



doc. FWI Simpul Papua

3

DEFORESTASI DAN DEGRADASI HUTAN

3.1. Ikhtisar Dinamika Deforestasi

Deforestasi di Indonesia sebagian besar merupakan akibat dari suatu sistem politik dan ekonomi yang korup, yang menganggap sumber daya alam, khususnya hutan, sebagai sumber pendapatan yang bisa dieksploitasi untuk kepentingan politik dan keuntungan pribadi. Pertumbuhan industri pengolahan kayu dan perkebunan di Indonesia terbukti sangat menguntungkan selama bertahun-tahun, dan keuntungannya digunakan oleh rejim Soeharto sebagai alat untuk memberikan penghargaan dan mengontrol teman-teman, keluarga dan mitra potensialnya. Selama lebih dari 30 tahun terakhir, negara ini secara dramatis meningkatkan produksi hasil hutan dan hasil perkebunan yang ditanam di lahan yang sebelumnya berupa hutan. Dewasa ini Indonesia adalah produsen utama kayu bulat, kayu gergajian, kayu lapis, pulp dan kertas, disamping beberapa hasil perkebunan, misalnya kelapa sawit, karet dan coklat. Pertumbuhan ekonomi ini dicapai tanpa memperhatikan pengelolaan hutan secara berkelanjutan atau hak-hak penduduk lokal.

- Lebih dari setengah kawasan hutan Indonesia dialokasikan untuk produksi kayu berdasarkan sistem tebang pilih. Banyak perusahaan HPH yang melanggar pola-pola tradisional hak kepemilikan atau hak penggunaan lahan. Kurangnya pengawasan dan akuntabilitas perusahaan berarti pengawasan terhadap pengelolaan hutan sangat lemah dan, lama kelamaan, banyak hutan produksi yang telah dieksploitasi secara berlebihan. Menurut klasifikasi pemerintah, pada saat ini hampir 30 persen dari konsesi HPH yang telah disurvei, masuk dalam

kategori "sudah terdegradasi". Areal konsesi HPH yang mengalami degradasi memudahkan penurunan kualitasnya menjadi di bawah batas ambang produktivitas, yang memungkinkan para pengusaha perkebunan untuk mengajukan permohonan izin konversi hutan. Jika permohonan ini disetujui, maka hutan tersebut akan ditebang habis dan diubah menjadi hutan tanaman industri atau perkebunan.

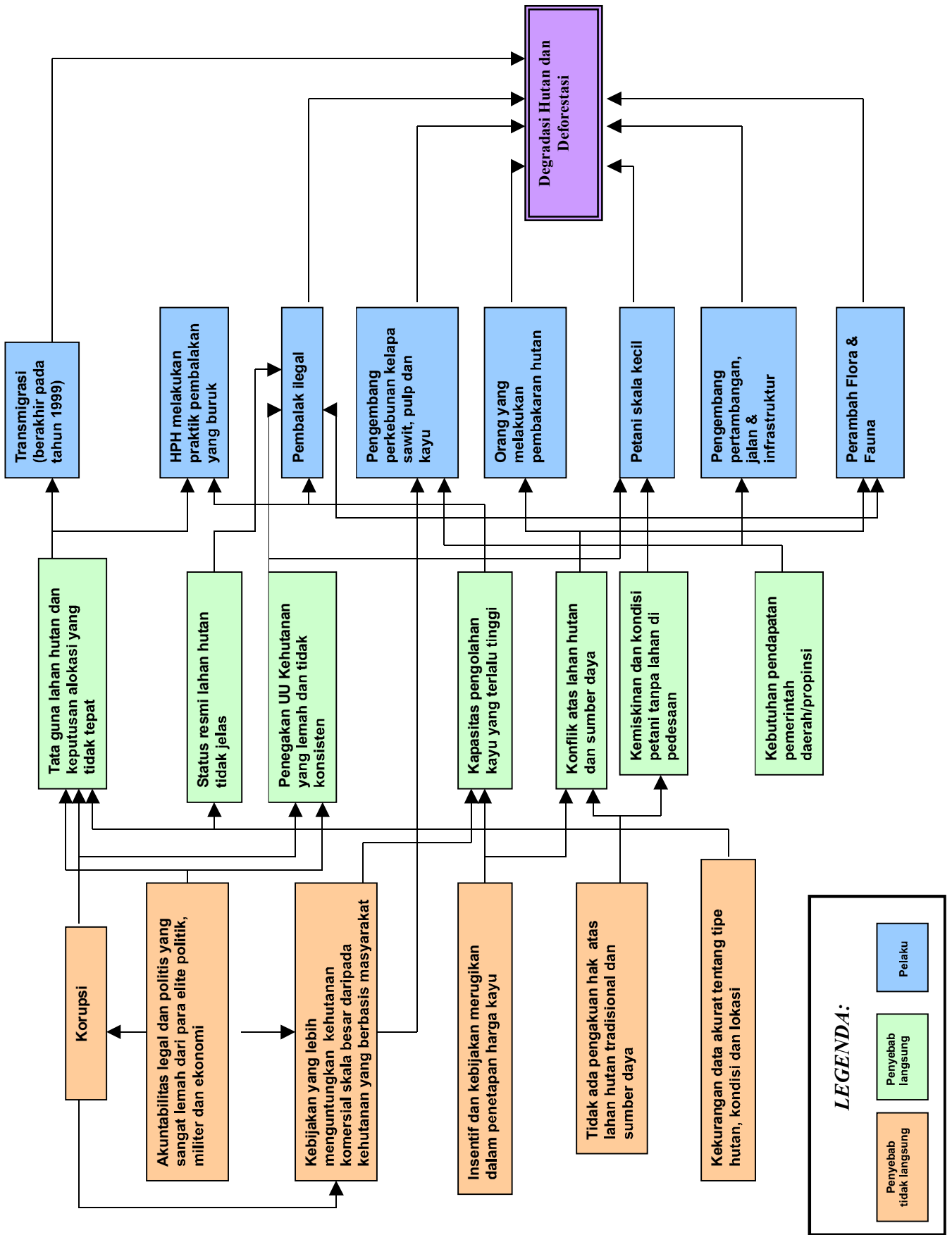
- Hutan tanaman industri telah dipromosikan secara besar-besaran dan diberi subsidi sebagai suatu cara untuk menyediakan pasokan kayu bagi industri pulp yang berkembang pesat di Indonesia, tetapi cara ini mendatangkan tekanan terhadap hutan alam. Hampir 9 juta ha lahan, sebagian besar adalah hutan alam, telah dialokasikan untuk pembangunan hutan tanaman industri. Lahan ini kemungkinan telah ditebang habis atau dalam waktu dekat akan ditebang habis. Namun hanya sekitar 2 juta ha yang telah ditanami, sedangkan sisanya seluas 7 juta ha menjadi lahan terbuka yang terlantar dan tidak produktif.
- Lonjakan pembangunan perkebunan, terutama perkebunan kelapa sawit, merupakan penyebab lain dari deforestasi. Hampir 7 juta ha hutan sudah disetujui untuk dikonversi menjadi perkebunan sampai akhir tahun 1997 dan hutan ini hampir dapat dipastikan telah ditebang habis. Tetapi lahan yang benar-benar dikonversi menjadi perkebunan kelapa sawit sejak tahun 1985 hanya 2,6 juta ha, sementara perkebunan baru untuk tanaman keras lainnya kemungkinan

luasnya mencapai 1-1,5 juta ha. Sisanya seluas 3 juta ha lahan yang sebelumnya hutan sekarang dalam keadaan terlantar. Banyak perusahaan yang sama, yang mengoperasikan konsesi HPH, juga memiliki perkebunan. Dan hubungan yang korup berkembang, dimana para pengusaha mengajukan permohonan izin membangun perkebunan, menebang habis hutan dan menggunakan kayu yang dihasilkan utamanya untuk pembuatan pulp, kemudian pindah lagi, sementara lahan yang sudah dibuka ditelantarkan.

- Produksi kayu yang berasal dari konsesi HPH, hutan tanaman industri dan konversi hutan secara keseluruhan menyediakan kurang dari setengah bahan baku kayu yang diperlukan oleh industri pengolahan kayu di Indonesia. Kayu yang diimpor relatif kecil, dan kekurangannya dipenuhi dari pembalakan ilegal. Pencurian kayu dalam skala yang sangat besar dan yang terorganisasi sekarang merajalela di Indonesia; setiap tahun antara 50-70 persen pasokan kayu untuk industri hasil hutan ditebang secara ilegal. Luas total hutan yang hilang karena pembalakan ilegal tidak diketahui, tetapi seorang mantan Direktur Jenderal Pengusahaan Hutan, Departemen Kehutanan, Titus Sarijanto, baru-baru ini menyatakan bahwa pencurian kayu dan pembalakan ilegal telah menghancurkan sekitar 10 juta ha hutan Indonesia.⁶
- Peran pertanian tradisional skala kecil, dibandingkan dengan penyebab deforestasi yang lainnya, merupakan subyek kontroversi yang besar. Tidak ada perkiraan akurat yang tersedia mengenai luas hutan yang dibuka oleh para petani skala kecil sejak tahun 1985, tetapi suatu perkiraan yang dapat dipercaya pada tahun 1990 menyatakan bahwa para peladang berpindah mungkin bertanggung jawab atas sekitar 20 persen hilangnya hutan. Data ini dapat diterjemahkan sebagai pembukaan lahan sekitar 4 juta ha antara tahun 1985 sampai 1997.
- Program transmigrasi, yang berlangsung dari tahun 1960-an sampai 1999, memindahkan penduduk dari Pulau Jawa yang berpenduduk padat ke pulau-pulau lainnya. Program ini diperkirakan oleh Departemen Kehutanan membuka lahan hutan hampir 2 juta ha selama keseluruhan periode tersebut. Disamping itu, para petani kecil dan para penanam modal skala kecil yang oportunistik juga ikut andil sebagai penyebab deforestasi karena mereka membangun lahan tanaman perkebunan, khususnya kelapa sawit dan coklat, di hutan yang dibuka dengan operasi pembalakan dan perkebunan yang skalanya lebih besar. Belakangan ini, transmigrasi "spontan" meningkat, karena penduduk pindah ke tempat yang baru untuk mencari peluang ekonomi yang lebih besar, atau untuk menghindari gangguan sosial dan kekerasan etnis. Estimasi yang dapat dipercaya mengenai luas lahan hutan yang dibuka oleh para migran dalam skala nasional belum pernah dibuat.
- Pembakaran secara sengaja oleh pemilik perkebunan skala besar untuk membuka lahan, dan oleh masyarakat lokal untuk memprotes perkebunan atau kegiatan operasi HPH mengakibatkan kebakaran besar yang tidak terkendali, yang luas dan intensitasnya belum pernah terjadi sebelumnya. Lebih dari 5 juta ha hutan terbakar pada tahun 1994 dan 4,6 juta ha hutan lainnya terbakar pada tahun 1997-98. Sebagian dari lahan ini tumbuh kembali menjadi semak belukar, sebagian digunakan oleh para petani skala kecil, tetapi sedikit sekali usaha sistematis yang dilakukan untuk memulihkan tutupan hutan atau mengembangkan pertanian yang produktif.

Agar ringkasan singkat ini jelas, maka deforestasi harus dilihat sebagai fenomena yang kompleks dimana semua faktor tersebut saling berinteraksi. Ikhtisar tentang beberapa diantara interaksi ini disajikan dalam Gambar 3.1.

Gambar 3.1. Proses Degradasi Hutan dan Deforestasi di Indonesia



3.2. Ekstraksi Kayu: Hak Pengusahaan Hutan (HPH)

Walaupun HPH pada mulanya dimaksudkan untuk mempertahankan lahan-lahan hutan sebagai hutan produksi permanen, sistem konsesi ini malah sebenarnya menjadi penyebab utama deforestasi dan degradasi hutan.

Ketika rejim "Orde Baru" Soeharto mulai berkuasa pada akhir tahun 1960-an, para perencana ekonomi mengambil langkah singkat untuk membangun ekonomi Indonesia yang lemah dan menciptakan kerangka kerja legal yang memungkinkan perusahaan swasta untuk memanen dan mengekspor kayu. Sumatera dan Kalimantan adalah target pertama dalam eksploitasi hutan karena keduanya mempunyai persediaan spesies pohon bernilai ekonomi tinggi yang paling banyak dan terletak paling dekat dengan pasar Asia.

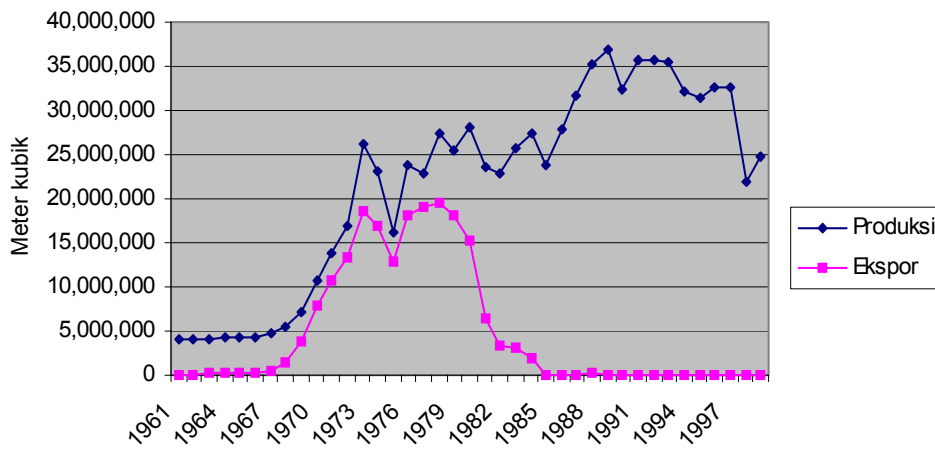
Undang-Undang Kehutanan tahun 1967 memberikan dasar hukum pemberian hak pemanenan kayu, dan banyak HPH besar diberi hak untuk mengelola hutan selama 20 tahun, tidak lama setelah peraturan tersebut keluar. Ekspor kayu bulat yang belum diolah meningkat secara dramatis pada tahun 1970-an, menghasilkan devisa, yang menjadi modal untuk membangun berbagai kerajaan bisnis yang baru bermunculan di Indonesia dan menyediakan lapangan kerja. Misalnya, dari tahun 1969 sampai 1974, hampir 11 juta ha konsesi HPH diberikan hanya di satu propinsi, yaitu di Kalimantan Timur (PI dan IIED, 1985). Hanya 4 juta m³ kayu bulat yang ditebang dari hutan-hutan Indonesia pada tahun 1967 – sebagian besar untuk penggunaan di dalam negeri, tetapi pada tahun 1977 total produksi kayu bulat naik menjadi sekitar 28 juta m³, paling sedikit 75 persen diantaranya diekspor (Romm, 1980). Pendapatan kotor devisa dari sektor kehutanan melonjak dari 6 juta dolar pada tahun 1966 menjadi lebih dari 564 juta dolar pada tahun 1974. Pada tahun 1979 Indonesia menjadi produsen kayu bulat tropis terbesar di dunia, menguasai 41 persen pangsa pasar dunia (2,1 miliar dolar). Nilai ini memperlihatkan volume ekspor kayu tropis yang lebih besar daripada gabungan ekspor Afrika dan Amerika Latin (Gillis, 1988:43-104).

Pembangunan jalan raya, kota, dan infrastruktur lainnya berlangsung di Sumatera dan Kalimantan ketika jaman kejayaan panen kayu dimulai, dan jumlah penduduk di pulau ini bertumbuh pesat. Kalimantan Timur, yang pada saat bersamaan mengalami lonjakan produksi minyak, penduduknya meningkat dua kali lipat antara tahun 1970 sampai 1980. Fenomena ini mengubah bentang alam karena para penghuni lahan pertanian mengikuti para pembalok memasuki hutan (Mackie, 1984:63-74).

Industri perkayuan memasuki suatu periode konsolidasi ketika larangan ekspor kayu bulat ditetapkan pada awal tahun 1980-an, dan menghasilkan sejumlah kecil perusahaan-perusahaan perkayuan raksasa yang berpusatkan pada produksi kayu lapis. Konsentrasi industri ini didorong lebih lanjut oleh peraturan mengenai HPH yang mengharuskan perusahaan yang meminta izin konsesi HPH untuk memiliki atau menjalin hubungan dengan perusahaan lain yang memiliki pabrik pengolahan kayu. Aturan ini cenderung membatasi kepemilikan HPH pada kelompok perusahaan besar yang memiliki pabrik kayu lapis. Jumlah pabrik kayu lapis di Indonesia meningkat dari 21 pada tahun 1979 menjadi 101 pada tahun 1985, dan produksi naik dari 624.000 m³ pada tahun 1979 menjadi hampir 4,9 juta m³ pada tahun 1985, kemudian meningkat dua kali lipat lagi hingga melebihi 10 juta m³ pada tahun 1993. Hampir 90 persen produksi kayu lapis pada tahun itu diekspor (*lihat Gambar 3.2 dan 3.3*).

Walaupun HPH pada mulanya dimaksudkan untuk mempertahankan lahan-lahan hutan sebagai hutan produksi permanen, sistem konsesi ini sebenarnya malah menjadi penyebab utama dari deforestasi dan degradasi hutan

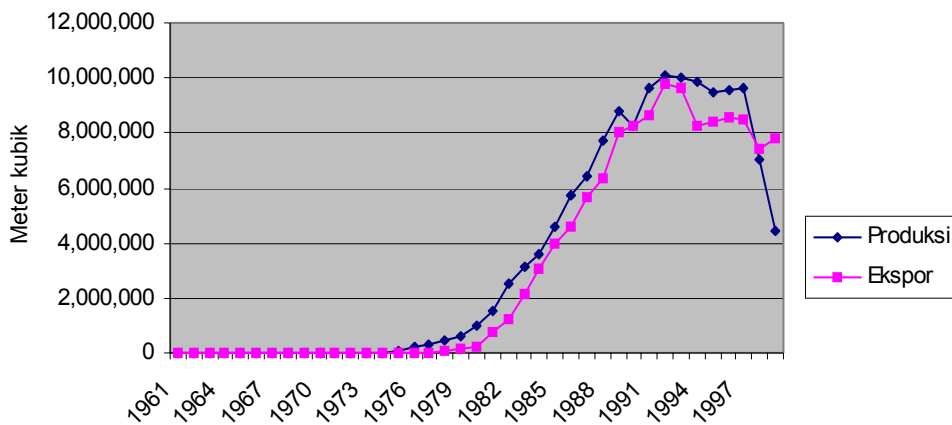
Gambar 3.2. Produksi dan Ekspor Kayu Bulat, 1961-1999



Sumber: FAOSTAT. Basis data di situs FAO.

