

DIBALIK KERUSAKAN HUTAN INDONESIA

Bagian Kedua

Industri kelapa sawit tumbuh 36 kali lipat sejak pertengahan tahun 1960-an. Didominasi oleh perusahaan negara, perkebunan rakyat dan perkebunan skala besar milik swasta.

PERKEBUNAN SAWIT

Komoditas kelapa sawit (*Elaeis guineensis*) masuk ke Indonesia sekitar tahun 1848 oleh orang Belanda yang kemudian menanamnya di Kebun Raya Bogor. Tanaman yang berasal dari Afrika Selatan ini diekstraksi minyaknya dari tandan buah kelapa sawit yang berguna sebagai minyak untuk memasak, bahan baku produk sabun, margarin dan berbagai produk lainnya.

Saat ini luas areal perkebunan kelapa sawit mencapai lebih dari 3 juta ha, luasan terluas dibandingkan perkebunan karet. Sebagian besar perkebunan kelapa sawit berlokasi di Sumatera, tetapi ekspansinya maju pesat di Kalimantan, terutama Kalimantan Barat. Upaya memperluas perkebunan sawit diarahkan di Kalimantan Timur, Sulawesi, dan Papua.

Biaya produksi yang cukup murah dalam menanam sawit dan memproduksi hingga lima kali lebih tinggi dibandingkan tanaman perkebunan lainnya menjadi alasan mengapa sawit dipilih untuk dikembangkan. Saat ini Indonesia tercatat sebagai penghasil kelapa sawit terbesar kedua di dunia setelah Malaysia.

Pada tahun 2000 saja, produksi kelapa sawit dunia mencapai 21,8 juta ton. 7 juta ton (32 persen) berasal dari produksi Indonesia. Kelapa sawit adalah sumber pendapatan ekspor yang penting bagi Indonesia, yang menghasilkan lebih dari 1 miliar dolar AS pada tahun 1999. 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



Perkebunan Sawit di Kebun Arso, Papua

sawitnya dan mengekspor sekitar 4.3 juta ton. Sejauh ini importir terbesar adalah India, diikuti 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.

Pada akhir tahun 1960-an, pemerintahan Soeharto dengan bantuan Bank Dunia melakukan investasi di Badan Usaha Milik Negara, 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. Plot lahan disiapkan oleh pengembang swasta, kemudian

dipindahkan kepada para petani kecil; para pengembang swasta mengawasi operasi perkebunan rakyat dan juga membeli hasil panen mereka.

Sektor perkebunan swasta skala besar tumbuh paling pesat setelah tahun 1986, juga dengan dorongan pemerintah. Perusahaan diberi 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.

Industri kelapa sawit Indonesia didominasi oleh beberapa konglomerat yang sama dengan mengontrol industri pembalakan kayu, pengolahan kayu serta industri pulp dan kertas, yang mempererat hubungan antara pembukaan hutan, pasokan kayu, dan pembangunan perkebunan. Pada tahun 1967, 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 menjadi perkebunan) yang totalnya mendekati 3 juta ha. Dari ke-10 kelompok usaha ini, 4 diantaranya juga pemegang HPH terbesar pada tahun 1997.

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.

Perusahaan kehutanan milik negara di Indonesia juga makin banyak terlibat dalam bisnis perkebunan. Pada tahun 1998 Departemen Kehutanan secara resmi mengizinkan Kelompok Usaha Inhutani I-V mengubah 30 persen luas kawasan HPH-nya menjadi perkebunan, termasuk kelapa sawit. Alasan utamanya adalah pohon tanaman perkebunan tidak seperti kayu merupakan investasi jangka pendek dan dapat diharapkan meningkatkan arus uang tunai.

Perkebunan VS Hutan

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. Hasil analisis menunjukkan total kawasan lahan hutan yang dikonversi menjadi perkebunan antara tahun 1982 dan 1999 adalah 4,1 juta ha. Dari angka ini, menurut penelitian lainnya 1,8 juta ha hutan dikonversi menjadi perkebunan kelapa sawit antara tahun 1990 dan 2000.

