

MENGOPTIMALKAN PERLINDUNGAN HUTAN ALAM DAN EKOSISTEM GAMBUT PASCA-MORATORIUM SAWIT UNTUK MENCAPAI KOMITMEN IKLIM INDONESIA



Credit foto:
Freepik, Tempo & Greenpeace

Layout:
Kulturia

Copyright © 2021 by Yayasan Madani Berkelanjutan
All rights reserved. This report or any portion thereof
may not be reproduced or used in any manner whatsoever
without the express written permission of the publisher.

Yayasan Madani Berkelanjutan contact:

#TemenanLagi Creative Hub
Jl. Pejaten Raya/ Komp. Depdikbud No.21, RT.6/RW.6,
Pejaten Barat, Kec. Ps. Minggu, Kota Jakarta Selatan,
Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12520

www.madaniberkelanjutan.id

DAFTAR ISI

Ringkasan Eksekutif	4
I. Pendahuluan	7
II Sawit di Kawasan Hutan	13
III. Risiko Ekspansi Izin Perkebunan Sawit ke Kawasan Hutan dan Safeguards Tersisa	20
IV. Penyelesaian kegiatan Usaha Perkebunan Sawit yang Telah Terbangun di Kawasan Hutan	27
Sanksi pidana vs sanksi administratif dalam penyelesaian kegiatan usaha perkebunan sawit di Kawasan Hutan	29
Belum jelasnya definisi dan ruang lingkup “usaha perkebunan sawit yang telah terbangun di Kawasan Hutan” yang dapat diputihkan	33
Tipologi penyelesaian keterlanjuran dan potensi dampaknya terhadap hutan alam dan ekosistem gambut	35
V. Simpulan dan Rekomendasi	40
VI. Daftar Pustaka	43
VII. Lampiran Metodologi	44

RINGKASAN EKSEKUTIF

Pemerintah Indonesia telah menetapkan komitmen iklim dalam Updated NDC di mana Indonesia harus menurunkan target deforestasi di bawah 3,25 juta hektare pada periode 2020-2030. Pemerintah juga telah mengumumkan aspirasi untuk mencapai net sink FOLU pada tahun 2030 yang artinya angka deforestasi dan karhutla Indonesia harus ditekan lebih jauh lagi. Kebijakan moratorium sawit yang tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 8 tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Sawit serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Sawit (Inpres 8/2018) dapat mendukung Indonesia untuk mencapai dua tujuan tersebut. Namun, Inpres ini telah berakhir pada 19 September 2021 dan hingga saat ini tidak ada keputusan untuk memperpanjangnya.

Tidak diperpanjangnya Inpres 8/2018 menimbulkan dua kekhawatiran. Pertama, meningkatnya risiko deforestasi dan kerusakan gambut akibat kembali diperbolehkannya pemberian izin perkebunan sawit di Kawasan Hutan. Hal ini berpotensi berdampak pada sekitar 1,73 juta hektare hutan alam di area Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi (HPK) di luar perlindungan Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB), di luar Peta Indikatif Area Perhutanan Sosial (PIAPS), dan di luar izin dan konsesi eksisting.

Kedua, kekhawatiran akan terjadinya pembukaan hutan alam dan ekosistem gambut di dalam izin perkebunan sawit yang berada di Kawasan Hutan yang belum terbangun (ditanami sawit), yang berpotensi untuk diputihkan berdasarkan UUCK. Hal ini berpotensi berdampak pada 1,16 juta hektare hutan alam dan 1 juta hektare ekosistem gambut tersisa di dalam land bank izin perkebunan sawit yang berada di Kawasan Hutan. Dari luasan tersebut, hingga 0,8 juta hektare hutan alam dan 0,76 juta hektare ekosistem gambut berisiko terdeforestasi karena tidak tumpang tindih dengan izin kehutanan dan berada di Hutan Produksi sehingga dapat dilepaskan dari Kawasan Hutan.



Jika seluruh hutan alam yang berpotensi terdampak di atas hilang, hingga 78% “jatah” deforestasi Indonesia untuk mencapai target Updated NDC pada 2020-2030 akan habis. Padahal, potensi deforestasi terencana Indonesia ke depan dari sektor lain juga masih tinggi. Luas hutan alam di dalam Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman (IUPHHK-HT) saja masih mencapai 2,9 juta hektare. Hutan alam yang terdapat di Area of Interest Food Estate yang merupakan Proyek Strategis Nasional mencapai 1,5 juta hektare di 4 provinsi saja. Belum lagi potensi kebutuhan akan lahan dari Kawasan Hutan untuk pemukiman dan lahan pertanian serta risiko deforestasi tidak terencana seperti pembalakan liar, perambahan, dan karhutla yang belum bisa dihilangkan sepenuhnya. Jika deforestasi di atas terjadi, kuota deforestasi Indonesia untuk mencapai komitmen iklim akan terlampaui dan aspirasi net sink FOLU di 2030 akan sulit tercapai.

Pemerintah telah berhasil menurunkan laju deforestasi hutan alam hingga ke titik terendah dalam 10 tahun pada 2019-2020. Memperpanjang Inpres 8/2018 atau kebijakan moratorium sawit dapat membantu Indonesia mempertahankan capaian ini, memenuhi komitmen iklim, sekaligus meningkatkan citra keberlanjutan produk sawit Indonesia di mata internasional. Apabila kebijakan moratorium sawit tidak diperpanjang, Pemerintah perlu mempertegas langkah-langkah untuk mengurangi risiko deforestasi dan kerusakan gambut dari sektor sawit untuk mencapai komitmen iklim Indonesia dan agenda net sink FOLU 2030, yakni dengan:

- 1 Menghentikan pemberian izin baru dan perluasan perkebunan sawit ke seluruh wilayah berhutan alam dan ekosistem gambut dan memfokuskan pembangunan industri sawit pada peningkatan produktivitas, terutama produktivitas petani sawit,
- 2 Menjalankan safeguards PP 23/2021 untuk tidak melepaskan Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi (HPK) yang masih produktif (berhutan alam), termasuk untuk perkebunan sawit,
- 3 Menuangkan komitmen penghentian pelepasan dan konversi HPK yang masih berhutan alam sebagai bagian dari implementasi agenda net sink FOLU 2030 ke dalam kebijakan tertulis atau peraturan perundang-undangan yang mengikat.
- 4 Menginventarisasi dan mengevaluasi izin usaha perkebunan sawit di Kawasan Hutan yang masih memiliki land bank berupa tutupan hutan alam dan ekosistem gambut; dan
- 5 Membatasi penyelesaian keterlanjuran izin perkebunan sawit di Kawasan Hutan hanya pada wilayah-wilayah izin yang sudah ditanami sawit dengan mengecualikan seluruh land bank yang masih bertutupan hutan alam dan ekosistem gambut yang belum ditanami sawit.



MORATOR-ORIUM

PENDAHULUAN

Kebijakan moratorium atau penundaan pemberian izin baru sudah berlangsung selama 10 tahun. Kebijakan ini diawali dengan keluarnya Instruksi Presiden No. 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Penundaan ini dipermanenkan pada tahun 2019 melalui Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2019 tentang Penghentian Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Selain itu, Presiden juga mengeluarkan kebijakan yang secara khusus menunda dan mengevaluasi perizinan perkebunan sawit, yang tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 8 tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan perkebunan sawit serta Peningkatan Produktivitas perkebunan sawit atau moratorium sawit. Salah satu tujuan kebijakan ini adalah untuk mengurangi Gas Rumah Kaca.

Kebijakan moratorium muncul sebagai salah satu pilihan yang ditempuh Pemerintah sebagai titik temu paling memungkinkan untuk menjawab sejumlah persoalan yang tidak bisa diselesaikan dengan cara biasa (business as usual). Pertama, pemberian izin eksploitasi besar-besaran yang berkelindan dengan korupsi pengelolaan SDA yang menyebabkan kerusakan lingkungan, penggundulan hutan alam, kerusakan gambut, karhutla, dan bencana asap yang menyengsarakan masyarakat dan merusak reputasi Indonesia di mata dunia. Kedua, konflik sumber daya alam yang terjadi akibat ketimpangan penguasaan hutan antara kelompok pengusaha dan masyarakat di dalam dan sekitar Kawasan Hutan. Ketiga, sengkarut perizinan dan penguasaan lahan yang berujung pada terus berlangsungnya konflik agraria.

Kebijakan moratorium merupakan sebuah upaya jeda eksploitasi yang dilakukan dalam suatu periode tertentu untuk menghentikan atau menunda kegiatan tertentu dan mengisi periode tersebut dengan langkah-langkah untuk mencapai perubahan yang signifikan. Dalam isu perlindungan hutan dan lahan gambut, moratorium adalah penghentian untuk jangka waktu tertentu dari aktivitas pemberian izin baru dan konversi hutan untuk mengambil jarak dari masalah agar didapat jalan keluar yang bersifat jangka panjang dan permanen. Dalam hal ini, moratorium mengandung makna korektif, tidak hanya sebuah upaya jeda tetapi terutama upaya memperbaiki keadaan. Karena itu, moratorium berkaitan dengan target perubahan yang ingin dicapai. Target tersebut harus terfokus dalam ukuran yang jelas sehingga pada saatnya dapat menjadi ukuran yang menentukan apakah selama periode moratorium ukuran-ukuran yang telah direncanakan telah tercapai atau belum.

Sejak awal usulan moratorium, masyarakat sipil berposisi bahwa moratorium bukanlah tujuan akhir, melainkan sebuah proses yang harus dilalui untuk mencapai pengurangan laju deforestasi dan perbaikan tata kelola. Oleh karenanya, kebijakan moratorium seharusnya tidak dibatasi waktu, melainkan ditentukan oleh pemenuhan prasyarat dasar yang diukur melalui kriteria dan indikator pengelolaan hutan berkelanjutan dan tata kelola yang baik, termasuk di dalamnya pemenuhan safeguards lingkungan dan sosial. Moratorium juga seharusnya tidak diberlakukan terbatas hanya pada izin baru, tetapi juga meliputi peninjauan ulang atas izin-izin yang sudah dikeluarkan dan penghentian penebangan dengan menggunakan izin lama. Moratorium juga harus menjadi jaminan perlindungan total terhadap hutan alam tersisa (primer dan kesatuan bentang alam hutan) serta ekosistem gambut dan menyediakan ruang bagi pengakuan hak masyarakat. Semua upaya ini menyasar ke perubahan rezim kebijakan sumber daya alam yang menghargai prinsip-prinsip hak asasi manusia dan pengelolaan lingkungan hidup yang lestari.¹

1. Koalisi Masyarakat Sipil untuk Penyelamatan Hutan Indonesia dan Iklim Global, "Moratorium Berbasis Capaian: Refleksi Satu Tahun Inpres Moratorium dan Peluncuran Usulan Masyarakat Sipil untuk Perbaikan Kebijakan Moratorium Hutan Indonesia," Mei 2012.



Supaya ini menjadi semakin mendesak ketika Pemerintah Indonesia beralih dari komitmen pengurangan emisi sukarela pada tahun 2009 ke komitmen pengurangan emisi yang mengikat secara hukum setelah Indonesia menandatangani Persetujuan Paris pada tahun 2015 dan meratifikasinya pada 2016. Sebagai pengejawantahan Persetujuan Paris, pada tahun 2016 Indonesia menetapkan komitmen pengurangan emisi 29%-41% dari skenario tanpa intervensi pada tahun 2030 yang tertuang dalam dokumen First NDC dan diperbarui pada tahun 2021 dalam Updated NDC.²

Pengurangan deforestasi dan pencegahan karhutla menjadi aksi mitigasi utama di sektor kehutanan dan lahan. Untuk mencapai target Updated NDC, Indonesia harus menekan angka deforestasi di bawah 3,25 juta hektare pada tahun 2020-2030 atau 325 ribu ha per tahun. Angka ini mencakup deforestasi terencana, antara lain melalui pemberian Perizinan Berusaha, maupun deforestasi tidak terencana, misalnya akibat penebangan liar, perambahan, karhutla, dan lainnya. Lebih ambisius lagi, pemerintah juga telah mengumumkan aspirasi untuk mencapai net carbon sink di sektor kehutanan dan lahan (FOLU) pada tahun 2030 untuk mencapai net zero emissions tahun 2060 atau lebih cepat.³ Untuk mewujudkan ambisi ini, deforestasi dan degradasi hutan serta kerusakan gambut harus ditekan lebih dalam lagi.

