

Policy Brief

Kelapa sawit atau hutan? Lebih dari sekedar definisi

Kees van Dijk
Herman Savenije





Diterbitkan oleh: Tropenbos International Indonesia Programme
Hak cipta: © 2011 Tropenbos International Indonesia Programme
Isi dapat direproduksi untuk keperluan non komersial, dan atau dikutip sebagai sumber
Kutipan: Dijk, Kees van and Savenije, Herman. 2011. *Kelapa sawit atau hutan? Lebih dari sekedar definisi*. Policy Brief. Tropenbos International Indonesia Programme. iv + 20.
Alih Bahasa: Agustinus Taufik dan Petrus Gunarso
ISBN: 978-602-98428-1
Editor: Aritta Suwarno dan Petrus Gunarso
Layout: Juanita Franco dan Aritta Suwarno
Photos: Tropenbos International
Printed by: Desa Putera, Jakarta, Indonesia.

Edisi cetak dan elektronik tersedia di:
Tropenbos International Indonesia Programme
Kantor Badan Litbang Kehutanan
Jln. Gunung Batu No. 5, Bogor, Indonesia
www.tropenbos.org

Isi

Pengantar	1
Ringkasan	2
1. Latar belakang dan tujuan	3
2. Definisi	4
2.1 Definisi hutan	6
2.2 Definisi pertanian	13
2.3 Pemilihan definisi	14
3. Konversi hutan	16
3.1 Definisi konversi	16
3.2 Alasan-alasan konversi	17
3.3 Kerangka kajian lebih lanjut mengenai rencana tata ruang	19
4. Kesimpulan	20



Pengantar

Info kebijakan “Kelapa Sawit atau Hutan: Lebih dari sekedar definisi” berbahasa Indonesia, merupakan terjemahan dari versi bahasa Inggris dari Policy Brief “Oil palm or forests: more than a question of definition” yang telah terbit sebelum terbitnya Permenhut 62/2011 (yang kemudian dicabut dengan Permenhut 64/2011). Dalam info kebijakan ini kami mengajak sidang pembaca untuk secara jeli memahami berbagai definisi hutan, yang ternyata beraneka ragam. Definisi yang beraneka ragam tadi ternyata disebabkan oleh perbedaan tujuan dalam pendefinisian hutan.

Pencabutan Permenhut 62/2011 melalui Permenhut 64/2011, (terlepas dari bunyi teks dalam ke dua Permen tersebut), merupakan langkah yang dianggap baik untuk mengurangi terjadinya permasalahan di lapangan. Selain proses penerbitannya yang terlalu tergesa-gesa, adanya kelemahan dan kekurangan dalam Permenhut 62/2011 tersebut memerlukan kajian yang lebih dalam.

Kajian tersebut paling tidak perlu dilakukan untuk: (1) definisi hutan; (2) definisi kayu dan (3) tujuan diterbitkannya Permenhut mengenai hutan campuran itu sendiri.

Info kebijakan ini menyampaikan hasil kajian untuk topik yang pertama, yaitu yang berkaitan dengan masalah definisi yang merupakan terjemahan dari kajian yang dilakukan oleh Kees van Dijk dan Herman Savenije.

Kajian lebih lanjut mengenai definisi tanaman berkayu dan tanaman yang bisa dijadikan bahan baku pengganti kayu telah dilakukan oleh Badan Litbang Kehutanan, sedangkan kajian mengenai tujuan diterbitkannya kepmen mengenai hutan campuran perlu dilakukan tersendiri.

Kajian lain yang hendaknya dapat segera dilakukan adalah yang terkait dengan peningkatan pemanfaatan hutan berbasis ekosistem. Hal tersebut karena pada hakekatnya hutan itu mempunyai multi fungsi dan karenanya tidak perlu lagi ada pembagian wilayah hutan berdasarkan pada fungsinya tetapi lebih pada pendekatan bentang alam yang memiliki multi fungsi.

Terkait dengan hal tersebut, TBI Indonesia terus berupaya untuk menyediakan ilmu pengetahuan baru sebagai bagian dari upaya untuk membuat pengetahuan berkarya bagi hutan dan rakyat.

Petrus Gunarso, Ph.D

Direktur Program

Ringkasan

Pada tahun 2009, dalam upaya meyakinkan bahwa bioenergi dihasilkan secara lestari, Uni Eropa (EU) menerbitkan Arahan/Petunjuk Energi yang Dapat Diperbaharui (Renewable Energy Directive/RED), melalui 2009/28/EC). Petunjuk tersebut menetapkan kriteria untuk bahan bakar nabati dan bioliquid, baik yang diproduksi dalam wilayah Uni Eropa maupun yang diimpor dari berbagai belahan dunia. Selama diskusi dalam konteks RED, keraguan terjadi pada awal tahun 2010 mengenai apakah kebun/tanaman sawit sebaiknya diklasifikasikan sebagai "wilayah berhutan yang berkelanjutan" mengingat secara umum istilah yang digunakan di sektor kehutanan dan pertanian mendefinisikan kebun sawit sebagai tanaman pertanian. Ada suatu kecemasan bahwa jika tanaman/kebun sawit yang disebut dalam petunjuk RED dimasukkan dalam definisi hutan, hal ini akan membuka peluang terjadinya konversi hutan yang berkualitas tinggi menjadi lahan tanaman sawit yang berkualitas lebih rendah.

Untuk mendukung bahasan di Negeri Belanda tentang definisi dan konversi tersebut, Tropenbos International (TBI) melakukan suatu studi pustaka/literatur secara singkat tentang definisi/istilah hutan dan pertanian serta konversi hutan. Studi pustaka ini juga mempertimbangkan hal-hal yang dirasa perlu untuk dimasukkan dalam kajian yang substansial dan kredibel, sebagai upaya dalam menentukan kondisi-kondisi yang dapat dipertimbangkan untuk mengkonversi istilah hutan ke tanaman sawit atau bentuk lain dari pemanfaatan lahan.

Pada konteks Indonesia, keluarnya Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.62/Menhut-II/2011 mengenai Pedoman Pembangunan Hutan Tanaman Berbagai Jenis Pada Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman Industri (IUPHHK-HTI) yang salah satu pasalnya memasukan kelapa sawit sebagai salah satu jenis tanaman tahunan berkayu yang dapat digunakan untuk pembangunan Hutan Tanaman Industri, telah memicu beragam reaksi dari berbagai lapisan masyarakat.

Semenjak peraturan ini dikeluarkan pada tanggal 6 September 2011, banyak pihak merasa risau dengan alasan bahwa perkebunan kelapa sawit tidak memiliki aspek kelestarian secara ekologi. Hal tersebut terlihat dari berbagai studi tentang

perkebunan kelapa sawit yang secara nyata mempengaruhi subsidi tanah, kekeringan, dan lain sebagainya. Pada akhirnya untuk menuntaskan kerisauan berbagai pihak atas kemunculan peraturan Menteri Kehutanan tersebut, Kementerian Kehutanan Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : P.64/Menhut-II/2011 yang berisi Pencabutan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.62/MENHUT-II/2011 tentang Pedoman Pembangunan Hutan Tanaman Berbagai Jenis Pada Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman Industri (IUPHHK-HTI).

Pencabutan Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.62/Menhut-II/2011 tersebut juga didasarkan atas alasan bahwa Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : P.62/Menhut-II/2011 tidak dapat dilaksanakan karena tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2009; dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.

Warta kebijakan ini memberikan ringkasan hasil dari studi pustaka, dalam upaya mendorong proses dialog dan untuk membantu dalam pembentukan pendapat dalam kebijakan dan proses-proses operasional.

Temuan Utama

- » definisi internasional yang ada tentang hutan (hampir semuanya berasal dari definisi FAO/FRA) hampir semuanya diuraikan untuk tujuan yang spesifik/khusus (yaitu survei untuk daerah berhutan) yang tidak cukup untuk meliputi/mencakup kepentingan/tujuan lainnya; sebagai contoh untuk menjawab pertanyaan tanaman sawit versus hutan, dan juga peristilahan yang lebih umum konversi hutan dengan konservasi hutan. Kita berargumentasi pada suatu definisi yang lebih luas: sesuatu yang mendefinisikan hutan sebagai suatu sistem dan bukan hanya dengan parameter penutup tajuk dan tinggi.

