

---

## RASIONALITAS KEBIJAKAN KONSEPSI HUTAN DAN PENGHAPUSAN BATAS MINIMAL KAWASAN HUTAN 30 PERSEN

Pungky Widiaryanto<sup>1</sup>

### *Abstract*

*Penghapusan luas minimal kawasan hutan 30 persen yang tertuang dalam RUU Cipta Kerja telah menjadi perdebatan banyak pihak. Definisi hutan dan kawasan hutan juga menjadi isu hangat dalam pembahasan kebijakan tersebut. Terlebih makna luas minimal 30 persen memiliki multi tafsir: dari hutan atau dari kawasan hutan. Untuk itu, tulisan ini juga menganalisis relevansi kebijakan luas minimal kawasan hutan dan definisi hutan. Dalam mengkaji hal tersebut, digunakan metode pendekatan analisis wacana kritis berdasarkan sejarah. Berdasarkan pengkajian yang bersifat kualitatif deskriptif ini, dapat ditarik benang merah: (1) hutan dan kawasan hutan memiliki multi definisi dan tafsir, (2) angka 30 persen untuk menentukan luas minimal kawasan hutan dipengaruhi kebijakan kehutanan ilmiah era kolonial, (3) angka 30 persen mempunyai beberapa kekurangan untuk kondisi saat ini, (4) penentuan luas minimal kawasan hutan seyogianya didukung dengan metode termutakhir, salah satunya dapat menggunakan analisis multi kriteria. Meski dari segi sejarah dan dampak angka 30 persen sudah tidak relevan lagi, pengambilan keputusan tidak hanya bersifat rasional teknis, tapi juga mempertimbangkan aspek legalitas dan politis.*

**Keywords:** *Hutan; kawasan hutan; angka 30 persen.*

### **PENDHAULUAN**

Pada Oktober 2019, Presiden Joko Widodo, saat dilantik sebagai Presiden RI 2019-2024, menyampaikan gagasannya akan membuat perangkat hukum perundang-undangan untuk menyederhanakan regulasi. Konsep hukum ini disebut Omnibus Law. Beberapa bulan kemudian, pemerintah menyiapkan rancangan undang-undang tersebut, yaitu Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja. Pro dan kontra berdatangan menanggapi RUU tersebut.

Salah satu substansi yang ramai diperdebatkan adalah revisi UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, terutama pasal 18 ayat 2. Bunyi pasal tersebut: “Luas kawasan hutan yang harus dipertahankan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) minimal 30% (tiga puluh persen) dari luas daerah aliran sungai dan atau pulau dengan sebaran yang proporsional.” Dalam RUU Cipta Kerja, pasal ini diganti dengan “Pemerintah Pusat mengatur luas kawasan yang harus dipertahankan sesuai dengan kondisi fisik dan geografis DAS

---

<sup>1</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas

---

dan/atau pulau”. Artinya, ketentuan luas minimal kawasan hutan 30 persen akan dihapus melalui RUU Cipta Kerja. Sebagai penggantinya Pemerintah Pusat akan mengganti luas minimal kawasan hutan dengan kriteria kondisi fisik dan geografis DAS dan/atau pulau.

Menariknya, dasar angka 30 persen pun menjadi pertanyaan dari kaum cendekiawan. Contohnya, angka 30 persen tersebut untuk mempertahankan kawasan hutan atau hutan. Hal ini mengacu bahwa tidak semua kawasan hutan mempunyai tutupan hutan. Berdasarkan data Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup (2018), luas kawasan hutan tanpa tutupan hutan mencapai 34,7 juta hektare atau 29 persen dari total kawasan hutan di Indonesia.

Permasalahan dasar penetapan 30 persen, definisi kawasan hutan, dan hutan menjadi pertanyaan dan perdebatan banyak pihak. Melihat permasalahan ini, artikel ini mencoba menjawab pertanyaan: Dari mana sebenarnya asal usul angka 30 persen tersebut? Apakah ada faktor lain dalam menentukan luas minimal kawasan hutan dengan kondisi saat ini?

Untuk itu, artikel ini mencoba menyajikan ulasan tentang sejarah luas minimal kawasan hutan 30 persen. Guna memahami secara utuh ketentuan “luas minimal kawasan hutan 30 persen”, terdapat tiga kata kunci: hutan, kawasan hutan, dan angka 30 persen. Untuk itu, tulisan ini juga menganalisis makna kawasan hutan dan hutan. Dalam mengkaji hal tersebut, penulis menggunakan metode pendekatan analisis kritis wacana berdasarkan sejarah. Pengumpulan data dilakukan dengan mencari literatur terpilih, wawancara, dan juga berdasarkan observasi penulis selama berkecimpung dalam proses penyusunan dan pengendalian perencanaan program kehutanan.

