

A photograph of a man in a lush green forest. He is shirtless, wearing orange shorts, and has a large log slung over his shoulder. He is holding a long spear with a white tip. The background is filled with large, thick tree trunks and dense foliage. The lighting is natural, with sunlight filtering through the trees.

# Menatap ke Timur

Deforestasi dan Pelepasan  
Kawasan Hutan di Tanah Papua

SITASI:

Koalisi Indonesia Memantau. 2021. Menatap ke Timur: Deforestasi dan Pelepasan Kawasan Hutan di Tanah Papua. Februari, 2021. Jakarta, Indonesia.

Dalam bahasa Inggris:

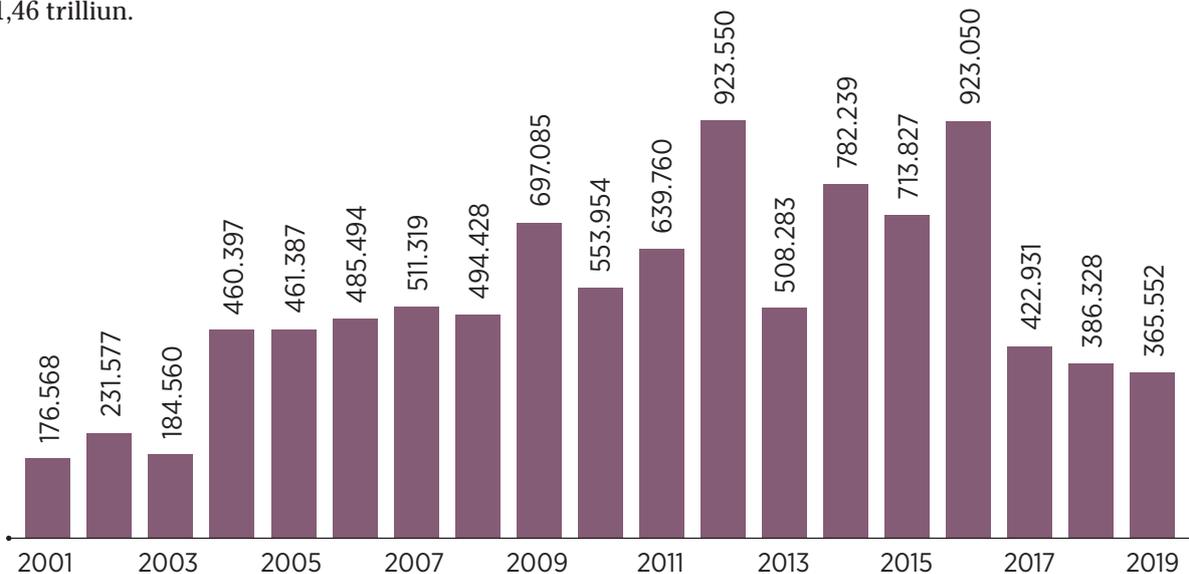
Koalisi Indonesia Memantau. 2021. Planned Deforestation: Forest Policy in Papua. February, 2021. Jakarta, Indonesia.

Foto Sampul:

Ulet Ifansasti/Greenpeace

## 1. DEFORESTASI INDONESIA: MENYASAR PROVINSI KAYA HUTAN

Deforestasi, atau berkurangnya tutupan hutan alam, dalam beberapa tahun terakhir mengalami penurunan di Indonesia. Karenanya, Indonesia diganjar penghargaan oleh komunitas internasional sebab dianggap memenuhi komitmen mengurangi emisi global. Pemerintah Norwegia, sesuai Letter of Intent Norway – Indonesia yang ditandatangani pada masa pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono – Boediono, membayar USD 56 million<sup>1</sup> atau setara Rp 812 milyar.<sup>2</sup> Tak lama berselang, Green Climate Fund, sebuah fasilitas pendanaan yang dibentuk Konvensi Kerangka Kerja PBB Untuk Perubahan Iklim (UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change), menyetujui usulan pendanaan yang diajukan Indonesia untuk pengurangan deforestasi sebesar USD 103.8 million<sup>3</sup> atau setara Rp 1,46 triliun.



**Grafik 1. Deforestasi tahunan Indonesia pada 2001-2019 (dalam hektare).** Data deforestasi diperoleh melalui kombinasi dataset Global Forest Change dari Global Land Analysis and Discovery (GLAD) University of Maryland dan peta penutupan lahan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Deforestasi tahunan dikalkulasi berdasar *year of gross forest cover loss event (tree cover loss)* 2001-2019 dalam tutupan hutan alam KLHK untuk tahun 2000. Artinya, deforestasi pada grafis ini hanya *tree cover loss* pada tutupan hutan alam KLHK untuk tahun 2000, tapi tidak semua *tree cover loss* pada GLAD.

Tutupan hutan alam merupakan gabungan dari 6 kelas penutupan lahan KLHK, yakni hutan lahan kering primer, hutan lahan kering sekunder, hutan rawa gambut primer, hutan rawa gambut sekunder, hutan mangrove primer, hutan mangrove sekunder. *Tree cover loss* merupakan cara untuk mendeteksi kehilangan tutupan kanopi (*stand replacement disturbance*) pada resolusi 30-x-30 meter, sebagaimana ukuran setiap *pixel* Landsat.

Sumber data (termasuk untuk **Grafik 3, Grafik 5, Grafik 6, Grafik 7, Grafik 8,** dan **Grafik 11**):

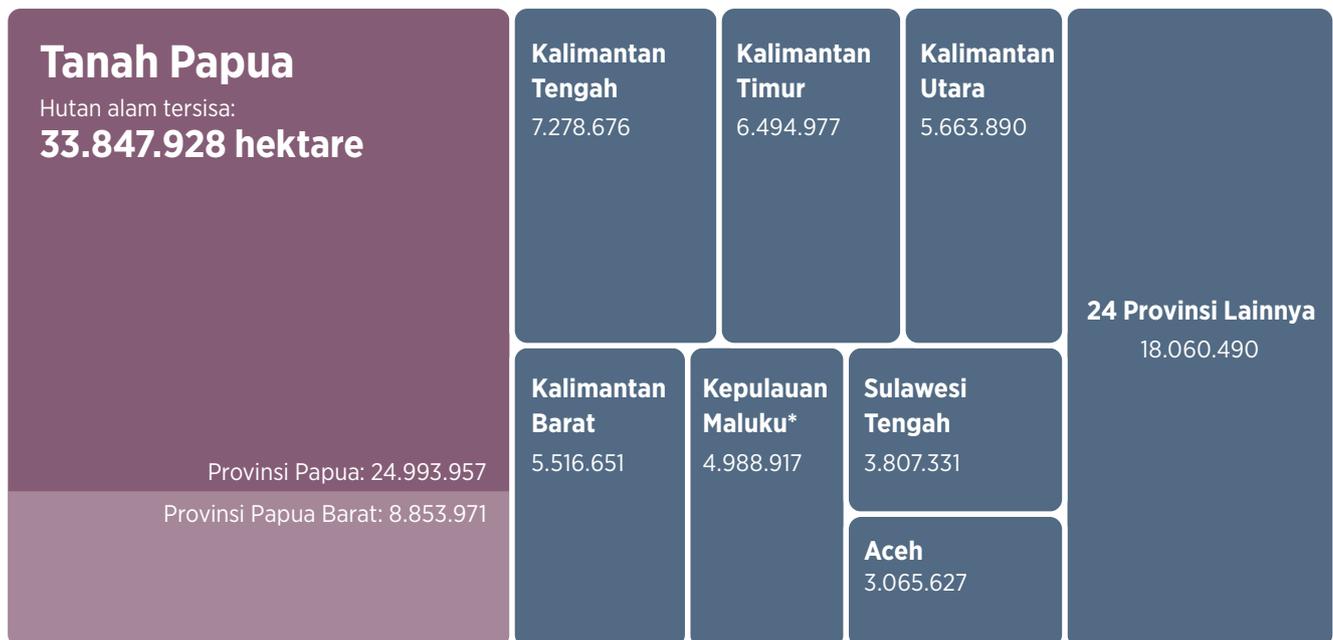
- Global Forest Change 2001-2019. Global Land Analysis and Discovery (GLAD) University of Maryland; diunduh dari [http://earthenginepartners.appspot.com/science-2013-global-forest/download\\_v1.7.html](http://earthenginepartners.appspot.com/science-2013-global-forest/download_v1.7.html) pada 20 November 2020.
- Penutupan Lahan Tahun 2000. Direktorat Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan; diunduh dari <http://greenpeace.org.seasia/id/global/seasia/indonesia/code/forest-map/data.html> pada 3 Maret 2018.

