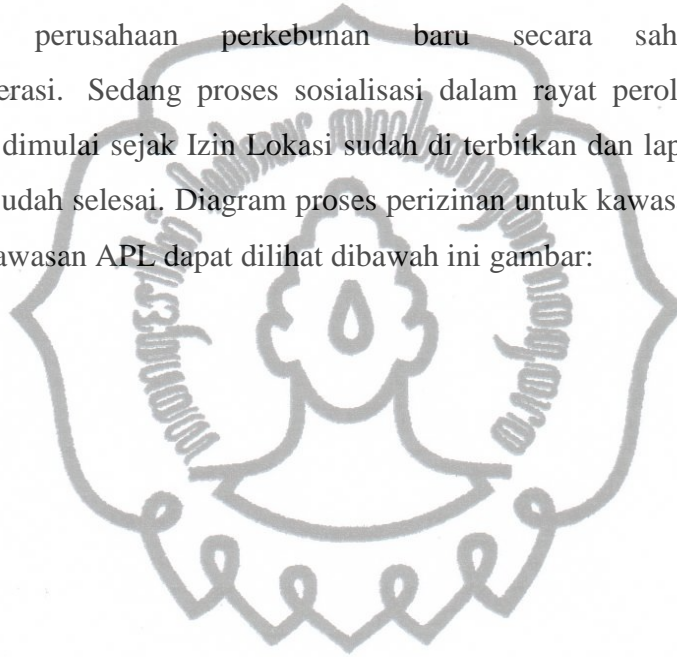
⁵¹⁶*Ibid*

⁵¹⁷*Ibid.*

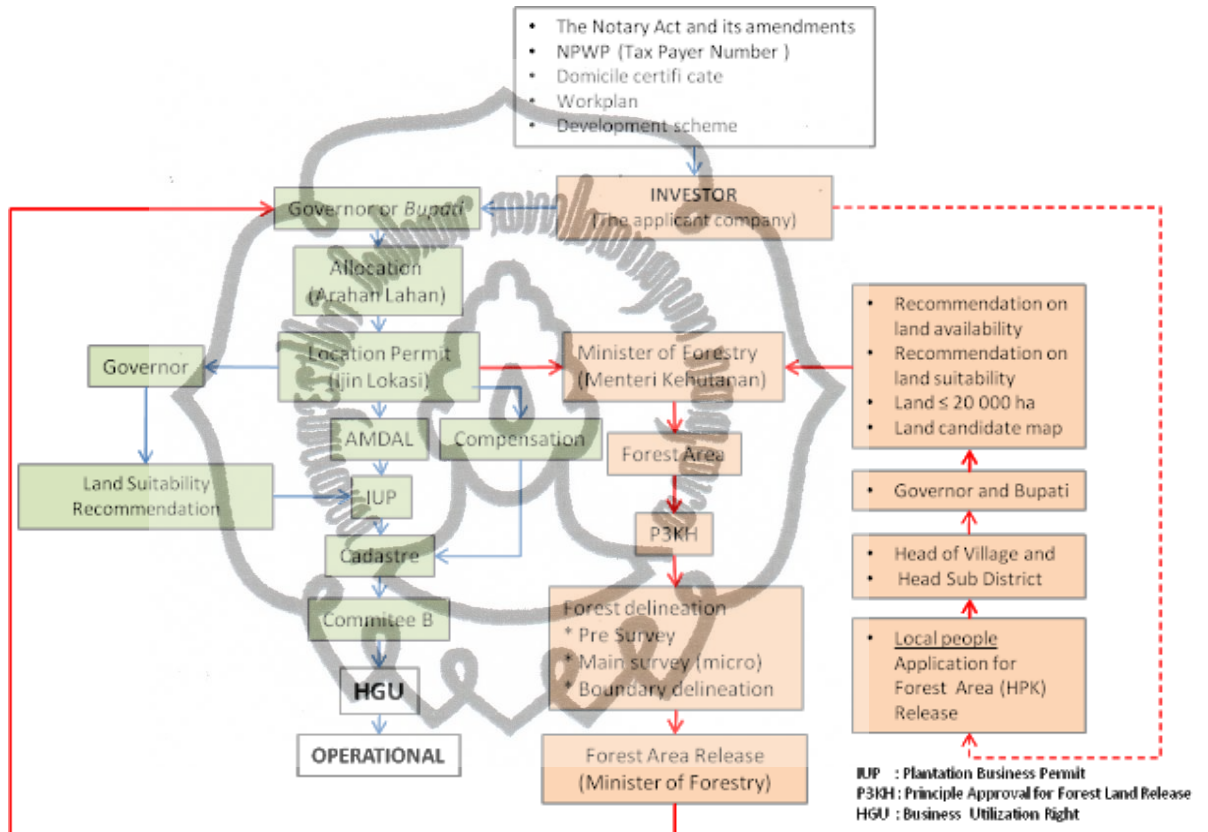
yang didasarkan pada perencanaan makro, perwilayahan komoditi dan RUTR,

- Pernyataan mengenai pola pengembangan yang dipilih dan dibuat dalam akte notaris,
- Peta calon lokasi dengan skala 1: 100.000,
- Surat persetujuan dokumen AMDAL dari komisi AMDAL daerah.

Perizinan dasar diperoleh yang berupa, Izin Lokasi, Amdal dan IUP, maka perusahaan perkebunan baru secara sah dapat mulai beroperasi. Sedang proses sosialisasi dalam rayat perolehan lahan sudah dapat dimulai sejak Izin Lokasi sudah di terbitkan dan laporan hasil survey detil sudah selesai. Diagram proses perizinan untuk kawasan hutan konversi dan kawasan APL dapat dilihat dibawah ini gambar:



Gambar 22 Proses perizinan untuk Kawasan hutan konversi dan Kawasan APL



Sumber data Kementerian Pertanian 2020

Izin lokasi diberlakukan sebagai prasyarat perolehan tanah dalam konteks penanaman modal, baik modal asing (PMA) maupun modal dalam negeri (MDN). Artinya, setiap badan usaha yang sudah memperoleh persetujuan prinsip penanaman modal harus terlebih dahulu memiliki izin lokasi sebelum melakukan kegiatan perolehan tanah. Karena itu, izin lokasi tidak memiliki kekuatan untuk mengeksklusi pihak pemegang hak atas tanah. Izin lokasi sebatas instrumen untuk perolehan tanah. Operasionalisasi pemberian izin lokasi diatur dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala

Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2015.⁵¹⁸ Berikut rincian kandungan pokok pengaturan izin lokasi disajikan pada:

Tabel 16 Kandungan pokok pengaturan izin lokasi (Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2015)

No	Pokok pengaturan Izin	uraian
1.	Ketentuan umum perusahaan	<ul style="list-style-type: none"> - Izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rayat penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya (Pasal 1:1). - Perusahaan yang telah memperoleh persetujuan penanaman modal wajib mempunyai izin lokasi untuk memperoleh tanah yang diperuntukkan untuk melaksanakan rencana penanaman modal yang bersangkutan (Pasal 2:1). - Pemohon izin lokasi dilarang melakukan kegiatan perolehan tanah sebelum penetapan izin lokasi (Pasal 2:2).
2.	Objek izin lokasi adalah	<ul style="list-style-type: none"> - Tanah yang dapat ditunjuk dalam izin lokasi tanah yang menurut rencana tata ruang wilayah diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan oleh perusahaan menurut persetujuan penanaman modal yang dipunyainya (Pasal 3).
3.	Batas penguasaa tanah perusahaan dan	<ul style="list-style-type: none"> - batas luas penguasaan tanah oleh satu perusahaan dan Oleh satu perusahaan dan satu grup perusahaan (usaha perkebunan melalui pemberian HGU) sebagai berikut. Pertama, komoditas tebu dalam satu provinsi seluas 60.000 hektar (khusus untuk Provinsi Papua dan Papua Barat diperkenankan dua kali lipat) dan seluruh Indonesia seluas 150.000

⁵¹⁸ Peraturan generasi sebelumnya tentang izin lokasi a) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999; b) Peraturan Menteri Agraria/Kepala.

hektar. Kedua, komoditas pangan lainnya dalam satu provinsi seluas 20.000 hektar dan seluruh Indonesia 100.000 hektar (Pasal 4:1.c).

- Khusus untuk Provinsi Papua dan Papua Barat diperkenankan dua kali lipat dari batasan maksimum luas penguasaan tanah dalam satu provinsi yang diperkenankan (Pasal 4:1d).
- Batas luas maksimum penguasaan tanah tidak berlaku untuk: 1) Badan Usaha Milik negara (BUMN) yang berbentuk perusahaan umum (PERUM) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), 2) Badan usaha yang seluruh atau sebagian sahamnya dimiliki oleh negara, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, 3) Badan usaha yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh masyarakat dalam rayat “*go publik*” (Pasal 4:4.a, 4.b dan 4.c).

4. jangka waktu

- Izin lokasi diberikan untu jangka waktu 3(tiga) tahun (pasal 5:1).
- perpanjangan jangka waktu izin lokasi dapat diberikan Perpanjangan apabila perolehan tanah tidak mencapai lima puluh persen (50%) dari luas tanah yang ditunjuk dalam izin lokasi. Hasil perolehan tanah tersebut dapat dilepaskan kepada pihak lain yang memenuhi syarat (Pasal 5:7).
- Pemberian izin lokasi harus disertai peta dengan skala 1:50.000/1:10.000 (Pasal 6).

5. Kewajiban dan hak pemegang izin kepentingan

- Pemegang izin lokasi diizinkan untk membebaskan tanah dalam areal izin lokasi dari hak dan

pihak lain berdasarkan Pemegang izin lokasi diizinkan untuk membebaskan tanah dalam areal izin lokasi dari hak dan kepentingan pihak lain berdasarkan kesepakatan dengan pemegang hak atau pihak yang mempunyai kepentingan tersebut dengan cara jual beli, pemberian ganti kerugian, konsolidasi tanah atau cara lain sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Pasal 12:1).

- Sebelum pembebasan tanah oleh pemegang izin lokasi, semua haka tau kepentingan pihak lain yang sudah ada atas tanah yang dibebani izin lokasi tidk berkuarang dan tetap diakui haknya, termasuk kewenangan yang menurut hukum dipunyai pemegang ha katas tanah untk mmemperoleh tanda bukti(sertifikat), dan kewenangan untuk menggunakan dan memanfaatkan tanahnya bagi

keperluan pribadi atau usahanya sesuai rencana tata ruang yang berlaku, serta kewenangan untuk mengalihkannya kepada pihak lain (pasal 12;2).

- Sesudah pembebasan tanah lokasi, dan menjaga serta melindungi kepentingan umum (pasal 12;3)
- Sesudah pembebasan tanah (objek izin lokasi) dari hak dan kepentingan lain, maka kepada pemegang izin lokasi dapat diberikan hak atas tanah yang memberikan kewenangan kepadanya untuk menggunakan tanah tersebut sesuai dengan keperluan untuk melaksanakan rencana penanaman modalnya (Pasal 12:4).
- Pemegang izin lokasi berkewajiban untuk melaporkan secara berkala setiap tiga bulan kepada Kepala Kantor Pertanahan mengenai perolehan tanah yang sudah dilaksanakannya (pasal 13).

a. Izin dalam Bidang Perkebunan

Peraturan Permentan nomor 98 tahun 2013 ini' berlaku untuk usaha budi daya tanaman perkebunan dengan luasan tanah tertentu dan/atau usaha industri pengolahan hasil perkebunan dengan kapasitas pabrik tertentu wajib memiliki izin usaha perkebunan. Izin usaha dalam bidang perkebunan terdiri dari:

1. Izin Usaha Perkebunan untuk Budidaya (IUP-B) adalah izin tertulis dari pejabat yang berwenang dan wajib dimiliki oleh perusahaan perkebunan yang melakukan usaha budidaya perkebunan;
2. Izin Usaha Perkebunan untuk Pengolahan (IUP-P) adalah izin tertulis dari pejabat yang berwenang dan wajib dimiliki oleh perusahaan perkebunan yang melakukan usaha industri pengolahan hasil perkebunan
3. 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.

b. Izin Usaha Perkebunan Untuk Budidaya (IUP-B)

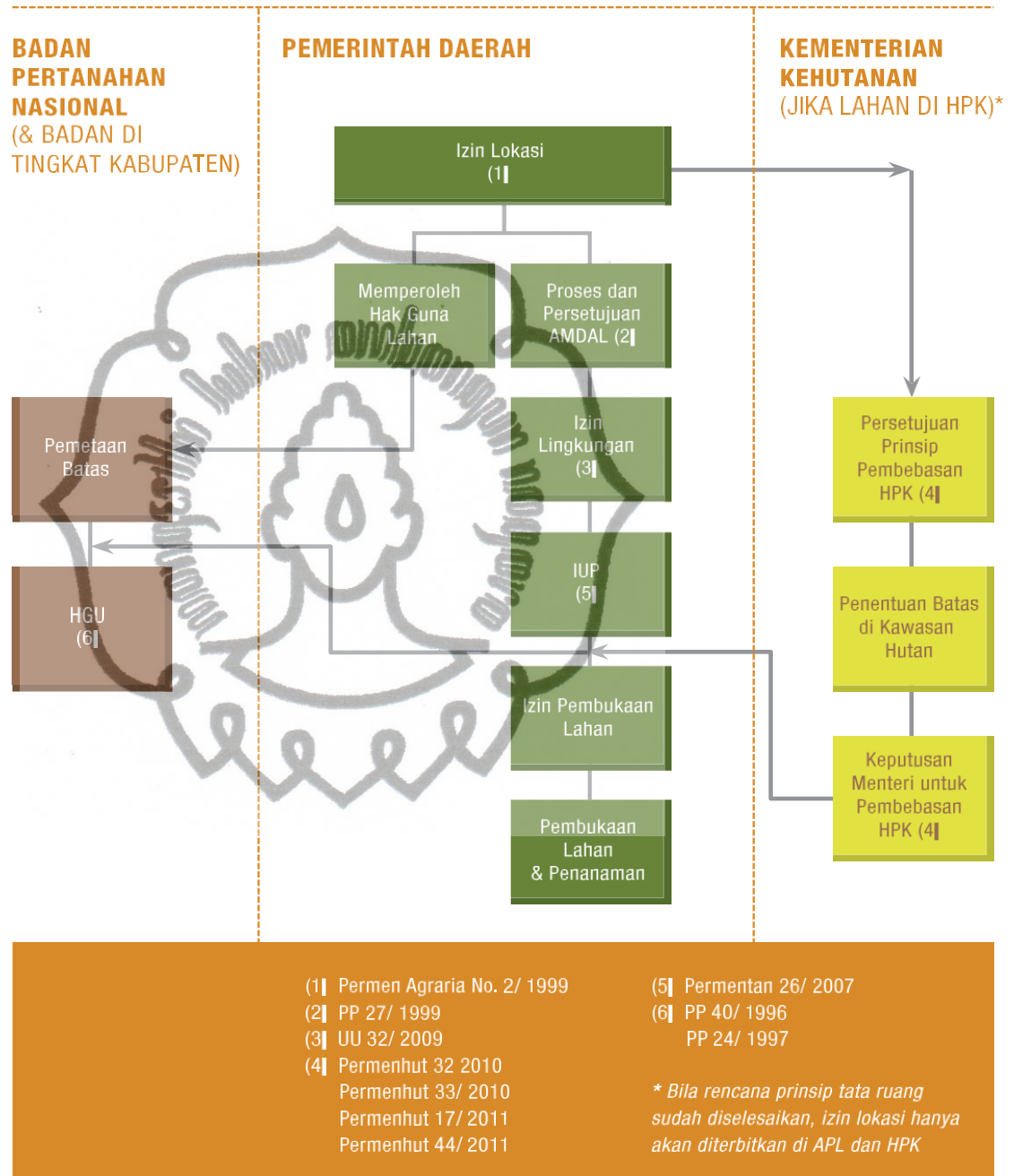
Batasan luasan tanah tertentu yang diwajibkan untuk mendapatkan IUP-B adalah yang dengan luas lebih dari 25 hektar, sedang untuk yang luasnya kurang dari luas tersebut akan dilakukan pendaftaran oleh bupati/walikota. Untuk usaha budidaya tanaman kelapa sawit dengan luas 1.000 hektar atau lebih, teh dengan luas 240 hektar atau lebih dan tebu dengan luas 2.000 hektar atau lebih wajib terintegrasi dalam hubungan dengan usaha industri pengolahan hasil perkebunan, sehingga diwajibkan memiliki IUP. Batas paling luas pemberian IUP-B untuk 1 (satu) perusahaan atau kelompok perusahaan perkebunan adalah:

Tabel 17 Pengelompokan usaha perkebunan

Tanaman	Batas paling luas/ha
Kelapa	40.000
Karet	20.000
Kakao	10.000
Jambu mete	10.000
Lada	1.000
Cengkeh	1.000
Kapas	20.000

Sumber data Kementerian Perkebunan 2019

Gambar 23 Diagram alir proses perolehan perizinan perkebunan dan persetujuan usaha perkebunan kelapa sawit



(Sumber:KHLH 2017)

commit to user

c. Izin Usaha Perkebunan untuk Pengolahan (IUP-P)

Kapasitas paling rendah industri pengolahan yang diwajibkan untuk mendapatkan IUP-P adalah;⁵¹⁹

Komoditas	Kapasitas	Produk
Kelapa Sawit	5 ton TBS per jam	CPO, inti sawit, tandan kosong, cayatng, serat, sludge
Teh	1 ton pucuk segar per hari	Teh hijau
	10 ton pucuksegar per hari	The hitam
Tebu	1.000 ton tebu per hari	Gula Kristal putih

Untuk industri pengolahan yang kurang dari kapasitas tersebut hanya perlu dilakukan pendaftaran oleh bupati/walikota. Industri pengolahan untuk mendapatkan IUP-P harus memenuhi penyediaan bahan baku paling rendah 20% berasal dari kebun sendiri dan kekurangannya wajib dipenuhi dari kebun masyarakat/perusahaan perkebunan lain melalui kemitraan pengolahan berkelanjutan. Persyaratan kemitraan pengolahan berkelanjutan:

1. Dilakukan dengan masyarakat/perusahaan perkebunan yang tidak memiliki unit pengolahan dan belum mempunyai ikatan kemitraan dengan Usaha Industri Pengolahan Hasil Perkebunan;
2. Dilakukan dalam bentuk perjanjian tertulis dan bermaterai cukup untuk jangka waktu paling kurang 10 tahun sesuai format dalam peraturan;

d. Perubahan Luas Lahan.

