

## DAMPAK KEBIJAKAN MORATORIUM PEMBERIAN IZIN BARU DI SEKTOR PERKEBUNAN TERHADAP TATA KELOLA LAHAN DI PROVINSI RIAU

\*Usman Bahri<sup>1</sup>, Dian Rianita<sup>2</sup>, Zefron<sup>3</sup>, Muharni<sup>4</sup>, Sulaiman Zuhdi<sup>5</sup>

<sup>1,2,3,4,5</sup> Program Magister Kebijakan Publik, Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru, Indonesia

\*Email Korespondensi: usmanbahri@gmail.com

### *Abstract*

Moratorium terhadap izin baru di sektor perkebunan, sebagaimana diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018, merupakan langkah strategis pemerintah Indonesia dalam menangani krisis pengelolaan lahan dan tantangan ekologi yang timbul akibat perluasan perkebunan yang luas, terutama perkebunan kelapa sawit. Studi ini bertujuan untuk menganalisis dampak implementasi kebijakan tersebut terhadap tata kelola lahan di Provinsi Riau, wilayah yang dikenal memiliki kepadatan perkebunan kelapa sawit tertinggi di Indonesia. Metodologi kualitatif dengan metode studi kasus digunakan untuk mengumpulkan data melalui analisis dokumen, evaluasi kebijakan, dan tinjauan literatur ilmiah terkini. Hasil studi menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan moratorium terutama dipengaruhi oleh lima indikator kritis: kejelasan isi regulasi, tingkat sosialisasi regional, dukungan dari lembaga lokal, mekanisme pemantauan dan evaluasi, serta tingkat kepatuhan entitas bisnis terhadap larangan izin baru. Kebijakan ini telah secara efektif mengurangi beberapa aspek pertumbuhan perkebunan; namun, tantangan substansial tetap ada, termasuk ketidakkonsistenan regulasi, koordinasi antarlembaga yang tidak memadai, dan keterlibatan masyarakat lokal yang terbatas. Studi ini menyarankan bahwa kebijakan moratorium akan lebih efektif jika didukung oleh peningkatan kapasitas institusional, keterbukaan tata kelola, dan integrasi menyeluruh data izin lintas sektor.

***Kata kunci:*** moratorium izin, tata kelola lahan, perkebunan kelapa sawit, kebijakan lingkungan, Provinsi Riau

### PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara yang ditandai oleh perluasan perkebunan yang luas, terutama di industri kelapa sawit, yang telah berkembang pesat dan memberikan tekanan pada pemanfaatan lahan serta fungsi biologis kawasan hutan dan gambut, terutama di Provinsi Riau. Penelitian menunjukkan bahwa perkebunan kelapa sawit telah mengalami perluasan area yang signifikan selama dekade terakhir, semakin mendominasi lanskap pertanian di sejumlah provinsi di pulau Sumatra dan Kalimantan (Meijaard et al., 2018). Meskipun data publik yang tersedia untuk kasus spesifik di Riau mungkin tidak konsisten, tren ekspansi yang cepat serupa telah diamati di wilayah tersebut. Perkembangan ini telah menyebabkan perubahan penggunaan lahan, termasuk transformasi hutan dan lahan gambut, yang vital untuk fungsi ekologi seperti penyerapan karbon, regulasi hidrologi, dan layanan ekosistem lainnya. Sebuah studi yang menganalisis dinamika stok karbon yang beralih dari hutan ke perkebunan kelapa sawit menunjukkan bahwa konversi ini telah menyebabkan penurunan stok karbon dan perubahan struktur vegetasi, sehingga mempengaruhi regulasi iklim (Abdulah, 2011). Sebagai tanggapan terhadap masalah ini, pemerintah Indonesia telah memberlakukan moratorium terhadap izin baru untuk sektor perkebunan, sebagaimana diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018, yang mewajibkan penangguhan dan penilaian izin perkebunan kelapa sawit serta peningkatan produktivitas lahan.

Kebijakan moratorium ini dipicu oleh berbagai kondisi signifikan. Transformasi hutan alam dan lahan gambut menjadi perkebunan kelapa sawit telah menyebabkan emisi gas rumah kaca, degradasi proses ekosistem, dan hilangnya layanan ekosistem. Studi di Riau mengenai transformasi kawasan hutan menjadi perkebunan kelapa sawit menunjukkan dampak sosial, ekonomi, dan ekologi yang signifikan, termasuk sengketa agraria antara komunitas lokal, sektor korporasi, dan entitas pemerintah daerah. Selain itu, tata kelola lahan dan perizinan di sektor perkebunan menghadapi hambatan signifikan, termasuk tumpang tindih regulasi, ketidakjelasan hukum, pengawasan operasional yang tidak memadai, dan luas lahan yang tidak ditanami atau ditinggalkan. Penelitian di provinsi-provinsi kunci menunjukkan fenomena "pengosongan tata kelola," di mana institusi, aktor, organisasi, dan sumber daya yang mendukung regulasi gagal beroperasi secara efektif, sehingga menghambat implementasi kebijakan seperti Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO). Selain itu, Provinsi Riau, yang menjadi fokus studi ini, memiliki karakteristik unik, termasuk konsentrasi perkebunan yang signifikan, konflik agraria yang berkelanjutan, ekosistem gambut dan hutan yang rentan terhadap tekanan perluasan perkebunan kelapa sawit, serta keterlibatan berbagai pemangku kepentingan pemerintah daerah, korporasi besar, dan komunitas lokal. Studi tentang kebijakan sektor perkebunan di Riau menganalisis tata kelola kebijakan perkebunan mencakup aktor, struktur, dan bukti empiris yang menunjukkan dominasi pengusaha (233 perusahaan yang menguasai sekitar 1,569 juta hektar) dan ditandai dengan degradasi lahan yang signifikan serta konflik agraria (Anwar, 2016). Situasi ini memerlukan evaluasi mendesak terhadap dampak moratorium terhadap izin baru di sektor perkebunan terkait tata kelola lahan. Konsep tata kelola penggunaan lahan yang efektif mencakup kejelasan regulasi, akuntabilitas, keterlibatan pemangku kepentingan, transparansi, dan pengawasan yang efisien elemen-elemen esensial agar kebijakan moratorium dapat mencapai tujuannya: mengelola konversi lahan, meningkatkan produktivitas lahan existing, melindungi fungsi ekologi, dan mempromosikan keadilan sosial.