2. Dokumen Updated NDC Indonesia, 2021.

3. Dokumen Long-Term Strategy on Low Carbon and Climate Resilience Indonesia 2050, 2021.

Kebijakan moratorium sawit yang tertuang dalam Inpres 8/2018 adalah salah satu instrumen kebijakan korektif yang dapat mendukung pengurangan deforestasi dan emisi Gas Rumah Kaca. Rute yang diambil kebijakan ini adalah menunda pemberian izin baru di Kawasan Hutan, mengevaluasi izin-izin lama yang berasal dari pelepasan Kawasan Hutan, termasuk yang masih berhutan alam, dan memberdayakan petani untuk meningkatkan produktivitas hingga tercapai peningkatan tata kelola perkebunan sawit yang berkelanjutan.

Inpres ini dapat mendukung pengurangan deforestasi karena menahan ekspansi izin perkebunan sawit baru ke Kawasan Hutan, menahan pembukaan lahan perkebunan sawit baru yang berada di Kawasan Hutan, dan berpotensi menyelamatkan hutan alam ("hutan yang masih produktif") di dalam izin perkebunan sawit yang lahannya berasal dari pelepasan Kawasan Hutan.

Sayangnya, Inpres ini telah berakhir pada 19 September 2021. Hingga tulisan ini dikeluarkan, belum ada tanda-tanda bahwa Pemerintah akan memperpanjang Inpres ini. Di berbagai pemberitaan media dan webinar, Pemerintah menyatakan akan menyelesaikan berbagai permasalahan sawit dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang telah ada, yakni Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ("UUCK") dan berbagai aturan pelaksanaannya.



Tidak diperpanjangnya Inpres moratorium sawit menimbulkan dua kekhawatiran. Pertama, kekhawatiran akan meningkatnya deforestasi dan karhutla akibat potensi dikeluarkannya izin-izin perkebunan sawit di Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi (HPK) yang masih bertutupan hutan alam dan atau merupakan ekosistem gambut. Kekhawatiran ini muncul karena UUCK maupun aturan pelaksanaannya tidak memuat penundaan pemberian izin perkebunan sawit baru di Kawasan Hutan yang merupakan semangat utama kebijakan moratorium sawit. Hutan alam yang berada di HPK masih luas, yakni sekitar 5,6 juta hektare.⁴ Sebagaimana akan dijelaskan pada Bagian III dalam kajian ini, hutan alam di HPK yang berisiko dilepaskan untuk perkebunan sawit baru karena tidak masuk ke dalam perlindungan Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB), berada di luar Peta Indikatif Area Perhutanan Sosial (PIAPS) dan di luar penguasaan izin dan konsesi eksisting mencapai 1,73 juta hektare.⁵ Sementara itu, ekosistem gambut di HPK yang berisiko dilepaskan untuk perkebunan sawit mencapai 443 ribu hektare.⁶

”TIDAK DIPERPANJANGNYA INPRES MORATORIUM SAWIT MENIMBULKAN KEKHAWATIRAN, DARI DEFORESTASI, KARHUTLA HINGGA AKAN TERJADINYA PEMBUKAAN HUTAN ALAM DAN GAMBUT”

4. Analisis spasial Madani berdasarkan data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), 2019 dan 2021.

5. Ibid.

6. Ibid.

Kedua, kekhawatiran akan terjadinya pembukaan hutan alam dan ekosistem gambut di dalam izin perkebunan sawit di Kawasan Hutan yang belum terbangun (ditanami sawit), yang berpotensi untuk diputihkan berdasarkan UUCK dan aturan turunannya.⁷ Kekhawatiran ini muncul karena luasnya land bank milik izin-izin perkebunan sawit yang berada di Kawasan Hutan, yang mencapai 3 juta hektare, di mana di dalamnya terdapat hutan alam dan ekosistem gambut seluas masing-masing 1,16 juta hektare dan 1 juta hektare sebagaimana akan diulas pada Bagian IV.⁸

Berdasarkan latar belakang tersebut, kajian ini bermaksud mengkaji luas hutan alam dan ekosistem gambut yang berpotensi terdampak jika kebijakan moratorium sawit berakhir dan mengajukan rekomendasi untuk meminimalkan deforestasi dan kerusakan gambut jika kebijakan moratorium sawit tidak diperpanjang agar Indonesia dapat mencapai komitmen iklim dalam Updated NDC dan aspirasi net sink FOLU 2030.

Pertanyaan yang hendak dijawab oleh kajian ini adalah sebagai berikut:

- 1 Bagaimana kondisi spasial izin perkebunan dan tutupan sawit di Kawasan Hutan saat ini?
- 2 Seperti apa ketentuan ekspansi perkebunan sawit ke Kawasan Hutan jika kebijakan moratorium sawit berakhir?
- 3 Seperti apa ketentuan penyelesaian kegiatan usaha perkebunan sawit di Kawasan Hutan jika kebijakan moratorium sawit berakhir?
- 4 Berapa banyak hutan alam dan ekosistem gambut yang berpotensi terdampak jika moratorium sawit berakhir?
- 5 Bagaimana upaya meminimalkan deforestasi dan kerusakan gambut akibat perkebunan sawit jika moratorium sawit berakhir?

7. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan ("PP 23/2021") dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan ("PP 24/2021") adalah aturan turunan UUCK yang mengatur penyelesaian kegiatan usaha perkebunan sawit yang telah terbangun di Kawasan Hutan. Aturan ini dipandang sebagai penerus mandat evaluasi perizinan perkebunan sawit yang termuat dalam kebijakan moratorium sawit.

8. Analisis Madani berdasarkan data Simpul Jaringan CSO, Kementerian Pertanian, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR/ BPN), 2019.



SAWIT DI KAWASAN HUTAN

Keberadaan sawit di Kawasan Hutan menjadi perhatian banyak pihak karena secara hukum, tidak seharusnya perkebunan sawit berada di Kawasan Hutan. Keberadaan sawit di Kawasan Hutan dapat dilihat dari dua sudut pandang, yakni dari keberadaan izin perkebunan sawit di Kawasan Hutan (terlepas dari sudah ditanami sawit atau belum) dan dari keberadaan tutupan sawit di Kawasan Hutan (terlepas dari memiliki izin atau tidak).



Data spasial sawit yang dianalisis dalam kajian ini terdiri dari dua dataset. Yang pertama adalah data izin perkebunan sawit yang di dalamnya antara lain terdapat Izin Lokasi, Izin Usaha Perkebunan, dan Hak Guna Usaha. Data ini merujuk pada batas-batas wilayah izin dan tidak melihat apakah izin perkebunan sawit tersebut telah ditanami sawit atau belum. Yang kedua adalah data tutupan sawit. Data ini merujuk pada area yang terdeteksi telah ditanami sawit tanpa melihat apakah tutupan sawit tersebut terdata memiliki izin perkebunan sawit atau tidak.

Kajian ini kemudian menganalisis data izin perkebunan sawit yang berada di Kawasan Hutan dan menghitung luas hutan alam dan ekosistem gambut yang tersisa di area tersebut untuk menunjukkan potensi hutan alam dan ekosistem gambut yang berisiko terdampak aturan penyelesaian keterlanjuran perkebunan sawit di Kawasan Hutan.

Di sisi lain, kajian ini juga menganalisis luas hutan alam dan ekosistem gambut yang belum masuk ke dalam area penghentian pemberian izin baru (PIPIB), peta indikatif area perhutanan sosial (PIAPS), dan berada di luar izin serta konsesi eksisting untuk menunjukkan gambaran area yang mungkin akan terdampak oleh ekspansi perkebunan sawit ke Kawasan Hutan ke depan. Sumber data spasial yang digunakan di dalam kajian ini dapat dilihat dalam Tabel 1 di bawah ini. Metodologi lengkap dan disclaimer dapat dilihat di Lampiran.

Tabel 1. Sumber Data Spasial yang Digunakan dalam Kajian

No	Data	Sumber	Tahun Akses
1	Kawasan Hutan Tutupan Lahan Pemanfaatan dan Rencana Kehutanan Fungsi Ekosistem Gambut PIPIB 2021 Revisi 1 PIAPS Revisi 04 Izin Perhutanan Sosial Persetujuan Pelepasan Kawasan Hutan/PKH Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan/IPPKH	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK)	2019 dan 2021
2	Izin dan konsesi Minerba dan Migas	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)	2020
3	Tutupan Sawit dan izin perkebunan sawit	Simpul Jaringan CSO, Kementerian Pertanian, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR/ BPN), data di tingkat subnasional	2019
4	Wilayah Adat	BRWA (Badan Registrasi Wilayah Adat)	2018
5	Batas Administrasi	RBI	2019

Berdasarkan analisis data di atas, kajian ini menemukan izin perkebunan sawit yang berada di Kawasan Hutan seluas 4,33 juta hektare. Dari luasan ini, sekitar 1,24 juta hektare teridentifikasi sudah ditanami sawit sedangkan sekitar 3 juta hektare sisanya belum ditanami sawit (lihat Tabel 2). Dari 3 juta hektare wilayah izin yang belum ditanami sawit, masih tersisa 1,16 juta hektare hutan alam dan 1 juta hektare merupakan ekosistem gambut (lihat Gambar 1). Berdasarkan aturan UUCK dan aturan turunannya yang akan dibahas lebih detil di Bagian IV, kegiatan usaha perkebunan sawit yang telah terbangun dan memiliki izin lokasi dan/atau izin usaha di bidang perkebunan di Kawasan Hutan akan diselesaikan tanpa sanksi pidana maupun sanksi administratif jika dalam 3 tahun setelah berlakunya UUCK berhasil mengurus persyaratan perizinan di bidang kehutanan (“Pasal 110A”).

” TERIDENTIFIKASI 573 RIBU HEKTARE IZIN SAWIT DI AREA PIPPIB YANG SEHARUSNYA DILINDUNGI DARI PEMBERIAN IZIN BARU

Dari 4,33 juta hektare izin perkebunan sawit di Kawasan Hutan di atas, 573 ribu hektare teridentifikasi berada di area PIPPIB yang seharusnya dilindungi dari pemberian izin baru. Karena keterbatasan data perizinan, tidak diketahui luas izin yang dapat dikecualikan dari perlindungan PIPPIB karena izinnya dikeluarkan sebelum Inpres 10/2011 dan yang seharusnya ditunda karena dikeluarkan setelah Inpres 10/2011. Sementara itu, sekitar 558 ribu hektare izin perkebunan sawit juga teridentifikasi berada di area PIAPS yang dicadangkan untuk pengelolaan hutan oleh masyarakat (lihat Gambar 2).

” 911 RIBU HEKTARE TUTUPAN SAWIT DI KAWASAN HUTAN TERIDENTIFIKASI BERADA DI FUNGSI EKOSISTEM GAMBUT ”

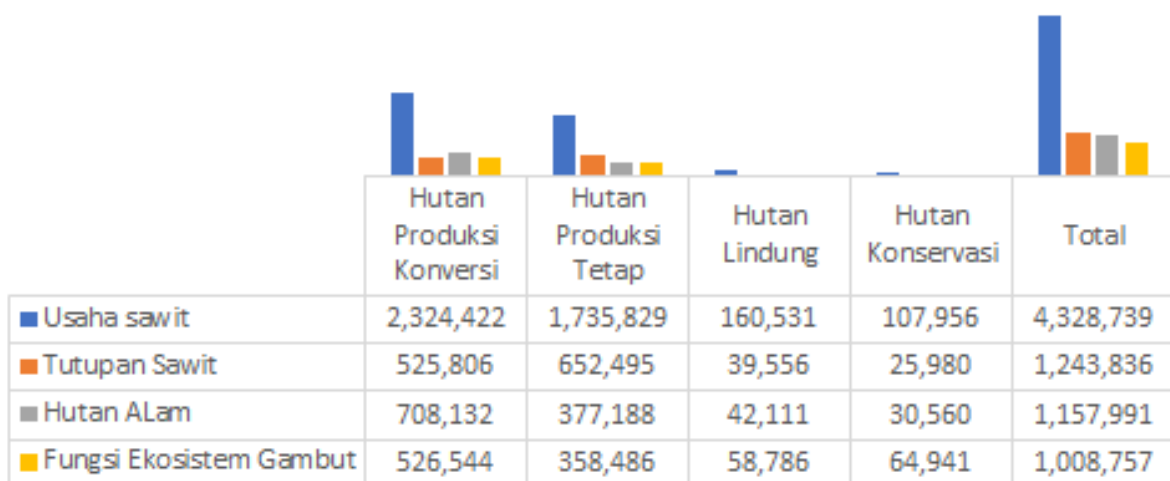
Sementara itu, luas kebun sawit di Kawasan Hutan yang sudah berupa tutupan sawit - baik berizin maupun tidak - mencapai 3,2 juta hektare (lihat Tabel 2). Sebagaimana telah disebutkan di atas, seluas 1,24 juta hektare terdata memiliki izin sehingga dapat diproses melalui mekanisme Pasal 110A UUCK. Namun, sekitar 1,93 juta hektare tutupan sawit di Kawasan Hutan tidak terdata memiliki izin. Berdasarkan aturan UUCK dan aturan turunannya yang akan dibahas lebih detil di Bagian IV, kegiatan usaha perkebunan yang telah terbangun di Kawasan Hutan tanpa memiliki Perizinan Berusaha di bidang perkebunan dan di bidang kehutanan sebelum UUCK diberlakukan akan diselesaikan melalui mekanisme “Pasal 110B” dengan dikenai denda administratif terlebih dahulu.