Bagi Perusahaan Perkebunan yang memiliki IUP-B atau IUP dan akan melakukan perubahan luas lahan melalui perluasan atau

⁵¹⁹ *Ibid.*

pengurangan, harus mendapat persetujuan dari gubernur atau bupati/walikota sesuai kewenangan, dengan dua cara yaitu:⁵²⁰

1. Mengajukan permohonan secara tertulis dilengkapi persyaratan yang sama seperti saat mengajukan izin yang disebutkan diatas;
2. Hasil Penilaian Usaha Perkebunan berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian tentang Penilaian Usaha Perkebunan, laporan kemajuan fisik dan keuangan Perusahaan Perkebunan⁵²¹

e. Kewajiban Perusahaan Perkebunan

Kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemegang Izin Usaha Perkebunan, Pasal 40 Permentan yaitu:⁵²²

1. memiliki sumber daya manusia, sarana, prasarana dan sistem pembukaan lahan tanpa bakar serta pengendalian kebakaran;
2. menerapkan teknologi pembukaan lahan tanpa bakar dan mengelola sumber daya alam secara lestari;
3. memiliki sumber daya manusia, sarana, prasarana dan sistem pengendalian organisme pengganggu tanaman;
4. menerapkan AMDAL, atau UPL dan UKL sesuai peraturan perundang-undangan;
5. menyampaikan peta digital lokasi IUP-B atau IUP skala 1:100.00 atau 1:50.000 (cetak dan elektronik) disertai dengan koordinat yang lengkap sesuai dengan peraturan perundang-undangan kepada Direktorat Jenderal yang membidangi perkebunan dan Badan Informasi Geospasial;

⁵²⁰ Pasal 22 Permentan Nomor 98 Tahun 2013 Tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan.

⁵²¹ Untuk mendapat persetujuan perubahan luas lahan melalui perluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemohon mengajukan permohonan secara tertulis, bermeterai cukup dengan dilengkapi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 atau Pasal 23, dan Hasil Penilaian Usaha Perkebunan berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian tentang Penilaian Usaha Perkebunan, laporan kemajuan fisik dan keuangan Perusahaan Perkebunan.”Permentan Nomor 98 Tahun 2013 Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan.

⁵²² Pasal 40” Permentan Nomor 98 Tahun 2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan

6. memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat bersamaan dengan pembangunan kebun perusahaan dan pembangunan kebun masyarakat diselesaikan paling lama dalam waktu 3 tahun;
7. melakukan kemitraan dengan Pekebun, karyawan, dan masyarakat sekitar;
8. melaporkan perkembangan Usaha Perkebunan kepada pemberi izin secara berkala setiap 6 bulan sekali dengan tembusan kepada:
 1. Menteri Pertanian melalui Direktur Jenderal dan gubernur apabila izin diterbitkan oleh bupati/walikota;
 2. Menteri Pertanian melalui Direktur Jenderal dan bupati/walikota apabila izin diterbitkan oleh gubernur.

Permentan Nomor 98 Tahun 2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan mengatur beberapa larangan yang diatur dalam peraturan terbaru ini, adapun larangan-larangan tersebut meliputi antara lain larangan untuk;

1. Memalsukan mutu dan/atau kemasan hasil perkebunan;
2. Menggunakan bahan penolong untuk pengolahan;
3. Mencampur hasil perkebunan dengan benda atau bahan lain;
4. Mengiklankan hasil usaha perkebunan yang menyesatkan konsumen;
5. Menadah hasil usaha perkebunan yang diperoleh dari penjarahan dan/atau pencurian

3. Penetapan Pelepasan Kawasan Hutan.

Pembangunan perkebunan kelapa sawit dapat dilakukan pada lahan/wilayah yang diklaim sebagai “kawasan hutan”. Hal ini merupakan perwujudan fasilitasi sektor kehutanan dalam rayat mendukung kebutuhan pembangunan di luar kegiatan kehutanan. Mekanismenya dapat ditempuh dengan perubahan peruntukan kawasan hutan (pelepasan kawasan hutan) yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 104

Tahun 2015 tentang Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.⁵²³ Sementara itu, operasionalisasi pelepasan kawasan hutan diatur dengan Peraturan Menteri LHK Nomor 51 Tahun 2016⁵²⁴ Berikut pokok pengaturan pelepasan kawasan hutan disajikan dibawah ini.

Tabel 18 Pokok pengaturan pelepasan kawasan hutan (Permen LHK Nomor 51 Tahun 2016)

No	Pokok pengaturan	Uraian
1	Pengertian pelepasan Kawasan hutan	<ul style="list-style-type: none"> -Pelepasan kawasan hutan adalah perubahan peruntukan kawasan hutan yang dapat dikonversi (HPK) menjadi bukan kawasan hutan. Perubahan peruntukan kawasan hutan adalah perubahan kawasan hutan menjadi bukan Kawasan hutan. - Keputusan pelepasan HPK adalah keputusan yang diterbitkan oleh Menteri bagi pembangunan di luar kehutanan.
2	Objek pelepasan Kawasan hutan	<ul style="list-style-type: none"> - Pelepasan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan pada HPK. Pembangunan di luar kehutanan salah satunya adalah perkebunan. - HPK adalah kawasan hutan produksi yang tidak produktif dan produktif yang secara ruang dapat dicadai untuk pembangunan di luar kegiatan kehutanan atau dapat dijadikan lahan pengganti tukar menukar kawasan hutan. - HPK yang tidak produktif adalah HPK yang penutupan lahannya didominasi lahan tidak berhutan antara lain semak belukar, lahan kosong, dan kebun campur. - HPK harus memenuhi kriteria, yang mencakup a) fungsi HPK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan; b) tidak dibebani izin penggunaan kawasan hutan, izin pemanfaatan hutan dan/atau perizinan lainnya dari Menteri; c) tidak produktif, kecuali pada provinsi yang sudah tidak tersedia lagi

⁵²³Regulasi ini merupakan pengganti PP Nomor 10 Tahun 2010 jo PP Nomor 60 Tahun 2012.

⁵²⁴Ruang lingkup peraturan ini meliputi ketentuan umum, tata cara permohonan, tata cara penyelesaian permohonan, dispensasi, monitoring dan evaluasi, pemanfaatan kayu dan sanksi.

		kawasan HPK yang tidak produktif; d) berada pada provinsi yang luas kawasan hutannya di atas 30%.
3	Batas luas maksimal	Luas kawasan HPK yang dilepaskan untuk kepentingan pembangunan perkebunan di setiap wilayah provinsi paling banyak 60.000 hektar untuk satu perusahaan atau grup perusahaan, dengan ketentuan diberikan secara bertahap dengan luas paling banyak 20.000 hektar, dan proses pelepasan berikutnya dilaksanakan setelah dilakukan evaluasi pemanfaatan kawasan HPK yang telah dilepaskan sebelumnya.
4	Prinsip pelepasan Kawasan hutan secara bertahap	<ul style="list-style-type: none"> - Proses pelepasan yang bertahap mewajibkan adanya evaluasi pemanfaatan kawasan HPK yang telah dilepaskan sebelumnya. Evaluasi dilakukan oleh Kepala Dinas Kehutanan Provinsi yang hasilnya memuat pertimbangan layak tidaknya pemberian pelepasan berikutnya. - Unsur-unsur yang dievaluasi antara lain: a) realisasi pemenuhan kewajiban penyediaan kebun masyarakat seluas 20% dari total kawasan hutan yang dilepaskan dan dapat diusahakan oleh perusahaan perkebunan; b) realisasi pembangunan kebun minimal 50% dari luasan areal yang dilepaskan sebelumnya dan dapat diusahakan oleh perusahaan perkebunan; c) sertifikasi HGU pada lokasi pelepasan sebelumnya; d) kesesuaian dengan rencana pola ruang dalam rencana tata ruang wilayah. - Kawasan HPK yang akan dilepaskan untuk kepentingan pembangunan perkebunan, diatur pelepasannya dengan komposisi 80% untuk perusahaan perkebunan, dan 20% untuk kebun masyarakat dari total luas kawasan HPK yang dilepaskan dan dapat diusahakan oleh perusahaan perkebunan. Perusahaan perkebunan yang menerima 80% dari kawasan HPK yang dilepaskan, diwajibkan melakukan kemitraan pembangunan kebun masyarakat dan disetujui oleh Bupati/Walikota atau Gubernur. - Pelepasan kawasan HPK yang berdampak

		<p>penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis ditetapkan setelah mendapat persetujuan dari DPR RI.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pelepasan kawasan HPK dilakukan berdasarkan permohonan yang dapat diajukan antara lain oleh Menteri atau pejabat setingkat Menteri; Gubernur; Bupati/Walikota; pimpinan badan usaha/badan hukum (milik negara, milik daerah, milik swasta, dan koperasi); atau perseorangan, kelompok orang, dan/atau masyarakat. - Permohonan pelepasan kawasan HPK harus memenuhi syarat administrasi dan teknis. - Persyaratan administrasi meliputi antara lain, a) surat permohonan yang dihipi dengan peta kawasan hutan yang dimohon; b) izin lokasi dari gubernur atau Bupati/Walikota; c) pertimbangan gubernur yang memuat dukungan/penolakan; d) pernyataan dalam bentuk Akta Notaris. Akta notaris memuat antara lain, a) kesanggupan untuk memenuhi semua kewajiban dan kesanggupan menanggung seluruh biaya sehubungan dengan proses pelepasan kawasan hutan; b) semua dokumen yang dilampirkan dalam permohonan adalah sah; c) tidak - Proses pelepasan yang bertahap mewajibkan adanya evaluasi pemanfaatan kawasan HPK yang telah dilepaskan
5	Tata cara permohonan	<ul style="list-style-type: none"> - Pelepasan kawasan HPK yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis ditetapkan setelah mendapat persetujuan dari DPR RI. - Pelepasan kawasan HPK dilakukan berdasarkan permohonan yang dapat diajukan antara lain oleh Menteri atau pejabat setingkat Menteri; Gubernur; Bupati/Walikota; pimpinan badan usaha/badan hukum (milik negara, milik daerah, milik swasta, dan koperasi); atau perseorangan, kelompok orang, dan/atau masyarakat. - Permohonan pelepasan kawasan HPK harus memenuhi syarat administrasi dan teknis. - Persyaratan administrasi meliputi antara lain,

	<p>a) surat permohonan yang dihiperir dengan peta kawasan hutan yang dimohon; b) izin lokasi dari gubernur atau Bupati/Walikota; c) pertimbangan gubernur yang memuat dukungan/penolakan; d) pernyataan dalam bentuk Akta Notaris. Akta notaris memuat antara lain, a) kesanggupan untuk memenuhi semua kewajiban dan kesanggupan menanggung seluruh biaya sehubungan dengan proses pelepasan kawasan hutan; b) semua dokumen yang dilampirkan dalam permohonan adalah sah; c) tidak melakukan kegiatan di lapangan sebelum ada izin dari Menteri; d) belum melebihi batas maksimal luas; e) kesanggupan membangun kebun untuk masyarakat sekitar kawasan hutan pada kawasan hutan yang dilepaskan dengan luas paling sedikit 20% dari total kawasan hutan yang dilepaskan dan dapat diusahakan; f) lokasi pembangunan kebun untuk masyarakat merupakan bagian dari kawasan hutan yang dilepaskan.</p> <p>- Persyaratan teknisnya meliputi antara lain, a) izin lingkungan; b) proposal dan rencana teknis disertai peta lokasi dengan luas kawasan hutan yang dimohon; c) laporan dan rekomendasi hasil penelitian tim terpadu.</p>
--	--

Sumber data dari Permen LHK Nomor 51 Tahun 2016)

Secara khusus, dalam pelepasan Kawasan hutan dibentuk Tim Terpadu pada pemenuhan syarat teknis pelepasan kawasan HPK dibentuk oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri berdasarkan permohonan. Biaya pelaksanaan Tim Terpadu dalam rayat penelitian pelepasan kawasan HPK dibebankan kepada pemohon. Tim Terpadu dapat diketuai peneliti dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Perguruan Tinggi Negeri atau lembaga/badan yang membidangi penelitian Kementerian dengan anggota dari instansi terkait yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal. Tim Terpadu tersebut dapat merekomendasikan untuk melepaskan kawasan HPK sebagian atau seluruhnya dan/atau mengubah fungsi kawasan HPK menjadi kawasan hutan tetap. Apabila

rekomendasi Tim Terpadu tidak disetujui Menteri, maka Menteri dapat menetapkan kawasan HPK yang tidak disetujui menjadi kawasan hutan tetap. Biaya pelaksanaan Tim Terpadu dalam rayat penelitian pelepasan Kawasan HPK dibebankan kepada pemohon.

Selanjutnya, Permen LHK Nomor 51 Tahun 2016 juga mengatur tata cara penyelesaian permohonan pelepasan kawasan HPK.

Pasca penerbitan Keputusan pelepasan HPK terdapat beberapa kewajiban yang harus dipenuhi pihak pemegang keputusan pelepasan HPK (pemohon) sebagai berikut,⁵²⁵

- a) Pemegang keputusan pelepasan HPK harus menyelesaikan tata batas kawasan HPK yang dilepaskan dan disupervisi oleh Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH).
- b) Pemegang keputusan pelepasan HPK wajib mengamankan kawasan HPK yang dilepaskan.
- c) Pemegang keputusan pelepasan HPK tidak boleh memindahtangankan kawasan HPK yang dilepaskan kepada pihak lain.
- d) Pemegang keputusan pelepasan HPK tidak boleh melakukan kegiatan di kawasan HPK yang dilepaskan kecuali kegiatan.⁵²⁶

4. Penetapan Hak Guna Usaha

Landasan berbagai hak atas permukaan bumi (tanah) diatur dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 tahun 1960. Pengaturan tersebut didasarkan hak menguasai negara (HMN) yang termuat dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu hak-hak atas permukaan bumi (tanah) adalah hak guna usaha (HGU). HGU termasuk kategori hak pakai dan tidak mengandung unsur psikologis-emosional seperti halnya hak milik, serta tidak

⁵²⁵ Permen LHK Nomor 51 Tahun 2016 tentang Mengatur tata cara penyelesaian permohonan pelepasan kawasan HPK. *commit to user*

⁵²⁶ Laporan Kementerian kehutanan dan Lingkungan Hidup 2019.

dikenal dalam perayatt hak-hak atas tanah menurut hukum adat⁵²⁷ Ringkasnya, relasi antara pemegang HGU dan tanah bersifat lugas dan hanya sekedar peruntukan yang berkaitan dengan suatu kebutuhan tertentu. Kebutuhan tersebut terdiri atas perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Walaupun demikian, HGU berbeda dengan hak *erpacht* pada masa kolonial (hukum tanah kolonial). Inti perbedaannya adalah HGU tidak didasarkan pada konsepsi individualistik dan tanah tetap memiliki fungsi sosial.