## **METODE PENELITIAN**

Sistematika penulisan artikel ini terbagi menjadi beberapa bagian. Pertama, penulis akan menyajikan beberapa dampak penetapan angka minimal kawasan hutan 30 persen. Selanjutnya akan dipaparkan sejarah atau asal usul angka 30 persen yang masih bertahan hingga saat ini. Kemudian penulis akan mamaparkan beberapa alternatif pertimbangan dalam menetapkan luas minimal kawasan hutan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

---

### **Definisi Hutan: Beda Orang Beda Pandangan**

Hutan juga memiliki arti yang berbeda-beda tergantung dari sudut pandang mana hutan tersebut dilihat (Chazdon dkk, 2016). Hutan dapat dilihat sebagai sumber kayu, ekosistem keanekaragaman hayati, penyimpanan karbon, sumber berbagai jasa ekosistem, rumah masyarakat adat. Atau bisa juga dipandang secara keseluruhan dari dimensi tersebut.

Makna hutan juga berubah-ubah sesuai dengan pola pengelolaannya. Sejarah pengelolaan hutan berawal dari Jerman sekitar 1700-an. Saat itu hutan dipandang sebagai sumber komoditas bernilai tinggi dengan konsep hutan sebagai kayu (Schmithusen, 2013).

Setelah Perang Dunia II, Food and Agriculture of the United Nations (FAO) melakukan inventarisasi hutan global pertama di dunia (Holmgren dan Persson, 2002). Definisi FAO, yang disetujui oleh semua anggotanya, dan pertama kali digunakan oleh semua negara untuk pelaporan dengan standar yang sama. Definisi yang diadopsi oleh FAO tetap menjadi definisi hutan yang paling banyak digunakan saat ini (Grainger, 2008). Meski demikian, definisi dan kriteria hutan menurut FAO mengundang banyak perdebatan dan multi tafsir, sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 1.

Secara garis besar, FAO (2000), hutan adalah sebagai suatu lahan dengan ciri: (1) Luasan lebih dari 0,5 hektare; (2) Ditumbuhi pepohonan yang tingginya lebih dari 5 meter; dan (3) Penutupan tajuk lebih dari 10 persen atau pohon-pohon yang mencapai ambang batas tersebut di alam setempat.

Meski dari kriteria fisik FAO sudah jelas, namun setiap lima tahun FAO memberikan perubahan pada catatan penjelasan tentang kriteria hutan. Perubahan kriteria dan penjelasannya turut mempengaruhi kondisi sosial, ekonomi, dan politik di berbagai negara.

Definisi dan kriteria hutan ini bukan lagi dilihat dari aspek biofisik, tapi juga aspek politis. Kelas bambu dan palem sebenarnya masuk dalam kategori pohon hutan. Namun kelapa sawit sebagai bagian dari kelas palem dikecualikan. Begitu juga bambu yang sebenarnya bukan tumbuhan berkayu justru malah masuk dalam kategori hutan. Ini mengakibatkan peredaran perdagangan bambu mengikuti protokol peredaran kayu.

Dalam konteks Indonesia, definisi hutan juga berubah-ubah. Sebelum bangsa Eropa datang, hutan diasosiasikan dengan area yang angker atau keramat. Komoditas kayu,

---

terutama jati, menjadi komoditas bernilai tinggi saat negara Eropa berdagang di nusantara.

Pada saat era kolonial, pengelolaan hutan mengikuti gaya Eropa, dikenal dengan kehutanan ilmiah. Politik kolonial mulai memandang hutan dan kawasannya untuk menunjukkan kekuasaannya. Selain itu, salah satu ciri penjajahan adalah penerbitan peraturan-peraturan yang menguntungkan penjajah tapi merugikan bangsa jajahannya. Mulai era kolonial (1800an) hutan diatur dan dikelola dengan dalih ilmiah. Tidak heran jika beberapa peraturan kolonial menjadi dasar atau rujukan dalam pengelolaan dan mendefinisikan hutan saat Bangsa Indonesia telah merdeka.

Di Indonesia, hingga kini definisi dan kriteria hutan masih menjadi perdebatan. Bagaimanapun, sejarah mempengaruhi definisi tersebut. Tabel 2 menjelaskan riwayat perjalanan definisi hutan. Meski berbeda, peraturan tentang definisi hutan merupakan rujukan resmi dan sah untuk mengelola hutan di Indonesia.

