



24.2

Manifesto

Penataan Ulang Penguasaan Tanah
'Kawasan Hutan'

Dianto Bachriadi



ARCBooks

24.2

MANIFESTO PENATAAN ULANG PENGUASAAN TANAH
'KAWASAN HUTAN'

Diterbitkan pertama kali 2020

oleh **ARCBooks**

Jalan Ski Air 20, Arcamanik, Bandung 40293 INDONESIA

ISBN: 978-602-71213-5-0 (edisi cetak), 978-602-71317-6-7 (edisi elektronik)



Diperkenankan memperbanyak sesuai kebutuhan, kecuali untuk tujuan komersial. Atribusi atas keseluruhan naskah atau yang menjadi bagian dari naskah diberikan kepada penulis, sedangkan atribusi untuk rancangan sampul diberikan kepada perancang sampul.

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Dianto Bachriadi

24.2: Manifesto Penataan Ulang Penguasaan Tanah 'Kawasan Hutan'

Cetakan 1, Bandung: ARC-Books, 2020

122 hlm + iv; 14,4 x 21,5 cm

ISBN 978-602-71213-5-0 (edisi cetak), 978-602-71317-6-7 (pdf)

Rancangan sampul: A. Habibie. Tata letak: *penkee*.

Foto-foto Sampul Depan, Sampul Belakang dan Pembatas Setiap Bab: Modifikasi foto-foto kondisi hutan produksi di lahan gambut di Kabupaten Sambas, Kalimantan Barat. Foto diambil oleh Dianto Bachriadi, Maret 2020.

DAFTAR ISI

	Pengantar	iii
I	Jalan Menuju ...	1
II	Transisi Agraria dan Kontribusi Ekonomi Sektor Kehutanan Indonesia	7
III	Lima Dekade Deforestasi dan Kontribusi Indonesia terhadap Emisi Karbon Global	27
IV	Hutan Restorasi dan Aneksasi Ekonomi	47
V	Ketimpangan Penguasaan Tanah di Kalangan Kaum Tani	65
VI	<i>Forestry Land Reform</i> sebagai Bagian Intergal dari Reforma Agraria (<i>Agrarian Reform</i>)	73
	Hal-hal Prinsipil dan Langkah-langkah Penting <i>Forestry Land Reform</i>	95
	Penutup	100
	Daftar Pustaka	101
	Lampiran-lampiran	115

DAFTAR TABEL

1	Luas 'Kawasan Hutan', Fungsi dan Penetapan Legalnya, serta Kondisi Tutupan Hutannya, 2018	13
2	Total Area Konsesi untuk Tiga Industri Ekstraktif Utama, 2018-2019	17
3	Emisi CO ₂ per Kapita Indonesia, 1970-2017	35
4	Emisi GRK Global berdasarkan Sektor, 1990-2016	40
5	Emisi GRK Indonesia berdasarkan Sektor versi Pemerintah, 2000-2017	41
6	Emisi GRK Indonesia berdasarkan Sektor versi GCDL, 1990-2016	42
7	Persentase (%) Emisi CO ₂ Indonesia berdasarkan Sektor, 1971, 2014	43
8	Struktur Penguasaan Tanah oleh Rumah Tangga Petani, 1960-2018	70
9	Hasil Uji Simulasi Perubahan Rasio Gini Ketimpangan Penguasaan Tanah di Indonesia dengan Tiga Skema	94
10	Proporsi Luas 'Kawasan Hutan' (KH) Berbanding Luas Daerah Aliran Sungai (DAS) di Pulau Besar dan Pulau-pulau Sekitarnya di Indonesia, 2018	96

DAFTAR GRAFIK

1	<i>Output dan Penyerapan Tenaga Kerja Sektor Ekonomi Indonesia, 1990-2014</i>	23
2	<i>Kontribusi PDB Sektor Pertanian dan Kehutanan, 2000-2019</i>	23
3	<i>Laju Pertumbuhan PDB Sektor Pertanian dan Kehutanan, 2000-2016</i>	24
4	<i>Emisi GRK Global dan Sejumlah Negara, 1990-2016</i>	31
5	<i>Emisi GRK Indonesia, 1990-2016</i>	31
6	<i>Emisi CO₂ Global dan Sejumlah Negara, 1751-2017</i>	34
7	<i>Total Emisi CO₂ Indonesia, 1890-2017</i>	34
8	<i>Emisi CO₂ per Kapita Indonesia dan Sejumlah Negara, 1800-2017</i>	35
9	<i>Estimasi Deforestasi Global berdasarkan Jenis Hutan sejak Sebelum Abad ke-18 hingga Awal Abad ke-21</i>	37
10	<i>Pendapatan Bersih Nasional (Gross National Income) per Kapita Sejumlah Negara, 1970-2018</i>	38
11	<i>Rasio Gini Pendapatan Indonesia, 1990-2016</i>	44
12	<i>Emisi GRK Indonesia berdasarkan Jenis Gas, 1970-2012</i>	45

DAFTAR GAMBAR

1	<i>'Mekanisme Kyoto' untuk Pengurangan dan Pembatasan Emisi Karbon</i>	50
2	<i>(Re)Distribusi cum Konsolidasi Lahan</i>	84
3	<i>Program Reforma Agraria atau Land Reform</i>	85
4	<i>Kondisi 'Kawasan Hutan' Produksi Saat Ini</i>	90
5	<i>Langkah Forestry Land Reform</i>	99

