





Perpres 44/2020 tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia

Oleh: Nadya Demadevina

I. Kasus Posisi

Pada 13 Maret 2020, sehari setelah WHO menetapkan status pandemi Covid-19, Presiden Jokowi menetapkan Perpres 44/2020 tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (Perpres ISPO). Perpres ditetapkan tanpa mengindahkan tuntutan berbagai elemen masyarakat sipil untuk fokus menangani pandemi. Dalam konsideransnya, Perpres ISPO diterbitkan, untuk memastikan usaha perkebunan sawit layak secara sosial, ekonomi, dan lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Konsiderans juga mendalilkan peraturan perundangan tentang sertifikasi ISPO sebelumnya (Permentan 11/2015 *j.o.* Permentan 19/2011) sudah tidak sesuai dengan perkembangan internasional dan kebutuhan hukum sehingga perlu diganti.

Secara substansi, Perpres ini lebih fokus pada perombakan kelembagaan berkaitan sertifikasi ISPO. Sedangkan prinsip-prinsip yang diatur Perpres ISPO secara umum tidak jauh berbeda dengan prinsip yang diatur dalam peraturan ISPO sebelumnya. Walaupun, menurut Pasal 4 Perpres ISPO, prinsip ini belum dapat dilaksanakan karena membutuhkan pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri.

Sejak diluncurkan pada 2011, ISPO masih tidak terasa dampaknya terhadap pencegahan kerusakan lingkungan dan pelanggaran hak asasi manusia yang berkaitan dengan usaha perkebunan kelapa sawit. Pada kebakaran hutan 2019, beberapa area konsesi yang terbakar merupakan perusahaan yang telah mengantongi ISPO.¹ Kewajiban sertifikasi ISPO untuk perusahaan perkebunan juga tidak mengatasi konflik lahan. Data HuMaWin sampai Desember 2019 mencatat bahwa konflik lahan di sektor perkebunan masih menempati peringkat tertinggi dengan jumlah 161 konflik dan luas area terdampak 645.484,42 hektar.² Publikasi FWI mendalilkan ISPO belum mampu merespon dampak negatif kegiatan usaha sawit, terutama aspek lingkungan dan sosial.³

Menyikapi penerbitan Perpres ISPO tersebut, perlu dianalisa apakah kelemahan-kelemahan peraturan ISPO sebelumnya terjawab dalam Perpres ini, sehingga dapat menjamin perlindungan lingkungan dan HAM dalam kegiatan usaha kelapa sawit. Secara spesifik, opini hukum ini akan fokus pada perlindungan hak masyarakat hukum adat dan lokal.

¹ <https://www.infosawit.com/news/9309/sawit-watch---perusahaan-pembakar-hutan-dan-lahan-jangan-sampai-lolos>

² HuMa, *Outlook 2020*, (Jakarta: Perkumpulan HuMa Indonesia, 2020), hal. 2.

³ Forest Watch Indonesia, *6 Tahun ISPO*, (Jakarta: FWI, 2017).

II. Permasalahan Hukum

1. Apa kelemahan formil dan substansil dari Perpres ISPO?
2. Bagaimana dampak Perpres ISPO terhadap perlindungan hak masyarakat hukum adat dan lokal?

III. Pembahasan

III.1 Perpres ISPO Tidak Mengacu Pada Beberapa Peraturan Penting

Untuk menjabarkan prinsip-prinsip yang diatur dalam Perpres ISPO, dibutuhkan penjabaran lebih lanjut dalam Peraturan Menteri. Karena Peraturan Menteri pelaksana-nya belum diterbitkan, belum ada jaminan apakah peraturan pelaksanaanya akan mengakomodasi perlindungan lingkungan hidup dan hak asasi manusia, termasuk hak masyarakat adat. Walaupun demikian, seharusnya dengan melihat konsiderans dari suatu peraturan kita bisa mengetahui semangat dari peraturan tersebut. Misalnya Permen LHK 32/2015 tentang Hutan Hak yang memasukkan Putusan MK 35/2012 dalam poin menimbang dan UU Kehutanan dalam poin mengingat. Dari konsiderans di atas bisa dikira-kira arah Permen 32/2015 adalah menjalankan perintah Putusan MK untuk menetapkan hutan adat. Sayangnya, dalam Perpres ISPO tidak dirinci peraturan-peraturan yang relevan sebagai acuan bagi Perpres ISPO dan peraturan pelaksanaanya.