Tabel 1. Dampak Definisi Hutan FAO

<p>1. Hutan diartikan sebagai lahan dengan kriteria dan batas-batas kawasan sehingga tebang habis pohon dalam kawasan hutan tidak dikategorikan sebagai kerusakan hutan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penebangan semua pohon di kawasan hutan tidak termasuk deforestasi sepanjang statusnya masih kawasan hutan. Alasannya, hutan dapat melakukan suksesi alami atau bagian dari pengelolaan hutan.</li> <li>• Penebangan hutan-hutan di Tanzania, bahkan hingga 88 persen pohon ditebang dan hingga 87 persen karbon hutan hilang, tidak termasuk deforestasi.</li> </ul>
<p>2. Perubahan definisi hutan pada tahun 2000, yaitu ketinggian minimum dari 7 menjadi 5 meter, luas minimum dari 1,0 menjadi 0,5 hektare, dan tutupan tajuk minimum dari 20 menjadi 10 persen, telah meningkatkan tutupan hutan di dunia tanpa penanaman.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perkiraan luas hutan global meningkat 300 juta ha (sekitar 10 persen) antara tahun 1990 dan 2000.</li> <li>• Di Australia, di mana pohon sering tumbuh dalam tanah terbuka, perubahan kriteria definisi ini menyebabkan adanya tambahan luas hutan 118 juta hektare.</li> </ul>
<p>3. Definisi hutan—berdasarkan tinggi pohon, luas minimum, dan tutupan tajuk—menyebabkan tidak ada perbedaan antara hutan alam, hutan tanaman, dan kebun.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penilaian hutan tidak membedakan antara lahan yang ditutupi oleh hutan alam dan hutan tanaman. Hutan alam ditebangi dan diganti dengan perkebunan, tidak dilaporkan sebagai kehilangan tutupan hutan. Penebangan pohon dari perkebunan tidak dibedakan dari penebangan dari hutan alam.</li> <li>• Dari 1988 hingga 2005, sementara luas hutan alam di Pulau Hainan, Tiongkok menurun 22%, luas perkebunan karet dan pulp meningkat lebih dari 400% dan total tutupan hutan tetap tidak berubah.</li> </ul>
<p>4. Definisi FAO kurang konsisten dalam memasukkan pohon atau tanaman kelapa sawit.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mulai 2015 FAO tidak memasukkan perkebunan pohon buah-buahan, kelapa sawit, zaitun, dan agroforestri, tetapi memasukkan karet, <i>cork oak</i>, dan pohon natal.</li> <li>• Di Asia Tenggara, perubahan hampir 2.500 km<sup>2</sup> dari hutan alam menjadi perkebunan karet antara tahun 2005 dan 2010 tidak termasuk deforestasi.</li> </ul>
<p>5. Mekanisme <i>Afforestation/Reforestation Clean Development Mechanism</i> (A/R CDM) tidak dapat diberlakukan pada kawasan hutan yang ditetapkan pemerintah, tapi dapat diterapkan pada area-area kecil dan terisolasi yang statusnya bukan kawasan hutan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beberapa negara mengajukan kawasan dengan tutupan hutan yang jarang (wanatani, kebun kayu kecil) atau hutan alam parsial kecil yang terisolasi tidak lagi diklasifikasikan sebagai hutan, dan dapat dianggap sebagai area yang cocok untuk proyek A/R CDM.</li> <li>• Kawasan hutan Indonesia, seluas 70 persen dari daratan dan telah ada sebelum 1990, tidak memenuhi syarat A/R CDM karena status kawasan hutan.</li> </ul>

Sumber: diolah dari artikel Chazdon dkk, 2016.

Tabel 2. Linimasa Definisi Hutan di Indonesia

Era	Ketentuan
Sebelum 1865	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hutan diartikan berupa hamparan tanah yang ditumbuhi jati.</li> <li>Hutan dipandang sebagai komoditas ekonomi berharga tinggi atau untuk kepentingan produksi.</li> </ul>
1865	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan Undang-Undang Kehutanan Ordonantie van 10 September 1865; Staatsblad No.96.</li> <li>Pada era ini dikenalkan dengan istilah hutan rimba, yaitu hamparan tanah/kawasan yang ditumbuhi pohon berkayu selain jati.</li> <li>Istilah ini untuk mengklasifikasikan hutan yang berada pada ketinggian tertentu, terutama di daerah pegunungan.</li> <li>Hutan rimba ditujukan untuk perlindungan, bukan untuk produksi.</li> </ul>
1916	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terbit Peraturan Suaka/Cagar Alam <i>Natuurmonumenten Ordonantie</i> (Staatsblad No. 278).</li> <li>Pemerintah kolonial Belanda mulai mengakui pentingnya konservasi.</li> </ul>
1927	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terbit Undang-Undang Kehutanan 1927</li> <li>Hutan tidak hanya diasosiasikan dengan kawasan yang ditumbuhi jati.</li> <li>Arti hutan menjadi hamparan tanah yang ditumbuhi pohon kayu-kayuan dan bambu.</li> </ul>
1932	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terbit Peraturan Cagar Alam dan Suaka Margasatwa <i>Natuurmonumenten en Wilderservaten Ordinantie</i> (Staatsblad No. 17)</li> <li>Hutan konservasi tidak hanya suaka/cagar alam, tapi juga termasuk suaka margasatwa.</li> <li>Pada 1941, peraturan ini diperbaiki menjadi Peraturan Perlindungan Alam (Staatsblad No. 167).</li> </ul>
1967	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Pokok Kehutanan Nomor 5 Tahun 1967.</li> <li>Hutan diartikan sebagai suatu lapangan bertumbuhan pohon-pohonan yang secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup alam hayati beserta alam lingkungannya dan yang ditetapkan oleh Pemerintah sebagai hutan.</li> <li>Pohon yang dimaksud termasuk semua pohon kayu-kayuan, bambu, dan palem. Peraturan ini juga menjelaskan adanya kriteria hutan dengan luasan minimum kawasan disebut hutan adalah 0,25 hektare.</li> <li>Hutan tidak hanya sebatas untuk produksi saja. Hutan diklasifikasikan menjadi hutan lindung, hutan produksi, hutan suaka alam (cagar alam dan suaka margasatwa), dan hutan wisata (taman wisata dan taman buru).</li> </ul>
1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No. 5 Tahun 1990).</li> <li>Peraturan ini mengatur mengenai kawasan untuk kepentingan konservasi.</li> </ul>

