Policy Brief

Kajian Strategis dan Publikasi Ilmiah

No. 02 Tahun 2018

Menagih Janji Dua Puluh Persen Kebun untuk Rakyat

Bayu Eka Yulian

Pusat Studi Agraria, LPPM IPB; bayuekayulian@gmail.com

Isu Kunci

1. Menjelaskan trajektori kebijakan pembangunan kebun seluas 20% dari total luas ijin usaha perkebunan dan hak guna usaha perkebunan untuk masyarakat sebagai kewajiban dari perusahaan perkebunan besar.
2. Menyajikan masalah pokok dalam implementasi kewajiban perusahaan terkait pembangunan 20% kebun untuk masyarakat.
3. Memberikan alternatif solusi untuk menjawab permasalahan dalam implementasi pembangunan 20% kebun untuk masyarakat.

Ringkasan

Pembangunan kebun untuk masyarakat seluas 20% dari total ijin usaha perkebunan dan hak guna usaha perusahaan perkebunan merupakan hak rakyat dan sekaligus sebagai kewajiban perusahaan perkebunan. Undang-undang No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan memberikan amanat bahwa Perusahaan Perkebunan yang memiliki izin Usaha Perkebunan (IUP) atau izin Usaha Perkebunan untuk budi daya (IUP-B) wajib memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar paling rendah seluas 20% (dua puluh perseratus) dari total luas areal kebun yang diusahakan. Debat mutakhir yang mengemuka hingga kini adalah belum adanya aturan yang mengatur secara detail hingga bisa dioperasionalkan di tingkat tapak. Padahal Undang-undang No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan tersebut (lihat Pasal 59) lebih lanjut menjelaskan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang fasilitasi pembangunan kebun masyarakat perlu diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP). Namun hampir empat tahun berjalan hingga kini PP tersebut tak kunjung terbit. Hingga saat ini capian pembangunan kebun untuk masyarakat sangat rendah. Dampaknya konflik antara masyarakat dan perusahaan pemegang ijin dan hak guna usaha perkebunan terus terjadi dan makin meruncing. Kajian ini menghasilkan rumusan pokok untuk menjadi pertimbangan dalam menyusun kebijakan selanjutnya.

Pendahuluan

Sejarah telah menunjukkan bahwa perkebunan merupakan sistem tertua yang lekat dengan kerja-kerja Feodalisme dan Kolonialisme (Pelzer, 1985; Kartodirjo dan Suryo, 1991; Fauzi, 1999; dan Tauchid, 2009). Pada masa Feodalisme dan Kolonialisme berjalan bersamaan, petani adalah subyek yang tersiksa dua kali karena harus membayar upeti kepada Pemerintah Hindia Belanda dan sekaligus kepada raja-raja (penguasa lokal).

Praktik sejak era Kolonial hingga kini menunjukkan bahwa perkebunan besar selalu hadir bersebelahan dengan kehidupan masyarakat desa. Tesis klasik Boeke (1953) menjelaskan bahwa hubungan antara perkebunan besar (moderen, berteknologi tinggi, kapitalistik) dan masyarakat petani desa (tradisional dan cenderung subsisten) merupakan hubungan ekonomi dualisme.

Hanya saja, menurut Gordon (1982) kritik atas dualisme itu adalah terjadi hubungan yang timpang dimana perusahaan besar cenderung "menghisap" masyarakat petani pedesaan untuk kepentingan akumulasi kapital, masyarakat desa diposisikan jadi

bagian dari alat produksi perkebunan.

Oleh karena itu menjadi penting memikirkan pembangunan kebun masyarakat dalam rangka mengimbangi perkebunan skala besar (perushaaan), agar perkebunan saat ini (post kolonial) memiliki perbedaan dengan era kolonial sebagai suatu bentuk dekolonisasi. Pembangunan kebun untuk masyarakat harus dimaknai bukan sekedar menggugurkan kewajiban administrasi an sich. Namun perlu melampaui administrasi yaitu sebagai upaya untuk berbagi kesejehtareaan kepada rakyat.