Sebagian besar (90,6%) tutupan sawit di Kawasan Hutan berada di kawasan Hutan Produksi, namun sekitar 260 ribu hektare berada di Hutan Lindung dan Hutan Konservasi. Yang perlu diperhatikan juga, sekitar 911 ribu hektare tutupan sawit di Kawasan Hutan teridentifikasi berada di Fungsi Ekosistem Gambut, 400 ribu hektare di antaranya bahkan berada di ekosistem gambut lindung (lihat Gambar 3). Tutupan sawit ini juga bertumpang-tindih dengan berbagai izin dan konsesi lain, terbesar dengan konsesi minerba (988 ribu hektare) dan IUPHHK-HT (491 ribu hektare) - lihat Gambar 5. Yang juga menarik, dari 3,2 juta hektare tutupan sawit yang berada di Kawasan Hutan, 88% terkonsentrasi di 6 provinsi saja, terbanyak di Riau, disusul Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Jambi, dan Kalimantan Barat (lihat Gambar 4).

Tabel 2. Matriks Izin Perkebunan Sawit dan Tutupan Sawit di Kawasan Hutan

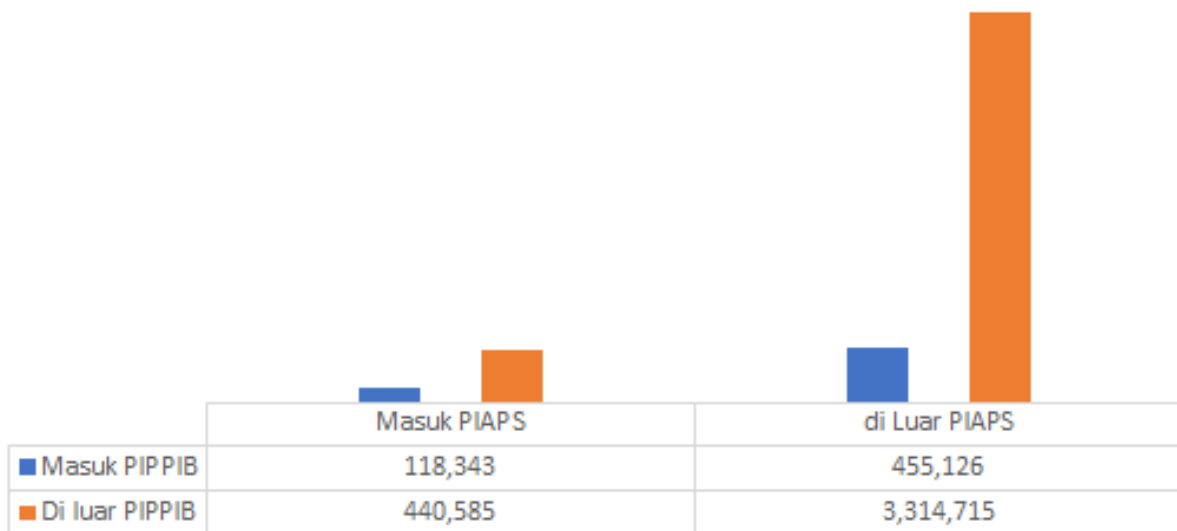
	Tutupan Sawit di Kawasan Hutan	Bukan Tutupan Sawit di Kawasan Hutan	TOTAL (Ha)
Terdata Izin Perkebunan Sawit di Kawasan Hutan	1,243,836	3,084,933	4,328,769
Tidak/Belum Terdata Izin Perkebunan Sawit di Kawasan Hutan	1,934,897	0	1,934,897
TOTAL (Ha)	3,178,733	3,084,933	

Usaha Sawit di Kawasan Hutan Detail Tutupan Sawit, Tutupan Hutan Alam, FEG (dalam ha)



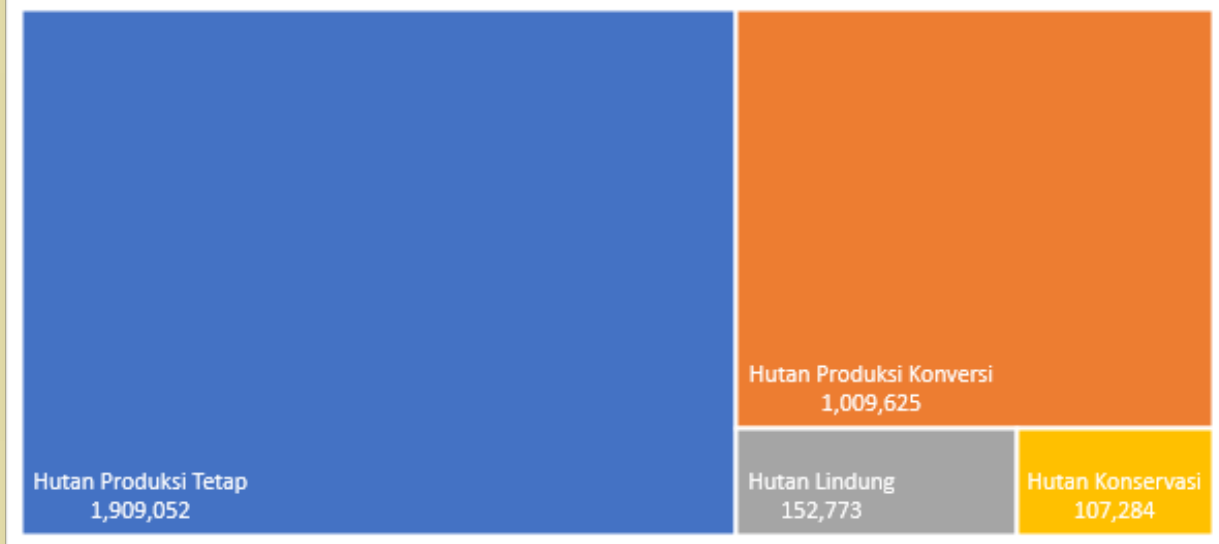
Gambar 1. Tutupan Sawit, Hutan Alam, dan Fungsi Ekosistem Gambut di dalam Izin Perkebunan Sawit di Kawasan Hutan (dalam ha).

Usaha Sawit di Kawasan Hutan Detail PIAPS dan PIPPIB

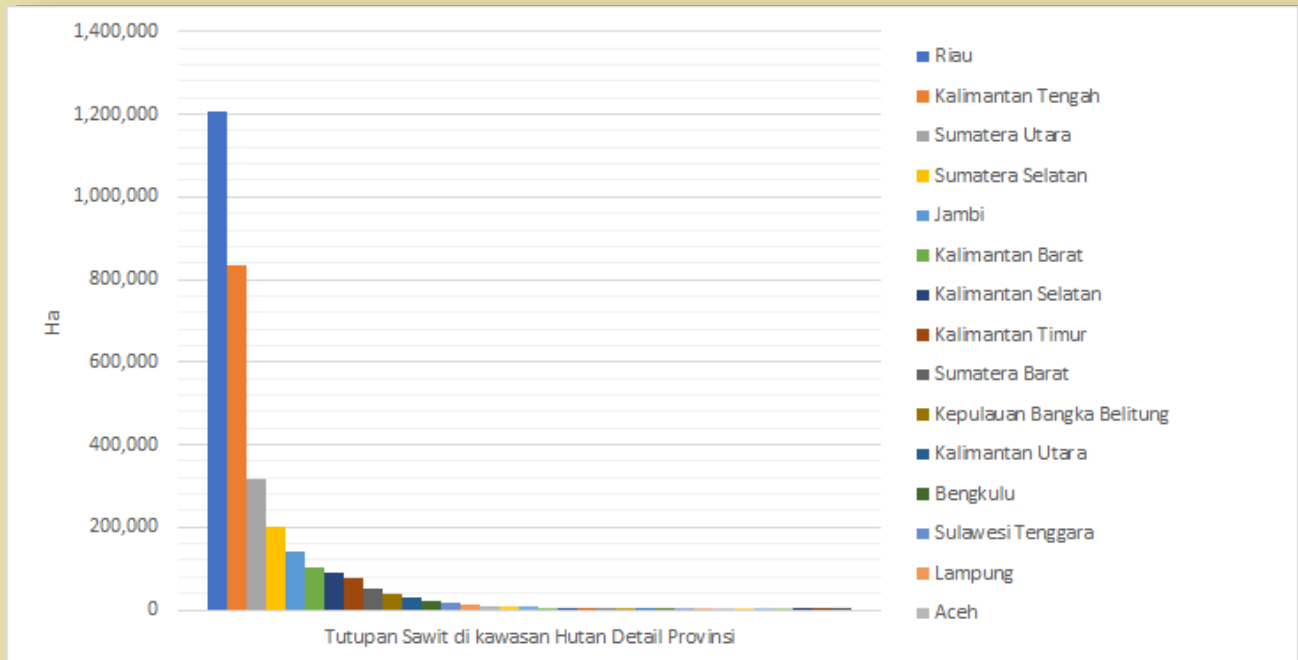


Gambar 2. Izin Perkebunan Sawit di Kawasan Hutan yang Masuk ke Area PIPPIB dan PIAPS (dalam ha).

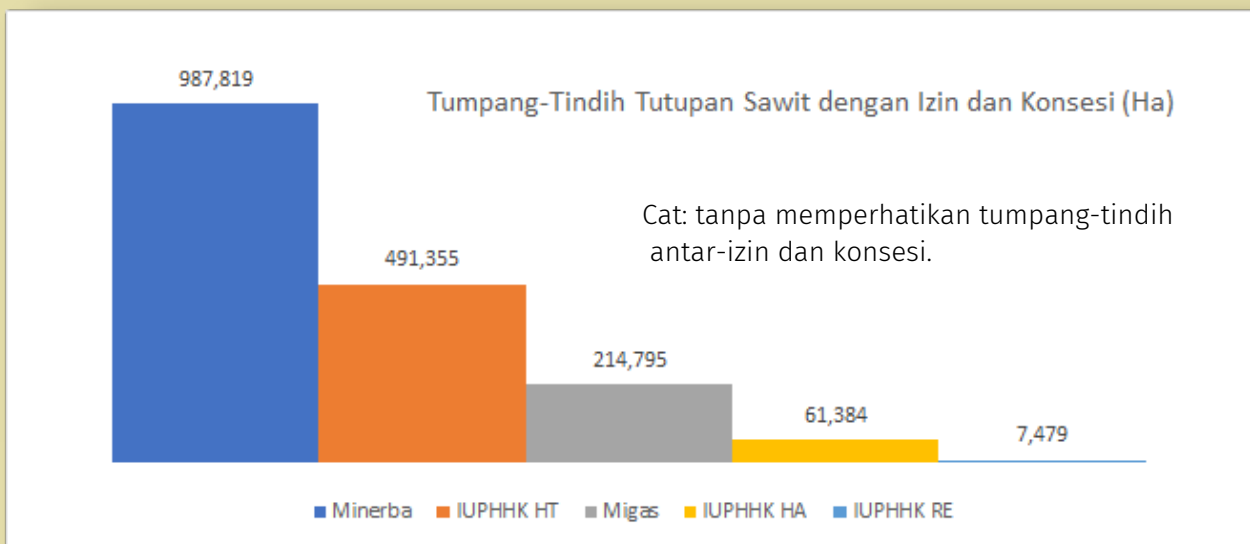
Tutupan Sawit di Kawasan Hutan 2019 (ha)



Gambar 3. Sebaran Tutupan Sawit di Fungsi Kawasan Hutan 2019 (Ha)



Gambar 4. Sebaran Tutupan Sawit di Kawasan Hutan per Provinsi



Gambar 5. Tumpang-Tindih Tutupan Sawit di Kawasan Hutan dengan Izin dan Konsesi Lain

BAGIAN 3

RISIKO EKSPANSI PERKEBUNAN SAWIT KE KAWASAN HUTAN DAN SEFEGUARDS TERSISA

Salah satu mandat utama Inpres 8/2018 adalah penundaan pemberian izin perkebunan sawit di Kawasan Hutan. Inpres 8/2018 memerintahkan Bupati/Walikota dan Gubernur untuk menunda pemberian rekomendasi atau Izin Usaha perkebunan sawit dan izin pembukaan lahan perkebunan sawit baru di Kawasan Hutan.⁹

Kebijakan ini juga memerintahkan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk menunda pemberian izin pelepasan atau tukar-menukar Kawasan Hutan untuk perkebunan sawit berdasarkan kriteria tertentu, yaitu permohonan baru, permohonan lama yang belum melengkapi persyaratan atau yang telah memenuhi persyaratan namun berada pada Kawasan Hutan yang masih produktif, dan permohonan yang telah mendapatkan persetujuan prinsip namun belum ditatabatas dan berada pada Kawasan Hutan yang masih produktif.¹⁰

Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal juga diperintahkan untuk menunda permohonan penanaman modal baru untuk perkebunan sawit dan perluasan perkebunan sawit yang telah ada, yang lahannya berasal dari pelepasan/tukar menukar kawasan hutan. Kebijakan ini juga memerintahkan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang untuk menghentikan proses penerbitan Hak Guna Usaha (HGU) dalam hal proses perolehan haknya tidak dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari tindak lanjut evaluasi perizinan.