DAFTAR LAMPIRAN

I	<i>Total Emisi GRK dan CO₂ Global di Beberapa Negara per Tahun, 1990-2016</i>	117
II	<i>Emisi GRK Global berdasarkan Kandungan Gas, 1960-2014</i>	118
III	<i>Emisi CO₂ Global berdasarkan Sektor, 1990-2010</i>	119
IV	<i>Emisi Gas Rumah Kaca (Greenhouse Gas) Global berdasarkan Sektor, 1990-2016</i>	120
V	<i>Emisi Gas Rumah Kaca (Greenhouse Gas) Indonesia berdasarkan Sektor, 1990-2016</i>	121
VI	<i>Emisi CO₂ Indonesia berdasarkan Sektor, 1971-2014</i>	122

PENGANTAR

Naskah buku ini merupakan perluasan - yang disertai perbaikan sejumlah data - dari makalah yang disampaikan dalam Panel 1: 'Reduksi Ketimpangan Agraria dan Kepastian Tenurial' yang menjadi bagian dari Simposium Nasional "Reforma Agraria *Implies* Reforma Kehutanan" yang diselenggarakan oleh FORCI-Development (FORCI-DEV) Fakultas Kehutanan IPB dan Forum Perguruan Tinggi Kehutanan se-Indonesia (FOeTIKA) di Jakarta, 13-14 Januari 2020. Setelah didiskusikan kembali bersama sejumlah peneliti di Agrarian Resources Center (ARC), mereka mengusulkan agar naskah tersebut berikut beberapa tambahan dan perubahan diterbitkan menjadi buku. Agar dapat menjangkau pembaca lebih luas.

Judul yang dipilih adalah **24.2: Manifesto Penataan Ulang Penguasaan Tanah 'Kawasan Hutan'**. Tidak ada kaitan dengan kecenderungan terkini dimana banyak orang sering menggunakan beragam kata yang dikaitkan dengan tahapan perkembangan industri yang disebut-sebut dengan istilah "4.0 atau 5.0". 24.2 adalah jumlah luas 'kawasan hutan' - khususnya Kawasan Hutan Produksi - yang kondisinya bukan lagi berbentuk hutan (*non-forest-coverage area*) dan sangat potensial untuk dilepaskan dari Kawasan Hutan. Untuk apa? Ya dijadikan bagian dari tanah-tanah yang diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat yang membutuhkannya dan kemudian 'dibimbing' untuk mengembangkan unit-unit usahatani kolektif. Kolektivisasi? Tidak sepenuhnya. Tanah-tanah tersebut dapat diberikan menjadi Hak Milik penerima tanah, tetapi dengan berbagai pertimbangan - yang dapat dibaca lebih detail dalam naskah buku ini - sebaiknya segera dikonsolidasi kembali dalam satuan-satuan usahatani yang relatif besar yang kepemilikan unit usahatannya berada di tangan para penerima tanah sebagai satu kesatuan komunitas usaha bersama.

Ada kata "manifesto" yang menjadi bagian dari judul buku ini. Betul. Sebagai sebuah kesatuan argumentasi, kesimpulan-kesimpulan pokok dalam naskah ini memang sebuah "pernyataan" atau "seruan" dari penulis untuk tidak ragu-ragu lagi melepaskan sebagian dari tanah-tanah yang selama ini menjadi bagian dari 'kawasan hutan' untuk dijadikan sentra-sentra pertanian rakyat. Agar pembangunan ekonomi dan sosial yang dilakukan pada kawasan tersebut tidak lagi mengulang kesalahan masa lalu. Hanya menciptakan ketimpangan ekonomi dan kerusakan ekologi. Cukup sudah ketimpangan dan kerusakan itu menjadi bagian dari praktek pembangunanisme sejak era Orde Baru yang berlanjut hingga kini yang telah memasuki dekade ketiga di awal abad ke-21.

Sebagai sebuah manifesto, seruan untuk menata ulang penguasaan tanah 'kawasan hutan' - atau dikenal sebagai *forestry land reform* - ditujukan kepada pemerintah yang memegang kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan tanah - termasuk Tanah-tanah Negara yang saat ini berada dalam 'kawasan hutan' - demi keadilan, kesejahteraan dan kemakmuran rakyat sebagaimana diamanahkan oleh Konstitusi. Seruan ini juga ditujukan secara langsung kepada kelompok-kelompok masyarakat untuk melakukan aksi-aksi kolektif. Pemerintah tentu dapat melakukannya dengan langkah-langkah kebijakan yang afirmatif. Sementara kelompok-kelompok masyarakat dapat melakukannya secara terorganisir melalui kelompok-kelompok gerakan sosial - khususnya jika tidak ada tanda-tanda pemerintah akan melaksanakan seruan ini.

Banyak pihak telah memberikan saran, masukan, juga tambahan data untuk diolah. Pertama tentunya para peserta Panel 1 dalam Simposium "Reforma Agraria *Implies* Reforma Kehutanan", yang memberikan tanggapan secara langsung atas makalah yang saya sampaikan di forum tersebut. Kedua adalah para peneliti di ARC khususnya yang memberikan masukan-masukan atas naskah awal yang telah diedarkan secara terbatas sejak akhir kuartal pertama tahun 2020. Hilma Safitri memberikan masukan sangat berarti untuk 'perombakan' susunan naskah awal dan menyarankan untuk menambah beberapa hal yang dianggap perlu agar naskah menjadi 'lebih enak dibaca, juga tidak melelahkan'. Izzudin Prawiranegara ('Izzu') telah mengingatkan untuk menegaskan soal 'Kawasan Hutan' Produksi yang dijadikan area konsesi proyek "restorasi hutan" dalam skema Clean Development Mechanism (CDM) maupun perdagangan karbon. Selain itu Izzu juga membantu dengan menyediakan data luas kawasan Daerah Aliran Sungai (DAS) di seluruh Indonesia. Peneliti-peneliti ARC lainnya yang membaca dengan teliti dan memberikan masukan yang berarti melalui diskusi-diskusi yang hangat, produktif dan *supportive* tanpa kehilangan kritik terhadap naskah awal buku ini.

