

# Pembebanan Risiko Bisnis Korporasi kepada Sektor Publik

Kajian terhadap RUU Perkelapasawitan

Mei 2017

Tim Analisis:

Rimawan Pradiptyo, W. Riawan Tjandra



## KATA PENGANTAR

Semakin meluasnya perkebunan sawit di Indonesia, terutama yang dikelola oleh korporasi besar, beserta kontribusinya yang cukup signifikan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) negara menjadikan sektor sawit menjadi salah satu prioritas pemerintah dan seolah-olah memiliki hak istimewa dalam perekonomian nasional. Namun demikian, dalam kurun waktu lebih dari satu dekade tata kelola sektor sawit selalu menjadi sorotan baik ditingkat nasional maupun internasional karena dianggap merusak lingkungan dan tidak berkelanjutan.

Untuk mengurai permasalahan sawit dan memperbaiki tata kelola sawit dan sub-sektor sawit, pemerintah telah mempersiapkan Rancangan Undang-undang (RUU) Perkelapasawitan yang telah bergulir sejak 2015. RUU ini menjadi salah satu Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sejak tahun 2016 dan masih dalam pembahasan pada April 2017 lalu. Undang-undang ini diharapkan mampu menjembatani permasalahan dalam tata kelola industri kelapa sawit, terutama dalam konteks transparansi dan keberlanjutan.

Sebagai organisasi masyarakat sipil yang peduli dan fokus pada perbaikan tata kelola, KEMITRAAN sangat berkepentingan untuk ikut melihat dan mengkaji pengaruh kebijakan ini terhadap aspek tata kelola dan potensi dampak yang muncul terhadap masyarakat, terutama yang bersinggungan langsung dengan industri tersebut.

Kajian terhadap RUU Perkelapasawitan ini ditujukan untuk memberi masukan dan rekomendasi untuk perbaikan terhadap tata kelola industri sawit secara umum dan melihat secara khusus *urgency* dikeluarkannya UU Perkelapasawitan untuk perbaikan tata kelola di sektor tersebut.

Jakarta, 20 Mei 2017,  
Monica Tanuhandaru  
Direktur Eksekutif  
KEMITRAAN

## Daftar Isi

|  |           |
|--|-----------|
| <b>KATA PENGANTAR.....</b>   | <b>2</b>  |
| Laporan.....   | 5         |
| Pembebanan Risiko Bisnis Korporasi kepada Sektor Publik;.....          | 5         |
| Kajian Terhadap RUU Perkelapasawitan .....                             | 5         |
| <b>RINGKASAN EKSEKUTIF .....</b>                                       | <b>6</b>  |
| <b>A. PENDAHULUAN .....</b>  | <b>13</b> |
| <b>B. METODOLOGI.....</b>  | <b>23</b> |
| <b>B.1. Analisis Ilmu Ekonomi .....</b>                                | <b>23</b> |
| <b>B.2. Analisis Ilmu Hukum.....</b>                                   | <b>24</b> |
| <b>C. ANALISIS RIA DALAM PERSPEKTIF ILMU EKONOMI.....</b>              | <b>26</b> |
| <b>C.1. Konsideran dan Ketentuan Umum.....</b>                         | <b>27</b> |
| <b>C.2. Aspek Perencanaan.....</b>                                     | <b>30</b> |
| <b>C.3. Proses Bisnis Perkelapasawitan .....</b>                       | <b>31</b> |
| <b>C.4. Aspek Kelembagaan/Institusi .....</b>                          | <b>34</b> |
| C.4.1. Perizinan.....  | 34        |
| C.4.2. Insentif kepada Pengusaha dan Pekebun.....                      | 37        |
| C.4.3. Sanksi Administratif.....                                       | 51        |
| C.4.4. Ketentuan Pidana .....  | 53        |
| C.4.5 Dewan Komoditas.....   | 55        |
| <b>C.5. Estimasi Dampak Jika RUU Perkelapasawitan Disetujui.....</b>   | <b>58</b> |
| <b>D. ANALISIS ROCCIPI DARI PERSPEKTIF ILMU HUKUM .....</b>            | <b>66</b> |
| <b>D.1. Kesamaan Pengaturan dengan UU Perkebunan .....</b>             | <b>66</b> |
| <b>D.2. Membangun Rezim Perencanaan Sektoral.....</b>                  | <b>68</b> |
| D.2.1. Bahaya Sektoralisme Perizinan.....                              | 69        |
| D.2.2. Berlindung di Balik Kegagalan UU PPLH .....                     | 70        |
| D.2.3 Liberalisasi Perkelapasawitan .....                              | 70        |
| D.2.4 Badan Pengelola Perkelapasawitan.....                            | 73        |
| D.2.5. Level Pengaturan yang Tepat.....                                | 73        |
| <b>E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN .....</b>                   | <b>75</b> |
| <b>E.1. Kesimpulan .....</b>   | <b>75</b> |
| <b>E.2. Rekomendasi Kebijakan .....</b>                                | <b>76</b> |
| <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>  | <b>78</b> |
| <b>LAMPIRAN 1.....</b>   | <b>82</b> |
| Lampiran L 1. Penjelasan Parameter ROCCIPI .....                       | 82        |
| Lampiran L 2. Produksi dan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit ..... | 83        |
| Lampiran L 3. Ketentuan Pidana UU 39/2014 .....                        | 85        |
| Lampiran L 4. Implementasi the Slavery Game Pasca PD I.....            | 86        |
| Lampiran L 5. Perbandingan UU 39/2014 dan RUU Perkelapasawitan .....   | 87        |

# Pembebanan Risiko Bisnis Korporasi kepada Sektor Publik

Kajian terhadap RUU Perkelapasawitan

Penyusun

Riwawan Pradiptyo

W. Riawan Tjandra

ISBN: 978-602-1616-93-2

Publikasi pertama

Mei 2017

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia

Jl. Taman Margasatwa No. 26c, Kelurahan Ragunan, Kecamatan Pasar Minggu,

Jakarta Selatan 12550

T : +62-21-22780580

F : +62-21-7812325

<http://www.kemitraan.or.id>

Copyright Mei 2017 Kemitraan bagi Reformasi Tata Pemerintahan di Indonesia  
ISBN

All rights reserved.

Unless otherwise indicated, all materials on these pages are copyrighted by the Partnership for Governance Reform in Indonesia. All rights reserved. No part of these pages, either text or image may be used for any purpose other than personal use. Therefore, reproduction, modification, storage in a retrieval system or retransmission, in any form or by any means, electronic, mechanical or otherwise, for reasons other than personal use, is strictly prohibited without prior written permission.

Laporan

Pembebanan Risiko Bisnis Korporasi kepada Sektor Publik;

Kajian Terhadap RUU Perkelapasawitan<sup>1</sup>

Rimawan Pradiptyo<sup>2</sup>

W. Riawan Tjandra

15 Mei 2017

---

<sup>1</sup> Kontributor: Edi Sutrisno (TUK – Indonesia), Zenzi Suhadi (WALHI), Ahmad Surambo (Sawit Watch), Abdul Wahid (TUK – Indonesia), Hasbi Berliani (Kemitraan), Gladi Hardiyanto (Kemitraan), dan Abimanyu Sasongko Aji (Kemitraan).

<sup>2</sup> Penulis pertama bertanggung jawab terhadap analisis ilmu ekonomi, dan pengarang kedua bertanggung jawab terhadap analisis ilmu hukum. Pengarang pertama mengucapkan terimakasih kepada Gumilang Aryo Sahadewo atas asupan yang sangat berharga di penelitian ini. Penulis pertama juga mengucapkan terimakasih kepada Mufti Almufarid sebagai asisten yang handal di penelitian ini. Alamat email pengarang: [Rimawan\[at\]ugm.ac.id](mailto:Rimawan[at]ugm.ac.id) ; [willyriawan\[at\]yahoo.com](mailto:willyriawan[at]yahoo.com)

## **Ringkasan Eksekutif**

Pembebanan Risiko Bisnis Korporasi kepada Sektor Publik;

Kajian terhadap RUU Perkelapasawitan <sup>1</sup>

Rimawan Pradipto<sup>2</sup>

W. Riawan Tjandra

15 Mei 2017

*Kajian ini berusaha memperkirakan dampak yang mungkin timbul akibat RUU Perkelapasawitan (selanjutnya disebut dengan RUU). Regulatory Impact Assessment (RIA) digunakan dalam studi ini, baik dari perspektif ilmu ekonomi (ekonomika) dan ilmu hukum. Pemodelan teori permainan (game theory), analisis ekonomika kriminalitas (economics of crime) dan analisis ekonomika kelembagaan diterapkan untuk analisis RIA dari perspektif ekonomika. Content analysis dengan menggunakan indikator ROCCIPI (rule, opportunity, capacity, communication, interest, process, ideology), diterapkan untuk RIA dalam perspektif ilmu hukum.*

*Sub-sektor kelapa sawit adalah sub-sektor yang memiliki kontribusi tertinggi terhadap PDB dan sebagai penyumbang terbesar devisa di sektor perkebunan. Sub-sektor kelapa sawit juga merupakan penyumbang pajak dan PNPB tertinggi dibandingkan sub-sektor perkebunan lainnya. Produktivitas lahan kelapa sawit cenderung lebih produktif dibandingkan tanaman perkebunan lain seperti kopi, kakao, dan karet. Kontribusi sub-sektor kelapa sawit terhadap perekonomian Indonesia tidaklah diragukan lagi. Namun demikian perkembangan sub-sektor ini menghadapi permasalahan terkait dengan: a) alih lahan; b) kebakaran hutan dan lahan; c) konflik pertanahan; dan d) tumpang tindih lahan perkebunan dengan usaha lain.*

*Naskah Akademik RUU menilai bahwa kinerja perkelapasawitan di Indonesia masih berada di bawah Malaysia. Malaysia memiliki produktivitas perkebunan kelapa sawit yang lebih tinggi daripada Indonesia. Industri produk turunan minyak kelapa sawit di Malaysia telah berkembang dengan baik, namun industri serupa belum berkembang optimal di Indonesia. Naskah Akademik RUU juga menengarai bahwa UU 39/2014 tentang perkebunan, tidak cukup detail dan komprehensif dalam mendukung pengembangan perkelapasawitan. Atas dasar pertimbangan itulah diajukan RUU untuk menjawab berbagai masalah di bidang perkelapasawitan.*

*Analisis RIA dari perspektif ilmu ekonomi fokus pada beberapa aspek yaitu: a) konsideran peraturan; b) perencanaan; c) proses bisnis perkelapasawitan; d) kelembagaan. Di aspek kelembagaan terdapat tiga elemen yaitu: a) perizinan; b) insentif kepada pengusaha dan pekebun; dan c) dewan komoditas. Hasil analisis RIA dari perspektif ilmu ekonomi adalah sebagai berikut:*

- 1. RUU cenderung bias mengatur budidaya kelapa sawit dibandingkan industri pengolahan minyak kelapa sawit dan tata niaga produk sawit;*
- 2. RUU menempatkan kelapa sawit sebagai kekayaan alam hayati nasional yang harus dilindungi, dikembangkan, dan dimanfaatkan secara berkelanjutan. Tidak ada argumen lanjut apa yang menyebabkan kelapa sawit sebagai kekayaan alam hayati nasional meskipun sebenarnya kelapa sawit tidak berbeda dengan tanaman perkebunan lain seperti kopi, teh, karet, dan kakao, yang notabene berasal dari negara lain.*
- 3. RUU menempatkan kelapa sawit sebagai komoditas strategis, yang tentunya tidak dapat dipisahkan dari industri strategis. Sesuai UU 3/2014 semua industri strategis dikuasai oleh negara, meskipun usaha perkelapasawitan justru dominan dimiliki oleh perusahaan swasta dan pekebun.*
- 4. Hak-hak ulayat dan kejahatan korporasi ternyata lebih komprehensif dan lebih detail diatur di UU 39/2014 daripada di RUU.*
- 5. Aspek perencanaan di UU 39/2014 lebih komprehensif daripada aspek perencanaan di RUU. Terdapat urutan prioritas dan pembagian cakupan yang jelas antara perencanaan di tingkat pusat, provinsi, dan di kabupaten/kota di UU 39/2014 yang tidak diatur di RUU.*
- 6. Tidak terdapat perbedaan yang mendasar di aspek perizinan antara di UU 39/2014 dengan aturan perizinan di RUU. Beberapa ketentuan terkait dengan kewajiban pengusaha lahan dan larangan pemindahan hak atas tanah justru diatur di UU 39/2014 namun tidak diatur di RUU.*
- 7. RUU belum memasukkan beneficiary ownership, kepemilikan NPWP dan juga ketaatan pembayaran pajak dan PNPB sebagai bagian dari sistem perizinan.*
- 8. RUU mewajibkan pemerintah memberikan berbagai fasilitas/insentif fiskal kepada para pemodal di budidaya kelapa sawit, mulai dari keringanan pajak pendapatan, keringanan bea impor, keringanan pajak bumi dan bangunan,*

*hingga subsidi untuk amortisasi yang dipercepat dan kompensasi untuk kerugian akibat program eradikasi hama oleh pemerintah. Fasilitas/ insentif fiskal yang diberikan kepada para penanam modal pada dasarnya menutup semua risiko bisnis para penanam modal dan bahkan mengkompensasi potensi-potensi kerugian yang mungkin dihadapi oleh penanam modal.*

9. *Meskipun Naskah Akademik RUU menyatakan bahwa pembukaan lahan perkebunan sawit di area gambut dan hutan alami berdampak negatif terhadap aspek ekologi, namun RUU mengatur bahwa pemerintah harus memfasilitasi pengelolaan gambut di lahan perkebunan kelapa sawit.*
10. *Berbagai fasilitas/insentif fiskal dan non-fiskal kepada para penanam modal dan pelaku usaha budi daya kelapa sawit yang diatur di RUU menambah bukti bahwa RUU masih bias terhadap sektor hulu perkelapasawitan (perkebunan kelapa sawit) dibandingkan terhadap industri pengolahan minyak kelapa sawit (sektor hilir).*
11. *RUU menempatkan pemerintah daerah sebagai badan penyangga (buffer stock) tata niaga tandan buah segar (TBS) di daerah. Konsekuensi ini muncul akibat pemerintah daerah wajib menentukan harga pembelian TBS di tingkat pekebun.*
12. *Sanksi administratif lebih banyak dikaitkan dengan berbagai pasal pelanggaran di UU 39/2014 dibandingkan di RUU. Jenis pelanggaran yang diatur di UU 39/2014 lebih luas cakupannya dengan spesifikasi setiap jenis pelanggaran yang lebih terinci dibandingkan di RUU.*
13. *UU 39/2014 lebih komprehensif dan lebih detail dalam mengatur mengenai sanksi pidana dibandingkan dengan RUU. Rata-rata intensitas hukuman pidana di UU 39/2014 lebih tinggi daripada rata-rata intensitas hukuman pidana di RUU.*
14. *Pendirian, tugas, dan kewenangan Badan Pengelola Perkelapasawitan (BPP) lebih detail di atur di RUU daripada di UU 39/2014. Cakupan tugas dan kewenangan BPP di RUU lebih luas daripada dewan komoditas di UU 39/2014. Namun demikian keberadaan BPP tidak menjamin bahwa keberadaan lembaga tersebut pasti akan meningkatkan kinerja perkelapasawitan seperti di Malaysia. Sistem insentif yang rasional dan*

*manusiawi akan menjadi kunci apakah BPP akan efektif meningkatkan kinerja perkelapasawitan di Indonesia.*

15. *Dibandingkan dengan UU 18/2004 dan UU 39/2014, RUU Perkelapasawitan telah mentransformasi tujuan dari UU dari memaksimalkan kesejahteraan masyarakat menjadi memaksimalkan kepentingan pelaku usaha sawit.*
16. *Interaksi antara pemerintah dan penanam modal/pelaku usaha di perkelapasawitan sesuai dengan RUU dapat dimodelkan sebagai the slavery game, yang mana semua risiko bisnis penanam modal/pelaku usaha dapat dialihkan kepada sektor publik.*
17. *Pemberian fasilitas/insentif fiskal dan non-fiskal kepada penanam modal dan pelaku usaha perkelapasawitan yang melebihi batas kewajaran seperti tertuang di RUU, menciptakan beban fiskal yang berat kepada pemerintah. Berbagai fasilitas ini pada dasarnya akan menciptakan “subsidi BBM jilid II” yang mana para pengusaha perkelapasawitan yang tidak memerlukan subsidi justru mendapat subsidi/kompensasi dari pemerintah.*
18. *Jika UU Perkebunan dan RUU Perkelapasawitan berlaku secara bersamaan, hal ini akan semakin meningkatkan kompleksitas koordinasi khususnya di lingkungan Kementerian Pertanian.*

*Hasil analisis ROCCIPI dari perspektif ilmu hukum adalah sebagai berikut:*

1. *Variasi definisi hutan antar negara/daerah tersebut menyebabkan luas hutan yang dilaporkan bervariasi antar negara. Bervariasinya definisi dari hutan tersebut menjadi potensi yang membahayakan terjadinya deforestasi masif karena perkelapasawitan yang dinisbahkan menjadi industri strategis akan menggerus lahan-lahan hutan yang tidak memiliki kepastian definisi mengenai kriteria, luasan, maupun ukuran tumbuhan di dalamnya.*
2. *RUU Perkelapasawitan alih-alih menjadi sebuah lex specialis dari UU No.39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, jika mencermati substansi yang diatur di dalamnya justru bisa menabrak UU Perkebunan itu sendiri juga berpotensi menabrak UU Kehutanan (UU No.41 Tahun 1999 jis PP No.1 Tahun 2004 dan UU No.19 Tahun 2004) dan UU No.41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan serta UU No.18 Tahun 2013 tentang*

*Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.*

3. *Pengaturan dalam RUU Perkelapasawitan yang membuka akses masuknya modal asing secara longgar mendorong internasionalisasi modal dalam usaha perkelapasawitan secara sempurna untuk perlahan-lahan mengumpankan industri perkelapasawitan Indonesia ke pusaran liberalisasi industri perkelapasawitan.*
4. *Izin usaha kelapa sawit dikhawatirkan dapat mengabaikan konservasi hutan karena sudah “dijustificasi” oleh derajat regulasi yang lebih tinggi sebagai legitimasi izin usaha kelapa sawit, yaitu melalui sebuah Rencana Induk Perkelapasawitan.*
5. *Di Indonesia terdapat 3 (tiga) standar yang berbeda dalam usaha perkelapasawitan, yaitu: Indonesian Sustainable Palm Oil, Roundtable on Sustainable Palm Oil, dan International Sustainability and Carbon Certification. RUU Perkelapasawitan berupaya mendesain sistem standar usaha perkelapasawitan guna mengatasi bervariasinya standar usaha perkelapasawitan. Namun, standar-standar yang ada di Indonesia selama ini hanya merupakan kepanjangan dari masing-masing standar internasional terkait usaha perkelapasawitan. Dikhawatirkan, standar usaha perkelapasawitan dalam RUU hanya berkontribusi menambah keruwetan standar usaha perkelapasawitan daripada mampu menyatukan standar usaha perkelapasawitan yang sudah terlanjur berkembang secara bervariasi.*
6. *Tradisi sektoralisme yang sulit dihilangkan dalam sistem birokrasi pemerintahan di negeri ini, dikhawatirkan akan digunakan sebagai pintu masuk untuk melakukan ekspansi lahan secara masif atas nama budi daya kelapa sawit yang menurut RUU Perkelapasawitan bertujuan menopang industri kelapa sawit sebagai wujud pengolahan pascapanen.*
7. *Ekspansi perkebunan kelapa sawit sebagai bagian dari industri nasional yang kiranya sangat mudah diberikan label industri strategis nasional yang diselubungi oleh Inpres No.1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Praktik-praktik buruk yang berdampak korupsi di sektor perkelapasawitan akan diberikan proteksi oleh Inpres No.1 Tahun 2016*

yang selama ini dikenal sebagai “benteng perlindungan” bagi koruptor.

8. *Pengaturan norma perizinan dalam RUU Perkelapasawitan sering disebut dalam Hukum Administrasi Negara sebagai bentuk izin bertingkat, yaitu satu instrumen izin yang saling mensyaratkan izin lainnya. Kesan yang ingin ditampilkan dari pengaturan izin semacam itu adalah upaya membangun citra publik mengenai digunakannya asas kecermatan dan asas kehati-hatian dalam pemberian izin. Namun, ditinjau dari realitas sistem birokrasi pemerintah di Indonesia saat ini yang belum mampu menginternalisasikan dengan baik prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik ditambah belum tuntasnya penyelesaian perebutan kewenangan antara pusat dan daerah dan antardaerah, sulit untuk menepis adanya kekhawatiran akan bertambah suburnya praktik-praktik korupsi birokrasi maupun pungutan liar.*
9. *Dalam RUU Perkelapasawitan meskipun diatur adanya kewajiban bagi para pelaku usaha maupun penanam modal di sektor perkelapasawitan untuk mematuhi kewajiban untuk menjaga kelestarian lingkungan lengkap dengan ancaman sanksi administratif terhadap pelanggarnya, namun, melemparkan masalah dampak kerusakan ekologis sebagai dampak usaha perkelapasawitan kepada UU No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, jelas bukan solusi yang bertanggungjawab di tengah kegagalan undang-undang tersebut dalam mengawal perlindungan terhadap lingkungan.*
10. *Materi muatan RUU Perkelapasawitan yang cukup banyak mengandung hal-hal yang bersifat teknis disamping khusus lebih tepat untuk diletakkan sebagai substansi dari pengaturan melalui peraturan perundang-undangan di bawah dan sebagai derivat dari UU Perkebunan sesuai dengan amanat UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*
11. *Sumirnya pengaturan mengenai perlindungan hak masyarakat adat dalam RUU Perkelapasawitan justru menimbulkan kekhawatiran kian banyaknya aktor-aktor yang tak dengan jelas memperlihatkan keberpihakannya terhadap perlindungan hak-hak masyarakat adat yang senantiasa terancam oleh ekspansi industri perkelapasawitan yang ditopang oleh modal internasional yang berkolaborasi dengan aktor-aktor nasional maupun lokal dalam*

*pengelolaan usaha perkelapasawitan.*

*Hasil penelitian menunjukkan bahwa RUU Kelapa Sawit justru menciptakan kemunduran dibandingkan dengan UU 39/2014. Tanpa adanya RUU Kelapa Sawit, sektor kelapa sawit akan tetap mampu berkembang secara optimal dengan berlandaskan UU 39/2014. Berdasarkan hasil analisis terhadap substansi RUU Perkelapasawitan, maka direkomendasikan hal-hal berikut:*

- 1. DPR perlu menghentikan pembahasan terhadap RUU Perkelapasawitan didasarkan pada pertimbangan: a) peraturan di RUU tidak sekomprensif dibandingkan dengan di UU 39/2014, b) fasilitas/insentif di RUU memungkinkan penanam modal mengalihkan beban risiko bisnisnya kepada sektor publik dan akan menciptakan beban fiskal yang besar bagi pemerintah, c) pengaturan di RUU bias kepada budi daya kelapa sawit (sisi hulu) meskipun disadari bahwa masalah terletak pada industri pengolahan minyak kelapa sawit dan perdagangannya (sisi hilir); d) RUU minim komitmen keberpihakan terhadap kepentingan rakyat dan masyarakat adat; e) fasilitas/insentif yang berlebihan di RUU akan memicu ekspansi budi daya perkelapasawitan yang pada akhirnya berdampak negatif terhadap kelestarian fungsi lingkungan dan luasan areal hutan, serta mengancam keanekaragaman hayati.*
- 2. Mengembalikan pengaturan usaha perkelapasawitan pada pengaturan berdasarkan UU 39/2014 tentang Perkebunan mengingat substansi pengaturan di dalamnya sudah cukup komprehensif sebagai legal basis terhadap usaha perkelapasawitan.*
- 3. Pengaturan usaha perkelapasawitan melalui undang-undang khusus justru akan mereduksi makna substantif pengaturan dari berbagai undang-undang terkait seperti UU Perkebunan, UU Kehutanan, UU Pokok Agraria, dan berbagai undang-undang yang mengatur di bidang pertanian.*
- 4. Jika diperlukan pengaturan khusus di bidang perkelapasawitan, maka pengaturan tersebut cukup dilakukan pengaturan di tingkat di bawah UU. Salah satu pengaturan yang harus ditambahkan adalah keterkaitan antara perizinan dengan beneficiary ownership dan ketaatan pelaku usaha dalam membayar pajak dan PNBPNP.*

## A. Pendahuluan

Indonesia adalah salah satu negara berkembang dengan perekonomian yang masih sangat bergantung pada produksi di sektor primer. Khusus di sektor perkebunan, kelapa sawit menyumbang PDB terbesar yaitu sekitar 6%-7% dan merupakan penyumbang devisa terbesar ketiga setelah migas dan batubara senilai USD18,1 milyar atau sekitar 13.7% dari nilai total ekspor Indonesia (KPK, 2016). Sub-sektor kelapa sawit juga merupakan penyumbang pajak terbesar di sektor perkebunan mencapai Rp 22,7 triliun/tahun dan PNBPN yang diperoleh dari pungutan ekspor mencapai Rp11,7 triliun/tahun (KPK, 2016).

