

EKSPANSI PERKEBUNAN KELAPA SAWIT DAN PERLUNYA PERBAIKAN KEBIJAKAN PENATAAN RUANG

Palm Oil Expansion and Requirement Spatial Planning Policy Improvement

ANDI ISHAK,² RILUS A. KINSENG,² SATYAWAN SUNITO,² dan DIDIN S. DAMANHURI²

¹ Mahasiswa Program Doktor Sosiologi Pedesaan IPB

² Dosen Program Pascasarjana IPB

Sekolah Pascasarjana IPB, Kampus IPB Dramaga, 16680, Bogor – Jawa Barat

email: erhr94@yahoo.co.id

ABSTRAK

Kelapa sawit (*Elaeis guineensis* Jacq) merupakan komoditas penting bagi perekonomian Indonesia karena menjadi sumber pendapatan negara dan penyedia lapangan kerja yang cukup signifikan. Indonesia menjadi pengeksport minyak sawit terbesar dunia saat ini dengan luas perkebunan lebih dari 10 juta hektar dan melibatkan sekitar 16 juta tenaga kerja. Ekspansi perkebunan kelapa sawit disebabkan oleh kesesuaian agroklimat, permintaan global, dan dukungan kebijakan pemerintah. Kelapa sawit berpotensi dikembangkan pada lahan seluas 51,4 juta hektar dan telah dibudidayakan pada 22 provinsi di Indonesia, terutama di Pulau Sumatera dan Kalimantan. Kelapa sawit mampu menghasilkan minyak nabati 4-23 kali lebih banyak dibandingkan dengan tanaman penghasil minyak nabati lainnya serta dimanfaatkan secara luas untuk bahan baku industri pangan dan non pangan di seluruh dunia. Dukungan kebijakan pemerintah telah mendorong investasi swasta masuk dalam industri kelapa sawit dan melakukan ekspansi perkebunan secara besar-besaran dalam tiga dekade terakhir. Ekspansi perkebunan kelapa sawit berdampak positif pada kondisi sosio-ekonomi masyarakat pedesaan. Pembangunan perkebunan swasta mendorong konversi lahan menjadi perkebunan kelapa sawit rakyat, perubahan pola nafkah petani, dan migrasi tenaga kerja ke daerah-daerah perkebunan sehingga meningkatkan pendapatan masyarakat dan mempercepat pembangunan wilayah. Namun ekspansi perkebunan kelapa sawit yang tidak terkendali telah berdampak negatif karena menyebabkan konflik agraria, deforestasi, dan kebakaran hutan yang memicu kabut asap. Kebijakan pemerintah terkait moratorium sawit yang dilakukan secara simultan dengan penataan ruang menjadi relevan untuk mencegah semakin luasnya dampak negatif akibat ekspansi perkebunan kelapa sawit.

Kata kunci: Kelapa sawit, dampak, moratorium, kebijakan spasial.

ABSTRACT

Palm oil (*Elaeis guineensis* Jacq) is an important commodity for the Indonesian economy as it becomes a significant source of state income and employment providers. Indonesia is the world's largest palm oil exporter today with a plantation area of more than 10 million hectares and involves about 16 million workers. The expansion of oil palm plantations is due to the suitability of agro-climate, global demand, and government policy support. Oil palm has the potential to be developed on an area of 51.4 million hectares and has been cultivated in 22 provinces in Indonesia, mainly on the islands of Sumatra and Kalimantan. Palm oil is able to produce vegetable oil 4-23 times more than other vegetable-producing crops and widely used for food and non-food industry raw materials worldwide. Government policy support has encouraged private investment into the palm oil industry and expanded large-scale plantations in the past three decades. The expansion of oil palm plantations has a positive impact on the socio-economic conditions of rural communities. The development of private plantations encourages land conversion to smallholder oil palm plantations, changes in farmers' livelihood patterns, and labor migration to plantation areas that increase community incomes and accelerate regional development. But the uncontrolled expansion of oil palm plantations has had a negative impact as it causes agrarian conflicts, deforestation, and forest fires that trigger haze. Government policies related to the palm oil moratorium simultaneously conducted with spatial arrangement become relevant to prevent the increasing extent of the negative impact due to the expansion of oil palm plantations.

Keywords: Palm oil, impact, moratorium, spatial policy.

PENDAHULUAN

Kelapa sawit (*Elaeis guineensis* Jacq) adalah tanaman perkebunan yang penting artinya bagi perkenomian Indonesia. Pada tahun 2013, ada 10,47 juta ha (BPS, 2014) perkebunan kelapa sawit atau 26,52% dari lahan pertanian yang telah dimanfaatkan di Indonesia (Kementan, 2014). Luas perkebunan kelapa sawit dalam periode 1980-2010 telah meningkat 35 kali lipat (Ditjenbun, 2014).

Peningkatan luas perkebunan kelapa sawit telah menyebabkan peningkatan produksi minyak sawit secara signifikan. Menurut GPOC (2015), dalam periode 1991-2011, produksi minyak sawit mentah (CPO) Indonesia telah meningkat sekitar delapan kali lipat dari 2,6 juta ton menjadi 21,4 juta ton. Sekitar 70% CPO yang dihasilkan Indonesia diekspor dan menjadi sumber penerimaan negara dari bea keluar, pajak, dan devisa (GAPKI, 2014). BPS (2014) melaporkan bahwa ekspor minyak sawit mentah Indonesia pada tahun 2012 sebesar 7,2 juta ton dengan nilai 6,6 milyar Dollar Amerika Serikat. Jumlah ekspor minyak sawit mentah Indonesia tersebut menguasai 52,4% pangsa minyak sawit dunia dan menyumbang 9,3% dari nilai total ekspor, dan hanya berada di bawah nilai ekspor batubara dan gas alam (Bank Dunia, 2014). Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan menyatakan bahwa kegiatan industri kelapa sawit dari hulu ke hilir pada tahun 2016 menyerap sekitar 16 juta tenaga kerja (Anonimous, 2017).