Meskipun begitu, kekurangan dan kesalahan-kesalahan dalam naskah ini tetap menjadi tanggung jawab penulis sepenuhnya. Selanjutnya penghargaan disampaikan kepada ARC dan *ARCBooks* yang memberikan kesempatan untuk penerbitan naskah buku ini sehingga dapat disebarluaskan lebih luas. Edisi buku-elektronik (*ebook*) dari naskah ini dapat diunduh cuma-cuma di www.arc.or.id

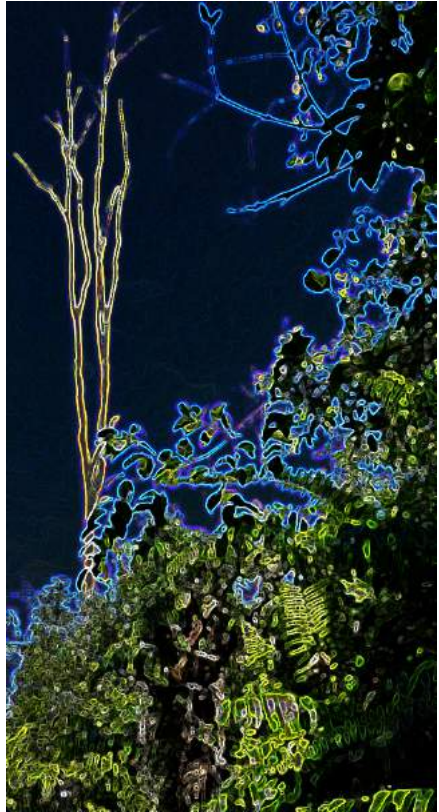
Salam.

DB

Bandung, di penutup tahun: 31 Desember 2020

I

JALAN MENUJU ...



Perdebatan tentang penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan hutan di Indonesia telah panjang. Intinya bermuara pada dua arus utama. Arus pertama lebih menekankan dipertahankannya luasan tertentu dari hutan (dan kawasan hutan) untuk menjaga dan memperbesar fungsi ekologisnya sebagai penyangga lingkungan hidup - tidak hanya lingkungan hidup lokal atau setempat, tetapi juga lingkungan hidup yang lebih luas: ekosistem global. Arus kedua lebih menekankan pada pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya hutan - baik secara terkendali maupun kurang terkendali - untuk mengambil manfaat ekonomi sebesar-besarnya.

Arus kedua sangat kuat tercermin dalam kebijakan-kebijakan dan praktek pengelolaan dan pemanfaatan hutan - dalam hal ini khususnya sumberdaya kayu dari kawasan hutan - sejak masa Orde Baru. Pemerintahan Orde Baru memulai dan selanjutnya mewarisi praktek manipulasi watak sentralisme konsep Hak Menguasai Negara (HMN) yang diterapkan dalam bentuk kontrol (penguasaan) langsung atas Tanah/Hutan Negara. Sementara watak untuk mewujudkan keadilan sosial dari konsepsi-konsepsi tersebut ditinggalkan. Kebijakan Orde Baru yang bertujuan memaksimalkan pemanfaatan sumberdaya hutan diterapkan dengan memberi hak penguasaan dan pengelolaan hutan dan tanah-tanah di dalam kawasan hutan kepada segilintir pihak yang diberi kuasa untuk melakukan eksploitasi. Asumsinya agar lebih efisien dan bisa dikendalikan.

Di tengah-tengah kedua arus deras tersebut mengalir argumen-argumen 'moderat' - seringkali dianggap jalan tengah dan 'jalan yang paling tepat' - yakni mempertemukan kepentingan-kepentingan untuk menjaga daya dukung lingkungan, pemanfaatan sumberdaya ekonomi, dan pemeliharaan fungsi-fungsi sosio-kultural dari keberadaan hutan dan kawasan hutan. Meskipun demikian 'jalan tengah' ini tetap saja berada dalam pusaran tarik-menarik antara mendahulukan tujuan-tujuan ekologis dan ekonomi.

Gagasan 'jalan tengah' ini menguat sejak pertengahan tahun '80-an dan makin mengemuka pada dekade berikutnya, bersamaan dengan mencuatnya gagasan Pembangunan Berkelanjutan. Gagasannya "sederhana": bagaimana aktivitas pembangunan yang kebanyakan merupakan aktivitas mengubah alam untuk tujuan-tujuan ekonomi dan 'perbaikan taraf hidup dan penghidupan' umat manusia pada hari ini tidak menafikan kebutuhan yang sama dari generasi berikutnya.¹ Pada intinya melalui gagasan Pembangunan Berkelanjutan hendak

¹ "Gagasan sederhana" ini tercermin dalam pernyataan dari Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan (World Commission on Environment and Development) atau yang sering dikenal juga dengan nama 'Brundtland Commission' yang dibentuk oleh Sekjen PBB pada waktu

dioptimalkan - bahkan dimaksimalkan - secara simultan pencapaian tujuan-tujuan keberlanjutan biologis khususnya keanekaragaman hayati, keberlanjutan pemenuhan kebutuhan pokok dan pertumbuhan ekonomi, serta keberlanjutan keberagaman budaya, keadilan sosial dan partisipasi. Dengan jitu Richard Norgaard seperempat abad yang lalu menyatakan gagasan itu adalah utopia: Dalam satu waktu, hanya dimungkinkan untuk memaksimalkan satu aspek saja, alias hal yang muskil untuk memaksimalkan pencapaian ketiganya secara sekaligus (Norgaard 1994: 18).

