

SOLUSI UNTUK MENJAWAB ISU KELAPA SAWIT SEBAGAI DRIVER DEFORESTASI DAN MASALAH LEGALITAS LAHAN

Oleh
Tim Riset PASPI

RESUME

Salah satu topik dari isu lingkungan yang digunakan pada black campaign sawit yang sangat masif dipublikasikan oleh pihak anti sawit adalah perkebunan sawit dituding sebagai driver utama deforestasi. LSM anti sawit yang selama ini yang sering mengkampanyekan kebun sawit sebagai penyebab utama dari deforestasi, sebenarnya mereka tidak memiliki informasi mengenai sejarah deforestasi di Indonesia. Penyebab dari hilangnya hutan di Indonesia karena logging yang intensif khususnya pada periode Orde Baru dan dampak dari kebakaran hutan.

Hal tersebut juga terkonfirmasi dari studi yang merangkum sejarah deforestasi yang menunjukkan bahwa perkebunan sawit bukan menjadi driver utama deforestasi di Indonesia. Meskipun deforestasi di Indonesia mengalami peningkatan yakni dari 68.1 juta hektar periode tahun 1950-1985 menjadi 101.9 juta hektar pada periode tahun 2000-2017, namun proporsi penambahan luas areal kebun sawit hanya sebesar 0.4-9.7 persen dari luas deforestasi di Indonesia. Studi asal muasal perkebunan sawit di Indonesia juga menunjukkan bahwa sebagian besar lahan kebun sawit berasal dari lahan semak belukar.

Meskipun telah terbukti kebun sawit bukanlah driver utama dari deforestasi di Indonesia, namun keberadaan perkebunan sawit di kawasan hutan semakin membuat pihak anti sawit menggunakan isu deforestasi untuk menghambat hingga mem-phase out minyak sawit di pasar global. Padahal berdasarkan studi Gunarso (2020), kegagalan dalam Sustainable Forest Management (SFM) dan kebijakan tata ruang yang kurang tepat menjadi penyebab dari deforestasi dan masalah legalitas perkebunan sawit, sehingga "dosa" pemerintah tersebut harus ditanggung oleh pelaku perkebunan sawit yang berpotensi mengancam sustainability industri sawit nasional.

Oleh karena itu, dibutuhkan solusi dalam rangka menyelesaikan masalah legalitas kebun sawit sekaligus menjawab isu deforestasi. Solusi yang dimaksud antara lain Kebijakan Tata Ruang Kesepakatan, kebijakan penunjukkan hutan dikembalikan berdasarkan UU 41/1999 dan kriteria penetapan hutan berbasis analisis citra satelit yang menunjukkan luas hutan yang berpenutupan hutan sebagai basis data yang digunakan untuk formulasi tata kelola dan tata ruang wilayah maupun data yang dilaporkan ke lembaga internasional seperti FAO.

PENDAHULUAN

Isu lingkungan menjadi isu yang banyak digunakan oleh pihak anti sawit seperti LSM di tingkat multinasional dan nasional untuk menghambat perdagangan minyak sawit dan produk turunannya di pasar global dalam satu dekade terakhir. Salah satu topik dari isu lingkungan yang digunakan pada *black campaign* sawit adalah perkebunan sawit dituding sebagai *driver* utama deforestasi. Masalah legalitas kebun sawit yang dianggap masuk kedalam kawasan hutan juga semakin membuat pihak anti sawit menyudutkan industri sawit Indonesia dalam guliran isu deforestasi.

Pengkaitan isu deforestasi dengan kelapa sawit juga telah menjadi dasar pemikiran dan sudut pandang dalam menyusun *green policy* pada beberapa negara maju yang bertujuan untuk mem-*phase out* sawit untuk melindungi minyak nabati dalam negerinya. Misalnya Uni Eropa dengan *European Green Deal* dan *Communication on Stepping up EU Action to Protect and Restore the World's Forest* atau *European Forest Policy* (PASPI, 2020). Termasuk di dalamnya kebijakan RED II ILUC dan *Delegated Regulation* (DR) yang berpotensi akan mengurangi dan meniadakan minyak sawit dalam perdagangan *feedstock* biodiesel Uni Eropa karena dianggap telah menyebabkan deforestasi secara tidak langsung (PASPI, 2019). Meskipun saat ini Pemerintah Indonesia sedang berjuang melawan Komisi UE di persidangan *World Trade Organization* (WTO) terkait kebijakan tersebut, namun diperkirakan kebijakan maupun *black campaign* yang mendiskriminasi sawit dengan mengangkat isu deforestasi tidak akan pernah berhenti bahkan diperkirakan akan terus meningkat ke depan.

Oleh karena itu, dibutuhkan langkah konkret dari *stakeholder* sawit terutama Pemerintah Indonesia untuk menjawab isu deforestasi melalui perbaikan tata kelola industri sawit nasional. Tulisan dalam artikel ini akan mendiskusikan bukti asal perkebunan kebun sawit di Indonesia dan juga menyajikan alternatif solusi tata kelola perkebunan sawit yang langsung meng-*address* penyebab utama deforestasi di Indonesia.

SEJARAH DEFORESTASI DAN BUKTI ASAL USUL KEBUN SAWIT INDONESIA

Jika ditelusuri ke sejarah masa lalu di setiap negara menunjukkan bahwa kota, kawasan industri, pemukiman penduduk, pertanian merupakan hasil dari deforestasi yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan suatu negara. Namun, pembangunan yang mengorbankan hutan dan lingkungan yang dilakukan suatu negara juga akan berhenti pada suatu titik. Di negara-negara Eropa dan Amerika Utara, titik berhenti deforestasi akibat proses pembangun di masa lalu tidak ada. Sehingga hampir semua hutan asli (*virgin forest*) dan biodiversitas di kawasan Eropa dan Amerika Utara sudah lama punah (Soemarwoto, 1992). Berbeda dengan di Indonesia, prinsip menjaga kelestarian lingkungan, hutan dan biodiversitas di dalamnya telah dipikirkan sejak awal pembangunan melalui UU No. 41/1999 tentang Kehutanan. Dalam UU tersebut menyatakan bahwa luas hutan Indonesia dipertahankan minimal 30 persen dari luas daratan.

Sama seperti yang terjadi di negara lain, deforestasi juga terjadi di Indonesia. Berdasarkan data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, deforestasi di Indonesia telah terjadi sejak sebelum tahun 1950 dengan luas 25.5 juta hektar dan terus mengalami peningkatan hingga mencapai 101.9 juta hektar tahun 2000-2017. Namun, jika deforestasi dikaitkan dengan pengembangan perkebunan sawit di Indonesia sangat tidak tepat. Berdasarkan data Ditjenbun (2018), penambahan luas areal kebun sawit Indonesia juga mengalami peningkatan dari 105 ribu hektar menjadi 9.89 pada periode tahun yang sama. Jika dibandingkan proporsi penambahan luas areal kebun sawit hanya sebesar 0.4-9.7 persen dari luas deforestasi di Indonesia. Artinya kebun sawit bukanlah *driver* utama dari deforestasi di Indonesia. Dan jika bukan kebun sawit, sektor apa yang menggunakan 25-92 juta hektar lahan hutan yang hilang atau terdeforestasi?

LSM anti sawit yang selama ini yang sering mengkampanyekan kebun sawit sebagai penyebab utama dari deforestasi, sebenarnya mereka tidak memiliki informasi mengenai sejarah deforestasi di Indonesia.

Pada masa Orde Baru pada tahun 1969-2000, Kementerian Kehutanan banyak memberikan izin *logging* yang masif tanpa kontrol yang tercermin dari jumlah dan luas Hak Pengusahaan Hutan (HPH) kepada perusahaan *logging* (Kartodihardjo dan Supriono, 2000). Luas HPH pada masa Orde Baru yang tercatat mencapai 61.7 juta tahun 1993 dan 69.4 juta hektar tahun 2000 (Kementerian Kehutanan, 2014). Sedangkan kegiatan *logging* yang tak tercatat diperkirakan sekitar 95 juta hektar hutan produksi (yang ditetapkan oleh TGHK tahun 1984) telah menjadi areal *logging* selama masa Orde Baru (PASPI, 2016).

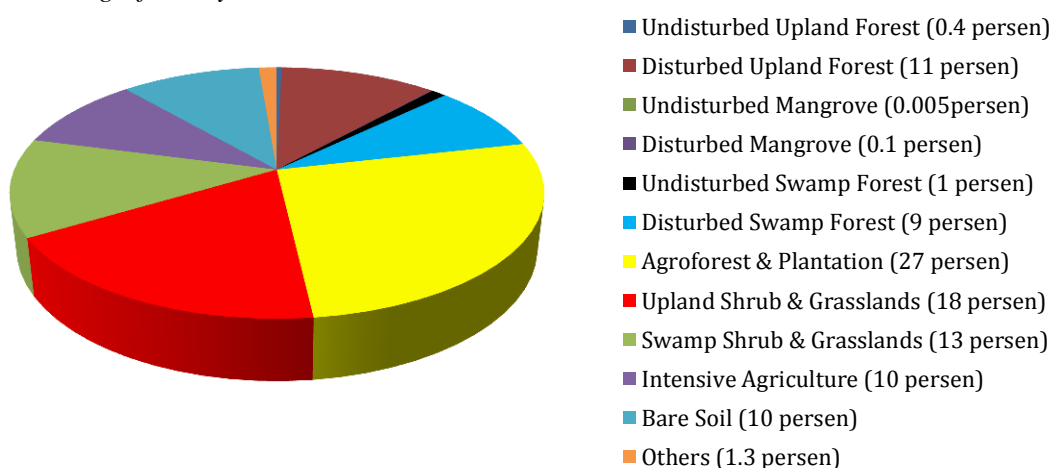
Intensifnya kegiatan *logging* pada masa Orde Baru tersebut tercermin juga dari produksi kayu bulat (log). Menurut data BPS, produksi kayu bulat Indonesia baru mencapai 8.1 juta meter kubik tahun 1969 meningkat menjadi 22.3 juta meter kubik tahun 1980 dan 37 juta meter kubik tahun 1990. Intensifnya aktivitas *logging* pada era tersebut juga menjadikan Indonesia sebagai negara produsen kayu log terbesar di dunia, namun hal tersebut juga berimplikasi pada luasnya hutan Indonesia yang hilang terdegradasi.

Hal tersebut juga terkonfirmasi dari studi Studi Gunarso *et al.*, (2013) yang menyebutkan bahwa penyebab dari hilangnya hutan di Indonesia karena *logging* yang intensif dan dampak dari kebakaran hutan. Kombinasi dari kedua faktor tersebut menyebabkan terjadinya degradasi lanskap hutan yang cukup progresif menjadi lahan *agroforestry* atau lahan semak

belukar. Kegiatan *logging* yang masif dan intensif khususnya di Pulau Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi pada masa Orde Baru, mengakibatkan lahan hutan yang mengalami degradasi dan berubah menjadi semak belukar yang terlantar dan bekas barak-barak pekerja *logging* yang kumuh.

Kawasan *ex-logging* tersebut dijadikan cadangan lahan untuk pembangunan (*land of Bank*) pemerintah Orde Baru sehingga dapat dimanfaatkan kembali yang sebagian besar dikonversikan untuk keperluan pembangunan sektor lain atau kawasan budidaya. Lahan tersebut banyak dimanfaatkan untuk lahan pemukiman pada program transmigrasi dan lahan pertanian, termasuk pembangunan kebun sawit.

Hal tersebut juga terkonfirmasi dari studi Fahmudin dan Gunarso (2019) yang menunjukkan bahwa sebagian besar asal-usul lahan kebun sawit di Indonesia selama periode tahun 1990-2018 berasal dari lahan pertanian (*agroforestry*) dengan pangsa sebesar 23 persen (Gambar 1). Isu yang menyudutkan asal seluruh kebun sawit Indonesia berasal dari hutan merupakan isu yang keliru. Fakta tersebut berdasarkan studi tersebut menunjukkan bahwa penggunaan hutan primer (*undisturbed upland forest*) untuk kebun sawit sangat kecil yakni hanya sebesar 0.4 persen. Sebagian besar lahan kebun sawit berasal dari semak belukar dan padang rumput baik yang berada di dataran tinggi (18 persen) maupun di sekitar rawa (13 persen) dan hutan sekunder atau *disturbed upland forest* (11 persen).



Gambar 1. Asal Usul Lahan Kebun Sawit Indonesia Periode Tahun 1990-2018
(Sumber: Fahmudin dan Gunarso, 2019)