Era	Ketentuan
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hingga saat ini sebagian besar kawasan konservasi berada pada kawasan hutan dengan sebutan hutan konservasi.</li><li>• Secara garis besar, kawasan konservasi dibedakan menjadi kawasan suaka alam (cagar alam dan suaka margasatwa), dan kawasan pelestarian alam (taman nasional, taman hutan raya, taman wisata alam).</li></ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang Undang Kehutanan (UU No.41 Tahun 1999).</li><li>• 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.</li><li>• Hutan dibedakan menjadi: hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi.</li></ul>

Sumber: diolah dari Peluso, 1992; Wiratno, 2001; UU No.5/1967; UU No. 5/1990; UU No.41/1999

### **Kerancuan Hutan Dan Kawasan Hutan**

Setelah melihat definisi dan kriteria hutan baik dari nasional dan internasional, sering muncul pertanyaan perbedaan hutan dan kawasan hutan. Pada bagian ini, penulis mengulas definisi kawasan hutan dari pendekatan sejarah.

Seperti kita ketahui, luas daratan Indonesia kurang lebih 187 juta hektare—terlepas angka ini masih dalam perdebatan berbagai kalangan. Dari segi status, daratan Indonesia tersebut terbagi menjadi dua: kawasan hutan dan non-kawasan hutan, ada juga yang menyebut sebagai area penggunaan lain (APL).

Kawasan hutan di Indonesia terbagi menjadi berbagai fungsi pokoknya yaitu Hutan Lindung seluas 29 juta ha; Hutan Produksi (Hutan Produksi Terbatas 26 juta ha; Hutan Produksi 29 juta ha; Hutan Produksi yang dapat dikonversi 12 juta ha) dan Hutan Konservasi berupa daratan sebesar 22 juta ha (KLHK, 2018).

Di sisi lain, berdasarkan data dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (2018), terdapat sekitar 34,7 juta hektare kawasan hutan tidak lagi berhutan. Sebagaimana dibahas pada bagian sebelumnya, kalangan internasional pun menyatakan kawasan hutan yang tidak mempunyai tutupan hutan, dapat disebut sebagai hutan.

Definisi kawasan hutan juga berkembang dari waktu ke waktu. Peraturan kolonial juga mempunyai pengaruh besar dalam mendefinisikan kawasan hutan. Guna melihat detail perjalanan definisi kawasan hutan, Tabel 3 menampilkan perjalanan arti kawasan hutan tersebut di Indonesia.

Tabel 3. Sejarah kawasan hutan

Era	Ketentuan
1808-1811 Daendels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daendels tertarik pada pohon jati karena bernilai tinggi dan mendatangkan laba sebagai bahan pembuatan kapal.</li> <li>• 4 falsafah pengelolaan hutan               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hutan adalah ranah negara</li> <li>2. Pembentukan jawatan atau pengelola hutan</li> <li>3. Hutan dibagi persil untuk ditebang dan ditanam</li> <li>4. Pembatasan akses masyarakat</li> </ol> </li> </ul>
1811-1815 Stamford Raffles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyamakan kepemilikan pribadi dengan gagasan barat tentang kepemilikan individu dan mengabaikan konsep asli yang beragam tentang hak dan kendali properti berbasis komunitas.</li> <li>• Memutuskan bahwa dengan tidak adanya kepemilikan pribadi perorangan, penduduk asli hanya memiliki hak atas hasil.</li> <li>• Pada tahun 1813, ia mengeluarkan proklamasi yang menyatakan, “Hak kepemilikan atas tanah di Jawa dipegang oleh kedaulatan dan pada Pemerintah Eropa sebagai penerus kedaulatan Jawa”.</li> </ul>
1865 Undang-Undang Kehutanan Ordonantie van 10 September 1865; Staatsblad No.96	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengembangan kehutanan ilmiah mengikuti sifat kolonial dan mempengaruhi struktur dinas kehutanan kolonial.</li> <li>• Mempekerjakan rimbawan profesional yang berpendidikan ilmu kehutanan dalam membuat keputusan manajemen, menggambar peta hutan dan aset lain yang ada di dalamnya, dan membentuk polisi hutan sebagai sarana melindungi tanah milik negara.</li> <li>• Pengelolaan hutan negara melalui konsolidasi teritorial, yang didasarkan prinsip ilmiah dan bergantung pada tenaga kerja perkebunan, telah menjadi sarana pemanfaatan hutan yang diterima dan legal.</li> <li>• Proses klasifikasi tanah yang dilaksanakan di seluruh pelosok koloni, UU 1865 menamai dan mulai mengukur hutan menurut jenis-jenis tumbuhan dan berbagai bentuk manajemennya.</li> <li>• Hutan rimba/non-jati di atas ketinggian tertentu atau di kawasan puncak rangkaian gunung berapi di Jawa, dimasukkan dalam kategori hutan negara.</li> </ul>
Undang-Undang Agraria 1870 Domenverklaring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seluruh tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya oleh penduduk desa adalah milik negara.</li> <li>• Ditetapkan batas-batas kawasan hutan untuk membedakan kawasan pemukiman dan kawasan pertanian.</li> </ul>

