

Kesepahaman Makna Kawasan Hutan dalam Mewujudkan Kepastian Hukum bagi Perizinan Usaha Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia

Understanding the Meaning of Forest Areas in Realizing Legal Certainty for Oil Palm Plantation Business Licensing in Indonesia

Muhammad Rifqi Rafi Drajat^a, Amalia Nurfitria Syukur^b, Mutiara Panjaitan^c

ABSTRAK

Kelapa sawit sebagai salah satu komoditas unggulan pada sektor perkebunan masih memiliki permasalahan dalam proses perizinan berusaha, salah satunya permasalahan kepastian lahan bagi pelaku usaha. Terdapat 192 korporasi (perusahaan sawit) yang memiliki HGU namun lahan perkebunan kelapa sawitnya masuk ke dalam kawasan hutan. Luas lahan yang mencapai 3.126.439 (tiga juta seratus dua puluh enam ribu empat ratus tiga puluh sembilan) dilakukan oleh KLHK berdasarkan Keputusan Nomor SK.01/MENLHK/SETJEN/KUM.1/1/2022 tentang Pencabutan Izin Konsesi Kawasan Hutan yang dilakukan secara sepihak pencabutannya. Penelitian ini menggunakan *black-letter* atau doktrinal yang dilakukan melalui analisis argumentasi yang dibangun dari seperangkat norma hukum dan doktrin dengan perumusan kesimpulan berupa adanya pertentangan antar norma (konflik antar norma/kaidah). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kesepahaman makna kawasan hutan menjadi penting dalam menyelesaikan permasalahan perbedaan persepsi dari masing-masing Kementerian (sektoral) sebagai pemangku kebijakan perizinan usaha kelapa sawit. Terlebih, 192 korporasi yang sudah memiliki status hak atas tanah (HGU), seharusnya tidak dapat dibatalkan izin konsesinya pelepasan kawasan hutannya oleh KLHK, karena korporasi telah melewati serangkaian proses perizinan yang inkrah dengan tahap akhir perolehan HGU yang menjadi domain kepengurusan ATR/BPN apabila terjadi suatu pelanggaran. Pengukuhan kawasan hutan yang dilakukan oleh KLHK seharusnya dapat melihat kepada prosedur Peraturan-Perundang-Undangan dan Putusan MK No. 45/PUU-IX/2011 dan Putusan MK No. 34/PUU-IX/2011 dengan 4 tahap rangkaian untuk mengukuhkan kawasan hutan agar menciptakan kepastian hukum bagi pelaku usaha kelapa sawit di Indonesia.

Kata kunci: kepastian hukum; kesepahaman makna kawasan hutan; perkebunan kelapa sawit; pengukuhan kawasan hutan; perizinan.

ABSTRACT

Palm Oil as one of the leading commodities in the plantation sector still has problems in the business licensing process, one of which is the problem of land certainty for business actors. There are 192 corporations (palm oil companies) that have HGU but their oil palm plantation land is included in the

^a Mahasiswa Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Jl. Ir. Soekarno, KM.21, Jatinangor, Kabupaten Sumedang, 43563, Jawa Barat, email korespondensi: muhammad18124@mail.unpad.ac.id

^b Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Jl. Ir. Soekarno, KM.21, Jatinangor, Kabupaten Sumedang, 43563, Jawa Barat.

^c Dewan Pakar Asosiasi Petani Kelapa Sawit Indonesia (APKASINDO), Direktorat Jenderal Perkebunan, Kantor Pusat Kementerian Pertanian RI, Gedung C LT.5/Ruang 508, Jl. RM. Harsono, No. 3, Ragunan, Jakarta, 12250.

forest area. The land area of 3,126,439 (three million one hundred twenty-six thousand four hundred thirty-nine) was carried out by KLHK based on Decree Number SK.01/MENLHK/SETJEN/KUM.1/1/2022 concerning Revocation of Forest Area Concession Permits which was carried out unilaterally. This research uses black-letter or doctrinal analysis through argumentation built from a set of legal norms and doctrines with the formulation of conclusions in the form of conflicts between norms. The results showed that an understanding of the meaning of forest areas is important in resolving the problem of differences in perceptions from each Ministry (sectoral) as a policy holder of oil palm business licensing. Moreover, 192 corporations that already have land rights status (HGU), should not be able to cancel their concession permits for the release of forest areas by KLHK, because the corporation has gone through a series of incomplete licensing processes with the final stage of obtaining HGU which is the domain of the ATR / BPN management if a violation occurs. The confirmation of forest areas carried out by the MoEF should be able to look at the procedures of the Regulations and Constitutional Court Decision No. 45 / PUU-IX / 2011 and Constitutional Court Decision No. 34 / PUU-IX / 2011 with a series of 4 stages to confirm forest areas in order to create legal certainty for palm oil business actors in Indonesia.

Keywords: *licensing; oil palm plantation; forest area gazettelement; forest area understanding; legal certainty.*

PENDAHULUAN

Pengukuhan hutan merupakan upaya penting dalam bidang lingkungan dan kehutanan sebagai dasar dalam menjustifikasi atas keberadaan hutan dengan status hukum yang inkrah. Pengukuhan hutan dapat diartikan sebagai upaya yang berhubungan dengan penataan batas wilayah yang telah ditunjuk sebagai wilayah hutan dengan tujuan memperoleh kepastian hukum atas pembagian tata batas dan wilayah yang menjadi pembatas antara kehidupan suatu ekosistem pada alam (satwa, tumbuhan, dll) dengan wilayah yang di tempati manusia.¹

Tahun 2023 Pemerintah Indonesia telah membuat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Cipta Kerja). Undang-Undang Cipta Kerja merupakan aturan pertama di Indonesia yang mengamandemen berbagai undang-undang sekaligus dengan cakupan di berbagai bidang kebijakan, yang terdiri atas (1) Peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha, (2) Ketenagakerjaan, (3) Kemudahan, perlindungan serta pemberdayaan koperasi dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM), (4) Kemudahan berusaha, (5) Dukungan riset dan inovasi (6) Pengadaan lahan/tanah, (7) Kawasan ekonomi, (8) Investasi Pemerintah pusat dan percepatan proyek strategi Nasional, (9) Pelaksanaan administrasi Pemerintah pusat untuk mendukung cipta kerja, (10). Pengawasan dan pembinaan. Kepastian berusaha pada sektor sawit merupakan salah satu tujuan dari dibentuknya Undang-Undang Cipta Kerja sebagai *omnibus law* untuk memastikan tata kelola pembangunan industri sawit lebih baik serta memenuhi aspek pembangunan berkelanjutan.²

¹ Nanang Suwandi dan Rahmanta Setiahadi, *Pengukuhan dan Penatagunaan Kawasan Hutan*, (Yogyakarta: Deepublish CV Budi Utama, 2021), hlm. 4.

² Mohammad Abdul Ghani, *Tungkot Sipayung, Edwin Lubis, Jokowi Effect Pada Industri Kelapa Sawit Indonesia*, (Bogor: PASPI, 2022), hlm. 6.

Pergeseran paradigma investasi terjadi pasca diterbitkannya Undang-Undang Cipta Kerja, dengan penekanan kepada kemudahan perizinan berusaha bagi para Investor yang akan melakukan usaha perkebunan sawit di Indonesia. Sebelum dibuatnya *omnibus law* tersebut, Pemerintah melalui Kementerian Pertanian pada tahun 2019 mengeluarkan Keputusan Menteri Pertanian No.833/2019 tentang Penetapan Luas Tutupan Sawit Indonesia seluas 16.381.959 (enam belas ribu tiga ratus delapan puluh satu ribu sembilan ratus lima puluh sembilan) hektar.³ Dibuatnya keputusan tersebut merupakan hasil evaluasi dan monitoring kebijakan sawit dengan tujuan dapat menyelesaikan tata kelola perkebunan sawit dengan latar belakang Instruksi Presiden nomor 6 Tahun 2019 tentang Rencana Aksi Nasional Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan 2019-2024 dan Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Sawit.⁴

Penetapan luas lahan sawit yang begitu besar membuat Indonesia menduduki sebagai negara produsen sawit terbesar di dunia. Indonesia telah berupaya membangun sistem investasi, kerja sama, pertukaran teknologi hingga penyesuaian dengan beberapa kebijakan International terkait pengelolaan sawit berkelanjutan. Beberapa Kementerian maupun lembaga pemerintahan yang dibentuk telah bekerja sama dalam mencapai tujuan pada pembangunan sawit berkelanjutan yang terus berjalan dan mengalami fluktuasi dari zaman era presiden Soekarno hingga saat ini.⁵ Berbagai isu permasalahan sawit berskala nasional yang dihadapi Indonesia terus berlanjut dan belum usai, di antaranya adalah permasalahan sawit terkait dengan kepastian lahan salah satunya pada penertiban pembangunan usaha sawit yang terlanjur berada di dalam kawasan hutan baik yang telah memiliki perizinan secara lengkap (legal) maupun illegal (tidak memenuhi persyaratan).