Berdasarkan landasan hukumnya, perkebunan diharuskan dikembangkan di atas lahan hutan yang sudah secara resmi ditentukan untuk konversi untuk pemanfaatan hutan lainnya. 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 kasus, pemilik perkebunan adalah 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 tentu saja paling rendah.

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. Contohnya di Kalimantan Barat, Kepala Kanwil Perkebunan mengancam untuk mencabut izin 21 perusahaan dan memperingatkan 29 perusahaan lainnya, atas kegagalan mereka untuk membangun perkebunan yang sudah disetujui.

Banyak sekali usulan untuk mengkonversi lahan hutan yang sangat luas menjadi perkebunan tetapi belum dikembangkan. Beberapa diantaranya sudah dibuka tetapi belum ditanami. Pengajuan -dan juga alokasi- untuk pembangunan perkebunan sering tumpang tindih dengan klaim untuk pengembangan HTI, atau dengan hutan yang tidak ditentukan sama sekali untuk konversi. Jika semua izin tersebut akan mencakup kawasan hutan konversi yang luasnya jauh melampaui luas legal yang tersedia untuk pembangunan.

Hasil penelitian mengungkapkan bukti yang saling bertentangan. Menurut Kartodiharjo dan Supriono, tahun 1997 hampir 7 juta ha hutan secara prinsip telah disetujui untuk dikonversi menjadi perkebunan. Selain 6,8 juta ha yang telah disetujui untuk pengembangan perkebunan, 9 juta ha lainnya sedang diajukan untuk dijadikan perkebunan. Bahkan tanpa memasukan angka 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 diantaranya untuk kelapa sawit. Hampir semua pengajuan tersebut untuk lahan hutan di Sumatera dan Kalimantan.

Baik angka yang lebih tinggi ataupun lebih rendah yang digunakan, tindakan memproses pengajuan untuk konversi hutan ini akan mengarah pada defisit ketersediaan hutan konversi di

Transmigrasi dan

Transmigrasi- 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 (GoI, 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 biasanya merambah ke daerah yang berdekatan, yaitu hutan yang tidak dialokasikan. Selain itu, adanya keluarga transmigran sering menambah tekanan lahan yang dirasakan oleh penduduk asli, yang mengarah pada pembukaan hutan lebih lanjut.

Proyek transmigrasi kadang merambah taman nasional, seperti pada kasus Taman Nasional Wasur

Sumatera dan Kalimantan. Situasi ini 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 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

Pembukaan Hutan

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 enklaf 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 3.000 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 keterengannya 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 lahan. Dampak bagi masyarakat lokal, terutama kelompok masyarakat adat 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).

perusahaan kelapa sawit menyadari besarnya peluang kayu yang dapat dipanen dari hutan Kalimantan Timur dan Papua yang kaya. Sebagian perusahaan telah mulai operasi di kawasan timur ini mempunyai kaitan kuat dengan perusahaan kayu.

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.

Penyelesaian yang riil tampaknya berupa reformasi kebijakan yang mengharuskan perusahaan untuk membangun perkebunan baru bukan di hutan konversi, seperti yang sekarang terjadi, tetapi 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 Dephut, 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.

Terus Meluas

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 sawit mentah (*Crude Palm Oil*), peraturan pemerintah baru yang memfasilitasi pembangunan perkebunan kelapa sawit, dan tersedianya lahan untuk penanaman karena kebakaran besar pada tahun 1997-1998. Dewasa ini ketidakpastian politik dan krisis ekonomi yang berlanjut tampaknya melemahkan proses pemulihan. Walaupun demikian, industri-industri ini tampaknya akan tetap kokoh di dunia. Permintaan kelapa sawit dunia diramalkan meningkat 40,5 juta ton. sebelum tahun

2020. Seorang analis industri memperkirakan bahwa jika produksi dunia meningkat 20 juta ton sebelum tahun 2020, maka 300.000 ha perkebunan baru akan perlu dibangun setiap tahunnya sepanjang 20 tahun mendatang.

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 Papua. 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 Papua 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 dibawah 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, terkecuali jika kinerja industri meningkat secara dramatis. ■

Cuplikan Buku Potret Keadaan hutan Indonesia- FWI 2001