

# SAWIT RAKYAT

Pemetaan Kerangka Kebijakan,  
Kondisi Nyata dan Aksi Lapangan



KEHATI  
INDONESIAN BIODIVERSITY  
CONSERVATION TRUST FUND



PENYUNTING:

IRFAN BAKHTIAR • DIAH SURADIREDA • HERY SANTOSO • ANTON SANJAYA • ICHSAN SAIF



# SAWIT RAKYAT

PEMETAAN KERANGKA KEBIJAKAN,

KONDISI NYATA DAN AKSI LAPANGAN

**Penyunting:**

Irfan Bakhtiar • Diah Suradiredja • Hery Santoso  
Anton Sanjaya • Ichsan Saif

Yayasan KEHATI

## **SAWIT RAKYAT**

PEMETAAN KERANGKA KEBIJAKAN,  
KONDISI NYATA DAN AKSI LAPANGAN

Penyunting: Irfan Bakhtiar • Diah Suradiredja •  
Hery Santoso • Anton Sanjaya • Ichsan Saif

Kontributor: Maria SW Sumardjono • Rikardo Simarmata  
Richo Andi Wibowo • Timer Manurung • Sunaji Zamroni •  
Fakhrudin Rijadi • Arya Hadi Dharmawan • Herryadi

Desain Sampul dan Isi: Kalam Jauhari

Cetakan I, 2018

ISBN: 978-979-3598-53-6

Diterbitkan oleh:



### **KEHATI**

Jl. Bangka VIII No. 3B  
Pela Mampang, DKI Jakarta 12720  
Tlp: (+62-21) 718 3185 atau (+62-21) 718 3187  
[www.kehati.or.id](http://www.kehati.or.id)

© 2018, KEHATI

HAK CIPTA DILINDUNGI UNDANG-UNDANG  
Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
dalam bentuk dan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit

# Kata Pengantar

**S**ejarah industri sawit Indonesia melibatkan dinamika politik dan ekonomi yang kompleks. Dibangun di atas lemahnya institusi alokasi lahan, praktik perkebunan sawit Indonesia ditengarai sebagai salah satu pemicu konflik sosial dan berbagai permasalahan lingkungan, seperti deforestasi, pembukaan lahan gambut, polusi perairan, degradasi tanah dan hilangnya keanekaragaman hayati. Pelaku usaha perkebunan sawit yang bertanggungjawab atas kondisi tersebut tak hanya berasal dari kalangan perusahaan. Dari total luasan kebun sawit Indonesia sekitar 16,83 juta hektar,<sup>1</sup> diperkirakan 41 persen<sup>2</sup> adalah perkebunan rakyat. Tanpa terelakkan, ekspansi penguasaan lahan untuk perkebunan sawit rakyat terus berlanjut dan nekad dilakoni oleh pekebun sampai masuk ke kawasan yang berstatus sebagai hutan.

Kondisi ini menjadi perhatian khusus bagi Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia (KEHATI) yang saat ini tengah mendukung proses Penguatan *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO) yang sedang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia. ISPO merupakan skema sertifikasi yang dikembangkan Pemerintah Indonesia untuk menjamin tata kelola sawit berkelanjutan. Salah satu ide penguatan ISPO adalah mewajibkan sertifikasi tersebut untuk sawit rakyat. Padahal, sampai saat ini hanya 3.631 hektare<sup>3</sup> kebun sawit rakyat saja yang telah tersertifikasi. Hal ini tak terlepas dari kesulitan yang dihadapi sawit rakyat dalam memenuhi standar ISPO.

Dalam Program Penguatan ISPO, KEHATI melakukan identifikasi dan pengkajian terhadap perkebunan sawit rakyat dan pilihan-pilihan yang dapat dilaksanakan untuk melakukan perbaikan. Buku ini fokus pada usaha-usaha meningkatkan kemampuan pekebun sawit terhadap sertifikat ISPO dan menyiapkan pra-kondisi yang dibutuhkan, termasuk perbaikan kebijakan. Buku ini mencoba merekam persoalan dan merumuskan skenario persiapan sawit rakyat menuju sertifikasi ISPO. Selamat membaca!

**Riki Frindos**

Direktur Eksekutif Yayasan KEHATI

- 
1. Berdasarkan digitasi AURIGA pada citra SPOT dengan resolusi 6 x 6 m pada tahun 2018.
  2. Berdasarkan data Ditjenbun pada tahun 2014, <<http://ditjenbun.pertanian.go.id/berita-362-pertumbuhan-areal-kelapa-sawit-meningkat.html>>.
  3. Berdasarkan presentasi Kementerian Koordinator Perekonomian tentang Kajian Penguatan *Indonesian Sustainable Palm Oil* 2018.

# Daftar Isi

Kata Pengantar ▶ iii

Daftar Isi ▶ iv

Daftar Singkatan ▶ v

**BAB 1** Industri Sawit, Sawit Rakyat, dan Sertifikasi Nasional ▶ 1

**BAB 2** Desa dan Industri Sawit ▶ 25

**BAB 3** Problematika Sawit Rakyat Terkait Sertifikasi ▶ 49

**BAB 4** Regulasi dan Resolusi Sawit Rakyat di dalam Kawasan Hutan ▶ 73

**BAB 5** Penataan Kebun Sawit Rakyat ▶ 105

**BAB 6** Penutup ▶ 129

Daftar Pustaka ▶ 133



# Daftar Singkatan

AD/ART	Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga
AMDAL	Analisis mengenai dampak lingkungan
APKASINDO	Asosiasi Petani Kelapa Sawit Indonesia
APL	Area Penggunaan Lain
BATNA	<i>Best Alternative to Negotiate Agreement</i>
BGA	Bumitama Gunajaya Agro
BKPM	Badan Koordinasi Penanaman Modal
BPDPKS	Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit
BPKH	Balai Pemantapan Kawasan Hutan
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BPS	Badan Pusat Statistik
BUMDes	Badan Usaha Milik Desa
CPO	<i>Crude Palm Oil</i>
CSR	<i>Corporate Social Responsibility</i>
DAS	Daerah Aliran Sungai
Disbunak	Dinas Perkebunan dan Peternakan
DPKS	Dana Perkebunan Kelapa Sawit
GN-PSDA	Gerakan Nasional-Pengelolaan Sumberdaya Alam

HD	Hutan Desa
HGU	Hak Guna Usaha
HKm	Hutan Kemasyarakatan
HPH	Hak Pengusahaan Hutan
HPHD	Hak Pengelolaan Hutan Desa
HTI	Hutan Tanaman Industri
HTR	Hutan Tanaman Rakyat
Inver PTKH	Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan
ISPO	<i>Indonesian Sustainable Palm Oil</i>
IUP HHK-HTR	Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman Rakyat
IUP	Izin Usaha Perkebunan
IUPHKm	Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan
KAN	Komite Akreditasi Nasional
KATR	Kementerian Agraria dan Tata Ruang
KBK	Kawasan Budidaya Kehutanan
KBNK	Kawasan Budidaya Non Kehutanan
KDTI	Kawasan dengan Tujuan Istimewa
KEHATI	Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia
Kemenko Ekon	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian
Kg	Kilogram
KK	Kepala Keluarga
KKPA	Kredit Koperasi Primer Anggota
KLHK	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
Kotim	Kotawaringin Timur
KPH	Kesatuan Pengelolaan Hutan
KTP	Kartu Tanda Penduduk
KTPA/MPA	Kelompok Tani Peduli Api/Masyarakat Peduli Api
KUD	Koperasi Unit Desa
LDTI	Lapangan Dengan Tujuan Istimewa
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat



MA	Mahkamah Agung
MHA	Masyarakat Hukum Adat
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
Orba	Orde Baru
Pemkab	Pemerintah Kabupaten
Perber	Peraturan Bersama
Perda	Peraturan Daerah
Permentan	Peraturan Menteri Pertanian
Perpres	Peraturan presiden
PHT	Pengendalian Hama Terpadu
PIAPS	Peta Indikatif Area Perhutanan Sosial
PIR ADB	Perkebunan Inti Rakyat <i>Asian Development Bank</i>
PIR	Perkebunan Inti Rakyat
PKS	Pabrik Kelapa Sawit
PLN	Perusahaan Listrik Negara
PLTB	Pembukaan Lahan Tanpa Bakar
Pokdarwis	Kelompok Sadar Wisata
PP	Peraturan Pemerintah
PPKS	Pusat Penelitian Kelapa Sawit
PPL	Petugas Penyuluh Lapangan
PRONA	Program Operasi Nasional Agraria
PS	Perhutanan Sosial
PT SR	Perseroan Terbatas Safari Riau
PTKH	Percepatan Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan
PTPN	Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara
RA	Reforma Agraria
RAPS	Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial
Repelita	Rencana Pembangunan Lima Tahun
RSPO	<i>Roundtable on Sustainable Palm Oil</i>
RT	Rukun Tetangga
RTRWP	Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi

SD	Sekolah Dasar
SDH	Sumber Daya Hutan
SDM	Sumber Daya Manusia
SHM	Sertifikat Hak Milik
SK	Surat Keputusan
SKGR	Surat Keterangan Ganti Rugi
SKRKT	Surat Keterangan Riwayat Kepemilikan Tanah
SKT	Surat Keterangan Tanah
SLTA	Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
SLTP	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
STD-B	Surat Tanda Daftar Budidaya
Tahura	Taman hutan rakyat
TBS	Tandan Buah Segar
TKI	Tenaga Kerja Indonesia
TNGL	Taman Nasional Gunung Leuser
UEDes	Usaha Ekonomi Desa
UU	Undang-undang

# **BAB 1**

---

Industri Sawit, Sawit Rakyat,  
dan Sertifikasi Nasional

## INDUSTRI SAWIT NASIONAL

### SEJARAH SAWIT GLOBAL DAN

### INDUSTRI SAWIT INDONESIA

### SEBELUM KEMERDEKAAN

**P**erkebunan sawit di Indonesia menjadi bagian penting dari sejarah panjang industri sawit global. Kelapa sawit (*Elaeis guineensis*) bukan tanaman asli Indonesia melainkan dari Benua Afrika, tepatnya dari sebuah kawasan di sepanjang pantai yang membentang sejauh 200 – 300 kilometer antara Liberia dan Angola. Bentangan arealnya mulai dari utara, ke selatan dan timur menuju Senegal, Tanzania dan Madagaskar.<sup>1</sup> Perkebunan sawit di Afrika Barat tersebut dikelola oleh pekebun secara swadaya di atas lahan yang luasnya mencapai 7,5 hektare.<sup>2</sup> Selama ribuan tahun masyarakat Afrika mengenal cara mengolah sawit menjadi minyak untuk memasak makanan.<sup>3</sup> Sedikitnya 32 barel minyak sawit dari Afrika untuk pertama kali diangkut ke Eropa oleh Kapten James Welsh dengan kapal laut yang berlayar dari Benin ke Inggris pada 1591.<sup>4</sup>

Selama Abad 14 sampai 17 Masehi, bibit tanaman sawit dibawa keluar dari Afrika ke Benua Amerika, kemudian menyusul penyebaran yang lebih luas lagi ke kawasan Asia Tenggara.<sup>5</sup> Sebagian ahli meyakini bibit tanaman sawit yang pertama kali masuk kawasan Asia Tenggara dari Benua Amerika. Namun ada beberapa pendapat lain meyakini sawit di Asia Tenggara dibawa langsung dari Mauritania, sebuah negara kepulauan kecil yang berada di Samudra Hindia.<sup>6</sup>



**Gambar 1.1.** Spesies Kelapa Sawit Afrika (*Elaeis guineensis*). Sumber: Wikipedia.org<sup>7</sup>

- 1 Sheil, D, Casson, A, Meijaard, E, Van Noordwijk, M, Gaskell, J, Sunderland-Groves, J, Wertz, K & Kanninen, M 2009, *The impacts and opportunities of oil palm in Southeast Asia: What do we know and what do we need to know?*, Center for International Forestry Research Bogor.
- 2 Budidarsono, S, Susanti, A & Zoomers, A 2013. Oil palm plantations in Indonesia: the implications for migration, settlement/resettlement and local economic development. *Biofuels-Economy, Environment and Sustainability*. InTech.
- 3 Prokurat, S 2013, 'Palm oil—strategic source of renewable energy in Indonesia and Malaysia'.
- 4 Agozino, B 2017, *Pan-African issues in crime and justice*, Taylor & Francis.
- 5 Prokurat, S 2013, 'Palm oil—strategic source of renewable energy in Indonesia and Malaysia'.
- 6 Sheil, D, Casson, A, Meijaard, E, Van Noordwijk, M, Gaskell, J, Sunderland-Groves, J, Wertz, K & Kanninen, M 2009, *The impacts and opportunities of oil palm in Southeast Asia: What do we know and what do we need to know?*, Center for International Forestry Research Bogor.
- 7 <[https://jv.wikipedia.org/wiki/Klapa\\_sawit#/media/File:Elaeis\\_guineensis\\_-\\_K%C3%B6hler%E2%80%93Medizinal-Pflanzen-056.jpg](https://jv.wikipedia.org/wiki/Klapa_sawit#/media/File:Elaeis_guineensis_-_K%C3%B6hler%E2%80%93Medizinal-Pflanzen-056.jpg)>.



**Gambar 1.2.** Indukan kelapa sawit di masa-masa perkenalannya di Indonesia.  
Sumber: PPKS (2012)<sup>13</sup>

Meski perdebatan asal-usul bibit sawit di kawasan Asia Tenggara masih terus berlangsung, para ahli sepakat bahwa empat bibit sawit yang ditanam di Pulau Jawa pada 1848 adalah cikal bakal bagi seluruh perkebunan sawit di kawasan Asia Tenggara.<sup>8</sup>

Dari seluruh wilayah sebarannya di berbagai kawasan tropis Afrika, Amerika, dan Asia, sawit di kawasan Asia Tenggara tumbuh sangat subur dan mencapai produktivitas yang melampaui daerah asalnya di Afrika.<sup>9</sup> Di bawah pemerintah penjajah Kerajaan Belanda, perkebunan sawit komersial pertama kali dibangun di Indonesia di area pantai timur Sumatra pada 1911.<sup>10</sup> Pengembangan perkebunan sawit yang pertama itu dilakukan oleh Adrien Hallet, seorang berkebangsaan Belgia, dan menyusul belakangan K Schadt, dengan total lahan 5.123 hektare.<sup>11</sup> Ketika sawit datang,

penduduk di situ masih terpesona dengan komoditas kelapa. Kehadiran sawit melalui perkebunan-perkebunan besar Sumatra, pada awalnya tak serta-merta membuat mereka tergerak untuk menggantikan tanaman kelapa dengan tanaman jenis baru itu. Bagi mereka, sawit tak lebih dari sekadar tanaman hias.<sup>12</sup> Dengan kata lain, kala itu orang belum mengenal perkebunan sawit rakyat.

Dengan berlangsungnya pembangunan perkebunan sawit di Indonesia, pemerintah Kerajaan Belanda— yang ketika itu masih menjadikan Indonesia sebagai jajahan— tampil sebagai negara pengekspor utama minyak sawit dunia.<sup>14</sup> Seiring dengan laju kenaikan permintaan pasar, produksi *crude palm oil* (CPO)

- 
- 8 Henderson, J. and Osborne, D.J., 2000. The oil palm in all our lives: how this came about. *Endeavour*, 24(2), pp.63–68.
  - 9 Prokurat, S 2013, 'Palm oil—strategic source of renewable energy in Indonesia and Malaysia'.
  - 10 Corley, R.H.V. and Tinker, P.B.H., 2003. *The Oil Palm*, 4th edn. (Wiley-Blackwell: Oxford, UK.).
  - 11 Setiadi, T., 2009. Palm oil and palm waste potential in Indonesia. *Waste Water Treatment Technologies-Volume II*, p.137.
  - 12 Budidarsono, S, Susanti, A & Zoomers, A 2013. Oil palm plantations in Indonesia: the implications for migration, settlement/resettlement and local economic development. *Biofuels-Economy, Environment and Sustainability*. InTech.
  - 13 Sumber foto: Buku 'Kelapa sawit dalam foto', PPKS 2012, <<https://isroi.com/2008/06/18/sejarah-singkat-penyebaran-kelapa-sawit-ke-indonesia/>>.
  - 14 Setiadi, T., 2009. Palm oil and palm waste potential in Indonesia. *Waste Water Treatment Technologies-Volume II*, p.137.

di wilayah pantai timur Sumatra ikut meningkat, dari 181 ton pada 1919 menjadi 190.627 ton pada 1937.<sup>15</sup> Kenaikan produksi tersebut sejalan dengan kian luasnya perkebunan sawit di pantai timur Sumatra, dari 6.920 hektare pada 1919 menjadi 75 ribu hektare pada 1936.<sup>16</sup>

Kawasan pantai timur Sumatra menjadi sentra perkebunan sawit. Sukses ini berkat sifat alam yang sesuai dengan kondisi optimal pertumbuhan sawit: curah hujan tinggi (minimum 1.600 milimeter per tahun) dan iklim tropis.<sup>17</sup> Selain itu, sukses tersebut juga didukung oleh faktor lain, yakni ketersediaan lahan yang cukup dan mudah mendapatkannya. Pengelola perkebunan sawit mendapatkan lahan melalui kontrak jangka panjang dari penguasa lokal melalui Kerajaan Belanda.<sup>18</sup> Ditambah lagi, liberalisasi industri sawit yang ditandai dengan berkurangnya keterlibatan langsung pemerintah Kerajaan Belanda dalam ekonomi perkebunan membuka jalan dan mendorong pihak swasta turut andil mengembangkan industri perkebunan tersebut secara lebih masif.<sup>19</sup>

Menurut Budidarsono et al. (2013),<sup>20</sup> pembangunan industri sawit di pantai timur Sumatra ketika itu berlangsung pada momentum yang tepat, yaitu pada saat permintaan pasar akan produk sawit terus meningkat. Tingginya permintaan produk sawit dunia turut dipicu oleh efek revolusi industri di Inggris yang mulai bergulir sejak Abad 17. Sebagai contoh, seiring meningkatnya mekanisasi industri, produk sawit banyak digunakan untuk pelumas mesin.<sup>21</sup> Belum lagi, kebutuhan produk sawit untuk produksi sabun, lilin, bahan peledak (dinamit), makanan kaleng, dan mentega yang juga terus meningkat.<sup>22 23</sup> Maka tak heran,

- 
- 15 Budidarsono, S, Susanti, A & Zoomers, A 2013. Oil palm plantations in Indonesia: the implications for migration, settlement/resettlement and local economic development. *Biofuels-Economy, Environment and Sustainability*. InTech.
  - 16 Budidarsono, S, Susanti, A & Zoomers, A 2013. Oil palm plantations in Indonesia: the implications for migration, settlement/resettlement and local economic development. *Biofuels-Economy, Environment and Sustainability*. InTech.
  - 17 Budidarsono, S, Susanti, A & Zoomers, A 2013. Oil palm plantations in Indonesia: the implications for migration, settlement/resettlement and local economic development. *Biofuels-Economy, Environment and Sustainability*. InTech.
  - 18 Stoler, AL 1995, *Capitalism and confrontation in Sumatra's plantation belt, 1870-1979*, University of Michigan Press.
  - 19 Budidarsono, S, Susanti, A & Zoomers, A 2013. Oil palm plantations in Indonesia: the implications for migration, settlement/resettlement and local economic development. *Biofuels-Economy, Environment and Sustainability*. InTech.
  - 20 Budidarsono, S, Susanti, A & Zoomers, A 2013. Oil palm plantations in Indonesia: the implications for migration, settlement/resettlement and local economic development. *Biofuels-Economy, Environment and Sustainability*. InTech.
  - 21 Budidarsono, S, Susanti, A & Zoomers, A 2013. Oil palm plantations in Indonesia: the implications for migration, settlement/resettlement and local economic development. *Biofuels-Economy, Environment and Sustainability*. InTech.
  - 22 Henderson, J. and Osborne, D.J., 2000. The oil palm in all our lives: how this came about. *Endeavour*, 24(2), pp.63-68.
  - 23 Poku, K 2002, *Small-scale palm oil processing in Africa*, Food & Agriculture Org.

di awal Abad 19 pasar produk sawit terbentuk dengan baik hingga ke wilayah Eropa dan Amerika Serikat, yang sebagian besar pasokannya berasal dari perkebunan sawit di wilayah Afrika Barat.<sup>24</sup> Hingga awal Abad 20 Indonesia dan Malaysia masih dihitung sebagai pemain baru dalam industri minyak sawit dunia. Secara global pada 1911 Nigeria tampil sebagai eksportir terbesar produk sawit dunia. Negara tersebut memproduksi 75 persen dari 157 ribu ton ekspor produk sawit yang dihasilkan dari wilayah Afrika Barat.<sup>25</sup>

## **INDUSTRI SAWIT INDONESIA DAN KEHADIRAN SAWIT RAKYAT PASCA KEMERDEKAAN**

Setelah merdekanya negara-negara di kawasan Asia Tenggara, pertumbuhan industri perkebunan sawit di Indonesia dan Malaysia makin meningkat. Nigeria sebagai eksportir terbesar produk sawit dunia menjadi tercecer dan tertinggal oleh Malaysia pada 1934.<sup>26</sup> Pada 1966, produksi sawit Indonesia melampaui produksi di seluruh benua Afrika, dan sejak 2006 Indonesia muncul sebagai produsen sawit terbesar dunia.<sup>27</sup>

Menyusul masa-masa setelah kemerdekaan Indonesia, sawit rakyat menjadi bagian penting yang tak bisa dilepaskan dari sejarah dan kemajuan industri sawit Indonesia. Menurut Gatto et al. (2015),<sup>28</sup> sejarah perkembangan industri sawit Indonesia setelah kemerdekaan dapat dibagi ke dalam dua fase utama. Pertama, fase dominasi pemerintah (1970an-1998) yang berawal dengan munculnya industri perkebunan sawit di Indonesia. Kedua, fase dominasi pasar (1999-sekarang), berawal dengan jatuhnya Orde Baru. BAB ini membahas sawit rakyat— yang merupakan subjek kritis dalam penulisan buku ini— baik mengenai sawit yang pengelolaannya berada di bawah plasma ataupun yang swadaya, dalam penjabaran melalui dua fase sejarah perkembangan industri sawit Indonesia secara keseluruhan.

### **Fase dominasi pemerintah**

Dengan kawasan hutan Indonesia yang luasnya mencapai 75 persen dari total daratan,<sup>29</sup> pemerintah Indonesia pasca kemerdekaan, tepatnya sejak awal

---

24 Budidarsono, S, Susanti, A & Zoomers, A 2013. Oil palm plantations in Indonesia: the implications for migration, settlement/resettlement and local economic development. *Biofuels-Economy, Environment and Sustainability*. InTech.

25 Prokurat, S 2013, 'Palm oil—strategic source of renewable energy in Indonesia and Malaysia'.

26 Prokurat, S 2013, 'Palm oil—strategic source of renewable energy in Indonesia and Malaysia'.

27 Prokurat, S 2013, 'Palm oil—strategic source of renewable energy in Indonesia and Malaysia'.

28 Gatto, M, Wollni, M, Rosyani, I & Qaim, M 2015, *Oil palm boom, contract farming, and village development: Evidence from Indonesia*, EFForTS Discussion Paper Series.

29 McCarthy, J 2000, 'The changing regime: forest property and reformasi in Indonesia', *Development and Change*, vol. 31, no. 1, pp. 91-129.

30 Susanti, A & Maryudi, A 2016, 'Development narratives, notions of forest crisis, and boom of oil palm plantations in Indonesia', *Forest Policy and Economics*, vol. 73, no. pp. 130-139.



1970an, menjadikan sektor kehutanan sebagai salah satu mesin pembangunan ekonomi nasional.<sup>30</sup> Kayu menjadi salah satu komoditas kehutanan unggulan dalam program Rencana Pembangunan Lima Tahun Fase I (Repelita I, 1969 – 1974), mengikuti permintaan pasar global yang tinggi akan kayu.<sup>31</sup> Pada masa itu, produksi kayu bertumpu pada kegiatan eksploitasi hutan alami. Tapi itu tak diimbangi dengan kebijakan-kebijakan untuk mengaturnya.<sup>32</sup> Artinya, terjadi ketimpangan antara eksploitasi hutan yang demikian agresif dan massif di satu pihak, dengan kebijakan pemerintah yang seolah jalan di tempat dalam memberikan perlindungan terhadap hutan. Menurut Susanti & Maryudi (2016),<sup>33</sup> dengan semangat menjadi pengeksport terbesar kayu tropis dunia, pemerintah Indonesia terus mendukung eksploitasi kayu dari kawasan hutan alami. Kegiatan tersebut terus berlanjut hingga Repelita III (1979 – 1984). Akibatnya, hutan alam mengalami degradasi lingkungan secara parah, kualitasnya turun signifikan. Penurunan kualitas hutan alam membuat *output* produksi kayu menurun, sementara biaya operasional produksi kian meningkat.<sup>34</sup> Kondisi tersebut menjadikan industri kayu tak lagi menarik secara ekonomi, sehingga pemerintah berpaling dari produksi kayu dan mencari komoditas pengganti untuk melanjutkan pembangunan ekonomi dari sektor kehutanan.

Repelita IV (1984 – 1989) menggeser fokus dari kayu hutan ke perkebunan sawit dalam skala besar sebagai sumber pendapatan negara. Ketika itu mulai tampak tingginya minat pemerintah untuk berinvestasi jangka panjang melalui perkebunan yang siap sedia demi *quick income*, dan meninggalkan sebagian kegiatan-kegiatan eksploitasi sumberdaya hutan seperti kayu.<sup>35</sup> Dukungan pemerintah terhadap sawit rakyat menjadi awal dari pembangunan industri sawit di berbagai daerah di Indonesia. Lahirnya pekebun sawit plasma berhubungan erat dengan keberadaan PT Perkebunan Nusantara (PTPN) yang sebelumnya—di masa pemerintahan Orba—giat menangani usaha kopi, kelapa, karet, dan sawit. Selain bertujuan menggenjot pendapatan dari komoditas ekspor sektor perkebunan, langkah pemerintah mendirikan badan usaha milik negara (BUMN) semacam PTPN bertujuan untuk meningkatkan produktivitas lahan dan menciptakan lapangan kerja di daerah terpencil seluruh Indonesia. Di penghujung 1970an, dengan pinjaman dari Bank Dunia (*World Bank*) dan Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank*), pemerintah meluncurkan skema

---

31 Susanti, A & Maryudi, A 2016, 'Development narratives, notions of forest crisis, and boom of oil palm plantations in Indonesia', *Forest Policy and Economics*, vol. 73, no. pp. 130-139.

32 Susanti, A & Maryudi, A 2016, 'Development narratives, notions of forest crisis, and boom of oil palm plantations in Indonesia', *Forest Policy and Economics*, vol. 73, no. pp. 130-139.

33 Susanti, A & Maryudi, A 2016, 'Development narratives, notions of forest crisis, and boom of oil palm plantations in Indonesia', *Forest Policy and Economics*, vol. 73, no. pp. 130-139.

34 Susanti, A & Maryudi, A 2016, 'Development narratives, notions of forest crisis, and boom of oil palm plantations in Indonesia', *Forest Policy and Economics*, vol. 73, no. pp. 130-139.

35 Susanti, A & Maryudi, A 2016, 'Development narratives, notions of forest crisis, and boom of oil palm plantations in Indonesia', *Forest Policy and Economics*, vol. 73, no. pp. 130-139.

Perkebunan Inti Rakyat (PIR) atau skema plasma bagi sawit.<sup>36</sup> Ketersediaan lahan bagi pembangunan perkebunan sawit dengan skema PIR mendapat jaminan dalam Program Repelita.<sup>37</sup> Skema PIR inilah yang menjadi pintu masuk bagi keterlibatan sawit rakyat ke dalam industri sawit Indonesia. Pemerataan pembangunan ekonomi nasional menjadi tujuan yang digaungkan pemerintah

Dalam situasi paling ideal, perusahaan inti (PTPN) atau perusahaan swasta memfasilitasi pekebun sawit dalam plasma dengan beberapa daya tarik. Itu antara lain berupa infrastruktur fisik (jalan, perumahan, pasar, sekolah, dan fasilitas kesehatan); manajemen perawatan kebun dan pembibitan; pembersihan hutan dan pengelolaan blok lahan sebelum diserahkan kepada pekebun sawit; inspeksi dan pemberian rekomendasi tata kelola perkebunan; pelatihan perkebunan; manajemen pengumpulan, pemrosesan dan penjualan produk sawit rakyat; penjualan pupuk dan pestisida; dan penyediaan jasa kredit.<sup>38</sup> Secara umum, terkait pemerataan pembangunan ekonomi, melalui perjanjian (*contractual agreement*) antara perusahaan inti dan pekebun, skema plasma mampu mengatasi dua hambatan besar bagi pekebun untuk terlibat dalam industri sawit, termasuk tuntutan akan modal awal yang besar dan selama masa tanam hingga panen pertama yang cukup panjang.<sup>39</sup> Terkait modal awal yang besar yang membebani pekebun, perusahaan inti menawarkan jalan keluar yang sedikit meringankan, yakni dengan menyiapkan plot lahan dan kebutuhan berkebun (seperti bibit, pupuk dan pestisida) dengan cara kredit. Sebagai imbalannya, pekebun wajib membayar utangnya dengan cara menjual tandan buah segar sawit (TBS) ke perusahaan yang telah memberinya kredit alat dan modal produksi.<sup>40</sup> Ketika kredit lunas, sertifikat lahan sepenuhnya diserahkan kepada kepemilikan individu, yaitu pekebun.<sup>41</sup> Masa tanam hingga panen pertama yang cukup panjang membuat pekebun “aman” secara ekonomi karena selama itu pula mereka mendapatkan pekerjaan dan penghasilan berupa upah dari perusahaan.<sup>42</sup> Oleh karena itu, peluncuran skema PIR menguntungkan pekebun

---

36 Jelsma, I, Slingerland, M, Giller, KE & Bijman, J 2017, 'Collective action in a smallholder oil palm production system in Indonesia: The key to sustainable and inclusive smallholder palm oil?', *Journal of Rural Studies*, vol. 54, no. pp. 198-210.

37 Susanti, A & Maryudi, A 2016, 'Development narratives, notions of forest crisis, and boom of oil palm plantations in Indonesia', *Forest Policy and Economics*, vol. 73, no. pp. 130-139.

38 Jelsma, I, Slingerland, M, Giller, KE & Bijman, J 2017, 'Collective action in a smallholder oil palm production system in Indonesia: The key to sustainable and inclusive smallholder palm oil?', *Journal of Rural Studies*, vol. 54, no. pp. 198-210.

39 Cahyadi, ER & Waibel, H 2016, 'Contract farming and vulnerability to poverty among oil palm smallholders in Indonesia', *The Journal of Development Studies*, vol. 52, no. 5, pp. 681-695.

40 Cahyadi, ER & Waibel, H 2016, 'Contract farming and vulnerability to poverty among oil palm smallholders in Indonesia', *The Journal of Development Studies*, vol. 52, no. 5, pp. 681-695.

41 Jelsma, I, Slingerland, M, Giller, KE & Bijman, J 2017, 'Collective action in a smallholder oil palm production system in Indonesia: The key to sustainable and inclusive smallholder palm oil?', *Journal of Rural Studies*, vol. 54, no. pp. 198-210.

42 Cahyadi, ER & Waibel, H 2016, 'Contract farming and vulnerability to poverty among oil palm smallholders in Indonesia', *The Journal of Development Studies*, vol. 52, no. 5, pp. 681-695.



sawit karena di situ ada kesempatan untuk memperoleh kepemilikan lahan dan pelibatan dalam industri sawit nasional.<sup>43</sup>

Secara garis besar, pelaksanaan skema PIR terjadi dalam dua gelombang. Gelombang pertama mulai bergulir pada 1980an terdiri dari 31 proyek yang mencakup 213.011 hektare lahan sawit, dengan rincian 148.590 hektare yang 70 persen untuk sawit rakyat dan 64.421 hektare yang 30 persen untuk perusahaan inti, yaitu PTPN.<sup>44</sup> Hingga pertengahan 1980an, PTPN dan pekebun plasma mendominasi 70 persen perkebunan sawit Indonesia. Pada saat itu perusahaan swasta mulai merangkak perlahan, sedangkan pekebun swadaya belum muncul.<sup>45</sup> Gelombang pertama skema PIR ini berhenti pada 1994.<sup>46</sup> Gelombang kedua ditandai dengan terbitnya program transmigrasi untuk PIR dan model

43 Budidarsono, S, Susanti, A & Zoomers, A 2013. Oil palm plantations in Indonesia: the implications for migration, settlement/resettlement and local economic development. *Biofuels-Economy, Environment and Sustainability*. InTech.

44 Jelsma, I, Slingerland, M, Giller, KE & Bijman, J 2017, 'Collective action in a smallholder oil palm production system in Indonesia: The key to sustainable and inclusive smallholder palm oil?', *Journal of Rural Studies*, vol. 54, no. pp. 198-210.

45 Jelsma, I, Slingerland, M, Giller, KE & Bijman, J 2017, 'Collective action in a smallholder oil palm production system in Indonesia: The key to sustainable and inclusive smallholder palm oil?', *Journal of Rural Studies*, vol. 54, no. pp. 198-210.

46 Badrun, M 2011, *Milestone of Change: Developing a Nation Through Oil Palm "PIR"*, Directorate General of Estate Crops, Ministry of Agriculture of the Republic of Indonesia.

Kredit Koperasi Primer Anggota (KKPA). Sejak itu, perusahaan swasta mulai menampakkan kekuasaannya, menggeser beberapa PTPN.<sup>47</sup>

Program transmigrasi merupakan strategi penting sebagai sumber tenaga kerja murah bagi pembangunan perkebunan sawit rakyat di bawah skema PIR.<sup>48</sup> Pemerintah menyelenggarakan program transmigrasi untuk pemerataan penduduk Indonesia dari wilayah sangat padat di Pulau Jawa ke wilayah yang jarang penduduk.<sup>49</sup> Pemerintah berharap, pemerataan penduduk melalui program tersebut dapat menjadi gerbang bagi pembangunan ekonomi nasional yang merata pula. Bagi para transmigran (peserta program transmigrasi), pemerintah memberikan insentif berupa lahan berukuran dua sampai empat hektare untuk tiap transmigran dengan kontrak yang berlaku di bawah Skema PIR.<sup>50</sup>

Dalam pelaksanaan skema PIR gelombang kedua ini ada satu instrumen kredit dari Bank yang penyalurannya berlangsung melalui koperasi (Kredit Koperasi Primer Anggota, KKPA). Ini adalah model kemitraan antara swasta dengan masyarakat lokal, dan di situ pihak swasta bertanggungjawab dalam seluruh kegiatan pengelolaan perkebunan.<sup>51</sup> Model KKPA muncul sebagai akibat dari berubahnya arah kebijakan pemerintah yang tadinya memainkan peran terlibat langsung dalam pembangunan industri sawit, berubah menjadi peran pengawasan, dan pada saat yang sama memberi keleluasaan bagi swasta melalui kerjasama kemitraan.<sup>52</sup>

Perubahan arah kebijakan ini dipengaruhi oleh kesadaran pemerintah akan keterbatasan dana negara untuk terus mensponsori pembangunan industri sawit, lahan yang belakangan kian langka, dan mulai munculnya konflik lahan di berbagai daerah.<sup>53</sup> Melalui model KKPA ini, peran pemerintah dalam pembangunan industri sawit dan usaha untuk melibatkan pekebun dapat dilihat dari pengucuran dana subsidi bagi pekebun. Subsidi ini dapat dipandang

---

47 Jelsma, I, Slingerland, M, Giller, KE & Bijman, J 2017, 'Collective action in a smallholder oil palm production system in Indonesia: The key to sustainable and inclusive smallholder palm oil?', *Journal of Rural Studies*, vol. 54, no. pp. 198-210.

48 McCarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies*, vol. 37, no. 4, pp. 821-850.

49 Fearnside, PM 1997, 'Transmigration in Indonesia: lessons from its environmental and social impacts', *Environmental Management*, vol. 21, no. 4, pp. 553-570.

50 Gatto, M, Wollni, M, Rosyani, I & Qaim, M 2015, *Oil palm boom, contract farming, and village development: Evidence from Indonesia*, EFFoTS Discussion Paper Series.

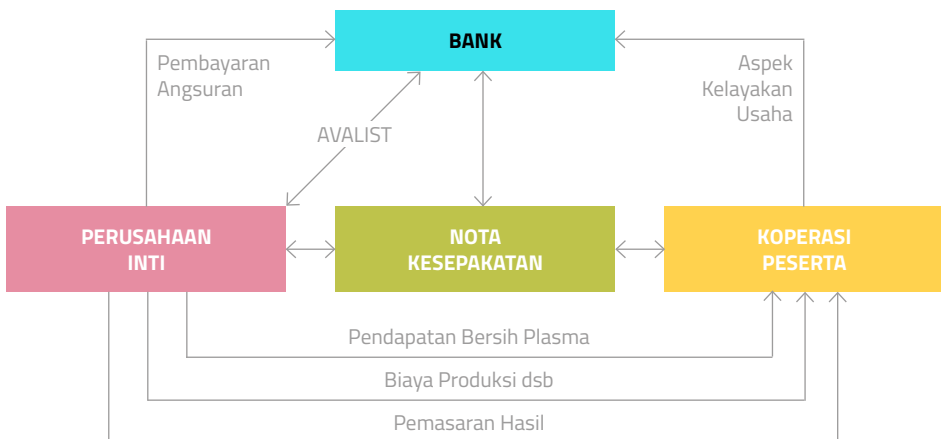
51 Budidarsono, S, Susanti, A & Zoomers, A 2013. Oil palm plantations in Indonesia: the implications for migration, settlement/resettlement and local economic development. *Biofuels-Economy, Environment and Sustainability*. InTech.

52 Budidarsono, S, Susanti, A & Zoomers, A 2013. Oil palm plantations in Indonesia: the implications for migration, settlement/resettlement and local economic development. *Biofuels-Economy, Environment and Sustainability*. InTech.

53 Budidarsono, S, Susanti, A & Zoomers, A 2013. Oil palm plantations in Indonesia: the implications for migration, settlement/resettlement and local economic development. *Biofuels-Economy, Environment and Sustainability*. InTech.

sebagai insentif ekonomi untuk menarik minat pekebun untuk ikut serta dalam industri sawit.

Dalam penerapannya, model KKPA mencakup pendirian koperasi yang berfungsi menghubungkan pekebun dengan perusahaan swasta. Koperasi pula yang bertugas menyediakan bantuan teknis bagi pekebun, seperti mengurus skema kredit dan mengumpulkan lahan-lahan masyarakat yang cocok untuk perkebunan sawit dan plasma.<sup>54</sup> Koperasi menyalurkan kredit yang sudah disubsidi pemerintah untuk membangun lahan masyarakat menjadi perkebunan sawit. Perusahaan swasta bertanggungjawab mengelola lahan secara kolektif bersama lahan-lahan masyarakat lainnya,<sup>55</sup> sementara masyarakat mendapatkan hasil panen— setelah dikurangi cicilan dan bunga pinjaman dari Bank. Sebuah studi oleh McCarthy (2010)<sup>56</sup> di Jambi mengungkapkan bahwa hampir 50 persen hasil produksi sawit dibelanjakan untuk membayar biaya operasional koperasi dan cicilan pinjaman dari bank.



**Gambar 1.3.** Skema PIR model KKPA. Sumber: Bangazul.com<sup>57</sup>

Para elite desa punya peran besar dalam model KKPA, terutama dalam koperasi. Melalui koperasi, para elite desa mempengaruhi keputusan dalam mem-

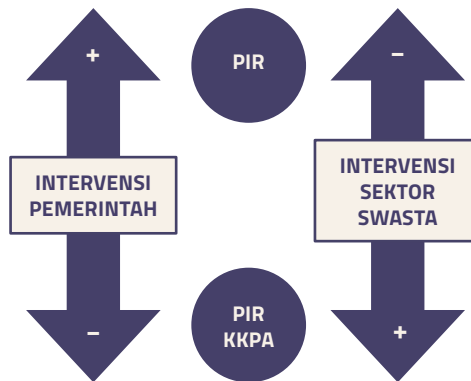
54 Gatto, M, Wollni, M, Rosyani, I & Qaim, M 2015, *Oil palm boom, contract farming, and village development: Evidence from Indonesia*, EFForTS Discussion Paper Series.

55 Gatto, M, Wollni, M, Rosyani, I & Qaim, M 2015, *Oil palm boom, contract farming, and village development: Evidence from Indonesia*, EFForTS Discussion Paper Series.

56 McCarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies*, vol. 37, no. 4, pp. 821-850.

57 Skema PIR model KKPA, <<https://bangazul.com/evaluasi-penerapan-inti-plasma-pada-perkebunan-kelapa-sawit/>>.

bagikan lahan desa untuk dijadikan plasma. Para elite desa— umumnya dari kalangan pegawai negeri, pengepul, pemilik toko dan kepala desa— memiliki kemampuan ekonomi lebih tangguh. Mereka ini sanggup memiliki lahan untuk kebun yang mereka beli dari petani miskin yang dulunya memperoleh lahan dari hasil bagi-bagi lahan desa yang tak terpakai.<sup>58</sup> Sebagai contoh, dengan memberikan pinjaman bagi kebutuhan sehari-hari petani miskin— yang terengah-engah tak mampu membayar utang— para elite desa dapat menekan petani miskin agar mau melepas lahannya.<sup>59</sup> Keadaan ini menyebabkan model KKPA gagal menciptakan distribusi ekonomi merata, karena kepemilikan lahan ujung-ujungnya jatuh ke kekuasaan beberapa kelompok sosial tertentu saja di desa. Sementara itu para elite dengan jaringan dan ekonominya, bergerak leluasa dan makin perkasa dalam mendapatkan keuntungan dari sumberdaya alam. Sedangkan masyarakat miskin dengan segala keterbatasannya justru kian loyo.<sup>60</sup>



**Gambar 1.4.** Perubahan dominasi antara Pemerintah dan Sektor Swasta dalam industri sawit nasional.

Menurut McCarthy (2010),<sup>61</sup> pengenalan model KKPA (1994 – 1998) menandai berlangsungnya periode transisi dari dominasi pemerintah menuju kekuasaan swasta dalam industri sawit. Selain itu, di saat yang bersamaan ketika ekonomi

58 McCarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies*, vol. 37, no. 4, pp. 821-850.

59 McCarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies*, vol. 37, no. 4, pp. 821-850.

60 Dudwick, N, Kuehnast, K, Jones, VN & Woolcock, M 2006, 'Analyzing social capital in context', *A guide to using qualitative methods and data*

61 McCarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies*, vol. 37, no. 4, pp. 821-850.

komoditas sawit terus melejit, pekebun-pekebun swadaya mulai bermunculan di daerah-daerah tempat industri sawit berkembang.<sup>62</sup> Pekebun-pekebun swadaya ini berawal dari kelompok yang diuntungkan oleh skema PIR-transmigrasi dan model KKPA. Dengan pendapatan dari keikutsertaan dalam skema PIR-transmigrasi dan model KKPA, kelompok yang diuntungkan ini dapat membeli lahan baru atau merintis kebun sawit baru secara swadaya.

### Fase dominasi pasar

Sejak berakhirnya model KKPA, pembangunan industri sawit berlangsung tanpa intervensi langsung pemerintah.<sup>63</sup> Pola kemitraan seperti KKPA masih dilanjutkan oleh beberapa perusahaan swasta, namun tanpa mendapat dukungan subsidi pemerintah.<sup>64</sup> Pengaruh dan kuasa perusahaan swasta makin kuat dalam industri sawit sejak jatuhnya Orba dan berkembangnya persepsi bahwa perkebunan sawit rakyat kurang efisien dalam memaksimalkan *output* penggunaan lahan.<sup>65</sup> Seiring berjalannya waktu, manajemen perusahaan memegang kendali yang lebih besar atas aturan dalam skema sawit rakyat dalam plasma (mengurangi peran pekebun dalam plasma), dan luas lahan yang wajib disediakan oleh perusahaan makin berkurang.<sup>66</sup> Dengan menurunnya kucuran dana pemerintah, maka untuk menggenjot industri sawit pembagian wajib luas kebun yang sebelumnya 70:30 antara plasma dan kebun inti diganti menjadi 20:80 pada 2007.<sup>67</sup> Namun tetap saja hingga hari ini banyak perusahaan perkebunan gagal memenuhi kewajiban penyediaan lahan plasma sebesar 20 persen tersebut.<sup>68</sup>

Ekspansi perkebunan sawit oleh perusahaan juga didorong oleh kemudahan dalam memperoleh izin lahan perkebunan. Itu terjadi sejak bergaungnya jargon desentralisasi selepas jatuhnya Orba.<sup>69</sup> Desentralisasi ikut mengubah lan-

---

62 Budidarsono, S, Susanti, A & Zoomers, A 2013. Oil palm plantations in Indonesia: the implications for migration, settlement/resettlement and local economic development. *Biofuels-Economy, Environment and Sustainability*. InTech.

63 McCarthy, JF & Cramb, RA 2009, 'Policy narratives, landholder engagement, and oil palm expansion on the Malaysian and Indonesian frontiers', *The Geographical Journal*, vol. 175, no. 2, pp. 112-123.

64 McCarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies*, vol. 37, no. 4, pp. 821-850.

65 Gillespie, P 2011, 'How does legislation affect oil palm smallholders in the Sanggau district of Kalimantan, Indonesia?'

66 McCarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies*, vol. 37, no. 4, pp. 821-850.

67 Gillespie, P 2011, 'How does legislation affect oil palm smallholders in the Sanggau district of Kalimantan, Indonesia?'

68 Zen, Z, Barlow, C, Gondowarsito, R & McCarthy, JF 2016, 'Interventions to promote smallholder oil palm and socio-economic improvement in Indonesia', *The Oil Palm Complex. Singapore, SUP*, vol., no. pp. 78-104.

69 Setiawan, EN, Maryudi, A, Purwanto, RH & Lele, G 2016, 'Opposing interests in the legalization of non-procedural forest conversion to oil palm in Central Kalimantan, Indonesia', *Land Use Policy*, vol. 58, no. pp. 472-481.



skap perpolitikan Indonesia, salah satunya berupa tarik-menarik kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah atas sumberdaya alam.<sup>70</sup> Bersamaan dengan maraknya angin desentralisasi kekuasaan, liberalisasi industri sawit Indonesia dapat dilihat sebagai penarikan peran langsung negara dalam mengatur pengembangan industri. Di lain pihak, peran pemerintah daerah makin besar dalam menentukan alokasi lahan, baik secara formal maupun informal.<sup>71</sup>

Secara formal, pemerintah daerah berwewenang mengeluarkan izin lokasi, Izin Usaha Perkebunan (IUP), melaksanakan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), dan menyediakan rekomendasi ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau sekarang bernama Kementerian Agraria dan Tata Ruang (KATR) untuk menerbitkan Hak Guna Usaha (HGU).<sup>72</sup> HGU adalah dokumen pokok bagi perusahaan untuk memulai usaha perkebunan. Namun studi oleh Setiawan et al. (2016)<sup>73</sup> menemukan bahwa makin maraknya praktik pembukaan lahan untuk perkebunan tanpa melalui seluruh prosedur perizinan. Sementara perusahaan dapat dengan mudah mendapatkan IUP dari pemerintah daerah, proses untuk mendapatkan HGU dari KATR sangat panjang dan mahal. Dengan hanya mengantongi izin lokasi ataupun IUP, banyak perusahaan berani memulai operasi.<sup>74</sup> Belum lagi, izin-izin yang dikeluarkan pemerintah daerah sering mengabaikan apakah wilayah tersebut berstatus kawasan hutan atau bukan, sehingga sering menjadi penyebab deforestasi.<sup>75</sup>

Penguasaan lahan dan ekspansi perkebunan sawit oleh perusahaan tak lepas dari peran para elite desa. McCarthy (2010)<sup>76</sup> menemukan bahwa para elite desa yang berpengaruh mampu mengumpulkan lahan hanya dengan cara mengklaim lahan tersebut sebagai miliknya, untuk kemudian mereka jual ke perusahaan perkebunan melalui perantara (*broker*). Klaim atas lahan oleh para elite desa tersebut dapat terjadi dengan mudah atas bantuan kepala desa dan camat

---

70 Bettinger, KA 2015, 'Political contestation, resource control and conservation in an era of decentralisation at Indonesia's Kerinci Seblat National Park', *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 56, no. 2, pp. 252-266.

71 McCarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies*, vol. 37, no. 4, pp. 821-850.

72 Setiawan, EN, Maryudi, A, Purwanto, RH & Lele, G 2016, 'Opposing interests in the legalization of non-procedural forest conversion to oil palm in Central Kalimantan, Indonesia', *Land Use Policy*, vol. 58, no. pp. 472-481.

73 Setiawan, EN, Maryudi, A, Purwanto, RH & Lele, G 2016, 'Opposing interests in the legalization of non-procedural forest conversion to oil palm in Central Kalimantan, Indonesia', *Land Use Policy*, vol. 58, no. pp. 472-481.

74 Setiawan, EN, Maryudi, A, Purwanto, RH & Lele, G 2016, 'Opposing interests in the legalization of non-procedural forest conversion to oil palm in Central Kalimantan, Indonesia', *Land Use Policy*, vol. 58, no. pp. 472-481.

75 Indarto, J, Kaneko, S & Kawata, K 2015, 'Do forest permits cause deforestation in Indonesia?', *international forestry review*, vol. 17, no. 2, pp. 165-181.

76 McCarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies*, vol. 37, no. 4, pp. 821-850.

melalui surat keterangan tanah (SKT).<sup>77</sup> SKT merupakan syarat legal bagi mereka yang hendak mengurus izin lokasi dan IUP di tingkat kabupaten ataupun provinsi.

Sementara itu, ekspansi perkebunan sawit makin riuh dengan meningkatnya jumlah pekebun swadaya. Di balik kritik terhadap skema PIR— baik yang mengandalkan transmigrasi ataupun dengan model KKPA— pada kenyataannya pelaksanaan skema PIR di masa Orba telah melahirkan beberapa kelompok pekebun sukses, dan itu mendorong kelompok masyarakat lainnya untuk menggeluti perkebunan sawit swadaya. Tak mengherankan, dalam keberlanjutannya, ekspansi penguasaan lahan untuk perkebunan sawit terus berlangsung oleh pekebun secara swadaya. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, penguasaan lahan di desa-desa banyak dilakukan oleh para elite desa, termasuk mereka yang sukses selama pelaksanaan skema yang disponsori pemerintah (PIR-transmigrasi dan model KKPA). Dalam situasi seperti ini, lahan menjadi komoditas yang diperebutkan. Masyarakat tahu betul bahwa lahan punya nilai ekonomi tinggi akibat dari makin besarnya kebutuhan untuk perkebunan sawit. Studi oleh McCarthy (2010)<sup>78</sup> di desa-desa di Jambi mengungkapkan bahwa para pekebun dari desa yang telah mengenal industri perkebunan sawit (melalui skema PIR misalnya) membeli lahan penduduk di desa tetangga yang perlu uang untuk ongkos hidup sehari-hari dan belum terlalu paham betapa menguntungkannya industri sawit. Dan dari hari ke hari makin banyak saja lahan yang berpindah kepemilikan melalui mekanisme tersebut. Pemikiran bahwa lahan di desa mereka masih banyak telah membuat mereka lengah, dan menciptakan kelompok masyarakat desa yang miskin dan tanpa ada lahan yang tersisa untuk digarap.<sup>79</sup>

Dengan makin terbukanya pasar, pekebun pun terus bermunculan. Namun tak semua pekebun menemukan jalan mudah, yang hanya bisa diperoleh pekebun yang mau tunduk pada aturan main di pasar, yakni skema plasma. Tanpa masuk dalam skema plasma, pekebun menghadapi kendala dalam mengembangkan perkebunan— sulitnya akses terhadap modal, peralatan perkebunan, pupuk, dan jaringan pasar.<sup>80</sup> Akibatnya, sering kali produksi sawit dari perkebunan sawit rakyat rendah dalam hal kuantitas maupun kualitas.

Lantas apakah pekebun yang masuk dalam skema sudah pasti lebih unggul dalam segala hal? Jawabnya belum tentu. Tak ada jaminan ke arah itu. Ternyata pekebun di bawah skema plasma merupakan salah satu kelompok rentan dalam rantai pasok sawit di Indonesia. Sebagaimana tampak pada skema, pekebun

---

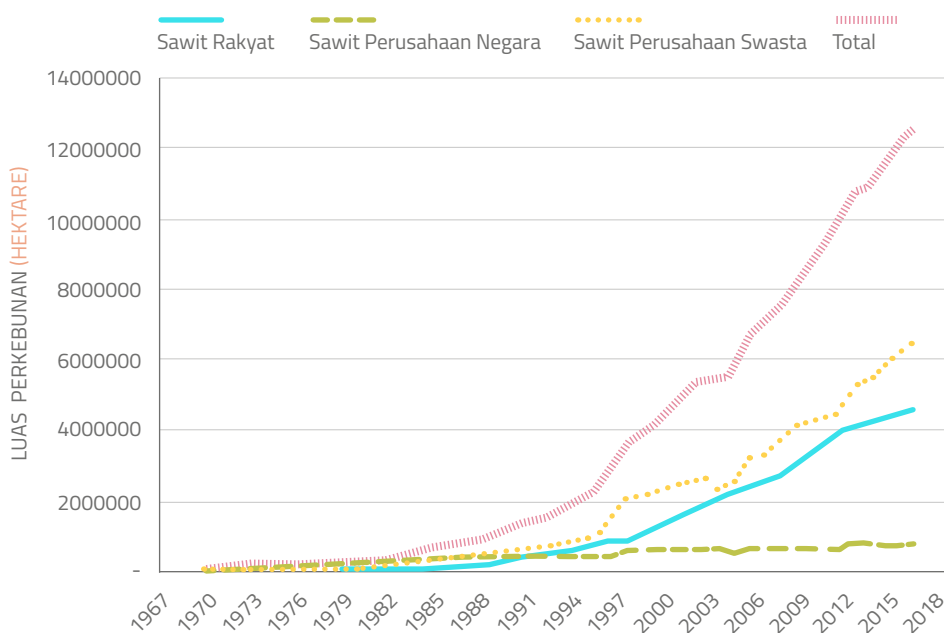
77 McCarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies*, vol. 37, no. 4, pp. 821-850.

78 McCarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies*, vol. 37, no. 4, pp. 821-850.

79 McCarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies*, vol. 37, no. 4, pp. 821-850.

80 McCarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies*, vol. 37, no. 4, pp. 821-850.

plasma hanya punya satu saluran menjual produknya, yaitu ke perusahaan inti. Dengan begitu, pekebun sawit tak memiliki posisi tawar dalam penentuan harga TBS. Dalam soal harga, perusahaan inti yang mendikte. Sebuah studi di Sumatera Selatan oleh Maryadi and Mulyana (2004)<sup>81</sup> menyimpulkan bahwa penentuan harga beli TBS oleh perusahaan inti berlangsung dalam kondisi yang tak transparan. Selain itu, tak jarang pekebun dirugikan akibat melencengnya aturan menyangkut hak kepemilikan atas lahan. Di atas kertas, seharusnya pekebun memperoleh sertifikat lahan ketika kreditnya telah lunas, namun beberapa kasus di lapangan tidak selalu demikian. Bisa terjadi seperti itu karena banyak ketidakjelasan soal kepemilikan lahan akibat kurangnya pengawasan terhadap pelaksanaan kontrak antara perusahaan dengan pekebun dalam plasma.<sup>82</sup>



**Gambar 1.5.** Grafik luasan perkebunan sawit oleh berbagai aktor di Indonesia.  
Sumber: Dirjenbun (2016)<sup>83</sup>

- 81 Maryadi, A & Mulyana, A 2004, 'Pricing of palm oil fresh fruit bunches for smallholders in South Sumatra', *Fakultas Pertanian, Universitas Sriwijaya*.
- 82 Rist, L, Feintrenie, L & Levang, P 2010, 'The livelihood impacts of oil palm: smallholders in Indonesia', *Biodiversity and conservation*, vol. 19, no. 4, pp. 1009-1024.
- 83 Dirjenbun, 2016, 'Statistik Perkebunan Indonesia 2014-2017: Kelapa sawit', Kementerian Pertanian Republik Indonesia, Jakarta, <<http://ditjenbun.pertanian.go.id/tinympuk/gambar/file/statistik/2017/Kelapa-Sawit-2015-2017.pdf>>.

Itu masih diperburuk dengan adanya diskriminasi yang mewarnai keikutsertaan pekebun dalam skema plasma.<sup>84</sup> Diskriminasi terjadi akibat perusahaan lebih suka mempekerjakan pekebun yang telah memiliki kapasitas dalam berkebun sawit.<sup>85</sup> Sebuah studi di lima negara oleh Barrett et al. (2012)<sup>86</sup> membenarkan bahwa makin mumpuni kapasitas seorang pekebun dalam perkebunan, kian besar peluangnya untuk bisa masuk dalam skema plasma, dan sebaliknya. Diskriminasi semacam ini menjadi tantangan bagi tujuan awal skema plasma, yaitu pemerataan pembangunan ekonomi di daerah pedalaman tempat berada para pekebun dengan segala ketidakberdayaan. Gambaran tersebut mengukuhkan pendapat Mol (2007)<sup>87</sup> yang meyakini bahwa pengembangan industri perkebunan yang melibatkan inovasi teknologi dan akumulasi modal besar akan meminggirkan aktor-aktor lokal yang menghadapi kendala berupa keterbatasan dalam struktur pengambilan keputusan dan kemampuan untuk hadir dalam pasar global.

Penjabaran terkait pekebun sawit dalam skema PIR, mengikuti model KKPA, lalu liberalisasi industri sawit nasional dan bermunculannya pekebun swadaya menyimpulkan bahwa keputusan oleh pekebun untuk mengikuti skema plasma atau swadaya akan menghasilkan distribusi pendapatan dan resiko yang beragam.<sup>88</sup> Menurut McCarthy (2010),<sup>89</sup> sawit adalah komoditas pertanian yang membutuhkan biaya tinggi untuk mencetak hasil panen yang optimal. Oleh karena itu model kebijakan pemerintah untuk memasukkan pekebun dalam industri sawit akan sangat menentukan kondisi sosial ekonomi para pekebun tersebut. Selain kebijakan-kebijakan langsung pro pekebun— seperti penyediaan akses terhadap modal dan material perkebunan— model kebijakan pemerintah harus menyentuh inti masalah, misalnya perbaikan lembaga yang mengurus soal lahan dan penguatan hukum. Buruknya lembaga dan aturan yang menangani soal lahan dan lemahnya penegakan hukum telah menciptakan carut-marut alokasi lahan di Indonesia. Dari kondisi seperti itulah kemudian muncul pasar-pasar informal dalam pemanfaatan lahan.<sup>90</sup> Industri sawit di In-

84 Cahyadi, ER & Waibel, H 2013, 'Is contract farming in the Indonesian oil palm industry pro-poor?', *Journal of Southeast Asian Economies (JSEAE)*, vol. 30, no. 1, pp. 62-76.

85 Glover, DJ 1984, 'Contract farming and smallholder outgrower schemes in less-developed countries', *World development*, vol. 12, no. 11-12, pp. 1143-1157.

86 Barrett, CB, Bachke, ME, Bellemare, MF, Michelson, HC, Narayanan, S & Walker, TF 2012, 'Smallholder participation in contract farming: comparative evidence from five countries', *World development*, vol. 40, no. 4, pp. 715-730.

87 Mol, AP 2007, 'Boundless biofuels? Between vulnerability and environmental sustainability', *Sociologia Ruralis*, vol. 47, no. 4, pp. 297-315.

88 Sikor, T, Vi, T & Thi, P 2005, 'The dynamics of commoditization in a Vietnamese uplands village, 1980-2000', *Journal of Agrarian Change*, vol. 5, no. 3, pp. 405-428.

89 McCarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies*, vol. 37, no. 4, pp. 821-850.

90 McCarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies*, vol. 37, no. 4, pp. 821-850.

donesia telah menciptakan kelas buruh dan pekebun sawit ekonomi lemah di tengah masyarakat pedesaan yang tergantung pada sawit, dan tragisnya juga sekaligus termarginalkan dalam industri tersebut.<sup>91</sup> Itu tampak dari bagaimana sebagian dari mereka yang tidak sanggup memiliki lahan yang semakin langka.<sup>92</sup>

## EKONOMI SAWIT DI INDONESIA

Industri sawit punya andil bagi pembangunan ekonomi Indonesia. Sejak 2015, nilai ekspor sawit menduduki posisi kedua tertinggi (12,3 miliar dolar AS) dari seluruh komoditas ekspor nasional, setelah batubara, mengalahkan minyak bumi dan gas bumi.<sup>93</sup> Berdasarkan studi KPK, dari perkiraan potensi penerimaan pajak dari sektor perkebunan sawit Rp 45-50 triliun pertahun.<sup>94</sup>

Selain itu, industri sawit juga menyediakan lapangan kerja bagi sekitar enam juta penduduk miskin di pedalaman Indonesia.<sup>95</sup> Dengan harapan mewujudkan Indonesia menjadi produsen bahan bakar nabati (*biofuel*) terbesar di dunia,<sup>96</sup> pemerintah memprediksi industri *biofuel* sanggup menyerap 3,6 juta tenaga kerja di wilayah pedalaman, sekaligus mengurangi 16 persen kemiskinan.<sup>97</sup> Tak ayal, industri sawit menjadi pilihan solusi pemerintah bagi tingginya tingkat pengangguran nasional.<sup>98</sup>

## SERTIFIKASI NASIONAL: INDONESIAN SUSTAINABLE PALM OIL (ISPO) LAHIRNYA ISPO

Sejarah industri sawit Indonesia melibatkan dinamika politik dan ekonomi yang rumit. Di Indonesia, industri sawit bangkit dengan melibatkan peran lembaga yang mengurus fungsi dan legalitas lahan. Masalahnya, lembaga tersebut

---

91 Hickey, S & Du Toit, A 2013. Adverse incorporation, social exclusion, and chronic poverty. *Chronic Poverty*. Springer. pp. 134-159.

92 McCarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies*, vol. 37, no. 4, pp. 821-850.

93 Atlasmedia 2016, 'Indonesia; Country profile', Atlas.media.mit.edu, viewed 15 September 2017, <<http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/idn/>>.

94 KPK 2016, 'Kajian sistem pengelolaan komoditas kelapa sawit', Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputan Bidang Pencegahan KPK.

95 Worldgrowth 2011, *The Economic Benefit of Palm Oil to Indonesia*, World Growth, viewed 1 June 2017, <[http://worldgrowth.org/site/wp-content/uploads/2012/06/WG\\_Indonesian\\_Palm\\_Oil\\_Benefits\\_Report-2\\_11.pdf](http://worldgrowth.org/site/wp-content/uploads/2012/06/WG_Indonesian_Palm_Oil_Benefits_Report-2_11.pdf)>.

96 Santosa, SJ 2008, 'Palm oil boom in Indonesia: from plantation to downstream products and biodiesel', *CLEAN—Soil, Air, Water*, vol. 36, no. 5-6, pp. 453-465.

97 Obidzinski, K, Andriani, R, Komarudin, H & Andrianto, A 2012, 'Environmental and social impacts of oil palm plantations and their implications for biofuel production in Indonesia', *Ecology and Society*, vol. 17, no. 1.

98 Worldbank 2011, *The World Bank Group Framework and IFC Strategy for Engagement in the Palm Oil Sector*, viewed 3 June 2017, <[www.ifc.org/wps/wcm/connect/4d79ad004be32e4a8f84df7cbf6249b9/WBG+Framework+and+IFC+Strategy\\_FINAL\\_FOR+WEB.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/4d79ad004be32e4a8f84df7cbf6249b9/WBG+Framework+and+IFC+Strategy_FINAL_FOR+WEB.pdf?MOD=AJPERES)>.

beroperasi dengan kewenangan dan regulasi yang tumpang-tindih. Dibangun di atas institusi alokasi lahan dengan kewenangan dan regulasi yang tumpang tindih, praktik perkebunan sawit Indonesia ditengarai sebagai salah satu pemicu konflik sosial dan berbagai permasalahan lingkungan, seperti deforestasi, pembukaan lahan gambut, polusi perairan, degradasi tanah dan hilangnya keanekaragaman hayati.<sup>99</sup> Perkebunan sawit, yang merupakan kegiatan *monoculture* dengan laju ekspansi tertinggi di dunia,<sup>100</sup> diduga telah menjadi penyebab utama berubahnya fungsi lahan hutan Indonesia selama beberapa dasawarsa belakangan ini.<sup>101</sup> Lee et al. (2014)<sup>102</sup> mencatat bahwa perusahaan-perusahaan perkebunan besar bertanggungjawab atas 90 persen hilangnya hutan di Sumatra dari tahun 2000 sampai 2010. Ditambah lagi, pembukaan lahan dengan cara membakarnya menjadikan situasi makin parah. Menurut Varkkey (2012),<sup>103</sup> sekitar 80 persen pembakaran hutan dan lahan gambut melibatkan perusahaan perkebunan sawit. Sehingga tak mengherankan, perubahan fungsi lahan menyumbang 75 persen emisi karbon nasional,<sup>104</sup> dan itu menempatkan Indonesia— sekalipun bukan negara industri— masuk tiga besar negara penghasil karbon di dunia.<sup>105</sup>

Selain itu, seperti dijelaskan di atas, walaupun secara ekonomi industri sawit terkesan mampu meningkatkan pendapatan masyarakat di wilayah pedalaman, ada persoalan pemerataan distribusi di dalamnya— yakni bahwa tak semua kalangan menikmatinya.<sup>106</sup> Banyak kasus perkebunan sawit di Kalimantan menunjukkan bahwa industri sawit cenderung memberi manfaat lebih bagi pekebun pendatang ketimbang yang lokal. Perusahaan berpikir bahwa pekebun penda-

- 
- 99 Obidzinski, K, Andriani, R, Komarudin, H & Andrianto, A 2012, 'Environmental and social impacts of oil palm plantations and their implications for biofuel production in Indonesia', *Ecology and Society*, vol. 17, no. 1.
  - 100 Gerber, J-F 2011, 'Conflicts over industrial tree plantations in the South: Who, how and why?', *Global Environmental Change*, vol. 21, no. 1, pp. 165-176.
  - 101 Koh, LP & Ghazoul, J 2010, 'Spatially explicit scenario analysis for reconciling agricultural expansion, forest protection, and carbon conservation in Indonesia', *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 107, no. 24, pp. 11140-11144.
  - 102 Lee, JSH, Ghazoul, J, Obidzinski, K & Koh, LP 2014, 'Oil palm smallholder yields and incomes constrained by harvesting practices and type of smallholder management in Indonesia', *Agronomy for Sustainable Development*, vol. 34, no. 2, pp. 501-513.
  - 103 Varkkey, H 2012, 'Patronage politics as a driver of economic regionalisation: The Indonesian oil palm sector and transboundary haze', *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 53, no. 3, pp. 314-329.
  - 104 Cronin, T, Santoso, L, Di Gregorio, M, Brockhaus, M, Mardiah, S & Muharrom, E 2016, 'Moving consensus and managing expectations: media and REDD+ in Indonesia', *Climatic Change*, vol. 137, no. 1-2, pp. 57-70.
  - 105 Bissonnette, J-F 2016, 'Is oil palm agribusiness a sustainable development option for Indonesia? A review of issues and options', *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, vol. 37, no. 4, pp. 446-465.
  - 106 Obidzinski, K, Dermawan, A & Hadianto, A 2014, 'Oil palm plantation investments in Indonesia's forest frontiers: limited economic multipliers and uncertain benefits for local communities', *Environment, development and sustainability*, vol. 16, no. 6, pp. 1177-1196.

tang lebih cakap dalam berkebun sawit.<sup>107</sup> Dalam hal pelanggaran legalitas, pada 2012 Kementerian Kehutanan mencatat ada 282 perusahaan perkebunan sawit di Kalimantan Tengah secara ilegal merambah tiga juta hektare kawasan hutan.<sup>108</sup> Industri sawit juga tak terbebas dari persoalan sosial. Masalah sosial muncul dari berkurangnya perhatian negara terhadap isu masyarakat adat, yang membuat bisnis perkebunan sawit ikut menjadi pemantik konflik sosial dan sengketa lahan (tenurial) di kalangan masyarakat adat.<sup>109</sup> Tak hanya meningkatkan konflik pertanahan, tumpang-tindih antara lahan perkebunan dengan tanah adat juga memicu kerentanan pangan lokal akibat bergesernya pola pertanian tradisional.<sup>110</sup> McCarthy (2010)<sup>111</sup> berpendapat bahwa perkebunan sawit berpotensi besar mempengaruhi hubungan sosial-ekonomi dan tanah adat.

Industri sawit Indonesia sepertinya perlu menempuh jalan panjang untuk sampai pada praktik perkebunan yang berkelanjutan (*sustainable*). Menurut Hospes (2014),<sup>112</sup> praktik berkelanjutan memiliki empat dimensi— lingkungan, sosial, ekonomi, dan legalitas— yang harus dipertimbangkan. Tak ayal, banyak kritik oleh konsumen global terhadap produk sawit Indonesia. Kritik-kritik ini penting bagi pemerintah sebagai bahan evaluasi demi menjaga ekonomi nasional yang kini mengandalkan sawit.

Untuk mengatasi carut-marut industri sawit di Indonesia, pendekatan sertifikasi menjadi salah satu pilihan. Upaya pembangunan sertifikasi bagi komoditas sawit dimulai dengan pembentukan organisasi bernama *Roundtable on Sustainable Palm Oil* (RSPO) pada 2004. Organisasi RSPO ini kemudian menerbitkan sertifikat RSPO yang bersifat sukarela (*voluntary market-based policy instrument*), untuk menjawab tuntutan konsumen terhadap produk kelapa sawit berkelanjutan. Selayaknya, RSPO merupakan asosiasi nirlaba yang menyatukan para pemangku kepentingan global dalam industri kelapa sawit— produsen kelapa sawit, pemroses atau pedagang kelapa sawit, produsen barang-barang konsumen, pengecer, bank dan investor, LSM lingkungan dan sosial. Skema sertifikasi RSPO meminimalkan keterlibatan pemerintah negara dari tahap

107 Obidzinski, K, Andriani, R, Komarudin, H & Andrianto, A 2012, 'Environmental and social impacts of oil palm plantations and their implications for biofuel production in Indonesia', *Ecology and Society*, vol. 17, no. 1.

108 Setiawan, EN, Maryudi, A, Purwanto, RH & Lele, G 2016, 'Opposing interests in the legalization of non-procedural forest conversion to oil palm in Central Kalimantan, Indonesia', *Land Use Policy*, vol. 58, no. pp. 472-481.

109 Marti, S 2008, 'Losing ground: the human rights impacts of oil palm plantation expansion in Indonesia', *Friends of the Earth*.

110 Orth, M 2007, 'Subsistence foods to export goods: the impact of an oil palm plantation on local food sovereignty North Barito, Central Kalimantan, Indonesia', *Bogor: Sawit Watch*.

111 McCarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies*, vol. 37, no. 4, pp. 821-850.

112 Hospes, O 2014, 'Marking the success or end of global multi-stakeholder governance? The rise of national sustainability standards in Indonesia and Brazil for palm oil and soy', *Agriculture and Human Values*, vol. 31, no. 3, pp. 425-437.



penyusunan standar, implementasi, dan evaluasi, sehingga RSPO sering disebut sebagai bentuk *private governance*. Menyeimbangkan keterlibatan negara dalam tata-kelola sertifikasi sawit dipandang mampu mengatasi ketidakmampuan negara-negara berkembang dalam merancang, menerapkan, dan menegakkan peraturan terkait pengelolaan sumberdaya alam.<sup>113</sup> Dengan pendekatannya berupa pengurangan keterlibatan negara, RSPO dianggap mampu mewujudkan perbaikan tata-kelola sawit di negara-negara berkembang yang kapasitasnya dalam menegakkan peraturan sering dipertanyakan.<sup>114</sup>

Namun, di Indonesia dan juga beberapa negara lain, legitimasi RSPO justru menjadi kendala bagi pelaksanaan skema tersebut. Dari segi politik, konsep legitimasi menekankan keterterimaan dari rezim atau pemangku kewenangan suatu negara.<sup>115</sup> Banyak negara menganggap RSPO terlalu asing dan memaksakan aturan-aturan yang tak berada dalam skema aturan negara, sehingga pencapaian RSPO terhitung kurang signifikan. Pada 2010, dari sekitar 2000 perusahaan sawit di Indonesia hanya 74 yang menjadi anggota RSPO.<sup>116</sup> Ini membuat perubahan yang didengungkan RSPO kurang menggembirakan.

Melihat perkembangan tersebut, pemerintah Indonesia pada 2011 meluncurkan sertifikasi nasional bernama *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO), melalui pengesahan *Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) No. 19/2011*. Menteri Pertanian menyatakan ada tiga agenda utama yang melatarbelakangi pembentukan ISPO— mitigasi perubahan iklim, meningkatkan kesadaran akan pentingnya produksi kelapa sawit berkelanjutan, dan meningkatkan daya saing sawit Indonesia di pasar global.<sup>117</sup> *Permentan No.19/2011* menyebutkan bahwa skema sertifikasi ISPO wajib bagi seluruh perkebunan sawit, baik milik perusahaan ataupun pekebun. Sementara itu, *Permentan No. 11/2015* (amandemen dari *Permentan No.19/2011*) hanya mewajibkan skema sertifikasi ISPO bagi perusahaan perkebunan, sementara bersifat sukarela bagi perkebunan sawit rakyat dan perkebunan yang memasok sawit untuk produksi biofuel.

### MEKANISME SERTIFIKASI ISPO (2011-2017)

Secara umum, struktur organisasi ISPO terdiri dari Komisi ISPO yang menaungi langsung Sekretariat Komisi ISPO, Tim Penilai, Komite Penyelesaian Keluhan dan Panel Arbitrase. Selain itu, juga ada Lembaga Sertifikasi, Lembaga

---

113 Von Geibler, J 2013, 'Market-based governance for sustainability in value chains: conditions for successful standard setting in the palm oil sector', *Journal of Cleaner Production*, vol. 56, no. pp. 39-53.

114 Von Geibler, J 2013, 'Market-based governance for sustainability in value chains: conditions for successful standard setting in the palm oil sector', *Journal of Cleaner Production*, vol. 56, no. pp. 39-53.

115 Von Geibler, J 2013, 'Market-based governance for sustainability in value chains: conditions for successful standard setting in the palm oil sector', *Journal of Cleaner Production*, vol. 56, no. pp. 39-53.

116 Suharto, R 2010, 'Why Indonesia needs ISPO', Jakarta, The Jakarta Post, viewed 24 May 2017 2017, <<http://www.thejakartapost.com/news/2010/12/02/why-indonesia-needs-ispo.html>>.

117 Hospes, O 2014, 'Marking the success or end of global multi-stakeholder governance? The rise of national sustainability standards in Indonesia and Brazil for palm oil and soy', *Agriculture and Human Values*, vol. 31, no. 3, pp. 425-437.

ga Konsultan, Lembaga Pelatihan, Auditor, dan Usaha Perkebunan (Perusahaan Perkebunan, Perusahaan Terintegrasi, Pekebun Plasma, dan Pekebun Swadaya). Struktur organisasi ISPO diatur Komisi ISPO yang dikepalai oleh Direktur Jenderal Perkebunan yang berada di dalam Kementerian Pertanian. Sebagaimana posisi direktur jenderal yang bersifat non-teknikal, demikian pula fungsi operasional Komisi ISPO yang dijalankan oleh Sekretarisat Komisi ISPO yang juga berada di dalam Kementerian Pertanian.

Tim Penilai berada langsung di bawah Komisi ISPO, berfungsi membantu Komisi ISPO memverifikasi dan memberi rekomendasi luluskan atau tidaknya hasil audit final dalam memperoleh sertifikasi. Tim ini dikepalai eselon dua Kementerian Pertanian. Sedangkan anggotanya adalah eselon dua dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), KATR, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Kementerian Perdagangan, dan beberapa pemerintah daerah.

Lembaga Sertifikasi adalah badan independen (pihak ketiga) yang dibentuk untuk menilai atau mengaudit apakah sebuah perusahaan perkebunan sudah memenuhi prinsip dan kriteria keberlanjutan. Untuk menjamin legalitas dan akuntabilitasnya dalam menjalankan pekerjaan itu, Lembaga Sertifikasi mendapat akreditasi dari Komite Akreditasi Nasional (KAN) dan harus mendapat pengakuan oleh Komisi ISPO. Semua biaya audit menjadi tanggungan perusahaan. Terdapat dua kali proses audit untuk memperoleh sertifikasi ISPO. Audit pertama melingkupi verifikasi dokumen-dokumen seperti IUP, HGU dan AMDAL, penentuan sampel perkebunan, dan calon narasumber untuk kebutuhan data. Audit kedua berupa pengecekan semua dokumen di lapangan dan kepatuhan terhadap prinsip dan kriteria keberlanjutan yang ditetapkan oleh ISPO, kompetensi pegawai perkebunan, dan wawancara dengan narasumber yang sudah ditentukan. Audit pertama dan kedua harus mendapatkan pernyataan kelulusan (*approval*) dari Komisi ISPO. Khusus untuk audit kedua, keputusan kelulusan harus didahului dengan keluarnya rekomendasi kelulusan dari Tim Penilai. Jika hasil dari audit positif, perusahaan mendapat sertifikat ISPO yang ditandatangani oleh Lembaga Sertifikasi dan Direktur Jenderal Perkebunan sebagai perwakilan dari Komisi ISPO. Sertifikat yang sudah diserahkan kepada perusahaan akan berlaku selama lima tahun. Lembaga Sertifikasi setahun sekali wajib melakukan *surveillance* (pengecekan) terhadap perusahaan yang sudah bersertifikat dengan biaya ditanggung perusahaan.

*Peraturan Menteri Pertanian (Permentan No. 19/2011)* mengatur tenggat bagi seluruh perkebunan di Indonesia harus sudah memiliki sertifikat ISPO pada Desember 2014. Namun hingga waktu tersebut terlewat, dari sekitar 2.000 perusahaan perkebunan sawit di Indonesia hanya 63 yang tersertifikasi ISPO.<sup>118</sup>

---

118 Misb 2014, 'Banyak perusahaan belum penuhi syarat ISPO (Many companies have not complied with ISPO requirement)'; MISB, viewed 10 October 2017, <<http://www.sertifikasimisb.com/berita/item/31-banyak-perusahaan-belum-penuhi-syarat-ispo.html>>.

Menindaklanjuti jangka waktu peraturan yang sudah daluwarsa tersebut, pemerintah Indonesia kembali merevisi *Permentan No. 19/2011* melalui pengesahan *Permentan No. 11/2015*, yang kemudian menjadi dasar peraturan baru ISPO. *Permentan No. 11/2015* memperpanjang jangka waktu agar seluruh perkebunan sawit di Indonesia sampai 30 September 2015 sudah mengantongi sertifikasi ISPO. Namun lagi-lagi sampai dengan revisi tenggat tersebut jatuh tempo dan bahkan kembali daluwarsa, hanya 255 perusahaan perusahaan bersertifikat ISPO pada 2017.<sup>119</sup>

Berdasarkan *Permentan No. 11/2015*, secara umum prinsip sertifikasi ISPO adalah sebagai berikut:

1. Legalitas usaha perkebunan.
2. Manajemen perkebunan.
3. Pelindungan terhadap pemanfaatan hutan alam primer dan lahan gambut.
4. Pengelolaan dan pemantauan lingkungan.
5. Tanggungjawab terhadap pekerja.
6. Tanggungjawab sosial dan pemberdayaan ekonomi masyarakat.
7. Peningkatan usaha secara berkelanjutan.

#### PROGRAM PENGUATAN ISPO

Hingga 2016 sedikit sekali perusahaan yang tersertifikasi ISPO. Selain itu, keberterimaan pasar global terhadap produk sawit bersertifikat ISPO juga sangat rendah. Oleh karena itu, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian



**Gambar 1.4.** Beberapa dokumentasi konsultasi publik.

119 Fwi 2017, *Enam tahun ISPO: Kajian-kajian penguatan instrumen ISPO dalam merespon dampak-dampak negatif seperti deforestasi, kerusakan ekosistem gambut, kebakaran hutan dan lahan, serta konflik tenurial (Six years of ISPO: ISPO strengthening studies in response to negative impacts such as deforestation, damage to peat ecosystems, forest and land fires, and tenure conflicts)*, Forest Watch Indonesia, viewed 14 August 2017, <[http://fwi.or.id/wp-content/uploads/2017/03/6\\_tahun\\_ISPO.pdf](http://fwi.or.id/wp-content/uploads/2017/03/6_tahun_ISPO.pdf)>.

(Kemenko Ekon) membentuk Tim Penguatan ISPO untuk menjalankan Program Penguatan ISPO (*Revamping ISPO Program*) sejak Juni 2016. Program ini bertujuan untuk memperbaiki tata kelola sertifikasi ISPO demi menjamin industri kelapa sawit nasional yang berkelanjutan dan keberterimaan komoditas sawit nasional bersertifikat ISPO di pasar global.

Berdasarkan Surat Keputusan Sekretaris Kemenko Ekon No. 4/2017 tentang Tim Penguatan Sistem Sertifikasi Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia, Tim Penguatan ISPO memiliki beberapa tugas khusus, yaitu:

- a. mengumpulkan bahan dan data sekunder kualitatif dan kuantitatif dari Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan lembaga lainnya terkait dengan *Indonesian Sustainable Palm Oil Certification System*;
- b. menyiapkan dan menyusun bahan arahan kebijakan untuk penguatan *Indonesian Sustainable Palm Oil Certification System*;
- c. melakukan koordinasi antar kementerian/lembaga dalam rangka kebijakan penguatan *Indonesian Sustainable Palm Oil Certification System*;
- d. melakukan analisis data yang telah dikumpulkan untuk memperoleh dinamika permasalahan yang timbul;
- e. memberikan rekomendasi untuk kebijakan penguatan *Indonesian Sustainable Palm Oil Certification System*;
- f. memberikan rekomendasi sebagai tindak lanjut dari permasalahan yang timbul; dan

Berbeda dengan ISPO sebelumnya yang banyak melibatkan peran Kementerian Pertanian saja, Tim Penguatan ISPO yang dipimpin Kemenko Ekon menyadari ruang lingkup industri sawit yang begitu besar sehingga perlu strategi lebih baik demi meningkatkan performa koordinasi antar kementerian. Untuk itu, menempatkan pengaturan ISPO ke dalam Peraturan Presiden (Perpres) menjadi salah satu solusi. Penyusunan Perpres tersebut dilakukan melalui pendekatan paripihak, sehingga beberapa konsultasi publik diselenggarakan di beberapa provinsi produsen kelapa sawit, seperti Riau, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tengah dan Papua Barat. 🌿



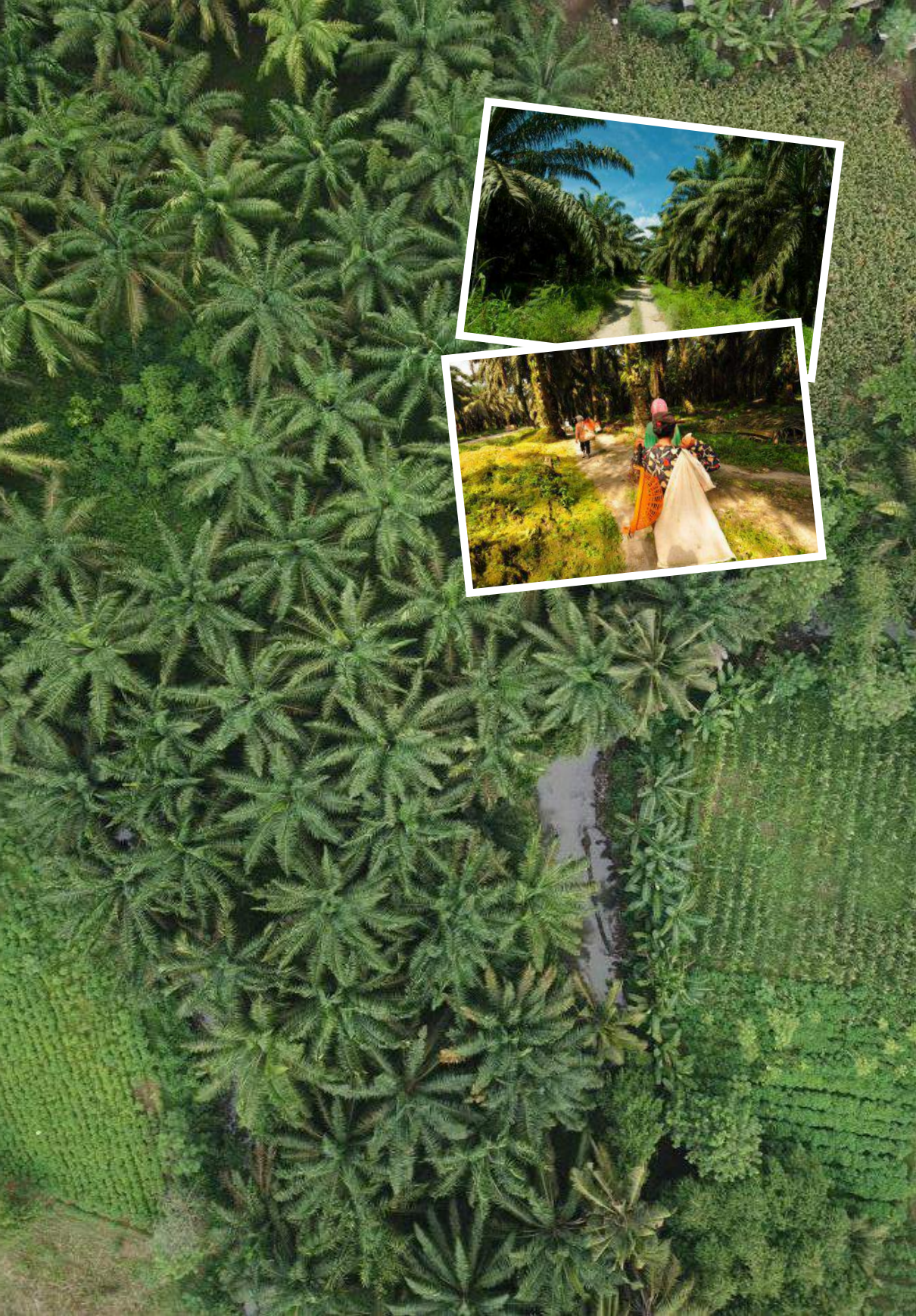


## **BAB 2**

---

### Desa dan Industri Sawit







## DESA DALAM PENATAAN RUANG DAN KAWASAN

*Sebanyak 25.863 desa di Indonesia masuk dalam kawasan hutan. Dari jumlah itu, sekitar 70 persen menggantungkan hidupnya dari sumberdaya hutan (SDH)<sup>1</sup>*

(JOKO WIDODO, PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA)

**D**esa begitu identik dengan kemiskinan. Salah satu dimensi untuk melihat kemiskinan adalah keterasingan. Dalam hal ini, faktor keterasingan geografis dapat menyebabkan seseorang atau sekelompok orang menjadi miskin.<sup>2</sup> Ini diperkuat dengan kenyataan masih banyak desa yang lokasinya berada dekat dengan sumberdaya alam, tapi kondisinya justru cenderung miskin. Penyebabnya adalah bahwa warga memiliki keterbatasan atau hambatan untuk mendapatkan manfaat dari sumberdaya tersebut, baik itu di wilayah tambang, minyak dan gas (migas), maupun kawasan hutan.

Sepertiga dari jumlah desa di Indonesia berada dalam kawasan hutan, yang mayoritas menggantungkan hidup dari hutan. Kondisi warga yang diimpit kemiskinan dan terbatasnya akses lapangan pekerjaan, tinggallah hutan yang menjadi pilihan sumber penghidupan. Beberapa desa yang menjadi lokasi penelitian menggambarkan bahwa sawit menjadi sumber penghidupan warga dengan memanfaatkan area hutan yang ada di sekitar mereka. Setiap kepala keluarga (KK) mengelola lahan kurang dari empat hektare, yang hasilnya hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan pokok. Akan tetapi, karena perbuatan tersebut ilegal (karena lokasinya di dalam wilayah hutan), tak sedikit dari mereka yang harus berurusan dengan hukum atau bahkan mengalami kekerasan. Tindak kekerasan fisik dalam dunia industri sawit terjadi akibat konflik yang tak terdamaikan antara warga dengan aparat sebagai representasi negara, sebagaimana terjadi di desa-desa sekitar TNGL. Namun banyak juga mereka yang memilih diam dengan alasan untuk menghindari konflik. Pekebun yang banyak pengalaman pada umumnya sudah bisa membaca bahwa mereka sedang berhadapan dengan kekuasaan yang jelas jauh lebih kuat dan sulit bagi pekebun untuk menang, atau bisa karena kurangnya informasi (pengetahuan) terkait yurisdiksi dan kewenangan. James Scott mengisyaratkan bahwa gerakan-gerakan pedesaan cenderung menghindari benturan terbuka dengan negara atau kelas-kelas yang lebih perkasa.<sup>3</sup>

“Kacamata” legal yang banyak digunakan oleh negara dalam menyelesaikan konflik tenurial dalam kawasan hutan tak mampu menyelesaikan akar masa-

---

1 Disampaikan saat mencanangkan Kolaborasi Hutan Tanaman Rakyat dengan Industri Kayu Terpadu di Desa Buntoi, Kecamatan Kahayan Hilir, Kabupaten Pulang Pisau, Kalimantan Tengah, Selasa, 20 Desember 2016. [www.liputan6.com](http://www.liputan6.com)

2 Robert Chamber, 1995, *Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts? In Journals Environment and Urbanization*, Volume 7, No. 1, April 1995. Pg. 173.

3 James C. Scott, 1985, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press



**Gambar 2.1.** Kegiatan pengangkutan TBS di sebuah perkebunan sawit rakyat.

lah. Kehidupan ekonomi masyarakat di desa selama ini terpojok, dengan pilihan sumber ekonomi sangat terbatas: pertama merangsek masuk ke dalam kawasan hutan dan menggarapnya menjadi kebun, atau kedua pindah mencari sumber penghidupan di desa lain. Dalam keadaan seperti itu mereka berpeluang berbuat nekat dengan salah satu pilihannya tadi.

Memotret peran desa dalam tata kelola sawit di kawasan hutan menjadi penting. Desa di kawasan hutan begitu rentan terhadap konflik tenurial, dan tampak bahwa desa tak melakukan penataan atas sumber-sumber penghidupan warga. Desa pun memilih bermain “aman”, sebisa mungkin tidak masuk dalam persoalan yang menyangkut hutan. Karenanya, selama ini hanya sedikit saja bentuk fasilitasi untuk masyarakat yang menggantungkan hidupnya dari hutan.

Desa di sekitar kawasan hutan menghadapi banyak persoalan. **Pertama**, ketidakjelasan yurisdiksi desa. Hingga saat ini masih banyak desa yang gamang mengenai yurisdiksinya. Masih saja ada perbedaan batas desa antara versi pemerintah desa, pemerintah kabupaten, Badan Pusat Statistik (BPS), maupun data pajak. Berdasarkan hasil studi ini, Pemerintah Desa PIR ADB dan Alur Banning tak yakin mengenai batas desanya, padahal di situ ada peta desa terpampang di dinding kantor desa. Begitu pula dengan Desa Tepian Buah, yang memiliki luas administrasi 16.558,76 hektare. Namun, pemerintah desa maupun masyarakatnya menyangka wilayah desa hanyalah yang berupa pemukiman

seluas 112 hektare (Lebih lengkap mengenai Desa PIR ADB, Alur Banning, dan Tepian Buah di BAB 4). Ketika masyarakat desa berbicara tentang persoalan desa, maka cakupannya hanya seputar masalah pemukiman. Bagi mereka, ranah di luar pemukiman— termasuk soal hutan—bukanlah masalah desa. Terjadi pembiaran atas wilayah desa yang masuk menjadi bagian dari area hutan, baik hutan konservasi, hutan lindung atau bahkan hutan produksi. Ketidakjelasan atau bahkan ketidaktahuan soal yurisdiksi ini mengakibatkan desa tak pernah menyentuh urusan di luar areal pemukiman.

**Kedua**, desa tanpa kejelasan kewenangan. Sampai hari ini, empat tahun setelah pelaksanaan *Undang-undang Desa*, banyak kabupaten/kota belum bekerja dengan baik dalam memfasilitasi desa, termasuk tugas utamanya memperjelas kewenangan desa. Padahal kejelasan kewenangan ini sangat penting sebagai dasar bagi desa dalam merumuskan perencanaan pembangunan. Banyak desa yang memiliki kawasan hutan tapi tak pernah melakukan upaya menatanya. Itu terjadi karena desa tersebut tak memiliki kejelasan kewenangan untuk itu. Begitu perencanaan pembangunan mulai masuk dalam kawasan hutan, dipastikan akan menjadi sasaran evaluasi dari kabupaten. Otoritas supra desa melarang desa menjamah wilayah hutan meski jelas-jelas bahwa wilayah tersebut merupakan bagian dari yurisdiksi desa.

**Ketiga**, masyarakat hanya menjadi penonton atas eksploitasi sumberdaya ekonomi di sekitarnya, sedangkan di sisi lain mereka hidup miskin. Mempertemukan dua kutub—yaitu kesejahteraan masyarakat di satu sisi dengan ekologi hutan di sisi lain—adalah pekerjaan rumah yang sangat penting untuk dibeskan bagi negara termasuk pemerintah desa. Sejauh mana hutan di desa dapat memberi manfaat bagi masyarakat, dan pada saat yang sama tetap memperhatikan kelestarian ekosistem. Memandang sawit sebagai ancaman perusakan hutan dan mengabaikan isu kemiskinan adalah naif, mengingat hutan harusnya mampu menyumbang kesejahteraan bagi desa. Hutan selama ini menjadi sumber penghasil komoditas yang bernilai ekonomis sekaligus sebagai penyangga keseimbangan lingkungan dengan fungsi lindungnya, tapi justru kini keberadaan hutan makin memprihatinkan. Masyarakat di sekitar hutan tak merasakan manfaat dari pengelolaan dan eksploitasi sumberdaya hutan yang dilakukan oleh negara.<sup>4</sup> Inilah yang banyak dialami oleh masyarakat desa di Indonesia, di mana mereka hidup miskin dengan keterbatasan lapangan pekerjaan dan alat produksi, sedangkan di sekitar mereka sedang terjadi eksploitasi besar-besaran atas kekayaan hutan dengan izin dari negara.

**Keempat**, perencanaan pembangunan dan pengembangan ekonomi lokal yang salah arah. Berangkat dari catatan di empat desa yang masyarakatnya menggantungkan hidup dari sawit di kawasan hutan, hampir seluruh desa tak memiliki *roadmap* pengembangan ekonomi. Desa bahkan tak berpikir tentang peluang mengintegrasikan pengelolaan sawit sebagai sumber penghidupan

---

4 Sutaryono, 2008, *Pemberdayaan Setengah Hati*, Lapera Pustaka Utama dan STPN, Yogyakarta, pp. 26.

masyarakat ke dalam proses perencanaan pembangunan desa. Meski sebagian sudah memiliki Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes), tak satu pun berpikir tentang tata-kelola sawit untuk kesejahteraan desa. Sawit yang secara kasat mata hadir di tengah-tengah desa, ternyata masih terlalu asing untuk menjadi perbincangan di arena pengambilan keputusan formal di desa.

**Kelima**, hadirnya sawit menciptakan dampak signifikan bukan hanya terhadap ekologi, melainkan juga terhadap pola penghidupan dan konsumsi masyarakat, termasuk relasi *gender*. Pada saat panen, sawit menjanjikan penghasilan yang terbilang besar, dan banyak masyarakat dulu menanam tanaman pangan lain berpindah menanam sawit. Keadaan itu turut menggiring masyarakat menjadi lebih konsumtif. Selain itu, produksi sawit telah menciptakan “maskulinisasi” yang memaksa perempuan hanya punya akses terbatas terhadap proses produksi. Ekspansi sawit juga memicu terciptanya kaum perempuan setempat dari lahan di mana mereka menanam tanaman pangan. Dalam perspektif *ecofeminism*, inilah yang harus diperjuangkan, yakni bahwa pengelolaan alam haruslah berkeadilan *gender*, tak eksploitatif dan tak memasung hak perempuan.<sup>5</sup>

Sampai saat ini belum ada pengakuan penuh terhadap kontribusi kaum perempuan terhadap sawit. Kalaupun pengakuan itu ada, tetap saja perempuan berada dalam kategori ‘pekerja kasual’, dengan hak yang terbatas untuk mendapatkan kondisi kerja yang layak<sup>6</sup>. Potensi pemiskinan terhadap perempuan pun berpeluang besar meningkat karena terjadi diskriminasi akses perempuan terhadap tanah, teknologi, dan lapangan kerja<sup>7</sup>. Artinya dari studi ini juga dapat dilihat bahwa monokultur sawit berpotensi memiskinkan perempuan, anak, maupun alam. Sutaryono mengingatkan bahwa kerusakan lingkungan dan deforestasi yang makin parah menunjukkan bahwa persoalan pengelolaan hutan harus mempertimbangkan kondisi ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat sekitar hutan, agar sumberdaya hutan tetap lestari.<sup>8</sup>

## DINAMIKA KEBUN SAWIT RAKYAT DI TINGKAT DESA DESA SRIDADI (JAMBI)

Desa Sridadi terletak di daerah penyangga ibukota Jambi, dengan luas 5.850 hektare dan juga terletak di perbatasan taman hutan rakyat (Tahura) seluas di atas 500 hektare lahan sawit swadaya, 50 hektare di antaranya tumbuh di areal Tahura. Status lahan sawit di Desa Sridadi bervariasi mulai dari SHM 40 persen;

---

5 Shiva and Mies, 2005, *Ecofeminism: Perspektif Gerakan Perempuan dan Lingkungan*, IRE Yogyakarta.

6 CIFOR, 2015, *Social impacts of oil palm in Indonesia: A gendered perspective from West Kalimantan*, Bogor.

7 Ester Boserup, E. 1970 *Woman's role in economic development*. George Allen and Unwin Ltd., London, UK in Carol J. Pierce Colfer and Rebekah Daro Minarchek, 2012, *Women, men and forest research: A review of approaches, resources and methods for addressing gender*, CIFOR, pg. 4.

8 Sutaryono, 2008, *Pemberdayaan Setengah Hati*, Lapera Pustaka Utama dan STPN, Yogyakarta, pp. 27.

sporadik 50 persen; hingga tebas-tebang 10 persen. Jumlah penduduk Desa Sridadi pada November 2017 tercatat 5.064 jiwa (1.574 kepala keluarga), 300 kepala keluarga adalah pekebun sawit. Kebanyakan pekebun Sridadi berasal dari Pulau Jawa, yang dulu bermigrasi sebagai tenaga penggergaji kayu di Jambi. Perekonomian Desa Sridadi sebelum tahun 2000an digerakkan oleh karet karena harga karet cukup tinggi saat itu. Namun kini terjadi ekspansi sawit besar-besaran, yang membuat hampir semua pekebun di situ ramai-ramai mengganti tanamannya dengan sawit, tergoda oleh harga TBS yang menggiurkan.