Catatan: Ekspor kayu bulat tidak pernah nol sejak tahun 1986. ITTO melaporkan ekspor kayu bulat hampir 300,000 m3 pada tahun 2000 dan ini di luar perdagangan

Gambar 3.3. Produksi dan Ekspor Kayu Lapis, 1961-99



Sumber: FAOSTAT. Basis data di situs FAO.

Catatan: Tampaknya tidak masuk akal bahwa tingkat produksi jatuh di bawah tingkat ekspor setelah tahun 1998. ITTO dan Departemen Kehutanan Indonesia mencatat penurunan-penurunan produksi yang lebih kecil setelah tahun 1997. Lihat Catatan 18.

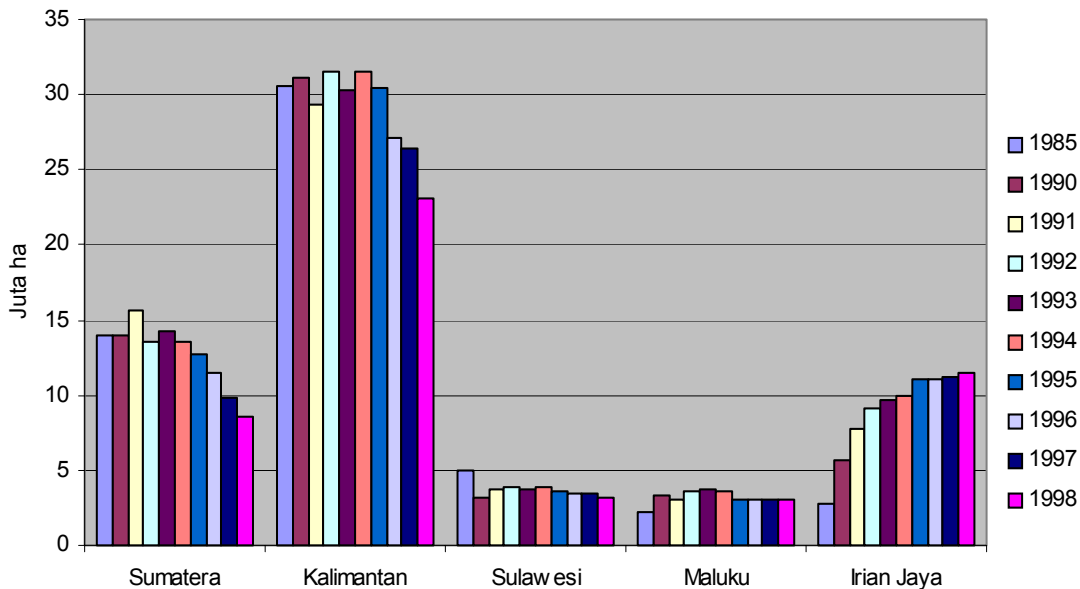
*** Konsolidasi Industri Kayu**

Sejak tahun 1980-an, industri kayu semakin terkonsentrasi di tangan sejumlah kecil perusahaan yang mempunyai hubungan dengan Pemerintah. Pada tahun 1994, 10 kelompok perusahaan terbesar mengontrol 28 juta ha (45 persen) konsesi HPH di negara ini, suatu gambaran yang menunjukkan peningkatan hingga 64 persen di Kalimantan Timur yang kaya akan kayu (Brown 1999:12-13). Perusahaan-perusahaan besar ini membentuk suatu kartel (Apkindo) yang membuat Indonesia menjadi produsen kayu lapis terbesar di dunia dan berhasil meningkatkan harga kayu lapis internasional (Gellert, 1998). Keluarga Soeharto dan kerabat terdekatnya adalah para pemain penting dalam industri ini. Menurut kelompok pengawas dari Lembaga Pengawas Korupsi Indonesia (Indonesian Corruption Watch), keluarga Soeharto saja mengontrol lebih dari 4,1 juta ha HPH.⁷ (Lihat Lampiran Tabel 2).

Pada tahun 1995, ada sekitar 585 konsesi HPH, yang luasnya mencakup 63 juta ha di seluruh Indonesia – kira-kira sepertiga luas total lahan di Indonesia (Brown, 1999:13). Namun demikian,

pada pertengahan tahun 1990-an beberapa izin HPH dicabut, sebagian karena pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pemegang konsesi HPH dan sebagian karena nilai tegakan pohon di banyak konsesi HPH menurun, yang mengurangi daya tariknya sebagai kegiatan komersial jangka panjang. Brown memperkirakan bahwa jumlah konsesi HPH berkurang hingga 464, sedangkan luas hutan yang berada di bawah HPH berkurang menjadi 52 juta ha. (Lihat Gambar 3.4. Data yang mendasari grafik ini disajikan dalam Lampiran Tabel 3). Dalam prakteknya, "pencabutan izin" lebih dari 100 HPH ini tidak berarti bahwa mereka menghentikan kegiatan. Sejumlah HPH yang periode kontrak 20 tahunnya telah berakhir dialihkan ke lima perusahaan kehutanan milik negara (Inhutani I sampai V), atau dibentuk kembali menjadi perusahaan patungan antara perusahaan swasta dan salah satu dari badan usaha milik negara ini. Pada pertengahan 1998, hanya 39 juta ha tetap berada seluruhnya di tangan para pemegang konsesi HPH swasta, sedangkan 14 juta ha dikelola oleh lima perusahaan Inhutani, 8 juta ha berada di bawah perusahaan patungan pemerintah–swasta, dan 8 juta ha lainnya telah dicanangkan untuk konversi ke penggunaan non

Gambar 3.4. Kawasan HPH di Lima Pulau Utama, 1985-1998



Sumber: Forestry Statistics Indonesia, 1998; Nama-nama konsesi dan lokasi berasal dari Sensus Pertanian, 1993, BPS; CIC, Studi dan Petunjuk Hak Pemanfaatan Hutan (HPH) di Indonesia, 1999.

Catatan: Data dari tahun 1996 dan seterusnya adalah HPH-HPH yang saat ini diyakini aktif. Data yang mendasari grafik ini disajikan dalam Lampiran Tabel 3.

Tabel 3.1. Peringkat 10 Kelompok Besar Usaha Perakayuan menurut Pemegang HPH, 1994/95 dan 1997/98

1994/95		1997/98	
Kelompok Usaha Perakayuan	Luas HPH (ha)	Kelompok Usaha Perakayuan	Luas HPH (ha)
Barito Pacific	6.125.700	Barito Pacific	5.043.067
Djajanti	3.616.700	Djajanti	3.365.357
Alas Kusuma	3.364.200	KLI	2.806.600
KLI	3.053.500	Alas Kusuma	2.661.376
Inhutani I	2.422.000	Inhutani I	2.609.785
Bob Hasan Group	2.380.800	Bob Hasan Group	2.131.360
Korindo	2.225.000	ABRI/AL	1.819.600
Surya Dumai	1.801.400	Korindo	1.589.228
Satya Djaya Raya	1.663.500	Kodeco	1.081.700
Tanjung Raya	1.530.500	Sumalindo	1.057.678
Subtotal	28.183.300	Subtotal	24.165.751
Total (termasuk Kelompok lainnya)	62.543.370	Total (termasuk Kelompok lainnya)	51.251.052
10 perusahaan terbesar dalam % Total (termasuk Kelompok lainnya)	45%	10 perusahaan terbesar dalam % Total (termasuk Kelompok lainnya)	47%

Sumber: D. Brown, *Addicted to Rent: Corporate and Spatial Distribution of Forest Resources in Indonesia*. Jakarta: DFID/ITFMP. 7 September, 1999:12-13, 40-41.

Catatan: Total kawasan HPH agak berbeda dengan yang disajikan dalam Lampiran Tabel 3.

kehutanan (Fox dkk., 2000). Angkatan Bersenjata (ABRI) juga mendapatkan keuntungan dari redistribusi konsesi HPH ini; konsesi HPH mereka bertambah hampir dua kali lipat, menjadi 1,8 juta ha (Brown, 1999:12, 40).

Meskipun terjadi goncangan besar dalam industri kayu, 10 perusahaan kayu terbesar tampaknya dapat bertahan; peringkat dan kontrolnya terhadap luas konsesi HPH yang dikelolanya tidak banyak mengalami perubahan (*Lihat Tabel 3.1*).

Sebagian besar izin HPH yang dicabut berada di Sumatera dan Kalimantan; areal konsesi HPH terus diperluas di Irian Jaya, yang masih kaya akan sumber daya hutan yang belum dieksploitasi (dibalak).

* Luas dan Status HPH

Pada saat menyiapkan laporan ini, kami tidak dapat memperoleh data spasial yang dapat memperlihatkan distribusi HPH aktif dan tidak aktif saat ini. Sebenarnya, status beberapa HPH – yang melakukan kegiatan aktif, yang secara teknis tidak aktif tetapi tetap melakukan kegiatan,

ataupun yang tidak lagi melakukan kegiatan – masih sulit ditentukan. Pada awal tahun 2000, Departemen Kehutanan melaporkan bahwa 387 HPH masih aktif melakukan kegiatan, dari total 500 izin untuk beroperasi pada total kawasan hutan seluas 55 juta ha.⁸ Walaupun demikian, analisis selanjutnya, yang dikeluarkan oleh departemen ini pada bulan Juli 2000, menyatakan bahwa terdapat 652 HPH yang diakui mencakup kawasan seluas 69 juta ha. Dari jumlah tersebut 293 HPH diantaranya tampaknya masih beroperasi dibawah izin yang sah (hampir mencakup 34 juta ha), 288 HPH izinnnya sudah tidak berlaku tetapi belum menyerahkan kembali lahannya dibawah kontrol pemerintah (hampir mencakup 30 juta ha), dan 71 lainnya (sekitar 5,5 juta ha) telah diserahkan secara resmi dibawah kontrol pemerintah (*Lihat Tabel 3.2*).

Pada bulan Januari 2001, Departemen Kehutanan mengeluarkan 11 izin HPH baru, seluruhnya seluas 599.000 ha. Semuanya, kecuali dua diantaranya, berlokasi di Kalimantan Tengah atau Kalimantan Timur dan kebanyakan luasnya antara 40.000 dan 50.000 ha. Hanya ada satu HPH yang luasnya 45.000 ha di Propinsi Riau, Sumatera dan satu HPH yang lebih besar, seluas 175.000 ha,

Tabel 3.2. Status dan Luas kawasan HPH, yang Dilaporkan pada tahun 2000

Status HPH	Jumlah Unit	Luas (ha)
HPH selama 20 Tahun dan Masih Beroperasi	293	33.950.000
HPH selama 20 Tahun Sudah Habis Masa Berlakunya	288	29.980.000
HPH yang Sudah Habis Masa Berlakunya dan Secara Formal Telah Diserahkan di bawah Kontrol Negara	71	5.470.000
TOTAL	652	69.400.000

Sumber: Penataan Kembali Pengelolaan Hutan Produksi di Luar P. Jawa Melalui Restrukturisasi Kelembagaan Usaha di Bidang Kehutanan. Jakarta: Departemen Kehutanan dan Perkebunan, Juli 2000. Dapat dilihat pada situs: <http://www.dephut.go.id/informasi/umum/restrukturisasi.htm>.

di Irian Jaya.⁹ Luas dan distribusi HPH pada tahun 1996 – tahun terakhir dimana data spasial tersedia – disajikan dalam Peta 8.

* *Kesalahan Pengelolaan HPH dan Kondisi Hutan*

Hubungan yang erat antara rejim Soeharto dan sebagian besar kelompok usaha perkayuan-utama merupakan akibat lemahnya pengawasan dan transparansi, yang menjadi satu alasan buruknya pengelolaan hutan. Para pemegang HPH tidak begitu peduli dengan tanggung jawab dalam hal praktek-praktek kehutanan di lapangan dan tidak ada bukti yang memadai bahwa situasi ini sekarang telah menjadi lebih baik. Pada awal tahun 2000, Departemen Kehutanan melaporkan bahwa "sebagian besar" hutan yang berada di bawah HPH berada dalam "kondisi rusak".¹⁰ Tampaknya perusahaan kayu terus-menerus melanggar Undang-undang Tebang Pilih Tanam Indonesia (TPTI), yang wajib mereka taati dalam masa kontrak 20 tahun itu (World Bank, 2001:19). (*Lihat Boks 3.1*)

Laporan dari Departemen Kehutanan pada bulan Juli 2000 menunjukkan bahwa dalam sebuah survei pada lahan hutan seluas hampir 47 juta ha yang berada di areal HPH aktif atau yang habis masa berlakunya, sekitar 30 persen mengalami degradasi, kualitasnya turun menjadi semak atau dikonversi menjadi lahan pertanian, dan hanya 40 persen masih diklasifikasikan sebagai hutan primer dalam kondisi yang baik (*Lihat Tabel 3.3*).

Meningkatnya aktivisme lingkungan dan makin seringnya protes yang diajukan masyarakat mulai memberi tekanan pada pemerintah agar mengambil tindakan terhadap para pelanggar. Pada tanggal 5 Mei 1999, Departemen Kehutanan dan Perkebunan mencabut 39.300 ha areal HPH yang diberikan pada tahun 1992 kepada perusahaan Medan Remaja Timber (MRT) di Propinsi Aceh. Proses untuk menarik izin MRT dimulai setelah beberapa lembaga swadaya masyarakat (LSM) di bidang lingkungan memberikan informasi mengenai prestasi buruk perusahaan ini kepada Menteri Kehutanan. Sementara pada waktu yang sama, penduduk lokal melampiaskan kemarahannya dan melawan dengan membakar pangkalan MRT, menutup jalan angkutan kayu perusahaan dan merampas peralatan berat, sehingga para penebang tidak bisa melakukan operasi.¹¹

Sejak pertengahan tahun 1990-an, Indonesia telah mengembangkan suatu sistem untuk memberikan sertifikat kepada HPH yang dikelola dengan baik, tetapi sampai awal tahun 1999, tidak satu pun HPH yang siap untuk disertifikasi. Pada bulan April 1999, perusahaan Diamond Raya Timber memperoleh penghargaan "medali perunggu" – sertifikat tingkat paling rendah – dari Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI). Namun, selanjutnya perusahaan ini tidak berhasil lulus ujian sertifikasi gabungan yang dilakukan oleh LEI dan Forest Stewardship Council (FSC). Baru kemudian pada bulan April 2001 perusahaan ini mendapatkan sertifikat hutan lestari dengan tingkat kelulusan yang paling rendah dari LEI. Namun, pada bulan

Juli 2001, perusahaan ini mendapat banyak kritik dari *Rainforest Foundation* dan WALHI, organisasi lingkungan nasional terbesar di Indonesia. Konsesi perusahaan ini di Propinsi Riau, Sumatera, dihuni oleh Harimau Sumatera yang sangat terancam punah, tetapi Diamond Raya dituduh gagal melakukan tindakan-tindakan perlindungan atau melakukan studi dampak lingkungan kegiatannya. Pembalakan ilegal juga menurut dugaan merajalela di dalam konsesi tersebut.¹²

Jumlah dan luas total kawasan HPH sudah berkurang sejak pertengahan tahun 1990-an, dan konsesi HPH memberikan pangsa pasokan kayu yang lebih kecil di Indonesia dibandingkan pada masa lalu. Namun, hampir separuh hutan tropis yang tersisa di Indonesia masih berada dibawah izin pembalakan dan juga mengalami degradasi atau berisiko untuk mengalami degradasi, kecuali praktek-praktek yang sekarang berlangsung segera diperbaiki. Ancaman lainnya juga datang dari kebijakan baru mengenai otonomi daerah, yang memberikan kewenangan yang lebih banyak kepada pihak pemerintah daerah untuk mengeluarkan izin HPH (*Lihat Bab 5*). Setelah selama beberapa tahun mereka merasakan bahwa pendapatan yang diperoleh dari pembalakan diserap oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah bersemangat sekali untuk mengeksploitasi sumber

daya hutannya untuk kepentingan lokal. Tanpa kerangka kerja kelembagaan yang kuat, dan perencanaan yang bertanggung jawab, lebih banyak lagi hutan yang dibalak dengan lebih intensif untuk keuntungan jangka pendek.

3.3. Ekstraksi Kayu: Pembalakan Ilegal

* *Ketergantungan pada Pasokan Ilegal*

Pembalakan ilegal terjadi secara luas dan sistematis di banyak wilayah Indonesia, dan pada tahun 2000, memasok sekitar 50 sampai 70 persen kebutuhan kayu Indonesia. Suatu analisis pada tahun tersebut oleh Departemen Kehutanan secara resmi mengungkapkan sesuatu yang telah menjadi pengetahuan umum selama beberapa waktu terakhir:

Pembalakan ilegal dilakukan oleh suatu bisnis kegiatan kriminal yang dikelola dengan baik dan memiliki pendukung yang kuat dan suatu jaringan kerja yang sangat ekstensif, sangat mantap dan kokoh sehingga sulit ditolak, diancam, dan sebenarnya secara fisik mengancam otoritas penegakan hukum kehutanan.... Penebangan ilegal terjadi secara luas di kawasan HPH, kawasan-kawasan hutan yang belum dialokasikan penggunaannya, HPH yang habis masa berlakunya, beberapa konsesi hutan negara, beberapa kawasan hutan yang ditebang habis untuk konversi lahan, dan

Tabel 3.3. Kondisi Hutan di 432 HPH yang Ada dan Habis Masa Berlakunya (menurut Analisis Citra Landsat tahun 1997-1999)

Kondisi hutan	Kawasan HHP (320 Unit)		Konsesi yang Habis Masa Berlakunya dan Dikelola oleh Perusahaan Kehutanan Negara PT. Inhutani I-V (112 Unit)		TOTAL	
	Luas (ha)	%	Luas (ha)	%	Luas (ha)	%
Hutan primer	18.300.000	45	600.000	11	*18.900.000	41
Hutan yang Dibalak dan berada dalam Kondisi Baik-Sedang	11.100.000	27	2.500.000	44	13.600.000	29
Hutan yang Terdegradasi, Semak dan Lahan Pertanian	11.600.000	28	2.600.000	45	14.200.000	30
Total	41.000.000	100	5.700.000	100	46.700.000	100

Sumber: *Penataan Kembali Pengelolaan Hutan Produksi di Luar P. Jawa Melalui Restrukturisasi Kelembagaan Usaha di Bidang Kehutanan.* Jakarta: Departemen Kehutanan dan Perkebunan, Juli 2000.