Sesuai hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU 12/2011 *j.o.* UU 15/2019, seharusnya Perpres mengacu pada peraturan-peraturan yang relevan dan berkedudukan lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan nasional, seperti undang-undang dan Peraturan Pemerintah. Namun, satu-satunya peraturan yang dimasukkan dalam bagian mengingat Perpres ini adalah Pasal 4 (1) UUD 1945.

Hal ini berbeda dengan Permentan 19/2011 yang memasukkan beberapa UU, PP, Perpres, dan Permentan ke bagian mengingat. Sayangnya, sejak Permentan tersebut diterbitkan, banyak peraturan yang harus diperbaharui dan disesuaikan dengan prinsip dan kriteria dalam sertifikasi ISPO. Misalnya PP Gambut 2016 dan Inpres 5/2019 tentang Moratorium di Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Berkaitan dengan konflik lahan antara masyarakat hukum adat dan perusahaan perkebunan, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 55 UU Perkebunan inkonstitusional pada 2016. Pasal 55 dianggap mengkriminalisasi masyarakat hukum adat yang berkonflik dengan perusahaan perkebunan, sehingga menurut MK harus ditafsirkan “tidak termasuk anggota kesatuan masyarakat hukum adat yang telah memenuhi persyaratan dalam Putusan MK No. 31/PUU-V/2007.”⁴ Semangat dari Putusan MK ini adalah perusahaan perkebunan tidak bisa semena-mena dinyatakan “pemegang absolut” hak atas tanah yang bersangkutan hanya karena berbekal konsesi, jika pada kenyataannya terdapat kesatuan masyarakat hukum adat yang menduduki wilayah tersebut.

⁴ <https://binadesa.org/putusan-mahkamah-konstitusi-mengabulkan-sebagian-gugatan-takp/>

Tidak dimasukkannya berbagai peraturan yang relevan dalam konsiderans Perpres ISPO, mengakibatkan sampai saat ini belum ada jaminan apakah pemerintah akan memasukkan standar dalam berbagai peraturan perlindungan lingkungan hidup, termasuk gambut dan hutan alam, secara rinci dalam peraturan pelaksana yang baru. Bisa jadi, tidak semua standar yang relevan dianggap penting oleh peraturan pelaksana Perpres ISPO untuk dijadikan kriteria dalam sertifikasi ISPO. Apalagi, dalam proses penyusunan Perpres ini, terdapat wacana melonggarkan standar dari ketentuan yang berlaku, misalnya usulan Kementan untuk melonggarkan standar ketinggian air gambut dan kedalaman gambut.⁵

III.2 Perpres ISPO Tidak Mengatur FPIC Sebagai Prinsip, Legalitas Saja Tidak Cukup

Prinsip yang fundamental dalam perlindungan hak asasi masyarakat hukum adat adalah *free, prior, informed consent* (FPIC). Masyarakat hukum adat berhak memberikan atau tidak memberikan persetujuan terhadap suatu kebijakan dan/atau kegiatan yang berdampak pada mereka dan wilayah adatnya. Menurut prinsip FPIC, pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengadakan kegiatan atau membuat kebijakan yang akan berdampak pada masyarakat hukum adat dan wilayah adatnya wajib berkonsultasi dan mendapat persetujuan dari masyarakat hukum adat.

⁵ <https://www.mongabay.co.id/2016/11/22/perkuat-ispo-tetapi-masih-mau-nanam-sawit-di-gambut-apa-kata-mereka/>

Sayangnya, walaupun secara universal merupakan bagian dari hak asasi masyarakat adat, secara positif penjabarannya belum diatur secara konkret dalam peraturan nasional. Apalagi, RUU Masyarakat Adat sampai saat ini pembahasannya masih tersendat di DPR RI. Sehingga, ketaatan ISPO terhadap peraturan perundang-undangan bukan berarti akomodasi prinsip FPIC.