Terbentuknya Undang-Undang Cipta Kerja tentu memberikan harapan sebagai *problem solution* atas berbagai permasalahan yang menyangkut investasi,⁶ seperti salah satunya penyelesaian konflik perkebunan pada kepastian lahan perkebunan sawit. Pemerintah kini sudah menerapkan penyelesaian permasalahan lahan sawit dengan adanya *omnibus law* tersebut. Pasal 110 a dan 110 b Undang-Undang Cipta Kerja menjadi dasar pemberlakuan aturan penyelesaian sawit bagi lahan pelaku usaha sawit baik sawit rakyat (petani sawit) maupun korporasi (perusahaan) yang “terlanjur” membangun lahan di kawasan hutan. Keterlanjuran lahan yang berada dalam kawasan hutan akan ditindaklanjuti dalam 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

³ Mutiara Panjaitan, Agus Sardjono dan Harsanto Nursadi, “Ensuring Land Status Security To Accelerate The Rejuvenation of Small-Scale Oil Palm Plantations in Indonesia”, *Jurnal Hukum Unissula*, 40, no.2, (2024): 89.

⁴ Zinal Abdi, Pzli dan Tri Joko Waluyo, “Industri Kelapa Sawi Indonesia Pasca RED 2 Uni Eropa”, *Jurnal Pendidikan Tambusai* .5, no. 3, (2021): 957.

⁵ Mohammad Abdul Ghani, Tungkot Sipayung, *Op. Cit*, 108.

⁶ Azharuddin, et. al, “Urgensi Undang-Undang Cipta Kerja Dalam Menarik Investor Asing ke Indonesia”, *Jurnal Ilmu Hukum The Juris* VI, no.2, (2022): 293.

Kehutanan (selanjutnya disebut dengan PP 24/2021) sebagai bentuk pemenuhan kepastian hukum akan lahan sawit bagi para pelaku usaha. Teknis pelaksanaan dari PP 24/2021 juga akan melibatkan tahapan penyaringan keberadaan lahan perkebunan sawit yang masuk ke dalam kawasan hutan beserta dengan ketentuan akan pemberian dua jenis denda administrasi PNPB kehutanan dengan pemberian waktu selama 1 (satu) daur bagi korporasi untuk melanjutkan usaha sawit dan selanjutnya lahan tersebut harus diserahkan kepada negara untuk dikembalikan kepada fungsi hutan melalui program jangka benah sebagaimana diatur dalam Pasal 28 Ayat (3) PP No. 24 Tahun 2021. Jangka benah merupakan waktu yang dibutuhkan untuk mencapai struktur hutan dan fungsi ekosistem yang diinginkan sesuai tujuan pengelolaan. Hal tersebut dilakukan sebagai upaya pemulihan ekosistem Kawasan hutan.

Dibuatnya PP 24/2021 mengakibatkan adanya bentuk ketidaksepehaman makna Kawasan hutan kewenangan bagi pemangku kebijakan yakni Kementerian Agraria Tata Ruang Badan/Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) pada implementasi pemberian izin usaha sawit. Seperti contohnya pada kasus PT. Permata Nusantara Mandiri (PNM). Izin konsesi PT. PNM dicabut oleh KLHK dengan dasar Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutan Nomor SK.01/MENLHK/SETJEN/ KUM.1/1/2022 tentang Pencabutan Izin Konsesi Kawasan Hutan. Atas keputusan Menteri tersebut, setidaknya terdapat 192 perusahaan sawit dengan total lahan seluas 3.126.439 (tiga juta seratus dua puluh enam ribu empat ratus tiga puluh sembilan) Hektar yang berhenti melakukan kegiatan produksi karena pencabutan surat pelepasan kawasan hutannya oleh KLHK.⁷

Surat Keterangan pelepasan kawasan hutan memang merupakan prasyarat untuk memperoleh Hak Guna Usaha (HGU) jika ingin mengonversi lahan kawasan hutan produksi, namun kini dalam praktiknya, ketika HGU sudah diterbitkan oleh ATR/BPN, KLHK masih dapat mencabut izin konsesi pelepasan kawasan hutan bagi korporasi yang sudah memiliki izin secara lengkap dengan HGU,⁸ sehingga atas permasalahan yang terjadi atas pencabutan izin konsesi pelepasan kawasan hutan bagi 192 korporasi oleh KLHK menimbulkan ketidakpastian perizinan bagi investor akan perizinan usaha perkebunan sawit di Indonesia. Tidak hanya itu, pencabutan izin konsesi secara sepihak oleh KLHK mengakibatkan para pelaku usaha yakni korporasi/perusahaan tidak dapat beroperasi dalam memproduksi sawit, sehingga akan berpotensi mengakibatkan beberapa akibat baik dalam aspek ekonomi maupun sosial yang berujung ketidakpastian iklim investasi.⁹

⁷ Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: SK.01/MENLHK/SETJEN/ KUM.1/1/2022 tentang Pencabutan Izin Konsesi Kawasan Hutan.

⁸ Mouna Wasef dan Firdaus Ilyas, "Merampok Hutan dan Uang Negara: Kajian Penerimaan Keuangan Negara dari Sektor Kehutanan dan Perkebunan", Kajian dipublikasikan oleh Indonesia Corruption Watch, Agustus 2011, hlm. 24.

⁹ Redaksi Sawit Indonesia, "Pencabutan Izin Konsesi Kawasan Hutan, Menteri KLHK Ciptakan Ketidakpastian Investasi dan PHK Massal" Diakses dari <https://sawitindonesia.com/pencabutan-izin-konsesi-kawasan-hutan-menteri-lhk-ciptakan-ketidakpastian-investasi-dan-phk-massal/> pada 21 Januari 2024.

Adanya aturan PP 24/2021 dengan Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutan Nomor SK.01/MENLHK/SETJEN/KUM.1/1/2022 telah memperlihatkan adanya permasalahan isu ego sektoral yang masih belum terselesaikan hingga saat ini. Terbentuknya Undang-Undang Cipta Kerja maupun aturan turunannya masih dinilai belum dapat mengakomodasi ataupun menyelesaikan permasalahan lahan sawit yang masuk ke dalam kawasan hutan. Dalam hal proses pemberian izin usaha perkebunan, KLHK memang mempunyai wewenang untuk menyetujui atau menolak pembukaan tutupan kawasan hutan untuk menjadi kawasan lain. Diluar kawasan hutan terbatas pada kawasan lain/APL akan dikuasai oleh masyarakat, Pemerintah Provinsi/Daerah yang secara administratif merupakan kewenangan dari ATR/BPN (walaupun secara *de facto* adalah masih termasuk ke dalam kawasan hutan).¹⁰

Hal tersebut melandasi terjadinya banyak kasus mengenai pembatalan HGU oleh KLHK atas pelepasan kawasan hutannya yang dinilai tidak sesuai dengan lahan peruntukannya yang dipicu kembali dari ketidaksesuaian data atas peta yang dimiliki oleh KLHK dengan ATRBPN dan ketidaksesuaian pemahaman pada makna “kawasan hutan” bagi para pemangku kebijakan perizinan usaha perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Ego sektoral yang terus dipertahankan oleh masing-masing Kementerian dalam fungsi dan keberlanjutan ke depannya akan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha kelapa sawit.