Dapat dilihat pada situs: <http://www.dephut.go.id/informasi/umum/restrukturisasi.htm>.

Catatan: * 7,3 juta ha dari 18,9 juta ha (39 persen) hutan primer yang masih ada di kawasan yang disurvei berlokasi di Irian Jaya. Berdasarkan analisis citra landsat tahun 1997-1999.

Boks 3.1. Praktek Ilegal yang Umum Dilakukan Perusahaan Kayu

Ketika membuka suatu kawasan untuk penebangan, perusahaan sering membangun jalan sarad di bawah standar tanpa sistem drainase (selokan, gorong-gorong, dll.), yang mengakibatkan erosi dan tanah longsor. Jembatan-jembatan dibangun dengan menumpuk kayu bulat, sehingga menyebabkan saluran air hutan menjadi tersumbat. Kemudian air meresap ke sekeliling area, membuat genangan air yang membuat akar pohon membusuk. Kegiatan penebangan sering diserahkan kepada perusahaan lain, yang beroperasi tanpa pengawasan. Subkontraktor cenderung untuk melakukan penebangan demi keuntungan jangka pendek – sebanyak-banyaknya yang dapat mereka tebang dalam waktu sesingkat-singkatnya – yang menyebabkan pohon-pohon yang ditebang berdiameter lebih kecil dari batas penebangan (diameter 50 cm setinggi dada); kayu-kayu tersebut dipindahkan dari sungai dan tepian sungai kecil, atau dijatuhkan melalui lereng yang curam. Pepohonan yang dilindungi mungkin ikut tertebang tanpa pandang bulu. Penebangan sering dilakukan di luar blok-blok penebangan yang ditentukan (yang ditetapkan secara khusus setiap tahun dalam suatu Rencana Karya Tahunan) dan bahkan di luar batas HPH. Potongan kayu sering tidak dikumpulkan atau disimpan di tempat-tempat yang ditentukan. Pada beberapa HPH, tidak sulit menemukan banyak tempat yang pernah menjadi tempat penyimpanan kayu "tidak resmi" dimana hutan telah ditebangi dan lahan ini mengalami degradasi sampai pada titik dimana tumbuhan yang dapat tumbuh kembali hanyalah semak. Para pemegang HPH diminta untuk menanami kembali lahan dua tahun setelah mereka membalak suatu kawasan, tetapi beberapa diantaranya diamati hanya menanami suatu kawasan sempit dimana pejabat kehutanan kemungkinan besar akan melakukan kunjungan. Tempat pembenihan mungkin dibuat, tetapi karena sulitnya memproduksi benih dari tumbuhan Dipterocarpaceae, pohon muda sering tidak dapat bertahan hidup.

Sumber: Laporan dari lapangan oleh para aktivis lingkungan.

di kawasan konservasi dan hutan lindung

Pembalakan ilegal bahkan meningkat jumlahnya di kawasan konservasi, karena potensi kayu yang ada di kawasan ini lebih baik daripada di hutan produksi. Para pelaku pembalakan ilegal adalah: (a) para pekerja dari masyarakat di kawasan-kawasan hutan dan juga banyak orang yang dibawa ke tempat itu dari tempat lainnya; (b) para investor, termasuk para pedagang, pemegang HPH, atau pemegang Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) legal, dan pembeli kayu ilegal dari industri pengolahan; dan (c) para pejabat pemerintah (sipil dan militer), para penegak hukum, dan para legislator tertentu.¹³

Pedagang-perantara kayu ilegal marak di seluruh Indonesia, mereka memasok para pengelola kayu yang tidak mampu memperoleh pasokan yang cukup secara legal.¹⁴ Korupsi di antara pejabat sipil dan militer, yang banyak di antaranya sangat terlibat dalam penebangan dan pemasaran kayu ilegal menyebar luas di mana-mana.¹⁵ Keterlibatan pejabat dalam pembalakan ilegal sangat terang-terangan dan meluas sehingga para pembuat peraturan perundangan propinsi di Propinsi Jambi, Sumatera, merasa berkewajiban membuat seruan terbuka kepada pejabat militer, polisi dan kehakiman untuk berhenti mendukung operasi pembalakan ilegal.¹⁶ Asosiasi Panel Kayu Indonesia (Apkindo) mengajukan keluhan pada bulan

Juni 2000 bahwa para pembalakan ilegal di Sumatera dan Kalimantan mengekspor paling sedikit satu juta m³ kayu ke Cina dan menjual dengan harga lebih rendah di pasar ekspor legal.¹⁷

Peta 9 menggambarkan distribusi survei terbatas beberapa kasus pembalakan ilegal yang dilaporkan di seluruh Indonesia antara tahun 1997 dan 1998.

* *Kesenjangan antara Pasokan dan Permintaan*

Bagaimana situasi ini timbul? Jawaban singkatnya adalah karena Indonesia telah mendorong suatu kebijakan ekspansi yang agresif dalam sektor hasil-hasil hutan tanpa mengindahkan pasokan yang berkelanjutan dalam jangka panjang (*Lihat Gambar 3.5. Produksi Kayu Bulat Industri*). Produksi kayu bulat tahunan Indonesia meningkat dari sekitar 11 juta m³ pada tahun 1970-an hingga puncaknya sekitar 36 juta m³ pada awal tahun 1990-an. Ekspansi yang lebih dramatis terjadi di sektor produk kayu olahan, karena Pemerintah mendorong pengalihan dari produksi kayu bulat bernilai rendah dan belum diproses menjadi produk yang mempunyai nilai tambah yang lebih tinggi.

Lonjakan pertama terjadi pada produksi kayu lapis, yang berlangsung selama tahun 1980-an dan 1990-an sebagai salah satu usaha negara untuk meningkatkan ekspor (*Lihat Gambar 3.3*). Produksi agak menurun mengikuti krisis ekonomi pada tahun 1997, meskipun ada banyak ketidakcocokan data di antara berbagai sumber data.¹⁸

Industri pulp dan kertas bahkan meningkat lebih dramatis. Sejak akhir tahun 1980-an, kapasitas produksi meningkat hampir 700 persen. Kapasitas produksi pulp tahunan Indonesia meningkat dari 606.000 ton pada tahun 1988 menjadi 4,9 juta ton pada tahun 2000, dan kapasitas pemrosesan kertas tahunan meningkat dari 1,2 juta ton menjadi 8,3 juta ton selama periode yang sama (Barr, 2000:3) (*Lihat Gambar 3.6 dan 3.7*). Indonesia telah menjadi produsen pulp terbesar ke-sembilan dunia dan produsen kertas terbesar ke- sebelas. Investasi yang sangat besar untuk kapasitas pengolahan kayu lapis, pulp dan kertas jauh melebihi usaha pembangunan cadangan pasokan dan hutan tanaman, dan ekspansi industri ini sangat merugikan hutan-hutan alam Indonesia (*Hutan tanaman*

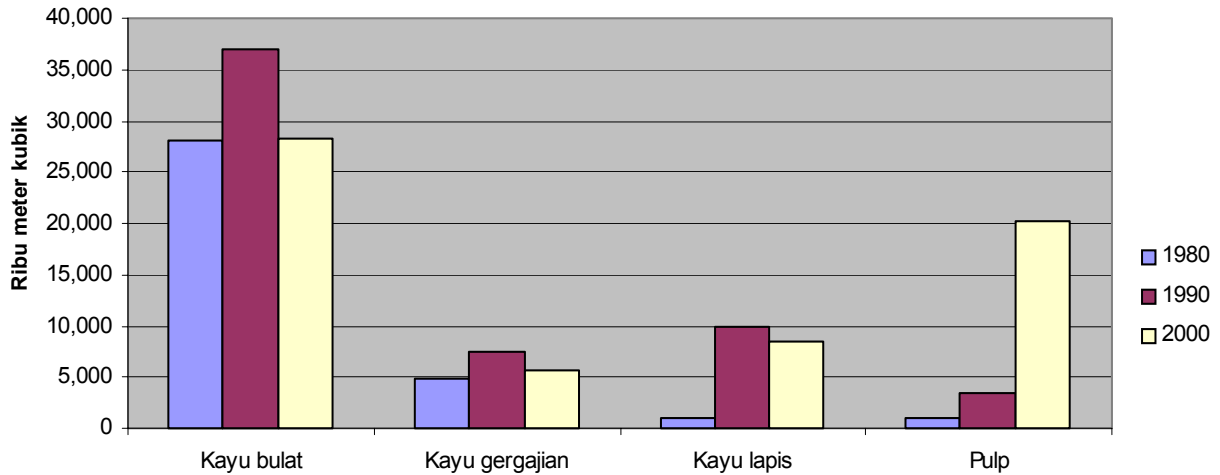
dibicarakan lebih terinci pada bagian berikutnya). Total permintaan kayu di Indonesia sekarang ini secara konservatif diperkirakan antara 76 juta dan 80 juta m³ (*Lihat Gambar 3.8*).

Pesatnya peningkatan permintaan kayu ternyata hanya diimbangi oleh pemasokan yang statis atau menurun (*Lihat Tabel 3.4*). Menurut perkiraan terakhir dari Departemen Kehutanan, produksi kayu bulat dari hutan-hutan produksi Indonesia terus-menerus mengalami penurunan, mungkin karena sebagian besar HPH yang secara ekonomi menguntungkan telah dibalok seluruhnya. Kayu dari hutan-hutan konversi – hutan yang ditebang habis untuk menjadi lahan perkebunan atau HTI – tampaknya sudah mencapai puncaknya pada tahun 1997, mungkin karena krisis ekonomi dan politik telah menurunkan tingkat ekspansi pembangunan di sektor perkebunan dan HTI. Produksi kayu dari HTI masih di bawah target sampai beberapa tahun yang akan datang. Menurut data dari Departemen Kehutanan baru-baru ini, produksi meningkat tajam pada tahun 1999. Peningkatan yang terjadi tampaknya terlalu besar untuk dapat dipercaya sepenuhnya tetapi hal ini mungkin dapat



doc. FWI Simpul Sumatera

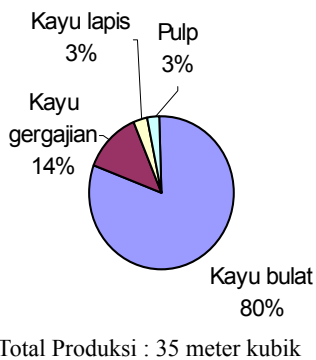
Gambar 3.5. Produksi Kayu Bulat untuk Industri, 1980-2000



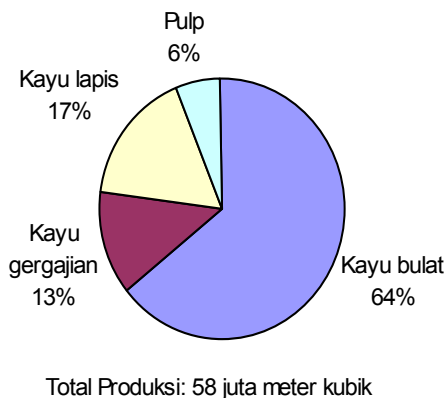
Sumber: ITTO (Kayu bulat, kayu gergajian, dan kayu lapis). Indonesian Pulp and Paper Association (Pulp)

Catatan: Data produksi pulp kayu bulat ekuivalen menggunakan suatu laju konversi 4.9 meter kubik yang dikonsumsi untuk menghasilkan 1 ton metrik pulp. Data produksi ITTO untuk Indonesia tetap lebih tinggi daripada data dari FAO. Data produksi kayu bulat untuk tahun 2000 adalah sementara dan mungkin dibulatkan ke bawah. Data kayu bulat ini secara dramatis lebih tinggi daripada data produksi tahun 2000 yang disediakan oleh Departemen Kehutanan Indonesia.

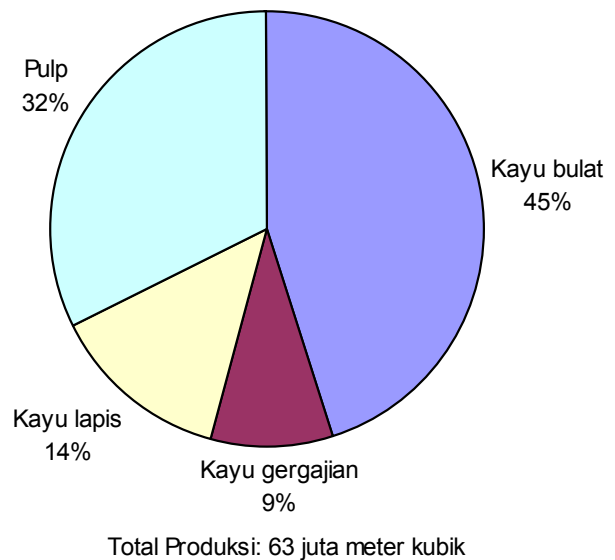
Gambar 3.5a. Produksi Kayu Bulat, 1980



Gambar 3.5b. Produksi Kayu Bulat, 1990



Gambar 3.5c. Produksi Kayu Bulat, 2000



Boks 3.2. Apa yang Kami Maksud Dengan Pembalakan Ilegal?

Pembalakan ilegal adalah istilah yang bersifat agak emosional dan perlu suatu definisi untuk menjelaskannya. Laporan ini menggunakan istilah ini untuk menggambarkan semua praktek atau kegiatan kehutanan yang berkaitan dengan pemanenan, pengolahan dan perdagangan kayu yang tidak sesuai dengan hukum Indonesia. Pada dasarnya ada dua jenis pembalakan ilegal. Pertama, yang dilakukan oleh operator sah yang melanggar ketentuan-ketentuan dalam izin yang dimilikinya. Kedua, melibatkan pencuri kayu, dimana pohon-pohon ditebang oleh orang yang sama sekali tidak mempunyai hak legal untuk menebang pohon.

Pengumpulan dan analisis data oleh Natural Resources Management (NRM)–Program dari USAID memfokuskan pada kebutuhan bahan baku dan produksi kayu untuk pabrik penggergajian kayu dan pabrik kayu lapis di Indonesia. Satu kesimpulannya adalah setiap pembahasan mengenai kelebihan kapasitas industri dan keterkaitannya dengan pembalakan ilegal harus mengakui bahwa "pembalakan ilegal" terjadi dalam berbagai bentuk dan bukan hanya sekedar penebangan pohon di hutan. Beberapa contoh dapat ditemukan dalam sistem HPH dan sistem HTI.

HPH yang terkait dengan Fasilitas Pengolahan Kayu

- Pemanenan kayu lebih dari Jatah Tebangan Tahunan
- Pemanenan kayu di kawasan-kawasan Hutan Lindung (lereng yang curam dan bantaran sungai)
- Volume panen yang dilaporkan lebih kecil sehingga pajak yang dibayar juga lebih sedikit
- Mengabaikan panduan tebang pilih
- Pemanenan di luar batas HPH
- Pemalsuan dokumen-dokumen transportasi kayu

HTI yang terkait dengan Pabrik Pulp

- Menebang habis hutan alam kemudian tidak melakukan penanaman kembali
- Tidak menanam pada tingkat yang diperlukan untuk mempertahankan produksi jangka panjang
- Menanami kembali dengan spesies yang berkualitas rendah
- Menanami kembali dalam kerapatan yang rendah
- Memenuhi kekurangan pasokan dari hutan tanaman dengan "pasokan antara" dari hutan konversi
- Menerima dokumen-dokumen transportasi kayu yang dipalsukan

Pabrik-pabrik besar pengolahan kayu – secara langsung atau tidak langsung – bertanggung jawab atas sebagian besar pembalakan ilegal, karena kegiatan ini mengkonsumsi sebagian besar kayu dan karena perusahaan kecil tidak mempunyai kapasitas yang cukup untuk memanen secara berlebihan pada tingkat yang signifikan. Pembalakan ilegal juga dilakukan oleh operator skala kecil, yang mungkin memanen sedikit kayu bulat dari hutan setiap minggu dan menjualnya kepada operator yang lebih besar dan sah. Tim pembalak ilegal kecil ini didukung dana dan diatur oleh perusahaan yang besar. Kayu bulat ilegal dari sumber-sumber tersebut tanpa diketahui dicampur dengan hasil panen yang legal.

Sumber: Indonesian Forestry Sector: Discussion of Data Analysis and Current Policy Issues. Presentasi oleh EPIQ/NRM of USAID pada Winrock International, Arlington, VA. 1 Agustus 2000.

dijelaskan dengan penanaman dalam skala besar yang dilakukan sekitar tahun 1990 dan 1991. Meskipun demikian bahkan pada tingkat produksi ini HTI hanya dapat memasok sekitar 5 persen dari total konsumsi kayu (legal dan ilegal).

Indonesia telah lama mengalami kesulitan karena ketidakseimbangan struktural antara pasokan dan permintaan, kekurangannya sebagian besar dipenuhi dari kayu yang diperoleh secara ilegal. Sebenarnya data yang dapat dipercaya mengenai pembalakan ilegal, menurut definisi, tidak tersedia untuk kegiatan-kegiatan yang tidak didokumentasikan dan dilakukan secara diam-diam. Namun demikian Pemerintah Indonesia, dan beberapa peneliti independen, telah membuat perkiraan yang masuk akal mengenai tingkat keseriusan masalah ini. Sebagian besar perkiraan pembalakan ilegal dibuat menurut perbandingan pasokan kayu yang diketahui dan legal dengan produksi kayu olahan yang didokumentasikan dari industri pengolahan kayu.

Sebuah studi yang membandingkan kapasitas produksi pabrik kayu lapis dan pabrik kayu gergajian pada tahun 1998 dengan pasokan kayu legal dari HPH dan HTI yang mempunyai hubungan dengan pabrik-pabrik tersebut, serta dari produksi kayu yang berasal dari konversi hutan, menyimpulkan bahwa kesenjangan antara pasokan yang diketahui dan legal dengan keluaran pabrik mendekati 21 juta m³ pada tahun itu

(Brown, 1999:49). Studi ini menggunakan asumsi-asumsi yang konservatif mengenai efisiensi produksi pabrik dan tidak mencakup sektor pulp, yang sebelum tahun 1998 merupakan konsumen kayu yang signifikan. Perkiraan ini mungkin dibuat menurut studi yang paling seksama mengenai sektor kayu lapis maupun kayu gergajian, tetapi sebagai perkiraan total pembalakan ilegal di negara ini, nilai 21 juta m³ ini jelas terlalu rendah.