Pengelolaan hutan berkelanjutan (*sustainable forest management*) menjadi bagian dari pelaksanaan konsep pembangunan berkelanjutan. Tepatnya dinyatakan sebagai kontribusi sektor kehutanan untuk pembangunan yang berkelanjutan. Dalam satu buku pegangan kehutanan yang berkelanjutan (*the Sustainable Forestry Handbook*) dinyatakan pengelolaan hutan yang berkelanjutan adalah proses untuk mencapai satu atau beberapa tujuan dari kegiatan produksi hasil hutan dan jasa kehutanan lainnya tanpa mengurangi nilai-nilai dan masa depan produktivitasnya serta tidak menimbulkan efek-efek (kerusakan) fisik maupun sosial yang tidak diinginkan (Higman *et al.* 1999: 4). Jadi pada dasarnya yang pertama-tama diletakkan di dalam konsepsi 'pengelolaan hutan yang berkelanjutan' adalah maksimalisasi manfaat ekonomi, baru kemudian diupayakan agar eksploitasi untuk tujuan ekonomi tersebut tidak mengganggu fungsi-fungsi sosial dan ekologi serta produktivitas kawasan tersebut di masa depan. Contohnya adalah perusahaan Hutan Tanaman Industri (HTI), yang menurut pemerintah Indonesia adalah salah satu "model terbaik" pengelolaan hutan berkelanjutan (Gellert 1998: 75).

Pertanyaan penting dan sentral di sini adalah: Jika selama ini ada banyak (kawasan) hutan telah rusak akibat tidak dikelola dengan baik dan memenuhi prinsip-prinsip keberlanjutan, tetapi hasilnya secara ekonomi dan sosial juga sama sekali tidak memenuhi prinsip-prinsip keadilan - bahkan menghasilkan ketimpangan, maka kawasan yang rusak tersebut sebaiknya diperlakukan sebagai apa? Dipertahankan sebagai 'Kawasan Hutan' dengan segala upaya reforestasi tetapi di sekitarnya berkeliaran orang-orang yang memerlukan tanah untuk memenuhi kebutuhan hidup dan keberlanjutan penghidupannya, atau

itu, Javier Pérez de Cuéllar, untuk mengidentifikasi masalah-masalah keberlanjutan daya dukung lingkungan secara global akibat meningkatnya aktivitas "pembangunan" dan menemukan jalan keluar dari tarik-menarik kedua aspek tersebut: pembangunan dan keberlanjutan daya dukung lingkungan. Lihat laporan pertama dari Komisi ini yang berjudul "Our Common Future" (World Commission on Environment and Development 1987).

diserahkan sepenuhnya kepada kelompok orang-orang tersebut untuk dikelola agar penghidupan mereka jadi lebih baik?

Ini lah sentral pertanyaan yang menggelayuti tata kuasa dan tata kelola 'kawasan hutan' di Indonesia sejak 2-3 dekade yang lalu, yang hingga saat ini tidak pernah disikapi dengan tegas oleh pemerintah selaku pemegang mandat konstitusi untuk menguasai kekayaan alam - termasuk kekayaan kawasan hutan Indonesia yang sangat luas - demi kemakmuran, kesejahteraan dan keadilan sosial. Di tengah-tengah kondisi yang suram dan tidak pernah jelas ini, sejak satu dekade belakangan sudah menghadang tantangan baru: hilangnya hutan-hutan Indonesia dalam jumlah besar yang terjadi sejak era pembangunanisme Orde Baru dipersioalkan masyarakat internasional. Hutan-hutan tropik Nusantara sangat dibutuhkan oleh dunia untuk menjadi penyangga penting daya dukung lingkungan dan keseimbangan ekosistem global yang rusak babak-belur akibat industrialisasi dan pembangunan ekonomi di berbagai belahan dunia yang sebagian besar sudah berlangsung lama, yang juga terjadi dengan mengorbankan kawasan-kawasan hutan di sana.

Pertanyaan sentral yang menyusul - dan sangat mengganggu - terkait dengan kondisi kehutanan di Indonesia saat ini adalah: apa signifikansi dan keuntungan (*benefit*) yang diperoleh bangsa Indonesia dengan keinginan untuk menetapkan 'Kawasan Hutan' dalam jumlah yang sangat besar, hingga lebih dari 60% dari luas daratan negeri ini yang luasnya sekitar 190 juta hektar?² Apakah karena menjadi pemangku kawasan hutan tropis nomor tiga terluas di dunia, yang akan berkontribusi besar terhadap penyerapan karbon global dan pengendapan air yang besar yang diperlukan untuk menjaga stabilitas iklim dunia? Apakah karena potensi akan keragaman hayati yang sangat penting dalam menjaga keseimbangan alam (lingkungan sekitar)? Apakah karena potensi sumberdaya ekonomi dari kawasan hutan yang sedemikian besarnya akan - atau mungkin telah - mensejahterakan kehidupan bangsa?

