

IMPUNITAS KORPORASI PENGHANCUR HUTAN



IMPUNITAS KORPORASI PENGHANCUR HUTAN

“ SUDAH SELAYAKNYA
NEGARA MULAI MENGIDENTIFI-
KASI DAN MEMBERIKAN BLACK-
LIST KEPADA PELAKU KAMBU-
HAN KEJAHATAN KEHUTANAN
UNTUK MEMBERIKAN EFEK JERA
PADA KORPORASI JAHAT **”**

DAFTAR ISI

1	Daftar Isi
2	Pengantar
6	Kronik Impunitas
18	Habitus Impunitas
18	a. Tipologi impunitas dari awal reformasi
24	b. Impunitas sebagai habitus
30	Cara kerja impunitas Pasal 110A dan Pasal 110B
30	a. Legitimasi terhadap perusakan hutan
44	b. Mengabaikan realitas dampak sawit korporasi ilegal terhadap perusakan hutan
52	c. Pelemahan Efek Jera
53	d. Pengalihan beban perusakan lingkungan kepada publik
65	e. Penyelesaian minus pemulihan
71	Rekomendasi
73	Literatur

Penulis:

Grahat Nagara •
I Gusti Agung •
Made Wardana •
Satrio Manggala •
Uli Arta Siagian •

Tata Letak:

Zharfan Shahabi •

Penanggung Jawab:

Zenzi Suhadi •
(Direktur Eksekutif
Nasional WALHI)

Setengah abad lebih hutan Indonesia menjadi komoditas. Negara memisahkan pengelolannya dengan peradaban dan kehidupan masyarakat Indonesia, pasca mengklaim 140an juta daratan Indonesia menjadi kawasan hutan negara, kawasan hutan tersebut diorientasikan menjadi sumber ekonomi berbasis kayu dengan badan usaha menjadi wakil negara menguasainya. Penerbitan izin logging yang tinggi mendorong pembabatan hutan dalam skala bencana.

Pasca rezim logging yang menghabisi hutan Indonesia, dimulai tahun 1990 pemerintah melanjutkan kesalahannya dengan memberikan izin pada para pengusaha kebun kayu, melalui izin pemanfaatan hutan untuk Hutan Tanaman Industri (HTI). Tidak hanya berhenti disana kawasan hutan yang diambil dari wilayah kelola rakyat mulai dilepaskan untuk menjadi perkebunan kelapa sawit, aktivitas tambang pun mulai diperbolehkan dalam kawasan hutan, menggantikan eks konsesi logging, atau bahkan membongkar wilayah hutan yang masih memiliki tutupan baik.

Kesalahan orientasi pemanfaatan hutan, lemahnya penegakan hukum, dan budaya hukum yang terus mengakomodasi pelanggaran, menjadi penyebab utama hilangnya 46% hutan alam Indonesia. Hilangnya hutan-hutan ini telah nyata memberikan daya rusak yang besar dan berkepanjangan bagi alam serta kehidupan rakyat Indonesia. Masyarakat adat dan komunitas local kehilangan kultur dan penghidupannya. Dampak besar meluas bukan hanya menimpa masyarakat disekitar kerusakan hutan, tetapi menjangkau wilayah lain dalam bentuk

bencana ekologis, banjir dan longsor, bahkan dalam skala yang luas berkontribusi besar dalam krisis iklim seperti yang terjadi saat ini.

Semua kehilangan, daya rusak dan beban ekologis yang ditanggung bangsa tidaklah sebanding dengan pendapatan negara yang didapatkan dari eksploitasi hutan. Sejak tahun 90 an, WALHI sudah mengkampanyekan mengenai kerugian negara dan kerugian perekonomian negara dari gagalnya pengurus negara mengelola dan melindungi hutan. Pada 1994, WALHI telah menyebutkan bahwa dari US\$ 2,5 miliar pendapatan dari eksploitasi hutan (logging) setiap tahunnya, maksimal hanya 17% yang masuk ke kas negara, artinya lebih dari 4 Triliun Rupiah tiap tahunnya masuk ke kantong para pengusaha. Menurut studi yang berbeda dari Human Right Watch (HRW), antara 2003 hingga 2006, kejahatan kehutanan dari illegal logging dan korupsi telah merugikan negara hampir USD 2 miliar setiap tahunnya. Kementerian Kehutanan pada Agustus 2011 menyebutkan potensi kerugian negara akibat izin pelepasan

Kawasan hutan di 7 provinsi di Indonesia, diprediksi merugikan negara sebesar Rp 273 Triliun. Kerugian ini timbul akibat pembukaan 727 unit perkebunan dan 1722 unit pertambangan.

Dari fakta-fakta diatas, serta rangkaian peraturan yang dibuat pemerintah dibawah ini, kami melihat bahwa pengurus negara bukan saja tidak belajar dari kegagalan korporasi tetapi telah tunduk kepada pelaku kejahatan. Mulai dari PP Nomor 60 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan serta PP Nomor 104 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan, dan Undang-undang No 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja, Pasal 110 A dan 110 B. Rangkaian regulasi secara politik mewakili negara untuk memberikan pengampunan dan perlindungan hukum kepada kejahatan kehutanan yang nyata.

Selain melalui ketiga kebijakan ini, secara parsial korporasi juga diberikan ruang untuk dapat mengajukan izin pelepasan

pasan kawasan hutan, atau korporasi juga dapat mengikuti pemutihan dan pelepasan kawasan hutan melalui revisi tata ruang. Kebijakan pemutihan ini, merupakan bentuk tunduknya negara pada pertumbuhan ekonomi dibawah sistem kapitalisme. Legitimasi dari pengurus negara tidak lagi terletak pada bagaimana negara mendistribusikan kesejahteraan, menjaga keselamatan rakyat dan lingkungan, tetapi pada seberapa besar kemampuan pengurus negara untuk menjaga dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Buku yang berjudul “Impunitas Untuk Koporasi Penghancur Hutan” menggambarkan bagaimana pemutihan telah menjadi Habitus impunitas pengurus negara. Dapat juga dicermati sebagai rangkaian bukti bahwa Undang-Undang Cipta Kerja membangkang pada Pasal 33 konstitusi kita, membelokkan Hak Menguasai Negara untuk merampas kesejahteraan rakyat. Sudah selayaknya Negara mulai mengidentifikasi dan memberikan “blacklist” kepada pelaku kambuhan kejahatan kehutanan untuk memberikan efek jera pada korporasi jahat.



Juni 2024

Zenzi Suhadi

Direktur Eksekutif Nasional
Wahana Lingkungan Hidup
Indonesia (WALHI)



KRONIK IMPUNITAS

Sawit ilegal dalam kawasan hutan adalah fenomena lama dalam daftar perusak hutan di Indonesia (Cisneros, Kis-Katos, and Nuryartono 2021; Gaveau et al. 2022; Koh and Wilcove 2008; Vijay et al. 2016). Ditenagai, persoalan ini lahir dari politik desentralisasi yang terlalu mengandalkan elite lokal (Schulte Nordholt and Klinken 2009), tata kelola yang tidak punya kapasitas melakukan pengawasan, dan keterbatasan akses masyarakat terhadap sistem ekonomi yang setara

– kemudian ditopang dengan meledaknya permintaan global terhadap produk turunannya (Lambin and Furumo 2023). Akibatnya, terhitung hingga saat ini, setidaknya 3,3 juta hektar kawasan hutan disebut tumpang tindih dengan kegiatan usaha sawit¹ secara ilegal², yang dalam prosesnya membawa banyak persoalan seperti korupsi, konflik lahan dan bahkan kerusakan hutan secara luar biasa. Selama lebih dari dua dekade, persoalan ini sangat menguras perhatian: berb-

1 Angka 3,3 juta hektar ini juga dirujuk juga oleh bagian Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal Dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan.

2 Wibowo LR, Hakim I, Komarudin H, Kurniasari DR, Wicaksono D dan Okarda B, “Penyelesaian tenurial perkebunan kelapa sawit di kawasan hutan untuk kepastian investasi dan keadilan”, Working Paper 247, Bogor, Indonesia: CIFOR, 2019.

agai upaya penegakan hukum terkait pengguna hutan ilegal dilakukan oleh pemerintah, pembelaan terkait gugatan atas kawasan hutan di Mahkamah Konstitusi³, kebijakan yang berusaha mengurai persoalan⁴, dan tulisan akademisi perihal persoalan ini (Astuti et al. 2022; Berenschot and Dhiaulhaq 2023). Laporan berbagai organisasi masyarakat sipil juga daftarnya tak kalah panjang untuk membicarakan betapa sawit ilegal ini sulit sekali ditangani.⁵

Salah satu narasi yang kerap dibangun terkait penyebab serta sulitnya penanganan sawit ilegal adalah desentralisasi penentuan ruang yang tidak harmonis. Oleh karena itu, meski terjadi di banyak tempat, provinsi yang mengalami konflik tata ruang, menjadi episentrum penggunaan hutan ilegal oleh korporasi sawit, seperti Kalimantan Tengah dan Riau (Setiawan et al. 2017). Sebelum terbitnya berbagai kebijakan pemutihan, pemerintah berusaha

Gambar 1. Perkebunan sawit dalam kawasan hutan



Sumber: Greenpeace Southeast Asia-Indonesia, 2021.

3 Lihat juga Arizona Y, Nagara G, dan Hermansyah, “Hasil Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Konstitusi Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Putusan No. 45/PUU-IX/2011)”, 2012. (Yuntho E, Diansyah F, & Fariz D, Eds.). Jakarta: Indonesian Corruption Watch.

4 Pemerintah menerbitkan berbagai peraturan pemerintah, misalnya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan revisinya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2012. Kebijakan-kebijakan ini akan dibahas di bagian berikutnya.

Selain publikasi CIFOR sebelumnya, lihat juga misalnya, “Fakta Dibalik Pemutihan Sawit Ilegal Dalam Kawasan Hutan.” Transformasi untuk Keadilan Indonesia, Pantau Gambut, Greenpeace Indonesia, 2024. Lalu, juga “Sawit Ilegal Dalam Kawasan Hutan: Karpet Merah Oligarki.” Greenpeace Southeast Asia-Indonesia, 2021.

ha melakukan inventarisasi dan penegakan hukum. Misalnya di Kalimantan Tengah (KalTeng), setelah ekspos Tim Satuan Tugas Mafia Hukum dan aparat penegak hukum, yang menemukan bahwa 3,9 juta hektare perkebunan tanpa persetujuan penggunaan kawasan hutan (Setiawan et al. 2017). Pada 18 April 2011 Menteri Kehutanan menerbitkan Surat Nomor S. 193/Menhut-IV/2011 tentang Tim Penyelidikan dan Penyidikan Penggunaan Kawasan Hutan yang Tidak Prosedural di Provinsi KalTeng, yang pada intinya akan menindaklanjuti pelanggaran penggunaan hutan ilegal tersebut dengan penegakan hukum.⁶ Salah satu kasus yang ditangani, misalnya PT Susantri Permai pada 2014 di Pengadilan Negeri Kuala Kapuas,⁷ kemudian, meski sempat buron selama 7 tahun oleh Kejaksaan Kapuas, Iwan Setia Putra, man-

tan manajer PT Susantri, akhirnya ditangkap dan dipenjara.⁸

Faktanya, banyak kasus menunjukkan bahwa sawit ilegal itu tidak hanya karena persoalan tata ruang, pada 2014, contohnya, Balai Taman Nasional Gunung Leuser menemukan korporasi sawit ilegal beroperasi sejak 1998 di dalam taman nasional. Pelaku bebas, karena penegak hukum berhasil dipra-peradilankan.⁹ Bagaimanapun, minimnya pengawasan dan ledakan permintaan pasar global membuat perkebunan sawit melonjak tinggi dalam dua dekade. Persoalan yang dianggap sebagai ‘terlanjur’ itu tak kunjung dapat dikendalikan oleh pemerintah bahkan hingga saat ini, dan kemudian berkembang, tidak hanya berkaitan dengan konflik ruang, tetapi juga campur baur penggunaan lahan secara ilegal

-
- 6 Dalam surat itu disebutkan: “Berdasarkan hasil ekpose Bupati/Walikota se-Provinsi Kalimantan Tengah dan data serta informasi yang telah kami peroleh dari instansi terkait dan laporan masyarakat, diduga telah terjadi adanya pelanggaran tindak pidana kehutanan atas penggunaan kawasan hutan untuk perkebunan dan pertambangan tanpa ijin Menteri Kehutanan... Untuk menyikapi kondisi tersebut, kami telah membentuk tim untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan atas penggunaan kawasan hutan yang tidak prosedural.”
 - 7 “melawan PT Susantri Permai”, Putusan Pengadilan Tinggi Palangkaraya Nomor 33/PID.SUS/2014/PT.PR junct to Putusan Pengadilan Negeri Kuala Kapuas Nomor 216/PID.SUS/2013/PN.KP.
 - 8 “Mantan Manajer Perusahaan Sawit PT. Susantri Permai Biron 7 Tahun Akhirnya Ditangkap Kejati Kalteng”, ParlemenRakyat, 11 April 2021. Diakses tanggal 1 Januari 2024.
 - 9 Karokaro AS, “Luar Biasa! Babat Hutan Lindung Langkat, Dua Perusahaan Sawit Tak Tersentuh Hukum”, Mongabay, 3 September 2014.

oleh korporasi, mengkonversi jutaan hektar dan mengambil lahan secara paksa dari masyarakat yang hidup dan bergantung pada lahan dan hutan itu di berbagai tempat di Indonesia (Luthfi 2013). Piranti MapBio-mas Koleksi 2.0 mencatat bahwa perubahan formasi hutan selama dua dekade dari 2000 hingga 2022 mencapai 4,4 juta hektare.¹⁰ Saat ini, menurut piranti yang sama, Indonesia memiliki kebun sawit setidaknya 17,7 juta hektare, mengalahkan luas komoditas pertanian lainnya, dan 90 % diantaranya berada di Pulau Sumatra dan Kalimantan.¹¹

Selain itu, surat dari Menteri Kehutanan itu juga, memunculkan indikasi risiko korupsi dalam proses perizinan penggunaan hutan ilegal tersebut.¹² Dugaan risiko korupsi ini terbukti di daerah lain, ketika Annas Ma'mun diproses hukum oleh Komisi Pemberantasan Korupsi atas perdagangan pengaruh dalam pelepasan kawasan hutan untuk sawit ilegal pada

tahun 2014. Mantan Gubernur Riau ini ditangkap di rumahnya di Cibubur sedang memegang uang sejumlah 156 ribu dolar Singapura dari pelaku usaha yang menjalankan usaha sawit ilegal di dalam kawasan hutan. Menurut Annas dalam pemeriksaan keterangan di pengadilan, uang itu akan digunakan untuk melakukan pengurusan perubahan peruntukkan kawasan hutan terhadap sawit-sawit ilegal tersebut.¹³ Bahasa sederhananya, akan diputihkan melalui tata ruang.