Selain berdampak positif bagi perekonomian nasional, ekspansi perkebunan kelapa sawit juga berdampak negatif secara sosio-ekologis. Salah satu permasalahan sosial akibat pengembangan kelapa sawit adalah terjadinya konflik agraria yang berwujud pada klaim hak atas tanah antara perkebunan dengan masyarakat adat (lokal) maupun konflik kepentingan antar institusi pemerintahan. Sementara itu, dampak ekologis yang ditimbulkan diantaranya adalah kebakaran hutan dan lahan, terutama akibat deforestasi hutan rawa gambut.

Pemerintah telah berupaya mencegah dan mengurangi dampak negatif ekspansi kelapa sawit. Salah satunya dengan kebijakan

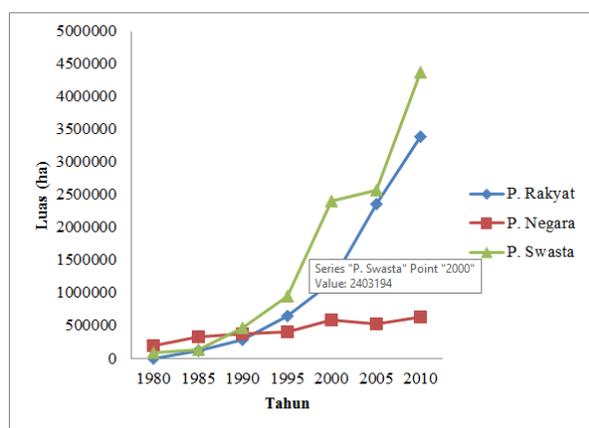
moratorium (penundaan sementara) pemberian izin usaha di atas lahan hutan alam primer dan lahan gambut dengan diterbitkannya Inpres No. 10 Tahun 2011, yang telah diperbaharui sebanyak dua kali yaitu Inpres No. 6 Tahun 2013 dan Inpres No. 8 Tahun 2015.

Mengapa ekspansi perkebunan kelapa sawit terjadi dengan masif di Indonesia, apa dampak yang ditimbulkannya sehingga kebijakan moratorium sawit menjadi penting artinya? Tulisan ini menjelaskan hal-hal tersebut dengan mereview sumber-sumber pustaka yang relevan.

EKSPANSI PERKEBUNAN KELAPA SAWIT DI INDONESIA

Kelapa sawit mulai diusahakan sebagai tanaman komersial di Indonesia pada tahun 1911 oleh Adrien Hallet, seorang Belgia dan K. Schadt (orang Jerman) di Sumatera Utara. Ekspor CPO pertama dilakukan pada tahun 1919 dan ekspor minyak inti sawit (PKO) dimulai pada tahun 1923. Sebelum Indonesia merdeka, Hindia Belanda mampu menjadi pengeksport minyak sawit terbesar di dunia pada awal abad ke-20 (Lubis dan Widanarko 2011).

Pada jaman pendudukan Jepang dan masa Orde Lama, usaha perkebunan kelapa sawit dapat dikatatakan "mati suri". Usaha perkebunan kelapa sawit mulai kembali bergairan pada masa Orde Baru. Dimulai pada tahun 1967, pemerintah mendorong pengusahaan perkebunan kelapa sawit oleh Perusahaan Negara Perkebunan (PNP) dan Perkebunan Besar Swasta (PBS). Satu dekade kemudian, pemerintah mulai menginisiasi tumbuhnya perkebunan rakyat melalui pola Perkebunan Inti Rakyat (PIR) dengan kemitraan antara petani sebagai plasma serta PNP dan PBS sebagai inti (Pahan, 2007). Ditjenbun (2014) mencatat dalam periode 1980-2010, luas perkebunan kelapa sawit di Indonesia telah meningkat lebih dari 28 kali lipat, dari hanya sekitar 294 ribu ha pada tahun 1980 menjadi 8,3 juta ha pada tahun 2010. Perluasan areal tersebut terutama disumbangkan oleh perkebunan besar swasta dan perkebunan rakyat yang mulai meningkat pada tahun 1990-an (Gambar 1).



Gambar 1. Perkembangan luas kebun sawit di Indonesia, 1980-2010 (Ditjenbun, 2014).

Terdapat tiga faktor yang mendukung ekspansi perkebunan kelapa sawit secara masif di Indonesia, yaitu: (1) kesesuaian agroklimat, (2) permintaan pasar global, dan (3) dukungan kebijakan pemerintah. Kondisi agroklimat Indonesia sangat potensial untuk pengembangan kelapa sawit. Tanaman ini membutuhkan iklim tropis, tumbuh baik di daerah dataran rendah beriklim basah, tidak tergenang air saat hujan dan tidak kekeringan saat kemarau (Hidayat, 2007). Kelapa sawit berpotensi dikembangkan pada lahan seluas 51,4 juta ha di Indonesia (Mulyani *et al.*, 2003) dan telah dibudidayakan di 22 provinsi, terutama di Pulau Sumatera dan Kalimantan yang disebut “pulau sawit” (GAPKI, 2014). Luas areal perkebunan kelapa sawit di Sumatera dan Kalimantan menyumbang 95,45% dari 10,47 juta ha total luas perkebunan sawit pada tahun 2013. Provinsi Riau memiliki hamparan kelapa sawit terluas, yaitu hampir 21% (BPS, 2014).