SOLUSI PENYELESAIAN ISU SAWIT SEBAGAI DRIVER DEFORESTASI DAN MASALAH LEGALITAS LAHAN

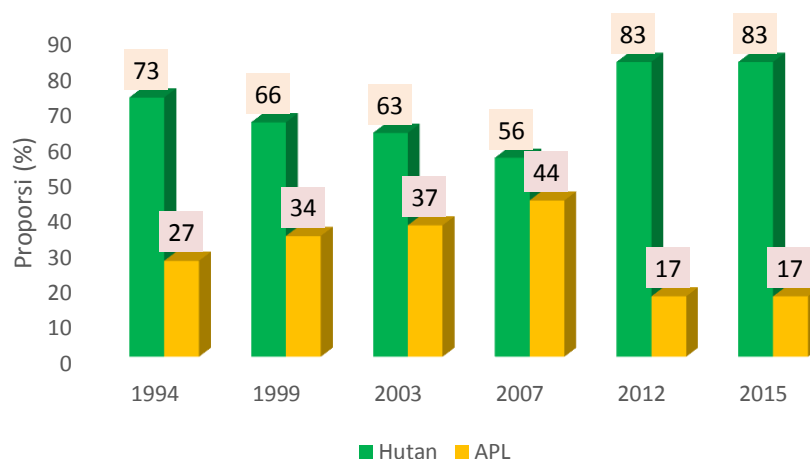
Berdasarkan paparan diatas, telah terbukti bahwa perkebunan sawit di Indonesia berasal dari lahan *agroforestry*. Bahkan perkebunan sawit merestorasi lahan semak belukar terlantar bekas aktivitas *logging* yang menjadi penyebab degradasi di kawasan hutan. Fakta tersebut menunjukkan bahwa isu kampanye hitam terkait sawit sebagai faktor utama dan satu-satunya penyebab deforestasi di Indonesia adalah isu yang keliru. Meskipun telah dibuktikan oleh studi, namun fakta tersebut belum mampu meng-*counter* masifnya kampanye negatif.

Di sisi lain, Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Koordinator Perekonomian telah merilis data yang menunjukkan seluas 3.4 juta hektar kebun sawit berada di kawasan hutan dengan rincian terdiri dari 115 ribu hektar di kawasan suaka alam, 174 ribu hektar di di hutan lindung, 454 ribu hektar di hutan produksi terbatas, 1.4 juta ha di hutan produksi dan 1.2 juta ha di hutan produksi konversi. Data luas kebun sawit yang berada di dalam kawasan hutan tersebut terkesan “mengamini” isu yang dipublikasikan oleh LSM anti sawit yang menyebutkan perkebunan sawit yang menyebabkan deforestasi di Indonesia.

Untuk menyelesaikan masalah legalitas tersebut, Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan kebijakan dalam rangka perbaikan tata kelola perkebunan sawit seperti moratorium areal baru perkebunan sawit. Namun, menurut Gunarso (2020) kebijakan tata kelola industri sawit yang dilakukan oleh pemerintah untuk menyelesaikan masalah legalitas kebun sawit di kawasan hutan dianggap belum mampu menyelesaikan isu deforestasi dan tata kelola hutan di Indonesia. Hal ini dikarenakan penyebab utama dari deforestasi di Indonesia belum terselesaikan. Faktor utama penyebab dari deforestasi di Indonesia dikarenakan kegagalan *Sustainable Forest Management* (SFM)

dan kebijakan tata ruang. Proses penunjukan hutan yang tidak segera diikuti dengan penetapannya menjadi penyebab awal dari berbagai masalah, seperti ilegalitas kebun sawit yang berada di kawasan hutan. Kedua masalah tersebut yang seharusnya dicarikan solusi terlebih dahulu sehingga masalah legalitas lahan perkebunan sawit di kawasan hutan dapat terselesaikan, sekaligus juga dapat menjawab dan meng-*counter* isu deforestasi.

Studi Gunarso (2020) mengambil studi kasus di Kalimantan Tengah menunjukkan bahwa terjadi perubahan proporsi luas hutan dan Area Penggunaan Lain/APL (termasuk untuk perkebunan sawit) yang cukup drastis pada periode waktu yang cukup dekat (Gambar 2). Pada era sebelum reformasi, proporsi luas hutan sebesar 73 persen dan luas APL sebesar 27 persen tahun 1993, kemudian mengalami perubahan menjadi 66 persen untuk luas hutan dan 34 persen untuk luas APL. Proporsi luas hutan dan APL di Kalimantan Tengah juga kembali mengalami perubahan pada periode pasca-reformasi yang tertuang pada Peraturan Daerah 08/2003 (63% hutan, 37% APL) dan mengalami usulan perubahan pada Peraturan Daerah tahun 2007 (56% hutan, 44% APL). Namun, kedua Perda pasca reformasi ini belum disepakati dan disetujui oleh berbagai *stakeholder* terkait, khususnya KLHK. Pada tahun 2012, dikeluarkan putusan Mahkamah Konstitusi yang diletakkan berdasarkan penunjukkan Menteri Kehutanan (berdasarkan SK 529/Menhut II/2012), dimana terjadi penyusutan luas areal APL yang hanya sebesar 17 persen, sementara luas hutan sebesar 83 persen. Pemerintah Kalimantan Tengah juga kembali mengeluarkan Peraturan Daerah 5/2015 dengan menggunakan proporsi sesuai penunjukkan Menhut tahun 2012, namun hingga saat ini Perda tersebut juga belum jelas apakah Perda tersebut telah dikukuhkan atau belum oleh Menteri LHK.