9. Penundaan ini tidak berlaku untuk izin yang diajukan di luar Kawasan Hutan atau APL.

10. Kebijakan ini mengecualikan permohonan pelepasan/tukar-menukar Kawasan Hutan untuk perkebunan sawit yang telah ditanami dan diproses berdasarkan Pasal 51 PP 104/2015, di mana perkebunan sawit berada di Kawasan Hutan akibat konflik tata ruang dengan peta Kawasan Hutan.

” **DI MEDIA MASSA, MENTERI LHK MENYATAKAN TIDAK AKAN MENGELUARKAN IZIN SAWIT DI KAWASAN HUTAN UNTUK MEWUJUDKAN NET SINK FOLU 2030**

Jika Inpres 8/2018 tidak diperpanjang dan kebijakan moratorium sawit berakhir, tidak ada lagi kebijakan tertulis untuk menunda pemberian izin perkebunan sawit baru maupun perluasan izin perkebunan sawit yang telah ada di Kawasan Hutan. Pemberian izin perkebunan sawit baru kini dapat dikeluarkan, baik di dalam maupun di luar Kawasan Hutan - terutama di area yang tidak dilindungi oleh Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB) - dengan mengacu pada aturan Perizinan Berusaha UUCK dan aturan turunannya melalui sistem Online Single Submission (OSS).

Melalui pernyataan di media massa, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan menyatakan tidak akan mengeluarkan izin perkebunan sawit baru di Kawasan Hutan untuk mewujudkan net carbon sink di sektor kehutanan dan lahan (FOLU) pada tahun 2030.¹¹ Pernyataan akan “mempertahankan moratorium sawit” tersebut memberikan sinyal positif bagi upaya pengurangan deforestasi dan kerusakan gambut di Indonesia. Selain itu, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) juga sedang menyusun Rencana Operasional untuk mewujudkan agenda net sink FOLU 2030, di mana salah satu langkah yang disebutkan adalah tidak lagi mengkonversi HPK yang masih bertutupan hutan alam.¹¹

11. <https://www.suara.com/bisnis/2021/09/25/010510/klhk-tetap-hentikan-perizinan-baru-kebun-sawit>

Meskipun demikian, berbeda dengan Inpres yang bersifat tertulis, komitmen Menteri tidak tertulis. Sehingga, memiliki daya ikat yang lebih lemah dibandingkan Inpres. Ketiadaan kebijakan tertulis membuat “janji” tersebut sulit untuk ditagih secara politis dan dipertanggungjawabkan secara hukum. Sementara itu, pemberian izin dan konsesi di Indonesia sendiri masih kerap terjadi dalam ruang tertutup sehingga implementasi komitmen tersebut akan sulit diawasi publik.

Berdasarkan UUCK dan aturan turunannya, yakni PP 23/2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan, Hutan Produksi yang dapat Dikonversi (HPK) dapat dilepaskan dari Kawasan Hutan,¹² termasuk untuk perkebunan sawit. Hutan alam yang tersisa di HPK masih luas, yakni sekitar 5,6 juta hektare.¹³ Dari luasan tersebut, hutan alam yang berisiko dilepaskan untuk perkebunan sawit baru karena tidak masuk ke dalam perlindungan Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPPIB), berada di luar Peta Indikatif Area Perhutanan Sosial (PIAPS) dan di luar penguasaan izin dan konsesi eksisting mencapai 1,73 juta hektare.¹⁴ Sementara itu, ekosistem gambut di HPK yang berisiko dilepaskan untuk perkebunan sawit mencapai 443 ribu hektare.¹⁵



12. Pasal 58 ayat (1) PP 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan.

13. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), 2019 dan 2021.

14. *ibid.*

15. *ibid.*



Namun, PP ini juga memuat beberapa safeguards untuk pelepasan Kawasan Hutan (lihat Tabel 3).

Pertama, Pasal 58 ayat (2) PP 23/2021 menyatakan bahwa “Pelepasan Kawasan Hutan pada Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi hanya dapat dilakukan pada Hutan Produksi yang tidak produktif,”¹⁶ yaitu Hutan Produksi yang penutupan lahannya didominasi lahan tidak berhutan, antara lain semak belukar, lahan kosong, dan kebun campur.

Kedua, Pasal 60 PP 23/2021 juga menyatakan bahwa pengelolaan lahan hasil Pelepasan Kawasan Hutan untuk kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit yang telah terbangun dan memiliki Perizinan Berusaha di dalam Kawasan Hutan sebelum berlakunya UUCK mengacu pada asas konservasi tanah dan air serta memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup (D3TLH).¹⁷

Akan tetapi, terdapat beberapa permasalahan dalam safeguards yang ada tersebut.

Pertama, safeguards Pasal 58 ayat (2) yang menyatakan bahwa HPK yang dapat dilepaskan adalah HPK yang tidak produktif dikecualikan pada provinsi yang di dalamnya tidak tersedia lagi Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi yang tidak produktif. Secara normatif, pengecualian ini dapat melemahkan safeguards perlindungan hutan. Namun, secara faktual analisis spasial Madani menunjukkan bahwa hanya ada 9 provinsi yang tidak lagi memiliki HPK yang tidak produktif, yakni Bali, Banten, DI Yogyakarta, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Lampung, dan Nusa Tenggara Barat. Dengan demikian, selain di 9 provinsi di atas, seharusnya tidak ada lagi pelepasan HPK yang masih berhutan alam.

16. Terkait hutan produktif, Penjelasan Pasal 6 ayat (2) Huruf a PP 24 tahun 2021 menyatakan bahwa data dan informasi perkebunan sawit di dalam Kawasan Hutan, baik yang memiliki maupun tidak memiliki Perizinan di bidang kehutanan dapat merujuk antara lain pada evaluasi tindak lanjut Instruksi Presiden mengenai Penundaan dan Evaluasi Perizinan perkebunan sawit atau Inpres 8 tahun 2018 (moratorium sawit). Karena salah satu poin utama evaluasi perizinan perkebunan sawit dalam Inpres 8 tahun 2018 adalah evaluasi perizinan yang masih memiliki hutan produktif, seyogyanya keberadaan tutupan hutan alam (“hutan yang masih produktif”) dijadikan salah satu pertimbangan utama dalam penyelesaian usaha perkebunan sawit di Kawasan Hutan dengan tujuan untuk dilindungi agar tidak meningkatkan angka deforestasi Indonesia.

17. Pasal 60 ayat (1) dan (2) PP 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan.

Kedua, safeguards ini berlaku untuk pelepasan HPK ke depan. Muncul pertanyaan apakah safeguards ini juga berlaku untuk Pelepasan Kawasan Hutan untuk kegiatan usaha perkebunan sawit yang telah terbangun dan memiliki Perizinan Berusaha di Kawasan Hutan yang akan diselesaikan sebagai keterlanjuran oleh UUCK. Kekhawatiran ini muncul karena penyelesaian keterlanjuran ini diberikan beberapa keistimewaan, antara lain:

1. Pelepasan Kawasan Hutannya dapat dilakukan dari keseluruhan Hutan Produksi, yang mencakup Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi (HPK) dan/atau Hutan Produksi Tetap.¹⁸
2. Pelepasan Kawasan Hutan untuk kegiatan usaha yang telah terbangun dan memiliki izin di Kawasan Hutan sebelum berlakunya UUCK dikecualikan dari kewajiban “memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup (D3TLH) dengan dilengkapi Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) yang disusun oleh pemrakarsa kegiatan.”¹⁹ Meskipun demikian, perlu dicatat bahwa setelah pelepasan dilakukan, Pasal 60 PP 23/2021 mewajibkan pengelolaan lahan hasil Pelepasan Kawasan Hutan di atas mengacu pada asas konservasi tanah dan air serta memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup (D3TLH).²⁰
3. Pelepasan Kawasan Hutan untuk penyelesaian keterlanjuran tidak perlu membayar Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).²¹

Ketiga, PP 23/2021 mengatur bahwa Pelepasan Kawasan Hutan dilakukan setelah melalui Penelitian Terpadu. Hanya saja, tidak ada klausul transparansi maupun pelibatan publik dalam Penelitian Terpadu ini sehingga arena ini bisa dikatakan kurang optimal untuk menjadi safeguards hutan alam dan gambut.

Keempat, meskipun terdapat beberapa safeguards dalam aturan turunan UUCK terkait Pelepasan Kawasan Hutan untuk perkebunan sawit, berbagai safeguards tersebut belum bisa memberikan kepastian bahwa penyelesaian izin perkebunan sawit yang akan diputihkan sebagai keterlanjuran tidak akan mencakup land bank yang masih bertutupan hutan alam dan ekosistem gambut melainkan hanya akan meliputi wilayah-wilayah izin yang telah ditanami sawit.

18. Pasal 58 ayat (4) PP 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan.

19. Pasal 59 ayat (3) PP 23 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan.

20. Pasal 60 ayat (1) dan (2) PP 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan.

21. Penjelasan Bab I Nomor 2 huruf b PP 23 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan.

Tabel 3. *Safeguards* Hutan Alam dalam Pelepasan Kawasan Hutan

No.	<i>Safeguards</i> Hutan Alam	Pelepasan Kawasan Hutan Biasa	Pelepasan Kawasan Hutan untuk Kegiatan Usaha perkebunan sawit yang telah terbangun dan memiliki Perizinan Berusaha di Kawasan Hutan
1.	Hanya dapat dilakukan di Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi (HPK)	V Pasal 58 ayat (1)	X Dapat dilakukan di seluruh Hutan Produksi, yang meliputi HPK dan HPT Pasal 58 ayat (4)
2.	Hanya dapat dilakukan di Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi yang tidak produktif	V Pasal 58 ayat (2)	Belum jelas Tidak ada ketentuan dalam Pasal 60 ayat 1 yang mengatur bahwa pelepasan Kawasan Hutan untuk Kegiatan Usaha perkebunan sawit yang telah terbangun dan memiliki Perizinan Berusaha di Kawasan Hutan hanya dapat dilakukan di Hutan Produksi yang tidak produktif
3.	Kewajiban menyusun KLHS oleh pemrakarsa kegiatan dan memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup	V Pasal 59 ayat (3)	X Pasal 59 ayat (3)
4.	Ketentuan pengelolaan lahan hasil Pelepasan Kawasan Hutan	Tidak diatur eksplisit pada PP 23/2021	Harus mengacu pada asas konservasi tanah dan air dan memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup Pasal 60 ayat (2)

Sumber: PP 23 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan

Sementara itu, untuk perkebunan sawit yang di dalam wilayah izinnya terdapat hutan alam dan gambut, terdapat *safeguards* yang termuat dalam Peraturan Menteri No. 38 Tahun 2020 tentang sertifikasi ISPO (Indonesian Sustainable Palm Oil). Salah satu prinsip dalam sertifikasi ISPO yang diwajibkan untuk seluruh pelaku usaha perkebunan sawit adalah pengelolaan lingkungan hidup, sumber daya alam, dan keanekaragaman hayati.²² Salah satu kriteria untuk pengelolaan lingkungan hidup, sumber daya alam, dan keanekaragaman hayati adalah kawasan lindung dan areal bernilai konservasi tinggi dan perlindungan terhadap hutan alam dan gambut.²³ Aturan dimaksud memperkuat kewajiban bagi pelaku usaha harus melakukan identifikasi, sosialisasi, dan menjaga kawasan lindung dan Nilai Konservasi Tinggi yang juga telah diatur dalam berbagai sesuai peraturan perundang-undangan terkait.²⁴

22. Pasal 3 ayat (2) huruf c Permentan 38/2020 tentang Penyelenggaraan Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia.

23. Pasal 4 ayat (3) huruf g dan i Permentan 38/2020 tentang Penyelenggaraan Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia.

24. Kriteria 3.7 Kawasan Lindung dan Areal Bernilai Konservasi Tinggi dalam Prinsip, Kriteria, dan Indikator ISPO pada Permentan 38/2020.