Penelitian ini menggunakan *black-letter* atau doktrinal yang secara umum digambarkan sebagai penelitian yang bersifat mandiri dan ditelusuri melalui redaksi Peraturan Perundang-undangan. Penelitian *black-letter* ditujukan untuk mensistematisasi, memperbaharui, dan bersifat preskriptif terhadap suatu undang-undang mengenai topik tertentu melalui analisis teks otoritatif dari sumber yang bersifat primer dengan basis argumentasi yang dibangun dari seperangkat norma hukum (peraturan hukum konkret, nilai dan asas hukum) maupun sekunder (doktrin) dengan perumusan kesimpulan berupa adanya pertentangan antarnorma (konflik antar norma/kaidah), ketidakcukupan pengaturan, dan relasi antarsubjek dan/atau objek hukum.¹¹

PEMBAHASAN

Proses Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit sebagai Salah Satu Komoditas Strategis di Indonesia

Izin dapat diartikan sebagai instrument umum yang digunakan oleh Pemerintah sebagai Alat (*tools*) hukum dalam memengaruhi perilaku masyarakat (*society*) dan sebagai persetujuan dari Pemerintah berdasarkan aturan baik undang-undang maupun aturan terkait

¹⁰ Hannah Timmins, *Opsi Legal Perlindungan Hutan Pada Lahan Zona Pertanian di Indonesia* 2017, <https://www.earthworm.org/uploads/files/OPSI-LEGAL-PERLINDUNGAN-HUTAN-IN-INDONESIA-PADA-LAHAN-ZONA.pdf>, hlm. 6.

¹¹ Muhamad Muhdar, *Penelitian Doctrinal dan Non-Doctrinal Pendekatan Aplikatud dalam Penelitian Hukum*, (Samarinda: Mulawarman University Press, 2019), hlm. 10

yang dapat dikeluarkan oleh Pemerintah dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan dalam Peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya, izin diberlakukan untuk pelaksanaan suatu tindakan/perbuatan di mana hal tersebut dilakukan untuk kepentingan publik (maslahat) dan memerlukan pengawasan secara intens dan khusus.¹²

N.M Spelled dan J.B.J.M Ten Berge mengidentifikasikan perizinan sebagai alat hukum yang digunakan negara untuk membujuk warganya agar mau pergi ke arah yang ditentukan untuk mencapai tujuan tertentu, sehingga dalam hal ini “izin” dapat berperan sebagai garda paling depan dengan peranan sebagai perangkat hukum dalam membimbing, merekayasa dan merancang dengan tujuan kemakmuran dan keadilan bagi masyarakat. Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami bahwa perizinan merupakan mekanisme yang memungkinkan negara untuk mempertahankan beberapa kendali melalui penerbitan izin. Kemampuan mengeluarkan izin oleh Pemerintah (Nasional/Daerah) sesuai yang diamanatkan oleh undang-undang merupakan kekuatan penting yang dimiliki oleh keduanya, sehingga tujuan dari perizinan dalam fungsi pengaturannya adalah untuk memastikan bahwa mereka (*stakeholder*) yang memiliki izin benar-benar menggunakannya sebagaimana peruntukannya, serta sebagai alat untuk mencegah penyalahgunaan hak istimewa yang diberikan oleh Pemerintah.¹³

Indonesia merupakan tempat dimana para pelaku usaha baik pengusaha dalam negeri maupun asing melakukan investasi atau melakukan kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit yang tidak sedikit jumlahnya.¹⁴ Perkebunan merupakan salah satu penghasil devisa negara terbesar, terutama dalam sektor pertanian. Dalam hal ini, perkebunan sawit merupakan komoditas perkebunan yang dapat menjanjikan dalam mendobrak perekonomian nasional. Perkebunan kelapa sawit merupakan salah satu dari sekian banyak jenis investasi di Indonesia. Sawit sebagai komoditas usaha merupakan salah satu jenis investasi jangka panjang yang berorientasi terhadap produksi yang tinggi dan berkesinambungan, sehingga berkembangnya industri minyak sawit akan berujung kepada simpulan bahwa sawit merupakan investasi strategis sebagai salah satu komoditas perkebunan di Indonesia.¹⁵ Peran strategis kelapa sawit dibuktikan dengan fakta bahwa minyak sawit merupakan penghasil devisa yang cukup besar, tidak hanya sebagai devisa, sawit sebagai lokomotif perekonomian

¹² Ardiansyah, *Hukum Perizinan*, (Yogyakarta: Depublish CV Budi Utama, 2021), hlm.3.

¹³ Adharani Y, dan Nurzaman R.A “Fungsi Perizinan Dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kawasan Bandung Utara dalam Kerangka Pembangunan Berkelanjutan”, *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, 2, No.1, (2017): 1-13.

¹⁴ Aditya Bahatara Syahril dan Elfrida Ratnawati, “Tata Kelola Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Yang Telah Terbangun Pada Kawasan Hutan”, *Jurnal Ensiklopedia*, Vol.6, No.1, 2024, hlm. 14.

¹⁵ Mutiara Panjaitan, Alvi Syahrin dan Mahmul Siregar, “Analisis Hukum Terhadap Kewajiban Sertifikasi ISPO (Indonesian Sustainable Palm Oil) Dalam Kaitannya Dengan Pertumbuhan Investasi di Indonesia”, *USU Law Journal*, Vol. 2, No.2 2014, hlm. 43

nasional, kedaulatan energi, hingga sebagai pendorong sektor ekonomi kerakyatan yang didalamnya meliputi penyerapan tenaga kerja yang tidak sedikit.¹⁶

Peran strategis perkebunan kelapa sawit yang banyak menghasilkan devisa negara salah satunya dapat dicapai dengan melakukan ekspor. Ekspor adalah proses mengirim/menjual barang atau komoditas satu negara ke negara luar dengan aturan yang sesuai ketentuan yang dilakukan pada proses perdagangan antar negara, seperti salah satunya dalam menghasilkan devisa negara, penerapan Pungutan Ekspor (PE) perkebunan sawit dari tahun 2015 hingga 2021 terus mengalami kenaikan secara signifikan. Berikut merupakan realisasi data Pungutan Ekspor (PE) perkebunan sawit sebagai bentuk Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNPB) dari tahun 2015:

Gambar 1. Pungutan Ekspor Sawit Tahun 2015-2021



Sumber: BPDP 2022

Secara akumulatif, penerimaan pemerintah dari pungutan ekspor yang mulai diimplementasikan sejak Tahun 2015 menunjukkan peningkatan dari awal yaitu senilai Rp6,9 triliun menjadi Rp139,2 triliun pada tahun 2021.¹⁷ Begitupun pada tahun 2020-2023, realisasi Pungutan Ekspor komoditas kelapa sawit di Indonesia selalu naik dari tahun ke tahun.

¹⁶ Jan Horas V.Purba dan Tungkot Sipayung, "Perkebunan Kelapa Sawit Indonesia Dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan", *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 43, No. 1, 2017, hlm 82.

¹⁷ Mohamad Abdul Gani, Tungkot Sipayung, (et.al), *Op.Cit*, hlm.64.

Gambar 2. Pungutan Ekspor Sawit Tahun 2020-2023

Sumber: BPDP, 2024

Berdasarkan grafik tersebut, peningkatan penerimaan Pungutan Ekspor (PE) sawit sejak tahun 2020 sebesar 67,5 triliun, tahun 2021 139,2 triliun, tahun 2022 sebesar 137,7 triliun, dan tahun 2023 sebesar 182,8 triliun. Capaian realisasi penerimaan Pungutan Ekspor (PE) dari tahun 2020 hingga 2021 naik sebanyak 71,6 triliun, sedangkan realisasi pendapatan Pungutan Ekspor (PE) tahun 2021 hingga 2022 hanya naik sebanyak 34,6 triliun. Begitu pula pada tahun 2023, berdasarkan data dari BPD PKS pada awal April 2023, realisasi Pungutan Ekspor (PE) sawit mengalami kenaikan dengan angka mencapai 9,2 triliun.¹⁸

Hal tersebut membuktikan bahwa Peran strategis kelapa sawit yang merupakan penghasil devisa yang cukup besar, khususnya pada sepuluh tahun terakhir. Sawit sebagai lokomotif perekonomian nasional, kedaulatan energi, hingga sebagai pendorong sektor ekonomi bagi rakyat yang di dalamnya meliputi penyerapan tenaga kerja yang tidak sedikit.¹⁹ Perlu diketahui bahwasanya lahan sawit yang ada di seluruh dunia tahun 2023 telah mencapai 24,7 juta ha (dua puluh empat koma tujuh juta hektar). Pada kenyataannya, keberadaan lahan sawit dunia tersebut di dominasi oleh Indonesia sebesar 66% (enam puluh enam persen) atau sebanyak 16,381.967 juta hektar lahan dengan total produksi total produksi sekitar 56 juta ton dalam keseluruhan pasokan minyak sawit di dunia pada tahun 2023.²⁰

Indonesia sebagai negara yang menempatkan segala sesuatu harus dilakukan berlandaskan pada Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Pada proses pembangunan perkebunan kelapa sawit di Indonesia tentu memerlukan berbagai rangkaian

¹⁸ Anissa Sopiah, "Q1 2023 Pengusaha Sawit setor Rp 11,5 Triliun ke Negara", tersedia pada <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230411184413-4-429069/q1-2023-pengusaha-sawit-setor-rp-115-triliun-ke-negara>, diakses pada 14 Desember 2023.