Era	Ketentuan
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah Belanda memulai menetapkan batas dan register kawasan hutan di Jawa dan luar pulau Jawa.</li> </ul>
<p>Undang-Undang Kehutanan 1913, 1927, 1928, 1931, dan 1934</p> <p>Staatsblad No. 495, 221, 65, 168, dan 83.</p>	<p>Kawasan hutan didefinisikan sebagai:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kawasan hutan negara di Jawa dan Madura adalah milik negara, dan orang atau pihak lain tidak memiliki hak atau penguasaan. Umumnya berupa hutan alam atau bambu dan hutan yang ditanam oleh pemerintah atau perusahaan hutan.</li> <li>• Kawasan di sekitar hutan negara yang tidak ditumbuhi kayu, tetapi tidak digunakan untuk keperluan lain,</li> <li>• Semua kawasan yang ditunjuk oleh pemerintah untuk menjaga atau untuk perluasan kawasan hutan,</li> <li>• Semua kawasan yang termasuk di dalam kawasan hutan negara yang telah ditetapkan batasnya.</li> <li>• Semua hamparan tanah yang ditanami pohon atau tanaman oleh pemerintah dan jawatan.</li> </ul>
<p>1967</p> <p>Undang-Undang Pokok Kehutanan Nomor 5 Tahun 1967</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kawasan hutan ialah wilayah-wilayah tertentu yang oleh Menteri ditetapkan untuk dipertahankan sebagai Hutan Tetap.</li> <li>• Kawasan hutan adalah wilayah yang sudah berhutan atau yang tidak berhutan yang telah ditetapkan untuk dijadikan hutan.</li> <li>• Hutan negara ialah kawasan hutan dan hutan yang tumbuh di atas tanah yang tidak dibebani hak milik. Dengan demikian tidak ada lagi hutan marga, hutan daerah, hutan Swapraja dan sebagainya.</li> <li>• Hutan tetap adalah hutan yang berada di dalam kawasan hutan.</li> </ul>
<p>1981</p> <p>Surat Edaran No. 185/Mentan/III/1980 dan SK No. 680/Kpts/Um/8/1981</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menegaskan pelaksanaan Tata Guna Hutan Kesepakatan untuk menunjuk dan menetapkan kawasan hutan.</li> <li>• TGHK dikukuhkan dan dimulai pemasangan patok pal batas yang baru dengan menggunakan patok kayu menggantikan patok BW (Bochwezen).</li> </ul>
<p>1999</p> <p>Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Sementara arti hutan tetap adalah kawasan hutan yang dipertahankan keberadaannya sebagai kawasan hutan, terdiri dari hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi.</li> </ul>

Era	Ketentuan
2011 Putusan MK No.45/PUU-IX/2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amar putusan MK menghilangkan klausul “ditunjuk dan atau” sehingga kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.</li> </ul>

Sumber: diolah dari Peluso, 1992; Galudra dkk, 2007; Simon, 2004, UU No.5/1967; UU No. 5/1990; UU No.41/1999

### Asal Usul Angka 30 Persen Dan Dampaknya

Pada bagian sebelumnya telah dibahas definisi hutan dan kawasan hutan. Kedua frasa ini terkadang membuat rancu dalam pemahaman khususnya bagi masyarakat awam. Belum lagi dengan istilah “luas minimal kawasan hutan 30 persen”. Tampaknya banyak kalangan mempertanyakan dasar angka 30 persen. Sebagian berpendapat bahwa angka ini merupakan warisan ketentuan Pemerintah Hindia Belanda, yang kemudian diadopsi oleh Pemerintah Indonesia. Ada juga yang menjustifikasi dengan berbagai penelitian terkini seolah-olah angka 30 persen adalah tepat untuk menentukan luas minimal kawasan hutan.

Angka luas minimal 30 persen pun dijadikan kurikulum pendidikan kehutanan baik formal maupun non formal. Tidak heran banyak masyarakat Indonesia terutama kaum rimbawan membenarkan doktrin angka 30 persen ini. Angka ini pun menjadi sebuah keputusan politik yang termuat dalam berbagai peraturan perundangan, khususnya tentang kehutanan dan tata ruang. Terlepas dari pembenaran berbagai dugaan baik melalui wacana diskusi maupun artikel ilmiah, pada bagian ini akan dibahas asal muasal angka minimal 30 persen kawasan hutan.

