

IMPLIKASI PERIZINAN SEKTOR BERBASIS LAHAN TERHADAP KONDISI KAWASAN HUTAN DI PROVINSI RIAU

Land-Based Sector Licensing Implication on The Conditions of Forest Area in Riau Province

Suprpto^{1,2)}, San Afri Awang²⁾, Ahmad Maryudi²⁾, Wahyu Wardhana²⁾

- ¹⁾ Jl. Gatot Subroto, Jakarta / Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan,
e-mail: prapto.jogja@gmail.com
²⁾ Jl. Agro No. 1, Bulaksumur, Yogyakarta, Indonesia / Fakultas Kehutanan Universitas
Gadjah Mada

Abstract

Forest resources can be utilized through various activities in the land-based sector, including forestry, plantations, and mining. The implications of the issuance of various permits are indicated to cause changes in the area of forest and land cover. This paper aims to analyze and explain the implications of the various land-based sector licenses that have been issued by the local government and the central government on the condition of forest areas in Riau Province. The research method was carried out with qualitative descriptive analysis, through interviews, spatial analysis, and review and tracking documents. The results of the study showed that during the period 1986-2017 there had been a change in the area of forest area and land cover. The biggest changes in forest areas occur due to the conversion of forest areas into plantations, while the largest land cover changes in successive classes are land cover for plantations (Pk), forest plantations (Ht) and mining (Pn). Some of the recommendations that we propose are the temporary dismissal of licenses in the Riau forest area, the rearrangement of all licenses related to forest areas, increasing integrity and willingness of all parties in Riau and the central government in sustainable forest management.

Keywords: Forest Area; Land Cover; Land-Based Sector Licensing

PENDAHULUAN

Hutan Indonesia dengan luas 120,98 juta hektar atau 63,98% dari luas daratannya, secara resmi berada di bawah kontrol negara yang dilakukan melalui Undang-Undang Kehutanan (Wollenberg *et al.*, 2009) sebagaimana pada negara-negara tropis lainnya (Karsenty, 2010). Sumber daya hutan dapat dimanfaatkan secara ekonomis melalui kegiatan-kegiatan yang ada pada sektor berbasis lahan atau *land based-sector* (Samadhi *et al.*, 2015). Kegiatan-kegiatan yang termasuk ke dalam sektor berbasis lahan antara lain pertambangan, pertanian, perkebunan, peternakan dan kehutanan.

Pemanfaatan sumberdaya hutan tidak dapat dilepaskan dari berbagai konflik di dalamnya (FAO, 2010) antara lain konflik penyediaan lahan (Djaenudin *et al.*, 2016), konflik alokasi dan penggunaan lahan (Setiawan *et al.*, 2016; Setiawan *et al.*, 2017). Hal ini dikarenakan kebijakan dan tujuan penggunaan dan pengelolaan hutan juga tergantung oleh individu dan nilai-nilai sosial, kondisi sosial ekonomi serta politik (Cubbage *et al.*, 2007) serta terkait dengan kegiatan-kegiatan pembangunan lainnya (Sandker *et al.*, 2012).

Paradigma pembangunan secara nasional menekankan pada keuntungan jangka pendek (ekonomi), salah satunya melalui alih fungsi lahan hutan menjadi

penggunaan lain (Maryudi, 2015), dan lebih bersifat terpusat dan otoriterisme (Bakker & Moniaga, 2010). Pemerintah pusat melalui kebijakan desentralisasi memberikan kelonggaran kepada daerah untuk memperoleh pendapatan melalui kegiatan ekstraktif sumber daya alam (McCharty, 2012; Prabowo et al., 2017). Namun tidak berapa lama, pemerintah menarik kembali kewenangannya melalui UU No.23/2014 (Fatem et al., 2018).

Dalam kebijakan alokasi dan pemanfaatan lahan, pemerintah memperkenankan warganya untuk memperoleh alokasi manfaat dan kegunaan hutan melalui skema perizinan (Mumbunan, 2015) yang dapat dimanfaatkan secara ekonomis melalui kegiatan-kegiatan pada sektor berbasis lahan atau *land-based sector* misalkan perkebunan, pertambangan, kehutanan (Samadhi et al., 2015) untuk memperoleh pendapatan dalam rangka membiayai pembangunan nasional.

Provinsi Riau dengan PDRB senilai Rp. 652,38 triliun (lima besar secara nasional) mampu menopang pendapatan nasional dengan sumbangan 6% terhadap pendapatan nasional, memiliki pertumbuhan ekonomi 2,23% dan pendapatan per kapita Rp. 117 juta (BPS Riau, 2016). Terbalik dengan fakta tersebut, banyak terjadi penurunan kualitas dan kuantitas hutan di Riau (Dishut Riau, 2016; Broich et al., 2012), salah satunya melalui transformasi dari hutan alam menjadi penggunaan perkebunan (Susanti & Maryudi, 2016).

Implikasi dari alokasi lahan melalui penerbitan berbagai perizinan serta aktifitas lain yang berlangsung di kawasan hutan baik legal maupun ilegal diindikasikan telah mengakibatkan deforestasi, misalkan dari perizinan perkebunan (Setiawan et al., 2016; Susanti & Maryudi, 2016). Penggunaan lahan untuk hutan tanaman, perkebunan dan pertambangan terus meningkat dari tahun ke tahun (Djaenudin et al., 2016). Pada tahun 1985 berdasarkan data RePProt luas kawasan yang berhutan masih 57% dari luas daratan, kemudian berkurang menjadi 27%

pada tahun 2014 (Dishut Riau, 2015). Sementara data dari Kementerian LHK (2014) menunjukkan hampir 70% kawasan hutan sudah tidak berhutan (non hutan) dan hanya 30% yang masih berhutan (hutan primer tinggal 2,7%) dengan angka deforestasi di dalam kawasan hutan sebesar 520 hektar/tahun (periode 2012-2013). Luas lahan kritis dalam kawasan hutan berdasarkan peta Tata Guna Hutan Kesepakatan mencapai 4,8 juta hektar (BPS Riau, 2016).

Tulisan ini bertujuan menganalisis dan menjelaskan bagaimana implikasi berbagai perizinan sektor berbasis lahan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah lokal maupun pemerintah pusat terhadap kondisi kawasan hutan yang ada di Provinsi Riau.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan pada bulan Agustus sampai dengan Desember 2017. Lokasi penelitian terbagi menjadi dua wilayah, yaitu di wilayah Provinsi Riau dan di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan di Jakarta.