- » dengan peristilahan yang digunakan pada pertanian dan pengelolaan yang intensif yang diaplikasikan pada kebun sawit dalam definisi hutan tanaman (hutan buatan), kebun sawit harus dipertimbangkan sebagai tanaman pertanian. Meskipun tanaman/kebun kelapa sawit menyerupai tanaman hutan dalam artian tinggi dan penutupan tajuknya, pada aspek lainnya mereka secara nyata merupakan tanaman pertanian, karena siklus hidupnya, kondisi alam dan intensitas pengelolaannya.
- » konversi hutan menjadi tanaman sawit, atau tanaman pertanian lainnya atau tanaman hutan, dan pertanyaan dalam kondisi yang bagaimana konversi hutan dapat dipertimbangkan, adalah merupakan suatu isu yang berada di luar definisi pertanian dan kehutanan. Untuk menjawab isu ini melibatkan keputusan dan pertimbangan politis dari negara-negara konsumen dan produsen.
- » konversi hutan secara esensial merupakan suatu keputusan tentang pemanfaatan lahan, sesuatu yang sebaiknya harus dilakukan satu Negara dengan menimbang/menjaga keseimbangan antara kepentingan sosial dan ekonomi dengan kepentingan keanekaragaman hayati dan fungsi hutan lainnya, dengan memperhatikan minat lokal dan perjanjian internasional. Dalam kerangka ini, ketelitian, kredibilitas dan keadilan dalam proses pengkajian – keberadaan dan penerapan yang diterima secara luas, dan pengambilan keputusan yang transparan dari para pihak – untuk perencanaan penatagunaan lahan dalam negara-negara produsen – adalah merupakan prasyarat untuk mencapai kelestarian dan pengambilan keputusan yang seimbang.
- » RED merupakan suatu instrumen kebijakan yang unilateral bagi Uni Eropa, sebagai produsen dan konsumen bahan bakar nabati, mencoba untuk mempromosikan bahan bakar nabati yang lestari di negara-negara produsen di lingkup Uni Eropa dan di luar Uni Eropa. Sebagai tambahan dari RED, ada tiga cara yang melengkapi untuk memperkuat dan mendukung proses di luar Uni Eropa:
 - › negosiasi di dalam kerangka kerjasama internasional atau multilateral dan atau bilateral;
 - › dorongan yang lebih intensif dari mekanisme pasar dan pendekatan-pendekatan pasar yang mempromosikan produksi yang lestari dan perdagangannya (oleh Negeri Belanda dan dalam konteks Uni Eropa);
 - › mendorong kerjasama internasional dan bilateral untuk meningkatkan kapasitas, dan kesadaran, serta transfer ilmu pengetahuan untuk mendukung dan memperkuat negara-negara dan para pihak yang terlibat dalam produksi lestari dan perdagangan bahan bakar nabati.



1. Latar Belakang dan Tujuan

Pada 23 April 2009, Uni Eropa menerbitkan Petunjuk 2009/28/EC (Petunjuk Energi Terbarukan/Dapat diperbarui, atau RED)¹ dalam upaya meyakinkan bahwa bioenergi diproduksi secara lestari. Petunjuk tersebut menetapkan kriteria untuk bahan bakar nabati dan bioliquid (cairan nabati) dalam lingkup Uni Eropa dan impor dari produk-produk ini dari berbagai tempat di dunia. Artikel/pasal 17 dari RED mendefinisikan kriteria untuk penggunaan lahan; 17-3 dan 17-4 menetapkan bagaimana lahan dengan keanekaragaman hayati yang tinggi (HCV) atau dengan stok karbon yang tinggi diperlakukan².

Dengan arahan RED, EU mendorong produksi dan mempromosikan penggunaan bahan-bahan energi yang dapat diperbaharui. Hal ini mempunyai pengaruh langsung dan tidak langsung pada pemeliharaan dan pengelolaan hutan yang lestari. Ada keprihatinan, terutama terkait dengan hutan di daerah tropis, bahwa peningkatan permintaan untuk bioenergi akan memberikan tekanan pada hutan tersebut dan akan berisiko pada konversi hutan menjadi bentuk penggunaan lahan lainnya, misalnya untuk kebun kelapa sawit.

Sebagai tambahan dari RED ada tiga cara pelengkap untuk memperkuat dan mendukung proses di luar Uni Eropa:

- » negosiasi di dalam kerangka kerja internasional atau multilateral dan atau bilateral;
- » dorongan yang lebih intensif dari mekanisme pasar dan pendekatan-pendekatan pasar yang mempromosikan produksi yang lestari dan perdagangannya (oleh Negeri Belanda dan dalam konteks Uni Eropa); dan
- » mendorong kerjasama internasional dan bilateral untuk meningkatkan pembangunan kapasitas, dan kesadaran, serta transfer ilmu pengetahuan untuk mendukung dan memperkuat negara-negara dan para pihak yang terlibat dalam produksi lestari dan perdagangan bahan bakar nabati.

Selama diskusi dalam konteks RED, keraguan dinyatakan pada awal tahun 2010 apakah kebun sawit sebaiknya diklasifikasikan sebagai "area berhutan yang berkelanjutan" sejak istilah umum yang digunakan di sektor kehutanan dan pertanian yang mendefinisikan kebun sawit adalah sebagai tanaman pertanian.

Petunjuk Uni Eropa memberikan definisi dari "area hutan berkelanjutan" dan draft Komunikasi Uni Eropa pada awal 2010 melekat suatu interpretasi terhadap definisi tersebut. Kalimat yang digaris bawahi berikut dalam interpretasinya mengarah pada bahan diskusi dan menjadi hal yang dipertentangkan (kontroversial):

"Hutan berkelanjutan didefinisikan sebagai area dengan pepohonan dengan tinggi minimal 5 meter, dan penutupan tajuk lebih dari 30%. Secara normal kondisi tersebut meliputi hutan alam, hutan tanaman, dan tanaman pohon-pohon lainnya seperti halnya tanaman sawit. Hal ini berarti bahwa perubahan hutan menjadi tanaman sawit tidak serta merta/begitu saja merupakan bagian/terobosan dari kriteria (para 4.2.3, draft komunikasi)."

1 Direktif 2009/28/EC dari Parlemen dan Dewan Eropa pada tanggal 23 April 2009 mengenai promosi penggunaan energi dari sumber terbarukan dan mengamandemen dan kemudian membatalkan Direktif 2001/77/EC and 2003/30/EC.

2 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:202:0016:0028:EN:PDF>



Pada saat itu ada kekhawatiran yang perlu dipertimbangkan bahwa dengan interpretasi yang demikian, tanaman sawit akan masuk dalam kategori "hutan", jadi akan membuka peluang kemungkinan hutan yang berkualitas tinggi (HCV) akan dikonversi menjadi tumbuhan sawit yang berkualitas rendah (sebagai contoh, kualitas rendah dalam hal ini adalah keanekaragaman hayati, relevansinya pada pengentasan kemiskinan, pembangunan sosial ekonomi jangka panjang dan penyerapan karbon).

Setelah melalui proses pembahasan secara politis dan diskusi publik, versi terakhir dari Komunikasi tersebut dipublikasikan pada 19 Juni 2010 (2010/C 160/02)³ yang memuat revisi kalimat/text, seperti diperlihatkan pada kalimat yang digarisbawahi berikut:

*"Hutan berkelanjutan didefinisikan sebagai area dengan pepohonan dengan tinggi minimal 5 meter, dan penutupan tajuk lebih dari 30% atau pohon mampu mencapai ambang batas tersebut di alam setempat. **Hal ini tidak meliputi lahan yang secara dominan/dikuasai untuk kepentingan pertanian atau peruntukan perkotaan: Lahan untuk peruntukan pertanian dalam konteks ini terkait pada tegakan pohon dalam sistem produksi pertanian, seperti tanaman buah-buahan, tanaman sawit dan sistem agroforestry dimana tanaman tumbuh di bawah tajuk pohon.**"*

Untuk mendukung bahasan tentang definisi dan konversi tersebut, Tropenbos International (TBI) melakukan suatu studi pustaka secara singkat tentang definisi/istilah hutan, pertanian, dan konversi hutan. Studi pustaka ini juga mempertimbangkan apa yang perlu untuk dimasukkan dalam kajian yang substansial dan kredibel, dalam upaya menentukan kondisi mana yang dapat dipertimbangkan untuk mengkonversi istilah hutan ke tanaman sawit atau bentuk lain dari pemanfaatan lahan.