Selain itu, konsensus para ahli menunjukkan bahwa tanpa penguatan institusional dan tata kelola yang efektif, kebijakan seperti moratorium tidak mungkin memberikan hasil yang signifikan. Studi tentang kebijakan moratorium kelapa sawit Indonesia menunjukkan bahwa meskipun moratorium secara konseptual strategis, pelaksanaannya kurang optimal karena tidak adanya peta jalan implementasi yang definitif, sumber daya yang tidak memadai di tingkat sub-nasional, dan mekanisme komunikasi serta transparansi (Astuti & McGregor, 2022) berpendapat bahwa "One Map Policy," yang dimaksudkan untuk mengungkap perkebunan kelapa sawit ilegal, justru menyoroti tantangan tata kelola di Indonesia; meskipun data dan peta tersedia, hambatan dalam implementasi dan koordinasi tetap ada, memungkinkan berlanjutnya izin ilegal. ScienceDirect.

Jika tata kelola lemah, moratorium resmi tetap dapat memfasilitasi pengembangan ilegal atau perpanjangan izin yang ada tanpa pengawasan yang memadai, mengakibatkan hasil kebijakan yang tidak efektif atau merugikan. Selain itu, jika moratorium diberlakukan tanpa meningkatkan kapasitas lembaga lokal, pemetaan yang akurat, dan rekonsiliasi data tentang izin, hal ini dapat berujung pada "moratorium formal" yang hanya bersifat administratif dan tidak memiliki dampak substansial dalam praktik. Studi terbaru menunjukkan bahwa kesalahpahaman tentang moratorium yang kurang pengawasan ketat telah menyebabkan penerbitan izin-izin baru meskipun kebijakan moratorium telah diberlakukan. Selain itu, peningkatan tata kelola lahan sangat penting untuk pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Industri kelapa sawit, yang memiliki signifikansi ekonomi yang besar, telah secara signifikan meningkatkan perekonomian nasional dan memperkuat ketahanan ekonomi komunitas lokal. Namun, jika dikelola dengan buruk, perluasan lahan dapat menyebabkan distribusi

lahan yang tidak adil, sengketa agraria, degradasi mata pencaharian tradisional, dan kerentanan ekologi yang berdampak negatif pada komunitas dalam jangka panjang.

Penelitian tentang penilaian ekonomi konversi lahan menjadi perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Muaro Jambi menunjukkan bahwa meskipun keuntungan ekonomi langsungnya signifikan, kerugian terhadap layanan ekosistem dan nilai non-penggunaan, termasuk warisan budaya dan keanekaragaman hayati, juga cukup besar. Di Provinsi Riau, yang memiliki lahan gambut dan hutan tropis yang sensitif, ditambah dengan tekanan lahan yang intensif akibat perluasan perkebunan kelapa sawit, penerapan moratorium terhadap izin baru menjadi sangat relevan. Efektivitas kebijakan ini sangat bergantung pada integrasinya ke dalam struktur tata kelola lokal, termasuk pemetaan lahan yang akurat, verifikasi izin secara berkala, keterlibatan komunitas asli dan lokal dalam pengambilan keputusan, mekanisme penegakan hukum dan audit, serta integrasi data antar lembaga pemerintah. Jika salah satu aspek tata kelola gagal, moratorium dapat menjadi tidak berarti.

Misalnya, jika data perizinan tidak diperbarui atau tumpang tindih konsesi tidak diselesaikan, moratorium atas izin baru dapat dimanfaatkan sebagai peluang untuk izin yang telah diajukan tetapi belum dilaksanakan sehingga memungkinkan perluasan terus berlanjut, meskipun dengan cara alternatif. Oleh karena itu, studi ini memilih Provinsi Riau sebagai fokusnya karena relevansinya yang signifikan terhadap praktik kebijakan moratorium dan isu tata kelola lahan dalam sektor perkebunan. Pemilihan Riau memudahkan pemeriksaan empiris komprehensif yang mengintegrasikan unsur-unsur kebijakan publik, struktur pemerintahan lokal, dinamika agraria, dan dampak ekologi lahan gambut dan hutan tropis yang khas di Riau. Metodologi penelitian, yang mengintegrasikan analisis kebijakan, tata kelola, dan dampak lapangan, memudahkan pemahaman komprehensif tentang bagaimana moratorium atas izin baru di sektor perkebunan berinteraksi dengan implementasi di lapangan dari sudut pandang regulasi, institusional, dan ekologi. Tujuan studi ini untuk mengevaluasi dampak moratorium izin baru di sektor perkebunan terhadap tata kelola lahan di Provinsi Riau sangat penting dari sudut pandang kebijakan publik, tata kelola sumber daya alam, dan pembangunan berkelanjutan. Temuan studi ini diharapkan dapat memperkaya diskursus akademik tentang kebijakan lingkungan dan agraria, sekaligus memberikan rekomendasi praktis bagi pembuat kebijakan, pemerintah daerah, dan pemangku kepentingan untuk memperkuat tata kelola lahan dan mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan di sektor perkebunan.