1. Norway will pay 530 million NOK for reduced deforestation in Indonesia <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/noreg-betaler-530-millionar-for-redusert-avskoging-i-indonesia/id2722135/>
2. Norway to pay Rp812 billion for gas emission reduction in Indonesia <https://en.antaranews.com/news/151822/norway-to-pay-rp812-billion-for-gas-emission-reduction-in-indonesia>
3. Green Climate Fund Setujui REDD+ Usulan Indonesia Results-Based Payment USD103,8 Juta <https://setkab.go.id/green-climate-fund-setujui-redd-usulan-indonesia-results-based-payment-usd1038/>



Deforestasi, Boven  
Digoel, Merauke  
Tahun 2007.  
Foto: Yudi Nofiandi

Namun begitu, perlu kehatian-hatian membaca trend di atas, terutama bila melihat deforestasi di provinsi-provinsi kaya hutan saat ini (*forest-rich provinces*). Provinsi tersebut adalah Papua, Papua Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Kalimantan Utara, Kalimantan Barat, Sulawesi Tengah, Aceh, Maluku, dan Maluku Utara. Dari 88 juta hektare luas tutupan hutan alam nasional, 80% berada di sepuluh provinsi ini.

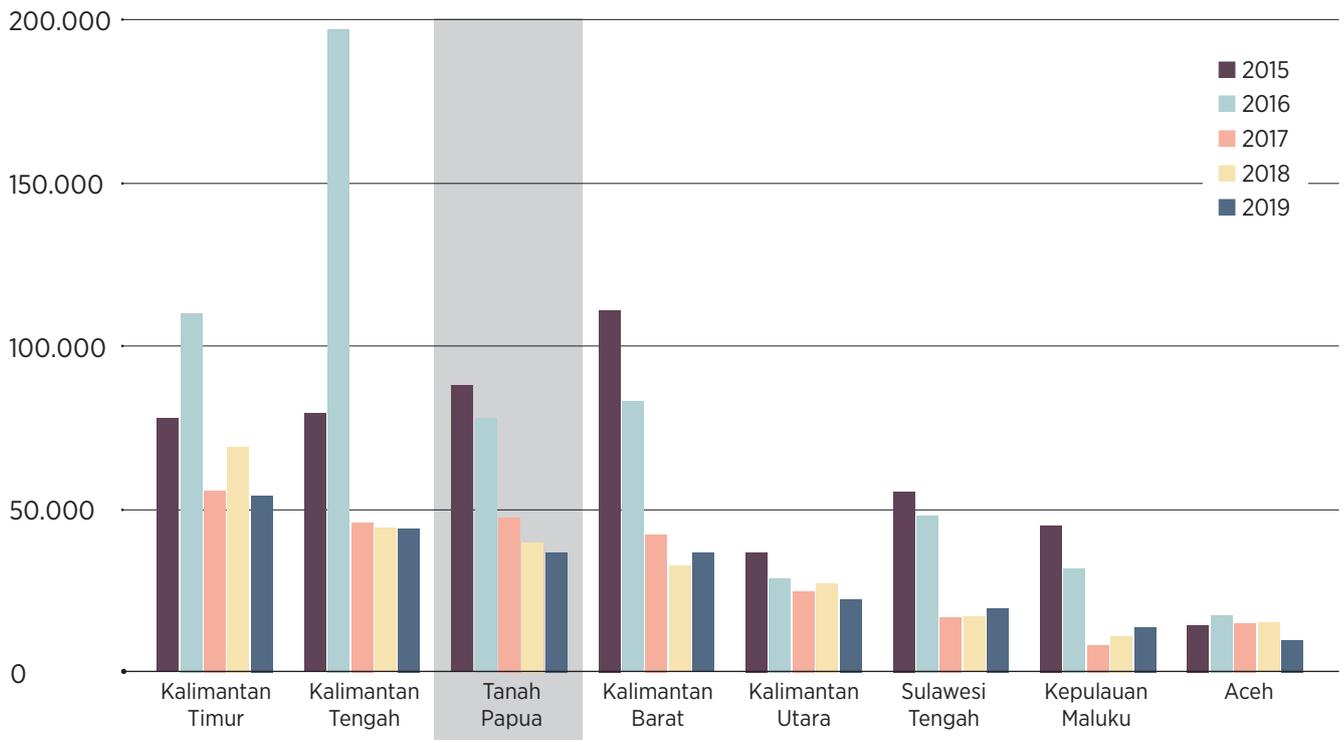


\*) Provinsi Maluku dan Provinsi Maluku Utara

**Grafik 2. Sebaran tutupan hutan alam Indonesia.** Pada grafis ini Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat digabung sebagai Tanah Papua, demikian juga Provinsi Maluku dan Provinsi Maluku Utara digabung sebagai Kepulauan Maluku. Delapan puluh persen hutan alam Indonesia terdapat di sepuluh provinsi pada kedelapan regio ini. Pada publikasi ini, kesepuluh provinsi tersebut disebut sebagai provinsi-provinsi kaya hutan (*forest-rich provinces*).

Sumber data:

Penutupan Lahan Tahun 2018. Direktorat Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan; diunduh dari <http://geoportal.menlhk.go.id/arcgis/rest/services/KLHK> pada 11 Desember 2020.



**Grafik 3. Deforestasi tahunan pada 2015-2019 di provinsi-provinsi kaya-hutan Indonesia (dalam hektare).** Grafik ini menunjukkan tingkat deforestasi setahun sebelum salah satu puncak deforestasi Indonesia (2016) dan tahun-tahun setelahnya dengan tujuan memperlihatkan sebelum-sesudah (*before-after*) sehingga terlihat kecenderungan (*trend*) yang terjadi. Selain Kalimantan Tengah yang penurunan deforestasinya sedemikian drastis dari puncak deforestasi, provinsi kaya-hutan lainnya bahkan ada yang menunjukkan peningkatan deforestasi, yakni Provinsi Maluku dan Provinsi Maluku Utara. Di provinsi kaya-hutan yang lain, meski deforestasinya menurun, tapi tetap relatif tinggi.

Grafik deforestasi 2015-2019 menunjukkan bahwa deforestasi di provinsi kaya hutan, meski menurun, tapi tetap relatif tinggi. Hal ini mengindikasikan perlunya penelidikan lebih dalam untuk mengetahui penyebab berkurangnya deforestasi secara nasional: apakah karena kinerja pemerintah sebagaimana klaim Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Siti Nurbaya<sup>4</sup> atau karena hutan alam, terutama di luar kawasan konservasi dan atau di luar provinsi kaya hutan, telah habis.