Setelah menelusuri berbagai sumber (buku dan jurnal ilmiah), angka 30 persen dibahas oleh ahli kehutanan Davis dan Robbins. Pada 2018, kedua cendekiawan ini mempublikasikan artikel ilmiah dengan judul “Ecologies of the colonial present: Pathological forestry from the *taux de boisement* to civilized plantations”. Tulisan ini membahas konsep pengelolaan hutan zaman penjajahan bangsa-bangsa Eropa terutama Perancis.

Davis dan Robbins berargumen bahwa salah satu ide terpenting ilmu kehutanan pada abad ke 18 adalah ajaran *taux de boisement*. Konsep ini pada prinsipnya untuk menentukan persentase tutupan hutan atau koefisien luas hutan di suatu wilayah atau negara. Meski sudah dibahas sejak abad ke 18, penyempurnaan luas minimal hutan

---

sebesar 30 persen menyebar dan diakui oleh kalangan rimbawan Eropa pada awal abad ke 20. Para rimbawan Eropa juga merasa bahwa konsep 30 persen ini direplikasi di negara jajahannya. Harapannya, negara jajahan tersebut dapat meniru negara-negara Eropa sebagai yang saat itu dianggap sebagai pusat peradaban.

Sementara itu, Davis dan Robbins juga mengakui bahwa konsep pengelolaan hutan di dunia berkembang di Jerman. Namun, beberapa rimbawan Jerman mengakui bahwa ilmu kehutanan sebagian berasal dari Perancis, terutama dari Nancy School. Sebagai contoh, ilmuwan kehutanan Jerman yang berpengaruh, Franz Heske, mengatakan “Perancis memiliki penghargaan karena pertama kali diakui dan dilindungi oleh undang-undang tentang dampak hutan (terhadap konservasi iklim dan air) . . . menjelang akhir abad ke-18”. Cendekiawan Jerman lainnya juga sepakat bahwa banyak teori pengeringan bermula di Perancis dan menyebar ke sebagian besar dunia lainnya (Davis dan Robbins, 2018).

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, sekitar awal abad 20, seorang ahli kehutanan, Professor Dr Ir Van Arstson, mengadopsi angka 30 persen dalam pengelolaan hutan di Jawa (Peluso, 1992). Menurutnya, sekitar 30 persen wilayah daratan pulau Jawa seharusnya tertutup hutan.

Saat Indonesia sudah merdeka, angka minimal hutan 30 persen ditetapkan dalam peraturan perundangan, yaitu Undang-Undang Pokok Kehutanan No. 5 tahun 1967. Meski peraturan ini direvisi pada era reformasi, namun angka 30 persen kembali muncul pada Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Untuk menggambarkan perjalanan angka minimal kawasan hutan 30 persen dapat dilihat pada tabel 4.

Penetapan angka 30 persen tentu saja membawa dampak. Utamanya saat ini kondisi sosial, politik, ekonomi, dan ekologi Indonesia sudah banyak berubah. Beberapa konsekuensi penetapan angka 30 persen kawasan hutan ini antara lain:

- a. Bagi provinsi dengan kawasan hutan dengan luas dibawah 30 persen, apabila ingin mengubah tata ruang wilayahnya maka harus membeli lahan untuk dijadikan kawasan hutan sebagai pengganti. Khususnya provinsi di Pulau Jawa, hal ini tentu saja sangat mahal dan tidak memungkinkan.
- b. Bagi provinsi dengan kawasan hutan diatas 30 persen, maka ketentuan ini memicu mengubah kawasan hutan atau berusaha menurunkannya menjadi 30 persen.

- c. Bagi provinsi dengan kawasan hutan diambang atau di bawah 30 persen, cenderung tidak mau menyelesaikan masalah tenurial/penguasaan tanah dalam kawasan hutan baik melalui mekanisme pelepasan parsial atau revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) karena harus melakukan tukar menukar kawasan hutan. Sehingga masalah permasalahan tenurial semakin larut dan cenderung semakin kompleks.
- d. Sementara itu, terdapat lahan yang memiliki kualifikasi sebagai kawasan lindung di area penggunaan lain (non kawasan hutan) dan tidak ada yang mengelola. Di sisi lain terdapat kawasan hutan yang kondisi eksistingnya sudah tidak berhutan dan digarap/dimanfaatkan oleh masyarakat.

Melihat aspek sejarah, angka 30 persen memang berasal dari doktrin Hindia Belanda. Penetapan angka ini, yang tidak sesuai kondisi lapangan dan kajian ilmiah, ditengarai telah kurang relevan dengan kondisi saat ini. Untuk itu perlu dipertimbangkan variabel lain dalam menentukan angka minimal kawasan hutan.

Tabel 4. Sejarah Angka Minimal Kawasan Hutan 30 Persen

Era	Ketentuan
1869	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seorang ahli kehutanan Perancis, Francois Trottier, menyatakan negara Aljazair (negara jajahan Perancis) harus memiliki hutan paling sedikit 25 persen.</li> </ul>
1876	<ul style="list-style-type: none"> <li>Francois Trottier membandingkan angka minimal hutan di Eropa, dan memperoleh angka 33 persen sebagai angka minimal luas hutan di suatu negara. Tujuannya untuk keseimbangan iklim dan menyamakan peradaban Aljazair dengan peradaban Eropa.</li> </ul>
1882	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inspektur Hutan Aljazair, J. Reynard menyempurnakan angka minimal luas hutan menjadi 33 persen. Angka ini didapat dari perhitungan rata-rata luas hutan di Eropa sebesar 30 persen. Reynard memutuskan 33 persen untuk Aljazair karena negara ini lebih kering daripada negara-negara di Eropa.</li> </ul>
1889	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ide luas hutan minimal 30 persen menyebar luas di kalangan rimbawan Eropa. Konsep ini juga diadvokasikan dalam berbagai jurnal ilmiah seperti <i>Economiste Francais</i>.</li> </ul>
1900an	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seorang ahli kehutanan Hindia Belanda, Professor Dr Ir Van Arstson, memperhitungkan bahwa sekitar 30 persen wilayah daratan pulau Jawa</li> </ul>

Era	Ketentuan
	seharusnya tertutup hutan. Sementara angka ini didasarkan pada karakteristik topografi Jawa.
1967	<ul style="list-style-type: none"><li>• Luas minimal kawasan hutan 30 persen tercantum dalam penjelasan Undang-Undang Pokok Kehutanan.</li><li>• Berdasarkan kebutuhan sosial-ekonomi masyarakat Indonesia dan pertimbangan-pertimbangan mengenai keadaan fisik, iklim dan pengaturan tata-air maka luas minimum tanah yang harus dipertahankan sebagai Kawasan hutan diperkirakan kurang lebih 30% dari luas daratan. (penjelasan Pasal 7)</li></ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"><li>• Luas minimal kawasan hutan 30 persen kembali diadopsi dalam Undang-Undang Kehutanan.</li><li>• Luas kawasan hutan yang harus dipertahankan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) minimal 30 persen dari luas daerah aliran sungai dan atau pulau dengan sebaran yang proporsional. (Pasal 18 ayat 2)</li></ul>

Sumber: diolah dari Peluso, 1992; Chazdon dkk, 2016; UU No.5/1967; UU No.41/1999

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Kebijakan penghapusan kriteria luas minimal kawasan hutan 30 persen, sebagaimana tercantum dalam UU No. 41/1999 pasal 18 ayat 2, menjadi salah satu substansi kebijakan dalam RUU Cipta Kerja. Banyak pihak memperdebatkan dan menanyakan dasar angka 30 persen dalam penentuan batas minimal kawasan hutan. Lebih dari itu, penafsiran definisi hutan, kawasan hutan, dan angka 30 persen juga sangat beragam.

Seperti telah dibahas, hutan memiliki multi definisi, multi tafsir, dan multi kriteria. Bahkan di tingkat internasional pun masih belum ada kata sepakat. Dalam konteks Indonesia, satu-satunya yang dapat dijadikan acuan dan rujukan adalah peraturan perundangan yang berlaku. Perubahan peraturan, yang saat ini sedang dibahas dalam RUU Cipta Kerja, menjadi kesempatan banyak pihak untuk mengkaji dan menyepakati definisi hutan termasuk luas minimal kawasan hutan.

Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Hidup sebenarnya sudah mengamankan pentingnya Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) dalam penyusunan rencana. Salah satunya adalah Rencana Tata Ruang Wilayah,

---

termasuk penataan ruang kawasan hutan. Guna mewujudkan KLHS dalam penataan kawasan hutan, diperlukan suatu alat atau metode komprehensif.

### **Saran**

Pengambilan keputusan terutama yang menyangkut kepentingan banyak pihak seperti kawasan hutan membutuhkan pertimbangan *trade-offs* antara dampak sosial-politik, lingkungan, dan ekonomi. *Multi Criteria Decision Analysis* atau analisis keputusan multi-kriteria (MCDA) muncul sebagai metode formal untuk mengelaborasi informasi teknis yang tersedia, mengintegrasikan berbagai pemangku kepentingan dalam membuat kebijakan (Huang dkk, 2011).

Dalam konteks Indonesia yang memiliki beragam latar belakang dan geografis, maka perlu dipertimbangkan aplikasi metode MCDA tersebut dengan prinsip (Widiaryanto, 2019):

1. Menjembatani prinsip *trade-off* antara tujuan pertumbuhan ekonomi makro dengan tujuan nilai penting jasa ekosistem sumber daya hutan;
2. Mewujudkan proses pengambilan keputusan berdasarkan pengetahuan dan fakta atau *science and evidence based policy making process*;
3. Mengacu pada *integrated landscape approach* yang sejalan dengan kebijakan *Holistic, Integrated, Thematic dan Spatial (HITS)*;
4. Menerapkan prinsip transparansi dan partisipatif dalam menyusun kebijakan.

Pada tahun 2018-2019, penulis melakukan sebuah kajian penataan kawasan hutan (Widiaryanto, 2019). Studi ini menggunakan metode MCDA dengan pendekatan analisis spasial. Peta, data, dan informasi mencakup 31 peta tematik yang mewakili kriteria daya dukung daya tampung, sosial-politik, dan aspek ekonomi. Khususnya aspek daya dukung daya tampung, komponen yang dimasukkan meliputi: (1) nilai konservasi, (2) cadangan karbon tinggi, (3) jasa ekosistem pangan, air dan udara, (4) jasa ekosistem kerentanan bencana.

Hasil analisis spasial ini berupa arahan indikatif penataan kawasan hutan, seperti tertuang pada Tabel 5, terdiri dari (Widiaryanto, 2019): (1) Kawasan yang dilindungi yang berfungsi sebagai konservasi, perlindungan hutan alam, perlindungan ekosistem gambut, dan penyangga kehidupan (jasa ekosistem); (2) Kawasan untuk kepentingan ekonomi atau produksi baik untuk masyarakat, korporasi skala besar, maupun korporasi skala kecil; (3) Kawasan untuk rehabilitasi dalam bentuk hutan, (4) Kawasan untuk

rehabilitasi berupa agroforestri atau wanatani, (5) Kawasan yang dapat dikonversi menjadi area penggunaan lain atau non kawasan hutan.

Tabel 5. Hasil Analisis Spasial Multi Kriteria Kawasan Hutan

	Arahan Penataan Kawasan Hutan (dalam hektare)				
	Lindung	Produksi	Rehabilitasi	Rehabilitasi Agroforestri	Konversi
Bali Nusra	1.324.610	1.901.726	398.465	158.141	119.814
Jawa	976.391	1.416.423	84.306	172.350	508.801
Kalimantan	21.017.901		1.848.365	637.430	3.654.530
		14.983.135			
Maluku	1.876.256	3.900.753	201.469	105.293	555.625
Papua	19.547.502		1.543.619	429.547	385.160
		17.580.720			
Sulawesi	7.848.772	2.895.721	382.901	758.822	552.642
Sumatera	12.484.997	3.741.666	2.911.044	2.054.198	3.724.348
(blank)	35.638	5.965	41.714	3.877	2.820
Total	65.112.069		7.411.882	4.319.658	9.503.740
		46.426.110			

Catatan: Perbedaan angka luasan total daratan Indonesia antar tabel atau kategori blank/no data disebabkan oleh perbedaan data dasar dan dimasukkan atau tidak dimasukkan sungai dan danau dalam perhitungan luas.

Meski dari segi teknokratis atau teknis memungkinkan untuk menghitung luas kawasan hutan minimal, namun sebuah kebijakan juga mempertimbangkan aspek lain seperti faktor legalitas dan faktor politis. Pengambil keputusan pun akan memikirkan matang-matang demi kepentingan pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Chazdon, R. L., dkk. (2016). When is a forest a forest? Forest concepts and definitions in the era of forest and landscape restoration. *Ambio*, 45(5), 538–550. <https://doi.org/10.1007/s13280-016-0772-y>
- Davis, D. K., & Robbins, P. (2018). Ecologies of the colonial present: Pathological forestry from the *taux de boisement* to civilized plantations. *Environment and Planning E: Nature and Space*, 1(4), 447–469. <https://doi.org/10.1177/2514848618812029>
- FAO. (2000). Comparison of forest area and forest area change estimates derived from FRA 1990 and FRA 2000. *Forest Resources Assessment Working Paper 59*.
- Galudra, G, Fay, C & Sirait, MT. (2007). *As Clear as Mud: Understanding the Root of Conflicts and Problems in Indonesia's Land Tenure Policy*. Bogor: ICRAF. <http://apps.worldagroforestry.org/downloads/Publications/PDFS/PP07287.pdf>

- 
- Grainger, A. (2008). Difficulties in tracking the long-term global trend in tropical forest area. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 105: 818–823.
- Holmgren, P., and R. Persson. (2002). Evolution and prospects of global forest assessments. Global forest assessments move towards the goal of addressing a full range of benefits from forests and tree resources. *Unasylva (FAO)* 53: 3–9.
- Huang, Ivy & Keisler, Jeffrey & Linkov, Igor. (2011). Multi-criteria decision analysis in environmental sciences: Ten years of applications and trends. *The Science of the total environment*. 409. 3578-94. 10.1016/j.scitotenv.2011.06.022.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2018). *Status Hutan dan Kehutanan Indonesia 2018*. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Peluso, Nancy Lee. (1992). *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance In Java*. Berkeley: University of California Press.
- Simon, H., (2004). *Membangun Kembali Hutan Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Widiaryanto, Pungky. (2019). Pembaruan Kawasan Hutan untuk Mewujudkan Pembangunan Kehutanan yang Berkeadilan, Berkelanjutan, dan Berkedaulatan. *Bappenas Working Papers*, 2(2), 223-238.  
<https://doi.org/10.47266/bwp.v2i2.42>
- Wiratno. (2001). *Berkaca di Cermin Retak: Refleksi Konservasi dan Implikasi bagi Pengelolaan Taman Nasional*. Bogor: Forest Press.