Data dari Kementerian Pertanian di tahun 2015<sup>1</sup> menunjukkan produktivitas lahan kelapa sawit (3,68 ton/ha) lebih tinggi dibandingkan dengan produktivitas lahan komoditas perkebunan lain seperti teh 1,69 ton/ha, kakao 0,8 ton/ha, kopi 0,72 ton/ha, dan karet 1,13 ton/ha. Produktivitas lahan kelapa sawit juga paling tinggi dibandingkan dengan produktivitas lahan tanaman minyak nabati lain. Produktivitas kelapa sawit yang tinggi tersebut, bukanlah menjadi alasan pembenaran terjadinya alih lahan tanpa terkendali baik dari lahan kehutanan, pertanian, dan perkebunan lain menjadi lahan perkebunan sawit. Pembangunan berkelanjutan menyaratkan keseimbangan daya dukung lingkungan terhadap proses pembangunan. ketersediaan air, keanekaragaman hayati, keseimbangan produksi antar sektor, adalah beberapa contoh faktor yang dibutuhkan dalam pembangunan berkelanjutan.

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dalam jangka pendek tidak menjamin suatu negara melakukan pembangunan berkelanjutan. Pelaksanaan pembangunan berkelanjutan perlu perencanaan alokasi sumber daya dalam jangka panjang, terutama alokasi lahan untuk setiap sektor agar mendukung pembangunan berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan memerlukan keseimbangan di tiga aspek:

- a) *intertemporal*, yaitu keseimbangan antara pembangunan dalam jangka pendek dan panjang;
- b) keterkaitan antar sektor, yaitu keseimbangan alokasi sumber daya dan

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.pertanian.go.id/Indikator/tabel-3-prod-lsareal-prodvtas-bun.pdf>, diakses 14 Mei 2017

produksi antar sektor; dan c) spasial, yaitu keseimbangan pembangunan antar daerah/wilayah. Naskah Akademik RUU Perkelapasawitan menempatkan aspek pembangunan berkelanjutan sebagai aspek yang penting untuk dipertimbangkan di RUU. Di Naskah Akademik tersebut disebutkan bahwa keberlanjutan pembangunan akan tercapai jika terjadi keberlanjutan di lima aspek berikut: a) ekologis, b) ekonomi, c) sosial budaya, d) politik, dan e) pertahanan dan keamanan.

Lahan di suatu negara adalah sumber daya yang cenderung tetap dan langka. Di Indonesia, perencanaan alokasi lahan berikut implementasinya di lapangan masih jauh dari harapan. Peraturan di bidang kehutanan<sup>2</sup> dan penataan ruang<sup>3</sup> mengharuskan kawasan hutan yang harus dipertahankan minimum 30% dari luas daerah aliran sungai atau pulau dengan sebaran yang proporsional. Namun demikian fakta di lapangan menunjukkan implementasi peraturan ini tidak mudah.

Masih banyak tanah di Indonesia yang hingga kini belum tersertifikasi, sehingga penyerobotan tanah, tumpang tindih perizinan dan alih lahan marak terjadi di Indonesia. Aspek perizinan baik di sektor kehutanan maupun perkelapasawitan belum mampu menjadi instrumen pengendali alokasi lahan yang efektif (KPK, 2016a,b). Lahan hutan seringkali beralih fungsi untuk pertanian, perkebunan, dan juga pertambangan. Di sisi lain area pertanian beralih fungsi untuk hunian, perdagangan, dan industri. Alih lahan juga terjadi dari area pertanian ke area perkebunan. Terkait dengan pembangunan berkelanjutan, pertanyaan yang muncul kemudian adalah berapa luas lahan hutan minimum yang diperlukan Indonesia agar Indonesia mampu melaksanakan pembangunan berkelanjutan?

Kontribusi perkelapasawitan terhadap perekonomian Indonesia tidak perlu diragukan lagi, namun demikian permasalahan yang dihadapi tidaklah ringan, antara lain kebakaran hutan dan lahan, konflik sosial, konflik pertanahan, deforestasi, dan alih lahan. Koh dan Wilcove (2008) melaporkan dampak ekologi alih lahan hutan primer dan hutan sekunder menjadi

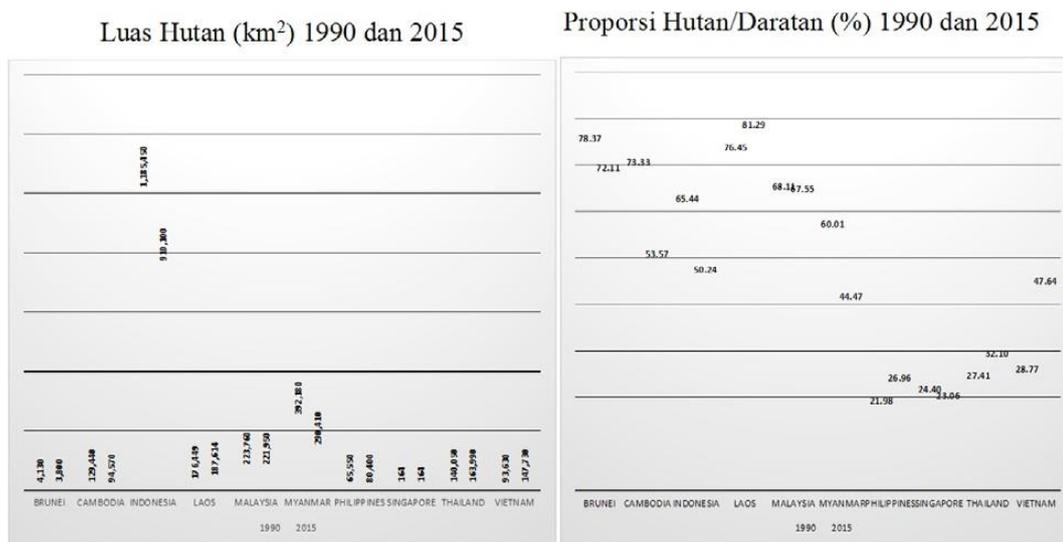
---

<sup>2</sup> UU 41/1999 tentang kehutanan dan PP 44/2004 tentang perencanaan kehutanan.

<sup>3</sup> UU 26/2007 tentang Penataan Ruang

perkebunan kelapa sawit menurunkan keanekaragaman hayati berturut-turut 77% dan 73%. Jika alih lahan terjadi dari perkebunan karet ke perkebunan kelapa sawit maka penurunan keanekaragaman hayati hutan adalah 14% (Koh dan Wilcove, 2008). Irfan dan Huda (2012) melaporkan dampak negatif alih fungsi lahan hutan menjadi perkebunan kelapa sawit terhadap PH tanah, kandungan karbon organik, bahan organik, natrium, dan kation.

Alih lahan hutan ke perkebunan kelapa sawit pada umumnya terjadi di negara-negara pengekspor minyak kelapa sawit. Selama periode 2000-2011, rata-rata 270.000 ha/tahun lahan hutan di dunia beralih fungsi menjadi perkebunan kelapa sawit (Vijay, dkk 2016). Di Malaysia dan Indonesia, sekitar 50% lahan perkebunan sawit di tahun 2005 adalah hutan di tahun 1990 (Vijay, dkk 2016, Koh dan Wilcove, 2008).



Sumber: World Bank, diolah.

Sumber: World Bank, diolah.

Gambar 1. Perubahan Area Hutan di Negara-Negara ASEAN 1990-2015

Selama periode 1990-2015, Indonesia adalah negara dengan luas penurunan area hutan terbesar di ASEAN yaitu 275.350 km<sup>2</sup>. Angka ini lebih luas daripada seluruh area hutan di Malaysia di tahun 1990 yaitu 237.760 km<sup>2</sup>. Penyusutan lahan hutan juga terjadi di Malaysia, Myanmar, Kamboja, dan Brunei, sementara negara seperti Singapura, Laos, Filipina, Thailand, dan Vietnam cenderung memilih strategi untuk mempertahankan dan bahkan meningkatkan luas hutan mereka (lihat Gambar 1). Perlu dicatat bahwa definisi

hutan di setiap negara cenderung berbeda-beda<sup>4</sup>.

Variasi definisi hutan antar negara/daerah menyebabkan luas hutan yang dilaporkan bervariasi antarnegara. Di Eropa hutan primer (*virgin forest*) sudah hampir habis sebelum tahun 1990 (Soemarwoto, 1992), namun menurut laporan FAO (2005) hutan alam di kawasan Eropa malah meningkat. Salah satu penjelasan fenomena tersebut adalah lahan pertanian yang telah ditinggalkan ternyata diperhitungkan kembali sebagai hutan primer.

Heterogenitas definisi hutan memengaruhi definisi deforestasi (*deforestation*), reforestasi (*reforestation*), dan afforestasi (*afforestation*) tidak selalu terkait dengan *land use change* dan cukup hanya dengan *land cover change*. Hasil survei Lund (1999) mengindikasikan penumbuhan *land cover* baru (*new land cover*) di berbagai negara didefinisikan sebagai afforestasi, sementara perbaikan penutupan lahan (*restoration land cover*) didefinisikan sebagai reforestasi. Deforestasi didefinisikan di berbagai negara sebagai perubahan/penurunan penutupan lahan (*change land cover*) tidak soal apakah itu di kawasan hutan atau di luar kawasan hutan. Sementara FAO (2005) mendefinisikan deforestasi, reforestasi, dan afforestasi terkait dengan *land use change*.

Kebakaran hutan dan lahan di tahun 2015 merupakan permasalahan lain yang diakibatkan oleh sub-sektor kelapa sawit. Hasil kajian World Bank (2016) menunjukkan kerugian ekonomi dari kebakaran hutan dan lahan di tahun 2015 mencapai Rp221 triliun (USD16,1 miliar) atau sekitar 1,9% PDB Indonesia di tahun 2015. Di tahun yang sama, sub-sektor kelapa sawit juga salah satu penyumbang konflik lahan terbesar di Indonesia dengan 127 konflik meliputi lahan seluas 200.217 ha (KPK, 2016). Konflik lahan yang terjadi tidak dapat dipisahkan dari ekspansi pembukaan lahan untuk perkebunan sawit, keterbatasan sertifikasi lahan dan lemahnya aspek perizinan yang bermuara pada tumpang tindih konsesi lahan perkebunan.

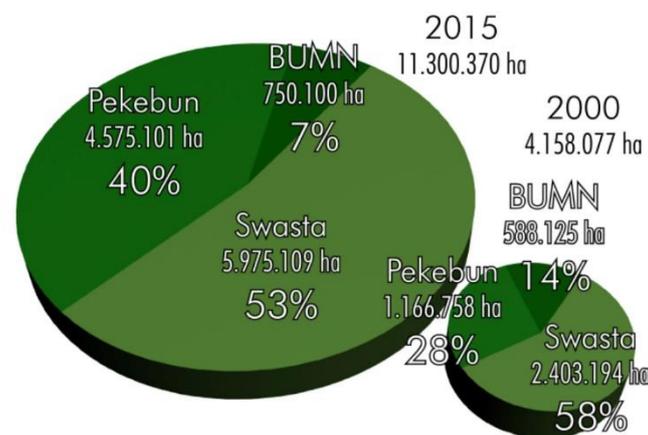
---

<sup>4</sup> FAO (2005, 201) mendefinisikan hutan sebagai lahan yang lebih dari 0,5 hektar, memiliki pohon yang tingginya (dapat mencapai) minimal 5 meter setelah dewasa dan memiliki penutupan lahan (*canopy cover*) lebih dari 10 persen. Hasil survey oleh Lund (1999) menunjukkan batas luas lahan 0,01 hektar di Ceko-slowakia mereka sebut lahan hutan dan di beberapa negara tumbuhan dengan tanaman 1,3 meter pun disebut hutan.

Penyusutan lahan hutan di Indonesia terjadi diikuti dengan peningkatan lahan perkebunan, khususnya kebun sawit. Menurut data BPS, di tahun 2000, luas kebun sawit adalah 4,16 juta ha, dan meningkat menjadi 11,30 juta ha di tahun 2015 (hampir 300%). Luas dan proporsi perkebunan rakyat meningkat pesat yaitu 28% di tahun 2000 menjadi 40% di tahun 2015. Sebaliknya proporsi lahan perkebunan perusahaan swasta dan BUMN turun, berturut-turut, dari 58% dan 14% di tahun 2000 menjadi 53% dan 7% di tahun 2015.

Kesadaran pengusaha terhadap berbagai kompleksitas di atas, dan didorong oleh kepedulian konsumen, menumbuhkan kesadaran bahwa metode produksi harus berubah. Para pengusaha industri sawit membentuk *the Roundtable on Sustainable Palm Oil* (RSPO) yang mana perusahaan dinilai dan disertifikasi sistem operasinya. RSPO bertujuan untuk menjauhkan daerah perkebunan kelapa sawit dari hutan primer maupun kawasan dengan nilai konservasi tinggi. RSPO juga bertujuan untuk melarang perampasan tanah, dan mendesak bahwa semua tanah hanya dapat diperoleh dengan menghormati hak-hak masyarakat lokal dan masyarakat adat.

Selama periode 2000-2015, luas kebun kelapa sawit tumbuh rata-rata 6.9%/tahun dengan tingkat rata-rata pertumbuhan paling pesat terjadi di perkebunan rakyat 9.8%/tahun, disusul oleh perusahaan swasta 6,3%/tahun dan BUMN 1,7%/tahun. Perlu dicatat bahwa beberapa sumber data menunjukkan luas lahan sawit yang berbeda. KPK (2016a) melaporkan luas lahan sawit tahun 2015 mencapai 15,7 juta ha, dengan penguasaan terbesar oleh perusahaan swasta 68%, perkebunan rakyat 29% dan BUMN 3%. Sawitwatch (2013) menyebutkan bahwa di tahun 2013 total lahan perkebunan mencapai 12,3 juta ha dengan kepemilikan perusahaan besar mencapai 65% dan kebun sawit rakyat 35%. Perlu dicatat bahwa data kepemilikan lahan perkebunan sawit ini belum memasukkan faktor beneficiary ownership, sehingga peningkatan drastis proporsi perusahaan swasta dan rakyat perlu dicerna dengan berbagai catatan asumsi.



Sumber: BPS, diolah.

Gambar 2. Perkembangan Lahan Sawit 2000-2015

### Gambar 2. Perkembangan Lahan Sawit 2000-2015

Produksi minyak sawit menunjukkan peningkatan drastis selama kurun waktu 2004-2015. Proporsi produksi perkebunan swasta, perkebunan rakyat, dan BUMN di tahun 2004 berturut-turut adalah 52,46%, 31,21%, dan 16,33% (lihat tabel L.2.1 di Lampiran 2). Proporsi ini berubah cukup drastis di tahun 2015 yaitu perkebunan swasta 58,37%, perkebunan rakyat 34,25%, dan BUMN hanya 7,37%. Selama periode 2004-2015 rata-rata pertumbuhan produksi minyak sawit adalah 8,81%/tahun. Pertumbuhan produksi terbesar disumbangkan oleh perusahaan swasta 18,98%/tahun (median 10,42%), diikuti oleh perkebunan rakyat 9,85%/tahun (median 8,74%), dan BUMN 4,81%/tahun (median 2,25%).

Jika produksi minyak sawit dibandingkan dengan luas lahan sawit, maka akan diperoleh tingkat produktivitas lahan sawit. Rata-rata pertumbuhan produktivitas perkebunan sawit per tahun didominasi perkebunan swasta 11,25%/tahun (median 2,76%), disusul BUMN 3,53%/tahun (median 1,57%), dan perkebunan rakyat 2,92%/tahun (median 2,22%) (lihat tabel L.2.2 di Lampiran 2).

Perkembangan luas kebun sawit tidak terlepas dari potensi konflik lahan akibat terjadinya tumpang tindih perizinan. Di tahun 2016 hak guna usaha (HGU) perkebunan sawit yang tumpang tindih dengan berbagai izin dan lahan gambut mencapai 4,69 juta ha (KPK, 2016a). Dari total area yang tumpang tindih tersebut, tumpang tindih HGU terluas adalah dengan izin pertambangan 3,01 juta ha (64,12%), disusul kemudian dengan Kubah Gambut 801 ribu ha (17,06%). Tumpang tindih lain adalah dengan IUPHHK-HTI 534 ribu ha

(11,38%) dan IUPHHK-HA 349 ribu ha (7,44%) (KPK, 2016a).

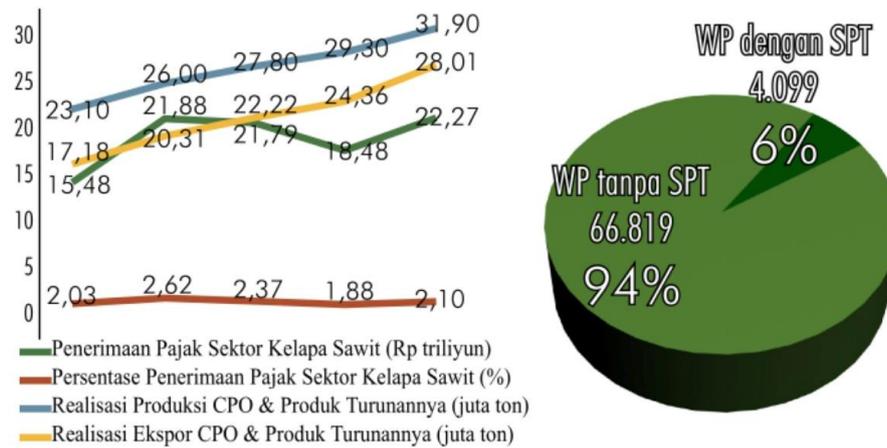
Persoalan yang ditimbulkan oleh kian meluasnya areal penanaman kelapa sawit adalah pembukaan lahan menjadi perkebunan kelapa sawit yang sering menimbulkan konflik dengan masyarakat. Salah satu penyebab fenomena ini adalah tidak adanya konsultasi mendalam dengan masyarakat ketika lahan dibuka untuk perkebunan kelapa sawit. Konsultasi mendalam diindikasikan oleh adanya kebebasan memilih perkebunan boleh dibuka atau tidak setelah mendapatkan informasi yang lengkap sejak awal atau lebih dikenal dengan keputusan bebas didahulukan diinformasikan sejak dini (KBDD) atau *Free Prior Inform Consent* (FPIC).

Tabel 1. Konversi Lahan Menjadi Kebun Sawit 2007-2014

| Tahun | Konversi Lahan oleh KLHK |           | Konversi Lahan oleh Pemda |
|-------|--------------------------|-----------|---------------------------|
|       | Prinsip                  | Pelepasan |                           |
| 2007  | 2,000                    | 73,673    | NA                        |
| 2008  | 8,990                    | 83,567    | NA                        |
| 2009  | 149,345                  | 228,613   | 59,503                    |
| 2010  | 87,860                   | 8,611     | 23,604                    |
| 2011  | 212,252                  | 366,268   | 159,300                   |
| 2012  | NA                       | 579,644   | 1,890,571                 |
| 2013  | NA                       | 191,044   | 2,439,273                 |
| 2014  | NA                       | NA        | 3,277,257                 |

Sumber: Walhi, 2016

Aspek lain yang perlu mendapat perhatian adalah adanya proses konversi lahan yang terus terjadi dengan seizin dari pemerintah, baik pusat maupun daerah. Tabel 1 menunjukkan tendensi peningkatan konversi lahan menjadi perkebunan sawit oleh Pemda dengan peningkatan yang cenderung eksponensial. Fakta bahwa pascaotonomi daerah terjadi penurunan kontrol pemerintah pusat terhadap perizinan di tingkat daerah menjadi alasan utama peningkatan izin konversi lahan oleh pemerintah daerah.



Sumber: KPK, 2016, diolah.

Gambar 3. Kinerja Pajak Sub-Sektor Kelapa Sawit

Sumber : KPK, 2016, diolah

Gambar 3. Kinerja Pajak Sub-Sektor Kelapa Sawit

Meski penerimaan pajak di perkelapasawitan adalah Rp22,2 triliun/tahun atau hanya 2,1% dari total penerimaan pajak, namun nilai ini adalah nilai terbesar di sektor perkebunan (KPK,2016a). Namun demikian angka ini diperoleh dari 4.066 pengusaha yang membayar pajak (6%), sementara 66.819 pengusaha sisanya (94%) tidak membayar pajak (KPK, 2016a) (lihat Gambar 3). Studi oleh KPK (2016a) menunjukkan penurunan tingkat kepatuhan wajib pajak badan sebesar 24,3% selama periode 2011-2015, dari 70,6% menjadi 46,3%. Situasi serupa terjadi pada kepatuhan wajib pajak perorangan yang mengalami penurunan drastis 36% selama periode 2011-2015, yang semula 42,3% menjadi hanya 6,3%. Rendahnya tingkat kepatuhan ini tidak terlepas dari fakta bahwa *beneficiary ownership* belum merupakan prasyarat pemberian izin kepada para pekebun maupun pelaku usaha di bidang perkelapasawitan.

Hingga saat ini pengaturan terkait dengan sub-sektor kelapa sawit diatur di dalam UU perkebunan 39/2014. Undang-undang tersebut merupakan perbaikan dari UU 18/2004. Berbagai turunan peraturan mengatur berbagai aspek terkait dengan sub-sektor kelapa sawit dan diterbitkan oleh berbagai kementerian terkait. Tidak dipungkiri bahwa kedua UU tentu saja belum sempurna, meskipun sudah terjadi perbaikan aspek kelembagaan yang cukup signifikan melalui UU 39/2014. Baik UU 18/2004 maupun UU 39/2014 telah mengalami *judicial review* (JR) di Mahkamah Konstitusi (MK) yang kemudian

mengabulkan kedua permohonan JR tersebut. JR pertama dilakukan terhadap pasal 21 jo 47 UU 18/2004 yang permohonan tersebut dikabulkan oleh MK. JR kedua dilakukan terhadap pasal 27(3), 29, 30(1), 45, dan 55 UU 39/2014 yang juga dikabulkan oleh MK.

Dewasa ini muncul usulan RUU Perkelapasawitan (untuk selanjutnya disebut RUU) yang menjadi inisiatif DPR dan mulai dibahas di tahun 2017. Meski sudah ada UU 39/2014 tentang perkebunan yang merupakan penyempurnaan dari UU 18/2004, namun saat ini DPR mengajukan RUU. Dinyatakan di Naskah Akademik RUU ini bahwa beberapa alasan yang mendasari munculnya RUU ini adalah:

*“Salah satu tantangan yang dihadapi berkaitan dengan belum harmonis dan kondusifnya peraturan yang ada diantara kementerian dan lembaga, dan antara pemerintah pusat dan daerah seperti peraturan tentang tata ruang, pemanfaatan hutan, lahan gambut, dan peraturan tentang lingkungan.” (halaman 4)*

*“Undang-Undang Perkebunan No.39 Tahun 2014 juga dinilai belum mampu mengatur secara detail budidaya perkelapasawitan termasuk pembentukan badan khusus yang mengatur perkelapasawitan. Terkait dengan badan pengatur ini, kiranya perlu belajar dari Malaysia dengan struktur tata kelola yang lebih modern dan tersistem dengan baik. Dari mulai hulu, Malaysia memiliki MPOB (Malaysian Palm Oil Board) sebagai Badan Pengelola Perkelapasawitan.” (halaman 5)*

Berkaitan dengan pengajuan RUU tersebut, beberapa pertanyaan yang perlu segera dijawab adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana substansi pengaturan RUU Perkelapasawitan dalam kaitannya dengan upaya pengambil kebijakan untuk menempatkan RUU sebagai *lex specialis* dari UU Perkebunan 39/2014?
2. Apakah berbagai ketentuan di RUU layak untuk disahkan sebagai UU ataukah hanya cukup diatur di tata urutan perundang-undangan di bawah UU?
3. Bagaimana estimasi manfaat yang akan ditimbulkan oleh RUU relatif

dibandingkan dengan UU Perkebunan 39/2014?