Selain itu, pelaku usaha perkebunan juga harus melakukan perlindungan terhadap hutan alam dan gambut dan memiliki dokumen yang menunjukkan bahwa pembangunan kebun baru tidak membuka hutan alam dan lahan gambut sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Meskipun demikian, perlindungan ini menekankan rujukan perlindungan pada area yang dilindungi oleh ketentuan PIPPIB²⁵ sementara rujukan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku berarti masih memperbolehkan pembukaan hutan alam dan ekosistem gambut di luar PIPPIB jika telah memiliki izin yang lengkap serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, salah satunya adalah PP Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut.²⁶ Berdasarkan PP 57/2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut, pelaku usaha perkebunan sawit dilarang membuka lahan baru (land clearing) sampai ditetapkannya zonasi fungsi lindung dan budidaya pada areal Ekosistem Gambut untuk tanaman tertentu, membuat saluran drainase yang mengakibatkan Gambut menjadi kering, membakar lahan Gambut dan/atau melakukan pembiaran terjadinya pembakaran, dan/atau melakukan kegiatan lain yang mengakibatkan terlampauinya kriteria baku kerusakan Ekosistem Gambut. Pada Ekosistem Gambut dengan fungsi lindung, kriteria baku kerusakan terlampaui apabila terdapat drainase buatan, tereksposnya sedimen berpirit dan/atau kwarsa di bawah lapisan Gambut, dan/atau terjadi pengurangan luas dan/atau volume tutupan lahan di Ekosistem Gambut lindung yang telah ditetapkan. Sementara itu, di Ekosistem Gambut dengan fungsi budidaya, kriteria baku kerusakan terlampaui apabila muka air tanah di lahan Gambut lebih dari 0,4 m di bawah permukaan Gambut pada titik penataan, dan/atau tereksposnya sedimen berpirit dan/atau kwarsa di bawah lapisan Gambut.²⁷ Untuk mendapatkan sertifikasi ISPO, Pelaku usaha perkebunan sawit harus memiliki SOP untuk penanaman sawit di lahan gambut dan SOP untuk mengatur penurunan lapisan tanah gambut tinggi, sarana dan prasarana terkait identifikasi dan pemetaan pada ekosistem gambut dengan fungsi lindung yang dikeluarkan dari penanaman²⁸ serta monitoring subsidiensi penurunan muka air tanah.²⁹

25. Kriteria 3.9 Pelaku Usaha Perkebunan Melakukan Perlindungan terhadap Hutan Alam dan Gambut dalam Prinsip, Kriteria, dan Indikator ISPO pada Permentan 38/2020.

26. Pasal 26 PP 57/2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut.

27. Pasal 23 PP 57/2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut.

28. Kriteria 2.2.4 Penanaman Pada Lahan Gambut dalam Prinsip, Kriteria, dan Indikator ISPO pada Permentan 38/2020.

29. Kriteria 2.2.5 Pemeliharaan Tanaman dalam Prinsip, Kriteria, dan Indikator ISPO pada Permentan 38/2020.

BAGIAN 4

**PENYELESAIAN KEGIATAN USAHA
PERKEBUNAN SAWIT YANG TELAH
TERBANGUN DI KAWASAN HUTAN**

Inpres 8/2018 memuat setidaknya dua materi penting terkait penyelesaian keberadaan perkebunan sawit di Kawasan hutan, yaitu perintah untuk melakukan: 1) identifikasi, pemetaan, pengumpulan, verifikasi, dan sinkronisasi data dan peta perkebunan sawit, dan 2) evaluasi perizinan perkebunan sawit.

Dalam Inpres 8/2018, pemerintah daerah kabupaten dan provinsi adalah tonggak pengumpulan data dan peta perkebunan sawit. Bupati/Walikota diperintahkan untuk melakukan pemetaan seluruh area perkebunan di wilayahnya, baik badan usaha maupun perseorangan, juga mengumpulkan data seluruh area perkebunan, (termasuk peruntukan, luas tanam, dan tahun tanam), mengumpulkan dan memverifikasi data Izin Lokasi, IUP, dan STDUP (termasuk nama dan nomor, lokasi, luas, tanggal penerbitan, peruntukan, luas tanam, dan tahun tanam), serta mengumpulkan data dan peta perkebunan rakyat di wilayahnya, baik yang berada di dalam maupun di luar Kawasan Hutan. Sementara itu, gubernur diperintahkan untuk mengumpulkan dan memverifikasi data dan peta Izin Lokasi, IUP, dan STDUP.

Di tingkat Pemerintah Pusat, Menteri LHK diinstruksikan untuk mengidentifikasi perkebunan sawit yang terindikasi berada di dalam Kawasan Hutan serta menyusun dan memverifikasi data pelepasan atau tukar-menukar Kawasan Hutan untuk perkebunan sawit, juga mengidentifikasi ketentuan alokasi 20% untuk perkebunan rakyat atas pelepasan Kawasan Hutan untuk perkebunan sawit.

Sementara itu, Menteri Pertanian diinstruksikan untuk menyusun dan memverifikasi data dan peta Izin Usaha Perkebunan (IUP) dan STDUP yang telah dikumpulkan bupati/walikota dan gubernur. Menteri Agraria dan Tata Ruang diinstruksikan untuk menyusun dan memverifikasi data Hak Guna Usaha (HGU) yang mencakup nama, nomor, lokasi, luas, tanggal penerbitan, dan peruntukan.



Semua data dan peta di atas harus diverifikasi oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Menko Perekonomian juga diperintahkan untuk melakukan sinkronisasi dengan pelaksanaan kebijakan satu peta terkait kesesuaian perizinan yang dikeluarkan oleh kementerian/lembaga dengan pemerintah daerah, kesesuaian antara IUP dan HGU, dan keputusan penunjukan atau penetapan Kawasan Hutan dengan HGU.

Berdasarkan Inpres 8/2018, Menteri LHK dapat mengambil langkah-langkah hukum atau tuntutan ganti rugi atas penggunaan Kawasan Hutan untuk perkebunan sawit tanpa pelepasan Kawasan Hutan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Setelah berlakunya UUCK, adalah UUCK dan aturan turunannya, yakni PP 23/2021 dan PP 24/2021 yang mengatur penyelesaian perkebunan sawit di Kawasan Hutan.

Terdapat dua isu penting terkait ketentuan UUCK dan aturan turunannya tentang penyelesaian perkebunan sawit di Kawasan Hutan. Pertama, dilepaskannya pertanggungjawaban pidana dan pertanggungjawaban terhadap maladministrasi penyelenggaraan negara. Kedua, belum jelasnya definisi dan ruang lingkup kegiatan usaha perkebunan sawit yang telah terbangun di Kawasan Hutan yang dapat diputihkan, yang dapat berimplikasi pada deforestasi dan kerusakan ekosistem gambut.

Sanksi pidana vs sanksi administratif dalam penyelesaian kegiatan usaha perkebunan sawit di Kawasan Hutan

Keberadaan atau keterlanjuran perkebunan sawit yang berada di dalam Kawasan Hutan tidak hanya mencakup belum dimilikinya perizinan di bidang kehutanan oleh para pelaku usaha sawit namun juga karena dipicu oleh masalah maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Bentuk maladministrasi penyelenggara negara berupa inkonsistensi³⁰ serta inkoherensi antara kebijakan nasional dan daerah terkait peruntukan tata ruang dan Kawasan Hutan telah menciptakan berbagai penafsiran dan keputusan alokasi lahan-lahan untuk kebun, yang pada akhirnya menciptakan konflik ruang dalam Kawasan Hutan. Salah satu wujud dari maladministrasi ini adalah tumpang-tindih perizinan dalam Kawasan Hutan.³¹



” KETERLANJURAN SAWIT DI KAWASAN HUTAN TIDAK HANYA MENCAKUP BELUM DIMILIKINYA IZIN OLEH PELAKU USAHA NAMUN JUGA DIPICU OLEH MASALAH MALADMINISTRASI

30. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia mendefinisikan maladministrasi sebagai sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau in materiil bagi masyarakat dan orang perseorangan

31. Wibowo, Lukas R et al, Working Paper : Penyelesaian tenurial perkebunan sawit di Kawasan Hutan untuk kepastian investasi dan keadilan, Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR) , Hlm 42.

Konsekuensi keberadaan perkebunan sawit dalam Kawasan Hutan baik tanpa izin atau akibat maladministrasi penyelenggara negara adalah terjadinya deforestasi ilegal. Perkebunan sawit memiliki karakteristik pola usaha yang memerlukan penyediaan lahan yang luas dalam beroperasi. Penyediaan dan persiapan lahan dilakukan melalui pembukaan lahan, konversi lahan ataupun mengkonversi hutan dengan cara penebangan pohon. Pada tahap persiapan lahan, pelaku usaha sawit mendapat keuntungan dari hasil tebangan kayu. Izin perkebunan yang berada dalam Kawasan Hutan diwajibkan untuk memperoleh izin pelepasan Kawasan Hutan dan izin pemanfaatan kayu dari pejabat yang berwenang. Berdasarkan laporan yang disusun oleh Environmental Investigation Agency (EIA) pada tahun 2014, praktik pemanfaatan kayu pada konsesi perkebunan sawit yang berada dalam Kawasan Hutan tanpa adanya perolehan perizinan yang disyaratkan berdasarkan peraturan perundang-undangan sering dilakukan oleh pelaku usaha sawit. Laporan EIA juga mengemukakan bahwa dari 51 izin perkebunan sawit yang berada di wilayah areal Kawasan Hutan Produksi Kabupaten Kotawaringin, hanya 2 pemegang izin yang mengajukan Izin Pemanfaatan Kayu.³²

Menurut pendapat Prof. Hariadi Kartodihardjo, penebangan kayu dalam Kawasan Hutan tanpa adanya perizinan dan/atau melakukan penebangan lebih dari jatah yang telah ditetapkan dalam izin merupakan bentuk penebangan kayu secara tidak sah dan melanggar peraturan perundang-undangan, yaitu berupa pencurian kayu di dalam Kawasan Hutan Negara atau hutan hak (milik).³³ Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan ("UU 18/2013"), penebangan kayu secara tidak sah dan melanggar peraturan perundang-undangan merupakan suatu tindak pidana Pembalakan Liar. Kejahatan Pembalakan Liar sendiri merupakan tindak pidana khusus yang dalam kategori hukum pidana yang perbuatannya khusus, yaitu untuk delik-delik kehutanan yang menyangkut pengelolaan hasil hutan kayu.

32. Permitting Crimes: How Palm Oil Expansion Drives Illegal Logging In Indonesia, Environmental Investigation Agency, Desember 2014, hlm 6

33. Hariadi Kartodihardjo, Modus Operandi, Scientific Evidence dan Legal Evidence Dalam Kasus Illegal Logging, Makalah disampaikan dalam Pelatihan Hakim Penegakan Hukum Lingkungan yang diselenggarakan oleh ICEL bekerjasama dengan Mahkamah Agung RI, Jakarta 2003 sebagaimana dikutip pada Listiya Fadhillia dan Ainal Hadi, Tinjauan Kriminologis Terhadap Tindak Pidana Illegal Logging Di Kabupaten Aceh Selatan Jurnal Ilmiah Vol. 2(2) Mei 2018, pp.375-385

Ketentuan UU 18/2013 mengatur bahwa baik pemanfaatan kayu dalam Kawasan Hutan oleh pelaku usaha sawit tanpa adanya izin yang sah³⁴ maupun maladministrasi yang diakibatkan oleh kelalaian pejabat negara yang berujung pada terjadinya suatu tindak pidana illegal logging merupakan suatu tindak pidana.³⁵

Berdasarkan UU 18/2013, sanksi administratif dikenakan terhadap pelanggaran yang tidak memiliki izin maupun terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pemegang izin. Terhadap pelanggaran tanpa izin, sanksi administratif yang dikenakan berupa ganti rugi sesuai dengan tingkat kerusakan yang ditimbulkan kepada negara yang berupa biaya rehabilitasi, pemulihan kondisi hutan, atau tindakan lain yang diperlukan.



Terhadap pemegang izin, sanksi administratif yang dikenakan berupa denda, penghentian kegiatan, pengurangan areal, atau pencabutan izin.³⁶ Sifat sanksi administrasi terhadap suatu tindak pidana Pembalakan Liar merupakan tambahan atas sanksi pidana, bukan menggantikan. Philipus M. Hadjon membedakan bahwa sanksi administrasi dan sanksi pidana di mana sanksi administratif ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya, agar perbuatan melanggar itu dihentikan. Sanksi administrasi memiliki sifat “reparatoir” artinya memulihkan kepada keadaan semula. Sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada pelanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa. Sifat sanksi pidana adalah “condemnatoir” atau menghukum.