Penelitian ini menggunakan beberapa kerangka teoritis utama secara komplementer. Konsep pertama adalah teori tata kelola lingkungan yang dikemukakan oleh (Lemos & Agrawal, 2006), yang menyatakan bahwa "tata kelola lingkungan merujuk pada serangkaian proses regulasi, mekanisme, dan organisasi melalui mana aktor politik mempengaruhi tindakan dan hasil lingkungan". Teori ini menunjukkan bahwa tata kelola melampaui pemerintah formal, mencakup jaringan aktor negara, pasar, dan masyarakat sipil dalam kerangka multilevel dan hibrida. Teori implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh (Sabatier & Mazmanian, 1980) menyatakan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya bergantung pada regulasi, tetapi juga pada faktor-faktor seperti kejelasan tujuan kebijakan, kualitas lembaga pelaksana, sumber daya operasional yang tersedia, dan konteks sosio-politik.

Studi ini menggunakan indikator moratorium izin baru mencakup indikator seperti kejelasan substansi kebijakan moratorium (misalnya, konsistensi regulasi dan cakupan geografis), tingkat penyebaran kebijakan di tingkat lokal, dukungan institusional lokal untuk implementasi moratorium, kerangka kerja untuk pemantauan dan evaluasi pelaksanaan, serta kepatuhan pemangku kepentingan terhadap larangan penerbitan izin baru.

## METODE

Studi ini menggunakan metodologi kualitatif deskriptif dengan strategi studi kasus yang menganalisis implementasi moratorium izin baru di sektor perkebunan dan dampaknya terhadap tata kelola lahan di Provinsi Riau. Metodologi ini dipilih karena memungkinkan peneliti memahami proses kebijakan secara kontekstual, komprehensif, dan nuansatif, terutama ketika fenomena yang diteliti melibatkan interaksi antara pemangku kepentingan, aturan, dan variabel socio-ekologis yang kompleks. Metode studi kasus menyediakan kerangka kerja untuk menganalisis fungsi suatu kebijakan dalam konteks tertentu dan memfasilitasi penyelidikan dinamika yang muncul selama implementasi kebijakan lokal (Crowe et al., 2011).

Studi ini menggunakan sumber data primer dan sekunder. Data primer dikumpulkan melalui wawancara semi-terstruktur dengan informan, termasuk pejabat pemerintah lokal yang berkaitan dengan pertanian, kehutanan, dan urusan tanah; perwakilan organisasi non-pemerintah yang terlibat dalam pengawasan pengelolaan sumber daya alam; serta pemimpin komunitas lokal yang terdampak oleh kebijakan pengelolaan tanah. Metode wawancara semi-terstruktur dipilih untuk memberikan fleksibilitas dalam menganalisis tanggapan dan memfasilitasi pemahaman yang lebih mendalam berdasarkan pengalaman dan keahlian informan. Secara bersamaan, data sekunder diperoleh melalui analisis dokumen, mencakup undang-undang perizinan, dokumen kebijakan moratorium kelapa sawit, laporan pemantauan LSM, data penggunaan lahan spasial, dan jurnal ilmiah yang relevan. Analisis dokumen berfungsi sebagai metode utama untuk menyelidiki konstruksi, interpretasi, dan implementasi kebijakan di lapangan (Bowen, 2009).

Studi ini menetapkan kriteria untuk inklusi dan eksklusi data sekunder. Kriteria inklusi mencakup materi yang diterbitkan antara tahun 2016 hingga 2024 yang secara langsung relevan dengan kebijakan moratorium minyak sawit, tata kelola lahan, atau izin di Provinsi Riau, yang berasal dari lembaga resmi, jurnal akademik, atau organisasi pemantauan tata kelola yang terpercaya. Dokumen yang berisi pendapat pribadi tanpa dasar akademik atau validitas yang tidak dapat diverifikasi dihilangkan dari analisis. Sintesis tinjauan literatur ini secara eksklusif menggunakan materi yang diterbitkan dalam publikasi yang kredibel dan tersedia secara publik.

Unit analisis studi ini adalah proses implementasi kebijakan moratorium di tingkat regional, mencakup prosedur perizinan, sistem pemantauan, kolaborasi antarlembaga, dan perubahan praktik pengelolaan lahan pasca-implementasi. Informan dipilih menggunakan sampling purposif, yang melibatkan pemilihan individu berdasarkan signifikansi peran, keahlian, dan keterlibatan mereka dalam urusan tata kelola lahan di Provinsi Riau. Fase ini didasarkan pada konsep pemilihan informan dalam penelitian kualitatif, yang menekankan kedalaman pemahaman daripada representativitas statistik (Bengtsson, 2016). Analisis tematik digunakan untuk mengidentifikasi pola makna, kategori konseptual, dan hubungan antar-tema yang dihasilkan dari wawancara dan dokumen. Pendekatan analisis tematik mencakup pengkodean data, agregasi kategori, formulasi tema, dan evaluasi reflektif terhadap signifikansi tematik (Braun & Clarke, 2006). Metode ini memungkinkan akademisi untuk menganalisis dinamika implementasi kebijakan melalui narasi empiris yang muncul di lapangan.