Kelapa sawit lebih menarik diusahakan karena mampu beradaptasi dengan baik pada lahan marginal (seperti lahan gambut) yang tidak ekonomis untuk dimanfaatkan untuk komoditas pertanian lainnya (Buana *et al.*, 2003). Selain itu, secara komparatif, kelapa sawit mampu menghasilkan minyak nabati 4-23 kali lebih banyak dibandingkan dengan tanaman penghasil minyak nabati lainnya (Tabel 1) (Sheil *et al.*, 2009).

Tabel 1. Perbandingan produktivitas minyak sawit dengan tanaman penghasil minyak nabati lainnya.

Tanaman penghasil minyak nabati	Hasil Minyak (kg/ha)	Perbandingan dengan minyak sawit
Kelapa Sawit	4.000 – 5.000	-
Lobak	1.000	1:4
Kacang tanah	890	1:4,5
Bunga matahari	800	1:5
Kelapa	395	1:10,1
Kedelai	375	1:10,7
Kapas	173	1:23,1
Wijen	173	1:23,1

Sumber: Sheil *et al.* (2009).

Ekspansi perkebunan kelapa sawit juga tidak terlepas dari pengaruh pasar global. Minyak sawit dimanfaatkan secara luas untuk bahan baku industri pangan seperti minyak goreng dan margarine, serta industri non pangan seperti bahan farmasi, kosmetik, sabun, oleokimia, dan biodiesel (Fauzi *et al.*, 2012). Dapat dikatakan bahwa kehidupan masyarakat modern tidak dapat dilepaskan dari produk-produk turunan minyak sawit.

Ekspansi perkebunan kelapa sawit membutuhkan investasi yang tidak sedikit, sejak dari pembuatan kebun dan pembangunan pabrik pengolahan minyak sawit. Oleh karena itu, peran swasta begitu dominan dalam industri kelapa sawit. Pada tahun 2010, tercatat bahwa 67% perkebunan kelapa sawit dimiliki swasta (SPI, 2011).

Ekspansi perkebunan besar swasta dimungkinkan karena politik pembangunan Pemerintah Orde Baru yang berorientasi kepada pertumbuhan ekonomi dengan mendorong investasi khususnya untuk komoditas berorientasi ekspor. Ijin perkebunan kelapa sawit diberikan dengan “mengorbankan” hak-hak masyarakat adat (Colchester dan Chao, 2011). Ratusan ribu bahkan jutaan hektar lahan hutan dibuka dengan pemberian Hak Guna Usaha (HGU) di atas tanah-tanah negara untuk perkebunan kelapa sawit swasta.

Pemberian ijin semakin masif pada masa otonomi daerah karena memperluas kewenangan pemerintah daerah mengeluarkan ijin usaha perkebunan demi meningkatkan pendapatan asli daerah, sebagaimana tertuang dalam UU Nomor

39 tahun 2004 tentang Perkebunan. Pichler (2015) menyatakan bahwa proses penguasaan tanah oleh korporasi di Indonesia dapat terjadi karena: (1) sertifikasi tanah yang meminggirkan hak-hak komunitas adat; (2) adanya kebijakan konsentrasi kepemilikan tanah yang sangat luas untuk perkebunan kelapa sawit swasta; dan (3) kebijakan otonomi daerah yang telah memberikan kewenangan perijinan perkebunan kelapa sawit kepada pemerintah daerah demi meningkatkan pendapatan asli daerah.

DAMPAK SOSIO-EKOLOGIS EKSPANSI PERKEBUNAN KELAPA SAWIT

1. Perubahan Sosio-Ekonomi

Ekspansi kelapa sawit telah menyebabkan konversi lahan pertanian, baik di lahan sawah maupun di lahan kering, khususnya di Sumatera dan Kalimantan. Konversi lahan pertanian menjadi kelapa sawit telah terjadi di Sumatera Utara (Alridiwersah, 2013), Jambi dan tiga provinsi di Kalimantan (Rist *et al.*, 2010), Bengkulu (Widiono, 2008), dan Riau (Fahri, 2014). Konversi lahan tersebut terjadi karena: (1) pemanfaatan lahan marginal atau lahan tidur, khususnya pada lahan gambut yang kurang produktif, (2) adanya jaminan pasar pembelian tandan buah segar (TBS) kelapa sawit oleh pabrik pengolahan kelapa sawit, dan (3) motivasi meningkatkan pendapatan keluarga dengan melihat keberhasilan petani lain yang menanam kelapa sawit.

Konversi lahan sawah dan lahan kering menjadi kebun kelapa sawit rakyat, telah menyebabkan perubahan pola nafkah petani. Syahza (2011) mengungkapkan bahwa dengan pengembangan perkebunan kelapa sawit, mata pencaharian petani tidak lagi terbatas pada sektor on-farm, namun meluas ke off-farm dan non-farm, seperti buruh kebun, pedagang, jasa angkutan, industri rumah tangga, dan buruh bangunan. Pengembangan perkebunan kelapa sawit telah meningkatkan pendapatan petani dan kesempatan kerja sehingga menciptakan *multiplier effect* (efek pengganda) secara ekonomi di Riau sebesar 3,03 akibat terjadinya migrasi masuk ke sekitar lokasi perkebunan.