4. Bagaimana estimasi risiko yang akan ditimbulkan oleh RUU relatif dibandingkan dengan UU Perkebunan 39/2014?

Kajian ini bertujuan untuk menjawab semua pertanyaan penelitian di atas. Diharapkan studi ini mampu memberikan rekomendasi kepada para pemangku kebijakan mengenai kebutuhan terhadap RUU. Analisis akan dilakukan untuk mengetahui apakah berbagai perubahan yang diusulkan memang perlu diatur di tingkat UU ataukah cukup diatur di peraturan di bawah UU.

Bagian kedua dari laporan ini akan menjelaskan mengenai metodologi yang digunakan dalam kajian ini. *Regulatory Impact Assesment* (RIA) dengan perspektif ilmu ekonomi dan ilmu hukum akan digunakan untuk menganalisis dampak dari RUU. Bagian ketiga, analisis RIA dari perspektif ilmu ekonomi dilakukan dengan membandingkan antara isi RUU dengan UU 39/2014 maupun UU 18/2004 tentang perkebunan. Bagian empat mendiskusikan analisis RIA dari perspektif ilmu hukum. Di bagian ketiga dan keempat ini, perbandingan dilakukan untuk mengetahui sejauh mana kebutuhan terhadap RUU. Apakah RUU memberikan landasan yang lebih baik bagi sektor perkelapasawitan di masa depan dengan seminimum mungkin membebani aspek fiskal pemerintah? Ataukah justru RUU menciptakan beban fiskal yang besar di masa datang bagi pemerintah? Bagian kelima berisi kesimpulan dan rekomendasi yang ditujukan kepada para pengambil kebijakan terkait dengan RUU ini.

## B. Metodologi

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan alat analisis *Regulatory Impact Assessment* (RIA). RIA adalah sebuah proses yang secara sistematis mengidentifikasi dan menganalisis dampak yang akan terjadi terkait dengan rencana penetapan kebijakan/peraturan dengan menerapkan metode analisis tertentu secara konsisten (OECD, 2008). RIA dilakukan dengan membandingkan kondisi sebelum suatu kebijakan/peraturan diterapkan dengan estimasi/prediksi dampak jika suatu kebijakan/ peraturan diterapkan. RIA dapat dilakukan baik secara retrospektif (setelah kebijakan baru diterapkan dengan menggunakan data historis) ataupun secara prospektif (sebelum kebijakan baru diterapkan). Pemodelan matematis, baik dengan menggunakan *decision theory* maupun teori permainan, dapat dilakukan untuk memprediksi dampak yang diakibatkan oleh kebijakan/ketentuan baru. Perbandingan alternatif opsi tersebut disajikan kepada para pengambil kebijakan untuk kemudian digunakan sebagai bahan pengambilan keputusan alternatif kebijakan/peraturan mana yang akan diterapkan/digunakan (OECD, 2008).

Analisis RIA di penelitian ini dilakukan dalam dua perspektif yaitu: a) ilmu ekonomi; dan b) ilmu hukum. Analisis RIA dari perspektif ilmu ekonomi akan dilakukan dengan menggunakan analisis ekonomika kriminalitas, ekonomika kelembagaan, dan teori permainan. Analisis RIA dilaksanakan dengan membandingkan konten dari UU 18/2004, UU 2014, dan RUU. *Content analysis* juga akan dilakukan dalam perspektif ilmu hukum terhadap substansi RUU, dengan menggunakan parameter ROCCIPI (rule, opportunity, capacity, communication, interest, process, ideology).

### B.1. Analisis Ilmu Ekonomi

Analisis ekonomika (ilmu ekonomi) kriminalitas (*economics of crime*) dan pemodelan teori permainan (*game theory*) digunakan untuk menganalisis konsekuensi dari RUU dibandingkan dengan UU Perkebunan 18/2004 dan 39/2014. Teori permainan adalah cabang ilmu matematika yang banyak diaplikasikan di ilmu ekonomi (ekonomika). Teori permainan menganalisis

interaksi antar para pelaku ekonomi dalam mengambil keputusan secara interaktif.

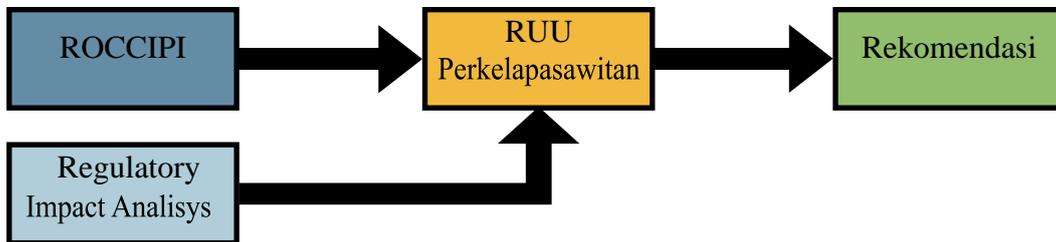
Ekonomika kriminalitas (*economics of crime*) adalah cabang ilmu ekonomi yang mempelajari berbagai aspek terkait dengan perilaku dan penanggulangan kriminalitas. *Deterrence theory* yang didasarkan pada pendekatan *utilitarian* adalah salah satu analisis yang banyak digunakan di ekonomika kriminalitas. Individu akan melakukan kejahatan jika asa manfaat melakukan tindak kejahatan lebih besar daripada asa biaya terpidana akibat melakukan tindak kejahatan, demikian pula sebaliknya (Becker, 1968, Garoupa, 1997, Polinsky and Shavell, 2000, 2007). Efek jera muncul diakibatkan oleh probabilitas terpidana jika individu melakukan tindak pidana dan intensitas hukuman yang akan diberikan. Setiap upaya meningkatkan probabilitas terpidana dan intensitas hukuman membutuhkan biaya besar. Solusi optimum akan dihasilkan jika probabilitas terpidana besar diikuti intensitas hukuman kecil, atau jika probabilitas terpidana kecil diikuti dengan intensitas hukuman yang besar (Becker, 1968).

Analisis teori permainan juga dapat digunakan untuk menganalisis aspek kelembagaan dari setiap peraturan. North (1990) mendefinisikan kelembagaan sebagai *rule of the game* (aturan main) yang membuat setiap pelaku usaha mampu berperilaku rasional. Mengingat bahwa setiap peraturan pasti akan menciptakan sistem insentif (insentif dan disinsentif) bagi para pihak yang terkait dengan peraturan tersebut, maka pemodelan teori permainan dapat digunakan untuk menganalisis aspek kelembagaan dari setiap peraturan. Perbandingan akan dilakukan antara UU 18/2004, UU 39/2014, dan RUU tersebut.

## B.2. Analisis Ilmu Hukum

Analisis terhadap RUU dilakukan dengan menggunakan pendekatan *contain analysis* terhadap substansi RUU dengan menggunakan parameter ROCCIPI. Guna menentukan dampak dari pengaturan digunakan metode RIA setelah dilakukan *regulatory mapping* terhadap produk hukum terkait yang mungkin mengandung potensi antinomi hukum (lihat Gambar 4). Berdasarkan

analisis tersebut dihasilkan rekomendasi sehubungan dengan isu yang dibahas.



*Gambar 4. Content Analysis Menggunakan Parameter ROCCIP*

Parameter ROCCIP digunakan sebagai pedoman untuk melakukan content analysis atas RUU Perkelapasawitan. Parameter ROCCIP mencakup aspek rule (aturan), opportunity (kesempatan), capacity (kemampuan), communication (komunikasi), interest (kepentingan), process (proses), dan ideology (ideologi). Deskripsi lengkap terkait dengan parameter ROCCIP dapat dilihat di Lampiran 1.

### C. Analisis RIA dalam Perspektif Ilmu Ekonomi

Analisis RIA terhadap RUU dilakukan dengan membandingkan antara isi dari RUU dengan UU 39/2014 dan UU 18/2004 tentang perkebunan. Telah dipahami bersama bahwa UU 18/2004 sudah tidak berlaku lagi dengan adanya UU 39/2014, dan UU 39/2014 telah membawa banyak perbaikan dari UU 18/2004. Namun demikian perbandingan antara isi RUU dengan UU 18/2004 diperlukan untuk melihat sejauh mana perubahan yang dibawa oleh RUU.

Di dalam Naskah Akademik RUU (hal. 5) disebutkan bahwa salah satu motivasi penyusunan RUU adalah:

*“Undang-Undang Perkebunan No.39 Tahun 2014 juga dinilai belum mampu mengatur secara detail budidaya perkelapasawitan termasuk pembentukan badan khusus yang mengatur perkelapasawitan.”*

Perkelapasawitan tidak terbatas pada budi daya kelapa sawit, namun lebih luas daripada itu juga mencakup industri pengolahan kelapa sawit dan tata niaga minyak sawit beserta produk turunannya. Namun demikian motivasi penyusunan RUU ternyata bias ke aspek budidaya kelapa sawit. Menarik untuk dicermati bahwa bias yang sama terjadi baik pada UU 18/2004 maupun UU 39/2014 yang cenderung fokus pada budi daya kelapa sawit daripada pengembangan industri produk turunan minyak kelapa sawit dan juga tata niaga minyak sawit dan berbagai produk turunannya.

Tabel 2. Perbandingan Identifikasi Masalah di Perkelapasawitan

| No. | Permasalahan Perkelapasawitan   |   |
|-----|---|---|
|     | KPK, 2016   | Naskah Akademik RUU   |
| 1   | Lemahnya sistem perizinan dan pengawasan yang menimbulkan: a) tumpang tindih lahan, b) ketidakpastian hukum, dan c) perencanaan perkebunan belum efektif menjadi instrumen pengendalian | Perlunya kebijakan yang mengatur tentang pengadaan lahan dan dampak terhadap lingkungan |

|   |  |   |
|---|--|---|
| 2 | Kebijakan fiskal dalam tata niaga ekspor belum efektif sebagai instrumen pengendali ekspor dan nilai tambah  | Nilai tambah produk kelapa sawit asal Indonesia cenderung rendah  |
| 3 | Belum adanya kebijakan industrialisasi di industri hilir kelapa sawit  | Lemahnya pola kemitraan antara petani plasma dengan perusahaan perkebunan                                       |
| 4 | Sistem pengendalian penerimaan pajak di sektor kelapa sawit masih lemah                                      | Perlunya kerangka kebijakan untuk mengatasi hambatan perdagangan internasional                                  |
| 5 | Tata kelola sektor sawit adalah dana perkebunan kelapa sawit tidak teralokasikan sesuai amanat UU Perkebunan | Belum adanya wujud konkret pemerintah dalam mendukung industri kelapa sawit sebagai industri strategis nasional |

### C.1. Konsideran dan Ketentuan Umum

Pasal konsideran di UU 18/2004 dan UU 39/2014 pada dasarnya adalah sama. Meskipun tidak disebutkan eksplisit, namun ayat 1 dari konsideran di kedua UU merujuk kepada Pasal 33 UUD 1945. Hal serupa juga disebutkan di RUU, namun terdapat perbedaan di ayat 2 dan 3. Ayat 2 di UU 39/2014 menunjukkan peran sektor perkebunan yang besar sebagai mesin pembangunan ekonomi dalam mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Namun demikian, di Ayat 2 RUU disebutkan dua pertimbangan spesifik bahwa:

- a. kelapa sawit adalah kekayaan alam hayati;
- b. kelapa sawit adalah komoditas strategis.

Poin (a) kemudian diperkuat di pasal 34 RUU yang mana menyatakan bahwa sumber daya genetik kelapa sawit merupakan kekayaan sumber daya hayati nasional yang harus dilindungi, dikembangkan, dan dimanfaatkan secara berkelanjutan. Terdapat beberapa pertanyaan yang perlu dijawab dari poin (a) tersebut. Apa yang dimaksud dengan sumber daya hayati nasional? Fakta bahwa kelapa sawit, seperti juga tanaman perkebunan lain seperti kakao, teh,

dan kopi, misalnya, bukanlah tanaman asli Indonesia. Sebagian tanaman perkebunan, bahkan tanaman pertanian yang tumbuh subur di Indonesia bukanlah tanaman asli Indonesia. Apakah jika suatu tanaman pertanian/perkebunan memang berasal dari Indonesia, kemudian argumen tersebut digunakan untuk memberikan justifikasi bahwa budidaya tanaman tersebut harus dicantumkan khusus di dalam suatu UU? Naskah Akademik RUU pun tidak memberikan landasan yang kuat untuk mendukung argumen bahwa kelapa sawit adalah kekayaan sumber daya hayati nasional yang harus dilindungi.

Ayat 2 RUU juga menempatkan komoditas kelapa sawit sebagai komoditas strategis. Apa definisi komoditas strategis? Apakah komoditas yang diekspor dan menghasilkan devisa seperti kelapa sawit langsung dapat diklasifikasikan sebagai komoditas strategis? Hingga saat ini komoditas strategis di Indonesia hanya dikenal di sektor industri dan diatur di dalam UU 3/2014 tentang perindustrian. Apa perbedaan atau persamaan dengan konsep komoditas strategis di RUU dengan definisi industri strategis di UU 3/2014 tentang perindustrian?

Menurut pasal 84 UU 3/2014, semua industri strategis dikuasai oleh negara dan karakteristik industri strategis harus memenuhi kriteria: a) menguasai hajat hidup orang banyak; b) meningkatkan nilai tambah sumber daya alam strategis; c) mempunyai kaitan dengan aspek HANKAM. Jika kelapa sawit diklasifikasikan sebagai komoditas strategis, mengapa kemudian kelapa sawit tidak seluruhnya dikuasai oleh negara seperti industri strategis? Ataukah tujuan pengakuan kelapa sawit sebagai komoditas strategis di RUU adalah upaya dari para pengusul RUU agar kelapa sawit kemudian dialihkan untuk sepenuhnya dikelola negara?

Penempatan industri minyak sawit sebagai industri strategis nasional dipandang penyusun Naskah Akademis RUU akan mengikat komitmen pemerintah mengembangkan industri tersebut. Hal ini dinyatakan secara eksplisit di hal. 5 Naskah Akademik RUU:

*“Dengan ditetapkannya industri minyak sawit sebagai industri strategis nasional, maka diperlukan payung hukum guna memastikan bahwa*

*pemerintah memiliki komitmen yang konkret menjaga, memelihara, dan mengembangkan industri ini secara terencana dan berkelanjutan. Untuk itu perlu disusun regulasi dalam bentuk perundang-undangan yang secara khusus terkait dengan komoditas strategis kelapa sawit ini.”*

Namun demikian, apakah telah disadari bahwa semua industri strategis dikuasai oleh negara? Permasalahan menjadi kompleks mengingat kepemilikan BUMN terhadap kebun sawit dan industri pengolah hasil kelapa sawit cenderung kecil. Akankah perusahaan swasta dan para pekebun akan dengan suka rela menyerahkan kebun kelapa sawit dan industri pengolahan minyak sawit kepada pemerintah?

*RUU ini menempatkan kelapa sawit sebagai kekayaan alam hayati nasional dan sebagai komoditas strategis. Konsekuensi dari aturan ini adalah kelapa sawit harus dilindungi, dikembangkan, dan dimanfaatkan secara berkelanjutan. Meski demikian tidak dijelaskan apa keistimewaan kelapa sawit dibandingkan dengan tanaman perkebunan lain seperti kopi, kakao, cengkeh, teh, dll., sehingga diakui sebagai kekayaan alam hayati dan sebagai komoditas strategis. Komoditas strategi tidak dapat dipisahkan dari industri strategis. UU 3/2014 tentang perindustrian mengatur bahwa semua industri strategi harus dikuasai oleh negara, namun demikian hingga saat ini baik perkebunan dan industri pengolahan hasil kelapa sawit sebagian besar dikelola oleh perusahaan swasta dan rakyat.*

Di pasal 1 mengenai ketentuan umum, beberapa hal utama yang diatur di UU 39/2014 namun tidak diatur di RUU adalah mengenai:

- a. definisi tentang tanah;
- b. hasil perkebunan;
- c. hak ulayat; dan
- d. kejahatan korporasi.

Terlepas apakah RUU dipakai untuk mengganti UU 39/2014 ataukah sebagai UU yang bersifat *lex specialis*, idealnya hal-hal di atas diatur di dalam RUU. Menarik untuk dicermati bahwa ketentuan tentang hak ulayat diatur di pasal-pasal berikutnya di RUU, namun mengapa di bab ketentuan umum hal tersebut tidak disebutkan sama sekali?

Definisi tentang tanah, hak ulayat, dan kejahatan korporasi juga tidak tercantum di UU 18/2004. Dapat diambil kesimpulan bahwa dalam hal cakupan, UU 39/2014 jauh lebih komprehensif dibandingkan UU 18/2004 maupun RUU. Pengakuan UU 39/2014 atas kejahatan korporasi di perkebunan memberikan landasan bagi instansi penegak hukum untuk menjerat korporasi jika mereka terbukti melanggar hukum. Ketentuan ini pula sejalan dengan PerMA 13/2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi. Ketika kejahatan korporasi tidak diatur di dalam UU 18/2004, maka hal ini dapat dimaklumi dan pada akhirnya pemerintah memperbaiki kekurangan ini dengan mencantumkan aturan tersebut di UU 39/2014. Namun sulit dipahami dengan akal sehat jika RUU yang diajukan dan dibahas di tahun 2017 tidak memasukkan pasal mengenai penanganan perkara pidana oleh korporasi di dalamnya. Terlihat bahwa pada titik ini RUU adalah kemunduran jika dibandingkan dengan UU 39/2014.

*Berbeda dengan UU 39/2014, bagian umum RUU ini tidak mendefinisikan tentang hak ulayat dan kejahatan korporasi. Hak-hak ulayat diatur lebih komprehensif di UU 39/2014 daripada di RUU. Kejahatan korporasi beserta sanksi pidananya diatur di UU 39/2014 namun sama sekali tidak diatur di RUU ini.*

## C.2. Aspek Perencanaan

Sistem perencanaan yang adadi dalam UU 39/2014 telah menempatkan perencanaan di sektor perkebunan sebagai bagian integral dari perencanaan pembangunan nasional, perencanaan pembangunan daerah, dan perencanaan pembangunan sektoral (lihat pasal 7-10 UU 39/2014). Konsekuensi logis dari ketentuan ini adalah adanya harmonisasi antar perencanaan: a) antar sektor, dan b) antar administrasi/wilayah (pemerintah pusat, provinsi dan daerah). Perencanaan alokasi lahan di sektor perkebunan, misalnya, pasti terkait dengan perencanaan alokasi lahan di sektor lain, misalnya kehutanan, perindustrian, tata ruang, dll. UU 39/2014 mengatur jelas, mulai dari pemerintah pusat, provinsi hingga kabupaten/kota<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tata urutan dan perjenjangan sistem perencanaan serupa juga kita temui di UU 3/2014 tentang

Dibandingkan dengan UU 18/2004 dan RUU, aspek perencanaan di UU 39/2014 disusun secara lebih komprehensif dan sistematis. Cakupan perencanaan RUU terlalu mikro dan terbatas di tingkat komoditas kelapa sawit, sementara cakupan perencanaan di UU 18/2004 dan UU 39/2014 adalah perkebunan secara umum. Sistem perencanaan di RUU terlalu myopic karena tidak mempertimbangkan perencanaan di sub-sektor perkebunan lain, maupun perencanaan di sektor lain di tingkat nasional. Seperti diungkapkan di Naskah Akademik RUU, salah satu motivasi munculnya RUU ini karena dirasakan UU 39/2014 tidak mampu mengakomodasi kebutuhan perkembangan di perkelapasawitan. Namun demikian, ternyata aspek perencanaan UU 39/2014 lebih komprehensif daripada aspek perencanaan di RUU.

*Aspek perencanaan di UU 39/2014 lebih komprehensif daripada aspek perencanaan di RUU. Terdapat urutan prioritas dan pembagian cakupan yang jelas antara perencanaan di tingkat pusat, provinsi, dan di kabupaten/kota di UU 39/2014 yang tidak diatur di RUU ini. Perencanaan di RUU terlalu mikro khusus di perkelapasawitan dan tidak mempertimbangkan perencanaan di sektor lain maupun di tingkat administrasi yang berbeda-beda (pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota).*

### C.3. Proses Bisnis Perkelapasawitan

Tidak terdapat perbedaan yang signifikan dalam hal pengaturan proses bisnis perkelapasawitan dan perkebunan antara di RUU, UU 39/2014 maupun di UU 18/2004. Cakupan sektor perkebunan adalah dimulai dari budi daya/perkebunan, industri hasil pengolahan perkebunan/kelapa sawit dan tata kelola perdagangan hasil olahan perkebunan/kelapa sawit. Ketiga peraturan di atas juga memiliki bias yang serupa, yaitu terlalu berat mengatur usaha perkebunan/kelapa sawit, namun kurang mengatur secara detail usaha pengolahan maupun perdagangan hasil olahan. Fakta menunjukkan di berbagai komoditas perkebunan, perkembangan industri hasil olahan cenderung pesat sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Perdagangan

---

perindustrian.

hasil olahan perkebunan/kelapa sawit juga semakin pelik sejalan dengan peningkatan permintaan dunia.

Tabel 3. Jenis Produk Turunan Hasil Olahan Kelapa Sawit

| Jenis Produk       |                                   |                       |                      |
|--------------------|-----------------------------------|-----------------------|----------------------|
| Hulu               | <i>Intermediate</i> (turunan CPO) | Hilir                 |                      |
| TBS<br>CPKO<br>CPO | <i>Olein</i>                      | <i>Cooking oil</i>    | <i>Wash Soap</i>     |
|                    | <i>Amino Acid*</i>                | <i>Salad oil</i>      | <i>Fat Powder*</i>   |
|                    | PFAD                              | <i>Shortening</i>     | CBS                  |
|                    | Vit. A, E*                        | <i>Metyl Ester</i>    | <i>Fatty Amine</i>   |
|                    | <i>Stearin</i>                    | <i>Surfactan</i>      | <i>Fatty Alcohol</i> |
|                    | <i>Caroten*</i>                   | <i>Biofuel</i>        | <i>Glyserol</i>      |
|                    | <i>Single Cell Protein</i>        | <i>Margarine</i>      | <i>Food</i>          |
|                    | <i>Ice Cream</i>                  | <i>Cosmetic</i>       | Ester Asam Lemak     |
|                    | <i>Tr/Di/Mono Gysorida</i>        | <i>Shortening</i>     | <i>Metalic Salt*</i> |
|                    | Lipase*                           | <i>Soap</i>           | <i>Plythoxylate*</i> |
|                    | <i>Soap Chip</i>                  | <i>Vegetable ghee</i> | <i>Amides*</i>       |
| <i>Fatty Acid</i>  | <i>Vanaspati</i>                  | <i>Oxygeneted*</i>    |                      |

Catatan: \*) belum bisa diproduksi di Indonesia

Sumber: KPK, 2016

Industri hulu kelapa sawit dari dulu hingga sekarang pada dasarnya hanya menghasilkan tandan buah segar, CPKO, dan CPO. Namun demikian produk turunan dari CPO sangat banyak dan dimanfaatkan untuk menghasilkan berbagai produk di industri hilir. Tabel 3 menunjukkan tidak kurang dari 36 jenis produk turunan dari CPO dan tercatat 9 produk diantaranya belum bisa diproduksi di Indonesia. Industri pengolahan minyak sawit di Malaysia lebih maju daripada di Indonesia. Di Naskah Akademik RUU disebutkan bahwa sesuai data Kementerian Perindustrian (2011) Malaysia telah mengembangkan 100 jenis produk turunan CPO, sementara Indonesia baru mengembangkan 40 jenis. Apakah jenis produk turun minyak kelapa sawit hanya akan terbatas hingga di sini? Tentu saja tidak, mengingat pesatnya perkembangan ilmu

pengetahuan dan teknologi memungkinkan munculnya banyak produk-produk baru di sektor hilir. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah, jika RUU telah disusun sedemikian spesifik untuk kelapa sawit, mengapa kompleksitas di industri turunan kelapa sawit seolah tidak diatur?