Pengumpulan data meliputi data primer dan data sekunder. Data primer didapatkan dengan melakukan wawancara terhadap informan yang berasal dari instansi pemerintah pusat (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan) dan pemerintah daerah setempat (Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Dinas Perkebunan, Badan Pertanahan Nasional dan Dinas ESDM). Data primer juga didapatkan dengan melakukan analisis spasial dengan bantuan *software ArcGIS 10.1* untuk mendapatkan data perubahan penutupan lahan dan kondisi eksisting. Data diperoleh dari BPKH Wilayah XIX Pekanbaru dan Ditjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Jakarta pada tahun 2017. Data penutupan lahan yang digunakan adalah data penutupan lahan Provinsi Riau tahun 1990 – 2017.

Penelitian ini juga didukung dengan data sekunder yang diperoleh melalui revidu dan penelusuran terhadap data-data tertulis yang ada dalam peraturan, dokumen dan laporan-laporan yang dikeluarkan pemerintah dan institusi lain yang terkait (LSM, Perusahaan) serta pengamatan di lapangan.

Analisis data dilakukan dengan metode deskriptif kualitatif, untuk menggambarkan implikasi dari perizinan berbasis lahan terhadap kondisi ekonomi, sosial, politik dan lingkungan di Provinsi Riau.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sejarah alokasi dan penggunaan lahan di Provinsi Riau sudah dimulai semenjak jaman kolonial. Pembahasan tidak dilakukan semenjak kolonial, namun dimulai semenjak tahun 1986 ketika pertama kali kawasan hutan di Provinsi Riau ditetapkan pemerintah.

Kawasan Hutan di Provinsi Riau

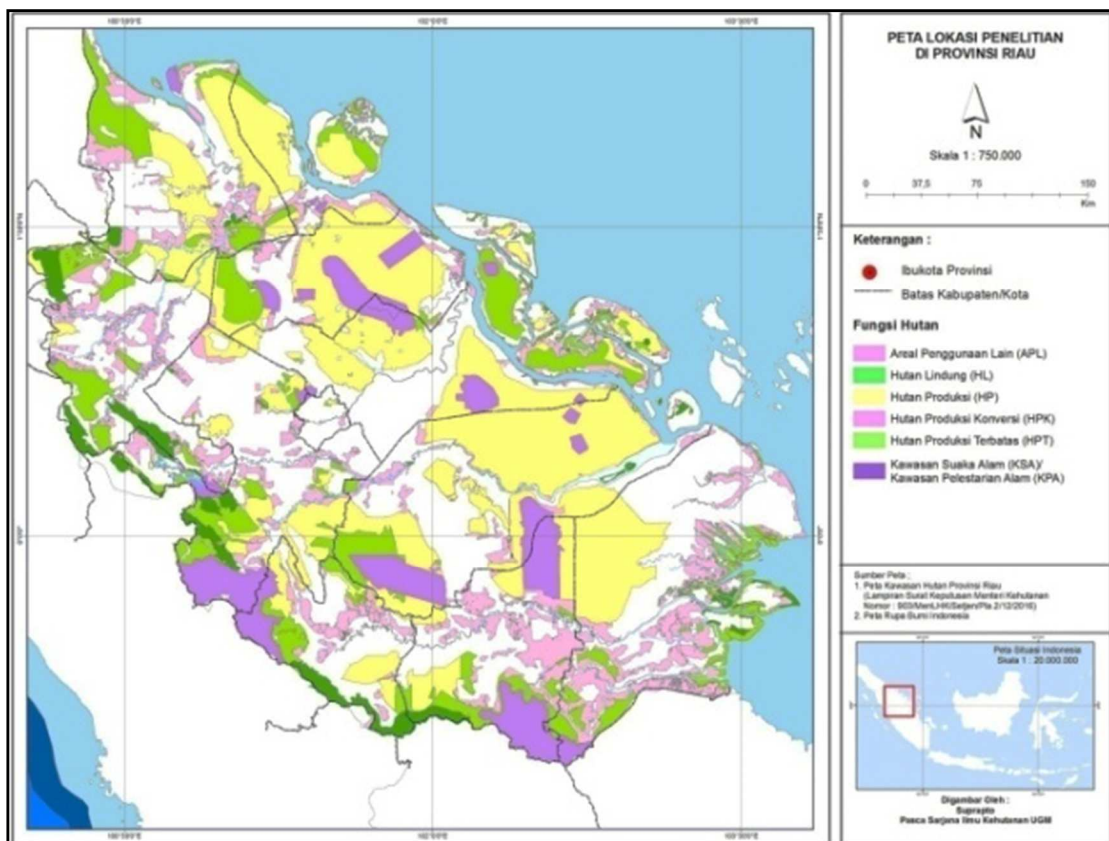
Provinsi Riau pada awalnya ditetapkan dengan UU No. 61 Tahun 1958 dengan sebutan Daerah Swatantra Tingkat I Riau berkedudukan di Tanjung Pinang, yang wilayahnya meliputi daerah-daerah swatantra tingkat II Bengkalis, Kampar, Inderagiri dan Kepulauan Riau, serta Kotapraja Pekanbaru. Provinsi Riau, membentang dari lereng Bukit Barisan sampai dengan Selat Malakan dengan letak 01° 05'00" Lintang Selatan (LS) sampai 02°25'00" Lintang Utara (LU) atau antara 100° 00'00" Bujur Timur (BT) sampai 105° 05'00" Bujur Timur (BT) (BPS Riau, 2016). Melalui UU No. 53 Tahun 1999, Provinsi Riau berubah menjadi 12 Kabupaten/Kota hasil pemekaran dari daerah tingkat II terdahulu dengan luas wilayah terluas adalah

Kabupaten Indragiri Hilir (Inhil) dan luas wilayah terkecil adalah Kota Pekanbaru.

Ditinjau dari kawasan hutannya, Provinsi Riau ditetapkan pertama kali berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 173/Kpts-II/1986 tanggal 6 Juni 1986 tentang TGHK adalah 9.456.160 hektar. Rinciannya Hutan Konservasi 451.240 ha, Hutan Lindung 397.150 ha, Hutan Produksi Terbatas 1.971.553 Ha, Hutan Produksi Tetap 1.866.132 ha dan Hutan Produksi Konversi 4.770.085 ha. Menurut peta TGHK ini, 100% dari luas daratan propinsi Riau merupakan kawasan hutan sehingga segala bentuk kegiatan yang dilakukan di atasnya harus sepengetahuan dan mendapatkan izin dari Kementerian Kehutanan.