Studi ini menggunakan konsep kredibilitas, keandalan, konfirmasi, dan transferabilitas untuk menjaga validitas data, yang merupakan tolok ukur keandalan dalam penelitian kualitatif. Validasi dilakukan melalui triangulasi sumber data, triangulasi metodologis (wawancara dan analisis dokumen), serta verifikasi interpretasi dengan informan terpilih untuk menghilangkan bias peneliti dalam interpretasi temuan (Nowell et al., 2017).

## PEMBAHASAN

### Kejelasan Esensi Kebijakan Moratorium

Analisis terhadap kebijakan moratorium menunjukkan bahwa faktor utama yang menentukan efektivitasnya adalah kejelasan peraturan mengenai norma, cakupan, dan keberlanjutan. Peraturan utama yang merujuk pada kebijakan moratorium izin baru di sektor perkebunan kelapa sawit adalah Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018, yang berkaitan dengan Penangguhan dan Penilaian Izin Perkebunan Kelapa Sawit serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit. Peraturan ini mewajibkan penundaan izin baru, penilaian izin yang ada, dan peningkatan produktivitas lahan (Gambut, 2018).

Namun, pada implementasinya, kejelasan substansi kebijakan menghadapi berbagai hambatan substansial. Awalnya, ketidakseragaman peraturan menjadi perhatian. Analisis (Christiawan, 2020) menunjukkan bahwa pelaksanaan Instruksi Presiden tersebut menimbulkan ketidakjelasan akibat tidak adanya jenis izin tertentu yang disebutkan, serta kerangka regulasi yang menghubungkan Instruksi Presiden dengan peraturan sektoral lain (misalnya Undang-Undang Perkebunan, Undang-Undang Kehutanan, dan perizinan regional) kurang terintegrasi dengan baik. Ambiguitas ini memungkinkan berbagai interpretasi, sehingga pemerintah daerah, entitas komersial, dan komunitas memiliki pandangan yang berbeda mengenai jenis izin yang terdampak oleh moratorium. Selain itu, cakupan pelaksanaan moratorium kurang spesifik. Peraturan ini mengatur penundaan izin baru di wilayah perkebunan kelapa sawit dan evaluasi ulang izin yang ada, namun tidak secara spesifik membatasi area tertentu atau memasukkan peta kontinuitas yang relevan, seperti peta lahan gambut, wilayah terbakar, atau zona konsesi yang tumpang tindih.

Ketiadaan rincian menunjukkan bahwa di Provinsi Riau, banyak wilayah tidak yakin apakah moratorium mencakup seluruh kabupaten atau terbatas pada lokasi tertentu; hal ini melemahkan pengawasan lokal dan kemampuan untuk beradaptasi dengan kebijakan. Selain itu, ketidakkonsistenan antar tingkatan regulasi menjadi tantangan dalam implementasi. Instruksi Presiden, sebagai alat eksekutif nasional, harus didukung oleh peraturan teknis dan implementasinya di tingkat provinsi dan kabupaten. Namun, penelitian menunjukkan bahwa koordinasi antar lembaga tidak memadai, integrasi data tidak lengkap, dan peraturan implementasi regional tidak sepenuhnya selaras dengan arahan Instruksi Presiden (Watch, 2023).

Di Provinsi Riau, ketidakselarasan ini terlihat jelas karena banyak izin baru terus diterbitkan setelah moratorium, sementara konsesi yang ada tidak dievaluasi sesuai protokol yang ditetapkan. Selain itu, durasi dan tindakan selanjutnya dari kebijakan ini tetap ambigu. Instruksi Presiden mewajibkan penundaan tiga tahun sejak tanggal penerbitan; namun, rencana evaluasi dan implementasi tidak secara konsisten dapat diakses atau disusun secara sistematis. Ketiadaan mekanisme pemantauan yang definitif dalam peraturan telah menyebabkan situasi di mana moratorium ada, namun dampaknya terhadap tata kelola lahan belum terwujud. Dari perspektif tata kelola lahan, kejelasan substansi peraturan sangat penting untuk fungsi optimal variabel intervensi seperti kapasitas institusional kabupaten, sistem informasi lahan, dan partisipasi masyarakat. Tanpa undang-undang yang eksplisit dan ruang lingkup yang jelas, indikator tata kelola seperti transparansi izin, kejelasan hak atas lahan, dan pengawasan implementasi mungkin menghadapi tantangan. Analisis dalam makalah ini menunjukkan bahwa kejelasan kebijakan moratorium di Provinsi Riau menunjukkan ketidakseimbangan yang signifikan antara tujuan regulasi dan implementasi praktis. Kesenjangan ini menghambat pencapaian tujuan kebijakan, termasuk pengaturan pertumbuhan lahan, peningkatan produktivitas, dan penguatan tata kelola lahan.

### **Tingkat Sosialisasi Kebijakan di Tingkat Regional**

Distribusi kebijakan merupakan komponen penting dalam siklus kebijakan publik yang menghubungkan formulasi kebijakan tingkat pusat dengan implementasi tingkat lokal. Efektivitas moratorium izin perkebunan kelapa sawit baru di Indonesia, terutama di Provinsi Riau, sangat bergantung pada kejelasan informasi, pemahaman, dan arahan kebijakan di kalangan pemerintah daerah, entitas bisnis, dan masyarakat sipil. (Dunn, 2016) menegaskan bahwa distribusi kebijakan merupakan bagian dari fase implementasi, bertujuan untuk menyampaikan tujuan kebijakan secara jelas kepada pelaksana dan pemangku kepentingan, sekaligus menyelaraskan persepsi, norma, dan kesiapan struktural di tingkat lokal.