Studi lainnya mengenai situasi pada tahun 1997 dan 1998 membandingkan pasokan kayu nasional (produksi legal ditambah impor) dengan konsumsi kayu nasional (penggunaan domestik ditambah ekspor) (Scotland, 2000). Studi ini menemukan bahwa konsumsi melebihi pasokan sebesar 32,6 juta meter kubik (*Lihat Tabel 3.5*). Meningkatnya permintaan domestik, dan juga volume penyelundupan kayu ke luar negeri, tidak diketahui pasti. Besarnya impor juga sulit dipastikan, karena sebagian besar impor pulp, kertas bekas, dan kayu serpih, semuanya harus dikonversikan menjadi volume kayu bulat ekuivalennya. Disamping itu, sebagian besar pulp dan kertas diperdagangkan dalam dua arah (impor dan ekspor), pulp yang diimpor kemudian diproses menjadi kertas yang kemudian diekspor dan seterusnya. Kegagalan memenuhi pasokan sebesar 33 juta meter kubik harus dianggap sebagai suatu perkiraan kasar tetapi cukup memadai untuk mengindikasikan skala masalah ini. Pembalakan

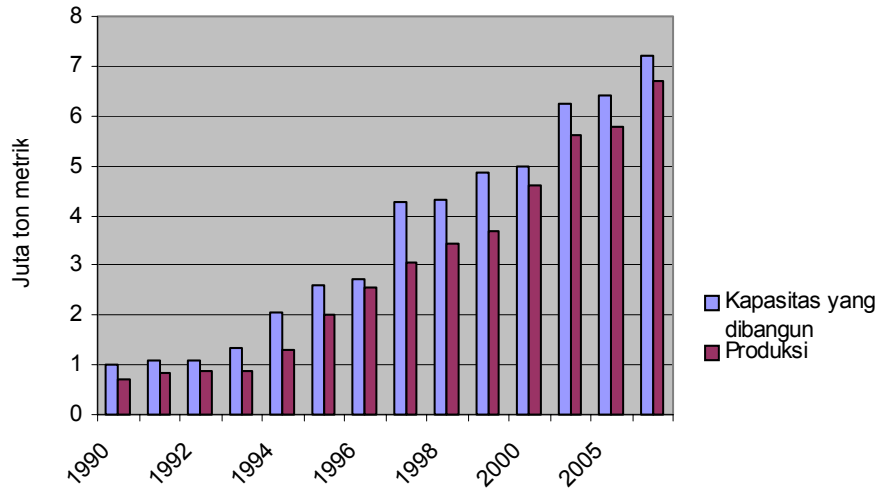
Tabel 3.4. Pasokan Kayu dari Semua Sumber Legal (m³)

Sumber produksi	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Hutan produksi (HPH)	17.012.949	15.595.766	16.224.228	11.867.274	8.599.105	7.661.219
Hutan konversi (IPK)	5.845.475	7.232.482	9.524.572	7.249.878	6.239.278	4.643.993
Hutan rakyat	149.023	603.151	1.213.928	719.074	957.056	232.134
Hutan tanaman yang dikontrol oleh perusahaan negara (Perhutani) di Jawa	1.795.630	1.911.757	1.604.034	1.718.561	1.890.900	897.615
Hutan Tanaman Industri (HTI)	514.692	474.268	425.893	480.210	4.844.493	3.779.828
Total	25.317.769	25.817.423	28.992.654	22.034.997	22.530.833	17.214.789

Sumber: Departemen Kehutanan, Maret 2001.

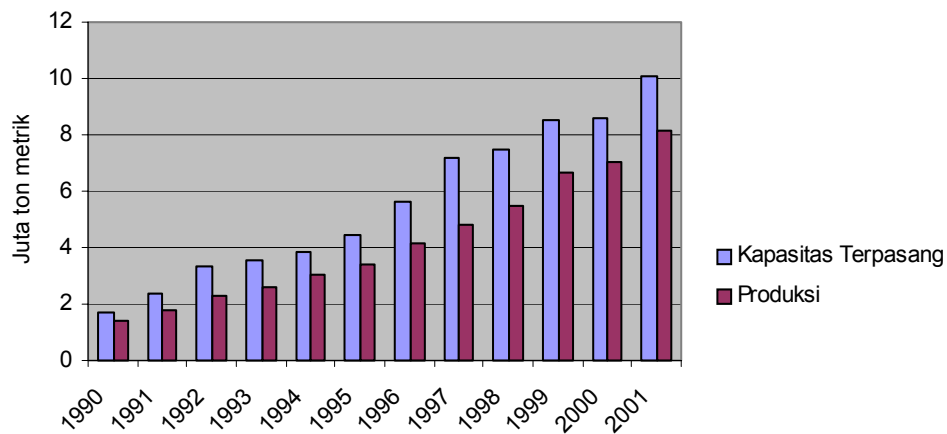
Catatan: Data Departemen Kehutanan mengenai produksi kayu bulat secara konsisten lebih rendah daripada yang dilaporkan oleh FAO dan ITTO. Data tahun 2000 tidak dapat diuji silang karena data produksi kayu bulat dari FAO tahun 2000 tidak tersedia pada saat penulisan, dan data ITTO masih bersifat sementara. Pada tahap ini statistik produksi sebesar 17,2 juta meter kubik yang dikeluarkan oleh Departemen Kehutanan harus dipakai dengan hati-hati.

Gambar 3.6. Kapasitas Terpasang dan Produksi Industri Pulp, 1990-2001 (dengan proyeksi sampai tahun 2005 dan 2010)



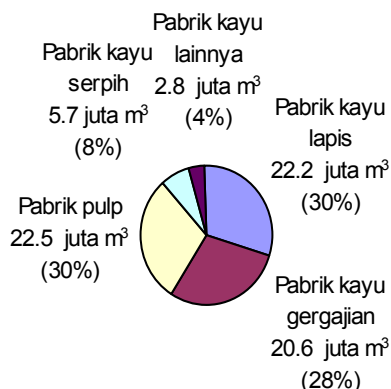
Sumber: Indonesian Pulp and Paper Association, 29 Agustus 2000. ** Proyeksi tahun 2005 dan 2010 dari Jaakko Poyry, 1998. Terdapat dalam C. Barr. 2000. *Profits on Paper: The Political-Economy of Fiber, Finance, and Debt in Indonesia's Pulp and Paper Industries*. CIFOR: Jakarta. November 30.

Gambar 3.7. Kapasitas Terpasang dan Produksi Industri Kertas dan Karton, 1990-2001



Catatan: Kertas dan karton mencakup: kertas koran; kertas tulis dan kertas untuk mencetak; kertas karung; kertas pelapis; karton; kertas rokok; kertas pembungkus; kertas tisu; dan kertas lainnya (tidak termasuk kertas daur ulang)

Gambar 3.8. Kapasitas Terpasang untuk Industri Pengolahan Kayu, 1999 (Kapasitas total =74 juta m³)



Sumber: Departemen Kehutanan, Direktorat Perlindungan Hutan.

ilegal pada tahun 1997/1998 tampaknya lebih dari separuh produksi domestik total.

Ketidakseimbangan antara pasokan dan permintaan di Indonesia tampaknya semakin memburuk. Data terakhir yang tersedia dari Departemen Kehutanan mengindikasikan bahwa produksi kayu domestik legal pada tahun 2000 hanya 17 juta m³. Produksi domestik dilengkapi dengan kayu impor. Jika impor kayu bulat dapat diabaikan di Indonesia, maka impor pulp dan kertas merupakan sumber pasokan yang penting. Data impor pulp, kertas bekas, dan karton belum tersedia untuk tahun 2000, tetapi seluruhnya

berjumlah 3 juta m³ (ekuivalen kayu bulat) pada tahun 1999 (APKI, 2001). Jika volume kayu yang diimpor sama pada tahun 2000, maka total pasokan kayu pada tahun itu sedikit melebihi 20 juta m³. Data konsumsi untuk industri produk kayu pada tahun 2000 juga tidak tersedia, tetapi kapasitas industri secara konservatif diperkirakan sekitar 74-80 juta m³. Jika diasumsikan bahwa produksi aktual industri kira-kira 75 persen dari kapasitas totalnya, maka permintaan total kayu bulat adalah 55-60 juta m³ (perkiraan ini merupakan asumsi yang masuk akal karena pabrik pulp, yang dianggap menyerap sekitar 30 persen total permintaan, memproduksi pada 84 persen kapasitasnya pada tahun 2000). Jadi permintaan kayu pada tahun 2000 melebihi pasokan sebesar 35-40 juta m³, yang harus diasumsikan, dipasok dari sumber-sumber ilegal. Jika perhitungan ini kurang-lebih tepat, pembalakan ilegal mencapai sekitar 65 persen total pasokan kayu Indonesia pada tahun 2000.

Pada awal tahun 2000, seorang pejabat senior Departemen Kehutanan mengakui bahwa "industri pengolahan kayu telah diizinkan melakukan ekspansi tanpa mempertimbangkan kemampuan pasokan kayu yang tersedia, sehingga menyebabkan kelebihan kapasitas. Kegagalan memasok kayu secara resmi sebagian besar ditutupi dengan pembalakan ilegal, yang telah mencapai proporsi epidemis." ¹⁹

Tabel 3.5. Perkiraan Ketidakseimbangan Pasokan-Permintaan Kayu, 1997/1998

Sumber Pasokan dan Permintaan Kayu	Volume ('000 m ³)*
Kayu bulat dari produksi domestik	29.500
Pasokan kayu bulat yang ekuivalen dari impor	20.427
Pasokan kayu bulat yang ekuivalen dari sumber lainnya (terutama kertas daur ulang)	1.600
Pasokan Total	51.527
Permintaan domestik (industri pengolahan kayu)	35.267
Kayu bulat ekuivalen yang diekspor	48.873
Total Permintaan	84.140
Neraca Kayu	-32.613

Sumber: N. Scotland, *Indonesia Country Paper on Illegal Logging*. Dibuat untuk Lokakarya World Bank-WWF mengenai *Control of Illegal Logging in East Asia*. Jakarta, 28 Agustus 2000. Draft:6
 * Kayu bulat yang ekuivalen.
Catatan: Perkiraan berikutnya oleh pengarang yang sama, dibuat menurut perkiraan konsumsi domestik tertinggi dan faktor konversi kayu bulat ekuivalen yang telah direvisi, terhitung neraca kayu *netto* sebesar -56.612.000 m³ pada tahun 1998. Perkiraan ini tidak banyak diterima tetapi bukan tidak masuk akal.

Lembaga bantuan internasional dan lembaga pemberi dana dalam Consultative Group on Indonesia (CGI) telah mengeluarkan sejumlah peringatan bahwa kelanjutan bantuan sektor kehutanan akan bergantung pada tindakan efektif untuk membasmi pembalakan ilegal²⁰ (*Lihat Bab 5*). Jelas sekali diakui bahwa, jika ketidakseimbangan pasokan/permintaan terus berlanjut, pembalakan ilegal tidak akan dapat dikontrol. Sebagian besar analis setuju bahwa pemecahannya tidak bergantung pada tindakan memerangi para pembalak ilegal di hutan, tetapi pada berbagai tindakan yang diarahkan kepada sisi permintaan. Tindakan yang menjanjikan mencakup penanggulangan pertumbuhan kapasitas industri pengolahan kayu lebih lanjut, mungkin diikuti dengan pengurangan kapasitas; penghilangan subsidi pemerintah langsung atau tersembunyi untuk industri pulp; pemantauan yang terpercaya terhadap pembangunan HTI, penalti bagi perusahaan yang gagal memenuhi kewajiban menanam; dan penegakan praktek pemeriksaan yang menyeluruh yang telah disetujui di pihak lembaga finansial yang menanamkan modalnya pada fasilitas produksi pulp dan kertas untuk menghindari pembiayaan proyek yang menggunakan kayu yang diperoleh secara ilegal.

3.4. Hutan Tanaman Industri (HTI)

Pada pertengahan tahun 1980-an, pemerintah meluncurkan sebuah rencana ambisius untuk membangun kawasan yang luas untuk hutan tanaman industri yang tumbuh cepat (Hutan Tanaman Industri – HTI), khususnya di Sumatera dan Kalimantan. Program ini dipercepat dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah pada sekitar tahun 1990.²¹ Pada awalnya, pemerintah menetapkan program HTI sebagai rencana untuk menyediakan pasokan tambahan kayu yang berasal dari hutan-hutan alam, melakukan rehabilitasi lahan yang terdegradasi, dan mempromosikan konservasi alam.²² Untuk mencapai tujuan ini, para pengusaha HTI menerima berbagai subsidi pemerintah, termasuk pinjaman dengan ketentuan yang lunak dari "Dana Reboisasi" yang dikumpulkan dari para pemegang HPH.²³

Konsesi HTI diberikan untuk memproduksi kayu pulp dan kayu pertukangan, dan dapat

dibangun secara independen, atau dengan kerja sama dengan HPH yang sudah ada. Suatu kategori khusus diciptakan untuk konsesi HTI yang berhubungan dengan lokasi transmigrasi (HTI-Trans), dimana dalam kasus ini para transmigran berfungsi sebagai pekerja di HTI. Konsesi HTI-Trans biasanya memproduksi kayu pertukangan. Menurut angka resmi, sekitar 7,8 juta ha telah dialokasikan untuk semua tipe pembangunan HTI sebelum akhir tahun 2000, tetapi hanya 23,5 persen dari kawasan tersebut yang benar-benar ditanami (*Lihat Tabel 3.6*).

Menurut data yang tidak diterbitkan dan diberikan oleh Departemen Kehutanan, kawasan lahan yang dialokasikan untuk HTI sebelum bulan Mei 2001 meningkat menjadi 8,8 juta ha, tetapi data areal HTI yang ditanami tidak tersedia.

* *Konversi Hutan Menjadi HTI*

Fakta yang menyatakan bahwa kurang dari seperempat luas lahan yang dialokasikan untuk konsesi HTI pada tahun 2000 benar-benar telah ditanami adalah sebuah gejala beberapa masalah struktural yang saling berhubungan dengan program HTI. Peraturan tahun 1990 jelas menyatakan bahwa HTI hanya diberikan untuk kawasan hutan permanen nonproduktif dan tidak akan diberikan di kawasan yang sudah berada di bawah sebuah HPH. Namun dalam prakteknya, konsesi HTI sering dibangun di lahan hutan yang masih produktif. Menurut perhitungan yang dibuat berdasarkan studi kelayakan perusahaan

Pada awal tahun 2000, seorang pejabat senior Departemen Kehutanan mengakui bahwa "industri pengolahan kayu telah diijinkan melakukan ekspansi tanpa mempertimbangkan kemampuan pasokan kayu yang tersedia, sehingga menyebabkan kelebihan kapasitas". Kegagalan memasok kayu secara resmi sebagian besar dipenuhi dengan pembalakan ilegal, yang telah mencapai proporsi epidemis¹⁹

HTI, pada bulan Juni 1998, 22 persen lahan yang dikelola sebagai HTI adalah lahan yang sebelum pembangunan HTI merupakan hutan alam produktif (Kartodihardjo dan Supriono, 2000:4). Beberapa konsesi HTI melakukan konversi sebagian kawasan hutan alam yang lebih luas. Tabel 3.7 memperlihatkan enam kasus tersebut, dimana rata-rata 72 persen total kawasan HTI semula merupakan hutan alam. Boks 3.4 memberikan contoh ini secara lebih detail.

Alasan ekonomi untuk pembangunan HTI di dalam kawasan hutan sangat jelas. Pertama, membangun HTI di lahan yang benar-benar terdegradasi akan lebih mahal, karena sering memerlukan investasi yang besar untuk kegiatan penyiapan lahan sampai melakukan rehabilitasi kesuburan tanah. Kedua, konsesi HTI mencakup hak untuk memperoleh IPK (Izin Pemanfaatan Kayu), yang pada dasarnya adalah izin untuk menebang habis dan memanfaatkan kayu tegakan yang masih tersisa. Jika HTI dibangun di atas lahan yang masih memiliki banyak tegakan yang masih ada, maka IPK ini memberikan pasokan kayu kepada perusahaan dalam jumlah besar, yang pada dasarnya menghasilkan keuntungan yang sangat besar. Dinamika ini, ditambah dengan

sejumlah besar pasokan kayu yang tersedia dari sumber-sumber ilegal, memperkecil insentif bagi perusahaan pengolahan kayu untuk terus melanjutkan penanaman dan pemanenan HTI.

Kurang dari seperlima dari kira-kira 2 juta ha yang dialokasikan untuk pembangunan HTI kayu pertukangan sudah direalisasikan penanamannya. Pembangunan HTI untuk produksi kayu pulp dilakukan agak lebih baik, dimana sekitar seperempat kawasan seluas hampir 5 juta ha yang dialokasikan untuk produksi pulp sudah direalisasikan penanamannya (*Lihat Tabel 3.6*). Dilihat dari keseluruhan rendahnya persentase kawasan HTI yang sudah ditanami – hanya 23,5 persen dari total kawasan yang dialokasikan untuk semua tipe HTI – jelas bahwa penanaman dan pemanenan kayu HTI bukanlah alasan utama untuk membangun HTI. Pertumbuhan luas areal konsesi HTI didorong oleh subsidi finansial yang besar dan hak untuk menebang habis pohon yang masih berdiri (*Lihat Catatan 23*).