Fakta menunjukkan bahwa isi RUU cenderung bias ke perkebunan kelapa sawit (hulu) dan belum banyak memberikan dorongan agar industri pengolah CPO (hilir) untuk berkembang pesat. Pengaturan mengenai perbenihan, pembukaan dan pengolahan lahan, perlindungan tanaman, kemitraan, pengembangan perkebunan berkelanjutan, pelestarian lingkungan hidup, pada dasarnya fokus pada budidaya kelapa sawit. Terdapat pengaturan seperti pengolahan dan pemasaran hasil, penelitian dan pengembangan, pengembangan SDM serta aspek sistem data dan informasi, namun demikian pengaturan tersebut bias ke sektor hulu (perkebunan kelapa sawit). Terlepas dari bias yang ada, UU 39/2014 mengatur berbagai aspek di atas secara lebih detail dan komprehensif daripada RUU. Pernyataan di Naskah Akademik RUU bahwa UU 39/2014 kurang memberikan dukungan terhadap perkembangan perkelapasawitan pada dasarnya tidak didukung oleh fakta.

Bias yang sama juga ditemui di aspek perdagangan di sektor perkelapasawitan. Ketika industri produk turunan kelapa sawit sudah berkembang demikian pesat, mengapa fokus pengaturan perdagangan masih berkuat dengan hasil perkebunan kelapa sawit? RUU terjebak mengatur hal yang sebenarnya tidak perlu diatur, namun justru tidak mengatur hal yang sebenarnya urgen untuk diatur. Terlihat bahwa RUU tidak mampu mengantisipasi aspek perdagangan hasil produk turunan dari kelapa sawit yang akan cenderung berkembang semakin kompleks.

*Perkelapasawitan mencakup budidaya kelapa sawit, pengolahan hasil minyak sawit dan tata niaga perdagangan semua produk kelapa sawit dan turunannya. Pengaturan di RUU terkait dengan proses bisnis perkelapasawitan cenderung bias ke budidaya sawit (hulu). Pengaturan terkait dengan proses bisnis perkelapasawitan ternyata lebih detail dan lebih komprehensif diatur di UU 39/2014 daripada di RUU.*

#### C.4. Aspek Kelembagaan/Institusi

Aspek kelembagaan/institusi yang dimaksud di sini memiliki dua arti: pertama adalah aspek tata kelola (*rule of the game*), dan kedua adalah kelembagaan sebagai sebuah organisasi. North (1990) mendefinisikan aspek kelembagaan/institusi sebagai aturan main (*rule of the game*) yang dikembangkan di suatu negara untuk menciptakan sistem insentif di berbagai aspek kehidupan sehingga penegakkan hukum/aturan dapat ditegakkan. Dalam konteks ini aspek kelembagaan/ institusi tidak terkait dengan organisasi tertentu, namun lebih pada aturan main (*rule of the game*) yang berlaku di suatu sektor/daerah/kementerian/negara.

##### C.4.1. Perizinan

Salah satu aspek perizinan mengatur tentang potensi usaha perkebunan yang berada di tanah hak ulayat. Kedua UU 39/2014 dan RUU memiliki peraturan yang sama tentang tanah hak ulayat yaitu:

- a. Pelaku usaha perkebunan harus bermusyawarah dengan pemegang hak ulayat untuk memperoleh persetujuan penyerahan tanah beserta imbalan yang diperlukan;
- b. Pejabat berwenang dilarang menerbitkan izin usaha perkebunan di atas tanah hak ulayat, kecuali telah diperoleh kesepakatan antara pelaku usaha perkebunan dengan pemegang hak ulayat.

Tidak ada perbaikan sistem yang diajukan di RUU terkait dengan pengaturan mengenai hak ulayat tersebut dibandingkan aturan serupa di UU 39/2014. Pasal 12 dan 17 yang mengatur hak ulayat di UU 39/2014 ternyata memiliki isi yang sama dengan pasal 25 dan 26 di RUU.

*Tidak ada perubahan mendasar terkait ketentuan mengenai hak tanah ulayat di RUU jika dibandingkan dengan ketentuan serupa di UU 39/2014.*

Perbedaan mendasar pada aspek penggunaan lahan terletak pada pasal 14, 15, 16, dan 18 UU 39/2014. Pasal-pasal tersebut mengatur mengenai:

- a. Perusahaan perkebunan dilarang memindahkan hak atas tanah usaha perkebunan yang berdampak penurunan luas lahan di bawah luas minimum. Pelanggaran atas aturan ini diancam sanksi administratif berupa: a) denda; b) penghentian usaha sementara; c) pencabutan izin usaha;

- b. Minimal 30% lahan perkebunan diusahakan paling lambat 3 tahun setelah pemberian hak status tanah, atau paling lambat 6 tahun sejak pemberian hak status tanah seluruh tanah (100%) telah diusahakan

Kedua aturan di atas tidak dijumpai di RUU, meskipun perlu diakui bahwa ketentuan-ketentuan di atas berlaku umum di perkebunan, termasuk juga di perkebunan kelapa sawit. Kembali pertanyaan yang perlu dilontarkan adalah: mengapa peraturan seperti di atas tidak diatur di dalam RUU Perkelapasawitan?

*Dua aturan terkait dengan lahan yang ada di UU 39/2014 namun dihilangkan di RUU adalah:*

- 1. Larangan tentang pemindahan hak atas tanah perkebunan yang menurunkan luas lahan di bawah luas minimum;*
- 2. Pengusaha harus mengerjakan 30% lahan perkebunan paling lambat 3 tahun sejak pemberian hak status tanah dan pada tahun ke 6 harus mengusahakan lahan 100%*

Terdapat kesamaan dalam pendefinisian bisnis proses di sektor perkebunan dan perkelapasawitan antara di UU 39/2014 dan RUU yaitu mencakup: a) kegiatan budi daya, b) pengolahan hasil perkebunan (perkelapasawitan), dan c) usaha jasa/perdagangan perkebunan/ kelapa sawit. Kesamaan lain adalah bahwa usaha budi daya perkebunan hanya dapat dilakukan setelah memperoleh hak atas tanah dan izin usaha perkebunan. Integrasi dan diversifikasi usaha dimungkinkan dengan budi daya ternak, meskipun tetap harus mengutamakan budi daya sawit.

Berkaitan dengan izin usaha, di UU 39/2014 diatur bahwa persyaratan memperoleh izin usaha perkebunan antara lain adalah: a) memiliki izin lingkungan, b) kesesuaian dengan tata ruang wilayah dan c) kesesuaian dengan rencana perkebunan. Di RUU, persyaratan ditambah yaitu izin lokasi dan kesesuaian dengan rencana induk dan rencana strategis perkelapasawitan. Didasarkan pada aturan tersebut, jika nantinya RUU disetujui menjadi UU, maka terdapat dua sistem perencanaan yang berjalan paralel, meskipun belum tentu harmonis yaitu adalah: rencana perkebunan dan rencana perkelapasawitan.

Kesamaan lain adalah adanya ketentuan usaha budi daya perkebunan harus memiliki sarana, prasarana, sistem, dan sarana pengendalian organisme pengganggu. Minimal 20% dari keseluruhan bahan baku yang dibutuhkan berasal dari kebun yang diusahakan sendiri. Kesamaan lain adalah adanya ketentuan pelaporan perkembangan usaha bagi perusahaan perkebunan yang telah mendapat izin usaha perkebunan.

Terdapat perbedaan peraturan mengenai izin bagi perusahaan pengolah hasil kelapa sawit. Di UU 39/2014, perusahaan perkebunan dengan skala tertentu atau perusahaan pengolah hasil perkebunan diwajibkan memiliki izin usaha perkebunan. Tidak disebutkan di dalam UU 39/2014 bahwa perusahaan pengolah hasil kelapa sawit harus memperoleh izin usaha perindustrian, meskipun hal tersebut diatur di RUU Perkelapasawitan. Perbedaan lain terletak pada ketegasan di UU 39/2014 bahwa menteri/gubernur/bupati dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan peruntukkan dan/atau menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan syarat dan ketentuan yang berlaku. Aturan ini tidak dicantumkan sama sekali di RUU Perkelapasawitan.

Dilihat dari aspek perizinan, tidak banyak perbedaan antara ketentuan di UU 39/2014 dengan di RUU. Idealnya RUU membawa banyak perbaikan di berbagai aspek dibandingkan dengan UU yang lama. Namun di aspek perizinan, ternyata RUU gagal menciptakan perbaikan di aspek perizinan. Studi yang dilakukan KPK (2016) menunjukkan bahwa aspek perizinan adalah salah satu kelemahan di tata kelola sektor perkelapasawitan. Jika RUU tidak membawa perubahan berarti bagi sistem perizinan, maka permasalahan perizinan seperti yang dilaporkan KPK (2016) tidak dapat diharapkan akan diperbaiki.

*Tidak terdapat perbedaan yang mendasar di aspek perizinan antara di UU 39/2014 dengan aturan perizinan di RUU. Beberapa ketentuan terkait dengan kewajiban perusahaan lahan dan larangan pemindahan hak atas tanah justru diatur di UU 39/2014 namun tidak diatur di RUU.*

Kajian yang dilakukan KPK (2016a) menempatkan masalah perizinan sebagai salah satu dari lima masalah utama tata kelola di perkelapasawitan. Fenomena serupa juga terjadi untuk pengelolaan di kehutanan (KPK, 2016b).

Analisis KPK (2016a) didasarkan pada aturan di UU 39/2014. Ketika aturan perizinan di RUU ternyata tidak berbeda dengan di UU 39/2014, dapat dipastikan walaupun RUU nantinya diratifikasi, permasalahan perizinan yang diangkat di laporan KPK (2016) masih tetap akan jadi masalah dan belum akan terpecahkan.

Idealnya perbaikan aspek perizinan dilakukan dengan mensyaratkan pendaftaran *beneficiary ownership* usaha, kepemilikan NPWP serta ketaatan pembayaran pajak dan PNPB bagi pelaku usaha di sektor perkelapawasan. Dengan demikian terdapat keterkaitan yang erat antara perizinan dengan kepemilikan perusahaan dan ketaatan pembayaran pajak dan PNPB. Pendaftaran *beneficiary ownership* telah diatur di sektor perbankan dan pasar modal, namun demikian di sektor lain masih belum memiliki peraturan mengenai *beneficiary ownership* (Pradiptyo, dkk 2016). Di sektor ekstraktif, pendaftaran *beneficiary ownership* dan *data interfacing* merupakan strategi dalam peta jalan pembangunan sektor ekstraktif (Coordinating Ministry of Economic Affairs, 2016).

*RUU belum memasukkan beneficiary ownership, kepemilikan NPWP dan juga ketaatan pembayaran pajak dan PNPB sebagai bagian dari sistem perizinan.*

#### C.4.2. Insentif kepada Pengusaha dan Pekebun

Terdapat pola pemberian insentif yang berbeda yang diberikan kepada pengusaha dan pekebun antara UU 39/2014 dan RUU. Untuk setiap fasilitas yang diberikan pemerintah kepada pengusaha/ pekebun, UU 39/2014 selalu menyertakan frasa sebagai berikut:

*‘Pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sesuai dengan kewenangannya memberikan/ menyediakan ... kepada pekebun/pengusaha, sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku’.*

Hal ini mengatur dengan seksama cakupan fasilitas yang diberikan pemerintah kepada pengusaha/pekebun. Semua fasilitas/ insentif yang disediakan oleh pemerintah harus selalu di dalam koridor batas kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

UU 39/2014 menempatkan pemerintah sebagai regulator dan fasilitator bagi semua pelaku usaha perkebunan, baik bagi pengusaha maupun bagi pekebun. Kalaupun UU 39/2014 mengatur penyediaan fasilitas oleh pemerintah kepada pelaku usaha, namun belum tentu fasilitas tersebut memiliki implikasi beban fiskal kepada pemerintah. Pasal 51 UU 39/2014 mengatur jenis fasilitas yang disediakan pemerintah kepada pelaku usaha sebagai berikut: a) menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan SDM perkebunan, b) memfasilitasi sumber pembiayaan/permodalan, c) menghindari pengenaan biaya yang tidak sesuai dengan peraturan, d) memfasilitasi pelaksanaan ekspor hasil perkebunan, e) mengutamakan hasil perkebunan dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dan bahan baku industri, f) mengatur pemasukan dan pengeluaran hasil perkebunan, g) memfasilitasi aksesibilitas iptek serta informasi, h) memfasilitasi akses penyebaran informasi dan penggunaan benih unggul, i) memfasilitasi penguatan kelembagaan pekebun, dan j) memfasilitasi jaringan kemitraan antar pelaku usaha perkebunan.

Semangat untuk tetap menjaga peran pemerintah sebagai regulator dan fasilitator ternyata tidak terjadi di RUU. Di pasal 18 RUU pemerintah (pusat dan daerah) berkewajiban memberikan insentif/fasilitas kepada penanam modal di bidang perkelapasawitan. Ketentuan di pasal 18 tidak menyebutkan klausul ‘dalam batas kewenangan’, sehingga pemberian insentif/fasilitas kepada para penanam modal berpotensi dilakukan di luar batas kewenangan. Mengapa fasilitas yang diberikan hanya terbatas pada para penanam modal? Mengapa di pasal tersebut tidak diatur pula insentif/fasilitas kepada pekebun? Bagaimana karakteristik perusahaan swasta dan pekebun yang bergerak di bidang perkebunan kelapa sawit? Rentetan pertanyaan seperti itu wajar dipertanyakan ketika mengetahui jenis fasilitas/insentif yang diberikan kepada penanam modal.

Tabel 4. Fasilitas Fiskal di RUU Perkelapasawitan

| Keringanan Pajak   | Keringanan Bea Impor  | Subsidi/Kompensasi  |
|--|---|---|
| Pengurangan pajak penghasilan badan (pasal 18)   | Pembebasan/keringanan bea impor barang modal, mesin, atau peralatan produksi*) (pasal 18) | Penyusutan atau amortisasi yang dipercepat (pasal 18)   |
| Pembebasan/penangguhan PPN atas impor barang modal atau mesin atau peralatan produksi*) (pasal 18) | Pembebasan/keringanan bea impor bahan baku atau bahan penolong produksi*) (pasal 18)      | Alokasi khusus pupuk produksi dalam negeri minimal sebesar 85% dari kebutuhan. Hal ini difasilitasi dengan subsidi harga, potongan harga dan/atau kredit pembelian (pasal 47)   |
| Keringanan PBB khususnya di kawasan tertentu (pasal 18)  |   | Pemilik kelapa sawit mendapatkan kompensasi dari pemerintah akibat eradikasi hama, sebatas pada tanaman yang belum terkena hama dan harus dimusnahkan (pasal 58)  |
|  |   | Insentif fiskal dan/atau non-fiskal untuk pemenuhan kebutuhan sawit di dalam negeri (pasal 65 ayat 3)   |
|  |   | Pemerintah mendorong pelaku usaha untuk mengekspor hasil olahan sawit dalam bentuk produk jadi. Dukungan dalam bentuk: a) pemberian insentif; b) pemberian fasilitas; c) informasi peluang pasar; d) bimbingan teknis; dan e) bantuan promosi dan pemasaran produk ekspor kelapa sawit (pasal 68) |

Catatan: \*) barang yang belum dapat diproduksi di Indonesia

Tabel 4 menunjukkan berbagai jenis fasilitas/insentif fiskal yang wajib diberikan pemerintah kepada para penanam modal di sektor perkelapasawitan. Tidak kurang 10 jenis fasilitas fiskal yang diusulkan yang dapat diklasifikasikan dalam tiga kelompok, yaitu: a) keringanan pajak; b) keringanan bea impor, dan c) subsidi/kompensasi kepada pengusaha. Semua jenis fasilitas di Tabel 4 akan menciptakan beban fiskal bagi pemerintah.

Terkait dengan fasilitas fiskal kepada para penanam modal, di Naskah Akademik RUU tidak dijelaskan secara eksplisit keperluan pengusaha ataupun penanam modal di sisi hulu hingga hilir perkelapasawitan untuk memperoleh berbagai fasilitas fiskal, termasuk di dalamnya subsidi. Namun demikian pasal-pasal di RUU mengatur secara gamblang bahwa penanam modal di perkelapasawitan memperoleh berbagai fasilitas fiskal tersebut. Jika landasan penyusunan pasal-pasal di RUU didasarkan pada Naskah Akademik RUU, mengapa hal-hal yang sebelumnya tidak direkomendasikan di Naskah Akademik RUU ternyata justru muncul di pasal-pasal RUU?

Beberapa jenis fasilitas fiskal di RUU dibebankan kepada pemerintah secara tidak proporsional dan di luar batas kewenangan pemerintah. Amortisasi atau penyusutan yang dipercepat oleh pihak perusahaan diatur di dalam RUU untuk disubsidi/dikompensasi oleh pemerintah. Kebijakan seperti ini adalah kebijakan internal perusahaan dan seringkali dilakukan untuk menciptakan “tekanan” agar posisi keuangan perusahaan seolah-olah “merugi”. Direksi kemudian dengan mudah mendorong karyawan untuk bekerja lebih keras dan fokus pada upaya efisiensi. Ketika perusahaan melewati periode penyusutan yang dipercepat tadi, maka tingkat keuntungan perusahaan akan naik drastis karena beban biaya berkurang di beberapa pos secara signifikan. Pertanyaannya adalah, mengapa kebijakan internal perusahaan seperti itu harus dikompensasi/disubsidi oleh pemerintah?

Subsidi juga diusulkan untuk subsidi pupuk dan kompensasi untuk pengusaha yang kebunnya diterapkan program eradikasi hama oleh

pemerintah. Kedua ketentuan ini tidak dijumpai di UU 39/2014 ataupun di UU 18/2004. Di UU 39/2014 dan di RUU, ketika terjadi wabah hama di perkebunan maka para pengusaha dan pekebun dapat melaporkan kepada pemerintah. Pemerintah kemudian dapat melaksanakan program eradikasi hama di wilayah yang terkena serangan hama. Biaya pelaksanaan program eradikasi ini dibiayai oleh APBN. Namun demikian, di RUU diatur bahwa pemerintah tidak saja menanggung beban pembiayaan program eradikasi hama namun juga mengkompensasi pohon sawit yang rusak akibat pelaksanaan program eradikasi hama tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa melalui RUU, pengusaha tidak memiliki risiko (*riskless*) terhadap serangan hama kelapa sawit. Semua risiko dan beban pembiayaan penanggulangan hama ditanggung sepenuhnya oleh pemerintah.

Penguasaan aset 21 perusahaan perkebunan kelapa sawit swasta terbesar di Indonesia adalah Rp685 triliun di tahun 2012 dan berkembang menjadi Rp1.063 triliun di tahun 2016 atau ekuivalen dengan 50,72% dari APBN 2016. Penguasaan aset merupakan indikator untuk mengetahui kemampuan menciptakan laba bagi perusahaan. Dengan peningkatan aset yang terjadi tiap tahun dengan rate yang cukup tinggi menunjukkan perusahaan-perusahaan memiliki kemampuan tinggi dalam menghasilkan laba. Pertanyaan yang harus diajukan adalah perlukah (pantaskah) perusahaan-perusahaan tersebut mendapatkan berbagai fasilitas/insentif untuk mengalihkan semua risiko bisnisnya ke sektor publik?

Salah satu analisis yang perlu dikemukakan untuk mendukung pemberian subsidi kepada kelompok masyarakat tertentu adalah estimasi timbal balik sosial (*social rates of return*) dari pemberian subsidi tersebut. Analisis serupa idealnya juga dilakukan untuk semua fasilitas/insentif fiskal yang akan diberikan pemerintah kepada pelaku usaha/kelompok masyarakat. Namun demikian, analisis seperti itu tidak tercantum di Naskah Akademik RUU, sehingga tidak jelas kemudian berapa timbal balik sosial yang diharapkan dari berbagai fasilitas/insentif

fiskal tersebut.

Fasilitas/insentif fiskal cenderung bias untuk menutup biaya internal maupun risiko bisnis para penanam modal. Fasilitas/insentif yang diatur di RUU tidak ditujukan untuk meningkatkan inovasi, penelitian dan pengembangan serta penggunaan teknologi baru untuk mengembangkan industri pengolahan minyak sawit. Idealnya fasilitas/insentif dirancang sedemikian rupa untuk mengejar ketertinggalan di sektor hilir perkelapasawitan yang saat ini tertinggal jauh dari Malaysia.

*RUU mengatur pemerintah memberikan berbagai fasilitas/insentif fiskal kepada para pemodal di budi daya kelapa sawit, mulai dari keringanan pajak pendapatan, keringanan bea impor, keringanan pajak bumi dan bangunan, hingga subsidi untuk amortisasi yang dipercepat dan kompensasi untuk kerugian akibat program eradikasi hama oleh pemerintah. Fasilitas/insentif fiskal yang diberikan kepada para penanam modal pada dasarnya menutup semua risiko bisnis para penanam modal dan bahkan mengkompensasi potensi-potensi kerugian yang mungkin dihadapi oleh penanam modal.*

Posisi pemerintah di RUU bukan lagi sebagai regulator atau fasilitator namun lebih sebagai lembaga penyangga (*buffer stock*) atau bahkan lembaga yang mengkompensasi/ menyubsidi semua kegiatan penanam modal di bidang perkelapasawitan. Siapa sebenarnya penanam modal di bidang perkelapasawitan? Fakta menunjukkan bahwa proporsi kepemilikan swasta mendominasi kepemilikan kebun kelapa sawit. Konsekuensi dari insentif fiskal tersebut adalah pemberian subsidi kepada pengusaha kelapa sawit yang notabene didominasi oleh perusahaan-perusahaan besar yang seharusnya tidak memerlukan subsidi lagi. Hal ini mengingatkan kita pada kesalahan alokasi subsidi BBM sejak era Orde Baru yang kemudian dikoreksi drastis di era pemerintah Presiden Jokowi. Mengapa sekarang diusulkan pemberian subsidi besar-besaran kepada para penanam modal di sektor kelapa sawit? Bukankah kebijakan ini hanya akan menciptakan kesalahan alokasi subsidi dan bahkan lebih parah dibandingkan dengan subsidi BBM.

Berbagai fasilitas fiskal yang diberikan kepada penanam modal, ternyata tidak diberikan kepada para pekebun. Fakta menunjukkan luas areal perkebunan rakyat tumbuh rata-rata 9,8% per tahun selama periode 2000-2015. Angka tersebut adalah yang tertinggi dibandingkan rata-rata pertumbuhan kepemilikan perusahaan swasta (6,3%/tahun) dan BUMN (1,7%/tahun) pada periode yang sama. Penanam modal tentu saja bukanlah pekebun yang memiliki keterbatasan modal usaha maupun kemampuan manajerial, namun mengapa para penanam modal justru mendapat fasilitas fiskal yang demikian melimpah dari pemerintah?

Insentif fiskal maupun non-fiskal ternyata juga diusulkan untuk diberikan kepada para pelaku usaha kelapa sawit untuk pemenuhan kebutuhan kelapa sawit dalam negeri dan juga ekspor produk jadi. Kebijakan seperti ini adalah anomali, mengingat kinerja sub-sektor kelapa sawit memiliki kontribusi tinggi baik terhadap PDB maupun devisa. Mengapa sub-sektor dominan dalam perekonomian dan juga ekspor masih memerlukan insentif fiskal dan non-fiskal untuk keperluan perdagangan dalam negeri dan internasional? Melalui RUU, lengkaplah keberlimpahan fasilitas/ insentif fiskal yang diperoleh oleh para pelaku usaha perkebunan kelapa sawit.

*Perkebunan kelapa sawit mampu bersaing di tingkat internasional dan memiliki kontribusi yang tidak dapat diabaikan terhadap perekonomian Indonesia. Ironisnya RUU mengatur perkebunan kelapa sawit perlu mendapat fasilitas/insentif sedemikian rupa sehingga semua risiko bisnis penanam modal dapat dialihkan menjadi beban sektor publik. Di sisi lain, industri pengolahan minyak kelapa sawit tidak memperoleh fasilitas/insentif untuk mengejar ketertinggalan teknologi, melakukan inovasi dan meningkatkan kualitas sumber daya manusianya.*

Mengapa di dalam RUU diusulkan pemerintah begitu memanjakan kepada penanam modal dan pelaku usaha perkebunan kelapa sawit relatif dibandingkan dengan pelaku usaha di tanaman perkebunan lain. Para penanam modal dan pelaku usaha di perkebunan lain, misalnya kakao,

cengkeh, teh, kopi, dll., tetap tunduk terhadap UU 39/2014 yang tidak memberikan insentif fiskal yang demikian luar biasa. Di UU 18/2004 mirip dengan UU 39/2014 yang cenderung sangat terbatas memberikan insentif fiskal kepada pelaku usaha. Dampak ke depan dari perbedaan insentif yang sangat kontras ini adalah potensi alih lahan dari para pelaku usaha di tanaman perkebunan lain ke kelapa sawit. Hal serupa juga berpotensi meningkat bagi para pelaku usaha pertanian maupun hutan, sehingga alih lahan pertanian dan kehutanan menjadi kebun sawit akan semakin meningkat.

