



PENGHARMONISASIAN, PEMBULATAN, DAN PEMANTAPAN KONSEPSI ATAS RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERKELAPASAWITAN

I. Pendahuluan

Rancangan Undang-Undang tentang Perkelapasawitan diajukan oleh Anggota lintas fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Melalui surat tanggal 24 Oktober 2016 meminta Badan Legislasi untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang tentang Perkelapasawitan. Permintaan tersebut sesuai dengan tugas Badan Legislasi DPR yang diatur dalam Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *juncto* Pasal 105 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, *juncto* Pasal 65 huruf c Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, *juncto* Pasal 22 Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Rancangan Undang-Undang yang diajukan telah sesuai dengan ketentuan Pasal 21 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan telah memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 103 ayat (3) dan Pasal 112 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) TATIB DPR serta Pasal 10 Peraturan DPR RI tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Rancangan Undang-Undang tentang Perkelapasawitan telah memenuhi syarat untuk diajukan, karena RUU tersebut termasuk dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2016 nomor urut 43. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 16 dan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

II. Hasil Kajian

Berdasarkan hal tersebut di atas, Badan Legislasi DPR RI selanjutnya melakukan kajian atas RUU tentang Perkelapasawitan, yang meliputi aspek teknis, aspek substantif, dan asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

A. Aspek Teknik

Berdasarkan aspek teknik pembentukan peraturan perundang-undangan, Rancangan Undang-Undang tentang Perkelapasawitan masih memerlukan penyempurnaan sebagai berikut:

1. Dalam konsideran menimbang huruf b, huruf c, dan huruf d, perlu dilakukan penyempurnaan rumusan terkait aspek sosiologis dan yuridisnya. Dengan demikian, rumusan konsideran menimbang, menjadi berbunyi sebagai berikut:

- a. *bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di wilayah Negara Republik Indonesia merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa untuk dimanfaatkan dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
 - b. *bahwa kelapa sawit merupakan salah satu kekayaan alam hayati yang menjadi komoditas strategis yang berdaya saing tinggi, yang memiliki potensi dan kontribusi besar dalam meningkatkan penerimaan negara, menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar, serta memberi nilai tambah bagi pengembangan perekonomian nasional dan kesejahteraan rakyat;*
 - c. *bahwa pengelolaan kelapa sawit dari hulu sampai ke hilir masih dihadapkan kendala mahal biaya perizinan dan logistik, hambatan perdagangan dunia, tumpang tindihnya kebijakan mengenai pengadaan lahan, akses terhadap pembiayaan dan teknologi yang sulit, kurang optimalnya kegiatan riset dan pengembangan sawit, serta menurunnya daya saing produk sawit Indonesia sehingga menghambat terwujudnya Indonesia sebagai produsen dan eksportir terbesar dunia untuk kelapa sawit;*
 - d. *bahwa pengaturan mengenai perkelapasawitan belum diatur secara komprehensif dan terintegrasi sesuai kebutuhan dan perkembangan hukum untuk kelapa sawit Indonesia yang berkelanjutan;*
 - e. *bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, perlu membentuk Undang-Undang tentang Perkelapasawitan;*
2. Pasal 1 angka 3, definisi Budidaya Kelapa Sawit perlu perbaikan. Sebaiknya frasa “budaya tanaman” dihapus karena budidaya kelapa sawit merupakan bagian dari budidaya tanaman.
 3. Pasal 4 huruf a, huruf b, dan huruf c pada kata “usaha,” “budidaya,” dan “pengolahan” harus diawali dengan huruf kapital, karena sudah didefinisikan. Sedangkan pada huruf e, kata “perdagangan” sebaiknya dilengkapi menjadi frasa “Perdagangan Kelapa Sawit” sesuai dengan terminologi yang ada dalam Ketentuan Umum.
 4. Pasal 9 ayat (2), ruang lingkup Budidaya Kelapa Sawit perlu perbaikan. Sebaiknya frasa “budaya tanaman” dan frasa “pengelolaan air dan gambut” seharusnya dihapus karena bukan merupakan bagian Usaha Budidaya Kelapa Sawit, dihapus karena Budidaya Kelapa Sawit merupakan bagian dari budidaya tanaman.
 5. Pasal 10 ayat (4), perlu perbaikan rumusan pada frasa “sesuai dengan peraturan...” menjadi “sesuai dengan ketentuan...”.
 6. Pasal 13 ayat (4), perlu perbaikan rumusan pada frasa “sesuai dengan peraturan...” menjadi “sesuai dengan ketentuan...”.
 7. Pasal 15, kewajiban administrasi atas ketidakpatuhan pelaku usaha belum disertai dengan sanksi administrasi.
 8. Pasal 18, Pasal 20, Pasal 29, Pasal 32, Pasal 33, Pasal 35, Pasal 36, Pasal 37, Pasal 38, Pasal 45, Pasal 46, Pasal 47, Pasal 49, Pasal 50,