Selain itu, beberapa pemegang HPH menemukan bahwa secara ekonomi akan menguntungkan jika mereka mengubah luas



doc. EG Togu Manung

Tabel 3.6. Alokasi dan Penanaman Hutan Tanaman Industri (HTI) sampai Desember 2000, menurut Propinsi dan Tipe HTI

Propinsi	Kawasan HTI yang Dialokasikan (Ha)	Kawasan HTI yang Ditanami (Ha)	Persen Alokasi Kawasan yang Ditanami	Jumlah Perusahaan
HTI-Pulp				
Aceh	207.899	55.290	26,6	2
Sumatera Utara	412.060	59.428	14,4	2
Jambi	78.240	86.918	111,1	1
Riau	550.190	289.280	52,6	3
Sumatera Selatan	340.100	222.334	65,4	2
Kalimantan Selatan	268.585	86.259	32,1	1
Kalimantan Timur	793.237	325.517	41,0	5
Kalimantan Tengah	185.511	0	0	2
Kalimantan Barat	735.306	42.785	5,8	5
Irian Jaya	1.389.200	0	0	6
Subtotal	4.960.328	1.167.811	23,5	29
HTI-Kayu Pertukangan				
Aceh	6.050	0	0	1
Sumatera Utara	176.893	26.778	15,1	7
Jambi	154.030	20.481	13,3	6
Riau	257.888	52.843	20,5	12
Sumatera Selatan	58.130	3.623	6,2	3
Lampung	175.152	57.125	32,6	7
Nusa Tenggara Timur	55.074	5.945	10,8	2
Kalimantan Selatan	77.575	26.608	34,3	5
Kalimantan Timur	439.719	105.020	23,9	12
Kalimantan Barat	152.780	45.497	29,8	3
Kalimantan Selatan	79.000	5.000	6,3	6
Sulawesi Selatan	57.000	4.910	8,6	3
Sulawesi Tengah	80.101	5.532	6,9	3
Sulawesi Tenggara	72.845	5.942	8,2	2
Maluku	24.851	8.843	35,6	3
Irian Jaya	198.000	0	0	4
Subtotal	2.065.088	374.147	18,1	79
HTI-Trans				
Aceh	32.064	12.158	37,9	5
Sumatera Utara	6.200	3.856	62,2	1
Sumatera Barat	6.675	2.354	35,3	1
Riau	83.190	41.124	49,4	6
Jambi	34.835	14.712	42,2	4
Sumatera Selatan	21.000	3.625	17,3	1
Kalimantan Barat	217.930	33.689	15,5	13
Kalimantan Tengah	132.495	61.625	46,5	13
Kalimantan Timur	183.989	75.934	41,3	14
Kalimantan Selatan	41.040	20.943	51,0	4
Sulawesi Selatan	13.300	3.930	29,6	1
Sulawesi Tengah	13.400	8.742	65,2	1
Maluku	49.717	26.515	53,3	3
Subtotal	835.835	309.207	37,0	67
Total	7.861.251	1.851.165	23,5	175

Sumber: Direktorat Hutan Tanaman Industri, Departemen Kehutanan, 2001

Tabel 3.7. Kawasan Hutan versus Kawasan Nonhutan di Enam Konsesi Hutan Tanaman Industri (HTI)

Perusahaan	Total Kawasan (ha)	Kawasan hutan (ha)	Kawasan nonhutan (ha)
PT. Eucalyptus Tanaman Lestari	298.900	253.525 (84,8%)	15.330 (15,2%)
PT. Okaba Rimba Makmur	283.500	256.464 (90,5%)	27.036 (9,5%)
PT. Maharani Rayon Utama	206.800	203.570 (98,4%)	3.230 (1,6%)
PT. Jati Cakrawala	19.170	6.563 (34,2%)	12.607 (65,8%)
PT. Riau Abadi Lestari	12.000	7.015 (58,4%)	4.985 (41,6%)
PT. Mentaya Kalang	10.000	6.651 (66,5%)	3.349 (33,5%)
Rata-rata dibulatkan		72%	28%

Sumber: Studi kelayakan disiapkan oleh setiap perusahaan dan diserahkan kepada Departemen Kehutanan, sebagai syarat untuk mendapatkan ijin.

Catatan: Kawasan hutan = hutan primer dan hutan yang sudah ditebang habis; kawasan nonhutan = semak, lahan yang digunakan untuk budidaya lokal, pemukiman, dan padang rumput.

kawasan HPH-nya yang tergradasi menjadi HTI. Seperti dinyatakan dalam penelitian yang dilakukan Bank Dunia pada tahun 1998, "operasi pembalakan dapat menyebabkan degradasi suatu lokasi dengan sedikit risiko untuk mendapat penalti yang serius, dan dalam proses ini mereka juga bersiap diri untuk mendapatkan izin mengubah lokasi tersebut yang sudah sangat rusak menjadi HTI atau perkebunan".²⁴ Data Departemen Kehutanan yang diterbitkan pada tahun 1998 mengungkapkan bahwa lebih dari 2,7 juta ha konsesi HPH sudah dikonversi menjadi konsesi HTI (*Lihat Tabel 3.8*).

* *Perkembangan Industri Pulp dan Kertas*

Suatu faktor kunci yang mendasari pembangunan konsesi HTI adalah pesatnya perkembangan industri pulp dan kertas selama dekade yang lalu. Kapasitas terpasang produksi pulp meningkat dari 1 juta ton pada tahun 1990 menjadi hampir 5 juta ton pada tahun 2000, dan diharapkan melebihi 6 juta ton pada tahun 2001. Produksi aktual meningkat dari hampir 700.000 ton menjadi melebihi 5 juta ton pada periode yang sama (*Lihat Gambar 3.6 dan 3.7*). Akibatnya, alokasi dan penanaman aktual HTI untuk produksi kayu pulp jauh melebihi areal HTI untuk produksi kayu pertukangan.

Ekspansi kapasitas dalam industri pulp dan kertas melibatkan investasi untuk pabrik skala besar dengan biaya tetap yang sangat tinggi. Sebagian besar fasilitas investasi modal awal antara 600 juta dolar AS dan 1,3 miliar dolar AS. Karena tingginya biaya tetap, produsen pulp dan kertas cenderung untuk menjalankan pabriknya terus-menerus hampir mendekati kapasitas

penuh dan sangat enggan untuk memperlambat produksi.

Empat konglomerat besar Indonesia yang memberi andil hampir seluruh pertumbuhan industri kertas pada tahun 1990-an: Sinar Mas Group, Raja Garuda Mas Group, Bob Hasan Group, dan Barito Pacific Group. (Keempat kelompok usaha ini juga pemegang HPH utama dan dua diantaranya, Sinar Mas dan Raja Garuda Mas, berada diantara sepuluh konglomerat kelapa sawit yang terbesar. Sinar Mas dan Raja Garuda Mas mendirikan pabrik pengolahan pulp besar yang langsung berhubungan dengan pabrik produksi kertas yang berafiliasi. Kedua kelompok usaha mendirikan *holding company* – Asia Pulp and Paper (APP) dan Asia Pacific Resources International, Ltd (APRIL) – yang berkedudukan di Singapura dan menarik investasi dalam jumlah besar dari investor asing. Namun, prospek kelompok usaha yang menyilaukan ini tidak dapat bertahan dalam atmosfer yang lebih terbuka karena perubahan politik pada tahun 1998, termasuk terungkapnya ketidakpastian sumber-sumber pasokan serat yang murah di masa mendatang. Sekarang, APP dan APRIL sedang menghadapi masalah finansial yang berat, menanggung banyak hutang dan menghadapi tindakan legal dari para kreditor.²⁵

HTI untuk produksi pulp secara ekonomis memang lebih menarik bagi para investor, karena besarnya permintaan dan periode tumbuh yang lebih pendek daripada yang dibutuhkan untuk HTI kayu pertukangan. Namun HTI ini baru dapat memasok sebagian kecil bahan mentah yang diperlukan untuk industri pulp yang

Tabel 3.8. HPH yang Dikonversi menjadi Konsesi HTI sampai tahun 1998 menurut Propinsi (ha)

Propinsi	Kawasan HPH yang Dikonversi menjadi HTI (ha)
Aceh	133.010
Jambi	168.648
Riau	534.094
Sumatera Barat	3847
Sumatera Selatan	113.251
Sumatera Utara	120.234
Sumatera	1.073.084
Kalimantan Barat	486.827
Kalimantan Selatan	194.513
Kalimantan Tengah	286.255
Kalimantan Timur	614.913
Kalimantan	1.582.508
Sulawesi Selatan	16.963
Maluku	68.551
Irian Jaya	14.945
Total	2.756.051

mengalami lonjakan pesat. Untuk memproduksi satu ton pulp diperlukan antara 4,9 dan 5,4 m³ kayu bulat. Jadi, produksi pulp pada tahun 2000 memerlukan antara 23-25 juta m³ kayu – lebih banyak daripada seluruh pasokan kayu legal tahun itu (*Lihat Tabel 3.4*). Pada saat yang sama produksi kayu pulp dari HTI hanya sebesar 3,8 juta m³ (*Data produksi untuk HTI harus dilihat dengan hati-hati. Lihat catatan pada Tabel 3.4*). Oleh karena itu sekarang, 85 persen kebutuhan kayu untuk industri pulp masih berasal dari konversi hutan alam, sebagian besar diantaranya dari konversi hutan alam yang terletak di dalam areal konsesi HTI. Sebuah studi baru-baru ini memperkirakan bahwa produksi pulp secara langsung mengakibatkan deforestasi sekitar 835.000 ha antara tahun 1988 sampai 1999 (Barr, 2000:10). Yang lebih mengejutkan, hampir seluruh kawasan ini ditebang habis untuk memasok hanya empat pabrik pulp besar. Sementara itu satu pabrik pengolahan – Indah Kiat Pulp and Paper, milik Sinar Mas/APP – bertanggung jawab atas sepertiga dari total areal yang mengalami deforestasi (Barr, 2000:10). Pabrik pengolahan Indah Kiat merupakan hampir 80 persen kapasitas produksi pulp APP dan lebih dari 40 persen total produksi pulp Indonesia.

Pabrik pulp terbesar ke dua di Indonesia, Riau Andalan Pulp and Paper (RAPP), yang merupakan bagian dari sebuah perusahaan induk APRIL, lebih lanjut memberikan gambaran kecenderungan yang mencemaskan tentang pemanfaatan hutan alam untuk memasok kayu pulp. RAPP mulai beroperasi pada tahun 1995 dan pada bulan Desember 2000 telah memiliki kapasitas terpasang 1,3 juta ton per tahun. Berdasarkan asumsi bahwa tingkat konversi rata-rata adalah 5 m³ kayu bulat untuk menghasilkan 1 ton pulp, maka RAPP mengonsumsi hampir sebanyak 6,5 juta m³ kayu bulat pada tahun 2000. Sekitar 80 persen kayu pulp untuk pabrik pengolahan pulp bersumber dari pembukaan hutan alam di lokasi yang berdekatan dengan konsesi HTI perusahaan, sedangkan sebagian besar kekurangannya berasal dari proyek pembangunan perkebunan. RAPP telah mengumumkan rencana untuk melakukan ekspansi kapasitas pabrik menjadi 2 juta ton per tahun pada tahun 2004. Perusahaan ini telah memulai suatu program penanaman besar-besaran dan menyatakan bahwa sebelum tahun 2004, kebutuhan kayu bulatnya pada saat ini akan dipenuhi dari HTI, dan kebutuhan kayu bulat untuk keperluan kapasitas pabrik pulp yang akan diperluas (10 juta m³ per tahun) akan

Boks 3.3. Pembalakan Ilegal: Sebuah Kisah tentang Dua Taman Nasional

Pembalakan ilegal yang terjadi dimana-mana di Indonesia, dan maraknya korupsi dan lemahnya hukum yang memungkinkan kegiatan ini terus berkembang, digambarkan secara jelas dalam perambahan taman-taman nasional di Indonesia. Taman Nasional Bukit Tigapuluh di Sumatera, dan Taman Nasional Tanjung Puting di Kalimantan, hanya merupakan dua di antara kasus-kasus yang lebih buruk di mana cadangan hutan perawan Indonesia yang terakhir telah dijarah secara sistematis oleh para pembalakan ilegal yang secara diam-diam mendapat dukungan dari pejabat sipil dan militer.

Taman Nasional Bukit Tigapuluh mencakup 127.698 ha hutan hujan yang berbukit dan bergunung-gunung, dan juga beberapa hutan mangrove, di Propinsi Jambi dan Riau di Sumatra. Selain bertindak sebagai DAS yang penting untuk wilayah ini, taman nasional ini memiliki keanekaragaman hayati yang sangat kaya. Di dalam taman ini terdapat 700 spesies tanaman yang telah tercatat, di mana 246 di antaranya biasa digunakan oleh penduduk lokal untuk obat-obatan dan penggunaan lainnya. Selain itu ada 192 spesies burung yang telah tercatat (sepertiga dari total spesies yang dimiliki Sumatera) di dalam taman ini, dan 59 spesies mamalia yang telah tercatat, termasuk spesies yang terancam punah misalnya Harimau Sumatera (*Panthera tigris*), Gajah Asia (*Elephas maximus*), Tapir Tenuk (*Tapirus indicus*), Macan Dahan (*Neofelis nebulosa*), dan Sero Ambrang (*Aonyx cinerea*). Kawasan ini dinyatakan sebagai taman nasional pada tahun 1995, mengelilingi kawasan yang sebelumnya diklasifikasikan oleh pemerintah sebagai hutan lindung dan hutan produksi terbatas. Sebuah HPH telah beroperasi di dalam kawasan hutan produksi sebelum penetapan taman nasional ini.

Kekayaan keanekaragaman hayati di Taman Nasional Bukit Tigapuluh dan fungsinya sebagai DAS sangat terancam dengan adanya pembalakan ilegal untuk memasok pabrik kayu gergajian ilegal lokal, yang bertambah dari 4 buah pada tahun 1997 menjadi paling sedikit 23 pabrik pada tahun 1999. Ekspansi ini sebagian besar didorong oleh depresiasi nilai Rupiah terhadap dolar AS setelah krisis ekonomi di Asia pada tahun 1997, yang sangat meningkatkan harga jual kayu dalam Rupiah untuk ekspor. Spesies komersial yang paling banyak ditebang adalah Meranti (*Shorea* spp.), Balam (*Palaquium walsurifolium*), Keruing (*Dipterocarpus* spp.), Bayur (*Pterospermum* spp.) dan Sapat (*Ludokia borneensis*).

Pembalakan, penggergajian dan perdagangan kayu ilegal dari taman nasional ini dan kawasan yang berdekatan dilakukan secara sistematis dan terang-terangan, dengan sedikit atau tanpa campur tangan pejabat Departemen Kehutanan atau polisi, yang memang kenyataannya terlibat secara aktif dalam bisnis ini. Pembalakan ilegal awalnya dipusatkan pada HPH PT Patriadi yang sudah ditinggalkan, di luar taman nasional, tetapi telah berpindah ke sepanjang tiga sungai ke dalam taman ini. Lonjakan kayu ilegal di kawasan ini menarik modal dan tenaga kerja dari luar semakin banyak ke kawasan ini, penegakan hukum secara efektif tidak ada, dan prospek masa depan untuk hutan-hutan Bukit Tigapuluh yang masih tersisa sangat mengkhawatirkan.

Satu kasus yang bahkan lebih menyedihkan dan didokumentasikan dengan baik terjadi di Taman Nasional Tanjung Puting di Propinsi Kalimantan Tengah, yang luasnya 400.000 ha di atas lahan aluvial di semenanjung yang menjorok ke selatan ke arah Laut Jawa. Taman nasional ini meliputi berbagai ekosistem, termasuk hutan kerangas tropis, hutan payau, dan hutan mangrove, dan didiami oleh lebih dari 200 spesies burung, 17 spesies reptilia, dan 29 spesies mamalia. Sembilan spesies primata di Pulau Kalimantan ditemukan di Tanjung Puting, termasuk sekitar 2000 orangutan. Kawasan ini secara resmi ditetapkan sebagai taman nasional pada tahun 1984, setelah sebelumnya berstatus Suaka Margasatwa sejak tahun 1930-an, dan secara resmi tercatat oleh PBB sebagai Cagar Biosfer.

Kekayaan flora taman ini mencakup sejumlah besar tegakan spesies pohon komersial, khususnya Meranti (*Shorea* spp.) dan Ramin (*Gonystylus* spp.). Ramin telah menjadi target utama para pembalakan ilegal; sejak awal tahun 1990-an, dan penebangan ilegal kayu yang berharga ini meningkat tajam pada tahun-tahun terakhir dengan merosotnya ketertiban di masyarakat dan lemahnya penegakan hukum setelah krisis ekonomi dan politik yang dimulai pada tahun 1997-1998 dan terus berlanjut sampai sekarang. Ramin adalah sejenis kayu langka yang tumbuh hanya di kawasan hutan dataran rendah tropis, dan pada dasarnya telah dibalok di banyak wilayah Indonesia lainnya. Daya tarik Ramin bagi para pembalakan ilegal sangat jelas-Ramin yang telah dipotong-potong terjual kira-kira 600 dolar/m³ di berbagai pasar internasional, sedangkan Ramin yang sudah dibentuk terjual seharga 1200 dolar/m³. Pembeli utama Ramin meliputi Malaysia, Singapura, Taiwan, Cina, Amerika Serikat, dan berbagai negara Eropa.

Pembalakan ilegal terhadap Ramin dan spesies lainnya terjadi di sebagian besar kawasan Tanjung Puting, terutama di sepanjang S. Sekonyer, S. Buluh Besar, dan S. Seruiyan, yang merupakan batas atau membelah taman nasional ini. Penyelidikan lapangan oleh Environmental Investigation Agency (sebuah LSM yang berbasis di Inggris) dan Telapak Indonesia (sebuah LSM Indonesia) selama tahun 1999 dan 2000 mengungkapkan bahwa hanya sepertiga hutan taman nasional yang masih tetap belum terjamah.

Pembalakan ilegal di Tanjung Puting merupakan sebuah operasi komersial skala besar dan diorganisasi dengan baik, dan kegiatannya dilakukan dengan dukungan rahasia atau aktif dari pejabat militer, polisi dan kehutanan lokal. Abdul Rasyid, seorang pengusaha besar kayu lokal yang juga menjadi wakil Kalimantan Tengah di MPR, telah dilaporkan oleh banyak sumber-termasuk para pejabat pemerintah pusat-merupakan otak di balik kegiatan ini. Para pembalok ilegal bisa menjadi sangat kejam ketika melindungi kepentingannya. Dua orang pengamat dari EIA dan Telapak dipukuli habis-habisan dan disandera selama tiga hari pada bulan Januari 2000 oleh para pegawai Tanjung Lingga, perusahaan kayu milik Rasyid.

Pembalakan yang sebenarnya dilakukan oleh tim pembalok lokal yang dilengkapi gergaji mesin dan alat-alat lainnya, dan dibayar kurang dari 1 dolar per m³ untuk setiap kayu Ramin yang mereka tebang. Kayu ini kemudian diolah di pabrik Rasyid di dekatnya oleh para pekerja yang dibayar kurang dari 1 dolar per hari. Pada beberapa kasus, polisi dan pejabat kehutanan disuap untuk "menyita" muatan Ramin yang ditebang secara ilegal. Hukum Indonesia menyatakan bahwa kayu sitaan akan dilelang, dan perusahaan tersebut membeli kayu dengan harga murah melalui sebuah proses lelang yang licik, dan mereka menerima semua surat yang diperlukan untuk menunjukkan kayu tersebut diperoleh secara legal. Ramin ilegal kemudian "diputihkan" dan menjadi legal di mata hukum Indonesia.