37

34. pasal 12 huruf d UU 18/2013 jo Pasal 83 ayat (1) (a) UU 18/2013 mengatur bahwa “Memuat, membongkar, mengeluarkan, mengangkut, menguasai, dan / atau memiliki hasil penebangan di Kawasan Hutan tanpa izin” dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 5 tahun serta pidana denda paling sedikit Rp. 500.000.000,00 dan paling banyak Rp. 2.500.000.000.

35. Pasal 28 UU 18/2013 jo Pasal 106 UU 18/2013 Setiap pejabat yang melakukan kelalaian dalam melaksanakan tugas dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 5 tahun serta pidana denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 dan paling banyak Rp. 1.000.000.000

36. Penjelasan Pasal 18 UU 18/2013

37. Philipus M Hadjon, et.al, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1994), hlm. 247 sebagaimana dikutip dalam Sri Nur Hari Susanto, Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi, Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 Issue 1, March 2019

Terkait hal ini, UUCK memang tidak menghapuskan sanksi pidana untuk penggunaan Kawasan Hutan secara ilegal, namun menerapkan prinsip “ultimum remedium,” yaitu mengedepankan pengenaan sanksi administratif sebelum dikenai sanksi pidana “terhadap pelanggaran yang bersifat administratif dan tidak menimbulkan dampak kesehatan, keselamatan, dan/atau lingkungan (K2L).

UUCK sendiri membagi mekanisme penyelesaian perkebunan sawit yang telah terlanjur ada di Kawasan Hutan menjadi dua. Kegiatan usaha perkebunan sawit yang telah terbangun dan memiliki Perizinan Berusaha (Izin Lokasi dan/atau Izin Usaha Perkebunan dan STD-B) sebelum UUCK diberlakukan akan diselesaikan melalui mekanisme “Pasal 110A”³⁸ sementara kegiatan usaha perkebunan yang telah terbangun di Kawasan Hutan tanpa memiliki Perizinan Berusaha di bidang kehutanan sebelum UUCK diberlakukan akan diselesaikan melalui mekanisme “Pasal 110B”.³⁹

Dalam kedua mekanisme tersebut, UUCK melepaskan pertanggungjawaban secara pidana atas tindak pidana deforestasi ilegal yang disebabkan akibat maladministrasi pejabat dalam penerbitan Perizinan Berusaha yang terjadi sebelum berlakunya UUCK. Rationale untuk memutihkannya keterlanjuran tersebut adalah untuk, menyelesaikan konflik tenurial, menyelamatkan aset negara (perkebunan sawit) dan menyelamatkan sawit rakyat serta korporasi.⁴⁰ Tidak disinggung mengenai upaya penyelamatan hutan alam yang juga merupakan aset negara.

38. Pasal 110A UUCK ayat (1) berbunyi “Setiap orang yang melakukan kegiatan usaha yang telah terbangun dan memiliki Perizinan Berusaha di dalam Kawasan Hutan sebelum berlakunya Undang-Undang ini yang belum memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan, wajib menyelesaikan persyaratan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini berlaku.” Ayat (2) berbunyi “Jika setelah lewat 3 (tiga) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini tidak menyelesaikan persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaku dikenai sanksi administratif berupa: a. Pembayaran denda administratif; dan/atau Pencabutan Perizinan Berusaha.

39. Menurut Pasal 110B UUCK, setiap orang yang melakukan pelanggaran yang salah satunya adalah melakukan kegiatan perkebunan tanpa Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat di dalam Kawasan Hutan yang dilakukan sebelum berlakunya UU ini dikenai sanksi administratif berupa: a. Penghentian sementara kegiatan berusaha, b. Pembayaran denda administratif, dan/atau c. Paksaan pemerintah.

40. Paparan Bambang Hendroyono, Sekretaris Jenderal Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, pada Webinar : Menyelesaikan Sawit di Kawasan Hutan yang diselenggarakan oleh Tropenbos Indonesia pada 28 Agustus 2021

Belum jelasnya definisi dan ruang lingkup “usaha perkebunan sawit yang telah terbangun di Kawasan Hutan” yang dapat diputihkan



Isu kedua adalah belum jelasnya definisi kegiatan usaha perkebunan sawit yang telah terbangun di Kawasan Hutan yang akan atau dapat diputihkan. PP 24/2021 mengatur bahwa “Setiap Orang yang melakukan kegiatan usaha perkebunan sawit yang telah terbangun di dalam Kawasan Hutan sebelum berlakunya UUCK,⁴¹ dan tidak memiliki Perizinan di bidang kehutanan, wajib menyelesaikan persyaratan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak berlakunya UUCK. Setelah melewati batas waktu 3 (tiga) tahun, pelaku usaha akan dikenakan Sanksi Administratif. Mekanisme ini dikenal sebagai mekanisme Pasal 110A UUCK.

Baik perusahaan maupun masyarakat yang memiliki usaha perkebunan sawit yang telah terbangun di Kawasan Hutan dan telah memiliki Izin Lokasi, Izin Usaha Perkebunan, atau Surat Tanda Daftar Usaha Perkebunan-Budidaya/STD-B dapat berinisiatif mengajukan permohonan penyelesaian kepada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Sebaliknya, MenLHK juga secara proaktif akan melakukan inventarisasi data dan informasi kegiatan usaha pertambangan, perkebunan dan/atau kegiatan lain di Kawasan Hutan maksimal 1 tahun setelah PP 24 tahun 2021 terbit dan mengirimkan surat pemberitahuan kepada pelaku usaha perkebunan sawit yang harus mengurus perizinan lebih lanjut. Tahapan inventarisasi data dan informasi ini dapat dibangun dari hasil evaluasi perizinan dalam implementasi kebijakan moratorium sawit.⁴²

41. Pasal 3 ayat (1) PP24/2021;

42. Penjelasan Pasal 6 ayat 2 (a) PP24/2021;



Yang masih menjadi pertanyaan adalah apakah area “usaha perkebunan sawit yang telah terbangun,” yang dapat diselesaikan melalui mekanisme ini dibatasi hanya pada wilayah izin yang telah ditanami kelapa sawit (sudahutupan sawit) atau keseluruhan wilayah izin, termasuk land bank yang masih bertutupan hutan alam dan ekosistem gambut yang belum ditanami sawit.

Terkait hal ini, Direktur Penegakkan Hukum Pidana, Direktorat Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan Kementerian LHK pada kegiatan sosialisasi PP 24/2021 pada 30 Juni 2021 menyampaikan bahwa yang dimaksud dengan usaha perkebunan yang telah terbangun adalah kegiatan perkebunan sawit yang “sudah ada dan tertanam”, bukan yang baru akan ditanam. Beliau juga menyatakan bahwa jika terdapat hutan alam yang belum dilakukan pembukaan lahan, namun masuk dalam wilayah konsesi, akan dikenakan sanksi pidana bila dilakukan pembukaan lahan setelah UUCK.⁴³ Akan tetapi, karena keterangan ini hanya berupa pernyataan lisan pejabat dan tidak tertulis, ruang lingkup kegiatan usaha perkebunan sawit yang telah terbangun dapat juga diinterpretasikan lain.

Tanpa penegasan perlindungan hutan alam dan gambut dalam proses penyelesaian keterlanjuran, akan banyak keraguan apakah penyelesaian perkebunan sawit di Kawasan Hutan berdasarkan UUCK dan aturan turunannya betul-betul meneruskan semangat perbaikan tata kelola dan pelestarian lingkungan hidup yang termuat dalam kebijakan moratorium sawit atau hanya sekadar memutihkannya kesalahan dan justru meningkatkan risiko deforestasi dan kerusakan gambut.

43. Pernyataan Yazid Nurhuda SH, MA, (Direktur , Direktorat Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Direktorat Penegakkan Hukum Pidana Kementerian LHK) pada Sosialisasi PP 24/2021 pada tanggal 30 Juni 21

Tipologi penyelesaian keterlanjuran dan potensi dampaknya terhadap hutan alam dan ekosistem gambut

Terdapat beberapa tipologi penyelesaian dalam PP 24/2021 untuk menyelesaikan usaha perkebunan sawit di Kawasan Hutan yang telah memiliki izin di bidang perkebunan (Pasal 110A). Yang dapat diselesaikan dengan mekanisme tanpa denda administratif ini adalah kegiatan usaha perkebunan sawit milik perusahaan yang telah memiliki Izin Lokasi dan/atau Izin Usaha Perkebunan (IUP) yang sesuai dengan rencana tata ruang sebelum UUCK diberlakukan dan perkebunan sawit milik masyarakat yang memiliki Surat Tanda Daftar Budidaya (STD-B) yang sesuai dengan rencana tata ruang dan luasnya maksimal 25 hektare. Belum jelas apakah usaha perkebunan sawit yang telah memiliki HGU di Kawasan Hutan masuk ke dalam ruang lingkup penyelesaian ini atau tidak.

Syarat utama agar kegiatan usaha perkebunan sawit di Kawasan Hutan dapat diselesaikan melalui mekanisme ini adalah telah terbangun dan memiliki izin perkebunan yang sesuai dengan perencanaan tata ruang ketika pertama kali dikeluarkan. Apabila beroperasi tanpa izin perkebunan, maka penyelesaiannya dilakukan dengan menggunakan mekanisme Pasal 110B UUCK dengan terlebih dahulu dikenai denda administratif.⁴⁴

Kesesuaian dengan tata ruang, fungsi Kawasan Hutan, dan tumpang-tindih dengan perizinan di bidang kehutanan menentukan tipologi penyelesaian keterlanjuran perkebunan sawit yang telah terbangun di Kawasan Hutan. Apabila kegiatan usaha perkebunan sawit yang telah terbangun sesuai dengan tata ruang dan tidak tumpang-tindih dengan perizinan di bidang kehutanan, dapat dilakukan persetujuan pelepasan Kawasan Hutan jika kegiatan usaha perkebunan sawit tersebut berada di Hutan Produksi.⁴⁵ Jika berada di Hutan Lindung dan/atau Konservasi, maka kegiatan usaha tersebut dapat diberikan persetujuan untuk melakukan kegiatan usaha selama 1 daur maksimal 15 tahun sejak masa tanam dengan catatan pelaku usaha harus menanam tanaman kehutanan (giat jangka benah silvikultur) dan dilarang melakukan replanting atau penanaman kembali tanaman sawitnya.⁴⁶

44. Interpretasi dari Pasal 110B UUCK dan penjelasan pasalnya. Lihat pengecualian untuk masyarakat.

45. Pasal 26 huruf a PP 24/2021

46. Pasal 28 ayat (4) PP24/2021

Apabila kegiatan usaha perkebunan sawit yang telah terbangun tersebut sesuai dengan tata ruang namun tumpang-tindih dengan perizinan di bidang kehutanan, dapat dilakukan persetujuan pelepasan Kawasan Hutan jika berada di Hutan Produksi dan izin perkebunan terbit lebih dulu. Jika izin kehutanan terbit lebih dulu, maka luas permohonan pelepasan Kawasan Hutan untuk perkebunan sawit dikurangi. Untuk perkebunan sawit yang berada di dalam perizinan bidang kehutanan di Hutan Produksi, dilakukan kerja sama selama 1 daur atau 25 tahun sejak masa tanam yang difasilitasi oleh Menteri LHK.⁴⁷ Lain halnya jika kegiatan usaha perkebunan sawit yang telah terbangun tersebut berada di Hutan Lindung dan/atau Konservasi. Kegiatan usaha tersebut dapat diberikan persetujuan untuk melakukan kegiatan usaha selama 1 daur maksimal 15 tahun sejak masa tanam dan bekerja sama dengan Pemegang Perizinan di Bidang Kehutanan yang difasilitasi oleh Menteri LHK dengan catatan pelaku usaha harus menanam tanaman kehutanan (giat jangka benah silvikultur) dan dilarang melakukan replanting atau penanaman kembali tanaman sawitnya.

Dalam acara sosialisasi UUCK tanggal 30 Juni 2021, dinyatakan bahwa penyelesaian untuk perkebunan sawit yang tidak sesuai tata ruang (tipologi No. 5-8 pada Tabel 4) sama dengan yang sesuai tata ruang (tipologi no 1-4 pada Tabel 4). Dinyatakan pula bahwa kondisi ketidaksesuaian yang dimaksud PP ini lebih menggambarkan ketika adanya perubahan RTRW setelah diterbitkannya IUP yang mengakibatkan lokasi IUP tersebut malah menjadi tidak sesuai. Yang menjadi acuan terhadap ini adalah Pasal 4 ayat (1) PP 24 tahun 2021 yang berbunyi "...harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang yang diterbitkan oleh Pejabat yang berwenang pada saat usaha pertama kali dibangun dan/atau dioperasikan."

Merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidakesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin dan/ atau Hak Atas Tanah ("PP 43/2021"), penyelesaian Ketidakesuaian⁴⁸ Izin atau Konsesi dalam Keterlanjuran yang telah dikuasai dan dimanfaatkan di dalam Kawasan Hutan sebelum kawasan tersebut ditunjuk sebagai Kawasan Hutan, dilakukan dengan perubahan peruntukan-



47. Pasal 27 ayat (2) PP 24/2021

48. Pasal 1 Angka 28 PP43/2021 mendefinisikan Ketidakesuaian adalah kondisi tumpang tindih terkait Batas Daerah, Rencana Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, Konsesi, Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, Garis Pantai, RTRL, RZ KSNT, RZ KAW, RZWP- 3-K, dan/ atau Perizinan terkait Kegiatan yang Memanfaatkan Ruang Laut.

49. Pasal 1 Angka 11 PP43/2021 mendefinisikan Keterlanjuran sebagai kondisi di mana Izin, Konsesi, Hak Atas Tanah, dan/atau Hak Pengelolaan yang diterbitkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang pada saat itu berlaku, namun menjadi tidak sesuaidengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini.

Kawasan Hutan, perubahan fungsi Kawasan Hutan, dan/atau penggunaan Kawasan Hutan, dan terhadap Izin atau Konsesi tetap berlaku hingga jangka waktunya berakhir sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁰ Namun demikian, baik PP 24/2021 dan PP 43/2021 tidak secara rinci dan tegas mengatur penyelesaian kegiatan usaha perkebunan sawit yang terbangun di kawasan hutan yang tidak sesuai tata ruang.

Tabel 4. Tipologi Penyelesaian Usaha Perkebunan Sawit yang Telah Terbangun dan Memiliki Perizinan Berusaha di Kawasan Hutan

NO.	KESESUAIAN DENGAN RENCANA TATA RUANG	TUMPANG TINDIH	FUNGSI KAWASAN HUTAN	PENYELESAIAN
1	Sesuai	Tidak tumpang tindih dengan perizinan di bidang kehutanan	Hutan Produksi	Persetujuan pelepasan Kawasan Hutan
2	Sesuai	Tumpang tindih dengan perizinan di bidang kehutanan	Hutan Produksi	<p>Jika perizinan kehutanan terbit terlebih dahulu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) luasan permohonan pelepasan Kawasan Hutan dikurangi, 2) perkebunan sawit dalam perizinan bidang kehutanan: <ol style="list-style-type: none"> a) kerja sama 1 daur atau 25 tahun sejak masa tanam, b) Menteri LHK memfasilitasi kemitraan atau kerja sama <p>Jika Izin Usaha Perkebunan (IUP) terbit lebih dulu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) luasan perizinan di bidang kehutanan dikurangi, 2) diterbitkan Persetujuan Pelepasan Kawasan Hutan <p>Persetujuan melanjutkan kegiatan usaha selama 1 daur maksimal 15 tahun sejak masa tanam. Menteri LHK memfasilitasi kerja sama/kemitraan.</p> <p>Kewajiban:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) menanam tanaman kehutanan (giat jangka benah silvikultur), 2) dilarang replanting/menanam kembali.
3	Sesuai	Tidak tumpang tindih dengan perizinan di bidang kehutanan	Hutan Lindung dan/atau Hutan Konservasi	<p>Persetujuan melanjutkan kegiatan usaha selama 1 daur maksimal 15 tahun sejak masa tanam. Menteri LHK memfasilitasi kerja sama/kemitraan.</p> <p>Kewajiban:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) menanam tanaman kehutanan (giat jangka benah silvikultur), 2) dilarang replanting/menanam kembali.
4	Sesuai	Tumpang tindih dengan perizinan bidang kehutanan	Hutan Lindung dan/atau Hutan Konservasi	<ol style="list-style-type: none"> 1) Persetujuan melanjutkan usaha 1 daur maksimal 15 tahun sejak masa tanam 2) Kerja sama dengan Pemegang Perizinan di Bidang Kehutanan di Kawasan Lindung/Konservasi difasilitasi oleh Menteri LHK 3) Kewajiban: a) menanam tanaman kehutanan (giat jangka benah silvikultur), b) dilarang replanting/menanam kembali.
5	Tidak sesuai	Tumpang tindih dengan perizinan di bidang kehutanan	Hutan Produksi	Tidak dinyatakan secara tegas
6	Tidak sesuai	Tumpang tindih dengan perizinan di bidang kehutanan	Hutan Lindung dan/atau Hutan Konservasi	Tidak dinyatakan secara tegas
7	Tidak sesuai	Tidak tumpang-tindih dengan keberadaan Perizinan di bidang kehutanan	Hutan Produksi	Penyelesaian dilakukan dengan (i) perubahan peruntukan Kawasan Hutan, (ii) perubahan fungsi Kawasan Hutan/ dan/atau penggunaan Kawasan Hutan, dan terhadap izin atau Konsesi tetap berlaku hingga jangka waktunya berakhir sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
8	Tidak sesuai	Tidak tumpang-tindih dengan keberadaan Perizinan di bidang kehutanan	Hutan Lindung dan/atau Hutan Konservasi	

Sumber: PP 24 tahun 2021 dan PP 43 tahun 2021

50. Pasal 11 ayat (1) PP43/2021

Berdasarkan tipologi di atas dan analisis data spasial, didapatkan estimasi hutan alam dan ekosistem gambut yang berpotensi terdampak penyelesaian perkebunan sawit di Kawasan Hutan sebagaimana pada Tabel 5 berikut.

Tabel 5. Hutan Alam dan Ekosistem Gambut yang Berpotensi Terdampak Penyelesaian Perkebunan Sawit yang Telah Terbangun dan Memiliki Perizinan Berusaha di Kawasan Hutan

No.	FUNGSI KAWASAN HUTAN	TUMPANG TINDIH DENGAN PERIZINAN DI BIDANG KEHUTANAN*	IZIN PERKEBUNAN SAWIT** (Ha)	HUTAN ALAM (Ha)	EKOSISTEM GAMBUT (Ha)
1	Hutan Produksi	Tidak tumpang tindih dengan perizinan di bidang kehutanan	3,190,223	803,363	755,180
2	Hutan Produksi	Tumpang tindih dengan perizinan di bidang kehutanan	870,027	281,957	129,850
3	Hutan Lindung dan/atau Hutan Konservasi	Tidak tumpang tindih dengan perizinan di bidang kehutanan	256,106	68,205	121,097
4	Hutan Lindung dan/atau Hutan Konservasi	Tumpang tindih dengan perizinan di bidang kehutanan	12,413	4,474	2,631
TOTAL (Ha)			4,328,769	1,157,999	1,008,758

Sebagaimana terlihat dari Tabel di atas, terdapat 1,16 juta hektare hutan alam dan lebih dari 1 juta hektare ekosistem gambut tersisa di land bank perkebunan sawit yang berada di Kawasan Hutan dan berpotensi terdampak penyelesaian keterlanjuran izin perkebunan sawit yang telah terbangun dan memiliki Perizinan Berusaha di Kawasan Hutan. Dari luasan tersebut, sekitar 0,8 juta hektare hutan alam berada di Hutan Produksi dan tidak tumpang-tindih dengan perizinan di bidang kehutanan sehingga berisiko terdeforestasi jika dilepaskan dari Kawasan Hutan. Sementara itu, dari 1 juta hektare ekosistem gambut tersisa, 0,76 juta hektare berada di Hutan Produksi dan tidak tumpang-tindih dengan perizinan di bidang kehutanan sehingga berisiko dilepaskan dari Kawasan Hutan dan mengalami kerusakan lebih jauh.

Jika seluruh hutan alam yang berpotensi terdampak ekspansi dan penyelesaian keterlanjuran di atas hilang, hingga 78% “jatah” deforestasi Indonesia untuk mencapai target Updated NDC pada 2020-2030 akan habis. Padahal, potensi deforestasi terencana Indonesia ke depan dari sektor lain juga masih sangat tinggi. Misalnya, luas hutan alam di dalam Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman (IUPHHK-HT) mencapai 2,9 juta hektare. Hutan alam yang terdapat di Area of Interest Food Estate yang merupakan Proyek Strategis Nasional mencapai 1,5 juta hektare di 4 provinsi saja. Belum lagi potensi kebutuhan akan lahan dari Kawasan Hutan untuk pemukiman dan lahan pertanian dan risiko deforestasi tidak terencana seperti pembalakan liar dan perambahan yang belum bisa dihilangkan sepenuhnya. Jika deforestasi di atas terjadi, kuota deforestasi Indonesia untuk mencapai komitmen iklim akan terlampaui.



SIMPULAN

DAN REKOMENDASI

Dengan diberlakukannya UUCK dan aturan turunannya serta berakhirnya Inpres 8/2018 tentang moratorium sawit, tidak ada lagi kebijakan tertulis yang menunda pemberian izin perkebunan sawit di Kawasan Hutan. Hal ini berisiko mengancam sekitar 1,73 juta hektare hutan alam dan 443 ribu hektare ekosistem gambut tersisa di area Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi (HPK) yang berada di luar perlindungan PIPPIB, di luar PIAPS, dan di luar izin/konsesi yang ada saat ini. Masih banyaknya hutan alam dan ekosistem gambut yang tersisa di HPK yang tidak terlindungi adalah tantangan besar bagi upaya pengurangan deforestasi untuk mencapai komitmen iklim Indonesia dan net sink FOLU 2030.

UUCK dan aturan turunannya yakni PP 23/2021 dan PP 24/2021 juga memberi kesempatan untuk memutihkan perkebunan sawit yang telah terbangun dan memiliki Perizinan Berusaha di Kawasan Hutan. Belum jelasnya definisi dan ruang lingkup kegiatan usaha perkebunan sawit yang “telah terbangun” yang dapat diputihkan dalam penyelesaian keterlanjuran di atas - apakah terbatas pada wilayah izin yang telah ditanami sawit saja atau mencakup pula land bank yang masih bertutupan hutan alam dan ekosistem gambut - berpotensi berdampak pada 1,16 juta hektare dan 1 juta hektare hutan alam dan ekosistem gambut tersisa di land bank izin perkebunan sawit di Kawasan Hutan. Risiko deforestasi dan pembukaan gambut lebih besar pada sekitar 0,8 juta hektare hutan alam dan 0,76 juta hektare ekosistem gambut di izin perkebunan sawit yang terletak di Hutan Produksi dan tidak tumpang tindih dengan Perizinan di bidang kehutanan.

Jika seluruh hutan alam yang berpotensi terdampak ekspansi dan penyelesaian keterlanjuran di atas dikonversi, hingga 78% “jatah” deforestasi Indonesia untuk mencapai target Updated NDC pada 2020-2030 akan habis dan hal ini akan menghambat pencapaian baik target Updated NDC maupun agenda net sink FOLU 2030 Indonesia.

Risiko deforestasi dan kerusakan gambut akibat ekspansi perkebunan sawit ke Kawasan Hutan dapat diminimalkan apabila safeguards yang masih ada dalam aturan pelaksana UUCK saat ini betul-betul ditegakkan, salah satunya dengan tidak melepaskan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi yang masih bertutupan hutan alam atau masih produktif. Risiko ini dapat ditekan lebih jauh lagi apabila komitmen Menteri LHK untuk tidak akan lagi mengeluarkan izin baru untuk perkebunan sawit di Kawasan Hutan demi mencapai agenda net sink FOLU 2030 dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan yang mengikat. Selain itu, meningkatkan transparansi perizinan kepada publik juga akan meningkatkan kepercayaan para pihak bawa berbagai kebijakan korektif di atas memang betul-betul dijalankan berdasarkan safeguards yang telah diatur. Hal ini pada gilirannya akan meningkatkan citra keberlanjutan dari produk sawit Indonesia di mata internasional dan memupus citra bahwa sawit Indonesia berkaitan erat dengan deforestasi. Tentu saja, menahan ekspansi perkebunan sawit ke Kawasan Hutan masih belum cukup karena ekspansi sawit ke Area Penggunaan Lain masih diperbolehkan, di mana juga terdapat hutan alam dan ekosistem gambut yang luas. Untuk menekan risiko deforestasi, meningkatkan tata kelola sawit berkelanjutan dan mencapai komitmen iklim serta agenda net sink FOLU 2030, ekspansi perkebunan sawit ke seluruh wilayah berhutan alam dan ekosistem gambut, baik di dalam maupun di luar Kawasan Hutan, perlu dihentikan.