Di tengah luasnya keberadaan 'Kawasan Hutan', kerusakan ekologis dan deforestasi serta konflik tenurial berlangsung terus-menerus dari tahun ke tahun, terjadi tumpang-tindih pemberian ijin dan konsesi untuk eksploitasi dan ekstraksi sumberdaya alam, dan rendahnya - untuk tidak mengatakan terus merosotnya - taraf kehidupan masyarakat yang tinggal di sekitar dan di dalam wilayah yang dinyatakan sebagai 'Kawasan Hutan' tersebut, serta bertahannya

² Hingga akhir tahun '90-an luas 'Kawasan Hutan' yang hendak terus dipertahankan adalah sekitar 70% dari total luas daratan. Lihat misalnya: Bachriadi dan Lucas 2002. Sementara data mutakhir yang dikeluarkan oleh KLHK di tahun 2018 luas 'Kawasan Hutan' di Indonesia adalah sekitar 64,1% dari total luas daratan (KLHK 2018: 9).

ketimpangan penguasaan tanah yang menjadi penyebab pokok kemiskinan. Sementara kontribusi ekonomi dari sektor kehutanan juga tidak besar, bahkan dapat dikatakan sangat rendah. Setelah 4 dekade pembukaan 'Kawasan Hutan' dan deforestasi terjadi secara besar-besaran - khususnya untuk ekstraksi kayu bulat dan penyediaan tanah untuk industri ekstraktif lainnya - sebagian besar daratan Indonesia sekarang dapat disebut sebagai 'Kawasan Bukan Hutan' (*non-forested areas*). Sekitar 37% dari *non-forested areas* ini berada di dalam areal yang masih dinyatakan sebagai 'Kawasan Hutan'. Empat dekade eksploitasi sumberdaya kehutanan, yang mulai digalakkan oleh pemerintah sejak akhir tahun '70-an, tidak berhasil memperkuat transisi ekonomi Indonesia dan membentuk struktur ekonomi industri yang kokoh.

Apa yang selanjutnya harus dilakukan?

II

TRANSISI AGRARIA DAN KONTRIBUSI EKONOMI SEKTOR KEHUTANAN INDONESIA



Industri ekstraktif kehutanan di Indonesia yang mulai masif dilakukan sejak akhir 1970-an, sebagai antisipasi atas merosotnya *oil boom*; menandakan terjadinya suatu babak baru dalam perkembangan kapitalisme pasca kemerdekaan. Sejak itu sumber daya kehutanan, khususnya kayu, dieksploitasi secara besar-besaran. Angka deforestasi meningkat pesat.¹ Banyak areal di dalam 'Kawasan Kehutanan' yang sebelumnya berhutan atau wilayah dengan tutupan hutan (*forested areas*) menjadi rusak. Luasan tutupan hutan berkurang secara signifikan. Jika pada tahun 1950 Dinas Kehutanan Indonesia memperkirakan sekitar 84% daratan Indonesia masih tertutup hutan primer (FWI 2011: 5), maka pada tahun 1985 areal yang dinyatakan sebagai hutan tinggal 63%; dan dua belas tahun kemudian (1997) tinggal 50% saja (World Bank 2001: 9). Perkiraan FAO angka deforestasi meningkat dari sekitar 0,3 juta hektar/tahun di tahun '70-an menjadi 0,6 juta hektar/tahun di tahun '80-an dan mencapai 1 juta hektar/tahun di tahun '90-an (Sunderlin dan Resosudarmo 1997: 1). Bank Dunia memperkirakan rata-rata angka deforestasi pada periode 1985-1997 adalah sekitar 1,7 juta hektar/tahun (World Bank 2001: 7).² Sementara antara tahun 1996-2000 sejumlah kebakaran hebat menjadi penyebab tingginya angka deforestasi pada periode ini: sekitar 3,5 juta hektar/tahun (KLHK 2018: 29). Setelah itu, menurut Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) rata-rata angka deforestasi pada periode antara 2000 hingga 2017 turun dan melandai di kisaran 0,2 - 0,8 juta hektar/tahun (KLHK 2018: 29).

Sebagian besar penyebab deforestasi adalah berkembangnya industri penebangan kayu baik yang dilakukan di hutan primer maupun hutan sekunder, khususnya di luar Jawa.³ Pada salah satu masa puncaknya, di tahun 1993 misalnya,

¹ Dengan pertimbangan kepraktisan, kejelasan dan penyederhanaan dalam melakukan identifikasi, KLHK menggunakan pengertian "deforestasi" sebagai "konversi permanen satu kali dari penutupan lahan hutan alam menjadi kategori penutupan lahan lain" (KLHK 2018: 27). Jika mengikuti pengertian yang dibuat FAO, "deforestasi" dimaknai sebagai "konversi hutan menjadi penggunaan lain atau pengurangan tutupan tajuk hutan dalam jangka panjang di bawah ambang batas 10 persen" (FAO 2000, http://www.fao.org/3/ad665e/ad665e04.htm#P255_14158). Buku ini mengikuti pemaknaan istilah yang dibuat oleh KLHK, kecuali disebutkan lain.

² Periode 1996-2000 adalah periode dengan angka deforestasi tertinggi, sekitar 2,8 juta hektar/tahun untuk deforestasi yang terjadi di dalam 'Kawasan Hutan'; dan sekitar 3,5 juta hektar/tahun untuk deforestasi yang terjadi baik di dalam maupun di luar 'Kawasan Hutan'. Menurut KLHK penyebab utama tingginya deforestasi di dalam 'Kawasan Hutan' pada periode ini adalah kebakaran (KLHK 2018: 29).