Studi ini mendefinisikan indikator "tingkat sosialisasi kebijakan" sebagai keberadaan bahan panduan lokal, kegiatan sosialisasi yang terorganisir, koordinasi antarlembaga, serta tingkat pemahaman dan keterlibatan publik terhadap isi dan tujuan kebijakan moratorium. Berdasarkan paradigma ini, bukti empiris menunjukkan bahwa Provinsi Riau belum sepenuhnya berhasil dalam membangun sistem sosialisasi kebijakan moratorium yang komprehensif. Banyak kabupaten belum merumuskan Peraturan Bupati atau Surat Edaran sebagai tanggapan terhadap Instruksi Presiden No. 8 Tahun 2018, dan upaya sosialisasi di tingkat masyarakat masih terbatas. Hal ini menunjukkan adanya hambatan dalam menerjemahkan kebijakan nasional menjadi program yang dapat dipahami dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan pelaku lapangan.

Pandangan ini didukung oleh (Cheema & Rondinelli, 2007), yang menegaskan bahwa desentralisasi dan partisipasi regional dalam pelaksanaan kebijakan pusat hanya akan efektif jika didukung oleh proses komunikasi vertikal yang kuat dan berkualitas tinggi. Di Provinsi Riau, ketidakhadiran program komunikasi publik yang berkelanjutan menyebabkan pemerintah kabupaten tidak memperoleh pedoman teknis dan operasional untuk menafsirkan Instruksi Presiden, sehingga banyak yang menganggap moratorium sebagai hal yang simbolis atau tidak mengikat.

Studi oleh (Firdaus et al., 2023) menyoroti pentingnya pembingkai kebijakan dalam proses sosialisasi, selain temuan sebelumnya mengenai substansi kebijakan. Tanpa narasi kebijakan yang koheren dan kontekstual untuk wilayah tersebut, adopsi program pemerintah pusat akan minimal. Di Riau, penekanan kebijakan moratorium pada "lingkungan dan produktivitas" seringkali tidak sejalan dengan kebutuhan ekonomi lokal dan dinamika sosial, yang dalam banyak kasus masih sangat bergantung pada perluasan perkebunan kelapa sawit sebagai sumber pendapatan regional.

Selain itu, temuan ini sejalan dengan konsep "kejelasan kebijakan" (Lemos & Agrawal, 2006), yang menyatakan bahwa kejelasan komunikasi dan penyebaran informasi kebijakan memengaruhi kemampuan lembaga lokal untuk mengubah norma kebijakan menjadi tindakan administratif. Sosialisasi tidak hanya menyampaikan substansi peraturan tetapi juga menjelaskan nilai-nilai, landasan ilmiah, dan logika kebijakan kepada pemangku kepentingan lokal. Jika masyarakat dan pemerintah daerah tidak memiliki pemahaman yang komprehensif mengenai moratorium kelapa sawit, mereka tidak hanya tidak mampu menegakkan peraturan tetapi juga mungkin menentanginya, menganggap kebijakan tersebut sebagai kebijakan top-down yang mengabaikan realitas lokal.

Dampak dari sosialisasi yang tidak memadai ini sangat signifikan bagi tata kelola lahan. Warga yang tinggal di dekat kawasan perkebunan tidak mengetahui kebijakan pembekuan izin, sehingga tidak memiliki dasar hukum untuk menentang perluasan korporasi di masa depan. Sebaliknya, pemerintah daerah kesulitan membedakan antara izin yang sah dan tidak aktif karena kurangnya dokumen pendukung dan data yang tidak sinkron dari pemerintah pusat. Masalah ini akhirnya menyoroti

fenomena "kebijakan formal tanpa implementasi substansial," di mana peraturan ada tetapi tidak diterapkan secara praktis di lapangan.

Studi ini menunjukkan bahwa tingkat sosialisasi kebijakan di tingkat regional secara strategis penting bagi efektivitas kebijakan moratorium dalam tata kelola lahan. Sosialisasi yang lemah menghambat pengawasan dan koordinasi serta mengurangi validitas kebijakan di kalangan pemangku kepentingan lokal. Studi ini mengadvokasi agar penyebaran kebijakan moratorium tidak hanya dilakukan melalui surat edaran atau pertemuan elit, tetapi melalui pendekatan dialogis, partisipatif, dan berkelanjutan yang secara efektif melibatkan pemangku kepentingan desa, pemerintah kecamatan, lembaga adat, kelompok petani, dan perusahaan perkebunan. Hal ini sejalan dengan prinsip tata kelola yang efektif yang menekankan transparansi, keterlibatan, dan responsivitas dalam kebijakan publik di tingkat akar rumput ((UNDP), 1997).

### **Bantuan institusional lokal untuk pelaksanaan moratorium**

Kerja sama institusional lokal sangat penting untuk pelaksanaan moratorium izin baru di sektor perkebunan. Efektivitas Instruksi Presiden No. 8 Tahun 2018, yang mengatur penundaan dan penilaian izin penanaman kelapa sawit, sangat bergantung pada keterlibatan dan kesiapan pemangku kepentingan lokal di tingkat provinsi dan kabupaten. Bantuan ini mencakup dimensi institusional, komitmen politik, kolaborasi antarlembaga, dan peningkatan regulasi teknis di wilayah tersebut.