¹⁹ Jan Horas V.Purba dan Tungkot Sipayung, *Op. Cit.*, 82.

²⁰ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia dalam Siaran Pers HM.4.6/101/SET.M.EKON.3/202/2024 tentang Gelar Rapat Koordinasi Nasional, Pemerintah Lanjutkan Rencana Aksi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan, Jakarta 28 Maret 2024.

perizinan usaha dalam memperoleh legalitas perkebunan yang harus memenuhi standar yang telah di atur²¹. Undang-Undang Cipta Kerja melakukan beberapa perubahan dalam rangka perolehan Izin Berusaha kelapa sawit, dimana dalam hal ini pelaku usaha akan dihadapkan dengan 5 (lima) tahapan proses yang meliputi beberapa Kementerian (Sektoral) dalam proses penerbitannya, hal tersebut dapat dilakukan dengan beberapa langkah serta prosedur, yakni:

1. Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) oleh Kementerian Agraria Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang mengatur mengenai kewajiban pelaku usaha untuk memperoleh persetujuan atas kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang dengan Rencana Tata Ruang yang selanjutnya disebut dengan RTR yang ditetapkan oleh Pemerintah. KKPR merupakan salah satu persyaratan dasar untuk melaksanakan kegiatan usaha, termasuk usaha perkebunan kelapa sawit. Pelaku usaha berkewajiban untuk memastikan bahwa lokasi dan/atau lahan rencana kegiatan pembangunan perkebunan kelapa sawit telah sesuai dengan rencana tata ruang yang ditetapkan oleh Pemerintah yaitu yang dialokasikan sebagai areal pertanian atau perkebunan kelapa sawit.²²

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko mengatur KKPR menjadi persyaratan untuk perolehan Nomor Induk Berusaha (NIB). Pelaksanaan KKPR secara lebih rinci terdapat dalam aturan Menteri ATR/BPN Nomor 13 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang dan Sinkronisasi Program Pemanfaatan Ruang. Sebelum diberlakukannya KKPR, pelaku usaha diwajibkan untuk memperoleh Izin Lokasi sebagai bentuk izin untuk memperoleh dan menguasai tanah serta sebagai persyaratan perolehan HGU. Izin lokasi biasanya dikeluarkan oleh Bupati dengan ketentuan bahwa lahan harus berada dalam wilayah budidaya sesuai RTR suatu wilayah. Sama seperti KKPR, kewajiban pemegang izin lokasi diharuskan menghormati kepentingan pihak lain atas tanah yang belum dibebaskan, sehingga pada proses memperoleh izin lokasi harus memenuhi proses dialog dan ganti rugi kepada masyarakat lokal/adat.²³

2. Persetujuan Pelepasan Kawasan Hutan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan mengatur bahwa dalam hal areal yang direncanakan untuk dilakukan

²¹ Pricillia Monica Runtulalo, (et.al), "Tinjauan Yuridis Perizinan Hak Guna Usaha Lahan Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia", *Jurnal Lex Privatum* 11, No.2, (2023): 1

²² Anindita Dinar Susanti, "Kajian Izin Lokasi dan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang di Daratan Bagi Perizinan Berusaha", *Jurnal Riset Ekonomi dan Bisnis* 14, No.3, (2021): 180.

²³ Peraturan Menteri tentang Pelaksanaan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang dan Sinkronisasi Program Pemanfaatan Ruang.

pembangunan perkebunan kelapa sawit berada dalam wilayah hutan, maka dapat diajukan proses pelepasan kawasan hutan melalui proses perubahan peruntukan wilayah hutan. Syarat yang harus dipenuhi adalah bahwa areal hutan yang dimohonkan merupakan areal hutan produksi konversi yang tidak produktif yang akan dimohonkan pelepasan status kawasannya menjadi bukan kawasan hutan. Pelepasan kawasan hutan pada dasarnya tidak dapat diproses pada provinsi yang luas hutannya kurang dari 30% (tiga puluh persen).²⁴ Tanah yang diajukan untuk pelepasan harus sebagian besar terdiri atas lahan yang tidak ditumbuhi hutan, seperti semak belukar, lahan kosong dan kebun campur serta didominasi oleh tutupan lahan tidak berhutan lebih dari 70%.

3. Izin Lingkungan (Persetujuan Lingkungan)

Sebelum terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja, Izin Lingkungan dilakukan sebagai proses setelah persetujuan pelepasan kawasan hutan, namun kini peristilahan persetujuan lingkungan terbit sejak adanya Undang-Undang Cipta Kerja dengan melalui pemberlakuan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 4 tahun 2021 tentang Daftar Usaha dan/atau Kegiatan yang wajib memiliki Dokumen Analisis Dampak Lingkungan yang selanjutnya disebut dengan AMDAL, lalu Dokumen Upaya Pengelolaan Lingkungan dan Upaya Pemantauan Lingkungan yang selanjutnya disebut dengan UKL-UPL atau SPPL sebagai respon atas diterbitkannya PP 5/2021.

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mengatur mengenai kewajiban penanggung jawab usaha dan/atau pemrakarsa untuk melakukan penilaian dampak negatif dan positif suatu kegiatan melalui penyusunan dokumen kajian lingkungan, antara lain AMDAL, UKL-UPL. Dokumen kajian lingkungan tersebut kemudian di evaluasi secara holistik oleh komisi yang ditunjuk oleh Pemerintah Kabupaten/Provinsi yang akan mengeluarkan rekomendasi teknis perihal persetujuan atau penolakan untuk melanjutkan kegiatan dan/atau usaha berdasarkan parameter yang ditetapkan. Hal tersebut dilakukan untuk menentukan apakah kegiatan dan/atau usaha tersebut memenuhi aspek kelayakan lingkungan.

Proses penerbitan kesesuaian tersebut terdiri atas dua tahap, yakni tahap penilaian dampak secara rinci dan rencana pengelolaan dan serta tahap penerbitan persetujuan lingkungan. Jika komisi menyetujui kesesuaian lingkungan, maka permohonan tersebut akan disetujui berdasarkan surat rekomendasi teknis yang dikeluarkan oleh Menteri/Gubernur/Bupati,²⁵ dan ditindaklanjuti dengan

²⁴ Riko Wahyudi, "Memahami Belantara Rente Ekstrasi Sumber Daya Hutan Kayu di Indonesia", *Working Paper Article 33 Indonesia*, (2012): 15.

²⁵ Erwin Muhammad, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2015), hlm. 23.

diterbitkannya Persetujuan Lingkungan melalui OSS. Selain mengganti istilah Izin Lingkungan menjadi Persetujuan Lingkungan, UUCK pun mengatur mengenai kewajiban penyusunan dokumen kajian lingkungan ditentukan berdasarkan pendekatan risiko tiap-tiap rencana kegiatan usaha yang akan dibuka.