Ekspansi perkebunan kelapa sawit swasta secara langsung akan mendorong pembangunan kebun rakyat di sekitarnya, baik kebun plasma maupun kebun swadaya. Hal ini menciptakan hubungan patron-klien antara pembeli TBS kelapa sawit yaitu pabrik pengolah minyak sawit sebagai patron dan petani kelapa sawit sebagai klien. Hubungan patron klien mengakibatkan daya tawar petani terhadap harga TBS lemah akibat struktur pasar TBS kelapa sawit yang bersifat monopsoni atau oligopsoni (Widiono, 2008; Kausar dan Zaman, 2011; Gillespie, 2012). Daya tawar petani terhadap pembentukan harga semakin melemah karena TBS merupakan produk yang cepat rusak sehingga harus segera dijual setelah panen untuk menghindari penurunan harga (Rawi *et al.*, 2004).

Selain dampak ekonomi, ekspansi kelapa sawit juga menyebabkan beberapa dampak sosial lainnya seperti semakin lunturnya budaya gotong royong pada masyarakat lokal (Purwana, 2008), melemahnya peran pemimpin lokal dan menguatnya peran aktor ekonomi kelapa sawit (Yulianto, 2010), perluasan kekerabatan antara masyarakat lokal dengan migran pekerja kebun akibat pernikahan, dan komoditisasi tenaga kerja buruh kebun (Colchester dan Chao, 2011; Julia dan White, 2012).

2. Konflik Agraria

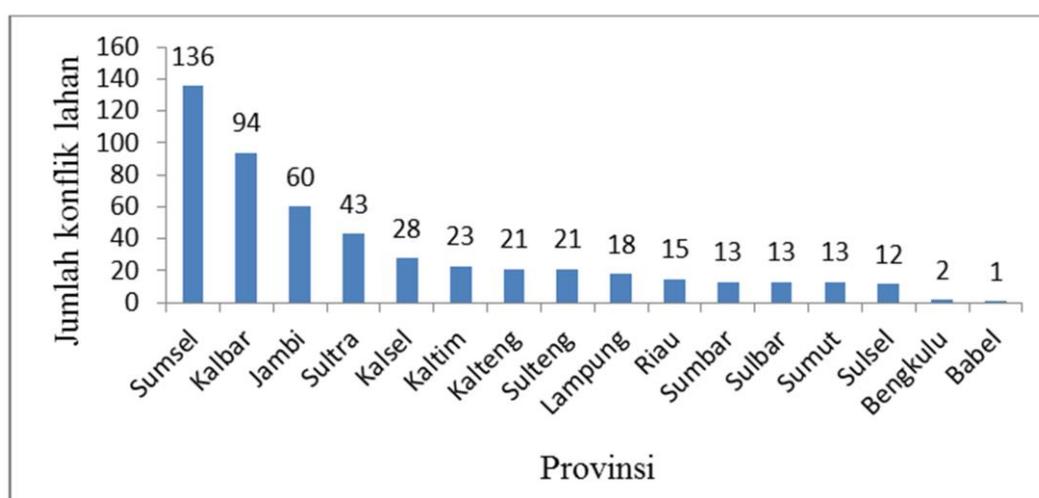
Konflik agraria terutama terjadi karena belum terintegrasinya sistem penataan ruang nasional (Saragih, 2012). Tumpang tindih perijinan semakin parah pada era otonomi daerah (Syahadat dan Subarudi, 2012). Sebagai contoh, tumpang tindih aturan pemerintah dalam pengelolaan hutan yang melibatkan delapan kementerian/lembaga mengacu pada aturan masing-masing sektor (Tabel 2).

Selain konflik kepentingan yang bernuansa struktural-horisontal antar kementerian/lembaga dalam pengelolaan hutan, konflik juga terjadi secara vertikal antara perusahaan swasta kelapa sawit dengan masyarakat lokal. Menurut Tauchid (2009), pengakuan hak atas tanah adat/ulayat telah diatur sejak adanya Undang Undang Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960), namun dalam UU tersebut, hak adat menjadi subordinat dan dikontrol oleh negara dengan memperkenalkan

Tabel 2. Konflik internal pemerintah dalam penataan ruang di Indonesia.

Kelompok Kepentingan (Instansi Pemerintah)	UU / PP yang digunakan	Kepentingan	
		Objektif	Subjektif
Kemehut	UU 41/1999 PP 10/2010	Pelestarian hutan	Kewenangan eksklusif pengelolaan kawasan hutan
Kemen PU	UU 26/2007 PP 26/2008 PP 15/2010	Koordinasi penataan ruang	Kemudahan pengembangan infrastruktur jalan
BPN	UU 5/1960 PP 11/2010	Reforma agraria	Mempertahankan kewenangan terpusat hak guna tanah
Bappenas	UU 25/2004	Koordinasi Sistem Perencanaan Nasional	Superioritas kebijakan sistem perencanaan nasional berdimensi spasial
PEMDA	UU 32/2004	Pembangunan daerah	<ul style="list-style-type: none"> Otonomi lebih luas tata kelola SDA di daerah Meningkatkan PAD
KLH	UU 32/2009	Pembangunan berwawasan lingkungan	Kewenangan perencanaan dan pengendalian yang lebih luas dalam pengelolaan SDA, lingkungan, dan wilayah
Kementan	UU 41/2009 UU 39/2004	Ketahanan pangan	<ul style="list-style-type: none"> Mencegah alih fungsi lahan sawah perlindungan usaha agribisnis perkebunan
Kemen ESDM	UU 4/2009	Pembangunan energi dan sumber devisa nasional	<ul style="list-style-type: none"> Akses penambangan di kawasan lindung Hak eksklusif kawasan tambang

Sumber: Saragih (2012).