Selain memberikan insentif fiskal, diatur pula di RUU bahwa pemerintah akan memberikan fasilitas/ insentif produksi kepada para pelaku di budi daya kelapa sawit. Tabel 5 menunjukkan berbagai fasilitas produksi yang diakomodasi di RUU. Hampir seluruh aspek produksi dari usaha budi daya kelapa sawit diusulkan difasilitasi/disubsidi oleh pemerintah, mulai dari pembukaan lahan, distribusi bibit dan benih, pemupukan, pengelolaan air dan lahan gambut, hingga ke perawatan. Semua insentif tersebut tentu saja menjadi beban fiskal bagi pemerintah.

Tabel 5. Fasilitas/Insentif Produksi dan Pemasaran

| No | Fasilitas Produksi bagi Pelaku Perkebunan Kelapa Sawit  |
|----|---|
| 1  | Kemudahan memperoleh HGU, hak pakai dan hak membuka tanah. Pekebun adalah: pekebun setempat; pekebun yang tidak memiliki tanah; pekebun di kawasan pertanian yang telah mengusahakan pertanian selama 5 tahun berturut-turut dengan penguasaan kurang dari 2 ha<br>(Pasal 29) |
| 2  | Pemerintah menyediakan informasi kesesuaian agroekosistem (kesesuaian lahan, iklim, sosial ekonomi) dan lingkungan tanaman bagi penyelenggara budi daya kelapa sawit (pasal 32)   |
| 3  | Pemerintah membina, memfasilitasi dan mengawasi perlindungan, pemeliharaan, pemulihan, dan peningkatan fungsi lahan budidaya kelapa sawit (pasal 33)  |

|   |  |
|---|--|
| 4 | Peredaran benih dan bibit diawasi oleh pemerintah dan diatur dengan undang- undang (pasal 43)  |
| 5 | Pemerintah menjamin ketersediaan pupuk sesuai kebutuhan Pelaku Usaha Budidaya Sawit dengan harga keekonomian dan Pemerintah mengawasi ketersediaan dan distribusi pupuk (pasal 46) |
| 6 | Pemerintah memfasilitasi penyediaan air di lahan perkebunan sawit (pasal 49)   |
| 7 | Pemerintah memfasilitasi pengelolaan gambut di perkebunan kelapa sawit (pasal 50)  |
| 8 | Pemerintah memantau pemasaran produk perkebunan melalui lembaga atau instansi terkait  |

Di pasal 49 diatur bahwa pemerintah harus memfasilitasi penyediaan air di perkebunan kelapa sawit. pasal 50 RUU secara jelas dan tegas diatur bahwa pengelolaan gambut dilakukan dengan tujuan: a) menjamin ketersediaan air di perkebunan kelapa sawit yang ada di lahan gambut; b) menjaga keseimbangan air di musim kemarau dan mencegah kebakaran hutan; c) pemerintah memfasilitasi pengelolaan gambut di perkebunan kelapa sawit, dan d) pengelolaan gambut bertujuan untuk mendukung budi daya kelapa sawit berkelanjutan.

Meski demikian Naskah Akademik RUU secara jelas melarang pengusahaan kebun kelapa sawit di lahan gambut:

*“Langkah paling penting dalam mengurangi dampak lingkungan dari kelapa sawit adalah pelarangan terhadap pembangunan perkebunan kelapa sawit di kawasan hutan alami dan lahan gambut. Pengolahan kelapa sawit di lahan gambut dan hutan alami lebih banyak merusak, baik melalui hilangnya keanekaragaman hayati, fungsi ekologi (hutan alami), serta melalui pelepasan sejumlah besar emisi karbon (pengubahan lahan gambut)”.*

Naskah Akademik RUU memberikan peringatan yang jelas mengenai dampak dari pengelolaan gambut di perkebunan kelapa sawit (hal. 52):

*“Di area lahan rawa gambut sering terjadi hujan dan sifat gambut yang mampu menyerap dan menahan air membuat gambut tetap terjaga basah. Hal itu membuat proses dekomposisi terhenti dan karbon akan tetap tersimpan di dalam tanah. Sehingga alih fungsi lahan gambut akan melepaskan banyak karbondioksida ke atmosfer dan penanaman kelapa sawit di lahan gambut akan membuat lahan gambut menjadi kering dan mudah terbakar.”*

Pertanyaan kemudian yang perlu dijawab adalah, bagaimana proses perizinan yang dilalui sehingga terdapat gambut di lahan perkebunan kelapa sawit? Pasal 50 secara tidak langsung memberikan konfirmasi kepada temuan kajian KPK (2016) terutama terkait dengan permasalahan perizinan dan pengawasan. Naskah Akademik RUU telah memberikan peringatan dampak negatif dari perusahaan kelapa sawit dan hutan alami sebagai berikut (hal. 52):

*“Pengolahan kelapa sawit di lahan gambut dan hutan alami lebih banyak merusak, baik melalui hilangnya keanekaragaman hayati, fungsi ekologi (hutan alami), serta melalui pelepasan sejumlah besar emisi karbon (pengubahan lahan gambut).”*

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah, mengapa terjadi ketidakkonsistenan antara isi Naskah Akademik RUU dengan isi RUU? Idealnya pasal-pasal yang ada di RUU merupakan pengejawantahan hasil analisis di Naskah Akademik RUU, sehingga setiap pasal di RUU dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah keberadaannya. Jika ternyata isi RUU tidak sesuai dengan isi Naskah Akademik RUU, bagaimana mekanisme yang terjadi hingga hal ini bisa terjadi?

*Meskipun Naskah Akademik RUU menyatakan bahwa pembukaan lahan perkebunan sawit di area gambut dan hutan alami berdampak negatif terhadap aspek ekologi, namun pasal 50 RUU mengatur bahwa pemerintah harus memfasilitasi pengelolaan gambut di lahan perkebunan kelapa sawit.*

Tabel 5 semakin memperkuat fakta bahwa RUU cenderung bias kepada usaha budidaya kelapa sawit, namun cenderung melupakan upaya peningkatan kinerja industri pengolahan minyak sawit. Meskipun Naskah Akademik RUU telah mengidentifikasi kekurangan sektor perkelapasawitan Indonesia relatif dibandingkan Malaysia, terutama di industri pengolahan minyak sawit, namun tidak ada fasilitas untuk meningkatkan pemanfaatan teknologi, dan peningkatan inovasi di industri pengolahan minyak kelapa sawit. Mengapa sektor yang telah berkinerja baik (perkebunan kelapa sawit/hulu) justru akan diberi fasilitas berlebihan yang sebenarnya sektor tersebut tidak memerlukan? Mengapa industri hilir kelapa sawit yang belum banyak berkembang justru tidak diberi fasilitas/ insentif agar mereka tumbuh dan mampu bersaing? Perlu dicatat bahwa biaya oportunitas dari penetapan kebijakan seperti di Tabel 5 adalah laju pemanfaatan perkembangan teknologi dan inovasi di industri pengolah minyak sawit (industri hilir) untuk meningkatkan nilai tambah.

*Berbagai fasilitas/insentif fiskal dan non-fiskal kepada para penanam modal dan pelaku usaha budi daya kelapa sawit yang diatur di RUU menambah bukti bahwa RUU masih bias terhadap sektor hulu perkelapasawitan (perkebunan kelapa sawit) dibandingkan terhadap industri pengolahan minyak kelapa sawit (sektor hilir).*

Seperti diatur di dalam RUU, peran Pemerintah Daerah (Pemda) dalam memberikan fasilitas/ insentif kepada pelaku industri pengolahan hasil kelapa sawit akan berdampak ke beban fiskal daerah. Tabel 6 menunjukkan berbagai fasilitas/insentif yang menjadi tanggung jawab Pemda dan berpotensi menjadi beban anggaran daerah. Pertanyaan yang perlu dilontarkan adalah, tepatkah peraturan mengenai kawasan industri justru diatur di RUU ini?

Tabel 6. Fasilitas Bagi Usaha Pengolah Hasil Kelapa Sawit

| Industri Pengolah Hasil Kelapa Sawit |   |
|--------------------------------------|---|
| Semua pelaku usaha                   | Pemda memfasilitasi industri pengolahan hasil kelapa sawit melalui penyediaan kawasan industri sesuai tata ruang (pasal 61)   |
| Pekebun                              | Pemda memberikan fasilitas kepada pekebun untuk mengolah hasil panen kelapa sawit dan fasilitas tersebut dalam bentuk pelatihan pengolahan, bantuan teknologi, dan pemasaran hasil (pasal 62) |
| Pekebun                              | Pemda wajib menetapkan harga beli tandan buah segar dan minyak sawit mentah di tingkat pekebun dan biaya penentuan harga beli ditanggung Pemda (pasal 65)                                     |

Pasal 65 RUU menempatkan Pemerintah Daerah sebagai lembaga penyangga (*buffer stock*) bagi produksi tandan buah segar yang dihasilkan pekebun. Hal ini adalah konsekuensi logis dari kewajiban Pemerintah Daerah menentukan harga beli tandan buah segar (TBS) di tingkat pekebun. Ketika harga pasar lebih tinggi daripada harga penetapan Pemerintah Daerah, maka tidak ada beban fiskal kepada Pemerintah Daerah. Namun ketika harga pasar lebih rendah daripada harga penetapan, maka kebijakan penetapan harga tersebut hanya akan kredibel jika Pemerintah Daerah menjadi lembaga penyangga pembelian TBS. Konsekuensi dari kewajiban ini adalah munculnya risiko fiskal bagi Pemerintah Daerah akibat kewajiban untuk menetapkan harga pembelian TBS di tingkat pekebun.

*RUU menempatkan pemerintah daerah sebagai badan penyangga (buffer stock) tata niaga tandan buah segar (TBS) di daerah. Konsekuensi ini muncul akibat pemerintah daerah wajib menentukan harga pembelian TBS di tingkat pekebun.*

Pasal 70 RUU Perkelapasawitan mewajibkan pemerintah menerapkan bea ekspor kelapa sawit, minyak sawit mentah dan produk turunannya (lihat Tabel 7). Dana yang terkumpul dari bea ekspor akan direalokasikan ke sektor kelapa sawit. Hal yang patut menjadi perhatian

dari kebijakan ini adalah siapa yang paling banyak menerima realokasi dana bea ekspor tersebut. Fakta bahwa pengusaha swasta mendominasi kepemilikan budi daya kelapa sawit dan juga industri pengolahannya, maka besar kemungkinan sebagian besar dana bea ekspor yang direalokasikan justru diterima oleh pengusaha besar yang notabene tidak memerlukan subsidi.

Tabel 7. PNBP dan Realokasi PNBP

| PNBP (Bea Ekspor)   | Realokasi PNBP   |
|---|--|
| Pemerintah menetapkan bea ekspor kelapa sawit, minyak sawit mentah, dan produk turunan. | Dana bea ekspor direalokasikan ke sektor sawit dalam bentuk: a) R & D di sawit; b) pengembangan SDM di budidaya sawit dan pengolahan sawit; c) peremajaan perkebunan dan penggantian bibit palsu; d) alih teknologi dan diversifikasi produk sawit; e) peningkatan daya saing; f) promosi dan pemasaran produk sawit; g) dukungan sarpras dan infrastruktur sawit (pasal 70) |

Terkait dengan pajak dan subsidi, hal yang perlu mendapat perhatian adalah siapa yang akan menanggung beban atau penerima manfaat akhir dari pajak atau subsidi tersebut. Pajak Pertambahan Nilai (PPN) secara formal dibayarkan pedagang kepada pemerintah. Namun demikian pedagang selalu berusaha mengalihkan beban pajak tersebut kepada konsumen, sehingga konsumenlah sebagai pihak akhir yang menanggung beban pajak. Hal serupa juga terjadi pada bea ekspor kakao, misalnya. Meski bea ekspor kakao secara formal dibayarkan oleh para eksportir, namun beban biaya tersebut pada akhirnya dialihkan melalui rantai distribusi kepada para petani (Pradiptyo, dkk, 2011).

*RUU mengatur penetapan bea ekspor kelapa sawit untuk kemudian dana yang terkumpul direalokasi untuk peningkatan kinerja di sub-sektor kelapa sawit. Namun demikian, berdasarkan hasil studi KPK (2016), kondisi yang ada saat ini beberapa perusahaan menerima subsidi lebih besar daripada kontribusi perusahaan tersebut melalui bea ekspor.*

Kajian yang dilakukan KPK (2016) menunjukkan di tahun 2015, total dana perkebunan kelapa sawit sejumlah Rp1,75 triliun. Namun demikian 89% alokasi dana tersebut justru digunakan untuk subsidi

*biofuel*. Total subsidi *biofuel* di tahun 2015 adalah Rp3,26 triliun, sementara grup Wilmar memperoleh Rp1,8 triliun dana subsidi *biofuel* (KPK, 2016). Nilai subsidi yang diterima grup Wilmar ternyata lebih tinggi daripada total dana perkebunan kelapa sawit.

Hal yang perlu dicermati dari proses realokasi bea ekspor kepada para pelaku usaha kelapa sawit adalah bagaimana menjaga keseimbangan antara nilai bea ekspor yang dibayar dengan realokasi yang diperoleh oleh masing-masing pengusaha. Diharapkan terjadi mekanisme pemerataan distribusi sumber daya melalui kebijakan tersebut. Namun jika tidak dilakukan secara seksama, sangat memungkinkan para perusahaan membayar bea ekspor jauh lebih rendah daripada realokasi dana yang mereka terima, sehingga pada akhirnya pemerintah lagi yang harus menyubsidi perusahaan-perusahaan.

Tabel 8. Fasilitas Tambahan Bagi Pengusaha Jasa Hasil Kelapa Sawit

|   |  |
|---|--|
| Promosi dan kerjasama perdagangan       | Pemerintah melakukan promosi dan perdagangan sawit dan hasil olahan sawit di dalam dan di luar negeri. Promosi dilakukan dalam bentuk: a) kampanye positif; b) pameran dagang; dan c) misi dagang (pasal 71)   |
| Perlindungan dan pengamanan perdagangan | Pemerintah menetapkan kebijakan perlindungan dan pengamanan perdagangan sawit. Perlindungan dan pengamanan berupa: a) pembelaan atas tuduhan dumping dan/atau subsidi terhadap ekspor produk kelapa sawit nasional; b) pembelaan terhadap pelaku yang dituduh menyebabkan lonjakan impor di negara lain; c) pembelaan terhadap perdagangan sawit nasional yang dirugikan akibat penerapan kebijakan negara lain; d) pengenaan tindakan; e) antidumping; f) retaliasi; g) resiprositas; h) pengenaan tindakan pengamanan perdagangan kelapa sawit untuk mengatasi lonjakan impor dan i) pembelaan terhadap kebijakan nasional terkait perdagangan kelapa sawit yang ditentang negara lain. (pasal 76) |

Ketentuan di pasal 71 dan 76 di RUU Perkelapasawitan mengenai promosi dan kerjasama perdagangan serta perlindungan dan pengamanan perdagangan, pada dasarnya tidak perlu diatur. Saat ini kendala perdagangan internasional ditangani oleh KADI (komite anti dumping Indonesia) dan KPPI (komite pengamanan perdagangan Indonesia). Berbagai promosi dan kerjasama perdagangan telah dilakukan secara aktif oleh pemerintah, khususnya oleh Kementerian Perdagangan bekerja sama dengan KBRI di berbagai negara. Dengan demikian pasal 71 dan 76 tidak perlu diatur di RUU mengingat pemerintah telah memiliki lembaga yang fokus menangani berbagai masalah tersebut.

#### C.4.3. Sanksi Administratif

Didasarkan pada analisis teori ekonomi kriminalitas, individu akan cenderung menaati hukum jika asa biaya melanggar hukum lebih dominan dibandingkan asa manfaatnya (Becker, 1968). Asa biaya pelanggaran hukum bagi individu dihasilkan dari interaksi antara probabilitas dijatuhi hukuman (*conviction*) dan intensitas hukuman yang dijatuhkan. Jenis hukuman dapat berupa hukuman langsung (sanksi administratif maupun sanksi pidana) dan juga hukuman tidak langsung (hukuman yang berdampak negatif ke reputasi pelaku). Setiap upaya mengaitkan pelanggaran dengan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana merupakan upaya untuk meningkatkan kredibilitas suatu larangan.

Tabel 9. Perbandingan Sanksi Administratif

| Sanksi Administratif UU 39/2014  | Sanksi Administratif RUU Sawit   |
|--|--|
| Pelanggaran pasal 15 dan 16: pemindahan hak atas tanah perkebunan yang mengakibatkan satuan usaha kurang dari luas minimum. (ps 18) jangka waktu maksimum perusahaan | Pelanggaran pasal 23: Jangka waktu maksimum perusahaan lahan pasca turunnya izin. (pasal 28) |

|   |  |
|---|--|
| lahan pasca turunnya izin. (pasal 18)   |  |
| Pelanggaran pasal 58:<br>pengusaha tidak memfasilitasi pembangunan kebun rakyat 20% dari luas kebun perusahaan paling lambat 3 tahun sejak hak guna usaha diberikan. (pasal 60) | Pelanggaran pasal 21:<br>tidak membangun kebun plasma paling lambat 3 tahun sejak HGU terbit |
| Pelanggaran pasal 63:<br>alihfungsi perkebunan di dalam wilayah geografis yang memproduksi hasil perkebunan yang bersifat spesifik. (pasal 64)                                  | Pelanggaran pasal 19: tidak melakukan kemitraan  |
| Pelanggaran pasal 69:<br>tidak membangun sarana dan prasarana perkebunan (pasal 70)   |  |
| Pelanggaran pasal 74:<br>Usaha pengolahan hasil perkebunan berbahan baku impor tidak membangun kebun paling lambat 3 tahun setelah unit pengolahannya beroperasi. (pasal 75)    |  |

Cakupan sanksi administratif di UU 39/2014 jauh lebih komprehensif daripada UU 18/2004 maupun RUU Perkelapasawitan. Tabel 9 menunjukkan sanksi administratif yang tercakup di UU 39/2014 jauh lebih komprehensif daripada sanksi serupa di RUU Perkelapasawitan. Namun demikian, jenis sanksi administratif di kedua ketentuan ternyata sama yaitu berupa: a) denda; b) pemberhentian sementara dari kegiatan Usaha Perkebunan; dan/ atau c) pencabutan izin usaha perkebunan.

Tabel 9 menunjukkan bahwa lebih banyak peraturan yang

dikaitkan dengan sanksi administratif di UU 39/2014 dibandingkan di RUU. Jenis pelanggaran yang diatur di UU 39/2014 lebih luas cakupannya dengan spesifikasi setiap jenis pelanggaran yang lebih terinci. Kembali pernyataan di Naskah Akademik RUU yang menilai UU 39/2014 tidak cukup komprehensif mengatur ketentuan di perkelapasawitan, ternyata tidak didukung oleh fakta yang memadai.

*Sanksi administratif lebih banyak dikaitkan dengan berbagai pasal pelanggaran di UU 39/2014 dibandingkan di RUU. Jenis pelanggaran yang diatur di UU 39/2014 lebih luas cakupannya dengan spesifikasi setiap jenis pelanggaran yang lebih terinci dibandingkan di RUU.*

#### C.4.4. Ketentuan Pidana

Cakupan ketentuan pidana di UU 39/2014 jauh lebih luas dengan intensitas hukuman yang lebih *credible* dibandingkan dengan ketentuan pidana di UU 18/2004. Kemiripan cakupan ketentuan pidana antara kedua UU terletak pada pasal 105, 108, 110, 111, dan 112 di UU 39/2014. Namun demikian intensitas hukuman di pasal yang bersesuaian di UU 18/2004 cenderung lebih ringan daripada di UU 39/2014. Di pasal 105 UU 39/2014 misalnya, ancaman hukuman penjara maksimal adalah 5 tahun dan denda maksimal Rp10 miliar. Namun ketentuan serupa di pasal 46 di UU 18/2004 ancaman penjara maksimal 5 tahun dan denda maksimal Rp2 miliar.

Terdapat 10 jenis pelanggaran dan 1 pasal pemberatan ancaman hukuman pidana yang diatur di UU 39/2014, sementara hanya ada tiga jenis pelanggaran dan tidak ada pasal pemberatan di RUU Perkelapasawitan. Perbedaan hukuman maksimum terendah dan tertinggi di aturan pidana di UU 39/2014 tidaklah berbeda ekstrem. Denda dan penjara maksimum terendah diatur di pasal 109 UU 39/2014 yaitu sebesar Rp3 miliar dan 3 tahun penjara. Sementara denda penjara maksimum tertinggi diatur di pasal 108 UU 39/2014 yaitu sebesar Rp10 miliar dan 10 tahun penjara. Bandingkan hal ini dengan ketentuan pidana di RUU seperti tertera di Tabel 10.

Tabel 10. Ketentuan Pidana di RUU Perkelapasawitan

| Ketentuan Pidana RUU Sawit  |
|---|
| Pelanggaran pasal 31: pelanggaran pembukaan lahan dipenjara maksimum 10 tahun dan denda maksimum 10 miliar rupiah. Jika pelanggaran tersebut mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku dipenjara maksimum 15 tahun dan denda maksimum 15 miliar rupiah. (pasal 96) |
| Pelanggaran pasal 52: melanggar ketentuan perawatan tanaman dipidana maksimum 1 tahun 4 bulan dan denda maksimum 100 juta rupiah. (pasal 97)  |
| Pelanggaran pasal 59: pelanggaran ketentuan panen dan pascapanen dikurung maksimum 1 tahun dan denda maksimum 100 juta rupiah.  |

Deviasi hukuman denda dan penjara maksimal cenderung besar di RUU. Pasal 96 RUU mengatur denda dan penjara maksimal sebesar Rp15 miliar dan 15 tahun. Namun demikian pasal 97 dan 98 hanya mengatur nilai denda dan penjara maksimum sebesar Rp100 juta dan 1 tahun penjara.

Penurunan cakupan dan intensitas hukuman yang signifikan di RUU menunjukkan penurunan kredibilitas RUU dalam menciptakan efek jera terhadap setiap jenis pelanggaran yang mungkin akan dilakukan oleh pelaku usaha. Berdasarkan pada *deterrence theory*, tingkat kredibilitas (efek jera) hukuman yang menjerakan merupakan fungsi dari probabilitas pelaku kejahatan dijatuhi hukuman dan intensitas hukuman (lihat Becker, 1968, Cutter and Ulen, 2004, Garoupa, 1997, Pollinsky dan Shavel, 2001, 2007). Ketika menilai suatu ketentuan atau undang-undang, maka diasumsikan probabilitas pemidanaan adalah sama. Dengan demikian kredibilitas peraturan dalam menciptakan efek jera ditentukan oleh intensitas hukuman yang ditetapkan.

Pasal 113 UU 39/2014 mengatur secara khusus mengatur pemberatan hukuman terhadap korporasi dan pejabat yang berwenang di

bidang perkebunan. Hal ini menarik karena tidak saja ketentuan pidana menjerat individu namun juga terhadap korporasi (lihat Lampiran L.3.1). Aturan di pasal 113 berkesesuaian dengan PerMA 13/2016 terkait dengan tindak pidana oleh korporasi. Namun demikian di RUU tidak ada satu pasalpun yang mengatur mengenai tindak pidana oleh korporasi ini.

*UU 39/2014 lebih komprehensif dan lebih detail dalam mengatur mengenai sanksi pidana dibandingkan dengan RUU. Rata-rata intensitas hukuman pidana di UU 39/2014 lebih tinggi daripada rata-rata intensitas hukuman pidana di RUU.*

#### C.4.5 Dewan Komoditas

Pembentukan dewan komoditas perkebunan diatur di dalam pasal 52, 53, dan 54 UU 39/2014 dengan prioritas tujuan untuk meningkatkan pemberdayaan pekebun. Jika di satu jenis komoditas diperlukan pembentukan dewan komoditas, maka hal tersebut dapat diatur di peraturan di bawah UU. Hingga saat ini belum ada bukti yang menunjukkan upaya pembentukan dewan komoditas di perkelapasawitan, meskipun telah ada landasan hukumnya di UU 39/2014.