Sejarah panjang alokasi dan penggunaan lahan di Provinsi Riau terus mengalami perubahan sampai saat ini. Setidaknya terdapat dua peraturan daerah (Perda) yang mengatur tata ruang wilayah di Riau yaitu Perda No.10/1994 dan Perda No.10/2018 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi/RTRWP Riau. Sedangkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK)¹ juga telah mengeluarkan Surat Keputusan Menteri tentang Kawasan Hutan Provinsi Riau sebanyak lima kali. kelima keputusan tersebut adalah SK Menhut No. SK. 7651/Menhut-VII/KUH/2011, SK Menhut No. SK 673/Menhut-II/2014, SK Menhut No. SK. 878/Menhut-II/2014, SK MenLHK No. SK. 314/MenLHK/Setjen/Pla.2/4/2016, SK Menteri LHK No. SK. 903/MENLHK/SETJEN/PLA.0/5/2016 sebagaimana terlihat pada Gambar 1.

¹ Kementerian Kehutanan berubah menjadi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan berdasarkan Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2015 tentang Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan



Gambar 1. Kawasan Hutan Provinsi Riau Tahun 2016

Memperjelas perkembangan penetapan kawasan hutan di Riau, dapat dilihat dalam Tabel 1 dibawah ini tentang perkembangan luas kawasan hutan menurut periode waktu penerbitan, berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan/LHK setelah era TGHK. Dalam tabel 1 terlihat bahwa

perubahan drastis kawasan hutan terjadi ketika Provinsi Riau terbagi menjadi dua provinsi yaitu Provinsi Riau sendiri dan Provinsi Kepulauan Riau pada tahun 2011. Hal ini merupakan tindak lanjut UU No.25/2002 tentang pembentukan Provinsi Kepulauan Riau.

Tabel 1. Perubahan Luas kawasan Hutan Provinsi Riau sampai dengan Tahun 2016 (hektar)

Uraian	SK Menhut No.7651/2011	SK. Menhut No.673/2014	SK. Menhut No.878/2014	SK MenLHK No.314/2016	SK MenLHK No.903/2016
KSA/KPA	617.209	633.766	633.420	633.420	630.753
HL	213.113	234.288	234.015	234.015	233.910
HPT	1.893.714	1.034.265	1.031.600	1.026.442	1.017.318
HP	1.541.288	2.314.151	2.331.891	2.327.882	2.339.578
HPK	2.856.020	1.286.896	1.268.767	1.212.809	1.185.433
Jumlah	7.121.344	5.503.368	5.499.693	5.434.568	5.406.992

Sumber: Pengolahan Data (2017)

Perkembangan Perizinan Berbasis Lahan di Riau

Persoalan alokasi dan penggunaan lahan di Riau sudah berlangsung sejak lama, bahkan sebelum era TGHK. Persoalan

alokasi dan penggunaan lahan hutan untuk perizinan di Riau sebenarnya sudah dimulai sejak awal abad ke-20. Pada saat itu, Provinsi Riau seakan dibagi-bagi untuk areal konsesi minyak, sehingga perusahaan minyak menjadi penguasa tunggal di Riau

(Soetrisno, 1992). Sejak tahun 1970-an melalui UU No.1/1967 dan UU No.6/1967, Pemerintah Riau membuka pintu untuk investasi diluar minyak dan gas berupa investasi perkebunan serta investasi kehutanan (Soetrisno, 1992).

Diawali dengan dibukanya sejumlah HPH yang kemudian beralih ke perusahaan Hutan Tanaman Industri pada tahun 1990-an (Awang, 1992). Sampai tahun 2017 jumlah pemegang izin hutan tanaman atau IUPHHK-HT sebanyak 56 unit dengan luas 1,7 juta hektar (Dishut Riau, 2015; Ditjen Planologi dan Tata Lingkungan, 2016). Penguasaan lahan terbesar untuk HTI dipegang oleh PT. Arara Abadi dan PT. Riau Andalan Pulp and Paper (PT. RAPP) yang berafiliasi dengan industri pulp dan paper Indah Kiat Pulp and Paper (IKPP) dan PT. Riau Andalan Pulp and Paper.

Selain alokasi lahan untuk perizinan di sektor kehutanan, pemerintah juga telah mengeluarkan perizinan di sektor perkebunan. Dari luas seluruh perkebunan yang ada di Riau dengan luas 3.560.181 ha (Disbun Riau, 2016b), perkebunan rakyat memegang porsi terbesar dengan luas 2.437.323 ha (68,33%), perkebunan besar negara (PTPN V) seluas 95.855 ha (2,57%) dan perkebunan besar swasta seluas 1.027.003 ha (29,08%). Sebagian besar areal

yang digunakan untuk sektor perkebunan berasal dari kawasan hutan dan 95% diperuntukkan untuk perkebunan kelapa sawit (Ditjen Perkebunan, 2017).

Luas kawasan hutan Riau yang telah dilepaskan dari kawasan hutan untuk budidaya perkebunan terus meningkat dari tahun ke tahun, sampai dengan tahun 2018 luas keseluruhan mencapai 1,6 juta hektar dengan jumlah perusahaan 140 unit (Ditjen Planologi dan Tata Lingkungan, 2018). BPS Riau (2016) mencatat bahwa Provinsi Riau merupakan produsen kelapa sawit terbesar di Indonesia seluas 2.290.736 hektar, diikuti Sumatera Utara dan Kalimantan Tengah. Hal ini juga diperkuat data Disbun Riau (2016b), bahwa 33% dari luas daratan di Riau sudah ditetapkan sebagai arahan untuk pembangunan perkebunan, dimana 68% dari luas perkebunan tersebut dialokasikan untuk perkebunan kelapa sawit.

Alih fungsi lahan dari kawasan hutan untuk perkebunan sudah dimulai sejak tahun 1980-an. Pada masa kabinet pembangunan antara tahun 1985-1997 di bawah kendali Presiden Soeharto, pemerintah telah melepaskan kawasan hutan seluas 1,3 juta hektar. Berikut disajikan perbandingan luas perizinan berbasis lahan di Riau dan Indonesia (Tabel 2).

Tabel 2. Perbandingan Luas Perizinan Berbasis Lahan di Provinsi Riau dan Indonesia

Jenis Perizinan	Indonesia (ha)	Riau (ha)	Persentase (%)
Izin Pinjam Pakai untuk Korporasi	517.739,92	20.783,96	4,01
Izin Pelepasan Kawasan Hutan untuk Kebun	6.838.311,00	1.558.534,30	22,79
IUPHHK-HTI	10.031.934,00	1.655.996,14	16,51
Total	17.387.984,92	3.235.314,40	18,61

Sumber: Pengolahan Data (2017)

Tabel 2 menunjukkan bahwa luas perizinan yang ada di kawasan hutan yaitu untuk Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) seluas 20.783,96 hektar (4,01% secara nasional), Izin Pelepasan Kawasan Hutan seluas 1,6 juta hektar (22,79%) dan IUPHHK-HTI seluas 1,6 juta hektar (16,51%). Secara keseluruhan, total luas perizinan ketiga kegiatan tersebut mencapai

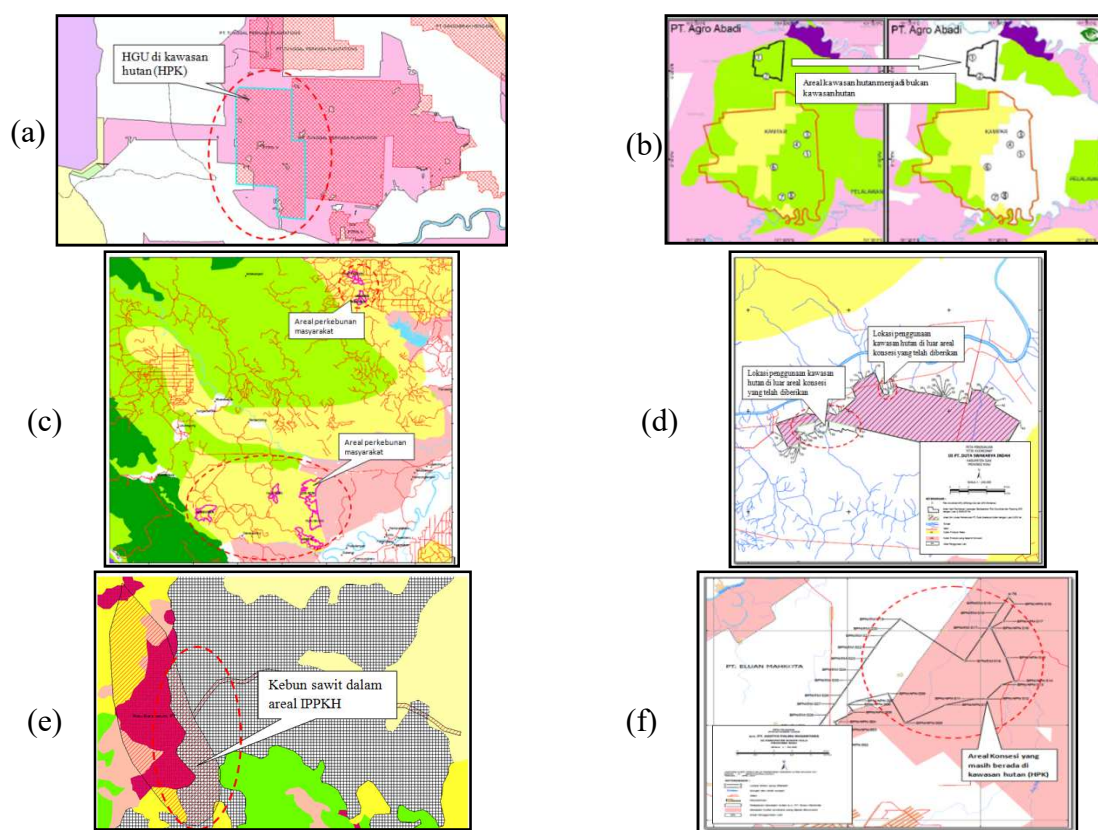
3,2 juta hektar atau 18,61% secara nasional. Namun sayangnya tidak semua perizinan yang diberikan pemerintah sebagaimana dijelaskan di atas, dilakukan dengan baik dan benar. Hasil wawancara dengan Kepala BPHP Wil. III Pekanbaru mengungkap bahwa banyak perusahaan HTI yang tidak melakukan kewajiban penanaman dengan baik. Terbukti hanya sekitar kinerja

penanaman yang dilakukan oleh pemegang IUPHHK-HTI di Riau dari tahun 2011 – 2015 rata-rata hanya mencapai 57,6% dengan luas penanaman mencapai 673.032 ha (Ditjen PHPL, 2016). Bahkan beberapa perusahaan kecil hanya melakukan penebangan di awal saja kemudian pergi tidak melakukan operasional lagi (wawancara 5).

Beberapa regulasi yang berlaku di sektor perkebunan yang terkait dengan sektor kehutanan berpotensi menimbulkan pelanggaran secara hukum apabila tidak dijalankan dengan sungguh-sungguh. Sebagai contoh dalam beberapa kasus,

diketahui bahwa perkebunan ilegal yang dilakukan oleh masyarakat, koperasi ataupun perusahaan besar dan korporasi.

Forest Watch Indonesia (2011) menyatakan bahwa di Indonesia, banyak perusahaan perkebunan beroperasi secara non prosedural di kawasan hutan melalui berbagai mekanisme pemberian izin. Untuk kasus perkebunan non prosedural di Riau, tercatat 277.551 hektar berada di kawasan hutan dengan rincian 51.745 di Hutan Produksi Konversi (HPK), 194.559 di Hutan Produksi Terbatas (HPT), 31.247 di Hutan Produksi Tetap (HP) (Direktorat Gakkum, KSDA, 2011).



Gambar 2. Pola Pelanggaran Dalam Perizinan Berbasis Lahan (a) HGU di dalam kawasan hutan; (b) Indikasi Legalisasi Perusahaan melalui SK Menteri Kehutanan; (c) Pemanfaatan Hutan Ilegal oleh Masyarakat; (d) Kegiatan di luar konsesi perusahaan; (e) Areal Kebun Sawit di Areal Perusahaan Tambang; (f) Konsesi Perusahaan Kebun Berada di HPK

Adapun beberapa pola pelanggaran yang sering terjadi di dalam perizinan sektor berbasis lahan antara lain: 1) Mekanisme perizinan sektor perkebunan tidak sepenuhnya terpenuhi mulai dari izin lokasi, izin usaha perkebunan, izin pelepasan

kawasan hutan dan hak guna usaha (wawancara no.2); 2) Hak Guna Usaha (HGU) berada di luar areal pelepasan kawasan hutan yang telah diberikan oleh Menteri Kehutanan (wawancara no.3); 3) Pemanfaatan hutan tanaman di luar areal

konsesi yang telah diberikan (wawancara no.3); 4) Pemanfaatan hutan secara ilegal oleh masyarakat di dalam konsesi perusahaan HTI dan pertambangan maupun dikawasan hutan negara (wawancara no.1,2,3,4); 5) Terdapat indikasi “legalisasi” areal perusahaan sawit di dalam kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan/areal penggunaan lain (APL) melalui skema surat keputusan Menteri Kehutanan (Eyes of Forest, 2016).

Beberapa contoh gambar pola-pola pelanggaran yang terjadi dalam perizinan berbasis lahan di Provinsi Riau dapat dilihat pada Gambar 2.

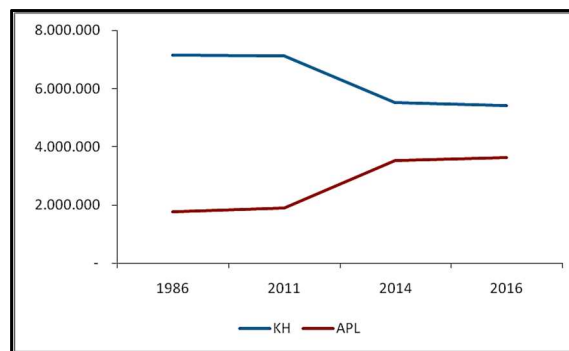
Tren Perubahan Kondisi Kawasan Hutan di Riau

Perubahan Luas Kawasan Hutan

Selain memberikan kontribusi terhadap penerimaan negara, adanya perizinan berbasis lahan juga memberikan dampak yang kurang baik terhadap kelestarian hutan. Perubahan kawasan hutan terus mengalami penurunan luas. Secara *de jure* berdasarkan surat keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, luas kawasan terus menurun dari tahun ke tahun. Secara *de facto* maupun hasil penafsiran citra landsat, dapat dilihat proses perubahan tutupan lahan dari semula berhutan menjadi tidak berhutan.

Implikasi dari perizinan sektor berbasis lahan terutama untuk perkebunan, setidaknya telah memberikan gambaran terus berkurangnya luas kawasan hutan yang ada. Mekanisme pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan menjadi penyumbang terbesar terjadinya perubahan kawasan hutan di Provinsi Riau. Perkembangan perkebunan (kelapa sawit) yang sangat cepat ini tidak dapat dipisahkan adanya konteks pembangunan yang lebih luas (Susanti & Maryudi, 2016). Lebih lanjut dikatakan bahwa pembangunan ekonomi secara nasional, pembangunan wilayah dan untuk mengurangi kemiskinan menjadi alat “justify” pengembangan perkebunan kelapa sawit. Berdasarkan data pada Tabel 2 di atas,

setidaknya telah terjadi pengurangan luas kawasan hutan sekitar 1,6 juta hektar untuk perkebunan. Berikut disajikan tren perubahan luas kawasan hutan dari tahun 1986 sampai dengan 2016 (Gambar 3).

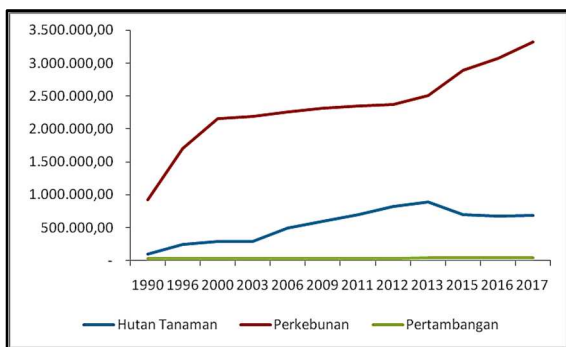


Gambar 3. Trend Perubahan Luas Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain

Berdasarkan gambar 3, luas areal kawasan hutan secara hukum terus mengalami penurunan, terutama dalam fungsi Hutan Produksi Konversi (HPK) yang berubah menjadi areal penggunaan lain (APL). Berdasarkan aturan, HPK merupakan fungsi kawasan hutan yang difungsikan untuk dikonversi atau dilepaskan untuk pembangunan non kehutanan.

Perubahan Penutupan Lahan

Selain menganalisis tren penurunan luas kawasan hutan oleh aktifitas perizinan berbasis lahan, dilakukan juga analisis terhadap perubahan tutupan lahan yang terjadi. Deforestasi dan degradasi hutan merupakan salah satu implikasi dari penggunaan lahan melalui aktifitas perizinan yang ada. Djaenudin dkk., (2018) mengatakan bahwa terjadinya perubahan tutupan lahan sebagai akibat pembangunan ekonomi, antara lain pengembangan perkebunan. Hasil pengolahan data secara spasial menunjukkan bahwa terjadi perubahan pada tiga jenis penutupan lahan yang diteliti. Untuk kelas tutupan hutan tanaman (Ht), perkebunan (Pk) dan pertambangan (Pn) di Provinsi Riau dari tahun 1990 sampai 2017 (Gambar 4).



Gambar 4. Trend Perubahan Tutupan Lahan Tahun 1990 – 2017 di Riau

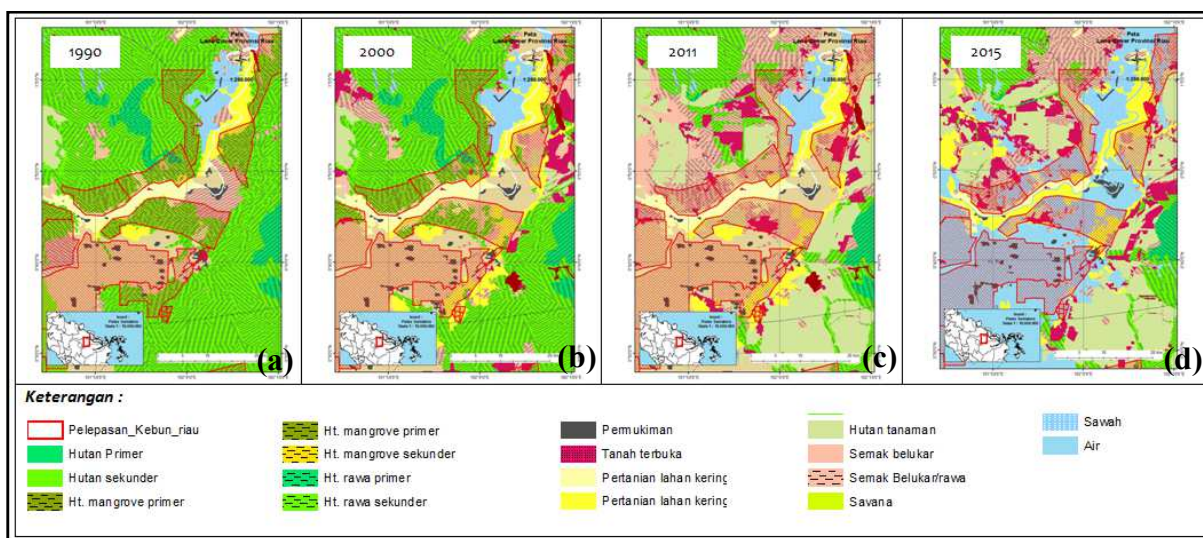
Dari gambar 4 tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa tutupan hutan tanaman mengalami kenaikan rata-rata 34.518 ha/tahun, tutupan lahan dengan kelas perkebunan mengalami kenaikan rata-rata 69.048,95 ha/tahun sedangkan tutupan lahan dengan kelas pertambangan mengalami kenaikan paling kecil sebesar 194,60 ha/tahun untuk periode tahun 1990 sampai dengan 2013. Perubahan tutupan lahan tersebut mengindikasikan bahwa sektor perkebunan memegang proporsi terbesar perubahan kawasan berhutan menjadi bukan hutan. Melalui mekanisme pelepasan kawasan hutan menjadi Areal Penggunaan Lain (APL), kawasan hutan dirubah menjadi areal perkebunan. Hal ini memperkuat penelitian yang dilakukan oleh Djaenudin

dkk., (2016) dan Hosonuma dkk., (2012) bahwa laju deforestasi di Indonesia banyak diakibatkan oleh penggunaan untuk perkebunan.

Data mencatat bahwa dari 2,4 juta ha perkebunan kelapa sawit (Ditjen Perkebunan, 2017), baru 1,6 juta ha atau 70,8% yang sudah mendapatkan izin pelepasan kawasan hutan (Ditjen Planologi dan Tata Lingkungan, 2016) dan 789 ribu ha (32,9%) yang sudah mendapatkan Hak Guna Usaha (Disbun Riau, 2016a). Artinya banyak perusahaan perkebunan yang tidak melalui prosedur pengurusan izin secara resmi dan benar, sehingga dapat dikatakan melanggar ketentuan yang ada dan berpotensi meningkatkan laju deforestasi.

Eyes on The Forest (2016) mencatat setidaknya terdapat 26 perusahaan sawit yang beroperasi dalam kawasan hutan berdasarkan TGHK, “diputihkan” menjadi Areal Penggunaan Lain melalui SK Menteri Kehutanan No. SK 878/Menhut-II/2014.

Gambar 5 di bawah ini dapat dijadikan sampel yang menunjukkan bahwa terjadi perubahan tutupan hutan yang cukup besar pada beberapa perusahaan perkebunan yang telah mendapatkan izin pelepasan kawasan hutan. Beberapa perubahan yang terjadi antara lain perubahan dari hutan (rawa primer dan sekunder) menjadi tanah terbuka, lahan pertanian dan semak belukar.

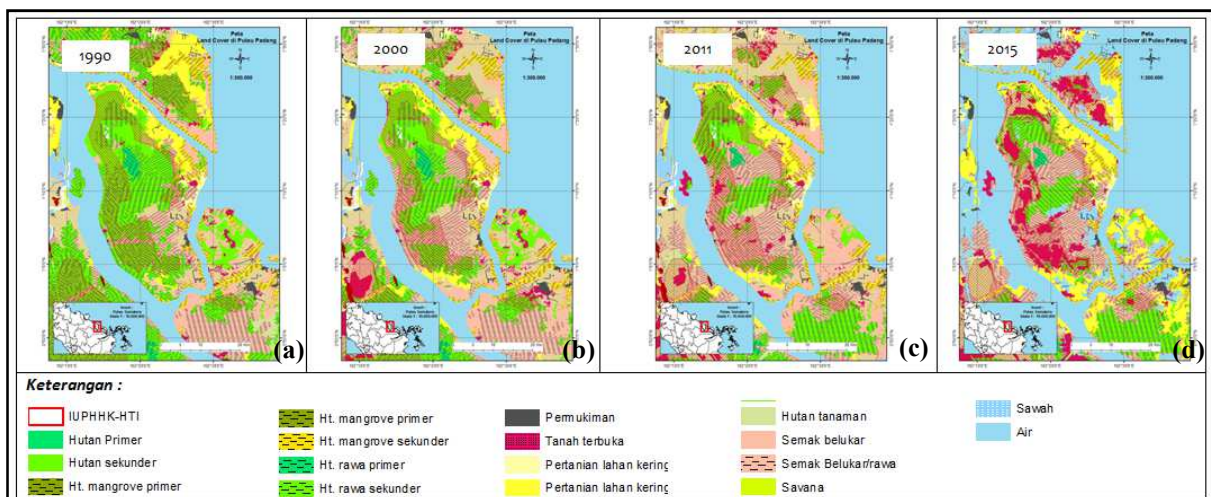


Gambar 5. Perubahan Penutupan Lahan di Areal Konsesi Beberapa Perusahaan Perkebunan Tahun 1990-2015. (a) Penutupan Lahan Tahun 1990; (b) Penutupan Lahan Tahun 2000; (c) Penutupan Lahan Tahun 2011; (d) Penutupan Lahan Tahun 2015

Kemudian untuk kelas tutupan lahan berupa hutan tanaman (Ht), data dari tahun 1990-2015 menunjukkan kenaikan luas areal yang tidak berhutan. Pada tahun 1990 diperkirakan luas hutan tanaman 92.080 ha dan meningkat menjadi 239.534 ha pada tahun 1996 atau hanya meningkat 2,6 kali lipat. Bahkan mengalami penurunan pada tahun 2015. Hal ini berbeda dengan data luas berdasarkan jumlah IUPHHK-HTI yang di Provinsi Riau, yang telah mencapai 1,6 juta ha (Ditjen PHPL, 2016; BPKH Wil. XIX Pekanbaru, 2017) namun tidak sebanding dengan kinerja penanaman yang dilakukan oleh para pemegang IUPHHK-HTI. Diperkirakan luas deforestasi sepanjang 2013-2015 sekitar 373 ribu hektar, dan sekitar 139 ribu terjadi di kawasan IUPHHK.

Pemegang IUPHHK-HTI PT. RAPP di Pulau Padang dan Semenanjung Kampar

dapat dijadikan contoh dalam kasus ini. Melalui SK Menhut No.SK.327/Menhut-II/2009 Tanggal 12 Juni 2009, dengan luas \pm 350.165 Ha, PT. RAPP mulai beroperasi pada tahun 2009. Apabila diamati secara seksama, pada tahun 1990 dan 2000 tutupan hutan di wilayah tersebut masih didominasi oleh kawasan yang berhutan. Kemudian dengan beroperasinya perusahaan pada tahun 2009, terjadi perubahan tutupan hutan pada tahun 2011 dan 2015 dari semula berhutan menjadi tanah terbuka. Hal ini juga pernah dituliskan oleh Jikalahri dkk, 2009 bahwa di pulau Padang diindikasikan telah terjadi penebangan hutan alam dan gambut (Jikalahari dkk, 2014). Temuan ini juga sejalan dengan pernyataan FWI (2009) bahwa PT. RAPP secara umum merupakan salah satu penyumbang deforestasi di Indonesia dengan rata-rata 0,75 ha/tahun.



Gambar 5. Perubahan Penutupan Lahan di Areal Konsesi PT. RAPP di Pulau Padang. (a) Penutupan Lahan Tahun 1990; (b) Penutupan Lahan Tahun 2000; (c) Penutupan Lahan Tahun 2011; (d) Penutupan Lahan Tahun 2015

Pernyataan di atas memberikan bukti, bahwa dengan pemberian izin dalam memanfaatkan sumber daya alam secara legal, dapat memberikan dampak yang signifikan terhadap perubahan kawasan hutan. Penelitian dari Margono et al., (2012) merangkum dan menunjukkan bahwa penyebab hilangnya hutan di Sumatera disebabkan oleh penebangan komersial (perusahaan hutan dan masyarakat) melalui perizinan pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK) serta pengembangan industri

pertanian melalui alih fungsi lahan hutan menjadi penggunaan non kehutanan (perkebunan termasuk di dalamnya) yang dikeluarkan pemerintah.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh beberapa kesimpulan yaitu:

- a. Selama kurun waktu 1986 sampai dengan 2017, telah terjadi perubahan luas areal kawasan hutan beserta perubahan penutupan lahan yang ada. Perubahan luas kawasan hutan salah satunya diakibatkan oleh pemberian perizinan perkebunan melalui mekanisme alih fungsi kawasan hutan/pelepasan kawasan hutan. Dalam mekanisme pelepasan kawasan hutan ini, areal kawasan hutan dirubah menjadi areal penggunaan lain (APL), misalkan untuk areal perkebunan.
- b. Dalam penelitian juga terungkap bahwa kawasan hutan yang masih memiliki tutupan lahan berhutan terus mengalami penurunan menjadi kawasan bukan hutan. Prosentase perubahan terbesar terjadi pada jenis penutupan lahan perkebunan (Pk), hutan tanaman industri (Ht) dan pertambangan (Pn).
- c. Pemberian izin berbasis lahan dalam pemanfaatan hutan pada satu sisi memberikan dampak perekonomian yang cukup besar, namun di satu sisi juga memberikan dampak kurang baik terhadap kelestarian lingkungan khususnya kawasan hutan. Beberapa indikator perizinan berbasis lahan yang mempengaruhi kondisi kawasan hutan yaitu: 1) pelanggaran aktifitas pemegang konsesi di kawasan hutan, 2) komitmen pemenuhan target penanaman pemegang IUPHHK-HTI yang rendah.

Saran

Dampak pemberian perizinan kehutanan merupakan konsekuensi atas mandat yang diberikan oleh aturan perundangan yang ada. Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk meminimalisasi dampak kerusakan hutan di Riau akibat skema perizinan legal adalah 1) dengan memberhentikan sementara perizinan yang ada di kawasan hutan Riau, untuk selanjutnya dilakukan penataan ulang semua perizinan yang terkait dengan kawasan hutan. Moratorium baru perizinan akan membuka peluang untuk menata ulang tata kelola hutan yang kritis. 2) Kemauan dan

integritas dari semua pihak yang ada di Riau dan pemerintah pusat menjadi penentu keberhasilan pengelolaan hutan yang berkelanjutan ke depannya.

DAFTAR WAWANCARA

1. Kepala Balai Pemantauan Hutan Produksi Wilayah III Pekanbaru
2. Balai Penegakkan Hukum Riau
3. Pegawai BPKH Wilayah XIX Pekanbaru
4. Kepala Balai Besar KSDAE Riau
5. Pegawai Perusahaan HTI

DAFTAR PUSTAKA

- Awang, S. A. (1992). Pengelolaan Hutan dan Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat. In Mubyarto (Ed.), *Riau Dalam Kancah Perekonomian Global* (7th ed.). Yogyakarta: Aditya Media.
- Bakker, L., & Moniaga, S. (2010). Land Claims and the Law in Indonesia. *Asian Journal of Social Science*, 38, 187–203.
<https://doi.org/10.1163/156853110X490890>
- Barber, C. V, Johnson, N., & Hafild, E. (1994). *Breaking The Logjam: Obstacles to Forest Policy Reform in Indonesia and the United States*. Washington, DC: World Resources Institut.
- BPS Riau. (2016). *Provinsi Riau Dalam Angka (Riau Province In Figure)*. Riau: Badan Pusat Statistik Provinsi Riau.
- BPKH Wilayah XIX Pekanbaru. (2017). *Laporan Bulanan Struktural*. Pekanbaru, Riau.
- Broich, M., Hansen, M., Stolle, F., Potapov, P., Margono, B. A., & Adusei, B. (2012). Remotely sensed forest cover loss shows high spatial and temporal variation across Sumatera and Kalimantan, Indonesia 2000-2008. *Enviromental Research Letters*, 6.