Meskipun ada banyak rekaman video dan dokumentasi lainnya mengenai pembalakan ilegal yang meluas di Tanjung Puting dan peran sentral Abdul Rasyid dalam operasi ini, sangat sedikit tindakan yang diambil oleh pemerintah untuk mengakhiri perambahan taman nasional ini. Bukti untuk mendukung kasus melawan Rasyid diajukan oleh Departemen Kehutanan kepada Markas Besar Kepolisian pada bulan Oktober 2000, tetapi tidak ada tindakan yang diambil sampai sekarang. Di bawah tekanan berbagai LSM nasional dan internasional, pemerintah menempatkan Ramin pada Lampiran III Convention on International Trade in Endangered Species (CITES) pada bulan April 2001, dengan kuota ekspor nol selama dua tahun.

Seperti yang dimuat oleh majalah Newsweek pada bulan September 2001, "Tanjung Puting telah menjadi simbol korupsi dan tidak adanya penegakan hukum di sektor kehutanan Indonesia." Memang, ketidakmampuan atau ketidaksediaan pemerintah untuk mengadili Abdul Rasyid dalam kasus pembalakan ilegal tingkat tinggi, yang berlangsung di sebuah taman nasional yang sering disebut sebagai "permata utama mahkota" sistem kawasan-kawasan lindung Indonesia, menjadi pertanda buruk untuk bagian hutan perawan yang masih tersisa dan secara resmi dilindungi di dalam sistem kawasan-kawasan lindung di Indonesia yang tidak dikelola dengan baik.

Sumber:

- DFID dan WWF, 1998. "Laporan Perkembangan Sawmill Wilayah Selatan Taman Nasional Bukit Tigapuluh dan di Sekitar Areal KPHP Pasir Mayang." Department for International Development (DFID) dan World Wide Fund for Nature (WWF), Report PFM/KPHP/98/7.
- Environmental Investigation Agency & Telapak Indonesia, 1999. *The Final Cut: Illegal Logging in Indonesia's Orangutan Parks.* London & Bogor, Indonesia.
- Environmental Investigation Agency & Telapak Indonesia, 2000. *Illegal Logging in Tanjung Puting Taman Nasional: An Update on the Final Cut Report.* London & Bogor, Indonesia.
- "Raping Borneo." Newsweek, 10 September, 2001

dipenuhi sebelum tahun 2008. Namun para analis industri yang mengenal dekat program penanaman RAPP sangat skeptis bahwa areal yang dibutuhkan akan benar-benar ditanami, atau hasil yang diperlukan akan dicapai (Barr, 2000:14-20). Krisis finansial yang dihadapi kelompok perusahaan tersebut saat ini juga menimbulkan bayangan keraguan atas keberhasilan rencana ekspansi ini.²⁶

Kedua pabrik pengolahan raksasa ini, Indah Kiat dan RAPP, lokasinya berjarak 100 km satu sama lain, di Propinsi Riau, Sumatera. Dengan adanya konsentrasi permintaan itu, tidak mengejutkan jika industri pulp tidak mampu memenuhi kebutuhan bahan bakunya dari HTI, atau pasokan legal lainnya, dan akan menyebabkan pemanfaatan kayu yang diperoleh secara ilegal lebih ekstensif lagi.

Pemerintah secara agresif mendorong pembangunan berbagai fasilitas pabrik pulp serupa pada dekade mendatang. Dengan berlanjutnya ketidakseimbangan yang begitu parah antara pasokan HTI kayu pulp dan permintaan bahan mentah untuk industri pulp, tampaknya tidak dapat dihindarkan bahwa industri pulp akan menjadi mesin penyebab deforestasi yang sangat kuat selama dekade mendatang. Dan sementara jumlah kayu pulp yang dipanen dari HTI terus meningkat, tampaknya pembangunan konsesi HTI akan

terus berfungsi sebagai kedok tebang habis hutan alam. Akibatnya adalah deforestasi yang lebih intensif, dengan dampak negatif yang mengikutinya, yaitu merosotnya fungsi keanekaragaman hayati dan fungsi hidrologis, dan bertambahnya areal lahan yang mengalami degradasi. Selain itu, pengembangan HTI telah meningkatkan konflik sosial lokal yang signifikan pada beberapa kasus dimana areal konsesi HTI yang dialokasikan tumpang tindih dengan lahan pertanian dan areal hutan yang diklaim dan dimanfaatkan oleh masyarakat lokal. Konflik seperti ini tampaknya menyebar setiap kali areal konsesi HTI diperluas.

3.5. Perkebunan Kelapa Sawit dan Perkebunan Skala Besar Lainnya

Tanaman perdagangan – istilah umum untuk tanaman pertanian yang tumbuh dan dikelola dalam sebuah sistem perkebunan – termasuk teh, kopi, karet, coklat, tebu, kelapa dan kelapa sawit. Kelapa sawit (*Elaeis guineensis*) berasal dari Afrika Selatan. Tanaman ini dibawa ke Indonesia pada tahun 1848 oleh orang Belanda yang menanamnya di Kebun Raya Bogor, Jawa Barat. Sekarang perkebunan kelapa sawit meliputi lebih dari 3 juta ha, mengalahkan perkebunan karet dari segi luas dan nilai ekspor. Minyak kelapa sawit diekstraksi dari buahnya, dan banyak digunakan sebagai minyak untuk memasak dan sebagai bahan baku sabun, margarin, dan

Boks 3.4. Kasus Pembangunan Hutan Tanaman Industri di Hutan Alam Produktif

- Seluruh kawasan HTI milik PT Rimba Equator Permai, yang luasnya 21.010 ha, semula adalah sebuah HPH milik PT Barito Pacific Timber, 1586 ha di antaranya adalah hutan perawan.
- Dari total kawasan HPH seluas 73.153 ha yang dimiliki oleh PT Sinar Kalbar Raya, 28.065 ha di antaranya semula adalah HPH hutan produksi yang dimiliki oleh PT Persada Kawi ITC, dan 3.250 ha berasal dari kawasan HPH milik PT Ponti Jaya.
- Seluruh kawasan HTI milik PT Adindo Foresta Indonesia, yang luasnya 111.355 ha, semula adalah hutan produksi dari lima perusahaan HPH, yaitu PT Inhutani I, PT Pulau Laut, PT Segara Timber, PT Dana Mulia Bhakti dan PT Karya Jaya Parakawan.
- Seluruh kawasan HTI milik PT Tanjung Redeb Lestari, yang luasnya 180.900 ha, semula adalah sebuah kawasan hutan produksi HPH. Potensi panen kayu dari pohon-pohon yang berdiameter lebih besar dari 30 cm dbh lebih besar dari 25m³/ha.
- Seluruh kawasan HTI milik PT Riau Andalan Pulp and Paper, yang luasnya 121.000 ha, semula adalah hutan produksi dari sembilan perusahaan HPH dengan potensi untuk memproduksi kayu komersial hingga 24 m³/ha.

Sumber: Studi kelayakan yang disiapkan oleh setiap perusahaan sebagai syarat untuk mendapat izin.



doc. EG. Togu Mamung

berbagai produk lainnya.

Sebagian besar perkebunan kelapa sawit berlokasi di Sumatera tetapi ekspansinya maju pesat di Kalimantan, terutama Kalimantan Barat. Perkembangan pesat perkebunan kelapa sawit selanjutnya diharapkan terjadi di Kalimantan Timur, Sulawesi, dan Irian Jaya. Walaupun perkebunan karet, teh dan kelapa lebih ekstensif daripada perkebunan kelapa sawit, komoditas ini lebih dulu dikembangkan dan mengalami tingkat pertumbuhan yang jauh lebih rendah. Jenis-jenis ini umumnya tidak dianggap faktor utama yang menyebabkan deforestasi baru-baru ini, meskipun dampak kumulatifnya mungkin kurang ditekankan (*Lihat Bab 3.6*).

Distribusi perkebunan di Sumatera diperlihatkan pada Peta 10. Peta ini dibuat berdasarkan informasi dari Inventarisasi Hutan Nasional dan sudah kadaluwarsa, tetapi masih merupakan informasi spasial terbaru yang

tersedia. Secara khusus informasi ini tampaknya tidak melaporkan lebih dari 600.000 ha perkebunan kelapa sawit di propinsi Sumatera Utara (Casson, 2000:48).

* *Peningkatan Pamor Kelapa Sawit*

Produksi minyak kelapa sawit mengalami lonjakan di beberapa negara berkembang, karena minyak kelapa sawit relatif murah untuk ditanam dan memproduksi hasil sampai lima kali lebih besar daripada tanaman penghasil minyak lainnya. Indonesia adalah penghasil kelapa sawit terbesar kedua di dunia setelah Malaysia. Menurut *Oil World Annual 2001*, produksi global pada tahun 2000 adalah 21,8 juta ton, 7 juta ton (32 persen) diantaranya diproduksi oleh Indonesia.²⁷ Kelapa sawit adalah sumber pendapatan ekspor yang penting bagi Indonesia, yang menghasilkan lebih dari 1 miliar dolar AS pada tahun 1999 (pada harga konstan tahun 1993) (Scotland, 2000).²⁸ Namun, lebih dari 40

persen panen tahunan adalah untuk konsumsi domestik. Menurut data sementara untuk periode laporan tahun 2000/2001, Indonesia mengkonsumsi sekitar 3 juta ton produksi kelapa sawitnya dan mengekspor sekitar 4,3 juta ton. Sejauh ini importir terbesar adalah India, diikuti oleh Cina dan Belanda.

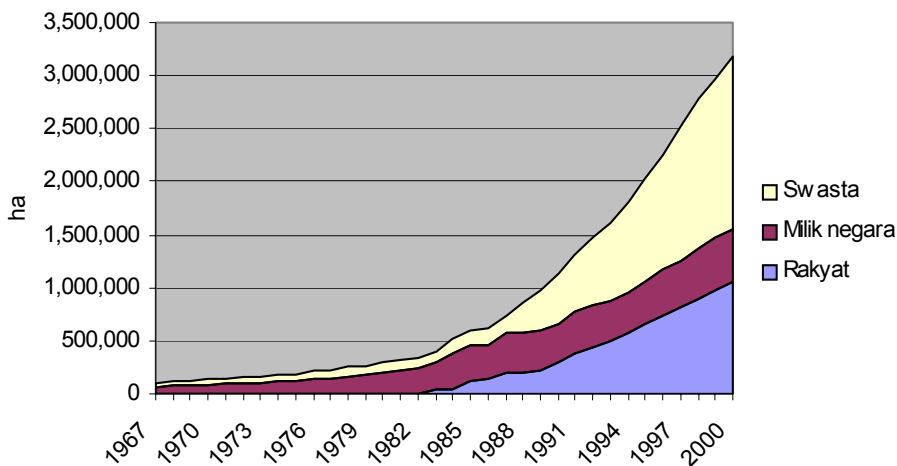
Pertumbuhan industri kelapa sawit di Indonesia sungguh fenomenal, dengan produksi yang bertumbuh 36 kali lipat sejak pertengahan tahun 1960-an. Industri ini didominasi oleh tiga kelompok produsen: perusahaan milik negara, perkebunan rakyat, dan perkebunan swasta skala besar. Pemerintah Soeharto, dengan bantuan Bank Dunia, melakukan investasi di Badan Usaha Milik Negara pada akhir tahun 1960-an dan areal perkebunan kelapa sawit di perkebunan milik negara meningkat terus pada dekade berikutnya. Perkebunan rakyat juga meluas setelah tahun 1979, juga dengan campur tangan Pemerintah dan dukungan Bank Dunia (*Lihat Bab 3.6: Petani Skala Kecil*). Plot lahan disiapkan oleh pengembang swasta, kemudian dipindahkan kepada para petani kecil; para pengembang swasta mengawasi operasi perkebunan rakyat dan juga membeli panen mereka. Sektor perkebunan swasta skala besar tumbuh paling pesat setelah tahun 1986, juga dengan dorongan dari pemerintah. Perusahaan diberi berbagai insentif, termasuk akses kredit dengan tingkat bunga rendah untuk pembangunan perkebunan,

penanaman dan fasilitas pengolahan. Antara tahun 1967 dan 2000, total luas areal perkebunan kelapa sawit bertambah dari hampir 200.000 ha hingga lebih dari 3 juta ha (*Lihat Gambar 3.9*).

*** Konsentrasi Sektor Swasta dalam Industri Kelapa Sawit**

Industri kelapa sawit Indonesia didominasi oleh beberapa konglomerat yang sama yang mengontrol industri pembalakan kayu, pengolahan kayu serta industri pulp dan kertas, yang mempererat hubungan antara pembukaan hutan, pasokan kayu, dan pembangunan perkebunan. Pada tahun 1997, sektor perkebunan swasta didominasi oleh 10 kelompok usaha yang, bila digabungkan, memiliki sekitar 64 persen total areal yang ditanami dan dimiliki oleh perusahaan swasta. Selain itu, ke-10 kelompok usaha ini memiliki "bank lahan" (lahan yang telah disetujui untuk dikembangkan sebagai perkebunan) yang totalnya mendekati 3 juta ha (Casson, 2000:5). Dari ke-10 kelompok usaha ini, 4 diantaranya juga pemegang HPH terbesar pada tahun 1997 (*Lihat Tabel 3.9*). Investasi asing yang masuk juga cukup besar jumlahnya: pada akhir tahun 1998, terdapat 50 perusahaan asing yang terlibat dalam sektor kelapa sawit dengan total investasi senilai 3 miliar dolar AS (Kartodihardjo dan Supriono, 2000:4). Perusahaan kehutanan milik negara di Indonesia juga makin banyak terlibat dalam bisnis perkebunan. Pada tahun 1998 Departemen

Gambar 3.9. Pertumbuhan Luas Perkebunan Kelapa Sawit, 1967-2000



Sumber: Departemen Kehutanan, Direktorat Jenderal Perkebunan.

Tabel 3.9. Kepemilikan Lahan oleh 10 Konglomerat Kelapa Sawit Terbesar, 1997

Kelompok Usaha	Total Areal Bank Lahan (ha)	Total Areal yang Ditanami (ha)	Pemegang HPH Utama
Salim	1.155.745	95.310	√
Sinar Mas	320.463	113.562	√
Texmaco	168.000	35.500	
Raja Garuda Mas	259.075	96.330	√
Astra	192.375	125.461	
Hashim	244.235	105.282	
Surya Dumai	154.133	23.975	√
Napan	245.629	78.944	
Duta Palma	65.800	25.450	
Bakrie	49.283	23.392	
Total 10 Grup	2.854.738	723.206	

Sumber: A. Casson. 2000. *The Hesitant Boom: Indonesia's Oil Palm Sub-Sector in an Era of Economic Boom and Political Change*. CIFOR. Occasional Paper/Makalah Khusus No. 29. ISSN 0854-9818. 20 Juni.

Catatan: Total kawasan bank lahan yang dipegang oleh 10 perusahaan terbesar merupakan *tambahan* dari total kawasan yang ditanami.

Kehutanan secara resmi mengizinkan Kelompok Usaha Inhutani I-V mengubah 30 persen luas kawasan HPH-nya menjadi perkebunan, termasuk kelapa sawit (Casson, 2000:18). Alasan utama adalah pohon tanaman perkebunan – tidak seperti kayu – merupakan investasi jangka pendek dan dapat diharapkan meningkatkan arus uang tunai.

* *Pembukaan Hutan untuk Produksi Tanaman Perkebunan*

Pembangunan perkebunan selama 30 tahun terakhir jelas merupakan faktor utama penyebab deforestasi, tetapi sulit menyajikan data definitif mengenai luas hutan yang telah dikonversi menjadi perkebunan. Sumber-sumber data resmi sangat bervariasi dan tidak konsisten dari tahun ke tahun. Menurut analisis baru-baru ini, total kawasan lahan hutan yang dikonversi menjadi bentuk perkebunan antara tahun 1982 dan 1999 adalah 4,1 juta ha (Casson, 2000:48). Dari angka total ini, menurut penelitian lainnya, 1,8 juta ha hutan dikonversi menjadi perkebunan kelapa sawit antara tahun 1990 dan 2000 (Wakker, 2000:6).

Berdasarkan landasan hukumnya, perkebunan diharuskan dikembangkan di atas lahan hutan yang sudah secara resmi ditentukan

untuk konversi untuk pemanfaatan lainnya (*Lihat "Hutan Konversi" pada Daftar Istilah*). Dalam prakteknya, ada dua faktor penting yang melemahkan landasan hukum ini. Pertama, sebagian besar hutan konversi di Indonesia terdapat di kawasan Indonesia timur yang relatif belum berkembang, tetapi sebagian besar perusahaan lebih suka mengembangkannya di bagian barat, yang lebih dekat dengan tenaga kerja, infrastruktur pengolahan, dan pasar. Kedua, pembangunan perkebunan di atas lahan hutan dua kali lebih menarik karena, setelah memperoleh Izin Pemanfaatan Kayu (IPK), sebuah perusahaan dapat menebang habis kawasan tersebut dan menjual kayunya kepada industri pengolahan kayu. Hal ini merupakan keuntungan tambahan, di atas keuntungan yang diharapkan dari panen kelapa sawit pada masa mendatang. Pada beberapa contoh, pemilik perkebunan juga pengusaha konsesi HPH, sehingga "penjualan" kayu tebangan tersebut merupakan transfer sederhana dari satu perusahaan ke perusahaan lain dalam kelompok usaha yang sama, dengan harga yang paling rendah. Seperti dijelaskan dalam bagian 3.2, kayu yang berasal dari pembukaan hutan memasok kira-kira 30 persen kayu (legal) pada pertengahan pertama tahun 1990-an (*Lihat Tabel 3.4*) dan telah menjadi suatu sumber pasokan yang tidak dapat dikesampingkan, khususnya

Boks 3.5. Lahan HPH yang Dimanfaatkan Secara Ilegal untuk Perkebunan Kelapa Sawit di Sumatera Utara

Yayasan Leuser Lestari, sebuah LSM yang berbasis di Medan, Sumatera Utara, melakukan investigasi lapangan di 13 HPH yang berlokasi di Sumatera utara. Investigasi ini menemukan bahwa HPH secara aktif dikonversi menjadi perkebunan kelapa sawit di delapan HPH. Pembukaan lahan seperti ini sebenarnya ilegal di bawah Undang-undang Kehutanan Indonesia, dan juga dalam persyaratan perjanjian kontrak yang dijadikan dasar pemberian izin HPH.

Para investigator LSM mendokumentasikan lokasi penanaman kelapa sawit ilegal dengan menggunakan teknologi GPS, dan juga mendokumentasikan proses konversi dan penanaman ilegal melalui wawancara yang direkam dengan para pegawai HPH, buruh harian lokal, dan penduduk desa yang berdekatan dengan lokasi. Observasi juga dibuat langsung di lapangan, dan didokumentasikan dengan foto dan video.

Pembukaan hutan dilakukan oleh penduduk lokal dan para pekerja konsesi atas permintaan perusahaan dan di bawah pengawasan mereka. Perusahaan menyediakan peralatan yang diperlukan dan benih untuk menanam perkebunan kelapa sawit. Dalam beberapa kasus, satu unit kelapa sawit milik perusahaan konsesi kemudian akan meminta izin resmi untuk membudidayakan kelapa sawit di kawasan tersebut; dalam kasus lainnya, permintaan diajukan oleh unit koperasi penduduk desa lokal. Dalam beberapa kasus, birokrat lokal dengan kekuasaan untuk memberikan izin pengelolaan perkebunan kelapa sawit sebenarnya adalah pemilik perusahaan kelapa sawit yang terlibat ini.

Perusahaan cenderung membenarkan praktek konversi hutan produksi permanen menjadi perkebunan kelapa sawit yang tersebar luas ini dengan menunjuk kondisi hutan yang buruk di kawasan yang telah dikonversi, dan masyarakat lokal akan mendapat keuntungan yang jelas lebih besar melalui perkebunan ini. Dengan demikian degradasi hutan dan konversi ilegal menjadi perkebunan kelapa sawit bukannya dihukum, tetapi justru membenarkan pemberian konsesi lahan publik selanjutnya kepada perusahaan atau mitranya.

Sumber: Yayasan Leuser Lestari, 2000

untuk industri pulp (*Lihat Tabel 3.6*). Oleh karena itu banyak perusahaan yang bersemangat untuk mengajukan pelepasan lahan hutan untuk konversi, walaupun hutan tersebut telah lebih dulu ditentukan sebagai hutan produksi, hutan lindung, atau bahkan hutan konservasi (*Lihat Boks 3.5*).

Tampaknya beberapa perusahaan tidak pernah mempunyai niat untuk membangun perkebunan, tetapi hanya mengejar izin konversi untuk memperoleh keuntungan dari kayu yang didapat dari pembukaan hutan. Misalnya, di Kalimantan Barat, Kepala Kanwil Perkebunan mengancam untuk mencabut izin 21 perusahaan dan memperingatkan 29 perusahaan lainnya, karena kegagalan mereka untuk membangun perkebunan yang sudah disetujui (Sunderlin, 1999:564). Peta 11 memperlihatkan luas perkebunan dan HTI yang dibangun oleh mantan pemegang HPH; data ini adalah dari awal sampai akhir tahun 1990-an dan tidak mencerminkan hampir 50 persen kenaikan kawasan perkebunan

kelapa sawit yang muncul antara tahun 1995 dan 2000, dimana beberapa diantaranya dibangun di atas lahan yang semula adalah lahan HPH.

*** Kompetisi untuk Mendapatkan Lahan Hutan**

Kawasan yang sebenarnya telah ditanami dan dalam tahap produksi diketahui dengan baik sebagai lokasi tanaman keras komersial utama, tetapi banyak keraguan yang melingkupi status konsesi perkebunan ini – kawasan yang sedang diajukan oleh perusahaan untuk dikembangkan, kawasan yang telah *dialokasikan* (dalam prinsipnya disetujui) oleh pejabat pemerintah untuk dikembangkan, dan kawasan yang telah diserahkan kepada perusahaan untuk pengembangan. Banyak sekali usulan untuk mengkonversi lahan hutan yang sangat luas menjadi perkebunan tetapi belum dikembangkan. Beberapa di antaranya sudah dibuka tetapi belum ditanami. Pengajuan – dan juga alokasi – untuk pembangunan perkebunan sering tumpang tindih dengan klaim untuk pengembangan HTI, atau

Tabel 3.10. Kesenjangan antara Kawasan Hutan yang Ditentukan untuk Konversi dan Pengajuan untuk Konversi Hutan Menjadi Perkebunan

Propinsi/ Wilayah	Status Hutan Permanen (ha)	Tutupan hutan Aktual (ha)	Hutan Konversi (ha)	Pengajuan yang Disetujui (ha)	Kesenjangan Antara Pengajuan yang Disetujui dan Hutan Konversi yang Tersedia (ha)
Sumatera	22.451.907	16.632.143	1.559.583	4.080.530	-2.520.947
Kalimantan	35.342.638	31.512.208	847.958	2.056.300	-1.208.342
Sulawesi	11.792.212	9.000.000	618.419	366.890	251.529
Maluku	4.959.775	5.543.506	2.034.932	-	xxx
Irian Jaya	32.737.449	33.160.231	2.671.275	292.780	2.378.495
Indonesia	113.975.279	98.254.763	8.084.834	6.796.500	1.288.334

Sumber: Kolom 1-4 dari Holmes, 2000, Tabel 2, kecuali tutupan hutan aktual di Maluku yang dihitung oleh GFW. Kolom 5 dari Kartodihardjo dan Supriono, 2000, Tabel 3. Kolom 6 dari perhitungan penulis.

Catatan: Kawasan hutan konversi yang disebutkan dalam Holmes (8.084.834) agak berbeda dengan yang disebutkan dalam Kartodihardjo dan Supriono (8.418.000 ha). Namun, surplus atau defisit kawasan hutan konversi yang dihitung pada kolom 6 agak berbeda dengan yang disebutkan dalam Kartodihardjo dan Supriono.

Perhatikan bahwa revisi terakhir dan yang belum dipublikasikan untuk Status Hutan Permanen tampaknya menambah jumlah kawasan hutan konversi yang dialokasikan, hingga hampir 14 juta ha.

Jumlahnya mungkin tidak persis karena pembulatan dalam penghitungan.

dengan hutan yang tidak ditentukan sama sekali untuk konversi. Jika semua pengajuan yang ada sekarang ini diberikan, maka izin tersebut akan mencakup kawasan hutan konversi yang luasnya jauh melampaui luas legal yang tersedia untuk pembangunan.

Dua penelitian yang dilakukan baru-baru ini mengungkapkan berbagai bukti yang saling bertentangan, tetapi memberikan gambaran yang jelas. Tabel 3.10, menurut Kartodihardjo dan Supriono, menunjukkan bahwa sebelum akhir tahun 1997 hampir 7 juta ha hutan secara prinsip telah disetujui untuk dikonversi menjadi perkebunan. Semua data harus dianggap sebagai perkiraan.

Menurut Kartodihardjo dan Supriono, selain 6,8 juta ha yang telah disetujui untuk pengembangan perkebunan, 9 juta ha lainnya sedang diajukan untuk dijadikan perkebunan. Bahkan tanpa memasukkan 9 juta ha ini, sebenarnya jika 6,8 juta ha telah disetujui untuk dikonversi dan benar-benar semuanya dikonversi menjadi perkebunan, maka Sumatera dan Kalimantan menghadapi kekurangan yang serius dalam hal lahan hutan yang tersedia. Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Casson menghasilkan kesimpulan agak berbeda,

menemukan bahwa pengajuan untuk melepaskan sekitar 4,5 juta ha hutan untuk konversi dilakukan pada bulan Februari 1999. Sekitar 840.000 ha sudah disetujui, 70 persen di antaranya untuk kelapa sawit. Hampir semua pengajuan tersebut untuk lahan hutan di Sumatera dan Kalimantan.

Entah angka yang lebih tinggi atau lebih rendah yang digunakan, tindakan memproses pengajuan untuk konversi hutan ini akan mengarah pada defisit ketersediaan hutan konversi di Sumatera dan Kalimantan. Situasi ini sebagian disebabkan karena kawasan hutan konversi sering direvisi oleh pemerintah. Pada tahun 1981, lebih dari 33 juta ha hutan dialokasikan untuk konversi; pada tahun 1990 luasnya telah turun menjadi 19 juta ha, dan pada tahun 1997 telah turun lagi menjadi antara 8 dan 9 juta ha. Semakin kecilnya kawasan hutan konversi di kawasan barat juga disebabkan oleh keengganan industri untuk membangun perkebunan di kawasan timur. Walaupun demikian, hal ini mulai mengalami perubahan. Beberapa perusahaan kelapa sawit menyadari kemungkinan kayu yang dapat dipanen dari hutan Kalimantan Timur dan Irian Jaya yang kaya. Sebagian besar perusahaan yang telah memulai operasi di kawasan timur ini

Boks 3.6. Pembukaan Hutan Alam untuk Pembangunan Perkebunan di Pulau-pulau Kecil: Kasus Pulau Wawonii, Propinsi Sulawesi Tenggara

Pembukaan lahan untuk tujuan perkebunan tidak hanya terjadi di kawasan yang semula adalah kawasan HPH. Di beberapa tempat, perkebunan menggantikan hutan-hutan alam yang relatif masih perawan. Kecenderungan ini khususnya merusak bagi pulau-pulau kecil, di mana jumlah spesies endemik tinggi dan penduduk lokal sangat bergantung pada hutan-hutan alam untuk perlindungan DAS dan kebutuhan hidup mereka. Pulau Wawonii (40.480 ha) di Kabupaten Kendari, Propinsi Sulawesi Tenggara, adalah satu contoh. Pada tahun 1995 (data paling baru yang tersedia), 45 persen pulau ini masih berhutan, dimana sekitar 9.275 ha ditetapkan sebagai hutan negara dan 8.758 ha lainnya berstatus hutan kemasyarakatan. Dua belas sungai berasal dari hutan di pulau ini dan, pada saat hutan masih dipertahankan, Wawonii tidak mengalami masalah pasokan air seperti di pulau lain, seperti Buton.

Situasi ini berubah ketika pemerintah propinsi memberikan lisensi kepada dua perusahaan, Hoga Prima Perkasa (HPP) dan Hasil Human Utama (HHU), untuk melakukan konversi sekitar 5.500 ha hutan alam-sekitar 30 persen dari total-menjadi perkebunan coklat. Koneksi politik memainkan peran yang menonjol dalam perjanjian ini, karena salah satu pemilik HPH adalah putra pejabat yang kemudian menjadi gubernur propinsi ini.

Meskipun proyek perkebunan coklat sangat ditentang oleh banyak pihak, termasuk masyarakat Wawonii lokal yang terkena dampak pembangunan ini, proyek ini maju terus seperti yang direncanakan. Kedua perusahaan ini bahkan tidak menunggu keputusan resmi sampai izin dari pemerintah keluar untuk mulai menebang dan membuka hutan dengan peralatan berat, dengan membuka jalan akses selebar 6 meter sepanjang 7 km selama tiga bulan pertama operasinya. Kayu dari 42.000 ha bagian ini dikeluarkan dari pulau ini oleh kedua perusahaan, sehingga bahkan tidak dapat dipakai untuk penggunaan lokal. Sekarang penduduk lokal melaporkan perubahan penting pada aliran sungai, yang dulu airnya jernih sekarang menjadi berlumpur dan tersumbat endapan tanah.

Sebuah konsorsium LSM lokal dan kelompok masyarakat secara vokal melawan proyek ini, dengan menunjuk bahwa perusahaan tersebut memulai operasi sebelum menerima izin resmi untuk melakukannya dari pemerintah, dan bahwa mereka tidak pernah melakukan prosedur pengkajian dampak lingkungan yang disyaratkan. Informasi terakhir yang diterima Forest Watch Indonesia dari Wawonii menunjukkan bahwa kedua perusahaan, setelah menebang dan mengangkut sejumlah besar kayu, tidak lagi beroperasi di pulau ini. Hal ini menambah kecurigaan bahwa program "perkebunan coklat" hanya merupakan tipu muslihat untuk memperoleh akses untuk mendapatkan kayu yang diperoleh dari pembukaan lahan untuk proyek tersebut. Seperti halnya kasus yang terjadi di banyak pulau kecil serupa di Indonesia, kerusakan yang serius telah terjadi pada ekosistem lokal dan kehidupan lokal untuk keuntungan finansial beberapa pelaku bisnis yang licik dan mempunyai koneksi politik.

Sumber :

Badan Pusat Statistik, 1995. Kendari dalam Angka, 1995.
Wawancara dengan M. Yakub Azis, Ketua Kelompok 12 (koalisi LSM lokal), 2000.
Kendari Express, 21 Februari, 2000.
Investigasi lapangan oleh Yayasan Suluh Indonesia dan Yayasan Cinta Alam Kendari, 2000.

mempunyai kaitan kuat dengan perusahaan kayu (Casson, 2000:23). Sementara itu, kekurangan hutan konversi di Sumatera dan Kalimantan mendorong pemerintah untuk melepaskan hutan produksi di pulau ini untuk dikonversi menjadi perkebunan, juga mengalokasikan hutan yang masih luas di lokasi yang lebih terpencil (*Lihat Boks 3.6*).

Penyelesaian yang jelas tampaknya berupa reformasi kebijakan yang mengharuskan

perusahaan untuk membangun perkebunan baru bukan di hutan konversi, seperti yang sekarang terjadi, tetapi di jutaan hektar lahan yang telah dibuka (untuk perkebunan atau HTI) tetapi belum pernah ditanami, dan di lahan yang sudah mengalami degradasi karena kebakaran. Hal ini tampaknya tidak mungkin terjadi dalam jangka pendek. Menurut data Departemen Kehutanan terkini yang belum dipublikasikan, revisi Status Hutan Permanen terakhir menyebabkan kenaikan jumlah alokasi hutan konversi, hingga mendekati 14 juta ha. Semua hutan konversi

yang baru berlokasi di Maluku dan Irian Jaya, dimana kawasan hutan Indonesia yang masih perawan dan paling luas berada.

*** Ekspansi Lebih Lanjut Mungkin Masih Akan Berlangsung**

Laju penanaman dan produksi kelapa sawit secara bertahap melambat setelah krisis ekonomi tahun 1997 dan kekacauan politik yang menyertainya, tetapi tampaknya ada pertumbuhan baru pada tahun 2000. Industri ini dirangsang dengan tingkat bunga yang lebih rendah, pengurangan pajak ekspor minyak sawit mentah (*Crude Palm Oil*), peraturan pemerintah baru yang memfasilitasi pembangunan perkebunan kelapa sawit, dan segera tersedianya lahan untuk penanaman karena kebakaran besar pada tahun 1997-1998. Dewasa ini ketidakpastian politik dan krisis ekonomi yang berlanjut tampaknya melemahkan prospek pemulihan. Walaupun demikian, industri ini di dunia tampaknya akan tetap kokoh. Permintaan kelapa sawit dunia diramalkan meningkat 40,5 juta ton sebelum tahun 2020, hampir dua kali lipat hasil pada tahun 2000 (Oil World, 2001). Seorang analis industri memperkirakan bahwa jika produksi dunia meningkat 20 juta ton sebelum tahun 2020, 300.000 ha perkebunan baru lainnya akan perlu dibangun setiap tahun selama 20 tahun mendatang. Penelitian tersebut meramalkan bahwa sebagian besar ekspansi ini akan terjadi di Indonesia, "dimana tenaga kerja dan lahan masih sangat banyak" (Sargeant, 2001:vi).

Sementara pembangunan perkebunan kelapa sawit sejauh ini utamanya terjadi di Sumatera, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Barat, maka tahap ekspansi berikutnya tampaknya akan terjadi di Kalimantan Timur dan Irian Jaya. Kawasan hutan yang sangat luas di wilayah ini telah dialokasikan sebagai konsesi HPH atau hutan konversi. Perubahan kebijakan pemerintah baru-baru ini membuka jalan untuk ekspansi kelapa sawit di hutan-hutan ini. Selain untuk meningkatkan kawasan hutan konversi yang dialokasikan di Irian Jaya dan Maluku (*lihat di atas*) pemerintah telah meningkatkan insentif untuk perusahaan yang membangun perkebunan

baru di hutan produksi. Peraturan No. 614/Kpts-II/1999 mengenai Arahan Pengembangan Penanaman Hutan Campuran memungkinkan perusahaan untuk membangun HTI atau perkebunan di "hutan-hutan produksi yang tidak produktif". Kawasan ini didefinisikan sebagai konsesi hutan HPH yang mengandung kurang dari 20 m³ kayu per hektar. Enam puluh persen kawasan nonproduktif harus dikonversi menjadi HTI dan selebihnya dapat dimanfaatkan untuk perkebunan. Peraturan baru ini jelas berisiko mendorong perusahaan untuk memanen konsesi HPH-nya secara berlebihan, mengurangi potensi kayu di bawah ambang produktivitas, sehingga kawasannya dapat diajukan untuk memperoleh izin konversi yang memungkinkan mereka untuk menebang habis seluruh kawasan tersebut (Wakker, 2000:27). Areal hutan yang akan dibuka di wilayah ini kemungkinan akan melebihi areal yang sebenarnya akan ditanami, kecuali jika kinerja industri meningkat secara dramatis.

3.6. Pertanian Skala Kecil

Penduduk Indonesia sekarang jumlahnya melebihi 212 juta jiwa. Negara ini mengalami urbanisasi pesat tetapi 64 persen penduduk (136 juta) masih tinggal di pedesaan, dimana sebagian besar angkatan kerja terikat dengan sektor pertanian dan kehutanan. Tidak diragukan bahwa kepadatan populasi yang meningkat di pedesaan Indonesia memegang peranan dalam pembukaan hutan tetapi pentingnya pertanian skala kecil, dibandingkan dengan penyebab deforestasi lainnya, masih merupakan subyek kontroversi yang besar. Para petani kecil membuka lahan untuk menanam bahan makanan bagi keluarganya, menanam tanaman perkebunan untuk menambah penghasilannya, atau membangun perkebunan skala kecil untuk komoditas yang nilai ekonominya tinggi seperti kelapa sawit dan karet. Tingkat pembukaan hutan berfluktuasi menurut beberapa faktor termasuk kebijakan pembangunan pemerintah, biaya hidup, harga komoditas, ketersediaan teknologi, pola cuaca, dan tersedianya pekerjaan alternatif.

* *Peladangan Berpindah*

Selama tahun 1980-an dan 1990-an, peladangan berpindah banyak dituduh sebagai penyebab deforestasi yang signifikan, jika bukan disebut dominan, di Indonesia. Laporan-laporan yang dibuat FAO dan Bank Dunia mengklaim bahwa praktek "tebang dan bakar" yang dilakukan para petani tradisional, ditambah dengan tingkat pertumbuhan penduduk pedesaan yang tinggi, memberikan tekanan yang terus-menerus pada sumber daya hutan. Analisis selanjutnya memperlihatkan bahwa asumsi-asumsi di balik klaim ini terlalu sederhana dan berakar dari kegagalan untuk membedakan tipe-tipe pertanian skala kecil yang sangat berbeda (Sunderlin, 1997). Peladangan berpindah tradisional terutama melibatkan perkebunan subsisten, yang dikelola dalam sistem rotasi yang mencakup periode bera yang panjang. Lahan dimanfaatkan hanya untuk tiga tahun, kemudian dibiarkan selama 20 tahun, yang memungkinkan vegetasi untuk tumbuh kembali dan memulihkan kesuburan tanah. Pada ujung yang berlawanan yang disebut "pertanian hutan kontinyu" (*Forest Farming Continuum*) terdapat para petani pionir, yang membuka lahan hutan untuk produksi tanaman perkebunan jangka panjang yang bernilai ekonomi tinggi, seperti tanaman kopi, coklat, dan karet.