Pasal 52, Pasal 56, Pasal 57, Pasal 59 ayat (3), Pasal 60, Pasal 61, Pasal 62, Pasal 63, Pasal 65, Pasal 68, Pasal 70 ayat (1), Pasal 71, Pasal 76, Pasal 84, dan Pasal 85 ayat (1), terkait kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebaiknya dimasukkan ke dalam bab tersendiri. Kewenangan Pemerintah Daerah perlu disinkronkan dengan ketentuan yang terdapat dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

9. Pasal 23 ayat (2) huruf c, perlu perbaikan rumusan.
10. Pasal 51, perlu perbaikan rujukan dalam 2 (dua) pasal sebelumnya, yaitu Pasal 49 dan Pasal 50.
11. Pasal 54 ayat (2), frasa “parasitoid, predator, dan agen hayati” sebaiknya dimasukkan ke dalam penjelasan terkait musuh alami, sehingga berbunyi: *“Yang dimaksud dengan musuh alami adalah parasitoid, predator, dan agen hayati.”*
12. Pasal 56, ketentuan kewajiban belum disertai dengan norma sanksi jika tidak memenuhi kewajiban tersebut.
13. Pasal 59 ayat (2), untuk memperjelas rumusan maka setelah frasa “menimbulkan kerusakan lingkungan” ditambah dengan frasa “menggangu kepentingan umum”, sehingga ketentuan Pasal 59 ayat (2) berbunyi: *“Pelaku Usaha dalam pelaksanaan panen sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilarang menggunakan teknik, sarana dan prasarana yang dapat merusak tanaman Kelapa Sawit, mengganggu kesehatan, menimbulkan kerusakan lingkungan, dan mengganggu kepentingan umum.”*
14. Pasal 67, ketentuan kewajiban belum disertai dengan norma sanksi jika tidak memenuhi kewajiban tersebut.
15. Pasal 68 ayat (4), kata “barang” sebaiknya dihapus, karena makna barang dinorma ini langsung menunjuk pada “Kelapa Sawit”.
16. Pasal 69, ketentuan kewajiban belum disertai dengan norma sanksi jika tidak memenuhi kewajiban tersebut.
17. Pasal 71 ayat (1), Pasal 72 ayat (2), dan Pasal 73 ayat (2), kata “Pemerintah” sebaiknya diperbaiki dengan frasa “Pemerintah Pusat” sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
18. Pasal 78, ketentuan kewajiban belum disertai dengan norma sanksi jika tidak memenuhi kewajiban tersebut.
19. Pasal 85 ayat (2) huruf a, perlu diberi penjelasan agar tidak terjadi multitafsir. Penjelasannya berbunyi sebagai berikut: *“Pemenuhan dan kepatuhan terhadap peraturan di bidang penyelenggaraan Perkelapasawitan antara lain meliputi:*
 - a. usaha perkelapasawitan;*
 - b. penguasaan dan pengusahaan lahan;*
 - c. fasilitas penanaman modal;*
 - d. kegiatan hulu;*
 - e. kegiatan budi daya;*
 - f. pengolahan hasil;*
 - g. pengembangan ekspor;*
 - h. perlindungan dan pengamanan perdagangan;*

- i. kerjasama perdagangan internasional;
- j. penelitian dan pengembangan; dan/atau kelembagaan perkelapasawitan.”