Pembangunan kebun untuk masyarakat seluas 20% dari total luasan usaha perkebunan perusahaan sebenarnya bukan suatu hal yang baru. Trajektori perubahan skema kelembagaan sedari Nucleus Estate Scheme (NES), PIR Bun (Perkebunan Inti Rakyat), PIR Trans, Pola Kemitraan Inti-Plasma, KKPA (Kredit Koperasi Primer untuk Anggotanya), bahkan hingga Revitalisasi Perkebunan terus berganti nama hingga kini. Posisi aksiologis yang perlu ditekankan dalam hal ini adalah kemana arah perkembangan kelembagaan perkebunan tersebut hendak ditujukan, apakah untuk rakyat atau kepentingan perusahaan besar.

State of Problem

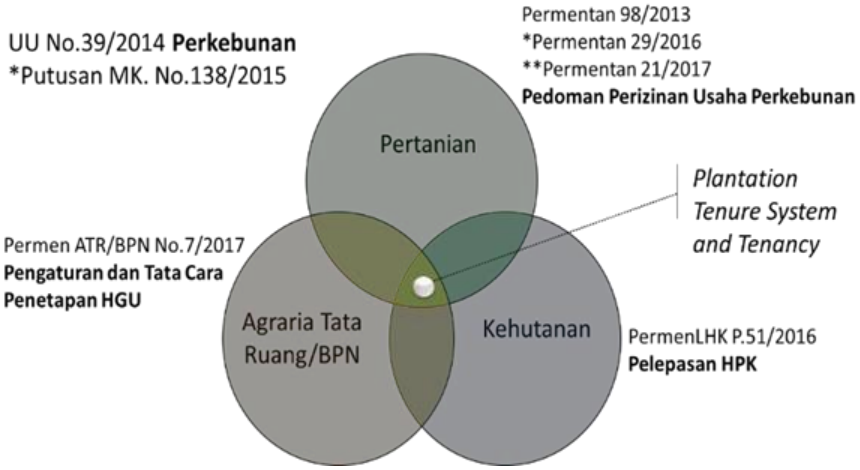
Hingga saat ini pelaksanaan pembangunan kebun untuk masyarakat sebagai amanat UU. No.39/2014 Perkebunan belum terlaksana dengan baik. Realisasi pelaksanaan pembangunan kebun untuk masyarakat hanya 28,96% (634.925 hektar) dari target 2.192.708 hektar (GNPSDA KPK, 2017 diolah dari data total IUP). Rendahnya realisasi pelaksanaan pembangunan kebun untuk masyarakat menurut argumen perusahaan karena aturan teknis yang mengatur pelaksanaan hingga oprasional-teknis di lapangan belum ada.

Selain itu, terkait dengan ketersediaan lahan untuk lokasi pembangunan 20% kebun masyarakat sulit didapat (karena harus dibangun di luar IUP/IUPB dan HGU jika perolehannya berasal dari Kawasan Bukan Hutan/Areal Penggunaan Lain). Bahkan untuk perusahaaan yang mendapat lahan perkebunan dari pelepasan kawasan hutan konversi (yang notabene mudah untuk mendapat lokasi 20% kebun masyarakat karena berada di dalam kawasan hutan yang dilepaskan dan dapat diusahakan oleh perusahaan itu) juga belum terlaksana dengan baik. Hasil superimpose peta kawasan hutan yang dilepaskan kepada total 167 perusahaan (luas 1.844.998 hektar) dengan data HGU, menunjukkan bahwa hanya 163.939 hektar yang overlaping yaitu pada 41 perusahaan (Kemenko Perekonomian, 2018). Artinya masih terdapat 126 perusahaan yang mendapat pelepasan kawasan hutan belum menyelesaikan pengurusan HGU sebagai dasar perhitungan untuk menentukaan 20% kebun masyarakat.