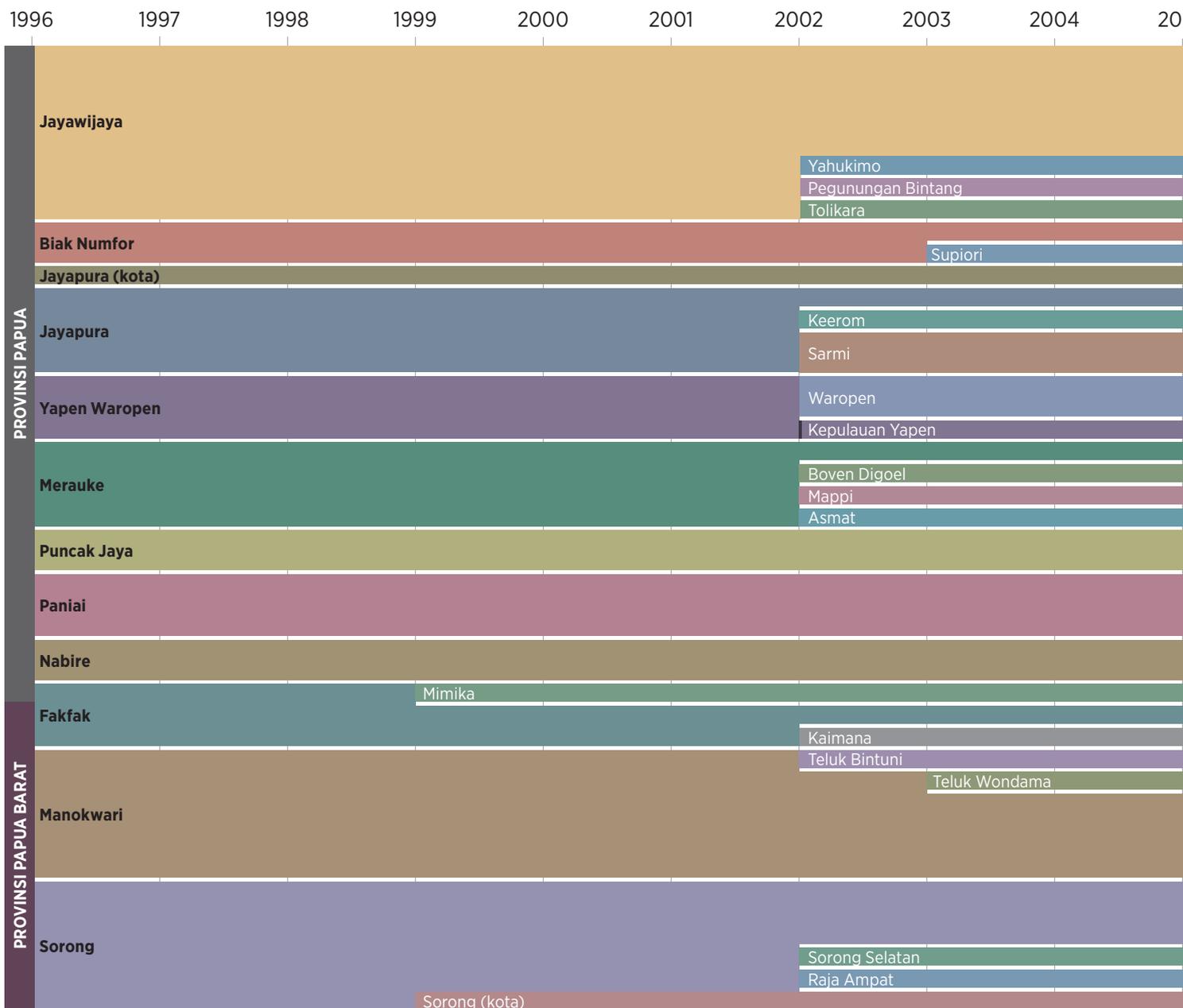
## 2. DEFORESTASI DI TANAH PAPUA: DINAMIKA POLITIK

Kekhususan Tanah Papua, atau gabungan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, direkognisi oleh Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Namun, undang-undang ini tidak sepenuhnya bisa diberlakukan karena konflik dengan regulasi lain, seperti Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan atau regulasi sektoral, sehingga tidak jelas regulasi mana sebagai *lex specialis*, termasuk mengenai pengaturan pengelolannya.

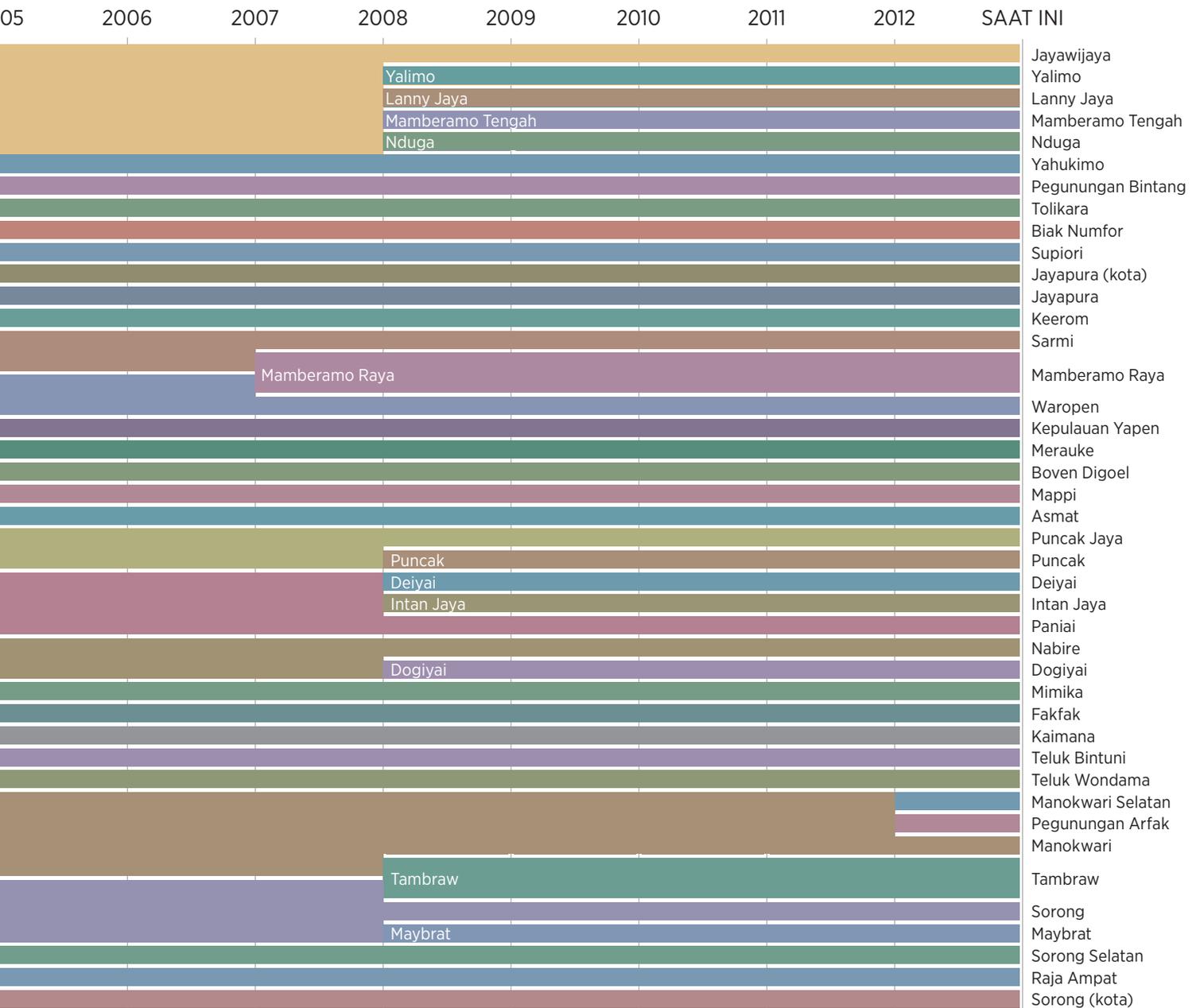
4. Ministry of Finance Republic of Indonesia. 27 Agustus 2020. [LIVE] - Konferensi Pers : Green Climate Fund Setujui REDD+ Result Based Payment. <https://www.youtube.com/watch?v=EVv1gcYR6nQ>; menit 8:17/56:10; diakses 20 Januari 2021.

Ketidakcermatan proses legislasi nasional, terutama dalam mengukur dampaknya dan proses transisinya, juga menjadi penyumbang tidak stabilnya pengelolaan hutan. Undang-Undang Pemerintahan Daerah, misalnya, sedemikian semena-mena memindahkan kewenangan pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi dalam pada pengelolaan hutan, atau Undang-Undang Minerba yang mengambil alih kewenangan pemerintah daerah pada sektor pertambangan. Hal seperti ini menimbulkan kekosongan pengelola efektif di lapangan.

**Grafik 4. Pemekaran wilayah administrasi di Tanah Papua.** Topik ini relevan karena selain terlibat dalam pembinaan dan atau pengawasan izin kehutanan, kepala daerah berwenang menerbitkan izin usaha perkebunan dan izin usaha pertambangan. Bila dalam kawasan hutan, maka izin usaha pertambangan harus disertai izin pinjam pakai kawasan hutan; sedang izin usaha perkebunan semestinya beroperasi pada areal yang telah mendapatkan pelepasan kawasan hutan dari menteri kehutanan.