Studi pustaka difokuskan pada dua isu (dirinci pada bagian 2 dan 3):

- » Bagaimana definisi hutan dalam Petunjuk Energi yang Dapat Diperbarui terkait dengan definisi lain yang umum dipergunakan (sebagai contoh, seperti yang digunakan oleh Organisasi Pertanian dan Pangan (FAO), Konvensi PBB tentang Perubahan Iklim (UNFCCC), Konvensi Keanekaragaman Hayati (Biologi)/CBD, dan pustaka ilmiah?
 - › Atas dasar definisi yang lain ini, apakah tanaman sawit bisa diklasifikasikan sebagai hutan atau tanaman hutan?
 - › Apa argumentasi untuk atau bertentangan dengan pilihan klasifikasi ini?
 - › Apa implikasi yang mungkin dari definisi ini untuk negara berkembang?
- » Apakah konversi itu, dan apakah kajian substansial dan kredibel mengenai konversi hutan (atau tipe lain dari penggunaan lahan) menjadi tanaman sawit (atau tipe lain dari penggunaan lahan) dapat diterima? Apakah argumentasi yang mendukung atau yang bertentangan mengenai konversi ini?

Warta kebijakan ini meringkas hasil dari studi pustaka. Hal ini dilakukan untuk mendorong terjadinya proses dialog dan membentuk pendapat dalam kebijakan serta proses-proses yang bersifat operasional.



³ <http://eur-lex.europa/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:2010:160:0008:0016:EN:PDF>

2. Definisi

Pertanyaan mengenai apa itu hutan memiliki jawaban yang beragam. Beragam definisi hutan⁴ diberikan berdasarkan parameter yang berbeda. Hal tersebut diantaranya adalah parameter ekologi, fisiologi, legalitas, administrasi, ekonomi dan yang lainnya yang mungkin juga terkait dengan terminologi yang bersifat kualitatif ataupun kuantitatif. Status definisi tersebut juga mungkin berbeda; mungkin secara keilmuan atau legalitas serta berdasarkan opini yang telah diterima oleh khalayak banyak. Tingginya variasi definisi hutan menunjukkan banyaknya kepentingan terhadap hutan yang diformulasikan untuk tujuan-tujuan yang berbeda. Pemilihan definisi ini dilakukan tergantung pada kepentingan masing-masing pembuat definisi tersebut.

2.1 Definisi hutan

2.1.1 Definisi hutan secara internasional

RED (2009)

Daerah berhutan secara berkelanjutan didefinisikan sebagai lahan yang luasannya lebih dari satu hektar dengan pohon lebih tinggi dari 5 meter dan penutup tajuk lebih dari 30% atau pohon yang mampu mencapai ambang batas tersebut di alam setempat.

FAO (COFO 2007)⁵

Hutan adalah suatu lahan dengan luasan lebih dari 0,5 hektar dengan pohon-pohon yang tingginya lebih dari 5 meter dengan penutupan tajuk lebih dari 10 persen, atau pohon-pohon yang dapat mencapai ambang batas tersebut di alam setempat. Hal ini tidak mencakup lahan yang dikuasai oleh pertanian atau untuk kepentingan perkotaan.

- » *Hutan ditentukan oleh keberadaan pohon-pohonan dan tidak adanya pemanfaatan lahan lain. Pohon-pohon tersebut harus dapat mencapai ukuran minimum tinggi 5 meter seperti di habitat alamnya.*
- » *Hutan meliputi areal dengan pohon-pohon muda yang belum mencapai tetapi diharapkan dapat mencapai pohon dengan tinggi 5 meter dengan penutupan tajuk 10%. Hal ini juga meliputi areal yang sementara ini tidak berpohon, karena praktek pengelolaan hutan dengan sistem tebang habis atau karena bencana alam dan diharapkan akan beregenerasi pada periode 5 tahun. Pada kasus tertentu kondisi lokal dapat dijadikan sebagai pertimbangan untuk jangka waktu yang lebih lama.*
- » *Hutan meliputi jalan-jalan hutan, sekat bakar dan areal terbuka kecil lainnya. Hal ini juga meliputi hutan dalam taman nasional, cagar alam, dan areal kawasan lindung lainnya, seperti daerah dengan tujuan ilmiah khusus, tempat bersejarah, budaya dan daya tarik spiritual.*
- » *Hutan meliputi penahan angin, jalur pelindung dan koridor dari pohon-pohon dengan areal lebih dari 0,5 hektar dan dengan lebar lebih dari 20 meter.*
- » *Hutan meliputi lahan terlantar yang digunakan untuk perladangan berpindah dengan regenerasi pohon yang mempunyai atau diharapkan mencapai tinggi 5 meter dan penutup tajuk 10%.*

4 Berdasarkan survey yang dilakukan oleh by Lund 2009 menunjukkan lebih dari 950 definisi yang berbeda. Lihat Lund, H. Gyde (coord.). 2009* Definitions of Forest, Deforestation, Afforestation, and Reforestation. Gainesville, VA: Forest Information Services. <http://home.comcast.net/%7Egyde/DEFpaper.htm>

5 <http://www.fao.org/docrep/009/j9345e/j9345e05.htm>



- » Hutan meliputi areal mangrove di zona pasang surut yang yang diklasifikasikan sebagai lahan.
- » Hutan meliputi pohon karet, pohon dengan kayu lunak dan pohon berdaun jarum.
- » Hutan meliputi areal dengan bambu dan palma, sesuai dengan kriteria untuk penggunaan lahan, yang memenuhi persyaratan tinggi dan penutupan tajuk.
- » Hutan tidak termasuk/mengecualikan tegakan pohon dalam sistem produksi pertanian, seperti tanaman pohon buah-buahan, kebun sawit⁶ dan sistem agroforestry dimana tanaman pertanian tumbuh di bawah tajuk pohon. Catatan: Beberapa pengaturan agroforestry, seperti system taungya, yang mana tanaman pertanian hanya tumbuh pada tahun pertama dari rotasi hutan, dapat diklasifikasikan sebagai hutan.

Definisi hutan dari FAO secara luas telah diterima di dunia. Hal ini digambarkan terutama untuk tujuan-tujuan Perkajian Sumberdaya Hutan (FRA), yang digunakan untuk monitoring dan untuk pelaporan national mengenai kawasan hutan. Satu tujuan penting dari definisi ini adalah untuk membedakan apa yang merupakan hutan dan mana yang tidak. Kebanyakan definisi-definisi yang dipergunakan di bawah ini secara internasional – seperti hal lainnya Pengkajian Ekosistem Milenium (Millenium Ecosystem Assessment) – berkaitan atau berasal dari definisi FAO.

Seperti yang telah disebutkan, definisi yang diilustrasikan oleh FAO untuk FRA, yang selanjutnya dikategorikan kedalam beberapa tipe (seperti hutan primer, hutan beregenerasi secara alami dan hutan tanaman) hanya menjadi bagian dari definisi utama mengenai hutan yang diaplikasikan oleh organisasi-organisasi lainnya. Meskipun konvensi lain dan Uni Eropa menggunakan definisi FAO untuk areal minimum, derajat penutupan tajuk dan tinggi minimum (dengan beberapa perubahan), mereka melakukan ini tanpa menspesifikasikan tipe-tipe hutannya. Namun demikian mereka melakukan pembedaan yang menyolok antara hutan dengan penutupan tajuk 10% dan 30% dan juga yang dengan penutup tajuk melebihi 30%.

Program lingkungan Persatuan Bangsa Bangsa UNEP/CBD/Subsidiary Body on Scientific, Technical and technological Advice⁷ (2002)

Hutan adalah suatu lahan dengan luasan lebih dari 0,5 ha dengan penutupan tajuk pohon lebih dari 10% yang secara primer tidak termasuk kategori pertanian dan non kawasan hutan bukan untuk tujuan khusus lainnya. Dalam halnya dengan hutan-hutan muda atau daerah-daerah dimana pertumbuhan pohonnya tertekan karena pengaruh iklim, harus dapat mencapai tinggi 5 meter secara alami dan memenuhi persyaratan penutupan tajuk.