Sudah empat tahun lamanya UU. No.39/2014 tentang Perkebunan hadir secara konstitusional. Namun hingga kini (tahun 2018) belum ada aturan yang mengatur secara operasional bagaimana pelaksanaan pembangunan kebun 20% untuk masyarakat tersebut. Padahal di tingkat tapak, konflik antara masyarakat yang menuntut hak 20% tersebut dengan perusahaan yang berkewajiban terus meruncing. Sehingga perlu suatu usulan kebijakan yang mampu mengoperasionalkan amanat UU. No.39/2014 tentang Perkebunan yaitu salah satunya adalah pelaksanaan kewajiban perusahaan untuk memfasilitasi pembangunan kebun bagi masyarakat agar perusahaan benar-benar menunaikan janjinya untuk memfasilitasi pembangunan 20% kebun masyarakat.

Hasil dan Pembahasan

Terdapat 3 (tiga) rezim sektoral yang mengatur kewajiban perusahaan untuk memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat seluas 20% dari luas total yang diusahakannya, yaitu Rezim Kementerian Pertanian, Rezim Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan Rezim Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (lihat **Gambar 1**). Dari ketiganya itu sejatinya dibungkus oleh aturan di atasnya yang lebih tinggi yaitu dalam hal ini adalah UU. No. 39 Tahun 2014 serta Putusan Mahkamah Konstitusi No.138 Tahun 2015 sebagai hasil uji materi terhadap UU tersebut.



Gambar 1. Rezim Pengaturan Kewajiban Perusahaan untuk Membangun Kebun Masyarakat

Hanya saja diantara ketiga rezim pengaturan tersebut masih terdapat beberapa hal yang perlu disinkronisasi, yakni:

1. Menghitung 20% luas kebun untuk masyarakat.

Luasan 20% kebun untuk masyarakat menurut Rezim Kementan dihitung dari luasan IUP/IUPB, sedangkan menurut Rezim ATR/BPN dihitung dari luasan Hak Guna Usaha (HGU), dimana dalam praktiknya saat ini yang terjadi adalah luasan IUP/IUPB dan HGU tidak sama. Padahal amanat Putusan MK. No.138/2015 tegas menyatakan bahwa perusahaan perkebunan dapat melakukan kegiatan usahanya ketika memiliki IUP/IUPB dan HGU (keduanya IUP/IUPB dan HGU harus ada, tidak boleh hanya salah satu). Artinya perlu ada koreksi ulang antara IUP/IUPB dan HGU karena keduanya harus sama luasnya yag telah terjadi pada periode sebelumnya.

2. Lokasi dan posisi 20% kebun untuk masyarakat.

Kebun 20% untuk masyarakat tersebut apakah di dalam atau di luar IUP/IUPB atau HGU. Rezim KLHK menjelaskan bahwa Jika lahan perkebunan berasal dari pelepasan kawasan hutan maka 20% kebun untuk masyarakat berada di dalam areal pelepasan yang telah didapatkan dan diusahakan oleh perusahaan. Sedangkan menurut Rezim Kementan jika berasal dari Kawasan Bukan Hutan/APL maka lokasi dan posisi 20% kebun untuk masyarakat berasal dari luar areal IUP/IUPB dan HGU.

3. Siapa (perusahaan perkebunan yang bagaimana) berkewajiban membangun kebun untuk masyarakat.

Rezim Kementan melalui Permentan No.98/2013 menggunakan istilah fasilitasi dalam kaitannya dengan pelaksanaan pembangunan kebun untuk masyarakat. Hal ini berbeda dengan Peraturan sebelumnya (Permentan No.26/2007) yang tegas menggunakan istilah wajib membangun. Kata fasilitasi menuai permasalahan, sebab apa yang dimaksud dengan arti memfasilitasi pembangunan kebun untuk masyarakat. Bagi kalangan masyarakat penambahan kata fasilitasi dalam aturan yang baru adalah suatu bentuk kemunduran.

4. Siapa masyarakat yang menerima kebun 20% tersebut.

Belum ada indikator atau cara penentuan penerima fasilitasi pembangunan kebun untuk masyarakat. Selain itu perlu upaya skenario pembatasan luasan lahan yang diterima oleh masyarakat, serta upaya-upaya untuk menjaga keberlanjutannya agar tidak terjadi perubahan fungsi dan pengalihan hak yang mendorong terjadinya rekonsetrasi lahan ke tangan-tangan pemilik kapital besar.

5. Komoditas perkebunan yang diusahakan pada 20% kebun untuk masyarakat.

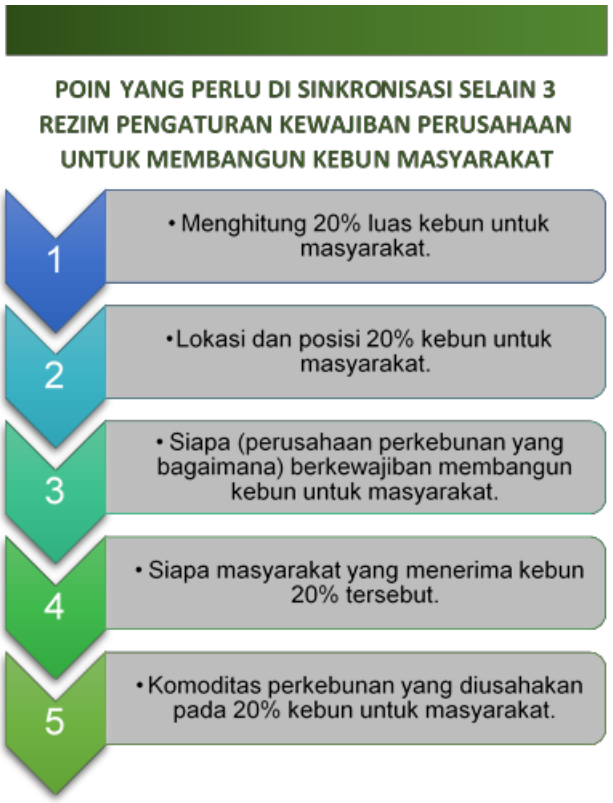
Jika mendasarkan pada logika inti-plasma bahwa perusahaan adalah bapak angkat (dan sekaligus sebagai avalis/penjamin kredit) dari masyarakat (anak asuh) maka komoditas yang diusahakan harus inline dengan komoditas yang diusahakan perusahaan tersebut. Padahal kekhasan lokal di Indonesia adalah memiliki komoditas yang unik dan bisa jadi berbeda dengan komoditas yang sedang diusahakan oleh perkebunan.

Implikasi dan Rekomendasi Kebijakan

Perlu Segera Membentuk Pusat Informasi Pohon Langka

Melihat kondisi ancaman kehilangan biodiversity yang semakin besar, maka para pemerhati lingkungan khususnya lembaga pendidikan dan lembaga riset untuk bertindak cepat. Semakin telat dalam merespon cepatnya deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia, semakin tinggi potensi kehilangan berbagai jenis flora dan fauna langka Indonesia.

Untuk itu diperlukan langkah cepat dan efektif untuk mendirikan Pusat Informasi Pohon Langka Indonesia. Pusat informasi ini sangat strategis sebagai media informasi dan pada saat bersamaan bisa dijadikan tempat diskusi mengenai pohon langka Indonesia. Para peneliti, mahasiswa dan siswa bisa berdiskusi dan mengembangkan imajinasinya.



Kesimpulan

1. Realisasi pelaksanaan pembangunan 20% kebun untuk masyarakat masih rendah karena belum adanya aturan operasional teknis yang mengatur tentang pelaksanaannya.
2. Terdapat tiga rezim kebijakan yaitu Kementerian Pertanian, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional yang perlu disinkronisasi terkait dengan pelaksanaan pembangunan kebun 20% untuk masyarakat.
3. Perlu kebijakan turunan dari UU. No.39/2014 tentang Perkebunan setingkat Peraturan Pemerintah untuk mengatur operasionalisasi pelaksanaan pembangunan 20% kebun untuk masyarakat.

Implikasi dan Rekomendasi

Kebijakan yang dibuat untuk mengoprasionalisasikan pembangunan 20% kebun masyarakat perlu mempertimbangkan hal-hal pokok sebagai berikut:

1. Obyek lahan

- Dari mana lahan tersebut diperoleh (APL atau pelepasan kawasan hutan/konversi).
- Lokasi dan posisi 20% kebun untuk masyarakat di dalam atau di luar IUP/IUPB dan HGU.
- Syarat teknis budidaya dan lingkungan (kesesuaian fisik lahan).
- Syarat Sosial-ekologis (kesesuaian tata guna, tata kuasa, dan tata ruang).

2. Subyek yang berkewajiban memfasilitasi/membangun kebun untuk masyarakat

Perusahaan perkebunan yang seperti apa terkena kewajiban untuk memfasilitasi pembangunan 20% kebun masyarakat dari total luasan IUP/IUPB dan HGUnya.

3. Subyek yang menerima fasilitas pembangunan kebun

- Indikator/pertimbangan skala penerima (masyarakat) prioritas, mencakup sejarah agraria lokal, demografi, domisili, ekonomi, dan sosial-budaya .
- Batasan luasan perolehan kebun untuk setiap masyarakat (penerima).

- Kewajiban penerima (tidak boleh mengubah fungsi dan mengalihkan hak) atas kebun yang diterima.

4. Mekanisme pelaksanaan

- Pelaksanaan pembangunan kebun (tata cara/prosedur dan tata waktu).
- Biaya (kredit, bagi hasil, atau mekanisme lainnya).
- Perijinan dan pemenuhan syrat administratif.
- Kelembagaan ekonomi seperti koperasi perkebunan rakyat.

5. Monitoring, pengawasan, dan evaluasi

Pembagian tugas dan wewnang antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam melakukan monitoring, pengawasan, dan evaluasi (termasuk anggaran untuk pelaksanaannya)

Daftar Pustaka

Boeke JH. 1953. Economics and Economic Policy of Dual Societies. New York (US): Institute of Pacific Relations.

Fauzi N. 1999. Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia. Yogyakarta (ID): Insist Pers, Konsorsium Pembaruan Agraria, Pustaka Pelajar.

Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam. 2017. Laporan Korsup Perkebunan. GNPSDA-Komisi Pemberantasan Korupsi.

Gordon A. 1982. Indonesia, Plantations and the Post-Colonial Mode of Production. Journal of Contemporary Asia, 12:2 (1982) p.168.

Kartodirdjo S, Suryo. 1991. Sejarah Perkebunan di Indonesia: Kajian Sosial Ekonomi. Yogyakarta (ID): Aditya Media.

Kementerian Koordinator Perekonomian. 2018. Konsep Protokol Alokasi 20 % Dari Pelepasan Kawasan Hutan Untuk Perkebunan Rakyat. Bahan FGD 28 Maret 2018.

Pelzer K J. 1985. Tuan Kebun dan Petani. Politik Kolonial dan Perjuangan Agraria di Sumatra Timur 1863-1947. Sinar Harapan.

Tauchid M. 2009. Masalah Agraria, Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat. Tim LIBRA (ed.). STPN Press. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Yogyakarta.

Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (LPPM)
Institut Pertanian Bogor (IPB)

Gedung Andi Hakim Nasution (AHN), Lt. 5
Kampus IPB Dramaga, Bogor 16680
Email: lppm@apps.ipb.ac.id