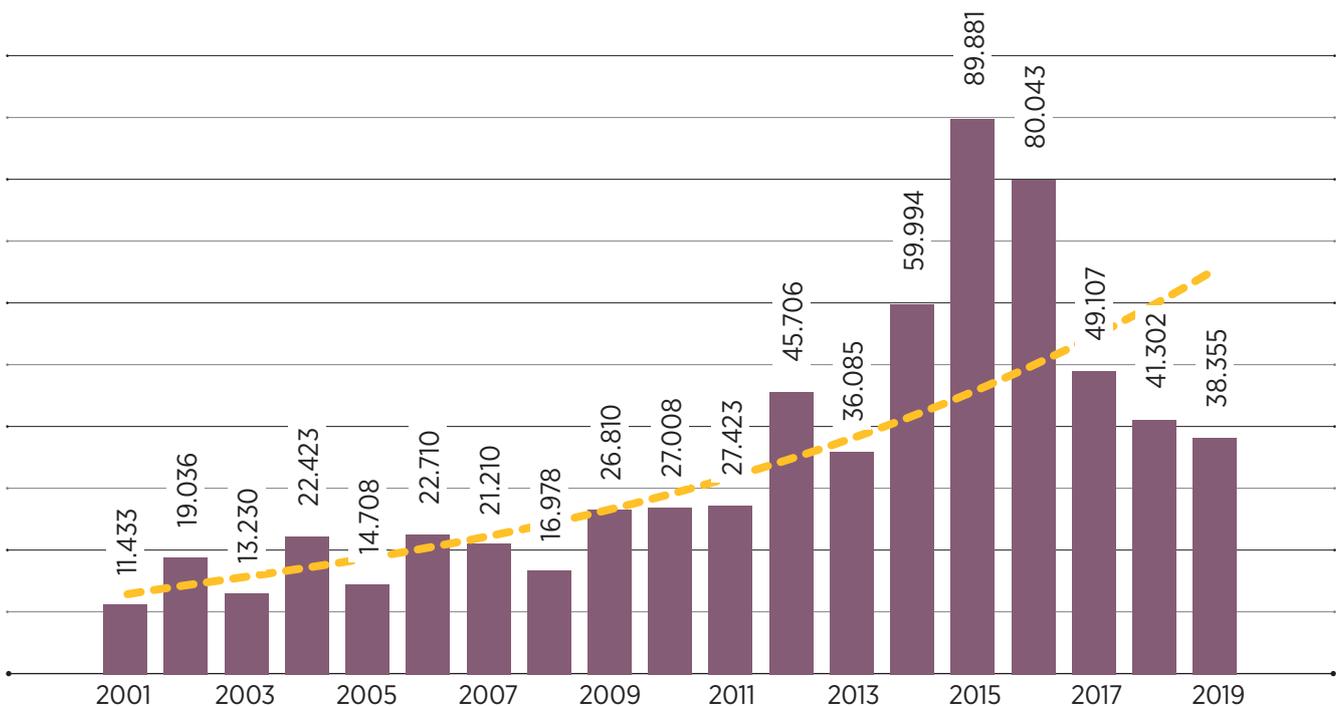
Tidak diwajibkannya ketersediaan batas wilayah administratif yang definitif, dan tidak disiapkannya perangkat organisasi pemerintah daerah berikut perencanaan pembangunan daerah yang solid pada setiap pemekaran wilayah mengakibatkan otonomi daerah menjadi stimulan deforestasi di Indonesia. Pada tahun 1996 hanya terdapat 12 kabupaten di Tanah Papua, berubah menjadi 40 kabupaten pada tahun 2020 (tidak termasuk dua kota: Jayapura dan Sorong). Dengan adanya kewenangan pemberian izin perkebunan sawit dan pertambangan, pengelolaan sebagian kawasan hutan, pengendalian dan pengawasan produksi hutan kepada pemerintah daerah, dan dinamika politik dan proses legislasi seperti di atas, pemekaran menjelma menjadi pintu masuk konversi hutan alam.



Sepanjang dua dekade terakhir, tutupan hutan alam Tanah Papua menyusut 663.443 hektare, 29% terjadi pada 2001-2010 dan 71% 2011-2019. Bila direrata, terjadi deforestasi 34.918 hektare per tahun, dengan deforestasi tertinggi terjadi pada 2015 yang menghilangkan 89.881 hektare hutan alam Tanah Papua.

Kesemua hal di atas merupakan habitus pengelolaan hutan di Tanah Papua yang berimplikasi deforestasi. Sepanjang dua dekade terakhir, tutupan hutan alam Tanah Papua menyusut 663.443 hektare, 29% terjadi pada 2001-2010 dan 71% 2011-2019. Bila direrata, terjadi deforestasi 34.918 hektare per tahun, dengan deforestasi tertinggi terjadi pada 2015 yang menghilangkan 89.881 hektare hutan alam Tanah Papua.

Grafik di bawah menunjukkan *tren* peningkatan deforestasi pada rentang 20 tahun terakhir di Tanah Papua. Meski terjadi penurunan deforestasi tahunan sejak tahun puncak 2015, namun luasan deforestasi tahun demi tahun tetap relatif tinggi.



**Grafik 5. Deforestasi tahunan pada 2001-2019 di Tanah Papua (dalam hektare).** Terlihat bahwa deforestasi tahunan pasca-otonomi daerah selalu lebih tinggi dibanding era sebelumnya.



### 3. DEFORESTASI TANAH PAPUA: PER KABUPATEN

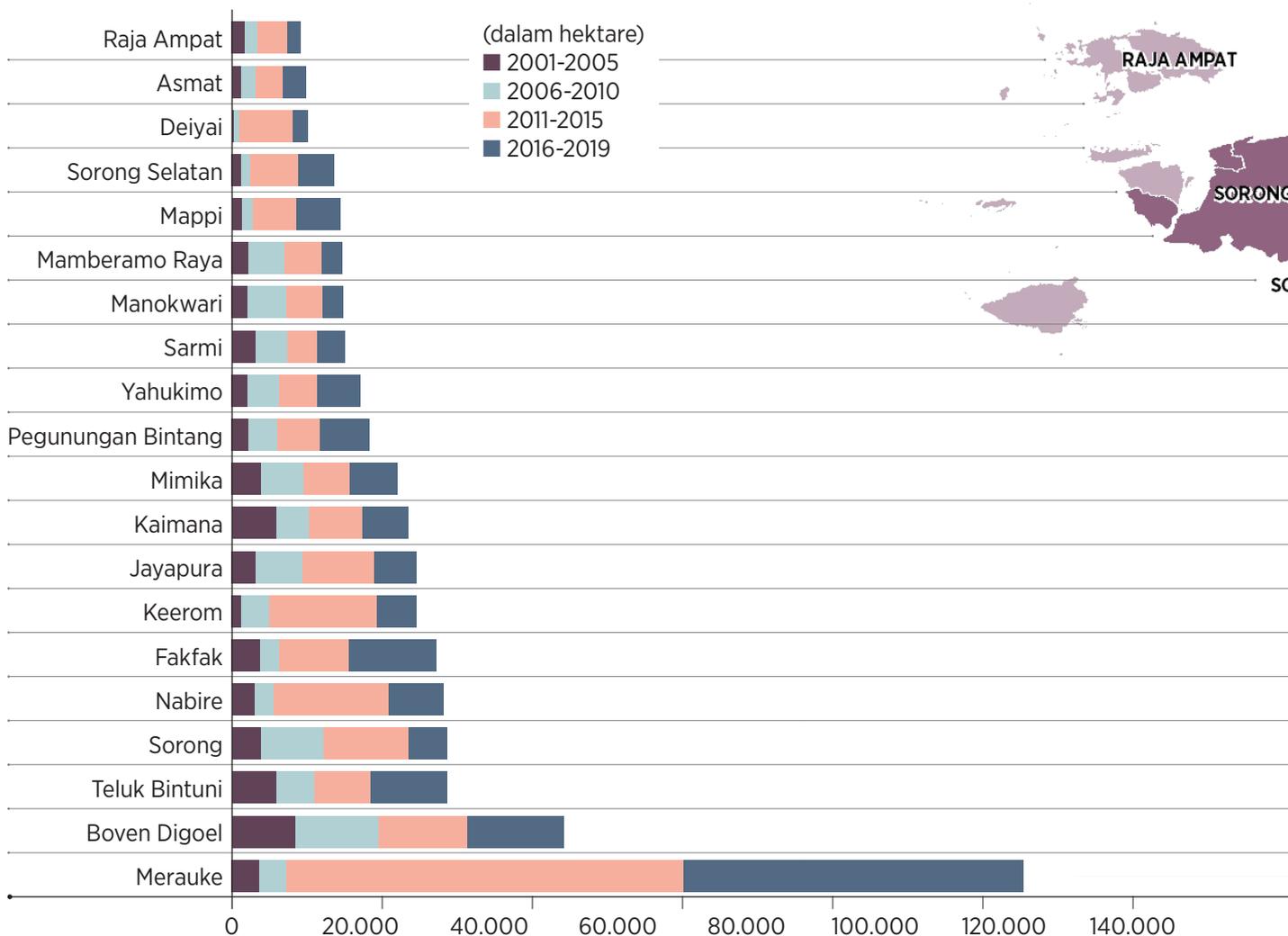
Delapan puluh tujuh persen deforestasi Tanah Papua pada 2001-2019 terjadi di 20 kabupaten, atau di separuh total kabupaten di regio ini. Deforestasi terbesar terjadi Kabupaten Merauke (123.049 ha), diikuti Kabupaten Boven Digoel (51.600 ha). Patut diingat bahwa Boven Digoel, bersama Kabupaten Mappi dan Kabupaten Asmat, merupakan kabupaten pemekaran dari Merauke. Keempat kabupaten ini oleh elit politik lokal sedang didorong menjadi satu provinsi tersendiri, Provinsi Papua Selatan. Secara keseluruhan regio ini membukukan deforestasi seluas 203.006 hektare, atau hampir sepertiga deforestasi Tanah Papua.