Gambar 2. Jumlah konflik perkebunan kelapa sawit dengan masyarakat lokal di Indonesia sampai dengan tahun 2008 (Sheil *et al.*, 2009).

istilah “hak ulayat bangsa” di atas hak ulayat masyarakat adat ketika terjadi kontestasi antara kepentingan masyarakat adat dengan kepentingan nasional.

Konflik lahan antara masyarakat lokal/adat dan perusahaan kelapa sawit di Indonesia dimulai sejak diberikannya HGU dan Ijin Usaha Perkebunan (IUP) pada kawasan hutan adat oleh negara kepada korporasi swasta. Teoh (2011) menyatakan bahwa sampai dengan tahun 2010, teridentifikasi sebanyak 32% dari 261 kasus konflik lahan di wilayah tanah ulayat terkait

dengan pengembangan kelapa sawit. Menurut Sheil *et al.* (2009), kasus konflik lahan antara korporasi perkebunan kelapa sawit dengan masyarakat adat banyak terjadi di Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, dan Jambi (Gambar 2).

Sawit Watch (2008) mencatat bahwa sampai dengan tahun 2007, terdapat 514 kasus konflik lahan perkebunan kelapa sawit yang terjadi di 14 propinsi dengan melibatkan 141 perusahaan perkebunan sawit dari 23 group perusahaan. IPAC (2014) menggambarkan konflik lahan di Jambi antara perusahaan perkebunan sawit

dengan masyarakat Suku Anak Dalam yang semakin memanas sejak kejatuhan rejim Orde Baru. Masyarakat adat Dayak di Kalimantan Barat juga telah kehilangan tanah-tanah adat karena ekspansi sawit (Pye, 2009; Semedi, 2014).

Legalitas tanah-tanah adat yang berciri kepemilikan komunal memang lemah, sehingga masyarakat adat tidak memiliki legitimasi yang cukup kuat dalam konflik dengan perkebunan besar swasta yang mengantongi ijin HGU atau IUP dari negara. Menurut Karyaatmaja (2009), seringkali wilayah hutan adat secara sosial diakui namun karena belum didukung oleh peraturan daerah yang mengesahkan keberadaan masyarakat adat tersebut, maka secara legal formal klaim masyarakat adat menjadi lemah.

3. Kebakaran Hutan/Lahan Gambut

Indonesia diperkirakan telah kehilangan 1,24 juta hektar hutan selama periode 2009-2011, yang ditengarai banyak dialihfungsikan untuk perkebunan kelapa sawit (Prasetyo 2013). Menurut Zakiya (2012), pembangunan perkebunan kelapa sawit di Kalimantan pada periode 1990-2010 seluas 3,16 juta ha dilakukan dengan mengkonversi 69% hutan primer dan sekunder. Sementara itu di Riau pada tahun 2012, hampir 700 ribu ha lahan perkebunan kelapa sawit dibangun dengan mengkonversi lahan gambut (Ramdani dan Hino, 2013).

Kebakaran hutan sebagian besar merupakan kelalaian manusia (Bahri, 2002) dan lebih diperparah bila terjadi kemarau panjang (Stone *et al.*, 2010). Pembukaan kebun kelapa sawit dengan sistem tebang bakar (*slash and burn*) dan pengeringan lahan gambut telah memicu kebakaran hutan dan lahan.

Dua kerugian akibat kebakaran hutan, yaitu kerugian ekonomis dan kerugian ekologis (Rasyid, 2014). Kerugian ekonomis berupa hilangnya vegetasi yang dapat dimanfaatkan sebagai bahan pangan, bahan bangunan, bahan obat-obatan dan hilangnya populasi satwa yang dapat dijadikan sumber pangan, serta hilangnya lingkungan alam yang potensial untuk lokasi wisata. Sementara itu, kerugian ekologis yaitu hilangnya fungsi hutan sebagai penyedia udara bersih, penahan air, dan pencegah erosi.

Kebakaran hutan telah menjadi perhatian dunia, khususnya sejak bencana tahun 1997/1998 yang menghilangkan kawasan hutan sekitar 25 juta hektar di seluruh dunia, dan terparah menimpa Indonesia yaitu seluas 9,7 juta hektar yang terjadi di 25 provinsi, 2,1 juta hektar diantaranya terjadi pada hutan rawa gambut yang mengemisikan 156,3 juta ton emisi karbon (Tacconi, 2003).

Kebakaran hutan dan lahan yang disebabkan pembukaan hutan gambut merupakan tipe kebakaran bawah (*ground fire*) yang sulit dideteksi dan dipadamkan. Areal yang terbakar adalah kubah gambut yang menyebabkan kabut asap (Naemah, 2011). Permasalahan kabut asap selalu muncul setiap tahun, yang dampaknya bukan hanya lokal di daerah yang terbakar, namun juga regional sampai ke negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura sehingga menjadi *image* negatif bagi Indonesia. Bahkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada bulan Juni tahun 2013 pernah meminta maaf dan berujar “*Saya selaku Presiden Republik Indonesia meminta maaf dan meminta pengertian saudara-saudara kami di Singapura dan Malaysia ... Kami bertanggungjawab apa yang sedang kami laksanakan sekarang. Dengan pengertian ini, kami berharap akan fokus mengatasi permasalahan ini dan segera menghentikan kebakaran yang masih ada di ladang-ladang, ataupun asapnya itu sendiri.*” (Anonimous, 2013).