³ Lihat misalnya Dauvergne (1994). Ia mengatakan "logging is a key force driving forest degradation and biodiversity loss", tidak hanya di Indonesia tetapi juga di negara-negara lainnya di Asia-Pacific (2001: 15). Menurut Dick (1991) deforestasi yang terjadi sejak Orde Baru berkuasa hingga tahun '90-an, 67% lebih disebabkan oleh program-program pembangunan pemerintah

ada sekitar 575 konsesi HPH/HPHTI dengan total area sekitar 61,7 juta hektar, sementara luas 'Kawasan Hutan' Produksi pada saat itu hanya sekitar 60,9 juta hektar (FAO 2009: 15). Artinya ada sekitar 1 juta hektar konsesi diberikan oleh pemerintah sendiri berada di luar kawasan hutan produksi. Setelah 1993 luas areal konsesi tersebut menurun sejalan dengan berbagai problem internal di perusahaan-perusahaan pemegang haknya (seperti masalah kesehatan keuangan perusahaan dan ketidak-profesionalan pengelolaan perusahaan) dan yang terutama diakibatkan oleh jumlah pohon-pohon-kayu yang sudah berkurang drastis serta ketiadaan komitmen pemegang hak-hak tersebut untuk melakukan pengelolaan hutan secara 'berkelanjutan'. Pada tahun 2007 misalnya, luas konsesi untuk HPH/HPHTI 'tinggal' sekitar 39 juta hektar (FAO 2009: 17).⁴

Industri ekstraktif lainnya yakni pertambangan juga menjadi bagian dari penyumbang kerusakan hutan. Sementara sejak pertengahan tahun '90-an perluasan perkebunan besar - khususnya perkebunan kelapa sawit - menjadi faktor terbesar meluasnya deforestasi di Indonesia, termasuk perubahan fungsi kawasan hutan dengan ekosistem gambut.⁵ Dengan memperhitungkan ketersediaan lahan di dalam 'kawasan bukan hutan' (KLHK menyebutnya sebagai Kawasan APL atau Areal Penggunaan Lain)⁶ dan besarnya perluasan kebun-

seperti transmigrasi, perkebunan dan pembalakan kayu. Menurut Hurst (1990: 2), sejak zaman kolonial hingga tahun '60-an sekitar 89% pasokan kayu berasal dari hutan-hutan di Pulau Jawa. Sejak tahun '70-an terjadi lonjakan eksploitasi hutan dan penebangan kayu luar Jawa, yang hasilnya sebagian besar diekspor. Sebelumnya, hanya sekitar 10% saja kayu-kayu dari hutan di Jawa yang diekspor.

⁴ Dari jumlah areal konsesi HPH/HTI sebesar ini, ternyata pemain utama industri ekstraktif kayu tidak banyak alias industri ekstraktif kehutanan hanya dikuasai oleh segelintir konglomerasi. Misalnya, pada tahun '90-an itu, 56% total areal HTI dikuasai hanya oleh 5 perusahaan raksasa saja (FAO 2009: 190), sementara untuk HPH ada 12 konglomerat yang menguasai sekitar 32% areal konsesi HPH (Bachriadi dan Lucas 2001: 148 dan Bachriadi dan Wiradi 2011: 11-12). Data lain yang kurang lebih sama, yang dikeluarkan oleh Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) pada tahun 1998, memperlihatkan ada 27 pengusaha yang menguasai 225 HPH dengan total luas sekitar 27,5 juta hektar (lihat LATIN 1998: 25).

⁵ Ini ditandai dengan mulai dikonversinya sejumlah kawasan hutan di Indonesia untuk dijadikan areal perkebunan kelapa sawit milik negara (PTPN), termasuk yang dipergunakan untuk kebun-kebun plasma yang berada dalam naungan PTPN. Hingga tahun 1997, misalnya, telah dikonversi sekitar 2,7 juta hektar kawasan hutan untuk dijadikan perkebunan kelapa sawit yang dikelola oleh sejumlah PTPN (Gellert 1998: 79).

⁶ Areal Penggunaan Lain (APL) adalah istilah formal yang digunakan oleh pemerintah untuk menunjuk areal daratan yang tidak masuk dalam kategori 'Kawasan Hutan'. Dalam Peraturan Menteri Kehutanan RI No. P.50/Menhut-II/2009, pasal 1 (poin nomor 8) disebutkan "Areal Penggunaan Lain yang selanjutnya disebut APL adalah bukan kawasan hutan." Mengenai perubahan-perubahan status dan penetapan 'Kawasan Hutan'-APL hasil dari proses

kebun sawit di Indonesia, Bachriadi (2019a dan 2019c) memprediksi sekitar 56% dari luas areal perkebunan sawit saat ini - yang jumlahnya sekitar 13 juta hektar - adalah hasil *forest encroachment*.

Sebagian lagi penyebab deforestasi adalah akibat pembukaan kawasan hutan menjadi pemukiman-pemukiman baru baik untuk transmigrasi maupun akibat perpindahan penduduk lainnya, pembukaan lahan-lahan pertanian dan perkebunan rakyat. Melalui program transmigrasi pemerintah membuka 'Kawasan Hutan' untuk diubah menjadi lahan-lahan pemukiman dan pertanian rakyat, baik dalam rangka menghasilkan pangan maupun untuk menyangga agro-industri milik korporasi. Sejak dimulai kembali setelah kemerdekaan, hingga tahun 1997, program transmigrasi telah memberikan tanah sekitar 2,4 juta hektar kepada sekitar 1,2 juta rumah tangga.⁷

Sebagian besar dari tanah-tanah transmigrasi sebelumnya adalah kawasan hutan. Whitten (1987), misalnya memperkirakan sekitar 30% dari lahan yang dipersiapkan untuk program transmigrasi pada Pelita III (1979-1984) berasal dari areal hutan alam (1987: 241). Sementara Dick (1991) memperkirakan program transmigrasi umum pada periode 1979-1989 menyumbang pada angka deforestasi rata-rata sebesar 78.500 hektar/tahun (1991: 31). Dauvergne (1994) dalam salah satu tulisannya malah menyebutkan hingga tahun 1987 diperkirakan sekitar 3,3 juta hektar hutan dibuka untuk program transmigrasi (1994: 511). Terlepas dari beragamnya data dan perkiraan yang dibuat oleh sejumlah peneliti, dilihat dari kecilnya ketersediaan lahan yang berada di luar 'Kawasan Hutan', maka tidak salah untuk memastikan sebagian besar lahan-lahan untuk program transmigrasi pada masa Orde Baru berasal membuka hutan. Data mutakhir dari KLHK sendiri masih memperlihatkan adanya pelepasan 'Kawasan Hutan' untuk kepentingan transmigrasi: sebanyak lebih-kurang 18.652 hektar areal 'Kawasan Hutan' dilepas untuk transmigrasi antara tahun 2011-2016 (KLHK 2016).⁸

penunjukan 'Kawasan Hutan', paduserasi tataguna hutan, dan RTRW; atau akibat pelepasan atau tukar-menukar kawasan hutan serta penerbitan dan penggunaan hak atas tanah di atasnya, secara detail diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan di atas, khususnya pasal 3, 4, 5, dan 9.

⁷ Angka dihitung oleh Bachriadi dan Wiradi (2011: 8-9) berdasarkan data-data transmigrasi yang dikeluarkan oleh BPS sejak tahun 1964. Luas tanah untuk program transmigrasi ini hanya memperhitungkan tanah-tanah yang secara efektif digunakan, bukan tanah yang dialokasikan. Misalnya pada Pelita IV dialokasikan tanah untuk program transmigrasi sebesar 3,6 juta hektar, pada kenyataannya yang efektif digunakan hanya 43%-nya saja (Bachriadi dan Wiradi 2011: 8).

⁸ Secara formal pengertian "pelepasan Kawasan Hutan" diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 104/2015 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Dalam peraturan ini kata-kata "pelepasan Kawasan Hutan" dimaknai sebagai "perubahan peruntukan

Selain melalui konsesi-konsesi resmi maupun areal-areal yang dibuka langsung oleh pemerintah, banyak tanah-tanah di dalam 'Kawasan Hutan' yang dibuka dan dikuasai baik oleh korporasi maupun warga masyarakat secara individual atau berkelompok - yang melakukannya secara spontan maupun di bawah koordinasi (dikeraahkan) oleh cukong-cukong lokal - untuk berbagai kegiatan ekonomi ekstraktif tanpa mengikuti prosedur yang "semestinya".⁹ Dalam konteks ini perlu diingat adanya keterkaitan antara penguasaan tanah secara "tidak semestinya" dengan kenyataan ketimpangan penguasaan tanah dan kebutuhan masyarakat terhadap tanah untuk sumber penghidupan mereka. Telah menjadi temuan banyak studi dan disepakati oleh banyak ahli bahwa pembongkaran dan perambahan (*encroachment*) serta perubahan areal hutan untuk kegiatan pertanian rakyat terjadi akibat ketimpangan penguasaan tanah (lihat misalnya WCED 1987, Dorner dan Thiesenhusen 1992, Barraclough 1992, Barraclough dan Ghimire 1995, Bachriadi dan Lucas 2002). Ketika tidak ada program nyata dan sistematis dari pemerintah untuk memberikan akses yang lebih luas untuk menguasai dan menggarap tanah, maka petani-petani tak bertanah (*landless peasants*) atau petani-petani *gurem* akan berusaha menyelamatkan atau memperbaiki kondisi penghidupannya dengan cara membuka hutan - meskipun hal itu menurut hukum formal disebut 'tindakan ilegal'.

Perubahan-perubahan yang terjadi di dalam 'Kawasan Hutan' selama ini, yang terkait dengan penggunaan-penggunaannya, pada akhirnya menghasilkan gambaran penggunaan tanah di Indonesia dan wilayah yang disebut sebagai 'Kawasan Hutan' sebagaimana tergambar pada Tabel 1 berikut ini.

Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi menjadi bukan Kawasan Hutan" (pasal 1 poin nomor 16). Sedangkan perubahan 'Kawasan Hutan' menjadi 'bukan Kawasan Hutan' secara umum disebut dengan "perubahan peruntukan Kawasan Hutan" (pasal 1 poin nomor 13). Pada dasarnya ketentuan perundang-undangan yang berlaku hingga kini menghendaki 'Kawasan Hutan' tetap dipertahankan sebagai Kawasan hutan atau dipertahankan sebagai "Hutan Tetap". Untuk tujuan praktis penulisan buku ini, istilah "pelepasan" akan digunakan sekaligus untuk memaknai kata "pelepasan Kawasan Hutan" dan "perubahan peruntukan Kawasan Hutan" sebagaimana yang dimaksud Peraturan Pemerintah No. 104/2015 di atas.

⁹ Maksudnya adalah prosedur formal yang ditetapkan oleh pemerintah terkait dengan "pelepasan Kawasan Hutan" maupun "perubahan peruntukan Kawasan Hutan" untuk kegiatan-kegiatan non-kehutanan.

Tabel 1.
Luas 'Kawasan Hutan', Fungsi dan Penetapan Legalnya, serta Kondisi Tutupan Hutannya, 2018