Grafik 6 menunjukkan bawah tingkat deforestasi relatif merata di Provinsi Papua Barat, dengan deforestasi terbesar secara berurut terjadi di Kabupaten Teluk Bintuni (33.443 ha), Kabupaten Sorong (33.433 ha), dan Kabupaten Fakfak (31.776 ha).

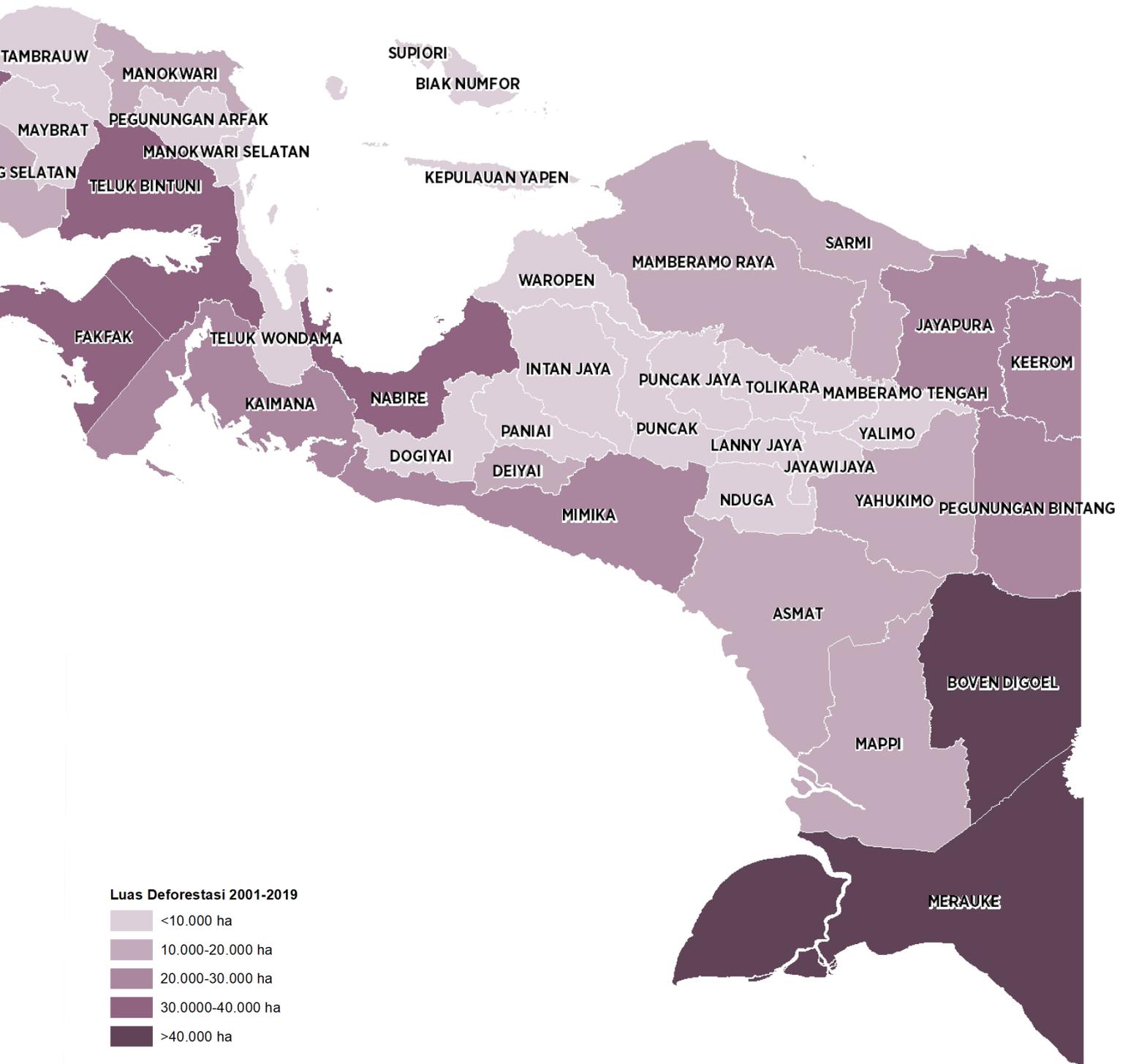
Deforestasi untuk pembangunan kelapa sawit PT Megakarya Jaya Raya, di Boven Digoel, 2018. Pelepasan kawasan hutan terhadap areal ini dilakukan pada 2012.