B. Aspek Substansi

1. Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2), perlu perbaikan substansi rumusan, dengan melihat konteks Budidaya Kelapa Sawit dan Pengolahan Hasil Kelapa Sawit yang memerlukan 2 (dua) syarat utama, yaitu hak atas tanah dan izin usaha.
2. Pasal 11 ayat (1), perlu dibedakan dahulu skala usaha Budidaya Kelapa Sawit, sehingga dapat dirumuskan mana usaha Budidaya Kelapa Sawit yang wajib terintegrasi dengan usaha Pengolahan Kelapa Sawit dan mana usaha yang tidak wajib terintegrasi. Selanjutnya, dalam Pasal 11 ayat (2), perlu diberikan penjelasan terkait frasa “diversifikasi usaha” (dapat berupa agrowisata, budidaya ternak, dan/atau usaha lainnya).
3. Pasal 12 ayat (1), perlu dibedakan dahulu jenis usaha Pengolahan Hasil Kelapa Sawit, sehingga dapat dirumuskan di mana usaha Pengolahan Hasil Kelapa Sawit dapat didirikan. Jika Pengolahan Kelapa Sawit hanya memproses tandan sawit menjadi minyak sawit, maka harus dilakukan di area Budidaya Kelapa Sawit, supaya tandan sawit yang dipanen tidak rusak dan hasilnya maksimal. Adapun jika pengolahan memproses minyak sawit menjadi produk kimia dan turunannya, wajib dilakukan di kawasan industri. Tentunya usaha Pengolahan Kelapa Sawit yang dapat didirikan dalam Kebun Swadaya Masyarakat merupakan usaha Pengolahan Hasil Kelapa Sawit menjadi minyak sawit.
4. Pasal 13 ayat (2) huruf b, perlu perbaikan besaran pemenuhan minimum dari kebun sawit milik sendiri untuk dapat melaksanakan Usaha Pengolahan Hasil Kelapa Sawit. Jika kapasitas kebun sendiri hanya 20% (dua puluh persen) dan mengandalkan hasil Sawit kebun orang lain, maka jika tidak ada yang menyetorkan ke pabrik tersebut namun memilih ke pabrik yang lain, usaha pengolahan hasil kelapa sawit mudah menjadi tidak stabil (goyah atau *collaps*).
5. Pasal 14, perlu perbaikan substansi rumusan karena hak atas tanah merupakan syarat, sehingga dirumuskan: “Pelaku Usaha sebelum memperoleh izin usaha harus mempunyai hak atas tanah”.
6. Pasal 17, belum diatur besaran maksimal kepemilikan asing dalam Usaha Perkelapasawitan, terutama dalam usaha Budidaya Kelapa Sawit dan ketentuan untuk membawa modal tunai yang disetor pada bank milik Negara/daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang tentang Hortikultura.
7. Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2), perlu dirumuskan ulang karena mengatur mengenai substansi yang berbeda. Dalam Pasal 21 ayat (1), mengatur kewajiban untuk membangun kebun plasma. Sedangkan dalam Pasal 21 ayat (2), mengatur fasilitasi pendanaan dan pola bagi hasil.

8. Pasal 27, perlu dirumuskan skala usaha Budidaya Kelapa Sawit (kecil, menengah, dan besar), untuk membedakan skala usahanya. Hal ini juga untuk mencegah kepemilikan usaha Budidaya Kelapa Sawit pada 1 (satu) korporasi yang dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat. Di samping itu, untuk melindungi Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Koperasi.
9. Bab VII Perdagangan Kelapa Sawit, tidak hanya mengatur perdagangan hasil olahan kelapa sawit tetapi juga mencakup perdagangan benih dan bibit yang mestinya diatur dalam bab ini.
10. Pasal 70 ayat (3), tidak jelas subyeknya. Siapa yang menggunakan dana hasil bea keluar ekspor dan siapa yang wajib melaporkan penggunaan dana bea keluar ekspor tersebut. Tentu hal ini harus diselaraskan dengan ketentuan perpajakan. Hal lain yang perlu dicermati dan belum masuk dalam norma adalah adanya dana sawit yang dipungut dari pengusaha perkelapasawitan.
11. Pasal 87, ketentuan mengenai kelembagaan perlu diperjelas mengenai:
 - a. status Badan Pengelola Perkelapasawitan dikaitkan dengan BPDPKS yang ada saat ini;
 - b. tugas dan kewenangan;
 - c. hubungan kerjasama dan koordinasi dengan kementerian dan pemerintah daerah;
 - d. sumber pendanaan dan mekanisme pungutan iuran;
 - e. laporan kinerja dan keuangan BPP serta auditingnya;
 - f. dukungan kesekretariatan;
 - g. jangkauan dan efektivitas kinerja BPP jika hanya berkedudukan di ibukota. Perlu jaringan/cabang di daerah yang dapat membina dan mengawasi pengelolaan kelapa sawit sejak hulu hingga hilir;
 - h. Persyaratan kepala dan anggota BPP serta proses rekrutmennya
 - i. Periodesasi kerja BPP, termasuk mekanisme pengangkatan dan pemberhentian; dan
 - j. Larangan bagi anggota BPP agar tidak conflict interest dan melanggar UU.
12. Ketentuan mengenai sanksi pidana, sebaiknya dihapus untuk menghindari tumpang tindih pengaturan, karena sudah diatur di dalam undang-undang lain yang terkait.
13. Perlu ketentuan peralihan yang membubarkan BPDPKS dan pengalihan seluruh asetnya ke dalam BPP, serta limitasi waktu pengalihan tersebut.

C. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

RUU ini secara garis besar telah memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun berdasarkan kajian tersebut di atas RUU ini masih perlu penyempurnaan khususnya dari asas kejelasan rumusan dan asas dapat dilaksanakan. Hal ini agar sesuai dengan Pasal 5 huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *juncto* Pasal 23

huruf a Peraturan DPR RI tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

III. Penutup

Demikian kajian tim ahli Badan Legislasi atas Rancangan Undang-Undang tentang Perkelapasawitan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi. Tentunya kajian ini masih memerlukan tanggapan, dan/atau saran penyempurnaan dari Pimpinan dan anggota Badan Legislasi.

Jakarta, Oktober 2016
BADAN LEGISLASI DPR RI