



MENGURAI SIFAT TRANSAKSIONAL PADA PENERBITAN PERIZINAN INDUSTRI KELAPA SAWIT

ANALYZING THE TRANSACTIONAL PROPERTIES ON THE LICENSING OF PALM OIL INDUSTRY

Rio Christiawan^a

ABSTRAK

Industri kelapa sawit merupakan industri strategis nasional yang menghasilkan sumber devisa terbesar bagi Indonesia. Persoalan industri kelapa sawit adalah sifat investasi jangka panjang, mengingat panen baru dapat dilakukan setelah 3-4 tahun setelah penanaman, investor harus mengurus perizinan teknis dalam jumlah yang banyak serta melalui prosedur yang birokratis, mengingat hingga saat ini banyak perizinan teknis belum dapat diurus melalui *online single submission (OSS)*. Potensi tindakan koruptif terjadi mengingat pengurusan perizinan teknis yang panjang dan birokratis sedangkan investor perlu segera melakukan penanaman dan mendapatkan sertipikat atas tanah guna keperluan pembiayaan. Permasalahan dalam penulisan ini adalah bagaimana mengantisipasi sifat koruptif dan penerbitan perizinan teknis kelapa sawit. Metode dalam penulisan ini adalah yuridis normatif dengan pengambilan data secara kepustakaan dengan cara berpikir deduktif dalam melakukan verifikasi data.

Kata kunci: perizinan lahan; korupsi; pencegahan; industri kelapa sawit; celah korupsi.

ABSTRACT

The palm oil industry is a national strategic industry which generates one of the largest sources of foreign exchange for Indonesia. However, the palm oil takes 3-4 years to harvest, making the industry itself a long-term investment. Investors need to fulfil a long list of technical requirements and bureaucratic procedures because up until today, some licenses are still unavailable through the online single submission system (OSS). Threats of corruption arise, potentially stalling the investor's efforts to obtain the necessary licenses for planting and financing purposes. This paper elaborates the steps to anticipate corruptive behaviors. This paper uses the normative-juridical writing method by collecting data from existing literatures and deductive thinking in the data verification process.

Keywords: land permits; corruption; prevention; palm oil industry; corruption loopholes.

^a Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, Jl. Sunter Permai Raya No. 36, Jakarta Utara 14350, email: rchristiawan@gmail.com.

PENDAHULUAN

Tindak pidana korupsi yang melibatkan investor perkebunan kelapa sawit dan kepala daerah maupun jajarannya seringkali terkait dengan pengurusan perizinan teknis, utamanya perizinan lahan dan perizinan operasional perkebunan dan pengolahan kelapa sawit. Persoalannya saat ini pengurusan perizinan teknis investasi perkebunan kelapa sawit harus menempuh prosedur yang panjang dan tanpa patokan waktu tertentu, sedangkan di lain pihak investor perlu kepastian dalam memulai usaha.

Seharusnya dalam hal ini perizinan dipandang sebagai sebuah kepastian untuk melakukan investasi oleh investor. Praktik koruptif pada penerbitan perizinan kelapa sawit terjadi dengan konstruksi pemberian suap oleh investor kepada pejabat yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan perizinan teknis tersebut dan/atau pejabat yang berwenang melakukan pengawasan atas penerbitan perizinan teknis tersebut.

Potensi terjadinya praktik koruptif terjadi mengingat perizinan teknis atas lahan maupun izin operasional kelapa sawit bersifat sekuensial (berkaitan) satu sama lain dan setiap perizinan rata-rata memiliki jangka waktu. Artinya bila masa berlakunya habis maka investor tidak dapat mengurus perizinan berikutnya, hal ini berarti terjadi *business interruption*. Dalam investasi aspek *business interruption* selalu dihindari oleh investor, mengingat hal tersebut dapat menunda bahkan menghambat investasi.¹

Sebaliknya para investor juga menggunakan pendekatan *cost and benefit* dalam pengertian secara ilegal. Dalam hal ini biaya suap yang dikeluarkan diperhitungkan sebagai biaya dan kepastian untuk mendapat perizinan dengan waktu yang relatif cepat diperhitungkan sebagai benefit yang akan diterima. Dalam hal ini maka kedepannya perlu dilakukan evaluasi terhadap sanksi baik bagi penerima gratifikasi maupun pemberi suap, sehingga mekanisme '*cost and benefit*' tidak dapat diterapkan dalam hal ini, misalnya merujuk pada sanksi yang berat.

Pada kenyataannya, persoalan korupsi di sektor perizinan dimulai pasca berlakunya undang-undang otonomi daerah, sebagian besar perizinan teknis menjadi ranah dari kepala daerah masing-masing, dalam hal ini bupati/walikota. Saat ini menjadi persoalan yang berpotensi berakhir pada tindakan koruptif mengingat sebagian besar perizinan teknis terkait lahan maupun operasional industri kelapa sawit tidak memiliki keseragaman baik tata cara penerbitan maupun perlu atau tidaknya sebuah izin teknis. Misalnya izin pembukaan lahan

¹ E. R. Dillavou, 2012, *Principle of Business Law*, Twelfth Edition, Prentice Hall Inc, New Jersey, hlm. 67.

(IPL), tidak dikenal di semua daerah atau misalnya tata cara pengurusan izin prinsip arahan lokasi yang tidak seragam di semua daerah.

Perizinan teknis tersebut biasanya diatur melalui peraturan daerah, peraturan bupati, maupun peraturan gubernur. Celah terjadinya praktik koruptif adalah hampir seluruh pengurusan perizinan kelapa sawit di daerah dan (bahkan) di pusat tidak memiliki acuan dan jangka waktu yang jelas dan disebutkan dalam undang-undang. Hal ini menyebabkan subjektivitas pada pengurusan perizinan sangatlah tinggi, sebagaimana disebutkan Pompey bahwa subjektivitas merupakan awal dari praktik koruptif.² Situasi demikian ditunjang dengan adanya kewajiban pertimbangan teknis dan rekomendasi teknis dari kepala dinas terkait sebelum kepala daerah menerbitkan perizinan teknis.