6 Seperti disebutkan pada bab 1, pengecualian kelapa sawit merupakan hal baru. Pada definisi FAO (2002) -- mengacu pada Forest Resource Assessment (2002) -- kelapa sawit masih diklasifikasikan sebagai hutan. Pada FRA 2010 hal tersebut masuk dalam "Area lain dengan penutupan pohon".

7 Lihat FAO/Second meeting on harmonizing forest-related definitions; discussion paper, Helsinki 2002.



UNFCCC⁸ (juga menggunakan Clean Development Mechanism) (2007)

Hutan adalah areal lahan dengan minimum luasan 0.05-1.0 ha dengan penutup tajuk pohon (atau setara dengan tingkat pencadangan) lebih dari 10-30% dan minimum tinggi pohon minimum pada tingkat dewasa di habitat alamnya mencapai 2-5 meter. Hutan dapat terdiri dari formasi hutan tertutup dengan berbagai tingkatan tegakan serta proporsi lapisan tumbuhan bawah yang tinggi pada tingkat permukaan atau pada hutan yang terbuka. Tegakan muda alami dan semua tanaman dengan kepadatan tajuk mencapai 10-30% atau tinggi pohon antara 2-5 meter termasuk dalam kategori hutan, sebagaimana halnya juga dengan bagian hutan yang sementara ini belum dicadangkan sebagai akibat dari campur tangan manusia, seperti areal bekas eksploitasi atau karena gejala alam tetapi diharapkan akan kembali menjadi hutan.

Keseluruhan perbedaan-perbedaan definisi internasional yang digunakan, terkait dengan definisi hutan dapat dilihat dalam CBD dalam istilah Keanekaragaman Biologis Hutan ("Tropical Biology Diversity") tidak mendefinisikan hutan secara langsung tetapi mencakup istilah-istilah tersebut.

CBD Conference of the Parties - COP2 (1995)⁹

Keanekaragaman biologis hutan berasal dari proses evolusi selama beribu-ribu bahkan berjuta-juta tahun, yang didorong oleh kekuatan ekologis seperti iklim, kebakaran, kompetisi/persaingan dan gangguan. Selanjutnya, keanekaragaman ekosistem hutan (keduanya dalam bentuk fisik dan biologis), mengakibatkan adaptasi tingkat tinggi, suatu bentuk ekosistem hutan yang merupakan komponen integral dari keanekaragaman biologisnya. Di dalam ekosistem hutan yang spesifik, pemeliharaan proses-proses ekologis tergantung pada pemeliharaan keanekaragaman biologisnya.

2.1.2 Definisi lain dari hutan

Berbagai karakteristik hutan lainnya – lokal, nasional, dan internasional – juga diedarkan/didistribusikan. Lund (2009)¹⁰ membedakan antara empat kategori definisi: (a) sebagai dasar untuk pengklasifikasian secara legal atau administratif; (b) sebagai dasar untuk pengklasifikasian tipe-tipe penutupan lahan; (c) sebagai dasar untuk pengklasifikasian tipe-tipe penggunaan lahan; (d) definisi lainnya, terutama ditentukan oleh kriteria ekologi.

Di bawah ini ada beberapa contoh yang dikutip dari Lund 2009:¹¹

- » Areal yang didominasi oleh pohon-pohon dengan total penutupan tajuk 61% atau lebih, tajuk pohon biasanya bersambung satu sama lainnya. Komunitas hutan didominasi oleh pohon-pohon, 80% penutupan tajuk rata-rata lebih baik.
- » Suatu ekosistem didominasi oleh pohon-pohon. Komunitas biotik (biome) utama meliputi hujan tropis selalu hijau, hutan savana tropis, hutan yang menggugurkan daun secara musiman dan hutan taiga/tundra di daerah dingin.

8 lihat UNFCCC COP 7, Marrakech 2007.

9 Lihat lampiran keputusan II/ 9 dari CBD.

10 Lund, H. Gyde (coord). 2009*. Definition of Forest, Deforestation, Afforestation and Reforestation. Gainesville, VA: Forest Information Services. <http://home.comcast.net/%7Egyde/DEFpaper.htm#forest>.

11 idem



- » Suatu ekosistem yang dicirikan oleh penutupan tajuk pohon yang berkesinambungan. Namun demikian, hutan bukan hanya berupa pohon-pohonan, tetapi juga meliputi semak, tumbuhan merambat, tumbuhan bawah, lumut, mikro organism, serangga dan binatang lainnya, yang berinteraksi satu sama lainnya serta lingkungannya. Tipe hutan didefinisikan oleh geografi atau iklim (seperti tropis, boreal/taiga – istilah lain untuk bumi pada belahan utara – atau daerah pantai) atau untuk pohon-pohon yang dominan ditemukan di hutan tersebut (hutan berdaun jarum, hutan daun lebar menggugurkan daun atau hutan campuran).
- » Suatu ekosistem yang dicirikan oleh tajuk pohon yang kurang lebih padat dan luas, yang biasanya terdiri dari tegakan-tegakan yang bervariasi karakteristiknya seperti spesies, struktur, komposisi, kelas umur dan umumnya meliputi sungai, ikan dan satwa liar.
- » Badan Lingkungan Eropa (European Environmental Agency): Suatu komunitas vegetasi yang didominasi pohon-pohon dan semak berkayu lainnya, yang tumbuh rapat bersama sama yang mana tajuknya bersentuhan atau overlap, membentuk berbagai naungan pada dasar hutan. Kesatuan dari komponen tersebut menghasilkan benefit seperti kayu, rekreasi, habitat satwa liar, dan seterusnya.
- » Kemitraan Hutan DAS Congo (Congo Basin Forest Partnership): Hutan merupakan habitat dengan dominansi pohon, yang mana tajuk pohon-pohon tersebut membentuk lapisan yang berkesinambungan dan tidak terdapat rumput-rumputan pada lapisan bawah tajuk. Hanya sedikit rumput yang ditemukan dalam hutan yang mempunyai daun lebar dan sangat berbeda dengan jenis-jenis savana.
- » Koalisi hutan Global (Global Forest Coalition): Hutan merupakan ekosistem yang didominasi pohon-pohon dengan komponen-komponen biotik dan abiotik tertentu, terikat dalam batasan ruang yang bersifat temporer/sementara, dan dengan dinamika suksesi yang mandiri yang ditentukan oleh keanekaragaman hayatinya sendiri, juga meliputi penentuan dampak manusia terhadap lingkungannya baik secara fisik atau biologis, terutama terhadap penduduk asli dan masyarakat yang mengadopsi pengetahuannya.

Di Indonesia, definisi mengenai hutan diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku:

- » UU No. 5/1967: Hutan ialah suatu lapangan bertumbuhan pohon-pohonan yang secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup alam hayati beserta alam lingkungannya dan yang ditetapkan oleh Pemerintah sebagai hutan.
- » UU No. 41/1999 : Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.

Tipe-tipe penutupan hutan

Sebagai tambahan dari definisi hutan, FAO (FRA 2010)¹² telah memberikan beberapa definisi dari tipe-tipe penutupan hutan. Hal ini terutama didasarkan pada ekologi dan luasnya campur tangan manusia.



¹² <http://www.fao.org/docrep/013/i1757e.pdf>

a. Hutan alam

Merupakan hutan yang beregenerasi secara alami dari spesies aslinya, dimana tidak terlihat adanya indikasi dari aktivitas manusia dan proses ekologi tidak secara nyata terganggu.

Beberapa karakteristik utama dari hutan primer adalah:

- › memperlihatkan adanya dinamika hutan alam, seperti komposisi jenis tumbuhan asli, terdapatnya kayu mati, struktur umur alami dan proses regenerasi alam;
- › areal cukup luas untuk memelihara karakteristik alaminya;
- › tidak dijumpai adanya intervensi atau campur tangan manusia dalam waktu yang sangat lama dan memungkinkan terjadinya proses dan komposisi spesies alami untuk dapat pulih kembali.

b. Hutan yang beregenerasi secara alam lainnya

Merupakan hutan yang beregenerasi secara alami dimana pada hutan ini terlihat indikasi yang nyata adanya kegiatan manusia.

