



Policy Brief

Volume 12 No. 16 Tahun 2018

Bagaimana Mengimplementasi Pengelolaan HCV di Sektor Berbasis Lahan: Sebagai Terobosan Kebijakan Pengurangan Emisi di Indonesia

Sulistya Ekawati, Adi Bahri dan Galih Kartikasari

Ringkasan Eksekutif (Executive Summary)

Konsep *High Conservation Value* (HCV) layak digunakan untuk menangkis kritik global pada perusahaan sawit, *pulp* dan kertas di Indonesia. Kebijakan yang ada saat ini sebagian mendukung implementasi HCV, tetapi ada beberapa peraturan yang justru menghambat pelaksanaan HCV (UU 39/2014 tentang Perkebunan, PP 11/2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar). Rekomendasi kebijakan yang disarankan adalah:

1. Diperlukan revisi UU 39/2014 dan PP 11/2010. agar HCV tidak dikategorikan sebagai lahan terlantar.
2. Perlu adanya sinkronisasi peraturan terkait Kawasan Ekosistem Esensial dan Pengelolaan Hutan Produksi Lestari. Sinkronisasi penetapan HCV dimulai sejak identifikasi lokasi dan pengesahan RKU.
3. Perlu pembenahan Permentan terkait ISPO agar lebih transparan dan akuntabel.
4. Bentuk insentif yang bisa direkomendasikan antara lain pengurangan PBB seluas areal HCV dan mendaftarkan pengelolaan HCV dalam skema REDD+.
5. Perlu penerapan konsep lanskap dalam pengelolaan HCV.
6. Menunjuk pihak untuk melaksanakan koordinasi areal HCV yang tersebar.
7. Kebijakan identifikasi areal HCV dapat dilakukan bersamaan dengan pelaksanaan amdal.

Pernyataan Masalah (Statement of the Issue/ Problem)

Perubahan penggunaan lahan yang cepat adalah salah satu penyebab utama emisi. Indonesia baru-baru ini dipojokkan dengan isu negatif terkait pembukaan hutan dan rawa gambut untuk perkebunan kelapa sawit dan industri pulp yang menyebabkan emisi. Salah satu instrument yang

dipakai untuk menjaga kelestarian ekosistem pada wilayah konsesi adalah HCVF (*High Conservation Value Forest*). HCVF adalah hutan yang bernilai konservasi tinggi pada tingkat lokal, regional atau global yang meliputi nilai-nilai ekologi, jasa lingkungan, sosial dan budaya.

Konsep ini pertama diperkenalkan tahun 1999 oleh FCS (*Forest Stewardship Council*) sebagai salah satu prinsip pengelolaan hutan lestari. Dalam pengembangannya, konsep HCVF tidak hanya digunakan dalam pengelolaan hutan. Tapi sudah diterapkan pada perkebunan, pertambangan, perbankan, dan Pemda (tata ruang).

Dari berbagai wacana yang berkembang, sebenarnya ada dorongan yang kuat untuk mengadopsi konsep *High Conservation Value* (HCV) dalam dokumen peraturan perundang-undangan. Pengelolaan HCV oleh pelaku usaha berbasis lahan akan memberikan kontribusi dalam rangka meningkatkan pembangunan ekonomi, sosial budaya dan lingkungan hidup. Sisi positifnya, penerapan konsep HCV akan meningkatkan keberterimaan produk dan daya saing pulp dan kelapa sawit Indonesia di pasar lokal, regional dan global. Selain itu pengelolaan HCV juga akan memberikan kontribusi terkait komitmen Pemerintah untuk penurunan emisi gas rumah kaca yang tertuang dalam *Intended Nationally Determine Contribution* (INDC). Provinsi Kalimantan Timur adalah salah satu dari tiga provinsi dengan sumbangan emisi yang tertinggi di Indonesia. Provinsi ini terpilih sebagai provinsi pertama yang

akan menerima pembayaran karbon di Indonesia. Melalui dokumen rencana pengurangan emisinya (*Emission Reduction Program Document*), pengelolaan HCV di provinsi tersebut akan menyumbangkan 50 % dari target pengurangan emisi yang ditetapkan.