(Lemos & Agrawal, 2006) menegaskan bahwa tata kelola lingkungan yang efektif memerlukan keselarasan antara kebijakan makro dan kemampuan lokal untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut melalui praktik administratif dan teknis di lapangan. Efektivitas kebijakan lingkungan sangat ditentukan oleh legitimasi, kemampuan administratif, dan kejelasan mandat yang dimiliki oleh institusi lokal, yang memberdayakan mereka untuk melaksanakan peran koordinasi dan pengawasan. Di Provinsi Riau, meskipun ada dukungan resmi pemerintah terhadap moratorium, dukungan institusional pada tahap implementasi terus menghadapi hambatan struktural dan praktis.

Data yang dikumpulkan oleh (Indonesia & Jikalahari, 2020) menunjukkan bahwa hanya sedikit pemerintah kabupaten di Riau yang secara aktif mengevaluasi lisensi warisan dan merumuskan rencana aksi regional untuk mendukung larangan tersebut. Sebagian besar lembaga regional saat ini tidak memiliki unit kerja atau mekanisme teknis yang ditugaskan untuk mengevaluasi secara menyeluruh dampak dan pelaksanaan moratorium. Hal ini menandakan integrasi minimal kebijakan moratorium ke dalam kerangka perencanaan pembangunan regional dan koordinasi lintas sektor yang tidak memadai, terutama antara Badan Perkebunan, Badan Lingkungan Hidup, dan Badan Pertanahan Nasional di tingkat kabupaten.

(Rahmadini & Mayarni, 2024) menegaskan bahwa hambatan utama dalam bantuan institusional lokal adalah ketidakhadiran data spasial dan hukum yang terpadu di tingkat regional. Ketidaksejajaran antara peta izin, perencanaan spasial, dan status wilayah mempersulit kemampuan pemerintah daerah untuk menentukan lahan mana yang tunduk pada moratorium. Bahkan, dalam beberapa kasus, otoritas lokal terus menerbitkan izin baru atau memperbarui izin yang ada tanpa mematuhi kriteria evaluasi yang ditetapkan dalam Instruksi Presiden. Situasi ini menyoroti ketidakseimbangan yang signifikan antara tujuan kebijakan dan kapasitas implementasi lokal.

Selain itu, dimensi politik lokal merupakan isu penting yang tidak boleh diabaikan. Beberapa pemimpin regional atau otoritas struktural memiliki afiliasi ekonomi dan politik dengan korporasi perkebunan besar, sehingga mengganggu dukungan institusional terhadap kebijakan moratorium akibat konflik kepentingan. Hal ini dibuktikan dengan ketidakaktifan forum koordinasi regional, penegakan

hukum yang tidak memadai terhadap pelanggaran izin, dan ketidakhadiran laporan periodik tentang penilaian izin oleh pemerintah kabupaten.

Bank Dunia (2014), melalui Kerangka Penilaian Tata Kelola Tanah, menekankan pentingnya dukungan institusional, termasuk harmonisasi regulasi, pelatihan resmi, dan pembentukan unit pengawasan lintas sektor. Di Riau, sebagian besar kebijakan regional masih kurang terhubung dengan esensi moratorium. Banyak wilayah masih bergantung pada undang-undang yang usang yang tidak mencantumkan ketentuan moratorium sebagai kriteria dalam prosedur perizinan.

### **Kepatuhan Peserta terhadap Larangan Pemberian Izin Baru**

Kepatuhan pemangku kepentingan utama—seperti operator bisnis, pejabat lokal, dan otoritas perizinan merupakan faktor penting yang memengaruhi efektivitas moratorium izin baru di industri perkebunan. Di Provinsi Riau, meskipun terdapat instrumen hukum seperti Instruksi Presiden No. 8 Tahun 2018 yang secara eksplisit melarang penerbitan izin baru untuk perkebunan kelapa sawit, kepatuhan aktual menunjukkan ketidaksesuaian antara norma kebijakan dan praktik implementasi. Menurut (Lemos & Agrawal, 2006), efektivitas regulasi tata kelola lingkungan terutama dipengaruhi oleh perilaku kepatuhan pemain lokal yang secara langsung mempengaruhi alokasi dan pengelolaan sumber daya alam.

Penelitian lapangan yang dilakukan oleh (Indonesia & Jikalahari, 2020) menunjukkan bahwa di banyak kabupaten di Riau, praktik pemberian izin baru atau perluasan area perkebunan yang bertentangan dengan tujuan moratorium masih berlangsung. Beberapa perusahaan telah berusaha untuk mengubah izin mereka atau mengubah kategori izin usaha mereka ke kategori lain (seperti izin untuk menanam tanaman lain atau izin untuk memanfaatkan lahan tidak produktif), yang pada dasarnya tetap memfasilitasi perluasan perkebunan kelapa sawit. Tindakan ini menunjukkan fenomena "penghindaran kepatuhan" strategi untuk menghindari sanksi kebijakan sambil gagal mematuhi prinsip dasar larangan yang diberlakukan.