Pemerintah telah berhasil menurunkan laju deforestasi hutan alam hingga ke titik terendah dalam 10 tahun pada 2019-2020. Memperpanjang Inpres 8/2018 atau kebijakan moratorium sawit dapat membantu Indonesia mempertahankan capaian ini, memenuhi komitmen iklim, sekaligus meningkatkan citra keberlanjutan produk sawit Indonesia di mata internasional. Apabila kebijakan moratorium sawit tidak diperpanjang, Pemerintah perlu mempertegas langkah-langkah untuk mengurangi risiko deforestasi dan kerusakan gambut dari sektor sawit untuk mencapai komitmen iklim Indonesia dan agenda net sink FOLU 2030, yakni dengan:

- **1** Menghentikan pemberian izin baru dan perluasan perkebunan sawit ke seluruh wilayah berhutan alam dan ekosistem gambut dan memfokuskan pembangunan industri sawit pada peningkatan produktivitas, terutama produktivitas petani sawit;
- **2** Menjalankan safeguards PP 23/2021 untuk tidak melepaskan Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi (HPK) yang masih produktif (berhutan alam), termasuk untuk perkebunan sawit;
- **3** Menuangkan komitmen penghentian pelepasan dan konversi HPK yang masih berhutan alam sebagai bagian dari implementasi agenda net sink FOLU 2030 ke dalam kebijakan tertulis atau peraturan perundang-undangan yang mengikat,;
- **4** Menginventarisasi dan mengevaluasi izin usaha perkebunan sawit di Kawasan Hutan yang masih memiliki land bank berupa tutupan hutan alam dan ekosistem gambut; dan
- **5** Membatasi penyelesaian keterlanjuran izin perkebunan sawit di Kawasan Hutan hanya pada wilayah-wilayah izin yang sudah ditanami sawit dengan mengecualikan seluruh land bank yang masih bertutupan hutan alam dan ekosistem gambut yang belum ditanami sawit.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139)

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 130)

Undang - Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245)

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 33)

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal Dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 34)

Dokumen Kebijakan

Pemerintah Republik Indonesia. 2021. Updated Nationally Determined Contribution.

Pemerintah Republik Indonesia. 2021. Long-Term Strategy on Low-Carbon and Climate Resilience 2050.

Buku

Wibowo, L. R., Hakim, I., Komarudin, H., Kurniasari, D. R., Wicaksono, D., & Okarda, B. (2019). Penyelesaian tenurial perkebunan sawit di Kawasan Hutan untuk kepastian investasi dan keadilan (Vol. 247). CIFOR.

Jurnal

Fadhillia, L., & Hadi, A. (2018). Tinjauan Kriminologis Terhadap Tindak Pidana Illegal Logging Di Kabupaten Aceh Selatan. Jurnal Ilmiah Mahasiswa Bidang Hukum Pidana, 2(2), 375-385.

Susanto, S. N. H. (2019). Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi. Administrative Law and Governance Journal, 2(1), 126-142.

Paparan

Fadhillia, L., & Hadi, A. (2018). Tinjauan Kriminologis Terhadap Tindak Pidana Illegal Logging Di Kabupaten Aceh Selatan. Jurnal Ilmiah Mahasiswa Bidang Hukum Pidana, 2(2), 375-385.

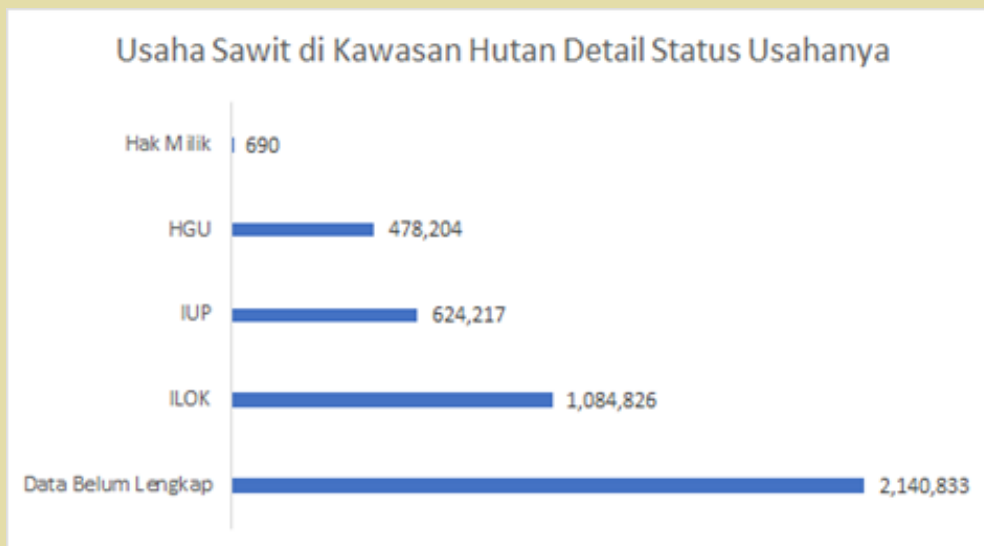
Susanto, S. N. H. (2019). Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi. Administrative Law and Governance Journal, 2(1), 126-142.

LAMPIRAN METODOLOGI

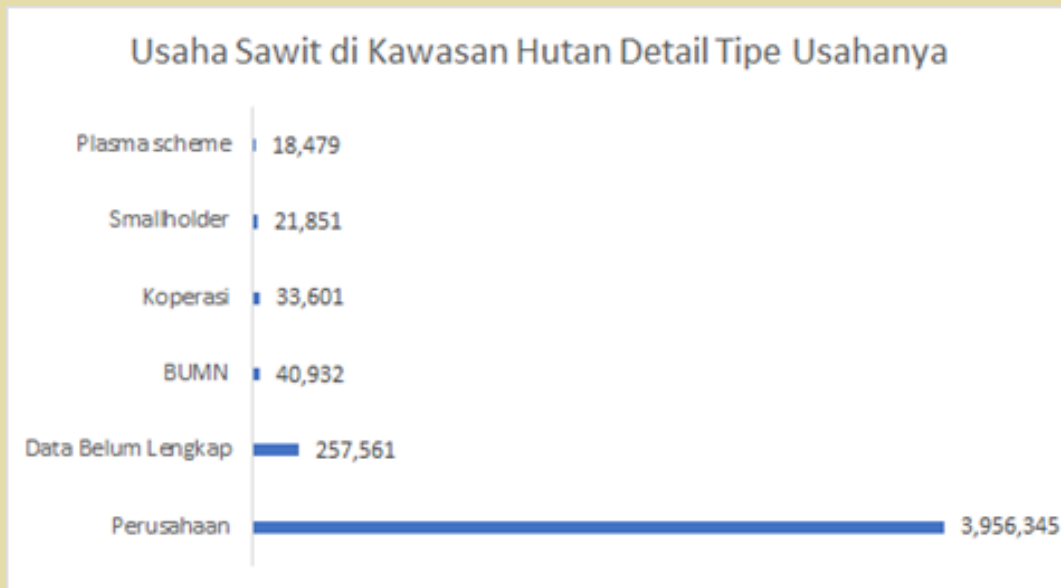
Data spasial yang digunakan di dalam kajian ini dapat dilihat dalam Tabel di bawah ini:

No	Data	Sumber	Tahun Akses
1	Kawasan Hutan Tutupan Lahan Pemanfaatan dan Rencana Kehutanan Fungsi Ekosistem Gambut PIPIB 2021 Revisi 1 PIAPS Revisi 04 Izin Perhutanan Sosial Persetujuan Pelepasan Kawasan Hutan/PKH Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan/IPPKH	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK)	2019 dan 2021
2	Izin dan konsesi Minerba dan Migas	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)	2020
3	Tutupan Sawit dan izin perkebunan sawit	Simpul Jaringan CSO, Kementerian Pertanian, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR/ BPN), data di tingkat subnasional	2019
4	Wilayah Adat	BRWA (Badan Registrasi Wilayah Adat)	2018
5	Batas Administrasi	RBI	2019

Data izin perkebunan sawit yang digunakan dalam kajian ini dihimpun dari data izin Simpul Jaringan CSO, data dari pemerintah di tingkat subnasional, dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR/BPN). Data ini mencakup izin perkebunan sawit yang teridentifikasi sebagai Izin Lokasi, Izin Usaha Perkebunan, dan Hak Guna Usaha, namun mencakup juga yang belum terdata tipe izinnya, apakah Izin Lokasi, IUP, atau HGU. Hal ini terjadi karena tidak semua data izin perkebunan sawit yang dihimpun memiliki atribut tipe izin meskipun terdapat atribut nama perusahaan.



Sebagian besar (92,3%) data izin perkebunan sawit yang digunakan dalam kajian ini terdeteksi sebagai milik perusahaan, baik swasta maupun BUMN. Namun, terdapat sejumlah kecil data (1,7%) yang beratribut non-perusahaan yakni perkebunan plasma, smallholder, dan koperasi. Selain itu, sekitar 6% belum terdeteksi kepemilikan atau nama perusahaannya. Dalam kajian ini, keseluruhan data izin di atas diperlakukan sebagai izin perkebunan sawit (perusahaan).



Luas izin perkebunan sawit yang berada di Kawasan Hutan didapatkan dengan menumpangsusunkan data izin perkebunan sawit di atas dengan data Kawasan Hutan. Sementara itu, luas hutan alam dan ekosistem gambut di dalam izin perkebunan sawit yang berada di Kawasan Hutan didapatkan dengan menumpangsusunkan data izin perkebunan sawit di Kawasan Hutan dengan data tutupan lahan dan Fungsi Ekosistem Gambut.

Data izin perkebunan sawit di atas juga ditumpangsusunkan dengan Peta Indikatif Pemberian Penghentian Izin Baru (PIPIB) dan Peta Indikatif Area Perhutanan Sosial (PIAPS). Karena keterbatasan data perizinan perkebunan sawit, kajian ini tidak dapat menentukan berapa luas izin perkebunan sawit yang diterbitkan sebelum Inpres 10/2011 sehingga dikecualikan dari kebijakan penundaan pemberian izin baru di hutan alam primer dan lahan gambut dan berapa yang diterbitkan setelah Inpres 10/2011 sehingga dapat dikecualikan dari kebijakan tersebut.

Data tutupan sawit dihimpun dari Simpul Jaringan CSO dan Kementerian Pertanian. Luas tutupan sawit yang berada di Kawasan Hutan didapatkan dengan menumpangsusunkan data tutupan sawit dengan data Kawasan Hutan.

Luas hutan alam dan ekosistem gambut yang berpotensi terdampak jika kebijakan moratorium sawit berakhir didapatkan dengan menganalisis luas hutan alam yang berada di dalam kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi (HPK) yang berada di luar Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB) 2020 Revisi 1, di luar Peta Indikatif Area Perhutanan Sosial (PIAPS) Revisi 04, dan di luar wilayah izin dan konsesi eksisting yang mencakup: Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Alam (IUPHHK), Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Tanaman (IUPHHK-HT), Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Restorasi Ekosistem (IUPHHK-RE), konsesi mineral dan batubara (MINERBA), konsesi minyak bumi dan gas alam (MIGAS), dan izin usaha perkebunan sawit yang mencakup Izin Lokasi, Izin Usaha Perkebunan, dan Hak Guna Usaha.

Luas hutan alam dan ekosistem gambut yang berpotensi terdampak penyelesaian kegiatan usaha perkebunan sawit yang telah terbangun di Kawasan Hutan sebelum berlakunya UUCK (pemutihan keterlanjuran) didapatkan dengan menganalisis luas hutan alam yang berada di dalam izin perkebunan sawit yang mencakup Izin Lokasi, Izin Usaha Perkebunan, dan Hak Guna Usaha. Hasil analisis tersebut kemudian ditumpangsusunkan dengan fungsi Kawasan Hutan (Hutan Produksi Tetap, Hutan Lindung, Hutan Konservasi) dan dengan perizinan di bidang kehutanan yang mencakup Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Alam (IUPHHK), Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Tanaman (IUPHHK-HT), Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Restorasi Ekosistem (IUPHHK-RE), izin perhutanan sosial, Izin Pinjam-Pakai Kawasan Hutan (IPPKH), dan Persetujuan Pelepasan Kawasan Hutan (PPKH) sesuai tipologi penyelesaian yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2021. Karena keterbatasan data, kajian ini tidak menganalisis kesesuaian izin perkebunan sawit di Kawasan Hutan dengan perencanaan tata ruang. Oleh karenanya, estimasi luas hutan alam yang berisiko tinggi terdeforestasi karena dapat dilepaskan dari Kawasan Hutan dalam proses penyelesaian keterlanjuran bisa lebih rendah karena tidak diketahui berapa luas izin yang “sesuai” dengan tata ruang dan berapa yang “tidak sesuai” dengan tata ruang, dengan asumsi bahwa yang tidak sesuai dengan tata ruang tidak akan dilepaskan dari Kawasan Hutan.



Madani

Yayasan Madani Berkelanjutan (Manusia dan Alam untuk Indonesia Berkelanjutan) adalah lembaga nirlaba yang berupaya menjembatani hubungan antar pemangku kepentingan (pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil) untuk mencapai solusi inovatif terkait tata kelola hutan dan lahan.