HGU memuat beberapa kandungan pokok sebagai berikut. *Pertama*, pihak yang dapat menguasai HGU (subjek HGU) terdiri atas warga negara Indonesia (WNI) dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Hal ini menggambarkan bahwa individu warga negara asing (WNA) dan badan hukum asing tidak dapat menguasai HGU secara langsung. Akan tetapi, WNA dan badan hukum asing dapat memperoleh manfaat HGU dengan instrumen penanaman modal melalui perusahaan patungan (badan hukum Indonesia).⁵²⁸

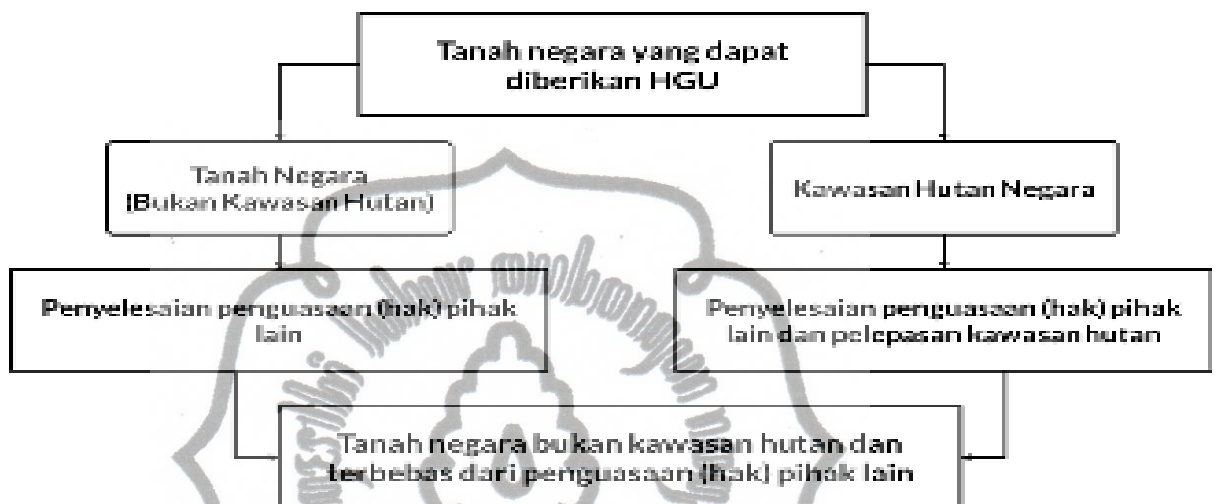
Kedua, tanah yang dapat diberikan dengan HGU (objek HGU) adalah tanah negara dan tanah yang sudah dibebani hak tertentu. Tanah negara melingkupi kawasan hutan negara dan bukan kawasan hutan, baik yang dikuasai langsung oleh negara maupun dalam penguasaan (hak) pihak lain, karena itu, perolehan tanah negara yang dikuasai pihak lain terlebih dahulu harus menempuh mekanisme pemberian ganti rugi terhadap pihak yang bersangkutan. Secara khusus, perolehan tanah dari kawasan hutan negara harus melalui mekanisme pelepasan kawasan hutan atau dikeluarkan dari statusnya sebagai kawasan hutan. Berikut gambaran detail tanah negara yang dapat diberikan HGU dan prasyarat

⁵²⁷ Harsono, Budi., Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 145.

⁵²⁸ Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (Pengaturan tersebut didasarkan hak menguasai negara (HMN)).

perolehannya disajikan pada Gambar dibawah ini:

Gambar 24 Tanah negara yang dapat diberikan HGU

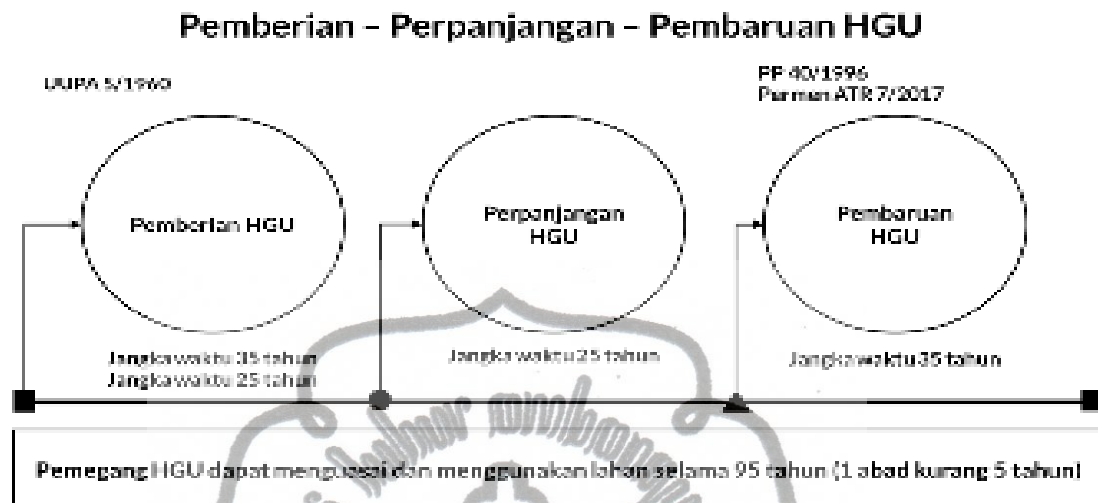


Tanah yang sudah dibebani hak tertentu dan dapat diberikan HGU terdiri atas tanah hak, tanah ulayat, dan hak pengelolaan transmigrasi. Karena itu, pemberian HGU pada tanah-tanah tersebut harus dilaksanakan melalui pelepasan hak dan dijadikan tanah negara terlebih dahulu. Secara khusus, pelepasan hak pada lahan transmigrasi dikhususkan bagi tanah yang telah diterbitkan sertifikat hak milik (SHM). Sementara itu, tanah yang belum diterbitkan SHM harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dan penyerahan dari kementerian yang menyelenggarakan urusan transmigrasi. Berikut gambaran detail tanah yang sudah dibebani hak tertentu dan dapat diberikan HGU, serta prasyarat perolehannya disajikan pada dibawah ini.⁵²⁹

Ketiga, jangka waktu HGU memberikan pengertian bahwa hak pakai atas tanah berlaku terbatas. Detail pemberian, perpanjangan dan pembaharuan HGU disajikan pada”

⁵²⁹ Pengaturan pembaruan termuat dalam PP Nomor 40 Tahun 1996 dan Permen ATR Nomor 7 Tahun 2017.

Gambar 25 Jangka waktu HGU (pemberian, perpanjangan, pembaruan)

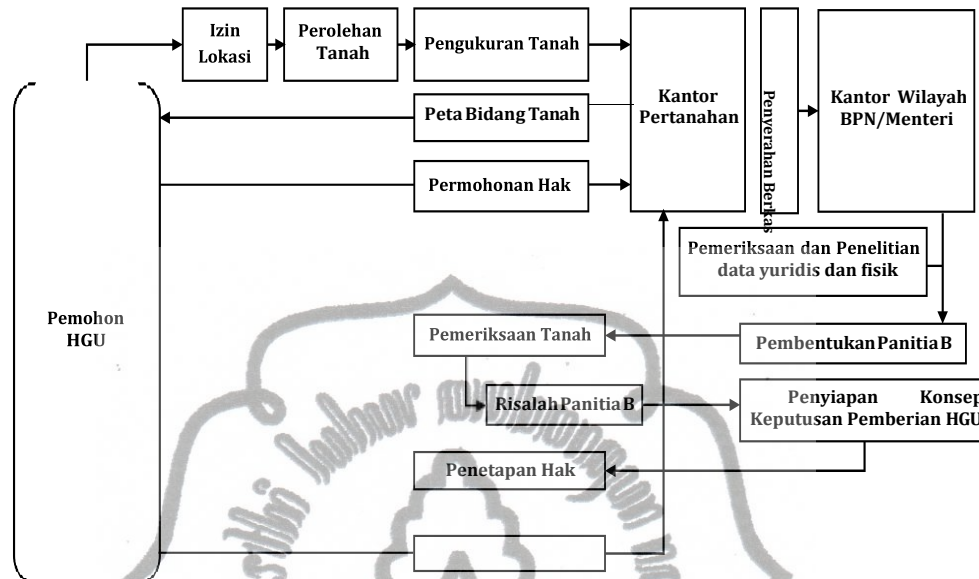


Pemberian jangka waktu HGU selama 35 tahun mempertimbangkan jenis pengusahaan tanaman tertentu (sawit). Sementara itu, perpanjangan HGU pada tanah yang sama dapat diberikan selama jangka waktu 25 tahun. Permohonan perpanjangan HGU tersebut harus diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu pemberian HGU. Secara khusus, UUPA Nomo 5 Tahun 1960 tidak mengatur pembaruan HGU pada tanah yang sama. Pengaturan pembaruan termuat dalam PP Nomor 40 Tahun 1996 dan Permen ATR Nomor 7 Tahun 2017 dengan jangka waktu selama 35 tahun, dengan demikian, HGU dapat mencapai jangka waktu selama 95 tahun.

Keempat, HGU terjadi karena penetapan Pemerintah. PP Nomor 40 Tahun 1996 mengamanahkan bahwa tata cara dan permohonan pemberian HGU diatur dengan Keputusan Presiden. Akan tetapi, keputusan presiden tersebut tidak ada. Regulasi yang tersedia sebatas pengaturan dan tata cara penetapan HGU melalui Permen ATR Nomor 7.⁵³⁰

⁵³⁰ PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang hak guna usahahak guna bangunan dan hak atas tanah.

Gambar 26 alur permohonan perizinan perkebunan kelapa sawit



Sumber BPN 2019

B. Pemberian Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Harus Diperketat Sesuai Aturan Yang Berlaku.

Secara filosofis, suatu peraturan bisa dilihat bagaimana arah pada bagian atas yang ada di bagian menimbang. Asas dalam suatu peraturan perundang-undangan merupakan alat untuk melihat apa yang harus dibangun dan bagaimana arahnya suatu peraturan perundang-undangan, ini merupakan petunjuk bahwa kira-kira hukum itu, dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antipatif.⁵³¹

Menurut hukum Administrasi Negara, izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan

⁵³¹ Lili Rasjidi dan I.B Wisa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem* Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm16.

perundangan. Secara teori Hukum Administrasi Negara, motif- motif untuk menggunakan sistem izin dapat berupa⁵³²..

- 1) Keinginan mengarahkan (mengendalikan/*sturen*) aktivitas- aktivitas tertentu (izin bangunan
- 2) Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin- izin lingkungan);
- 3) Keinginan melindungi objek- objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen- monumen dan sebagainya);
- 4) Hendak membagi benda- benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk);
- 5) Pengarahan dengan menyeleksi orang- orang dan aktivitas- aktivitas.

Michael Kloepfer berpendapat bahwa izin adalah alat kontrol yuridis administratif terhadap setiap kegiatan atau usaha yang di dalam peraturan perundang-undangan disebutkan sebagai harus mempunyai izin. Tujuannya ialah untuk melindungi kualitas lingkungan melalui pengendalian perilaku⁵³³

Perizinan, teorinya adalah pedoman umum yang harus ada dalam satu peraturan. Di dalam perizinan harus diatur beberapa hal di dalam perizinan, yakni: *Pertama*, persyaratan pemohon yang harus dijelaskan secara detail - karena berkaitan dengan teknis- beserta mekanisme pengajuannya. Selain itu, lama penyelesaian juga harus dipastikan, karena hal ini terkait dengan efesiensi. Terakhir, biaya perizinan dan hasil prosesnya harus tampak dalam peraturan perundang- undangan. Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari ketetapan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis, dan secara umum memuat hal- hal sebagai tersebut.⁵³⁴

1. Organ yang berwenang dalam izin harus dinyatakan;
2. Pihak yang dialamatkan izin, ditujukan pada pihak yang berkepentingan;
3. Diktum keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastian hukum, harus memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu diberikan.

⁵³² Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Perizinan”Yuridika, Surabaya, 1993, hlm.25.

⁵³³ Y.Sri Pudyatmoko, Perizinan problem dan Upaya Pembenahan, Grasindo, Jakarta, 2009, hlm.8 .

⁵³⁴ *Ibid*

Bagian keputusan ini, dimana akibat- akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan dinamakan dictum, yang merupakan inti dari keputusan, memuat hak- hak dan kewajiban yang dituju oleh keputusan itu;

4. Adanya ketentuan- ketentuan dan syarat pembatasan, yakni kewajiban- kewajiban yang dapat dikaitkan pada keputusan yang menguntungkan. Pembatasan- pembatasan dalam izin, memungkinkan untuk secara praktis melingkari lebih lanjut tindakan yang dibolehkan, pembatasan ini merujuk batas- batas dalam waktu, tempat dan cara lain;
5. Menetapkan syarat- syarat, sehingga akibat- akibat hukum tertentu digantungkan pada timbulnya suatu peristiwa di kemudian hari yang belum pasti. Ini penting dapat dimuat syarat penghapusan dan syarat penangguhan;
6. Pemberian alasan dapat memuat hal- hal seperti penyebutan ketentuan UU, pertimbangan- pertimbangan hukum, dan penetapan fakta;
7. Pemberitahuan- pemberitahuan tambahan. Pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada yang dialamatkan ditunjukkan akibat- akibat dari pelanggaran ketentuan dalam izin, seperti sanksi- sanksi yang mungkin diberikan pada ketidakpatuhan. Mungkin juga merupakan petunjuk- petunjuk bagaimana sebaiknya bertindak dalam mengajukan permohonan- permohonan berikutnya atau informasi umum dari organ pemerintahan yang berhubungan dengan kebijaksanaannya sekarang atau di kemudian hari.⁵³⁵

Perizinan bersifat konkret, artinya obyek tidak abstrak melainkan berwujud, tertentu dan ditentukan. Individual, yakni siapa yang diberikan izin; dan final, yang berarti seseorang telah mempunyai hak untuk melakukan suatu perbuatan hukum sesuai dengan isinya yang secara definitif dapat menimbulkan akibat hukum tertentu.⁵³⁶

⁵³⁵ *Ibid.*

⁵³⁶ Rusdianto Sesung. *Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus*. Bandung: PT. Refika Aditama, 2013, .hlm.56.

Satu hal yang juga ada dalam aturan terkait perizinan adalah sanksi, dalam administrasi, sanksi sangat penting, demi memberikan efek jera terhadap pelaku usaha, yang akhirnya berdampak pada ketertiban. Beberapa sanksi khas Hukum Administrasi Negara diantaranya adalah *Bestuurdwang* atau paksaan pemerintah; pengenaan uang paksaan; penarikan kembali atau pencabutan keputusan; denda; sanksi pidana; serta sanksi kumulasi. Mengingat pentingnya perizinan dalam suatu tindakan atau perbuatan, baik kiranya mengingat juga pendapat Sunaryati Hartono⁵³⁷, yang mengatakan bahwa hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial. Sehingga, dalam revisi Permentan Nomor 26 tahun 2007 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan, sebaiknya tidak bisa hanya menguntungkan orang yang mempunyai modal, tetapi bagaimana arahnya agar Petani dan masyarakat lokal yang lemah secara ekonomi tidak kalah oleh para pemilik modal.

Provinsi Kalimantan Tengah merupakan provinsi dengan penguasaan sawit dalam Kawasan hutan terluas di Indonesia, yang mana areal perkebunan kelapa sawit di provinsi Kalimantan Tengah banyak yang masuk dalam kawasan hutan, teori biosentrisme dan ekosentrisme beranggapan bahwa manusia mempunyai kewajiban moral untuk menghargai alam semesta dengan segala isinya karena manusia adalah bagian dari alam dan karena alam mempunyai nilai pada dirinya sendiri. sebagai pelaku moral, manusia mempunyai kewajiban moral untuk menghormati kehidupan, baik pada manusia maupun pada makhluk lain dalam komunitas ekologis seluruhnya.

Sering berubahnya regulasi di tingkat pemerintah pusat, tidak sinkronnya kebijakan perizinan di daerah. Oleh karenanya untuk dapat melaksanakan otonomi daerah sebagaimana yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rakyat desentralisasi

⁵³⁷ Hartono, Sunaryati, Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Alumni, Bandung, 1991, hlm.118. *commit to user*

terutama dalam hal perizinan perkebunan sawit.⁵³⁸

Pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen pendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Norma Dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *pre-supposed*.⁵³⁹

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas maka norma yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi tingkatannya. Menurut teori *Stufenbau*, hukum (semua norma dari yang tertinggi sampai yang terendah) merupakan suatu kesatuan dalam susunan yang teratur (*samenhangende eenheid*). Dan juga merupakan suatu kesatuan dalam susunan yang logis dan tidak ada pertentangan atau kontradiksi.⁵⁴⁰ sehingga merupakan bangunan bertangga-tangga yang logis (*logische stufenbau*). Dimulai dari norma yang tertinggi, turun secara bertingkat-tingkat sampai ke norma yang paling rendah.

Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rayat menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rayat pelaksanaan PUU sangat strategis, khususnya dalam membuat peraturan

⁵³⁸ Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (perubahan kedua).

⁵³⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Kanisius, Yogyakarta, 2010, halaman 41.

⁵⁴⁰ Hans Kelsen "Pure Theory of Law" (trans. by Max Knight New Jersey: The Lawbook Exchange Ltd, 2005, hlm. 143).

daerah (Perda) dan peraturan daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁴¹

Pasal 18 ayat 6 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Berkaitan dengan sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda dan peraturan daerah lainnya, dan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah.

Perda sebagaimana PUU lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum PUU harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam PUU yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan.⁵⁴²

Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah memerlukan perayatt peraturan perundang-undangan. Pasal 18 ayat 6 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, *Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*. Ketentuan Konstitusi tersebut dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan jenis PUU nasional dalam hierarki paling bawah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 UU yang selengkapnya berbunyi:

⁵⁴¹ Rosjidi Ranggawidjaja. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung: Penerbit Mandar Maju.1996,hlm.45.

⁵⁴² Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm 171.

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

(2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:

1. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
2. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
3. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

(4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

(5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Berdasarkan Ketentuan ayat 3, ayat 4, dan ayat 5, PUU tunduk pada asas hierarki yang diartikan suatu PUU yang lebih rendah tidak boleh

bertentangan dengan PUU yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya. Sesuai asas hierarki dimaksud PUU merupakan satu kesatuan sistem yang memiliki ketergantungan, keterkaitan satu dengan yang lain.⁵⁴³

Kedudukan Perda juga dapat ditinjau dari aspek kewenangan membentuk Perda menyatakan bahwa: *Peraturan Perundang-ndangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.*⁵⁴⁴ Peraturan Daerah mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan UU Pemerintahan Daerah namun Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari PUU yang lebih tinggi. Selain itu Perda dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

1. Kebijakan Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Terpadu Antar Sektor.

Perubahan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah berupa perubahan pemerintahan yang dahulunya pemerintahan sangat otoriter menjadi sangat demokratik. Bentuk pemerintah yang dahulu sangat sentralistik berubah menuju desentralistik. Namun sayang, aturan-aturan ini belum diikuti perubahan tata kelola (*governance*) yang baik, penyelenggaraan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia telah menghasilkan sisi positif dan negatif. Di samping meningkatkan transparansi informasi, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah memunculkan peluang dominasi kontrol oleh elit lokal, yang pada akhirnya menghasilkan informasi yang tidak utuh

⁵⁴³Maria Farida Indrati Soeprapto *Op.cit. hlm.44-45.*

⁵⁴⁴Pasal 1 ayat 2 UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

(*asymmetric information*).⁵⁴⁵ Pada gilirannya, ini pun berdampak pada inefisiensi kelembagaan (*institution inefficiency*), lemahnya pengawasan dan penegakan kelembagaan (*lack of enforcement*) menjadi hal yang krusial dalam hubungan pelaku desentralisasi dan otonomi daerah. Perubahan kelembagaan desentralisasi dan otonomi daerah telah mengakibatkan ketidakjelasan siapa yang menjadi pemberi kewenangan(*principal*) dan siapa yang diberi kewenangan atau yang mewakili(*agent*). Karena sering kali terjadi ketidakharmonisan kelembagaan, serta menciptakan kemacetan (*bottleneck*) bagi terselenggaranya tata kelola yang baik.⁵⁴⁶

Etika lingkungan memengaruhi pihak-pihak terkait dalam memperlakukan alam, ternyata masih banyak penganut teori antroposentris yang menyebabkan manusia melakukan eksploitasi terhadap alam tanpa mempertimbangkan akibat setelahnya terlepas alasannya adalah kebutuhan.⁵⁴⁷

Dimana, pembangunan hukum selama masa Orde Baru hanya digunakan sebagai sarana pengaman pembangunan nasional yang telah direduksi hanya sebagai proses pertumbuhan ekonomi. Pranata-pranata hukum di masa tersebut lebih banyak dibangun dengan tujuan sebagai sarana legitimasi kekuasaan pemerintah, sehingga pemerintah dan aparatnya memiliki kekuasaan mutlak, bukan hanya dalam mengelola dan mengarahkan tujuan pembangunan, tetapi juga memiliki kekuasaan dalam mengatur kehidupan sosial, budaya dan politik bangsa Indonesia.⁵⁴⁸ Bidang industri ekstraktif dan kehutanan proses lisensi dan izin dilakukan untuk memastikan bahwa kegiatan yang berlangsung di hutan dan lahan gambut sesuai dengan peruntukan penggunaan lahan,

⁵⁴⁵Ellydar Chaidir & Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2010, halaman 73-74.

⁵⁴⁶ R.M. Gatot P. Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*. Sinar Grafika: Jakarta., 1997 hlm.54.

⁵⁴⁷Sonny A.Keraf." Etika Lingkungan'.Kompas, 2002, hlm.217.

⁵⁴⁸Satjipto Rahajo, *Hukum Masyarakat dan Pembangunan*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm.39.

mematuhi peraturan lingkungan dan kewajiban yang dilakukan di area konsesi.⁵⁴⁹

Secara substansial, produk hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan dapat dikatakan memiliki kualitas yang baik apabila dapat menampung dan melindungi kepentingan seluruh anggota masyarakat. Untuk itu, selain faktor kualitas sumber daya manusia yang berkualitas sehingga dapat merumuskan berbagai kepentingan masyarakat dalam berbagai aturan hukum, faktor partisipatif masyarakat juga memiliki peran dalam menghasilkan produk hukum yang berkualitas.⁵⁵⁰ Proses perizinan berbeda untuk setiap izin atau kegiatan jenis, dan dengan persetujuan dari berbagai instansi pemerintah yang berbeda tergantung pada masing-masing sektor⁵⁵¹.

Manusia modern yang kapitalistik dan eksploitatif mempunyai andil besar mendorong manusia serakah terhadap lingkungan hidup. Manusia modern telah terjangkit penyakit yang tidak pernah puas dengan kebutuhan materi. Mereka memahami bahwa sumber daya alam adalah materi yang harus dieksploitasi untuk kepentingan pemenuhan kebutuhan materinya yang konsumtif. Peradaban modern yang dicapai melalui pembangunan industri telah mampu mengantarkan kehidupan manusia pada tingkat kesejahteraan yang luar biasa. Manusia modern telah menjadikan segala persoalan pemecahannya menjadi mudah. Di balik kesuksesan yang dicapai, manusia telah mengabaikan lingkungan, sehingga terjadi degradasi lingkungan yang amat mengkhawatirkan kehidupan manusia sendiri. Menurut teori dari DE dalam buku A. Sonny Keraf⁵⁵² manusia dituntut untuk menghargai dan menghormati benda-benda nohayati karena semua benda di alam semesta mempunyai hak

⁵⁴⁹Ridwan Juniarso, *Hukum Tata Ruang (dalam konsep kebijakan otonomi daerah)*, Nuansa, Bandung, 2008, hlm.110

⁵⁵⁰Rachmat Trijono. *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*. Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2014. hlm.167.

⁵⁵¹Satmaidi, *Pengelolaan Lingkungan dan Sumber daya Alam*, Nuansa, Bandung, 2008, hlm.90.

untuk dihormati, bukan hanya karena kehidupan manusia tergantung pada alam, tetapi karena kenyataan ontologis bahwa manusia adalah bagian integral alam dan sebagai anggota komunitas ekologis. Sikap hormat terhadap lahir dari revolusi kontekstual manusia dengan alam dalam komunitas ekologis⁵⁵²

Berbagai bencana Lingkungan hidup silih berganti, mulai kerusakan, pencemaran, bencana alam terjadi dimana-mana, dari tahun ke tahun akumulasi selalu bertambah, kerusakan terumbu karang, hutan, pencemaran air (sungai), darat dan udara sudah mencapai pada taraf yang amat mengkhawatirkan.⁵⁵³ Semuanya itu berkaitan dengan perilaku manusia yang menempatkan alam sebagai komoditas yang dieksploitasi tanpa menghiraukan daya dukung lingkungan yang bisa mengalami degradasi.⁵⁵⁴

Salah satu problem modernitas adalah masalah lingkungan (ekologis), beberapa dekade terakhir ini alam telah menjadi ancaman nyata bagi kelangsungan kehidupan umat manusia,⁵⁵⁵ walau sesungguhnya manusialah yang menjadi ancaman paling serius terhadap lingkungan, ketimbang organisme atau makhluk hidup lainnya.⁵⁵⁶ Solusi yang ditawarkan adalah kebijakan pembangunan yang memperhatikan adanya keberlanjutan yang dikenal dengan "pembangunan berkelanjutan". Pembangunan berkelanjutan pada satu sisi harus diletakan sebagai kebutuhan dan aspirasi manusia kini dan masa depan. Karena itu hak-hak asasi manusia seperti hak-hak ekonomi, sosial,

⁵⁵² A. Sonny Keraf. 'Etika lingkungan Hidup' Kompas, Jakarta, 2010, hlm. 172-173.

⁵⁵³ Absori, *Hukum Penyelesaian sengketa Lingkungan Hidup, Studi Pilihan Penyelesaian Sengketa lingkungan Hidup dengan Pendekatan Partisipatif*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2014, hal 1

⁵⁵⁴ Lihat Absori, Khudzaifah Dimiyati dan Ridwan "Makna dan Pengeolaan Lingkungan, Perspektif Etik Propetik, *Jurnal At-Tahrir STAIN Ponorogo*, Vol 17 No 2, 2017, hal 2.

⁵⁵⁵ Corinne Le Quéré, "The implications of COP21 for our future climate," *Publik Health Reviews; Rennes*: 37:29, 2016, hal 1.

⁵⁵⁶ Michael S. Hogue, "Global Warming And Religious Stick Fighting," *Cross Currents*; New York, (Spring 2007): 1.; lihat juga uraian Stephen P A Brown, "Global Warming Policy: Some Economic Implications Eco- nomic Review - Federal Reserve Bank of Dallas; Dallas (Fourth Quarter 1998), 1.

budaya, dan hak atas pembangunan dapat membantu memperjelas arah dan orientasi perumusan konsep pembangunan yang berkelanjutan yang dikenal dengan istilah tiga (3) pilar dalam pembangunan berkelanjutan. Hak atas pembangunan tidak lepas dari ketentuan bahwa proses pembangunan haruslah memajukan martabat manusia, dan tujuan pembangunan adalah demi kemajuan yang terus menerus secara berkelanjutan untuk kesejahteraan manusia secara adil merata.⁵⁵⁷

Indonesia telah menyepakati adanya *action plan* berupa kebijakan pembangunan berkelanjutan yang tidak semata berorientasi kepentingan ekonomi semata tetapi juga masa depan lingkungan. Menurut Emil Salim untuk melaksanakan pembangunan berkelanjutan dibutuhkan pendekatan ekosistem dengan melihat interdependensi dari setiap komponen ekosistem.⁵⁵⁸

Untuk mengatasi permasalahan perizinan di bidang investasi perlu dilakukan desentralisasi perizinan (*decentralized licensing*) yang dinilai sebagai salah satu alternatif solusinya. Desentralisasi perizinan merupakan format kebijakan pemerintah yang penting sejalan dengan kebutuhan untuk menata sistem investasi sebagai pilar utama perekonomian Indonesia. Dikaitkan dengan teori kebijakan publik, perizinan merupakan bagian dari *command and control*, yaitu pendekatan kebijakan investasi dari sudut kewenangan regulasi pemerintah. Izin dapat diartikan sebagai suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan peraturan perundang-undangan.⁵⁵⁹

⁵⁵⁷ Hira Jhamtani, *Ancaman Globalisasi & Imperialisme lingkungan* "Insist, Cetakan -Pertama, Yogyakarta, 2001, hlm.135.

⁵⁵⁸ Emil Salim, *Lingkungan hidup dan Pembangunan*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 1991, hlm.15.

⁵⁵⁹ Luna Destia, *Analisis Kualitas Pelayanan Perizinan Investasi di Badan Koordinasi Penanaman Modal*, Grafika Jakarta, 2009. hlm 32.

Berdasarkan hal tersebut, perizinan akan selalu berkaitan dengan aktivitas pengawasan terhadap aktivitas yang menjadi objek perizinan. Pengawasan terhadap investasi sebagai objek perizinan mencakup tiga (3) aspek yaitu pemberi izin (aparatur perizinan), pelaku investasi (subjek perizinan), dan aktivitas investasi (objek perizinan), dengan uraian sebagai berikut:⁵⁶⁰

- 1) Pemberi izin; Pengawasan terhadap pemberi izin harus diberi makna kebutuhan untuk membenahi kondisi birokrasi, dengan melakukan pengawasan secara intensif dan efektif terhadap aparat pemerintahan;
- 2) Pelaku investasi; subjek perizinan (pelaku investasi) menjadi faktor yang sangat menentukan untuk memperkuat sistem pengawasan birokrasi itu sendiri. Pelaku investasi harus memiliki visi investasi yang jelas dalam kaitannya dengan kemanfaatan publik (*publik benefit*) dari investasi yang ditanamkan. Sehubungan dengan aktivitas investasi oleh pelaku investasi, *grand design* mengenai peta investasi diharapkan dapat ditempatkan dalam suatu strategi investasi yang mampu meresistensi layanan pragmatic dalam investasi yang melulu berorientasi profit tanpa meninjau segi kemanfaatannya bagi publik dan negara.
- 3) Objek perizinan; aktivitas investasi harus dapat dilakukan secara mudah sejauh telah dipenuhi syarat-syarat dalam perizinan, antara lain syarat yang menyangkut investasi yang berwawasan lingkungan

Objek perizinan; aktivitas investasi harus dapat dilakukan secara mudah sejauh telah dipenuhi syarat-syarat dalam perizinan, antara lain syarat yang menyangkut investasi yang berwawasan lingkungan (*eco-investment*) dan bersifat padat karya. Wawasan lingkungan diperlukan agar investasi yang dilakukan tidak menimbulkan kerusakan lingkungan. Sedang harus bersifat

⁵⁶⁰ *Ibid.* hlm .33.

padat karya artinya mampu membuka peluang pekerjaan bagi tenaga kerja lokal ⁵⁶¹

Hal tersebut dilakukan dengan membuat desain perizinan investasi terpadu dalam konteks desentralisasi perizinan, sehingga dapat mengatasi keruwetan birokrasi perizinan yang selama ini dinilai memberi peluang bagi aparat perizinan untuk mengambil keuntungan tidak resmi yang berdampak pada tingginya *social cost* dalam investasi. Partisipasi publik dan pengawasan media massa dalam turut melakukan pengawasan publik akan mendorong perwujudan *good governance* yang menjadi faktor positif bagi investasi.

Memberikan perizinan pemerintah harus didasari pada pertimbangan sebagai berikut:

1. Melindungi kepentingan umum
2. Menghindari eksternalitas negatif
3. Menjamin pembangunan sesuai rencana serta standar kualitas minimum yang ditetapkan. ⁵⁶²

Sebagai instrumen pengendalian, perizinan memerlukan rasionalitas yang jelas dan tertuang dalam bentuk kebijakan pemerintah sebagai acuan. Perizinan pada dasarnya dapat dikalsifikasikan menjadi dua yaitu:

1. Lisensi (*License*) yaitu izin yang diperlukan untuk suatu kegiatan tertentu yang tidak memerlukan ruang misalnya SIUP, Izin Prinsip, Izin Trayek, SIM dan lain-lain.
2. Izin (*Permit*) yaitu izin yang berkaitan dengan lokasi serta pemanfaatan dan kualitas ruang, misalnya izin lokasi, izin pemanfaatan ruang, misalnya SITU; lingkungan, misalnya AMDAL, HO, konstruksi misalnya IMB; khusus pemanfaatan SDA misalnya SIPA ⁵⁶³

⁵⁶¹ *Ibid.*

⁵⁶² Emil Salim, 1991, *Op cit*, hlm.117

⁵⁶³ Philipus M. Hardjo, Pengantar Hukum Perizinan, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 55.

Terkait dengan perkembangan kelapa sawit, Indonesia memang tidak memiliki 1(satu) Undang-Undang yang mengatur tentang perkelapasawitan secara khusus. Regulasi terkait perkelapasawitan diatur dalam 4 (empat) produk UU yang berlainan, yaitu sudah termasuk dalam:

1. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan
2. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan
4. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1999 Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

Sebagai negara kompetitor yang kuat bagi Indonesia, sudah memiliki Undang-Undang dan Lembaga yang secara khusus mengatur semua persoalan perkelapa sawitan secara komprehensif dari hulu hingga ke hilir. Di Indonesia, RUU tentang perkelapasawitan sudah dua kali masuk sebagai hak inisiatif DPR, namun selalu ditolak oleh pemerintah dan kelompok masyarakat, karena dianggap tumpang tindih dengan UU yang telah ada dan dianggap terlalu berpihak pada kepentingan pengusaha besar.⁵⁶⁴

Sedang terkait dengan pengaturan lahan, kita masih tersandera oleh berbagai tumpang tindihnya pengaturan lahan dan “*land-grabbing*” skala global. Berbagai regulasi tumpang tindih, padahal mengatur hal yang sama yakni Tata Ruang yaitu⁵⁶⁵:

1. Sektor Kehutanan ada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan,
2. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999; di sektor Agraria ada Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 dan;
3. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; dan

⁵⁶⁴ Sjachran Basah”*Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Adminitrasi Negara*, Penerbit Alumi, Bandung,2003,.hlm.74.

⁵⁶⁵ Maria SW Sumardjono dalam seminar *International Conference Regulatory Reform on Indonesian Land Laws for People’s Welfare di Jakarta*, Selasa (11/12).:diakses 12 Januari 2020.

4. Pengaturan Otonomi Daerah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah
5. PP Nomor 11 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan. Untuk melaksanakan Pasal 20 ayat 6, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, ditetapkan Peraturan Pemerintah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, dan masih ada pula SK Menteri Kehutanan Nomor 529 tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Hutan.

Ego masing-masing sektoral dalam hal pengaturan Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang Kehutanan yang mana mengklasifikasi tanah menjadi tiga entitas, yaitu; tanah negara, tanah ulayat, dan tanah hak, sedang Undang-Undang Kehutanan, peraturan tidak mengakui adanya hutan adat, Undang-Undang Kehutanan hanya mengenal dua jenis hutan yaitu hutan negara dan hutan hak. Undang-Undang Kehutanan mengakui dan menentukan persyaratan keberadaan masyarakat hukum adat. Hal ini merupakan suatu kontradiksi karena Undang-Undang Kehutanan tidak mengakui hutan adat, tetapi mengakui subjeknya. Akibatnya, jika terjadi sengketa hak ulayat masyarakat hukum adat terkait hutan adat, penyelesaiannya akan membingungkan penyelesaian menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang Kehutanan akan berbeda.⁵⁶⁶

Saking demokratisnya, Indonesia di sana-sini terjadi tumpang tindih, terjadi centang-perentang, Undang-undang saling bertentangan. Peraturan Pemerintah saling sanggah. Bahkan banyak Perda saling bertentangan (*over regulated*).⁵⁶⁷

Namun dengan berbagai aturan ini, semua masih tidak mampu untuk menyelesaikan persoalan penataan lahan dan persoalan RTRW yang ada.

2. Kebijakan Pemerintah Daerah Bersinergitas.

⁵⁶⁶ *Ibid.*

⁵⁶⁷ *Ibid.*

Upaya pelaksanaan tata pemerintahan yang baik, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (perubahan kedua) merupakan salah satu instrumen yang merefleksikan keinginan Pemerintah untuk melaksanakan tata pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini dapat dilihat dari indikator upaya penegakan hukum, transparansi dan penciptaan partisipasi. Penegakan hukum, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (Perubahan kedua) telah mengatur secara tegas upaya hukum bagi para penyelenggara pemerintahan daerah yang diindikasikan melakukan penyimpangan. Berdasarkan sistem penyelenggaraan pemerintahan sekurang-kurangnya terdapat 7 elemen penyelenggaraan pemerintahan yang saling mendukung dan bersinergi satu sama lainnya, yaitu:⁵⁶⁸

- a. Urusan Pemerintahan;
- b. Kelembagaan;
- c. Personil;
- d. Keuangan;
- e. Perwakilan;
- f. Pelayanan Publik dari
- g. Pengawasan.

Ketujuh elemen di atas merupakan elemen dasar yang akan ditata dari dikembangkan serta direvitalisasi dalam koridor Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (perubahan kedua). Namun disamping penataan terhadap tujuan elemen dasar diatas, terdapat juga hal-hal yang bersifat kondisional yang akan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari *grand* strategi yang merupakan kebutuhan nyata dalam rayat penataan otonomi daerah di Indonesia secara keseluruhan

⁵⁶⁸ Nugroho D, Riant.”Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi.Jakarta:Gramedi, 2015, hlm. 153.

yaitu penataan otonomi, penataan daerah dari wilayah perbatasan, serta pemberdayaan masyarakat. Setiap elemen tersebut disusun penataannya dengan layath-layath menyusun target ideal yang harus dicapai, memotret kondisi senyatanya dari mengidentifikasi gap yang ada antara target yang ingin dicapai dibandingkan kondisi riil yang ada saat ini.⁵⁶⁹

Meskipun dalam pencapaian *Good Governance* rakyat sangat berperan, dalam pembentukan peraturan rakyat mempunyai hak untuk menyampaikan aspirasi, namun peran negara sebagai organisasi yang bertujuan mensejahterakan rakyat tetap menjadi prioritas. Guna menghindari kesenjangan didalam masyarakat pemerinah mempunyai peran yang sangat penting. Kebijakan publik banyak dibuat dengan tidak memperhatikan faktor rakyat yang menjadi dasar absahnya sebuah negara. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (perubahan kedua) yang memberikan hak otonomi kepada daerah juga menjadi salah satu bentuk bahwa rakyat diberi kewenangan untuk mengatur dan menentukan arah perkembangan daerahnya sendiri.⁵⁷⁰

Kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan lebih sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan. Oleh karenanya tinggi-rendahnya intensitas keterlibatan berbagai pihak (politisi, Pelaku, masyarakat, kelompok sasaran dan sebagainya) dalam implementasi kebijakan akan berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan. Pemerintah dituntut memiliki kemampuan atau keahlian, rasa tanggung jawab dan kemauan dalam membuat kebijakan, hal itu diperlukan agar kebijakan yang dibuat tidak mengalami kesalahan dalam pembuatan. Menurut pendapat Nugroho D, Riant, beberapa kesalahan umum dalam pembuatan kebijakan, yaitu:

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama

⁵⁶⁹ Sofian Efendi' *Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governeance*, ' Lokakarya Reformasi Birokrasi, ' Deperteman Pemberdayaan Aparatur Negara, Jakarta.2005, hlm.205.

⁵⁷⁰ *Ibid.* Nugroho, 2015, hlm. 153.

- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi
- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar
- e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Kebijakan yang dibuat pasti akan memunculkan dampak. Dampak dari kebijakan menurut Agustino sebagai berikut:⁵⁷¹

- a. Pengaruhnya pada persoalan masyarakat yang berhubungan dan melibatkan masyarakat. Lebih jauh lagi bahwa kebijakan dapat mempunyai akibat yang diharapkan atau yang tidak diharapkan.
- b. Kebijakan dapat mempunyai dampak pada situasi dan kelompok lain.
- c. Kebijakan dapat mempunyai pengaruh dimasa mendatang seperti pengaruhnya pada kondisi yang ada saat ini.
- d. Kebijakan dapat mempunyai dampak yang tidak langsung yang merupakan pengalaman dari suatu komunitas atau beberapa anggota diantaranya.

Pemerintah daerah adalah penyelenggara pemerintah daerah menurut asas Otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 serta dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (perubahan kedua).⁵⁷²

Otonomi daerah adalah perwujudan dari pelaksanaan urusan pemerintah berdasarkan asas desentralisasi yakni penyerahan urusan pemerintah kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (perubahan kedua) Pasal 20 ayat 1 dan Pasal 22 ayat 1 bahwa: Urusan yang diserahkan kepada daerah adalah mengenai urusan yang memberikan

⁵⁷¹ Agustino, Leo” *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta: Bandung,2008, hlm. 67

⁵⁷²Soekanto, Soerjono & Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung 1993,hlm76.

penghasilan kepada Pemerintah Daerah dan potensial untuk dikembangkan dalam penggalan sumber-sumber pendapatan baru bagi daerah bersangkutan karena Pendapatan Daerah ini sangat diharapkan dapat membiayai pengeluaran rutin daerah. Sejalan dengan bergulirnya pelaksanaan otonomi daerah di tanah air, setiap Pemerintah Kabupaten dan Kota melakukan berbagai pembenahan menuju kearah terselenggaranya otonomi di masing-masing daerah Kabupaten dan Kota. Hal yang sangat penting dalam menjawab berbagai isu dalam implementasi otonomi daerah tersebut adalah tersedianya sistem dan mekanisme kerja organisasi perangkat daerah.

1) Kebijakan Pemerintah Sebagai Kebijakan Publik.

Kebijakan pemerintah adalah suatu bentuk kebijakan publik. Karena pemerintah adalah lembaga negara yang diberikan kewenangan yang luas oleh konstitusi untuk membuat kebijakan dalam menyelenggarakan negara sesuai dengan ketentuan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Intinya adalah kebijakan publik merupakan serayatan tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rayat mencapai tujuan tertentu⁵⁷³.

Pemerintah Indonesia secara definitif memiliki beberapa pengertian yang berbeda. pemerintah yang bertanggungjawab atas tata kelola pemerintahan sehari-hari sesuai amanah dari Konstitusi Undsng-Undang Dasar 1945 pada pembukaan ada frasa yang berbunyi; memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa yang didasarkan pada prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sebagaimana tertuang dalam tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dituang dalam pasal-pasal 27 ayat (2), 31, 32, 33, dan 34. Pasal 27 ayat (2) menentukan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, pasal 31 menentukan bahwa

⁵⁷³ Winarno, "Kebijakan Publik, teori dan Proses" Edisi Revisi, Media Presindo, Yogyakarta, 2007, hlm.20

tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran. Sementara itu, pasal 32 menentukan mengenai tugas pemerintah untuk memajukan kebudayaan nasional dan pasal 34 menentukan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. Sedang pasal 33 mengatur mengenai masalah ekonomi, yang menganut sistem kekeluargaan, dan menentukan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi rakyat dan bumi dan air, dan kekayaan alam yang ada di atasnya dikuasai oleh negara.⁵⁷⁴

Setelah amandemen atas Undang-Undang Dasar 1945 khususnya dengan amandemen kedua, pasal-pasal mengenai ekonomi dan kesejahteraan rakyat ditambah, yaitu dengan pasal 28H yang berbunyi: (1) setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan, (2) setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan, (3) setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat, (4) setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. Yang menjadi pertanyaan dari adanya berbagai pengaturan masalah kesejahteraan, bahkan yang oleh Undang-Undang Dasar dicanayatkan sebagai tujuan didirikannya negara Republik Indonesia adalah memposisikan Indonesia menganut prinsip negara kesejahteraan.⁵⁷⁵

Indonesia menganut sistem negara kesejahteraan, dapat dilihat berdasarkan prinsip-prinsip negara kesejahteraan sebagai acuan yaitu; cabang produksi yang penting yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; usaha-usaha swasta diluar cabang-cabang

⁵⁷⁴ *Ibid.*

⁵⁷⁵ Sentanoe Kertanegoro, 'Jaminan sosial dan pelaksanaannya di Indonesia,' cet.III, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2007, hlm. 156. *commit to user*

produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak dibolehkan, tetapi negara melakukan pengaturan, sehingga tidak terjadi monopoli atau oligopoli yang akan mendistorsi pasar atau bentuk-bentuk lain yang merugikan kesejahteraan rakyat, seperti secara langsung menyediakan berbagai bentuk pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, menyediakan jaminan sosial dan jaminan hari tua bagi setiap warga negara dan lain sebagainya. Tetapi dalam hal negara kesejahteraan yang terpenting bukanlah bagaimana bunyi Undang-Undang Dasar negara, tetapi bagaimana praktek kenegaraannya, apakah sudah mencerminkan prinsip negara kesejahteraan sesuai amanah dari Undang-Undang Dasar 1945 sudah dilaksanakan dan dirasakan oleh rakyat Indonesia.⁵⁷⁶

Kebijakan yang dibuat pemerintah berkaitan dengan teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) tidak dapat dilepaskan dari empat definisi kesejahteraan di atas. Negara Kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*), mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial) maupun jaring pengaman sosial (*social safety net*).⁵⁷⁷

Implementasinya bagi Pemerintah Indonesia berusaha menciptakan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang secara tegas mengamankan kesejahteraan sosial sebagai prioritas tertinggi kebijakan publik negeri ini. Kesejahteraan sosial tersebut tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang diantaranya menyatakan, bahwa perekonomian berdasarkan atas asas kekeluargaan, membiayai pendidikan dasar, mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia,

⁵⁷⁶Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi, Dan Strategisnya*, Jakarta: Bumi Aksara.2015,hlm 157.

⁵⁷⁷Abdoel Gani, "Hukum dan Politik: Beberapa Permasalahan, dalam Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Jakarta: Ghalia Indonesia.2014,hlm 89.

memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu serta menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Pemerintah Indonesia secara jelas diamanatkan untuk menempatkan kepentingan masyarakat di atas kepentingan orang per orang. Pemerintah Indonesia berusaha melaksanakan dan mewujudkan Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, melalui: (i) Sistem jaminan sosial, sebagai *backbone* program kesejahteraan; (ii) Pemenuhan hak dasar warga Negara melalui pembangunan berbasis sumber daya produktif perekonomian, khususnya kesehatan dan pendidikan, sebagai penopang sistem jaminan sosial, menciptakan lapangan kerja secara luas sebagai titik tolak pembangunan, dan menyusun kekuatan perekonomian melalui koperasi sebagai bentuk badan usaha yang paling dominan dalam perekonomian; (iii) Pemerataan ekonomi yang berkeadilan sebagai hasil redistribusi produksi serta penguasaan produksi secara bersama-sama melalui koperasi, (iv) Reformasi birokrasi menciptakan pemerintahan yang kuat dan responsif sebagai *agent of development* dan penyedia barang dan jasa publik secara luas, serta pengelolaan sumber daya alam sebagai penopang Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) untuk menegakkan keadilan sosial.

3. Adanya Norma Yang Melaraang Dalam Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit.

Hans Kelsen, berpendapat norma merupakan perintah yang secara tidak personal serta anonim.⁵⁷⁸ Kebijakan Kepala Daerah yang saat ini yang mengundang banyak eksternalitas negatif atau dalam konteks lain tingginya ayat konflik adalah kebijakan perizinan di bidang kehutanan. Banyaknya izin yang diterbitkan oleh Kepala Daerah baik izin usaha pertambangan, izin perkebunan, izin pengelolaan hutan, dan lain sebagainya menimbulkan *trush* atau perlawanan dari masyarakat yang merasa haknya diganggu atau haknya

⁵⁷⁸ Adrian Sutedi, Hukum Perizinan, Dalam Sektor Pelayanan Publik, Cetakan I, Sinar Grafika, Jakarta 2010, hlm. V. *commit to user*

dihilang. Sering kebijakan Pemerintah Daerah tidak mempertimbang aspek hak masyarakat dengan alasan untuk kepentingan umum, namun realitasnya justru membawa kerugian bagi masyarakat terutama masyarakat sekitar Kawasan hutan dan bahkan kebijakan yang diambil dengan keputusan pemberian izin tidak dapat mendorong peningkatan pendapatan daerah (PD).

Menurut Achmad Sodiki,⁵⁷⁹ jika dikaitkan dengan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi tugas negara bagaimana pengusahaan sumberdaya alam yakni bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (secara adil dan merata). Hal itu tidak dapat dicapai dengan menegakkan hukum semata karena ternyata hukum yang berkenaan dengan sumberdaya alam mengandung cacat yang, jika ditegakkan, justru akan menimbulkan ketidakadilan sosial. Penegakan hukum sumberdaya alam yang tidak adil akan mengancam eksistensi masyarakat hukum adat yang sangat rentan pengusuran oleh mereka yang mengatasnamakan atau izin dari negara. Saling klaimnya kepemilikan hutan antara negara yang dalam hal ini kementerian kehutanan dengan masyarakat hukum adat yang menjadi sebab awal terjadinya konflik antara masyarakat hukum adat dengan pemerintah maupun dengan perusahaan⁵⁸⁰.

Negara beralih bahwa hutan telah ditunjuk dan ditetapkan sebagai hutan negara dengan adanya kawasan hutan namun di sisi lain masyarakat beralih bahwa hutan dimiliki semenjak sebelum negara itu ada. Penguasaan negara terhadap hutan menjadi pembuka jalan bagi ekstraksi sumberdaya hutan berskala industri yang ditujukan untuk mendukung produksi dan konsumsi di tingkat global. Komodifikasi hutan dan kekayaan

⁵⁷⁹ Noer Fauzi Rachman dan Mia Siscawati, Jurnal: Suplemen Wacana, Masyarakat Hukum Adat Adalah Penyandang Hak, Subjek Hukum, dan Pemilik Wilayah Adatnya, Memahami Secara Kontekstual Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Atas Perkara No 35/PUU-X/2012. Cetakan I., Insist pres, Yogyakarta, 2014. Hlm,86.

⁵⁸⁰ Maria S.W. Sumardjono. Semangat Konstitusi dan Alokasi Yang Adil Atas Sumber Daya Alam, Cetakan I, fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2014.hlm.IX.

alam lainnya di tingkat global, yang bekerja di bawah sistem ekonomi pasar kapitalistis, mendorong berkembangnya kapitalisme kehutanan di Indonesia. Kerjasama erat antara penyelenggara negara dan pelaku pasar kayu, sejak masa kolonial hingga masa kini, dimungkinkan dari pengadaan tanah berhutan skala luas oleh badan pemerintah melalui pemberian konsesi kehutanan kepada perusahaan-perusahaan besar. Penguasaan negara terhadap hutan memungkinkan badan pemerintah, mulai Jawatan Kehutanan Belanda hingga Kementerian Kehutanan pada masa kini, untuk menyediakan tanah berhutan skala luas.

Kebijakan negara melalui pemerintah daerah yang menghilangkan hak masyarakat hukum adat, melahirkan gerakan atau perlawanan masyarakat hukum adat mempertahankan haknya atas wilayahnya di kawasan hutan. Konflik agraria semakin meningkat dari tahun ke tahun, menurut catatan Huma (hukum masyarakat untuk ekologis) pada tahun 2012 saja telah terjadi konflik sumber daya alam dan agraria sebanyak 232 kali di 98 kabupaten/kota.⁵⁸¹ Salah satu contoh izin yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah yaitu Surat Keputusan Bupati Kabupaten Gunung Mas tentang izin lokasi perkebunan kelapa sawit tersebut, masyarakat melakukan perlawanan dengan berbagai upaya termasuk melapor ke KOMNASHAM namun hingga kini belum terselesaikan. Mencemati hal tersebut di atas, Kepala Daerah dengan otoritas kewenangannya menerbitkan izin namun di sisi lain wilayah hutan merupakan hak milik masyarakat.⁵⁸² Alasan pemerintah menerbitkan izin di wilayah hutan yang mana masyarakat telah menempati untuk memanfaatkan hasil hutan sesuai dengan peraturan perundangan-undangan dengan tidak merambah hutan untuk kepentingan komersil dan masyarakat yang ada sebelum adanya negara' harus ada pengakuan dengan adanya peraturan daerah yang mengaturnya sebagaimana amanat pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan namun sampai saat ini tidak ada Peraturan Daerah yang

⁵⁸¹Mia Siscawati, Jurnal Vol. No. 33: Wacana, Masyarakat Adat dan Perebutan Penguasaan Hutan. Yogyakarta. 2014. Hlm. 10-11 *commit to user*

⁵⁸² Maria S.W. Sumardjono "2014.Hlm.IX, Op.cit.

mengatur mengenai pengakuan keberadaan masyarakat yang dikenal dengan masyarakat hukum adat.⁵⁸³

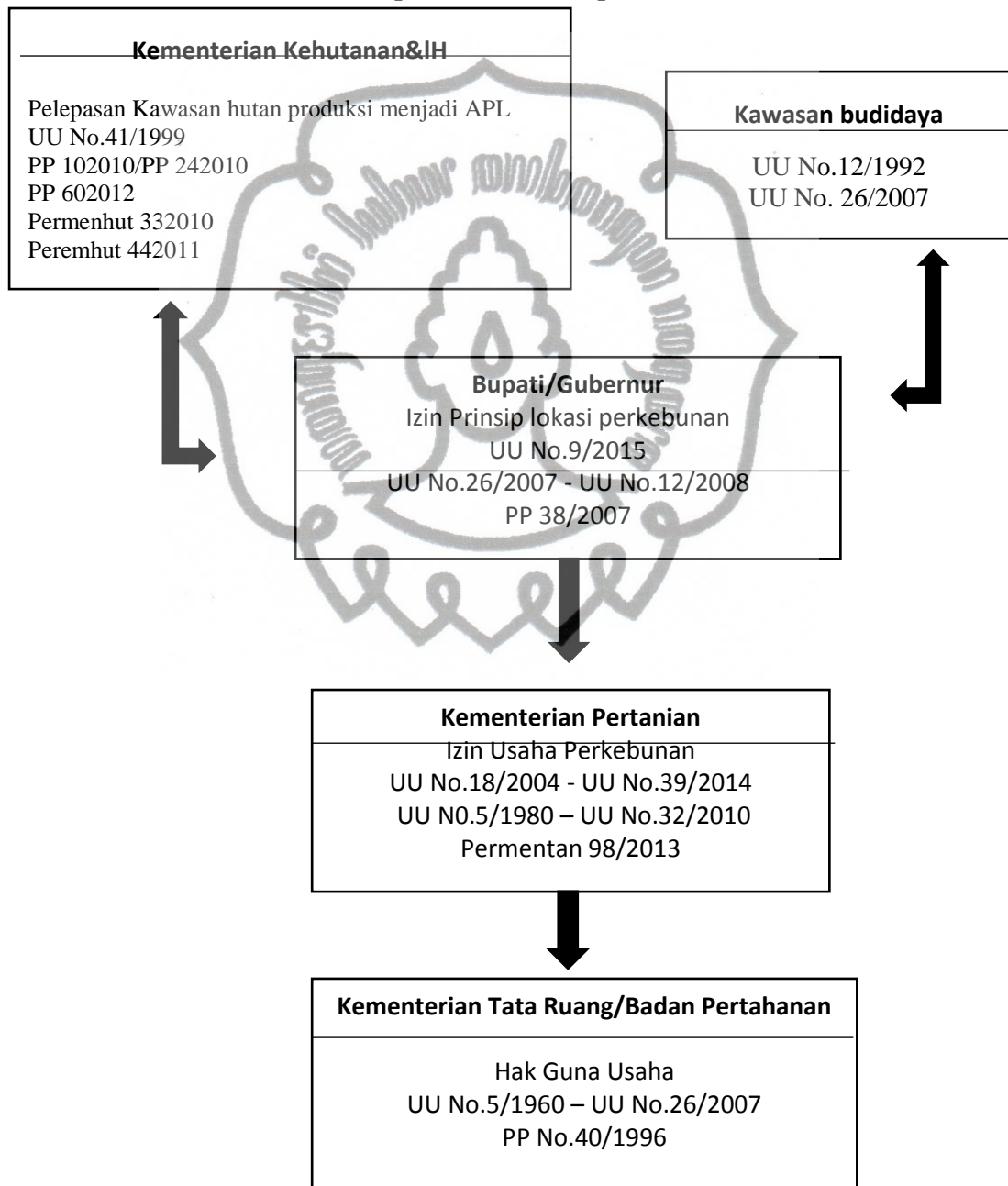
Sementara itu, pelepasan kawasan hutan melalui proses yang panjang yang berada dalam kawasan, adalah bukan kewenangan Kepala Daerah melainkan dilakukan oleh kementerian kehutanan sesuai dengan keputusan Nomor P.93/MENLHK/SETJEN/KUM.1/12/2016 tentang Panitia Tata Batas Kawasan Hutan dalam pasal 1 ayat 11, 12 sangat jelas menyebutkan bukan kewenangan dari Kepala Daerah.

C. Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Harus Bersifat Koordinatif Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang disebutkan bahwa konvensi lahan hutan menjadi lahan non hutan termasuk perkebunan mengubah lahan hutan produksi, sedang hutan lindung dan konservasi tidak dibolehkan dikonvensi (bagam prosedur perizinan pelepasan Kawasan hutan) dihalaman selanjutnya.

⁵⁸³ Soerjono Soekanto.” *Permasalahan Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Yayasan Penerbit Universitas Indonesia: Jakarta, 2015, hlm.205.

Gambar 24 skema prosedur dan tahapan mekanisme perolehan lahan perkebunan kelapa sawit di Indonesia.



Sumber Kementerian Kehutan dan Lingkungan Hidup 2019
commit to user

Institusi yang berhak menetapkan dan memberikan izin pelepasan Kawasan hutan produksi menjadi lahan non hutan adalah pemerintah melalui Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup. Demikian juga berhak mengeluarkan Izin Lokasi Perkebunan (setelah SK Pelepasan Kawasan dikeluarkan) sesuai dengan Undang-Undang Perkebunan dan Pemerintah Daerah adalah Bupati atau Gubernur sesuai dengan kewenangannya. Demikian juga izin usaha perkebunan (setelah izin lokasi dikeluarkan) hanya dapat dikeluarkan oleh Menteri Pertanian. Setelah izin usaha perkebunan diperoleh baru dapat diajukan untuk memperoleh Hak Guna Usaha (HGU) perkebunan kelapa sawit.⁵⁸⁴

Pada kenyataan manusia dan alam saling terhubung dan saling mengimplementasikan. Manusia bagian dari integral alam, pendapat ini ekosentrisme merupakan teori yang memusatkan etika pada seluruh komunitas lingkungan, baik yang hidup maupun tidak. Kewajiban dan tanggung jawab moral tidak terbatas pada makhluk hidup tetapi berlaku terhadap semua realitas lingkungan hidup, ancaman kerusakan lingkungan hidup semakin besar⁵⁸⁵.

Dampaknya pun tidak hanya berdampak pada satu segi saja tapi berdampak ke semua hal. Lingkungan mempunyai mata rantai relasi yang saling mempengaruhi, jika satu aspek terkena masalah maka berbagai aspek lain juga bermasalah. Segala penyimpangan muncul dari etika jika

⁵⁸⁴Kementerian Pertanian” Laporan Tata Cara Pelepasan Lahan Untuk Perkebunan Kelapa Sawit. 2019.

⁵⁸⁵Barker RG. “*Ecological psychology: Concepts and methods for studying the environment of human behavior*”. Stanford, Ca.: Stanford University Press, 1995, hlm. 28-29.

lingkungan tidak dipahami sebagai dasar tindakan manusia yang sudah dibentuk duluan, malah sebagai suatu dunia yang dihuni oleh dunia⁵⁸⁶.

Hal ini pun sesuai dengan konsep *deep ecology* yang mana manusia dan lingkungan hidup saling berintegrasi dan mendukung satu sama lain. Manusia menjaga lingkungan hidup serta mendapatkan manfaat dengan memberdayakan sumberdaya alam yang ada.⁵⁸⁷

Prosedur, tahapan dan mekanisme perolehan lahan perkebunan yang demikian, dimana hanya pemerintah yang menentukan, secara akal sehat saja pelaku perkebunan kelapa sawit tidak mungkin dan tidak memiliki kemampuan untuk menyerobot atau mengambil alih kawasan/lahan hutan secara sembarangan. Justru prosedur, tahapan dan mekanisme perolehan lahan berjenjang yang demikian dibangun untuk menghindari agar penggunaan lahan tidak dilakukan secara sembarangan. Jika pada kenyataannya ditemukan ada yang melanggar prosedur tersebut jelas merupakan pelanggaran hukum. Secara sistematis pembangunan perkebunan kelapa sawit terbagi dalam tiga tahap utama, yaitu: 1) Tahap investigasi lahan dan persiapan, 2) Tahap pembangunan dan konstruksi serta, 3) Tahap operasi dan pemeliharaan.

1. Sistem Perizinan Di Indonesia

Manusia adalah makhluk sosial yang tidak dapat hidup sendiri. dalam hidup, manusia selalu berinteraksi dengan sesama serta dengan lingkungan. Manusia hidup berkelompok baik dalam kelompok besar maupun dalam kelompok kecil. Hidup dalam kelompok tentulah tidak mudah. Untuk menciptakan kondisi kehidupan yang harmonis anggota kelompok haruslah saling menghormati dan menghargai. Keteraturan hidup perlu selalu dijaga. Hidup yang teratur adalah impian setiap insan. Menciptakan dan menjaga kehidupan yang harmonis adalah tugas manusia. Tidak hanya lingkungan yang perlu dikelola dengan baik, kehidupan sosial manusia pun perlu

⁵⁸⁶Robin Attfield, " *The Ethics of The Global Environment* /, Etika Lingkungan Global, terj. Saut Pasaribu (Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2010), hlm. 126.

⁵⁸⁷Sonny A Keraf, " *Etika Lingkungan Hidup* " Jakarta, PT. Kompas Media Nusantara, 2010, hlm.93

dikelola dengan baik. Untuk itulah dibutuhkan sumber daya manusia yang berkualitas. Sumber daya yang berjiwa pemimpin, paling tidak untuk memimpin dirinya sendiri. Dengan berjiwa pemimpin manusia akan dapat mengelola diri, kelompok dan lingkungan dengan baik. Khususnya dalam penanggulangan masalah yang relatif pelik dan sulit. Disinilah dituntut kearifan seorang pemimpin dalam mengambil keputusan agar masalah dapat terselesaikan dengan baik.⁵⁸⁸

Pelayanan publik merupakan alat pemerintah untuk perencanaan, pelaksana, dan pengawas kebijakan. Pelayanan publik setiap negara berbeda-beda tergantung dari sistem pemerintahan yang dianut oleh setiap negara. Dengan begitu pelayanan publik di Negara maju tentu akan berbeda dengan pelayanan publik di Negara berkembang. Pelayanan publik yang diterapkan sudah bagus atau belum di Negara Indonesia dapat terlihat dari penyediaan pelayanan publik oleh pemerintah kepada masyarakatnya.

Di Negara berkembang terutama Indonesia, pelayanan yang diberikan kepada masyarakat belum bisa dikatakan baik karena pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah belum bisa dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat. Hal ini mungkin disebabkan oleh beberapa faktor yaitu kondisi, sumber daya manusia, sumber penerimaan, dan teknologi informasi. Dan pastinya sangat diperlukan solusi yang baik untuk mengatasi bagaimana caranya memperbaiki pelayanan publik khususnya dalam bidang perizinan yang ada di Indonesia, karena setiap negara yang baik juga memiliki kondisi pelayanan publik yang baik dan stabil.

Sistem perizinan di Indonesia menderita karena berbagai masalah birokrasi, serta persyaratan perizinan yang memakan waktu dan mahal. Permasalahan yang sering dijumpai pada proses perizinan industri berbasis ekstraktif atau lahan diantaranya penggunaan lahan yang tidak berkelanjutan, perusahaan yang beroperasi tanpa setuju izin lengkap, izin

hampir selalu kurang ditegakkan, dan mekanisme penanganan keluhan yang tidak berfungsi dengan baik, atau tidak ada sama semua.

Indonesia adalah negara yang saat ini masih berkembang. Tujuh puluh lima tahun merdeka tak membuat Indonesia segera menjadi negara maju. Justru dalam beberapa tahun, Indonesia mengalami masa-masa sulit yang membuatnya justru mundur secara teratur. Banyak hal besar yang menjadi polemik di Indonesia dari dulu hingga sekarang. Namun polemik atau masalah besar itu nyatanya tak kunjung menemui titik terang. Justru permasalahan ini terus dipelintir hingga membuatnya tak selesai. Berikut ini beberapa masalah besar yang terjadi di Indonesia namun setelah bertahun-tahun tak juga ada penyelesaian. Justru semakin rumit hingga pemerintah butuh kerja keras jika ingin menyelesaikannya.⁵⁸⁹

Namun nyatanya pemerintah nampak kesulitan menyelesaikan ruwetnya perizinan yang ada saat ini. Korupsi dalam hal perizinan adalah korupsi yang sangat terstruktur. Banyak pihak yang terkait di dalamnya. Itulah mengapa permasalahan ini tak bisa diselesaikan secepat mungkin. Bisa jadi kasus ini mendapat *backing* orang hebat di negeri ini.⁵⁹⁰

Kesulitan dalam memperoleh izin menyebabkan banyak perusahaan mulai beroperasi tanpa izin yang diperlukan, yang mengakibatkan hilangnya penerimaan negara dan memunculkan konflik tanah. Menurut data Kementerian Kehutanan, di Kalimantan saja, 1.236 perusahaan pertambangan dan perkebunan kelapa sawit 537 beroperasi secara ilegal, tanpa izin penuh atau hukum. Ekonomi Indonesia kehilangan USD 36 miliar per tahun sebagai akibat dari operasi yang tidak lengkap atau ilegal.⁵⁹¹

2. Perpetaan

⁵⁸⁹ Imam Syafi'i, *Agrarian Conflict In Indonesia: A Reflection Of Palm Oil Plantation Conflict In East Kotawaringin*, Jurnal Masyarakat & Budaya, Volume 18 No. 3 Tahun 2017.

⁵⁹⁰ *Ibid.*

⁵⁹¹ Laporan KPK'Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Pencegahan Komisi Pemberantas Korupsi, 2019.

Sering dijumpai masalah yang mempengaruhi perizinan adalah peta tidak akurat, dan kurangnya kejelasan atas kepemilikan lahan/lahat adat. Sering izin dialokasikan di tempat yang diklaim oleh masyarakat setempat atau digunakan oleh masyarakat untuk bermata pencarian. Jika hal ini terjadi perusahaan harus bernegosiasi dengan masyarakat setempat untuk mencari kesepakatan atas bagaimana cara agar masyarakat tetap dapat mengakses tanah atau memberikan kompensasi.⁵⁹² Teori yang disampaikan oleh W. Friedman menyatakan bahwa untuk keberhasilan penegakan hukum harus memperhatikan substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), budaya hukum (*legal culture*), dan dampak hukum (*legal impact*).⁵⁹³ *One Map Policy* ini bisa dipandang sebagai satu upaya untuk membenahi substansi hukum khususnya pada perizinan dan pelaksanaan kegiatan usaha di bidang sumber daya alam. Izin pada prinsipnya merupakan pintu gerbang dari keterlibatan pemerintah akan kegiatan usaha, maka dengan adanya *One Map Policy* selain dapat meringkas prosedur dan tata cara pemberian izin, juga diharapkan ketika *One Map Policy* terwujud maka sudah ada pedoman pemberian izin yang efektif dan ringkas sekaligus memberikan kepastian investasi serta dapat menjadi aturan bagi lintas departemen dalam melakukan penegakan hukum.⁵⁹⁴

SIPERIBUN bagian dari program koordinasi dan supervisi KPK, pengembangan dan pelengkapan data SIPERIBUN se-Indonesia akan dievaluasi secara berkala, setidaknya setiap tiga (3) bulan, oleh Ditjen Perkebunan bersama-sama dengan KPK. Sistem yang diinisiasi oleh Ditjen Perkebunan, UKP4, Komisi Perlindungan Korupsi (KPK), yang pada awalnya untuk perizinan online usaha perkebunan yang melibatkan semua

⁵⁹² Wawancara bagian Planologi Kehutanan dan Tata Kehutanan, jam 12.00-15.45.wib, tanggal. 25 November 2019.

⁵⁹³ Friedman, W. *Legal Theory* (judul original) terjemahan judul: Teori & Filsafat Hukum: Idealisme Filosofis dan Problematika Keadilan, Cetakan Pertama, Penerbit Rajawali Press, Jakarta, 1991, hlm. 256.

⁵⁹⁴ Gayatri, Irine H dan Imam Syafi'i (ed).. "*Penyelesaian Konflik Agraria di Sektor Perkebunan Sawit di Kotawaringin Timur Kalimantan Tengah*". Laporan Penelitian DIPA Tematik P2P LIPI. 2017.

pihak, atau yang sekarang menjadi OSS. Arah perubahan untuk memperbaiki data izin usaha perkebunan dan tata kelola perizinan perkebunan besar.

KPK bersama Kementerian lainnya sudah berada dalam Strategi Nasional Pencegahan Korupsi (Stranas PK). Salah satu fokus aksi Stranas PK adalah Perizinan dan Tata Niaga, yang di dalam salah satu aksinya melakukan perbaikan tata kelola data dan kepatuhan sektor ekstraktif, kehutanan dan perkebunan, dimana Kementerian Pertanian menjadi salah satu penanggung jawab aksi bersama K/L lainnya. Diharapkan *output* dari aksi tersebut dapat tersedia basis data *Beneficial Ownership (BO)* dan terimplementasikannya *One Map Policy* dan basis data *BO* digunakan sebagai syarat dalam pengajuan izin di sektor ekstraktif dan sektor kelapa sawit.⁵⁹⁵

SIPERIBUN bertujuan untuk mengintegrasikan data perizinan perkebunan secara lengkap dan termutakhir serta dengan data tersebut memfasilitasi pengendalian perizinan usaha perkebunan dan koordinasi antar Kementerian dan Lembaga serta Pemerintahan Daerah. Tujuan SIPERIBUN sejalan dengan mandat dalam Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit—khususnya bagi Kementerian Pertanian, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten untuk melakukan pengumpulan dan verifikasi data dan peta izin usaha perkebunan kelapa sawit; serta melakukan evaluasi terhadap perizinan usaha perkebunan kelapa sawit dan norma standar prosedur dan kriteria.

SIPERIBUN yang berbasis web akan menggabungkan seluruh data perizinan perkebunan di Indonesia, termasuk izin usaha perkebunan dan data spasial lahan perkebunan (identitas pemegang izin, waktu berlakunya izin, lokasi dan peta izin). Data yang terintegrasi ini dapat mendukung penyelesaian masalah seperti tumpang tindih perizinan dan sengketa lahan. bagian dari program koordinasi dan supervisi KPK, pengembangan dan

commit to user

⁵⁹⁵ *Ibid.*

pelengkapan data SIPERIBUN se-Indonesia akan dievaluasi secara berkala, setidaknya setiap 3 bulan, oleh Ditjen Perkebunan bersama-sama dengan KPK.⁵⁹⁶

Masalah utama pertumbuhan ekonomi Indonesia berada di perizinan, terlalu banyak regulasi, tumpang tindih dalam perizinan, serta bertentangnya sebuah regulasi, akan menghambat masuk investasi. Investasi menjadi modal penting dalam menopang pertumbuhan ekonomi Indonesia. Namun, berbagai persoalan terjadi di dalam negeri membuat enggan investor masuk ke tanah air salah satu masalah yaitu peta belum akurat. Oleh karenanya, simplifikasi dan harmonisasi regulasi dan perizinan dibutuhkan. Dengan demikian diharapkan mampu menghilangkan ego sektoral dan tumpang tindih peraturan selama ini terjadi di dalam negeri. "Diselaraskan dan keberadaan objek menjadi hal yang sangat penting untuk melihat bagaimana investasi dalam negeri dan investasi luar negeri ini dapat tumbuh dan berkembang sesuai dengan harapan."⁵⁹⁷

3. Kurangnya Transparansi Dalam Proses Perizinan.

Proses perizinan di Indonesia sangat beresiko menimbulkan korupsi, di mana suap sering dibayar untuk mengeluarkan izin tanpa mengikuti prosedur. Modus suap diantaranya adalah untuk mengubah zonasi dari suatu daerah untuk memungkinkan dilakukannya konversi, dan untuk memberikan izin yang melanggar rencana tata ruang.

Kurangnya transparansi juga membatasi kemampuan kelompok masyarakat sipil untuk berpartisipasi dalam pemantauan penggunaan lahan dan alokasi lahan. Informasi tentang aplikasi lisensi, dan lahan yang dialokasikan untuk diberikan izin juga tidak tersedia untuk umum⁵⁹⁸.

⁵⁹⁶ Laporan KPK tentang Korupsi perizinan Perkebunan Kelapa sawit 2019.

⁵⁹⁷ Margaretha Quina, 'PERMEN KP NO.21/PERMEN-KP/2015 ABOUT THE PARTNERSHIP MANAGEMENT OF WATER CONSERVATION AREA, JURNAL HUKUM LINGKUNGAN VOL. 2 ISSUE 2, DESEMBER 2015.

⁵⁹⁸ Laporan KPK'Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Pencegahan Komisi Pemberantas Korupsi, 2019. *Op.cit.*

4. Kurangnya Kejelasan Atas Kebijakan Penggunaan Lahan.

Berbagai kementerian yang ada di pemerintah (yaitu kehutanan, pertanian, perkebunan, pertahanan, energi dan sumber daya mineral) sering memiliki kebijakan yang berbeda atau bertentangan penggunaan lahan, termasuk proses untuk mendapatkan izin. Tak jarang, hal ini telah menyebabkan dua atau lebih izin yang diberikan tumpang tindih untuk bagian yang sama dari tanah.⁵⁹⁹

Desentralisasi ini masih setengah hati terutama dalam hal kewenangan dalam bidang kehutanan, desentralisasi dan otonomi daerah dewasa ini diwarnai oleh paradoks dan dikotomi. Di satu pihak, desentralisasi dianggap sebagai keniscayaan, suatu keharusan untuk keluar dari kemelut sosial, politik dan ekonomi saat ini. Tetapi di pihak lain dalam konteks pengelolaan hutan, tidak gegabah karena bisa saja desentralisasi akan melemahkan konservasi hutan yang sudah lemah, memindahkan 'rent seeker' dari pusat ke daerah untuk pengelolaan hutan, dan menimbulkan raja-raja kecil di tingkat daerah sementara sumberdaya manusia tidak cukup dipersiapkan.⁶⁰⁰

Desentralisasi memberikan kewenangan perizinan lahan kepada pemerintah kabupaten tanpa adanya kewajiban untuk mempertahankan jasa ekosistem. Banyak kasus pemberian izin hanya untuk memperoleh kas PD dan pada akhirnya menimbulkan *freerider* (pihak lain yang hanya coba cari untung). Karena pendapatan yang menguntungkan dari pemberian izin, telah menyebabkan beberapa pemerintah kabupaten telah mengalokasikan hingga 50 persen dari tanah mereka untuk lisensi ekstraksi di wilayah administrasinya. Menangani tumpang tindih izin dan operasi ilegal akan memerlukan tinjauan terhadap alokasi lisensi, dan diperlukan upaya transparansi dalam proses perizinan. Dasar hukum dalam pemberian izin usaha perkebunan;⁶⁰¹

1. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan;

⁵⁹⁹ *Ibid.*

⁶⁰⁰ Hira Jhamtani, hlm.136, Loc. Cit. *commit to user*

⁶⁰¹ *Ibid.*

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
3. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah.

Perizinan usaha perkebunan berdasarkan Permentan 21 Tahun 2017 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan mengatur beberapa kewajiban perusahaan perkebunan, mulai membangun kebun masyarakat seluas 20% dari luas areal IUP- nya, kewajiban memegang hak atas tanah (SK HGU), serta pembatasan luas lahan perkebunan. Ketentuan- ketentuan tersebut satu pun tak memiliki sanksi manakala tak dipatuhi, sehingga menjadi penyebab utama konflik agraria. Mengenai pembatasan luasan lahan, tak pernah berjalan efektif, karena yang memiliki kewenangan memberi izin adalah Kepala Daerah, sedang Kementerian Pertanian sendiri tak memiliki mekanisme dan landasan hukum untuk mengontrol penerbitan perizinan yang dilakukan Kepala Daerah⁶⁰².

Permentan yang lama (98/Permentan/OT.140/9/2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan), disebabkan karena Permentan tersebut tak lagi selaras dengan perkembangan dunia usaha yang dihadapkan pada berbagai perubahan. Berbagai faktor perubahan diantaranya;

- 1) Pemenuhan azas yang lebih berkeadilan dengan mengikutsertakan masyarakat sekitar dalam pembangunan perkebunan;
- 2) Kewajiban pemilik IUP atau IUP- B membangun kebun untuk masyarakat sekitar seluas 20% dari total luas usaha;
- 3) Penyediaan lahan untuk masyarakat oleh pemberi izin;
- 4) Kesenambungan usaha, seperti jaminan pasokan bahan baku untuk unit pengolahan;
- 5) Tuntutan lingkungan hidup;
- 6) Pembinaan terhadap pekebun;
- 7) Kepatuhan pemberi izin usaha perkebunan terhadap rencana makro pembangunan perkebunan dan rencana tata ruang wilayah;
- 8) Bukti pembebasan tanah;

commit to user

⁶⁰² Permentan 98 Tahun 2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan.

- 9) Penerapan sanksi administratif;
- 10) Terbitnya berbagai aturan di bidang penanaman modal dan lingkungan hidup.⁶⁰³

Selain banyaknya perubahan di dunia usaha, perizinan usaha perkebunan mendesak dilakukan demi pengamanan investasi di masa yang akan datang, mengingat stabilitas keamanan nasional dan pemerataan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat.

Berdasarkan Pasal 18 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, pemerintah daerah mempunyai wewenang otonomi dan tugas pembantuan, salah satunya adalah mengeluarkan izin sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (perubahan kedua). Kewenangan yang diberikan bukan kewenangan utuh tetapi kewenangan konkuren yang masih memperhatikan pemerintah pusat sehingga tetap harus memperhatikan koordinasi dari pemerintah pusat sebagaimana ketentuan pembagian urusan pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (perubahan kedua). Pemerintah pusat dan pemerintah daerah semakin memperbaiki sistem perizinan di Indonesia. Pada konsep penyelenggaraan daerah sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (perubahan kedua) pemberian izin dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu:

1. izin atas dasar kewenangan otonomi;
2. izin atas dasar pelimpahan kewenangan dari pemerintah kepada gubernur atau instansi *vertical* (dekonsentrasi);
3. izin atas dasar tugas pembantuan.⁶⁰⁴

⁶⁰³ *Ibid.*

⁶⁰⁴ *Ibid.*

Pasal 18 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, pemerintah daerah mempunyai wewenang otonomi dan tugas pembantuan, salah satunya adalah mengeluarkan izin sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (perubahan kedua). Kewenangan yang diberikan bukan kewenangan utuh tetapi masih memperhatikan pemerintah pusat sehingga tetap harus memperhatikan koordinasi dari pemerintah pusat sebagaimana ketentuan pembagian urusan pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (perubahan kedua).

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah pembagian urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Kewenangan mengurus perizinan termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren sehingga dalam pelaksanaannya sangat erat kaitannya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Saat ini pemerintahan di seluruh dunia khususnya di Indonesia tengah menghadapi tekanan dari berbagai pihak untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan meningkatkan partisipasi aktif dalam pemberian informasi bagi masyarakat serta dituntut untuk lebih efektif. Hal tersebutlah yang kemudian mendorong pemerintahan berbasis elektronik semakin diterapkan disemua jenjang administrasi publik tidak terkecuali dalam lingkup perizinan⁶⁰⁵.

Era globalisasi yang penuh tantangan dan peluang, pemerintah daerah harus mampu untuk melakukan revitalisasi birokrasi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik sehingga kesan birokrasi pemerintah yang lamban, berbelit-belit, kurang ramah dapat dihapuskan. Otonomi daerah

⁶⁰⁵ *Ibid.*

telah membawa implikasi pada terjadinya demokratisasi, termasuk juga dalam hal pelayanan publik. Peningkatan dan tuntutan masyarakat akan pelayanan yang efektif, efisien serta memuaskan diri dan memuaskan dari pegawai pemerintah sebagai pelayan publik semakin populer, hal ini terkait dengan perkembangan kebutuhan, keinginan dan harapan masyarakat yang terus bertambah dan kian mutakhir, masyarakat sebagai subyek layanan tidak suka lagi dengan pelayanan yang berbelit-belit, lama dan berisiko akibat rantai birokrasi. Pelayanan terpadu satu pintu penyelenggaraan diberikan mandat ke Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan⁶⁰⁶

Keberhasilan pembangunan didukung oleh keberhasilan pembangunan administrasi. Realitas tersebut dikemukakan oleh beberapa ahli, diantaranya⁶⁰⁷ bahwa keberhasilan pembangunan administrasi terlihat dari perilaku birokrasi yang mampu mengemban perilaku birokrasi yang berkualitas dalam memenuhi kepuasan publik.

Sejalan dengan hal itu Osborne⁶⁰⁸ menyatakan bahwa kunci dari berhasil pelayan publik secara administratif terletak pada perilaku birokrasi yang berpihak pada publik. Selain itu Gebrald⁶⁰⁹ menyatakan bahwa inti dari perilaku birokrasi adalah pelayanan untuk mewujudkan kepuasan.

Memahami penerapan peraturan perundang-undangan tersebut di atas dan pandangan para ahli, memberikan sebuah apresiasi bahwa administrasi, perilaku birokrasi, pelayanan birokrasi, kualitas pelayanan dan kepuasan merupakan fokus penting dalam memahami administrasi perilaku pelayanan publik. Hal ini dipandang oleh Sinyo⁶¹⁰ bahwa tujuan administrasi publik adalah membentuk perilaku birokrasi yang mampu mengemban kegiatan pelayanan dan berupaya mewujudkan kualitas pelayanan yang memuaskan.

⁶⁰⁶Hira Jhamtani, *hlm.142, Loc.Cit.*

⁶⁰⁷Tjiptono, Fandy. Manajemen Jasa. Yogyakarta: Andi Offset, 1996, hlm.75.

⁶⁰⁸Osborne, David & Peter Plastrik. *Memayats Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha* (Terjemahan Ramelan Abdul Rosyid), Jakarta: PPM.2000, hlm.141.

⁶⁰⁹Gebrald, Jr, *Development Management and Planning of Government. Publishing by Economic Cooperation and Development.*, 2007. hlm.19.

⁶¹⁰Sarundajang, Sinyo. *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah dan Upaya Mengatasinya*. Jakarta: Bumi Aksara., 2005, hlm.76.

Ini berarti perilaku birokrasi dalam suatu organisasi memainkan peranan penting.

Paradigma administrasi yang mengarah pada karakteristik *good governance* dengan sasaran *clean governance* dimana upaya untuk memperbaiki dan meningkatkan proses pelayanan publik merupakan suatu isu sentral dalam penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh birokrasi. Fenomena ini sebagaimana diungkap oleh Caiden⁶¹¹ bahwa untuk meningkatkan kinerja administrasi individual, kelompok maupun lembaga secara efektif, efisien perlu meningkatkan profesionalisme aparatur pemerintah, yaitu kapasitas administrasi berupa tanggung jawab, semangat kerja, kedisiplinan. Secara kelembagaan perlu meningkatkan struktur, sistem dan prosedur, kepemimpinan maupun dengan klien, serta akuntabilitas dan tanggung jawabnya. Indikasi dari pandangan ini bahwa draf reformasi administrasi Negara dimaksudkan mengacu kepada dua arah, yaitu masalah upaya penyempurnaan struktur di satu pihak dan perubahan perilaku aparat yang mengelola pelayanan untuk mewujudkan pelayanan untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas.

Mencermati pandangan tersebut jika dilihat kenyataan dalam pelayanan perizinan masih jauh dari harapan terwujudnya kualitas pelayanan yang menjamin terpenuhinya kepuasan masyarakat. Hal ini disadari bahwa perilaku birokrasi pada sektor perizinan masih perlu diperbaiki baik berupa perilaku individu dan organisasi dalam menjalankan kegiatan perilaku birokrasi untuk mewujudkan kualitas pelayanan yang memuaskan.

Orientasi perilaku pelayanan harus mendorong setiap tindakan dan kegiatan untuk mewujudkan tujuan individu dan organisasi.⁶¹² Thoha, menyatakan perilaku pelayanan dalam suatu birokrasi pada hakekatnya merupakan hasil interaksi antar individu dan organisasi untuk mencapai

⁶¹¹ Caiden, G. E. "Administrative Reform Comes of Age. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 2001, hlm. 102.

⁶¹² Thoha Miftah. Perspektif Perilaku Birokrasi. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004. hlm. 75.

tujuan. Ditambahkan oleh Surich⁶¹³ menyatakan bahwa ketimpangan dari sebuah perilaku birokrasi dalam suatu kegiatan pelayanan terjadi jika interaksi individu dan organisasi tidak sejalan.

Birokrasi di Indonesia ketika persepsi yang muncul adalah suatu sistem pelayanan dan administrasi pemerintahan yang terkesan aneh, berbelit-belit dan lamban. Birokrasi merupakan penyakit menahun di tanah air yang sulit di ubah. Namun setelah reformasi politik terjadi, maka banyak upaya dan program-program pembangunan dan pengembangan kelembagaan yang juga direformasi menuju sistem yang lebih demokratis.⁶¹⁴

Birokrasi, dunia usaha dan masyarakat adalah tiga pilar utama dalam upaya mewujudkan pelaksanaan pemerintah yang baik dikenal dengan konsep “*good governance*”. Birokrasi sebagai organisasi formal memiliki kedudukan dan cara kerja yang terikat dengan peraturan, memiliki kompetensi sesuai jabatan atau wewenang, semangat pelayanan publik, pemisahan yang tegas antara milik organisasi dan individu serta sumber daya organisasi yang tidak bebas dari pengawasan eksternal. Jika kondisi ini tidak bisa terpenuhi maka harapan mewujudkan cita-cita dan tujuan Negara yang demokratis, akan membawa dampak terhadap Negara dan bangsa ini. Karena itu birokrasi harus bisa dipahami, melalui peran dan kemampuannya, menunjang pelaksanaan sistem pemerintahan, baik dalam merespon berbagai permasalahan maupun dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat.

Inti salah satu kondisi birokrasi yang profesional adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat (*publik service*), sehingga cita-cita, inisiatif dan upaya-upaya birokrasi perlu diarahkan guna memiliki wawasan pelayanan publik. Birokrasi hadir sebagai kreasi dari penguasa untuk memberikan pelayanan kepada penguasa, dengan tujuan untuk memperluas dan memperbesar serta mempertahankan kekuasaan⁶¹⁵.

⁶¹³ Surich, G, *The Structure of Unstructured Decision Processed*. Ohio: Prentice Hall.,2008.hlm.14.

⁶¹⁴ Thoha Miftah, 2004, *Loc.Cit*,

⁶¹⁵ Caiden, G. E. 2001, *Loc.Cit.*).

Reformasi birokrasi yang dilakukan, konsep pelayanan pun dilakukan perubahan, dari orientasi pelayanan penguasa sampai saatnya menuju orientasi pelayanan publik. Berbagai upaya perbaikan telah diupayakan, namun belum dapat menciptakan sistem birokrasi yang mantap dan membawa konsekwensi terlaksananya agenda reformasi secara cepat dan tepat. Perbaikan birokrasi belum juga menunjukkan gejala perbaikan yang positif. Bahkan sebaliknya kelembagaan birokrasi semakin transparan dalam melakukan korupsi dan akuntabilitas publik menjadi pertanyaan besar.

Hasil penelitian lembaga *Political and Economic Risk Consultansy (PERC)* yang dilakukan pada tahun 2002⁶¹⁶, Indonesia masuk Negara yang terpuruk birokasinya., sampai saat ini belum mengalami perubahan yang cukup signifikan. Laporan terakhir *World Economic Forum (WEF)* tahun 2014 tentang *Global Competitiveness Ranking (GCR)* bahkan menempatkan Indonesia berada di urutan ke-69 dari 104 negara yang diamati. Salah satu aspek penilaian adalah birokrasi pemerintah (kelembagaan pemerintah) yang mengindikasikan sejauh mana lembaga pemerintah memberikan kemampuan pelayanan yang baik berorientasi pada pelanggan atau publik, korupsi, atau berorientasi pada kerangka hukum yang jelas.

Banyak faktor yang signifikan menjelaskan kondisi keterpurukan birokrasi di tanah air, dan beberapa dijelaskan dalam uraian sebagai berikut.

Pertama, masih lemahnya kesadaran dan kemampuan untuk melakukan prinsip-prinsip *good governance* dengan baik. Jika hal ini dilakukan secara baik, maka masyarakat akan dapat memahami dan merasakan peran dan fungsi birokrasi yang sesungguhnya pada saat mendapatkan pelayanan. Di samping itu, masyarakat yang memahami dengan baik akan peran fungsi birokrasi akan menjadi kekuatan yang baik dalam melakukan perubahan secara efisien, namun juga bisa terjadi

sebaliknya menjadi kelemahan dan bahkan penghambat dalam melakukan perubahan.⁶¹⁷

Di masa reformasi banyak yang optimis bahwa kinerja birokrasi di Indonesia akan semakin membaik. Hal ini diperkuat oleh adanya perubahan mendasar dalam administrasi publik dan pemerintahan. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (perubahan kedua), pemerintah hanya mengelolah enam bidang saja, yaitu politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal dan agama, serta beberapa bidang lainnya. Konsekwensinya adalah adanya perubahan kelembagaan yang sangat berarti dalam konteks desentralisasi yang tentunya membawa implikasi baru dalam manajemen publik yang telah terfokus pada daerah dan lebih menguasai persoalan dan kondisi budaya lokal.⁶¹⁸

Kedua, sistem pemerintahan desentralisasi yang digulirkan sejak era reformasi merupakan angin segar dalam pelaksanaan birokrasi, terutama di daerah. Daerah dengan kewenangan dan tanggung jawab yang diembanya dapat merancang dan melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan kondisi geografis dan demografisnya. Hal ini juga mendorong bangkitnya prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah bersama-sama dengan masyarakat dan swasta untuk menciptakan kerjasama yang harmonis dalam rayat membangun pelayanan yang baik. Namun, dalam pelaksanaan desentralisasi di era otonomi daerah ini muncul penafsiran yang beragam dan bahkan cenderung kebablasan sehingga terkesan menciptakan penguasa-penguasa dan raja-raja kecil di daerah. Artinya, dalam pelaksanaanya ada kecenderungan sebagian pemerintah daerah menafsirkan

⁶¹⁷ Bappenas, "Menumbuhkan Kesadaran Tata Pemerintahan yang baik" Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional tata pemerintahan yang Baik, hlm 1, BAPPENAS, 2004.

⁶¹⁸ Pasal 7'Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah (perubahan kedua)

bahwa mereka memiliki kekuasaan yang sangat tinggi dalam mengurus rumah tangganya tanpa memperhatikan hubungan koordinasi dengan pemerintah pusat.

Ketiga, konsekwensi dari otonomi daerah yang kebablasan inilah, tidak bisa dinafikkan kondisinya saat ini banyak posisi atau jabatan di birokrasi di isi oleh orang-orang yang tidak memiliki kemampuan dan keterampilan yang sesuai dengan pekerjaannya. Hal tersebut terjadi karena lebih mengutamakan pada pengayattan posisi di dalam jabatan struktural, yang lebih diutamakan karena ruang, payatt, golongan atau karena senioritas, bukan karena kopentensinya. Kondisi inilah yang terkadang sering menimbulkan penyimpangan wewenang dan penyalahgunaan kekuasaan.⁶¹⁹

Birokrasi yang demikian, tentunya bukan menjadi harapan masyarakat. Pemerintah sendiri sebenarnya telah menyediakan payung hukum untuk menciptakan *good governance* sekaligus upaya untuk menunjukkan komitmennya terhadap praktik-praktik penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan dalam sistem birokrasi di tanah air. Contohnya saja, Tap MPR RI Nomor XI/MPR/1999 dan UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan nepotisme, serta UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1999 tentang Komisi Pemeriksaan Kekayaan Negara, demikian pula dengan UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Semua Payung hukum ini di buat untuk menjaga aparatur birokrasi, sebagai garda terdepan pelayanan publik, menjadi bersih dan professional., sehingga harapannya kepercayaan masyarakat akan berangsur menjadi positif.

Keempat, masih kurang efisiennya institusi birokrasi sendiri. Pada masa sebelum reformasi dilakukan, aparatur atau SDM birokrasi banyak yang tidak berkompeten di bidang pekerjaan dan tidak professional karena

commit to user

⁶¹⁹Laporan KPK” Korupsi Perizinan Perkebunan Sawit. 2019.

praktik-praktik nepotisme. Walaupun sebenarnya saat ini kondisinya tidak banyak berubah secara dramatis. Birokrasi menjadi gemuk karena harus menampung sanak saudara dan keluarga para pejabat atau penguasa dalam birokrasi. Rendahnya mutu aparatur atau SDM birokrasi bisa dilihat dari beberapa indikator seperti kemampuan pelayanan yang tidak optimal, sebagian besar waktu tidak digunakan secara produktif, dan belum optimalnya peran-peran dalam menemukan terobosan menjalankan tugas sebagaimana diamanahkan.⁶²⁰

Kelima, belum jelasnya standar kinerja yang dapat diukur untuk menentukan mutu output yang dihasilkan aparatur. Hal tersebut terkait dengan asumsi bahwa sebarang kualitas dari output kegiatan yang dilaksanakan tidak akan memberikan perubahan terhadap penghargaan kepada aparatur yang bersangkutan. Kondisi ini terkait dengan motivasi, yang akan berpengaruh terhadap sanksi baik *reward* maupun *punishment*.

Keenam, pengawasan sebagai bagian dari proses interaksi pembelajaran sekaligus memberikan wahana dijalankannya sistem sanksi, penghargaan tidak atau belum berjalan sebagaimana diharapkan. Konsep pengawasan yang dijalankan saat ini masih merupakan ritual administrasi yang tidak memiliki banyak manfaat dalam pengembangan SDM aparatur.

Ketujuh, kecenderungan lemahnya kompetensi terkait dengan penggunaan teknologi informasi menuju *e-government* merupakan salah satu tantangan dan kebutuhan. Apabila ditambah dengan minimnya *fasilitas hardware dan software* teknologi informasi dan komunikasi yang lebih canggih di lembaga-lembaga birokrasi, terutama di daerah. Hal ini berakibat pada pelaksanaan sistem pelayanan publik yang masih manual dan lamban.⁶²¹

Kedelapan, hubungan dan komunikasi yang kurang terbuka diantara aparatur birokrasi yang ada membawa dampak terhadap kondisi ketidakpercayaan atau *distrust*, sehingga memberikan fasilitasi komunikasi

⁶²⁰ Laporan lembaga *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) 2002. *Loc.Cit.*
commit to user

⁶²¹ *Ibid.*

dialog dan rendahnya gagasan untuk pengembangan karena hubungan masih dilihat dalam konteks “siapa” yang dibicarakan dan bukan “apa” yang dibicarakan.

Kesembilan, rendahnya kualitas SDM aparatur, yang tercermin dari kondisi kesejahteraan pegawai, rekrutmen dan pembinaan karier, budaya kerja dan profesionalisme sumber daya aparatur yang belum sepenuhnya mampu memberikan pengaruh positif dalam proses perkembangan aparatur. Karena persoalan kesejahteraan inilah, seringkali tindakan-tindakan yang tidak jujur atau tidak mengandalkan moralitas menjadi mengedepankan. Pungutan liar, tindak penyuapan dan semacamnya menjadi bagian yang membuat birokrasi semakin kompleks.

Kesepuluh, selain mentalitas dan budaya kekuasaan masih merupakan karakter sebagian besar aparat birokrasi pada masa reformasi. Kultur kekuasaan yang telah terbentuk semenjak masa pra-modern ternyata masih sulit untuk dilepaskan dari perilaku aparat atau pejabat birokrasi. Kultur seperti itu telah menyebabkan perilaku pejabat birokrasi menjadi bersikap acuh dan arogan terhadap masyarakat⁶²². Perilaku-perilaku tersebut telah menyebabkan antara lain budaya kerja yang tidak disiplin, tidak tepat waktu, menunda-nunda pekerjaan, serta tidak ada kerjasama dan koordinasi dengan rekan kerja perilaku birokrasi yang demikian dapat ditemui pada saat pengurusan pembuatan surat perizinan, yang tidak tepat waktu akibat penundaan suatu pekerjaan, disamping kurang adanya kerjasama di antara pegawai kerja untuk menyelesaikan surat perizinan sesuai waktunya.

Upaya untuk mewujudkan sistem pemerintah yang demokratis dan tidak sentralistik serta otoritarian telah diterapkan dengan konsep otonomi daerah yang diterapkan sejak tahun 1999. Dari sisi manajemen pemerintahan, penerapan desentralisasi dan otonomi daerah merupakan instrument utama untuk mencapai suatu Negara yang demokratis dan

⁶²² Ibid. Laporan lembaga Political and Economic Risk Consultansy (PERC) 2002. Kebijakan Pwemerintah Daam Perizinan Berusaha.

pemerintahan yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat.⁶²³ Tetapi dalam pelaksanaannya selama ini, kebijakan otonomi daerah masih menghadapi beberapa kelemahan, seperti otonomi daerah hanya dipahami sebagai kebijakan yang bersifat institutional belaka, perhatian dalam otonomi daerah hanya pada masalah pengalihan kewenangan dari pusat ke daerah, tetapi mengabaikan esensi dan tujuan kebijakan terserbut, otonomi daerah tidak dibarengi dengan peningkatan kemandirian dan prakarsa masyarakat di daerah sesuai tuntutan alam demokrasi.

Hingga saat ini pelayanan publik masih memiliki berbagai kelemahan antara lain: kurang *responsive*, kurang *informative*, kurang bisa diakses (*accessible*), kurang koordinasi, dan birokrasi dimana pelayanan perizinan pada umumnya dilakukan melalui proses yang terdiri dari berbagai level sehingga terlalu lama.⁶²⁴

Untuk mewujudkan perizinan yang akuntabilitas diperlukan data untuk pengambil kebijakan, perencanaan, monitoring evaluasi (*monev*), dan perizinan perkebunan. Melalui sistem ini, baru bisa dilakukan transfer perizinan di sektor perkebunan seperti kelapa sawit. Selama ini perizinan perkebunan sawit belum bersinergi lembaga-lembaga yang terkait dalam perizinan perkebunan khusus perkebunan sawit yang mana dalam perizinan perkebunan sawit melibatkan berapa instansi terkait yaitu;⁶²⁵

- (1) Dinas Pertanian
- (2) Dinas Perkebunan
- (3) Dinas Kehutanan dan lingkungan Hidup
- (4) Dinas Perdagangan & Penanaman Modal
- (5) Badan Pertanahan Nasional

⁶²³ Kavanagh, Dennis, *Pergeseran-Pergeseran Politik Dalam masyarakat: Suatu Pendekatan Kebudayaan Politik*, Penerbit Iqra, Bandung, 2015, hlm. 82.

⁶²⁴ Laporan KPK” Korupsi Perizinan Perkebunan Sawit. 2019. *Loc.Cit*

⁶²⁵ Wawancara Dirjen Planologi Kehutan dan Tata Kehutanan, tanggal .25 november 2019, jam 12.00-15.45.wib.

⁶²⁶Sistem Informasi Sisbun Perkebunan (SISBUN) dikembangkan Ditjen Perkebunan Kementerian Pertanian RI untuk mewujudkan satu data satu pintu untuk pengambil kebijakan, perencanaan, monitoring evaluasi (*monev*), dan perizinan perkebunan. Sistem ini, pemerintah ingin membenahi masalah data di sektor perkebunan seperti kelapa sawit. Ada sejumlah bagian Sisbun yang sedang dijalankan Kementerian Pertanian RI yaitu Sistem Informasi Perizinan Perkebunan (Siperibun), e-STDB, e-statistikbun, sipkebun, dan lainnya. “Persoalan data akan dipetakan secara total kerjasama dengan pihak terkait untuk menyusun data perkebunan sawit. Dari hasil penataan data sebagai contoh akan dipaparkan total izin areal perkebunan yang berada di kawasan hutan..Ada tiga fungsi Siperibun yaitu integrasi data dan informasi perizinan usaha perkebunan di skala nasional, membuat instrumen pembinaan dan pengawasan perizinan usaha perkebunan, ditambah lagi koordinasi dan informasi bagi kementerian atau lembaga, pemerintah daerah dan masyarakat.Selain itu, dibuat pula konsolidasi data-data perkebunan supaya dapat lebih bersinergi untuk mendukung program-program prioritas pemerintah. Layan ini diambil guna membenahi dan memberikan kepastian sistem perizinan dan data perkebunan.”⁶²⁷

Selain itu, juga menetapkan standar minimum kompilasi data, sinkronisasi dengan pelaksanaan kebijakan satu peta yang berkaitan dengan kesesuaian perizinan antara yang dikeluarkan kementerian dan lembaga pemerintah dengan pemerintah daerah, IUP dengan HGU. Juga surat keputusan mengenai penunjukan atau penetapan kawasan hutan dengan HGU. Kemudian, mengeluarkan rekomendasi kepada menteri, gubernur, bupati ⁶²⁸. Masih Panjang proses untuk melaksanakan perizinan perkebunan sawit satu pintu yang terintergrasi, Melakukan sinkronisasi berbagai sektor perizinan bukanlah pekerjaan yang mudah dilakukan oleh pemerintah,

⁶²⁶ Wawancara Kadis Perkebunan Provinsi Kalimantan Tengah, tanggal 24 November 2019 jam 10.00-12.35wib.

⁶²⁷ *Ibid.*

⁶²⁸ .Dirjen Planologi Kehutanan dan Tata Kehutanan 2019.*Loc.cit.*

untuk itulah dibutuhkan dukungan reformasi regulasi (*regulatory reform*) dari sektor kehutanan, pertambangan, tata ruang dan pertanahan, pertanian, dan lain sebagainya (*one map policy*), satu data Indonesia (*one data*) serta perizinan berusaha berbasis elektronik (*online single submission*)

Yang mana dibutuhkan semua instansi terkait bersinergi untuk menuju *good governance* dan prinsip-prinsip otonomi daerah.