Faktor yang berkontribusi terhadap rendahnya kepatuhan adalah sistem hukuman administratif dan pidana yang tidak efektif untuk pelanggaran kebijakan moratorium. Sebuah studi Bank Dunia (2014) menunjukkan bahwa penegakan hukum yang tidak memadai di sektor pertanian dan kehutanan mengakibatkan sedikit konsekuensi bagi pelanggar, sehingga mengurangi motivasi untuk mematuhi moratorium. Ketidakselarasan antara instruksi presiden dan peraturan pelaksanaannya di tingkat kementerian dan pemerintah daerah menimbulkan ambiguitas hukum yang dimanfaatkan oleh entitas korporasi dan elit lokal.

Sebaliknya, terdapat pelanggaran moratorium melalui jalur informal, misalnya penggunaan lahan secara diam-diam oleh masyarakat, yang diatur oleh kepala desa atau pejabat untuk perkebunan skala kecil tanpa izin resmi. Pengalaman ini menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan tidak hanya dipengaruhi oleh perusahaan besar, tetapi juga oleh tata kelola lokal dan sikap masyarakat terhadap urgensi moratorium. Dalam banyak kasus, masyarakat kekurangan informasi yang cukup mengenai tujuan moratorium, sehingga tidak ada alasan yang meyakinkan untuk menghentikan pengambilan lahan.

Kerangka Kepatuhan Lingkungan yang ditetapkan oleh (Aminudin, 2023) menyatakan bahwa kepatuhan terhadap kebijakan lingkungan dipengaruhi oleh tiga faktor utama: peraturan yang dapat ditegakkan, mekanisme insentif-disinsentif yang efisien, dan nilai-nilai intrinsik pemangku kepentingan (norma sosial dan nilai lingkungan). Dalam kerangka kebijakan moratorium kelapa sawit di Riau, ketiga aspek ini masih belum ditangani dengan memadai. Peraturan tidak cukup dapat ditegakkan karena

kurangnya kerja sama antar lembaga; insentif untuk kepatuhan kebijakan juga terbatas; dan pemahaman tentang prinsip-prinsip lingkungan di kalangan pemangku kepentingan bisnis dan masyarakat belum mencapai penerimaan yang luas.

Studi oleh (Rahmadini & Mayarni, 2024) mendukung temuan ini, menunjukkan bahwa operator perkebunan di area tumpang tindih atau tanpa izin komprehensif tidak merasa wajib menghentikan upaya ekspansi mereka, karena legalisasi di masa depan masih mungkin terjadi, baik melalui amandemen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) maupun melalui proses amnesti administratif. Hal ini menyoroti kebutuhan untuk meningkatkan sistem pemantauan kepatuhan pasca-izin, yang belum dilaksanakan secara efektif di banyak wilayah.

Selain itu, literatur mengenai kepatuhan terhadap kebijakan lingkungan menunjukkan bahwa peningkatan transparansi dan partisipasi publik dapat memperkuat tekanan sosial dan politik terhadap entitas yang tidak patuh. Transparansi data izin, ketersediaan peta konsesi bagi publik, dan partisipasi LSM dalam pengawasan secara signifikan mempengaruhi kepatuhan. Di Provinsi Riau, akses publik terhadap informasi status izin dan lokasi perkebunan kelapa sawit sangat dibatasi, sehingga menyebabkan kurangnya pengawasan dan keseimbangan oleh masyarakat sipil.

Mengingat berbagai variabel ini, dapat disimpulkan bahwa tingkat kepatuhan di antara aktor terhadap larangan penerbitan izin baru dalam kebijakan moratorium tetap relatif rendah dan selektif. Beberapa aktor memilih kepatuhan formal namun memanfaatkan celah regulasi untuk ekspansi, sementara yang lain secara terbuka melanggar kebijakan dengan dukungan institusi lokal informal. Efektivitas kebijakan tidak hanya bergantung pada ketegasan arahan hukum, tetapi juga pada kapasitas pengawasan, akuntabilitas institusional, dan insentif sosio-ekonomi yang membentuk perilaku aktor kebijakan dalam praktik.

## **PENUTUP**

Studi ini menyarankan bahwa penangguhan penerbitan izin baru di industri perkebunan kelapa sawit, sebagaimana tercantum dalam Instruksi Presiden No. 8 Tahun 2018, merupakan langkah signifikan pemerintah dalam menangani krisis ekologi dan tata kelola lahan yang berkepanjangan di Indonesia, khususnya di Provinsi Riau. Namun, efektivitas kebijakan ini dalam meningkatkan tata kelola lahan regional terus menghadapi hambatan struktural dan praktis yang substansial. Pertama, terkait kejelasan substansi, kebijakan moratorium belum memberikan kepastian hukum dan konsistensi regulasi yang lengkap di semua sektor. Konflik antara arahan pemerintah pusat dan peraturan teknis lokal, ditambah dengan ketidakjelasan mengenai cakupan moratorium, telah menyebabkan interpretasi yang berbeda di antara pihak-pihak terkait, termasuk pemerintah daerah dan sektor swasta.