Gambar 2. Perubahan Proporsi Hutan dan Area Penggunaan Lain (APL) di Kalimantan Tengah (Sumber: Gunarso, 2020)

Penyusutan luas APL di Kalimantan akibat kebijakan yang berubah dalam periode waktu yang cukup singkat menjadi salah satu penyebab besarnya luasnya kebun sawit yang masuk ke dalam kawasan hutan. Di lapangan, perusahaan perkebunan sawit dan petani rakyat yang melakukan investasi dalam pembangunan kebun sawit di lahan APL pada sebelum reformasi atau periode sebelum tahun 2003, dimana pada periode tersebut luas APL yang dapat dimanfaatkan untuk perkebunan sawit masih tinggi sekitar 27-37 persen. Namun setelah adanya penunjukkan Menteri Kehutanan tahun 2012, luas APL berkurang drastis menjadi hanya 17 persen dari total luas Kalimantan Tengah. Implikasinya perkebunan sawit dianggap ilegal karena kebun sawit yang telah dikembangkannya sebelum tahun 2012 masuk areal kawasan hutan.

Sementara itu, data tutupan hutan Kalimantan Tengah tahun 2015 menunjukkan luas tutupan hutan di provinsi tersebut dengan menggunakan citra satelit hanya sebesar 7.64 juta hektar atau proporsinya sebesar 49 persen, sementara proporsi non hutan sebesar 51 persen (7.76 juta hektar). Jika membandingkan data tutupan hutan tersebut dengan penunjukkan kawasan hutan oleh Menteri Kehutanan tahun 2012 (proporsi hutan sebesar 83%) menunjukkan tidak adanya sinkronisasi data.

Hal ini menggambarkan adanya kegagalan tata kelola kehutanan yang dilakukan oleh Pemerintah baik pusat maupun daerah. Kegagalan pemerintah tersebut kini harus ditanggung oleh pelaku perkebunan sawit, khususnya petani sawit rakyat yang tidak bisa mengikuti program peremajaan (PSR) dan sertifikasi

ISPO sehingga bisa mengancam *sustainability* industri sawit nasional. Oleh karena itu, dibutuhkan solusi dalam rangka menyelesaikan masalah legalitas kebun sawit ini.

Guru besar Fakultas Kehutanan IPB, Petrus Gunarso dalam studinya juga memaparkan solusi jangka pendek dan menengah untuk menyelesaikan masalah legalitas perkebunan sawit yang masuk ke dalam kawasan hutan sekaligus dapat menjawab isu deforestasi pada perkebunan sawit. Kebijakan Tata Ruang Kesepakatan menjadi *win-win solution* untuk menyelesaikan masalah tumpang tindih hutan dan perkebunan sawit di Indonesia. Meskipun dengan kebijakan tersebut akan menurunkan luas hutan, namun Pemerintah dapat meningkatkan kualitas hutan yang ada atau hutan yang telah terdegradasi namun belum ditanami sawit dengan melakukan rehabilitasi. Kebijakan serupa pernah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia pada tahun 1980-an terkait Kebijakan Tata Guna Hutan Kesepakatan.

Solusi yang kedua adalah Pemerintah melakukan penunjukkan hutan dikembalikan berdasarkan UU 41/1999, dimana penunjukkan hutan untuk ditetapkan sebagai hutan tetap dan tidak ada lagi penunjukkan hutan untuk dilepaskan. Sementara itu, solusi jangka menengah untuk mengatasi masalah legalitas dan isu deforestasi adalah karena kemampuan evaluasi dan monitoring menggunakan citra satelit, maka kriteria penunjukkan hutan juga harus sesuai dengan realitas di lapangan. Misalnya laporan Indonesia kepada *Food Agricultural Organization* (FAO) terkait luas hutan harus berbasis analisis citra satelit yang menunjukkan luas hutan yang berpenutupan hutan,

bukan luas yang ditunjuk sebagai kawasan hutan.