Kategori, Status & Penggunaan Tanah	Luas (juta ha)	%	Catatan	
Total Luas Daratan Indonesia	188.0	100%		
Berhutan (<i>forest-coverage</i>)	93.9	49.9%	thdp total luas daratan	
Tidak Berhutan (<i>non-forest-coverage</i>)	94.1	50.1%	thdp total luas daratan	
Total Luas 'Kawasan Hutan' (KH) Daratan*	120.6	64.1%	thdp total luas daratan	
Berhutan (<i>forest-coverage</i>)	85.8	71.1%	thdp total KH	
Status fungsi	H Konservasi	17.3	20.2%	thdp total KH yg berhutan
	H Lindung	23.9	27.9%	thdp total KH yg berhutan
	H Produksi Terbatas	21.3	24.8%	thdp total KH yg berhutan
	H Produksi Tetap	17.0	19.8%	thdp total KH yg berhutan
	H Produksi Konversi	6.3	7.3%	thdp total KH yg berhutan
Tidak Berhutan (<i>non-forest coverage</i>)	34.8	28.9%	thdp total KH	
Status fungsi	H Konservasi	4.8	13.8%	thdp total KH yg tdk berhutan
	H Lindung	5.8	16.7%	thdp total KH yg tdk berhutan
	H Produksi Terbatas	5.5	15.8%	thdp total KH yg tdk berhutan
	H Produksi Tetap	12.2	35.1%	thdp total KH yg tdk berhutan
	H Produksi Konversi	6.5	18.7%	thdp total KH yg tdk berhutan
Sudah Ditetapkan sebagai KH	88.2	73.1%	thdp total KH	
Belum Ditetapkan sebagai KH	32.4	26.9%	thdp total KH	
Total Luas Kawasan Non-Hutan (KNH)**	67.4	35.9%	thdp total luas daratan	
Tidak Berhutan (<i>non-forest coverage</i>)	59.3	88.0%	thdp total KNH	
Berhutan (<i>forest-coverage</i>)	8.1	12.0%	thdp total KNH	
Total Area Konsesi Ekonomi Ekstraktif Skala Besar	75.0	39.9%	thdp total luas daratan	

* Ada sebagian 'Kawasan Hutan' yang berupa perairan, yang secara formal disebut 'Kawasan Konservasi Perairan'. Jumlahnya sekitar 5,3 juta hektar. Sehingga total luas seluruh 'Kawasan Hutan' adalah sekitar 125,9 juta hektar (KLHK 2018: 7)

** Dalam perspektif birokrasi dan aspek legal kehutanan sering disebut dengan istilah "Areal Penggunaan Lain" (APL)

Sumber: KLHK 2018, DJ-PKTL KLHK 2019, dan Bachriadi 2019a (untuk angka konsesi ekonomi ekstraktif skala besar)

Sementara dari aspek legalitasnya, hingga akhir tahun 2004, dari keseluruhan kawasan tersebut yang telah sah ditetapkan secara hukum untuk dipertahankan sebagai Kawasan Hutan sebanyak 10,29 juta hektar (KALAH, DEPKOT, 2004: 22)¹ hingga area sekitar 200 juta hektar (20 juta hektar)² dapat direvisi sebagai *legal forestry areas*.³ Dilihat dari jumlahnya, Kawasan Hutan yang sudah ditetapkan/dibakukan secara hukum ternyata lebih banyak ketimbang luas Kawasan Hutan yang eksistensinya dan tutupan lahannya sudah berbentuk hutan *forest landscape* yang jumlahnya sekitar 200 juta hektar (lihat Tabel 1).⁴ Dengan demikian, maka sudah sekitar 200 juta hektar yang di dalam Kawasan Hutan yang sudah ditetapkan secara hukum, tetapi tutupan lahannya belum berbentuk hutan, yang berarti bahwa kawasan tersebut sudah bukan hutan.

E-Book lengkap dapat diakses secara gratis dengan mengisi formulir pada link berikut ini : <http://bit.ly/fulltextmanifesto>

Seperti yang sudah dijelaskan di atas, maka sudah ditunjukkan bahwa perwujudan *penetapan* kawasan hutan yang secara formal sudah telah berbentuk hutan (di peruntukannya/pengubahannya dilakukan setelah awal tersebut berubah fungsi, apa maknanya? Apakah penetapan/pengubahannya itu dilakukan untuk menggariskan Kawasan Hutan berdasarkan pemukiman yang telah dilakukan oleh pemerintah atau pemerintahan pada-pada hari - bahkan beberapa tahun sebelum

¹ Langkah-langkah untuk mencapai pada penetapan 'Kawasan Hutan', yang diawali dengan 'pengubahannya' Kawasan Hutan, menurut ketentuan perundang-undangan UU No. 41/1999 tentang Kehutanan dan telah diubah oleh Perppu No. 2/2001 dan UU No. 41/2004 tentang Perubahan Undang-undang perundang-undangan tentang perikanan, kegiatan perikanan dan dalam Kawasan Hutan) adalah maka Kawasan Hutan adalah ditetapkan oleh Pemerintah dilakukan pemetaan batas-batasnya yang diawali dengan pemetaan, setelah itu pemetaan batas-batasnya dan dipertahankan, baru dilakukan penetapan. (lihat Tabel 1, dan 2) UU No. 41/1999 tentang Kehutanan.

² Dihasilkan melalui Perundang-undangan dan Tata Lingkungan (DIPN), KALAH merupakan sekitar 200 juta hektar Kawasan Hutan yang telah ditetapkan. Itu artinya menurut UU No. 41/1999 tentang Kawasan Hutan Indonesia adalah sekitar 200 juta hektar (KALAH, DEPKOT, 2004: 4). Setelah 200 juta hektar atau angka yang secara resmi dipertahankan oleh Kementerian LHK melalui dalam publikasi mandiri mereka (KALAH, 2004) dengan angka yang dipertahankan oleh UU No. 41/1999, ternyata adalah awal pemetaan di Indonesia yang dipertahankan sebagai Kawasan Konservasi Perairan yang pengubahannya dimandatkan kepada KALAH (KALAH, 2004: 3).

³ Cara telah memiliki data untuk memperoleh data yang lengkap dan komprehensif mengenai nilai penetapan/pengubahannya setiap awal Kawasan Hutan. Sehingga data-data lengkap tersebut bisa dalam mengkonfirmasi perubahan yang muncul di area itu seperti dengan foto.