Beberapa pihak sudah menerapkan HCV di wilayah konsesinya, tetapi sebagian besar belum mau menerima konsep HCV karena dianggap membebani investasi dan menambah biaya produksi bagi perusahaan. Di lapangan ada sejumlah tantangan dalam implementasi HCV, diantaranya adalah:

- a. Ada disharmoni peraturan perundang-undangan terkait HCV
- b. Implementasi HCV di luar kawasan hutan melalui ISPO belum sepenuhnya berjalan
- c. Belum jelasnya siapa yang berperan dalam pemantauan HCV. Apakah pemerintah, NGOs, perusahaan atau masyarakat
- d. Pengelolaan HCV tidak akan berhasil ketika dilakukan secara pasial, karena satwa terkoneksi dengan wilayah HCV yang berdekatan. Konektivitas HCV menjadi isu penting yang menuntut kerjasama dengan wilayah-wilayah HCV sekitarnya.
- e. Keberterimaan/kepuasan pemangku kepentingan terhadap implementasi HCV, apakah ada jaminan jika HCV diterapkan akan menurunkan deforestasi.

Fakta/Kondisi Saat Ini (Existing Condition)

Status Kebijakan yang mendukung HCVF/HCV

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui surat edaran No 10/SE/VII/2015 sangat mendukung implementasi HCVF pada areal HGU yang berasal dari pelepasan kawasan. Beberapa izin diterbitkan oleh Kepala BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal) tentang pelepasan sebagian kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi, dimana salah satu amar surat keputusan tersebut adalah kewajiban bagi pemegang izin untuk menetapkan sebagian areal yang dilepas untuk dijadikan HCVF.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan secara *mandatory* sudah menerbitkan beberapa peraturan perundang-undangan untuk mendukung implementasi HCVF pada pemedang izin usaha di sektor kehutanan (IUPHHK-HA, IUPHHK-HTI, IUPHHK-RE). Saat ini KLHK telah mempersiapkan Rancangan peraturan Menteri tentang Pedoman Perlindungan Kawasan Ekosistem Esensial.

Kondisi sebaliknya terjadi pada sektor

perkebunan. HCV dan sistem *sustainability* sawit diatur secara *voluntary* melalui *Indonesian Sustainable Palm Oil System* (ISPO), *International Sustainability and Carbon Certification* (ISCC) dan RSPO (*Roundtable Sustainable Palm Oil*). Hanya RSPO yang mewajibkan anggotanya untuk menerapkan konsep HCV. Meskipun demikian, jumlah keanggotaan RSPO hanya 10% dari total keanggotaan GAPKI. Insentif yang didapatkan dari keanggotaan RSPO adalah adanya *premium price* untuk produk CPO dan turunannya di pasar internasional. Sangsi bagi anggota RSPO yang tidak mematuhi aturan HCV adalah dikenakannya aturan *remediation and compensation procedure* (RaCP) sejak tahun 2014 yaitu melakukan remediasi insitu dan kompensasi penggantian lahan sebesar USD 2500 – 3000 / ha (Laksono, 2018).

Kebijakan ISPO tidak secara tegas mewajibkan HCV bagi anggotanya. Tahun 2011, prinsip HCV masih diakomodir dalam Permentan No 19/2011 tentang ISPO mewajibkan pengelola perkebunan harus melakukan identifikasi kawasan yang mempunyai nilai konservasi tinggi (NKT/HCV). Kemudian Kementan mengganti peraturan ISPO

dalam Permentan 11/2015. Peraturan tersebut tidak secara spesifik mencantumkan NKT/HCV, tetapi beberapa kriteria HCV tersebar dalam pasal-pasalnya. Terdapat 346 perusahaan yang sudah certified ISPO dengan luas areal sekitar 17% dari total kebun sawit di Indonesia. Sanksi anggota ISPO apabila tidak mentaati peraturan adalah penurunan kelas perusahaan, ISPO belum dapat diterima oleh pasar internasional sehingga tidak mempengaruhi tingkat penjualan. ISPO dianggap menimbulkan biaya tambahan dan tidak meningkatkan pendapatan. Perbedaan yang mendasar antara RSPO dan ISPO menyangkut kawasan lindung dan konsep Nilai Konservasi Tinggi (NKT), prosedur pemindahan hak lahan perkebunan sawit berdasarkan ketentuan perundangan di Indonesia dan pelaksanaan *Free Prior Informed Consent* (FPIC) dalam RSPO, serta prosedur untuk penanaman baru. Perbedaan yang mendasar terletak pada keberadaan kawasan lindung dengan area pendukung nilai NKT. Lokasi kawasan lindung diatur dan ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan kriteria nilai yang harus dilindungi dan tidak boleh berada di area budidaya kecuali sempadan sungai dan sempadan sumber mata air. Di dalam RSPO, area NKT ditentukan berdasarkan hasil kajian NKT di area perkebunan menggunakan Toolkit HCV 2008 yang diterbitkan oleh Konsorsium Revisi HCV Toolkit Indonesia yang berada di bawah organisasi HCV Network (Suharto *et al*, 2015; FKSBI, 2016).

Kementerian Pertanian mewajibkan seluruh perusahaan perkebunan kelapa sawit untuk memiliki sertifikat ISPO dengan batas akhir 31 Desember 2014, dan kemudian diperpanjang sampai September 2015. Namun hingga tenggat waktu perpanjangan habis, hanya ada 225 dari 2.302 perusahaan perkebunan kelapa sawit yang

sudah bersertifikat ISPO dengan total luas 1,5 juta hektare, dan total jumlah produksi CPO 7,4 juta ton. Area perkebunan kelapa sawit yang belum memperoleh sertifikat ISPO jauh lebih luas, yaitu 10,1 juta Ha. Perusahaan yang ingin mendapatkan sertifikat ISPO diwajibkan memiliki sertifikat Hak Guna Usaha (HGU). Sebagian perusahaan kelapa sawit belum mempunyai HGU. Beberapa kelemahan ISPO antara lain: kurangnya transparansi, belum ada mekanisme konsultasi publik, minimnya akses informasi, terbatasnya partisipasi publik serta kurangnya independensi lembaga sertifikasi. (FWI, 2017). Sehingga peraturan terkait ISPO perlu diperbaiki. Pemerintah saat ini sedang menyiapkan Perpres tentang Sistem Sertifikasi Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia.

Selama ini pengelolaan HCV dilakukan secara parsial. Pelaksanaan HCV belum menerapkan konsep lanskap sehingga tidak ada konektivitas dari satu wilayah HCV dengan wilayah HCV lain. Misalnya suatu areal HCV terdeliniasi dalam dua kepemilikan perusahaan yang berbeda. Perusahaan pertama mengelola HCV-nya dengan baik, tetapi perusahaan kedua tidak mengelola HCV-nya. Maka konservasi *biodiversity* tidak dapat berjalan dengan efektif. Pembukaan lahan menyebabkan habitat satwa liar, terfragmentasi. Diperlukan koridor untuk menghubungkan lokasi yang terfragmentasi sebagai jalur migrasi satwa.

Konflik Regulasi terkait Implementasi HCV

Disamping ada peraturan perundang-undangan yang mendukung HCV, juga ditemukan beberapa peraturan yang cenderung menghambat implementasi HCV.