Tabel 11. Perbandingan Konsep Dewan Komoditas

| UU 39/2014   | RUU Perkelapasawitan   |
|--|--|
| Pemerintah pusat memfasilitasi terbentuknya dewan komoditas sebagai wadah pengembangan komoditas perkebunan strategis tertentu. (pasal 52) | Badan Pengelola Perkelapasawitan (BPP) dibentuk untuk pengaturan perkelapasawitan, bersifat mandiri, bertanggung jawab kepada Presiden dan berkedudukan di Jakarta (pasal 86). |

|  |   |
|--|---|
| Pemerintah pusat dan daerah mendorong terbentuknya kelembagaan pelaku usaha perkebunan di bidang perlindungan dan pemberdayaan petani. (pasal 53)                      | Keanggotaan BPP dari unsur: pemerintah pusat, pelaku usaha, akademisi, dan masyarakat (pasal 87)<br>Tugas dan kewenangan BPP diatur di pasal 88.    |
| Pemerintah pusat dan daerah memfasilitasi pemberdayaan pekebun, kelompok pekebun, koperasi, serta asosiasi perkebunan untuk mengembangkan usaha perkebunan. (pasal 54) | Pelaksanaan tugas BPP didukung pendanaan bersumber dari: a) APBN; b) iuran pelaku usaha, dan c) sumber lain yang sah dan tidak mengikat. (pasal 90) |

Berbeda dengan di UU 39/2014, RUU mengatur pembentukan Badan Pengelola Perkelapasawitan (BPP) yang bersifat independen, berkedudukan di Jakarta dan bertanggung jawab kepada Presiden. Peraturan pendirian BPP dilakukan secara cukup detail di RUU sehingga ketika RUU diratifikasi dimungkinkan membentuk BPP. Pendanaan BPP dialokasikan dari APBN, iuran pelaku usaha dan sumber lain yang diperkenankan. Pengaturan mengenai BPP tidak diatur di UU 39/2014, meskipun terdapat konsep dewan komoditas (lihat Tabel 11).

Tugas dan kewenangan BPP cenderung lebih luas daripada dewan komoditas. Tabel 12 menunjukkan bahwa tugas BPP antara lain adalah memperbaiki tata kelola perkelapasawitan dari hulu hingga hilir. Bahkan BPP bertugas untuk melakukan sertifikasi Kepala Sawit Indonesia berkelanjutan dan melakukan promosi, diplomasi, dan perlindungan perdagangan dari hambatan perdagangan dunia. Tugas promosi, diplomasi, dan perlindungan perdagangan ini yang semula adalah tugas dari kementerian terkait seperti Kementerian Perdagangan dan Kementerian Luar Negeri, diusulkan di RUU sebagai tugas BPP.

Tabel 12. Tugas dan Kewenangan BPP Sesuai RUU Perkelapasawitan

| Tugas BPP   | Kewenangan BPP   |
|---|--|
| membina pekebun swadaya;  | kebijakan 1 pintu investasi dan pengembangan sawit                             |
| membina pekebun swadaya   | mengatur tata kelola sawit dari hulu hingga hilir                              |
| memperbaiki tata kelola dari hulu ke hilir                                  | mengawasi pelaksanaan sertifikasi sawit berkelanjutan                          |
| sertifikasi Kelapa Sawit Indonesia berkelanjutan                            | memimpin promosi, diplomasi dagang, dan proteksi terhadap hambatan perdagangan |
| promosi, diplomasi dagang, dan proteksi terhadap hambatan perdagangan dunia | menghimpun dan mengelola keuangan sawit untuk kepentingan nasional             |
| mengatur keuangan kelapa sawit untuk pengembangan kelapa sawit di Indonesia |  |

BPP memiliki kewenangan yang cukup luas di bidang perkelapasawitan (lihat Tabel 12). BPP berwenang menentukan kebijakan 1 pintu investasi dan pengembangan sawit. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah, bukankah kewenangan BPP selama ini diemban oleh Kementerian Pertanian, Kementerian Perindustrian, dan BKPM? Lalu bagaimana hubungan ketiga lembaga ini jika RUU ini diratifikasi dan pasca pembentukan BPP?

Argumen yang dibangun di Naskah Akademik RUU menunjukkan bahwa salah satu keberhasilan Malaysia membangun perkelapasawitan karena mereka memiliki MPOB (Malaysian Palm Oil Board) sebagai Badan Pengelola Perkelapasawitan di tingkat hulu. Di tingkat hilir terdapat beberapa asosiasi pengusaha pengolah produk turunan minyak kelapa sawit, misalnya PORAM, dan NASH. Di tingkat pemasaran produk MPOC (Malaysian Palm Oil Council) berperan aktif baik di pasar dalam negeri maupun luar negeri.

Apakah pembentukan lembaga yang serupa di Indonesia akan menjamin keberhasilan pengembangan perkelapasawitan? Tidak ada jaminan bahwa pembentukan lembaga serupa pasti menjamin keberhasilan pengembangan perkelapasawitan di Indonesia. Efektivitas

suatu lembaga dalam mengemban misi dan visi yang diemban tidak terlepas dari sistem insentif yang dibangun di lembaga tersebut. Selama lembaga didirikan namun tidak didukung oleh sistem insentif yang rasional dan manusiawi, maka janganlah banyak mengharap efektivitas lembaga yang dibentuk tersebut.

Pemerintahan Presiden Joko Widodo berusaha untuk merampingkan pemerintahan dengan merasionalisasi lembaga-lembaga khusus. Sejak periode pemerintahan Presiden Joko Widodo tercatat 23 lembaga non struktural (LNS) dibubarkan dan saat ini masih ada 104 LNS. Pembubaran ke 23 LNS terjadi mengingat efektivitas peran lembaga tersebut dipertanyakan. Proses peningkatan efisiensi LNS terus dilakukan oleh pemerintah, namun kendala utama yang dihadapi adalah bahwa 85 LNS dibentuk melalui UU. Landasan pendirian BPP di RUU ini pada dasarnya akan menyulitkan upaya peningkatan efisiensi LNS, terutama jika terbukti peran BPP tidak efektif.

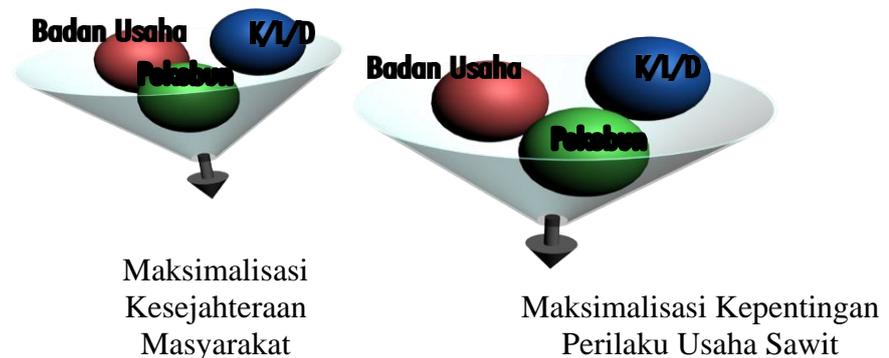
*Pendirian, tugas dan kewenangan Badan Pengelola Perkelapasawitan (BPP) lebih detail di atur di RUU daripada di UU 39/2014. Cakupan tugas dan kewenangan BPP di RUU lebih luas daripada dewan komoditas di UU 39/2014. Namun demikian keberadaan BPP tidak menjamin bahwa keberadaan lembaga tersebut pasti akan meningkatkan kinerja perkelapasawitan seperti di Malaysia. Sistem insentif yang rasional dan manusiawi akan menjadi kunci apakah BPP akan efektif meningkatkan kinerja perkelapasawitan di Indonesia.*

#### C.5. Estimasi Dampak Jika RUU Perkelapasawitan Disetujui

Bagian ini akan mendiskusikan estimasi dampak jika RUU Perkelapasawitan seperti yang ada di versi saat ini disetujui oleh DPR sebagai UU Perkelapasawitan. Dari berbagai analisis sebelumnya diperoleh hasil bahwa secara teknis tidak ada perbedaan yang signifikan antara UU 39/2014 dan RUU Perkelapasawitan. Meski demikian, perbedaan mencolok terlihat di fasilitas/insentif dan sanksi hukum (baik sanksi administratif dan sanksi pidana) yang diberikan pemerintah kepada pelaku usaha. Salah satu dari 10 prinsip Teori Ekonomi (Ekonomika) adalah bahwa perilaku manusia sangat sensitif terhadap sistem insentif (Mankiw, 2014). Perlu dicatat bahwa sistem insentif yang

dimaksud telah mencakup insentif dan disinsentif yang berlaku di suatu sektor.

Perbedaan mendasar antara UU 39/2014 dan RUU terletak pada sistem insentif. Perubahan sistem insentif di dalam suatu industri akan berdampak kepada perubahan perilaku para pihak terkait yang terlibat di industri tersebut. Pertanyaannya kemudian adalah, apakah perubahan sistem insentif yang diusung di RUU akan membawa perbaikan perilaku ataukah justru akan memperburuk perilaku para pihak di industri tersebut. Analisis seperti ini seringkali tidak didasarkan pada tujuan formal yang dicantumkan di masing-masing peraturan. Namun demikian fokus tujuan dari suatu peraturan dapat dianalisis di sistem insentif yang dikembangkan di suatu peraturan. Bisa saja tujuan formal dari suatu peraturan dinyatakan sangat nasionalis dan heroik, namun sistem analisis yang ada di suatu peraturan akan menunjukkan intensitas asli dari pembuatan peraturan tersebut.

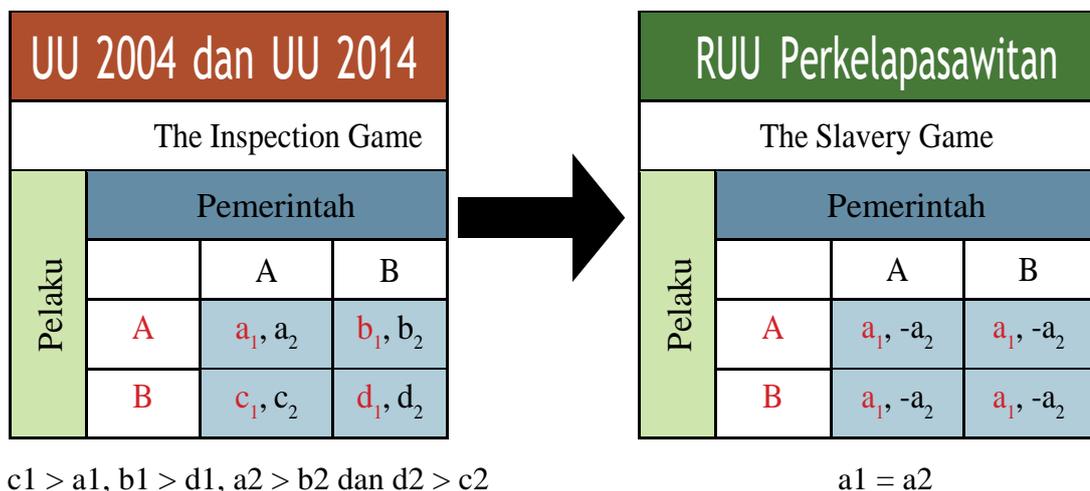


Gambar 5. Transformasi Tujuan di RUU Perkelapasawitan

Gambar 5 menunjukkan pergeseran tujuan dari UU 18/2004 dan UU 39/2014 ke RUU. UU 18/2004 dan UU 39/2014 bertujuan pada upaya maksimalisasi kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, kedua UU menempatkan pemerintah sebagai pengawas, regulator, dan fasilitator di industri perkelapasawitan dari hulu hingga hilir. Posisi pemerintah ini berubah drastis di RUU karena peran pemerintah sebagai pengawas dan regulator turun secara drastis, sebaliknya pemerintah berubah menjadi lembaga penanggung risiko bisnis pelaku usaha di industri perkelapasawitan.

*Dibandingkan dengan UU 18/2004 dan UU 39/2014, RUU Perkelapasawitan telah mentransformasi tujuan dari UU dari maksimalisasi kesejahteraan masyarakat menjadi memaksimalkan kepentingan pelaku usaha sawit.*

Pemerintah, seperti diatur di RUU, menyediakan berbagai insentif fiskal kepada pelaku usaha di tiap lini proses bisnisnya, baik di tingkat usaha budidaya kelapa sawit (hulu) hingga ke pengolahan hasil dan perdagangan hasil kelapa sawit di sisi hilir. Insentif fiskal yang ditawarkan pemerintah bahkan juga mencakup kompensasi terhadap kebijakan internal perusahaan (percepatan amortisasi/ penyusutan), maupun untuk mengkompensasi perusahaan dari risiko bisnis (kompensasi terhadap dampak eradikasi hama).



Gambar 6. Transformasi Peran Pemerintah Melalui RUU Perkelapasawitan

Gambar 6 menunjukkan bagaimana peran pemerintah berubah drastis yang semula sebagai pengawas, regulator, dan fasilitator di UU 18/2004 dan UU 39/2014, menjadi institusi penanggung semua risiko bisnis di RUU. Ketika pemerintah berperan sebagai pengawas, regulator, dan fasilitator, maka interaksi antara pemerintah dan pelaku usaha dapat digambarkan di dalam *2x2 the inspection game*. Di dalam interaksi tersebut, pemerintah bertindak sebagai pengawas bagi pelaku usaha agar mereka tetap berada dalam koridor untuk terus berkembang namun tidak merugikan masyarakat. Peran pemerintah kemudian berubah drastis di

RUU karena pemerintah memberikan berbagai insentif baik fiskal dan non-fiskal, sedemikian rupa sehingga hampir semua risiko bisnis yang dihadapi pelaku usaha dikompensasi oleh pemerintah. Fenomena ini dimodelkan sebagai *2x2 the revised zero-sum game* atau disebut juga sebagai *the slavery game*. Jenis permainan ini belum pernah ada di game theory, dan penulis memberikan *the slavery game* untuk jenis permainan ini karena hubungan antara kedua pemain mencerminkan hubungan antara tuan (*master*) dan budaknya (*slave*).

Pada *the slavery game* di gambar 6 bagian kanan atas, aturan di RUU justru menempatkan pemerintah seolah sebagai “budak” yang harus mengkompensasi semua risiko bisnis pelaku usaha (tuan). Jika RUU diratifikasi, maka apapun kebijakan yang akan dipilih oleh pemerintah, maka pemerintah selalu akan mengkompensasi risiko bisnis dari pelaku usaha di bidang perkelapasawitan. Di sisi lain, pelaku usaha perkelapasawitan selalu diuntungkan dengan RUU tersebut dan selalu akan mendapatkan keuntungan karena semua risiko bisnis telah ditanggung oleh pemerintah.

*Interaksi antara pemerintah dan penanam modal/pelaku usaha di perkelapasawitan dapat dimodelkan sebagai the slavery game, yang mana semua risiko bisnis penanam modal/pelaku usaha dapat dialihkan kepada sektor publik.*

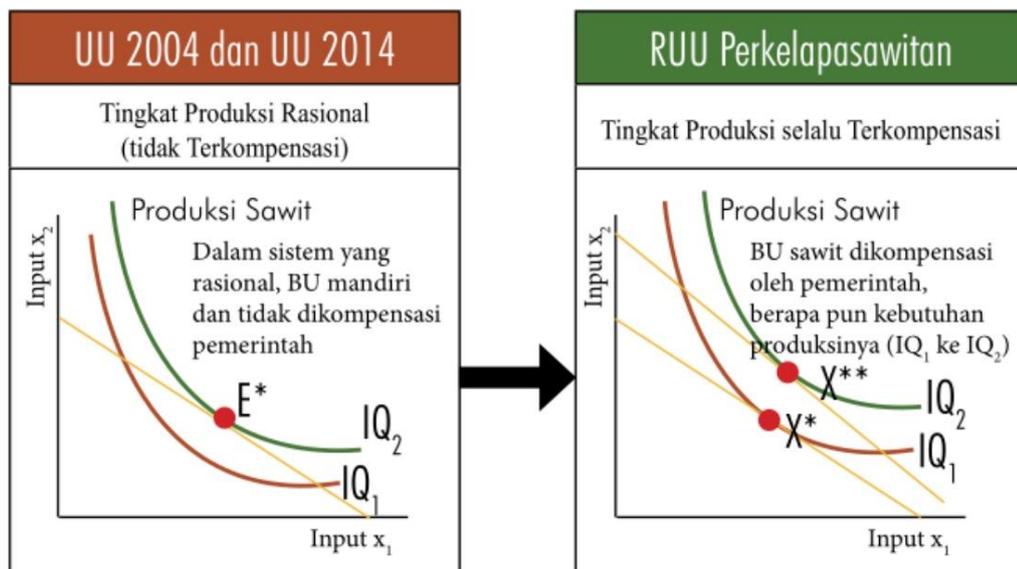
Salah satu contoh implementasi *the slavery game* dalam sejarah hubungan antar negara di dunia terjadi pasca Perang Dunia I (PD I). Lampiran L4 menunjukkan transformasi permainan antara Jerman dan Sekutu sebelum (*2x2 pure coordination game*), saat PD I (*zero-sum game*) dan pasca PD I (*the slavery game*). Perbedaan antara Jerman pasca PD I dan pemerintah Indonesia di RUU adalah bahwa di RUU ini tidak ada proses “perlawanan/peperangan” untuk kemudian menempatkan pemerintah Indonesia sebagai pihak yang menanggung semua biaya risiko bisnis proses dari penanam modal.

Ironisnya adalah bahwa RUU ini merupakan inisiatif DPR, yang notabene adalah wakil rakyat. Bagaimana mungkin wakil rakyat justru

menyusun RUU yang memungkinkan penanam modal mengalihkan semua beban risiko bisnisnya menjadi tanggungan sektor publik? Bagaimana pertanggungjawaban anggota DPR dan parpol yang mengusung hak inisiatif RUU ini kepada rakyat Indonesia?

Terdapat beberapa konsekuensi dari transformasi hubungan antara pemerintah dan pelaku usaha akibat RUU tersebut. Konsekuensi pertama adalah pemerintah melalui Kementerian Keuangan akan mendapat beban fiskal yang besar karena harus menyubsidi pelaku usaha di sektor perkelapasawitan. Berbagai keringanan pajak, bea impor, PBB, subsidi pupuk, dan bahkan kompensasi dampak pelaksanaan eradikasi hama, menciptakan beban fiskal yang tidak sedikit bagi pemerintah.

UU 18/2004 dan UU 39/2014 tidak menyediakan insentif fiskal dan non-fiskal yang demikian dermawan bagi para pemodal dan pelaku usaha. Dampaknya pelaku usaha berperilaku rasional dan mekanisme produksi mereka mengikuti prinsip-prinsip ekonomi (lihat Gambar 7 bagian kiri). Pada sistem tersebut untuk menambah produksi, maka pelaku usaha harus menghadapi risiko kegagalan usaha dan juga peningkatan biaya produksi akibat penambahan penggunaan input di fungsi produksi mereka. Pada sistem yang rasional ini, berlaku salah satu dari 10 prinsip ekonomi yaitu *there is no such thing as a free lunch* (tidak ada makan siang gratis) (Mankiw, 2014). Jika suatu perusahaan ingin meningkatkan keuntungan dengan meningkatkan produksinya, maka diperlukan input yang lebih banyak dan tentunya semua biaya input harus ditanggung oleh perusahaan itu sendiri. Risiko bisnis juga harus ditanggung oleh perusahaan, mengingat setiap upaya ekspansi bisnis belum tentu akan berhasil.



Gambar 7. Gambar 7: Konsekuensi Beban Subsidi Akibat RUU Perkelapasawitan

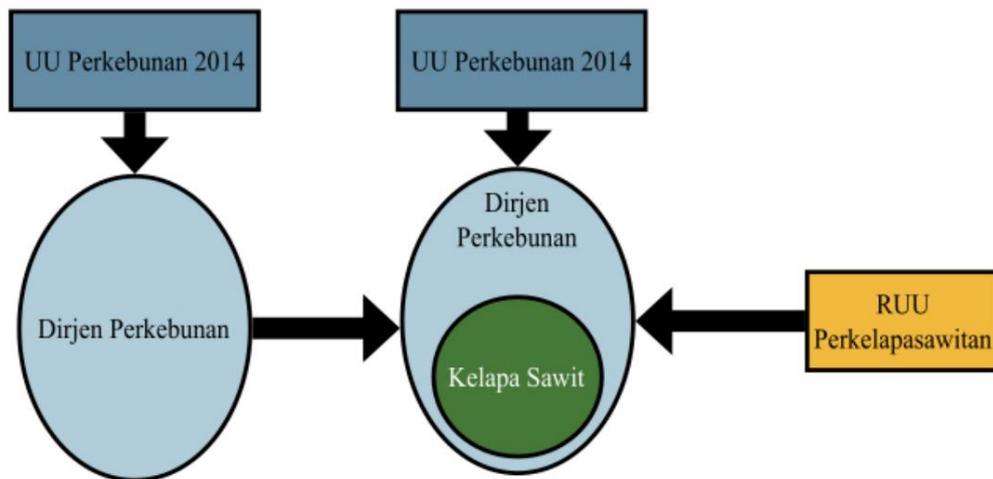
Gambar 7 sebelah kanan adalah mekanisme yang diusulkan di RUU, di mana pelaku usaha dengan mudah meningkatkan skala usahanya karena semua risiko bisnis dikompensasi/ditanggung oleh perusahaan. Konsekuensi kedua adalah pelaku usaha perkelapasawitan yang biasa menghadapi risiko bisnis, jika RUU diratifikasi, mereka tidak perlu takut untuk mengembangkan bisnis mereka karena semua risiko bisnis telah ditanggung/dikompensasi pemerintah. Dengan mudah tingkat produksi di tingkatkan dari  $IQ_1$  ke  $IQ_2$ , yang membutuhkan biaya produksi yang lebih tinggi. Namun demikian semua peningkatan biaya produksi ini akan dikompensasi oleh pemerintah, melalui berbagai insentif fiskal dan non-fiskal yang diatur di RUU.

Fenomena ini tidak berbeda dengan penyaluran BBM bersubsidi yang dilakukan sejak era Orde Baru dan akhirnya dilakukan pemotongan drastis di awal pemerintahan Presiden Joko Widodo. Seperti halnya subsidi BBM, penerima subsidi di sektor sawit sesuai RUU bukanlah orang miskin, namun justru para penanam modal dan pemilik usaha yang sebenarnya tidak layak memperoleh subsidi dari pemerintah. Penerapan subsidi yang salah sasaran ini pada akhirnya justru akan meningkatkan ketimpangan pendapatan masyarakat. Upaya pemerintah Presiden Joko

Widodo untuk menurunkan tingkat ketimpangan pendapatan dipastikan akan gagal jika RUU ini disetujui. Upaya lain dari pemerintahan Presiden Joko Widodo untuk meningkatkan efisiensi APBN melalui peningkatan ketepatan sasaran penyaluran subsidi, juga tidak akan tercapai jika RUU ini diratifikasi. Fenomena BBM bersubsidi jilid II akan muncul akibat ratifikasi RUU ini.

*Pemberian fasilitas/insentif fiskal dan non-fiskal kepada penanam modal dan pelaku usaha perkelapasawitan yang melebihi batas kewajaran seperti tertuang di RUU, menciptakan beban fiskal yang berat kepada pemerintah. Berbagai fasilitas ini pada dasarnya akan menciptakan “subsidi BBM jilid II” yang mana para pengusaha perkelapasawitan yang tidak memerlukan subsidi justru mendapat subsidi/kompensasi dari pemerintah.*

Konsekuensi ketiga jika RUU ini diratifikasi adalah munculnya kompleksitas kelembagaan terutama di Kementerian Pertanian. Hingga saat ini semua komoditas perkebunan dikelola di bawah kewenangan Dirjen Perkebunan, yang beroperasi dengan berlandaskan UU 39/2014. Jika RUU Perkelapasawitan diratifikasi, maka di dirjen yang sama harus beroperasi dengan berlandaskan dua UU yang berbeda. Kebijakan terkait dengan komoditas perkebunan non-kelapa sawit diatur dengan UU 39/2014, namun kebijakan terkait kelapa sawit diatur melalui UU Perkelapasawitan. Jikapun nantinya akan dibentuk direktorat baru di bawah Dirjen Perkebunan, masalah koordinasi akan semakin kompleks. Dapat dibayangkan bahwa direktorat kelapa sawit akan berlandaskan UU Perkelapasawitan, sementara direktorat lain tunduk pada UU 39/2014.