Faisal *et al.* (2012) menyebutkan bahwa dampak kabut asap dapat mengganggu kesehatan manusia seperti serangan asma, infeksi saluran pernapasan atas (ISPA), kanker paru, dan katarak. Selain polusi udara yang ditimbulkan, kebakaran hutan di lahan gambut juga akan menyebabkan: (1) perubahan kualitas fisik dan kimia gambut, (2) terganggunya proses dekomposisi tanah akibat hilangnya mikroorganisme, (3) menurunkan keanekaragaman hayati, dan (4) rusaknya siklus hidrologi.

RELEVANSI MORATORIUM DAN URGENSI KEBIJAKAN PENATAAN RUANG

Moratorium (penundaan sementara) ijin perkebunan kelapa sawit merupakan salah satu

langkah strategis yang diambil pemerintah untuk mengurangi dampak negatif ekspansi perkebunan kelapa sawit yang terjadi karena aturan tentang tata ruang hutan yang tumpang tindih dan tidak konsisten. Hal inilah yang menjadi celah masuk bagi pengusaha perkebunan kelapa sawit untuk melakukan ekspansi (Gillespie, 2012).

Di Indonesia, undang-undang pertama yang mengatur tata ruang adalah UU No. 24 Tahun 1992 yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Syahadat dan Subarudi, 2012). Hakikat pengaturan penataan ruang adalah untuk mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumberdaya alam dan sumberdaya buatan, serta memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan sebagai akibat pemanfaatan ruang.

Namun demikian, penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia baru pada tataran konsep. Setiap daerah membuat tata ruang wilayahnya tanpa adanya satu panduan peta tata ruang nasional. Dalam kaitannya dengan tata ruang hutan, memang telah ada Peta Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) yang harus menjadi acuan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sebagaimana diatur dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Namun masih banyak provinsi atau kabupaten yang belum memadukan RTRW-nya dengan peta kawasan hutan karena Peta TGHK sulit dioperasionalkan (skala 1:1.000.000) (BSN, 2002).

Pemerintah sedang menyusun peta tata ruang nasional yang implementatif dengan skala 1:50.000 sebagai panduan bagi seluruh pemangku kepentingan melalui Paket Kebijakan Ekonomi VIII yang diumumkan pada tanggal 21 Desember 2015 (Anonymous, 2015). Sambil menunggu peta tata ruang nasional tersebut, maka seluruh proses perijinan usaha perkebunan sawit dimoratorium selama lima tahun (2015-2020) sebagaimana diatur dalam Inpres No. 8 Tahun 2015.

Presiden Joko Widodo menyatakan bahwa lahan perkebunan kelapa sawit yang telah ada saat ini telah mencukupi dan perlu ditingkatkan kapasitas produksinya. *"Moratorium itu tak boleh*

minta konsesi lagi. Tak ada lagi yang dibuka untuk menanam sawit, ... Jika dikerjakan dengan benar, produksi sawit dengan lahan sekarang pasti bisa meningkat ..." (Anonymous, 2016a). Data dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menyebutkan bahwa sekitar 950 ribu hektar proses perijinan perkebunan kelapa sawit dari 60 perusahaan di Indonesia ditunda untuk sementara waktu (Anonymous, 2016b).

Kebijakan moratorium bertujuan untuk mencegah dampak negatif yang ditimbulkan dan mendorong peningkatan produktivitas kelapa sawit. Hasil kajian menunjukkan bahwa masih ada peluang peningkatan produktivitas, khususnya pada perkebunan kelapa sawit rakyat yang saat ini rata-rata hanya menghasilkan 16 ton TBS per tahun, mengingat potensi produksinya dapat mencapai 30 ton TBS per tahun (BBP2TP, 2008).

KESIMPULAN

Terdapat tiga faktor yang mendukung ekspansi perkebunan kelapa sawit yang secara masif terjadi di Indonesia sejak tahun 1980-an, yaitu kesesuaian agroklimat, permintaan pasar global, dan dukungan kebijakan pemerintah.

Dampak positif ekspansi perkebunan kelapa sawit yaitu peningkatan devisa negara dan penyedia lapangan kerja. Indonesia adalah pengekspor minyak sawit terbesar di dunia dan industri kelapa sawit yang menyerap sekitar 16 juta tenaga kerja. Dampak negatifnya adalah terjadinya konflik agraria dan kebakaran hutan rawa gambut yang memicu kabut asap. Dampak negatif ini terjadi karena implementasi kebijakan penataan ruang yang bersifat sektoral.

Agar dampak negatif akibat ekspansi perkebunan kelapa sawit tidak semakin meluas, maka pemerintah mengeluarkan kebijakan moratorium ijin perkebunan kelapa sawit sejak tahun 2011-2020. Moratorium ini perlu dikomplemen dengan pemantapan dan implementasi perbaikan tata kelola penataan ruang melalui penyusunan peta tata ruang nasional yang operasional dengan skala 1:50.000 sebagai panduan bagi seluruh pemangku kepentingan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alridiwersah. 2013. Konversi Lahan Sawah menjadi Kelapa Sawit dan Dampak terhadap Ketersediaan Beras di Kabupaten Labuhanbatu Utara. *Agrium* 18(2):169-174.
- Anonimous. 2013. Bencana Asap, SBY Minta Maaf kepada Malaysia dan Singapura. Dikutip 12 April 2017, dari <http://news.liputan6.com/read/621483/bencana-asap-sby-minta-maaf-kepada-malaysia-dan-singapura>.
- _____. 2015. Paket Kebijakan Ekonomi VIII: One Map Policy dibereskan. Dikutip 13 April 2017, dari <http://www.pikiran-rakyat.com/ekonomi/2015/12/21/354453/paket-kebijakan-ekonomi-viii-one-map-policy-dibereskan>.
- _____. 2016a. Menanti Moratorium Sawit, Berikut Alasan Mengapa Kebijakan ini Urgen. Dikutip 15 April 2017, dari <https://www.ti.or.id/index.php/news/2016/08/23/menanti-moratorium-sawit-berikut-alasan-mengapa-kebijakan-ini-urgan>.
- _____. 2016b. Moratorium Sawit, Regulasi Diskrimatif dan Kelewat Batas. Dikutip 15 April 2017, dari <https://sawitindonesia.com/rubrikasi-majalah/berita-terbaru/moratorium-sawit-regulasi-diskriminatif-dan-kelewat-batas/>.
- _____. 2017. Indonesia Tolak Resolusi Sawit Parlemen Eropa. Dikutip 9 April 2017, dari <http://www.antaranews.com/berita/622962/indonesia-tolak-tuduhan-resolusi-sawit-parlemen-eropa>.
- Bahri, S. 2002. Kajian Penyebaran Kabut Asap Kebakaran Hutan dan Lahan di Wilayah Sumatera Bagian Utara dan Kemungkinan mengatasinya dengan TMC. *Jurnal Sains & Teknologi Modifikasi Cuaca* 3(2):99-104.
- Bank Dunia. 2014. Indonesia: Menghindari Perangkap. World Bank. Jakarta. 174 pp.
- BBP2TP. 2008. Teknologi Budidaya Kelapa Sawit. BBP2TP Badan Litbang Kementerian Pertanian. Bogor. 21 pp.
- BPS. 2014. Statistik Kelapa Sawit Indonesia 2014. BPS. Jakarta. 75 pp.
- BSN. 2002. SNI 19-6728.2-2002 (Penyusunan Neraca Sumber Daya – Bagian 2: Sumber Daya Hutan Spasial). Badan Standarisasi Nasional. Jakarta. 24 pp.
- Buana, L., D. Siahaan, dan S. Adiputra. 2003. Modul M-100-203. Kultur Teknis Kelapa Sawit – Penilaian Kesesuaian Lahan, Disain Kebun dan Pembukaan Lahan. Pusat Penelitian Kelapa Sawit. Medan. 9 pp.
- Colchester, M. dan S. Chao. 2011. Ekspansi Kelapa Sawit di Asia Tenggara: Suatu Tinjauan. *Dalam* M. Colchester dan S. Chao (ed). Ekspansi Kelapa Sawit di Asia Tenggara: Kecenderungan dan Implikasi bagi Masyarakat Lokal dan Masyarakat Adat. Bogor: Sawit Watch. p 17-42.
- Ditjenbun. 2014. Statistik Perkebunan Indonesia 2013-2015 – Kelapa Sawit. Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian. Jakarta. 86 pp.
- Fahri, A. 2014. Konversi Lahan Sawah, Kesejahteraan Keluarga Petani, dan Perkembangan Wilayah [tesis]. IPB. Bogor.
- Faisal, F., F. Yunus, & F. Harahap. 2012. Dampak Asap Kebakaran Hutan bagi Pernapasan. *CDK* 39(1):31-35.
- Fauzi, Y., Y.S. Widyastuti, I. Setyawibawa, dan R.H. Paeru. 2012. Kelapa Sawit. Penebar Swadaya. Jakarta. 234 pp.
- GAPKI. 2014. Industri Minyak Kelapa Sawit Indonesia menuju 100 tahun NKRI – Membangun Kemandirian Ekonomi, Energi dan Pangan secara Berkelanjutan. GAPKI. Jakarta. 265 pp.
- Gillespie, P. 2012. Participation and Power in Indonesian Oil Palm Plantations. *Asia Pacific Viewpoint* 53(3):254-271.
- GPOC. 2015. An Overview of the Palm Oil Sector: Countries and Companies. Global Palm Oil Conference – Bogota, 12-13 Maret, 2015. Dikutip 16 Januari 2016, dari <http://www.iuf.org/w/sites/default/files/P>