Berkaitan dengan adopsi FPIC sebagai prinsip, standar ISPO berbeda dengan RSPO. ISPO belum mengadopsi standar FPIC secara eksplisit, sedangkan FPIC diadopsi oleh RSPO dan wajib digunakan oleh perusahaan anggota RSPO:

"RSPO mempersyaratkan peta yang menunjukkan luas hak legal, hak adat, atau hak guna para pihak yang diakui dibuat melalui proses pemetaan partisipatif yang melibatkan seluruh pihak yang terkena dampak dan pihak yang berwenang. Sesuai mekanisme FPIC yang diterapkan oleh RSPO, apabila terdapat konflik maka pembangunan perkebunan ditunda sampai persetujuan didapat."⁶

Ketiadaan FPIC sebagai prinsip fundamental bagi pemenuhan hak masyarakat hukum adat kontraproduktif dengan semangat Perpres ISPO untuk mengatasi dampak sosial dari usaha perkebunan kelapa sawit. Hal ini krusial, apalagi mengingat ketidak-jelasan prosedur pengakuan wilayah adat. Sampai saat ini masyarakat hukum adat masih kesulitan mendapatkan pengakuan formil atas wilayah adatnya, hanya karena prosedur pengakuan wilayah adat masih tumpang tindih menurut peraturan perundangan di Indonesia.⁷

⁶ Rosediana Suharto *et.al.*, *Studi Bersama Persamaan dan Perbedaan Sistem Sertifikasi ISPO dan RSPO*, (Jakarta: ISPO dan RSPO, 2015), hal. 11.

⁷ Lihat Mumu Muhajir, *et. al.*, *Kerangka Hukum Hutan Adat*, (Jakarta: Perkumpulan HuMa Indonesia, 2019).

Berarti legalitas perolehan lahan perkebunan tidak berarti tidak melanggar hak masyarakat hukum adat atas wilayah adatnya. Sehingga mekanisme FPIC yang lebih menekankan pada hak atas *self-determination* masyarakat adat lebih dibutuhkan daripada sekedar perolehan wilayah perkebunan secara legal.

III.3 Kewajiban Bagi Pekebun Lokal: Bukan Untuk Mempertegas Aturan Tetapi Untuk Melanggengkan Konglomerasi Sawit

Berbagai publikasi LSM, organisasi internasional dan regional telah mengulas bagaimana industri kelapa sawit berdampak negatif terhadap lingkungan.⁸ **Opini hukum ini tidak bermaksud mendukung usaha perkebunan kelapa sawit secara umum, namun menemukan bahwa substansi Perpres ISPO dapat merugikan masyarakat lokal yang menjadi pekebun sawit, dan menguntungkan pengusaha sawit.** Mengeksklusi masyarakat lokal dalam budidaya sawit, berarti meneguhkan pihak yang diuntungkan dalam usaha perkebunan sawit hanya segelintir pengusaha yang memiliki sumber daya dan akses terhadap kekuasaan.

⁸ Misalnya Laporan United Nations Environment Programme (UNEP) yang menyebut pembukaan perkebunan sawit adalah penyebab utama hilangnya hutan hujan di Indonesia dan Malaysia, yang berdampak pula pada terancamnya spesies orang utan. *Dalam* Christian Nellemann *et.al.*, *Rapid Response Assessment: The Last Stand of the Orangutan*, (Norway: UNEP, 2007), hal. 28. Selain itu, publikasi Global Environment Centre dan Wetlands International mengutip riset Hooijer (2006) bahwa lahan gambut di Indonesia dan Malaysia jadi target pembukaan lahan sawit sejak naiknya kebutuhan *biofuels* pada 2006, padahal sawit yang diproduksi di lahan gambut menghasilkan emisi CO₂ lebih banyak daripada penggunaan energi fosil. *Dalam* Faizal Parish, *et.al.* (eds.), *Assessment on Peatlands, Biodiversity and Climate Change: Main Report*, (Kuala Lumpur dan Wageningen: Global Environment Centre Kuala Lumpur dan Wetlands International Wageningen, 2007), hal. 21.