Gambar 8. Kompleksitas Aspek Kelembagaan RUU Perkelapasawitan

Dampak RUU terhadap bangun kelembagaan di Kementerian Pertanian akan meningkatkan biaya berkoordinasi di dalam tubuh Kementerian Pertanian. Tanpa adanya perbedaan UU yang dianut di dua direktorat dalam satu kedeputian, koordinasi adalah hal yang mahal di Indonesia. Koordinasi tidak saja bermasalah ketika melibatkan dua lembaga yang berbeda, bahkan di lembaga yang sama namun lintas direktorat pun seringkali koordinasi hanya mudah diucapkan namun sulit dilaksanakan.

Studi dengan menggunakan eksperimen memainkan *prisoners' dilemma* oleh civitas akademika di UGM menunjukkan bahwa kecenderungan subyek melakukan *tacit cooperation* sangat rendah (maksimal 3%) (Pradipto, Sasmitasiwi dan Sahadewo, 2011). Temuan ini berbeda dengan penelitian di negara-negara maju yang menunjukan subyek memainkan *tacit cooperation* di *prisoners' dilemma* (Andreoni and Miller, 1993, Ahn, dkk, 1998, Bonacich, 1976, Bereby-Mayer and Roth, 2006, Garapin, Llerena and Hollard, 2010, Selten and Stoecker 1986). Hasil ini memberikan bukti bahwa koordinasi adalah hal yang “mahal” di Indonesia, dan perilaku orang Indonesia dalam *tacit cooperation* mungkin berbeda dengan masyarakat di negara maju.

*Jika UU Perkebunan dan RUU Perkelapasawitan berlaku secara bersamaan, hal ini akan semakin meningkatkan kompleksitas koordinasi khususnya di lingkungan Kementerian Pertanian.*

## **D. Analisis ROCCIPi dari Perspektif Ilmu Hukum**

Jika berkaca pada konsiderans faktual (Bab Menimbang) RUU Perkelapasawitan, terlihat sangat kentara dominannya pertimbangan ekonomi untuk menjelaskan konteks ideologis RUU tersebut. Corak komodisasi perkelapasawitan dijadikan sebagai basis logika untuk menempatkan pengaturan industri perkelapasawitan sebagai *lex specialis* dari UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan dan bahkan sekaligus juga UU Kehutanan (UU No.41 Tahun 1999 jis PP No 1 Tahun 2004 dan UU No.19 Tahun 2004) dan UU No.41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan. Konsiderasi itu, juga telah menafikan konsiderasi yang sebelumnya terdapat dalam UU No.18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

Logika konsiderasi semacam itu justru menunjukkan sebuah “gerilya perundang-undangan” untuk mendelegitimasi berbagai undang-undang terkait dengan dalih pengaturan khusus RUU Perkelapasawitan (*clandestine wetgeving*). Pola tersebut merupakan sebuah perlawanan sistematis, terstruktur, dan masif terhadap undang-undang terkait.

### **D.1. Kesamaan Pengaturan dengan UU Perkebunan**

Pasal 1 angka 3 RUU Perkelapasawitan mengatur bahwa: “Budidaya Kelapa Sawit adalah kegiatan pembukaan lahan, pembibitan, budidaya tanaman, pemupukan, pengelolaan air dan gambut, perawatan tanaman, penanggulangan hama penyakit tanaman, panen dan pascapanen. “ Rumusan ketentuan semacam itu berpotensi menafikan ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, yang mengatur bahwa: “Perusakan hutan adalah proses, cara, atau perbuatan merusak hutan melalui kegiatan pembalakan liar, penggunaan kawasan hutan tanpa izin atau penggunaan izin yang bertentangan dengan maksud dan tujuan pemberian izin di dalam kawasan hutan yang telah ditetapkan, yang telah ditunjuk, ataupun yang sedang diproses penetapannya oleh Pemerintah.” Izin usaha kelapa sawit dikhawatirkan dapat mengabaikan konservasi hutan karena

sudah “dijustificasi” oleh derajat regulasi yang lebih tinggi sebagai legitimasi izin usaha kelapa sawit, yaitu melalui sebuah Rencana Induk Perkelapasawitan (vide Pasal 7 RUU Perkelapasawitan).

Tradisi sektoralisme yang sulit dihilangkan dalam sistem birokrasi pemerintahan di negeri ini, dikhawatirkan akan digunakan sebagai pintu masuk untuk melakukan ekspansi lahan secara masif atas nama budidaya kelapa sawit yang menurut RUU Perkelapasawitan bertujuan menopang industri kelapa sawit sebagai wujud pengolahan pasca panen dengan tujuan: a. meningkatkan penerimaan negara; b. peningkatan standar mutu hasil Kelapa Sawit; c. penyerapan Pengolahan Hasil Kelapa Sawit; d. ekspor produk hasil Kelapa Sawit; dan e. diversifikasi produk hasil Kelapa Sawit (Pasal 61 dst RUU Perkelapasawitan).

Ideologi profitisasi pengelolaan kelapa sawit yang diarahkan untuk menopang industri pengolahan kelapa sawit akan mereduksi desain konservasi hutan (vide UU Kehutanan) dan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan (UU No. 41 Tahun 2009). Bukankah sejatinya perkelapasawitan sudah tercakup pengaturannya dalam UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, karena pada Pasal 1 angka 1 s/d 3 sudah dengan jelas mencakup pengaturan mengenai kelapa sawit. Hal itu terlihat dari rumusan ketentuan-ketentuan berikut: Pasal 1 angka 1 UU Perkebunan mengatur bahwa Perkebunan adalah segala kegiatan pengelolaan sumber daya alam, sumber daya manusia, sarana produksi, alat dan mesin, budi daya, panen, pengolahan, dan pemasaran terkait Tanaman Perkebunan. Kemudian, Pasal 1 angka 2 UU Perkebunan mengatur bahwa tanaman perkebunan adalah tanaman semusim atau tanaman tahunan yang jenis dan tujuan pengelolaannya ditetapkan untuk usaha Perkebunan. Demikian juga Pasal 1 angka 3 UU Perkebunan mengatur bahwa Usaha Perkebunan adalah usaha yang menghasilkan barang dan/ atau jasa Perkebunan. Ketentuan-ketentuan itu telah mencakup unsur budidaya kelapa sawit.

## D.2. Membangun Rezim Perencanaan Sektoral

Pada Pasal 5 ayat (1) RUU Perkelapasawitan diatur kewenangan Pemerintah Pusat untuk menyusun rencana induk perkelapasawitan untuk mewujudkan tujuan perkelapasawitan. Rencana induk perkelapasawitan tersebut menurut ayat (2) disebutkan paling sedikit mencakup: a. Budidaya Kelapa Sawit; b. Pengolahan Hasil Kelapa Sawit; dan c. Perdagangan Kelapa Sawit. Ketentuan tersebut berimplikasi adanya persinggungan kewenangan antara Kementerian Pertanian dengan Kementerian Perdagangan yang menghendaki adanya harmonisasi kewenangan di antara kedua kementerian tersebut yang pada masa lalu cukup sering menimbulkan konflik kewenangan (*conflict of authority*) jika tak diikuti dengan pembagian dan sinkronisasi kewenangan di antara keduanya.

Pada Pasal 5 ayat (3) RUU Perkelapasawitan diatur bahwa Rencana induk Perkelapasawitan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sejalan dengan strategi induk pembangunan pertanian dan rencana induk pembangunan industri nasional. Hal ini menegaskan arah dari pengembangan perkelapasawitan untuk diletakkan di bawah desain industri nasional, sesuatu yang bisa berimplikasi 2 (dua) hal. Pertama, ekspansi perkebunan kelapa sawit sebagai bagian dari industri nasional yang kiranya sangat mudah diberikan label industri strategis nasional yang diselubungi oleh Inpres No.1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Praktik-praktik buruk yang berdampak korupsi di sektor perkelapasawitan akan diberikan proteksi oleh Inpres No.1 Tahun 2016 yang selama ini dikenal sebagai “benteng perlindungan” bagi koruptor.

Parlemen Eropa yang baru saja mengesahkan *Report on Palm Oil and Rainforest* secara khusus menyebutkan bahwa Indonesia memiliki persoalan sawit yang besar terkait dengan isu korupsi, pekerja anak, pelanggaran HAM, penghilangan hak masyarakat adat, dan lain-lain. Pemerintah Indonesia menganggap laporan itu sebagai penghinaan, kemudian menyampaikan mosi penghinaan yang bersifat *non-binding* kepada Dewan Eropa dan Presiden

Dewan Eropa untuk ditindaklanjuti. Reaksi keras Pemerintah RI tersebut dikatakan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Siti Nurbaya disebabkan karena isu mengenai sawit merupakan hal yang sensitif, mengingat industri sawit di Indonesia merupakan industri besar yang merupakan hajat hidup petani.

Area tanam sawit seluas 11,6 juta ha dan 41 % merupakan tanaman petani dengan tenaga kerja dari usaha hulu hingga hilir tidak kurang dari 16 juta orang (Media Indonesia, 8 April 2017). Kedua, melekatkan kategori industri terhadap budidaya dan pengolahan kelapa sawit berimplikasi terjadinya irisan kewenangan dengan Kementerian yang membidangi urusan perindustrian. Sehingga, pada akhirnya Pasal 5 RUU Perkelapasawitan telah mengundang terjadinya irisan kewenangan di antara 3 (tiga) institusi kementerian.

#### D.2.1. Bahaya Sektoralisme Perizinan

Sehubungan dengan instrumen kendali negara untuk memantau pengembangan usaha perkelapasawitan, Pasal 13 ayat (1) RUU Perkelapasawitan mengatur bahwa pelaku usaha untuk mendapatkan izin usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), harus memenuhi persyaratan: a. izin lokasi; b. izin lingkungan; c. kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah; dan d. kesesuaian dengan rencana induk dan rencana strategis Perkelapasawitan. Ketentuan semacam itu, seakan-akan melalaikan soal kewajiban pengurusan HGU sebagaimana diamanatkan dalam UU Pokok Agraria 1960.

Pengaturan norma perizinan seperti di atas sering disebut dalam Hukum Administrasi Negara sebagai bentuk izin bertingkat, yaitu satu instrumen izin yang saling mensyaratkan izin lainnya. Kesan yang ingin ditampilkan dari pengaturan izin semacam itu adalah upaya membangun citra publik mengenai digunakannya asas kecermatan dan asas kehati-hatian dalam pemberian izin. Namun, ditinjau dari realitas sistem birokrasi pemerintah di Indonesia saat ini yang belum mampu menginternalisasikan dengan baik prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik ditambah belum tuntasnya penyelesaian

perebutan kewenangan antara pusat dan daerah dan antardaerah, sulit untuk menepis adanya kekhawatiran akan menambah suburnya praktik-praktik korupsi birokrasi maupun pungutan liar.

#### D.2.2 Berlingdung di Balik Kegagalan UU PPLH

Ditinjau dari aspek hukum lingkungan, sudah jamak diketahui tidak efektifnya upaya-upaya penegakan hukum lingkungan dalam hal terjadi pelanggaran/kejahatan terhadap lingkungan maupun sanksi yang relatif ringan terhadap para pelaku pelanggaran norma-norma hukum lingkungan sebagaimana diatur dalam UU No.32 Tahun 2009. Dalam RUU Perkelapasawitan meskipun diatur adanya kewajiban bagi para pelaku usaha maupun penanam modal di sektor perkelapasawitan untuk mematuhi kewajiban untuk menjaga kelestarian lingkungan lengkap dengan ancaman sanksi administratif terhadap pelanggarnya, namun, melemparkan masalah dampak kerusakan ekologis sebagai dampak usaha perkelapasawitan kepada UU No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, jelas bukan solusi yang bertanggungjawab di tengah kegagalan undang-undang tersebut dalam mengawal perlindungan terhadap lingkungan. Bahkan, UU PPLH tersebut dinilai relatif permisif terhadap aksi-aksi pembakaran hutan dan aksi-aksi para pelaku usaha yang menimbulkan dampak kerusakan lingkungan.

#### D.2.3 Liberalisasi Perkelapasawitan

Pada Pasal 8 ayat (1) RUU Perkelapasawitan diatur bahwa usaha perkelapasawitan dilakukan oleh pelaku usaha perseorangan atau badan usaha. Selanjutnya, badan usaha yang didistribusikan hak untuk mengelola usaha perkelapasawitan diatur pada Pasal 8 ayat (3) RUU Perkelapasawitan yaitu: a. koperasi; b. badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah; atau c. perseroan terbatas. Undangang resmi untuk masuknya investasi asing di sektor perkelapasawitan akan diatur melalui Pasal 8 ayat (4) RUU Perkelapasawitan yang mengatur bahwa Perseroan Terbatas sebagaimana dimaksud pada ayat (3)

huruf c berbentuk penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing. Di titik inilah internasionalisasi modal dalam usaha perkelapasawitan secara sempurna untuk perlahan-lahan mengumpankan industri perkelapasawitan Indonesia ke pusaran liberalisasi industri perkelapasawitan.

Dalam *Policy Brief Stockholm Environment Institute* (2012) diutarakan bahwa: “Indonesia dan Malaysia adalah produsen minyak kelapa sawit terbesar di dunia, dan mereka bertanggung jawab atas hampir 90% dari produksi dunia. Sektor ini memainkan peranan yang sangat penting dalam ekonomi nasional Indonesia dan telah nampak bahwa untuk sebagiannya hal ini dapat membantu mengurangi kemiskinan. Namun demikian, bisnis minyak kelapa sawit juga mempunyai warisan traumatis yang cukup terdokumentasi, terutama dari perkebunan dengan skala besar yang mengakibatkan perluasan dan penurunan sumber daya yang tiada hentinya, meminggirkan kelompok-kelompok adat, dan dampak yang merugikan bagi kelompok yang tidak mendapatkan untung.” Maka, sangat dimengerti mengapa RUU Perkelapasawitan lebih menampilkan karakter ekonomi yang bercorak liberalisme daripada karakter perlindungan ekologi dan hak-hak masyarakat adat.

Di Indonesia terdapat 3 (tiga) standar yang berbeda dalam usaha perkelapasawitan, yaitu: *Indonesian Sustainable Palm Oil, Roundtable on Sustainable Palm Oil dan International Sustainability and Carbon Certification*. Dalam *Sustainability Certification in the Indonesian Palm Oil Sector* yang dilakukan oleh *The German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik* (DIE) (2013) diuraikan bahwa: “*ISPO is a mandatory governmental certification scheme that aims to achieve the certification of all Indonesian growers, including smallholders. RSPO on the other hand, is a voluntary international standard for palm oil resulting from a multi-stakeholder initiative. ISCC is a voluntary international standard that focusses on the sustainable production of biomass for biofuels under EU-RED.*”

Pasal 77 RUU Perkelapasawitan berupaya mendesain sendiri standar mutu perkelapasawitan dengan standar nasional. Selengkapny, Pasal 77 RUU Perkelapasawitan mengatur bahwa: (1) Untuk menjamin standar mutu Kelapa

Sawit dan hasil olahannya dilakukan standardisasi; (2) Standardisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan mulai Budidaya Kelapa Sawit hingga Pengolahan Hasil Kelapa Sawit; (3) Standardisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan standar nasional Indonesia Pasal 78 ayat (1) RUU Perkelapasawitan melanjutkan pengaturan mengenai standardisasi tersebut dengan mengatur bahwa untuk menunjang pelaksanaan standardisasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77, Pelaku Usaha wajib menerapkan sertifikasi kelapa sawit berkelanjutan. Isu tersebut ternyata oleh Pasal 78 ayat (6) RUU Perkelapasawitan justru didelegasikan pengaturannya melalui Peraturan Pemerintah, meskipun pada Pasal 78 ayat (5) RUU Perkelapasawitan dijanjikan adanya sanksi administratif yang tegas bagi ketidakpatuhan para pelaku usaha untuk melaksanakan kewajiban standarisasi tersebut. Keterlibatan modal asing dalam pengembangan industri perkelapasawitan menimbulkan kekhawatiran adanya persaingan dalam standardisasi mutu usaha perkelapasawitan di tengah realitas beragamnya standar mutu perkelapasawitan tersebut. Di titik ini, dikhawatirkan bisa muncul *moral hazard* dalam pengembangan usaha perkelapasawitan.

Pasal 84 RUU Perkelapasawitan mengatur bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap usaha perkelapasawitan diletakkan di ranah kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pembinaan terhadap usaha Perkelapasawitan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain melalui kegiatan: a. budidaya; b. pengolahan; c. perdagangan dan promosi dagang; d. penanaman modal; e. pengembangan sumber daya manusia; f. penelitian dan pengembangan; dan g. tanggung jawab sosial dan lingkungan. Pengaturan itu terkesan belum menjawab secara tuntas adanya realitas bahwa selama ini sering terjadi kontestasi dan perebutan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pada beberapa sektor strategis. Kontestasi multi level kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan para pemodal internasional akan menambah rumit pengelolaan usaha perkelapasawitan. Kontestasi tersebut akan kian menggerus lahan-lahan hutan dan kian menempatkan industri perkelapasawitan Indonesia sebagai penyumbang terjadinya *climate change* dan *global warming* dan kian riuhnya politik

perkelapasawitan di Indonesia.

#### D.2.4 Badan Pengelola Perkelapasawitan

Pembentukan Badan Pengelola Perkelapasawitan sebagaimana diinisiasi oleh Pasal 87 RUU Perkelapasawitan sebagai lembaga mandiri di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden dikhawatirkan justru hanya akan menambah jumlah aktor politik yang berkontestasi dalam riuh rendahnya pengelolaan perkelapasawitan di negeri ini. Badan Pengelola Perkelapasawitan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas unsur: a. Pemerintah Pusat; b. Pelaku Usaha; c. akademisi; dan d. masyarakat. Absennya Pemda dalam unsur Badan Pengelola Perkelapasawitan dikhawatirkan justru akan semakin membuat rumit rentang kendali pengelolaan usaha perkelapasawitan. Kedudukan Badan Pengelola tersebut di ibu kota negara justru terkesan menjauhkan diri dari lokasi permasalahan dalam pengelolaan perkelapasawitan yang justru berada di wilayah Daerah. Sumirnya pengaturan mengenai perlindungan hak masyarakat adat dalam RUU Perkelapasawitan justru menimbulkan kekhawatiran kian banyaknya aktor-aktor yang tak dengan jelas memperlihatkan keberpihakannya terhadap perlindungan hak-hak masyarakat adat yang senantiasa terancam oleh ekspansi industri perkelapasawitan yang ditopang oleh modal internasional yang berkolaborasi dengan aktor-aktor nasional maupun lokal dalam pengelolaan usaha perkelapasawitan.

#### D.2.5. Level Pengaturan yang Tepat

Ditinjau dari *contain analysis* terhadap substansi RUU Perkelapasawitan, dengan kentara dapat dibaca bahwa terdapat substansi pengaturan yang memiliki kemiripan dengan UU Perkebunan dan terdapat beberapa isu pengaturan yang berpotensi menderogasi makna UU yang lain seperti UU Kehutanan, UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, UU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

Adanya faktor-faktor yang mengandung kesamaan dan sekaligus kontradiktif dengan berbagai UU lainnya tersebut dapat dianalisis bahwa:

1. RUU Perkelapasawitan gagal untuk diposisikan sebagai sebuah UU khusus yang diinginkan menjadi *lex specialis* dari UU Perkebunan karena tidak cukup didasarkan atas argumentasi hukum yang memadai mengenai urgensi dan signifikansi untuk dibentuk sebagai sebuah UU Khusus.
2. Materi muatan RUU Perkelapasawitan yang cukup banyak mengandung hal-hal yang bersifat teknis disamping khusus lebih tepat untuk diletakkan sebagai substansi dari pengaturan melalui peraturan perundang-undangan di bawah dan sebagai derivat dari UU Perkebunan sesuai dengan amanat UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Diperlukan penyelarasan dari substansi RUU Perkelapasawitan jika ingin ditempatkan sebagai produk hukum di bawah UU Perkebunan dengan berbagai UU sektoral lainnya. Misalnya, keinginan untuk menyusun Rencana Induk Perkelapasawitan jelas tidak selaras dengan dan berpotensi melanggar UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Terlalu banyaknya irisan kewenangan antarsektor yang muncul dari RUU Perkelapasawitan tak mampu mensinergikan antar sektor pemerintahan justru akan memperparah sektoralisme, sesuatu yang sejatinya justru ingin dieliminasi melalui UU No.25 Tahun 2004.
4. RUU Perkelapasawitan tak didasarkan atas basis ideologis yang jelas mengenai landasan sistem perekonomian yang seharusnya tak boleh berlari terlalu jauh meninggalkan Pasal 33 UUD Negara RI 1945.

## **E. Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan**

### **E.1. Kesimpulan**

Kinerja perkelapasawitan dalam perekonomian (devisa ekspor, PDB, dan penerimaan pajak) tidaklah diragukan lagi. Namun demikian sektor perkelapasawitan menghadapi berbagai permasalahan antara lain: nilai tambah yang masih sub-optimal, industri turunan minyak kelapa sawit yang masih terbatas, ketaatan pajak yang masih memprihatinkan, kebakaran hutan dan lahan, alih lahan, konflik pertanahan, dan tumpang tindih perizinan.

Motivasi utama dari penyusunan RUU Perkelapasawitan didasarkan pada pemikiran bahwa UU 39/2014 tentang perkebunan dianggap kurang komprehensif dan kurang detail dalam mengakomodasi perkembangan di perkelapasawitan. Naskah Akademik RUU Perkelapasawitan mengidentifikasi lima masalah utama pengembangan perkelapasawitan, namun demikian hanya dua permasalahan memiliki kesamaan dengan permasalahan tata kelola yang diidentifikasi oleh KPK (2016). Hal ini menunjukkan bahwa identifikasi masalah di Naskah Akademik belumlah mencakup permasalahan-permasalahan krusial di sektor perkelapasawitan.

Hasil analisis RIA berdasarkan pada perspektif ilmu ekonomi dan ilmu hukum menghasilkan kesimpulan bahwa:

1. Meskipun disadari salah satu masalah sektor perkelapasawitan adalah di sisi hilir (industri pengolah minyak kelapa sawit dan aspek perdagangannya), namun seperti halnya UU 39/2014, RUU Perkelapasawitan cenderung bias mengatur budidaya kelapa sawit;
2. Sebagian besar aturan yang ada di RUU, memiliki aturan yang tidak dapat dibedakan dengan peraturan di UU 39/2014.
3. Perbedaan mendasar antara UU 39/2014 dengan RUU terletak pada fasilitas/insentif yang disediakan pemerintah kepada para pelaku perkelapasawitan. RUU mewajibkan pemerintah memberikan fasilitas/insentif yang sangat besar kepada para penanam modal di sektor perkelapasawitan, sedemikian rupa sehingga hampir semua biaya akibat risiko bisnis yang dihadapi penanam modal dialihkan menjadi beban sektor publik. Hal ini berbeda dengan UU 39/2014 yang menempatkan pemerintah

sebagai regulator dan fasilitator bagi sektor perkelapasawitan.

4. Fasilitas fiskal dan non-fiskal yang diatur di RUU, pada beberapa kasus, melebihi kewenangan pemerintah karena pemerintah bahkan menanggung biaya yang timbul akibat kebijakan internal perusahaan.
5. Sanksi administratif dan pidana yang diatur di RUU ternyata lebih sumir dengan intensitas hukuman yang lebih ringan daripada di UU 39/2014, sehingga efek jera (*deterrence effect*) dari RUU dipertanyakan.
6. Berbeda dengan UU 39/2014, RUU tidak mengatur sanksi terhadap kejahatan yang dilakukan oleh korporasi. UU 39/2014 mengatur hukuman pemberatan untuk pelanggaran pidana yang dilakukan oleh korporasi. Terbukti UU 39/2014 lebih selaras dengan PerMA 13/2016 tentang pemidanaan terhadap korporasi.