Pertimbangan teknis dan rekomendasi teknis tidak semuanya memiliki payung hukum, justru sebagian besar merupakan birokrasi yang diciptakan oleh masing-masing daerah, yang akibatnya menambah panjang birokrasi dan lamanya mengurus perizinan teknis kelapa sawit. Misalnya sejak era otonomi daerah seharusnya kewenangan pemberian izin lokasi merupakan wewenang kepala daerah dan tidak ada kewajiban untuk memperoleh pertimbangan teknis maupun rekomendasi teknis dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) setempat, namun kenyataan di lapangan rekomendasi tersebut disyaratkan.³

Contoh lainnya, adalah peraturan menteri pertanian menyatakan Izin Usaha Perkebunan (IUP) diberikan tanpa adanya batas waktu, yakni selama investor masih menjalankan usaha perkebunan kelapa sawit, namun nyatanya di beberapa daerah misalnya Kalimantan Tengah masih terdapat IUP dengan batasan masa berlaku. Praktik koruptif terjadi karena setiap perizinan teknis yang akan terbit selalu melewati fase persetujuan rapat koordinasi antar SKPD yang tidak dibatasi jumlahnya.

Rapat koordinasi ini di satu sisi memiliki makna positif yakni merupakan bentuk kehati-hatian dan *check and recheck* antar instansi terkait sebelum perizinan diterbitkan kepala daerah. Sebagaimana diuraikan oleh Lotulung bahwa pada prinsipnya secara administrasi negara bahwa penerbitan perizinan merupakan pembolehan hal yang dilarang.⁴ Selain itu investor juga masih harus berhadapan dengan budaya 'paraf koordinasi' sebelum izin diberikan pada pemohon, fase ini juga kerap kali menjadi celah transaksional yang bersifat koruptif.

² R. M. Pompey, 2010, *Developing Countries and Corruption*, Third Edition, Englewood Cliffs, New Jersey, hlm. 29.

³ Tim Departemen Dalam Negeri, 2015, *Penyederhanaan Birokrasi Perizinan*, Focus Group Discussion (FGD) Departemen Dalam Negeri Jakarta, 4 Maret 2015, hlm. 2.

⁴ Lotulung P. Effendi, 2013, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Cetakan Ketiga, Salemba Humanika, Jakarta, hlm. 67.

Saat ini tantangan pemerintah adalah mewujudkan kepastian berusaha pada investor, mengingat kelapa sawit merupakan industri penggerak perekonomian nasional namun sekaligus melindungi masyarakat dari risiko negatif akibat dampak sosial dan lingkungan pembukaan lahan tersebut. Pemerintah perlu menyederhanakan sistem perizinan dan mengeliminir kemungkinan praktik koruptif pada pengurusan perizinan teknis.

Pada aspek penegakan hukum dalam lima tahun terakhir yang menjadi catatan adalah rendahnya hukuman bagi investor kelapa sawit pemberi suap seperti misalnya terjadi pada kasus pemegang UBO (*Ultimate Beneficiary Owner*) PT Hardaya Inti Plantation hingga kasus terakhir yang melibatkan konglomerasi kelapa sawit Sinar Mas seluruhnya divonis kurang dari tiga tahun, bahkan beberapa di bawah 2 tahun. Pada konteks ini belum ada putusan pengadilan yang menjerakan bagi pelaku usaha yang melakukan suap pada pengurusan perizinan perkebunan kelapa sawit.

Persoalan yang hendak dibahas dalam penelitian ini adalah mengapa proses penerbitan perizinan pada industri kelapa sawit sangat koruptif? Dan penulis juga mengkaji apa yang menjadi penyebab korupsi penerbitan perizinan di sektor industri kelapa sawit.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian yuridis normatif dengan fokus melakukan kajian yuridis terhadap penyebab perilaku koruptif pada proses penerbitan perizinan di sektor industri kelapa sawit. Untuk mencapai maksud di atas digunakan studi kepustakaan, yaitu menggunakan bahan hukum untuk menjawab persoalan sebagaimana diuraikan di atas. Dalam hal ini digunakan putusan pengadilan, peraturan perundangan, doktrin, serta literatur yang mendukung yang terbagi menjadi bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier.

Penulisan ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif yakni dengan menginventarisasi dan melakukan perbandingan terhadap masing-masing perizinan yang sudah ada, untuk selanjutnya dianalisis mengenai efektifitas pada penerbitan perizinan industri kelapa sawit. Selanjutnya penulis meneliti hukum sebagai norma positif (dalam hal ini perizinan itu sendiri dan aturan terkait perizinan), dengan menggunakan cara berpikir deduktif dan berdasarkan pada kebenaran koheren, di mana kebenaran dalam penelitian ini sudah dinyatakan kredibel tanpa harus melalui proses pengujian atau verifikasi.

PEMBAHASAN

Sifat Koruptif Penerbitan Izin dan Solusinya

Kebaharuan dalam artikel ini yang belum pernah diteliti/ditulis sebelumnya adalah penelusuran yang mendalam terkait perizinan teknis industri sawit sampai pada aspek rekomendasi atau pertimbangan teknis, sehingga menunjukkan sisi koruptif/transaksional dan cara pencegahan dalam penerbitan perizinan di sektor industri kelapa sawit.

Perizinan teknis, khususnya terkait lahan dan operasional pada industri kelapa sawit mutlak perlu dilakukan deregulasi guna mengakhiri praktik koruptif di sektor perizinan kelapa sawit. Faktanya saat ini sudah banyak kepala daerah maupun jajarannya ditangkap oleh komisi pemberantasan korupsi (KPK) terkait dengan perizinan teknis lahan perkebunan dan pengolahan kelapa sawit, hal ini artinya deregulasi menjadi sesuatu yang mutlak ketika regulasi yang ada mengalami eksploitasi.⁵

Guna mengakhiri praktik koruptif dan transaksional terkait proses penerbitan perizinan maka aspek pencegahan perilaku koruptif juga perlu dioptimalkan, dan juga pada aspek pemberantasan perlu dibarengi dengan penegakan hukum yang optimal baik bagi pejabat penerima gratifikasi maupun bagi pelaku usaha yang melakukan praktik suap guna mengurus perizinan.

Budaya transaksional pada penerbitan perizinan kelapa sawit ada empat hal yang kerap menjadi modus tindak pidana korupsi di sektor perizinan. Empat hal yang perlu dibenahi tersebut yakni, pertama perlu penyederhanaan terkait jumlah perizinan yang harus diurus oleh investor yang hendak membuka perkebunan dan/atau pengolahan (pabrik) kelapa sawit. Kedua, penyederhanaan terkait tata cara penerbitan perizinan, ketiga yakni perizinan yang diterbitkan harus mengacu pada satu peta terpadu. Terakhir, pengurusan perizinan harus memiliki kepastian, khususnya terkait jangka waktu pengurusan.

Persoalan pertama terkait pada jumlah perizinan, investor setidaknya harus mengurus lebih dari 40 perizinan teknis, jumlah tersebut belum termasuk pertimbangan teknis dan rekomendasi teknis.⁶ Jika dilihat dari fakta ini artinya siklus normal investor perkebunan kelapa sawit untuk dapat melakukan panen perdana di tahun keempat setelah mendapatkan izin prinsip arahan lokasi akan sangat sulit.

Kendala di atas berakibat pada pembiayaan yang harus ditanggung investor secara pribadi (*self financing*) menjadi semakin lama, mengingat lembaga pembiayaan hanya akan

⁵ P. Haan, 2012, *Natural Resources and Law Enforcement*, Second Edition, Mc Graw Hill Publisher, hlm. 20.

⁶ Tim Teknis Badan Koordinasi Penanaman Modal, 2018, *Sosialisasi Online Single Submission*, Focus Group Discussion (FGD) BKPM Jakarta, 12 Juni 2018, hlm. 26.

membiayai perusahaan kelapa sawit yang telah memiliki aset tanaman dan sertipikat hak atas tanah (HGU).⁷ Situasi konkret inilah yang membuka celah praktik koruptif yakni antara pejabat yang memiliki kewenangan dan investor yang memiliki kepentingan untuk segera memulai kegiatan usahanya, dalam hal ini segera melakukan kegiatan pembukaan lahan (*land clearing*).

Dalam hal ini salah satu upaya untuk mengakhiri perilaku koruptif dengan mengeksploitasi sistem perizinan yang mengalami obesitas maka jumlah perizinan yang diurus harus dikurangi secara signifikan. Perizinan yang harus dikurangi adalah perizinan yang sifatnya pengulangan misalnya antara izin prinsip arahan lokasi dan izin lokasi atau jika sudah diwajibkan izin pemanfaatan kayu (IPK) yang substansinya sama dengan izin pembukaan lahan (IPL) maka hal-hal tersebut harus disederhanakan secara jumlah.

Dalam hal ini relasi antara deregulasi dan upaya pemberantasan serta pencegahan korupsi adalah dengan mengurangi jumlah perizinan atau memangkas prosedur birokrasi pengurusan perizinan maka kemungkinan terjadinya penerbitan perizinan yang transaksional antara investor dan pemerintah akan dapat diminimalisir. Dalam konteks tindak pidana korupsi, dapat dipahami bahwa penerbitan perizinan yang transaksional lahir dengan latar belakang modus dari pelaku, baik oknum pemerintah maupun oknum investor.

Dalam hal ini teori yang relevan dalam kaitannya dengan penerbitan izin dan perbuatan koruptif adalah teori *Command and Control* (CAC), yakni pemerintah yang memberi perizinan dan pemerintah yang mengawasi. Soemarwoto dalam Wibisana menyatakan “kelemahan utama dari implementasi CAC ini adalah bersifat kaku dan birokratis, dalam konteks ini aturan dibuat secara rinci dan detail dimulai dari Undang-Undang hingga petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Kekakuan tersebut berakibat pada tidak berkembangnya teknologi sistem pengelolaan lingkungan dan mengakibatkan pendekatan yang sangat birokratis sehingga pejabat seringkali bertindak koruptif ketimbang memperbaiki kondisi lingkungan”.⁸

Persoalan kedua yakni, terkait tata cara penerbitan perizinan yang sangat birokratis sehingga memakan waktu yang panjang. Khususnya terkait *time constraint* inilah potensi tindakan koruptif di sektor perizinan sangat potensial terjadi. Sebagaimana diketahui bahwa perizinan teknis, baik terkait lahan dan operasional perkebunan kelapa sawit berkaitan satu

⁷ Christiawan, R. 2018. *Kemudahan Investasi Sektor Pertanian*, Seminar Forum Wartawan Pertanian (Forwatan) Jakarta, 17 Oktober 2018, hlm. 6.

⁸ Wibisana, A.G. 2017, “Campur Tangan Pemerintah dalam Pengelolaan Lingkungan: Sebuah Penelusuran Teoritis berdasarkan Analisis Ekonomi atas Hukum (Economic Analysis of Law)”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 47:2, Universitas Indonesia, hlm. 151-179.

sama lain (saling menjadi prasyarat), namun sebuah perizinan yang menjadi prasyarat tersebut dibatasi oleh jangka waktu. Maka waktu pengurusan yang lebih cepat rentan untuk menjadi modus tindak pidana korupsi pada fase ini.

Guna menyelesaikan persoalan ini, perlu dilakukan peninjauan khususnya perizinan yang memiliki jangka waktu, urgensi menggunakan jangka waktu. Dalam hal ini jika terdapat aturan yang lebih seragam maka pemerintah pusat harus menerbitkan peraturan yang tingkatannya lebih tinggi dari perda dan pergub untuk menyeragamkan, misalnya dalam hal ini contohnya adalah masa berlaku pada IUP yang tidak seragam.

Selanjutnya jika diputuskan memang terdapat urgensi pemberian izin menggunakan jangka waktu, misalnya untuk menghindari tanah terlantar maka dalam hal ini yang harus dilakukan adalah menyederhanakan prosedur pengurusan perizinan. Sehingga persoalan waktu yang lebih cepat tidak lagi menjadi modus untuk melakukan tindakan koruptif. Modus tindakan koruptif pada fase ini terjadi karena pengurusan perizinan yang birokratis misalnya jika SKPD sudah menyatakan pendapatnya dalam pertimbangan teknis, maka esensi rapat koordinasi penerbitan izin seharusnya sudah tidak ada.

Bentuk penyederhanaan yang harus dilakukan untuk mengakhiri perilaku koruptif dapat dilakukan adalah cukup dengan menggelar rapat koordinasi, dan pendapat yang terungkap dalam rapat koordinasi dituangkan dalam minuta yang berlaku sebagai pertimbangan teknis. Jika terkait dengan peninjauan lokasi seperti pada pengurusan AMDAL maka berita acara peninjauan lokasi antar SKPD berlaku sebagai minuta rapat koordinasi, dengan demikian pengurusan perizinan dapat disederhanakan dan waktu pengurusan perizinan akan lebih singkat. Dengan demikian celah perbuatan koruptif pada fase ini akan dapat dihindari.

Permasalahan ketiga adalah terkait dengan tata ruang dan penggunaan peta yang tidak seragam. Masing-masing instansi memiliki peta masing-masing yang bisa saja terjadi *overlap* (tumpang tindih) satu sama lain. Misalnya sering terjadi kebun kelapa sawit yang tumpang tindih dengan kawasan hutan lindung maupun kebun kelapa sawit yang tumpang tindih dengan area tambang.⁹ Hal ini dapat terjadi karena bisa saja peta acuan dinas perkebunan dan peta acuan dinas kehutanan maupun dinas ESDM berlainan.

Kemungkinan tersebut terjadi karena meskipun Presiden telah mengumumkan kebijakan satu peta tetapi masing-masing instansi tetap menggunakan peta indikatif skala

⁹ Tim Badan Informasi Geospasial, 2016, *Kebijakan Satu Peta*, Focus Group Discussion (FGD) Badan Informasi Geospasial Cibinong, 20 Juni 2016, hlm. 5.

1:250.000. Peta indikatif meskipun belum tentu benar tetapi dianggap benar hingga dibuktikan dengan peta definitif skala 1:50.000 yang wajib diurus oleh investor. Peta indikatif ini dianggap benar sampai dibuktikan sebaliknya dengan peta definitif.¹⁰ Fase inilah yang kemudian rawan terjadinya praktik koruptif, ketika SKPD menggunakan acuan peta indikatif untuk menegakkan aturan, misalnya terjadi pada saat penertiban kawasan lindung gambut, banyak instansi hanya menggunakan peta indikatif.

Teori yang disampaikan oleh W. Friedman menyatakan bahwa untuk keberhasilan penegakan hukum harus memperhatikan substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), budaya hukum (*legal culture*), dan dampak hukum (*legal impact*).¹¹ *One Map Policy* ini bisa dipandang sebagai satu upaya untuk membenahi substansi hukum khususnya pada perizinan dan pelaksanaan kegiatan usaha di bidang sumber daya alam.

Izin pada prinsipnya merupakan pintu gerbang dari keterlibatan pemerintah akan kegiatan usaha, maka dengan adanya *One Map Policy* selain dapat meringkas prosedur dan tata cara pemberian izin, juga diharapkan ketika *One Map Policy* terwujud maka sudah ada pedoman pemberian izin yang efektif dan ringkas sekaligus memberikan kepastian investasi serta dapat menjadi aturan bagi lintas departemen dalam melakukan penegakan hukum.

Terakhir adalah perlunya regulasi yang mengatur mengenai jangka waktu pengurusan perizinan teknis pada masing-masing instansi. Sama halnya dengan persoalan panjangnya birokrasi pengurusan perizinan, pertimbangan waktu menjadi pertimbangan investor pada situasi ini. Jika ada batas waktu pengurusan izin maka hal ini akan memudahkan investor untuk mempersiapkan keuangan (*cash flow*).

Tindakan koruptif pada fase ini kerap kali terjadi ketika investor segera memerlukan pembiayaan namun masih terhambat pada belum selesainya perizinan, mengingat panjang dan berlakunya pengurusan sertipikat HGU yang tidak memiliki standar waktu pengurusan. Investor seringkali mengklasifikasikan biaya suap sebagai *cost* (biaya) dalam pembukuannya, dan tentu saja investor sedapat mungkin menghindari *cost* tidak produktif seperti biaya suap. Suap pada situasi ini seringkali terjadi karena situasi 'mau tidak mau' karena menyelamatkan kepentingan yang lebih besar yakni potensi pembiayaan.¹²

¹⁰D. Nursyamsi, 2010, *Akurasi Peta Indikatif: Buku Pedoman Balitbang Pertanian*, Penerbit Balitbang Departemen Pertanian Bogor, hlm. 109.

¹¹Friedman, W. 1991. *Legal Theory (judul original) terjemahan judul: Teori & Filsafat Hukum: Idealisme Filosofis dan Problematika Keadilan*, Cetakan Pertama, Penerbit Rajawali Press, Jakarta.

¹²Christiawan, R. 2018. *Membangun Iklim Investasi dengan Kepastian Hukum*, Harian Investor Daily Jakarta, 7 November 2018, hlm. 4.

Sebaliknya dalam hal ini investor kelapa sawit juga perlu mengakhiri budaya pemberian uang suap kepada pejabat guna pengurusan perizinan. Dalam hal ini, jika perusahaan hendak membangun usaha kelapa sawit yang berintegritas maka perusahaan dapat menerapkan ISO 37001 tentang *anti bribery management system*. Selain dalam hal ini tentunya guna menciptakan usaha kelapa sawit yang berkelanjutan dan memiliki dampak sosial bagi masyarakat, pemerintah harus tegas pada pemberlakuan sertifikasi ISPO yang telah dirancang untuk kelestarian lingkungan.

Selain internal dari investor kelapa sawit itu sendiri, dalam hal ini partisipasi dari pemangku kepentingan lainnya seperti institusi pembiayaan maupun konsumen akan sangat menentukan bagi upaya pencegahan korupsi di sektor kelapa sawit. Misalnya dalam hal ini otoritas jasa keuangan (OJK) menerbitkan aturan untuk tidak memberi pembiayaan pada perusahaan kelapa sawit yang melakukan praktik suap.

Seharusnya paradigma *green growth economic* dipandang sebagai bentuk kompromi (antara konservasi dan *development*). *Green growth economic* sendiri secara teoritis menekankan pada aspek restorasi, yakni pemanfaatan sumberdaya alam dengan pembenahan lingkungan sebagai dampak pemanfaatan sumber daya alam tersebut.¹³ Definisi kelestarian (*sustainability*) adalah pemanfaatan sumber daya alam dengan disertai dengan restorasi (pembenahan) atas dampak negatif atas lingkungan sebagai akibat dari pemanfaatan sumber daya alam tersebut.¹⁴

Paradigma *green growth economic* merupakan paradigma hasil kompromi yang ideal karena terdiri dari dua filosofi yakni '*green*' yang mewakili kepentingan untuk menjaga kualitas lingkungan dan aspek restorasi (pemulihan) lingkungan hidup di dalamnya. Sebaliknya, filosofis '*growth economic*' meletakkan prinsip keadilan dalam hubungan manusia dan alamnya, yakni pemanfaatan sumber daya alam tidak boleh dilakukan dengan eksploitasi manusia dan sebaliknya manusia juga tidak boleh melakukan eksploitasi pada lingkungan, oleh sebab itu memerlukan penataan perizinan yang tepat.¹⁵

Peran besar juga terletak pada konsumen maupun retailer, dalam hal ini konsumen juga perlu untuk berpartisipasi terlibat dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, utamanya yang dilakukan oleh korporasi, seperti dengan tidak membeli produk yang dihasilkan oleh

¹³Wibisana, A.G., *Op. Cit.* hlm. 160.

¹⁴Leong, Raymond Yong. 2015. "Correlation between Environmental Law and Sustainability Aspect in Tropical Countries", *Law Review Journal*, 51, University of Malaya, hlm. 97.

¹⁵Kevee, Hoogan. 2013. "Understanding Green Economic Growth in the Perspective of Legal Philosophy in Shifting the Paradigm of Environmental Law", *American Journal of Comparative Law*, 70:2, hlm. 190.

korporasi tersebut atau bahkan bagi retailer, tidak menerima dan menjual barang (minyak sawit dan turunannya) dari korporasi yang melakukan tindak pidana korupsi tersebut.

Terakhir, pengadilan dalam hal ini juga perlu mengevaluasi putusan yang cenderung rendah bagi investor kelapa sawit yang melakukan praktik suap. Putusan yang tegas akan membantu upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam hal ini jika risiko melakukan praktik suap sangatlah besar yang mempengaruhi kelangsungan usaha maka dalam perspektif '*cost and benefit*' yang digunakan dasar investor ketika melakukan suap maka dalam hal ini kemungkinan suap oleh investor pada pemerintah juga dapat diakhiri.

Celah Koruptif Aspek Pengawasan

Perbuatan koruptif terkait aspek perizinan teknis pada industri kelapa sawit tidak saja pada fase penerbitan perizinan sebagaimana dijelaskan dalam sub bab di atas, tetapi pada aspek pengawasan atas perizinan teknis tersebut. Diterbitkannya Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Sawit justru menimbulkan celah koruptif.

Sebaliknya mengacu pada fakta di atas terbitnya Inpres Moratorium tidak dapat mewujudkan tata guna lahan yang ideal mengingat lahan perkebunan kelapa sawit yang ada akan terinterupsi pengurusan perizinannya, padahal sifat perizinan teknis perkebunan kelapa sawit adalah saling bersyarat satu sama lain (*condition precedence*). Pengurusan perizinan dari investasi yang ada justru terhambat dengan terbitnya Inpres moratorium tersebut, mengingat Inpres moratorium menyatakan menunda penerbitan perizinan terkait perkebunan maupun pengolahan kelapa sawit.¹⁶

Sejak berlakunya otonomi daerah maka kewenangan terkait tata guna lahan tersebar ke banyak instansi baik di tingkat kabupaten/kota maupun di tingkat provinsi oleh sebab itu secara tata aturan perundangan diperlukan instruksi setingkat instruksi presiden atau melalui peraturan perundangan yang tingkatannya lebih tinggi (peraturan pemerintah/PP atau di atasnya).¹⁷

Lingkungan yang ideal tidak akan lahir dari lahan terlantar akibat moratorium. Demikian juga, terkait produktivitas lahan, bahwa guna merealisasikan Pasal 33 Undang-Undang Dasar

¹⁶ Sipayung, Tungkot. 2017. "Moratorium: Sebuah Persoalan Baru", *Jurnal Paspi*, 2:2, hlm. 165.

¹⁷ Satmaidi, Edra. 2015. "Konsep *Deep Ecology* dalam Pengaturan Hukum Lingkungan", *Jurnal Supremasi Hukum*, 24:2, hlm. 128.

1945, pemerintah dalam hal ini harus berupaya agar lahan yang ada dapat bermanfaat secara produktif khususnya bagi masyarakat luas.¹⁸

Persoalannya inpres ini tidak menyebutkan secara detail tentang larangan penerbitan perizinan secara spesifik, termasuk perpanjangan ataupun penerbitan perizinan baru akibatnya justru terjadi ketidakpastian. Pada ranah ketidakpastian inilah potensi perilaku koruptif terjadi, mengingat ketidakpastian adalah hal yang paling dihindari investor.¹⁹ Dalam ketidakpastian akibat moratorium sebagaimana tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 faktanya masih ada penerbitan perizinan baru, sebagian daerah menerbitkan perpanjangan saja dan sebagian daerah sama sekali tidak menerbitkan perizinan teknis.²⁰

Hal ini sesungguhnya menjadi potensi celah koruptif bagi pejabat terkait dan investor mengingat banyak jumlah perizinan kelapa sawit dan bersifat berkaitan satu sama lain, sehingga ketidakjelasan moratorium justru dimanfaatkan sebagai celah koruptif baik pada aspek penerbitan perizinan maupun pada aspek pengawasan atas perizinan teknis. Persoalan pengawasan kerap kali menjadi celah praktik koruptif akibat ketidakjelasan penerbitan perizinan maupun akibat penyalahgunaan kewenangan dalam pengawasan yang terlalu luas, seperti contohnya praktik koruptif yang dilakukan sebagian anggota DPRD Provinsi Kalimantan Tengah terkait pengawasan atas izin limbah dan status lahan perusahaan kelapa sawit.

Celah koruptif di sektor pengawasan muncul karena tiga hal yakni, pertama, instansi yang menerbitkan perizinan dan yang melakukan pengawasan adalah sama. Kedua, tidak adanya parameter pengawasan yang jelas pada masing-masing instansi, dan terakhir ketiga, adalah surat maupun berita acara hasil pengawasan yang kerap kali mempengaruhi investor untuk kepentingan komersial maupun penerbitan perizinan selanjutnya. Pada ranah pengawasan celah dan potensi perilaku koruptif terjadi karena hal-hal tersebut, sehingga pemerintah perlu mengantisipasi celah perilaku koruptif pada aspek pengawasan atas penerbitan perizinan teknis industri kelapa sawit.

Pertama, terkait instansi yang melakukan pengawasan merupakan instansi yang sama dengan instansi yang mengusulkan atau memberi pertimbangan teknis perizinan terkait. Sebenarnya dalam konsep administrasi negara instansi penerbit perizinan harus berbeda dengan instansi yang melakukan pengawasan, hal ini terkait *check and balance system* yang

¹⁸Saharjo, Bambang Hero. 2013. "Pengendalian Hutan dan Lahan yang Lestari", *Jurnal Biodiversitas*, 17:1, hlm. 18.

¹⁹M. Weber, 2009, *Economy and Society*, Fifteenth Edition, Simmons and Schuster Publisher, USA, hlm. 67.

²⁰E. Erafiq, 2018, *Fokus Tata Kelola Perkebunan Kelapa Sawit di Jambi*, Focus Group Discussion (FGD) Pemerintah Provinsi Jambi, 3 Juli 2018, hlm. 29.

diciptakan dalam negara hukum untuk mengurangi kesewenang-wenangan.²¹ Hal ini menjadi sumber dari praktik koruptif karena dengan adanya instansi yang masih sama akan banyak memunculkan diskresi, monopoli, dan tanpa pertanggungjawaban yang *adequate*.²²

Dalam hal ini seperti contohnya penerbitan IUP adalah melalui dinas perkebunan, demikian juga dengan pengawasan IUP yang juga dilakukan dinas perkebunan. Sama halnya dengan AMDAL dan izin lingkungan yang diinisiasi oleh dinas lingkungan hidup setempat namun pengawasannya juga melalui dinas lingkungan hidup. Ketidakpastian akan muncul jika pengawasan dilakukan oleh instansi yang sama, termasuk dalam hal ini adalah modus memberikan surat peringatan pencabutan izin tanpa parameter yang jelas.

Sekalipun investor dapat membela diri dan melakukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara (PTUN), tetapi kultur pengadilan yang juga masih koruptif dan ditambah setidaknya harus melalui masa sidang yang panjang hingga putusan berkekuatan hukum tetap menjadikan potensi perbuatan koruptif antara investor kelapa sawit dan pejabat terkait yang memiliki kewenangan dalam penerbitan atau pengawasan perizinan.

Persoalan kedua adalah tidak adanya parameter yang jelas terkait agenda pengawasan, sehingga tidak adanya parameter tersebut agenda pengawasan menjadi rentan untuk terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Hal ini termasuk pengawasan yang dilakukan oleh legislatif pada perkebunan kelapa sawit. Contohnya dalam hal ini praktik suap antara konglomerasi perkebunan kelapa sawit Sinar Mas pada DPRD Kalimantan Tengah, yang masih menunjukkan rentannya penyalahgunaan wewenang terkait agenda pengawasan tanpa parameter yang jelas. Tanpa parameter yang jelas agenda pengawasan akan rawan menjadi agenda 'transaksional'.

Parameter pengawasan masing-masing instansi pemerintah ini sebenarnya telah diatur pada masing-masing tupoksi setiap dinas, namun dengan alasan diskresi pembinaan maka SKPD maupun instansi terkait memperluas jangkauan pengawasannya.²³ Persoalannya adalah perluasan jangkauan pengawasan dengan hanya mendasarkan pada diskresi semata akan menimbulkan celah perbuatan koruptif. Sebagaimana disebutkan oleh Robert Klitgaard dalam Klitgaard and Parris bahwa diskresi merupakan pangkal perbuatan korupsi jika tidak dibarengi oleh parameter yang jelas.²⁴

²¹ B. Manan, 2009, *Hukum Positif Indonesia: Suatu Kajian Teoritik*, Cetakan Keempat, Penerbit FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 56.

²² R. Klitgaard, 1991, *Controlling Corruption*, Third Edition, University California Press.

²³ Tim Ombudsman, 2017, *Mengurai Tumpang Tindih Peraturan Perundangan*, Simposium Ombudsman Jakarta, 15 Februari 2017, hlm. 56.

²⁴ R. Klitgaard and L. Parris, 1999, *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, First Edition, ICS Press.

Pelaksanaan diskresi dalam bentuk perluasan jangkauan agenda pengawasan tanpa parameter yang jelas sesungguhnya akan rawan terhadap pelanggaran asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), selain rentan akan penyalahgunaan jabatan dan kewenangan. Maka guna mengeliminir celah praktik koruptif pada ranah ini setiap agenda pengawasan perlu mengacu pada parameter yang telah ada dan dibuktikan dengan berita acara yang mengacu pada parameter tersebut, sehingga tidak dijumpai surat peringatan tanpa dasar parameter yang jelas.

Terakhir terkait celah perbuatan koruptif pada ranah pengawasan ini adalah output dari agenda pengawasan terkait pelaksanaan perizinan teknis perkebunan dan pengolahan kelapa sawit ini adalah belum seragamnya output. Misalnya ada instansi yang tidak membuat catatan rekaman apapun pada agenda pengawasan, sebaliknya ada instansi yang membuat berita acara kunjungan atau bahkan langsung menerbitkan surat peringatan. Belum seragamnya output dari pengawasan ini yang kemudian menciptakan ruang bagi terciptanya perbuatan koruptif.

Kerentanan terkait output dari pengawasan ini terlihat dari sering tidak sinkronnya laporan antara dinas selaku eksekutif, anggota DPRD baik provinsi maupun kabupaten selaku legislatif, termasuk kepolisian. Contohnya pada saat kejadian kebakaran hutan dan lahan (karhutla) tahun 2015-2016 banyak sekali dijumpai laporan pengawasan yang berbeda antar instansi. Pada akhirnya output yang berbeda tersebut menjadi kontradiktif ketika menjadi pembuktian di persidangan.²⁵

Tidak valid dan seragamnya output hasil agenda pengawasan tersebut terbukti dengan banyaknya perbedaan antara laporan pengawasan masing-masing instansi dengan temuan tim gerakan nasional penyelamatan sumber daya alam (GNPSDA). Bahkan sesuai temuan tim GNPSDA, beberapa temuan atas output pengawasan tersebut terindikasi terjadi perbuatan koruptif baik atas penerbitan perizinan teknis maupun pada aspek pengawasannya. Misalnya dalam hal ini adalah laporan terkait kemajuan pembangunan kebun masyarakat (kebun plasma), yang datanya berbeda antara laporan ke dinas perkebunan dan kenyataan di lapangan serta perizinan lainnya seperti laporan BKPM.

Dalam hal ini GNPSDA dapat menjadi *pioneer* pengawasan dengan mengkoordinasikan setiap instansi yang ada, hal ini dimungkinkan mengingat GNPSDA memiliki nota kesepahaman (MoU) dengan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten. Termasuk

²⁵Christiawan, R. 2019, "Pendekatan Holistik-Ekologis sebagai Alternatif Penyelesaian Kasus Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia", *Jurnal Mimbar Hukum*, 31:1, Universitas Gadjah Mada, hlm. 1-14.

dalam hal ini tim GNPSDA dapat merumuskan parameter pengawasan pada masing-masing instansi serta merumuskan keseragaman output dan tindak lanjut dari pengawasan tersebut. Dengan demikian agenda pengawasan tidak dapat disalahgunakan dan timbul celah perbuatan koruptif dari kegiatan pengawasan, justru pengawasan dilakukan agar perizinan yang diberikan dipastikan sesuai tujuan dan peruntukannya, seperti misalnya menghindari lahan tidak produktif.

PENUTUP

Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa perlindungan industri kelapa sawit sebagai sumber penghasil devisa dari perilaku koruptif, maka pemerintah perlu melakukan pembenahan pada sektor perizinan teknis, baik terkait jumlah maupun tata cara pengurusannya. Di samping itu pemerintah perlu mengupayakan sistem pengawasan yang terukur, sehingga tidak membuka celah perilaku koruptif pada agenda pengawasan.

Melalui kebijakan satu peta (*one map policy*) diharapkan adanya pedoman bagi tata kelola sumber daya alam berikut penegakan hukumnya, karena pada faktanya hingga saat ini guna mengurus perizinan khususnya usaha di bidang kelapa sawit harus melalui beraneka ragam izin yang hampir semuanya memiliki lampiran peta pada perizinan tersebut. Mulai dari peta tata ruang provinsi/kabupaten, izin lokasi, izin usaha perkebunan, izin lingkungan, izin pelepasan kawasan hutan produksi, izin pembukaan lahan, singkatnya hingga sertipikat memiliki peta masing-masing yang diantaranya sering tidak sinkron.

Guna memberantas korupsi di bidang perizinan teknis dan pengawasan perkebunan dan pengolahan kelapa sawit ini harus dibuat *roadmap* baik untuk kepentingan pemberantasan (*enforcement*) maupun untuk kepentingan pencegahan (*preventive*). *Road map* tersebut perlu disusun sehingga kinerja satuan tugas gerakan penyelamatan SDA (GNPSDA) oleh KPK maupun timnas pencegahan korupsi dapat efektif memberantas mafia perizinan perkebunan kelapa sawit. Pada akhirnya sumberdaya alam termasuk perkebunan kelapa sawit dapat berkorelasi dengan kesejahteraan rakyat banyak sebagaimana diamanatkan Pasal 33 UUD 1945.

Sinkronisasi aturan yang perlu dilakukan menyederhanakan pengulangan aturan sehingga mengurangi birokrasi dan mensinkronkan aturan yang bertentangan dalam penerbitan perizinan di bidang pengelolaan industri kelapa sawit sehingga timbul kepastian hukum. Dengan demikian maka tidak terjadi praktik koruptif. Terakhir pemerintah perlu

segera mengakhiri moratorium dan mencabut Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018. Masa moratorium penerbitan perizinan teknis kelapa sawit yang berkepanjangan selain tidak menciptakan kepastian hukum bagi investor, pemerintah setempat, dan juga justru menghambat pertumbuhan industri sawit sebagai industri strategis nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- B. Manan, 2009, *Hukum Positif Indonesia: Suatu Kajian Teoritik*, Cetakan Keempat, Penerbit FH UII Press Yogyakarta;
- D. Nursyamsi, 2010, *Akurasi Peta Indikatif: Buku Pedoman Balitbang Pertanian*, Penerbit Balitbang Departemen Pertanian Bogor;
- E. Erafiq, 2018, *Fokus Tata Kelola Perkebunan Kelapa Sawit di Jambi*, Focus Group Discussion (FGD) Pemerintah Provinsi Jambi, 3 Juli 2018;
- E. R. Dillavou, 2012, *Principle of Business Law*, Twelfth Edition, Prentice Hall Inc;
- Lotulung P. Effendi, 2013, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Cetakan Ketiga, Salemba Humanika, Jakarta;
- M. Weber, 2009, *Economy and Society*, Fifteenth Edition, Simmons and Schuster Publisher, USA;
- P. Haan, 2012, *Natural Resources and Law Enforcement*, Second Edition, Mc Graw Hill Publisher;
- R. Christiawan, 2018, *Kemudahan Investasi Sektor Pertanian*, Seminar Forum Wartawan Pertanian (Forwatan) Jakarta, 17 Oktober 2018;
- R. Klitgaard, 1991, *Controlling Corruption*, Third Edition, University California Press;
- R. Klitgaard and L. Parris L, 1999, *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, First Edition, ICS Press;
- R. M. Pompey, 2010, *Developing Countries and Corruption*, Third Edition, Englewood Cliffs, New Jersey;
- Tim Badan Informasi Geospasial, 2016, *Kebijakan Satu Peta*, Focus Group Discussion (FGD) Badan Informasi Geospasial Cibinong, 20 Juni 2016;
- Tim Departemen Dalam Negeri, 2015, *Penyederhanaan Birokrasi Perizinan*, Focus Group Discussion (FGD) Departemen Dalam Negeri Jakarta, 4 Maret 2015;
- Tim Ombudsman, 2017, *Mengurai Tumpang Tindih Peraturan Perundangan*, Simposium Ombudsman Jakarta, 15 Februari 2017;
- Tim Teknis Badan Koordinasi Penanaman Modal, 2018, *Sosialisasi Online Single Submission*, Focus Group Discussion (FGD) BKPM Jakarta, 12 Juni 2018;

W. Friedman, 1991, *Legal Theory (judul original) terjemahan judul: Teori & Filsafat Hukum: Idealisme Filosofis dan Problematika Keadilan*, Cetakan Pertama, Penerbit Rajawali Press, Jakarta.

Jurnal

A. G. Wibisana, 2017, "Campur Tangan Pemerintah dalam Pengelolaan Lingkungan: Sebuah Penelusuran Teoritis berdasarkan Analisis Ekonomi atas Hukum (Economic Analysis of Law)", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 47:2, Universitas Indonesia;

Bambang Hero Saharjo, 2013, "Pengendalian Hutan dan Lahan yang Lestari", *Jurnal Biodiversitas*, 17:1;

Edra Satmaidi, 2015, "Konsep Deep Ecology dalam Pengaturan Hukum Lingkungan", *Jurnal Supremasi Hukum*, 24:2;

Hoogan Kevee, 2013, "Understanding Green Economic Growth in the Perspective of Legal Philosophy in Shifting the Paradigm of Environmental Law", *American Journal of Comparative Law*, 70:2;

R. Christiawan, 2019, "Pendekatan Holistik-Ekologis sebagai Alternatif Penyelesaian Kasus Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia", *Jurnal Mimbar Hukum*, 31:1, Universitas Gadjah Mada;

Raymond Yong Leong, 2015, "Correlation between Environmental Law and Sustainability Aspect in Tropical Countries", *Law Review Journal*, 51, University of Malaya;

Tungkot Sipayung, 2017, "Moratorium: Sebuah Persoalan Baru", *Jurnal Paspi*, 2:2.

Sumber Lain

R. Christiawan, 2018, *Membangun Iklim Investasi dengan Kepastian Hukum*, Harian Investor Daily Jakarta, 7 November 2018.