- › meliputi areal bekas tebang pilih, areal beregenerasi mengikuti pola pemanfaatan lahan pertanian, pemulihan areal dari bekas kegiatan manusia yang menggunakan api, dan sebagainya.
- › meliputi hutan dimana tidak mungkin untuk membedakan apakah karena penanaman atau regenerasi secara alami.
- › meliputi hutan dengan suatu percampuran antara pohon yang beregenerasi secara alami dan pohon2 yang ditanam, dan yang mana regenerasi pohon2 secara alami diharapkan akan merupakan penyusun lebih dari 50% stok pertumbuhan pada tegakan yang dewasa.

c. Hutan tanaman

Ini merupakan hutan yang secara predominan terdiri dari pohon-pohon yang dikembangkan melalui penanaman dan/atau pembesaran biji/ perkembangbiakan.

- › dalam konteks ini, predominan berarti bahwa pohon yang ditanam/pembesaran pohon melalui biji diharapkan dapat menjadi penopang lebih dari 50% stok pertumbuhan pada tingkat dewasa.
- › meliputi trubusan (coppice) dari pohon-pohon yang asalnya dari penanaman atau pengembangbiakan/pembesaran biji.
- › tidak termasuk pohon-pohon yang menyebar sendiri dari spesies yang diintroduksi.

The Round Table for Sustainable Palm Oil (RSPO)¹³ telah melakukan pendekatan menarik dalam hal keterkaitan antara hutan dan tanaman sawit. Meskipun yang dilakukan oleh RSPO terkait dengan definisi hutan masih sangat sedikit, hal tersebut menjadi relevan mengingat peranannya yang spesifik dalam pembahasan masalah tanaman sawit. RSPO telah mengembangkan standar dan sistem sertifikasi yang menetapkan kriteria untuk sawit yang diproduksi secara lestari. RSPO merupakan instrumen pemasaran: standarnya adalah voluntir dan definisinya belum mempunyai status formal. Namun demikian mereka mempunyai legitimasi oleh karena proses dan keanggotanya. Definisi yang relevan dalam standar RSPO adalah yang termasuk dalam kategori hutan primer dan nilai konservasi tinggi (Kriteria 7.3; Kotak 1). Sawit yang diproduksi di areal-areal yang memenuhi kriteria tersebut dan ditanam sesudah November 2005 dapat disertifikasi sebagai produk yang lestari.



13 <http://www.rspo.org/>

Patut diperhatikan bahwa RSPO, yang merupakan bagian dari industri, telah menerapkan lebih jauh kriteria dan standar yang ada dibanding RED. Definisi RSPO secara eksplisit meliputi lebih dari sekedar aspek ekologis dan sosial budaya.

Kotak 1. Kriteria RSPO untuk pengecualian konversi

Hutan primer adalah hutan yang tak pernah ditebang dan berkembang mengikuti gangguan-gangguan alami dan melalui proses alami, tanpa memperhatikan umurnya. Juga yang termasuk dalam kategori primer adalah hutan-hutan yang digunakan secara tidak beraturan oleh suku asli dan masyarakat lokal dengan pola kehidupan yang tradisional yang sesuai dengan prinsip konservasi dengan pola pemanfaatan lestari terhadap keanekaragaman hayati. Penutupan hutan pada umumnya normal dan relatif mendekati komposisi alaminya dan meningkat melalui proses regenerasi alami. Interpretasi nasional perlu mempertimbangkan apakah suatu definisi yang lebih spesifik masih diperlukan.

Ini adalah definisi "lama" dari FAO mengenai hutan primer.

Definisi RSPO mengenai Hutan dengan Nilai Konservasi Tinggi (HCVF; lihat RSPO 2007. Prinsip-prinsip dan Kriteria untuk Produksi Sawit lestari): Hutan penting untuk memelihara atau mendorong satu atau lebih Nilai Konservasi Tinggi (HCV):

- › HCV1. Kawasan hutan yang mempunyai tingkat keanekaragaman hayati (seperti edemisme, spesies langka) penting, baik secara nasional, regional dan global.
- › HCV2. Kawasan hutan dengan bentang alam berupa hutan yang luas dan nyata perannya secara nasional, regional dan global, yang didalamnya mengandung, atau memuat unit manajemen, dimana hampir semua populasinya terus dapat bertahan hidup, dan spesies yang ada tersebar dalam pola distribusi alamiah dan berlimpah.
- › HCV3. Kawasan hutan dengan ekosistem langka, terancam atau hampir punah.
- › HCV4. Kawasan hutan yang memberikan fungsi pelayanan dasar alamiah yang berada dalam situasi kritis (sebagai contoh perlindungan daerah aliran sungai, pengendalian erosi).
- › HCV5. Kawasan hutan yang mempunyai fungsi penting untuk pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat lokal (contoh untuk kebutuhan sehari-hari, kesehatan).
- › HCV6. Kawasan hutan yang mempunyai fungsi penting bagi masyarakat lokal untuk identitas budaya tradisional, fungsi ekologi, ekonomi atau kepentingan keagamaan dengan bekerjasama dengan masyarakat tersebut.

2.1.3 Pertimbangan-pertimbangan

Definisi-definisi hutan dalam konteks internasional – yang juga dipergunakan pada tingkat nasional – dalam kebanyakan kasus didasarkan pada suatu areal minimum, dan ambang batas untuk tinggi pohon dan lebar tajuk, sebagai contoh dalam menentukan penutupan dan penggunaan lahan pada saat ini dan mendatang. Seringkali tujuan dari definisi-definisi ini adalah untuk dapat menentukan kawasan hutan dan non kawasan hutan yang didasarkan pada citra satelit atau potret udara selama melakukan survei atau monitoring dari penutupan hutan. Kriteria ekologi dan sosial tidak merupakan bagian dari definisi-definisi ini.

Walaupun definisi-definisi internasional tentang hutan tampak serupa, adanya variasi dalam konteksnya menjadi penyebab adanya perbedaan. Sebagai contoh, hutan tanaman secara implisit masuk kedalam definisi FAO mengenai hutan, dan menurut UNFCCC perkebunan secara spesifik masuk dalam definisi hutan karena potensi penyerapan karbonnya.



Pertanian masuk dalam kategori definisi hutan pada tingkatan yang bervariasi, tergantung pada konteksnya. Palma (baik yang ditanam maupun yang alami) pada umumnya dipertimbangkan sebagai hutan. Definisi FAO/FRA yang terkini (2010)¹⁴, yang mempertimbangkan palma sebagai hutan, secara eksplisit tidak memasukkan tanaman kelapa sawit. Sebagai tambahan, FRA juga mempertimbangkan sistem penutupan lahan yang secara intuitif tidak dapat dimasukkan sebagai hutan – sebagai contoh, karet, bambu, kapuk, pohon natal, pemecah angin dan jalur pelindung sepanjang sungai dan jalan sebagai hutan.

Menurut FAO dan UNFCCC, daerah berhutan yang telah secara temporer ditebang (daerah yang telah ditebang habis, dibakar atau rusak karena badai) didefinisikan sebagai hutan. FAO/FRA 2010 menginterpretasikan bahwa “hutan” telah didefinisikan tidak berdasarkan penggunaan lahan yang ada tetapi berdasarkan kepemilikan dari penutupan vegetasi yang ada sekarang dan akan datang.

RED menggunakan istilah “daerah berhutan secara berkelanjutan”. Sejak Komunikasi¹⁵ mengatakan bahwa “keberlanjutan” harus diperhatikan sebagai dalam ruang dan bukan atas dasar waktu, hal ini berarti bahwa areal yang ditebang sementara tidak diperhitungkan sebagai hutan, sebagaimana yang didefinisikan oleh FAO. Namun demikian hal ini terbuka untuk interpretasi yang mungkin berbeda.

Definisi RED berbeda dari konteks internasional dalam mensyaratkan 30% dan bukan 10% penutupan tajuk; hal ini juga berlawanan dengan FAO/FRA yang secara khusus mengeluarkan kelapa sawit. Dalam RED, areal antara 10% dan 30% penutupan tajuk dipertimbangkan sebagai daerah hutan berkelanjutan apabila memiliki stok karbon yang besar; jika didefinisikan sebaliknya, maka wilayah itu dapat dikonversi¹⁶.

Aspek aspek lainnya dari hutan, seperti keanekaragaman hayati, fungsi fungsi sosial dan jasa lainnya, jarang dimasukkan dalam definisi (kecuali untuk definisi hutan primer sesungguhnya). Konsekuensinya, pertimbangan aspek-aspek ini – yang masih ada pada batasan tertentu dengan definisi FAO/FRA 2010 – telah hilang, dan semua hutan dipertimbangkan sama. Hutan tanaman diberi nilai sama dengan hutan alam, dan hutan tundra dipersamakan dengan savana; meskipun pada kenyataannya mungkin terdapat perbedaan besar diantara mereka dari sudut pandang keanekaragaman hayati, dinamika ekologi, dan nilai dari fungsinya.



14 <http://www.fao.org/docrep/013/i1757e.pdf>

15 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:160:0008:0016:EN:PDF>

16 Lihat 17.4c: “antara 10 dan 30% harus masuk dalam pertimbangan, kecuali ada bukti bahwa stok karbon tidak dapat digunakan untuk justifikasi konvensi dikarenakan peraturan yang berlaku.

2.2 Definisi pertanian

FAO¹⁷

Definisi sempit dari pertanian meliputi tanaman yang dipanen dan produksi ternak, tanah dan air, pelatihan dan penyuluhan, pengolahan input pertanian, perlindungan lingkungan, agro-industri, pembangunan pedesaan dan infrastruktur, pembangunan regional dan sungai.

Daerah pertanian (digunakan untuk Data Dasar Statistik FAO, atau FAOSTAT)

Kategori berikut adalah berdasarkan penggunaannya.

- a. **Lahan budidaya** -- lahan yang subur digunakan untuk pertumbuhan tanaman termasuk lahan untuk tanaman musiman (dipanen ganda tapi hanya dihitung sekali), padang rumput untuk merumput dan penggembalaan ternak, lahan untuk keperluan pasar dan kebun rumah dan lahan yang sementara kosong belum dimanfaatkan (kurang dari 5 tahun). Lahan yang ditinggalkan karena peladangan liar berpindah tidak termasuk dalam kategori ini.
- b. **Tanaman permanen** -- lahan lahan yang ditanami dengan tanaman jangka panjang yang tidak ditanami kembali untuk beberapa tahun (seperti coklat dan kopi); lahan yang ditanami pohon dan semak yang menghasilkan bunga, seperti mawar dan melati; persemaian (kecuali yang untuk pohon hutan diklasifikasikan sebagai "hutan"); dan
- c. **Padang rumput dan padang gembala permanen** -- lahan digunakan secara permanen (5 tahun atau lebih) untuk menanam semak makanan ternak, baik ditanam atau tumbuh secara alami (padang rumput atau padang gembala).

Organisasi untuk Pembangunan dan Kerjasama Ekonomi (Organization for Economic Cooperation Development/OECD)¹⁸

Lahan pertanian adalah lahan yang mencakup lahan budidaya, lahan menurut kategori tanaman permanen, lahan untuk padang gembala dan padang rumput.

2.2.1 Pertimbangan-pertimbangan

Definisi-definisi ini menggambarkan suatu aktivitas yang difokuskan pada tanaman, tumbuhan dan satwa, dengan pengelolaan yang intensif terhadap lahan tersebut dan upaya-upaya untuk memperbaiki produksinya. Tumbuhan dan satwa cenderung lebih berhati-hati diperlakukan di pertanian dari pada di hutan. Definisi FAO secara eksplisit tidak memasukkan produksi kayu dari konsep pemanenan tanaman.

Pada saat membedakan antara definisi hutan dan tanaman pertanian, faktor penentunya adalah tipe pengelolaan: hutan adalah produk dari pengelolaan yang ekstensif, sedangkan tanaman pertanian adalah hasil dari pengelolaan yang intensif.

Perbedaan lainnya antara pertanian dan hutan adalah aspek waktu. Dalam pertanian, siklus pemanenan relatif pendek. Tanaman pertanian (termasuk tanaman yang tetap hijau sepanjang tahun) dicirikan oleh peredaran

17 <http://faostat.fao.org/site/379/DesktopDefault.aspx?PageID=379>

18 <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=74>



yang cepat dari produknya. Pemanenan dilakukan sekali atau lebih dalam setahunnya, kadang-kadang sesudah periode persiapan yang relatif singkat hanya beberapa bulan atau beberapa tahun. Hutan sebaliknya pada umumnya hasil dari suatu proses selama beberapa tahun. Fungsi-fungsi yang diberikan oleh hutan – sebagai contoh keanekaragaman hayati, penyerapan karbon, kayu, perlindungan air, ekoturisme – dicapai pada jangka waktu yang lebih panjang.

Tanaman kelapa sawit mempunyai siklus relatif pendek dari pengelolaan pertanian, dengan frekuensi pemanenan yang sering dan berkelanjutan.

2.3 Pemilihan suatu definisi

Sebagaimana disebutkan pada butir 2.1, banyak definisi yang berbeda tentang hutan beredar di dunia internasional. Kriteria yang digunakan dalam definisi tergantung pada satu atau lebih dari faktor-faktor berikut, yang sering kali berkaitan:

- › tujuan dari definisi hutan yang akan dipergunakan;
- › nilai dari minat para pihak yang beragam yang diperuntukan untuk hutan atau perspektif dari mana mereka memandangnya;
- › minat dari yang mendefinisikan terhadap hutan; dan
- › konteks untuk definisi tersebut.

Tujuan akhir dari penggunaan definisi dapat bervariasi; sebagai contoh, statistik hutan global (FAO) atau menentukan data dasar untuk emisi stok karbon dan penyerapannya (UNFCCC, Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan), tetapi penentu umumnya adalah menentukan tipe penutupan lahan dan penggunaan lahan.

Dalam upaya menentukan penutupan lahan dan penggunaan lahan, penggunaan definisi terbatas dengan tujuan khusus dilakukan, dengan fokus pada semua yang disebut di atas untuk menentukan apakah areal yang di peta tersebut “hijau” atau “tidak hijau.” Mereka mengatakan sulit sekali untuk mengetahui kondisi alamiah dari tipe hutan, baik berdasarkan fungsi ekologisnya atau tingkat keanekaragaman hayati. Mereka juga memberikan peluang untuk menegosiasikan apa yang dapat dan tidak dapat diperhitungkan sebagai hutan. Ada kebutuhan untuk definisi hutan yang lebih luas, satu kriteria juga menyatukan dengan kriteria lainnya yang mencirikan suatu hutan sebagai suatu sistem (sebagai contoh, faktor waktu, kedinamisan dan keanekaragaman hayati).

Kami menyadari bahwa pemilihan suatu definisi yang akan diterapkan, dan situasi dimana definisi ini akan diaplikasikan, tergantung dari tujuan yang hendak dicapai pembuat definisi. Pada dasarnya hal tersebut merupakan suatu pilihan politis.

Isu yang terkait dalam hal ini adalah apakah menggunakan suatu definisi tertentu dari hutan akan mencapai pengaruh yang diinginkan. Pada kasus RED – dokumen yang fokus pada energi – hal ini dirasakan bahwa memasukkan tanaman kelapa sawit dalam definisi “areal hutan secara berkelanjutan” pada draft Komunikasi akan memberikan dampak pada kemungkinan dan luasnya konversi tipe-tipe tertentu dari hutan tropis menjadi tanaman kelapa sawit.



Kelompok dengan tujuan yang berbeda menafsirkan/menginterpretasikan text draft dengan cara yang berbeda. Kebanyakan dari kisaran interpretasi tersebut berkaitan dengan pertanyaan tentang apa yang sebaiknya diperhitungkan sebagai hutan dan apa yang sebaiknya dipandang sebagai pertanian atau tanaman pertanian. Versi akhir dari komunikasi sudah jelas terhadap permasalahan ini.

Sebagaimana dinyatakan di atas, kami akan membedakan antara hutan dan pertanian didasarkan pada penggunaan pengelolaan yang ekstensif atau intensif. Atas dasar ini, suatu perkebunan kelapa sawit – seperti halnya kelapa, kurma, palem gula, dengan pemupukan yang intensif, pemangkasan, pengendalian hama, dan teknologi genetika untuk meningkatkan produksi – akan diklasifikasikan sebagai tanaman pertanian. Pohon natal, bambu dan tanaman karet (yang dalam definisi FAO masih diklasifikasikan sebagai hutan) juga harus dipertimbangkan sebagai tanaman pertanian.



3. Konversi Hutan

Sebagaimana disebutkan di atas, pemilihan suatu definisi tentang hutan didasarkan pada suatu ketentuan apakah definisi ini dapat diterima untuk konversi tipe-tipe hutan tertentu ke penggunaan lahan yang berbeda. Hal ini terutama relevan untuk konversi untuk tipe-tipe hutan tropis tertentu ke tanaman kelapa sawit, juga konversi untuk tujuan-tujuan lainnya. Keputusan untuk mengkonversi terutama dilakukan oleh negara-negara produsen. Meskipun negara-negara produsen dan institusi-institusi dapat mempengaruhi keputusan ini – sebagai contoh, melalui suatu mekanisme seperti RED – mereka tidak dapat berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, kecuali melalui perjanjian internasional. Oleh karenanya penting untuk dikembangkan kebijakan di negara-negara produsen untuk mendukung kelestarian dan membentuk kerangka kerjasama untuk mendukung pengkajian/penelaahan dan panduan konversi.

Pembahasan ini tidak berbeda secara mendasar apakah hal ini terkait dengan negara-negara tropis ataupun negara-negara seperti Finlandia dan Swedia. Pertimbangan yang diberikan untuk berbagai faktor akan berbeda, dikarenakan perbedaan kondisi sosial ekonomi dan latar belakang ekologis dan pengaruh dari hutan dan pengelolaan hutannya, tetapi perhatian utama adalah bahwa pembangunan harus dilakukan secara lestari. Saat ini, penciptaan kondisi yang memungkinkan untuk pembangunan secara berkelanjutan telah menjadi tanggung jawab global. Pertanyaan yang timbul kemudian adalah apakah Negeri Belanda dan negara-negara Eropa – yang merupakan pengimpor bioenergi penting – cukup melakukannya hanya melalui petunjuk seperti RED untuk meyakinkan produksi lestari dari negara-negara berkembang.

3.1 Definisi Konversi

Konversi berarti merubah hutan ke berbagai bentuk penggunaan lahan yang berbeda atau mengurangi penutup tajuk pohon ke tingkatan yang lebih rendah sedemikian rupa, sehingga areal tersebut tidak dapat lagi dipertimbangkan sebagai hutan. Definisi FAO mengenai konversi (2005)¹⁹ adalah salah satu definisi yang paling sering di pergunakan secara internasional: “konversi hutan ke bentuk penggunaan lahan lainnya, atau pengurangan penutupan tajuk pohon jangka panjang di bawah batas minimum 10 persen” (lihat juga kotak 2).



19 <http://www.fao.org/docrep/007/ae156e/ae156e00.htm>

Box 2. Deforestation

1. Istilah “deforestasi” berimplikasi pada hilangnya penutupan hutan dalam jangka panjang atau secara permanen dan termasuk transformasi kepenggunaan lahan lainnya. Hilangnya penutup tajuk tersebut hanya disebabkan oleh campur tangan manusia secara terus menerus atau gangguan bencana alam.
2. Deforestasi meliputi areal hutan yang dikonversi menjadi lahan pertanian, padang penggembalaan, cadangan air dan daerah perkotaan.
3. Istilah “deforestasi” secara spesifik tidak termasuk areal-areal dimana pohon-pohonnya telah ditebang pada pemanenan atau penebangan hutan, dimana hutannya diharapkan untuk beregenerasi secara alami atau dengan menggunakan teknik silvikultur. Kecuali penebangan hutan tersebut diikuti dengan pembersihan terhadap hutan yang telah ditinggalkan sesudah logging untuk introduksi alternatif penggunaan lahannya, atau pembersihan dipertahankan melalui gangguan yang berlangsung terus menerus, hutan pada umumnya beregenerasi, walaupun seringkali berubah menjadi kondisi yang berbeda dengan pertumbuhan vegetasi sekunder. Di daerah dimana peladangan berpindah, hutan, hutan yang tidak ditempati (kosong) dan lahan-lahan pertanian adalah bagian dari pola dinamis dimana deforestasi dan pemulihan hutan terjadi dalam bentuk areal kecil-kecil (untuk penyederhanaan pelaporan daerah yang demikian ini, perubahan bersih (net) atas areal yang luas yang biasanya dipergunakan).

3.2 Alasan untuk konversi

Konversi terjadi dalam beberapa cara yang berbeda. Hal ini dapat terjadi secara resmi atau tidak beraturan/semrawut, legal atau ilegal, dalam skala luas atau kecil, mungkin terkait atau tidak terkait pada perencanaan tata guna lahan. Hal ini terjadi pada skala yang besar pada semua kawasan hutan tropis. Kemiskinan adalah salah satu pemicu penting di berbagai tempat, terutama dimana peladangan berpindah yang tidak lestari atau perambahan areal-areal hutan oleh orang-orang yang tidak memiliki lahan telah mengarah kepada deforestasi dan perusakan kawasan hutan tersebut. Pada kasus lainnya, deforestasi bersumber dari konversi hutan ke bentuk pertanian komersial dalam skala luas, seperti kedelai (Argentina, Brazil, Bolivia), kelapa sawit dan perkebunan karet (Malaysia, Indonesia, Columbia) dan peternakan (Brazil dan di beberapa Negara lainnya). Ada juga banyak tipe-tipe konversi antara kedalam bentuk penggunaan lahan lainnya.

Walaupun istilah “konversi hutan” terdiri dari serangkaian perubahan dari hutan kedalam bentuk penggunaan lahan lainnya, ini juga berarti suatu perubahan dari satu tipe hutan ke bentuk lainnya; sebagai contoh, hutan alam dikonversi menjadi hutan tanaman. Contoh lain adalah konversi hutan alam menjadi hutan tanaman Pinus radiata untuk industri bubur kayu (pulp) di Chili dan Uruguay dan hutan tanaman Eucalyptus di Brazil untuk memproduksi kayu menjadi pembangkit energi. Berdasarkan definisi FAO terkini 2010, yang disebut terakhir tidak dipertimbangkan sebagai konversi.

Hal ini dapat dipertimbangkan untuk dipertanyakan apakah biaya dan keuntungan dari konversi adalah berasal dari sudut pandang pertimbangan sosial ekonomi, dan juga mempertanyakan bagaimana keuntungan-keuntungan ini didistribusikan kepada para pihak. Apakah



sesuatu itu menguntungkan atau tidak tergantung dari indikator yang dipilih, perspektif yang diadopsi dan periode pada saat hal ini ditentukan.

Sejumlah argumentasi dipergunakan untuk menjadi dasar pertimbangan untuk konversi, meliputi pengentasan kemiskinan dan penyerapan karbon dalam kebun sawit (yang dipertimbangkan sebagai hutan):

- » Pengentasan kemiskinan: Pengembangan kebun sawit dapat mengarah kepada pembangunan ekonomi secara luas untuk pembangunan daerah atau negara, tapi pada beberapa kasus hampir tidak dimungkinkan untuk mewujudkan benefit pada kelompok target yang dituju. Salah satu perkecualian dalam masalah kebun sawit mungkin dilakukan dengan skema “outgrower”²⁰ (sejumlah besar pekerja seringkali diperlukan, terutama pada fase penanaman, oleh sebab itu penanaman kelapa sawit tidak dapat berhasil baik pada daerah yang populasinya tersebar).
- » Penyerapan karbon pada kebun sawit: Pengelompokan kebun sawit ke dalam hutan adalah kurang tepat, terkait dengan produksi biomasa dan penyerapan karbonnya. Tabel 1 mempresentasikan hasil dari dua studi yang menunjukkan bahwa nilai hutan primer dan hutan yang ditebang sampai empat kali sama tingginya dengan kebun sawit^{21,22}.