- alm%20Oil%20Background%20document.pdf.
- Hidayat A. 2007. Peta Kesesuaian Lahan dan Peta Arahan Tata Ruang Pertanian. *Warta Sumberdaya Lahan* 3(3):10-17.
- IPAC. 2014. Indigenous Rights vs Agrarian Reform in Indonesia: a Case Study from Jambi. IPAC Report 9:1-28.
- Julia dan B. White. 2012. Gendered Experiences of Dispossession: Oil Palm Expansion in a Dayak Hibun Community in West Kalimantan. *The Journal of Peasant Studies* 39:995-1016.
- Karyaatmaja, B. 2009. Permasalahan Penataan Ruang Kawasan Hutan dalam rangka Revisi RTRWP. Ditjen Planologi Kehutanan. Kementerian Kehutanan Jakarta.
- Kausar dan K. Zaman. 2011. Analisis Hubungan Patron-Klien (Studi Kasus Hubungan Toke dan Petani Sawit Pola Swadaya di Kecamatan Tambusai Utara Kabupaten Rokan Hulu). *Indonesian Journal of Agricultural Economics* 2(2):183-200.
- Kementan. 2014. Statistik Lahan Pertanian Tahun 2009-2013. Kementerian Pertanian. Jakarta. 185 pp.
- Lubis, R.E. dan A. Widanarko. 2011. *Buku Pintar Kelapa Sawit*. PT. Agromedia Pustaka. Jakarta. 296 pp.
- Mulyani, A., F. Agus, dan A. Adi. 2003. Kesesuaian Lahan untuk Kelapa Sawit di Indonesia. *Prosiding Lokakarya Sistem Integrasi Kelapa Sawit-Sapi*. Badan Litbang Pertanian. Jakarta. p 89-102.
- Naemah, D. 2011. Identifikasi Sumber Api Penyebab Kebakaran Riam Kanan Kalimantan Selatan. Laporan Penelitian. Fakultas Kehutanan Universitas Lambung Mangkurat. Tidak dipublikasikan.
- Pahan, I. 2007. *Panduan Lengkap Kelapa Sawit – Manajemen Agribisnis dari Hulu Hingga Hilir*. Penebar Swadaya. Jakarta. 424 pp.
- Pichler M. 2015. Legal Dispossession: State Strategies and Selectivities in the Expansion of Indonesian Palm Oil and Agrofuel Production. *Development and Change* 46(3):508-533.
- Prasetyo. 2013. Kelapa Sawit Penyebab Terbesar Deforestasi. Dikutip 15 Juni 2014, dari <http://jurnalbumi.wordpress.com/2013/09/04/kelapa-sawit-penyebabterbesar-deforestasi/>.
- Purwana, B.H.S. 2013. Perubahan Sistem Perekonomian Masyarakat Pekal di Desa Sibak, Kabupaten Mukomuko, Provinsi Bengkulu: dari Petani Peladang menjadi Petani Kelapa Sawit. *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kebudayaan* 8(1):68-84.
- Pye, O. 2009. Palm Oil as a Transnational Crisis in South-East Asia. *Austrian Journal of South East Asian Studies* 2(2):81-201.
- Ramdani, F. dan M. Hino. 2013. Land Use Changes and GHG Emissions from Tropical Forest Conversion by Oil Palm Plantations in Riau Province, Indonesia. *PLOS ONE* 8(7):1-6.
- Rasyid, F. 2014. Permasalahan dan Dampak Kebakaran Hutan. *Jurnal Lingkar Widya* 1(4):47-59.
- Rawi, D.F.A., P. Hariyadi, dan S. Budijanto. 2004. Kajian Hidrolisis Enzimatis Minyak Sawit secara In Situ. *Forum Pascasarjana* 27(2):135-143.
- Rist, L., L. Feintrenie, dan P. Levang. 2010. The Livelihood Impact of Oil Palm: Smallholders in Indonesia. *Biodivers Conserv* 19:1009-1024.
- Saragih, J.G. 2012. Cap Buruk Perkebunan Sawit berasal dan berakhir di Penataan Ruang. *Buletin Tandan Sawit* 2(8):3-5.
- Semedi, P. 2014. Palm Oil Wealth and Rumour Panics in West Kalimantan. *Forum for Development Studies* 41(2):233-252.
- Sheil, D., A. Casson, E. Meijaard, M. von Noordwijk, J. Gaskell, J. Sunderland-Groves, K. Wertz, dan M. Kanninen. 2009. *The Impacts and Opportunities of Oil Palm in Southeast Asia – What do We Know and What do We Need to Know?* Occasional Paper No. 51. Center for International Forest Research (CIFOR). Bogor. 67 pp.
- SPI. 2011. 100 Tahun Industri dan Perkebunan Sawit di Indonesia “Saatnya Memajukan Kepentingan Nasional dan Kesejahteraan

- Rakyat Tani". Policy Paper. SPI. Jakarta. 23 pp.
- Stone, S., M. Chacon, dan P. Fredericks. 2010. Perubahan Iklim dan Peran Hutan – Manual Komunitas. Conservation International. Arlington. USA.
- Syahadat, E. dan Subarudi. 2012. Permasalahan Penataan Ruang Kawasan Hutan dalam rangka Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan* 9(2):131-143.
- Syahza, A. 2011. Percepatan Ekonomi Pedesaan melalui Pembangunan Perkebunan Kelapa Sawit. *Jurnal Ekonomi Pembangunan* 12(2):297-310.
- Tacconi, L. 2003. Kebakaran Hutan di Indonesia: Penyebab, Biaya dan Implikasi Kebijakan. CIFOR Occasional Paper No. 38(i). Center for International Forestry Research. Bogor. 25 pp.
- Tauchid, M. 2009. Masalah Agraria – sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran bagi Rakyat Indonesia. Yogyakarta. STPN Press. 132 pp.
- Teoh, C.H. 2011. Key Sustainability Issues in The Palm Oil Sector – A Discussion Paper for Multi-Stakeholders Consultations. World Bank. 33 pp.
- Widiono, S. 2008. Konversi Lahan dan Struktur Produksi Kebun: Studi Kasus Terbentuknya Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat pada Dua Desa Etnis Serawai dan Jawa di Kabupaten Seluma, Propinsi Bengkulu. *Agrisepe* 7(2):54-71.
- Yulianto, H.E. 2010. Perubahan Struktur Sosial dan Kepemimpinan Lokal Masyarakat Akibat Masuknya Perkebunan Kelapa Sawit di Desa Semuntai Kecamatan Long Ikis Kabupaten Paser Provinsi Kalimantan Timur. *Jurnal Ekonomi Pertanian dan Pembangunan* 1(7):39-46.
- Zakiya, Z. 2012. 90% Perkebunan Kelapa Sawit di Kalimantan mengorbankan Hutan. Dikutip 14 Juni 2014, dari <http://nationalgeographic.co.id/berita/2012/10/90-perkebunan-kelapa-sawit-penyebab-terbesar-deforestasi/>.