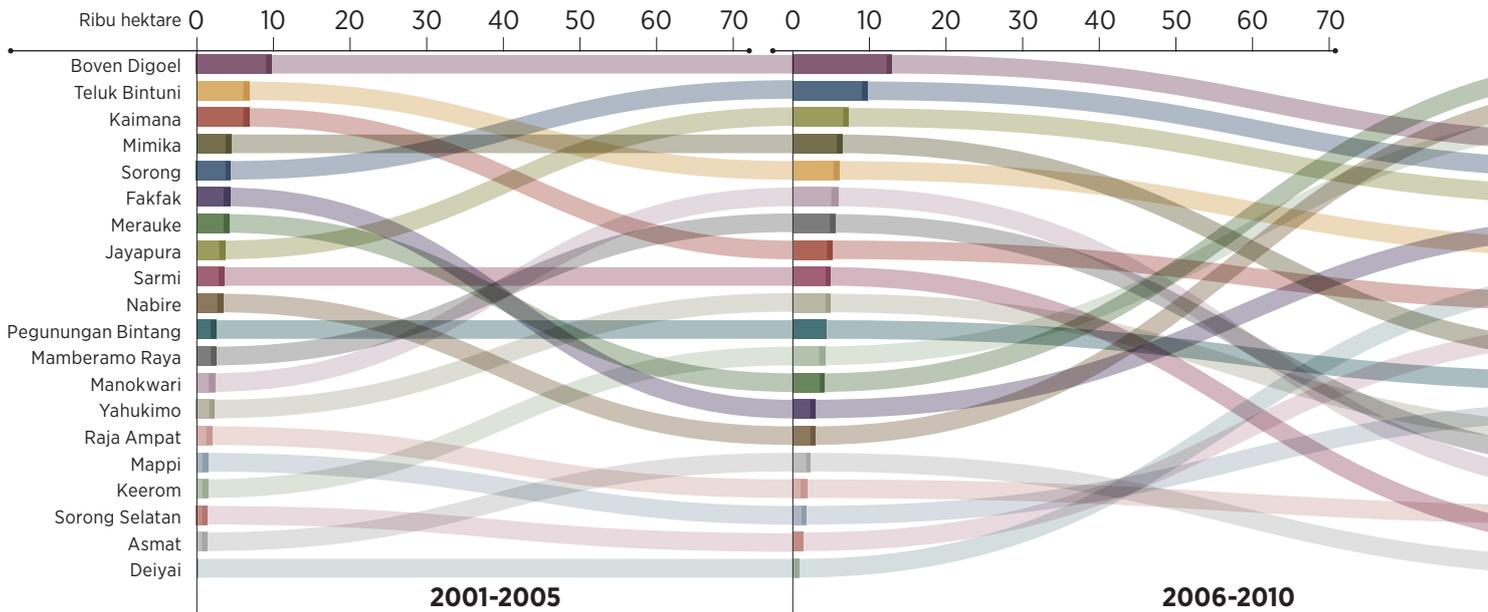
Foto: Ulet Ifansasti/  
Greenpeace

**Grafik 6. Deforestasi tahunan per kabupaten pada 2001-2019 di Tanah Papua.** Deforestasi tahunan per kabupaten pada 2001-2019 di Tanah Papua, menunjukkan terjadinya peningkatan deforestasi di setiap kabupaten pada lima tahun terakhir. Grafik ini menyajikan grafik 20 kabupaten pemilik deforestasi terbesar yang merepresentasi 87% deforestasi Tanah Papua sepanjang 2001-2019. Deforestasi di 20 kabupaten lainnya seluas 86.369 hektare, atau 13% deforestasi Tanah Papua.



Deforestasi tertinggi di Tanah Papua terjadi pada periode Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Siti Nurbaya, yang menjabat menteri sejak periode pertama kepresidenan Joko Widodo.





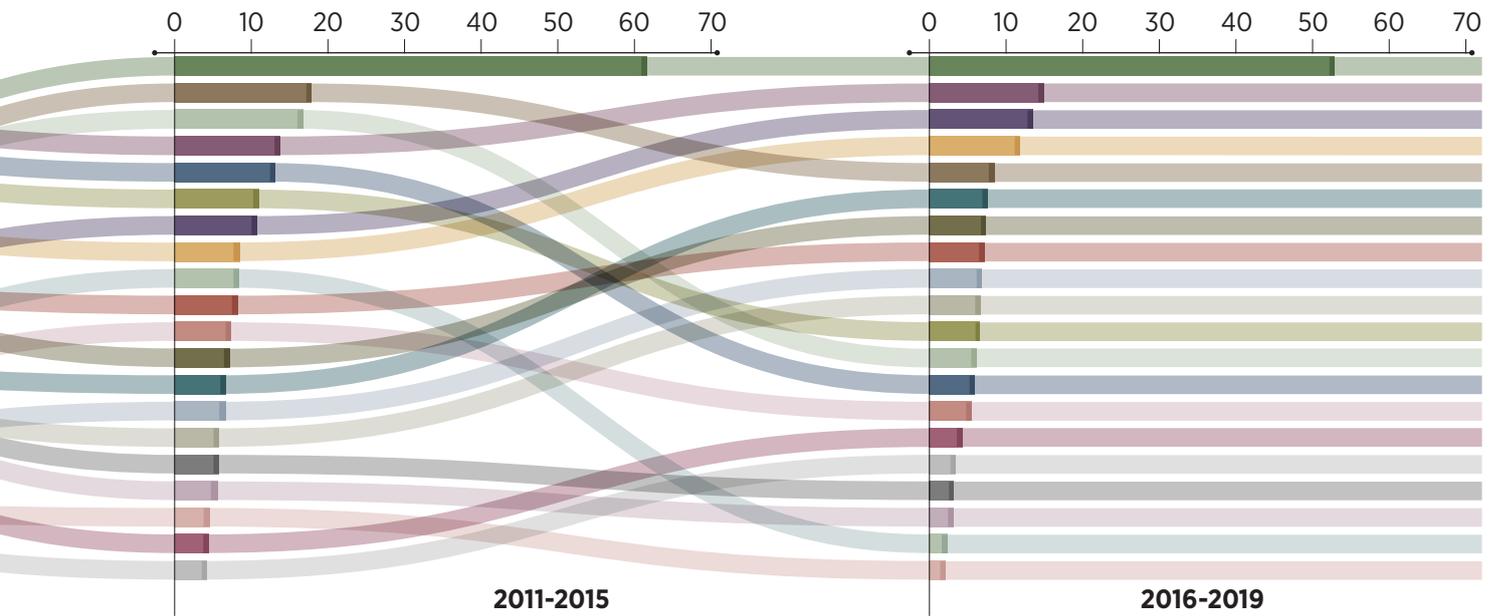
**Grafik 7. Dinamika deforestasi per lima tahunan di setiap kabupaten di Tanah Papua pada 2001-2019.** Dipadu dengan data lain, seperti program pembangunan infrastruktur, sebaran izin eksploitatif, dan hutan alam tersisa, grafis ini membantu melihat di mana potensi deforestasi kemungkinan akan terjadi ke depan.

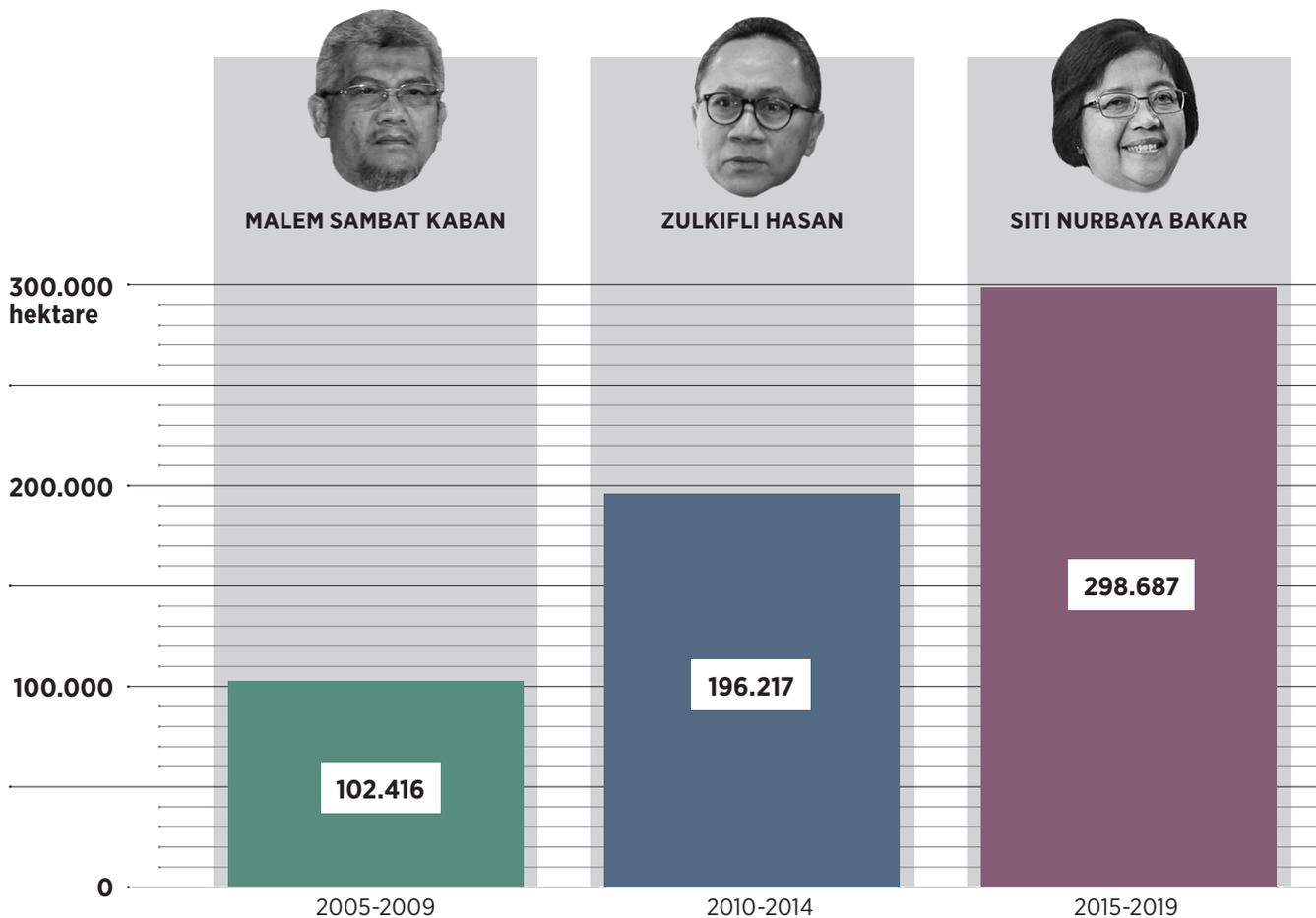
Dinamika deforestasi di Tanah Papua, sebagaimana ditunjukkan Grafik 7, memperlihatkan terjadinya pergeseran episentrum deforestasi di Tanah Papua pada 20 tahun terakhir. Setiap kabupaten mengalami kenaikan deforestasi pada dekade kedua rentang ini. Lonjakan terbesar terjadi di Kabupaten Merauke yang melonjak 1.355%, dari 8.455 hektare pada dekade pertama menjadi 114.594 hektare pada dekade kedua. Disusul Kabupaten Deiyai, yang melonjak 1.013% dari 1.065 hektare menjadi 11.855 hektare.