Tabel 1. Perbandingan nilai untuk hutan primer, hutan yang ditebang, dan hutan tanaman (ton per hektar)

	Biomass atas - bawah (t/ha)	Karbon stok atas - bawah (t/ha)	sumber
Hutan alam	280–350 dan (120–680)*	130–165 dan (60–340)*	IPCC
Hutan terganggu	n/a	75–200	ICRAF study
Perkebunan kelapa sawit (rata-rata untuk setiap siklus)	n/a	39 (25-tahun); 60–100 pada akhir siklus	ICRAF study
Perkebunan industri (>20 tahun)	150–300	70–140	IPCC
Perkebunan industri (<20 tahun)	60–100	28–47	IPCC

* Pasangan pertama adalah kisaran/selang dari rata-rata benua; pasangan terakhir (dalam kurung) adalah ekstrim

Mungkin pertanyaan paling penting adalah mengapa kebun sawit harus dibangun melalui konversi. Kebun sawit dapat ditanam pada lahan marginal dan di daerah yang tidak berhutan, yang mana dapat tumbuh baik dan memberi kontribusi pada pembangunan ekonomi. Pada saat pembangunan kebun sawit mengarah pada konversi hutan tropis, maka akan timbul pertanyaan – dalam pendapat kami, yang dapat dipertimbangkan – apakah konversi memang diperlukan. Dalam kasus demikian, suatu kajian yang mendalam dan transparan perlu dilakukan.



20 Dalam ini petani melakukan penanaman atas nama perusahaan

21 IPCC: http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/pdf/4_Volume4/V4_04_Ch4_Forest_Land.pdf

22 ICRAF: <http://www.worldagroforestrycentre.org/sea/Publications/files/leaflet/LE0153-09.PDF>

3.3 Kerangka dalam upaya kajian untuk perencanaan tata guna lahan

Sama pentingnya dengan definisi yang tepat mengenai hutan dan konversi, serta penentuan apakah kebun sawit sebaiknya diklasifikasikan sebagai hutan atau bukan, adalah keputusan mengenai kondisi dimana konversi hutan menjadi tipe penggunaan lahan yang berbeda dapat diterima. Hal ini relevan tidak hanya untuk konversi hutan alam menjadi kebun sawit tapi juga pada kasus konversi hutan alam menjadi hutan tanaman dan hutan tanaman menjadi lahan pertanian serta sebaliknya.

Apakah, dimana, untuk keperluan apa, dan dalam kondisi apa konversi dapat diterima atau diinginkan pada pokoknya tergantung pada pilihan dan kajian. Kajian ini akan tergantung pada siapa yang membuatnya; hal ini sebaiknya dibentuk dalam konteks prioritas politis.

Kerangka kajian yang dapat diterima secara luas, transparan dan secara internasional, pada level nasional untuk perencanaan tata guna lahan, meliputi konversi, adalah sangat penting. Begitu juga dengan kemauan untuk mengimplementasikannya. Kerangka tersebut sebaiknya menyatu dengan sejumlah kriteria yang pasti dengan mempertimbangkan kondisi sosial, ekonomi, dan ekologi. Hal ini juga perlu melibatkan partisipasi aktif dari kelompok para pihak yang relevan dengan prosedur dan butir-butir keputusan yang transparan .

Pertimbangan yang berbeda berlaku untuk pembangunan ekonomi dan pengentasan kemiskinan dibanding pertimbangan keanekaragaman hayati. Pilihan yang dibuat dalam kajian akan tergantung pada nilai dimana para pihak terlibat perannya pada tipe-tipe hutan tertentu dan penggunaan lahan, dan pada tujuan dan minatnya. Sasaran seperti pengentasan kemiskinan, pembangunan ekonomi dan pengawetan keanekaragaman hayati akan selalu bertentangan satu sama lainnya, tetapi dalam konteks transparan dan kerangka kajian nasional yang demokratis, mempertimbangkannya dengan adil dan secara efektif sebaiknya diarahkan pada alternatif yang masuk akal dan dapat diterima.

Dengan tidak adanya kerangka tersebut, kebijakan yang melibatkan insentif utama yang dapat memberikan dampak pada tujuan lainnya – sebagai contoh, keanekaragaman hayati dan pengentasan kemiskinan- sebaiknya disertai dengan upaya yang ditujukan pada pencegahan hal-hal yang tidak diinginkan. Pada lingkup pengaruh Uni Eropa, hal ini meliputi kebijakan perdagangan yang didasarkan pada suatu tinjauan yang komprehensif yang dapat mendukung diterimanya konversi dan definisi yang jelas dari hutan. Sebagai tambahan, negara-negara konsumen perlu berbuat lebih banyak untuk mendorong penggunaan sawit yang diproduksi secara lestari.



4. Kesimpulan

Kebanyakan definisi-definisi mengenai hutan dan pertanian mempertimbangkan sawit sebagai tanaman pertanian. Meskipun kebun sawit menyerupai tanaman hutan dalam kaitannya dengan fisiognomi (tinggi dan penutupan tajuk), sawit sesungguhnya adalah tanaman pertanian, khususnya ditinjau dari siklus waktunya, jenis dan intensitas pengelolaannya. Kebun sawit dipupuk secara reguler, dipanen secara reguler, dan rumput-rumputan liar dikendalikan.

Kebun sawit sebaiknya tidak diklasifikasikan sebagai areal hutan yang berkelanjutan. Namun demikian tidak dapat dikatakan bahwa menanam kelapa sawit adalah sesuatu hal yang buruk. Masih ada lahan marginal dan daerah yang tidak berhutan dimana tanaman sawit dapat tumbuh baik dan memberi kontribusi pada pembangunan ekonomi.

Konversi hutan menjadi kebun sawit atau tanaman pertanian lainnya terutama adalah merupakan suatu keputusan politis secara nasional. Negara negara produsen perlu mempertimbangkan daya tarik ekonomi dan sosial terhadap nilai keanekaragaman hayati dan fungsi hutan lainnya, dengan tetap memperhatikan perjanjian internasional yang telah mereka tandatangani. Ketelitian, kredibilitas dan keadilan dalam proses pengkajian, serta keberadaan dan aplikasi dari kerangka pengambilan keputusan yang transparan dan diterima secara luas di negara negara produsen, merupakan kunci utama dari kelestarian.

Walaupun uraian singkat kebijakan ini difokuskan pada sawit, pembahasan yang lebih luas mengenai konversi hutan alam menjadi kebun, dan kriteria untuk melakukannya juga disarankan. Hal ini juga sebaiknya meliputi isu konversi hutan alam untuk tanaman energi, penanaman kayu, tanaman karet dan tipe lainnya dari jenis palma.

Pilihan lain juga tersedia untuk mempromosikan produksi lestari dari bahan bakar nabati, termasuk kajian kelayakan terhadap konversi hutan:

- » negosiasi dalam kerangka kerjasama internasional atau multilateral/atau bilateral, seperti Perjanjian Kemitraan Sukarela (Voluntary Partnership Agreement) untuk konversi antara Uni Eropa dan negara-negara produsen;

- » dorongan yang lebih intensif dari mekanisme pasar dan pendekatan-pendekatan yang mempromosikan produksi lestari dan perdagangannya (oleh Belanda dan dalam konteks Uni Eropa), melibatkan upaya seperti pembelian, promosi sertifikasi, dan pelabelan (inisiatif seperti RSPO dan kriteria kelayakan, yang telah dikembangkan, menawarkan inisiasi awal yang baik untuk pilihan ini);
- » dorongan kerjasama internasional dan bilateral untuk meningkatkan pembangunan kapasitas dan kesadaran, penciptaan dan sharing ilmu pengetahuan untuk mendukung dan memperkuat negara-negara dan para pihak yang terlibat dengan produksi lestari dan perdagangan energi hayati.

Satu kesimpulan penting adalah definisi internasional yang ada sekarang tentang hutan (yang hampir semuanya bersumber dari definisi FAO/FRA 2010), semuanya ditujukan untuk tujuan yang spesifik (misalnya untuk survai penutupan hutan), yang mana definisi tersebut tidak perlu sesuai untuk kondisi lainnya; seperti halnya konversi hutan untuk kebun sawit dan konversi yang lebih umum yang bertentangan dengan preservasi hutan.

Kami berargumentasi untuk definisi hutan yang lebih luas, sesuatu yang berada di luar parameter penutupan hutan dan tinggi pohon lebih mengisi dan mengaplikasikan kriteria ekologi. Untuk ini belum memadai hanya menggunakan instrumen kajian untuk penutupan hutan – seperti yang dipakai dalam definisi FAO/FRA - sebagai satu-satunya kriteria untuk mendefinisikan sistem ekologi yang dinamis, dengan semua fungsi-fungsinya, tata nilai dan kepentingan-kepentingan yang ada.