Akibatnya, tujuan utama moratorium, yaitu membatasi perluasan dan meningkatkan proses perizinan, belum terwujud secara konsisten dan merata. Kedua, cakupan distribusi kebijakan di tingkat lokal relatif minim dan tidak terorganisir. Ketidaksiediaan informasi bagi pemangku kepentingan lokal, seperti pemerintahan desa, petani, dan masyarakat adat, telah menyebabkan larangan ini dipandang lebih sebagai arahan administratif daripada tindakan korektif untuk memperbaiki ketidakseimbangan penggunaan lahan. Ketidakhadiran aturan pelaksanaan dan keterlibatan publik yang minim dalam penyebaran informasi telah memperumit proses pelaksanaan. Ketiga, dukungan institusional lokal untuk pelaksanaan moratorium belum optimal. Banyak pemerintah kabupaten dan kota telah menunjukkan inisiatif dalam menerapkan kebijakan ini dengan membentuk tim evaluasi dan pemetaan izin; namun, masih terdapat keterbatasan signifikan dalam kapasitas teknis, koordinasi

antarlembaga yang tidak memadai, dan integrasi data spasial dan administratif yang kurang, yang menghambat efisiensi regulasi izin dan pemulihan tata kelola.

Sistem pemantauan dan evaluasi (M&E) untuk pelaksanaan moratorium belum dilakukan secara sistematis atau partisipatif. Ketidakhadiran metrik evaluatif yang tersedia secara publik, ditambah dengan pengaruh terbatas dari pengawasan independen oleh masyarakat sipil dan media, membuat moratorium rentan kehilangan signifikansinya; ia berubah menjadi prosedur administratif daripada alat reformasi tata kelola. Ketidakhadiran sistem pelaporan bulanan menghambat evaluasi objektif pencapaian kebijakan ini di lapangan. Tingkat kepatuhan operator terhadap larangan penerbitan izin baru masih belum memadai. Banyak perusahaan memanfaatkan celah hukum atau perubahan terminologi izin untuk melanjutkan ekspansi mereka, sementara pemerintah daerah saat ini kekurangan mekanisme yang memadai untuk menerapkan sanksi. Dalam beberapa kasus, pelanggaran tidak terdeteksi akibat kurangnya transparansi informasi dan integrasi yang tidak memadai dalam sistem pemantauan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- (UNDP), U. N. D. P. (1997). *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*. UNDP.
- Abdulah, L. (2011). *Model dinamika perubahan hutan dan lahan dan skenario perdagangan karbon di Provinsi Jambi*. Tesis: Institut Pertanian Bogor Indonesia.
- Aminudin, C. (2023). *Pluralisme Instrumen Kebijakan dan Hukum Lingkungan*. ECOTAS.
- Anwar, K. (2016). Dinamika Pemerintahan di Indonesia Kasus Pengembangan Kelapa Sawit di Riau Pasca Reformasi. *Jurnal Transformative*, 2(2), 140-155.
- Astuti, R., & McGregor, A. (2022). Making illegality visible: The governance dilemmas created by Indonesia's One Map Policy. *Land Use Policy*, 112, 105781. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105781>
- Bengtsson, M. (2016). How to plan and perform a qualitative study using content analysis. *NursingPlus Open*, 2, 8-14. <https://doi.org/10.1016/j.npls.2016.01.001>
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. In *Qualitative Research Journal* (Vol. 9, Issue 2). <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (2007). *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Brookings Institution Press.
- Christiawan, Y. (2020). Problematika Hukum Implementasi Moratorium Perizinan Perkebunan Sawit. *Jurnal Hukum*, 25(1), 45-60. <https://doi.org/https://doi.org/10.35506/jh.v25i1.4567>
- Crowe, S., Cresswell, K., Robertson, A., Huby, G., Avery, A., & Sheikh, A. (2011). The case study approach. *BMC Medical Research Methodology*, 11, 100. <https://doi.org/10.1186/1471-2288-11-100>
- Dunn, W. N. (2016). *Public Policy Analysis. Routledge, 5th Edition*. <https://www.routledge.com/Public-Policy-Analysis/Dunn/p/book/9781138899458>
- Firdaus, F., Nofrizal, N., & Hidayah, A. (2023). The Impact of Mandeh Tourism Development on Socioeconomic of Local Communities. *Jurnal Apresiasi Ekonomi*, 11(3), 663-670. <https://doi.org/10.31846/jae.v11i3.692>
- Gambut, P. (2018). *Instruksi Presiden No. 8 Tahun 2018: Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan*

- Kelapa Sawit. Pantau Gambut.* <https://pantaugambut.id/publikasi/instruksi-presiden-no-8-tahun-2018>
- Indonesia, T., & Jikalahari. (2020). *Evaluasi Implementasi Moratorium Sawit di Provinsi Riau.* TuK Indonesia & Jikalahari. <https://tuk.or.id>
- Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31, 297–325. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>
- Meijaard, E., Garcia-Ulloa, J., Sheil, D., Wich, S. A., Carlson, K. M., Juffe-Bignoli, D., & Brooks, T. (2018). Kelapa sawit dan keanekaragaman hayati. *Analisis Situasi Oleh Satuan Tugas Kelapa Sawit IUCN.* IUCN, Gland, Swiss.
- Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E., & Moules, N. J. (2017). Thematic analysis: Striving to meet the trustworthiness criteria. *International Journal of Qualitative Methods*, 16, 1–13. <https://doi.org/10.1177/1609406917733847>
- Rahmadini, S., & Mayarni, M. (2024). Tata Kelola Perizinan Perkebunan di Provinsi Riau Pasca Moratorium Sawit. *Jurnal Kebijakan Sumberdaya Alam Dan Lingkungan*, 14(1), 22–35. <https://ejournal.example.com/jksl>
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538–560. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>
- Watch, S. (2023). *Evaluasi Implementasi Moratorium Sawit di Daerah: Studi Kasus Provinsi Riau.* Sawit Watch. <https://sawitwatch.or.id/laporan-evaluasi-moratorium-sawit-2023>