4. Izin Usaha Perkebunan (IUP) oleh Kementerian Pertanian

Izin Usaha Perkebunan (IUP) merupakan tahap ke 4 (empat) dalam mekanisme proses membangun usaha perkebunan. Izin Usaha Perkebunan atau yang selanjutnya disebut dengan IUP adalah izin tertulis dari pejabat berwenang (Bupati/Walikota/Gubernur) setelah diterbitkannya Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR), izin Pelepasan Kawasan Hutan dan Kesesuaian Lingkungan yang wajib dimiliki oleh perusahaan yang melakukan kegiatan budidaya perkebunan dan terintegrasi dengan usaha industri pengolahan hasil perkebunan. Pemerintah melalui Kementerian Pertanian pada dasarnya membagi 3 (tiga) jenis Izin Usaha Perkebunan yang dapat dimiliki oleh pelaku usaha perkebunan sawit, yakni:

a. Izin Usaha Perkebunan (IUP-B)

Merupakan izin tertulis dari pejabat berwenang yang wajib dimiliki oleh perusahaan yang akan melakukan budidaya dalam tahap perkebunan saja. Sebagaimana adanya keharusan perizinan berusaha, maka IUP-B yang diberikan harus sesuai dengan batas-batas dari izin KPPR yang telah diberikan. Diperlukannya izin KPPR ditujukan untuk memperlihatkan batas-batas lahan yang telah disetujui oleh kantor pertanahan yang sesuai dengan rencana tata ruang.²⁶

b. Izin Usaha Perkebunan (IUP-P)

Seperti halnya Izin Usaha Perkebunan Budidaya (IUP-B), Izin Usaha Perkebunan untuk Pengolahan (IUP-P) merupakan salah satu jenis izin perkebunan yang wajib dimiliki oleh perusahaan. Letak perbedaannya hanya terdapat pada sejauh mana perusahaan tersebut memproduksi kelapa sawit, hanya sebatas budidaya atau hingga dengan industri pengolahan hasil perkebunan. Pemegang IUP-P dalam hal ini memiliki kewajiban untuk memenuhi 20% (dua puluh persen) kebutuhan bahan baku dari kebun yang dikelolanya sendiri, sehingga dalam proses pemenuhannya maka Pemegang IUP-P harus dapat merencanakan dan memastikan ketersediaan lahan untuk fasilitasi pembangunan perkebunan masyarakat.

c. Izin Usaha Perkebunan (IUP)

Penjelasan mengenai IUP-B dan IUP-P menghantarkan pada satu kesatuan IUP yang merupakan izin untuk usaha perkebunan yang sekaligus dapat dimiliki oleh perusahaan. IUP merupakan izin yang diberikan oleh pejabat berwenang bagi

²⁶ Syahrul, "Perbaikan Tata Kelola Perizinan Usaha Perkebunan Kelapa Sawit di Aceh", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 20, No. 2, (2018): 352-252.

perusahaan yang ingin melaksanakan kegiatan usaha perkebunan sawit yang terintegrasi antara budidaya maupun industri pengolahannya. Menteri Pertanian mengatur mengenai kewajiban pemegang IUP-P maupun IUP-B dengan luasan area 250 (dua ratus lima puluh) hektar atau lebih untuk memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat minimal 20% (dua puluh persen) dari luasan IUP yang dimilikinya. Apabila mengacu kepada luasan IUP yang ada, maka 20% (dua puluh persen) seyogyanya menjadi cerminan luasan akhir sertifikat lahan yang dimiliki, baik oleh pelaku usaha sawit maupun oleh masyarakat pemegang hak plasma.²⁷

5. HGU Perkebunan Sawit oleh Kementerian ATR/BPN

HGU sertifikasi akhir yang dapat dilakukan pada izin usaha perkebunan. HGU merupakan hasil akhir dengan sertifikasi sebagai bukti kepemilikan tertinggi yang dapat dimiliki oleh pengusaha perkebunan sawit. Aturan mengenai HGU pada dasarnya telah diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang mana kini dalam implementasinya diterapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

Apabila telah terbit HGU, pelaku usaha perkebunan sawit sebagai pemegang sertifikat tersebut berkewajiban untuk menggunakan lahan yang diberikan khusus untuk peruntukan usaha pertanian, dan atau peternakan. Dalam hal perolehan HGU untuk keperluan usaha perkebunan kelapa sawit, pelaku usaha wajib memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 tentang Penetapan dan Hak Atas Tanah dengan melengkapi persyaratan yang ditetapkan, termasuk diantara dokumen perizinan antara lain berupa KKPR, Persetujuan Lingkungan, Persetujuan Pelepasan Kawasan Hutan (area rencana pembangunan harus berada dalam kawasan hutan produk yang dapat dikonversi), serta perolehan IUP-IUP-B ataupun IUP-P.

HGU diberikan untuk jangka waktu 35 (tiga puluh lima) tahun serta dapat diperbaharui untuk jangka waktu 35 (tiga puluh lima) tahun. Kewajiban fasilitas pembangunan kebun masyarakat seluas 20% (dua puluh persen) untuk permohonan HGU di atas 250 (dua ratus lima puluh) hektar juga ditetapkan sebagai syarat perolehan HGU. Begitupun dalam proses pemenuhannya, pelaku usaha perkebunan juga bertanggung jawab dalam melakukan penyelesaian hak-hak pihak ketiga yang berada dalam area lahan (IUP), walaupun lahan tersebut merupakan lahan yang berasal dari hutan negara yang telah dilepaskan dan belum dibebani hak atas tanah, seperti contohnya dibuktikan dengan tercapainya penyelesaian dengan pemilik lahan,

²⁷ Ida Bagus Wyasa Putra, *Hukum Bisnis Pariwisata*, (Bandung: Refika Aditama, 2003), hlm. 183

termasuk dengan pemilik hak ulayat jika tanahnya milik masyarakat adat (*Free Prior and Informed Consent*).²⁸

Penjelasan proses perizinan dalam sektor perkebunan sawit di atas memberikan artian bahwa wewenang untuk menetapkan dan memberikan izin untuk mengonversi lahan konsesi kawasan hutan produksi menjadi lahan non hutan adalah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, lalu selanjutnya jika telah memperoleh persetujuan pelepasan kawasan hutan dari KLHK, maka Kementerian Pertanian mengeluarkan wewenang dalam IUP hingga tahap akhir ada pada penerbitan HGU oleh ATR/BPN. Permasalahan yang terjadi saat ini pasca dibentuknya UUCK adalah banyak permasalahan yang dirasakan oleh pelaku usaha sawit untuk kepastian perizinan lahan yang dimilikinya. Tidak sedikit dari perusahaan yang sudah memiliki dokumen perizinan yang sudah lengkap sesuai dengan tahapan di atas secara sepihak dicabut izin konsesinya yakni pelepasan kawasan hutan yang telah diberikan oleh KLHK, padahal jika ditelaah secara lebih bijak sesuai dengan pedoman dan hierarki kepengurusan, maka Kementerian yang berwenang dalam mencabut HGU sebagai pemanfaatan tanah yang telah dilepaskan oleh KLHK adalah ATR/BPN.

Kesepahaman Makna Kawasan Hutan dalam Pemberian Usaha Kelapa Sawit

Permasalahan investasi di Indonesia terutama pada pertanahan menjadi salah satu isu penting, khususnya pada sektor perkebunan. Sektor perkebunan akan selalu berpangku kepada pengelolaan tanah di Indonesia sebagai langkah awal dalam melakukan usaha dagang, sehingga dalam prosesnya, baik orang ataupun badan hukum tentu memerlukan jaminan kepastian hukum akan haknya.²⁹ Para pelaku usaha sawit baik korporasi maupun petani nyatanya masih merasakan permasalahan ketidakpastian perizinan karena adanya ego antar sektor sebagai pemangku kepentingan perizinan kebun sawit di Indonesia, dimana hal yang perlu ditelaah dalam hal ini adalah mekanisme perizinan dan kesepahaman makna terhadap para pemangku kebijakan perizinan berusaha sebagai kunci untuk membentuk iklim investasi kedepannya. Sebelum dan sesudah berlakunya UUCK, fakta lapangan yang bertolak belakang dengan semakin terbatasnya ketersediaan tanah akan terus berhadapan dengan kebutuhan tanah yang tinggi pada wilayah kehutanan.³⁰ Hal tersebut menjadi fokus Peneliti dalam memberi pemahaman bahwa makna kawasan hutan merupakan salah satu pemahaman yang perlu diselaraskan dalam Kementerian yang mengurus perizinan perkebunan di Indonesia, utamanya pada permasalahan ketidakpastian lahan karena ego sektoral antara ATR/BPN dan KLHK.

²⁸ Ria Maya Sari, "Potensi Perampasan Wilayah Masyarakat Hukum Adat Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja", *Jurnal Mulawarman Law Review*, 6 no.1 (2021): 7

²⁹ Angger Sigit Pramukkti dan Erdha Widyanto, *Panduan Mengurus Peralihan Hak Tas Tanah Secara Aman*, (Jakarta: Pusataka Yustisia, 2015), hlm. 1.

³⁰ Widhiana H Puri, Muhammad Mahsun dan Mumu Muhajir, *Permasalahan Sektoralisme Kelembagaan Agraria di Indonesia*, (Yogyakarta: Perpustakaan Katalog Dalam Terbitan (KDT), 2009), hlm. 22.

Kawasan kehutanan tentu memiliki yurisdiksi yang dikukuhkan pada peta Tata Guna Kesepakatan Hutan yang selanjutnya disebut dengan peta TGHK oleh KLHK yang secara tegas menentukan luas dan batas kawasannya, sedangkan penentuan perolehan perizinan dalam mencapai tahap akhir dalam penerbitan HGU hanya dapat dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN dengan memperhatikan peta tata ruang yang dimilikinya, namun permasalahan yang terjadi saat ini di lapangan adalah ketika HGU tersebut sudah terbit, secara sepihak dicabut kembali izin pelepasan kawasan hutannya oleh KLHK karena perdebatan lahan yang harus sesuai dengan fungsinya.

Menilik permasalahan antar Kementerian karena perbedaan referensi peta yang berujung kepada terjadinya ego sektoral, perlu difahami bahwasannya pengelolaan tanah di Indonesia masih mengadopsi cara-cara Pemerintahan Belanda dengan *domein verklaring*.³¹ Meskipun secara nyata hal tersebut tidak diperbolehkan, namun dalam praktik penerapan kebijakannya masih dapat kita lihat, negara beranggapan semua tanah adalah tanah negara selama tidak ada tuntutan dari suku adat/masyarakat setempat. Akibatnya, departemen kehutanan menguasai lebih dari 70% (tujuh puluh persen) dari seluruh wilayah Indonesia.³²

Perlunya penekanan kesepahaman makna kawasan hutan menjadi dasar bagi pemangku kebijakan agar menyesuaikan pembatasan tugas, fungsi dan wewenang dalam melakukan proses pemberian izin usaha perkebunan. Alasan pentingnya kesepahaman makna kawasan hutan perlu dilakukan dengan melihat kepada salah satu sumber hukum yurisprudensi Mahkamah Konstitusi sebagai landasan utama untuk menyelesaikan permasalahan lahan sawit masuk dalam kawasan hutan. Pertama, tahun 2012 Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor.45/PUU-IX/2011³³ telah merubah norma definisi kawasan hutan bahwasannya Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang **ditunjuk dan atau ditetapkan** oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap berubah menjadi kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang **ditetapkan** oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap, menjadi:

*“Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang **ditetapkan** oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap”*

Implikasi dari Putusan tersebut memberi artian bahwasannya suatu wilayah yang *diclaim* sebagai kawasan hutan harus melalui proses penetapan, tidak hanya dalam proses penunjukan secara sepihak. Frasa “**ditunjuk dan atau**” dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik

³¹ Widhiana H Puri, Muhammad Mahsun dan Mumu Muhajir, *Op. Cit*, hlm. 8.

³² Gunawan Wiradi, *Seluk Beluk Masalah Agraria Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*, (Yogyakarta: STN Press, 2009), hlm. 10.

³³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

Indonesia Tahun 2004 Nomor 86, 161 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4412) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Kedua, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-IX/2011 pada tanggal 9 Juli 2012,³⁴ Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwasannya Pasal 4 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai:

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

Dalam putusan kedua, Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwasannya penguasaan hutan oleh negara wajib melindungi eksistensi masyarakat adat dan “hak masyarakat yang berikan”, adanya makna tambahan pada kata “dan hak masyarakat yang diberikan”, memberi artian bahwa siapapun yang telah memiliki hak atas tanah harus mendapatkan perlindungan dari negara sepanjang perolehan kepemilikan hak atas tanah tersebut tidak bertentangan dengan undang-undang.

Ketiga, setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pemaknaan kawasan hutan dengan perubahan makna penguasaan hutan negara tentu akan berkekuatan hukum tetap (*final and binding*), sehingga kini pasca terbentuknya UUCK, dapat diketahui bahwa dalam Pasal 1 Angka 3, 4, 5 dan 6 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan, serta Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan, telah mengatur bahwa:

*“...3. Kawasan Hutan adalah wilayah tertentu yang **ditetapkan** oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai Hutan Tetap;*

*4. Hutan Negara adalah hutan yang berada pada tanah **yang tidak dibebani hak atas tanah**;*

*5. Kawasan Hutan Negara adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan sebagai hutan tetap **yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah**;*

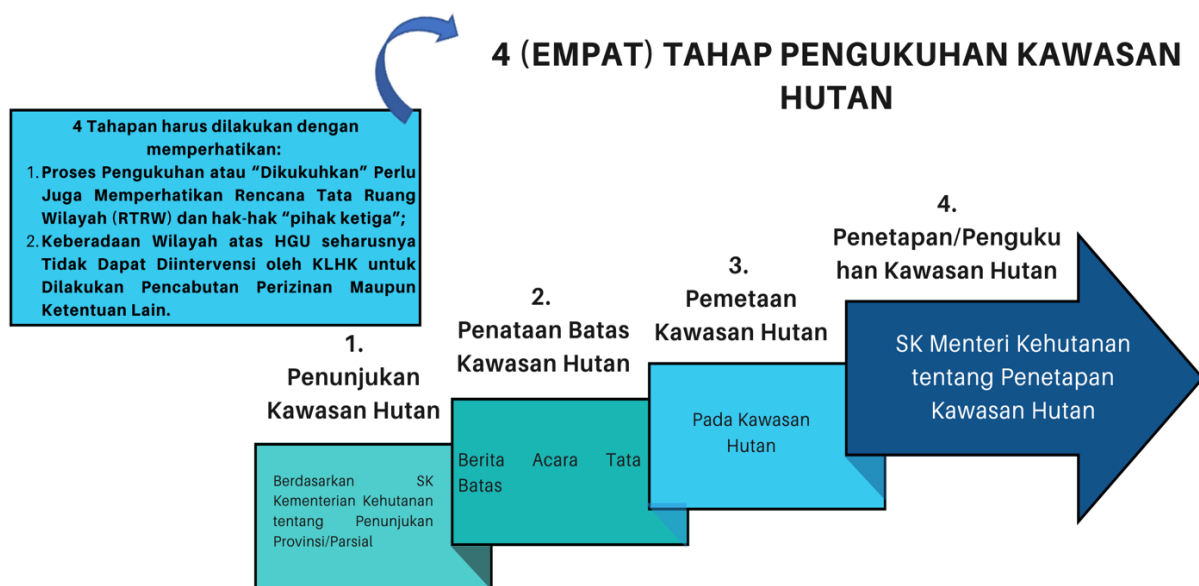
*6. Hutan Hak adalah Hutan yang berada pada tanah **yang dibebani hak atas tanah**”*

Pasca terbentuknya Undang-Undang Cipta Kerja Pasal 110 a dan 110 B dengan aturan turunan PP 24/2021 yang semakin memberatkan pelaku usaha sawit, hingga dibuatnya keputusan Menteri LHK sebagai tahap akhir yang mencabut izin konsesi pelepasan kawasan hutan (SK.01/MENLHK/SETJEN/KUM.1/1/2022) memang merupakan salah satu upaya yang dilakukan untuk menertibkan penggunaan lahan bagi perusahaan yang terlanjur masuk ke dalam kawasan hutan. Sebanyak 192 Perusahaan sawit yang telah memiliki HGU secara

³⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

inkrah dibatalkan perizinan kehutanannya oleh KLHK,³⁵ padahal jika menilik penjelasan di atas dengan adanya 2 (dua) Putusan Mahkamah Konstitusi serta dengan definisi yang telah ada pada aturan Peraturan Pemerintah pasca UUCK saat ini, seharusnya KLHK tidak dapat membatalkan secara sepihak perizinan perusahaan sawit. Maksudnya adalah perusahaan sawit sebagai pelaku usaha yang telah memiliki “perizinan lengkap” yang tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan dengan HGU di dalamnya, maka pengelolaan tanah yang teridentifikasi oleh KLHK berada “di atas hutan yang memiliki HGU” adalah termasuk ke dalam areal yang bukan lagi kawasan hutan³⁶ yang tidak dapat diintervensi oleh siapa pun.

Gambar 3. Tahapan Ideal Dalam Pengukuhan Kawasan Hutan



Sumber: UU Kehutanan Pasal 15

Kawasan hutan sebenarnya dapat diselesaikan melalui proses “pengukuhan kawasan hutan”, dimana dalam proses pengukuhan dapat dilakukan dengan 4 (empat) tahapan, yakni tahap (1) penunjukan kawasan hutan; (2) penataan batas kawasan hutan; (3) Pemetaan kawasan hutan; dan (4) Penetapan kawasan hutan.³⁷ Apabila menilik pembatalan pelepasan kawasan hutan pada kasus PT. PNM sebagai salah satu dari 192 perusahaan kelapa sawit

³⁵ Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: SK.01/MENLHK/SETJEN/KUM.1/1/2022 Tentang Pencabutan Izin Konsesi Kawasan Hutan.

³⁶ Noverius Laoli, “HGU Bukan Kawasan Hutan, Ini Penjelasannya” tersedia pada <https://nasional.kontan.co.id/news/hgu-disebut-bukan-kawasan-hutan-ini-penjelasannya> diakses pada 16 Januari 2025

³⁷ Rahmad Effendi, Mufidah Ans'y'ari dan Syam'ani, “Pengukuhan Kawasan Hutan Lindung Gunung Bukit Panti Kabupaten Tanah Lut Provinsi Kalimantan Selatan”, *Jurnal Sylva Scientiae* 3, No.4, (2020): 720.

yang dicabut perizinannya, saat izin pelepasan kawasan hutan diberikan di awal, maka status selanjutnya bukan lagi sebagai kawasan hutan, terlebih jika sudah pada tahap HGU yang telah terbit dari Kementerian ATR/BPN, maka izin pelepasan tersebut seharusnya tidak dapat dibatalkan.³⁸

Perbedaan persepsi dan tarik menarik pengaturan atas peruntukan dan fungsi lahan tersebut tentu akan mengakibatkan ketidakpastian perizinan bagi pelaku usaha perkebunan kelapa sawit di Indonesia dan berujung pada lambatnya penyelesaian permasalahan legalitas lahan. Semangat UUCK dalam menyelesaikan carut marut legalitas lahan pada kenyataannya belum diturunkan kepada kementerian sektoral sebagai pemangku kebijakan atas lahan. Hal ini lah yang mengakibatkan ditemukannya banyak lahan yang bahkan telah memiliki hak atas tanah HGU milik korporasi yang teridentifikasi berada dalam kawasan hutan.

Konflik tanah perkebunan merupakan konflik penuh kepentingan, ketimpangan dan ketidak konsistenan pemerintah dalam menangani permasalahan HGU Dalam permasalahan ketidak pastian perizinan konsesi perkebunan kelapa sawit di Indonesia, HGU menjadi salah satu akar permasalahan yang seringkali dijumpai di Indonesia.³⁹ Begitupun dalam hal ini, permasalahan yang terjadi pada pencabutan izin konsesi usaha perkebunan kelapa sawit yang melibatkan 192 perusahaan sawit di Indonesia memperlihatkan ketidaksesuaian KLHK dalam melaksanakan 4 (empat) tahapan pengukuhan kawasan hutan.

Ketika suatu badan usaha/korporasi telah memiliki HGU, maka HGU tersebut tidak dimaknai hanya sebagai suatu izin administrasi saja, melainkan merupakan wujud 'hak' atas tanah untuk investasi di bidang perkebunan yang pada prosesnya telah melalui beberapa mekanisme sesuai dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Ketika dilakukannya pendaftaran hak atas tanah (HGU), maka negara harus melindungi keberadaan hak atas tanah tersebut, sehingga Pasal 1 Ayat 4 Peraturan Pemerintah untuk penyelenggaraan kehutanan pada penjelasan di atas telah memberi artian secara implisit bahwa Hak Atas Tanah (HGU) dilindungi oleh Undang-Undang Kehutanan. Begitupun dalam hal pencabutan izin konsesi pelepasan kawasan hutan, dengan dilakukannya hal tersebut oleh KLHK, hal tersebut tentu tidak semata-mata menghapus HGU yang masih dimiliki perusahaan perkebunan, sehingga pemangku kebijakan dalam perizinan perkebunan sawit yang berhak untuk menindaklanjuti pencabutan perizinan usaha tersebut adalah Kementerian ATR/BPN dengan landasan HGU yang telah diberikan untuk tahap akhir sebelum beroperasinya perkebunan, sehingga pencabutan izin konsesi yang dilakukan oleh

³⁸ Puguh Hariyanto, "KLHK Cabut Izin Pelepasan Kawasan Hutan Yang Tidak Dikelola, Pakar: Bukan HGU", Diakses dari <https://nasional.sindonews.com/read/654513/15/klhk-cabut-izin-pelepasan-kawasan-hutan-yang-tidak-dikelola-pakar-bukan-hgu-1641963702> pada 4 April 2024, Pukul 10.00 Wib.

³⁹ Ratna Hartanto, (et.al), *Industri Financial Technology Peer to Peer Lending di Indonesia: Kini dan Nanti*, (Yogyakarta: FH UII Press, Prosiding Seminar Nasional Hukum Perdata Universitas Islam Indonesia (UII), 2021).

KLHK berdasarkan (SK.01/MENLHK/SETJEN/KUM.1/1/2022) untuk 192 perusahaan perkebunan perlu dipertanyakan.⁴⁰

Pemerintah baik kementerian dan/atau lembaga pemangku perizinan perkebunan kelapa sawit seharusnya memiliki pemaknaan dan persepsi yang sama mengenai definisi kawasan hutan. Begitupun dalam proses pengukuhan, KLHK tentu memiliki kewajiban untuk memperhatikan beberapa hal mendasar yang penting untuk dilakukan, seperti memperhatikan adanya Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang telah ditetapkan oleh Kementerian ATR/BPN. Sinergi antar pemangku kebijakan perizinan perkebunan kelapa sawit menjadi penting dan mutlak untuk dilakukan.

PENUTUP

Simpulan

Kelapa Sawit merupakan merupakan salah satu jenis usaha perkebunan yang strategis. Usaha perkebunan kelapa sawit merupakan salah satu sektor investasi jangka panjang yang harus diupayakan oleh Indonesia. Peran strategis perkebunan kelapa sawit banyak menghasilkan devisa, salah satunya pada Pungutan Ekspor (PE) sebagai PNBPN. 2023, secara akumulatif, nilai Pungutan Ekspor kelapa sawit mencapai 182,8 triliun, dimana angka tersebut merupakan angka dengan kenaikan yang cukup signifikan dari awal mulai terjadinya Pungutan Ekspor pada tahun 2015 hanya terealisasi 6,9 triliun rupiah. Pasca terbentuknya UUCK, Pemerintah telah mendesain sedemikian rupa perubahan-perubahan dalam perolehan izin berusaha dalam membangun perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Setidaknya, pelaku usaha kelapa sawit dalam proses perizinannya akan melakukan 5 (lima) tahap dengan tahapan proses yang akan meliputi beberapa Kementerian terkait (sektoral), yakni (1) Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) oleh Kementerian ATR/BPN; (2) Persetujuan Pelepasan Kawasan Hutan oleh KLHK; (3) Persetujuan Lingkungan; (4) Izin Usaha Perkebunan (IUP) oleh Kementerian Pertanian; dan (5) HGU oleh Kementerian ATR/BPN.

Para pelaku usaha sawit baik korporasi maupun petani nyatanya masih merasakan permasalahan ketidakpastian perizinan karena adanya ego antar sektor sebagai pemangku kepentingan perizinan kebun sawit di Indonesia. Hal tersebut salah satunya adalah ketika KLHK mengeluarkan SK.01/MENLHK/SETJEN/KUM.1/1/2022 tentang pencabutan izin konsesi kawasan hutan terhadap 192 perusahaan perkebunan kelapa sawit. Dalam praktiknya, KLHK masih belum menerapkan 4 (empat) tahapan pengukuhan kawasan hutan yang sudah semestinya dilakukan sesuai putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011 dan Nomor 34/PUU-IX/2011. Terlebih 192 perusahaan yang dicabut izin konsesinya merupakan perusahaan yang memiliki HGU inkrah yang telah melewati 5 tahapan perizinan, sehingga dari 192 perusahaan kelapa sawit yang dicabut perizinannya, saat izin pelepasan

⁴⁰ Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: SK.01/MENLHK/SETJEN/KUM.1/1/2022 Tentang Pencabutan Izin Konsesi Kawasan Hutan.

kawasan hutan diberikan di awal, maka status selanjutnya bukan lagi sebagai kawasan hutan, terlebih jika sudah pada tahap HGU yang telah terbit dari Kementerian ATR/BPN, maka izin pelepasan tersebut seharusnya tidak dapat dibatalkan dan menjadi domain ATR/BPN dalam kepengurusannya. Perbedaan persepsi dan tarik menarik pengaturan atas peruntukan dan fungsi lahan tersebut tentu akan mengakibatkan ketidakpastian perizinan bagi pelaku usaha perkebunan kelapa sawit di Indonesia dan berujung pada lambatnya penyelesaian permasalahan legalitas lahan. Ketika dilakukannya pendaftaran hak atas tanah HGU, maka negara harus melindungi keberadaan hak atas tanah tersebut sebagaimana yang diamanatkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-IX/2011.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ardiansyah, *Hukum Perizinan*, Yogyakarta: Depublish CV Budi Utama, 2021.
- Erwin Muhammad, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, 2015.
- Ida Bagus Wyasa Putra, *Hukum Bisnis Pariwisata*, Bandung: Refika Aditama, 2003.
- Gunawan Wiradi, *Seluk Beluk Masalah Agraria Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*, Yogyakarta: STN Press, 2009.
- Mohammad Abdul Ghani, *Tungkot Sipayung, Edwin Lubis, Jokowi Effect Pada Industri Kelapa Sawit Indonesia*, Bogor: PASPI, 2022.
- Muhamad Muhdar, *Penelitian Doctrinal dan Non-Doctrinal Pendekatan Aplikatif dalam Penelitian Hukum*, Samarinda: Mulawarman University Press, 2019.
- Nanang Suwandi dan Rahmanta Setiahadi, *Pengukuhan dan Penatagunaan Kawasan Hutan*, Yogyakarta: Deepublish CV Budi Utama, 2021.
- Ratna Hartanto, et. al, *Industri Financial Technology Peer to Peer Lending di Indonesia: Kini dan Nanti*, Yogyakarta: FH UII Press, Prosiding Seminar Nasional Hukum Perdata Universitas Islam Indonesia (UII), 2021.
- Widhiana H Puri, Muhammad Mahsun dan Mumu Muhajir, *Permasalahan Sektorisme Kelembagaan Agraria di Indonesia*, Yogyakarta: Perpustakaan Katalog Dalam Terbitan (KDT), 2009.

Jurnal/Artikel

- Anindita Dinar Susanti, "Kajian Izin Lokasi dan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang di Daratan Bagi Perizinan Berusaha", *Jurnal Riset Ekonomi dan Bisnis*, 14, no.3, (2021).
- Adharani Y, dan Nurzaman R.A "Fungsi Perizinan Dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kawasan Bandung Utara dalam Kerangka Pembangunan Berkelanjutan", *Jurnal Bina Hukum Lingkungan* 2, no.1, (2017).
- Aditya Bahatara Syahrial dan Elfrida Ratnawati, "Tata Kelola Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Yang Telah Terbangun Pada Kawasan Hutan", *Jurnal Ensiklopedia*, 6, no.1, (2024).

- Jan Horas V.Purba dan Tungkot Sipayung, "Perkebunan Kelapa Sawit Indonesia Dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan", *Jurnal Masyarakat Indonesia* 43, no. 1, (2017).
- Marthalina, "Kebijakan Satu Peta Dalam Mendukung Pembangunan Nasional", *Jurnal Manajemen Pembangunan* 5, no.2, (2018).
- Mutiara Panjaitan, Agus Sardjono dan Harsanto Nursadi, "Ensuring Land Status Security To Accelerate The Rejuvenation of Small-Scale Oil Palm Plantations in Indonesia", *Jurnal Hukum Unissula* 40, no.2, (2024).
- Mutiara Panjaitan, Alvi Syahrin dan Mahmul Siregar, "Analisis Hukum Terhadap Kewajiban Sertifikasi ISPO (Indonesian Sustainable Palm Oil) Dalam Kaitannya Dengan Pertumbuhan Investasi di Indonesia", *USU Law Journal* 2, no.2, (2014).
- Pricillia Monica Runtulalo, et. al, "Tinjauan Yuridis Perizinan Hak Guna Usaha Lahan Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia", *Jurnal Lex Privatum* 11, no.2, (2023).
- Syahrul, "Perbaikan Tata Kelola Perizinan Usaha Perkebunan Kelapa Sawit di Aceh", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 20, no. 2, (2018).
- Ria Maya Sari, "Potensi Perampasan Wilayah Masyarakat Hukum Adat Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja", *Jurnal Mulawarman Law Review* 6, no.1, (2021).
- Rahmad Effendi, Mufidah Ansy'ari dan Syam'ani, "Penguatan Kawasan Hutan Lindung Gunung Bukit Panti Kabupaten Tanah Lut Provinsi Kalimantan Selatan", *Jurnal Sylva Scientiae* 3, no.4, (2020).
- Zinal Abdi, Pzli dan Tri Joko Waluyo, "Industri Kelapa Sawi Indonesia Pasca RED 2 Uni Eropa", *Jurnal Pendidikan Tambusai* 5, no. 3, (2022).

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Peraturan Menteri Nomor 13 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang dan Sinkronisasi Program Pemanfaatan Ruang.
- Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: SK.01/MENLHK/SETJEN/KUM.1/1/2022 tentang Pencaburan Izin Konsesi Kawasan Hutan.

Sumber Lain

- Hannah Timmins, *Opsi Legal Perlindungan Hutan Pada Lahan Zona Pertanian di Indonesia 2017*, <https://www.earthworm.org/uploads/files/OPSI-LEGAL-PERLINDUNGAN-HUTAN-IN-INDONESIA-PADA-LAHAN-ZONA.pdf>,
- Kementerian coordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia dalam Siaran Pers HM.4.6/101/SET.M.EKON.3/202/2024 tentang Gelar Rapat Koordinasi Nasional, Pemerintah Lanjutkan Rencana Aksi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan, Jakarta 28 Maret 2024.
- Mouna Wasef dan Firdaus Ilyas, "Merampok Hutan dan Uang Negara: Kajian Penerimaan Keuangan Negara dari Sektor Kehutanan dan Perkebunan", Kajian dipublikasikan oleh Indonesia Corruption Watch, Agustus 2011.
- Noverius Laoli, "HGU Bukan Kawasan Hutan, ini Penjelasannya" tersedia pada <https://nasional.kontan.co.id/news/hgu-disebut-bukan-kawasan-hutan-ini-penjelasannya> diakses pada 16 Januari 2025.
- Puguh Hariyanto, "KLHK Cabut Izin Pelepasan Kawasan Hutan yang Tidak Dikelola, Pakar: Bukan HGU", Diakses dari <https://nasional.sindonews.com/read/654513/15/klhk-cabut-izin-pelepasan-kawasan-hutan-yang-tidak-dikelola-pakar-bukan-hgu-1641963702> pada 4 April 2024.
- Redaksi Sawit Indonesia, "Pencabutan Izin Konsesi Kawasan Hutan, Menteri KLHK Ciptakan Ketidakpastian Investasi dan PHK Massal" Diakses dari <https://sawitindonesia.com/pencabutan-izin-konsesi-kawasan-hutan-menteri-lhk-ciptakan-ketidakpastian-investasi-dan-phk-massal/> pada 21 Januari 2024.
- Riko Wahyudi, "Memahami Belantara Rente Ekstrasi Sumber Daya Hutan Kayu di Indonesia", *Working Paper Article 33 Indonesia*, 2012.