- <https://doi.org/10.1088/1748-9326/6/1/014010>
- Cubbage, F., Harou, P., & Sills, E. (2007). Policy instruments to enhance multi-functional forest management. *Forest Policy and Economics*, 9, 833–851. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2006.03.010>
- Disbun Riau. (2016a). *Data Perizinan Perusahaan Perkebunan Provinsi Riau*. Pekanbaru, Riau: Dinas Perkebunan Provinsi Riau.
- Disbun Riau. (2016b). *Review Rencana Strategis (Renstra) Dinas Perkebunan Provinsi Riau 2014-2019*. Pekanbaru: Dinas Perkebunan Provinsi Riau.
- Dishut Riau. (2015). *Statistik Dinas Kehutanan Provinsi Riau Tahun 2014*. Pekanbaru. Riau
- Dishut Riau. (2016). *Statistik Dinas Kehutanan Provinsi Riau Tahun 2015*. Pekanbaru. Riau
- Ditjen Perkebunan. (2017). *Statistik Perkebunan Indonesia 2015 - 2017 (Tree Crop Estate Statistic of Indonesia)*. (D. D. Hendaryati, Ed.). Jakarta: Setditjen Perkebunan, Ditjen Perkebunan.
- Ditjen Planologi dan TL. (2016). *Data dan Informasi Ditjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan.
- Ditjen Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (PHPL). (2016). *Statistik Direktorat Jenderal Pengelolaan Hutan Produksi Lestari*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pengelolaan Hutan Produksi Lestari.
- Djaenudin, D., Oktaviani, R., Hartoyo, S., & Dwi, H. (2016). An Empirical Analysis of Land-use Change in Indonesia. *International Journal of Sciences: Basic and Applied Research*, 28 (1), 166–179.
- Djaenudin, D., Oktaviani, R., Hartoyo, S., & Dwiprabowo, H. (2018). Analisis Peluang Keberhasilan Penurunan Laju Deforestasi: Pendekatan Teori Transisi Hutan. *Jurnal Penelitian Sosial Dan Ekonomi Kehutanan*, 15 (1), 15–29.
- Eyes on The Forest. (2016). Legalisasi perusahaan sawit melalui Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan menjadi Bukan Kawasan Hutan di Provinsi Riau. Retrieved October 17, 2017, from [https://www.eyesontheforest.or.id/uploads/default/report/Legalisasi_sawit_melalui_Perubahan_Peruntukan_Kawasan_Hutan_\(Des_2016\).pdf](https://www.eyesontheforest.or.id/uploads/default/report/Legalisasi_sawit_melalui_Perubahan_Peruntukan_Kawasan_Hutan_(Des_2016).pdf)
- FAO. (2010). *Developing effective forest policy: A Guide* (No. 161). Rome.
- Fatem, S. M., Awang, S. A., Pudyatmoko, S., Sahide, M. A. K., Pratama, A. A., & Maryudi, A. (2018). Camouflaging economic development agendas with forest conservation narratives: A strategy of lower governments for gaining authority in the re-centralising Indonesia. *Land Use Policy*, 78, 699–710. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.07.018>
- FWI. 2009. Ekspansi Industri Pulp: Cara Optimis Penghancuran Hutan Alam. Bogor.
- Hosonuma, N., Herold, M., Sy, V. De, & Fries, R. S. De. (2012). An assessment of deforestation and forest degradation drivers in developing countries. *Environmental Research Letters*, 7, 1–12. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/7/4/044009>
- Karsenty, A. (2010). Forest taxation regime for tropical forests: lessons from Central Africa. *International Forestry Review*, 12 (2), 121-129.
- Margono, B. A., Turubanova, S., Zhuravleva, I., Potapov, P., Tyukavina, A., Baccini, A., Hansen, M. C. (2012). Mapping and monitoring deforestation and forest degradation in Sumatra (Indonesia) using Landsat time series data sets from 1990 to 2010. *Environ. Res. Lett*, 7. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/7/3/034010>

- Maryudi, A. (2015). The political economy of forest land-use, the timber sector, and forest certification. In C. Romero, F. E. Putz, M. Guariguata, A. Maryudi, & Ruslandi (Eds.), *The context of natural forest management and FSC certification in Indonesia*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- McCarthy, J.F., (2012). Turning in circles: district governance, illegal logging and environmental decline in Sumatra, Indonesia. *Illegal Logging*. Routledge, pp. 85–106.
- Mumbunan, S. (2015). Menautkan Dua Mata Rantai: Perizinan dan Penerimaan Negara di Sektor Berbasis Lahan di Indonesia. In T. N. Samadhi & S. Mumbunan (Eds.), *Tambang, Hutan, dan Kebun Tata Kelola Perizinan dan Penerimaan Negara di Sektor Berbasis Lahan* (1st ed., pp. 39–84). Bogor, Indonesia: PT. Penerbit IPB Press.
- Prabowo, D., Maryudi, A., Senawi, & Imron, M. A. (2017). Conversion of forests into oil palm plantations in West Kalimantan, Indonesia : Insights from actors' power and its dynamics. *Forest Policy and Economics*, 78, 32–39. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2017.01.004>
- Samadhi, T. N., Santosa, M. A., Kosasis, R., Khatarina, J., Tresya, D., & Yowargana, P. (2015). Satu Informasi Perizinan (SIP): Gagasan, Desain dan Pengembangan. In T. N. Samadhi & S. Mumbunan (Eds.), *Tambang, Hutan, dan Kebun: Tata Kelola Perizinan dan Penerimaan Negara di Sektor Berbasis Lahan*. Bogor: IPB Press.
- Sandker, M., Ruiz-Perez, M., & Campbell, B. M. (2012). Trade-Offs Between Biodiversity Conservation and Economic Development in Five Tropical Forest Landscapes Trade-Offs Between Biodiversity Conservation and Economic Development in Five Tropical Forest Landscapes. *Environmental Management*, 50. <https://doi.org/10.1007/s00267-012-9888-4>
- Setiawan, E. N., Maryudi, A., Purwanto, R. H., & Lele, G. (2016). Opposing interests in the legalization of non-procedural forest conversion to oil palm in Central Kalimantan, Indonesia. *Land Use Policy*, 58, 472–481. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.08.003>
- Setiawan, E. N., Maryudi, A., Purwanto, R. H., & Lele, G. (2017). Konflik Tata Ruang Kehutanan Dengan Tata Ruang Wilayah (Studi Kasus Penggunaan Kawasan Hutan Tidak Prosedural untuk Perkebunan Sawit Provinsi Kalimantan Tengah). *Bhumi*, 3 (26), 51–66.
- Soetrisno, L. (1992). Masalah Pertanahan. In Mubyarto (Ed.), *Riau Dalam Kancah Perekonomian Global* (7th ed.). Yogyakarta: Aditya Media.
- Susanti, A., & Maryudi, A. (2016). Development narratives, notions of forest crisis, and boom of oil palm plantations in Indonesia. *Forest Policy and Economics*, 73, 130–139. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2016.09.009>
- Wollenberg, E., Moeliono, M., & Limberg, G. (2009). Between State and Society: Decentralization in Indonesia. In Moeliono, M., Wollenberg, E., & Limberg, G. (Ed.), *The Decentralization of Forest Governance: Politics, Economics and the Fight for Control of Forests in Indonesian Borneo*. (pp.3-23).