Beberapa tahun kemudian, yaitu tahun 2023 lalu, Surya Darmadi, pemilik grup usaha Darmex Agro sekaligus orang yang disebut menjanjikan uang 8 miliar dalam kasus Annas juga diperiksa oleh Kejaksaan Agung karena kasus korupsi dan pencucian uang dalam rangka perizinan sawit ilegal tersebut. Orang yang pernah menjadi salah satu orang terkaya di Indonesia itu bahkan kemudian divonis 15 tahun penjara oleh

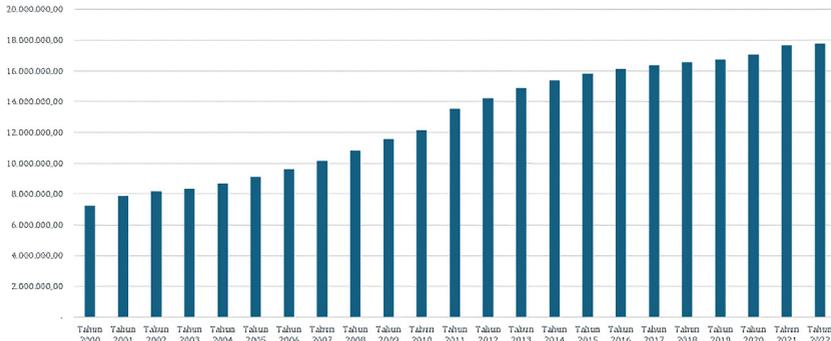
10 MapBiomass Indonesia – Collection 2.0 time-series maps of land-use and land-cover, diakses melalui <http://platform-map.nusantara.earth/>.

11 MapBiomass Indonesia – Collection 2.0 time-series maps of land-use and land-cover, diakses melalui <http://platform-map.nusantara.earth/>.

12 Disebutkan dalam surat itu, “Di samping itu diduga terjadi pelanggaran tindak pidana lainnya seperti korupsi, lingkungan dan penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat.”

13 “Gulat Berbelit Akui Rp 3 Miliar untuk Annas Maamun”, Senarai, 16 Maret 2015.

Gambar 2. Perkembangan perkebunan sawit Indonesia 2000-2022



Sumber: MapBiomass Indonesia – Collection 2.0 time-series maps of land-use and land-cover, diakses melalui <http://platform-map.nusantara.earth/>.

Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, karena dianggap merugikan keuangan negara sebesar Rp 2,2 triliun dan kerugian perekonomian negara sebesar Rp 39,7 triliun.¹⁴ Ini sepertinya praktik lazim dalam pelepasan kawasan hutan untuk sawit ilegal, disebutkan dalam riset yang lain, memerlukan setidaknya biaya 2-3 milyar rupiah untuk 10 ribu hektar (Setiawan et al. 2017).

Tapi di sisi lain, pemerintah menggunakan alasan ini sebagai pembenaran berulang kali misalnya menyebutnya sebagai policy dispute atau sengketa

kebijakan yang sifatnya keterlanjuran.¹⁵ Argumentasi itu seolah mencoba menghilangkan sifat melawan hukum atau tercela penghancuran hutan dengan menganggap bahwa pelaku usaha sudah memiliki itikad baik dengan mengikuti kebijakan tata ruang daerah. Logika ini akhirnya dipakai Pemerintah menerbitkan berbagai peraturan pemerintah yang memberikan kesempatan sawit ilegal tersebut untuk mendapatkan impunitas, misalnya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2012 yang mengubah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Perubahan

14 Romys B, “Rugikan Negara, Bos Duta Palma Ternyata Eks Orang Terkaya RI” CNBC Indonesia – Market. 29 November 2023. Diakses tanggal 1 Januari 2024.

15 Zakaria I, “Banyak Lahan Sawit Berada di Kawasan Hutan”, Prokal – Portal Berita Kalimantan, 10 November 2023.





an Peruntukan Kawasan Hutan. Termasuk terakhir melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013. Saking seringnya, dalam rapat tanggal 25 Januari 2022, anggota Komisi IV menyindir Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai Kementerian Keterlanjuran.¹⁶

Prosedur ini akhirnya dipandang publik menganulir berbagai usaha panjang sebelumnya untuk memastikan perlindungan hutan alam berjalan melalui politik penegakan hukum yang kuat, tak pelak aturan ini kemudian menuai penolakan publik luas dan dibaca sebagai cara pemerintah untuk melakukan pemutihan terhadap perambahan kawasan hutan oleh korporasi skala besar baik itu perkebunan dan pertambangan.¹⁷ Upaya pemutihan terhadap pelanggaran kawasan hutan ilegal oleh kegiatan usaha perkebunan

(khususnya sawit), telah ramai terendus dan menjadi perbincangan bahkan sebelum terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja 2023, sementara pemerintah berulang kali membantahnya sebagai pemutihan, terutama mengingat juga sisipan dua pasal itu memang tidak mengubah pasal-pasal yang menjadi dasar kriminalisasi sanksi pidana terhadap kegiatan usaha skala besar perkebunan dan pertambangan dalam kawasan hutan yang berjalan secara ilegal yang diatur dalam UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan 2013.¹⁸

Mungkin, Surya Darmadi dan pengusaha sawit ilegal lainnya tidak perlu mengeluarkan uang untuk memberikan suap, kalau mengetahui bahwa tahun 2020, pemerintah kemudian menerbitkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang menyisipkan Pasal 110A dan Pasal 110B di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pence-

16 “Rapat Kerja Komisi IV DPR RI dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI”, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 25 Januari 2022.

17 “Penyelesaian Keterlanjuran Kegiatan Usaha Di Dalam Kawasan Hutan Pasca UU Cipta Kerja”, Seri Analisis #8, Indonesian Center For Environmental Law, 2020.

18 “KLHK Tegaskan Tidak Ada Pemutihan Sawit Dalam Kawasan Hutan”, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Siaran Pers tanggal 15 September 2022. Diakses tanggal 1 Januari 2024.

gahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Sisipan pasal yang dirumuskan melalui Undang-Undang Cipta Kerja 2023¹⁹ ini mengatur berbagai sanksi administratif dan bahkan kesempatan penyelesaian administrasi dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun terhadap pelanggaran hukum yang sebelumnya dikenakan pemidanaan. Kini, beberapa perusahaan Surya Darmadi yang teridentifikasi menjadi objek kasus juga akhirnya mengajukan pengampunan melalui Pasal 110 A dan 110B tersebut.

Apapun alasan dan cara bekerjanya, pelaku usaha pengguna kawasan hutan diberi waktu hingga 3 tahun (2 November 2023) sejak terbitnya undang-undang, untuk menyelesaikan administrasi perizinan dan penggunaan kawasan hutannya untuk tetap meneruskan kegiatan usahanya – baik itu sawit dan tambang dalam kawasan hutan, yang sebelumnya dapat langsung dimintakan

pertanggungjawaban pidana. Kini, sudah berlalu hampir lima bulan sejak tenggat waktu 2 November 2023 yang diminta Pasal 110A dan Pasal 110B dalam perubahan terhadap Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan 2013 terlampaui. Hingga 4 Oktober 2023 lalu, berdasarkan data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), luas indikatif perkebunan sawit yang terban- gun dalam kawasan hutan tanpa perizinan di bidang kehutanan totalnya sebesar 1.679.797 hektare. Luasan tersebut terdiri dari 1.679 unit kebun. Angka-angka itu hasil akumulasi inventarisasi data sawit dalam kawasan hutan yang tercantum dalam SK datin tahap 1-15 yang ditetapkan Menteri LHK.

Jika melihat subjek hukumnya, dari 1.679 unit kebun sawit itu 1.263 unit kebun terindikasi milik perusahaan atau korporasi dengan luas 1.473.946,08 hektare. 1.132 unit kebun diantarn-

19 Undang-Undang ini kemudian setelah Putusan Mahkamah Konstitusi 91/PUU-XVIII/2020, dicabut oleh pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Dengan demikian, saat ini Undang-Undang Cipta Kerja yang berlaku adalah perubahan tahun 2023, dalam tulisan ini selanjutnya disebut sebagai UU Cipta Kerja 2023.

ya telah dinyatakan melengkapi persyaratan untuk permohonan penyelesaiannya dengan total luasan 1.374.322,8 hektare. Dari angka tersebut, sejumlah 969 unit dengan luas 867.313,22 hektare penyelesaiannya ditetapkan menggunakan mekanisme Pasal 110A/ Pasal 110B Undang-Undang Cipta Kerja, dan 162 unit kebun seluas 507.009,58 hektare diselesaikan menggunakan Pasal 110A. Khusus penyelesaian menggunakan mekanisme Pasal 110A, dari 162 unit kebun itu, 78 unit sudah mendapatkan SK Penetapan Batas Pelepasan Kawasan Hutan atau Penetapan Areal Kerja, 29 unit sudah mendapatkan SK Persetujuan Pelepasan Kawasan Hutan, dan sisanya 55 unit dalam proses oleh Tim Terpadu.²⁰ Sedangkan inventarisasi yang dilakukan terhadap kebun masyarakat hanya 297 unit dengan luas 106.196,90 hektar, dan 119 unit kebun milik koperasi seluas 99.654,47 hektar. Tidak ada kemajuan dari proses pemutihan

sawit rakyat, sebab pemerintah lebih mengutamakan memproses kebun milik korporasi.

Tidak banyak informasi mengenai proses inventarisasi dan pemutihan yang dilakukan oleh pemerintah. Tertutupnya informasi ini semakin memperkuat kekhawatiran publik bahwa kebijakan ini dimanfaatkan untuk memutihkan tidak hanya persoalan administratif kawasan hutan tetapi juga kerusakan dan risiko korupsi.²¹

2 November 2023 berlalu, ketika public berfikir bahwa pasca 2 November 2023, bagi korporasi yang belum menyelesaikan proses pembayaran denda dan lainnya, akan mendapatkan sanksi penegakan hukum, faktanya pemerintah menyatakan bahwa 2 November 2023 adalah batas akhir pendaftaran atau inventarisasi saja. Sedangkan batas akhir proses penghitungan denda, pembayaran, dan lain sebagainya tidak diketahui hingga kapan.

20 Ariyo R, "Hari ini Tenggat UUCK, Ada 1.263 Sawit Korporasi Di Kawasan Hutan", Betahita, 2 November 2023.

21 Akhir 2023 lalu, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan sempat menjanjikan untuk membuka data terkait proses ini, namun hingga saat ini tidak terdapat informasi resmi dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang dapat diakses publik terkait daftar tersebut. Lihat Triwibowo DR, "Menteri LHK Janjikan Penertiban dan Buka Data Perkebunan Sawit Ilegal", Kompas, 8 November 2023. Diakses 1 Januari 2024.



Belakangan waktu, diketahui bahwa pemerintah menargetkan menyelesaikan proses pemutihan bagi 2.130 perusahaan sawit dan 1.493 masyarakat hingga 30 September 2024.²² Bahkan diketahui KLHK telah mengeluarkan sebanyak 21 Surat Keputusan (SK) atau mengenai pemberian legalitas lahan sawit di Kawasan hutan.²³ Lagi-lagi, informasi mengenai siapa saja perusahaan yang telah mendapatkan pemutihan, bagaimana dan sejauh mana proses mengenai pemutihan ini sangat tertutup di public.

Dalam konteks pemutihan di Indonesia, penting untuk memahami bahwa membaca dua pasal sisipan tersebut tidak bisa dilakukan tanpa melihat kronologi berkembangnya persoalan penggunaan kawasan hutan ilegal oleh kegiatan usaha, khususnya sawit dan tambang. Terutama mengingat bahwa sebelumnya upaya pemutihan serupa sudah berulang kali dilakukan melalui berbagai peraturan, sehingga terbitnya pasal sisipan ini meski mengejutkan tetapi tidak dianggap mengherankan.

22 Lailatul Anisah "Satgas Sawit: 365 Perusahaan Telah Mengajukan Pemutihan Lahan Sawit di Kawasan Hutan", Kontan, Maret 2024

23 Lailatul Anisah "Satgas Sawit: 365 Perusahaan Telah Mengajukan Pemutihan Lahan Sawit di Kawasan Hutan", Kontan, Maret 2024.



HABITUS IMPUNITAS

a. Tipologi Impunitas Dari Awal Reformasi

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, Pasal 110A dan Pasal 110B bukanlah pemutihan dan impunitas pertama yang dilakukan oleh pemerintah terhadap perusak hutan. Salah satu yang paling awal misalnya, pemutihan terhadap penggunaan kawasan hutan lindung oleh tambang yang dilakukan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Peraturan ini dikeluarkan untuk menegaskan bahwa larangan dan pelanggaran terhadap

penggunaan kawasan hutan oleh tambang terbuka di kawasan hutan lindung sebelum UU Kehutanan 1999 dianggap tidak berlaku efektif terhadap perizinan yang telah ada sebelumnya.

Dilihat dari rumusannya, memang ‘penyelesaian’ dalam Perpu Kehutanan 2004 tidak diberlakukan untuk penggunaan ilegal tambang sebelum UU Kehutanan. Pendukung peraturan ini berargumen bahwa ketentuan ini merupakan bagian dari penerapan prinsip non-retroaktif terhadap pelanggaran yang kemudian

dikriminalisasi melalui UU Kehutanan 1999. Masalahnya adalah, tidak ada upaya untuk mengkoreksi praktik pertambangan yang merusak tersebut, meski kegiatan tersebut dilakukan di hutan lindung. Bandingkan misalnya dengan penyesuaian pengelolaan lahan oleh

konsesi hutan dan sawit pasca terbitnya kebijakan perlindungan gambut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut yang direvisi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2016.

Tabel 1. Cakupan ‘penyelesaian’ tumpang tindih dengan kawasan hutan

ATURAN	PERPPU KEHUTANAN 2004	PP PERUBAHAN PERUNTUKAN 2012 dan 2015	UU CIPTA KERJA 2023
Cakupan Kegiatan	Tambang dalam kawasan hutan lindung	Sawit dalam kawasan hutan	Sawit dalam kawasan hutan dan aktivitas lain
Cakupan Waktu	Berlaku sebelum UU Kehutanan 1999	Berlaku sebelum PP Perubahan Peruntukkan 2012 dan 2015	Memiliki izin sebelum UU Cipta Kerja 2023
Cakupan Aturan	Sesuai hukum sebelum UU Kehutanan 1999	Sesuai peraturan daerah tetapi bertentangan dengan kawasan hutan	Tidak memiliki pelepasan kawasan hutan dan pelanggaran
Penyelesaian	Mengesampingkan aturan untuk subyek hukum yang ditentukan	Subyek hukum diperintahkan mengajukan dirinya menyelesaikan kewajiban administratif	Subyek hukum diperintahkan mengajukan dirinya untuk menyelesaikan kewajiban administratif dan pembayaran denda

Pola-pola yang sama juga terjadi pada berbagai kebijakan impunitas setelahnya. Ketimbang melakukan koreksi, kebijakan impunitas itu hanya

dipakai sebagai instrumen untuk melakukan pemutihan terhadap pelanggaran perusakan hutan. Dorongan kebijakan pemutihan terhadap sawit ile-

gal perusak hutan berikutnya dibangun dengan alasan bahwa respon pemidanaan yang dilakukan oleh pemerintah dianggap sebagai kriminalisa-

si yang berlebihan, terutama dengan karena dengan basis bahwa pemidanaan itu dilakukan dengan basis perbedaan posisi administratif penentuan

Tabel 2. Pemutihan untuk perkebunan dari berbagai kebijakan

ATURAN	Pasal 51A PP Perubahan Peruntukkan Hutan 2012	Pasal 51 PP Perubahan Peruntukkan Hutan 2015	Pasal 110A dan 110B UU P3H 2013 jo UU Cipta Kerja 2020
Subjek	Kegiatan usaha perkebunan, yang izinnnya diterbitkan berdasarkan RTRW sebelum UU Tata Ruang 2007	Kegiatan usaha perkebunan, yang izinnnya diterbitkan berdasarkan RTRW sebelum UU Tata Ruang 2007	Kegiatan usaha perkebunan (baik dengan izin usaha maupun tanpa izin usaha) dan belum memenuhi persyaratan di bidang kehutanan sebelum berlakunya UU Cipta Kerja
Objek	Lokasi yang sesuai dengan RTRW sebelum UU Tata Ruang 2007 tapi menurut UU Kehutanan 1999 merupakan kawasan hutan produksi tetap atau terbatas	Lokasi yang sesuai dengan RTRW sebelum UU Tata Ruang 2007 tapi menurut UU Kehutanan 1999 merupakan kawasan hutan	Lokasi yang tidak memenuhi persyaratan di bidang kehutanan
Penyelesaian	Mengajukan permohonan pelepasan kawasan kepada Menteri	Mengajukan permohonan pelepasan kawasan untuk hutan produksi, melanjutkan satu daur untuk kawasan hutan lindung dan konservasi	Menyelesaikan administrasi kehutanan dan pembayaran royalti untuk yang berizin (Pasal 110A), sementara itu untuk yang tidak memiliki izin usaha, sanksi administratif berupa denda, paksaan pemerintah, dan penghentian usaha (Pasal 110B)
Tenggat Waktu	6 bulan (6 Juli 2012 – 6 Januari 2013)	1 tahun (22 Desember 2015 – 22 Desember 2016)	3 tahun untuk Pasal 110A

Sumber: 1) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah Nomor 104 junc to Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Perubahan Peruntukkan Kawasan Hutan, 2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 junc to Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pem berantasan dan Pencegahan Perusakan Hutan.

ruang antara pemerintah pusat dan daerah seharusnya diselesaikan terlebih dahulu (Setiawan et al. 2017). Memang pada saat itu, perbedaan antara pengaturan antara UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang dengan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan transisi otonomi daerah yang tidak setimbang menyebabkan terjadinya perbedaan penentuan fungsi atau peruntukkan ruang oleh pemerintah. Walaupun memang, membaca relasi regulasi kebijakannya tidak dapat dilakukan sesederhana itu, terutama jika mempertimbangkan aturan turunan dan misalnya keterkaitannya dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria. Relasi diantara seluruh regulasi dalam hirarki perundangan-undangan itu membuat cara bagaimana aturan tersebut menjadi panduan dalam situasi konkrit menjadi sangat rumit – misalnya terkait apakah kebijakan penentuan kawasan hutan melalui peraturan atau keputusan menteri bisa mengesampingkan aturan tata ruang dalam kebijakan setingkat peraturan daerah (Butt and Lindsey 2018).

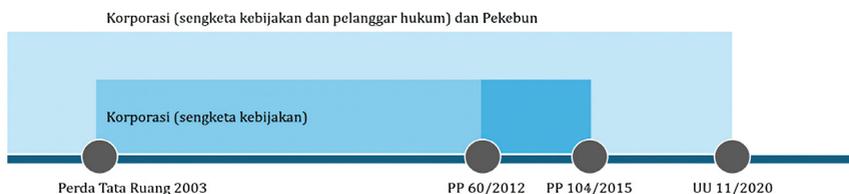
Dengan logika yang sama, dalam penjelasannya, dua aturan penyelesaian yang diterbitkan pasca tahun 2010 itu, yaitu PP Perubahan Peruntukkan 2012 dan PP Perubahan Peruntukkan 2015 menyalahkan disharmoni kedua rezim aturan tata guna lahan tersebut. Keberadaan PP Perubahan Peruntukkan baik pada tahun 2012 dan 2015 mencoba menyelesaikan persoalan yang diakibatkan perbedaan penentuan ruang antara undang-undang tersebut. Dari berbagai persoalan itu, dalam lingkup keseluruhannya, secara umum setidaknya ada tiga tipologi umum sawit dalam kawasan hutan yang selama ini dikategorikan sebagai ilegal: 1) korporasi yang mengusahakan sawit tetapi tidak memiliki pelepasan kawasan hutan, 2) korporasi yang mengusahakan sawit dengan alas hukum tata ruang daerah – dan tumpang tindih dengan kawasan hutan, 3) sawit rakyat yang belum melalui tahapan penataan kawasan hutan. Tanpa kebijakan penyelesaiannya, seluruh tipologi sawit dalam kawasan hutan direspon dengan pasal pidana penggunaan kawasan hutan ilegal atau perambahan hutan.

Pada titik inilah, Pasal 110A dan Pasal 110B menjadi relevan, karena berbeda dengan kebijakan penyelesaian ‘keterlanjuran’ kawasan hutan yang sebelumnya diberikan melalui PP Perubahan Peruntukkan, kebijakan penyelesaian yang diperkenalkan UU Cipta Kerja itu meliputi juga pelanggaran yang tidak hanya disebabkan oleh perbedaan kebijakan rencana tata ruang [Tipologi Kedua]. Jika sebelumnya, terutama melalui PP Perubahan Peruntukkan 2015, penyelesaian tumpang tindih itu hanya berlaku terhadap korporasi skala besar dengan izin usaha yang berada di dalam kawasan hutan. Pasca UU Cipta Kerja, penyelesaian juga berlaku untuk kegiatan yang tidak berizin di dalam kawasan hutan – termasuk terhadap sawit rakyat, khususnya melalui Pasal 110B.

Hadirnya dua pasal dalam UU Cipta Kerja yang disisipkan dalam UU P3H, yaitu Pasal 110A dan Pasal 110B, harapannya akan menyelesaikan seluruh bentuk permasalahan tumpang tindih dalam kawasan. Tentu saja, bagi masyarakat luas, kebijakan ini mudah untuk dibaca sebagai amnesti atau bahkan pemutihan terhadap kejahatan kehutanan, mengingat juga selama ini respon negara terhadap sawit atau bahkan penggunaan lain dalam kawasan hutan hanya ada dalam bentuk kriminalisasi.

Untuk perkebunan yang telah memiliki izin, dapat diselesaikan dengan membayar royalti hutan dan menyelesaikan administrasi pelepasan kawasan. Sementara untuk bentuk kegiatan usaha lain, penyelesaiannya dilakukan

Gambar 3. Cakupan ruang lingkup penyelesaian





dengan memenuhi sanksi administratif dan mendapatkan persetujuan melanjutkan kegiatan usaha di dalam kawasan hutan. Namun demikian penyelesaian dalam bentuk pelepasan kawasan hutan hanya berlaku untuk kegiatan usaha perkebunan, sementara kegiatan usaha lain harus melalui proses pemenuhan sanksi administratif. Selain itu, Pasal 110B juga mengatur penyele-

saian dalam bentuk penataan kawasan terhadap masyarakat yang menguasai lahan di bawah 5 hektar dan tinggal di dalam kawasan hutan. Berbeda dengan Pasal 110A yang dibatasi waktu penyelesaiannya, yaitu 2 November 2023, Pasal 110B ini dibatasi waktu. Meskipun keduanya tetap mengatur batasan titik mula penggunaan hutan tersebut sebelum 2 November 2020.

b. Impunitas Sebagai Habitus

Dari keseluruhan contoh ‘penyelesaian’ tersebut, perubahan yang terjadi pasca UU Cipta Kerja melalui Pasal 110A dan Pasal 110B merupakan ketentuan yang paling luas mengatur berbagai cakupan persoalan hukum. Tentu ketiga persoalan yang dijawab dengan berbagai kebijakan tersebut juga memiliki perbedaan karakteristik persoalan tumpang tindih dengan kawasan hutan. Perluasan ini juga sekaligus menunjukkan bahwa pemerintah hingga saat ini belum memiliki kapasitas yang memadai untuk mengawasi dan mengendalikan tumpang tindih tersebut. Di sisi lain, perluasan ini juga penting untuk memposisikan setiap bentuk pelanggaran hukum terhadap hutan sebagai beragam fakta yang perlu direspon dan dikendalikan oleh pemerintah. Jika ruang lingkup responnya terbatas, bukan hanya penyelesaiannya menjadi tidak tuntas, tetapi dapat menyebabkan tujuannya dari penyelesaian hukumnya tidak tercapai. Selama ini, tidak ada upaya untuk mengkaji secara utuh ragam fakta dan tipologi persoalan hukum yang berkai-

tan dengan penggunaan kawasan hutan ilegal yang dapat diuji publik.

Karakter utama lain dari berbagai politik impunitas tersebut adalah bahwa kebijakan itu lebih banyak diarahkan untuk subyek hukum korporasi yang mengusahakan lahan dengan skala besar. Posisi istimewa bagi korporasi ini diberikan karena mereka dipandang sebagai pelaku usaha yang berkontribusi besar bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia. Lebih parah lagi, dalam konteks Indonesia saat ini adalah semakin kaburnya garis batas antara pelaku usaha dengan aparat negara yang seharusnya menjadi regulator bagi pelaku usaha tersebut. Memang Pasal 110A dan Pasal 110B tidak hanya berlaku untuk korporasi – berbeda misalnya dengan kebijakan impunitas sebelumnya. Tetapi berbeda dengan korporasi, perkebunan skala kecil dalam kawasan hutan sebenarnya dapat diselesaikan dengan prosedur yang berbeda karena memiliki posisi hukum dan hak yang berbeda atas tanah melalui penguasaan tradisional dan

de facto. Memposisikan masyarakat sama dengan korporasi skala besar yang tidak memiliki penguasaan asal, sebenarnya dapat membebani masyarakat dengan proses hukum yang bertentangan dengan haknya.

Kebijakan yang seharusnya memiliki dimensi kepentingan publik yang luas atau kelompok rentan, justru diarahkan spesifik pada keuntungan segelintir orang yang mengendalikan korporasi dan menguasai jutaan hektare lahan di Indonesia. Alhasil, atas nama menjamin investasi dan kepastian hukum bagi pelaku usaha, pemerintah memilih untuk tidak memidanakan kejahatan yang mereka telah perbuat. Dengan bercermin pada berbagai kebijakan sebelumnya, kebijakan pengampunan oleh negara melalui Pasal 110A dan Pasal 110B UU P3H jo. UU Cipta Kerja menunjukkan impunitas terhadap korporasi merupakan habitus hukum dari penguasa. Habitus di sini merujuk tidak saja pada praktik hukum dari penguasa, namun juga dimensi

paradigmatik tentang bagaimana negara melihat permasalahan kejahatan lingkungan dan menyelesaikan permasalahan yang menjadi tanggung-jawabnya.

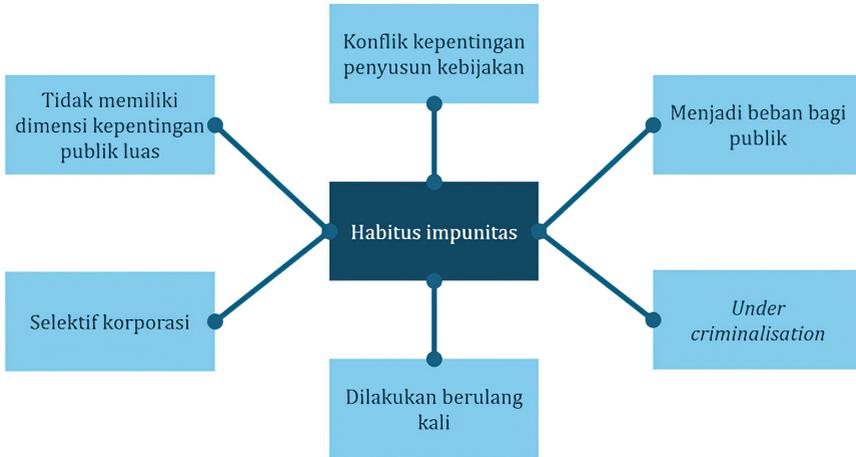
Dalam konteks kebijakan pemutihan, habitus hukum ini dibentuk oleh penundukan negara pada pertumbuhan ekonomi. Sebagaimana diungkapkan oleh Katrina Pistor dalam bukunya *The Code of Capital*, dalam sistem kapitalisme, legitimasi dari pemerintah tidak lagi terletak pada bagaimana negara mendistribusikan kesejahteraan, namun ia diukur dari kemampuannya untuk menjaga atau bahkan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Alhasil, perluasan dan percepatan kapital dinilai sebagai sebuah keniscayaan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, sedangkan dampaknya terhadap lingkungan hidup hanya dipandang sebagai eksekusi yang bisa dicegah dan dikelola, bukan sebagai sesuatu yang seharusnya dilarang (Pistor 2019).

Konsekuensinya, sulit untuk mengatakan bahwa tidak ada pembajakan regulasi dalam kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah yang memberikan keistimewaan kepada pelaku usaha. Dalam konteks ini, habitus untuk selalu mem-bela kepentingan korporasi juga penting untuk dilihat dari perspektif relasi antara pebisnis dan pejabat pembuat kebijakan di Indonesia. Ini telah diuraikan panjang dalam banyak tulisan juga (Berenschot et al. 2023), misalnya mengutip Tempo, yang mencatat bahwa 262 orang dari 575 anggota DPR RI memegang saham atau manajemen dengan berbagai perusahaan di bidang sumber daya alam, seperti korporasi sawit. Beresonansi dengan Code of Capital, Koalisi Bersihkan Indonesia, bahkan menyebut UU Omnibus Law nama lain dari UU Cipta Kerja 2020, sebagai Kitab Hukum Oligarki – merujuk pada segelintir elite yang menggunakan kekuasaannya untuk menghasilkan kebijakan yang mempertahankan kekayaannya di sektor sumber daya alam.²⁴

Setelah menemukan habitusnya, mudah kemudian untuk membaca bahwa impunitas merupakan salah satu bentuk habitus ketundukkan terhadap kuasa ekonomi skala besar. Krimonologi kritis mendefinisikannya sebagai penggunaan hukum untuk pelanggaran kekuasaan material yang dilakukan dengan kuasa koersi (Vegh Weis 2022). Kuasa koersi merupakan bentuk kuasa paling keras yang bisa dilakukan pemerintah kepada rakyatnya, seharusnya memang hanya dilakukan secara terbatas terhadap pelanggaran kepentingan publik yang berdampak luas. Tetapi dalam banyak fenomena, penggunaan alat koersi kriminalisasi seringkali lebih banyak berkaitan dengan akumulasi kekayaan dan kuasa. Politik ini dapat dilakukan dalam bentuk overkriminalisasi yaitu ketika negara untuk mengategorikan sebanyak mungkin kejahatan yang dinilai dapat mengganggu bekerjanya corak produksi kapitalisme maupun menghambat proses hegemoni.

24 “Omnibus Law; Kitab Hukum Oligarki”, Bersihkan Indonesia dan Fraksi Rakyat Indonesia, 2020.

Gambar 4. Habitus impunitas untuk sawit ilegal



Akan tetapi di sisi yang lain, perbuatan yang justru merusak dan menciptakan bahaya sosial dan lingkungan (social and environmental harm) justru mengalami pembatasan kriminalisasi (undercriminalisation). Dikesampingkannya Pasal 93 UU P3H sebagai akibat dari berlakunya Pasal 110B merupakan juga menjadi bukti undercriminalisation bagi korporasi. Sehingga ketika, pasal sisipan ini digunakan, maupun kebijakan pemutihan sebelumnya punya cara bekerja yang sama, yaitu

menjauhkan korporasi perusak hutan dari pertanggungjawaban kriminal – mudah dibaca sebagai habitus untuk tunduk pada hegemoni tersebut. Secara substantif, Pasal 110B itu kontradiktif dengan Pasal 93 UU P3H jo. UU Cipta Kerja.²⁵ Menghilangkan keberlakuan subyek hukum yang dipilih pemerintah menunjukkan bahwa melalui kebijakan ini, pemerintah tidak saja melakukan undercriminalisation pada lapisan sekunder dengan tidak memproses hukum atas kejahatan yang

25 Pasal 93 tersebut mengatur bahwa korporasi yang mengangkut dan/atau menerima titipan hasil perkebunan, menjual, menguasai, memiliki, dan/atau menyimpan hasil perkebunan, membeli, memasarkan, dan/atau mengolah hasil perkebunan yang berasal dari perkebunan di dalam kawasan hutan tanpa perizinan berusaha dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun.



dilakukan oleh aktor korporasi, tapi justru melakukan dekriminialisasi selektif.

Elemen “tercela” dari perbuatan korporasi dengan menca-plok kawasan hutan secara ilegal, melalui Pasal 110A dan Pasal 110B, dikaburkan dengan narasi “keterlanjuran” dan sengketa kebijakan, yang kemudian dianggap berlebihan ketika direspon dengan pidana. Alhasil, perbuatan tersebut tidak hanya kehilangan konotasi negatifnya, namun menempatkan perbuatan tersebut justru telah berkontribusi bagi perekonomian nasional. Dengan demikian, negara telah mengesampingkan kenyata-

an bahwa perbuatan korporasi tersebut telah menyebabkan bahaya lingkungan (environmental harm) di mana ekosistem hutan telah dirusak sehingga kehilangan fungsi ekologisnya. Di masa depan, kebijakan ini justru akan memberikan insentif bagi korporasi untuk melakukan tindakan yang sama, dengan harapan pemerintah kelak akan memu-tihkannya. Sebagai sebuah habitus hukum kekuasaan, bukan tidak mungkin kebijakan pengampunan atas kejahatan lingkungan yang dilakukan korporasi akan mengalami pengulangan dan bahkan perluasan (tidak saja di sektor perkebunan sawit) di masa mendatang.



Bab 3

CARA KERJA IMPUNITAS

PASAL 110A DAN PASAL 110B

a. Legitimasi Terhadap Perusakan Hutan

Penambahan sanksi administratif atau penghapusan ketentuan pidana. Lalu, bagaimana seharusnya Pasal 110A dan Pasal 110B ini dibaca? Sebagaimana telah diuraikan dalam historis kebijakan di bagian sebelumnya, penting untuk melihat kedua pasal ini dalam keseluruhan bentuk respon negara terhadap penggunaan kawasan hutan ilegal, khususnya oleh perkebunan sawit. Kekhawatiran paling dasar dari hadirnya Pasal 110A dan Pasal 110B adalah terjadinya perubahan terhadap norma yang menentukan bagaimana negara merespon penggunaan

hutan secara ilegal oleh kegiatan yang berdampak pada penghancuran hutan. Selama ini perbuatan yang demikian dikriminalisasi melalui ketentuan yang ada di dalam Pasal 17 ayat (2) junc to Pasal 92 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (lihat Tabel 4).²⁶ Kemudian, selain sanksi pidana, khusus untuk norm adressat yang merupakan badan hukum, hukuman juga diberikan dalam bentuk sanksi administratif berupa paksaan pemerintah, uang paksa dan pencabutan izin.²⁷

26 Selanjutnya disebut UU Perusakan Hutan 2013.

27 Pasal 18 ayat (1) UU Perusakan Hutan 2013.

Namun demikian, aturan itu tidak membedakan fakta hukum yang menjadi latar belakang kualifikasi penggunaan kawasan hutan secara ilegal tersebut. Misalnya saja, penggunaan lahan di dalam kawasan hutan oleh masyarakat yang penataan hutannya belum selesai tidak dibedakan dengan korporasi yang menggunakan kawasan hutan secara ilegal. Perbuatan sama-sama dikriminalisasi dengan penyelesaian sanksi pidana dan kumulasi administratif bagi korporasi. Perbedaan terhadap tipologi

ini baru muncul setelah Pasal 110A dan Pasal 110B dan kedua peraturan pemerintah sebagai turunannya kemudian diterbitkan. Penting untuk disebutkan, bahwa sisipan Pasal 110A maupun Pasal 110B tidak menyebutkan norma apapun yang memiliki dampak terhadap keberlakuan Pasal 17 UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Artinya, secara normatif, kedua pasal ini sama-sama berlaku dengan ranah forum hukum yang berbeda.

Tabel 3. Tipologi penggunaan hutan (ilegal) dan respon negara

RESPON	KETERLAMBATAN PENATAAN KAWASAN HUTAN	KETERLAMBATAN PENYELESAIAN ADMINISTRATIF	SENKETA KEBIJAKAN	PENGUNAAN KAWASAN HUTAN ILEGAL
Sanksi pidana	Pasal 17 ayat (2) jo. Pasal 93 UU Perusakan Hutan 2013			
Sanksi administratif	Pasal 110A ayat (2) jo. Pasal 17 ayat (2) UU Perusakan Hutan 2023 PP Denda Kawasan Hutan 2021	-	Pasal 110B ayat (1) jo. Pasal 17 ayat (2) UU Perusakan Hutan 2023	-
Penyelesaian administratif	Pasal 110B ayat (2) jo. Pasal 17 ayat (2) UU Perusakan Hutan 2013	Pasal 110A ayat (1) jo. Pasal 17 ayat (2) UU Perusakan Hutan 2023 PP Denda Kawasan Hutan 2021	Pasal 110A ayat (1) jo. Pasal 17 ayat (2) UU Perusakan Hutan 2023 PP Ketidaksesuaian 2021	-

Dalam ranah pengendalian sosial, tersedianya berbagai instrumen hukum dalam peristiwa hukum yang sejenis tidak pernah dianggap persoalan. Pemerintah dapat memberlakukan keduanya atau salah satunya tergantung pada fakta hukum yang ditemukan secara materil atau strategi penegakan hukum yang dipilih. Tentu saja pilihan apapun punya konsekuensi dan dampaknya masing-masing. Sanksi pidana dianggap lebih efektif dalam memberikan efek jera ketimbang administratif yang lebih banyak hanya mengutamakan pada penghentian perbuatan (Michael G Faure, Koopmans, and Oudijk 1996). Oleh karena itu, hukum administratif lebih cenderung menjadi alat per-suasi ketimbang pengenda-

lian, sehingga dapat menjadi insentif yang tidak tepat karena memberikan keleluasaan pelaku pada gradasi tertentu untuk mengabaikan regulasi (Michael G Faure and Visser 2003). Untuk penegakan hukum lingkungan, sangat disarankan agar penegakan sanksi lingkungan ini juga dilengkapi dengan ancaman pidana yang membuatnya lebih punya daya tekan. Ini bukan berarti ranah hukum administratif tidak punya nilai positif, penegakan hukum administratif dapat dilaksanakan dengan cepat, lebih murah, sehingga lebih memadai untuk mencapai tujuan penegakan hukum itu sendiri ketimbang pidana yang membutuhkan respon yang segera (Ogus and Abbot 2002)

Tabel 4. Pengaturan pidana terhadap perkebunan ilegal dalam kawasan hutan sebelum UU Cipta Kerja 2020

Pasal 17 ayat (2) UU Perusakan Hutan 2013	Pasal 92 ayat (1) UU Perusakan Hutan 2013
<p>Setiap orang dilarang: ... b. melakukan kegiatan perkebunan tanpa izin Menteri di dalam kawasan hutan</p>	<p>Orang perseorangan yang dengan sengaja: a. melakukan kegiatan perkebunan tanpa izin Menteri di dalam kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b; ... dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun serta pidana denda paling sedikit Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).</p>

Penyelesaian terhadap penggunaan kawasan hutan oleh berbagai bentuk atau status tipologi persoalan hukumnya, dapat memanfaatkan model penyelesaian dan sanksi administratif yang lebih fleksibel mencari dan menemukan keadilan ke-timbang pembedanaan. Gradasi bentuknya bisa luas, penerapan sanksi dan penyelesaian administratif saja, atau dalam bentuk kumulasi eksternal dengan pembedanaan, merupakan strategi penegakan hukum yang dapat dipilih selama ketentuan perundang-undangnya telah mengatur – ini juga dalam dekade terakhir menjadi tren yang berkembang dalam penegakan hukum lingkungan (M. G. Faure and Svatikova 2012). Selain pada memastikan bahwa penyelesaian dan sanksi administratif dirumuskan dan dilaksanakan dengan tujuan yang tegas, tantangan berikutnya, namun demikian, terletak pada perbuatan apa yang seharusnya tetap penting untuk dikriminalisasi dengan segera, terutama tidak selalu juga penerapan kumulatif itu justru berujung pada saling menguatkan (Heine 1992).

Dimensi berikutnya dari arah politik hukum yang perlu diuraikan dari Pasal 110A dan Pasal 110B pasca UU Cipta Kerja 2020 adalah aspek keberlakuan pengendalian sosial dari berbagai ranah hukum yang dibentuk itu. Perlu diperhatikan bahwa meski dengan segala argumennya, kedua ranah hukum administratif dan pidana itu tetap tersedia dalam legislasi Indonesia, kehadiran mekanisme penyelesaian administratif itu akan banyak merubah interpretasi dan pelaksanaan sebut saja Pasal 17 ayat (2) UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Mengingat bahwa ketentuan pasal itu merupakan delik pidana administratif, yang mana kualifikasi pemenuhannya akan sangat bergantung pada ruang lingkup definisi dan operasional persoalan administratifnya. Sehingga walaupun demikian, penulis secara pribadi berargumen tidak terjadi dekriminalisasi secara formal terhadap Pasal 17 ayat (2) misalnya, mengingat tidak ada satupun ketentuan yang menghapuskan sifat dapat dipidana dari perbuatan yang dirumuskan dalam pasal tersebut, keberlakuannya secara materil menjadi dibatasi.

Pembatasan pertama, berkaitan dengan subyek hukum. Pasal 110B secara khusus memilah bahwa dalam hal penggunaan itu dilakukan orang perseorangan yang bertempat tinggal di dalam dan/atau di sekitar kawasan hutan paling singkat 5 (lima) tahun secara terus menerus dengan luasan paling banyak 5 (lima) hektare, dikecualikan dari sanksi administratif dan diselesaikan melalui penataan kawasan hutan. Ruang lingkup penataan kawasan hutan memiliki ranah administratifnya tersendiri melalui PP Penyelenggaraan Kehutanan 2023. Pembatasan kedua, berkaitan dengan status hukum terhadap pengguna kawasan hutan korporasi yang mengajukan penyelesaian sebelum 2 November 2023. Pasal 110A ayat (1) mengarahkan kegiatan usaha perkebunan untuk menyelesaikan keterlambatan administratifnya dalam pelepasan kawasan hutan sebelum tenggat waktu tertentu selama tiga tahun pasca diterbitkannya UU Cipta Kerja tahun 2020. Dengan demikian, terhadap subyek dengan status hukum di luar batasan-batasan itu, maka pidana sebagaimana Pasal 17 ayat (2) UU Pencegahan dan

Pemberantasan Perusakan Hutan 2013 seharusnya dapat diterapkan kapanpun.

Dalam ranah hukum, situasi di mana keberlakuan peminanaan atau hukuman dapat dikesampingkan secara temporer atau terhadap subyek hukum tertentu biasa disebut sebagai amnesti. Istilah amnesti dalam banyak literatur diterjemahkan sebagai pengabaian penerapan penghukuman dengan berbagai bentuk pilihan penyelesaian, tidak jarang juga dikaitkan dengan paradigma 'keadilan restoratif' yang tujuannya melengkapikan atau menggantikan cara pandang pembalasan dendam dalam hukuman (Espindola 2014). Karena punya dampak menimpa norma keadilan pada umumnya, penggunaan amnesti selalu punya nilai kontroversi. Penolak amnesti beranggapan bahwa penyimpangan penghukuman terhadap individu tertentu secara moral bermasalah, terutama dalam hal menambah lapisan ketidakadilan terhadap korban dari kejahatan. Dalam cara pandang retributif, pelaku itu sendiri pantas dihukum dengan perbuatannya, sehingga



Dokumentasi WALHI Nasional



kegagalan penghukuman itu sendiri adalah ketidakadilan (Pensky 2008). Sementara pendukungnya memosisikan amnesti sebagai cara praktis untuk mencapai perdamaian dan keadilan, apalagi juga mengingat secara praktis proses hukum terhadap seluruh pelaku kejahatan akan selalu terbentur pada beban biaya, sumberdaya, dan waktu yang tidak sedikit (Espindola 2014).

Sama seperti penghukuman itu sendiri, pengesampingan terhadap hukuman atau juga disebut amnesti atau sebutlah pemutihan tertentu dalam persoalan ini, harus memiliki landasan moral yang memadai untuk diterapkan. Referensi dan contoh perihal amnesti ini cukup banyak, salah satunya misalnya dengan memberikan logika terhadap pemberlakuan amnesti dari sudut pandang epistemik penghukuman itu sendiri. Untuk mencegah ketidakadilan, setidaknya dua keterbatasan epistemik penting untuk diperhatikan dalam penyusunan kebijakan pembedanaan dan amnesti: 1) keterbatasan dalam hal pelaku yang

lebih rendah perannya dalam kejahatan (low level perpetrator), dan 2) keterbatasan dalam hal negara gagal menyediakan ruang publik yang aman dan kebijakan yang tidak berkonflik.

Secara umum, keterbatasan epistemik ini berawal dari premis yang sama, bahwa penghukuman harus selalu berasal dari kejelasan ruang lingkup dan legitimasi moral terhadap penghukuman atas perbuatan melawan hukum tertentu. Sehingga penentuan amnesti juga seharusnya membantu memilah mana perbuatan yang layak diberikan penderaan dan mana yang tidak. Keterbatasan ini terlihat misalnya dalam kasus Bongku, yang pada awal tahun 2020 lalu didakwa karena berladang di dalam konsesi kebun kayu pulp milik perusahaan taipan besar di Indonesia, PT Arara Abadi.²⁸ Pasal yang diterapkan pada Bongku disamakan dengan pasal yang seharusnya dipakai untuk meminta pertanggungjawaban sawit ilegal dalam kawasan hutan. Sekalipun dengan tujuan pembedanaan untuk korporasi skala besar, rumusan yang buruk

28 Saputra R, "Vonis Bongku, Preseden Buruk Penerapan UU P3H", *Betahita - Kolom*, 9 Juni 2020.

akan membentuk keterbatasan epistemik terhadap perumusan undang-undang akhirnya lebih banyak memakan korban dengan kriminalisasi berlebihan. Menyedihkan kalau melihat ju-

taan hektare sawit korporasi di-diamkan oleh penegak hukum, sementara masyarakat lokal yang berladang untuk kebutuhan subsisten justru dipidana dengan pasal itu.

Kotak 1.

Naskah akademik UU Cipta Kerja 2020 terkait dengan politik hukum pidana²⁹

Perubahan dilakukan berkaitan dengan pengenaan sanksi, dimana upaya agar noma hukum administrasi dalam Undang-Undang dipatuhi, maka fungsi sanksi pidana sebagai ‘obat terakhir’ apabila sanksi administrasi dan sanksi keperdataan sudah tidak dapat berlaku efektif, sebagaimana fungsi sanksi pidana sebagai “ultimum remedium”, yang dilakukan melalui:

- 1) Pengaturan sanksi dilakukan dengan pembedaan secara ketat dan cermat dengan membedakan sanksi pidana administrasi (administrative penal law) dengan hukum pidana (criminal penal law) dalam penyelenggaraan perizinan berusaha dan dalam pelaksanaan kegiatan berusaha.
- 2) Pengaturan sanksi pidana dalam rangka mendukung RUU Cipta Kerja dilakukan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:
 - a. setiap kegiatan yang menimbulkan dampak yang memenuhi kategori pidana dan tidak termasuk dalam kegiatan administrasi tetap dikenakan pidana;
 - b. bagi setiap kegiatan yang tidak termasuk ke kegiatan administrasi, sanksi pidana yang telah ada saat ini (selain sanksi pidana denda) diubah bentuk sanksinya menjadi pidana denda;
 - c. dalam hal korporasi apabila tidak melakukan pembayaran pidana denda maka dapat dipailitkan atau diambilalih kepemilikan asetnya;
 - d. sanksi pidana penjara kurang dari 1 (satu) tahun yang terdapat dalam berbagai Undang-Undang sektor diubah menjadi pidana denda;
 - e. pemberatan sanksi pidana pada Undang-Undang sektor dihapus.
- 3) Pengaturan sanksi administrasi dilakukan dengan memperhatikan sebagai berikut:
 - a. perumusan sanksi administrasi diatur dengan memperhatikan bentuk pelanggaran yang muncul dari hubungan antara pemerintah dengan warga negara/badan hukum perdata;
 - b. perumusan dan penerapan sanksi administrasi untuk memperbaiki penyimpangan atas kewajiban atau larangan dalam hubungan hukum administrasi negara;
 - c. perumusan sanksi administrasi terlebih dahulu menginventarisir seluruh ketentuan sanksi (baik pidana maupun administrasi) yang ada selama ini dan mengkaji kembali rumusan sanksi yang ada saat ini lebih tepat dan efektif apabila dirumuskan sebagai sanksi administrasi atau perdata.
 - d. Sanksi administrasi dalam kegiatan berusaha meliputi: 1) peringatan, 2) penghentian kegiatan sementara, 3) pengenaan denda administratif, 4) pencabutan perizinan berusaha, 5) pembubaran badan, 6) daya paksa polisional, 7) sanksi lain sesuai kebutuhan.
 - e. ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administrasi diatur dengan Peraturan Pemerintah.

29 “Naskah Akademik RUU Cipta Kerja”, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020.

Dalam naskah akademiknya, arah politik hukum UU Cipta Kerja 2020 (lihat Kotak 1) dapat dengan mudah membaca upaya untuk melakukan pengurangan beban hukum pidana dalam mengelola perubahan perilaku. Ada dua hal yang menjadi basis argumen, pertama memposisikan ketentuan pidana sebagai “obat terakhir” dalam penegakan hukum (ultimuum remedium) dan kedua memilah dengan cermat mana yang merupakan pidana administrasi (administrative penal law) dan hukum pidana (criminal penal law). Naskah akademik ini sebenarnya tidak kemudian mengatur spesifik perubahan pasal pidana yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, baik terhadap rumusan perbuatan pidana (Pasal 17) maupun sanksi pidananya (Pasal 92), kecuali menambahkan Pasal 110A dan Pasal 110B. Di sisi lain, berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan

Perlindungan Lingkungan Hidup, UU Perusakan Hutan 2013 tidak mengatur juga perihal prinsip ultimium remedium. Sehingga ketika, penyisipan Pasal 110A dan Pasal 110B dilakukan tidak jelas apakah maksudnya keberlakuan prinsip itu berlaku efektif secara normatif.

Namun pembacaan ini bisa jadi berbeda jika membaca aturan turunan yang menjadi prosedur operasionalisasi Pasal 110A dan Pasal 110B UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan 2020. Menarik untuk melihat bagaimana PP Denda Kawasan Hutan 2021 membangun interpretasinya sendiri terhadap Pasal 110A dan Pasal 110B tersebut. Misalnya untuk Pasal 110A, perbedaan paling signifikan adalah penyebutan kelapa sawit sebagai subyek hukum dan posisi hukum pasal itu terhadap seluruh respon negara terhadap penggunaan kawasan hutan secara ilegal, yaitu tidak dikenai sanksi pidana tetapi diberikan kesempatan. Rumusan ini seolah menegas-

kan keberadaan pasal-pasal ini sebagai cara untuk memberikan amnesti terhadap penggunaan kawasan hutan dengan syarat kemudian penyelesaian prosedur pelepasan kawasan hutan dan pembayaran penerimaan negaranya diselesaikan. Begitu juga dengan Pasal 110B (lihat Tabel 5). Frasa itu juga seolah menunjukkan pemberlakuan “ultimum remedium” terhadap pidana UU Perusakan Hutan 2013 untuk sawit ilegal dalam kawasan hutan yang beroperasi sebelum berlakunya UU Cipta Kerja 2020, meski penyebutannya hanya dilakukan dalam bagian penjelasan yang seharusnya tidak memiliki keberlakuan normatif atau membentuk norma.

Sifat kedua pasal ini sebagai amnesti semakin terlihat dalam interpretasi Pasal 110B yang langsung dengan tegas menyebutkan mengganti sanksi pidana dengan sanksi administrasi terhadap kegiatan yang dilakukan sebelum terbitnya

UU Cipta Kerja 2020. Interpretasi ini dilakukan oleh aturan turunannya yaitu: Pasca terbitnya UU Cipta Kerja itu, pemerintah kemudian menerbitkan juga aturan pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah³⁰ dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2021 tentang Cara Pengenaan Sanksi Administratif Dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berasal Dari Denda Administratif Di Bidang Kehutanan³¹. Dari caranya mendefinisikan pasal-pasal ini, jelas PP Denda Kawasan Hutan 2021 telah menambahkan norma baru yang sebelumnya tidak dibunyikan dengan tegas, yaitu bukan lagi sebagai bentuk penyelesaian sementara. Terlepas dari daya efektifnya, sumber-sumber hukum ini membuat respon terhadap sawit ilegal diterapkan berbeda-beda satu sama lain.

30 Selanjutnya disebut PP Penyelesaian Ketidaksesuaian 2021.

31 Selanjutnya disebut PP Denda Kawasan Hutan 2021.

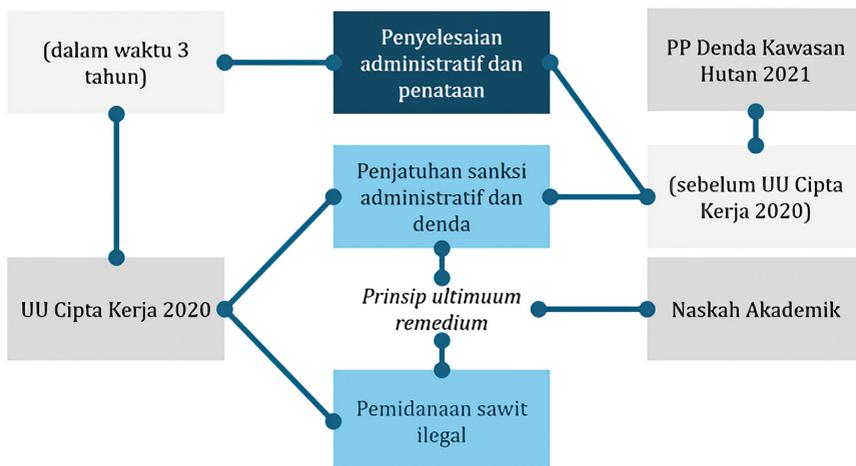




Tabel 5. Pasal 110A dan Pasal 110B dan interpretasinya dalam PP Denda Kawasan Hutan

Rumusan Pasal 110A dalam UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan 2020	Interpretasi Pasal 110A dalam PP Denda Kawasan Hutan 2021
<p>Setiap Orang yang melakukan kegiatan usaha yang telah terbangun dan memiliki Perizinan Berusaha di dalam Kawasan Hutan sebelum berlakunya Undang-Undang ini yang belum memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan, wajib menyelesaikan persyaratan paling lambat tanggal 2 November 2023.</p> <p>Dalam hal Setiap Orang yang melakukan kegiatan usaha yang telah terbangun dan memiliki Perizinan Berusaha di dalam Kawasan Hutan tidak menyelesaikan persyaratan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikenai sanksi administratif berupa: a. pembayaran denda administratif; dan/atau b. Pencabutan Perizinan Berusaha.</p>	<p>Pasal 110A yang pada prinsipnya mengatur bahwa kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit yang telah terbangun, memiliki izin Lokasi dan/ atau izin usaha di bidang perkebunan yang sesuai Rencana Tata Ruang tetapi belum mempunyai Perizinan di bidang kehutanan yang dilakukan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, tidak dikenai sanksi pidana tetapi diberikan kesempatan untuk menyelesaikan pengurusan Perizinan di bidang kehutanan dengan membayar Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR).</p>
Rumusan Pasal 110B dalam UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan 2020	Interpretasi Pasal 110B dalam PP Denda Kawasan Hutan 2021
<p>Setiap Orang yang melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) huruf b, huruf c, dan/atau huruf e, dan f atau Pasal 17 ayat (2) huruf b, huruf c, dan/atau huruf e, atau kegiatan lain di Kawasan Hutan tanpa memiliki Perizinan Berusaha yang dilakukan sebelum tanggal 2 November 2020 dikenai sanksi administratif, berupa: a. penghentian sementara kegiatan usaha; b. pembayaran denda administratif; dan/atau c. paksaan pemerintah.</p>	<p>Kegiatan usaha pertambangan, perkebunan, dan kegiatan lain di dalam Kawasan Hutan yang dilakukan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan belum mempunyai Perizinan di bidang kehutanan, tidak dikenai sanksi pidana tetapi dikenai Sanksi Administratif berupa Penghentian Sementara Kegiatan Usaha, perintah pembayaran Denda Administratif, dan/atau paksaan pemerintah untuk selanjutnya diberikan persetujuan sebagai alas hak untuk melanjutkan kegiatan usahanya di dalam kawasan Hutan Produksi.</p>

Gambar 5. Perbedaan dalam mengatur respon terhadap sawit ilegal.



b. Mengabaikan Realitas Dampak Sawit Korporasi Ilegal Terhadap Perusakan Hutan

Sebagaimana diungkapkan dalam Naskah Akademik-nya, kebijakan ini didasarkan pada kebutuhan untuk memilah dengan cermat mana yang merupakan pidana administrasi (administrative penal law) dan hukum pidana (criminal penal law). Meski tidak terlalu jelas apa maksudnya ketika dengan ‘memilah cermat’ dan sebagaimana dijelaskan di bagian sebelumnya, bagaimana dampaknya terhadap pember-

lakuan pidana terhadap sawit ilegal dalam kawasan hutan. Tetapi, jika maksudnya adalah bahwa pidana administrasi dianggap tidak memiliki dampak sehingga tidak dikenakan pidana, hal ini jelas menunjukkan bahwa penyusun undang-undang ini mengabaikan berbagai realitas yang panjang selama dua dekade bagaimana korporasi sawit ilegal tersebut melakukan perusakan hutan.

Pada kepustakaan hukum pidana lingkungan, kejahatan lingkungan dalam hubungannya dengan hukum administrasi dapat dibedakan menjadi dua, yakni *administratively dependent crimes* (kejahatan lingkungan dengan predikat administratif) dan *administratively independent crimes* (kejahatan lingkungan tanpa predikat administratif). Dalam kategori *administratively dependent crimes*, sebuah perbuatan disebut sebagai kejahatan lingkungan ketika terjadi pelanggaran atas ketentuan administratif. Apabila ditinjau dari dampak yang ditimbulkan, terdapat beberapa bentuk kejahatan lingkungan dengan predikat administratif ini, yakni: *abstract endangerment* (ancaman abstrak), *concrete endangerment* (ancaman konkret), dan *concrete harm* (bahaya nyata) (Mandiberg and Faure 2008).

Kejahatan lingkungan berjenis *abstract endangerment* merujuk pada sebuah perbuatan yang dikriminalisasi pada tingkat primer meskipun bahaya lingkungannya masih bersifat abstrak. Di sini, tidak terdapat hubungan kausalitas secara

langsung antara persyaratan administratif yang menjadi penentu kejahatan dengan kualitas lingkungan hidup (Mandiberg and Faure 2008). Merujuk pada UU PPLH, terdapat tiga contoh jenis *abstract endangerment* ini, yakni: (1) perbuatan tanpa izin yang tidak berdampak langsung terhadap lingkungan (misalnya Pasal 110 UU PPLH yang mengancam pidana setiap orang yang menyusun AMDAL tanpa memiliki sertifikat penyusun AMDAL); (2) pelanggaran atas persyaratan dokumen atau menghalangi pengawasan (misalnya Pasal 115 UU PPLH tentang tindak pidana setiap orang yang menghalang-halangi pengawasan atau merintangangi PPNS untuk melakukan penyidikan); dan (3) pelanggaran atas izin dan aturan (misalnya, Pasal 111 UU PPLH yang mengancam pidana bagi pejabat yang mengeluarkan izin lingkungan tanpa AMDAL).

Di beberapa negara, contohnya Belgia dan Inggris, karena sifat ancamannya yang masih abstrak, penegakan atas kejahatan ini dapat dilakukan melalui mekanisme administratif. Pemberian sanksi administratif

if tersebut berupa pencabutan izin, paksaan pemerintah, atau denda administratif. Dengan pertimbangan bahwa tidak ada dampak yang berkaitan langsung antara perbuatan pidana dengan kerusakan atau pencemaran lingkungan, mekanisme administratif dinilai lebih efisien dibandingkan dengan penggunaan sistem peradilan pidana yang kompleks.

Pada kejahatan lingkungan berjenis concrete endangerment, sebuah perbuatan dikriminalisasi karena terdapat ancaman lingkungan yang bersifat nyata. Dengan kata lain, telah terdapat hubungan kausalitas secara langsung antara persyaratan administratif dengan kualitas lingkungan hidup. Ada dua model yang dapat dijadikan rujukan dalam penentuan hubungan kausalitas tersebut, yakni: (1) presumed endangerment (di mana ancaman terhadap lingkungan masih berupa perkiraan, misalnya Pasal 104 UU PPLH dengan mengancam setiap orang yang melakukan pembuangan limbah tanpa izin. Dalam hal ini, tidak penting apakah telah terjadi pencemaran atau tidak); dan (2) demon-

strated endangerment yakni ada risiko yang tinggi apabila perbuatan tersebut dilakukan, misalnya melakukan pengelolaan limbah B3 tanpa izin. Karena sifat ancaman lingkungannya telah nyata, maka di beberapa negara, seperti Jerman, Belgia dan Belanda, pelaku dari kejahatan ini dikenakan pertanggungjawaban secara pidana. Hal ini karena penggunaan prosedur administrasi tidak efektif menimbulkan efek jera. Kejahatan lingkungan dengan jenis concrete endangerment menjadi garis batas bagi penggunaan standar ultimum remedium dalam penegakan hukum pidana lingkungan.

Pada kejahatan lingkungan berjenis concrete harm, meski masih memiliki predikat administratif (ditentukan oleh ada/tidaknya pelanggaran atas ketentuan administratif), jenis kejahatan ini telah menyebabkan timbulnya bahaya lingkungan. Hal ini misalnya pembuangan limbah tanpa izin yang menyebabkan terjadinya pencemaran. Karena bahaya lingkungannya telah terjadi, maka pertanggungjawaban pidana untuk kejahatan lingkungan berjenis concrete harm





seharusnya menjadi semakin berat dibandingkan dengan kejahatan lingkungan berjenis concrete endangerment. Dalam teknis perumusan delik, abstract endangerment and concrete endangerment biasanya diformulasikan dalam bentuk delik formil (fokus pada tindakan yang dilarang), sedangkan untuk kejahatan lingkungan berjenis concrete harm diformulasikan dalam bentuk delik materil (fokus pada dampak yang ditimbulkan).

Kemudian untuk, jenis kejahatan lingkungan tanpa predikat administratif ini merujuk pada perbuatan yang dikriminalisasi karena menimbulkan bahaya sosial dan lingkungan yang serius, terlepas dari ada tidaknya izin untuk melakukan perbuatan tersebut. Sederhananya, jenis ini tidak membutuhkan terjadinya pelanggaran atas ketentuan administratif terlebih dahulu untuk dikategorikan sebagai kejahatan lingkungan. Keterkaitan antara perbuatan dengan ketentuan administratifnya dapat dihapuskan melalui: (1) penghilangan ‘tameng perizinan’ (permit

shield); atau (2) penghilangan elemen ‘perbuatan melawan hukum’ (unlawfulness).

Pembacaan terhadap Pasal 17 dan Pasal 92 UU Perusakan Hutan 2013 memperlihatkan bahwa rumusan delik untuk mengkriminalisasi sawit ilegal saat ini merupakan rumusan yang berbentuk ancaman konkrit (concrete endangerment). Beberapa alasannya, rumusan deliknya tidak menyebutkan dampak dan tidak menghilangkan perbuatan maupun tameng perizinannya. Selain itu, rumusan itu tidak memasukkkan perbuatan yang secara langsung menunjukkan kausalitas dengan dampak lingkungan, sehingga tidak dapat diterjemahkan punya kerusakan konkrit. Rumusan delik Pasal 17 menyebutkan “melakukan kegiatan perkebunan” dapat diterjemahkan luas, baik itu pembuatan kanal, pembukaan lahan, atau bahkan hanya menanam bibit. Tetapi perbuatan tersebut tetap menunjukkan perbuatan yang memiliki ancaman konkrit – karena jika fakta materilnya merupakan konversi hutan, maka kerusakannya bersifat konkrit.

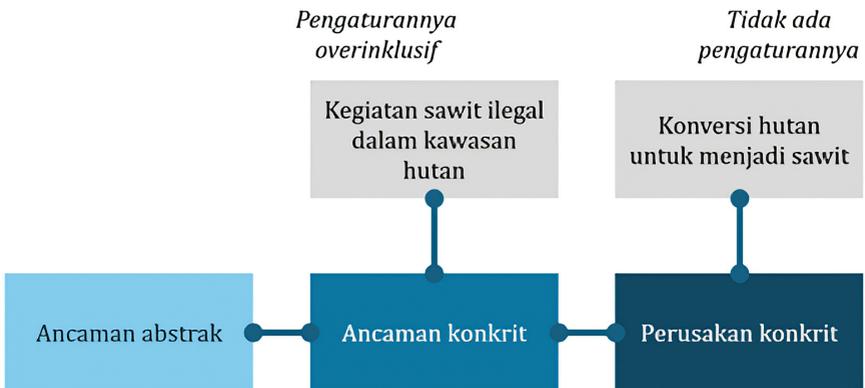
Tabel 5. Pasal 110A dan Pasal 110B dan interpretasinya dalam PP Denda Kawasan Hutan

Setiap orang dilarang:... melakukan kegiatan perkebunan tanpa izin Menteri di dalam kawasan hutan Perusakan Hutan 2013	Ancaman konkrit
Deforestasi oleh sawit ilegal	Kerusakan konkrit

Rumusan delik ini seperti-nya disusun demikian untuk mencegah kerusakan yang lebih besar dan nyata, seperti konversi hutan oleh sawit ilegal tersebut, akan tetapi dengan itu perbuatan yang dikriminalisasi masih berupa ancaman. Permasalahannya, rumusan delik yang seperti ini mengharuskan peran aktif pemerintah dan penegak hukum khususnya untuk melakukan pengawasan aktif,

memastikan pelakunya segera diproses hukum sebelum kerusakan konkritnya terjadi. Ini faktanya tidak dapat dilakukan dan tidak pernah terjadi. Alih-alih melakukan penegakan hukum secara rutin, banyak kasus sawit ilegal justru dibiarkan – selain kasus PT Susantri Permai sebagaimana yang disebut di atas, tidak banyak kasus lain yang diproses hukum dengan cara yang sama.

Gambar 6. Gradasi keterancaman dan kerusakan dari pembangunan sawit ilegal dalam hutan





Persoalannya lagi, UU Perusakan Hutan 2013 sendiri tidak memiliki pasal pidana atau tidak mengkriminalisasi konversi hutan dalam pengertian sebagai delik yang sifatnya materil. Pada titik inilah, terlihat kecerobohan pembuat UU Cipta Kerja, jika tidak mau dikatakan sebagai kesengajaan menggunakan konsep dalam ilmu hukum pidana secara salah untuk menjadi pembenaran terhadap impunitas. Kalau pun memang hendak memilah ketentuan pidana antara penal pidana dengan penal administrasi, seharusnya sekaligus memperbaiki logika kriminalisasinya. Rumusan Pasal 17 dan Pasal 92, yang overinklusif yang dipandang “berlebihan” oleh pelaku usaha justru tidak diperbaiki sehingga memastikan mana yang sifatnya ancaman dan mana yang terjadi perusakan, tetapi justru meng-

kategorisasi semuanya sebagai ancaman abstrak, sehingga hanya memerlukan sanksi administrasi dan penyelesaian administratif. Seharusnya, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan adalah lembaga pemerintah yang paling paham bagaimana perusakan hutan oleh operasional korporasi sawit ilegal ini terjadi. Hilangnya hutan hingga jutaan hektare dan kebakaran hutan periodik di lahan gambut tentu ada penyebabnya, dan seharusnya dapat dimintakan pertanggungjawaban.

Dengan logika itu, pemerintah meski membantah adanya pemutihan justru saat ini pada sedang melakukan hal yang lebih membahayakan publik, yaitu memberikan legitimasi perusakan hutan oleh korporasi sawit.

C. Pengalihan Beban Perusakan Lingkungan Kepada Publik

Siapa yang disebut sawit perusak hutan?

Apabila dibandingkan dengan Pasal 110A dan Pasal 110B, upaya untuk memilah jenis perbuatan dan subyek sebenarnya dapat terlihat dari perbedaan perlakuan pada kedua pasal. Misalnya, persoalan penggunaan kawasan hutan yang dilakukan oleh korporasi yang sama sekali tidak punya izin dibebankan dengan Pasal 110B ayat (1), sementara apabila memiliki izin usaha tetapi belum melakukan penyelesaian administrasi pelepasan kawasan hutan akan melalui tahapan dalam Pasal 110A. Kemudian juga penggunaan kawasan oleh masyarakat lokal diselesaikan dengan Pasal 110B ayat (2). Akan tetapi terhadap misalnya persoalan sengketa regulasi dan kegagalan penyelesaian pelepasan kawasan hutan tidak dibedakan, keduanya sama-sama mendapatkan ruang penyelesaian melalui Pasal 110A. Pengaturan ini memperlihatkan bagaimana posisi pemerintah

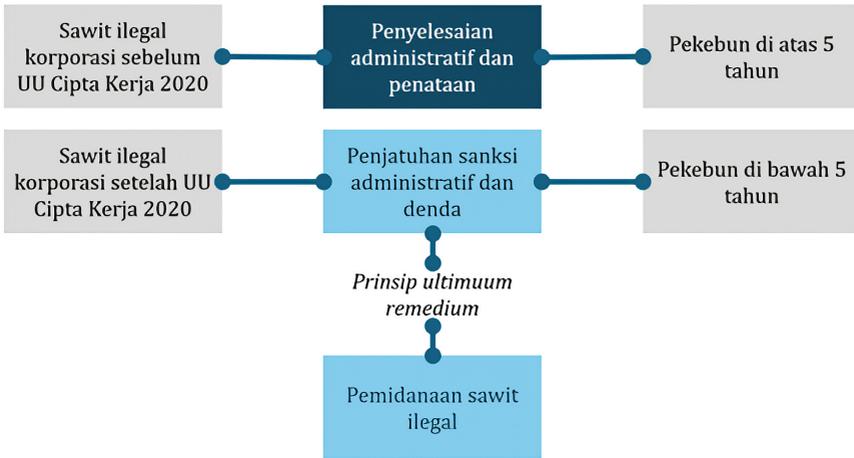
dalam memposisikan persoalan penggunaan kawasan hutan ilegal: memproses kebutuhan administratif pelaku usaha perkebunan selama telah memiliki izin.

Cara pandang ini semakin terlihat jelas kalau kita juga memperhatikan kriteria terkait subyek hukum yang mendapatkan penyelesaiannya. Jika kita melihat penyelesaian untuk korporasi syarat tempusnya adalah sebelum keberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja 2020. Namun, Pasal 110B ayat (2) mengatur dengan selektif bahwa untuk masyarakat sekitar hutan (sebutlah pekebun skala kecil), kemudian tidak dikenakan sanksi administratif, tetapi dengan syarat hanya dengan luasan paling maksimal 5 (lima) hektar dan telah menguasai lahannya terus menerus selama 5 tahun. Pengaturan untuk korporasi syarat penguasaannya jauh lebih fleksibel secara tata waktu, selama sebelum berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja 2020. Bisa jadi, korporasi itu terbangun baru pada tahun

2019 misalnya, dan bisa mengikuti penyelesaian administrasi sebagaimana UU Cipta Kerja 2020. Andai tidak ada kebijakan moratorium sawit yang mem-

batasi penerbitan izin baru, celah ini dapat menjadi modus untuk memperluas kebun sawit korporasi dan bebas dari pertanggungjawaban.

Gambar 7. Subyek hukum tertuju dari respon terhadap pengguna hutan.



d. Legitimasi Terhadap Perusakan Hutan

Apabila disandingkan satu sama lain, berbeda dengan PP Perubahan Peruntukkan, UU Cipta Kerja menawarkan ‘penyelesaian’ yang lebih utuh. Didukung dengan alas hukum yang lebih tinggi, prosedur yang diatur secara lebih lengkap, dan bahkan dengan kelembagaan yang melibatkan lebih

banyak institusi negara. Pasca terbitnya UU Cipta Kerja itu, pemerintah kemudian menerbitkan juga aturan pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/ atau Hak Atas Tanah³² dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Ta-

32 Selanjutnya disebut PP Penyelesaian Ketidaksesuaian 2021.

hun 2021 tentang Cara Pene-naan Sanksi Administratif Dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berasal Dari Denda Administratif Di Bidang Kehutanan.³³ Aturan pelaksana ini juga mengklasifikasikan persoalan tumpang tindih izin dengan kawasan hutan ke dalam dua jenis, yaitu pelanggaran dan keterlanjuran. Sementara PP Penyelesaian Ketidaksesuaian mengatur banyak tata cara penyelesaian keterlanjuran, aturan ini juga mengarahkan agar ketidaksesuaian dalam bentuk pelanggaran diselesaikan dengan penjatuhan sanksi administratif, yang secara sistematis dapat dibaca dengan merujuk PP Denda Kawasan Hutan 2021.

Dilihat dari uraiannya, dapat diperkirakan bahwa Pasal 110A dan Pasal 110B merupakan bentuk-bentuk pelanggaran sebagaimana cakupan PP Penyelesaian Ketidaksesuaian 2021 dan PP Denda Kawasan Hutan 2021. Namun, apabila melihat perbedaan rumu-

san-rumusannya bukan tidak mungkin kalau kemudian def-inisi dan cakupan pelanggaran di antara kedua aturan itu justru malah tidak harmonis. Hal ini dapat terlihat misalnya, dari cakupan dan uraian Penjelas-an Umum PP Denda Kawasan Hutan 2021 yang memiliki logi-ka yang berbeda dengan yang dibangun oleh UU Cipta Ker-ja. Pasal 110A UU P3H pasca UU Cipta Kerja misalnya tidak menyebutkan komoditasnya secara spesifik. Sementara di Penjelasan Umumnya, PP Denda Kawasan Hutan 2021 mengatribusikan Pasal 110A itu dengan perkebunan dengan komoditas yang spesifik yaitu sawit.³⁴

Sebelum diterbitkannya pera-turan pemerintah tersebut, se-cara gramatikal Pasal 110A dan Pasal 110B hampir diperlaku-kan serupa, yaitu dapat berlaku untuk seluruh jenis kegiatan usaha perkebunan, termasuk sawit. Satu-satunya pembeda di antara kedua pasal itu ada-lah frasa “sudah terbangun” di

33 Selanjutnya disebut PP Denda Kawasan Hutan 2021.

34 Lihat Paragraf 3 Penjelasan Umum PP Denda Kawasan Hutan 2021, “Pasal 110A yang pada prinsipnya mengatur bahwa kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit yang telah terbangun, memiliki Izin Lokasi dan/atau izin usaha di bidang perkebunan yang sesuai Rencana Tata Ruang tetapi belum mempunyai Perizinan di bidang kehutanan...”

dalam Pasal 110A, sementara Pasal 110B tidak menyebutkan hal tersebut. Oleh karena itu, ironis ketika melihat istilah “sawit” dalam PP Denda Kawasan Hutan 2021 justru seolah disisipkan pada pasal sisan yang sebelumnya diatur

melalui UU Cipta Kerja 2021. Apapun maksudnya, perbedaan ini dapat membuat cara baca dan operasionalisasi Pasal 110A dan Pasal 110B pasca berlakunya PP Denda Kawasan Hutan 2021 berbeda dengan rumusan undang-undang.

Tabel 7. Tipologi sawit dalam kawasan hutan dan penyelesaiannya³⁵

KETIDAKSESUAIAN	PELANGGARAN	KETERLANJURAN
Definisi	Kondisi di mana Izin, Konsesi, Hak Atas Tanah, dan/atau Hak Pengelolaan yang diterbitkan tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	Kondisi di mana Izin, Konsesi, Hak Atas Tanah, dan/atau Hak Pengelolaan yang diterbitkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang pada saat itu berlaku, namun menjadi tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini.
Penyelesaian	Sesuai dengan PP Denda Kawasan Hutan 2021, 1) pembayaran DR/PSDH, 2) denda kawasan hutan, 3) paksaan pemerintah	Sebagaimana PP Penyelesaian Ketidaksesuaian 2021, 1) perubahan peruntukkan, 2) perubahan fungsi, 3) penggunaan kawasan hutan, 4) perubahan batas kawasan hutan
Waktu	3 (tiga) tahun sejak berlakunya PP Penyelesaian Ketidaksesuaian 2021 hingga sebelum pencabutan perizinan berusaha	3 (tiga) tahun sejak berlakunya PP Penyelesaian Ketidaksesuaian 2021

Terlepas dari keberadaan Pasal 110A dan Pasal 110B, jika dibaca sistematikanya regulasi yang ada di dalam PP Denda Kawasan Hutan 2021 maupun PP Penyelesaian Ketidaksesuaian 2021 seolah mencoba men-

jawab berbagai tipologi sawit di dalam kawasan hutan secara menyeluruh dengan memilah berbagai situasi hukum yang mungkin terjadi. Mengikuti logika perundangan-undangan tersebut, maka setiap ketidak-

35 Lihat PP Penyelesaian Ketidaksesuaian 2021 dan PP Denda Kawasan Hutan 2021.

sesuaian sebutlah sawit dalam kawasan hutan akan diuji dengan pertanyaan apakah kegiatan tersebut merupakan pelanggaran atau keterlanjuran. Tentu saja hal ini tidak mungkin bisa dilakukan tanpa sebelumnya melakukan audit perizinan. Mengacu pada regulasi tersebut, maka penyelesaian sawit dalam kawasan hutan untuk korporasi di bagi ke dalam 3 (tiga) tipologi: 1) korporasi dengan izin usaha perkebunan, 2) korporasi dengan izin usaha yang tidak menyelesaikan dalam rentang 3 tahun UU Cipta Kerja 2020, dan 3) korporasi tanpa izin usaha.

Pada ketiga tipologi itu, persetujuan pelepasan kawasan hutan hanya dapat diberikan pada sawit yang memiliki izin dalam kawasan hutan produksi yang tidak tumpang tindih. Ini berlaku terhadap pemegang izin yang menyelesaikan dalam rentang waktu 3 (tiga) tahun UU Cipta Kerja maupun melampauinya. Pengecualiannya, terhadap yang melampaui tenggat waktu 3 (tiga) tahun maka dikenakan juga denda administratif. Aspek lainnya adalah, tenggat waktu 3 tahun setelah UU Cipta Kerja 2020 juga dipahami bukan sebagai tenggat waktu penyelesaian, tetapi sebagai tenggat waktu pendaftaran.³⁶

Gambar 8. Penyelesaian untuk sawit dengan izin usaha



36 Bhawono A, "Beda Tenggat Pemutihan Sawit Dalam Kawasan Hutan dengan UU CK", Betahita, 9 November 2023.





Membaca pengaturan mekanisme penyelesaian ini menunjukkan bahwa pemerintah pada dasarnya lebih banyak memfokuskan pada penjatuhan denda administratif dan pengembalian tanah menjadi milik negara. Sementara sanksi pidana sendiri tidak dijelaskan, relasinya dalam proses itu. Meski, misalnya disebutkan bahwa pengutamaan sanksi administrasi, termasuk untuk yang tidak memiliki izin usaha atau lokasi. Sebagaimana terlihat pada Gambar 8-10, bahkan untuk yang tidak memiliki izin usaha sekalipun pemerintah masih memberikan kesempatan mengusahakan sawitnya selama satu daur sepanjang 25 tahun, setelah membayar denda administratif. Hanya kemudian pada subyek yang tidak membayar denda administratiflah kemudian, dilakukan paksaan pemerintah. Hal ini

semakin meneguhkan, bahwa segala upaya penyelesaian ini memposisikan sawit ilegal sebelum UU Cipta Kerja 2020 tidak lagi dapat dipidana. Sehingga meski tidak melakukan dekriminalisasi dalam pengertian penghapusan ketentuan pidana dalam UU Perusakan Hutan 2013 – Pasal 17 dan Pasal 92, atau tidak menyebut kata “ultimum remedium” secara eksplisit, pengaturan ini menghapuskan kemungkinan melakukan pidana terhadap sawit ilegal yang memiliki izin usaha sebelum UU Cipta Kerja.

Kemungkinan pemidanaan hanya berlaku terhadap sawit yang tidak lagi memiliki izin usaha atau yang izinnya terbit setelah UU Cipta Kerja 2020. Persoalannya, proses menuju penjatuhan sanksi administratif sendiri bukan proses yang singkat. Apalagi jika meng-

Gambar 9. Penyelesaian untuk sawit dengan izin usaha/lokasi yang melampaui tenggat waktu 3 tahun UU Cipta Kerja



Gambar 10. Penyelesaian untuk sawit tanpa izin usaha/ lokasi.

Tidak memiliki perizinan	Denda administratif	Pembayaran DR/PSDH	Persetujuan	Satu daur (25 tahun) kembali ke negara
	Denda administratif	Pembayaran DR/PSDH	Kerjasama dalam hal tumpang tindih izin	
	Denda administratif	Pengembalian ke negara untuk hutan lindung/konservasi		
	Tidak membayar denda	Paksaan pemerintah		

hitung juga proses penjatuhan paksaan pemerintah yang tidak mudah, baik itu bentuknya pencekal, paksa badan, pembekuan aset, lelang, dan sebagainya. Dalam konteks ini, realistis jika beranggapan bahwa terhadap sawit korporasi tidak berizin sekalipun penjatuhan tindak pidana tidak banyak peluangnya. Satu hal lagi yang tidak diperjelas dari pemberlakuan PP Denda Kawasan Hutan 2021 adalah apakah ketentuan yang sama juga berlaku terhadap sawit ilegal pasca UU Cipta Kerja 2020. Jika mengacu pada Pasal 3 peraturan pemerintah tersebut, seharusnya ketentuan penyelesaian yang ada di dalam aturan tersebut tidak berlaku bagi sawit ilegal setelahnya.

Melihat berbagai prosedur penyelesaian sawit ilegal itu, penting untuk diperhatikan bahwa upaya penjeratan melalui pengaturan denda yang sifatnya punitif lebih banyak diarahkan untuk sawit yang tidak memiliki izin usaha. Walaupun, seberapa besar rasio penjeratan itu dapat diberikan akan mengandalkan pada dua hal penting: pertama, seberapa besar denda tersebut mengkompensasi keuntungan pelanggar hukum, dan kedua, seberapa besar kemungkinan pengenaan denda tersebut dapat diterapkan kepada pelanggar. Terkait hal yang pertama, meski diatur di dalam peraturan pemerintah, pengaturan mengenai denda administrasi sebenarnya juga hingga saat ini belum

dapat dipastikan pelaksanaannya. Selain karena subyek obyek sanksinya tidak dibuka oleh pemerintah, sejauh mana kualitas informasinya juga tidak dapat diuji oleh publik. Dalam prosesnya, secara diam-diam Menteri LHK menerbitkan SK Menteri LHK Nomor 661 Tahun 2023 yang mengatur tentang penyederhanaan formula perhitungan kewajiban Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Provisi Sumber Daya Hutan dan Reboisasi (PSDH-DR) yang harus dibayarkan perusahaan. PSDH-DR ini tidak memperhatikan jenis kayu dari Kawasan hutan yang diputihkan. Rumus yang dipakai ialah taksiran volume kayu dikali potensi kayu dan luas areal terbangun. Di sisi lain, apabila mengacu pada PP Denda Kawasan Hutan

2021, penentuan denda akan bervariasi tergantung, kerapatan tutupan hutan, keuntungan yang diperoleh dari pembangunan kebun sawit, dan lama beroperasi. Pengecualian, apabila tidak menyelesaikan perizinannya dalam tenggat waktu 3 tahun pasca berlakunya UU Cipta Kerja 2020 atau tidak dapat ditentukan keuntungan perusahaan, maka denda administratif dihitung dari 10 kali besaran PSDH. Opsi-opsi ini membuat penentuan denda akan sangat bervariasi. Beberapa riset menunjukkan memang bahwa denda yang dihitung secara proporsional lebih efektif untuk menekan perbuatan ilegal yang disasar (Robinson, Kumar, and Albers 2010). Namun, penting untuk digarisbawahi juga bahwa pelu-

Gambar 11. Ketentuan denda administratif



ang diskresi dalam penegakan ini akan semakin luas apabila informasi mengenai bagaimana denda itu diterapkan juga tidak terbuka. Tergantung cara menghitungnya, pelaku usaha dapat mengarahkan agar denda yang dijatuhkan jauh lebih ringan daripada yang seharusnya dilakukan. Misalnya, dengan menutup informasi keuntungan, maka denda diterapkan dengan pengali terhadap PSDH yang nilainya bisa ditekan dengan mengurangi koefisien pengali potensi kayu per hektare.

Sebut saja, ada satu perusahaan sawit ilegal dalam kawasan hutan, dengan luas 25 ribu hektare, denda administratifnya bisa berbeda lebih dari dua kali lipat jika menggunakan rumus yang berbeda

antara berdasarkan keuntungan atau perkalian terhadap PSDH. Jika dari 25 ribu hektar itu pelaku mendapat keuntungan yang besar, pelaku dapat menekan biaya dendanya dengan menutup informasi mengenai kerapatan hutan atau durasi waktu berusahnya. Sementara itu, jika masih terlalu besar, maka pelaku juga dapat menggunakan rumusan denda berdasarkan pengali dengan PSDH. Dalam hal ini, dapat dilakukan dengan menekan potensi kayu. Tentu saja hal ini akan mempengaruhi perilaku korporasi terhadap kebijakan pemutihan sawit ilegal, apalagi ditambah dengan insentif pelaporan mandiri. Berbagai kemungkinan ini dapat menghilangkan peluang efek jera terhadap pelaku sawit ilegal.

Tabel 8. Simulasi penerapan denda administrasi.

RUMUS	Sanksi dengan 10 kali PSDH [melampaui batas waktu 3 tahun]	Sanksi dengan tarif berdasarkan keuntungan [tidak dapat ditentukan keuntungan atau tidak memiliki izin]
Luas Izin	25 ribu hektar	25 ribu hektar
Lama berusaha	10 tahun	10 tahun
Potensi per hektar / kerapatan	60 meter kubik per hektar dengan asumsi rimba campuran	40%
Keuntungan per tahun	Tidak dapat ditentukan	3 juta per hektar
Denda	700 milyar rupiah	300 milyar rupiah



INDORAYON
LAK T.P.L. DARI PEHUDA
SIRAI



e. Penyelesaian Minus Pemulihan

Titik kritik publik terhadap keseluruhan prosedur impunitas ini juga pada dasarnya berfokus dari tidak hanya bahwa korporasi skala besar mendapatkan privileges tersebut, tetapi juga bahwa pemerintah dengan kuasa koersifnya tidak berusaha mendorong tindakan pemulihan terhadap hutan yang telah dirusak oleh sawit ilegal tersebut. Penghilangan sifat tercela sementara atau secara terbatas melalui pengesampingan pidana, bukan berarti menghilangkan fakta bahwa perusakan lingkungan telah terjadi. Realistisnya memang bahkan menekan pengendalian konversi hutan ilegal dengan denda bu-

kan jaminan akan berhasil (Tacconi, Rodrigues, and Maryudi 2019). Ukuran denda akan menentukan, begitu juga siapa yang dikenakan denda tersebut (Robinson, Kumar, and Albers 2010). Denda secara konseptual diarahkan bukan sebagai penghukuman konkret subyek tetapi secara agregat merupakan kompensasi terhadap seberapa tinggi tingkat deteksi pelanggaran, sehingga apabila deteksinya tinggi denda yang rendah sekalipun sudah dapat dipandang memenuhi tujuannya, apalagi jika dapat menggantikan biaya penegakan hukumnya (Robinson, Kumar, and Albers 2010).

Tabel 9. Berbagai nilai instrumen penegakan hukum

Jenis Sanksi	Denda Administratif	Pembayaran Royalti	Ganti Rugi Pemulihan
Nilai	60% dari keuntungan pelanggar hukum	2% dari kayu yang dijual	2% dari kayu yang dijual
Ilustrasi Penerapan	Rumusan denda maksimal adalah 60% kerapatan hutan dikali dengan keuntungan per tahun. Jika keuntungan bersih 3 juta rupiah per hektare maka negara mendapatkan 1,8 juta rupiah per hektare untuk tiap tahunnya.	Tarif PSDH untuk jenis kayu memang berbeda-beda, tetapi untuk rimba campuran 50 ribu rupiah per meter kubik dan meranti 81 ribu rupiah per meter kubik. Jika dalam satu hektare dengan kerapatan 60 meter kubik per hektare, populasi rimba campuran adalah 30%-nya, maka per hektare penerimaan setidaknya 4,3 juta rupiah.	Contoh kasus misalnya PT Kallista Alam yang dikenakan ganti rugi pemulihan 114 milyar rupiah atas perusakan 1.000 hektare hutan Meulaboh. Atau, sekitar 100 juta rupiah per hektare.

Namun demikian, perlu dicatat juga, bahwa denda administratif dalam ranah keuangan

negara di Indonesia akan dianggap sebagai penerimaan negara bukan pajak dari sektor ke-

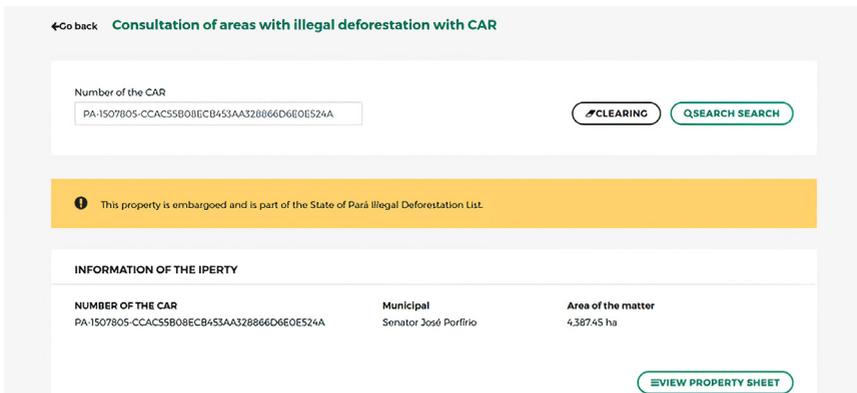
hutan. Tidak berbeda dengan Dana Reboisasi (DR) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), uang yang diterima akan menjadi bagian dari keuangan negara yang kemudian dialokasikan secara umum. Tanpa politik anggaran tertentu, uang itu akan menjadi sumber kesejahteraan umum. Sehingga kemungkinannya menjadi pengungkit efektivitas penegakan hukum akan terbatas, apalagi kalau diarahkan untuk melakukan pemulihan. Memang kebutuhan pemulihan jangka pendek sendiri kalau melihat struktur penyelesaiannya akan sangat terbatas, utamanya hanya pada kawasan hutan lindung dan konservasi terhadap korporasi yang tidak berizin. Sementara bentuk pelanggaran lainnya harus menunggu lahannya dikembalikan setelah satu daur produksi yang beragam antara 15-25 tahun rotasi.

Apapun itu, penerapan denda ditambah pembayaran PSDH bisa jadi tidak akan sebanding dengan biaya kerugian bagi publik untuk melakukan pemulihan terhadap hutan yang telah rusak. Mengandalkan denda sebagai alat pengendalian oleh karenanya sama dengan

mengalihkan beban sisanya kepada publik luas, sekaligus memberikan subsidi yang besar kepada sawit ilegal tersebut. Memang, mengesampingkan perihal impunitas dan pengalihan beban pada publik, penentuan jenis sanksi tidak selalu punya korelasi dengan tercapainya tujuan penegakan hukum lingkungan hidup, akan tetapi perdebatan panjang antara efisiensi sanksi administrasi dengan efektivitas sanksi pidana belakangan ini mengarah pada pemahaman pentingnya penerapan kombinasi atau kumulasi sanksi untuk saling memperkuat (Blondiau, Billiet, and Rousseau 2015).

Sebenarnya, pemerintah dapat meningkatkan rasio efek jera, dengan meningkatkan probabilitas pengenaan sanksi administratif tersebut. Langkah paling awalnya adalah dengan membuka informasi terkait dengan hasil inventarisasi dan verifikasi. Pengungkapan ini harusnya diikuti dengan melakukan pemetaan aktor terhadap korporasi dengan sawit ilegal tersebut. Tentu, pemetaan dan pengujian pengendalian saham perusahaan sawit ini perlu dilakukan secara men-

Gambar 12. Penayangan data deforestasi ilegal yang dikenakan ‘blacklist’ atau embargo sampai pemulihan selesai dilaksanakan



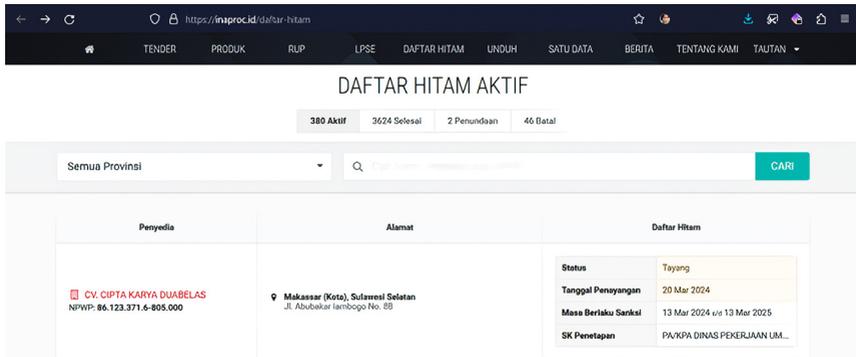
dalam mengingat tidak jarang korporasi sawit ilegal ini juga menyembunyikan kepemilikannya dengan³⁷struktur korporasi yang rumit. Membuka nama juga dapat menjadi cara untuk meningkatkan kualitas penjeranaan (Gunningham, Kagan, and Thornton 2004; Van Erp 2014), jika kemudian dalam banyak hal denda itu tidak mampu menjadi beban timbangan penjeranaan yang memadai. Terutama jika mengandalkan pada denda sebagai satu-satunya intervensi perilaku perusahaan juga bisa tidak akan ditemukan untuk seluruh kasus. Bagi perusahaan yang merupakan bagian dari grup besar, nilai denda bisa jadi tidak sebanding dengan

penguasaan tanah dalam jangka panjang dan nilai ekonomi yang diperoleh dari lahan itu.

Contoh di Brazil, meski sama menerapkan amnesti kejahatan lingkungan, penerapan sanksinya dibarengi dengan instrumen lain seperti penggunaan daftar hitam untuk pelanggar berulang dan dikumulasi dengan sanksi paksaan pemerintah untuk pemulihan lingkungan (Garcia and Fonseca 2018). Daftar hitam ini atau disebut dengan istilah embargo di Brazil berlaku untuk pemegang tanah yang melanggar aturan deforestasinya dan belum melakukan tindakan pemulihan. Embargo ini dapat menyebabkan

37 “Pura-Pura Buka Data”, Greenpeace Indonesia, 2024.

Gambar 12. Penayangan data deforestasi ilegal yang dikenakan ‘blacklist’ atau embargo sampai pemulihan selesai dilaksanakan



pelaku kehilangan hak untuk mendapatkan berbagai layanan publik (Carvalho et al. 2019). Dengan penayangan ini, publik dapat melihat dengan jelas mana pemilik lahan yang sudah menyelesaikan pemulihan lingkungan dan mana yang belum.

Contoh ini sebenarnya dapat diuji juga di Indonesia, apalagi dengan adanya peluang untuk menyelesaikan sawit ilegal dalam kawasan hutan yang saat ini sedang berjalan. Meski dengan cara yang berbeda, praktik daftar hitam ini sebenarnya juga bukan instrumen yang asing bagi pemerintah Indonesia.

Pemerintah sebenarnya sudah menerapkan dan menggunakan instrumen ‘daftar hitam’ untuk meningkatkan kepatuhan korporasi, yaitu oleh Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah terhadap proses pengadaan barang dan jasa yang ditampilkan secara terbuka dalam alamat daring <https://inaproc.id/daftar-hitam>. Daftar ini ditetapkan setelah berdasarkan pengawasan, perusahaan-perusahaan itu melanggar ketentuan atau menyampaikan data dan informasi yang tidak benar. Tergantung jenis pelanggarannya masa berlaku daftar ini bisa mencapai durasi 1-2 tahun.

38 Sumardjo M, “Daftar Hitam Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah”, 2021.

KEMENTERIAN
LINGKUNGAN HIDUP
DAN
KEUTANAN

**HUKUM
KORPORASI JAHAT**

WALHI

**KAMI BUTU
YANG BAIK D**

WALHI

**AKUI DAN LINDUNGI
WILAYAH KELOLA RAKYAT**

WALHI

**CABUT IZIN
KORPORASI JAHAT**

WALHI

H UDARA
AN SEK

**PULIHKAN
INDONESIA**

**NEGARA GAGAL LINDUNGI
MUTAN DAN RAKYAT**

WALHI

ORPORASI

**KEBAKAR
LAHA
LINGK**

JAK



Impunitas yang diberikan pemerintah bagi korporasi penghancur hutan, faktanya telah membuat kita kehilangan banyak hal dan telah merugikan negara dalam jumlah yang sangat besar. Sedangkan dalam konteks perlindungan dan penegakan hukum, tidak ada kebijakan kehutanan yang lebih kuat. Selain tetap mempertahankan impunitas, Undang-undang Cipta Kerja justru kembali pada regulasi kehutanan fase pertama, yaitu Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2013, yang terbukti telah gagal melindungi hutan dan menegakkan hukum bagi korporasi penghancur hutan. Undang-undang ini juga tidak cukup mampu menjangkau modus operasi jahat korporasi, dimana mereka beroperasi secara illegal di Kawasan hutan, lalu kemudian mengajukan pemutihan serta legalisasi. Untuk itu, melalui laporan ini kami mengusulkan beberapa rekomendasi yang dapat dilakukan pemerintah, yaitu :

1. Melakukan koreksi kebijakan kehutanan yang ada saat ini, termasuk Undang-undang Cipta Kerja. Pemerintah juga harus menyusun regulasi yang mampu melindungi hutan Indonesia dari ancaman deforestasi dan degradasi yang didorong oleh perluasan industri ekstraktif seperti pertambangan, perkebunan, industri kayu, bisnis energi, food estate, serta pembangunan proyek-proyek skala besar lainnya.
2. Mengutamakan percepatan dan perluasan pengakuan Wilayah Kelola Rakyat di kawasan hutan, sebagai bentuk distribusi kesejahteraan serta pengakuan negara atas kegagalan dalam mengelola dan melindungi hutan Indonesia.
3. Segera membuka informasi proses pemutihan dalam Kawasan hutan yang dilakukan saat ini ke public, dan membuka ruang koreksi bagi perusahaan-perusahaan yang seharusnya tidak layak mendapatkan pemutihan.
4. Menyusun satu kebijakan atau skema “blacklist” bagi korporasi yang melanggar hukum dan melakukan kejahatan hutan/lingkungan, sebagai model pemberian efek jera.

A young girl with dark hair and bangs, wearing a blue top and jeans, stands in a lush green environment. She is holding a large white sign with the text "OUR FUTURE IS NOT FOR SALE" written in bold, green, sans-serif capital letters. The background is filled with dense tropical foliage, including palm trees and various green plants. The lighting is natural, suggesting an outdoor setting during the day.

**OUR
FUTURE
IS NOT
FOR
SALE**

Astuti, Rini, Michelle Ann Miller, Andrew McGregor, M. Dedy Pratama Sukmara, Wiko Saputra, Sulistyanto, and David Taylor. 2022. "Making Illegality Visible: The Governance Dilemmas Created by Visualising Illegal Palm Oil Plantations in Central Kalimantan, Indonesia." *Land Use Policy* 114: 105942. doi:10.1016/j.landusepol.2021.105942.

Berenschot, Ward, and Ahmad Dhiaulhaq. 2023. "The Production of Rightlessness: Palm Oil Companies and Land Dispossession in Indonesia." *Globalizations*: 1–19. doi:10.1080/14747731.2023.2253657.

Berenschot, Ward, Ahmad Dhiaulhaq, Afrizal, and Otto Hospes. 2023. *Kehampaan Hak: Masyarakat vs Perusahaan Sawit Di Indonesia*. Cetakan pertama. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Blondiau, Thomas, Carole M. Billiet, and Sandra Rousseau. 2015. "Comparison of Criminal and Administrative Penalties for Environmental Offenses." *European Journal of Law and Economics* 39(1): 11–35. doi:10.1007/s10657-014-9473-9.

Butt, Simon, and Timothy Lindsey. 2018. *Indonesian Law*. Oxford: Oxford university press.

Carvalho, William D., Karen Mustin, Renato R. Hilário, Ivan M. Vasconcelos, Vivianne Eilers, and Philip M. Fearnside. 2019. "Deforestation Control in the Brazilian Amazon: A Conservation Struggle Being Lost as Agreements and Regulations Are Subverted and Bypassed." *Perspectives in Ecology and Conservation* 17(3): 122–30. doi:10.1016/j.pecon.2019.06.002.

Cisneros, Elías, Krisztina Kis-Katos, and Nunung Nuryartono. 2021. "Palm Oil and the Politics of Deforestation in Indonesia." *Journal of Environmental Economics and Management* 108: 102453. doi:10.1016/j.jeem.2021.102453.

Espindola, Juan. 2014. "The Case for the Moral Permissibility of Amnesties: An Argument from Social Moral Epistemology." *Ethical Theory and Moral Practice* 17(5): 971–85. doi:10.1007/s10677-014-9498-8.

Faure, M. G., and K. Svatikova. 2012. "Criminal or Administrative Law to Protect the Environment? Evidence from Western Europe." *Journal of Environmental Law* 24(2): 253–86. doi:10.1093/jel/eqs005.

Faure, Michael G, Ingeborg M Koopmans, and Johannes C Oudijk. 1996. "Imposing Criminal Liability on Government Officials under Environmental Law: A Legal and Economic Analysis." *Journal of Environmental Law and Comparative Law Review* 18.

Faure, Michael G, and Marjolein Visser. 2003. "Law and Economics of Environmental Crime: A Survey." In *New Perspectives on Economic Crime*, Edward Elgar Publishing.

Garcia, Luiz Carlos, and Alberto Fonseca. 2018. "The Use of Administrative Sanctions to Prevent Environmental Damage in Impact Assessment Follow-Ups." *Journal of Environmental Management* 219: 46–55. doi:10.1016/j.jenvman.2018.04.112.

Gaveau, David L. A., Bruno Locatelli, Mohammad A. Salim, Husnayaen, Timer Manurung, Adrià Descals, Arild Angelsen, Erik Meijaard, and Douglas Sheil. 2022. "Slowing Deforestation in Indonesia Follows Declining Oil Palm Expansion and Lower Oil Prices" ed. RunGuo Zang. *PLOS ONE* 17(3): e0266178. doi:10.1371/journal.pone.0266178.

Gunningham, Neil, Robert A. Kagan, and Dorothy Thornton. 2004. "Social License and Environmental Protection: Why Businesses Go Beyond Compliance." *Law & Social Inquiry* 29(2): 307–41. doi:10.1111/j.1747-4469.2004.tb00338.x.

Heine, Gunter. 1992. "Elaboration of Norms and the Protection of the Environment." *Duke Environmental Law & Policy Forum*.

Koh, Lian Pin, and David S. Wilcove. 2008. "Is Oil Palm Agriculture Really Destroying Tropical Biodiversity?" *Conservation Letters* 1(2): 60–64. doi:10.1111/j.1755-263X.2008.00011.x.

Lambin, Eric F., and Paul R. Furumo. 2023. "Deforestation-Free Commodity Supply Chains: Myth or Reality?" *Annual Review of Environment and Resources* 48(1): 237–61. doi:10.1146/annurev-environ-112321-121436.

Luthfi, Ahmad Nashih, ed. 2013. "Politik Dan Kebijakan Konsesi Perkebunan Sawit Di Riau."

Mandiberg, Susan F., and Michael Faure. 2008. "A Graduated Punishment Approach to Environmental Crimes: Beyond Vindication of Administrative Authority in the United States and Europe."

Ogus, Anthony, and Carolyn Abbot. 2002. "Pollution and Penalties." In *Research in Law and Economics*, Bingley: Emerald (MCB UP), 493–516. doi:10.1016/S0193-5895(02)20023-8.

Pensky, Max. 2008. "Amnesty on Trial: Impunity, Accountability, and the Norms of International Law." *Ethics & Global Politics* 1(1–2): 1–40. doi:10.3402/egp.v1i1.1816.

Pistor, Katharina. 2019. *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality*. Princeton: Princeton University Press.

Robinson, Elizabeth J. Z., Ajay M. Kumar, and Heidi J. Albers. 2010. "Protecting Developing Countries' Forests: Enforcement in Theory and Practice." *Journal of Natural Resources Policy Research* 2(1): 25–38. doi:10.1080/19390450903350820.

Schulte Nordholt, Henk, and Geert Arend van Klinken, eds. 2009. *Politik lokal di Indonesia*. Edisi pertama. Jakarta: KITLV-Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.

Setiawan, Eko N, Ahmad Maryudi, Ris H Purwanto, and Gabriel Lele. 2017. "Konflik Tata Ruang Kehutanan Dengan Tata Ruang Wilayah (Studi Kasus Penggunaan Kawasan Hutan Tidak Prosedural Untuk Perkebunan Sawit Provinsi Kalimantan Tengah)." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 3(1). doi:10.31292/jb.v3i1.226.

Tacconi, Luca, Rafael J. Rodrigues, and Ahmad Maryudi. 2019. "Law Enforcement and Deforestation: Lessons for Indonesia from Brazil." *Forest Policy and Economics* 108: 101943. doi:10.1016/j.forpol.2019.05.029.

Van Erp, Judith. 2014. "Naming and Shaming of Corporate Offenders." In *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, eds. Gerben Bruinsma and David Weisburd. New York, NY: Springer New York, 3209–17. doi:10.1007/978-1-4614-5690-2_438.

Vegh Weis, Valeria, ed. 2022. *Criminalization of Activism: Historical, Present, and Future Perspectives*. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.

Vijay, Varsha, Stuart L. Pimm, Clinton N. Jenkins, and Sharon J. Smith. 2016. "The Impacts of Oil Palm on Recent Deforestation and Biodiversity Loss" ed. Madhur Anand. *PLOS ONE* 11(7): e0159668. doi:10.1371/journal.pone.0159668.



**OUR
FUTURE
IS NOT
FOR
SALE**