Bila pada 2001-2010 deforestasi didominasi Boven Digoel, Teluk Bintuni, Kaimana, Mimika, dan Sorong, pada 2011-2019 deforestasi dominan terjadi di Merauke, Boven Digoel, Keerom, Nabire, Fakfak. Fenomena ini menunjukkan bahwa tidak tertutup kemungkinan kabupaten yang saat ini belum menjadi episentrum deforestasi, seperti Maybrat, Tambraw, Mamberamo Raya, pada masa mendatang justru menjelma menjadi episentrum baru deforestasi.

#### 4. DEFORESTASI DI TANAH PAPUA: PER PERIODE MENTERI PENGELOLA HUTAN

Di Indonesia, sebagaimana diatur Undang-Undang Kehutanan, pengelolaan kawasan hutan sepenuhnya menjadi kewenangan Menteri Kehutanan. Sejak pemerintahan Joko Widodo, kementerian ini digabung dengan urusan lingkungan hidup, yang secara teknis menggabungkan kewenangan kementerian lingkungan hidup dan kementerian kehutanan pada satu menteri atau kementerian. Lalu, bagaimana kinerja masing-masing menteri tersebut mengendalikan deforestasi di Tanah Papua?





Grafik 8. Deforestasi di Tanah Papua per periode menteri kehutanan.

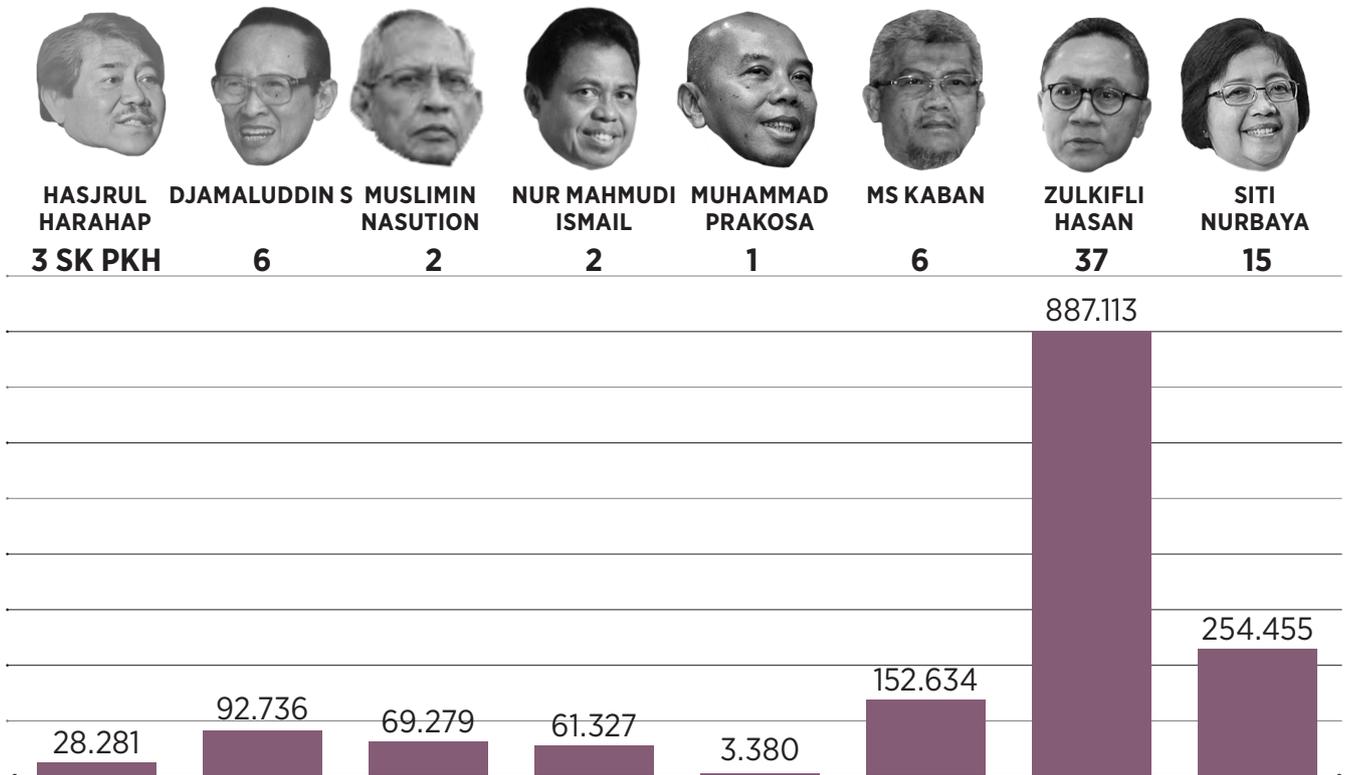
Adalah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang menyampaikan komitmen Indonesia mengurangi emisi sebesar 26-41 persen ke dunia internasional. Angka terendah, 26 persen, bila Indonesia melakukannya dengan sumberdaya sendiri, dan mencapai 41% bila dengan bantuan komunitas internasional. Salah satu upaya yang disebut akan dilakukan untuk mencapai hal itu adalah mengurangi laju deforestasi. Namun, sebagaimana Grafik 8, deforestasi di Tanah Papua pada era kepresidenan SBY justru meningkat, baik saat MS Kaban menjadi menteri kehutanan pada periode pertama maupun ketika Zulkifli Hasan menjadi menteri kehutanan pada periode kedua kepresidenannya.

Akan tetapi, meski membanggakan pengurangan deforestasi secara nasional dan bahkan menerima penghargaan komunitas internasional, justru deforestasi tertinggi di Tanah Papua terjadi pada periode Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Siti Nurbaya, yang menjabat menteri sejak periode pertama pemerintahan Joko Widodo.

## 5. PELEPASAN KAWASAN HUTAN: PENCADANGAN DEFORESTASI DI TANAH PAPUA?

Dengan bertumpu pada rezim kawasan, bukan pada tutupan, deforestasi tidak lantas bisa dikategorikan sebagai sesuatu yang illegal di Indonesia. Sepanjang diterbitkan izin atau dilakukan berdasar kebijakan penguasa, deforestasi dimungkinkan. Izin pinjam pakai kawasan hutan untuk operasi pertambangan, misalnya, menjadi contoh betapa deforestasi menjadi hal yang legal. Deforestasi oleh proyek pembangunan strategis pun dimungkinkan, termasuk kebijakan pelepasan kawasan hutan untuk keperluan non-kehutanan.