Dalam teori tentang diskriminasi, terdapat konsep *indirect discrimination*, yang menunjukkan suatu keadaan/kebijakan yang terkesan sama/netral bagi semua orang, tapi jika berlaku akan merugikan sekelompok orang karena perlakuan yang sama tersebut.⁹ Berbeda dari peraturan ISPO sebelumnya, Pasal 5 Perpres ISPO mewajibkan seluruh usaha perkebunan kelapa sawit untuk memiliki sertifikasi ISPO, termasuk pekebun lokal. Jika melanggar ketentuan di atas, sesuai Pasal 6 Perpres ISPO, pekebun dapat dijatuhi sanksi administratif oleh Menteri Pertanian, termasuk denda dan pemberhentian sementara kegiatan usaha. Selain diancam sanksi hukum, dalam prakteknya sertifikasi ISPO juga berpengaruh pada penjualan tandan buah segar, karena pemegang sertifikat ISPO lebih diprioritaskan. Apalagi menurut Perpres ISPO yang baru, segala usaha baik budidaya, pengolahan, maupun integrasi keduanya wajib mengurus sertifikasi ISPO. Hasilnya, petani-petani lokal yang tidak memenuhi kriteria legalitas dalam sertifikasi ISPO akan terjebak untuk menjual ke tengkulak dengan harga rendah.

Sayangnya, masyarakat lokal dihadapkan dengan benturan formal dalam pengurusan ISPO. Dalam Pasal 8 ayat (3) Perpres ISPO, salah satu syarat permohonan sertifikasi ISPO adalah hak atas tanah. Sementara di Indonesia, mekanisme pengakuan hak komunal bagi masyarakat lokal dan/atau hak ulayat bagi masyarakat hukum adat belum jelas secara teknis. Perusahaan perkebunan menikmati *privilege* tersebut, mengingat mekanisme pemberian HGU kepada perusahaan perkebunan sudah jelas. Hampir semua HGU dipegang oleh perusahaan perkebunan.

⁹ Lihat Acas, *Equality and Discrimination: Understand the Basics*, (s.l.: Acas, 2019), hal. 15.

Terbukti dengan hasil penelitian TuK yang menunjukkan 29 taipan sawit menguasai lahan hampir seluas setengah pulau Jawa.¹⁰ Hasilnya, dari 566 sertifikasi ISPO sampai Agustus 2019, 556 dipegang oleh perusahaan.¹¹ Hanya 4 desa yang memegang ISPO, itu-*pun* berbentuk KUD Plasma.¹²

Melihat *indirect discrimination* yang terjadi dalam Perpres ISPO, jelas kewajiban sertifikasi tidak dimaksudkan untuk mendorong usaha sawit yang lebih berkelanjutan. Namun untuk memperbesar ketimpangan antara pekebun lokal dan perusahaan sawit. Apalagi, sanksi khusus bagi perusahaan sawit justru dilonggarkan.

Dalam peraturan ISPO sebelumnya, Permentan 11/2015, perusahaan perkebunan yang tidak mengurus sertifikasi ISPO dikenakan sanksi berupa Pencabutan Izin Usaha Perkebunan. Hal ini justru dihapus dalam Perpres ISPO yang baru. Padahal, sanksi ini merupakan sanksi khusus bagi perusahaan perkebunan, karena petani lokal tidak perlu memiliki IUP melainkan STDB.

¹⁰ <https://nasional.tempo.co/read/642351/29-taipan-sawit-kuasai-lahan-hampir-setengah-pulau-jawa/full&view=ok>

¹¹ <https://sawitindonesia.com/sampai-agustus-2019-sertifikat-ispo-dimiliki-556-perusahaan-6-koperasi-petani-swadaya-dan-4-koperasi-plasma/>

¹² *Ibid.*

III.4 Kepatuhan Terhadap Undang-Undang Tidak Menyelesaikan Masalah Apabila Hukum di Indonesia adalah Hukum yang Menindas

ISPO lebih berorientasi pada jaminan ketaatan pada peraturan perundangan nasional, sedangkan RSPO berorientasi pada standar internasional tentang perlindungan lingkungan dan hak asasi manusia. RSPO lebih mengutamakan pemenuhan prinsip, sedangkan ISPO mengutamakan legalitas. Masalahnya, standar legalitas dan kepatuhan terhadap peraturan perundangan nasional bukan jaminan bahwa usaha sawit telah memenuhi prinsip pembangunan berkelanjutan.

Peraturan perundang-undangan nasional dirasa tidak cukup dalam memenuhi tujuan perlindungan lingkungan dan hak asasi manusia.¹³ Apalagi pemerintah dan DPR sedang sibuk menggodok Omnibus Law RUU Cipta Kerja, dimana substansinya mengancam perlindungan lingkungan dan hak asasi manusia.

Misalnya berkaitan dengan kriteria wajib AMDAL yang terancam dilonggarkan. Apalagi dalam RUU Cipta Kerja, kriteria resiko bidang usaha diatur lebih lanjut oleh peraturan pelaksana. Bisa jadi ke depannya usaha perkebunan dianggap tidak wajib AMDAL. Sehingga, perusahaan perkebunan yang tidak membuat AMDAL tetap dinyatakan 'patuh' terhadap peraturan perlindungan lingkungan hidup, dan dapat memiliki sertifikasi ISPO.

¹³ Pengelolaan SDA dan perlindungan lingkungan hidup masih terhambat karena peraturan-peraturan di bidang SDA-LH tidak harmonis. Selain itu, banyak undang-undang sektoral yang lebih berorientasi pada eksploitasi SDA daripada perlindungan lingkungan. *Dalam GNPSDA, Kajian Harmonisasi Undang-Undang di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup*, (Jakarta: KPK, 2018). Terkait perlindungan hak masyarakat, sebagaimana telah diulas sebelumnya, peraturan terkait masyarakat hukum adat belum sinkron, apalagi RUU Masyarakat Adat masih dibahas di DPR RI.

Berkaitan dengan perolehan lahan, RUU Cipta Kerja berencana membentuk Bank Tanah, yang bertujuan untuk menyediakan tanah bagi pengusaha, dengan memberikan HGU sampai 90 tahun. Dengan ketiadaan formalitas wilayah adat, sangat mungkin banyak wilayah adat yang akan dirampas oleh Bank Tanah, kemudian diberikan kepada pemegang HGU sampai 90 tahun. Masyarakat hukum adat bisa dihalangi aksesnya terhadap wilayah adatnya sampai 3 generasi. Apalagi, Pasal 16 UU Perkebunan tentang larangan penelantaran tanah akan dihapus oleh RUU Cipta Kerja, berarti perusahaan perkebunan dapat menelantarkan area HGU nya dan haknya tetap dilindungi negara.

Melihat realita hukum di Indonesia, legalitas tidak bisa dijadikan penentu bagi pasar internasional bahwa perusahaan sawit telah menerapkan prinsip berkelanjutan. Sehingga, seharusnya sertifikasi lebih berorientasi pada tujuan, yaitu apakah usaha perkebunan sawit sudah benar-benar memenuhi prinsip dan standar internasional tentang perlindungan lingkungan hidup dan hak asasi manusia.

IV. Rekomendasi Hukum

Berdasarkan pembahasan di atas, kami menuntut pemerintah untuk:

1. Merevisi Perpres ISPO, dengan:
 - a. Merinci undang-undang dan peraturan pemerintah yang berkaitan dengan perlindungan lingkungan hidup dan hak asasi manusia dalam usaha perkebunan sawit dalam poin konsiderans.
 - b. Memasukkan FPIC dalam perolehan lahan sebagai prinsip utama dalam Pasal 4 ayat (2)
 - c. Menunda kewajiban ISPO bagi pekebun lokal sampai peraturan perundang-undangan secara jelas mengatur mekanisme dan kelembagaan dalam pendaftaran hak ulayat, hak komunal, dan penyelesaian konflik agraria.
2. Mempertimbangkan dan menyesuaikan berbagai peraturan yang relevan berkaitan dengan perlindungan lingkungan, termasuk ekosistem gambut dan hutan alam, dan hak asasi manusia ke dalam peraturan pelaksana Perpres ISPO.
3. Menghentikan pembahasan RUU Cipta Kerja yang kontraproduktif dengan semangat yang didalilkan oleh Perpres ISPO ini, yaitu untuk mendorong pembangunan berkelanjutan dan mengurangi emisi gas rumah kaca.

4. Dalam merinci kriteria sertifikasi ISPO, fokus pada pemenuhan prinsip daripada pemenuhan legalitas belaka dalam peraturan pelaksana ISPO. Karena kepatuhan terhadap undang-undang saja tidak menjamin perlindungan lingkungan hidup dan hak asasi manusia.



HuMa

Jl. Jatisari II No. 27 Jatipadang,
Pasar Minggu, Jakarta Selatan.
www.huma.or.id