KESIMPULAN

Berdasarkan studi yang merangkum sejarah deforestasi menunjukkan bahwa perkebunan sawit bukan menjadi *driver* utama deforestasi di Indonesia. Meskipun deforestasi di Indonesia mengalami peningkatan yakni dari 68.1 juta hektar periode tahun 1950-1985 menjadi 101.9 juta hektar pada periode tahun 2000-2017, namun proporsi penambahan luas areal kebun sawit hanya sebesar 0.4-9.7 persen dari luas deforestasi di Indonesia. Studi asal muasal perkebunan sawit di Indonesia juga menunjukkan bahwa sebagian besar lahan kebun sawit berasal dari lahan semak belukar.

Meskipun telah terbukti kebun sawit bukanlah *driver* utama dari deforestasi di Indonesia, namun keberadaan perkebunan sawit di kawasan hutan semakin membuat pihak anti sawit menggunakan isu deforestasi untuk menghambat hingga mem-*phase out* minyak sawit di pasar global. Padahal berdasarkan studi Gunarso (2020), kegagalan dalam *Sustainable Forest Management* (SFM) dan kebijakan tata ruang yang kurang tepat menjadi penyebab dari deforestasi dan masalah legalitas perkebunan sawit, sehingga “dosa” pemerintah tersebut harus ditanggung oleh pelaku perkebunan sawit yang berpotensi mengancam *sustainability* industri sawit nasional.

Oleh karena itu, dibutuhkan solusi dalam rangka menyelesaikan masalah legalitas kebun sawit sekaligus menjawab isu deforestasi. Solusi yang dimaksud antara lain Kebijakan Tata Ruang Kesepakatan, kebijakan penunjukkan hutan dikembalikan berdasarkan UU 41/1999 dan kriteria penetapan hutan berbasiskan analisis citra satelit yang menunjukkan luas hutan yang berpenutupan hutan sebagai basis data yang digunakan untuk formulasi tata kelola dan tata ruang wilayah maupun data yang dilaporkan ke lembaga internasional seperti FAO.

DAFTAR PUSTAKA

- [Ditjenbun] Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian. 2018. *Statistik Perkebunan Indonesia Tahun 2017-2019: Kelapa Sawit*. Ditjenbun Kementan.
- Fahmudin A, Gunarso P. 2019. *Indirect Land Use Change and CO₂ Emissions*. Dipresentasikan pada Diskusi di Jakarta tanggal 7-8 November 2019.
- Gunarso P, Hartoyo ME, Fahmudin A, Killeen TJ. 2013. *Oil Palm and Land Use Change in Indonesia, Malaysia And Papua New Guinea* [internet]. Tersedia pada : <https://www.tropenbos.org/resources/publications/oil+palm+and+land+use+change+in+indonesia%2C+malaysia+and+papua+new+guinea>
- Gunarso P. 2020. *Potensi Nyata Hutan Indonesia Dalam Penyediaan Energi Terbarukan Biodiesel Dan Biomassa*. Dipresentasikan pada Webinar Majalah Sawit Indonesia yang tersedia pada: <https://youtu.be/CBZEXPyVBgo>
- Kartodihardjo, H dan A. Supriono. 2000. *Dampak Pembangunan Sektoral Terhadap Konversi dan Degradasi Hutan Alam; Kasus Pembangunan HTI dan Perkebunan di Indonesia*. Center for International Forestry Research. Bogor
- Kementerian Kehutanan. 2014. *Statistik Kementerian Kehutanan 2013*. Jakarta
- [KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2018. *Statistik Lingkungan Hidup Kehutanan Tahun 2017*. Pusat Data dan Informasi KLHK.
- [PASPI] Palm Oil Agribusiness Startegic Policy Institute. 2016. Logging Tinggalkan Daerah Terdegradasi. *Jurnal Monitor*. 2(37): 513-520
- [PASPI] Palm Oil Agribusiness Startegic Policy Institute. 2019. Kebijakan ILUC Uni Eropa : “Semut Di Mata Orang Dipersoalkan, Gajah Di Pelupuk Mata Sendiri Diabaikan. *Jurnal Monitor*. 5(11): 1451-1456
- [PASPI] Palm Oil Agribusiness Startegic Policy Institute. 2020. *Kebijakan “Hijau” Uni Eropa Diperkirakan Akan Semakin Mem-Phase-Out Sawit* [internet]. Dapat diakses pada: https://palmoilina.asia/palm_oil_news/eu-phase-out-palm-oil/
- Soemarwoto, O. 1992. *Indonesia dalam Kancah Isu Lingkungan Global*. Jakarta: PT. Gramedia Pusaka Utama.