Tabel 1. Peraturan yang Mendukung Implementasi HCVF

No	Peraturan	Isi
1.	SE Menteri ATR/Kepala BPN No 10/SE/VII/2015 tentang Penerbitan Izin pada Areal HCVF	<ul style="list-style-type: none"> Menjaga kelestarian HCV F dalam areal HGU yang berasal dari pelepasan kawasan hutan dan tidak melakukan land clearing pada areal tersebut Seluruh Kepala Kantor Pertanahan agar dalam memberikan pertimbangan teknis dalam rangka pemberian izin lokasi tetap memasukkan HCV sebagai pertimbangan Dalam rangka melindungi HCVF perlu adanya persamaan pandangan agar sumber plasma nutfah, wilayah jelajah satwa, keanekaragaman hayati dan penghidupan masyarakat setempat tetap dapat terlindungi
2.	Permen LH 29 Th 2009 tentang Pedoman Konservasi Keanekaragaman Hayati di Daerah	Pedoman penyusunan keanekaragaman hayati daerah
3.	P.12/Menlhk -II/2015 tentang Pembangunan HTI	Identifikasi analisa areal IUPHHK -HTI sudah mengimplementasikan ketentuan yang sama dengan HCV F
4.	P.14/PHPL/SET/4/2016 tentang Standard dan Pedoman Pelaksanaan Penilaian Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (PHPL) dan Verifikasi Legalitas Kayu (VLK)	Standar dan Pedoman Pelaksanaan Penilaian Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi Lestari dan Verifikasi Legalitas Kayu sudah mengimplementasikan ketentuan yang sama dengan HCVF
5.	P.7/VI-BUHT/2014 tentang Pedoman Penyusunan, Penilaian dan Persetujuan Rencana Kerja pada Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Industri	Penyusunan, Penilaian dan Persetujuan Rencana Kerja pada Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Industri sudah mengimplementasikan ketentuan yang sama dengan HCVF
6.	P.3/VI-SET/2015 tentang Penerapan Jenis Tanaman dan Pola Tanam dalam Kegiatan HTI	Penerapan jenis tanaman dan pola tanam pada hutan tanaman industri sebagai alternatif resolusi konflik, peningkatan pendapatan masyarakat setempat
7.	PP 28/2011 tentang Pengelolaan KSA dan KPA	Pengelolaan daerah penyangga yang merupakan lahan yang telah dibebani hak dilakukan oleh pemegang hak yang bersangkutan

Tabel 2. Peraturan Perundang-undangan yang Menghambat Implementasi HCV

No	Peraturan	Isi
1.	PP 11/2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar	Obyek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan tetapi tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar maka hak atas tanahnya dihapuskan, diputuskan hubungan hukumnya dan ditegaskan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara
2.	Permentan 11/2015 tentang Sistem Sertifikasi Kelapa sawit Berkelanjutan di Indonesia	Perusahaan Perkebunan harus memanfaatkan hak atas tanah sesuai dengan peruntukannya. Tanah terlantar merupakan tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.
3.	UU 39/2014 tentang Perkebunan	Dalam jangka 6 thn sejak IUP wajib mengusahakan seluruh areal yg secara teknis dapat ditanami

Pilihan dan Rekomendasi Kebijakan (Policy Options and Recommendations)

Beberapa rekomendasi kebijakan yang disarankan adalah:

- Masih terdapat kontradiksi peraturan terkait HCV antara peraturan di sektor kehutanan, pertanian/perkebunan dan BPN. Diperlukan komunikasi dan sinkronisasi peraturan antar sektor untuk mendukung implementasi HCV. HCV dianggap lahan terlantar menurut UU 39/2014 dan PP 11/2010. Kedua peraturan tersebut perlu direvisi agar tidak memasukkan HCV dalam kategori lahan terlantar.
- Konsep HCV sudah diakomodir di sektor kehutanan melalui peraturan tentang Sistem Verifikasi dan Legalitas Kayu (SVLK), Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (PHPL) dan Pedoman Konservasi Keanekaragaman Hayati di Daerah. Rancangan peraturan menteri tentang Pedoman Perlindungan Kawasan Ekosistem Esensial sedang disusun. Diperlukan koordinasi antar eselon satu terkait agar tidak ada duplikasi peraturan yang memberatkan pemegang izin. Perlu adanya sinkronisasi peraturan terkait Kawasan Ekosistem Esensial dan PHPL. Sinkronisasi penetapan HCV dari PHPL dimulai identifikasi lokasi dan pengesahan Rencana Kerja Usaha (RKU).
- Keberterimaan ISPO kurang di pasar internasional, diperlukan pembenahan ISPO agar lebih transparan dan akuntabel. Sanksi ISPO tidak berpengaruh signifikan terhadap keberlangsungan usaha di perkebunan, diperlukan ketegasan pemerintah dalam memberikan sanksi bagi perusahaan yang tidak menjalankan ISPO.
- Selama ini belum ada insentif penerapan HCV bagi perusahaan, sehingga penerapan HCV menjadi beban bagi perusahaan. Bentuk insentif yang bisa direkomendasikan antara lain pengurangan PBB seluas areal HCV dan mendaftarkan pengelolaan HCV dalam skema REDD+. Insentif untuk implementasi HCV di dalam dan luar kawasan hutan mengacu pada PP 46/2017. Pendanaan dimungkinkan bersifat silang dari berbagai stakeholder di satu wilayah HCV.
- Konsep lanskap diperlukan dalam pengelolaan HCV. Perlu ada pihak yang ditunjuk untuk mengkoordinasikan areal HCV yang tersebar. Perlu ada kejelasan siapa yang akan berperan dalam hal pemantauan atau monitoring pengelolaan HCV.
- Areal HCV yang dikelola perusahaan seringkali dianggap masyarakat sebagai areal yang tidak ada pengelolanya dan dianggap *open acces*. Hal ini menyebabkan masyarakat memanfaatkan areal tersebut sehingga menimbulkan konflik. Diperlukan sosialisasi terkait HCV untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat.
- Supaya tidak menimbulkan biaya ekonomi tinggi, kebijakan identifikasi areal HCV dapat dilakukan bersamaan dengan pelaksanaan amdal.

Kontak (Contacts)

Sulistya Ekawati
(sulistya.ekawati@yahoo.co/id)

Daftar Pustaka (References)

- FWI. 2018. Implementasi Kebijakan ISPO di Indonesia. Workshop Tantangan Implementasi Pengelolaan HCV di Sektor Berbasis Lahan (Kehutanan, Perkebunan Sawit dan Pertambangan): Sebagai Strategi Kebijakan Pengurangan Emisi di Indonesia. Pusat Litbang Sosek, Kebijakan dan Perubahan Iklim. Bogor, 7 Mei 2018.
- Forum Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (FKSBI). 2016. Studi Bersama ISPO-RSPO Sebuah Pencapaian Penting dalam Kerjasama Mewujudkan Minyak Sawit Berkelanjutandi Indonesia. <http://www.fksbi.id>. Diakses 9 Mei 2018.
- Konsorsium HCV Toolkit Indonesia. 2008. Panduan Identifikasi Kawasan Bernilai Konservasi Tinggi di Indonesia. Versi 2, Juni 2008. <https://www.hcvnetwork.org>. Diakses 27 Mei 2018
- Laksono, B.D. 2018. Penerapan HCV/NKT pada Perkebunan Sawit. Ketua Bidang Sustainability GAPKI. Workshop Tantangan Implementasi Pengelolaan HCV di Sektor Berbasis Lahan (Kehutanan, Perkebunan Sawit dan Pertambangan): Sebagai Strategi Kebijakan Pengurangan Emisi di Indonesia. Pusat Litbang Sosek, Kebijakan dan Perubahan Iklim. Bogor, 7 Mei 2018.
- Suharto dkk. 2016. Studi Bersama ISPO-RSPO Sebuah Pencapaian Penting dalam Kerjasama Mewujudkan Minyak Sawit Berkelanjutandi Indonesia.