Didasarkan pada berbagai temuan di atas, dapat disimpulkan bahwa pernyataan di Naskah Akademik RUU bahwa UU 39/2014 kurang komprehensif dan detail mengakomodasi sektor perkelapasawitan pada dasarnya adalah tidak mendasar. Pernyataan di Naskah Akademik RUU tersebut tidak didukung oleh hasil analisis RIA terhadap RUU relatif dibandingkan UU 39/2014 maupun UU 18/2004. Dengan demikian dapat dipastikan bahwa dengan UU 39/2014, sektor perkelapasawitan masih tetap dapat berkembang dengan baik. Jika diperlukan pengaturan yang lebih spesifik, terutama di sisi hilir (industri pengolah minyak kelapa sawit dan perdagangannya), maka hal tersebut dapat di atur di peraturan di bawah UU.

## E.2. Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan hasil analisis di penelitian ini terhadap substansi RUU Perkelapasawitan, maka direkomendasikan hal-hal berikut:

1. DPR perlu menghentikan pembahasan terhadap RUU Perkelapasawitan didasarkan pada pertimbangan: a) peraturan di RUU tidak sekomprensif dibandingkan dengan di UU 39/2014, b) fasilitas/insentif di RUU memungkinkan penanam modal mengalihkan beban risiko bisnisnya kepada sektor publik dan akan menciptakan beban fiskal yang besar bagi pemerintah, pengaturan di RUU bias kepada budi daya kelapa sawit (sisi hulu) meskipun

disadari bahwa masalah terletak industri pengolahan minyak kelapa sawit dan perdagangannya (sisi hilir); d) RUU minim komitmen keberpihakan terhadap kepentingan rakyat dan masyarakat adat; e) fasilitas/insentif yang berlebihan di RUU akan memicu ekspansi budi daya perkelapasawitan yang pada akhirnya berdampak negatif terhadap kelestarian fungsi lingkungan, dan luasan areal hutan, serta mengancam keanekaragaman hayati.

2. Mengembalikan pengaturan usaha perkelapasawitan pada pengaturan berdasarkan UU 39/2014 tentang Perkebunan mengingat substansi pengaturan di dalamnya sudah cukup komprehensif sebagai legal basis terhadap usaha perkelapasawitan.
3. Pengaturan usaha perkelapasawitan melalui undang-undang khusus justru akan mereduksi makna substantif pengaturan dari berbagai undang-undang terkait seperti UU Perkebunan, UU Kehutanan, UU Pokok Agraria, dan berbagai undang-undang yang mengatur di bidang pertanian.
4. Jika diperlukan pengaturan khusus di bidang perkelapasawitan, maka pengaturan tersebut cukup dilakukan pengaturan di tingkat di bawah UU. Salah satu pengaturan yang harus ditambahkan adalah keterkaitan antara perizinan dengan *beneficiary ownership* dan ketaatan pelaku usaha dalam membayar pajak dan PNBPNP.

## Daftar Pustaka

- Ahn, T., E. Ostrom, D. Schmidt, R. Shupp dan J. Walker, 1998, Cooperation in PD Games: Fear, Greed and History of Play, *Working paper*, Indiana University.
- Andreoni, J. dan J. Miller, 1993, Rational Cooperation in the Finitely Repeated Prisoner's Dilemma: Experimental Evidence, *Economic Journal*, 103: 570-585.
- Becker, G.S. 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach, *Journal of Political Economy*, 70:1-13.
- Bereby-Meyer, Y. dan A.E. Roth, 2006, The Speed of Learning in Noisy Games: Partial Reinforcement and the Sustainability of Cooperation, *American Economic Review*, 96: 1029-1042.
- Bonacich, P., G.H. Shure, J.P. Kahan, dan R.J. Meeker, 1976, Cooperation and Group Size in the N-Person prisoner's Dilemma, *Journal of Conflict Resolution*, 20: 687-706.
- Coordinating Ministry of Economic Affairs, 2016, *A Roadmap of Beneficiary Ownership Transparency in the Extractive Industries in Indonesia*, Coordinating Ministry of Economic Affairs of Republic Indonesia.
- Carrol, Alex, 2009, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson Longman, London, UK. Ellison, G., 1994, Cooperation in the Prisoner's Dilemma with Anonymous Random Matching, *The Review of Economic Studies*, 61:567-588.
- FAO, 2005, Global Forest Resources Assesment 2005: Progress Toward Sustainable Forest Management, *FAO Forestry Paper*, FAO.
- Galudra, G. dan M.T. Sirait, 2009, A Discourse on Dutch Colonial Forest Policy and Science in Indonesia at the Beginning of the 20th Century, *International Forestry Review*, 11(4):524- 533.
- Garapin, A., D. Llerena dan M. Hollard, 2010. When a Precedent of Donation Favors Defection in the Prisoner's Dilemma, *Working Paper GAEL*, 2010:08.
- Garoupa, N. 1997. The Theory of Optimal Law Enforcement. *Journal of Economic Surveys*, 11:267- 295.
- Handayani, E.P., K. Idris, S. Sabiham, S. Djuniwati, and M.v. Noordwijk, 2009, *Pembebanan Risiko Bisnis Korporasi kepada Sektor Publik*

Carbon dioxide (CO<sub>2</sub>) emission of oil palm plantation on peatland: the evaluation CO<sub>2</sub> flux on inside and outside rhyzosphere. *Jurnal Tanah dan Lingkungan*, 11(1), pp.8-13.

Koh, L.P. and D.S. Wilcove, 2008. Is Oil Palm Agriculture Really Destroying Tropical Biodiversity?. *Conservation Letters*, 20:1-5.

Komisi Pemberantasan Korupsi, 2016, *Kajian Sistem Pengelolaan Komoditas Kelapa Sawit*, Komisi Pemberantasan Korupsi, Republik Indonesia.

Komisi Pemberantasan Korupsi, 2016, *Optimalisasi Penerimaan Negara: Perbaikan Tata Kelola PNBP Sektor Kehutanan*, Komisi Pemberantasan Korupsi, Republik Indonesia

Komisi Pemberantasan Korupsi, 2015, *Mencegah Kerugian Negara di Sektor Kehutanan*, Komisi Pemberantasan Korupsi.

, G.H. , *Accountability of Afforestation, Reforestation and Deforestation*. Forest Information Service, Virginia, USA.

Martin, Susan M., 2006, *Palm Oil and Protest: An Economic History of the Ngwa Region South- Eastern Nigeria 1800 -1980*, Cambridge University Press, New York.

North, D. 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

Oksana, I.M. and Huda, M.U., 2012. The Conversion Influence of Forest Land into Oil Palm Plantation at Various Planting Year on Soil Chemical Properties. *Jurnal Agroteknologi*, 3(1), pp.29-34.

OECD, 2008, *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, OECD. Polinsky, A.M., and S. Shavell, 2000, Economic Theory of Public Enforcement of Law, *Journal of*

*Economic Literature*, 38:45-76.

Polinsky, A.M., and S. Shavell, 2007, The Theory of Public Enforcement of Law, in A.M. Polinsky and S. Shavell, eds. *Handbook of Law and Economics 1*, North Holland.

Pradipto, R, T. Widodo, dan A.S. Hardi, 2011, *Evaluasi Kebijakan Bea Keluar Biji Kakao di Indonesia*, laporan penelitian, tidak dipublikasikan, P2EB, FEB, UGM.

Pradipto R, B. Sasmitasiwi dan G.A. Sahadewo, 2011, Evidence of Homo Economicus? Findings from Experiment on Prisoners' Dilemma Game with Payoff Perturbation and Random Matching Players, mimeo, Faculty of

Economics and Business, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.  
[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1765923](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1765923)

R. Pradipto, Dewi, Y.K., P.S. Wibisana dan A. Afriansyah, 2016, Kajian Transparansi Beneficial

Ownership di Indonesia, Laporan KPK, Komisi Pemberantasan Korupsi.

Pye, O, 2009, Palm Oil as a Transnational Crisis in South-East Asia, , ISEAS, Singapore. [https:// aseas.univie.ac.at/index.php/aseas/article/view/507/347](https://aseas.univie.ac.at/index.php/aseas/article/view/507/347)

Sawit Watch, 2013, *Perkebunan Kelapa Sawit: Hendak Kemana? Sebuah Catatan Akhir Tahun*, Sawit Watch.

Selten, R. dan R. Stoecker, 1986, End Behavior in Sequences of Finite Prisoner's Dilemma Super games: A Learning Theory Approach, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 7:47- 70

Soemarwoto, Otto, 1992, Indonesia dalam Kancah Isu Lingkungan Global, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Stockholm Environment Institute, 2012, Sektor Minyak Kelapa Sawit: Keluhan Masyarakat dan Tatakelola Air di Kalimantan Tengah, Indonesia, *Policy Brief*, Stockholm Environment Institute, Swedia.

Le Sueur, A.P. dan Sunkin, M., 1997, *Public Law*, Longman, London, UK.

Suhadi, Z., 2013, Laju Deforestasi oleh Perkebunan Kelapa Sawit dan Kebijakan yang Memicunya. *Working Paper*, WALHI.

Suhadi, Z., 2015, Skenario Penguasaan Lahan Melalui Pelepasan Kawasan Hutan. *Working Paper*, WALHI.

Tim Penulis Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia, 2013, *Indonesia dan Perkebunan Kelapa Sawit dalam Isu Lingkungan Global*, Jakarta.

Vijay, V., Pimm, S.L., Jenkins, C.N. and Smith, S.J., 2016. *The impacts of oil palm on recent deforestation and biodiversity loss*. PLoS One, 11(7), p.e0159668.

World Bank, 2016, *The Cost of Fire; An Economic Analysis of Indonesia's 2015 Fire Crisis*, World Bank.

Materi Presentasi:

Sirait, M.T., 2016, Bagaimana Menyelesaikan Masalah Penguasaan Tanah pada

Pembebanan Risiko Bisnis Korporasi kepada Sektor Publik

Propinsi yang kurang 30% kawasan hutannya?, *materi presentasi 10 Maret 2016*, Tim GNP-SDA, KPK.

Suhadi, Z, 2016, Oil Palm Domination, *materi presentasi di Mundemba – Cameroon, 29 Januari 2016*, WALHI.

## Lampiran 1.

### Lampiran L 1. Penjelasan Parameter ROCCIPI

#### *Rule* (Aturan)

- Susunan kata dari peraturan kurang jelas atau rancu.
- Peraturan mungkin memberi peluang perilaku masalah.
- Tidak menangani penyebab-penyebab dari perilaku bermasalah.
- Memberi peluang pelaksanaan yang tidak transparan, tidak bertanggung jawab, dan tidak partisipatif, dan memberikan kewenangan yang tidak perlu kepada pejabat pelaksana dalam memutuskan apa dan bagaimana mengubah perilaku bermasalah.

#### *Opportunity* (Kesempatan)

- Apakah lingkungan di sekeliling pihak yang dituju suatu undang memungkinkan mereka berperilaku sebagaimana diperintahkan undang-undang atau tidak?
- Apakah lingkungan tersebut membuat perilaku yang sesuai tidak mungkin terjadi?

#### *Capacity* (Kemampuan)

- Apakah para pelaku peran memiliki kemampuan berperilaku sebagaimana ditentukan oleh peraturan yang ada?
- Dalam prakteknya, kesempatan dan kemampuan saling bertumpang tindih. Tidak menjadi soal kategori ROCCIPI yang mana yang mengilhami seorang penyusun rancangan undang-undang ketika merumuskan hipotesa penjelasan.
- Kategori-kategori ini berhasil dalam tujuannya apabila berhasil merangsang para pembuat rancangan undang-undang untuk mengidentifikasi penyebab dari perilaku bermasalah yang harus diubah oleh rancangan mereka.

#### *Communication* (Komunikasi)

- Ketidaktahuan seorang pelaku peran tentang undang-undang mungkin dapat menjelaskan mengapa dia berperilaku tidak sesuai. Apakah pihak yang berwenang telah mengambil langkah- langkah yang memadai untuk mengomunikasikan peraturan-peraturan yang ada kepada para pihak yang dituju? Tidak ada orang yang dengan secara sadar mematuhi undang-undang kecuali bila dia mengetahui perintah.

*Interest (Kepentingan)*

Apakah ada kepentingan material atau non material (sosial) yang mempengaruhi pemegang peran dalam bertindak sesuai atau tidak sesuai dengan aturan yang ada?

*Process (Proses)*

- Menurut kriteria dan prosedur apakah – dengan proses yang bagaimana – para pelaku peran memutuskan untuk mematuhi undang-undang atau tidak?. Biasanya, apabila sekelompok pelaku peran terdiri dari perorangan, kategori “proses” menghasilkan beberapa hipotesa yang berguna untuk menjelaskan perilaku mereka. Orang-orang biasanya memutuskan sendiri apakah akan mematuhi peraturan atau tidak.

*Ideology (Ideologi)*

- Apakah nilai-nilai, kebiasaan dan adat-istiadat yang ada cukup mempengaruhi pemegang peran untuk bertindak sesuai atau bertentangan dengan aturan yang ada?

Lampiran L 2. Produksi dan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit

Tabel L 2.1. Produksi Minyak Sawit 2004-2015 (Ton)

| Tahun                 | BUMN      | Kebun Rakyat | Swasta     | Total      |
|-----------------------|-----------|--------------|------------|------------|
| 2004                  | 2,013,130 | 3,847,157    | 6,466,132  | 12,326,419 |
| 2007                  | 2,174,897 | 6,358,388    | 9,263,089  | 17,796,374 |
| 2010                  | 1,921,660 | 8,458,709    | 12,116,488 | 22,496,857 |
| 2011                  | 2,154,218 | 8,797,896    | 13,043,830 | 23,995,973 |
| 2012                  | 2,132,625 | 9,197,624    | 14,684,783 | 26,015,519 |
| 2013                  | 2,126,236 | 9,959,736    | 15,516,028 | 27,602,535 |
| 2014                  | 1,228,954 | 10,159,848   | 6,633,134  | 18,021,936 |
| 2015                  | 2,286,685 | 10,620,607   | 18,099,449 | 31,007,311 |
| Rata-rata pertumbuhan | 4.81%     | 9.85%        | 18.98%     | 8.81%      |
| Median pertumbuhan    | 2.25%     | 8.74%        | 10.42%     | 7.91%      |

Sumber: BPS, diolah

Tabel L 2.2. Produktivitas Perkebunan Sawit 2004-2015 (Ton/Ha)

| Tahun                 | Produktivitas (Ton/Ha) |              |        |       |
|-----------------------|------------------------|--------------|--------|-------|
|                       | BUMN                   | Kebun Rakyat | Swasta | Total |
| 2004                  | 2.98                   | 1.73         | 2.29   | 2.16  |
| 2007                  | 3.17                   | 2.31         | 2.71   | 2.60  |
| 2010                  | 2.92                   | 2.50         | 2.69   | 2.63  |
| 2011                  | 3.11                   | 2.34         | 2.80   | 2.64  |
| 2012                  | 2.91                   | 2.22         | 2.80   | 2.57  |
| 2013                  | 2.95                   | 2.31         | 2.93   | 2.67  |
| 2014                  | 1.69                   | 2.31         | 1.21   | 2.74  |
| 2015                  | 3.05                   | 2.34         | 3.11   | 2.79  |
| Rata-rata pertumbuhan | 3.53%                  | 2.92%        | 11.25% | 2.46% |
| Median pertumbuhan    | 1.57%                  | 2.22%        | 2.76%  | 1.71% |

Sumber: BPS, diolah

## Lampiran L 3. Ketentuan Pidana UU 39/2014

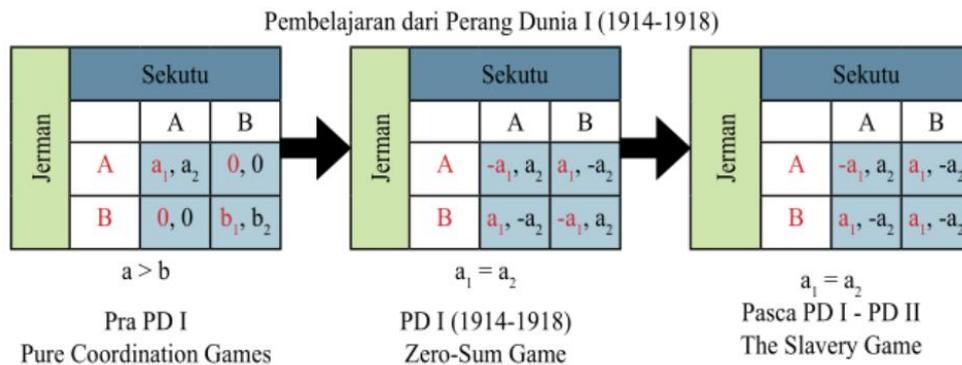
Tabel L 3.1. Ketentuan Pidana di UU 39/2014

| Ketentuan Pidana UU 39/2014   |
|---|
| Pelanggaran pasal 17: pejabat menerbitkan izin usaha di tanah ulayat tanah hak ulayat dipenjara max 5 tahun dan denda max Rp5 miliar. (ps 103)  |
| Pelanggaran pasal 23: mengeluarkan sumber daya genetik perkebunan yang terancam punah dari NKRI dipenjara max 5 tahun dan denda max Rp5. (ps 104)   |
| Pelanggaran pasal 47: perusahaan perkebunan dengan luasan tertentu atau usaha pengolahan hasil perkebunan dengan kapasitas tertentu tanpa izin usaha dipenjara max 5 tahun dan denda max Rp10 miliar. (ps 105)  |
| Pelanggaran pasal 50: pejabat menerbitkan izin usaha yang: a) tidak sesuai peruntukkan; b) tidak sesuai syarat dipenjara max 5 tahun dan denda max Rp5 miliar. (ps 106)   |
| Pelanggaran pasal 55: perilaku secara tidak sah: a) mengerjakan atau menguasai perkebunan; b) mengerjakan atau menguasai tanah masyarakat atau hak ulayat untuk usaha perkebunan; c) penebangan tanaman dalam kawasan perkebunan; atau d) memanen hasil perkebunan; dipenjara max 4 tahun atau denda max Rp4 miliar. (ps 107)   |
| Pelanggaran pasal 56: pelaku perkebunan yang membuka atau mengolah lahan dengan cara membakar dipenjara max 10 tahun dan denda max Rp10 miliar. (ps 108)  |
| Pelanggaran pasal 68: pelaku perkebunan yang tidak menerapkan: a) analisis amdal atau pengelolaan lingkungan hidup dan pemantauan lingkungan hidup; b) analisis risiko lingkungan hidup; dan c) pemantauan lingkungan hidup; dipidana penjara max 3 tahun dan denda max Rp3 miliar. (ps 109)  |
| Pelanggaran pasal 77: pengolahan, peredaran, atau pemasaran hasil perkebunan melakukan:<br>a) pemalsuan mutu atau kemasan; b) penggunaan bahan penolong pengolahan; atau c) pencampuran hasil perkebunan dengan atau bahan lain yang merugikan orang lain dan lingkungan hidup atau persaingan usaha tidak sehat dipenjara max 5 tahun dan denda max Rp5 miliar. (ps 110)   |
| Pelanggaran pasal 78: penadahan hasil perkebunan dari penjarahan atau pencurian dipidana penjara max 7 tahun dan denda max Rp7 miliar. (ps 111)   |
| Pelanggaran pasal 79: mengiklankan hasil perkebunan yang menyesatkan konsumen dipenjara max 5 tahun dan denda max Rp5 miliar. (ps 112)  |
| Jika ketentuan di pasal 103-109 dilakukan oleh korporasi Selain pengurusnya dipidana sesuai pasal 103-109, dan korporasinya dipidana denda maksimum ditambah 1/3 dari pidana denda di masing-masing pasal tersebut.<br>Jika ketentuan di pasal 103-109 dilakukan oleh pejabat sebagai orang yang diperintahkan atau orang yang karena jabatannya memiliki kewenangan di bidang Perkebunan, pejabat tersebut dipidana dengan pidana sebagaimana ancaman pidana di masing-masing pasal ini ditambah 1/3. (ps 113) |

#### Lampiran L 4. Implementasi the Slavery Game Pasca PD I

Sebelum PD I hubungan antar Jerman dan negara-negara sekutu adalah layaknya negara bertentangan yang membuka kerjasama perdagangan dan investasi (dimodelkan dengan  $2 \times 2$  *pure coordination game*). Ketika terjadi perang diantara kedua belah pihak, maka interaksi keduanya dimodelkan dengan  $2 \times 2$  *zero-sum game*. *Zero-sum game* mewakili hubungan dalam perang yaitu ‘dia atau saya yang menang (kalah)’. Fakta sejarah menunjukkan Jerman kalah perang terhadap negara-negara Sekutu. Tanpa kehadiran Jerman, negara-negara Sekutu menyusun perjanjian Versaille secara sepihak dan memaksa Jerman membayar seluruh pampasan perang dan potensi pembangunan kembali angkatan bersenjata dimarginalkan.

#### Pembelajaran dari Perang Dunia I (1914-1918)



Gambar L 4.1. Transformasi Game dari Pra PD I hingga Perjanjian Versaille

Sebagai negara yang kalah perang, Jerman terpaksa menerima isi perjanjian tersebut meskipun penyusunan perjanjian tanpa kehadiran Jerman. Jerman pasca PD I tidak lebih seperti ‘budak’ yang harus patuh terhadap semua permintaan dari negara-negara Sekutu. Hubungan antara Jerman dan Sekutu pasca PD I dapat dimodelkan dalam  $2 \times 2$  *the slavery game*. Patut dicatat bahwa Jerman terpaksa memainkan *the slavery game* setelah mereka berperang dan kalah terhadap Sekutu.

Perbedaan antara *the slavery game* di RUU dengan Jerman pasca PD I adalah bahwa Jerman terpaksa menerima *the slavery game* setelah kekalahan perang di PD I. Sebaliknya di kasus RUU ini, justru RUU diajukan DPR agar sektor publik di Indonesia menanggung semua risiko bisnis para penanam modal dan dengan suka rela sektor publik memainkan *the slavery game*. Pengajuan RUU agar risiko bisnis penanam modal ditanggung oleh sektor publik ini adalah perilaku yang berlawanan

dengan perilaku yang rasional. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah mengapa DPR mengusung RUU yang menempatkan sektor publik memainkan *the slavery game* secara sukarela?

Lampiran L 5. Perbandingan UU 39/2014 dan RUU Perkelapasawitan

Tabel L 5.1. Perbandingan Substansi UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan dan RUU Perkelapasawitan

|   | Kriteria                          | UU Perkebunan   | RUU Perkelapasawitan   |
|---|-----------------------------------|---|--|
| 1 | Posisi terhadap Materi Perkebunan | Definisi perkebunan pada Pasal 1 angka 1 sudah mencakup varian perkelapasawitan. Demikian juga jika dikaitkan dengan definisi tanaman perkebunan pada Pasal 1 angka 2 sudah mencakup tanaman kelapa sawit.            | Pasal 1 angka 4 masih meletakkan perkelapasawitan sebagai unsur usaha perkebunan   |
| 2 | Pengaturan Asas Sektoral          | Diatur adanya 10 asas penyelenggaraan perkebunan  | Diatur adanya 11 asas pelaksanaan perkelapasawitan dengan tambahan “asas ketertiban dan kepastian hukum”   |
| 3 | Perencanaan                       | Pengaturan perencanaan perkebunan sudah dapat digunakan sebagai basis perencanaan perkelapasawitan. Selain itu, Pasal 6 UU Perkebunan sudah mengatur secara lebih komprehensif dasar perencanaan perkebunan (9 butir) | Pengaturan perencanaan perkelapasawitan justru menempatkan diri sebagai derivat dari strategi induk pembangunan pertanian dan rencana induk pembangunan industri nasional, bukan derivat dari perencanaan hierarkhis perkebunan. |

|   |                  |  |   |
|---|------------------|--|---|
| 4 | Penggunaan Lahan | Pada Pasal 12 dan 17 terdapat pengaturan yang mengandung prinsip penghormatan terhadap hak ulayat masyarakat adat. | Meskipun pada Pasal 25 terdapat pengaturan mengenai prinsip penghormatan terhadap hak ulayat masyarakat adat, namun pada Pasal 12 diatur adanya hak <i>privilege</i> terhadap penanaman kelapa sawit terhadap wilayah kebun swadaya masyarakat yang belum ada usaha pengolahan hasil perkelapasawitan |
|---|------------------|--|---|

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia

Jl. Taman Margasatwa No. 26c, Kelurahan Ragunan, Kecamatan Pasar Minggu, Jakarta Selatan 12550

T : +62-21-22780580

F : +62-21-7812325

<http://www.kemitraan.or.id>