Sejarah Desa Sridadi berawal dari sebuah tempat yang oleh masyarakat akrab dengan nama Simpang Sinami, terletak di pinggir jalan raya yang menghubungkan Kecamatan Muara Bulian dengan Kecamatan Muara Tembesi. Sejak 1920 daerah itu dihuni oleh para pedagang sehingga dikenal pula dengan “Kampung Dagang”. Pada 1950 ada penyerahan kedaulatan dari Belanda ke Negara Republik Indonesia (RI), dan pada Juli 1950 berubahlah nama Simpang Senami menjadi Sridadi. Maraknya perkebunan sawit di Desa Sridadi terbilang baru, belum sampai 10 tahun. Pada awalnya pekebun Sridadi lama menanam karet. Alih fungsi lahan karet tua ke sawit tak terhindarkan karena harga karet tak lagi menguntungkan. Ketertarikan pekebun Sridadi menanam sawit bermula ketika mereka melihat pekebun di Desa Bahar yang kebun sawitnya berhasil baik. Hanya saja lahan sawit mereka berstatus tak jelas dan banyak pekebun merambah lahan Tahura. Di situ terdapat kawasan Tahura Sutan Thaha dengan luas 15,830 hektare yang seharusnya merupakan kawasan konservasi yang ditetapkan pada 1997 berkat adanya flora unik tanaman khas Jambi yaitu Kayu Bulian dan beberapa satwa yang khas— antara lain kera, trenggiling, dan harimau. Tahura Sutan Thaha juga merupakan tempat tinggal masyarakat Suku Anak Dalam (SAD).

Kepemilikan lahan sawit di Desa Sridadi ditandai dengan surat tanah. Tercatat ada lima surat tanah yang berlaku di Desa Sridadi. Yang pertama adalah *surat pancung alas (tebas tebang)*, yang sejak 1960 hingga saat ini beredar di kalangan pekebun. Surat ini ditandatangani kepala dusun atau adat. Kedua, *surat jual-beli*, yang merupakan surat yang dalam penandatangiannya perlu disertai dua orang saksi dan diketahui kepala desa. Ketiga, *sporadik*, yang merupakan surat pengakuan atas kepemilikan lahan yang dikeluarkan pemerintah desa. Keempat *surat kepemilikan tanah*, yaitu surat tanah yang lazim terbit sebelum 1990 tapi kemudian berubah nama menjadi *surat pernyataan tanah (SPT)* yang bisa digunakan sebagai syarat untuk mengajukan penerbitan sertifikat tanah. Kelima, *sertifikat hak milik (SHM)*, yang merupakan bukti legalitas tanah yang dikeluarkan Badan Pertanahan Nasional (BPN). SHM banyak dimiliki pekebun di Sridadi berkat adanya kebijakan pemutihan kepemilikan tanah melalui Program Operasi Nasional Agraria (PRONA) oleh BPN Jambi. Di Kabupaten Batanghari terdapat 8.000 SHM yang terbit melalui kebijakan PRONA.

Pekebun Sridadi menjalankan usaha kebun sawit dengan urutan proses membuka lahan, menanam, merawat, dan memanen. Penanaman sawit diawali dengan merun, pancang, lubang, tanam, dan pagar. Seorang pekebun memba-



yar biaya Rp 2 juta per hektar untuk tebang-tebas, merun Rp 1,5 juta per hektare, dan Rp 10 ribu per batang sawit untuk pancang, lubang, tanam, dan pagar.

Penanaman sawit di Sridadi pertama kali berlangsung berupa upaya ‘co-ba-coba’ dengan menggunakan bibit *Mariles* atau bibit *Sopuan*. Ini adalah bibit sawit diproduksi PT London Sumatra Medan (LonSum) dan Sucofindo, dan peredarannya di kalangan pekebun dilakukan oleh penjual keliling. Harga benih itu berkisar antara Rp 600 ribu hingga Rp 700 ribu per bungkus berisi 250 butir. Bibit berumur delapan bulan harganya Rp 25 ribu per batang. Bibit selanjutnya ditanam di lahan dengan jarak tanam 8 x 9 meter, dengan 125 sampai 130 bibit per hektare. Pekebun sawit Sridadi pernah memperoleh bantuan bibit bersertifikasi Pusat Penelitian Kelapa Sawit (PPKS) Medan dari Dinas Perkebunan dan Peternakan (Disbunak) Provinsi Jambi, walaupun tidak kontinyu. Pemupukan berlangsung melalui dua cara, yaitu pupuk dasar dan pupuk pancingan untuk mempercepat pembuahan.

Dalam hal organisasi, di Sridadi ada lima kelompok tani yang aktif— antara lain Maju Bersama, Serba Jadi, Mekar Jaya, Subur Makmur, dan Sido Mulyo. Kelompok tani yang ada saat ini adalah “warisan” lama, yakni kelompok yang tadinya dibentuk untuk kebutuhan pekebun karet. Koperasi Unit Desa (KUD) Sri Mulyo dibentuk pada saat pekebun masih hiruk-pikuk menanam karet. Namun sekarang KUD tersebut ‘mati-suri’, tinggal legalitas atas status badan hukum KUD yang masih berlaku. Tanaman sawit di Sridadi rata-rata berumur kurang dari 10 tahun sehingga pekebun belum memikirkan perlunya *replanting* atau peremajaan kebun.

### DESA RAMIN (JAMBI)

Desa Ramin— sebuah desa eks transmigran— yang berada di lahan semi gambut, dengan luas 2.930 hektare, dan 220 hektare di antaranya ditanami sawit. Pada saat ini ekonomi Ramin sedang tumbuh karena sawit sudah mulai panen, didukung dengan harga sawit dunia yang cukup tinggi, yang mendorong pekebun tertarik dan berbondong-bondong menanam sawit, berpaling dari tanaman karet. Sekitar 90 persen pekebun mempunyai lahan sawit dengan rata-rata luas 10 hektare, hanya 10 persen pekebun punya lahan sawit dengan luas lebih dari 50 hektare, dengan berbagai status lahan—sertifikat (SHM), sporadik, dan surat jual-beli, serta *surat pancung alas (tebas tebang)*.

Ramin merupakan daerah eks transmigrasi Blok C UPT Kumpeh 1 Kumpeh Ulu. Pemerintah membuka desa ini pada 1984, yang pada 1992 berubah nama menjadi Marga Mulya (sebelum pemekaran), dan pada 1996 berubah lagi menjadi Ramin. Ramin punya wilayah strategis berupa *hinterland*-nya ibukota Jambi dan berperan sebagai pemasok komoditas sayur bagi penduduk Jambi. Pekebun transmigrasi 1984 mendapat pembagian dua hektare lahan yang mereka tanami karet, padi, jagung, kacang-kacangan, dan sayur-sayuran lainnya. Namun harga karet kemudian jatuh, membuat pekebun beralih menanam kayu bulian. Baru pada 1988 pekebun mulai menanam sawit. Sejak 2000 pekebun Ramin ramai-ramai mengubah lahan pertaniannya untuk bertanam sawit. Langkah tersebut di-

picu beberapa faktor, yaitu naiknya harga sawit, adanya kepastian *supply chain* sawit, dan adanya kemudahan menjual TBS ke tengkulak yang rajin berkeliling desa.

Seperti juga di Sridadi, kepemilikan lahan sawit di Ramin ditandai dengan surat tanah. Sekitar 80 persen pekebun Sawit sudah mempunyai surat sporadik berkat status desa tersebut sebagai eks-transmigrasi pada 1984 sehingga kepemilikan lahan relatif sudah terpetakan dengan baik.

Pekebun di Ramin membuka kebun sawit dengan cara membakar lahan. Selain lebih mudah proses pengerjaannya, membakar juga tidak membutuhkan biaya besar, cukup dengan modal Rp 100 ribu per hektare, mereka bisa mulai menggarap lahan. Bandingkan jika pembukaan lahan dilakukan dengan alat berat ekskavator yang sewanya mencapai Rp 500 ribu per jam atau Rp 8 juta hingga Rp 10 juta per hektare— angka yang sangat membebani pekebun. Namun sejak ada larangan pembukaan lahan dengan membakar, makin sedikit pekebun membuka lahan dengan membakar. Kalaupun masih ada, mereka melakukannya secara sembunyi-sembunyi untuk menghindari pantauan petugas hutan.

Pekebun eks transmigran di Ramin pada 1993 menanam sawit dari bibit yang mereka beli sendiri secara bebas dan tak diketahui asal-usulnya dari pedagang keliling atau dari pemberian kerabat. Pada 1997 pernah terjalin kerjasama untuk membeli bibit sawit dari PT BSL yang sayangnya produktivitas TBS-nya rendah, berkisar dua sampai empat ton per hektare atau 20-30 ton hektare per tahun, dan tak sedikit TBS berbuah batu. Pada 2012 hingga 2014 pernah ada bantuan bibit sawit tersertifikasi PPKS Medan dari Disbunak Provinsi Jambi. Sejak itu, beberapa pekebun mulai mengganti karet dengan sawit yang bibitnya berasal dari pemberian Disbunak Jambi tersebut. Namun bantuan tersebut tak berlangsung lama. Pada saat ini hampir 90 persen pekebun Ramin membeli bibit sendiri, langsung ke pedagang bibit dari Pekanbaru (Riau) atau Palembang (Sumatra Selatan) yang berkeliling dari satu kebun ke kebun lainnya. Bibit ini disinyalir asli tapi palsu ('aspal') dan produktivitasnya rendah. Pekebun mengganti jenis sawit tersebut karena hasilnya sangat rendah, hanya berkisar lima sampai enam ton per hektare per tahun untuk sawit berusia di atas lima tahun. Rendahnya produktivitas ini diduga karena bibitnya asal-asalan dan karena jenis lahan semi gambut dengan kadar keasaman tinggi. Di masa lalu lahan gambut untuk perkebunan dapat mencapai kedalaman lima hingga enam meter, namun sekarang hanya satu sampai dua meter karena adanya pemanfaatan sistem parit dan sekunder di lahan gambut mereka.

Desa Ramin mempunyai 25 kelompok tani, namun hanya dua yang aktif hingga saat ini, yaitu Kelompok Sido Makmur dan Sumber Makmur. Kelompok tani ini dibentuk untuk mengakomodasi kebutuhan berbagai program pemerintah yang mengharuskan penyaluran bantuan melalui kelompok. Kelompok Sido Makmur memiliki anggota 45 pekebun dengan luas garapan sekitar 400 hektare. Kelompok Sumber Makmur punya anggota 32 pekebun dengan luas lahan garapan 200 hektare. Pada 1987 pernah berdiri sebuah koperasi simpan-pinjam, namun umurnya hanya sampai pada 2006 akibat terbakar, diikuti dengan



pengurusnya yang meninggal dunia. Di kalangan pekebun sawit ada keinginan mengaktifkan kembali koperasi mengingat bangunannya sudah tersedia, tinggal kepengurusan dan menyusun anggaran dasar dan anggaran rumahtangga (AD/ART) baru.

### DESA TERANTANG MANUK (RIAU)

Jumlah penduduk Desa Terantang Manuk pada 2017 mencapai 3.295 jiwa, dengan luas desa 13,5 kilometer persegi. Kepadatan penduduk di desa ini mencapai 244,1 jiwa per kilometer persegi. Dalam hubungannya dengan perkebunan sawit, di desa ini terdapat penduduk di lima rukun tetangga (RT) yang merupakan karyawan PT Safari Riau (SR). Di atas kertas, mereka berstatus sebagai penduduk Desa Terantang Manuk, ditandai dengan kepemilikan kartu tanda penduduk (KTP). Tapi secara sosiologis mereka tak pernah merasa dan menjadi bagian penduduk Terantang Manuk. Selain mereka, masih ada lagi penduduk di satu RT di desa tersebut yang merupakan karyawan pabrik kelapa sawit (PKS) tanpa kebun dengan fenomena sosial yang sama seperti karyawan PT SR.

Struktur sosial masyarakat di situ berbasis agraris pertanian perkebunan dengan mata pencaharian utama dari perkebunan sawit dan karet. Dinamika struktur sosial masyarakat tersebut erat dengan kiprah dua perusahaan perkebunan kelapa sawit— PT SR (luas arealnya 4.000 hektare) dan PT Surya Bratase-na (luas arealnya 5.000 hektare).

Diperkirakan 60 sampai 70 persen lahan pekebun sawit di desa ini telah bersertifikat dan atau memiliki bukti-bukti kepemilikan atas lahan kelapa sawit, seperti surat keterangan riwayat kepemilikan tanah (SKRKT) dan surat keterangan ganti rugi (SKGR). Pekebun sawit di desa itu dapat dipilah menjadi tiga kategori. Pertama, pekebun murni yang lahannya berada di luar kawasan hutan, yang merupakan 5 hingga 10 persen dari total pekebun sawit Terantang Manuk. Kedua, pekebun yang lahannya berada di dalam kawasan Hutan Tanaman Industri (HTI), jumlahnya mencapai satu sampai dua persen dari total pekebun sawit. Ketiga, pekebun yang lahannya berada di dalam kawasan HTI dan atau di luar kawasan hutan juga berperan serta dalam skema KKPA dan plasma.

Di desa tersebut terdapat satu *enclave*, di RT 04 Pangkalan Papan, yang luasnya sekitar 120 hektare dan berstatus tanah ulayat Batin Pamatan. Pada 2006 pemangku adat, dengan persetujuan pemerintah desa dan kabupaten, “membagikan” tanah ini kepada pendatang dari Jawa Tengah, Jawa Timur (sebelumnya bermukim di Sumatra Utara), dan dari Jawa Barat (Kabupaten Bandung, Garut, dan Tasikmalaya), dengan surat keterangan pindah ke Terantang Manuk, dan tiap kepala keluarga mendapat bagian dua hektare.

“Kebijakan” pembagian lahan ulayat ini bertujuan untuk mendorong pertumbuhan penduduk dan pengembangan pertanian perkebunan sawit serta karet. Akan tetapi ada syarat, yakni bahwa tanah ulayat tersebut terlarang untuk dijual dan dialihkan kepemilikannya. Begitu mendapat pembagian lahan dari tanah ulayat tadi, para pekebun kemudian membuka lahan tersebut dari yang tadinya berupa hutan menjadi kebun karet dan sawit. Sekarang ada 30 kepala

keluarga pekebun sawit di “*enclave*” tersebut yang merupakan pekebun swadaya murni, yang menjual hasil kebunnya kepada perusahaan sawit. Selain menanam sawit, mereka juga berkebun karet, berusaha tani hortikultura, beternak sapi, kambing, dan ada pula yang bekerja di perkebunan kelapa sawit PT Surya Bratasena dengan upah bulanan antara Rp 3 sampai 3,5 juta.

Dipandang dari kacamata sejarah sosio-ekologi, Desa Terantang Manuk pada awalnya adalah hutan yang di dalamnya terdapat perkampungan penduduk. Tapi anehnya sekalipun faktanya di dalam areal tersebut ada pemukiman, secara administratif kawasan tersebut tetap dianggap sebagai murni hutan, mengabaikan kehadiran pemukiman di dalamnya. Pemerintah pusat pernah memantau peta areal tersebut dan menganggapnya sebagai hutan, tanpa melihat langsung keberadaan perdusunan atau perkampungan yang secara realita ada di dalamnya, padahal HGU selama 30 tahun sudah diberikan kepada PT Arara Abadi pada 1985.

Pada 1990 di bawah pengelolaan PT Surya Bratasena Plantation melalui program PIR-Trans mulailah bergulir program transmigrasi di beberapa desa di Kecamatan Pangkalan Kuras dari SP I di Desa Dundangan, SP II di Desa Terantang Manuk dan Desa Dundangan, SP III di Desa Palas, SP IV di Desa Palas dan Desa Kemang, dan SP V di Desa Kemang. Pada saat ini pekebun yang memperoleh lahan eks-transmigrasi dan lahan eks-plasma tak terikat lagi dengan perusahaan ini, yang ditandai dengan perilaku sesuka hati pekebun dalam menjual TBS.

Sebagian besar masyarakat Terantang Manuk menyatakan bahwa berusaha tani sawit secara ekonomi memiliki nilai sangat besar dan menjanjikan di masa depan. Mereka mengakui, sawit berperan besar dalam meningkatkan taraf hidup rumahtangga. Namun masyarakat juga menyadari dampak negatif sawit terhadap kerusakan lingkungan, dan mereka sudah merasakan itu sejak makin maraknya masyarakat berusahatani sawit. Kerusakan lingkungan yang paling terasa adalah surutnya debit dan kualitas air untuk kebutuhan rumahtangga sehari-hari. Selain itu sistem drainase di desa yang kurang baik. Desa kerap terendam banjir kecil (“air lewat”) di musim hujan, tapi pada musim kemarau sumur-sumur turun debit airnya. Sementara itu kasus pembakaran lahan oleh masyarakat sejak tahun 2000an makin jarang, bahkan hampir tak ada lagi karena dilarang pemerintah, kecuali perusahaan bandel yang masih mengolah lahan dengan cara membakarnya.

### **DESA BAGAN LAGUH (RIAU)**

Jumlah penduduk Desa Bagan Laguh pada 2017 sebanyak 1.572 orang. Struktur sosial masyarakat Desa Bagan Laguh berbasis agraris dengan mata pencaharian utama pada pertanian perkebunan sawit dan karet. Penduduk Desa Bagan Laguh sebagian besar (90 persen) merupakan masyarakat asli dan diperkirakan sebanyak 10 persen saja merupakan masyarakat pendatang yang terjadi karena hubungan pernikahan. Budaya penduduk desa ini telah mengalami proses akulturasi dan asimilasi antara penduduk lokal dengan pendatang seperti dari Jambi dan Sumatra Utara.

Masyarakat pendatang di desa ini mampu “menarik” dan “menggerakkan” warga lokal dalam berusaha tani sawit, karet, dan pengelolaan budidaya pertanian. Hasilnya, dari usaha tani sawit dan karet saja mereka sanggup meningkatkan taraf hidup dibanding 5-10 tahun silam. Masyarakat ramai berusaha tani sawit sejak sekitar tahun 2014-2015, ketika memperoleh dana desa dan masuknya jaringan Perusahaan Listrik Negara (PLN).

Dalam hal “penguasaan” lahan untuk areal tanaman sawit, pekebun di Desa Bagan Laguh dapat dikelompokkan ke dalam dua kategori. Pertama, pekebun sawit (masyarakat lokal dan pendatang) yang menguasai lahan sawit di dalam kawasan HTI milik PT Arara Abadi (kurang-lebih 350 hektare di “lokasi 051”). Ini adalah lahan milik perusahaan yang dibebaskan untuk digarap masyarakat tapi tak boleh dibuatkan surat-surat kepemilikannya. Kedua, pekebun sawit (masyarakat lokal dan pendatang) yang memiliki lahan sawit di luar kawasan hutan atau Area Penggunaan Lain (APL) tanpa memiliki sertifikat lahan atau surat keterangan lainnya atas lahannya (pekebun sawit swadaya).

Secara historis Desa Bagan Laguh tak tampak beda dengan Desa Terantang Manuk. Bagan Laguh pada awalnya adalah hutan yang didalamnya terdapat perkampungan penduduk atau “bagan”, yaitu tempat tinggal masyarakat yang dipimpin oleh seorang “Datuk Bujang Kunduh” yang selalu mengajak masyarakat mencari penghidupan dengan memungut berbagai macam hasil hutan. Pada 1964 Bagan Laguh masih berupa tanah ulayat yang dipimpin seorang “penghulu”, dengan penghulu terakhir Penghulu Abdullah. Setelah masa jabatan Penghulu Abdullah usai pada 1976, nama jabatan “penghulu” beralih menjadi “kepala desa”. Sejak berakhirnya jabatan kepala desa pertama— yang sekaligus merangkap sebagai Batin Payung dari 1976 hingga— kepala desa di situ dipilih langsung oleh masyarakat.

Perkembangan ekonomi masyarakat berubah sejak banyak pekebun berpaling dari karet ke sawit. Peralihan komoditas tersebut berlangsung ketika harga karet anjlok ke tingkat terendah. Masa keemasan karet redup setelah mencapai kejayaan pada 2013. Merosotnya nilai ekonomi karet menyebabkan kehidupan ekonomi masyarakat dalam kesulitan. Banyak pekebun terpaksa menjual kebun karetnya untuk membayar utang atau biaya hidup sehari-hari dan biaya pendidikan. Sejak saat itu para pekebun di desa ini makin menjauhkan diri dari karet dan berganti ke sawit. Antara 2014 hingga 2015 pemerintah meluncurkan program pembangunan dengan dana desa dan pembangunan infrastruktur, yang makin merangsang masyarakat berkebun sawit. Namun perkebunan sawit di Bagan Laguh juga memicu dampak sosio-ekologis. Beberapa dampak paling nyata adalah hilangnya anak-anak sungai di sekitar kebun, punahnya banyak jenis hewan, semakin langkanya pohon-pohon kayu besar, dan kebun karet makin jarang. Dampak lainnya adalah surutnya debit dan kualitas air untuk kebutuhan rumah tangga sehari-hari.

#### **KELURAHAN BUKIT MERDEKA (KALIMANTAN TIMUR)**

Kelurahan Bukit Merdeka dengan luas wilayah 9.590 hektare berada di Ke-

camatan Samboja, Kabupaten Kutai Kartanegara (Kalimantan Timur), di sepanjang jalur Balikpapan-Samarinda. Daerah ini berupa perbukitan— sebagian besar terletak di Kawasan Tahura Bukit Soeharto— dengan curah hujan rendah. Pada lahan di luar kawasan hutan, jenis tanaman perkebunan dengan total luas lahan 1.768 hektare banyak ditemui di kelurahan ini. Sebagian besar berupa kebun sawit (1.046 hektare), nanas (300 hektare), buah naga (180 hektare), karet (119 hektare), lada (70 hektare), dan tanaman lainnya yang tak terlalu luas. Semua kebun sawit di situ ini merupakan kebun swadaya. Masyarakat mulai mengenal tanaman sawit sejak berkembangnya perkebunan sawit di Grogot (Kabupaten Paser). Pengembangan kebun sawit marak pada 2006 ketika ada Program Perkebunan Inti Rakyat (PIR) Swadaya oleh Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Timur.

Masyarakat kelurahan ini adalah pendatang, umumnya dari Pulau Sulawesi (Suku Bugis dan Bone) dan Pulau Jawa. Pada 2017 jumlah penduduk kelurahan ini mencapai 4.205 jiwa (1.280 kepala keluarga). Jumlah penduduk laki-laki lebih banyak (2.296 jiwa) dibanding perempuan (1.909 jiwa). Kepadatan penduduk di kelurahan ini mencapai 29,7 jiwa per kilometer persegi. Mayoritas mereka adalah lulusan sekolah dasar (SD) dan sekolah lanjutan tingkat pertama (SLTP), sekitar 59 persen. Dengan tingkat pendidikan relatif rendah pada generasi pertama, mereka pada umumnya bekerja sebagai pekebun. Masyarakat pendatang maupun penduduk setempat yang memiliki tingkat pendidikan minimal sekolah lanjutan tingkat atas (SLTA) banyak yang bekerja sebagai karyawan perusahaan pertambangan batubara yang beroperasi di situ. Perdagangan menjadi alternatif sumber ekonomi masyarakat, berkat posisi strategis kelurahan di jalur lintas Balikpapan-Samarinda. Di situ mereka berjualan hasil kebun seperti buah naga dan nanas. Kegiatan ekonomi lain yang berkembang adalah usaha peternakan ayam.

Sejarah usaha kebun sawit di Kabupaten Kutai Kartanegara erat hubungannya dengan sejarah pengembangan sawit di Kalimantan Timur. Pengembangan kebun sawit di situ mulai bergerak pada 1982, dirintis melalui Proyek PIR yang dikelola PTP VI Penajam. Pada 2011 Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Timur memperkenalkan pola PIR Swadaya ekstensifikasi sehingga sampai 2016 pengembangan kebun sawit swadaya bertambah mencapai 10.195 hektare. Kemudian sejak 2017, program ekstensifikasi kebun sawit tak lagi berlanjut dan lebih fokus pada program intensifikasi kebun yang sudah ada.

Kabupaten Kutai Kartanegara pada 2004 menjadi salah satu lokasi pengembangan Program PIR Swadaya untuk sawit. Luas kebun sawit di kabupaten ini sampai 2016 mencapai 202.313 hektare dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 29.754 orang. Dari total luas tersebut, hanya 27.047 hektare berupa kebun sawit swadaya yang mempekerjakan 12.849 orang. Kebun sawit swadaya umumnya berada di sekitar perkebunan sawit milik perusahaan swasta. Sedangkan pengembangan kebun sawit swadaya program PIR umumnya berlokasi jauh dari perkebunan swasta. Potensi kebun swadaya ini mendorong munculnya pabrik pengolahan sawit tanpa kebun yang sanggup menampung produksi

sawit masyarakat. Selaras dengan ketersediaan pasar penjualan buah sawit, minat masyarakat bertanam sawit makin tinggi dan mendorong terus meluasnya kebun sawit swadaya.

Lokasi awal pengembangan kebun sawit swadaya melalui Program PIR di jalur Balikpapan-Samarinda-Bontang terpusat di Kecamatan Samboja dan Muara Badak. Salah satu arealnya berada di wilayah Kelurahan Bukit Merdeka (Kecamatan Samboja), di Kawasan Tahura Bukit Soeharto. Menurut penuturan Lurah, luas wilayah tersebut mencapai 9.590 hektare, luas Kawasan Tahura sekitar 6.759 hektare, dan sisanya berupa pemukiman dan kebun masyarakat di luar kawasan hutan. Areal kebun sawit di kawasan ini sepenuhnya adalah sawit swadaya karena tak ada perusahaan kebun sawit yang beroperasi di kelurahan ini. Dari 19 RT di kelurahan ini, kebun sawit terpusat di lima RT, dan salah satunya berada di dalam kawasan Tahura. Selain berbatasan dengan kawasan Tahura, perkebunan sawit swadaya di kelurahan ini juga berbatasan dengan kawasan pertambangan batubara yang digarap beberapa perusahaan.

### **DESA BADAK MEKAR (KALIMANTAN TIMUR)**

Desa Badak Mekar berstatus desa definitif pada 2004, hasil pemekaraan dari Desa Muara Badak Ilir, bagian dari Kecamatan Muara Badak (Kabupaten Kutai Kartanegara). Desa Muara Badak berada di sepanjang jalan poros Samarinda-Bontang dari kilometer 40 sampai 47 dengan luas wilayah sekitar 5.800 hektare. Luas wilayah tersebut dibagi menjadi dua dusun— Madu dan Sungai Sunan. Dusun Madu merupakan lokasi pemukiman, ladang, dan kebun masyarakat pendatang. Sedangkan Dusun Sungai Sunan merupakan tempat masyarakat lokal Suku Dayak yang jumlahnya sedikit. Mereka bertempat tinggal sementara di Desa Badak Mekar untuk bercocok tanam, dan lebih sering tinggal menetap di Desa Pampang (sebuah desa adat Dayak).

Desa Badak Mekar berupa dataran rendah yang berbukit-bukit dengan ketinggian antara 75 sampai 275 meter di atas permukaan laut (dpl). Sekitar 95 persen wilayahnya dipergunakan untuk usaha pertanian— ladang (1.080 hektare), kebun sawit (201,4 hektare), dan karet (51,5 hektare). Di atas sisa lahan, masyarakat bertanam berbagai tanaman— sengan, padi sawah, sayur, tanaman buah dan lain-lain. Ada dugaan luas sebenarnya kebun sawit di situ lebih dari 201,4 hektare.

Jumlah penduduk di Badak Mekar pada 2017 mencapai 1.409 jiwa, terdiri dari laki-laki 768 jiwa dan perempuan 641 jiwa. Jumlah penduduk tersebut terbagi menjadi 393 kepala keluarga, dengan kepadatan penduduknya 243 jiwa per kilometer persegi. Sebagian besar penduduknya adalah tamatan SLTP dan SLTA. Penduduk Badak Mekar pada umumnya pekebun (58 persen), terutama perladangan padi dan sayur-mayur, dan tak sedikit pula yang berkebun sawit, karet, serta pisang. Jenis mata pencaharian lain yang banyak digeluti masyarakat adalah tukang kayu (17 persen), karena sebelumnya banyak mereka yang menjadi pekerja *logging* sebagai tukang pemotong kayu. Sebanyak 16 persen penduduk bekerja dalam beragam pekerjaan, baik di dalam maupun luar desa.





Kecamatan Muara Badak juga menjadi salah satu lokasi Program PIR Swadaya Sawit di Kabupaten Kutai Kartanegara. Areal sawitnya ada di Desa Badak Mekar, sebuah desa yang berupa hutan sekunder dan kebun campuran. Kawasan ini berkembang menjadi pemukiman, lahan pertanian, dan perkebunan setelah usainya usaha industri kayu oleh perusahaan HPH pada 1980an.

#### **DESA BUKIT HARAPAN (KALIMANTAN UTARA)**

Masyarakat desa ini mulai terbentuk sejak awal 1980an oleh warga pendatang yang dulunya pernah merantau ke Tawau (Malaysia). Kebanyakan mereka adalah orang Bugis dan memilih menetap di Pulau Sebatik. Mereka membuka kebun di atas lahan yang mereka beli dari hasil tabungan ketika bekerja di Malaysia. Desa Bukit Harapan diresmikan pada 8 Maret 2010 berdasar *Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Nunukan Nomor 3 Tahun 2010*. Bersamaan dengan Desa Bukit Harapan, Perda tersebut juga menandai peresmian sejumlah desa lain— Balansiku, Sungai Manurung, Bukit Aru Indah, Padaidi, Seberang, Tanjung Harapan— di Kecamatan Sebatik dalam wilayah Kabupaten Nunukan (*Lembaran Daerah Kabupaten Nunukan Tahun 2010 Nomor 3 Ser D*). Pada saat ini, Bukit Harapan adalah bagian dari Kecamatan Sebatik Tengah, Kabupaten Nunukan (Provinsi Kalimantan Utara). Luas desa tersebut mencapai 15,13 kilometer

persegi (1.513 hektare). Desa ini memiliki dua dusun (Bukit Indah dan Masago Baru), tujuh RT, dengan jumlah penduduk 950 jiwa (202 kepala keluarga). Desa ini berada di ketinggian dari permukaan laut kurang lebih 150 meter, berupa dataran rendah dan berbatasan dengan kawasan hutan lindung.

Pada awal pembukaan lahan di Bukit Harapan antara 1970 sampai 1980an areal tersebut masih berupa hutan alam. Secara bertahap, para pendatang membuka lahan bertahap, mengubah hutan menjadi pemukiman dan perkebunan. Bukit Harapan memang berbatasan langsung dengan Tawau. Kedua wilayah dipisahkan oleh Sungai Aji Kuning yang merupakan lalu-lintas barang dan manusia antara Desa Bukit Harapan dan Tawau. Setelah mengubah hutan menjadi kebun, para penduduk menanam pisang, durian, rambutan serta serai yang hasilnya mereka jual ke Tawau. Pada akhir 1980an pekebun mulai menanam kakao. Banyak dari mereka yang telah berpengalaman, berkat kerja di Malaysia sebelumnya. Pada masa itu ekonomi desa berada di bawah kendali Malaysia. Penduduk desa membeli semua bahan pokok dari Malaysia, bahkan mata uang yang berlaku ringgit Malaysia. Pada tahun 2000an, tanaman kakao porak-poranda diserang penyakit dan produksinya turun drastis sehingga berkebun kakao tidak lagi menguntungkan. Keadaan yang tidak kunjung membaik membuat perhatian pekebun tertuju pada komoditas lain: sawit.

Periode 2006 sampai 2008 adalah awal masyarakat desa ini mulai menanam sawit, dengan memperoleh bibit dari Tawau. Beberapa pekebun yang pertama menanam sawit adalah mantan pekerja migran di kebun sawit di Tawau. Pada masa itu sawit sedang berkembang menjadi tanaman perkebunan penting di Indonesia, sehingga pemerintah banyak memberi bantuan bibit sawit untuk ditanam dan dikembangkan pekebun. Bantuan bibit sawit dari pemerintah mulai berdatangan sekitar 2008 sampai 2010, tapi jumlahnya sangat terbatas dan sedikit pekebun yang kebagian. Setelah 2010, kian banyak pekebun mengikuti jejak langkah pendahulunya menanam sawit secara swadaya.

Perluasan areal kebun sawit ini sebagian besar mengarah pada lahan bekas kakao. Para pekebun menanam sawit di sela-sela tanaman kakao atau pisang (tumpangsari), dengan tujuan untuk mendapatkan pendapatan dari tanaman lain. Pekebun tak seketika membabat habis kakao sebelum sawit panen, walaupun sebenarnya strategi ini tak benar secara teknik budidaya tanaman. Biasanya setelah tiga tahun sawit mulai menghasilkan dan barulah pekebun menghabisi seluruh tanaman lain di areal kebun sawit.

Ada dua aspek utama untuk mengidentifikasi legalitas kebun pekebun—aspek legalitas lahan dan aspek pengelolaan kebun pekebun swadaya serta lokasinya. Itu isyarat bahwa lahan untuk sawit harus *clean and clear*. Pekebun di Bukit Harapan rata-rata memperoleh lahan dengan cara membeli. Bukti kepemilikan lahan oleh pekebun pada saat ini sebagian besar berupa SKT yang diterbitkan oleh desa serta diketahui kecamatan. Ada beberapa pekebun yang lahannya sudah bersertifikat. Sebetulnya sertifikasi lahan ini pada awalnya khusus untuk program (PRONA) kakao, namun belakangan ikut bergeser ketika pekebun mengubah kebun kakao menjadi sawit.



## **DESA BAMBANGAN (KALIMANTAN UTARA)**

Desa Bambang adalah bagian dari Kecamatan Sebatik Barat, Kabupaten Nunukan (Kalimantan Utara) dengan luas 21,8 kilometer persegi (2.180 hektare). Desa ini merupakan pemekaran dari Desa Setabu. Desa Bambang memiliki tujuh RT dengan jumlah penduduk 2.076 jiwa, dan 674 kepala keluarga. Desa ini berada di pinggir pantai dan dekat dengan dermaga penyeberangan ke Pulau Nunukan serta menjadi salah satu pintu masuk ke Pulau Sebatik. Penduduknya dari beragam etnis— Bugis, Tidung, Flores, dan Jawa. Seperti halnya penduduk Bukit Harapan, sebagian warga di Bambang adalah migran yang dulu pernah bekerja di Malaysia. Suku Tidung adalah suku asli di wilayah Kalimantan Utara. Para pendatang menggarap kebun dengan cara membeli lahan dari penduduk atau membuka hutan yang belum ada pemiliknya atas izin garap dari desa, yang kemudian dilengkapi dengan SKT.

Kondisi ekologis Bambang tak jauh berbeda dengan Bukit Harapan. Sebelum ada para pendatang pada 1980an, wilayah ini berupa hutan alam. Para pendatang membeli lahan di desa Bambang untuk dijadikan pemukiman dan kebun. Proses perkembangan pertanian di Bambang sama dengan Bukit Harapan, berawal dengan tanaman buah-buahan dan sayuran, kakao, pisang— dan sekarang sawit. Penduduk menjual hasil kebun ke Tawau, dan dari Tawau pula mereka membeli bahan pokok. Mata uang yang berlaku adalah ringgit Malaysia. Perbedaan dengan Bukit Harapan berupa kegiatan selain bekerja di bidang pertanian. Sebagian penduduk Bambang memiliki pekerjaan rangkap. Selain bertani, mereka juga sebagai nelayan tangkap atau pembudidaya rumput laut, terutama mereka yang tinggal di dekat pantai (RT 01, 02, dan 03).

Perbedaan lain dengan Bukit Harapan adalah dalam pengembangan pertanian sawit. Ada dua model pengembangan lahan sawit di Bambang. Pertama, pekebun swadaya mendapat bantuan bibit, pupuk, dan uang dari pemerintah melalui kelompok tani untuk membuka lahan. Kedua, kebun sawit skala besar di sini dimiliki oleh dua orang saja. Ada seorang menguasai kebun sawit terluas atas nama pribadi, dan seorang lainnya memainkan peran sebagai investor lokal menguasai sisa lahan lainnya dengan cara menyewa lahan pekebun swadaya selama 30 tahun. Model pengelolaan oleh investor ini agak mirip dengan pola plasma, yakni pihak investor mengelola sendiri semua proses budidaya sawit— mulai dari penanaman, pemeliharaan, dan pemanenan. Para pemilik lahan hanya mendapatkan bagian 30 persen dari tiap hasil panen, yang 70 persen menjadi milik investor. Dari bagian 30 persen yang diterima oleh warga tersebut masih dikurangi lagi dengan komponen biaya pemeliharaan dan pemanenan, dengan penghitungan yang proporsional. Pola ini belakangan banyak dikeluhkan oleh warga karena mereka menilai jumlah bagi hasil yang mereka terima tak sepadan. Tak sedikit juga warga yang kemudian meminta lahannya dibeli langsung saja oleh investor agar mereka dapat membeli lahan lainnya.

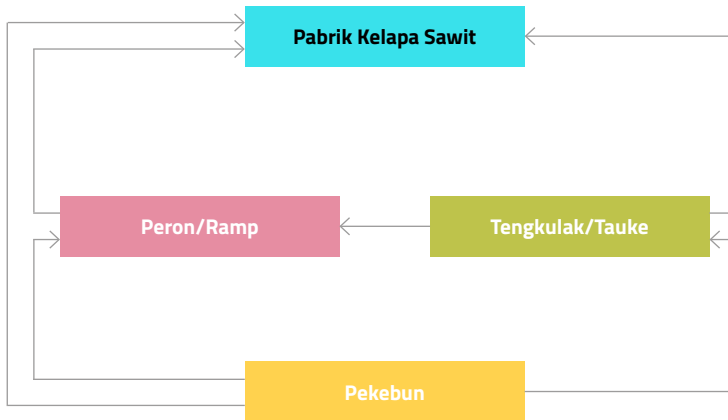
Pekebun di Bambang rata-rata memperoleh lahan dengan cara membeli. Bukti kepemilikan lahan pekebun pada saat ini sebagian besar berupa SKT. Ada beberapa pekebun yang lahannya sudah bersertifikat. Sebetulnya sertifikasi la-

han ini pada awalnya khusus untuk program PRONA kakao, namun belakangan ikut bergeser ketika pekebun mengubah kebun kakao menjadi sawit.

### SAWIT RAKYAT DALAM RANTAI PASOK DAN PERMASALAHANNYA

Pada dasarnya, pola rantai pasok atau *supply chain* TBS dari perkebunan sawit rakyat menuju PKS di tiap desa memiliki kemiripan yang cukup tinggi. Prinsipnya, semakin panjang *supply chain*, semakin banyak aktor, dan semakin besar pula *margin* dan *value chain* dalam suatu tata-niaga.

Sebagai contoh, pola rantai pasok TBS antara Desa Sridadi dan Desa Ramin (Jambi) tidak jauh berbeda, yakni sama-sama mengandalkan peran *tauke* (tengkulak) untuk bisa masuk ke PKS yang berada di lingkungan sekitar kebun sawit. Seringkali, TBS dikumpulkan di sebuah tempat bernama *Peron/ Ramp* yang diorganisasikan oleh *tauke besar* ataupun perusahaan sebelum masuk ke PKS. Gambar 2.2 memperlihatkan empat jalur rantai pasok TBS dari pekebun ke PKS di kedua desa tersebut. Dalam soal *supply chain*, pemasaran TBS tidak menghadapi masalah karena PKS tersebar di lingkungan kebun pekebun. Di sekitar Sridadi ada PKS yang siap menampung TBS para pekebun— antara lain Ladang Press, Kedaton, Mersan, dan Erawirasakti. Sedangkan di sekitar Desa Ramin ada PKS Palma Abadi, BJR, PMG, Djarum, Teluk Rayal, BSL, dan AGIAN I.



Gambar 2.2. Rantai pasok TBS di Desa Sridadi dan Desa Ramin.

Dalam hal *value chain*, pekebun sawit di Desa Sridadi dan Ramin mempunyai posisi tawar lemah karena harga sawit ditentukan oleh tengkulak secara sepihak dengan harga yang relatif rendah, berkisar Rp 1.400 hingga Rp 1.500 per kilogram. Bandingkan dengan harga TBS standar Rp 1.870 per kilogram yang ditetapkan Disbunak Provinsi Jambi pada Desember 2017. Variasi harga yang ditawarkan oleh pelaku bisnis dapat dilihat pada Tabel 2.1.

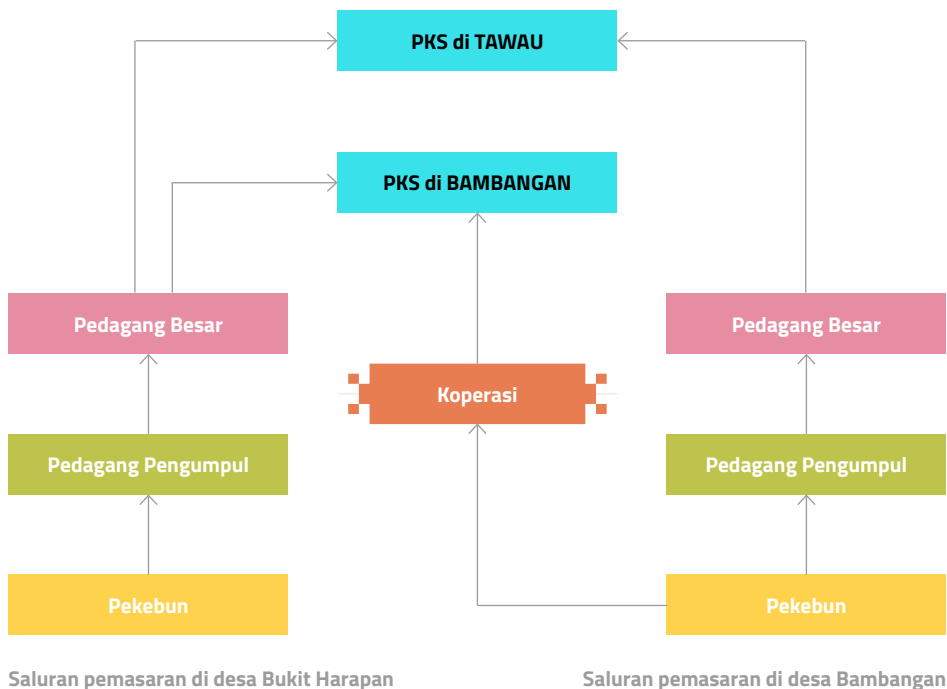
**Tabel 2.1.** *Value Chain* TBS di Desa Sridadi dan Desa Ramin

No.	Jalur Distribusi TBS	Harga TBS (Rp/kg)
1	Tengkulak menjual ke PKS	1.800
2	Pekebun menjual ke <i>tauke</i> (tengkulak)	1.500
3	Tengkulak menjual ke <i>peron</i>	1.610
4	Pekebun menjual ke <i>peron</i> ( <i>ramp</i> )	1.510

Dari Tabel 2.1 terlihat bahwa per rantai pasok antar aktor tataniaga umumnya mempunyai *margin* terendah Rp 100 dan tertinggi Rp 300 per kilogram, baik pada kondisi harga TBS yang naik maupun pada saat harga turun. Pekebun sawit lebih sering menjual TBS ke *tauke* walau dengan harga murah. Pekebun memilih cara ini karena mendapatkan beberapa kemudahan— bisa berutang untuk modal produksi (membeli benih, pupuk, pokas, urea), dan boleh dibayarkan pada saat panen. Kemudahan yang ditawarkan oleh tengkulak telah membentuk pola rantai pasok TBS dari pekebun ke PKS di desa-desa. Dalam mekanisme tersebut, tengkulak mendatangi langsung kebun sawit sehingga pekebun tak perlu mengeluarkan ongkos mengangkut TBS, terbebas dari keperluan transportasi.



**Gambar 2.3.** Gambaran lokasi kegiatan seorang tengkulak



**Gambar 2.4.** Rantai pasok TBS di Desa Bukit Harapan dan Desa Bambang.

**Tabel 2.2.** Value Chain TBS di Desa Bukit Harapan dan Desa Bambang

No.	Jalur Distribusi TBS	Harga TBS (Rp/kg)
1	Di tingkat pekebun	1.180
2	Di tingkat pengumpul (tengkulak)	1.300
3	Di pabrik Malaysia	1.600
4	Di pabrik Indonesia	1.500

Lemahnya posisi tawar pekebun dalam rantai pasok juga terjadi pada pekebun sawit di Desa Bukit Harapan dan Desa Bambang (Kalimantan Utara). Hal ini terjadi karena pekebun sejauh ini masih berada pada posisi sebagai *price taker* mengingat harga penjualan TBS masih bergantung pada harga yang ditentukan oleh pembeli dan belum mengacu pada standar harga yang ditetapkan pemerintah.

Pada dasarnya, pola rantai pasok TBS di desa Bukit Harapan berlangsung

secara sederhana, yakni pekebun menjual TBS ke pedagang pengumpul dari dalam atau luar desa yang berperan sebagai tengkulak, kemudian pedagang pengumpul tersebut menjualnya ke pabrik. Di Desa Bukit Harapan belum terdapat kelompok tani ataupun koperasi untuk memfasilitasi penjualan TBS. Sementara itu, pola rantai pasok TBS di Bambang melibatkan peran koperasi. Rincian mengenai pola rantai pasok di kedua desa tersebut dijelaskan melalui Gambar 2.4. Informasi harga pada tiap tingkat rantai pasok dapat dilihat pada Tabel 2.2.



**Gambar 2.5.** Gambaran sebuah PKS di Provinsi Riau.

Pembayaran TBS di Bukit Harapan umumnya menggunakan uang ringgit, sedangkan di Bambang menggunakan rupiah. Pedagang pengumpul (tengkulak) bergerak menyebar di Pulau Sebatik, dan hanya ada tiga pedagang besar di pulau tersebut. Pedagang besar menjual kembali sebagian besar TBS ke Tawau (90 persen), dan sisanya (10 persen) ke PKS di Kecamatan Sebatik Barat, yaitu PT Sampurna. Hanya saja, penjualan TBS ke PT Sampurna tersandung masalah, yakni keterlambatan pembayaran dan panjangnya rantai pemasaran ke PT Sampurna. Pekebun Bukit Harapan harus menjual TBS melalui pengepul dan

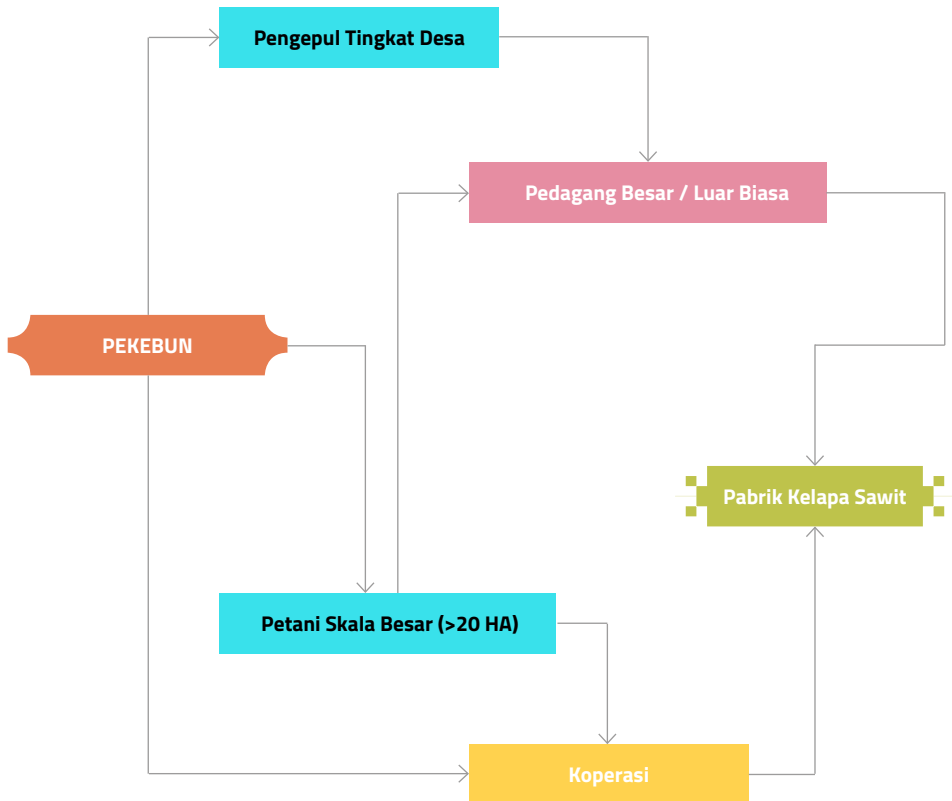
pedagang besar lebih dulu, sebelum akhirnya TBS bermuara di PT Sampurna. Peran PT Sampurna sebagai PKS lebih memberikan manfaat bagi pekebun di Bambang karena rantai pemasarannya lebih pendek.

Transportasi adalah faktor penting lain yang membentuk pola rantai pasok TBS dari pekebun ke PKS di desa-desa. Salah satu contoh kasus yang menunjukkan krusialnya faktor transportasi dalam rantai pasok TBS ditemukan di Desa Badak Mekar dan Bukit Merdeka (Kalimantan Timur). Pada dasarnya, pekebun di kedua desa tersebut bebas menjual TBS melalui berbagai saluran. Perihal pengambilan keputusan jalur penjualan didasarkan pada harga TBS yang ditawarkan dan ongkos transportasi.



**Gambar 2.6.** Pentingnya keberadaan truk sebagai moda transportasi utama bagi pengangkutan TBS.

Di Desa Badak Mekar dan Bukit Merdeka, rantai pasok TBS berlangsung melalui tiga jalur: pekebun skala besar, pengepul tingkat desa, dan atau koperasi; sebelum masuk ke pengepul besar dari luar desa dan PKS, lihat Gambar 2.7. Baik di Kelurahan Bukit Merdeka maupun Desa Badak Mekar, pekebun pada umumnya menggunakan pola penjualan TBS melalui pengepul tingkat desa. Pekebun yang memiliki mobil angkutan bisa langsung menjual TBS ke lokasi penampungan. Sedangkan pekebun yang tak punya mobil angkutan, biasanya meminta pengepul mengambil TBS di kebun sehingga harga menjadi lebih rendah. Alternatifnya, pekebun menyewa jasa ojek TBS dengan biaya angkut sekitar Rp 200 sampai Rp 300 per kilogram. Di Kelurahan Bukit Merdeka, beberapa pengepul tingkat desa melakukan “jemput bola” menggunakan mobil untuk membeli TBS dari pekebun. Para pengepul tingkat desa lantas menjual TBS ke pengepul besar di luar desa yang selanjutnya menjual ke pabrik pengolahan sawit. Dari semua mekanisme penjualan TBS pada ketiga pola di atas tak ada perbedaan harga berdasarkan kualitas buah di tingkat pekebun swadaya. 🌿



**Gambar 2.7.** Rantai Pasok TBS di Kelurahan Bukit Merdeka dan Desa Badak Mekar.





## **BAB 3**

---

Problematika Sawit Rakyat  
Terkait Sertifikasi



## EMPAT PRINSIP UTAMA SERTIFIKASI ISPO

**ISPO** mengenal beberapa prinsip dalam menjamin tata-kelola usaha sawit rakyat yang baik dan berkelanjutan, seperti berikut:

1. *Prinsip I: Legalitas Pekebun.* Pemenuhan prinsip ini merujuk pada persoalan tenurial terkait dengan legalitas tanah dan tata-ruang, dan legalitas usaha perkebunan. Prinsip legalitas lahan paling rendah biasanya adalah pengakuan masyarakat sekitar atas lahan sawit. Prinsip Legalitas Pekebun dinilai berdasarkan beberapa kriteria dan indikator, lihat Tabel 3.1.

**Tabel 3.1.** Kriteria dan Indikator Prinsip I: Legalitas Kebun.

ISPO	
Kriteria	Indikator
Legalitas dan pengelolaan lahan pekebun swadaya (aspek legalitas lahan)	Pengetahuan tentang prosedur pengurusan izin dan legalitas lahan
	Pengetahuan tentang status lahan
	Kegiatan sosialisasi oleh pemerintah terkait status, batas dan zonasi kawasan
Legalitas dan pengelolaan usaha pekebun swadaya (aspek legalitas usaha)	Pengetahuan tentang prosedur mengurus STD-B
	Kegiatan sosialisasi oleh pemerintah terkait STD-B

2. *Prinsip II: Organisasi Pekebun dan Pengelolaan Kebun.* Legalitas kelembagaan dipenuhi jika pekebun atau pengelola lahan menjadi anggota sebuah unit manajemen— berupa kelompok tani atau koperasi. Kelembagaan pekebun sawit merupakan manifestasi kesatuan unit-unit usaha rakyat, memiliki mekanisme penyelesaian konflik, dan terdefinisi untuk memberikan layanan, baik berupa informasi ataupun kebutuhan anggota. Kelembagaan juga berperan sebagai wadah membangun akumulasi hasil dan keberlanjutan produksi. Prinsip Organisasi Pekebun dan Pengelolaan Kebun dinilai berdasarkan beberapa kriteria dan indikator, lihat Tabel 3.2.

**Tabel 3.2.** Kriteria dan Indikator Prinsip II: Organisasi Pekebun dan Pengelolaan Kebun.

ISPO	
Kriteria	Indikator
Pekebun swadaya	Pengetahuan tentang kelompok tani/ koperasi
	Keanggotaan dalam kelompok tani/koperasi
	Manfaat kelompok tani/ koperasi untuk pengelolaan usaha kebun sawit
Pengelolaan kebun swadaya	Ketersediaan dokumen rencana kegiatan operasional kebun
Sengketa lahan dan kompensasi serta sengketa lainnya	Pengetahuan tentang kejadian sengketa lahan
	Luas lahan yang dimiliki dalam sengketa
	Pengetahuan tentang proses penyelesaian sengketa lahan
Pemberian informasi kepada instansi terkait dan pemangku kepentingan lainnya	Tingkat keseringan permintaan data dan informasi tentang pengelolaan kebun dari pihak luar
Penerapan pedoman teknis budidaya dan pengangkutan sawit	Tingkat keseringan pembukaan lahan tanpa bakar
	Tingkat keseringan penggunaan benih/ bibit bersertifikat
	Tingkat keseringan menggunakan instruksi kerja pengelolaan kebun
	Tingkat keseringan melaksanakan petunjuk teknis Pengendalian Hama Terpadu (PHT)
	Tingkat keseringan memanen buah tepat waktu

3. *Prinsip III: Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan.* Ini adalah salah satu kewajiban untuk menjaga keseimbangan alam terkait dengan keanekaragaman hayati, penggunaan lahan gambut, dan pengendalian erosi, serta kebakaran lahan dan hutan. Kewajiban tersebut dapat dijalankan oleh individu yang tergabung dalam kelompok dengan melakukan pemantauan terhadap lingkungan, terutama terkait dengan dampak terhadap kebun. Prinsip Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan dinilai berdasarkan beberapa kriteria dan indikator, lihat Tabel 3.3.



**Tabel 3.3.** Kriteria dan Indikator Prinsip III: Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan

ISPO	
Kriteria	Indikator
Pencegahan dan penanggulangan kebakaran	Pengetahuan tentang KTPA/MPA
	Tingkat keseringan terjadinya kebakaran di lahan kebun sawit
	Tingkat keseringan sosialisasi Pembukaan Lahan Tanpa Bakar (PLTB)
Pelestarian keanekaragaman hayati ( <i>biodiversity</i> )	Banyaknya bantuan bahan dan peralatan PLTB
	Luas lahan yang dimiliki di kawasan lindung
	Tingkat keseringan berpartisipasi dalam kegiatan pelestarian keanekaragaman hayati
	Pengetahuan tentang banyaknya jenis fauna di kawasan
	Pengetahuan tentang banyaknya jenis satwa di kawasan

4. *Prinsip IV: Peningkatan Usaha Secara Berkelanjutan.* Proses produksi oleh pekebun, kelompok tani, koperasi, ataupun BUMDesa mampu memberi orientasi usaha yang berkelanjutan melalui peningkatan produktivitas atau hasil dari usaha perkebunan. Usaha berkelanjutan dapat dikembangkan dengan mengadopsi skema-skema multiusaha dalam satu unit usaha bersama maupun individu. Prinsip Peningkatan Usaha Secara Berkelanjutan dinilai berdasarkan beberapa kriteria dan indikator, lihat Tabel 3.4.

**Tabel 3.4.** Kriteria dan Indikator Prinsip IV: Peningkatan Usaha Secara Berkelanjutan.

ISPO	
Kriteria	Indikator
Potensi peningkatan produksi	Besarnya potensi meningkatkan produksi sawit berkelanjutan
Kendala yang dihadapi	Kendala kualitas produksi yang rendah
	Kendala kualitas lahan rendah
	Kendala areal lahan terbatas



Kendala yang dihadapi	Kendala kualitas SDM rendah
	Kendala kualitas teknologi yang terbatas
	Kendala pemasaran terbatas
Upaya peningkatan produksi	Peningkatan produksi melalui ekstensifikasi
	Peningkatan produksi melalui intensifikasi

## PENILAIAN KESENJANGAN ANTARA KEBUN SAWIT RAKYAT DAN EMPAT PRINSIP ISPO

Kesenjangan yang coba diamati dalam analisis ini adalah antara “pengetahuan dan persepsi aktual pekebun kelapa sawit swadaya” dengan “kondisi ideal (yang diharapkan) oleh pekebun kelapa sawit swadaya” terhadap keempat prinsip ISPO.

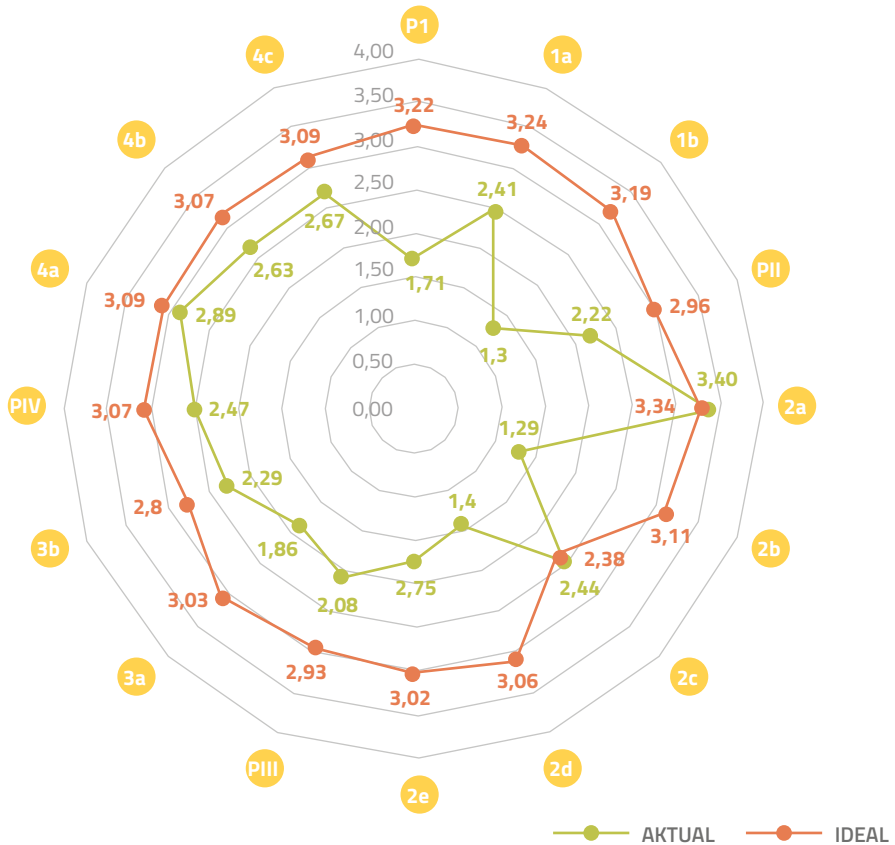
### PENILAIAN DI DESA SRIDADI DAN DESA RAMIN (JAMBI)

Penilaian *good agriculture governance* sawit swadaya berlangsung dengan melihat sejauh mana pekebun sawit menerapkan keempat Prinsip ISPO. Dari seluruh penilaian aktual dan ideal, Prinsip I, *Legalitas Pekebun*, mengandung kesenjangan besar (lebih dari 1). Angka kesenjangan lebih besar terjadi pada pekebun Sawit di Desa Ramin (1,64) daripada pekebun Sawit Sridadi (1,51). Legalitas lahan kebun pekebun sawit kelihatan sebagai masalah krusial yang harus segera ditangani di kedua desa, dengan cakupan permasalahan yang berbeda. Di Sridadi masalah legalitas terkait dengan perambahan ke Tahura, sedangkan legalitas di Ramin terkait dengan masalah perluasan sawit di lahan semi gambut.

Prinsip III, *Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan*, juga mengandung kesenjangan cukup besar. Angka kesenjangan 1,0 untuk pengelolaan dan pemantauan lingkungan di Desa Ramin, lebih tinggi daripada di Desa Sridadi sebesar 0,85. Ini menunjukkan lemahnya pengelolaan dan pemantauan lingkungan di kedua desa.

Kesenjangan antar kriteria penyusun keempat Prinsip ISPO oleh pekebun sawit Sridadi dan Ramin tak jauh berbeda. Pekebun sawit di kedua desa sama-sama mempunyai kesenjangan tinggi pada Prinsip II dan Prinsip III. Rinciannya dapat dilihat pada Gambar 3.1 dan 3.2.

Kesenjangan Prinsip I, *Legalitas Pekebun*, di Sridadi maupun Ramin merupakan masalah krusial. Adanya PRONA pada tahun 2000 cukup membantu pekebun memperjelas status lahannya menjadi SHM sehingga bisa segera menanaminya dengan sawit. Namun Pemerintah Kabupaten Batanghari maupun Muaro Jambi memang tak pernah melakukan sosialisasi ke pekebun. Padahal di situ banyak penduduk merambah Tahura sehingga memicu ekspansi besar-besaran sawit.



**P1** PRINSIP I: LEGALITAS PEKEBUN SWADAYA

**1a** 1.a Legalitas dan pengelolaan lahan pekebun swadaya (aspek legalitas lahan)

**1b** 1.b Legalitas dan pengelolaan lahan pekebun swadaya (aspek legalitas usaha)

**PII** PRINSIP II: ORGANISASI PEKEBUN DAN PENGELOLAAN KEBUN SWADAYA

**2a** 2.a Pekebun Swadaya

**2b** 2.b Pengelolaan pekebun Swadaya

**2c** 2.c Sengketa lahan dan kompensasi serta sengketa lainnya

**2d** 2.d Pemberian informasi kepada instansi terkait dan pemangku kepentingan lainnya

**2e** 2.e Penerapan pedoman teknis budidaya dan pengangkutan kelapa sawit

**PIII** PRINSIP III: PENGELOLAAN DAN PEMANTAUAN LINGKUNGAN

**3a** 3.a Pengelolaan dan penanggulangan kebakaran

**3b** 3.b Pelestarian keanekaragaman hayati (*biodiversity*)

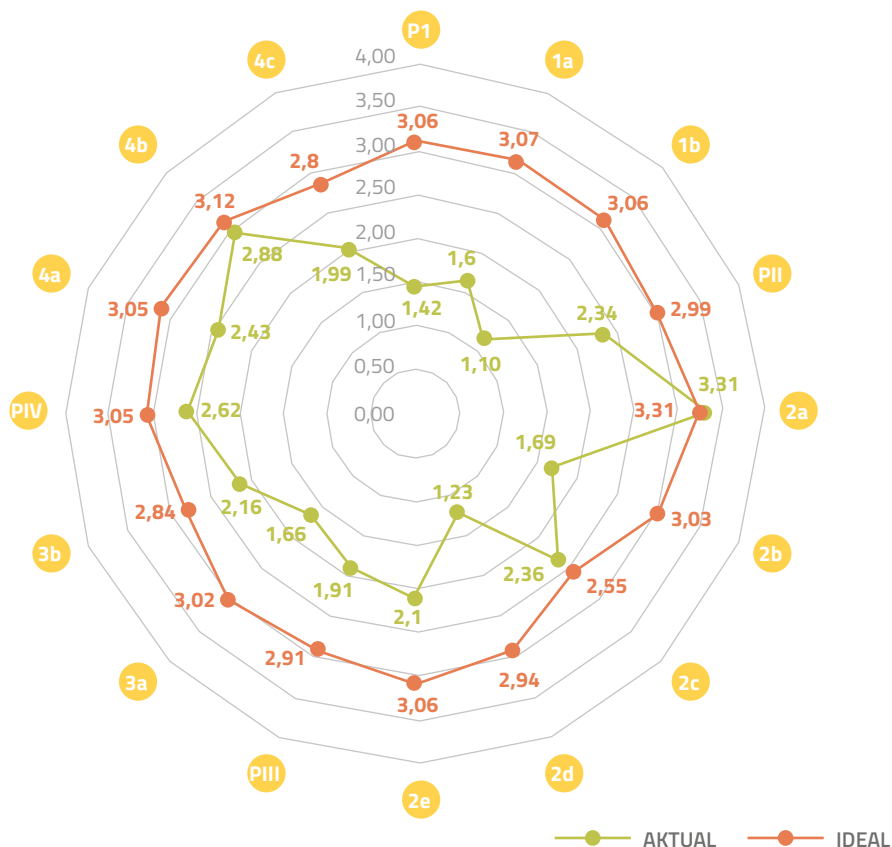
**PIV** PRINSIP IV: PENINGKATAN USAHA SECARA BERKELANJUTAN

**4a** 4.a Potensi peningkatan produksi

**4b** 4.b Kendala yang dihadapi

**4c** 4.c Upaya peningkatan produksi

**Gambar 3.1.** Penilaian kesenjangan pekebun sawit terhadap empat Prinsip ISPO di Desa Sridadi.



- P1** PRINSIP I: LEGALITAS PEKEBUN SWADAYA
- 1a** 1.a Legalitas dan pengelolaan lahan pekebun swadaya (aspek legalitas lahan)
- 1b** 1.b Legalitas dan pengelolaan lahan pekebun swadaya (aspek legalitas usaha)
- PII** PRINSIP II: ORGANISASI PEKEBUN DAN PENGELOLAAN KEBUN SWADAYA
- 2a** 2.a Pekebun Swadaya
- 2b** 2.b Pengelolaan pekebun Swadaya
- 2c** 2.c Sengketa lahan dan kompensasi serta sengketa lainnya
- 2d** 2.d Pemberian informasi kepada instansi terkait dan pemangku kepentingan lainnya

- 2e** 2.e Penerapan pedoman teknis budidaya dan pengangkutan kelapa sawit
- PIII** PRINSIP III: PENGELOLAAN DAN PEMANTAUAN LINGKUNGAN
- 3a** 3.a Pengelolaan dan penanggulangan kebakaran
- 3b** 3.b Pelestarian keanekaragaman hayati (*biodiversity*)
- PIV** PRINSIP IV: PENINGKATAN USAHA SECARA BERKELANJUTAN
- 4a** 4.a Potensi peningkatan produksi
- 4b** 4.b Kendala yang dihadapi
- 4c** 4.c Upaya peningkatan produksi

**Gambar 3.2.** Penilaian kesenjangan pekebun sawit terhadap empat Prinsip ISPO di Desa Ramin.

Terhadap Prinsip II, *Organisasi Pekebun dan Pengelolaan Kebun*, ketersediaan dokumen rencana kegiatan operasional kebun dari kriteria pengelolaan kebun swadaya mengandung kesenjangan tinggi. Pekebun sawit di kedua desa penelitian kebanyakan tak mempunyai dokumen yang jelas tentang rencana kegiatan operasional kebun sawit. Mereka berusaha tani hanya berdasarkan pengalaman yang sudah turun-temurun dan belajar dari orang-orang di desa tetangga yang lebih dulu menggeluti sawit.

**Tabel 3.5.** Tingkat kesiapan pekebun sawit untuk sertifikasi ISPO.

No	Kriteria ISPO	Desa Sridadi	Desa Ramin
1.	Rata-rata nilai aktual	2,18	2,18
2.	Rata-rata nilai ideal	3,02	3,00
3.	Rata-rata nilai kesesuaian	72,79	72,46
4.	Rata-rata nilai kesenjangan	0,84	0,82
5.	Indeks kesiapan sertifikasi ISPO	54,70%	55,16%

Dari Prinsip III, *Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan*, kesenjangan banyaknya bantuan bahan dan peralatan Pembukaan Lahan Tanpa Bakar (PLTB) cukup besar. Pekebun sawit di Sridadi maupun di Ramin belum memperoleh akses maupun bantuan dari Pemprov Jambi ataupun Pemkab Batanghari dan Muaro Jambi. Pernah ada bantuan benih bersertifikat dari PPKS Medan pada 2014, tapi itu pun hanya sekali dan selebihnya mereka membeli dari pedagang keliling.

Masalah krusial di Sridadi maupun Ramin adalah seringnya kebakaran lahan sawit. Hasil wawancara dengan pekebun menguak bahwa orang membuka lahan dengan membakarnya karena ongkosnya lebih murah dan abu hasil pembakaran dapat dimanfaatkan untuk kompos. Namun sejak polisi hutan banyak menangkap pekebun sawit yang membakar lahan kini jarang pekebun sawit melakukannya. Selain itu, indikator luas lahan milik pekebun sawit di dalam kawasan lindung mempunyai nilai aktual melebihi standar ideal. Artinya pekebun Sridadi maupun Ramin sama-sama mempunyai lahan di dalam kawasan lindung yang mereka tanami sawit.

Untuk Prinsip IV, *Peningkatan Usaha Secara Berkelanjutan*, kesenjangan tinggi terjadi pada peningkatan produksi melalui ekstensifikasi. Ini sesuai dengan kondisi lapangan di mana terdapat pekebun merambah hutan lindung Tahura untuk melakukan ekstensifikasi, walaupun belum ada data yang jelas apakah penduduk setempat yang melakukan ekstensifikasi ke Tahura ataukah pendu-

duk pendatang yang merambah. Kondisi Tahura saat ini diliputi semak belukar. Para pekebun sawit menganggap Tahura bukan areal yang dilindungi dan karenanya mereka merasa sah-sah saja membuka lahan sawit di sana. Sementara itu, belum ada pekebun di Desa Sridadi dan Ramin melakukan *replanting* karena sawit yang mereka tanam pekebun masih muda (kurang dari 10 tahun).

Jika diamati lebih jauh, pekebun sawit di Desa Sridadi dan Desa Ramin mempunyai indeks kesiapan untuk bersertifikat ISPO masing-masing sebesar 54,70 persen dan 55,16 persen, lihat Tabel 3.5. Kedua desa mempunyai karakter yang mirip, dengan tingkat kesiapan masuk kelompok cukup (nilai indeks 51 persen sampai 65 persen). Ini selaras dengan hasil *in depth interview* dengan beberapa pekebun sawit di Ramin bahwa mereka sejatinya ingin mengajukan sertifikat ISPO ke Pemkab Muaro Jambi dan Pemprov Jambi. Namun hingga sekarang itu belum terwujud karena keterbatasan anggaran, masalah legalitas lahan, dan pengelolaan kebun sawit yang masih lemah.

### **PENILAIAN DI DESA TERANTANG MANUK DAN DESA BAGAN LAGUH (RIAUI)**

Fakta-fakta kesenjangan terhadap empat prinsip ISPO di kedua desa di Kabupaten Pelalawan (Provinsi Riau) dipaparkan pada Gambar 3.3 dan 3.4. Dari keempat prinsip ISPO, baik di Desa Terantang Manuk maupun Bagan Laguh, kesenjangan paling menganga lebar ada pada Prinsip I (*Legalitas Pekebun*), menyusul kemudian Prinsip II (*Organisasi Pekebun dan Pengelolaan Kebun*). Untuk dua prinsip ISPO berikutnya, yakni Prinsip III (*Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan*) serta Prinsip IV (*Peningkatan Usaha Berkelanjutan*), di kedua desa tersebut, lebih baik (relatif tidak senjang). Meski untuk dua prinsip terakhir, di Desa Bagan Laguh peningkatan usaha berkelanjutan lebih senjang dari prinsip pengelolaan dan pemantauan lingkungan.

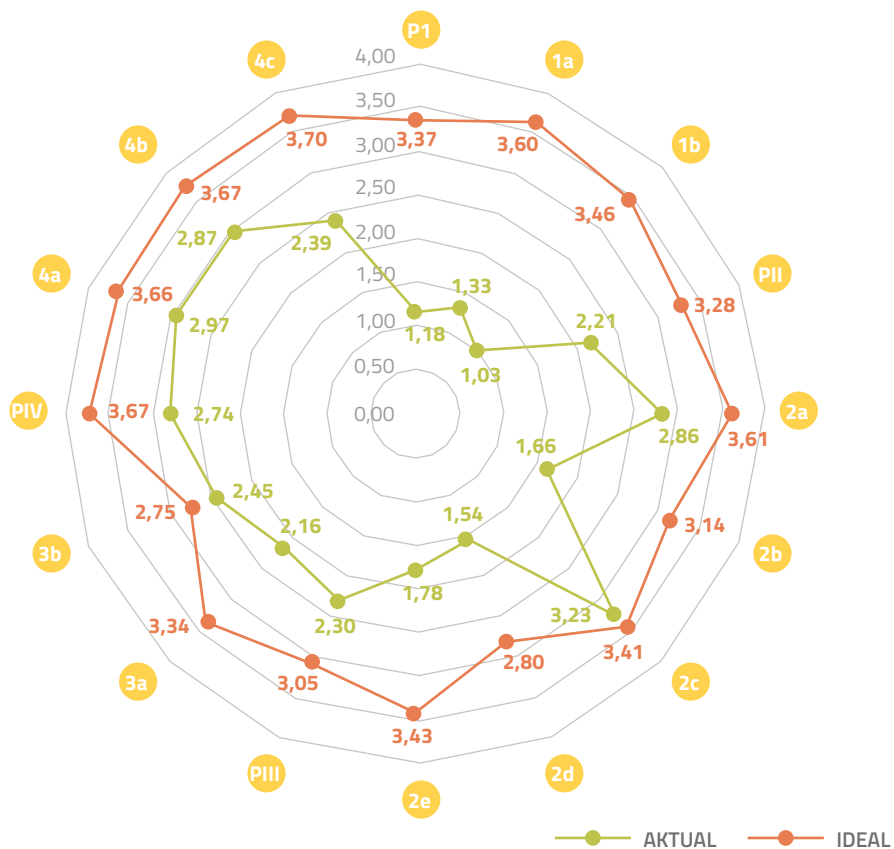
Berdasarkan keempat prinsip utama ISPO, kesenjangan antara pengetahuan dan persepsi aktual dengan kondisi ideal (yang diharapkan) oleh pekebun sawit swadaya di Desa Bagan Laguh relatif lebih senjang dibanding Terantang Manuk. Jadi, perlu upaya lebih besar untuk mempersempit kesenjangan pada pekebun swadaya di Bagan Laguh.

Tingkat kesenjangan pada Prinsip I, *Legalitas Pekebun*, di kedua desa di Kabupaten Pelalawan (Riau) adalah yang paling tajam. Pekebun sawit swadaya berharap lahan kebun mereka memperoleh sertifikat baik melalui program pemerintah maupun melalui program-program kemitraan dengan perusahaan. Di kedua desa tersebut terdapat beberapa kategori pekebun sawit swadaya menurut legalitas lahan kebunnya. Kategori pertama adalah pekebun kelapa sawit swadaya murni, yang lahan kebunnya di APL dan mereka berharap lahan kebunnya mendapat sertifikat dari program pemerintah. Sampai saat ini bukti “kepemilikan” berupa surat keterangan riwayat kepemilikan tanah (SKRKT) dan surat keterangan ganti rugi (SKGR). Kategori kedua adalah pekebun kelapa sawit swadaya yang telah berpartisipasi dalam skema plasma dan kredit koperasi primer anggota (KKPA). Untuk skema plasma, lahan kebunnya banyak yang telah bersertifikat. Akan tetapi untuk KKPA, karena masih berlangsung, sampai



Gambar 3.3. Penilaian kesenjangan pekebun sawit terhadap empat Prinsip ISPO di Desa Terantang Manuk.





**P1** PRINSIP I: LEGALITAS PEKEBUN SWADAYA

**1a** 1.a Legalitas dan pengelolaan lahan pekebun swadaya (aspek legalitas lahan)

**1b** 1.b Legalitas dan pengelolaan lahan pekebun swadaya (aspek legalitas usaha)

**PII** PRINSIP II: ORGANISASI PEKEBUN DAN PENGELOLAAN KEBUN SWADAYA

**2a** 2.a Pekebun Swadaya

**2b** 2.b Pengelolaan pekebun Swadaya

**2c** 2.c Sengketa lahan dan kompensasi serta sengketa lainnya

**2d** 2.d Pemberian informasi kepada instansi terkait dan pemangku kepentingan lainnya

**2e** 2.e Penerapan pedoman teknis budidaya dan pengangkutan kelapa sawit

**PIII** PRINSIP III: PENGELOLAAN DAN PEMANTAUAN LINGKUNGAN

**3a** 3.a Pengelolaan dan penanggulangan kebakaran

**3b** 3.b Pelestarian keanekaragaman hayat (*biodiversity*)

**PIV** PRINSIP IV: PENINGKATAN USAHA SECARA BERKELANJUTAN

**4a** 4.a Potensi peningkatan produksi

**4b** 4.b Kendala yang dihadapi

**4c** 4.c Upaya peningkatan produksi

**Gambar 3.4.** Penilaian kesenjangan pekebun sawit terhadap empat Prinsip ISPO di Desa Bagan Laguh.

sekarang belum ada yang bersertifikat. Kategori ketiga adalah pekebun sawit swadaya yang lahan kebunnya berada pada areal milik perusahaan Hutan Tanaman Industri (HTI), sehingga status lahan kebunnya dinyatakan ilegal. Dari ketiga kategori tersebut di dua desa kasus, yang paling banyak adalah pekebun swadaya murni yang belum memiliki sertifikat.

Dalam melaksanakan usaha sawit, para pekebun di kedua desa belum mengenal dan belum memiliki Surat Tanda Daftar Budidaya (STD-B). Para pekebun sawit swadaya di situ merasa belum pernah mendapatkan informasi dan penjelasan dari pemerintah. Lembaga mana yang lebih berwenang mengeluarkan STD-B masih menjadi polemik di Kabupaten Pelalawan—apakah registrasi oleh Dinas Perkebunan dan Kehutanan dan perizinan melalui Badan Perizinan.

Kesenjangan pada Prinsip II, *Organisasi Pekebun dan Pengelolaan Kebun*, di kedua desa tergolong dalam dua tertinggi. Indikator yang kesenjangannya tinggi dan yang didambakan pekebun sawit swadaya adalah dalam soal pengelolaan kebun swadaya dan penerapan pedoman teknis budidaya dan pengangkutan sawit.

Dalam soal organisasi, pekebun sawit swadaya di kedua desa pada saat ini sedang berlangsung membentuk kelompok pekebun (kelompok tani). Mereka mengupayakan itu melalui bekerjasama dengan pemerintah desa dan perusahaan sawit—PT Musim Mas dan IFC. Motivasi pekebun bekerjasama dengan perusahaan adalah agar perusahaan membeli produksi sawit mereka dalam format kelembagaan ekonomi dan ada legalitas usaha produktif sawit. Di tingkat desa, ada pengembangan usaha ekonomi desa (UEDes) menjadi BUMDes yang salah satu di antaranya mampu mengorganisasi pekebun sawit swadaya mengembangkan usaha ekonomi produktif sawit.

Pekebun swadaya yang sawitnya telah berproduksi kini banyak yang tak menggunakan benih bersertifikat. Mereka menggunakan benih harga murah dari berbagai sumber (bibit campuran)— dari sesama pekebun, dari penjual tanpa sertifikat. Bagi mereka, lebih baik mencontoh hasil pertumbuhan benih milik pekebun lain, tak peduli soal sertifikat. Banyak kebun sawit kurang pemupukan dan perawatannya ala kadarnya. Meski demikian, sejak 10 tahun terakhir pekebun sawit mulai peduli pada penggunaan benih bersertifikat. Mereka masih percaya bahwa benih yang mahal dijamin berkualitas. Tak heran ketika pemerintah memberikan bantuan benih bersubsidi, pekebun enggan menerima karena telanjur curiga benih dengan harga murah mutunya pun rendah.

Kesenjangan pada Prinsip III, *Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan*, di kedua desa termasuk dua yang terendah. Harapan pekebun sawit swadaya serta pengetahuan dan persepsi aktual ditelaah dari indikator: pencegahan dan penanggulangan kebakaran serta pelestarian keanekaragaman hayati. Berdasarkan kedua indikator tadi, tingkat kesenjangan di Bagan Laguh lebih besar dibanding Terantang Manuk.

Realitas rendahnya kesenjangan dalam pengelolaan dan pemantauan lingkungan kebun swadaya di kedua desa tampak dalam berkurangnya pembukaan lahan untuk perkebunan kelapa sawit oleh pekebun swadaya dengan cara membakar hutan. Kemudian juga kondisi dimana masih dipertahankannya

ekosistem hutan dalam penguasaan hak ulayat di dalam kawasan perkebunan sawit dan kawasan lainnya.

Pekebun telah meninggalkan pembukaan kebun sawit dengan cara membakar hutan. Mereka paham bahwa tindakan tersebut merusak lingkungan dan melanggar aturan. Meski demikian, dengan niat hemat ongkos, masih ada segelintir pekebun nekat membuka lahan sawit dengan membakar hutan. Mereka bekerjasama dengan pihak lain untuk “menjaga-melokalisir” batas areal pembakaran lahan yang dijadikan lahan kebun sawit agar api tidak merembet ke areal sekitar.

Dalam pelestarian keanekaragaman hayati di kedua desa terdapat upaya baik individual maupun kolektif. Secara individual, terdapat pekebun swadaya yang lahannya luas dan tersebar di beberapa lokasi dan berbatasan dengan kawasan perusahaan perkebunan, yang sengaja menghutankan lahannya yang berbatasan dengan lahan perusahaan perkebunan. Motivasi pekebun sawit swadaya menghutankan lahannya adalah untuk melestarikan tanaman kehutanan. Secara kolektif masyarakat di kedua desa (termasuk pekebun sawit) secara swadaya mempertahankan hutan adat (hak ulayat) di beberapa lokasi yang berbatasan dengan kawasan perkebunan perusahaan swasta dan kawasan perkebunan karet, seperti Hutan Adat Songku Ogung (86 hektare) di Desa Terantang Manuk dan beberapa hutan konservasi dengan luas lima sampai enam hektar. Melalui pranata hak ulayat, warga di kedua desa tersebut mempertahankan kelembagaan untuk mengelola dan mempertahankan keragaman sumberdaya hutan. Selain itu, terdapat pula “Kepungan-Sialang”, yakni kawasan untuk melestarikan pohon *Sialang*. Tujuannya, untuk mempertahankan keanekaragaman hayati juga, sekaligus mempertahankan matapencaharian masyarakat yang bergantung pada madu sialang.

Kesenjangan pada Prinsip IV, *Peningkatan Usaha Secara Bekelanjutan*, di Desa Terantang Manuk adalah yang terendah dibanding tiga prinsip dan indikator lainnya, sedangkan di Bagan Laguh adalah yang terendah kedua setelah pengelolaan dan pemantauan lingkungan kebun swadaya. Pekebun sawit swadaya di kedua desa berpandangan, dengan kondisi sekarang mereka tak sanggup melakukan akumulasi modal untuk *replanting* sawit, kecuali yang punya lahan di atas 10 hektare. Total lahan perkebunan swadaya tersebut juga menjadi bagian dari skema kerjasama dengan perusahaan perkebunan. Pekebun swadaya dengan lahan luas ini menguasai tak hanya aktivitas *on farm* tapi juga *off farm*.

Bagi pekebun sawit swadaya, potensi peningkatan produksi saat ini hanya dapat dilakukan pada kebun yang sejak awal sudah ditanami sawit berkualitas dan bersertifikat. Upaya ini mereka lakukan sampai sekarang melalui pemupukan dan pemeliharaan yang intensif dan terkontrol sesuai prosedur yang mereka pelajari dari perusahaan sawit maupun penyuluhan oleh pemerintah.

Pekebun sawit swadaya di kedua desa menghadapi kendala berupa terbatasnya pengetahuan dan keterampilan dalam bertani. Itu mencakup bagaimana mengakses, mendapatkan, menggunakan benih kelapa sawit yang berkualitas dan bersertifikat; kemampuan membeli, mendapatkan, dan keterampilan me-

mupuk; sampai dengan pemeliharaan kebun sawit. Kendala utama bagi pekebun swadaya adalah belum adanya penyuluhan dan pendampingan termasuk pendampingan dalam kerja kolektif, seperti yang dilakukan perkebunan swasta dalam skema kerjasama dan kemitraan.

Jika ditelisik lebih jauh, pekebun sawit di Desa Bagan Laguh dan Desa Terantang Manuk mempunyai indeks kesiapan untuk bersertifikat ISPO masing-masing

Tabel 3.6. Tingkat kesiapan pekebun sawit untuk sertifikasi ISPO.

No	Kriteria ISPO	Desa Bagan Laguh	Desa Terantang Manuk
1.	Rata-rata nilai aktual	2,28	2,28
2.	Rata-rata nilai ideal	3,41	3,12
3.	Rata-rata nilai kesenjangan	1,13	0,84
4.	Rata-rata nilai kesesuaian	67,38	72,94
5.	Indeks kesiapan sertifikasi ISPO	57,30 %	58,06 %

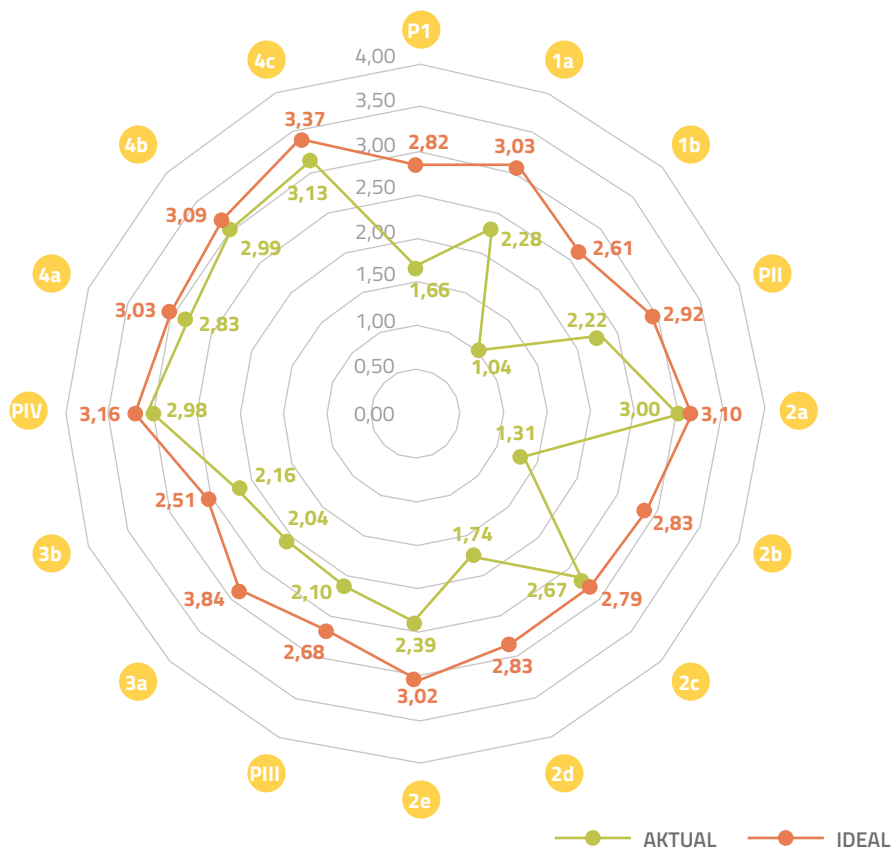
sing sebesar 57,30 persen dan 58,06 persen, lihat Tabel 3.6. Kedua desa mempunyai karakter yang mirip, dengan tingkat kesiapan masuk kelompok cukup (nilai indeks 51 persen sampai 65 persen).

**PENILAIAN DI KELURAHAN BUKIT MERDEKA DAN DESA BADAK MEKAR (KALIMANTAN TIMUR)**

Fakta kesenjangan terhadap empat prinsip ISPO di Kelurahan Bukit Merdeka dan Desa Badak Mekar ditampilkan pada Gambar 3.5 dan 3.6.

Terhadap Prinsip I, *Legalitas Pekebun*, di Kelurahan Bukit Merdeka, lokasi lahan sawit secara legal semuanya berada di Tahura Bukit Soeharto. Kondisi ini menunjukkan bahwa status legal menjadi kendala untuk mendapatkan ISPO. Para pekebun menyadari akan kondisi tersebut, dan pasrah menerima keberadaan kebun mereka dengan kesenjangan lebar antara persepsi fakta dan ideal. Persoalan legalitas lahan ini dicarikan jalan keluarnya, dengan cara mengumpulkan fakta keberadaan pekebun dibandingkan dengan menelisik munculnya status hutan dan kebijakan. Sementara itu, di Desa Badak Mekar, dalam soal legalitas pekebun, pekebun mempunyai kesenjangan persepsi tinggi tentang faktual dan ideal. Saat ini banyak lahan sawit berada di kawasan bukan hutan. Sedikit saja yang ada di kawasan hutan produksi, sehingga lebih memungkinkan proses peralihan status legalitas kebun.

Terhadap Prinsip II, *Organisasi Pekebun dan Pengelolaan Kebun*, Kelurahan Bukit Merdeka pada saat ini sudah memadai tapi pengelolaannya belum baik, ditandai dengan masih adanya keterbatasan arus informasi. Pekebun sendiri



**P1** PRINSIP I: LEGALITAS PEKEBUN SWADAYA

**1a** 1.a Legalitas dan pengelolaan lahan pekebun swadaya (aspek legalitas lahan)

**1b** 1.b Legalitas dan pengelolaan lahan pekebun swadaya (aspek legalitas usaha)

**PII** PRINSIP II: ORGANISASI PEKEBUN DAN PENGELOLAAN KEBUN SWADAYA

**2a** 2.a Pekebun Swadaya

**2b** 2.b Pengelolaan pekebun Swadaya

**2c** 2.c Sengketa lahan dan kompensasi serta sengketa lainnya

**2d** 2.d Pemberian informasi kepada instansi terkait dan pemangku kepentingan lainnya

**2e** 2.e Penerapan pedoman teknis budidaya dan pengangkutan kelapa sawit

**PIII** PRINSIP III: PENGELOLAAN DAN PEMANTAUAN LINGKUNGAN

**3a** 3.a Pengelolaan dan penanggulangan kebakaran

**3b** 3.b Pelestarian keanekaragaman hayat (*biodiversity*)

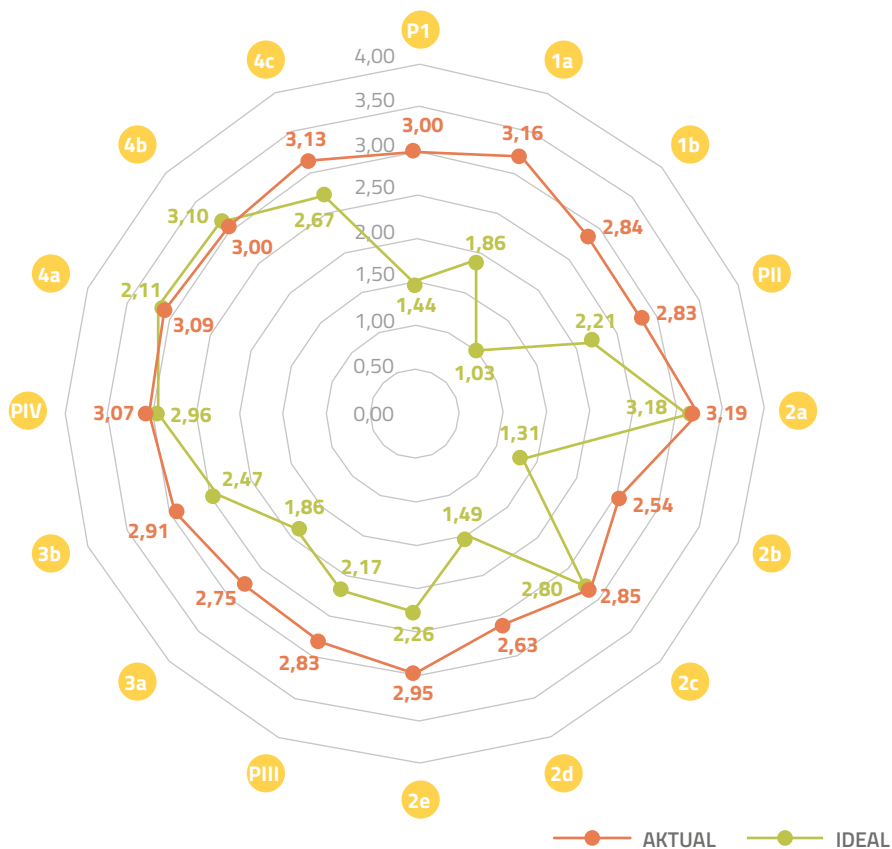
**PIV** PRINSIP IV: PENINGKATAN USAHA SECARA BERKELANJUTAN

**4a** 4.a Potensi peningkatan produksi

**4b** 4.b Kendala yang dihadapi

**4c** 4.c Upaya peningkatan produksi

**Gambar 3.5.** Penilaian kesenjangan pekebun sawit terhadap empat Prinsip ISPO di Kelurahan Bukit Merdeka



**P1** PRINSIP I: LEGALITAS PEKEBUN SWADAYA

**1a** 1.a Legalitas dan pengelolaan lahan pekebun swadaya (aspek legalitas lahan)

**1b** 1.b Legalitas dan pengelolaan lahan pekebun swadaya (aspek legalitas usaha)

**PII** PRINSIP II: ORGANISASI PEKEBUN DAN PENGELOLAAN KEBUN SWADAYA

**2a** 2.a Pekebun Swadaya

**2b** 2.b Pengelolaan pekebun Swadaya

**2c** 2.c Sengketa lahan dan kompensasi serta sengketa lainnya

**2d** 2.d Pemberian informasi kepada instansi terkait dan pemangku kepentingan lainnya

**2e** 2.e Penerapan pedoman teknis budidaya dan pengangkutan kelapa sawit

**PIII** PRINSIP III: PENGELOLAAN DAN PEMANTAUAN LINGKUNGAN

**3a** 3.a Pengelolaan dan penanggulangan kebakaran

**3b** 3.b Pelestarian keanekaragaman hayat (*biodiversity*)

**PIV** PRINSIP IV: PENINGKATAN USAHA SECARA BERKELANJUTAN

**4a** 4.a Potensi peningkatan produksi

**4b** 4.b Kendala yang dihadapi

**4c** 4.c Upaya peningkatan produksi

**Gambar 3.6.** Penilaian kesenjangan pekebun sawit terhadap empat Prinsip ISPO di Desa Badak Mekar.



menganggap bahwa organisasi dan pengelolaannya sudah baik. Tapi tetap saja ada indikasi bahwa di situ masih perlu penguatan organisasi dan pengelolaan kebun. Sementara itu, Desa Badak Mekar sudah memiliki organisasi pekebun sawit yang memadai, hanya pengelolaannya belum baik. Pekebun sendiri beranggapan bahwa organisasi dan pengelolaannya sudah baik. Perlu perbaikan berupa penguatan organisasi dan pengelolaan kebun agar produksi bisa lebih baik.

Terhadap Prinsip III, *Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan*, di Kelurahan Bukit Merdeka, persepsi pekebun antara fakta dan ideal dalam pengelolaan menunjukkan kesenjangan kecil. Pekebun menganggap pengelolaan dan pemantauan lingkungan belum mantap, dan kondisi idealnya tidak tinggi. Oleh karena itu perlu dilakukan peningkatan perhatian ke aspek lingkungan. Sementara itu, di Desa Badak Mekar, persepsi pekebun antara fakta dan ideal dalam pengelolaan mempunyai kesenjangan relatif kecil. Pekebun menganggap pengelolaan dan pemantauan lingkungan belum mantap, dan kondisi ideal juga tidak tinggi. Pekebun dan organisasi belum menganggap lingkungan sebagai hal penting. Solusinya, perlu peningkatan perhatian ke aspek lingkungan.

**Tabel 3.7.** Tingkat kesiapan pekebun sawit untuk sertifikasi ISPO.

No	Kriteria ISPO	Kel. Bukit Merdeka	Desa Badak Mekar
1.	Rata-rata nilai aktual	2,42	2,40
2.	Rata-rata nilai ideal	2,93	2,95
3.	Rata-rata nilai kesesuaian	82,29	81,12
4.	Rata-rata nilai kesenjangan	0,51	0,55
5.	Indeks kesiapan sertifikasi ISPO	61,3%	60,6%

Terhadap Prinsip IV, *Peningkatan Usaha Secara Berkelanjutan*, di Kelurahan Bukit Merdeka, produksi sawit saat ini sedang pada umur optimum, dan produktivitasnya mendekati hasil perusahaan. Data menunjukkan kesenjangan kecil antara persepsi produksi dan ideal. Produksi masih dapat ditingkatkan dan sistem pengelolaan yang baik perlu ditingkatkan dan akan berkelanjutan. Persepsi tentang prinsip ISPO di Kelurahan Bukit Merdeka dapat disimpulkan, perlu berbagai upaya untuk membuat usaha sawit berkelanjutan. Yang paling utama adalah tercapainya legalitas kebun sawit di kawasan Tahura. Upaya ini perlu didukung melalui pembenahan organisasi dan pengelolaan berkelanjutan sesuai dengan kondisi lingkungan fisik. Sementara itu, di Desa Badak Mekar, produksi sawit masih rendah karena tanaman masih muda. Kesenjangan persepsi pada produksi dan idealnya sangat kecil. Produksi sawit naik sesuai

usianya dan dianggap memadai. Produksi masih dapat ditingkatkan dan perlu sistem pengelolaan agar berkelanjutan.

Jika ditelisik lebih jauh, pekebun sawit di Kelurahan Bukit Merdeka dan Desa Badak Mekar mempunyai indeks kesiapan untuk bersertifikat ISPO masing-masing sebesar 61,3 persen dan 60,6 persen, lihat Tabel 3.7. Kedua desa mempunyai karakter yang mirip, dengan tingkat kesiapan masuk kelompok cukup (nilai indeks 51 persen sampai 65 persen).

## **PENILAIAN DI DESA BUKIT HARAPAN DAN DESA BAMBANGAN (KALIMANTAN UTARA)**

Hasil analisis kesenjangan menunjukkan, baik di Desa Bukit Harapan dan Desa Bambang kesenjangan terbesar yang dihadapi pekebun dalam menerapkan ISPO adalah Prinsip I, *Legalitas Lahan*, lihat Gambar 3.7 dan 3.8. Nilai lain yang juga rendah ada pada Prinsip III, *Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan*, serta Prinsip II, *Organisasi dan Pengelolaan Kebun*. Sementara untuk Prinsip IV, *Peningkatan Usaha Secara Berkelanjutan*, nilainya belum ideal namun sudah lebih baik dibanding tiga prinsip lainnya.

Mengacu pada peta arahan penggunaan lahan hutan di Pulau Nunukan dan Pulau Sebatik (pulau dimana Desa Bukit Harapan dan Desa Bambang berada) pada saat ini hanya terdapat dua status, yaitu Kawasan Budidaya Non Kehutanan (KBNK) dan Kawasan Lindung. Ada masalah tumpang-tindih kawasan hutan lindung dan perkebunan sawit di Pulau Sebatik, terutama di desa-desa yang berbatasan dengan hutan lindung, seperti Desa Bukit Harapan.

Terkait Prinsip I, *Legalitas Pekebun*, persoalan lahan masih menjadi masalah utama. Pada aspek perizinan usaha, ada indikasi bahwa pekebun kurang paham soal Surat Tanda Daftar Budidaya atau STD-B. Sejauh ini belum ada sosialisasi dari Dinas Pertanian maupun petugas penyuluh lapangan (PPL). Ini diakui Dinas Pertanian Kabupaten Nunukan yang menyatakan bahwa baru dua kelompok tani di Kabupaten Nunukan yang diproses STD-B-nya, sementara untuk di Desa Bukit Harapan belum ada. Sebagian besar pekebun tak paham bagaimana prosedur mengurus perizinan dan legalitas lahan usaha sawit. Pekebun juga tak tahu mengenai status lahan atau kebun seperti apa yang diizinkan untuk usaha sawit. Pekebun berpikir sederhana bahwa lahan yang dikelola adalah milik sendiri sehingga merasa berhak menanaminya. Pekebun mengaku tak pernah ada sosialisasi di desa terkait dengan status batas dan zona-zona kawasan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah di Desa Bukit Harapan. Mereka merasa berhak menanam sawit di mana saja, lahan tersedia tanpa harus repot dengan aspek tata-guna lahan. Banyak pekebun di Bukit Harapan tergabung dalam kelompok tani. Sejauh ini fungsi kelompok tani baru mengurus bantuan pemerintah, belum menangani TBS pekebun.

Hanya beberapa pekebun yang memiliki STD-B di Kabupaten Nunukan. Dinas Pertanian pernah melakukan sosialisasi dan pendaftaran STD-B untuk kelompok tani, namun baru dua kelompok tani yang punya STD-B. Bahkan di Pulau Sebatik belum ada pekebun yang memiliki STD-B. Ada beberapa alas-

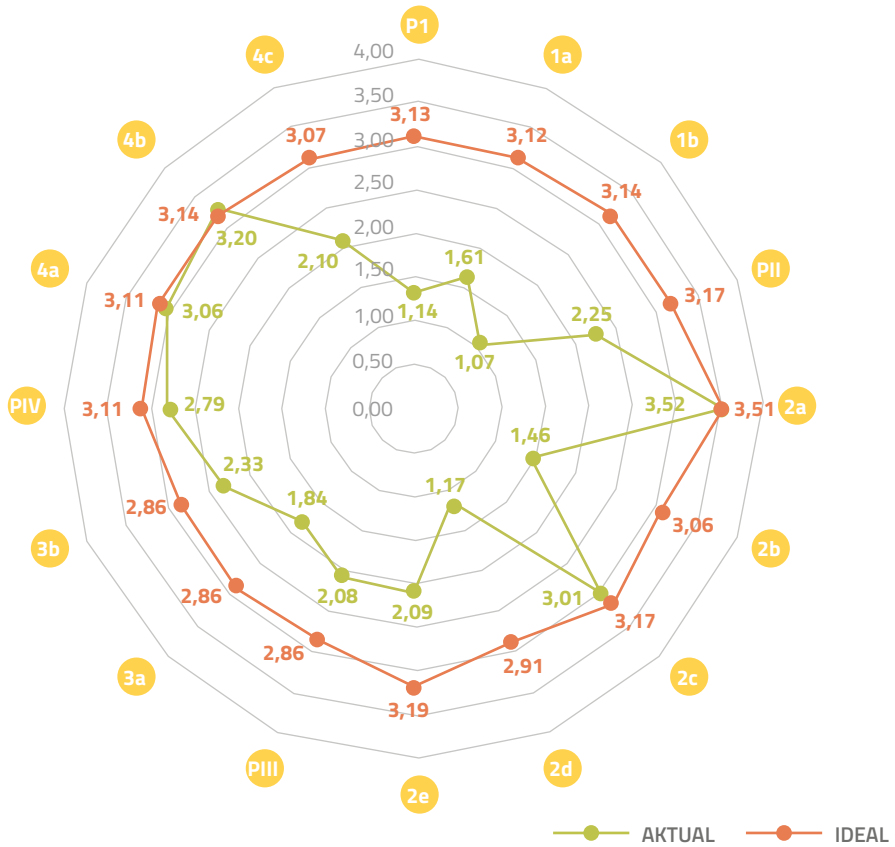
an mengapa begitu. Pertama, pekebun menanam sawit tanpa rencana dan tak didukung secara formal oleh pemerintah. Kebun sawit pekebun berkembang hanya karena sebagai pengganti tanaman kebun sebelumnya (pisang atau kakao). Kedua, pekebun tak tahu apa pentingnya STD-B bagi kemajuan usaha sawit.

Sementara itu, legalitas kepemilikan lahan kebun ditandai dengan pemilikan SKT yang diterbitkan oleh kepala desa. Pekebun menyebut SKT sebagai “segel”. Banyak kendala bagi pekebun untuk mendapatkan sertifikat lahan. Yang pasti, biayanya mahal, sekitar Rp 2 juta per hektare dengan sistem PRONA, dan pekebun merasa bahwa sertifikat belum perlu. Beberapa pekebun saja yang sudah memiliki sertifikat lahan, itu pun dulu, melalui PRONA kakao.

Sebagian lahan (tak ada yang dapat menyebutkan perkiraan luasnya) tumpang-tindih dengan hutan lindung. Pekebun menjelaskan bahwa mereka menguasai lahan itu sejak sekitar 1986 atas dasar persetujuan kepala desa. Dalam regulasi pemerintah, ketentuan peruntukan hutan lindung sebenarnya sudah dirumuskan dalam Surat Keputusan (SK) Departemen Kehutanan pada 1979 dan diperbaharui pada 2015. Masalahnya, rumusan tentang batasan hutan lindung itu hanya mengawang-awang, tak sampai dipahami oleh penduduk desa di Pulau Sebatik, termasuk oleh kepala desa sekalipun. Tak heran ia tanpa merasa bersalah berani menerbitkan izin pada pekebun untuk membuka hutan. Bagi pekebun dan penduduk desa pada umumnya, batas hutan lindung dan APL harus jelas, sebelum mengurus sertifikasi tanah.

Hasil penilaian ini menunjukkan bahwa status penguasaan lahan kebun dan usaha kebun masih minimal, hanya mencapai skor 1,34 dari angka ideal 3,13. Pembinaan menuju pemilikan tanah bersertifikat memerlukan kejelasan batas antara APL dengan hutan lindung dan biaya. Untuk mendapatkan STD-B perlu peran pemerintah yang lebih aktif menerapkan strategi “jemput bola” dengan melakukan sosialisasi kepada masyarakat. Posisi geografis Pulau Sebatik yang berbatasan dengan Malaysia dan terisolasi membuatnya jadi daerah yang tertinggal dari daerah lain di Kabupaten Nunukan.

Untuk Prinsip II, *Organisasi Pekebun dan Pengelolaan Kebun*, kesenjangan antara realitas dan ideal relatif kecil, sekitar 0,9. Kecilnya kesenjangan Prinsip II ditutup oleh fakta bahwa semua kebun sawit adalah milik pekebun swadaya sehingga hampir tak ada sengketa lahan, kecuali yang tumpang-tindih atau yang batasnya dengan hutan lindung tak jelas. Sementara, budidaya masyarakat masih sangat sederhana, tanpa mengikuti standar teknik budidaya sawit sebagaimana mestinya. Pekebun menerapkan teknik bertanam sawit dengan meniru pekebun lain, yang belum tentu betul. Contoh sederhana, pekebun menggunakan bibit anakan hanya atas dasar tampilan induk. Pikir mereka, induk yang baik maka anaknya juga pasti baik. Mereka menggunakan bibit tak bersertifikat yang disusupkan dari Malaysia. Dalam penggunaan pupuk pun, pekebun juga pelit sebagai akibat dari kelangkaan pupuk atau kelangkaan modal. Sedangkan kelompok tani atau koperasi tak memainkan perannya dengan baik, masih bergaya sebagai pedagang pengumpul. Kelompok tani juga terbelit kesulitan dalam mengembangkan perannya karena pembentukannya tak



**P1** PRINSIP I: LEGALITAS PEKEBUN SWADAYA

**1a** 1.a Legalitas dan pengelolaan lahan pekebun swadaya (aspek legalitas lahan)

**1b** 1.b Legalitas dan pengelolaan lahan pekebun swadaya (aspek legalitas usaha)

**PII** PRINSIP II: ORGANISASI PEKEBUN DAN PENGELOLAAN KEBUN SWADAYA

**2a** 2.a Pekebun Swadaya

**2b** 2.b Pengelolaan pekebun Swadaya

**2c** 2.c Sengketa lahan dan kompensasi serta sengketa lainnya

**2d** 2.d Pemberian informasi kepada instansi terkait dan pemangku kepentingan lainnya

**2e** 2.e Penerapan pedoman teknis budidaya dan pengangkutan kelapa sawit

**PIII** PRINSIP III: PENGELOLAAN DAN PEMANTAUAN LINGKUNGAN

**3a** 3.a Pengelolaan dan penanggulangan kebakaran

**3b** 3.b Pelestarian keanekaragaman hayat (*biodiversity*)

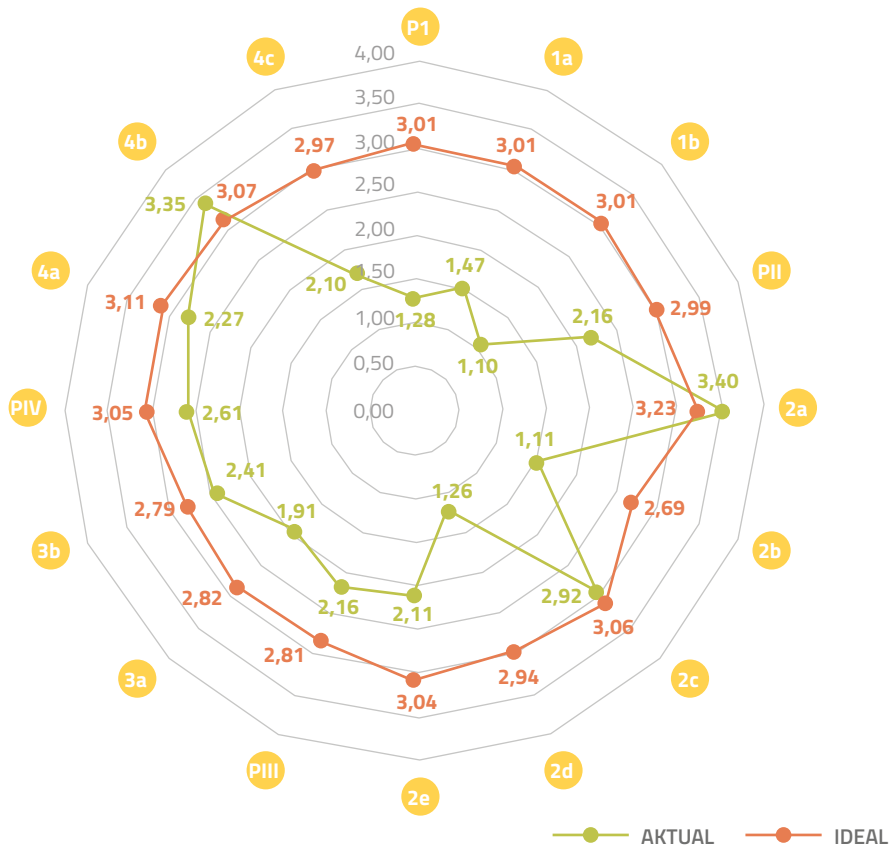
**PIV** PRINSIP IV: PENINGKATAN USAHA SECARA BERKELANJUTAN

**4a** 4.a Potensi peningkatan produksi

**4b** 4.b Kendala yang dihadapi

**4c** 4.c Upaya peningkatan produksi

**Gambar 3.7.** Penilaian kesenjangan pekebun sawit terhadap empat Prinsip ISPO di Desa Bukit Harapan.



**P1** PRINSIP I: LEGALITAS PEKEBUN SWADAYA

**1a** 1.a Legalitas dan pengelolaan lahan pekebun swadaya (aspek legalitas lahan)

**1b** 1.b Legalitas dan pengelolaan lahan pekebun swadaya (aspek legalitas usaha)

**PII** PRINSIP II: ORGANISASI PEKEBUN DAN PENGELOLAAN KEBUN SWADAYA

**2a** 2.a Pekebun Swadaya

**2b** 2.b Pengelolaan pekebun Swadaya

**2c** 2.c Sengketa lahan dan kompensasi serta sengketa lainnya

**2d** 2.d Pemberian informasi kepada instansi terkait dan pemangku kepentingan lainnya

**2e** 2.e Penerapan pedoman teknis budidaya dan pengangkutan kelapa sawit

**PIII** PRINSIP III: PENGELOLAAN DAN PEMANTAUAN LINGKUNGAN

**3a** 3.a Pengelolaan dan penanggulangan kebakaran

**3b** 3.b Pelestarian keanekaragaman hayati (*biodiversity*)

**PIV** PRINSIP IV: PENINGKATAN USAHA SECARA BERKELANJUTAN

**4a** 4.a Potensi peningkatan produksi

**4b** 4.b Kendala yang dihadapi

**4c** 4.c Upaya peningkatan produksi

**Gambar 3.8.** Penilaian kesenjangan pekebun sawit terhadap empat Prinsip ISPO di Desa Bambang.

berdasarkan semangat untuk mengembangkan sawit. Pekebun membentuk kelompok sekadar agar mudah mendapat bantuan.

Untuk mencapai angka ideal Prinsip II pekebun perlu mendapat pelatihan teknik budidaya sawit sesuai standar, termasuk dalam penyediaan bibit bersertifikat dan pupuk dalam jumlah yang cukup dan murah. Pekebun sangat tergantung pada pupuk subsidi pemerintah yang jumlahnya dibatasi. Pemerintah pernah memberikan bantuan bibit bagi pekebun di Pulau Sebatik dan Nunukan pada 2007 dan 2009, tapi hanya ke beberapa kelompok. Program pemberian bantuan bibit dari pemerintah berlangsung melalui PPKS Medan. Ketika itu banyak pekebun gigit jari tak kebagian bantuan. Mereka pun lantas mencari jalan sendiri, dengan memanfaatkan bibit sawit dari pekebun lain, atau membeli dari Tawau (Malaysia) melalui pedagang perantara. Seringkali kualitas bibitnya asal-asalan karena pembeliannya dilakukan secara tak transparan. Hanya sebagian kecil yang memperoleh kualitas bibit yang betul-betul baik dari Tawau.

Di Pulau Sebatik dan Pulau Nunukan terdapat banyak kelompok tani. Namun sebagian besar berbasiskan program, dan banyak kelompok tani belum

Tabel 3.8. Tingkat kesiapan pekebun sawit untuk sertifikasi ISPO.

No	Kriteria ISPO	Desa Bukit Harapan	Desa Bambang
1	Rata-rata nilai aktual	2,37	2,34
2	Rata-rata nilai ideal	3,10	2,99
3	Rata-rata nilai kesesuaian	76,34	78,43
4	Rata-rata nilai kesenjangan	0,74	0,65
5	Indeks kesiapan sertifikasi ISPO	59%	59%

berjalan maksimal, sehingga belum memberikan manfaat yang berarti bagi peningkatan usaha pekebun.

Terdapat koperasi yang berperan membeli hasil panen dari pekebun dan kemudian memberikan bantuan peralatan bagi pekebun. Namun koperasi ini belum berperan sebagaimana koperasi seharusnya. Koperasi lebih bermain sebagai perpanjangan tangan perusahaan atau PKS: membeli TBS dari pekebun. Penjualan TBS masih tergantung pada pasar tradisional yang kebetulan adalah pasar internasional (Tawau, Malaysia), meski sejak dua tahun terakhir sudah ada PKS di Pulau Sebatik Barat, yaitu PT Sampurna. Sebagian pekebun menganggap penjualan TBS ke PT Sampurna lebih menguntungkan tetapi masih ada masalah lambat bayar. Di samping itu PT Sampurna juga masih terbelit soal izin usaha karena tak punya kebun sawit sendiri.



Kesenjangan antara kondisi realitas dan ideal pada Prinsip III, *Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan*, mencapai skor 0,8. Hampir semua pekebun tak merasa penting mencegah api karena tak pernah terjadi kebakaran. Dan dalam praktiknya cara bertanam pekebun tak terlalu membahayakan kelestarian keanekaragaman hayati. Yang mereka lakukan sebatas mengganti tanaman, tanpa *land-clearing*, walaupun kenyataannya tetap saja ada beberapa tanaman sayuran lenyap dan hewan sengaja dimusnahkan karena dianggap hama yang merusak sawit. Untuk mencapai angka ideal, pekebun perlu mendapat pengetahuan tentang potensi kebakaran dan cara penanggulangannya. Dan untuk memelihara keanekaragaman hayati, pekebun juga perlu mendapat pengetahuan menjaga keseimbangan ekosistem.

Terkait pemenuhan Prinsip IV, *Peningkatan Usaha Secara Berkelanjutan*, rata-rata usaha tani sawit di Pulau Sebatik dan Nunukan berumur antara 5 hingga 13 tahun. Belum juga ada akumulasi modal oleh pekebun. Jadi, pekebun belum punya rencana *replanting*. Pola usaha tani di situ bersifat sporadis mengikuti tren. Terbuka kemungkinan suatu saat nanti pekebun mengganti sawit dengan tanaman lainnya.

Jika ditelisik lebih jauh, pekebun sawit di Desa Bukit Harapan dan Desa Bambang mempunyai indeks kesiapan untuk bersertifikat ISPO yang sama yaitu 59 persen, lihat Tabel 3.8. Kedua desa mempunyai karakter yang mirip, dengan tingkat kesiapan masuk kelompok cukup (nilai indeks 51 persen sampai 65 persen). ●

## **BAB 4**

---

### Regulasi dan Resolusi Sawit Rakyat di dalam Kawasan Hutan

## SAWIT RAKYAT DI DALAM KAWASAN HUTAN

Penguasaan kawasan hutan oleh penduduk untuk bertanam sawit mulai marak sejak akhir 2000an. Itu berlangsung sejak penduduk berhenti melakukan penebangan liar menyusul ketegasan pemerintah dalam penindakan hukum terhadap para penebang liar. Dengan begitu, berkebun sawit merupakan langkah mencari sumber penghasilan utama menggantikan pekerjaan lama: membalak. Penduduk menanam sawit setelah menyaksikan keberhasilan para pendatang. Membuka kawasan hutan menjadi pilihan yang tak terelakkan karena sebagian dari mereka tak lagi punya lahan. Lahan lama telah mereka jual kepada perusahaan dan pendatang.<sup>1</sup> Alasan lain penduduk membuka hutan untuk ditanami sawit adalah karena lahan penduduk—yang terletak diluar kawasan hutan—luasnya tak lagi memadai untuk menopang hidup satu keluarga. Penduduk perlu lahan lebih luas lagi. Dan itu hanya mungkin dengan merangsek ke dalam kawasan hutan karena hanya di situlah masih tersedia lahan yang belum digarap. Hutan yang tak lagi berisi pepohonan dan ketidaktahuan penduduk mengenai status Kawasan menjadi alasan bagi penduduk membuka kawasan hutan.

Untuk mengetahui data akurat luasan sawit seluruh Indonesia dan luasan sawit dalam kawasan hutan, sebuah peta dibangun melalui proses digitasi hasil pencitraan satelit (*SPOT Imagery*) beresolusi tinggi, 6 x 6 meter. Hasil digitasi sementara per Juni 2018 mengungkapkan bahwa total luasan sawit nasional diperkirakan sebesar 16.829.282 hektare dan luasan sawit dalam kawasan hutan sekitar 3.474.449 hektare. Data tersebut berbeda dengan data dari Dirjenbun (2016) yang menyatakan luasan sawit nasional sebesar 11.260.277 hektare pada 2015.<sup>2</sup>

Hasil digitasi tutupan kelapa sawit di Provinsi Aceh dan Sumatra Utara ditampilkan pada Gambar 4.2 dan 4.3. Hasil digitasi sementara per Juni 2018 mengungkapkan bahwa luasan perkebunan sawit di Provinsi Aceh dan Sumatra Utara adalah 976.285 hektare dan 2.389.773 hektare. Temuan ini berbeda dengan data dari Dirjenbun (2016)<sup>3</sup> yang memperkirakan luasan perkebunan sawit di kedua provinsi tersebut secara berturut-turut sebesar 444.466 hektare dan 1.443.882 hektare pada 2015. Data dari Dirjenbun ternyata jauh lebih kecil

---

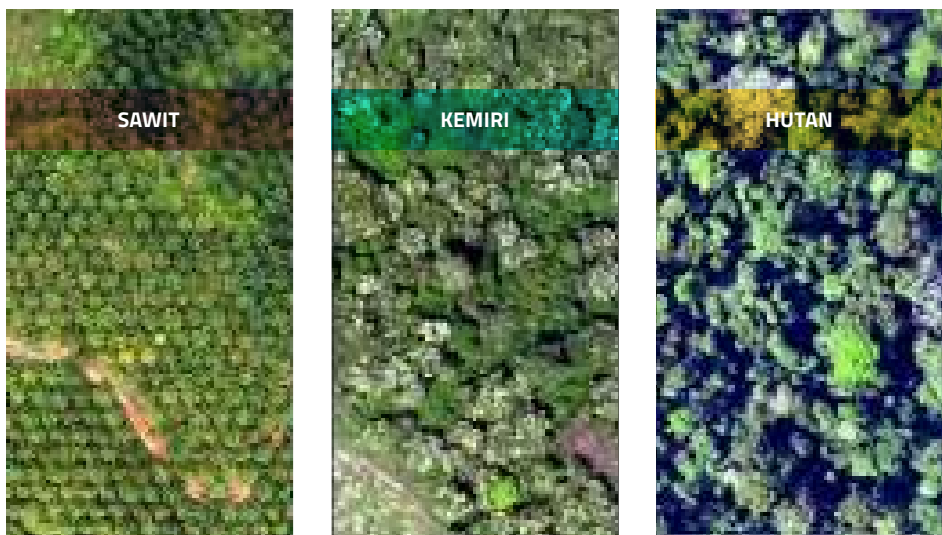
1 Deskripsi mengenai pembukaan kawasan hutan untuk kebun sawit oleh penduduk karena alasan tidak tersedia lagi lahan kosong diluar kawasan hutan, salah satunya dapat dilihat dalam Rikardo Simarmata, Isnadi Esman, Romesh Irawan, Nurul Firmansyah, Mumu Muhajir, dan Erwin Dwi Kristianto, 2017, "Memadamkan Api: Penegakan hukum kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau dan perubahan-perubahan pada pola penguasaan dan penggunaan lahan", laporan tidak dipublikasikan, HUMA&World Resources Institute.

2 Dirjenbun, 2016, 'Statistik Perkebunan Indonesia 2014-2017: Kelapa sawit', Kementerian Pertanian Republik Indonesia, Jakarta, <<http://ditjenbun.pertanian.go.id/tinymcpuk/gambar/file/statistik/2017/Kelapa-Sawit-2015-2017.pdf>>.

3 Dirjenbun, 2016, 'Statistik Perkebunan Indonesia 2014-2017: Kelapa sawit', Kementerian Pertanian Republik Indonesia, Jakarta, <<http://ditjenbun.pertanian.go.id/tinymcpuk/gambar/file/statistik/2017/Kelapa-Sawit-2015-2017.pdf>>.

dari hasil digitasi. Dapat dipahami bahwa digitasi luasan perkebunan sawit mewakili penampakan nyata di lapangan dan dilakukan pada hasil pencitraan beresolusi tinggi, sementara data Dirjenbun diperoleh dari pengumpulan data izin perkebunan dan hasil survei.

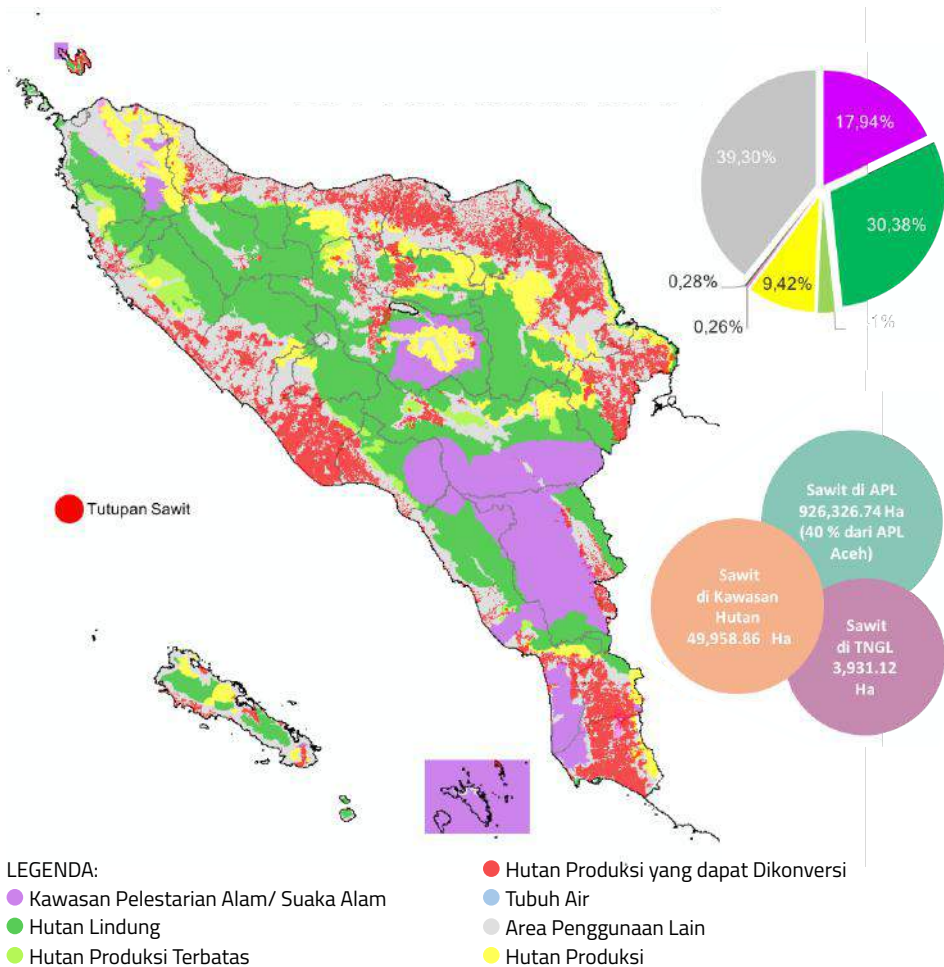
Kegiatan digitasi ini juga mengungkapkan luasan perkebunan sawit yang berada di kawasan hutan dan di luar kawasan hutan di kedua provinsi tersebut. Di Provinsi Aceh terungkap bahwa perkebunan sawit yang berada di kawasan hutan dan di luar kawasan hutan berturut-turut sebesar 49.959 hektare dan 926.327 hektare (sekitar 40 persen dari total APL di Provinsi Aceh). Di Provinsi Sumatra Utara terungkap bahwa perkebunan sawit yang berada di kawasan hutan dan di luar kawasan hutan berturut-turut sebesar 330.553 hektare dan 1.918.727 hektare (sekitar 50 persen dari total APL Sumatra Utara). Di Aceh mau-



Gambar 4.1. Penampakan tutupan lahan.

pun di Sumatra Utara, secara berturut-turut 3.931 hektare dan 1.600 hektare perkebunan sawit merambah kawasan TNGL.

Bagian-bagian selanjutnya berisi paparan mengenai asal-usul penguasaan kawasan hutan dan bukti-bukti hak yang dipunyai para penggarap dan pemilik kebun sawit rakyat. Paparan mengenai hal itu dilakukan dengan mengambil contoh di tiga lokasi. Pertama, di Desa Alur Banning, Kecamatan Babul Rahmah, Kabupaten Aceh Tenggara (Aceh). Kedua, Desa PIR ADB, Kecamatan Besitang, Kabupaten Langkat (Sumatra Utara). Ketiga, Desa Tepian Buah, Kecamatan Segah, Kabupaten Berau (Kalimantan Timur).



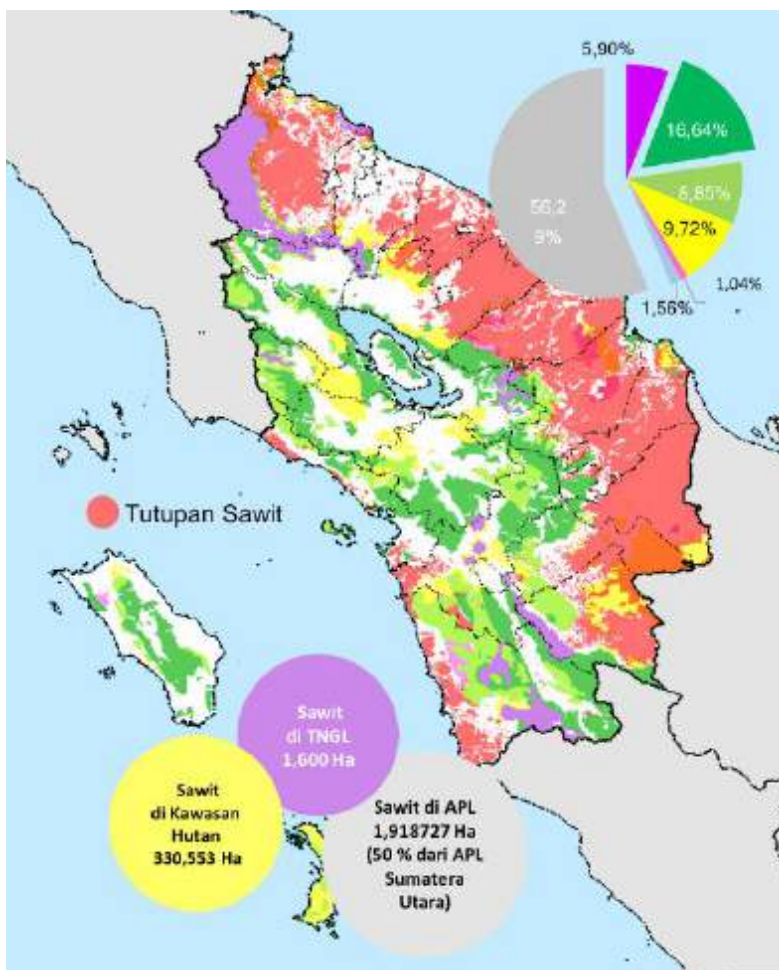
Gambar 4.2. Sebaran perkebunan sawit di Provinsi Aceh.

#### 4.1.1. KASUS SAWIT RAKYAT DALAM KAWASAN HUTAN KONSERVASI

Alur Banning adalah satu di antara sekian desa yang penduduknya menguasai kawasan hutan dengan alasan untuk memenuhi kebutuhan hidup, dan didukung dengan adanya kesempatan. Pembalakan liar di Taman Nasional Gunung Leuser (TNGL)<sup>4</sup> yang marak sebelum 2005<sup>5</sup> menyisakan areal-areal gundul (*de-*

4 Taman Nasional Gunung Leuser ditunjuk melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 276/Kpts-II/1997 tentang Penunjukan TN. Gunung Leuser seluas 1.094.692 hektar yang terletak di Provinsi daerah Istimewa Aceh dan Sumatera Utara. Taman nasional ini berlokasi di 6 kabupaten di Provinsi Aceh, dan 3 kabupaten di Provinsi Sumatera Utara. Aceh Tenggara dan Langkat termasuk diantara kesembilan kabupaten tersebut.

5 Pada tahun 2005, Pemerintah Pusat memberantas pembalakan liar yang diawali dengan pembuatan



**Gambar 4.3.** Sebaran perkebunan sawit di Provinsi Sumatra Utara.

*forested*). Setelah para pembalak liar pergi, pemerintah hampir tak melakukan kegiatan apa pun di atas lahan hutan yang telah gundul tadi— tak melakukan patroli, tidak pula menanam hutan kembali.

---

regulasi yaitu Instruksi Presiden No. 4/2005 tentang Pemberantasan Penebangan Kayu secara Ilegal di Kawasan Hutan dan Peredarannya di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.



Penduduk Alur Banning melihat keadaan itu sebagai kesempatan untuk menguasai lahan hutan gundul tadi dan menggarapnya. Pada saat itu mereka sedang perlu memperluas lahan garapan karena rata-rata penduduk hanya memiliki lahan seluas dua hektare per kepala keluarga. Selama dua tahun (2005-2007) penduduk menguasai dan menggarap kawasan hutan gundul sisa penebangan liar. Mereka sebenarnya menyadari bahwa yang mereka lakukan merupakan tindakan terlarang. Namun desakan kebutuhan untuk memperoleh pendapatan tambahan dengan cara memperluas lahan membuat larangan tersebut terabaikan.

Sementara itu, penguasaan kawasan TNGL oleh penduduk Desa PIR ADB bisa dikatakan bukan kesengajaan. Penguasaan atas lahan seluas 70 hektar oleh



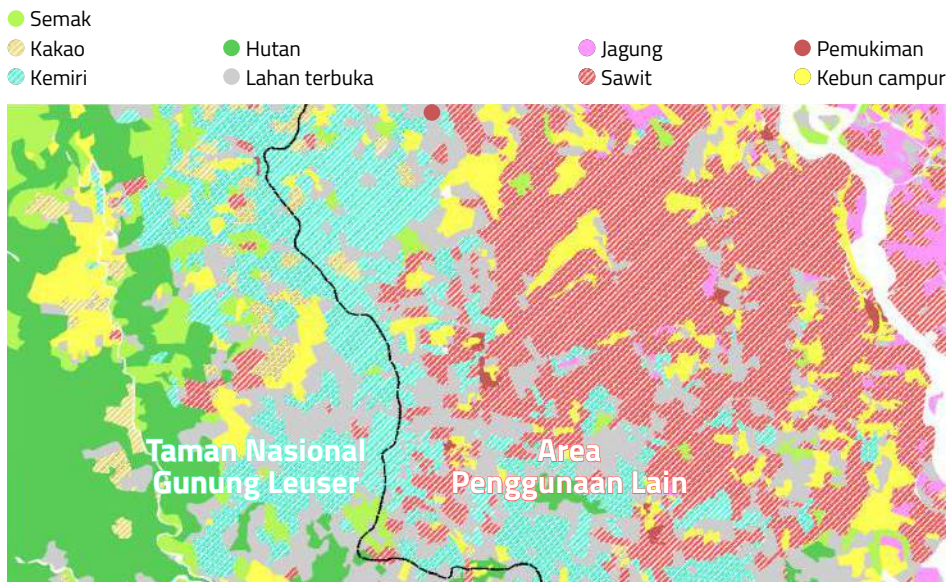
**Gambar 4.4.** Gambaran kegiatan pengambilan gambar tutupan lahan desa dengan drone.

beberapa keluarga bukan merupakan kehen-  
dak sendiri tapi disebabkan oleh 'kesalahan' dalam me-  
netapkan areal proyek transmigrasi lokal. Proyek tersebut mulai pada  
1982 dengan dukungan dana Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank*,  
ADB). Pemerintah menyiapkan lahan seluas 1.500 hektare untuk 500 transmi-  
gran dengan masing-masing menerima 2,5 hektare. Departemen Kehutanan tak  
menyangka bahwa pemetaan ulang areal proyek transmigrasi pada 1982 mam-  
pu menemukan 70 hektare areal transmigrasi yang ternyata posisinya di dalam  
TNGL. Data tersebut tak sepenuhnya diamini oleh lembaga pemerintah lain,  
yang dibuktikan dengan data Biro Pusat Statistik dan wilayah administrasi desa

yang dikeluarkan pemerintah kabupaten, yang memasukkan areal 70 hektar tadi sebagai bagian dari proyek atau wilayah administratif Desa PIR ADB.

Di PIR ADB kawasan hutan seluas 70 hektare sebagian besar telah berubah menjadi kebun sawit. Situasinya agak berbeda dengan Desa Alur Banning. Peta tipologi tutupan lahan di Desa Alur Banning dan PIR ADB pada 2018 masing-masing dapat dilihat di Gambar 4.5 dan Gambar 4.6. Peta tersebut diperoleh dengan mengolah hasil citra *drone*.

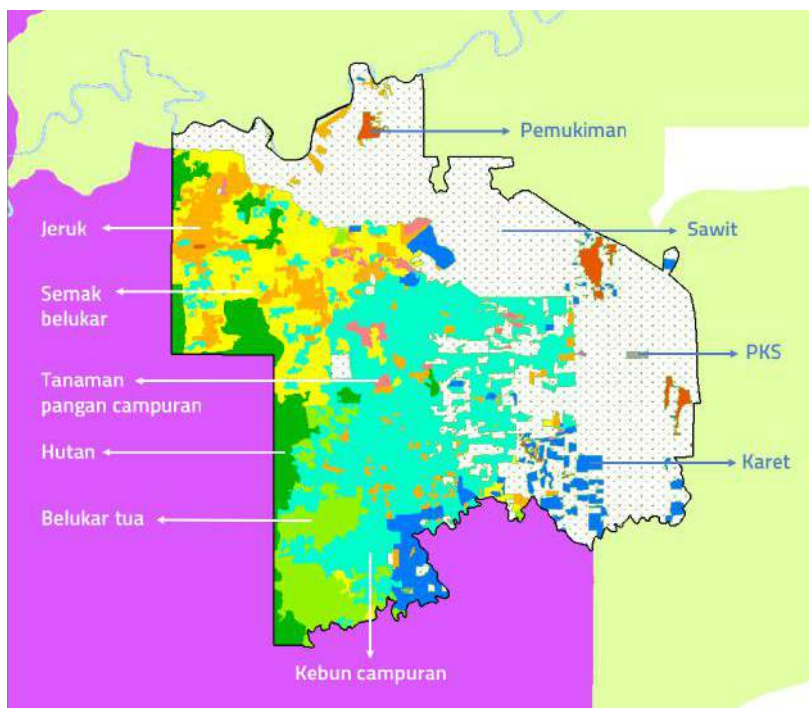
Luas kawasan TNGL yang dikuasai dan dimanfaatkan untuk kebun sawit rakyat saat ini mencapai 6.750 hektare. Seluas 112,4 hektare di antaranya berada di tangan 51 kepala keluarga di Desa Alur Banning. Dari 51 keluarga tersebut, hanya 12 yang menanamnya dengan sawit, sedangkan 39 yang lain menanam



**Gambar 4.5.** Tipologi tutupan lahan Desa Alur Banning dan sekitarnya.

jagung, kemiri, coklat, sayuran. Di desa PIR ADB, luas lahan TNGL yang dikuasai penduduk tak begitu signifikan, sekitar 70 hektar. Luas lahan sawit rakyat rata-rata mencapai dua hingga lima hektare tiap kepala keluarga.

Bukti-bukti hak yang mendasari penguasaan kawasan hutan oleh penduduk pada umumnya hanya berupa kuitansi jual-beli. Di desa-desa sekitar TNGL, bukti hak kepemilikan lahan berupa kuitansi pembayaran ganti-rugi pengelolaan tanah dan jasa makelar. Bukti sertifikat atas tanah seluas 70 hektare di Desa PIR ADB merupakan pengecualian. Kantor Pertanahan bersedia mengeluarkan sertifikat karena lahannya dianggap bagian dari lokasi transmigrasi lokal walaupun Departemen Kehutanan mengklaimnya sebagai kawasan hutan.



**Gambar 4.6.** Tipologi tutupan lahan Desa PIR ADB.

Di Desa PIR ADB sudah ada praktik peralihan hak atas tanah di dalam kawasan hutan, melalui mekanisme pewarisan. Karena sudah bersertifikat, tanah di PIR ADB bahkan dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Pada 2013, ada 405 anggota KUD Rahmat Tani meminjam uang ke Bank Bukopin dengan jaminan tanah, dengan PT Anugerah Langkat Makmur sebagai penjamin.

#### **4.1.2. SAWIT RAKYAT DALAM KAWASAN HUTAN PRODUKSI**

Di Desa Tepian Buah, masyarakat menguasai kawasan hutan dan penguasaan menjadi semakin luas kian tahun. Orang-orang Kenyah di Tepian Buah menguasai dan menggarap areal hutan produksi yang izinnnya dimiliki oleh PT Inhutani Unit I, Unit Manajemen Hutan (UMH) Labanan<sup>6</sup>, didorong oleh keinginan untuk meniru keberhasilan para petani eks Tenaga Kerja Indonesia

6 Inhutani Unit I UML Labanan memiliki areal Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan (IUPHHK) seluas 138.210 ha. Pemberian IUPHHK tertuang dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 484/MEN-HUT-II/2006 tertanggal 19 Oktober 2006. Izin tersebut berlaku sampai Desember 2038. SK tersebut merupakan perpanjangan yang kedua kali sejak diberikan pertama kali pada tahun 1976.

(TKI). Sejak 2011, para eks TKI Malaysia berdiam di Tepian Buah dan menggarap lahan yang mereka beli dari orang-orang Kenyah untuk ditanami sawit.

Sekalipun penduduk mengatakan bahwa penguasaan areal izin PT Inhutani I dilakukan karena tak mengetahui status kawasan, tindakan itu tak lepas dari pemikiran mereka sebagai orang yang sudah lama mendiami desa tersebut, sejak awal 1970-an. Kedatangan orang-orang Kenyah bermula dari migrasi tujuh keluarga dari Apo Kayan (sekarang kabupaten Malinau) ke kawasan hutan bernama Long Tuyoh. Pada 1973, Departemen Sosial melakukan *resettlement* penduduk (“Respen”) dengan memindahkan orang-orang Kenyah ke Tepian Buah.<sup>7</sup>

Penguasaan lahan oleh orang-orang Kenyah terus meningkat seiring dengan kehadiran perusahaan kayu pada dasawarsa 1980-an dan 1990an serta batubara pada dekade 1990-an. Ketika perusahaan kayu marak, orang-orang Kenyah membuka lahan seluas satu sampai dua hektare di kiri-kanan jalan *logging*. Pada dasawarsa 1990-an penguasaan lahan didorong oleh motif untuk mendapatkan ganti-rugi dari perusahaan batubara dan *fee*<sup>8</sup> pemegang Izin Pemanfaatan Kayu (IPK). Setelah 2011 penguasaan lahan-lahan baru dengan membuka kawasan hutan kembali marak bersamaan dengan penjualan tanah-tanah oleh penduduk setempat kepada pendatang, terutama eks TKI Malaysia. Motif lain yang melatarinya adalah keinginan untuk menanam sendiri kebun sawit yang disebut sebagai “sawit swadaya”. Untuk selanjutnya, peralihan penguasaan tanah di Desa Tepian Buah berlangsung melalui transaksi jual beli, tanpa surat keterangan tanah bilamana tanah adalah kawasan hutan. Tipologi tutupan lahan di Desa Tepian Buah pada 2018 dapat dilihat di Gambar 4.7. Peta tersebut diperoleh dengan mengolah hasil citra *drone*.

Dari peta tipologi tutupan lahan tersebut, terungkap sekitar 730 hektare perkebunan sawit rakyat berada dalam kawasan hutan produksi, penguasaan areal izin PT Inhutani I. Sekitar 1.777 hektare lahan tergarap yang belum diketahui akan menjadi perkebunan sawit atau perkebunan tanaman lainnya juga berada dalam areal izin PT Inhutani I. Perkebunan sawit rakyat di luar kawasan hutan atau APL diperkirakan hanya sebesar 156 hektare. Sementara lahan APL lainnya sudah menjadi lahan ber-HGU milik sebuah perusahaan perkebunan, PT Natura Pasifik Nusantara, sebesar 838 hektare yang sudah ditanami kelapa sawit dan 135 hektare yang belum ditanami.

Pemanfaatan lahan dalam kawasan hutan kebanyakan untuk tanaman perkebunan. Di Desa Tepian Buah sawit diusahakan oleh 80 persen dari 256 kepala keluarga. Diperkirakan masing-masing kepala keluarga memiliki 5-30 hektare.

---

7 Penjelasan mengenai resetelmen orang-orang Kenyah dapat dibaca pada K. Kartawinata, H. Soedjito, T. Jessup, A.P. Vayda, dan C.J.P. Colfer, 1984, “The impacts of development on the interactions between people and forest in East Kalimantan: a comparison of two areas of Kenyah Dayak settlement, *Environmentalists*, Vol. 4, Supplement 7, hlm. 87-95, dan Yekti Maunati, 2004, *Identitas Dayak: Komodifikasi dan Politik Kebudayaan*. Yogyakarta: LKIS.

8 Fee kayu adalah pengutan informal kepada pemilik lahan hutan dengan atau tanpa perantara kepala adat atau kepala desa. Fee kayu dihitung berdasarkan per meter kubik kayu yang diedarkan.





Gambar 4.7. Tipologi tutupan lahan Desa Tepian Buah.

Pemanfaatan yang berbeda didapati di Tepian Buah. Sejak 2016 lewat Perhutanan Sosial dengan skema kemitraan, PT Inhutani I dan Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis) yang mewakili pihak desa mengelola eko wisata dengan objek air terjun Tambalang dan *jungle track*. Kemitraan lainnya adalah menanam pohon gaharu di sela-sela sawit sebanyak 800 batang dengan luas satu hektare. Kemitraan tersebut dituangkan dalam nota kesepahaman (*Memorandum of Understanding*, MoU) antara PT Inhutani I dan Pemerintah Desa Tepian Buah.

## REFORMA AGRARIA DI SEKTOR KEHUTANAN

### PERPRES NO. 88/2017 TENTANG PENYELESAIAN PENGUASAAN TANAH DALAM KAWASAN HUTAN

Peraturan presiden (Perpres) yang ditandatangani Presiden pada 6 September 2017 ini merupakan peningkatan dari regulasi sebelumnya— yakni *Peraturan Bersama (Perber)* Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Tata-cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang berada di dalam Kawasan Hutan yang ditandatangani



Gambar 4.8. Gambaran penguasaan kawasan hutan oleh perkebunan sawit rakyat.

pada 24 Oktober 2014. Dalam perjalanannya, *Perber* yang niatnya untuk menyelesaikan permasalahan yang seolah tak berujung itu ternyata macet juga.

Beberapa instansi ogah-ogahan melaksanakan *Perber* yang mereka pandang tak cukup “sakti” itu.<sup>9</sup> Tapi tak tertutup kemungkinan ada beberapa sebab yang sebenarnya lebih menjadi hambatan.<sup>10</sup> Ini penting sebagai peringatan untuk dicarikan jalan keluarnya dalam penerapan Perpres di waktu yang akan datang, karena bukan tidak mungkin hambatan tersebut kembali muncul.

Dalam upaya menjadikan *Perber* lebih “bertaji”, kementerian terkait dibantu Tim Gerakan Nasional-Pengelolaan Sumberdaya Alam (GN-PSDA) menyipkan Rancangan Perpres yang kemudian dikembangkan dan dikoordinasikan oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (Kemenko Ekon) menjadi *Perpres 88*.

9 Dari hasil Focus Group Discussion (FGD) terkait *Perber* ini di beberapa provinsi yang dilakukan oleh Tim Gerakan Nasional Pengelolaan Sumber Daya Alam (GN-PSDA) dan KPK-RI sepanjang tahun 2014-2015.

10 Tesis Tami Linasari, dari Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (2018) yang meneliti tentang implementasi *Perber* di Desa Lancang Kuning, Kecamatan Bintang Utara, Kabupaten Bintan, menemukan beberapa hal yang menjadi kendala dalam implementasi *Perber*, yakni : 1) pemblokiran anggaran; 2) kurangnya partisipasi dari Pemerintah Daerah; 3) Anggota Tim IP4T yang ke lapangan hanya dari instansi BPN; 4) acuan peta yang berbeda; 5) kebanyakan pemilik lahan berdomisili di luar kawasan; 6) tidak dipasangnya tanda (patok) batas bidang tanah; 7) data fisik yang tidak sesuai dengan data yuridis; dan 8) keengganan Kepala BPKH Wilayah XII Tanjung Pinang menandatangani Berita Acara IP4T, keengganan ini disebabkan karena landasan hukum penyelesaian penguasaan tanah hanya dalam bentuk *Perber*.



Ada beberapa perbedaan antara Rancangan Perpres yang disiapkan oleh Tim GN-PSDA dengan *Perpres 88*. *Pertama*, Rancangan Perpres tak membuat kategori solusi penguasaan tanah sebelum atau sesudah penunjukan, dan kategori ditentukan berdasar luas kawasan hutan. Artinya, semua permasalahan penguasaan tanah yang ada di dalam kawasan hutan akan diselesaikan dengan melihat fungsi hutan dan kondisi lapangan. *Kedua*, Rancangan Perpres yang mengkategorikan cara penyelesaian dengan melihat fungsi dan kondisi hutan dirinci sebagai berikut:

- 1) Terhadap penguasaan tanah yang masih berupa hutan yang berada di dalam kawasan hutan konservasi berupa zona inti dari zona rimba taman nasional, cagar alam, dan suaka margasatwa, tak dapat diberikan sertifikat hak atas tanah. Bagi masyarakat yang menguasai tanah tersebut diberikan kompensasi oleh Menteri LHK. Jika penguasaan tanahnya berupa permukiman, fasilitas umum, dan atau fasilitas sosial, persawahan, dan dominasi ruangnya tidak berfungsi hutan, ia dikeluarkan dari kawasan hutan. Di situ, gubernur wajib mengusulkan kawasan hutan sekitarnya menjadi hutan konservasi yang luasnya minimal sama dengan kawasan hutan yang dikeluarkan.
- 2) Penguasaan tanah di dalam kawasan hutan lindung dan hutan produksi dapat diterbitkan sertifikat dengan penggunaan sesuai fungsinya. Jika penguasaan tanah digunakan untuk permukiman, fasilitas umum, fasilitas sosial, persawahan dan dominasi ruangnya tidak berfungsi hutan, ia akan dikeluarkan dari kawasan hutan.
- 3) Penguasaan tanah berupa hutan hak dan hutan adat harus dikelola sesuai fungsi hutannya.

*Ketiga*, Rancangan Perpres juga mengatur tentang Masyarakat Hukum Adat (MHA) yang tata-cara pengakuannya diatur dalam Perda provinsi dengan mengikuti panduan yang diatur dalam lampiran rancangan Perpres. Pengakuannya dalam bentuk keputusan kepala daerah. Penetapan hutan adat dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan. *Keempat*, Rancangan Perpres mengatur tentang *resettlement*. *Kelima*, umur Perpres dibatasi 10 tahun dengan pertimbangan *extra ordinary cases* seputar penguasaan tanah dalam kawasan hutan harus diselesaikan tuntas dalam waktu 10 tahun, tanpa ada lagi toleransi lagi bagi timbulnya masalah penguasaan tanah di dalam kawasan hutan.

*Perpres 88* mengatur beberapa hal. *Pertama*, subyek penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan adalah perorangan, instansi, badan sosial-keagamaan, MHA yang menguasai dan memanfaatkan tanah dalam kawasan hutan (Pasal 1 angka 2). Tanah dikuasai dan dimanfaatkan baik sebelum maupun sesudah ditunjuk sebagai kawasan hutan (Pasal 4 ayat (2)). Sedangkan penguasaan tanah harus memenuhi tiga kriteria: dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka, bidang tanah tak diganggu-gugat oleh pihak lain, penguasaannya diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau kepala desa atau kelurahan yang bersangkutan serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya (Pasal 4 ayat (1)).

*Kedua*, obyek penguasaan tanah adalah pemukiman, fasilitas umum, dan atau fasilitas sosial, lahan garapan, dan atau hutan yang dikelola MHA. Lahan garapan diartikan sebagai bidang tanah di dalam kawasan hutan yang dikerjakan dan dimanfaatkan oleh seseorang atau sekelompok orang, dapat berupa sawah, ladang, kebun campuran, dan atau tambak (Pasal 5 ayat (1) dan (4)). Berkaitan dengan hak MHA, Perpres hanya menyebutkan tentang hutan adat, yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 5 ayat (5)) dan bahwa keberadaan MHA ditetapkan dengan Perda dan MHA memiliki bukti penguasaan tanah (Pasal 6 ayat 5).

*Ketiga*, pola penyelesaian penguasaan tanah dirinci sebagai berikut:

- 1) Jika tanah dikuasai dan dimanfaatkan dan atau diberikan hak di atasnya sebelum bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan hutan, penyelesaian dilakukan dengan mengeluarkan bidang tanah dari kawasan hutan melalui perubahan batas kawasan hutan. Artinya, tak tergantung pada fungsi hutannya, sepanjang penguasaan tanah terjadi sebelum ditunjuk sebagai kawasan hutan, maka obyek dikeluarkan dari kawasan hutan.
- 2) Jika penguasaan tanah berlangsung setelah bidang ditunjuk sebagai kawasan hutan, maka jika luas kawasan hutan yang harus dipertahankan minimal 30 persen dari luas daerah aliran sungai (DAS), pulau dan atau provinsi ataupun lebih dari 30 persen jika fungsi hutan adalah konservasi, maka penyelesaiannya adalah dengan *resettlement*.
- 3) Jika penguasaan tanah berlangsung setelah ditunjuk sebagai kawasan hutan dengan fungsi lindung dan luas kawasan hutan yang harus dipertahankan minimal 30 persen dari luas DAS, pulau dan atau provinsi, terhadap permukiman dan fasilitas umum dan fasilitas sosial diselesaikan dengan *resettlement*. Sedangkan untuk lahan garapan berlaku perhutanan sosial. Jika setelah ditunjuk, hutan tersebut tidak memenuhi kriteria sebagai hutan lindung, maka terhadap pemukiman fasilitas umum dan atau fasilitas sosial dilakukan melalui tukar-menukar kawasan hutan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 10). Tak diatur tentang bagaimana dengan penyelesaian lahan garapan.
- 4) Jika penguasaan tanah setelah ditunjuk sebagai kawasan hutan dengan fungsi lindung dan luas kawasan hutan yang harus dipertahankan lebih dari 30 persen dari luas DAS, pulau dan atau provinsi, maka jika fungsi hutannya adalah hutan lindung, maka untuk pemukiman, fasilitas umum dan atau fasilitas sosial diselesaikan melalui *resettlement*. Jika bidang tanah tersebut digunakan untuk lahan garapan dan telah dikuasai lebih dari 20 tahun, maka dikeluarkan dari kawasan hutan. Jika penguasaannya kurang dari 20 tahun, maka diselesaikan melalui Perhutanan Sosial. Jika kawasan hutan yang ditunjuk tak memenuhi kriteria sebagai kawasan hutan lindung, maka penguasaan tanah untuk pemukiman, fasilitas umum, dan atau fasilitas sosial dikeluarkan dari kawasan hutan. Dalam kondisi yang sama, terhadap lahan garapan tak diatur jalan keluarnya (Pasal 11).

- 5) Jika penguasaan tanah setelah ditunjuk sebagai kawasan hutan dengan fungsi lindung dan luas kawasan hutan yang harus dipertahankan minimal 30 persen dari luas DAS pulau dan atau provinsi, maka bidang tanah yang berupa pemukiman fasilitas umum dan atau fasilitas sosial dikeluarkan melalui *resettlement*. Sedangkan terhadap tanah garapan diselesaikan melalui Perhutanan Sosial (Pasal 12).
- 6) Jika penguasaan tanah setelah ditunjuk sebagai kawasan hutan dan luas kawasan hutan lebih dari 30 persen dari DAS, pulau dan atau provinsi dan merupakan hutan produksi maka untuk permukiman, fasilitas umum dan atau fasilitas sosial dikeluarkan dari kawasan hutan. Untuk tanah garapan, jika telah dikuasai selama 20 tahun atau lebih, maka akan dikeluarkan dari kawasan hutan. Sedangkan jika penguasaan kurang dari 20 tahun akan diselesaikan melalui Perhutanan Sosial (Pasal 13).

*Keempat*, kelembagaan. Untuk melaksanakan Perpres, di tingkat pusat dibentuk Tim Percepatan Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan (tim percepatan PPTKH) yang diketuai Menko Perekonomian. Tim ini mempunyai enam tugas dan dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh Tim Pelaksana PPTKH. Tim Pelaksana dapat melibatkan, bekerjasama dan atau berkoordinasi dengan kementerian, lembaga, pemerintah daerah, akademisi dan atau pemangku kepentingan. Tim Pelaksana mempunyai empat tugas. Dalam pelaksanaan fungsinya, Tim Pelaksana dapat dibantu oleh kelompok kerja. Tim Percepatan menyampaikan laporan secara berkala setiap enam bulan atau sewaktu-waktu diperlukan (Pasal 14-Pasal 17).

Di tingkat daerah, gubernur membentuk Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (Tim Inver PTKH). Pedoman pelaksanaan tugas Tim Inver diatur dengan Peraturan Menko Perekonomian. Gubernur melaporkan pelaksanaan fungsinya kepada Tim Percepatan PPTKH secara berkala setiap tiga bulan atau sewaktu-waktu diperlukan. Tugas Tim Inver adalah sebagai berikut:

- a. Menerima pendaftaran permohonan inventarisasi secara kolektif yang diajukan melalui bupati atau walikota.
- b. Melaksanakan pendataan lapangan.
- c. Melakukan analisis data fisik dan data yuridis dan lingkungan hidup.
- d. Merumuskan rekomendasi berdasarkan hasil analisis dan menyampaikan kepada gubernur.

Ada lima tahapan penyelesaian PPTKH yang akan berujung pada tiga hal: pelepasan dari kawasan hutan, Perhutanan Sosial, tukar-menukar dan *resettlement*. Tim Inver harus menyelesaikan pekerjaan dalam waktu maksimum enam bulan sejak berkas permohonan lengkap. Gubernur menyampaikan rekomendasi Tim Inver kepada ketua Tim Percepatan PPTKH. Berdasarkan rekomendasi itu, Menko menyampaikan pertimbangan penyelesaian PPTKH untuk ditindaklanjuti Menteri LHK yang akan mengeluarkan keputusan penyelesaian PPTKH.

Jika keputusan berupa tukar-menukar atau *resettlement* atau program Perhutanan Sosial, Menteri LHK akan menyelesaikannya sesuai dengan ketentuan

peraturan perundang-undangan. Tukar-menukar dan *resettlement* merupakan tanggung-jawab pemerintah daerah.

Jika penyelesaiannya berupa pengeluaran dari kawasan hutan, Menteri LHK menerbitkan surat keputusan perubahan batas kawasan hutan. Keputusan penyelesaian PPTKH diumumkan kepada pemohon untuk dapat mengajukan keberatan dengan jangka waktu tertentu. Jika keberatan diterima, gubernur melakukan verifikasi ulang. Keputusan perubahan batas kawasan hutan merupakan dasar penerbitan sertifikat hak atas tanah. Bagi penerima sertifikat, ada syarat-syarat yang harus dipenuhi, yakni:

- 1) Dilarang melantarkan tanah dan mengalihkannya dalam jangka waktu 10 tahun dan mengalih fungsikan tanahnya.
- 2) Jika dalam waktu kurang dari 10 tahun tak dapat lagi memanfaatkan tanahnya, tanah menjadi tanah yang dikuasai oleh negara.
- 3) Jika penerima hak atas tanah meninggal dunia, tanah dapat beralih menjadi hak milik ahli warisnya.
- 4) Tanah yang diwariskan tak dapat dipecah.

Perubahan kawasan hutan dilakukan sebelum penyusunan rencana tata-ruang dan diintegrasikan ke dalamnya. Berdasarkan perubahan batas kawasan hutan pemberian sertifikat dan izin pemanfaatan ruang dapat dilakukan.

#### **PERMEN LHK NO. 83/2016 TENTANG PERHUTANAN SOSIAL**

Perhutanan Sosial (PS) meliputi beberapa konsep hutan, antara lain hutan desa, hutan kemasyarakatan, hutan tanaman rakyat, kemitraan kehutanan, hutan adat. Sedangkan izin yang diberikan berupa Hak Pengelolaan Hutan Desa (HPHD), Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan (IUPHKm), Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman Rakyat (IUP HHK-HTR). Semua perizinan tersebut diberikan berdasarkan Peta Indikatif Area Perhutanan Sosial (PIAPS) yang direvisi tiap enam bulan sekali.

##### **a. Hak Pengelolaan Hutan Desa (HPHD)**

Lokasi HPHD meliputi hutan produksi dan atau lindung yang belum dibebani izin, hutan lindung yang dikelola oleh Perum Perhutani, dan atau wilayah tertentu dalam KPH (Pasal 6). HPHD diberikan oleh menteri dan dapat didelegasikan kepada gubernur dengan syarat tertentu dan ditetapkan dengan keputusan menteri (Pasal 7). Pemohon HPHD adalah satu atau beberapa lembaga desa yang dapat membentuk koperasi desa atau BUMDes setempat. Lokasi HPHD harus di dalam wilayah administrasi desa. Permohonan harus dilengkapi dengan beberapa persyaratan. Pertama, peraturan desa tentang pembentukan lembaga desa atau lembaga adat. Kedua, keputusan kepala desa tentang struktur organisasi lembaga desa, koperasi desa atau BUMDes. Ketiga, gambaran umum wilayah. Keempat, peta usulan lokasi.

Permohonan diverifikasi (administratif) oleh Dirjen dan verifikasi teknis dilakukan oleh kepala UPT yang melaporkan hasilnya kepada Dirjen. Selanjutnya jika semua syarat dipenuhi, Dirjen menerbitkan keputusan pemberian HPHD atas nama menteri (Pasal 9-Pasal 12).

Jika permohonan HPHD diajukan kepada gubernur, tata-caranya adalah sebagai berikut: gubernur menunjuk kepada dinas untuk melakukan verifikasi administratif maupun teknis. Terhadap verifikasi administratif dan teknis yang telah memenuhi syarat, oleh kepala dinas disiapkan keputusan gubernur tentang pemberian HPHD. Jika dalam tenggang waktu yang ditetapkan gubernur tidak menerbitkan HPHD atau tak memberikan keterangan, Dirjen meminta hasil verifikasi kepada kepala dinas. Berdasarkan hasil verifikasi tersebut, Dirjen atas nama menteri memberikan keputusan pemberian HPHD (Pasal 13-Pasal 15).

#### **b. Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan (IUPHKm)**

Lokasi atau obyek IUPHKm sama dengan lokasi HPHD. IUPHKm diberikan oleh menteri dan dapat didelegasikan kepada gubernur dengan syarat tertentu. Ada tiga subyek IUPHKm— ketua kelompok masyarakat, ketua gabungan kelompok tani hutan, atau ketua koperasi. Permohonan dilampiri daftar nama masyarakat setempat calon anggota kelompok IUPHKm, gambaran umum wilayah, dan peta usulan lokasi. Permohonan diajukan kepada menteri atau gubernur. Jika permohonan diajukan kepada menteri, Dirjen melakukan verifikasi administratif dan kepala UPT melakukan verifikasi teknis. Jika hasil verifikasi memenuhi persyaratan, Dirjen atas nama menteri menerbitkan keputusan pemberian IUPHKm (Pasal 16-Pasal 23).

IUPHKm dapat diberikan oleh gubernur. Verifikasi administratif dilakukan oleh kepala dinas. Jika verifikasi memenuhi syarat, kepala dinas menyiapkan keputusan gubernur. Jika gubernur tidak menerbitkan keputusan dan tak memberikan keterangan tentang hal tersebut dalam tenggang waktu tertentu, Dirjen meminta hasil verifikasi kepada kepala dinas. Jika hasil verifikasi tak bermasalah, Dirjen atas nama menteri menerbitkan keputusan gubernur tentang pemberian IUPHKm (Pasal 24-26).

#### **c. Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Tanaman Rakyat (IUPHHK-HTR)**

Berbeda dengan izin terdahulu, IUPHHK-HTR hanya dapat diberikan pada hutan produksi yang belum dibebani izin dan wilayah tertentu dalam KPH. Izin ini diberikan oleh menteri dan dapat didelegasikan kepada gubernur dengan syarat tertentu.

Subyek IUPHHK-HTR adalah sebagai berikut:

- a) Perorangan yang merupakan petani hutan,
- b) Kelompok tani hutan,
- c) Gabungan kelompok tani hutan,
- d) Koperasi tani hutan, atau
- e) Perseorangan yang memperoleh pendidikan kehutanan atau bidang lainnya yang pernah menjadi pendamping atau penyuluh yang pernah bekerja di bidang kehutanan dengan membentuk kelompok atau koperasi bersama masyarakat setempat.

Permohonan dilampiri dengan daftar nama masyarakat setempat calon

anggota, gambaran umum wilayah, dan peta usulan lokasi. Dirjen melakukan verifikasi administratif dan kepala UPT melakukan verifikasi teknis. Berdasarkan hasil verifikasi teknis, Dirjen menerbitkan keputusan pemberian IUP HHK-HTR atas nama menteri (Pasal 27-Pasal 34). Terhadap permohonan kepada gubernur, *mutatis mutandis* tata-caranya sama dengan pemberian dua izin terdahulu (Pasal 35-Pasal 37).

Berbeda dengan kedua izin terdahulu, ada persyaratan khusus untuk pelaksanaan kegiatan HTR, yakni bahwa kegiatan dilakukan secara swadaya yang terintegrasi dengan industri kayu rakyat. Jika pelaksanaan secara swadaya belum dapat dilaksanakan, maka dapat dilakukan kemitraan dengan industri di bidang perkayuan (Pasal 38).

#### **d. Kemitraan Kehutanan**

Pelaku kemitraan kehutanan adalah pengelola hutan dan pemegang izin, wajib melaksanakan pemberdayaan masyarakat setempat melalui kemitraan kehutanan. Yang dimaksud sebagai pengelola hutan meliputi enam subyek, antara lain: KPH, balai besar, balai taman nasional, BUMN, BUMD pengelola hutan negara, sedangkan pemegang izin meliputi 15 subyek (Pasal 40). Luas areal kemitraan kehutanan di areal kerja pengelola hutan maksimum dua hektar setiap kepala keluarga dan di areal pemegang izin maksimum lima hektar tiap kepala keluarga (Pasal 41). Subyek calon mitra harus memenuhi syarat, antara lain terkait dengan jarak tempat tinggal dan lahan garapan serta ketergantungan pada mata pencaharian pokok (Pasal 42). Penentuan areal dilakukan berdasarkan pertimbangan tertentu (Pasal 43).

Pengelola atau pemegang izin mengajukan permohonan untuk melakukan kemitraan kepada menteri setelah dilakukan pemeriksaan lapangan. Berdasarkan hasil pemeriksaan lapangan, dibuat naskah kesepakatan kerjasama yang selanjutnya dilaporkan kepada Dirjen (Pasal 44 –Pasal 49).

P. 83 ini hanya mengatur secara sangat sumir tentang hutan adat (Pasal 50).

HPHD, IUPHKm dan IUP HHK-HTR berlaku selama 35 tahun dengan evaluasi tiap lima tahun. Karena berbentuk izin, maka izin ini tak dapat diwariskan. Pelanggaran terhadap persyaratan dapat berakibat dikenakan sanksi administratif. Izin tersebut dilarang untuk dipindah-tangankan, dialih-fungsikan, dan digunakan untuk kepentingan lain di luar rencana pengelolaan atau di luar rencana pemanfaatan. Ketiga izin tersebut tak dapat diagunkan, kecuali tanamannya; dengan kata lain, terhadap tanamannya dapat dibebani dengan *fidusia* (Pasal 56).

Yang perlu dicermati adalah bahwa semua pemegang HPHD, IUPHKm, IUPHHK-HTR, kemitraan kehutanan dan hutan adat dilarang menanam sawit di areal hak atau izinnya (Pasal 56 ayat (5)). Jika di dalam areal atau yang akan diusulkan sebagai areal sudah terdapat tanaman sawit terhitung sejak P. 83 diberlakukan, diperbolehkan untuk waktu selama 12 tahun sejak masa tanam. Dengan 12 tahun tersebut pemegang izin atau hak PS wajib menanam pohon berkayu paling sedikit 100 pohon per hektar (Pasal 65 huruf h).



Tak ada penjelasan mengenai alasan penyebutan atau pelarangan tanaman sawit dalam areal PS. Kenyataannya tanaman non-kehutanan lainnya— seperti kopi, padi, jagung, buah-buahan, atau kakao— juga ditanam dalam kawasan hutan. Maka ketentuan di atas bisa ditafsir bahwa tanaman non-kehutanan lainnya boleh. Jika maksud ketentuan tersebut memang demikian, harusnya ada penjelasan mengapa tanaman sawit dikecualikan.

Pemegang izin mempunyai hak dan kewajiban (Pasal 58 - Pasal 59). Izin dapat dihapus jika jangka waktu berakhir, dicabut oleh pemberi hak sebagai sanksi, dan hak atau izin dikembalikan oleh pemegangnya (Pasal 57). Perlu dicermati juga bahwa jika dalam areal PS atau dalam usulan PS telah ada tanaman sawit sejak peraturan ini berlaku, diperbolehkan selama 12 tahun sejak masa tanam, dan di antara tanaman sawit ditanam pohon berkayu paling sedikit 100 pohon per hektar.

### KENDALA IMPLEMENTASI REGULASI

Falsafah yang mendasari terbitnya *Perpres 88* adalah bahwa negara hadir untuk memberikan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan atas hak kepemilikan rakyat atas tanah yang dijamin oleh Undang-undang Dasar (UUD) 1945. Karena lokasi penguasaan tanahnya secara *de jure* berada dalam kawasan hutan, pelaksanaan penguasaan rakyat secara *de facto* itu terkena kendala.

Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa, “setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun”. Secara implisit, Pasal 11 *UU No 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya) menyebutkan tentang hak atas standar kehidupan yang memadai. Jauh sebelumnya, dalam aras global, Pasal 17 Deklarasi HAM PBB Tahun 1948 menyebutkan bahwa:

- 1) Setiap orang berhak memiliki harta, baik sendiri maupun bersama-sama orang lain, dan
- 2) Tidak seorang pun boleh semena-mena dirampas harta miliknya.

Ketika *Perpres* akan diterapkan terhadap sawit rakyat, timbul kendala tertentu. Sebagai subyek atau “pihak” menurut *Perpres*, maka rakyat yang mengusahakan perkebunan sawit memenuhi persyaratan, yakni “perorangan yang menguasai dan memanfaatkan bidang tanah dalam kawasan hutan” (Pasal 1 angka 2). Namun terkait dengan jenis-jenis obyek yang diusahakan, secara eksplisit tidak disebutkan dalam Pasal 5 Ayat (4), yang berbunyi sebagai, “lahan garapan merupakan bidang tanah dalam kawasan hutan yang dikerjakan dan dimanfaatkan oleh seseorang atau sekelompok orang yang dapat berupa sawah, ladang, kebun campuran dan atau tambak”. Tanaman sawit tidak secara eksplisit disebutkan atau dicontohkan sebagai cakupan dari istilah *lahan garapan* atau *kebun campuran*. Namun demikian, penggunaan kata “dapat” dalam pasal tersebut, yang dalam bahasa hukum yang baku diartikan sebagai contoh bukan cakupan, maka tanaman sawit dapat dimasukkan sebagai contoh lain atau cakupan lahan

garapan. Oleh karena itu penggunaan kata “dapat” membuka ruang diskresi bagi pejabat yang berwenang untuk tak hanya membatasi jenis lahan garapan (limitatif), tapi juga memberikan alternatif lain di luar yang disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 5 Ayat (4), yang mungkin belum sempat terdeteksi ketika aturan ini disusun, atau memang dimaksudkan untuk menampung seandainya di kemudian hari terdapat jenis usaha lain yang dapat dimasukkan dalam pengertian lahan garapan.

Kapan seorang pejabat boleh melakukan diskresi? Menurut Pasal 22 ayat (2) *UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, diskresi dapat dilakukan antara lain dengan tujuan untuk mengisi kekosongan dan memberikan kepastian hukum. Hal ini tepat jika diskresi ditempuh untuk mengatur tentang sawit rakyat yang tak secara eksplisit disebut dalam Pasal 5 Ayat (4). Itu diperkuat dengan ketentuan dalam Pasal 23 yakni bahwa diskresi dilakukan karena peraturan perundang-undangan tak menyebut secara eksplisit (tak lengkap) dan dilakukan dengan alasan yang objektif serta dilandasi dengan iktikad baik, yakni menghadirkan negara untuk menyelesaikan masalah penguasaan tanah dalam kawasan hutan (Pasal 24).

Selanjutnya, jika kebun sawit rakyat sudah diakomodasi dalam pengaturan lahan garapan, bagaimana syarat penguasaan tanahnya agar dapat diberikan suatu hak atas tanah? Dalam Perpres disebutkan, jika luas kawasan hutan di atas 30 persen dari DAS, pulau, dan atau provinsi dan hutannya berfungsi lindung dan produksi, jika lama penguasaan tanah lebih dari 20 tahun secara berturut-turut (Pasal 11 ayat (1) huruf c), maka dikeluarkan dari kawasan hutan. Apakah kriteria ini tepat diterapkan untuk kebun sawit rakyat? Diskresi juga perlu dilakukan terhadap hal ini. Tanaman sawit berbeda dengan non-sawit. Batas waktu 20 tahun itu diambil dari hukum adat yang merupakan dasar dari hukum agraria atau pertanahan nasional. Karena dalam Penjelasan Pasal 24 ayat (2) *PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah* tidak diperoleh penjelasan tentang penentuan batas waktu 20 tahun tersebut, maka dicoba untuk mencari landasannya dalam hukum adat berdasarkan yurisprudensi Mahkamah Agung (MA).

Terkait dengan perolehan hak milik berdasarkan iktikad baik, *Putusan MA tanggal 29-1-1976 No.783K/Sip/1973* menyatakan bahwa: “Orang yang telah menduduki tanah untuk waktu yang lama tanpa gangguan dan bertindak sebagai pemilik jujur (*rechshebende te goeder trouw*) harus dilindungi hukum”. Putusan ini tak menyebutkan lamanya waktu untuk menjelaskan istilah “waktu yang lama” tersebut. Pada saat yang sama hukum adat menentukan bahwa seseorang yang mempunyai hak atas tanah dapat kehilangan haknya jika dalam jangka waktu tertentu lalai atau tak meminta haknya tersebut dan atau tak melakukan suatu perlawanan dalam jangka waktu tertentu. Dalam berbagai yurisprudensi termuat berapa lamanya jangka waktu kehilangan hak tersebut— bisa lima tahun, delapan tahun, 20 tahun, 27 tahun, bahkan 30 tahun (*Pts MA No.329K/Sip/1957 tanggal 24 September 1958*, *Pts MA No.578K/Sip/1973 tanggal 20-8-1973*, *Pts MA No.259K/Sip/1973 tanggal 9-12-1975*, *Pts MA No.783K/Sip/1973 tanggal 21-1-1976* dan *Pts MA No.1037k/Sip/1971 tanggal 31-7-1973*).

Dengan demikian, mengikuti jalan pikiran tersebut, jika di satu pihak seseorang dapat kehilangan tanahnya karena lampaunya waktu, maka di pihak lain, seseorang bisa memperoleh tanah tersebut, sepanjang penguasaannya dilakukan dengan iktikad baik. Hukum adat di berbagai tempat menentukan tiga atau lima tahun sebagai waktu bagi seseorang untuk dapat memohonkan atau mendapatkan hak milik adat perseorangan.

Untuk kebun sawit rakyat, diskresi tentang jangka waktu penguasaan dapat juga ditempuh. Jika mendasarkan pada lama penguasaan kebun sawit rakyat di Desa Alur Banning, PIR ADB, dan Tepian Buah (Bagian 4.1), jangka waktu yang sesuai dengan realitas penguasaan kebun sawit rakyat agar dapat dikeluarkan dari kawasan hutan adalah lima tahun. Angka ini didasarkan pada hitungan ekonomis bahwa selama waktu tersebut, dari mulai menanam sampai tahun kelima, pemilik lahan sudah mengeluarkan biaya dan tenaga. Pertimbangannya lainnya karena kebun sawit yang berumur lima tahun sedang memulai masa produktivitas sampai kira-kira 20 atau 25 tahun berikutnya.

Jika diskresi mengenai lama waktu penguasaan di atas dapat diakomodasi, maka terhadap perorangan yang menguasai kebun sawit dengan luas antara lima sampai 25 hektar dapat diberikan HGU untuk jangka waktu 35 tahun sesuai ketentuan PP No. 40/1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah. Jika penguasaan tanahnya kurang dari lima hektar, dapat diberikan dengan hak milik (HM).

Diskresi yang mengakomodasi keberadaan kebun sawit rakyat dalam kawasan hutan seyogyanya diatur dalam peraturan menteri koordinator bidang ekonomi. Dalam konteks ini *Permenko* hadir untuk merespon kesenjangan antara *Perpres* No. 88/2017 dengan kenyataan-kenyataan di lapangan. Kesenjangan tersebut dipicu beberapa ketentuan dalam *Perpres*. Pertama, *Perpres* membuat perbedaan penguasaan kawasan hutan yang dilakukan sebelum dan sesudah penunjukan kawasan. Penunjukan kawasan hutan sebagian besar dilakukan pada 1980an dan 1990an, sementara penguasaan kawasan hutan untuk kebun sawit rakyat mulai pada 2000an, hanya satu dua pada 1990an. Situasi ini menghendaki agar ketentuan mengenai penguasaan kawasan terkait penunjukan untuk ditiadakan, diganti dengan kriteria kondisi nyata tegakan di dalam kawasan.

Kedua, untuk penyelesaian penguasaan dalam hutan konservasi, *Perpres* menetapkan *resettlement* sebagai satu-satunya cara. Ketentuan seperti ini jelas tak merespon atau mempertimbangkan kenyataan penguasaan kawasan konservasi oleh rakyat yang sudah berlangsung lama. Penguasaan untuk pemanfaatan kebun rakyat memang relatif lebih pendek ketimbang untuk ladang, sawah dan perkebunan karet, kopi, cengkeh dan kakao. Namun seperti dalam kasus di Alur Banning, itu dilakukan karena hasil dari lahan di luar kawasan hutan tak lagi mampu memenuhi kebutuhan keluarga. Selain itu, di beberapa tempat, penguasaan lahan sesungguhnya sudah lama dilakukan oleh para pendahulu yang menggarap lahan dengan menanam padi, karet, kopi.

Tampaknya kurang adil hanya menawarkan satu jalan untuk penyelesaian persoalan hutan konservasi tapi pada saat yang sama menyediakan beragam cara

untuk hutan lindung dan hutan produksi— antara lain *resettlement*, tukar-menukar, Perhutanan Sosial, dan dikeluarkan dari kawasan hutan. Masyarakat yang menguasai lahan hutan konservasi bahkan berpotensi menjadi korban ketika *Perpres* membebankan penyelenggaraan *resettlement* kepada pemerintah daerah. Pengalaman membuktikan, bila tak berkaitan dengan perizinan atau pendapatan asli daerah<sup>11</sup>, pemerintah daerah, terutama daerah-daerah yang memiliki anggaran daerah, kecil kemungkinan tidak akan memprioritaskan program *resettlement*.

## **PILIHAN-PILIHAN STRATEGI REGULASI**

### **STRATEGI IMPLEMENTASI PERPRES NO. 88/2017**

Bibit persoalan dalam melaksanakan RA dalam kawasan atau bidang kehutanan sebenarnya sudah diawali dari tahapan perencanaan pada saat dokumen RPJM, rencana strategi (Renstra), dan strategi nasional kementerian dan lembaga non-kementerian kabur dan berbeda dalam menyebutkan lokasi RA. Renstra dan strategi nasional kementerian dan lembaga non-kementerian berbeda dalam menyebutkan lokasi RA. *Perpres No. 88/2017*, sebagai instrumen untuk melaksanakan sekaligus mencapai tujuan-tujuan kebijakan, kemudian memperjelas lokasi tersebut dengan menyebutkan seluruh kawasan hutan negara tanpa mempersoalkan apakah sudah ada pengelola atau pemilik izin kehutanan. Untuk memastikan proses RA dalam kawasan hutan tidak terganggu oleh pelaksanaan perlindungan hutan, *Perpres* melarang instansi pemerintah mengusir, menangkap, menutup akses terhadap tanah dan atau perbuatan-perbuatan lain (Pasal 30 huruf b). Pasal ini menghubungkan RA dengan perlindungan hutan sedang berlangsung, dengan menentukan kegiatan perlindungan hutan tak boleh dilakukan selama prosedur penyelesaian penguasaan dalam kawasan hutan.

Namun karena kurang adaptif terhadap kenyataan lapangan dan mempunyai karakter *implementability*<sup>12</sup> yang rendah, pelaksanaan *Perpres 88* diperkirakan akan menghadapi atau mendatangkan masalah (Bagian 4.3). Dengan asumsi bahwa masalah-masalah itu akan mempengaruhi atau bahkan menghalangi penyediaan legalitas pada penguasaan kawasan hutan untuk kebun sawit rak-

---

11 Rikardo Simarmata, 2002, "Regional autonomy and character of local government laws and regulations : new pressures on the environment and indigenous communities, International association for the study of common (bisa diakses di <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/2315/simarmatar170502.pdf?sequence=1>); dan Christoher R. Duncan, 2017, "Mixed outcomes: the impact of regional autonomy and the decentralization on indigenous ethnic minorities in Indonesia, *Development and Change*, Vo.38 (4): 711-733.

12 Karakter *impelementability* aturan hukum dapat diperiksa lewat 4 ukuran yaitu adequacy, feasibility, certainty, dan adaptability. Implementability sekaligus menunjukan kualitas aturan hukum. Uraian selengkapnya bisa dilihat pada, Benjamin van Rooij, 2006, *Regulating Land and Pollution in China, Lawmaking, Compliance, and Enforcement; Theory and Cases*. Leiden: Leiden University Press.

yat, maka pelaksanaannya perlu strategi. Strategi-strategi tersebut berkaitan dengan tindakan atau perbuatan yang perlu dilakukan pemerintah khususnya Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Uraian berikut ini menggambarkan rumusan strategi-strategi tersebut.

Paparan sebelumnya mengenai kendala implementasi *Perpres 88* (Bagian 4.3) memperjelas hal-hal yang berpotensi membuat *Perpres* ini tak bisa diberlakukan terhadap kebun sawit rakyat yang berada dalam kawasan hutan. Tak bisa diberlakukan karena kenyataan lapangan menunjukkan usaha kebun sawit rakyat tak cocok dengan apa yang dikehendaki *Perpres* dalam hal cakupan lahan garapan, jangka waktu penguasaan, dan cara penyelesaian penguasaan berdasarkan fungsi hutan. Sekalipun *Perpres* menyediakan pilihan Perhutanan Sosial untuk penguasaan yang berlangsung dalam hutan lindung dan hutan produksi dan sudah dilakukan untuk lebih dari 20 tahun secara berturut-turut, ketentuan *Permen No. 83/2016* membatasi kebun sawit hanya boleh diteruskan selama maksimal 12 tahun sambil menanam pohon berkayu selama waktu tersebut. Implikasi hukum bila *Perpres* tak bisa diberlakukan, kebun sawit rakyat dalam kawasan hutan tak akan legal atau absah secara hukum.

Hal tersebut memperlihatkan bahwa pembuatan peraturan pelaksana untuk *Perpres 88* yang didasari prinsip diskresi merupakan jalan keluar paling tepat untuk memungkinkan *Perpres* bisa berlaku atas kebun sawit rakyat. Peraturan pelaksana yang dibayangkan adalah Peraturan Menteri Koordinator Menteri Bidang Perekonomian (Permenko). Menteri Koordinator Perekonomian memang sudah ditetapkan sebagai penanggungjawab utama penyelenggaraan RA dengan kedudukannya sebagai Ketua Tim Reforma Agraria berdasarkan *Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian No. 73/2017* (Pasal 2 ayat 1) dan Ketua Tim Percepatan Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan berdasarkan *Perpres No. 88/2017* (Pasal 14 ayat 3). Sebagai instrumen diskresi, Permenko ini hadir untuk merespon adanya ketidakjelasan pada *Perpres*, didasarkan pada alasan-alasan yang obyektif (kesenjangan), dan dengan itikad baik untuk mengatasi kendala dalam mewujudkan tujuan kebijakan RA bidang kehutanan.

Diskresi untuk mengatur lebih lanjut *Perpres 88* dilakukan dalam bentuk dua cara— menafsirkan bunyi ketentuan *Perpres*, dan meluruskan tafsir terhadap istilah tertentu. Kedua cara tersebut dimaksudkan untuk membuat *Perpres* lebih punya nilai signifikansi sosial karena lebih akomodatif terhadap kenyataan lapangan. Bagian berikut menjelaskan mengenai kedua cara tersebut.

### **Menafsir istilah *lahan garapan* dan *kebun campuran***

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya (Bagian 4.3) bahwa kata ‘dapat’ dalam *Perpres 88* untuk mengemukakan cakupan istilah ‘lahan garapan’ dimaknai bersifat terbuka dan dengan demikian membuka peluang memasukkan tanaman atau kebun sawit rakyat ke dalam cakupan lahan garapan. Menjadikan kebun sawit rakyat sebagai cakupan lahan garapan bisa dilakukan dengan dua cara. Pertama, menambahkan kata ‘kebun sawit rakyat’ sejajar dengan sawah, la-

ding, kebun campuran, dan tambak. Kedua, membuat ketentuan baru yang menentukan bahwa salah satu contoh tanaman dalam kebun campuran adalah sawit. Cara pertama akan melahirkan ketentuan dalam Permenko dengan bunyi sebagai berikut:

*Lahan garapan adalah merupakan bidang tanah dalam kawasan hutan yang dikerjakan dan dimanfaatkan oleh seseorang atau sekelompok orang yang dapat berupa sawah, ladang, kebun sawit rakyat, kebun campuran dan/atau tambak.*

Atau:

*Lahan garapan adalah merupakan bidang tanah dalam kawasan hutan yang dikerjakan dan dimanfaatkan oleh seseorang atau sekelompok orang yang dapat berupa sawah, ladang, kebun campuran dan/atau tambak.*

Yang dilanjutkan dengan ketentuan berikut ini:

*Kebun campuran sebagaimana dimaksud pada ayat ... dapat ditanami sawit.*

Perlu dicatat bahwa kebun campuran yang mengikuskertakan sawit di dalamnya atau yang disebut dengan agro ekosistem sawit tengah dikembangkan dan sudah berhasil di sejumlah tempat. Sawit ternyata dapat menjadi tanaman sela atau pengisi yang dapat hidup dengan tanaman kehutanan. Permenko harus menjadikan fakta-fakta obyektif ini sebagai bahan untuk membangun argumen memasukkan tanaman sawit ke dalam pengertian atau cakupan kebun campuran. Argumen tersebut tak harus disebutkan dalam Permenko, bisa dalam petunjuk pelaksana sebagai pedoman. Cara ini bertujuan agar tak mengulangi kesalahan *Permen LHK P. 83* yang menyebutkan tanaman sawit tanpa penjelasan sama sekali.

Secara hukum penyebutan kebun sawit rakyat sebagai cakupan lahan garapan akan menjadikan kebun-kebun sawit rakyat yang luasnya hampir mencapai 1,5 juta hektare masuk sebagai TORA. Implikasi lanjutannya, bagi kebun sawit rakyat yang berada dalam hutan lindung dan hutan produksi memiliki peluang untuk bisa diteruskan baik dengan dilepaskan dari kawasan hutan atau Perhutanan Sosial. Bila pilihannya adalah Perhutanan Sosial, sesuai dengan ketentuan *Permen LHK No. 83/2016*, kebun sawit bisa berlanjut sampai 12 tahun terhitung sejak masa tanam. Namun jika *Permenko* menentukan tanaman sawit masuk kedalam kategori kebun campuran, itu artinya sawit dianggap tanaman kehutanan. Artinya, *Permenko* mengintroduksi sawit ke dalam *agroforestry ecosystem* sekaligus mengubah ketentuan *Permen LHK No. 83/2016* yang masih mengecualikan sawit sebagai kategori tanaman kehutanan. Tegasnya, dengan ketentuan tersebut *Permenko* mencabut keberlakuan Pasal 56 ayat (5) dan Pasal 65 huruf h *Permen LHK P. 83/2016*.

### **Meluruskan tafsir untuk jangka waktu penguasaan tanah**

Seperti dijelaskan sebelumnya (Bagian 4.2.1), *Perpres 88* membedakan cara penyelesaian penguasaan kawasan hutan yang dikerjakan dan dimanfaatkan



untuk lahan garapan berdasarkan lama waktu penguasaan. Bila kawasan hutan lebih dari 30 persen dan penguasaan sudah berlangsung lebih dari 20 tahun berturut-turut baik yang di hutan lindung atau hutan produksi, penyelesaiannya adalah dengan melepaskannya dari kawasan hutan. Bila kurang dari 20 tahun penyelesaiannya dengan skema Perhutanan Sosial.

Ketentuan *Perpres 88* mengenai jangka waktu penguasaan tanah bersumber dari *Peraturan Pemerintah No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah* (Pasal 24). Pasal ini mengatur konversi hak-hak lama atas tanah menjadi hak milik. Jika tak ada bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan pemilik tanah, pembukuan hak dapat dilakukan apabila penguasaan fisik atas tanah telah berlangsung 20 tahun atau lebih berturut-turut. *PP No. 24/1997* tak menjelaskan alasan menggunakan 20 tahun sebagai ukuran. Ia hanya menjelaskan bahwa menyertai syarat jangka waktu 20 tahun penguasaan fisik secara nyata, syarat lainnya adalah harus dilakukan dengan iktikad baik dan secara terbuka, ada kesaksian dari orang yang dipercaya, dan tidak ada perlawanan dari masyarakat hukum adat atau desa atau kelurahan.

Mengenai penguasaan dengan jangka waktu 20 tahun atau lebih berturut-turut, *Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3/1997 tentang Pendaftaran Tanah* menegaskan bahwa itu merupakan akumulasi dari yang dilakukan pemilik tanah pada saat akan dilakukan pendaftaran tanah dan oleh para pendahulunya (Pasal 61 ayat (1)). Berkaitan dengan penguasaan kebun sawit rakyat di dalam kawasan hutan, ketentuan ini dapat ditafsirkan bahwa jangka waktu penguasaan harus dihitung dari pertama kali lahan tersebut dikuasai dan digarap efektif sekalipun belum ditanami sawit.

Ketentuan dalam *PP No. 24/1997* dan *Permenagraria/Kepala BPN* di atas mengenai terjadinya hak milik sebenarnya mengadopsi hukum adat. Sebagian syarat berasal dari norma adat, antara lain penguasaan yang efektif dan intensif, ada kesaksian dari orang yang dipercaya, dan tak ada keberatan atau perlawanan dari pihak lain.<sup>13</sup> Hukum adat memang tak mematok batas waktu untuk penguasaan efektif dan intensif dan lebih mengkaitkannya dengan biaya dan tenaga yang dikeluarkan oleh pemilik dalam menggarap tanah tersebut. Penguasaan fisik yang efektif dan intensif tersebut harus diketahui kepala atau tetua adat yang oleh *PP 24/1997* dan *Permenagraria/Kepala BPN* ditempatkan sebagai saksi. Kesaksian oleh kepala atau tetua adat sekaligus merupakan pemenuhan syarat tak ada keberatan atau perlawanan dari pihak lain karena asas publisitas. Asas ini mengandaikan kepala adat sebagai representasi anggota masyarakat adat. Dalam prakteknya, sebelum memberikan kesaksian, kepala adat lebih dulu mengkonfirmasi kepada anggota masyarakat adat yang lain apa-

---

13 Nurhasan Ismail, 2015, "Surat keterangan tanah adat (SKTA) sebagai bukti awal penguasaan dan pemanfaatan tanah adat: penelusuran dasar hukumnya", presentasi disampaikan pada acara "Diseminasi Hasil Kajian dan Evaluasi Pelaksanaan Inventarisasi, Identifikasi, Pemetaan, Pematokan atau Pembuatan SKTA di Kalimantan Tengah", diselenggarakan Kemitraan, Palangkaraya, 9-10 April.

kah di antara mereka ada keberatan atas klaim kepemilikan seseorang atas bidang tanah tertentu.<sup>14</sup> Kesaksian tersebut dapat atau tanpa digabungkan dengan kesaksian dari penduduk setempat yang lama tinggal di desa atau kelurahan letak tanah yang bersangkutan.

Dalam praktik penyelenggaraan administrasi pertanahan, berkembang ketentuan tiga tahun sebagai jangka waktu penguasaan fisik atas tanah untuk bisa memohonkan hak milik atas tanah. *Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 tahun 1972 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah*<sup>15</sup> tampil sebagai salah satu regulasi yang memperkenalkan batas waktu tersebut. Menurut Permendagri ini, camat berwenang memberikan izin membuka tanah untuk luas tak lebih dari dua hektar dengan jangka tiga tahun. Pada tingkat daerah, ketentuan waktu tiga tahun dapat dijumpai pada *Keputusan Gubernur Kaltim No. 31/1995 tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Pengusahaan dan Pemilikan Bangunan/ Tanaman di Atas Tanah Negara*. Menurut Keputusan ini kepala desa atau lurah dapat mengeluarkan surat penguasaan atas tanah dan bangunan atau tanaman kepada penggarap tanah negara dengan jangka tiga tahun.<sup>16</sup>

Menurut *Permendagri 1972* dan *SK Gubernur Kalimantan Timur 1995* di atas, jika penguasaan secara fisik berlangsung selama tiga tahun berturut-turut, seseorang boleh memohon hak milik atas tanah. Oleh SK Gubernur Kalimantan Timur tersebut permohonan ini dianggap sebagai upaya menaikkan status dari hak garap menjadi hak milik. Sementara itu, sebagaimana dijelaskan sebelumnya (Bagian 4.3), *Putusan MA tanggal 29-1-1976 No.783K/Sip/1973* menyatakan bahwa "Orang yang telah menduduki tanah untuk waktu yang lama, tanpa gangguan dan bertindak sebagai pemilik jujur, harus dilindungi hukum".

Jadi dengan mempertimbangkan hal-hal berikut, yaitu:

- *PP No. 24/1997* dan *Permenagraria/Kepala BPN No. 3/1997* tidak menyediakan penjelasan logis mengenai 20 tahun sebagai jangka waktu penguasaan, dengan catatan bahwa *Permenagraria/Kepala BPN* menentukan penguasaan yang dimaksud adalah akumulasi dari yang dilakukan pemilik tanah dan para pendahulunya.
- *PP No. 24/1997* dan *Permenagraria/Kepala BPN No. 3/199* mengadopsi aturan adat mengenai perolehan hak milik atas tanah namun dengan melakukan perubahan berupa penentuan batasan tahun jangka waktu penguasaan, dan
- Praktik penyelenggaraan administrasi pertanahan menggunakan angka tiga tahun dan yurisprudensi tak menyebutkan angka definitif namun

---

14 Rikardo Simarmata, 2015, "Kedudukan hukum dan peluang pengakuan surat keterangan tanah adat. Jakarta: Kemitraan.

15 Sudah dicabut oleh Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 593/5707/Sj tahun 1984.

16 Rikardo Simarmata, 2009, "Gejala informalitas pada tanah garapan, *Law Reform*, Vol. 3 No. 2, dan Ilyas, 2005, "*Konsepsi Hak Garap atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia dalam kaitannya dengan Ajaran Negara Kesejahteraan*, disertasi pada Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran.

menyebut batasan-batasan kualitatif seperti itikad baik, tanpa gangguan dan bertindak sebagai pemilik jujur.

Maka Permenko yang dibuat untuk melaksanakan *Perpres 88* disarankan untuk menggunakan tiga opsi berikut dalam menentukan batasan jangka waktu penguasaan tanah.

*Pertama*, tetap menggunakan 20 tahun sebagai jangka penguasaan namun dengan mengartikannya sebagai akumulasi dari yang dilakukan oleh pemilik tanah proses penyelesaian penguasaan akan dan sedang dilakukan dan para pendahulunya.

*Kedua*, menentukan lima tahun atau lebih berturut-turut sebagai batasan jangka penguasaan fisik atas tanah oleh pemilik terakhir, dengan disertai syarat-syarat lain yaitu— dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka; ada kesaksian dari orang-orang yang dapat dipercaya; dan tak ada keberatan atau perlawanan dari masyarakat yang berkedudukan di desa atau kelurahan setempat.

*Ketiga*, tak menggunakan batasan waktu namun dengan menggunakan batasan kualitatif untuk penguasaan tanah, yakni iktikad baik. Dalam hukum pertanahan, iktikad baik bisa diidentifikasi dari tiga ukuran obyektif yaitu— penguasaan dilakukan secara terbuka, disaksikan oleh orang-orang yang dapat dipercaya, dan tak ada keberatan dari masyarakat yang berkedudukan di desa atau kelurahan setempat.<sup>17</sup> Opsi ketiga ini merupakan pembetulan cara mengadopsi hukum adat mengenai perolehan hak milik atas tanah oleh peraturan perundangan pertanahan dan dipakai oleh *Perpres No. 88/2017*. Opsi ketiga ini menegaskan *Putusan MA tanggal 29-1-1976 No.783K/Sip/1973* yang menggunakan frasa “dalam waktu yang lama” dalam menentukan jangka penguasaan.

Jika digambarkan dalam bentuk tabel, maka pilihan-pilihan strategi mengimplementasikan *Perpres 88* yang menghasilkan keluaran berupa kejelasan legalitas penguasaan kawasan hutan untuk kebun sawit rakyat, terlihat sebagai berikut:

**Tabel 4.1.** Pilihan-pilihan strategi pelaksanaan *Perpres 88/2017*.

Pilihan strategi implementasi	Metode	Usulan redaksional norma hukum
Menafsir istilah lahan garapan dan kebun campuran.	Menambahkan kata ‘kebun sawit rakyat’ sejajar dengan sawah, ladang, kebun campuran, dan tambak.	<i>Lahan garapan adalah merupakan bidang tanah dalam kawasan hutan yang dikerjakan dan dimanfaatkan oleh seseorang atau sekelompok orang yang dapat berupa sawah, ladang, kebun sawit rakyat, kebun campuran dan/atau tambak.</i>

	<p>Membuat ketentuan baru yang menentukan bahwa salah satu contoh tanaman dalam kebun campuran adalah sawit.</p>	<p><i>Lahan garapan adalah merupakan bidang tanah dalam kawasan hutan yang dikerjakan dan dimanfaatkan oleh seseorang atau sekelompok orang yang dapat berupa sawah, ladang, kebun campuran dan/atau tambak.</i></p> <p>dan</p> <p><i>Kebun campuran sebagaimana dimaksud pada ayat ... dapat ditanami sawit.</i></p>
<p>Meluruskan tafsir untuk <i>jangka waktu penguasaan tanah</i>.</p>	<p>Tetap menggunakan 20 tahun sebagai jangka waktu penguasaan namun dengan mengartikannya sebagai akumulasi dari yang dilakukan oleh pemilik tanah dan para pendahulunya.</p>	<p><i>Lahan garapan yang telah dikuasai oleh pemilik bidang tanah dan pendahulunya lebih atau kurang dari 20 tahun secara berturut-turut.</i></p>
	<p>Menentukan 5 tahun atau lebih secara berturut-turut sebagai batasan jangka waktu penguasaan fisik atas tanah oleh pemilik terakhir, dengan disertai syarat-syarat lain yaitu: (i) dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka; (ii) ada kesaksian dari orang-orang yang dapat dipercaya; dan (iii) tidak ada keberatan atau perlawanan dari masyarakat yang berkedudukan di desa/ kelurahan setempat.</p>	<p><i>Lahan garapan yang telah dikuasai oleh pemilik bidang tanah dan pendahulunya lebih 5 tahun secara berturut-turut.</i></p>

	<p>Tidak menggunakan batasan waktu namun dengan menggunakan batasan-batasan kualitatif yaitu: (i) dilakukan dalam jangka waktu yang lama; (ii) dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka; (iii) ada kesaksian dari orang-orang yang dapat dipercaya; dan (iv) tidak ada keberatan atau perlawanan dari masyarakat yang berkedudukan di desa/ kelurahan setempat.</p>	<p><i>Lahan garapan yang telah dikuasai oleh pemilik bidang tanah dan pendahulunya dalam waktu yang lama.</i></p>
--	--	---

Perlu dipahami bahwa metode tafsir sebagai bagian dari strategi pelaksanaan *Perpres 88* sebagaimana dipaparkan di atas belum memikirkan penguasaan hutan konservasi. Sebagaimana disebutkan, ada kendala penerapan *Perpres 88* di hutan konservasi, yakni ketentuan yang menetapkan *resettlement* sebagai satu-satunya pilihan penyelesaian. Karena membatasi diri menggunakan metode tafsir untuk mengurai kendala implementasi *Perpres 88*, tulisan ini tak akan mengusulkan agar Permenko tersebut juga menentukan bahwa untuk hutan konservasi bisa menggunakan pilihan lain, yakni pelepasan dari kawasan hutan, Perhutanan Sosial, atau tukar-menukar. Tulisan ini juga tak menganjurkan cara lain, yaitu menghilangkan kriteria fungsi hutan dalam menentukan pilihan penyelesaian penguasaan dalam kawasan hutan dan menggantinya dengan kriteria kondisi faktual vegetasi. Ide-ide di atas tak dianjurkan karena melampaui batasan diskresi dan yang paling utama akan menimbulkan ketidakpastian hukum.

Sebagai jalan keluar, tulisan ini menyarankan untuk melaksanakan *Permen LHK P.83/2016* dengan skema kemitraan kehutanan.

Skema hutan adat, berdasarkan *Permen LHK P.32/2015*, bisa dilaksanakan pada semua kawasan hutan negara tak terkecuali yang berfungsi konservasi. Areal dalam hutan konservasi dapat dimohonkan sebagai hutan adat asalkan memenuhi syarat seperti diatur dalam Pasal 6 ayat (1) *Permen* ini. Ketentuan ini sudah dibuktikan dengan penetapan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan atas sebagian kawasan Taman Nasional Gunung Halimun seluas lebih kurang 462 hektare sebagai hutan adat masyarakat Kasepuhan Karang (Lebak) pada Desember 2016. Akan tetapi skema hutan adat tampaknya tak cocok untuk Desa Alur Banung dan PIR ADB karena masyarakatnya tak berkategori sebagai masyarakat adat.

Sekalipun hanya terbatas pada zona pada taman nasional dan blok tertentu

pada taman wisata alam dan taman hutan raya, lahan garapan di hutan konservasi bisa dibuatkan izinnya. Penggarapannya boleh lewat kerjasama antara pengelola hutan dan masyarakat setempat. Kualifikasi masyarakat setempat di antaranya adalah bahwa mereka harus tinggal di dalam dan atau di sekitar areal pengelola hutan, dan mempunyai mata pencaharian pokok yang bergantung pada lahan garapan di areal kerja pengelola hutan. Adapun syarat untuk areal kemitraan kehutanan adalah bahwa itu merupakan konflik dan berpotensi konflik, memiliki potensi dan sumber penghidupan bagi masyarakat setempat, serta tergradasi.

Sekali lagi, agar penguasaan taman nasional yang dimanfaatkan untuk kebun sawit rakyat dapat menggunakan skema kemitraan kehutanan, perlu ketentuan dalam Permenko yang mencabut keberlakuan Pasal 56 ayat (5) dan Pasal 65 huruf h *Permen LHK P.83/2016*. Ketentuan tersebut nantinya akan ditegaskan dalam klausul dalam naskah kesepakatan kerjasama antara pengelola hutan (balai besar atau balai taman nasional) dengan masyarakat setempat, dengan menyebutkannya sebagai salah satu hak dari masyarakat setempat. Hak tersebut adalah memanfaatkan areal kemitraan dengan tanaman sawit.

## **STRATEGI IMPLEMENTASI PERMEN LHK NO. 83/2016**

### **Revisi *Permen LHK No. 83/2016***

Strategi pelaksanaan *Permen LHK P.83* disarankan agar dilakukan ketika menyangkut soal pilihan penyelesaian penguasaan adalah melalui Perhutanan Sosial. Merunut pada kerangka pikir strategi implementasi *Perpres 88*, opsi ini dilakukan dalam dua hal. Pertama, usulan perubahan cakupan istilah lahan garapan atau kebun campuran yang memasukkan tanaman sawit, tak diakomodasi. Kedua, usulan perubahan jangka waktu penguasaan menjadi lebih dari lima tahun secara berturut-turut, juga tak diakomodasi. Usulan perubahan diterima namun untuk penguasaan lahan kurang dari lima tahun. Opsi strategi pelaksanaan *Permen LHK P.83* berbeda dengan *Perpres 88* karena tak mengembangkan tafsir, melainkan mengusulkan revisi. Tulisan ini mengusulkan agar *Permen LHK P.83* diubah, khususnya ketentuan Pasal 56 ayat (5) dan Pasal 65 huruf h.

Sebagaimana sudah dijelaskan, usulan mengubah kedua pasal tersebut didasarkan dua pertimbangan:

*Pertama*, *Permen LHK P.83* tak menjelaskan secara rasional mengenai pengecualian tanaman sawit sebagai tanaman non-kehutanan dari areal melalui Perhutanan Sosial, dan perhitungan jangka waktu 12 tahun. Ini menandakan bahwa dalam soal ini *Permen* tadi belum berupa kebijakan berbasis fakta (*evidence-based policy*).

*Kedua*, pada saat ini tengah berkembang sistem *agroforestry* yang menjadikan beberapa tanaman kehutanan (pohon) sebagai tanaman sela bagi kebun sawit.

Atas dasar itu, tulisan ini mengusulkan perubahan Pasal 56 ayat (5) dan Pasal 65 huruf h, dengan redaksional sebagai berikut:

Ketentuan ayat (5) Pasal 56 diubah sehingga Pasal 56 berbunyi:

## Pasal 56

- (1) *HPHD, IUPHKm, IUPHHK-HTR dan areal Kemitraan Kehutanan bukan merupakan hak kepemilikan atas kawasan hutan.*
- (2) *HPHD, IUPHKm dan IUPHHK-HTR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang dipindahtangankan, diubah status dan fungsi kawasan hutan, serta digunakan untuk kepentingan lain di luar rencana pengelolaan atau di luar rencana usaha pemanfaatan.*
- (3) *Pelaksanaan ayat (1) dan ayat (2) selain dimasukkan dalam keputusan penerbitan hak pengelolaan atau izin pemanfaatan atau dalam naskah kesepakatan kerja sama juga dibuatkan pernyataan tertulis di atas materai dari pemegang hak atau pemegang izin atau peserta kemitraan.*
- (4) *HPHD, IUPHKm dan IUPHHK-HTR tidak dapat diagunkan, kecuali tanamannya.*
- (5) *Pemegang HPHD, IUPHKm, IUPHHK-HTR dan Kemitraan Kehutanan boleh menanam kelapa sawit di areal hak atau izinnya, dengan mengikuti ketentuan-ketentuan mengenai pengelolaan kebun campur (agroforestry) sebagaimana akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri.*

dan

Ketentuan huruf h Pasal 65 diubah sehingga Pasal 65 berbunyi:

## Pasal 65

Dengan berlakunya Peraturan ini, maka:

- a. *usulan penetapan areal kerja HD dan HKm yang telah diajukan bupati/walikota sebelum ditetapkannya Peraturan ini diproses lebih lanjut penerbitan hak atau izin sesuai dengan Peraturan Menteri ini.*
- b. *permohonan HD, HKm, dan HTR yang diajukan oleh lembaga desa, kelompok masyarakat, sebelum ditetapkannya Peraturan ini diproses lebih lanjut penerbitan hak atau izin sesuai dengan Peraturan Menteri ini.*
- c. *usulan penetapan areal kerja HD dan HKm yang telah diajukan bupati/walikota yang sudah diverifikasi atau telah terbit Penetapan Areal Kerjanya, sebelum ditetapkannya Peraturan ini, Menteri menerbitkan HPHD dan IUPHKm.*
- d. *permohonan IUPHHK-HTR yang telah diajukan oleh masyarakat dan telah diverifikasi sebelum ditetapkannya Peraturan Menteri ini, Menteri menerbitkan IUPHHK-HTR.*
- e. *dalam hal masa berlakunya Keputusan Menteri tentang Penetapan Areal Kerja HD dan HKm telah berakhir, Menteri menerbitkan HPHD dan IUPHKm berdasarkan hasil evaluasi.*
- f. *usulan IUPHHK-HD dan IUPHHK-HKm, yang sudah diajukan oleh pemegang HPHD dan IUPHKm sebelum ditetapkannya Peraturan ini diproses lebih lanjut sesuai dengan Peraturan Menteri ini.*
- g. *HPHD atau IUPHKm di hutan produksi yang telah diterbitkan sebelum Peraturan Menteri ini dapat digunakan untuk pemanfaatan hutan sebagaimana diatur dalam Pasal 51 dan Pasal 52.*
- h. *dalam hal di areal Perhutanan Sosial atau dalam usulan Perhutanan Sosial telah ada tanaman sawit sejak Peraturan ini diberlakukan, diwajibkan kepada pemegang izin untuk*



*membangun kebun campur (agroforestry) dalam bentuk jalur atau mozaik, dengan menanam pohon berkayu paling sedikit 100 (seratus) pohon per hektar.*

*i. terhadap Kemitraan di hutan rakyat yang telah dilaksanakan tetap berlaku dan selanjutnya menyesuaikan Peraturan Menteri ini.*

*j. terhadap Kemitraan yang telah dilaksanakan oleh KPH tetap berlaku dan selanjutnya menyesuaikan Peraturan Menteri ini.*

*k. kegiatan pengelolaan hutan bersama masyarakat, yang dilaksanakan di areal Perum Perhutani dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Menteri ini.*

*l. kegiatan bina desa hutan yang dilaksanakan oleh pemegang izin usaha hasil hutan kayu pada hutan alam atau hutan tanaman dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Menteri ini.*

*m. kerja sama yang selama ini dilaksanakan antara pengelola kawasan konservasi dengan masyarakat setempat disesuaikan dengan Peraturan Menteri ini.*

### **Penguasaan di kawasan konservasi**

Sebagaimana disebutkan, penerapan *Perpres* 88 di hutan konservasi menghadapi kendala berupa ketentuan *resettlement* sebagai jalan keluar. Untuk mengatasi kendala tersebut tulisan ini tak mengusulkan agar Permenko melaksanakan lebih lanjut *Perpres* 88, menentukan bahwa untuk hutan konservasi bisa menggunakan pilihan lain, yaitu pelepasan dari kawasan hutan, Perhutanan Sosial atau tukar menukar. Tulisan ini juga tak menganjurkan agar Permenko menghilangkan kriteria fungsi hutan dalam menentukan pilihan penyelesaian penguasaan dan menggantinya dengan kriteria kondisi faktual vegetasi. Ide-ide di atas tak dianjurkan karena melampaui batasan diskresi dan, yang paling utama, akan menimbulkan ketidakpastian hukum.

Tulisan ini menyarankan pelaksanaan *Permen LHK P.83/2016* dengan skema kemitraan kehutanan. Sekalipun hanya bisa dilakukan di zona pemanfaatan, zona tradisional, dan zona rehabilitasi pada taman nasional, dan pada blok pemanfaatan di taman wisata alam dan taman hutan raya, lahan garapan di hutan konservasi bisa dibuatkan izin. Penggarapannya boleh lewat kerjasama antara pengelola hutan dan masyarakat setempat. Kualifikasi masyarakat setempat adalah bahwa mereka tinggal di dalam atau sekitar areal pengelola hutan, dan punya mata pencaharian pokok yang bergantung pada lahan garapan di areal kerja pengelola hutan. Adapun syarat untuk areal kemitraan kehutanan adalah bahwa ia sumber konflik dan berpotensi konflik, memiliki potensi dan merupakan sumber penghidupan bagi masyarakat setempat, dan tergradasi.

Selain dengan pola kemitraan, skema hutan adat juga dapat digunakan untuk menyelesaikan penguasaan hutan konservasi untuk kebun sawit rakyat. Menurut *Permen LHK P.32/2015*, hutan adat bisa dilaksanakan pada semua kawasan hutan negara tidak terkecuali hutan konservasi. Areal dalam hutan konservasi dapat dimohonkan sebagai hutan adat asalkan memenuhi syarat seperti diatur dalam Pasal 6 ayat (1) *Permen* ini. Ketentuan ini sudah dibuktikan dengan penetapan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagian kawasan

Taman Nasional Gunung Halimun seluas lebih-kurang 462 hektare sebagai hutan adat masyarakat Kasepuhan Karang (Lebak) pada Desember 2016. Akan tetapi skema hutan adat tak cocok untuk Desa Alur Banung dan PIR ADB karena masyarakatnya tak berkategori adat.

Perlu dicatat, agar penguasaan taman nasional untuk kebun sawit rakyat menggunakan skema kemitraan kehutanan. Maka perlu ketentuan dalam *Permenko* atau revisi *PermenLHK P.83* yang mencabut keberlakuan Pasal 56 ayat (5) dan Pasal 65 huruf h *Permen LHK P.83/2016*. Ketentuan tersebut nantinya ditegaskan dalam klausul naskah kerjasama antara pengelola hutan (balai besar atau balai taman nasional) dan masyarakat setempat dengan menyebutkannya sebagai salah satu hak dari masyarakat setempat untuk memanfaatkan areal kemitraan bertanam sawit.

Sebagai penutup dari uraian mengenai pilihan-pilihan strategi pelaksanaan RA dalam kawasan hutan, tulisan ini mengingatkan bahwa rekomendasi-rekomendasi di atas dimunculkan dengan tetap mengindahkan ketentuan Pasal 30 huruf a *Perpres 88* yang secara implisit tak mentoleransi penguasaan atau pendudukan tanah baru selama masih berlangsung proses penyelesaian penguasaan dalam kawasan hutan. Dengan kata lain, rekomendasi-rekomendasi dalam tulisan ini tak dapat digunakan bagi penguasaan kawasan hutan yang dilakukan sejak *Perpres 88* berlaku. 🌿

## **BAB 5**

---

### Penataan Kebun Sawit Rakyat

## PELUANG DAN KENDALA PENATAAN KEBUN SAWIT RAKYAT

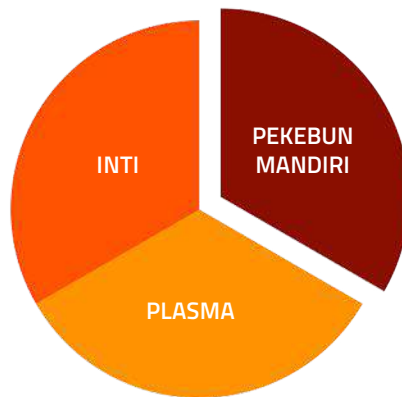
Inisiatif penataan kebun sawit oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah memiliki pendekatan tersendiri, berbeda dengan pendekatan oleh daerah-daerah lain yang sudah dilaporkan terdahulu—Aceh dan Kalimantan Timur. Di Aceh, inisiatif penataan dimotori pihak kehutanan dan mengepankan pendekatan kekerasan (penebangan paksa). Di Kalimantan Timur tepatnya di Kabupaten Berau, inisiatif dimotori desa dan dilakukan dengan mengutamakan pendekatan kemitraan (khususnya dengan desa dan KPH). Di Kalimantan Tengah inisiatif dimotori pemerintah daerah dan dilakukan dengan pelepasan (melalui RTRWP), yakni mendorong alih fungsi dari kawasan hutan menjadi perkebunan (boleh jadi ini karena kecilnya proporsi APL di Kalimantan Tengah, sekitar 18 persen).



Gambar 5.1. Pendekatan penataan kebun sawit di dalam kawasan hutan di tiga wilayah.

Ada catatan bahwa pada 2016 berlangsung pelepasan kawasan hutan di Kalimantan Tengah untuk penggunaan lain mencapai 1.247.243 hektare. Angka itu terbesar dibanding wilayah-wilayah lain di Kalimantan— Kalimantan Timur 494.474 hektare, Kalimantan Barat 273.271 hektare, dan Kalimantan Selatan 215.659 hektare. Pelepasan seluas 1,2 juta hektar tersebut terutama untuk pengembangan perkebunan sawit yang kini menjadi andalan ekonomi Kalimantan Tengah. Para pihak di Kalimantan Tengah, khususnya para pejabat daerah, punya hitung-hitungan bahwa selain sektor pertambangan, perkebunan kini lebih menjanjikan dalam mendorong ekonomi.

Mengacu pada keterangan para pihak di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah, penataan diprioritaskan pada kebun-kebun sawit berskala besar, dan juga kebun-kebun rakyat yang berstatus plasma. Kebun rakyat swadaya, baik yang berada di dalam KBNK maupun di KBK, belum mendapat perhatian memadai. Apa yang disebut sebagai penataan pun masih terbatas pada pendataan untuk kepentingan tertib administrasi daerah. Soal produktivitas, lingkungan, ekuitabilitas, dan legalitas belum dipandang sebagai isu strategis yang perlu ditangani. Padahal secara agregat, luas kebun-kebun sawit rakyat sebenarnya cukup besar.



**Gambar 5.2.** Fokus penataan kebun inti dan plasma.

Maka bisa dipahami bahwa sampai sekarang terjadi ketimpangan besar antara performa kebun rakyat swadaya dengan kebun berskala perusahaan. Kinerja sosial, ekonomi, dan lingkungan kebun sawit rakyat masih rendah. Untuk menggenjot produksi tak ada jalan lain kecuali melakukan ekstensifikasi. Ini menyebabkan boros lahan, dan secara tak langsung memicu deforestasi, isu yang selama ini melekat kuat dengan perkembangan dan perluasan perkebunan sawit di Indonesia.

Bukan berarti di Kalimantan Tengah tak berpeluang mengembangkan penataan kebun-kebun sawit rakyat yang selama ini cenderung terpinggirkan. Mengacu pada pengamatan dan wawancara singkat dengan para pemangku kepentingan di Kalimantan Tengah, setidaknya ada tiga peluang yang ke depan bermanfaat mendorong penataan yang komprehensif. Ketiga peluang itu bersumber dari inisiatif masyarakat (desa) yang masih sporadis, perusahaan yang mulai berkembang ke arah kebun-kebun swadaya, dan pemerintah melalui Program Reforma Agraria serta Perhutanan Sosial (RAPS).

### INISIATIF MASYARAKAT

Di desa Bukit Raya terdapat lima kelompok tani yang rata-rata mengembangkan perkebunan swadaya dengan komoditas andalan sawit dan karet. Pada awalnya, karet adalah satu-satunya komoditas yang diproduksi masyarakat sebagai mata pencaharian utama. Seiring dengan makin terbukanya pasar, membaiknya jaringan infrastruktur, dan kemajuan teknologi komunikasi, ekspansi tanaman sawit di wilayah pedalaman tak terhindarkan.

Sejak 1990an, perusahaan perkebunan sawit banyak tumbuh di sekitar Bukit Raya, mendorong tumbuhnya kebun-kebun sawit rakyat, baik sebagai plasma, maupun swadaya. Perkembangan kebun sawit rakyat di situ makin pesat, mengusur karet yang harganya jatuh. Tapi karena keterbatasan lahan, juga ketidakjelasan tata-batas hutan, ekspansi kebun sawit rakyat ke dalam kawasan

hutan tak bisa dihindari.

Harga sawit yang terus berki-bar mendorong peningkatan per-mintaan lahan oleh masyarakat, terutama dari kalangan buruh mi-gran yang selama ini bekerja pada perusahaan-perusahaan sawit, dan dari kalangan kelas menengah perkotaan yang ingin mencari un-tung lebih. Sebagian masyarakat di Bukit Raya mengkomersialisasi lahan-lahan hutan di sekitarnya, dan sebagian lainnya, khususnya mereka yang mempunyai modal cukup, menumpuk lahan dengan memanfaatkan mekanisme pasar yang terbentuk. Ada beberapa warga Bukit Raya sampai punya lahan kebun sawit hingga 20 hek-tare. Sementara beberapa warga lain terpaksa bertahan dengan agroekosistem lama (karet), kare-na tak punya cukup modal serta lahan.

Di luar dinamika sosial dan ekonomi sebagaimana yang su-dah disinggung di muka, peluang cukup terbuka bagi masyarakat untuk me-ngembangkan kebun sawit rakyat berkelanjutan di desa ini. Setidaknya dari kelompok Tani *Isir Mulang* (Pantang Mundur), kita bisa menjumpai inisiatif masyarakat membangun wanatani sawit dalam bentuk kebun campur. Bebe-rapa tanaman keras yang sudah coba ditanam berdampingan dengan sawit ada-lah karet dan sengon. Sekilas dari pengamatan di lapangan, model wanatani mereka masih dalam skala uji coba, bahkan seadanya. Model kebun campur itu belum mengandalkan pengetahuan yang memadai, baik dalam hal pengaturan ruang (*spacing*), perancangan arsitektur tanaman, perencanaan, dan penen-tuan masa panen. Mengacu pada keterangan ketua kelompok tani, kebun cam-pur itu terutama bertujuan untuk meningkatkan keamanan investasi. Dengan kebun campur, mereka berharap bisa melakukan subsidi silang: kejatuhan har-ga salah satu komoditas, bisa ditutup dengan komoditas lainnya.

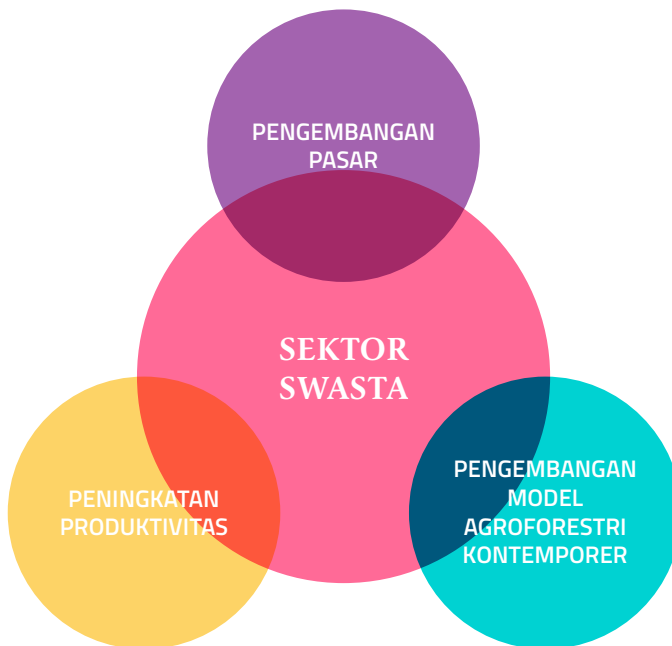
### INISIATIF SEKTOR SWASTA

Beberapa perusahaan sawit di Kalimantan Tengah, seperti PT Bumitama Gunajaya Agro (BGA), kini mulai memberikan perhatian pada kebun-kebun sa-wit rakyat di sekitarnya, terutama karena potensinya yang dari waktu ke waktu



**Gambar 5.3.** Penampakan umum kebun sawit rakyat di Desa Bukit Raya.

makin besar. Kebun-kebun swadaya, meski tak berada dalam skema kemitraan formal sebagaimana kebun-kebun plasma, nyatanya telah memberikan kontribusi signifikan dalam pemenuhan kebutuhan TBS ke perusahaan besar. Berbagai kalangan mengakui bahwa TBS produksi kebun-kebun swadaya, meski tak tersedia data yang memadai, telah mencapai angka yang sebanding dengan kebun-kebun plasma yang intensif dibina perusahaan. Itu mengapa kini perusahaan-perusahaan besar mau membuka peluang bagi pengembangan kebun-kebun swadaya di sekitarnya melalui berbagai skema pemberdayaan.



Gambar 5.4. Inisiatif penataan pekebun oleh sektor swasta.

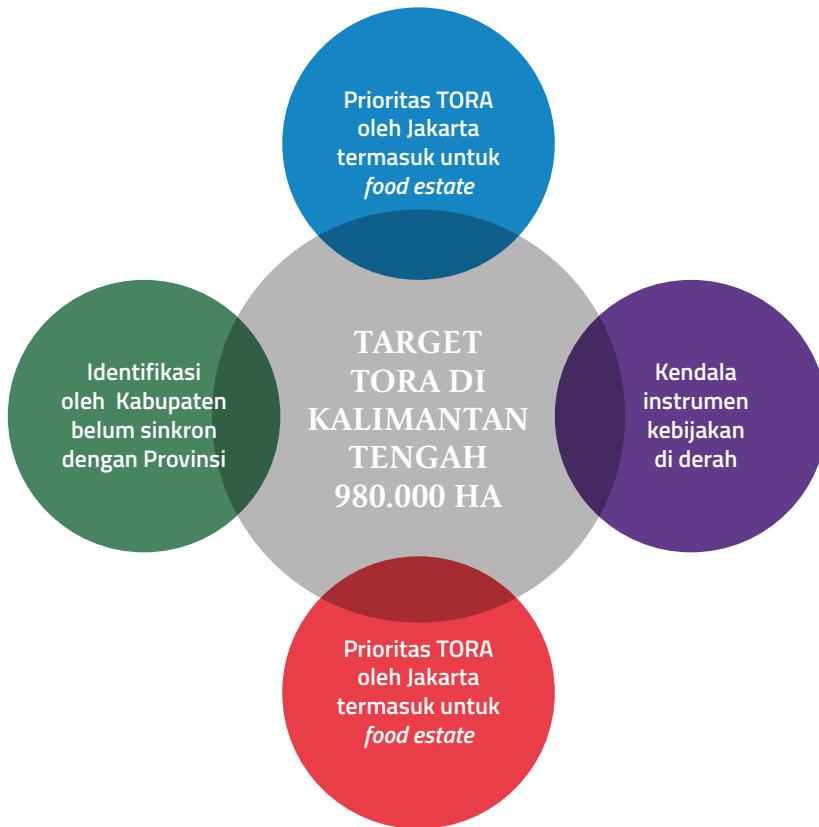
Kasus di Kalimantan Tengah misalnya, usaha penguatan kebun swadaya sudah berlangsung melalui kemitraan strategis. Melalui *Corporate Social Responsibility* (CSR), beberapa perusahaan melakukan pendampingan bagi para pekebun di sekitarnya. Perusahaan menyediakan bimbingan teknis, baik dalam hal penguatan kelembagaan usaha, peningkatan keterampilan agronomi, maupun peningkatan akses pasar dan permodalan. Skema pendampingan ini cukup efektif meningkatkan kinerja para pekebun, sekaligus mengembangkan daya saing usaha perkebunan sawit swadaya yang selama ini cenderung terpinggirkan. Meski tujuan akhir dari pendampingan adalah mengamankan pasokan TBS, upaya perusahaan-perusahaan itu layak dipandang sebagai peluang yang bermanfaat untuk menata kebun sawit rakyat di masa datang.



Gagasan untuk menata pekebun yang sedang dirintis pemerintah dalam menyambut diterbitkannya kebijakan ISPO baru, dipandang perusahaan sebagai langkah strategis yang perlu didukung. Mereka juga memandang penataan itu sebagai peluang menjalin kemitraan baru di luar skema inti-plasma sebelumnya. Itu mengapa beberapa perusahaan, tak terkecuali BGA, membuka diri ikut dalam proses penataan itu. Penataan sawit rakyat yang mengarah pada penguatan legalitas, lingkungan, produktivitas, dan ekuitabilitas, akan makin mengukuhkan jalinan relasi sosial, ekonomi dan lingkungan antara perusahaan serta masyarakat sekitar.

#### INISIATIF PEMERINTAH PUSAT

Program Reforma Agraria (RA) yang gencar diluncurkan pemerintah sejak 2014, kini dijalankan di segenap daerah, juga di Kalimantan Tengah. Melalui program ini pemerintah mendorong akselerasi proses produksi rakyat yang



Gambar 5.5. Inisiatif penataan pekebun oleh Pemerintah Pusat.

selama ini sulit mendapatkan lahan. Dengan RA, ada harapan petani bisa punya kesempatan punya lahan, sehingga hambatan terhadap produksi teratasi. Mengacu pada catatan kantor Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XXI (BPKH XXI), Program RA di Kalimantan Tengah menargetkan 980 ribu hektare, semuanya untuk tujuh obyek RA, termasuk pembangunan industri pangan (*Food Estate*). Sayang sejauh ini petunjuk teknis operasi, yang akan dimulai dari verifikasi, belum diterbitkan pemerintah daerah. Program tersebut tinggal berupa rencana. Belum ada kegiatan berarti, selain rapat-rapat koordinasi.

Dalam hal penataan aspek legalitas kebun sawit rakyat di dalam kawasan hutan, inisiatif pemerintah melalui program RA ini sesungguhnya bisa menjadi peluang signifikan. Sebagaimana aturan yang dikeluarkan, kasus-kasus kebun yang sudah beroperasi di atas 20 tahun berpeluang dilepaskan (sertifikasi), sedangkan yang di bawah 20 tahun berpeluang didorong melalui skema Perhutanan Sosial (perizinan). Lepas dari seluk-beluk perkebunan sawit rakyat, setidaknya melalui RA peluang penataan itu terbuka luas. Atas dasar itulah, perlu memprioritaskan dukungan proaktif pemerintah daerah, dalam hal ini penerbitan petunjuk teknis dan pembentukan tim verifikasi. Tanpa itu, program RA tak berarti apa-apa bagi perbaikan kebun sawit rakyat di dalam kawasan hutan.

Dalam catatan kantor BPKH XXI, di Kalimantan Tengah setidaknya ada dua kabupaten—Kotawaringin Timur (Kotim) dan Seruyan—yang dipandang siap memulai program RA. Kedua kabupaten ini aktif mendata obyek-obyek RA yang sebagian besar berupa kebun sawit masyarakat. Sayang inisiatif kedua kabupaten ini tak diikuti kabupaten-kabupaten lain. Lebih dari itu, inisiatif Kotim dan Seruyan juga belum dibarengi dukungan kebijakan teknis pemerintah provinsi. Kendala semacam inilah yang kini menghadang inisiatif penataan kebun rakyat swadaya di Kalimantan Tengah.

## **MENCIPTAKAN PRAKONDISI PENATAAN SAWIT RAKYAT**

Sebagaimana pembelajaran dari Kalimantan Tengah, Aceh, Sumatera Utara, dan Kalimantan Timur, inisiatif penataan kebun sawit swadaya di dalam kawasan hutan tak akan bisa optimal tanpa lebih dulu membangun prakondisi yang mengatasi berbagai kendala. Se jauh ini kendala penataan tak saja terkait dengan dukungan data dan informasi kebun, tapi juga kebijakan dan pengetahuan arsitektur kebun di dalam hutan. Tak akan mudah menata tanpa ditopang dukungan data dan informasi, kebijakan, dan pengetahuan sebagaimana dijelaskan di atas. Perlu sekali menciptakan dukungan-dukungan tersebut sebelum memulai penataan. Berikut adalah tiga hal penting sebagai upaya menciptakan prakondisi.

### **DUKUNGAN DATA DAN INFORMASI**

Sejauh ini masih sedikit dokumentasi dan delineasi kebun-kebun swadaya masyarakat di dalam kawasan hutan. Tak mudah mengetahui secara pasti spasial maupun numerik, berapa luas dan di mana lokasi kebun-kebun itu. Kalaupun kini terdapat angka 3,6 juta hektare yang dikeluarkan Kemenko Perekonomian,



**Gambar 5.6.** Penciptaan prakondisi penataan petani sawit swadaya di dalam kawasan hutan.

itu hanya angka indikatif yang perlu ditindaklanjuti dengan berbagai pekerjaan lapangan. Pada kenyataannya kini tak tersedia dukungan data dan informasi yang bisa menggambarkan berapa hektare kebun sawit swadaya di Aceh dan Sumatera Utara yang ada di dalam kawasan TNGL, berapa hektar sawit rakyat di Berau dibangun di atas konsesi PT Inhutani, berapa hektare kebun sawit rakyat di Kalimantan Tengah yang status lahannya sebagai kawasan hutan.

Ketidakjelasan ini diperparah dengan kacaunya pemahaman sebagian besar pekebun swadaya yang umumnya tak tahu pasti di mana batas-batas kawasan hutan yang ada di sekitarnya. Bahkan di beberapa wilayah, batas-batas administrasi desa juga tak cukup memadai. Maka bisa dipahami kalau para pekebun swadaya umumnya tak tahu bahwa kebun-kebun sawit mereka ternyata berada di dalam kawasan hutan. Apalagi, kebun-kebun itu sebagian besar juga dibangun di atas kebun-kebun karet yang turun-temurun digarap nenek moyang mereka.

Dukungan data dasar berupa delineasi dan inventarisasi akan sangat bermanfaat bagi penataan kebun-kebun sawit swadaya. Data dasar semacam itu tak hanya berguna bagi para pekebun, tapi juga bagi pemerintah untuk menentukan kebijakan-kebijakan yang tepat. Miskin data dan informasi inilah yang kini menjadi pemicu terjadinya “wilayah abu-abu”, sebuah kondisi yang memungkinkan terjadinya *kongkalikong* para pemburu untung. Komersialisasi lahan hutan yang banyak memicu pembukaan kebun-kebun sawit swadaya adalah implikasi yang tidak terhindarkan.

## DUKUNGAN KEBIJAKAN

Upaya penataan sawit di dalam kawasan hutan perlu payung kebijakan yang memadai. Sejauh ini para pihak, khususnya pemangku kepentingan di sektor kehutanan, cenderung memandang bahwa penataan sawit rakyat dalam kawasan hutan akan berbenturan dengan *UU No. 18/ 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan* (P3H). Undang-undang ini tegas mengamanatkan pemberantasan kegiatan perusakan hutan secara terorganisasi, termasuk pembukaan kebun-kebun komersial (sawit) di dalam kawasan hutan, kegiatan yang suka ataupun tidak kini banyak dilakukan masyarakat lokal, sebagai bagian dari proses transformasi sosial, ekonomi, dan di wilayah pedalaman (*frontier*).

Pembukaan kebun sawit yang luasnya mencapai 75 persen kawasan Taman Nasional Tesso Nilo (Riau) adalah contoh kasus kelam yang sering diangkat ke permukaan. Kasus-kasus serupa juga banyak terjadi di provinsi lain di Indonesia—Aceh, Sumatera Utara, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah. Atas dasar itulah pembukaan kebun-kebun komersial, terutama sawit, di dalam kawasan hutan oleh masyarakat lokal telah menjadi fenomena yang oleh Santoso (2016) disebut sebagai tindakan “ekstra legal”, yaitu tindakan ilegal yang dilakukan terbuka dan massal. Penanganan terhadap tindakan semacam ini perlu pendekatan yang lebih beragam—yuridis, antropologis, teknis, maupun politis. Pemaksaan tindakan yang hanya mengedepankan satu perspektif saja, yuridis misalnya, sebagaimana yang dilakukan di Taman Nasional Gunung Leuser hanya akan menimbulkan persoalan baru, dan sudah barang tentu tak akan memberikan penyelesaian jangka panjang.

Boleh jadi fenomena itulah yang melatarbelakangi terbitnya *Perpres No. 88/ 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan*. Meski belum menyediakan jawaban sempurna, Perpres ini setidaknya bisa menjadi alternatif kebijakan bagi penataan kebun sawit rakyat di dalam kawasan hutan. Kekhawatiran benturan dengan *UU No. 18/ 2013* sebagaimana yang sudah disinggung di muka mulai bisa dihindari. Pilihan-pilihan penyelesaian yang disediakan Perpres itu, meski belum maksimal, sudah mempertimbangkan kompleksitas persoalan yang dihadapi. Pendekatannya juga tak lagi tunggal sebagaimana model penyelesaian *UU P3H*.

Peninjauan dan pengayaan kebijakan payung untuk penataan kebun sawit rakyat dalam kawasan setidaknya bisa dimulai dengan menangkap peluang-peluang penyelesaian yang ditawarkan dalam *Perpres No. 88/ 2017*. Itu termasuk peluang-peluang penyelesaian oleh peraturan perundangan lain, dan tak menutup kemungkinan membangun argumentasi kebijakan baru (diskresi). Perlu kajian untuk mengidentifikasi peluang dan opsi-opsi penyelesaian yang ditawarkan berbagai produk kebijakan pemerintah sebelum memulai menata sawit rakyat dalam kawasan hutan. Kajian itu berpotensi membantu menemukan terobosan kebijakan baru yang menawarkan opsi, sekaligus memberikan jawaban terhadap persoalan agraria masyarakat lokal.

Persoalan sawit rakyat di dalam kawasan hutan adalah persoalan sumber-sumber agraria masyarakat, bukan persoalan spesies dan komoditas, se-

bagaimana yang selama ini banyak diperdebatkan oleh kalangan aparat kehutanan dan aktivis lingkungan. Upaya menciptakan prakondisi dengan melakukan kajian dan tinjauan kebijakan perlu diposisikan dalam kerangka dan pendekatan semacam itu. Dengan demikian kita tak terjebak dalam rute perjalanan yang sama.

## DUKUNGAN KONSEP DAN PENGETAHUAN

Prakondisi lain yang sangat perlu bagi penataan sawit di dalam kawasan hutan adalah adanya dukungan konsep dan pengetahuan mengenai arsitektur kehutanan baru yang tak lagi bertumpu pada pemahaman konvensional: hutan didasarkan atas kodifikasi jenis-jenis tanaman. Dengan demikian, berdasarkan lanskap pengetahuan baru, maka perdebatan apakah sawit termasuk tanaman hutan atau bukan menjadi tak lagi relevan.

Bahkan, menengok ke belakang, dalam konsep *agroforestry* betapapun konvensional, jenis tanaman tak lagi mengalami kodifikasi. *Agroforestry* sudah mencampurkan aneka macam tanaman (pertanian, perkebunan, kehutanan, dan lain sebagainya) di dalam satu ruang, hingga secara keseluruhan kemudian membentuk agroekosistem baru. Bagi orang kehutanan, agroekosistem semacam ini dikategorikan sebagai *agroforestry*, tapi orang pertanian agroekosistem menyebutnya sebagai kebun campur. Bagi masyarakat lokal, agroekosistem semacam itu bahkan memiliki kategori tersendiri— *simpuk* (Kalimantan Timur), *tembawang* (Kalimantan Barat), *repong* (Lampung Barat), *para* (Sumatra Barat), *talun* (Sunda).

Artinya, pembentukan aneka agroekosistem baru (baca: arsitektur kehutanan baru) tak bisa lagi dihindari. Adopsi karet, kemiri, kopi dan komoditas-komoditas lain ke dalam *agroforestry* di Sumatra dan Kalimantan adalah bagian tak terpisahkan dari upaya masyarakat lokal membentuk model-model agroekosistem baru di lingkungan mereka, memanfaatkan persebaran tanaman dan peluang pasar yang terbentuk. Suka ataupun tidak, pembentukan *agroforestry* karet di Sumatra, yang kemudian sekarang kita kenal dengan karet hutan, adalah hasil dari adanya ledakan ekonomi karet pada Abad 19, demikian juga dengan pembentukan *agroforestry* kopi di Lampung.

Ledakan ekonomi sawit yang sekarang terjadi perlu dipandang dan diletakkan dalam jarak yang sama dengan ledakan ekonomi karet dan kopi yang pernah terjadi pada masa lalu. Atas dasar itulah kajian *agroforestry* kontemporer perlu membuka peluang-peluang baru bagi pencampuran komoditas-komoditas *boomcrop* antara sawit dengan aneka tanaman keras, sehingga secara keseluruhan bisa melahirkan model agroekosistem baru yang produktif dan berkelanjutan. Bagaimanapun, mengacu pada kajian Hall (2009), pembentukan agroekosistem baru di era modern (kontemporer) banyak diwarnai dan ditentukan oleh gencarnya ekspansi jenis-jenis *boomcrop* seperti sawit, yang menawarkan keuntungan tinggi.

Atas dasar itulah, terobosan untuk membangun arsitektur kehutanan baru yang didasarkan atas model *agroforestry* kontemporer, di mana *boomcrop* ada-

lah salah satu komponen utamanya, perlu segera dilakukan oleh segenap pusat-pusat ilmu pengetahuan, terutama kehutanan dan pertanian. Tanpa itu, pembentukan agroekosistem baru akan bergerak liar tak terkendali.

## **PAKET DAN SKENARIO PENATAAN MEMPERSIAPKAN PAKET INKUBASI**

Mengacu pada berbagai persoalan kebun swadaya di dalam kawasan hutan, sebagaimana yang sudah digambarkan di muka, setidaknya kita bisa mengelompokkannya ke dalam empat isu prioritas yaitu persoalan legalitas lahan, persoalan produktivitas yang sangat rendah, persoalan degradasi lingkungan, dan kecenderungannya yang justru makin memperlebar kesenjangan sosial. Pengelompokan empat isu prioritas ini sejalan dengan empat dimensi praktik pembangunan berkelanjutan yang terdiri dari legalitas, ekonomi, lingkungan dan sosial (Hospes 2014).

Upaya meningkatkan daya saing kebun-kebun sawit rakyat di tengah berbagai macam skema sertifikasi produk-produk sumberdaya alam— salah satunya adalah ISPO untuk produk-produk sawit dan turunannya— perlu diarahkan untuk menangani isu-isu tersebut. Dengan demikian, tersedia semacam skema inkubasi bagi model-model agroekosistem masyarakat, sebelum mereka didorong terlibat penuh dalam kompetisi pasar yang meluas.

Berdasarkan pengalaman-pengalaman selama ini, ditemukan berbagai kendala yang harus ditangani lebih dulu. Untuk itu, perlu dibangun skema prakondisi, sebagaimana yang sudah digambarkan di muka. Pembangunan skema prakondisi ini kemudian dijalankan bersamaan dengan identifikasi peluang-peluang yang bisa dimanfaatkan. Berikut ini adalah serangkaian peluang yang bisa dimanfaatkan untuk merancang paket-paket inkubasi bagi kebun sawit swadaya, khususnya yang berada di dalam kawasan hutan.

### **Legalitas**

Legalitas, sebagaimana yang sudah disinggung di muka, adalah persoalan yang menjadi muara dari kompleksitas persoalan kebun swadaya di dalam kawasan hutan. Akibat legalitas kebun yang bermasalah, berbagai persoalan lain bermunculan. Persoalan-persoalan itu saling berinteraksi sedemikian rupa, menciptakan lingkaran tak berujung-pangkal.

Dihadapkan pada *UU No.18/2013 tentang Pemberantasan dan Pencegahan Perusakan Hutan* (P3H), keberadaan kebun-kebun semacam itu sudah pasti menjadi sangat rentan, karena tiap saat bisa ditindak, seperti penembangan paksa di Aceh dan relokasi di Sumatra Utara. Tapi, karena berbagai pertimbangan, terutama ekonomis dan antropologis, berbagai opsi penanganan dan penataan lain juga ditawarkan pemerintah.

Dua opsi yang sekarang sedang menjadi program nasional adalah Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial. Keduanya kemudian diamanatkan dan dijabarkan ke dalam *Perpres 88/2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Ka-*

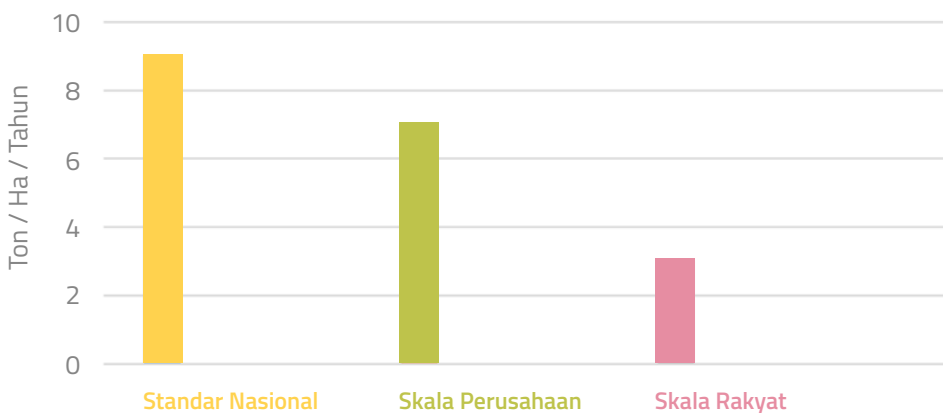
*wasan Hutan*. Penyelesaian penguasaan lahan di dalam kawasan hutan untuk peruntukkan lain bisa ditempuh melalui berbagai opsi—Reforma Agraria atau Perhutanan Sosial, relokasi.

Meskipun banyak kalangan memandang Perpres ini belum sempurna untuk menyelesaikan kasus-kasus di lapangan, ia bisa dijadikan semacam koridor bagi upaya kondolidasi lahan masyarakat, sekaligus penataan legalitas kebun sawit swadaya di dalam kawasan hutan. Perpres ini memberi peluang dan arah, bahwa Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial bisa menjadi muara bagi penyelesaian persoalan legalitas kebun masyarakat.

Menengok ke belakang, sebenarnya juga masih terbuka pilihan-pilihan lain untuk skema legalitas kebun semacam itu. Penerbitan *SK Menhut No. 47/1998 tentang Kawasan Dengan Tujuan Istimewa* (KDTI), untuk menata legalitas repong damar di Lampung Barat adalah contoh yang bisa dikemukakan. Terobosan kebijakan yang sepertinya mengadopsi konsep Lapangan Dengan Tujuan Istimewa (LDTI), salah satu instrumen sosial pemerintah penjajahan Belanda untuk menyelesaikan persoalan agraria masyarakat di kawasan hutan jati di Jawa, setidaknya bisa menjadi acuan dalam menata persoalan legalitas kebun sawit swadaya yang berada di dalam kawasan hutan.

### Produktivitas

Produktivitas yang sangat rendah adalah persoalan paling sering dialami kebun sawit swadaya. Dua hal penyebab utamanya adalah tak tersedianya bibit berkualitas dan aneka sarana produksi (*input*) yang memadai untuk mengoptimalkan proses produksi. Skema-skema pemerintah—seperti yang dikelola oleh Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS)—yang seharusnya bermanfaat untuk mengoptimalkan proses produksi, pada kenyataannya belum berjalan.



**Gambar 5.7.** Perbandingan produktivitas sawit rakyat dan skala usaha.



Persoalan utamanya adalah legalitas kebun swadaya yang rata-rata masih dipertanyakan, karena hampir sebagian besar kebun-kebun semacam itu berada di dalam kawasan hutan. Kebun-kebun swadaya milik rakyat kesulitan untuk memanfaatkan dana dari BPD PKS, karena belitan persoalan agraria yang tak kunjung beres.

*Peraturan Presiden (Perpres) No.61 Tahun 2015 tentang Penghimpunan dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit* menyinggung soal tujuan didirikannya Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPD PKS), yakni untuk mendukung peremajaan kebun sawit rakyat. Dana perkebunan konon diutamakan untuk pengembangan sumberdaya manusia (SDM), penelitian dan pengembangan (riset), promosi, peremajaan, dan untuk sarana dan prasarana perkebunan sawit. Tapi nyatanya, sebagaimana catatan Asosiasi Petani Kelapa Sawit Indonesia (APKASINDO), dana tersebut berbelok untuk mendukung subsidi pembangunan biodiesel

Padahal kebun sawit rakyat seluas kurang lebih 4,5 juta hektare sejauh ini menyumbang 30 persen bagi produksi *crude palm oil* (CPO) nasional yang secara keseluruhan mencapai 33 juta ton. Artinya sumbangan dari kebun rakyat sebesar 11 juta ton CPO. Jika dari total produksi tersebut yang diekspor sekitar 21 juta ton, seharusnya alokasi dana untuk pengembangan kebun rakyat kurang lebih 30 persen dari pungutan ekspor CPO yang selama ini dikumpulkan BPD PKS.

Karena itulah, pengarusutamaan penataan produktivitas kebun swadaya milik rakyat perlu dilakukan dengan memaksimalkan peran BPD PKS. Peluang yang sudah dibuka pemerintah melalui *Perpres 61/2015 tentang Penghimpunan dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit* perlu dioptimalkan dengan merancang peta jalan pengembangan dan pengkajian ulang prioritas-prioritas penggunaan dana tersebut, termasuk di dalamnya menyiapkan strategi kelembagaan yang paling tepat. Sehingga akses masyarakat pekebun yang tersebar di berbagai wilayah pedalaman bisa terfasilitasi dengan baik.

## Lingkungan

Penataan kinerja lingkungan kebun swadaya sejauh ini hampir tak mungkin bisa dilakukan jika konsep unit kelola tak diterapkan, mengingat keterbatasan-keterbatasan yang melekat pada kebun rakyat berskala rumah tangga. Pembentukan kelompok dan koperasi yang selama ini dilakukan tak otomatis bisa disebut bahwa para pekebun itu telah menjadikan bidang garap kelompok atau koperasi sebagai unit kelola. Karena pada kenyataannya tak ada “tindakan kolektif” (*collective action*) yang mengintegrasikan dan mengkonsolidasikan proses produksi dalam satu kelembagaan, entah dalam bentuk rencana maupun kebijakan strategis. Se jauh ini, pengelolaan masih berbasis pada percil atau bidang garap kelas gurem yang luasnya tak seberapa, sehingga tak memungkinkan bagi terciptanya pengembangan dan penguatan prinsip-prinsip lingkungan yang menjadi agenda publik. Di samping itu, sebagaimana yang sudah didiskusikan di muka, pengelolaan sawit swadaya hingga kini juga masih bergulat dengan persoalan produktivitas, sehingga isu-isu lingkungan menjadi terpinggirkan.



**Gambar 5.8.** Contoh kebun campuran.

Terlepas dari itu, berbagai inisiatif masyarakat untuk mengembangkan kebun swadaya dalam bentuk wanatani sawit sebagaimana yang terjadi di Langkat (Sumatera Utara) dan Bukit Raya (Kalimantan Tengah), adalah terobosan baru positif, setidaknya dalam hal peningkatan keanekaragaman hayati. Meski belum menjadi arus utama, model kebun campur kini makin banyak bermunculan. Masyarakat memanfaatkan kebun campur untuk memaksimalkan produktivitas lahan dan meningkatkan pendapatan. Dengan mencampur tanaman, ada harapan terjadi subsidi silang antar komoditas ketika terjadi gejolak harga komoditas tertentu.

Berangkat dari gambaran singkat di atas, setidaknya ada dua langkah prioritas untuk meningkatkan kinerja kebun swadaya. *Pertama*, menerapkan pendekatan unit kelola dalam proses produksi. Unit kelola ini berupa kelompok petani — baik berupa koperasi atau BUMDes. Menjadikan bentang alam desa sebagai unit kelola perkebunan swadaya adalah salah satu peluang yang layak dioptimalkan. *Kedua*, mengembangkan Perhutanan Sosial yang mengandalkan kebun campur (wanatani) sawit, seperti di Langkat dan Bukit Raya. Pendapat

bahwa sawit bukan komoditas kehutanan, dan karenanya haram diproduksi di dalam kawasan hutan, bisa dijumpai dengan mengembangkan model wanatani (*agroforestry*) sawit. Dengan inilah keanekaragaman hayati sebagai salah satu komponen penting dari isu lingkungan bisa ditingkatkan.

### **Ekuitabilitas**

Persoalan keempat yang dihadapi kebun sawit swadaya, yang umumnya masih terbelit berbagai persoalan agraria, adalah kecenderungannya memicu kesenjangan sosial, untuk tak mengatakan menurunkan tingkat pemerataan pendapatan masyarakat. Ada persaingan pasar yang luar biasa ketat di kalangan pekebun swadaya, sebagai akibat dari proses produksi spekulatif (*gambling economy*) dan semangat menimbun laba. Pasar sepenuhnya mengendalikan usaha agroekosistem sawit. Pasar bahkan juga menjadi penentu ongkos faktor-faktor produksi— seperti lahan, tenaga kerja, dan modal— sekalipun lahan itu berstatus kawasan hutan (lahan milik negara).



**Gambar 5.9.** Pentingnya kelembagaan bagi pekebun.

Keadaan semacam itulah yang menggerus modal sosial masyarakat. Tak mudah menemukan tindakan kolektif (*collective action*) di kalangan pekebun swadaya. Yang sekarang tampak adalah tindakan individual yang mengarah pada penguasaan asset. Kalaupun ada upaya kolektif berupa kelompok tani dan atau koperasi, umumnya tak memerankan fungsi kelembagaan yang sanggup memobilisasi dan mengkonsolidasi tindakan-tindakan sosial anggotanya. Ujung-ujungnya pasar jugalah satu-satunya kelembagaan yang efektif memobilisasi aspirasi dan tindakan masyarakat, terutama dalam hal produksi dan konsumsi. Pasar sebagai penguasa tunggal dalam relasi produksi dan sosial di kalangan pekebun swadaya adalah keniscayaan.

Dengan begitu, perlu sekali ada upaya prioritas untuk merevitalisasi kelembagaan sosial seperti desa, untuk mengatasi persoalan di atas. Melalui kelembagaan desa, ada harapan untuk membangun modal sosial, mengkonsolidasikan tindakan-tindakan kolektif masyarakat. Langkah ini berpeluang menjadi cara mengelola dengan baik berbagai perbedaan kepentingan sosial, untuk meredam polarisasi. Beberapa instrumen kelembagaan desa— seperti rencana



**Gambar 5.10.** Empat paket inkubasi kebun sawit swadaya.

pembangunan desa, tata-ruang desa, dan musyawarah desa— adalah prasarana yang bisa dimanfaatkan untuk menata pemerataan dan kesetaraan di kalangan para pekebun swadaya.

### DESA SEBAGAI BASIS PENATAAN

Sebelum *Perpres 88/2017*, pemerintah sebenarnya telah membuka peluang alternatif bagi penyelesaian masalah lahan melalui *UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa* (UU Desa). Melalui *Undang-undang Desa* setidaknya tersedia jalan baru untuk memperbaiki tata-kelola ekonomi lokal berbasis sumberdaya alam dan lingkungan. Regulasi ini memperjelas kedudukan desa dalam menjalankan kewenangannya mengelola ekonomi lokal.

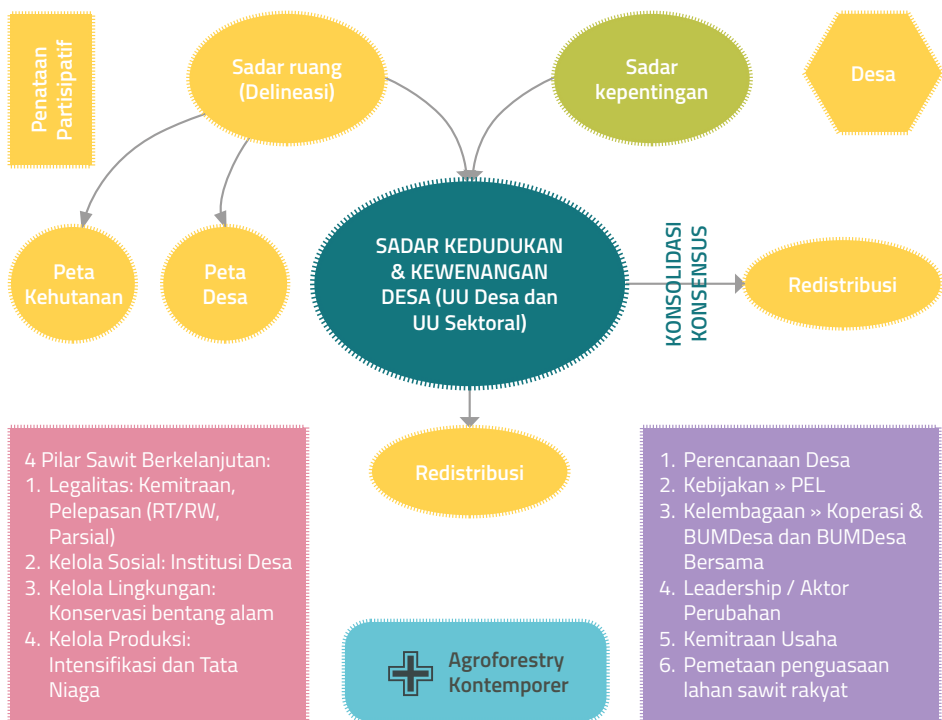
*UU Desa* mengisyaratkan bahwa harus ada upaya mengidentifikasi dan menginventarisasi kepemilikan aset di wilayah desa (Pasal 116 ayat 4). Desa berwenang (kekuasaan dan tanggung jawab) mengatur dan mengurus aset di desa dan mencari alternatif sumber penghidupan dengan memanfaatkan aset yang dimiliki atau dikuasai desa dan masyarakat. Dalam pendekatan *sustainable livelihood* sebagaimana catatan Chambers (1992), aset desa seharusnya dimanfaatkan melalui strategi mata pencaharian yang bisa menghalau kerentanan, menyingkirkan ketimpangan (termasuk dalam hal relasi *gender*), dan memberikan penghasilan rumah tangga berkelanjutan.

Dengan demikian akan terasa peran *UU Desa* sesuai dengan konsep hijau yang menekankan pelestarian lingkungan (baik kelestarian fungsi biotik, abiotik, maupun sosial ekonomi dan budaya) demi pembangunan berkelanjutan. Gagasan ini menjelaskan bahwa desa hijau (berwawasan lingkungan) adalah desa yang mengintegrasikan pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan untuk keadilan ekonomi, ekologi, *gender*, dan kelompok marjinal.

Sesuai amanat *UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*, desa punya kekuasaan dan tanggung jawab (kewenangan desa) atas urusan dan kepentingan berskala lokal desa. Dalam tata-kelola perkebunan sawit, misalnya, desa bisa menjadi pintu pertama dalam proses penataan kebun rakyat (baik yang berstatus sebagai plasma, maupun swadaya) di dalam kawasan hutan. Kebun sawit rakyat, terutama yang swadaya dan berada di dalam kawasan hutan, sejauh ini menghadapi berbagai kendala— mulai soal legalitas, produktivitas, lingkungan, ekuitabilitas. Dengan kedudukan sebagai garda terdepan dan memiliki yurisdiksi wilayah yang otoritatif, desa layak diposisikan sebagai lembaga sentral dalam penataan kebun. Dengan pemikiran seperti itu, penting untuk menelaah sejauh mana peluang hadirnya desa untuk terlibat dalam upaya menjamin praktik pengelolaan industri sawit rakyat yang berkelanjutan.

Dengan meletakkan desa sebagai yurisdiksi penataan— baik dalam hal lanskap ataupun unit kelola— secara tak langsung akan membuka peluang besar bagi pengembangan kebun sawit rakyat berbasis lanskap dengan demikian bisa meningkatkan aspek-aspek keberlanjutan, hal yang selama ini sulit diterapkan. Di samping itu prinsip-prinsip *good governance* atau tata kepengurusan yang baik kebun sawit rakyat juga bisa dicantumkan ke dalam produk kebijakan





**Gambar 5.11.** Strategi penataan sawit rakyat berbasis desa.  
Sumber: IRE dan JAVLEC (2017)<sup>1</sup>

desa— seperti tata-ruang desa, perencanaan desa (RPJMDesa), alokasi anggaran desa. Dari sisi dukungan finansial, penataan kebun sawit rakyat berbasis desa juga membuka peluang bagi pemanfaatan dana desa untuk pengembangan program ekonomi pedesaan terkait usaha perkebunan sawit rakyat.

Sejauh ini hampir tidak pernah ada upaya mengintegrasikan isu-isu sektoral di tingkat lokal ke dalam isu teritorial desa. Akibatnya, lembaga desa menjadi mengawang-awang, jauh dari hal-hal faktual— seperti persoalan agraria, lingkungan, dan sosial kebun-kebun rakyat yang letaknya di dalam kawasan hutan. Menjadikan desa sebagai basis penataan kebun sawit rakyat adalah bagian dari proses integrasi sekaligus internalisasi isu-isu sektoral di tingkat lokal ke dalam ranah teritorial dan kewenangan desa. Cara ini memunculkan harapan untuk menata kebun sawit rakyat agar berjalan lebih efektif, efisien, dan berkelanjutan.

<sup>1</sup> IRE dan JAVLec, 2017, Preliminary workshop penataan sawit rakyat.



**Gambar 5.12.** Peta jalan inkubasi sawit rakyat menuju sertifikasi.

## SKENARIO PENATAAN SAWIT RAKYAT

Hasil studi penilaian kesenjangan pekebun sawit terhadap prinsip ISPO menyimpulkan bahwa kesiapan mereka untuk memenuhi ISPO sebenarnya sangat kecil. Meski demikian dari tipologi yang ada, sawit rakyat di wilayah APL tampak memiliki kesiapan paling besar, setidaknya dibanding yang di dalam kawasan hutan (KBK). Atas dasar itulah, proses penataan dan penyiapan sawit rakyat menuju ISPO memerlukan beberapa skenario. Berikut ini adalah tiga skenario untuk tiga tipologi sawit rakyat, berturut-turut sesuai dengan tingkat kesiapannya.

### Skenario 1. Inkubasi sawit rakyat di luar kawasan hutan (APL)

Sawit rakyat APL tampak paling siap memasuki skema ISPO baru dibanding lainnya, karena status lahan relatif bebas dari masalah (legal). Jadi, penataan dan penyiapannya bisa langsung tanpa harus melalui proses pendahuluan (negosiasi dan mediasi). Penataan dan penyiapan menyangkut legalitas, produktivitas, lingkungan dan ekuitabilitas bisa seketika dirancang dan diterapkan sebagai berikut:

**Paket legalitas** diarahkan untuk menopang legalitas lahan, benih, maupun usaha perkebunan (STD-B). Hasil studi kesenjangan sawit rakyat menunjukkan, rata-rata kebun sawit rakyat, bahkan yang berada di luar kawasan hutan sekalipun, tak memiliki kelengkapan dokumen legal. Jadi, perlu prioritas berupa upaya mendorong kelengkapan dokumen-dokumen tersebut.

**Paket produktivitas** diarahkan untuk menata dan menyiapkan kualitas benih dan proses peremajaan tanaman untuk meningkatkan produktivitas yang selama ini sangat rendah. Rendahnya akses masyarakat terhadap dana pemerin-



tah untuk peremajaan sawit bisa menjadi perhatian dalam melakukan proses penataan produktivitas.

**Paket lingkungan** adalah paket kepedulian pada isu-isu lingkungan, dengan mendorong pengelolaan sawit rakyat berbasis lanskap desa. Atas dasar itulah, keberadaan RPJMDes dan peta tata-ruang desa menjadi sangat penting. Dengan pendekatan lanskap, ada peluang memadukan pengelolaan kebun sawit rakyat dengan konsep agroekosistem ramah lingkungan, seperti kebun campur (wanatani).

**Paket ekuitabilitas** adalah upaya penataan modal sosial yang memungkinkan bagi masyarakat terhindar dari persoalan kesenjangan sosial dan ekonomi. Produksi *boomcrop* sawit cenderung menjadikan pasar sebagai kekuatan sentral, sehingga secara perlahan modal sosial

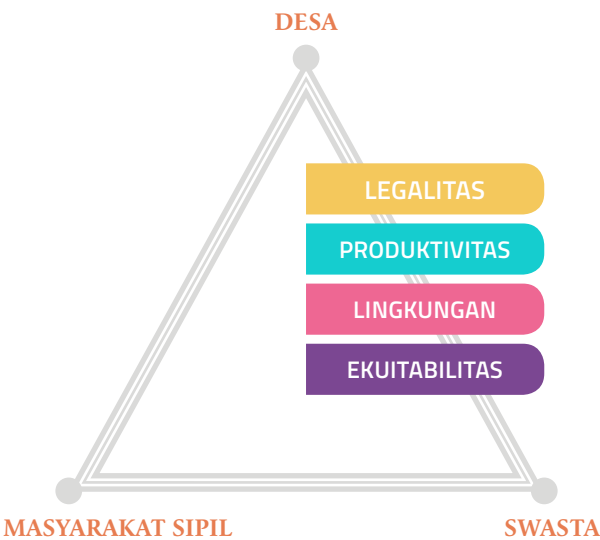


**Gambar 5.13.** Pelatihan bagi pekebun untuk meningkatkan kapasitas mereka dalam berkebun berkelanjutan

masyarakat menjadi tergerus. Jika dibiarkan liar, kompetisi pasar akan mempertajam kesenjangan sosial.

Ada para pihak penting— swasta (terutama pengelola PKS), desa, dan masyarakat sipil— yang sebaiknya turut dalam proses penataan dan penyiapan ini.

Desa memainkan peran besar dalam mengkonsolidasikan sumberdaya yang tersedia, di samping mendorong terwujudnya skema legalitas kebun sawit rakyat. Swasta bisa berperan menopang paket penataan produktivitas. Masyarakat sipil diharapkan berperan dalam paket penataan lingkungan dan ekuitabilitas.



Gambar 5.14. Skema untuk skenario 1

**Skenario 2. Mediasi dan negosiasi sawit rakyat di kawasan konsesi**

Sawit rakyat di dalam kawasan konsesi dipandang lebih berpeluang untuk ditata dan disiapkan menuju ISPO, dibanding yang ada di dalam kawasan konservasi, sebagaimana kasus di Alur Baning (Aceh) dan Besitang (Sumatra Utara), di mana keduanya berada di dalam kawasan TNGL. Penataan sawit rakyat di dalam kawasan konsesi, sebagaimana dijumpai di Desa Tepian Buah (Kalimantan Timur), harus berawal dari proses mediasi dan negosiasi yang melibatkan masyarakat pekebun dan perusahaan pemegang konsesi (PT Inhutani). Untuk itu, desa sebagai lembaga yang berwenang mengkonsolidasikan sumberdaya di wilayahnya perlu didorong mampu melakukan mediasi dan negosiasi, sebagai jalan keluar atas konflik tenurial yang melibatkan warga. Dengan demikian, sesuai dengan amanatnya, desa menjadi pilar penting dalam proses konsolidasi sumberdaya di tingkat tapak.

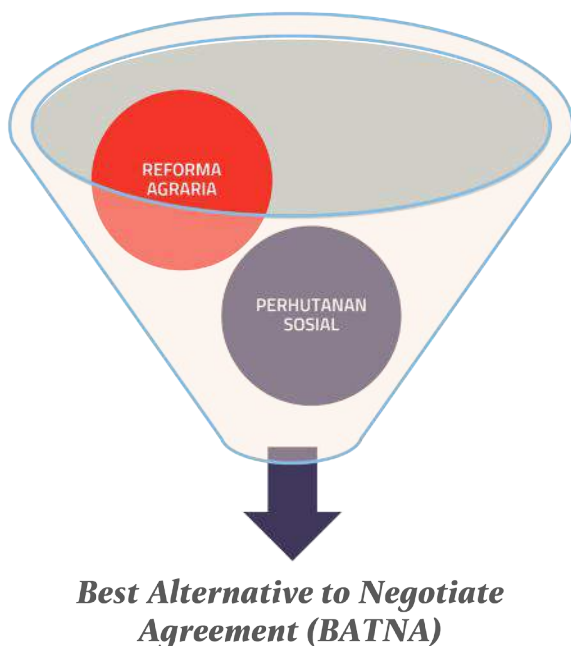
Proses mediasi dan negosiasi dengan perusahaan pemegang konsesi perlu dirancang untuk menyepakati opsi-opsi skema penataan. Beberapa opsi yang berpeluang untuk dinegosiasikan perlu diletakkan dalam kerangka *Best Alternative to Negotiate Agreement* (BATNA). Berikut ini adalah beberapa kemungkinan skema penataan yang bisa masuk dalam kerangka BATNA:

## Reforma Agraria

Skema Reforma Agraria perlu dijajaki untuk diajukan sebagai opsi tertinggi bagi proses penataan, meskipun prasyarat dalam *Perpres 88* yang harus dipenuhi cukup berat, yaitu pengolahan lahan dengan tanam-tumbuhnya sedikitnya sudah berlangsung selama 20 tahun, hal yang boleh jadi tak mudah dibuktikan pada praktik pengelolaan kebun sawit rakyat di lapangan. Sebagai sebuah opsi tertinggi pada umumnya juga akan memiliki tingkat kesulitan tinggi pula dalam proses negosiasi. Oleh karena itu, diperlukan diskresi klausul pada pembatasan waktu 20 tahun pada spesies kelapa sawit (dijelaskan di BAB 4). Diskresi kebijakan ini tentu tak mungkin dicapai tanpa pelibatan para pihak berwenang.

## Perhutanan Sosial

Untuk kasus di mana lahan hutan produksi yang izinnnya sudah dipegang oleh suatu pihak, maka Perhutanan Sosial bisa diimplementasikan melalui skema kemitraan antara pekebun sawit dengan pihak pemegang izin (yakni PT Inhutani I pada kasus di Desa Tepian Buah). Melalui opsi penataan ini diperlukan pengkayaan model agroekosistem sawit: dari tanaman sejenis (monokultur) menjadi tanaman campuran (*agroforestry*). Model ini luwes dan menawarkan *win-win solution*. Namun, perhutanan sosial tak sepenuhnya bisa dioperasikan, kecuali para pihak berhasil melakukan diskresi pada klausul pembatasan waktu 12 tahun sejak masa tanam sawit sebagaimana disyaratkan dalam P. 83 (dijelas-



Gambar 5.15. Skema untuk skenario 2.

kan di BAB 4). Oleh karena itu, pelibatan pembuat kebijakan berwenang seperti KLHK dalam merancang pemecahan masalah resolusi konflik ini sangat menentukan dapatnya opsi Perhutanan Sosial ini untuk diimplementasikan.

### **Skenario 3. Mediasi dan negosiasi sawit rakyat di kawasan hutan konservasi**

Berangkat dari hasil studi dan asesmen dinamika sosial, ekonomi, dan politik perkebunan sawit rakyat di dalam kawasan konservasi Taman Nasional Gunung Leuser (TNGL)— baik yang ada di wilayah Propinsi Aceh (kasus di Desa Alur Baning) maupun di wilayah Propinsi Sumatra Utara (kasus di Desa PIR ADB)— penataan kebun sawit rakyat di kawasan konservasi menghadapi kendala yang paling besar dibanding dua skenario sebelumnya. *Perpres 88/ 2017* bahkan tak memberikan pilihan kecuali *resettlement*. Tapi itu sepertinya sangat sulit dijalankan, bukan saja karena mahal, tapi juga resiko sosial berupa konflik vertikal dan horisontal sangat tinggi. Model kemitraan konservasi yang sedang dirancang Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan juga tak menyediakan ruang bagi keberlanjutan agroekosistem sawit masyarakat. Sebagaimana *P 83/2016 tentang Perhutanan Sosial*, keberadaan kebun sawit di dalam kawasan hutan hanya ditoleransi maksimal 12 tahun sejak masa tanam. Setelahnya, kebun sawit harus diganti dengan model kebun campur lain non-sawit, baik dalam format rehabilitasi ataupun restorasi.

Terlepas dari itu semua, ada beberapa langkah penting yang boleh jadi bisa membuka peluang mengadopsi kebun campur sawit di dalam kawasan konservasi, sebagai bagian dari upaya penataan sawit rakyat menuju ISPO. Kebuntuan-kebuntuan sebagaimana yang sudah disebutkan di muka akan berpeluang bisa dipecahkan ketika diskresi kebijakan segera dilakukan, khususnya pada *P 83/ 2016 tentang Perhutanan Sosial*, dan *Perpres 88/ 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan*.

#### **Review zonasi**

Penataan kebun sawit rakyat di dalam kawasan konservasi perlu ditopang dengan strategi zonasi yang tepat. Untuk itu, peninjauan ulang terhadap strategi zonasi menjadi kebutuhan utama. *Review* atau peninjauan ulang zonasi akan membuka kemungkinan-kemungkinan baru, di mana realitas kebutuhan lapangan tak bisa dikesampingkan begitu saja. Pembagian zona inti, pemanfaatan, tradisional, dan sebagainya harus dilakukan dinamis. Itu agar persoalan-persoalan agraria yang dihadapi, sebagaimana fenomena kebun sawit di dalam kawasan hutan, bisa diselesaikan dengan baik. Kawasan yang secara fisik sudah digunakan untuk keperluan lain selain konservasi, perlu dipertimbangkan untuk ditetapkan sebagai zona pemanfaatan, sebelum kemudian dilanjutkan dengan langkah-langkah penataan lain.

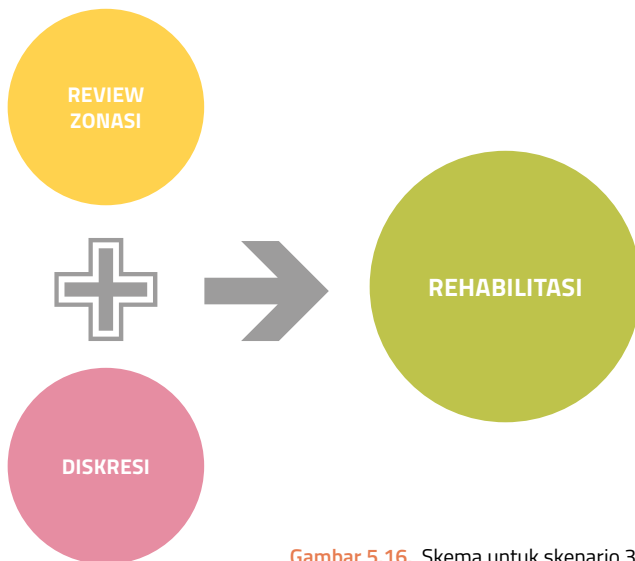
#### **Rehabilitasi**

Rehabilitasi pada dasarnya adalah upaya adopsi agroekosistem masyarakat ke dalam zona pemanfaatan kawasan konservasi. Skema ini bertujuan mengkombinasikan dua kepentingan secara proporsional, yaitu kepentingan ekonomi masyarakat lokal dan kepentingan konservasi yang telah menjadi

agenda nasional, bahkan global. Dengan cara ini pengelolaan kawasan konservasi bisa dipadukan dengan agenda ekonomi masyarakat, terutama model-model ekonomi berbasis lahan. Sejauh ini skema rehabilitasi selalu diwarnai hadirnya model-model kebun campur (wanatani). Tantangannya adalah, apakah skema rehabilitasi juga bisa mengadopsi kebun campur sawit?

### **Diskresi kebijakan konservasi**

Untuk menjawab tantangan yang disebutkan di muka, penataan kebun sawit rakyat di dalam kawasan konservasi memerlukan dukungan diskresi kebijakan yang memadai. Perlu sekali menciptakan upaya untuk mendorong model kebun campur sawit sebagai sebuah agroekosistem yang layak disejajarkan dengan model wanatani. Hanya dengan cara ini penataan kebun sawit di dalam kawasan konservasi bisa dilakukan signifikan. Diskresi kebijakan perlu ditujukan pada *P 83/2016 tentang Perhutanan Sosial* dan *Perpres 88/ 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan*. 🌱



**Gambar 5.16.** Skema untuk skenario 3.

## **BAB 6**

---

Penutup

**S**ektor sawit rakyat di Nusantara terus berevolusi sejak pertama kali pengenalan spesies sawit melalui pembangunan perkebunan sawit perusahaan di pantai timur Sumatra di bawah pemerintah penjajahan Belanda, di awal Abad 20. Masyarakat lokal yang awalnya mengenal sawit sebagai tanaman hias, secara perlahan mulai melihat potensi ekonomi sejak awal kemerdekaan Indonesia dan ketika gencarnya campur tangan pemerintah untuk menggenjot industri sawit berbasis masyarakat. Namun seiring berjalannya waktu, berbagai fasilitas dari pemerintah untuk mendukung pembangunan sawit rakyat tak lagi berlanjut karena krisis ekonomi yang memuncak pada 1998. Sejak itu, peran pemerintah dalam pembangunan sawit rakyat mulai tergerus, dan di saat yang bersamaan peran sektor swasta mulai tampak nyata. Dengan kekuatan modal yang besar, swasta akhirnya mendominasi kegiatan produksi sawit nasional. Namun demikian, meski intervensi pemerintah kian minim, sawit rakyat terus berkembang secara sporadis hingga hari ini. Melajunya perkembangan sawit rakyat ini terjadi karena intervensi sektor swasta yang menciptakan akses menuju pasar hingga ke wilayah pedalaman.

Ekspansi sawit rakyat yang luasnya mencapai sedikitnya 40 persen lebih dari total luas nasional tidak bisa dipisahkan dari fenomena transisi agraria, yaitu perubahan agroekosistem menuju terbentuknya model agroekosistem cepat,<sup>1</sup> sebuah agroekosistem modern yang pengadaan faktor produksinya (lahan, tenaga kerja dan modal) sepenuhnya ditopang kekuatan pasar. Perubahan seperti ini ditandai dengan adanya ekspansi tanaman-tanaman berdaya kejut ekonomi tinggi, atau sering disebut sebagai *boomcrop*.<sup>2</sup> Dalam pandangan Hall (2009),<sup>3</sup> tanaman-tanaman yang di beberapa tempat bisa dimasukkan dalam kategori *boomcrop* antara lain kopi (Vietnam), coklat (Pantai Gading), jagung (Brasil), dan sawit (Indonesia)— termasuk karet di Sumatra dan kopi di Jawa pada masa penjajahan Belanda.

Produksi *boomcrop*, termasuk sawit, bercirikan meningkatnya kebutuhan lahan yang begitu luas dalam waktu cepat. Ini terjadi karena komoditas-komoditas *boomcrop* seperti sawit menjanjikan keuntungan tinggi dalam waktu singkat. Tak heran kemudian para pihak berlomba memproduksi, termasuk masyarakat lokal yang selama ini sudah memproduksi komoditas konvensional seperti karet, kemiri, rotan, kopi. Mereka tak segan-segan mengganti agroekosistem lama yang hasilnya lambat, menggantinya dengan yang lebih gampang untuk mendulang uang.

Bagi masyarakat lokal, partisipasi dalam produksi *boomcrop* bisa diterjemahkan sebagai bagian dari proses transformasi sosial dari masyarakat subsisten-

---

1 Santoso, H. 2015. Berjudi itu mencuri: Ketika mekanisme pasar bias spekulasi. Disertasi. Fakultas Ilmu Budaya. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta

2 Li, T.M., 2007. The will to improve: Governmentality, development, and the practice of politics. Duke University Press.

3 Hall, D., 2011. Land grabs, land control, and Southeast Asian crop booms. *Journal of peasant studies*, 38(4), pp.837-857.



si menjadi masyarakat konsumsi. Itulah mengapa sawit dipandang tak sekedar menjanjikan peningkatan ekonomi, tapi juga peningkatan status sosial. Sayangnya, kebijakan negara mendukung ekspansi sawit tak dibarengi dengan kebijakan-kebijakan lain terkait penegakan hukum dan alokasi lahan yang kuat. Sehingga perkembangan sektor sawit rakyat ternyata juga menciptakan beberapa masalah. Permasalahan-permasalahan sektor sawit rakyat— seperti ilegalitas lahan dan usaha, rendahnya produktivitas akibat manajemen pertanian yang kurang baik, dan lemahnya kelembagaan pekebun— menjadi halangan utama bagi sektor tersebut untuk memperoleh sertifikasi sawit berkelanjutan nasional, *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO). Serifikasi ISPO merupakan salah satu kebijakan negara untuk membenahi sektor sawit Indonesia, sekaligus memanfaatkan momen pasar global yang mulai menuntut produk kelapa sawit berkelanjutan.

Berbagai kasus yang dibahas dalam buku ini menunjukkan bahwa permasalahan legalitas lahan menjadi isu utama pada sawit rakyat. Masalah ini muncul sebagai akibat dari kondisi masyarakat lokal yang terdorong melakukan ekspansi perkebunan sawit hingga merangsek masuk ke dalam kawasan hutan. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa masyarakat lokal sulit mendapatkan lahan untuk produksi sawit. Lahan-lahan yang ada di dalam KBNK, atau sering juga disebut dengan APL, pada umumnya sudah dikuasai swasta melalui skema HGU. Lahan-lahan di dalam kawasan budidaya kehutanan (KBK) atau sering disebut sebagai kawasan hutan, memang masih sangat luas, akan tetapi penggunaannya sangat terbatas. Itu mengapa kemudian muncul situasi dilematis, seperti fenomena penguasaan lahan secara ekstra legal: tindakan ilegal yang dilakukan secara terbuka dan bersama-sama.

Rata-rata wilayah desa di Kalimantan dan Sumatra (dua pulau sentra produksi sawit nasional), sebagian besar berupa kawasan hutan, areal yang tak bisa dengan leluasa digunakan masyarakat. Saat ini pun di dalam kebijakan kehutanan nasional, sawit masih masuk dalam jenis tanaman yang tak ramah hutan dan lingkungan, oleh karenanya tertutup peluang untuk diproduksi di dalam kawasan hutan, sekalipun sudah dalam bentuk kebun campur, sebagaimana yang kini mulai banyak dikembangkan masyarakat di berbagai tempat (Sumatra Utara, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Timur). Bahkan skema Perhutanan Sosial pun tak memberi ruang bagi model-model agroekosistem kebun campur (wanatani) sawit. Mengacu pada *P 83/ 2016 tentang Perhutanan Sosial*, sawit hanya diberi waktu 12 tahun sejak masa tanam, setelahnya harus dibongkar dan diganti dengan tanaman lain.

Penataan kebun sawit rakyat perlu diarahkan agar di kemudian hari bisa berkelanjutan. Itu berarti bahwa langkah tersebut tak lepas dari upaya penyelesaian problema agraria yang kini membelit hampir sebagian besar kebun sawit rakyat di pelosok Nusantara, sehingga skema-skema resolusi agraria memang diperlukan. Tanpa itu, upaya mendorong perbaikan tata-kelola sawit nasional tak akan bisa terselenggara, sekalipun pemerintah mencoba melakukan pengarusutamaan dengan membangun skema sertifikasi ISPO baru.

Berbagai strategi dan skenario penataan yang sudah dibahas dalam buku ini hampir semuanya terkait dengan kebutuhan akan resolusi bagi permasalahan agraria dan diskresi kebijakan untuk menopangnya. Skema-skema Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS) yang ditopang *Perpres 88/ 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan* dan *P83/ 2016 tentang Perhutanan Sosial*, boleh jadi adalah peluang penting yang bisa dimanfaatkan. Akan tetapi tanpa melakukan diskresi terhadap dua kebijakan penopangnya (*Perpres 88/ 2017* dan *P 83/ 2016*), upaya penataan itu akan lama, dan kecil kemungkinan membuahkan hasil. Atas dasar itulah, upaya menyiapkan sawit rakyat menuju ISPO baru harus dibarengi pendekatan politis, selain juga teknokratis. Dengan cara ini, negara hadir untuk mewujudkan amanat konstitusi: sumber-sumber agrarian yang menguasai hajat hidup orang banyak dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. 🌱

# Daftar Pustaka

- Agozino, B 2017, *Pan-African issues in crime and justice*, Taylor & Francis.
- Atlasmedia 2016, 'Indonesia; Country profile', Atlas.media.mit.edu, viewed 15 September 2017, <<http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/idn/>>.
- Badrun, M 2011, *Milestone of Change: Developing a Nation Through Oil Palm" PIR*", Directorate General of Estate Crops, Ministry of Agriculture of the Republic of Indonesia.
- Barrett, CB, Bachke, ME, Bellemare, MF, Michelson, HC, Narayanan, S & Walker, TF 2012, 'Smallholder participation in contract farming: comparative evidence from five countries', *World development*, vol. 40, no. 4, pp. 715-730.
- Bettinger, KA 2015, 'Political contestation, resource control and conservation in an era of decentralisation at Indonesia's Kerinci Seblat National Park', *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 56, no. 2, pp. 252-266.
- Bissonnette, J-F 2016, 'Is oil palm agribusiness a sustainable development option for Indonesia? A review of issues and options', *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, vol. 37, no. 4, pp. 446-465.
- Budidarsono, S, Susanti, A & Zoomers, A 2013. Oil palm plantations in Indonesia: the implications for migration, settlement/resettlement and local economic development. *Biofuels-Economy, Environment and Sustainability*. InTech. pp.
- Cahyadi, ER & Waibel, H 2013, 'Is contract farming in the Indonesian oil palm industry pro-poor?', *Journal of Southeast Asian Economies (JSEAE)*, vol. 30, no. 1, pp. 62-76.
- Cahyadi, ER & Waibel, H 2016, 'Contract farming and vulnerability to poverty among oil palm smallholders in Indonesia', *The Journal of Development Studies*, vol. 52, no. 5, pp. 681-695.
- CIFOR, 2015, *Social impacts of oil palm in Indonesia: A gendered perspective from West Kalimantan*, Bogor.

- Corley, R & Tinker, P 2003, 'The Oil Palm., 4th edn, Wiley-Blackwell: Oxford, UK.
- Cronin, T, Santoso, L, Di Gregorio, M, Brockhaus, M, Mardiah, S & Muharrom, E 2016, 'Moving consensus and managing expectations: media and REDD+ in Indonesia', *Climatic Change*, vol. 137, no. 1-2, pp. 57-70.
- Dirjenbun, 2016, 'Statistik Perkebunan Indonesia 2014-2017: Kelapa sawit', Kementerian Pertanian Republik Indonesia, Jakarta, <<http://ditjenbun.pertanian.go.id/tinymcpuk/gambar/file/statistik/2017/Kelapa-Sawit-2015-2017.pdf>>.
- Dudwick, N, Kuehnast, K, Jones, VN & Woolcock, M 2006, 'Analyzing social capital in context', *A guide to using qualitative methods and data*.
- Ester Boserup, E. 1970 Woman's role in economic development. George Allen and Unwin Ltd., London, UK in Carol J. Pierce Colfer and Rebakah Daro Minarchek, 2012, *Women, men and forest research: A review of approaches, resources and methods for addressing gender*, CIFOR, pp. 4.
- Fearnside, PM 1997, 'Transmigration in Indonesia: lessons from its environmental and social impacts', *Environmental Management*, vol. 21, no. 4, pp. 553-570.
- Fwi 2017, *Enam tahun ISPO: Kajian-kajian penguatan instrumen ISPO dalam merespon dampak-dampak negatif seperti deforestasi, kerusakan ekosistem gambut, kebakaran hutan dan lahan, serta konflik tenurial (Six years of ISPO: ISPO strengthening studies in response to negative impacts such as deforestation, damage to peat ecosystems, forest and land fires, and tenure conflicts)*, Forest Watch Indonesia, viewed 14 August 2017, <[http://fwi.or.id/wp-content/uploads/2017/03/6\\_tahun\\_ISPO.pdf](http://fwi.or.id/wp-content/uploads/2017/03/6_tahun_ISPO.pdf)>.
- Gatto, M, Wollni, M, Rosyani, I & Qaim, M 2015, *Oil palm boom, contract farming, and village development: Evidence from Indonesia*, EFForTS Discussion Paper Series, viewed
- Gerber, J-F 2011, 'Conflicts over industrial tree plantations in the South: Who, how and why?', *Global Environmental Change*, vol. 21, no. 1, pp. 165-176.
- Gillespie, P 2011, 'How does legislation affect oil palm smallholders in the Sanggau district of Kalimantan, Indonesia?', vol., no. pp.
- Glover, DJ 1984, 'Contract farming and smallholder outgrower schemes in less-developed countries', *World development*, vol. 12, no. 11-12, pp. 1143-1157.
- Hall, Derek. 2011. Land Grab, Land Control, and Southeast Asia Crop Booms. *Journal of Peasant Studies*.

- Henderson, J & Osborne, DJ 2000, 'The oil palm in all our lives: how this came about', *Endeavour*, vol. 24, no. 2, pp. 63-68.
- Hickey, S & Du Toit, A 2013. Adverse incorporation, social exclusion, and chronic poverty. *Chronic Poverty*. Springer. pp. 134-159.
- Hospes, O 2014, 'Marking the success or end of global multi-stakeholder governance? The rise of national sustainability standards in Indonesia and Brazil for palm oil and soy', *Agriculture and Human Values*, vol. 31, no. 3, pp. 425-437.
- Indarto, J, Kaneko, S & Kawata, K 2015, 'Do forest permits cause deforestation in Indonesia?', *international forestry review*, vol. 17, no. 2, pp. 165-181.
- Ismail, N 2015, "Surat keterangan tanah adat (SKTA) sebagai bukti awal penguasaan dan pemanfaatan tanah adat: penelusuran dasar hukumnya", presentasi disampaikan pada acara "Diseminasi Hasil Kajian dan Evaluasi Pelaksanaan Inventarisasi, Identifikasi, Pemetaan, Pematokan atau Pembuatan SKTA di Kalimantan Tengah", diselenggarakan Kemitraan, Palangkaraya, 9-10 April.
- James C. Scott, 1985, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press.
- Jelsma, I, Slingerland, M, Giller, KE & Bijman, J 2017, 'Collective action in a smallholder oil palm production system in Indonesia: The key to sustainable and inclusive smallholder palm oil?', *Journal of Rural Studies*, vol. 54, pp. 198-210.
- Jenie, SI 2007, "Itikad Baik, Perkembangan dari Asas Hukum Khusus Menjadi Asas Hukum Umum di Indonesia, pidato pengukuhan jabatan guru besar di Universitas Gadjah Mada.
- Koh, LP & Ghazoul, J 2010, 'Spatially explicit scenario analysis for reconciling agricultural expansion, forest protection, and carbon conservation in Indonesia', *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 107, no. 24, pp. 11140-11144.
- Lee, JSH, Ghazoul, J, Obidzinski, K & Koh, LP 2014, 'Oil palm smallholder yields and incomes constrained by harvesting practices and type of smallholder management in Indonesia', *Agronomy for Sustainable Development*, vol. 34, no. 2, pp. 501-513.
- Li, Tania Muray, 2002. *Proses Transformasi Daerah Pedalaman di Indonesia*. Terjemahan oleh Sumitro & SN Kartikasari. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Li, Tania Muray, 2007, *The Will to Improve: Governmentality, Development, and The Practice of Politics*. Duke University, London

- Mafira, T & Sutiyono, G 2015, 'Improving Land Productivity through Fiscal Policy: A Framework for Analysis', *A CPI Report*.
- Marti, S 2008, 'Losing ground: the human rights impacts of oil palm plantation expansion in Indonesia', *Friends of the Earth*.
- Maryadi, A & Mulyana, A 2004, 'Pricing of palm oil fresh fruit bunches for smallholders in South Sumatra', *Fakultas Pertanian, Universitas Sriwijaya*.
- Mccarthy, J 2000, 'The changing regime: forest property and reformasi in Indonesia', *Development and Change*, vol. 31, no. 1, pp. 91-129.
- Mccarthy, JF 2010, 'Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia', *The Journal of peasant studies*, vol. 37, no. 4, pp. 821-850.
- Mccarthy, JF & Cramb, RA 2009, 'Policy narratives, landholder engagement, and oil palm expansion on the Malaysian and Indonesian frontiers', *The Geographical Journal*, vol. 175, no. 2, pp. 112-123.
- Misb 2014, 'Banyak perusahaan belum penuhi syarat ISPO (Many companies have not complied with ISPO requirement)', MISB, viewed 10 October 2017, <<http://www.sertifikasimisb.com/berita/item/31-banyak-perusahaan-belum-penuhi-syarat-ispo.html>>.
- Mol, AP 2007, 'Boundless biofuels? Between vulnerability and environmental sustainability', *Sociologia Ruralis*, vol. 47, no. 4, pp. 297-315.
- Obidzinski, K, Andriani, R, Komarudin, H & Andrianto, A 2012, 'Environmental and social impacts of oil palm plantations and their implications for biofuel production in Indonesia', *Ecology and Society*, vol. 17, no. 1.
- Obidzinski, K, Dermawan, A & Hadiano, A 2014, 'Oil palm plantation investments in Indonesia's forest frontiers: limited economic multipliers and uncertain benefits for local communities', *Environment, development and sustainability*, vol. 16, no. 6, pp. 1177-1196.
- Orth, M 2007, 'Subsistence foods to export goods: the impact of an oil palm plantation on local food sovereignty North Barito, Central Kalimantan, Indonesia', *Bogor: Sawit Watch*.
- Poku, K 2002, *Small-scale palm oil processing in Africa*, Food & Agriculture Org.
- Prokurat, S 2013, 'Palm oil—strategic source of renewable energy in Indonesia and Malaysia'.

- Rist, L, Feintrenie, L & Levang, P 2010, 'The livelihood impacts of oil palm: smallholders in Indonesia', *Biodiversity and conservation*, vol. 19, no. 4, pp. 1009-1024.
- Robert Chamber, 1995, *Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts? In Journals Environment and Urbanization*, Volume 7, No. 1, April 1995, pp. 173.
- Santosa, SJ 2008, 'Palm oil boom in Indonesia: from plantation to downstream products and biodiesel', *CLEAN-Soil, Air, Water*, vol. 36, no. 5-6, pp. 453-465.
- Santoso, H. 2015. Berjudi itu mencuri: Ketika mekanisme pasar bias spekulasi. Disertasi. Fakultas Ilmu Budaya. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta
- Setiadi, T 2009, 'Palm oil and palm waste potential in Indonesia', *Waste Water Treatment Technologies-Volume II*, pp. 137.
- Setiawan, EN, Maryudi, A, Purwanto, RH & Lele, G 2016, 'Opposing interests in the legalization of non-procedural forest conversion to oil palm in Central Kalimantan, Indonesia', *Land Use Policy*, vol. 58, pp. 472-481.
- Sheil, D, Casson, A, Meijaard, E, Van Noordwijk, M, Gaskell, J, Sunder-land-Groves, J, Wertz, K & Kanninen, M 2009, *The impacts and opportunities of oil palm in Southeast Asia: What do we know and what do we need to know?*, Center for International Forestry Research Bogor.
- Shiva and Mies, 2005, *Ecofenism: Perspektif Gerakan Perempuan dan Lingkungan*, IRE Yogyakarta.
- Sikor, T, Vi, T & Thi, P 2005, 'The dynamics of commoditization in a Vietnamese uplands village, 1980-2000', *Journal of Agrarian Change*, vol. 5, no. 3, pp. 405-428.
- Simarmata, R, 2002, "Regional autonomy and character of local government laws and regulations: new pressures on the environment and indigenous communities, International association for the study of common (bisa diakses di <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/2315/simarmatar170502.pdf?sequence=1>); dan Christoher R. Duncan, 2017, "Mixed outcomes: the impact of regional autonomy and the decentralization on indigenous ethnic minorities in Indonesia, *Development and Change*, vol. 38, no.4, pp. 711-733.
- Simarmata, R 2009, "Gejala informalitas pada tanah garapan, *Law Reform*, Vol. 3 No. 2, dan Ilyas, 2005, "Konsepsi Hak Garap atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia dalam Kaitannya dengan Ajaran Negara Kesejahteraan, disertasi pada Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran.
- Simarmata, R 2015, "Kedudukan hukum dan peluang pengakuan surat keterangan tanah adat. Jakarta: Kemitraan.



- Stoler, AL 1995, *Capitalism and confrontation in Sumatra's plantation belt, 1870-1979*, University of Michigan Press.
- Suharto, R 2010, 'Why Indonesia needs ISPO', Jakarta, The Jakarta Post, viewed 24 May 2017 2017, <<http://www.thejakartapost.com/news/2010/12/02/why-indonesia-needs-ispo.html>>.
- Susanti, A & Maryudi, A 2016, 'Development narratives, notions of forest crisis, and boom of oil palm plantations in Indonesia', *Forest Policy and Economics*, vol. 73, pp. 130-139.
- Sutaryono, 2008, *Pemberdayaan Setengah Hati*, Lapera Pustaka Utama dan STPN, Yogyakarta, pp. 26.
- Van Rooij, B2006, *Regulating Land and Pollution in China, Lawmaking, Compliance, and Enforcement; Theory and Cases*. Leiden: Leiden University Press.
- Varkkey, H 2012, 'Patronage politics as a driver of economic regionalization: The Indonesian oil palm sector and trans-boundary haze', *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 53, no. 3, pp. 314-329.
- Von Geibler, J 2013, 'Market-based governance for sustainability in value chains: conditions for successful standard setting in the palm oil sector', *Journal of Cleaner Production*, vol. 56, pp. 39-53.
- Worldbank 2011, *The World Bank Group Framework and IFC Strategy for Engagement in the Palm Oil Sector*, viewed 3 June 2017, <[www.ifc.org/wps/wcm/connect/4d79ad004be32e4a8f84df7cbf6249b9/WBG+Framework+and+IFC+Strategy\\_FINAL\\_FOR+WEB.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/4d79ad004be32e4a8f84df7cbf6249b9/WBG+Framework+and+IFC+Strategy_FINAL_FOR+WEB.pdf?MOD=AJPERES)>.
- Worldgrowth 2011, *The Economic Benefit of Palm Oil to Indonesia*, World Growth, viewed 1 June 2017, <[http://worldgrowth.org/site/wp-content/uploads/2012/06/WG\\_Indonesian\\_Palm\\_Oil\\_Benefits\\_Report-2\\_11.pdf](http://worldgrowth.org/site/wp-content/uploads/2012/06/WG_Indonesian_Palm_Oil_Benefits_Report-2_11.pdf)>.
- Zen, Z, Barlow, C, Gondowarsito, R & McCarthy, JF 2016, 'Interventions to promote smallholder oil palm and socio-economic improvement in Indonesia', *The Oil Palm Complex. Singapore, SUP*, pp. 78-104.



# SAWIT RAKYAT

Pemetaan Kerangka Kebijakan,  
Kondisi Nyata dan Aksi Lapangan



PADA tahun 2011, Pemerintah membangun skema sertifikasi Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO) untuk menjamin terwujudnya praktik berkelanjutan dalam industri perkebunan sawit Indonesia. Namun, dengan luasan mencapai 41 persen dari luas total perkebunan sawit nasional (Ditjenbun 2014), perkebunan sawit rakyat nyatanya menyimpan permasalahan serius terkait kepatuhan pada konsep keberlanjutan. Temuan di lapangan mengungkapkan bahwa kesiapan sawit rakyat di beberapa lokasi studi hanya sekitar 50% saja memenuhi persyaratan sertifikasi ISPO.

Buku ini mencoba merekam persoalan dan merumuskan skenario persiapan perkebunan sawit rakyat menuju sertifikasi ISPO. Dalam buku ini, studi kasus terhadap sawit rakyat dilakukan di Sumatera dan Kalimantan dengan tingkat variasi kondisi kebun yang cukup beragam. Penyajian studi kasus di lokasi-lokasi tersebut diharapkan dapat menjadi pembelajaran bagi usaha-usaha persiapan sawit rakyat di seluruh Indonesia.

KEHATI  
JL. BANGKA VIII NO. 3B  
PELA MAMPANG, JAKARTA,  
12720, INDONESIA