Para petani tradisional memberikan respon terhadap tekanan lahan dengan memperpendek periode bera dan beralih ke budidaya tanaman perkebunan untuk menambah penghasilannya. Walaupun sangat naif untuk menyangkal sumber tekanan seperti ini terhadap hutan-hutan alam Indonesia, para pengamat baru-baru ini menurunkan peran peladangan berpindah dalam proses deforestasi. Satu studi yang sangat berpengaruh memperkirakan bahwa para petani tradisional mungkin ikut memberikan andil tidak lebih dari 21 persen kehilangan hutan secara total (Dick, 1991). Bila dibandingkan dengan skala pembukaan hutan untuk HTI dan perkebunan, dan percepatan operasi pembalakan kayu sejak tahun 1997, perkiraan ini mungkin terlalu melebih-lebihkan peran peladangan berpindah yang sebenarnya, dalam proses deforestasi dewasa ini.

* *Para Pionir Hutan*

Para pionir hutan, seperti terlihat dari namanya, adalah para petani yang membuka lahan baru untuk produksi pertanian. Mereka mungkin menanam tanaman pangan subsisten tetapi bisnis utama mereka adalah membudidayakan tanaman perkebunan yang bernilai ekonomi tinggi untuk dijual di pasar domestik dan internasional. Banyak pionir hutan adalah "para transmigran spontan" yang secara sukarela pindah untuk memperoleh keuntungan dari lahan yang ditinggalkan di daerah-daerah yang jarang penduduknya di Indonesia, atau untuk melepaskan diri dari kekacauan sipil dan konflik di daerah asalnya. Pembangunan jalan angkutan kayu, perkebunan, dan infrastruktur yang terkait dengan lokasi transmigrasi yang disponsori pemerintah, semuanya memberikan kesempatan bagi para petani kecil untuk melakukan pembukaan lahan sendiri. Dengan tidak adanya survei-survei yang menyeluruh, maka luas lahan hutan yang dibuka oleh para petani pionir ini sulit sekali diperkirakan dengan tepat. Tidak semua lahan yang baru dibuka dulunya adalah hutan, dan bukti-bukti yang bersifat anekdot menyatakan bahwa dampak pendatang baru kadang dilebih-lebihkan oleh para petani lokal yang melihat lahan dan praktek-praktek tradisionalnya terancam.²⁹ Walaupun demikian, para petani pionir diketahui merambah hutan-hutan alam, termasuk hutan-hutan di taman nasional dan kawasan lindung lainnya. Perambahan bahkan meningkat dengan hancurnya otoritas politik dan penegakan hukum sejak tahun 1998.

* *Budidaya Tanaman Perkebunan Skala Kecil/Perkebunan Rakyat*

Indonesia adalah raksasa dunia dalam hal produksi tanaman perkebunan. Negara ini merupakan produsen kelapa sawit dan karet alam terbesar kedua, produsen coklat terbesar ketiga, dan produsen kopi terbesar keempat di dunia.³⁰ Kecuali untuk kelapa sawit, sebagian besar tanaman perkebunan ini ditanam oleh para petani skala kecil. Perkebunan kelapa sawit skala besar menimbulkan kegusaran di kalangan organisasi-



doc. KpSHK

organisasi lingkungan, karena perkebunan ini mengakibatkan transformasi dramatis pada tutupan hutan, tetapi luas tanaman perkebunan rakyat dan perannya dalam pembukaan hutan mungkin terlalu dianggap remeh.

Pada tahun-tahun terakhir, produksi tanaman perkebunan rakyat mengalami ekspansi pesat dari yang awalnya sudah besar, karena para petani berusaha untuk menambah penghasilannya dan menetapkan batas minimum harga hasil perkebunan untuk berjaga-jaga dari harga yang berfluktuasi. Tanaman perkebunan sering ditanam di areal bukaan hutan yang berada dekat lahan pertanian, sehingga mereka disalahkan sebagai salah satu penyebab deforestasi. Sementara banyak keluarga menanam tanaman tersebut tanpa bantuan dari Pemerintah, yang lainnya berpartisipasi dalam program pengembangan perkebunan rakyat yang menyediakan dana dan akses untuk mendapatkan lahan (dalam bentuk hak konversi hutan) kepada para petani. Para petani biasanya mengelola perkebunan antara 1 sampai 5 ha. Suatu penelitian di 8 desa di Propinsi Riau, Sumatera,

menemukan bahwa 80 persen rumah tangga memiliki kebun karet tradisional (dengan tingkat hasil rendah) seluas 2,5-3,5 ha, sedangkan sedikit di atas 10 persen memiliki perkebunan karet dengan hasil yang tinggi melalui Program Pengembangan Karet Rakyat (Angelsen, 1995:1721-1722). Total areal kebun karet yang dikelola oleh penduduk desa (tidak termasuk keluarga transmigran) sekitar 12.000 ha, setara dengan seperempat luas hutan sekunder di kawasan penelitian.

Karena batas antara budidaya perkebunan skala kecil dan perkebunan rakyat tidak jelas, angka-angka berikut tidak membedakan antara keduanya. Menurut data Departemen Kehutanan terakhir, sekarang para petani kecil mengelola sekitar sepertiga total kawasan yang merupakan perkebunan kelapa sawit di Indonesia – sedikit di atas 1 juta ha. Para petani kecil jauh lebih dominan di subsektor karet, dengan mengelola sekitar 3 juta ha pada tahun 1997 – lebih dari 80 persen total areal perkebunan karet pada tahun itu (Kartodihardjo dan Supriono, 2000:3). Areal ini pasti lebih luas sekarang.³¹ Perkebunan

Boks 3.7. Transmigrasi dan Pembukaan Hutan

Trasmigrasi- program jangka panjang pemerintah untuk memukimkan kembali penduduk dari Jawa dan Bali yang penduduknya padat ke Sumatera, Kalimantan, dan "pulau-pulau" lainnya-membuka 1,7 juta ha lahan pertanian dan memindahkan sekitar 8 juta orang antara tahun 1969 dan 1993 (PI, 1993).

Lokasi transmigrasi umumnya dibangun menurut salah satu di antara tiga pola. Antara tahun 1960-an dan 1980-an, transmigrasi difokuskan pada pengembangan pertanian subsisten. Pola ini membagikan lahan pertanian seluas 2 ha kepada setiap rumah tangga transmigran, yang sebagian sudah dibuka dan siap dimanfaatkan dan sebagian masih berhutan dan menunggu untuk dibuka. Selama tahun 1990-an, sampai Program transmigrasi berakhir secara resmi pada tahun 1999, penekanan bergeser dari pertanian subsisten ke arah penyediaan tenaga buruh untuk HTI dan perkebunan kelapa sawit. Perkebunan Inti Rakyat melibatkan kerjasama antara perusahaan swasta kelapa sawit (Inti) dan keluarga transmigran (Plasma). Setiap rumah tangga menerima lahan seluas 3 ha, di mana 2 ha dibangun untuk perkebunan kelapa sawit. Pola HTI melibatkan keluarga transmigran yang menerima lahan sebagai ganti tenaga yang mereka berikan pada HTI-HTI yang dimiliki oleh swasta. Selain itu, keluarga ini menerima lahan yang dapat dimanfaatkan untuk membangun kebun milik sendiri. Hampir 39 persen kawasan HTI yang hampir semuanya telah ditanami terletak di lokasi transmigrasi (Potter dan Lee, 1998), dan hampir satu juta ha perkebunan kelapa sawit dibangun dengan hubungan formal dengan lokasi transmigrasi sebelum akhir tahun 1995.

Dampak aktual proyek-proyek transmigrasi terhadap hutan mungkin lebih besar daripada angka yang ditunjukkan, karena seringnya pemilihan lokasi yang buruk dan praktek-praktek pembukaan lahan yang digunakan. Keluarga transmigran yang (dan memang) tidak dapat mendukung diri mereka sendiri dari hasil lahan yang dialokasikan kepada mereka sehingga biasanya merambah ke daerah yang berdekatan, yaitu hutan yang tidak dialokasikan. Selain itu, adanya keluarga transmigran sering menambah tekanan lahan yang dirasakan oleh penghuni asli, yang mengarah pada pembukaan hutan lebih lanjut.

Proyek transmigrasi kadang merambah taman nasional, seperti pada kasus Taman Nasional Wasur di Irian Jaya. Wasur merupakan padang rumput seluas 413.810 ha yang tergenang air secara musiman, hutan-hutan mangrove, hutan-hutan monsun dan savana di bagian ujung tenggara Irian Jaya, yang menjadi batas antara Irian Jaya, Papua Nugini dan Laut Arafura. Meskipun ditetapkan sebagai sebuah Taman Nasional, pemerintah juga membuka kawasan transmigrasi yang luasnya 3.000 ha di sekitar desa tradisional Sota di dalam taman ini pada tahun 1994, dan secara legal didukung oleh berbagai ketetapan pemerintah yang dikeluarkan (SK tahun 1994; SK Bupati Merauke tentang alokasi lahan transmigrasi 1994; SK 1995).¹ Alasan utama untuk pembentukan *enclave* adalah untuk menjamin "keamanan" di kawasan dimana pemerintah memerangi pemberontak separatis, ditambah dengan keinginan pemerintah daerah untuk membangun kawasan ini secara ekonomi. Kawasan transmigrasi kedua seluas 3000 ha (Sota II) ditetapkan untuk pembangunan segera setelah itu, tetapi ditunda karena kritik dari LSM-LSM dan lembaga donor setelah pembukaan hutan seluas 200 ha. Wasur hanyalah salah satu di antara banyak kasus dimana lokasi transmigrasi dibangun di kawasan-kawasan hutan lindung di seluruh Indonesia.

Evaluasi Bank Dunia pada tahun 1994 mengenai pinjaman sebesar 560 juta dolar AS yang diberikan kepada Indonesia untuk program ini selama tahun 1970-an dan 1980-an menyimpulkan bahwa pembukaan lahan tidak dilakukan menurut pedoman yang disetujui secara hukum dan berdasarkan kontrak. Lahan yang kelergannya lebih dari 8 persen telah dibuka, pepohonan didorong dengan bulldozer ke aliran air, tindakan pengendalian erosi di sepanjang kontur tidak dilakukan, dan tidak ada usaha yang dilakukan untuk memanen kayu komersial yang sebagian ditinggalkan terbakar di lapangan setelah pembukaan. Dampak bagi masyarakat lokal, terutama kelompok penghuni asli tradisional, sangat negatif. Misalnya, pada kasus mengenai Suku Kubu yang mendiami hutan di Sumatera, laporan ini menyimpulkan bahwa "dampaknya sangat negatif dan mungkin tidak dapat dipulihkan kembali" (World Bank, 1994).

Data resmi mengenai jumlah keluarga yang dipindahkan melalui Program Transmigrasi, dan total kawasan lahan yang dibuka sering sangat berbeda. Tabel 3.11 menyajikan dua perkiraan dua departemen yang berbeda mengenai lahan hutan yang dibuka untuk program ini.

Sumber:

Government of Indonesia, 1993. Sixth Five Year Development Plan. Jakarta: National Development Planning Agency.

Potter, L. and J. Lee. 1998. Tree Planting in Indonesia: Trends, Impacts, and Directions. Occasional Paper No. 18. CIFOR, Bogor, Indonesia.

World Bank. 1994. Indonesia Transmigration Program: A Review of Five Bank-Supported Project. Report No. 12988, Washington, D.C.

¹Decree of the Regional Forestry Office No. 848/KWL-6.C/1994 Regarding Relinquishment of Wasur Wildlife Management Forest Area for a Settlement for Retired Army Officers in Sota Village; Site Allocation Letter of the Merauke Regent No 95/1994, 12 June, 1994; and Decree of the Minister of Forestry No 1639/Menhut-VI/1995, 14 November, 1995.

Tabel 3.11. Kawasan hutan yang Diserahkan untuk Pembangunan Lokasi Transmigrasi (sampai tahun 1998)

Propinsi	Data Departemen Kehutanan (1998)		Data Inventarisasi Hutan Nasional (1998)
	Jumlah lokasi	Kawasan (ha)	Kawasan (ha)
Aceh	12	39.376,65	39.594,67
Sumatera Utara	12	28.530,44	22.549,85
Sumatera Barat	12	26.992,25	13.472,80
Riau	17	75.448,78	64.575,19
Jambi	12	76.489,53	256.657,33
Bengkulu	9	26.809,45	12.032,95
Sumatera Selatan	30	123.195,28	104.221,82
Lampung	17	138.401,20	10.918,23
Sumatera	121	535.243,58	524.022,84
Kalimantan Barat	17	49.199,16	43.434,35
Kalimantan Tengah	27	66.135,77	133.500,79
Kalimantan Selatan	10	47.711,50	40.928,63
Kalimantan Timur	9	39.891,09	74.711,38
Kalimantan	63	202.937,52	292.575,15
Sulawesi Selatan	8	11.622,65	7.696,96
Sulawesi Tengah	18	39.464,23	32.858,56
Sulawesi Utara	6	21.257,56	5.506,46
Sulawesi Tenggara	26	56.161,21	56.126,63
Sulawesi	58	128.505,65	102.188,61
Nusa Tenggara Barat	2	2.950,00	3.737,25
Nusa Tenggara Timur	tidak ada informasi	tidak ada informasi	tidak ada informasi
Nusa Tenggara	2	2.950,00	3.737,25
Maluku	11	23.776,58	28.388,33
Irian Jaya	22	117.194,48	128.028,00
Total	521	1.880.244,56	2.001.464,03

kelapa siap produksi yang menghasilkan kopra mencakup sekitar 2,7 juta ha pada tahun 2000, tetapi angka ini tidak termasuk pohon kelapa yang belum siap produksi atau pohon-pohon yang tidak dimanfaatkan untuk produksi kopra (Oil World, 2001). Perkebunan kopi mencakup kira-kira 1,1 juta ha pada tahun 2000.³²

Dari pertengahan tahun 1980-an, pemerintah secara aktif mendorong petani perkebunan rakyat untuk membangun perkebunan, khususnya kelapa sawit. Beberapa petani sudah tinggal di sekitar batas perkebunan kelapa sawit besar yang sudah ada; para petani

lainnya mengikuti program pemukiman transmigrasi (*Lihat Boks 3.7*). Para pemilik perkebunan kelapa sawit rakyat menanam 1 juta ha lahan antara tahun 1986 dan 1996. Perkebunan karet, kopi dan kelapa skala kecil secara signifikan mencakup lahan lebih luas tetapi tingkat pertumbuhannya jauh lebih rendah daripada kelapa sawit selama dekade yang sama. Karena itu dampaknya pada deforestasi selama periode ini relatif kecil. Walaupun demikian, penanaman karet skala kecil bertumbuh pesat sejak tahun 1997 (Sunderlin dkk., 2000:23-24) meskipun harga karet rendah. Umumnya petani perkebunan rakyat yang membangun

perkebunan tidak melakukan pembukaan hutan primer karena mereka tidak memiliki perlengkapan yang diperlukan. Sebaliknya, mereka cenderung memanfaatkan hutan sekunder, lahan yang terdegradasi, atau menanam kembali perkebunan yang ditinggalkan oleh para konglomerat. Namun demikian, petani perkebunan rakyat turut melakukan pembukaan hutan yang berhubungan dengan pembangunan perkebunan swasta dalam skala yang lebih besar dan mereka terus menjadi peserta program-program pembukaan hutan yang disponsori pemerintah. Diantara hampir 7 juta ha hutan konversi yang disetujui secara resmi untuk pengembangan perkebunan sebelum tahun 1997, hampir 1 juta ha dimanfaatkan untuk pengembangan dibawah program perkebunan rakyat (Kartodihardjo dan Supriono, 2000:7).

*** Para Petani Kecil dan Krisis Ekonomi**

Kelapa sawit, karet, kopi, coklat, kopra, dan tanaman kebun rakyat lainnya seperti lada hitam dan putih dan kayu manis, adalah komoditas tanaman ekspor utama. Karena itu para petani kecil selalu terpengaruh oleh fluktuasi harga komoditas internasional dan berubahnya nilai rupiah Indonesia terhadap dolar AS. Fakta utama dari krisis ekonomi yang dimulai pada tahun 1997 adalah depresiasi rupiah yang berlangsung terus-menerus. Mulai bulan Juli tahun itu, harga lada hitam, lada putih, kopi, dan coklat dalam rupiah melonjak sampai 450 persen, hanya kemudian jatuh lagi pada pertengahan tahun 1998. Namun, harga kelapa sawit, karet, dan kayu manis hanya naik sedikit sebelum meluncur di bawah tingkat tahun 1997, yang mencerminkan harga yang lemah di dunia. Penghasilan para produsen tanaman perkebunan skala kecil ini tidak mengalami perubahan yang berarti, baik positif maupun negatif.

Ada banyak bukti yang mendukung bahwa ketidakpastian dan fluktuasi yang dialami oleh para petani kecil sejak tahun 1997 meningkatkan pembukaan hutan. Suatu penelitian terbaru terhadap lebih dari 1000 rumah tangga petani kecil di Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi mempelajari efek krisis dari sudut persepsi petani mengenai standar hidup dan respon adaptif mereka (Sunderlin dkk., 2000). Meskipun ada perbedaan yang berarti antar daerah tersebut, penelitian ini mengungkapkan bahwa para petani tidak memperoleh keuntungan yang besar dari ekspor seperti yang diharapkan karena biaya hidup dan produksi pertanian naik lebih cepat daripada penghasilan kotor. Akibatnya, para petani beralih ke hutan untuk menutup kerugian. Hampir 70 persen petani mengatakan bahwa mereka telah membuka lahan baru selama periode tahun 1996-1999, dengan jumlah lahan yang dibuka setiap tahun meningkat tajam pada tahun-tahun setelah krisis ekonomi (1998-1999). Pembukaan hutan menghasilkan pendapatan dari kayu dan lahan tersebut kemudian dapat ditanami dengan tanaman pangan atau semakin berorientasi pada tanaman komoditas ekspor. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pembukaan hutan sangat berkaitan dengan perubahan harga dan juga mengendornya pengamanan batas-batas hutan setelah kejatuhan Soeharto pada tahun 1998.