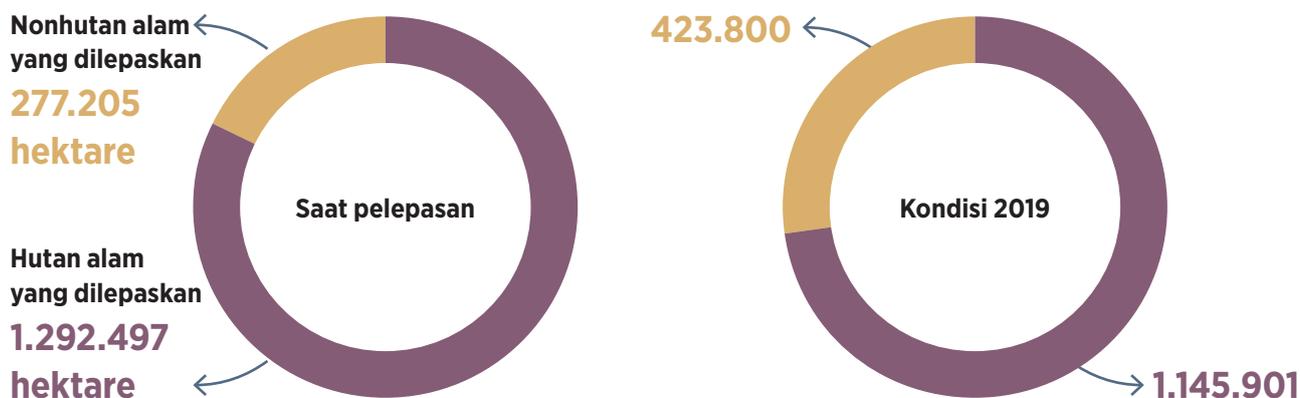
Sebanyak 72 surat keputusan pelepasan kawasan hutan (PKH) di Tanah Papua diterbitkan menteri kehutanan pada rentang 1992 – 2019, seluruhnya seluas 1.549.205 hektare. Sektor pertanian menjadi tujuan utama pelepasan, yakni seluas 1.461.577 hektare. Pembangunan perkebunan kelapa sawit adalah tujuan utama pelepasan kawasan hutan untuk sektor pertanian, yakni seluas 1.307.780 hektare, atau 84% dari total pelepasan kawasan hutan di Tanah Papua.



**Grafik 9. Pelepasan kawasan hutan untuk pembangunan kelapa sawit per periode menteri kehutanan (dalam hektare).**

Sumber data (termasuk untuk **Grafik 10** dan **Grafik 11**):

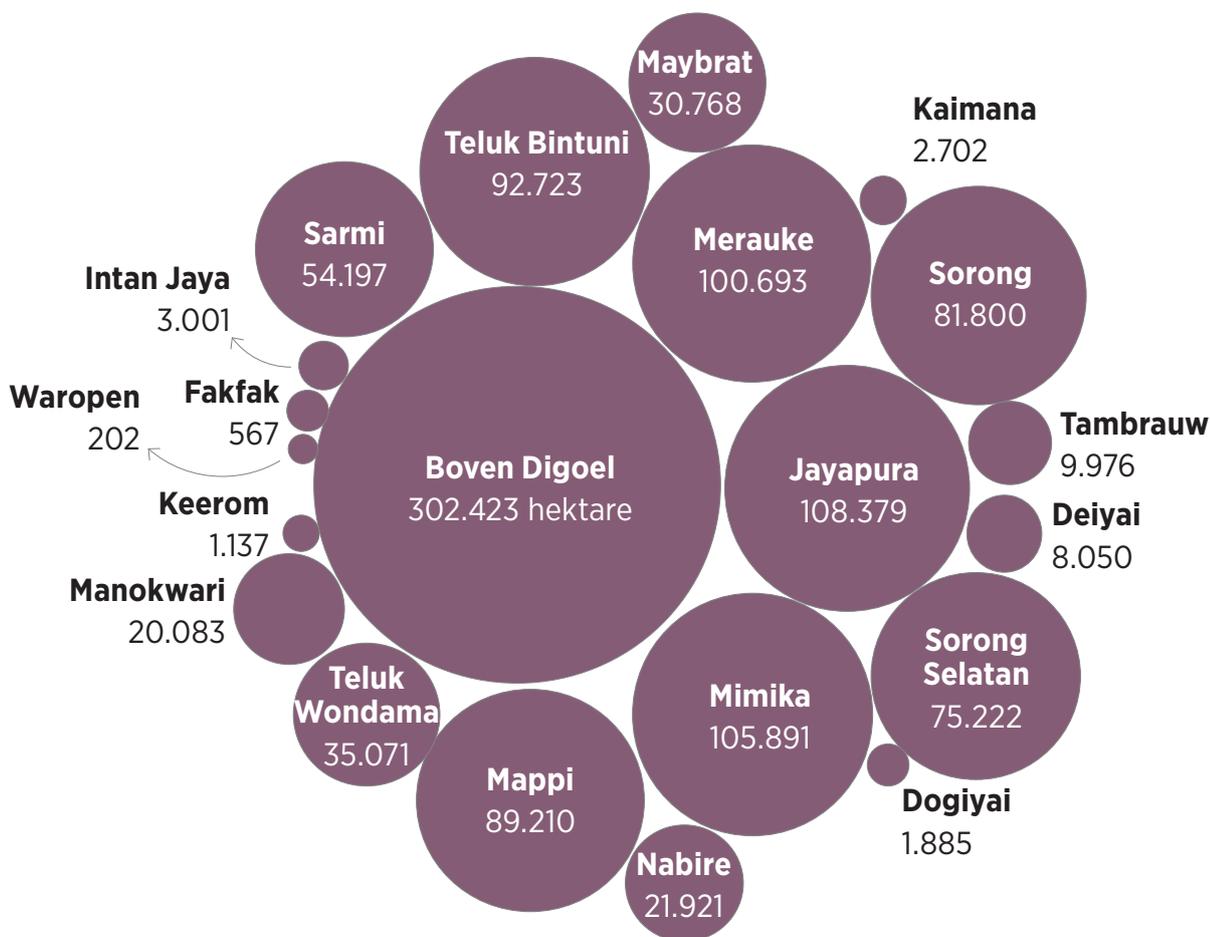
Pelepasan Kawasan Hutan untuk Budidaya Pertanian dan Non-Kehutanan sampai dengan Tahun 2020. Direktorat Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan; diunduh dari <http://geoportal.menhk.go.id/arcgis/rest/services/KLHK> pada 11 Desember 2020.



Grafik 10. Luas tutupan hutan alam pada areal pelepasan kawasan hutan untuk pembangunan kebun sawit pada saat dilepaskan, dan hutan alam tersisa di areal tersebut pada tahun 2019

Sumber data:

Pelepasan Kawasan Hutan untuk Budidaya Pertanian dan Non-Kehutanan sampai dengan Tahun 2020. Direktorat Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan; diunduh dari <http://geoportals.menlhk.go.id/arcgis/rest/services/KLHK> pada 11 Desember 2020.



Grafik 11. Hutan alam tersisa pada tahun 2019 pada areal pelepasan kawasan hutan untuk pembangunan kebun sawit di setiap kabupaten di Tanah Papua



Selain dibolehkannya dideforestasi, tutupan hutan saat kawasan dilepaskan menjadi faktor penentu area pelepasan tersebut menjadi sumber deforestasi atau tidak. Dan, pengecekan melalui citra satelit menunjukkan bahwa 1.292.497 hektare (82%) area pelepasan untuk sawit tersebut bertutupan hutan alam saat dilepaskan.

Analisis citra satelit terhadap area pelepasan untuk kebun sawit ini menunjukkan bahwa pada tahun 2019 area pelepasan untuk sawit tersebut telah mengalami deforestasi seluas 145.595 hektare, atau hampir sepertiga dari total deforestasi di Tanah Papua.

Data di atas juga menunjukkan bahwa pada seluruh area pelepasan kawasan hutan untuk pembangunan kebun sawit masih terdapat tutupan hutan alam seluas 1.145.902 hektare. Hampir dua kali luas deforestasi Tanah Papua dua puluh tahun terakhir. Mengingat bahwa perusahaan (karena tidak ada pelepasan diberikan kepada masyarakat lokal/adat) penerima pelepasan tersebut secara prosedur dibolehkan melakukan deforestasi, dan justru mereka akan disalahkan bila tidak membangun kebun sawit di area tersebut, fenomena ini pada dasarnya menunjukkan bahwa pemerintah sedang merencanakan deforestasi di Tanah Papua. ■

Perkebunan kelapa sawit PT Berkas Cipta Abadi di Boven Digoel yang dibangun di area pelepasan kawasan hutan 2011.

Ulet Ifansasti/Greenpeace (2018)

Koalisi Indonesia Memantau:

