

## Pengelolaan Hutan di Jawa dan Madura: Kajian tentang Kebijakan Eksploitasi Hutan Tahun 1913-1932

**IMROATUN NUR AFIFAH**  
Jurusan Pendidikan Sejarah  
Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum  
Universitas Negeri Surabaya  
Email: [imroatun.nurafifah@gmail.com](mailto:imroatun.nurafifah@gmail.com)

**Agus Suprijono**  
S1 Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum  
Universitas Negeri Surabaya

### Abstrak

Selama tahun 2000-2009, deforestasi yang terjadi di Jawa mencapai 60,64% dan merupakan yang tertinggi dibandingkan pulau lain di Indonesia. Selain mengganggu daur karbon, deforestasi dan degradasi hutan di Jawa dan Madura menyebabkan kondisi Daerah Aliran Sungai (DAS) menjadi kritis. Pengelolaan hutan di Indonesia (Nusantara), terutama di Jawa dan Madura sebenarnya sudah mulai mendapat perhatian sejak masa pemerintahan Daendels, terutama dalam bidang rehabilitasi hutan. Namun karena masalah prioritas dan kondisi politik saat itu, program rehabilitasi hutan berjalan lambat. Dan pada tahun 1927, pemerintah kolonial mengeluarkan UU Kehutanan untuk Pulau Jawa dan Madura yang dinamakan *Boschordonnantie voor Java en Madoera 1927* (Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura 1927).

Adapun masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah: (1) Mengapa pemerintah kolonial Hindia Belanda mengganti Reglemen Hutan 1913 dengan *Boschordonnantie voor Java en Madoera 1927* (Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura 1927)? dan (2) Bagaimana efektivitas kebijakan eksploitasi hutan di Jawa dan Madura tahun 1927-1932?. Dalam menjawab rumusan tersebut, peneliti menggunakan metode sejarah yang meliputi heuristik, kritik sumber, interpretasi, dan historiografi. Hasil dari penelitian ini adalah pemerintah kolonial mengganti Reglemen Hutan 1913 karena dua masalah, yaitu terkait masalah konversi hutan dan akses masyarakat terhadap hutan. Sedangkan terkait efektivitas kebijakan eksploitasi hutan selama 1927-1932, Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura 1927 dapat dikatakan tidak efektif karena pembatasan akses masyarakat terhadap hutan ternyata tidak berhasil mengurangi kasus pelanggaran hutan secara signifikan.

**Kata kunci:** Pengelolaan Hutan, Eksploitasi Hutan.

### Abstract

*During 2000-2009, deforestation that occurred in Java reached 60.64% and was the highest compared to other islands in Indonesia. In addition to disrupting the carbon cycle, deforestation and forest degradation in Java and Madura have caused critical watershed conditions. Forest management in Indonesia (the Archipelago), especially in Java and Madura has actually begun to receive attention since the reign of Daendels, especially in the field of forest rehabilitation. However, due to issues of priority and political conditions at the time, the forest rehabilitation program was running slowly. And in 1927, the colonial government issued a Forestry Law for Java and Madura called the *Boschordonnantie voor Java en Madoera 1927* (Forest Ordinance for Java and Madura 1927).*

*The problems examined in this study are: (1) Why did the Dutch East Indies colonial government replace the Forest Regulations of 1913 with *Boschordonnantie voor Java en Madoera 1927* (Forest Ordinance for Java and Madura 1927)? and (2) What is the effectiveness of forest exploitation policies in Java and Madura in 1927-1932 ?. In answering the formula, the researcher uses historical methods which include heuristics, source criticism, interpretation, and historiography. The results of this study were that the colonial government replaced the Forest Act of 1913 because of two problems, namely related to the issue of forest conversion and community access to forests. Whereas related to the effectiveness of forest exploitation policies during 1927-1932, the Forest Ordinance for Java and Madura 1927 could be said to be ineffective because restrictions on people's access to forests were apparently not successful in reducing forest violation cases significantly.*

**Keywords:** Forest Management, Forest Exploitation.

## PENDAHULUAN

Pulau Jawa merupakan pulau terpadat di Indonesia. Dengan luas hanya sekitar 6% dari seluruh daratan Indonesia, pulau ini dihuni lebih dari 50% penduduk Indonesia. Tekanan populasi ini tentu saja berimbas pada kondisi hutan di Jawa. Berdasarkan data dari BPKH Wilayah XI, pada tahun 2012 luas hutan di Jawa-Madura tercatat seluas 3.315.445,914 ha atau 3,38% dari luas keseluruhan hutan Indonesia yang terdiri dari hutan produksi (1.812.186,05 ha atau 54,5%), hutan konservasi (768.065,304 ha atau 23,3%), dan hutan lindung (735.194,56 ha atau 22,2%). Jika dibandingkan dengan luas daratannya, hutan di Jawa hanya seluas 14%. Ini jauh lebih rendah dibandingkan pulau besar lain di Indonesia yang luas hutannya 35-81% dari luas daratannya.<sup>1</sup>

Berdasarkan data dari Kementerian Kehutanan yang dikutip oleh FWI, luas hutan Indonesia berkurang 22,46 juta hektar pada tahun 1985-1997 atau 1,87 juta hektar/tahun. Periode selanjutnya, yaitu pada tahun 1997 hingga 2000, laju deforestasi meningkat menjadi 2,84 juta hektar/tahun. Dalam kurun waktu 5 tahun berikutnya terjadi penurunan, sehingga laju deforestasi 1,08 juta hektar/tahun. Dan pada tahun 2006-2009 turun lagi menjadi 0,83 juta hektar/tahun. Namun data lain dari FAO menyebutkan bahwa pada tahun 2000 hingga 2005 laju kerusakan hutan mencapai 1,87 juta hektar/tahun dan membuat Indonesia menempati urutan kedua laju kerusakan tertinggi di dunia pada tahun 2005. Bahkan Matt Hansen dari *University of Maryland* menyebutkan bahwa pada tahun 2000 hingga 2012 Indonesia telah kehilangan hutan seluas 15,8 juta hektar yang menyebabkan Indonesia berada di posisi ke lima dalam kategori negara yang mengalami penurunan luas tutupan hutan di dunia.<sup>2</sup> Khusus untuk Pulau Jawa, laju deforestasi mencapai 60,64% selama tahun 2000-2009 dan merupakan yang tertinggi dibandingkan pulau lain di Indonesia.<sup>3</sup>

Selain mengganggu daur karbon, deforestasi dan degradasi hutan di Jawa dan Madura menyebabkan kondisi Daerah Aliran Sungai (DAS) menjadi kritis. Pada tahun 2006, 123 titik DAS dan Sub-DAS di Jawa dilaporkan terganggu karena deforestasi dan degradasi hutan. Terganggunya DAS ini berimbas pada kuantitas dan kualitas air di Jawa dan Madura. Berdasarkan keterangan dari Kelompok Kerja Air Minum dan Kesehatan Lingkungan Indonesia, pada tahun 2000 ketersediaan air di Jawa sebanyak 1.750 m<sup>3</sup> per kapita/tahun. Jumlah ini diperkirakan akan terus menurun dan pada tahun 2020 hanya tersisa 1.200 m<sup>3</sup> per kapita/tahun, sedangkan standar ketersediaan air yang harus terpenuhi minimal 2.000 m<sup>3</sup> per kapita/tahun. Bahkan menurut laporan dari Kementerian Lingkungan Hidup, tercatat 6 provinsi di Indonesia mengalami kekeringan, dan 5 di antaranya terletak di Pulau Jawa. Pada tahun 2013, Kementerian Pekerjaan Umum melaporkan bahwa Jawa Tengah menempati urutan pertama dengan wilayah kekeringan

terluas dengan 472 desa terdampak. Di urutan kedua adalah Jawa Timur dengan 141 desa dilanda kekeringan. Selain kekeringan, bencana yang juga sering melanda Pulau Jawa adalah banjir dan tanah longsor. Sebanyak 82,4% wilayah di Jawa termasuk dalam kategori rawan banjir dan sebanyak 20,8% rawan longsor. Jadi secara tidak langsung, deforestasi dan degradasi hutan yang tidak terkendali dapat mengancam ketahanan pangan di Indonesia, khususnya di Jawa dan Madura dan juga mengancam nyawa manusia akibat bencana yang terjadi. Selain itu, deforestasi dan degradasi hutan di Jawa juga berimbas pada spesies khas hutan Jawa, seperti Owa Jawa dan Elang Jawa. Pada tahun 2006, Greenomics melaporkan kerugian ekonomi yang ditimbulkan akibat kerusakan ekologi sebesar Rp 136,2 triliun/tahun.<sup>4</sup>

Pembahasan mengenai pengelolaan hutan, khususnya dalam hal eksploitasinya tidak bisa dilepaskan dari cara manusia memandang alam itu sendiri. Cara pandang ini terpecah dalam tiga teori yang melandasi sikap seseorang dalam memperlakukan alam. Tiga teori tersebut adalah antroposentrisme, biosentrisme, dan ekosentrisme. Orang yang cenderung menganut teori antroposentrisme akan memandang alam sebagai penunjang kepentingan atau kebutuhan manusia. Mereka beranggapan bahwa Tuhan menciptakan objek lain di luar manusia tidak lain untuk memenuhi kebutuhan manusia, sehingga mereka berhak menggunakan sesukanya. Prioritas dari penganut teori ini adalah bagaimana mereka bisa mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya dari mengeksploitasi alam. Golongan lain adalah biosentrisme. Penganut teori ini berpendapat bahwa setiap makhluk hidup memiliki nilainya sendiri sehingga harus dihargai. Biosentrisme ini merupakan bentuk pertentangan dari antroposentrisme. Mereka tidak membenarkan eksploitasi berlebihan terhadap alam. Bagi mereka, kedudukan manusia dan makhluk hidup lain adalah sama serta saling membutuhkan. Kepunahan salah satu dapat memicu kepunahan seluruh alam semesta. Teori lain adalah ekosentrisme. Teori ini merupakan kelanjutan dari biosentrisme. Fokus ekosentrisme tidak hanya pada makhluk hidup, tetapi juga makhluk tak hidup. Tidak berbeda jauh dengan biosentrisme, ekosentrisme juga berpandangan bahwa semua yang ada di alam semesta ini memiliki keterhubungan, sehingga dengan terganggunya salah satu unsur, maka unsur lain juga akan terganggu yang kemudian dapat mengganggu keselarasan di alam semesta.

Dalam bukunya yang berjudul "*Collapse*", Diamond mengemukakan bahwa ada lima faktor yang bisa mempengaruhi kelestarian atau keruntuhan suatu peradaban, yaitu kerusakan lingkungan, perubahan iklim, pengaruh peradaban musuh, pengaruh peradaban sahabat, dan tanggapan masyarakat terhadap masalah lingkungan.<sup>5</sup> Untuk poin terakhir ini dapat dikatakan berhubungan dengan pengambilan keputusan masyarakat. Pengambilan keputusan yang tepat akan mendatangkan hasil yang tepat,

<sup>1</sup> Ferdaus, Ronald Muh, dkk. 2014. *Rekonfigurasi Hutan Jawa: Sebuah Peta Jalan Usulan CSO*. Yogyakarta: Biro Penerbitan ARuPA, hal: 2-5.

<sup>2</sup> FWI, 2015. "Nasib Hutan Alam di Indonesia," *Intip Hutan*. Februari, hal: 5-6.

<sup>3</sup> Sumargo, Wirendro, dkk. 2011. *Potret Keadaan Hutan Indonesia Periode Tahun 2000-2009*. FWI, hal: 7.

<sup>4</sup> Ferdaus, Ronald Muh, dkk. op.cit. hal: 7-11.

<sup>5</sup> Diamond, Jared. 2014. *Collapse: Runtuhnya Peradaban-Peradaban Dunia*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, hal: 14.

begitu juga sebaliknya. Diamond kemudian membagi faktor apa saja yang bersumbangsih terhadap kegagalan suatu kelompok/masyarakat dalam mengambil keputusan. Yang pertama, suatu kelompok mungkin gagal mengantisipasi masalah sebelum masalah tersebut benar-benar terjadi. Kedua, mungkin setelah kelompok tersebut memahaminya, mereka gagal menjalankan upaya pemecahan masalah tersebut. Ketiga, kelompok tersebut mungkin berupaya memecahkan masalahnya tetapi tidak berhasil.<sup>6</sup>

Pengelolaan hutan di Indonesia (Nusantara) sebenarnya sudah mendapat perhatian sejak masa pemerintahan Daendels, terutama dalam bidang rehabilitasi hutan. Namun karena masalah prioritas dan kondisi politik saat itu, program rehabilitasi hutan berjalan lambat. Dan pada tahun 1927, pemerintah kolonial mengeluarkan UU Kehutanan untuk Pulau Jawa dan Madura yang dinamakan *Boschordonnantie voor Java en Madoera 1927* (Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura 1927). Undang-Undang tersebut disusun dalam waktu yang cukup lama. Rancangan pertama disusun pada tahun 1865 dan dikaji setiap lima tahun berdasarkan permasalahan yang timbul di lapangan. Terhitung sejak dikeluarkannya Reglemen Hutan 1865 yang kemudian diganti dengan Reglemen Hutan 1874 karena dua masalah utama, yaitu musnahnya hutan yang masuk kategori dikelola secara tidak teratur dan banyaknya keluhan dari masyarakat mengenai pembabatan hutan, pembangunan perumahan, dan lain-lain. Namun, Reglemen Hutan 1874 ini kemudian diubah dengan Ordonansi 26 Mei 1882 dan Ordonansi 21 November 1894, yang pada akhirnya diganti lagi dengan Ordonansi Kolonial 1897. Berselang 16 tahun, Ordonansi ini diganti dengan Reglemen Hutan 1913. Pada tahun 1927, pemerintah kolonial mengeluarkan UU Kehutanan untuk Pulau Jawa dan Madura yang dinamakan *Boschordonnantie voor Java en Madoera 1927* atau Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura 1927.<sup>7</sup>

Untuk memahami serangkaian peristiwa, maka yang diperlukan adalah pengetahuan tentang kausalitasnya. Dari kausalitas atau hukum sebab-akibat tersebut, maka pola-pola kesejarahannya dapat diketahui. Dengan mengetahui pola-pola kesejarahannya, maka kesalahan pengambilan keputusan dapat diminimalkan. Oleh karena itu, berdasarkan uraian di atas, peneliti mengajukan rancangan penelitian yang berjudul "Pengelolaan Hutan di Jawa dan Madura: Kajian tentang Kebijakan Eksploitasi Hutan Tahun 1913-1932" sebagai usaha mengetahui latar belakang dikeluarkannya UU Kehutanan pada masa itu dan bagaimana pelaksanaannya.

## METODE PENELITIAN

Dalam penulisan skripsi ini, peneliti menggunakan metode penelitian sejarah yang terdiri dari empat tahapan, yaitu heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi. Tahap pertama adalah heuristik, yaitu proses mencari dan

menemukan sumber-sumber yang diperlukan dalam sebuah penelitian.<sup>8</sup> Adapun sumber primer yang digunakan dalam penelitian ini berupa arsip (undang-undang dan laporan tentang kehutanan). Untuk mendapatkan sumber-sumber ini, peneliti mengunjungi kantor Bappeda (Badan Pembangunan Daerah) Provinsi Jawa Timur dan Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur. Adapun sumber pendukung yang digunakan dalam penelitian ini berupa jurnal, buku, majalah, dan skripsi. Sumber-sumber ini penulis dapatkan dengan membeli, mengakses di beberapa perpustakaan, serta mengunduh di beberapa situs di internet.

Setelah mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan, langkah selanjutnya adalah melakukan kritik sumber, yaitu melakukan seleksi, penilaian, pemilahan, dan pengujian sumber untuk mendapat sumber yang benar-benar dibutuhkan, otentik, dan asli. Kritik sumber terdiri dari dua jenis, yaitu kritik intern dan kritik ekstern. Dalam penelitian ini, peneliti hanya melakukan kritik intern. Kegiatan ini dilakukan dengan menelusuri siapa pengarangnya dan bagaimana kualitasnya. Selain melihat dari segi pengarang, kritik sumber juga dilakukan dengan mempertimbangkan kebenaran dari apa yang ditulisnya. Ini dilakukan dengan cara membandingkan dengan karya/pustaka lain atau berita dari surat kabar. Setelah melakukan kritik sumber, langkah selanjutnya adalah melakukan interpretasi atau penafsiran. Untuk melakukan penafsiran dari sumber-sumber yang telah didapatkan, peneliti menggunakan pendekatan multidisipliner. Adapun yang dimaksud dengan pendekatan multidisipliner adalah penggunaan berbagai sudut pandang ilmu pengetahuan untuk menyelesaikan suatu permasalahan.<sup>9</sup> Dalam penelitian ini, penulis menggunakan ilmu lingkungan sebagai ilmu bantu, terutama kajian tentang ekologi yaitu kajian yang membahas mengenai hubungan timbal balik antara manusia dan lingkungannya.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Reglemen Hutan 1913

Menurut ketentuan dalam Reglemen Hutan 1913, hutan di Jawa dan Madura terbagi dalam dua jenis, yaitu hutan jati dan hutan kayu liar (rimba). Yang dimaksud dengan hutan jati adalah area yang sebagian atau seluruhnya ditanami atau terdapat pohon jati. Adapun untuk hutan rimba, jenisnya dibagi dua, yaitu hutan yang harus dilestarikan dan hutan yang akan dilestarikan (statusnya belum ditentukan apakah harus dilestarikan atau tidak). Untuk hutan yang harus dilestarikan, pengelolannya dilakukan dengan tujuan iklim, hidrologis, atau eksploitasi untuk tujuan publik. Dan untuk status hutan rimba yang akan dilestarikan, penetapan statusnya dilakukan oleh gubernur jenderal. Jika tidak ada penunjukkan, maka hutan tersebut dianggap sebagai hutan tidak lestari.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> *Ibid.*, hal: 554.

<sup>7</sup> Salim. 2006. *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*. Jakarta: Sinar Grafika, hal: 19-25.

<sup>8</sup> Kasdi, Aminuddin. 2011. *Memahami Sejarah*. Surabaya: Unesa University Press, hal: 10.

<sup>9</sup> Nasution, Khoiruddin. 2017. "Berpikir Rasional-Ilmiah dan Pendekatan Interdisipliner dan Multidisipliner dalam Studi Hukum Keluarga Islam". *Al-Ahwal*. Vol. 10 No. 1, hal: 20.

<sup>10</sup> *Staatsblad van Nederlandsch-Indie 1913 No. 495*.

Namun ketentuan lain yang terkesan bertentangan dengan ketentuan di atas tertulis dalam pasal 21 ayat 3 serta pasal 24 ayat 1. Dalam pasal 21 ayat 3 dijelaskan bahwa hutan rimba yang harus dilestarikan dapat diubah untuk kepentingan perusahaan pertanian, dan dalam pasal 24 ayat 1 dijelaskan bahwa kegiatan perkebunan dapat dilakukan di hutan rimba yang harus dilestarikan jika ini diperlukan untuk pemeliharaan hutan-hutan tersebut atau diinginkan untuk kepentingan keuangan negara. Menurut laporan Dinas Kehutanan tahun 1920, di Preanger Tengah terdapat 300 hektar hutan rimba yang harus dilestarikan diserahkan pada Perusahaan Kautsjuk Vada, sedangkan di Residen Kediri tepatnya di hutan Djarangan sekitar 65 hektar dihapuskan untuk kepentingan pertanian.<sup>11</sup>

Dengan munculnya dua pasal ini, Reglemen Hutan 1913 dapat dikatakan tidak berbeda jauh dari Peraturan Hutan 1897: yaitu sama-sama melegalkan konversi hutan. Padahal konversi hutan sendiri dianggap sebagai salah satu penyebab deforestasi. Dan dari deforestasi, masalah-masalah lain muncul, seperti banjir, erosi, tanah longsor, dan kekeringan. Setelah sekitar satu tahun Reglemen Hutan 1913 diterapkan, pada tahun 1915 terjadi banjir lumpur besar di Sungai Banyuputih, dan penghapusan hutan di dataran tinggi Ijen disalahkan atas kejadian tersebut. Dan pada tahun 1918, erosi yang dibawa oleh Sungai Banyuputih dilaporkan sudah setinggi Sungai Brantas.<sup>12</sup>

Selain masalah konversi hutan, hal yang perlu disoroti dari Reglemen 1913 adalah akses masyarakat terhadap hutan. Dalam pasal 17 disebutkan bahwa masyarakat lokal diizinkan untuk menggunakan (mengambil) limbah kayu secara bebas di kawasan hutan setelah penebangan pohon selesai dilakukan. Selain pasal 17, akses masyarakat terhadap hutan juga diatur dalam pasal 37 ayat 6 dan 7 serta pasal 38 ayat 1 dan 2, yang intinya adalah masyarakat lokal diberikan izin untuk berkegiatan di dalam hutan sebagai usaha memenuhi kebutuhan ekonomi, mulai dari mengumpulkan kayu, buah, bahkan mengembalikan ternaknya.

Kegiatan-kegiatan tersebut kemudian dianggap oleh para rimbawan Belanda dapat mengancam kelestarian hutan. Dalam sebuah artikel karya S.P. Ham yang dipublikasikan pada tahun 1895, dijelaskan bahwa perladangan berpindah merupakan penghalang bagi pengelolaan hutan untuk melindungi iklim dan fungsi hidrologisnya. Tahun 1909 juga terbit artikel karya R. van Eck yang menyebutkan pentingnya melindungi hutan dari perladangan berpindah dan penggembalaan ternak. Masih pada tahun yang sama, S.P. Ham melakukan penelitian mengenai hubungan penggembalaan ternak dan

pemotongan rumput oleh masyarakat di hutan Jawa. Hasilnya, kegiatan ini menyebabkan erosi parah, meningkatkan limpasan, dan menghancurkan humus, sehingga mengurangi kapasitas tanah dalam menyerap air.<sup>13</sup> Bahkan beberapa kasus kebakaran hutan sering dikaitkan dengan pembakaran yang tidak hati-hati oleh masyarakat lokal, misalnya pembukaan lahan dan pembakaran arang. Di Surabaya Selatan, kebakaran hutan menghancurkan sekitar 2.400 ha lahan pada bulan September dan Oktober 1925. Kebakaran tersebut disebabkan karena adanya pembakaran lahan untuk perladangan berpindah.<sup>14</sup>

Pada tahun 1920, pemerintah memutuskan bahwa setidaknya seperlima permukaan pulau Jawa harus berstatus hutan untuk menjaga sistem hidrologi.<sup>15</sup> Sebagai implementasinya, pemerintah (dalam hal ini adalah Dinas Kehutanan) secara bertahap melakukan pembelian lahan pertanian, reboisasi, dan perluasan cadangan hutan. Adakalanya perluasan cadangan hutan ini mengambilalih tanah-tanah ulayat (*beschikkingrecht*) yang tidak dapat dibuktikan status kepemilikannya, dan biasanya tanah-tanah ini berada di sekitar wilayah hutan dan digunakan oleh masyarakat lokal untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Dengan adanya pengambilalihan ini, secara otomatis hak masyarakat menjadi terampas.

Pembahasan mengenai teori spon di Hindia Belanda tidak dapat dilepaskan dari kajian mengenai asas *domeinverklaring* karena secara tidak langsung, teori spon digunakan oleh Dinas Kehutanan untuk mengklaim tanah-tanah sekitar hutan menjadi hak miliknya. Sebagai imbasnya, pada tahun 1920, Brascamp menjelaskan dalam artikelnya bahwa penerapan *domeinverklaring* berdampak pada masyarakat lokal yang harus membayar untuk produk kayu dari hutan yang sebelumnya menjadi milik mereka sendiri.<sup>16</sup>

Kebijakan kehutanan di Indonesia menjelang tahun 1927 turut dipengaruhi oleh berkembangnya ilmu pengetahuan murni. Setelah Perang Dunia I, Pemerintah Kolonial Belanda mencoba memperbarui ideologi kolonialnya di tanah jajahan. Mereka ingin menciptakan kesan kolonialisme yang beradab dan menunjukkan bahwa Belanda menjalankan koloni yang baik serta bermoral, dan salah satunya adalah dengan memberi perhatian lebih pada ilmu pengetahuan murni.<sup>17</sup>

Konsep ini dimulai pada tahun 1920-an, salah satunya adalah dengan menerbitkan beberapa tulisan tentang sejarah sains kolonial dalam bahasa Inggris. Langkah ini terbilang cukup berhasil sebagai sebuah propaganda, karena bagi pembacanya di luar Hindia Belanda, mereka beranggapan bahwa Belanda sedang

<sup>11</sup> Verslag van den Dienst van het Boschwezen in Nederlandsch-Indie over het jaar 1920.

<sup>12</sup> Nawiyanto. 2015. "Forest Resources Exploitation and its Impact in the Extreme Salient of Java, 1870-1970". *Tawarikh*. Vol. 6 No. 2, hal: 160.

<sup>13</sup> Galundra, Gamma dan M. Sirait. 2009. "A Discourse on Dutch Colonial Forest Policy and Science in Indonesia at the Beginning of the 20th Century". *International Forestry Review*. Vol. II (4), 2009, hal: 529.

<sup>14</sup> Lihat Anonymous, 1926. *Boschbranden in Zuid-Soerabaja*.; Bakhoven, A.C., 1926. *De Brandbescherming in de Schermbosshen*.; Gobée, O.H., 1926. *Rapport brandbestrijding schermbosshen in*

*Banjoemas c.a.*; Heringa, P.K., 1925. *Bescherming Schermbosshen*.; dan Reiling, A., 1925. *Brandrapport over 1925 boschdistrict Kedoe a.a.*

<sup>15</sup> Galundra, Gamma dan Martua Sirait. *The Unfinished Debate: Socio-Legal and Science Discourse on Forest Land-Use and Tenure Policy in 20<sup>th</sup> Century Indonesia*, dipresentasikan dalam 11<sup>th</sup> Biennial Congress of the International Association for the Study of Common Property di Bali, Indonesia pada tanggal 19-23 Juni 2006, hal: 3.

<sup>16</sup> Galundra, Gamma dan Martua Sirait 2006, op.cit. hal: 8-9.

<sup>17</sup> Goss, Andrew. "Decent Colonial? Pure Science and Colonial Ideology in the Netherlands East Indies, 1910-1929". *Journal of Southeast Asian Studies*. 40 (1), February 2009, hal: 191.

menjalankan koloni yang baik dan bermoral serta berhasil menghasilkan pengetahuan ilmiah yang tidak ternodai oleh penaklukan atau ideologi pendudukan.<sup>18</sup>

Namun yang sebenarnya terjadi adalah, pemerintah kolonial sedang mengupayakan ilmu pengetahuan murni sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaannya di tanah jajahan.<sup>19</sup> Misalnya saja seperti kasus di atas (upaya perlindungan hutan). Bagi masyarakat di luar tanah jajahan, mungkin langkah yang diambil pemerintah kolonial adalah sebagai salah satu misi memberadabkan masyarakat jajahan dengan cara mengedukasi tentang pentingnya mempertahankan hutan. Namun, bagi masyarakat jajahan, hal tersebut justru merampas hak-hak mereka terhadap hutan.

Selain sebagai upaya memperbaiki citra pemerintah kolonial Belanda, pengelolaan hutan berasaskan kelestarian juga digunakan oleh pemerintah untuk dapat menguasai hutan-hutan yang ada di tanah jajahan dengan menggunakan dalih *domeinverklaring*. Pada tahun 1926 total luas hutan di Jawa dan Madura yang dikuasai Dinas Kehutanan sebanyak 2.414.456 hektar, lebih banyak dibanding tahun 1925 yang seluas 2.394.324.<sup>20</sup>

#### B. Efektivitas Kebijakan Eksploitasi Hutan di Jawa dan Madura Tahun 1927-1932

Setelah pemerintah kolonial mulai memberlakukan Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura 1927 pada 1 Januari 1928, Dinas Kehutanan memiliki kewenangan penuh untuk melakukan penebangan hingga penjualan. Jika pihak lain di luar Dinas Kehutanan ingin memanfaatkan hasil hutan, maka mereka hanya dapat membeli melalui penjualan langsung, pelelangan umum, atau penjualan di bawah tangan.<sup>21</sup>

Dengan menggunakan dalih pelestarian, Dinas Kehutanan menggunakan Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura 1927 untuk semakin membatasi akses masyarakat terhadap hutan. Ketentuan ini termuat dalam pasal 16, 17, dan 18 yang menyatakan bahwa masyarakat lokal boleh memungut hasil hutan maupun menggembalakan ternak hanya setelah mendapatkan izin dari pegawai yang ditunjuk untuk hal tersebut. Sebelum mengeluarkan surat izin, pegawai tersebut harus memperhatikan kondisi hutan yang akan dieksploitasi. Dengan memperhatikan keadaan hutan, maka izin yang dikeluarkan tidak banyak, mengingat tujuan dikeluarkannya Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura 1927 adalah untuk menjaga kelestarian hutan, sehingga jika tidak dibatasi, pemerintah khawatir akses masyarakat lokal terhadap hutan menjadi tidak terkendali lagi.

Selain menggunakan pasal 16, 17, dan 18 Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura 1927, Dinas Kehutanan juga menggunakan asas *domeinverklaring* untuk membatasi akses masyarakat terhadap hutan di Jawa dan Madura. Secara implisit, asas *domeinverklaring* termuat dalam pasal 2 ayat a yang mendefinisikan hutan negara sebagai semua tanah milik negara, yaitu tanah di

atasnya tidak ada hak atau wewenang pihak ketiga (untuk menggunakannya) dan ditumbuhi:

1. Kayu atau bambu yang tumbuh secara alami;
2. Pohon (kayu) yang ditanam oleh Dinas Kehutanan;
3. Pohon (kayu) yang tidak ditanam oleh Dinas Kehutanan tetapi ditanam atas nama negara;
4. Pohon (kayu) yang ditanam pemerintah;
5. Tanaman bukan kayu yang ditanam oleh Dinas Kehutanan.

**Tabel 5.1 Data Pelanggaran Hutan Tahun 1927-1932**

Tahun	Jumlah Pelanggaran
1927	26.372
1928	24.482
1929	18.058
1930	20.822
1931	24.573
1932	23.026

Sumber: *Verslag van den Dienst van het Boschwezen in Nederlandsch-Indie 1927-1932*.

Jumlah pelanggaran yang tercatat menurun setelah diberlakukannya Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura 1927. Penurunan terjadi selama tiga tahun berturut-turut. Namun pelanggaran kembali meningkat pada tahun 1929 hingga tahun 1931, dan menurun lagi pada tahun 1932 yang mana pada tahun tersebut *Boschverordening Java en Madoera 1932* dikeluarkan. Dari tabel di atas, dapat diketahui bahwa Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura 1927 tidak efektif untuk melindungi kelestarian hutan. Hal tersebut karena upaya pemerintah kolonial untuk membatasi akses masyarakat terhadap hutan ternyata tidak berhasil menurunkan jumlah pelanggaran hutan secara signifikan.

Asas pelestarian hutan sebenarnya digunakan pemerintah kolonial untuk meningkatkan pendapatan negara. Dengan kata lain, pelestarian hutan dan pembatasan akses masyarakat lokal terhadap hutan merupakan cara pemerintah untuk mendapatkan akses penuh terhadap kayu hutan maupun hasil hutan lainnya. Dengan masih banyaknya kasus pelanggaran hutan (yang di antaranya kasus pencurian kayu dan perusakan hutan), secara tidak langsung kegiatan eksploitasi oleh Dinas Kehutanan ikut terganggu.

Antara tahun 1929-1940, dalam laporan tahunan Dinas Kehutanan, dilaporkan bahwa kondisi kawasan hutan alami yang dilindungi di Jawa berada dalam tiga

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*, hal: 212.

<sup>20</sup> *Verslag van den Dienst van het Boschwezen in Nederlandsch-Indie over het jaar 1925-1926*.

<sup>21</sup> Maji, Aulia Rahmat Suat. 2017. *Wong Blandong: Eksploitasi dan Rehabilitasi Hutan Jati di Jawa pada Masa Kolonial*. Yogyakarta: Forum, hal: 49.

kategori, yaitu hutan gundul, hutan tidak memadai, dan hutan lebat. Laporan-laporan ini selalu mengaitkan perusakan hutan dengan penyalahgunaan oleh masyarakat lokal yang terjadi meskipun sudah ada upaya perlindungan.<sup>22</sup>

Empat tahun setelah Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura 1927 diterapkan, pemerintah kolonial kembali mengeluarkan peraturan kehutanan, yaitu *Boschverordening Java en Madoera 1932*. Peraturan ini diundangkan dalam *Staatsblad van Nederlandsch-Indie 1932 No. 466*, serta terdiri dari 8 bab dan 74 pasal yang secara garis besar memuat penjabaran dari beberapa pasal dalam Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura 1927. Salah satunya mengenai ketentuan mengumpulkan kayu atau produk hutan (pasal 43). Dalam pasal ini dijelaskan tentang prosedur mendapatkan izin untuk mengumpulkan hasil hutan dimulai dengan mengajukan permintaan (secara lisan atau tertulis) kepada bupati yang bersangkutan. Jika permintaan dikabulkan, kepala divisi residen akan mengeluarkan bukti lisensi yang disertai keterangan biaya yang harus dibayarkan. Bukti lisensi kemudian diberikan kepada bupati untuk dibagikan kepada pemohon. Lisensi ini hanya berlaku tiga bulan, dan dapat diperpanjang setelahnya.

Selain mengeluarkan *Boschverordening Java en Madoera 1932*, pada tahun 1932 Pemerintah Hindia Belanda juga mengeluarkan *Natuurmonumenten en Wildreservaten Ordonnantie* (Undang-Undang Cagar Alam dan Suaka Margasatwa).<sup>23</sup> Di bawah peraturan ini, intervensi manusia ditoleransi sampai tingkat tertentu, terutama demi pengelolaan habitat.<sup>24</sup> Tetapi, meskipun hak-hak masyarakat lokal atas tanah hutan kembali terjamin, namun pelanggaran masih saja terjadi dalam frekuensi yang tinggi. Hal tersebut dapat dipahami sebagai imbas dari peraturan yang ada. Seperti dalam pasal 43 di atas, masyarakat tetap diperbolehkan mengumpulkan hasil hutan tetapi harus disertai bukti perizinan. Bagi masyarakat lokal hal itu mungkin cukup merepotkan karena mereka harus menunggu surat dikeluarkan untuk dapat mengumpulkan hasil hutan yang tidak seberapa.

**Tabel 5.2 Data Pelanggaran Hutan Tahun 1933-1936**

Tahun	Jumlah Pelanggaran
1933	45.507
1934	52.388
1935	59.830
1936	58.393

Sumber: *Verslag van den Dienst van het Boschwezen in Nederlandsch-Indie 1933-1936*.<sup>25</sup>

Dari data dan fakta di atas, dapat diketahui bahwa bagaimanapun sebuah peraturan dibuat dan diterapkan, akan ada saja pihak yang tidak sependapat atau tidak suka dengan kebijakan tersebut. Mungkin Reglemen Hutan 1913 baik bagi masyarakat lokal, tetapi tidak bagi para rimbawan. Begitu pula sebaliknya untuk *Boschordonnantie voor Java en Madoera 1927* dan *Boschverordening Java en Madoera 1932*.

Oleh karena itu, perlu kiranya bagi para pembuat kebijakan untuk dapat menguasai “peramalan” kebijakan. Peramalan yang dimaksud di sini adalah suatu prosedur untuk membuat informasi faktual tentang situasi sosial masa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan, dan selanjutnya merumuskan kebijakan yang memiliki resiko paling minim berdasarkan kebutuhan masyarakat saat ini.<sup>26</sup>

## PENUTUP

### Kesimpulan

Pemerintah kolonial Hindia Belanda mengganti Reglemen Hutan 1913 dengan *Boschordonnantie voor Java en Madoera 1927* (Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura 1927) karena dua hal, yaitu terkait konversi hutan dan akses masyarakat terhadap hutan.

Aspek konversi hutan dinilai bermasalah karena terdapat pasal-pasal yang saling bertentangan dengan tujuan dikeluarkannya Reglemen Hutan 1913, yaitu untuk menjaga nilai hidrologis hutan. Pasal-pasal tersebut adalah pasal 21 ayat 3 (yang menjelaskan bahwa hutan rimba yang harus dilestarikan dapat diubah untuk kepentingan perusahaan pertanian) serta pasal 24 ayat 1 (yang menjelaskan bahwa kegiatan perkebunan dapat dilakukan di hutan rimba yang harus dilestarikan jika ini diperlukan untuk pemeliharaan hutan-hutan tersebut atau diinginkan untuk kepentingan keuangan negara). Hal ini menunjukkan bahwa kepentingan ekonomi lebih diutamakan sehingga kebijakan untuk melindungi nilai hidrologi tidak efektif dan hanya menjadi teks hukum.

Terkait akses masyarakat terhadap hutan, pemerintah kolonial memberikan izin kepada masyarakat lokal untuk berkegiatan di dalam hutan. Tetapi menurut para rimbawan Belanda, kegiatan masyarakat ini dapat menghambat usaha Dinas Kehutanan dalam melindungi dan melestarikan hutan. Sebagai jawaban atas tuntutan para rimbawan, sejak tahun 1920-an, Dinas Kehutanan mulai membatasi akses masyarakat lokal. Hal ini berdampak pada semakin maraknya kasus pelanggaran hutan karena hak-hak masyarakat dibatasi.

Mengenai efektivitas kebijakan eksploitasi hutan di Jawa dan Madura tahun 1927-1932, Ordonansi Hutan

<sup>22</sup> Smiet, A.C. 1990. “Forest Ecology on Java: Conversion and Usage in a Historical Perspective”. *Journal of Tropical Forest Science*. 2 (4), hal: 290.

<sup>23</sup> Yudistira, Pandji. 2014. *Sang Pelopor: Peranan Dr. S.H. Koorders dalam Sejarah Perlindungan Alam di Indonesia*. Kementerian Kehutanan, hlm. 128.

<sup>24</sup> Nawiyanto. 2018. “Nature Conservation in a Frontier Region of Java during the Colonial and Early Post-Colonial Periods”. *Archipel* 96, hal: 139.

<sup>25</sup> Peluso, Nancy Lee, op.cit. hal: 900.

<sup>26</sup> Lembaga Administrasi Negara. 2015. *Modul Pelatihan Analisis Kebijakan*, Jakarta, hal: 186.

untuk Jawa dan Madura 1927 dapat dikatakan tidak efektif untuk melindungi kelestarian hutan. Hal tersebut karena upaya pemerintah untuk membatasi akses masyarakat terhadap hutan ternyata tidak berhasil menurunkan kasus pelanggaran hutan secara signifikan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Arsip

- Staatsblad van Nederlandsch-Indie 1913 No. 495 (Boschwezen Reglementen).*  
*Staatsblad van Nederlandsch-Indie 1927 No. 221 (Boschordonnantie voor Java en Madoera 1927).*  
*Staatsblad van Nederlandsch-Indie 1932 No. 466 (Boschverordening Java en Madoera 1932).*  
 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.  
*Verlag van den Dienst van het Boschwezen in Nederlandsch-Indie 1918-1932.*

### B. Majalah

- FWI. 2015. "Nasib Hutan Alam di Indonesia". Dalam *Intip Hutan*, Februari.

### C. Buku

- Ali, R. Moh. 2005. *Pengantar Ilmu Sejarah Indonesia*. Yogyakarta: LKiS.  
 Darmanto. 2014. *Tata Kelola dalam Pengelolaan Hutan Lindung*. Tangerang: Universitas Terbuka.  
 Diamond, Jared. 2014. *Collapse: Runtuhnya Peradaban-Peradaban Dunia*. Terjemahan Damarling Tyas Wulandari Palar. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.  
 FAO and CIFOR. 2005. *Forests and Flood: Drowning in Fiction or Thriving on Facts?*. Bogor: RAP Publication.  
 Ferdus, Ronald Muh, dkk. 2014. *Rekonfigurasi Hutan Jawa: Sebuah Peta Jalan Usulan CSO*. Yogyakarta: Biro Penerbitan ARuPA.  
 Galudra, Gamma, dkk. 2008. *The Last Remnants of Mega Biodiversity in West Java and Banten: An In-Depth Exploration of RaTA (Rapid Land Tenure Assessment) in Mount Halimun-Salak National Park, Indonesia*. Bogor: World Agroforestry Centre.  
 Kasdi, Aminuddin. 2011. *Memahami Sejarah*. Surabaya: Unesa University Press.  
 Keraf, A. Sonny. 2002. *Etika Lingkungan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.  
 Lembaga Administrasi Negara. 2015. *Modul Pelatihan Analisis Kebijakan*. Jakarta.  
 Maji, Aulia Rahmat Suat. 2017. *Wong Blandong: Eksploitasi dan Rehabilitasi Hutan Jati di Jawa pada Masa Kolonial*. Yogyakarta: Forum.  
 Mangunjaya, Fachruddin M. 2006. *Hidup Harmonis dengan Alam: Esai-Esai Pembangunan Lingkungan, Konservasi dan Keanekaragaman Hayati Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.  
 Salim. 2006. *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*. Jakarta: Sinar Grafika.

- Siahaan, N.H.T. 2004. *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan: Edisi Kedua*. Jakarta: Erlangga.  
 Soemarwoto, Otto. 1983. *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*. Jakarta: Djambatan.  
 Stone, Susan, dkk. 2010. *Perubahan Iklim dan Peran Hutan: Manual Komunitas*. Jakarta: Conservation International.  
 Sumargo, Wirendro, dkk. 2011. *Potret Keadaan Hutan Indonesia Periode Tahun 2000-2009*. FWI.  
 Wijaya, Candra dan Muhammad Rifa'i. Tanpa tahun. *Dasar-Dasar Manajemen: Mengoptimalkan Pengelolaan Organisasi Secara Efektif dan Efisien*. Medan: Perdana Publishing.  
 Van Goor, C.P. dan Junus Kartasubrata. 1982. *Indonesian Forestry Abstract: Dutch Literature until about 1960*. Wageningen: Pudoc.  
 WRI, IUCN, dan UNEP. 1995. *Strategi Keanekaragaman Hayati Global*. Terjemahan oleh Sid Perrett. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.  
 Yudistira, Pandji. 2014. *Sang Pelopor: Peranan Dr. S.H. Koorders dalam Sejarah Perlindungan Alam di Indonesia*. Kementerian Kehutanan.

### D. Jurnal

- Galudra, Gamma dan M. Sirait. 2009. "A Discourse on Dutch Colonial Forest Policy and Science in Indonesia at the Beginning of the 20th Century". *International Forestry Review*. Vol. II (4): hal. 524-533.  
 Goss, Andrew. 2009. "Decent Colonial? Pure Science and Colonial Ideology in the Netherlands East Indies, 1910-1929". *Journal of Southeast Asian Studies*. 40 (1), February 2009: hal. 187-214.  
 Nasution, Khoiruddin. 2017. "Berpikir Rasional-Ilmiah dan Pendekatan Interdisipliner dan Multidisipliner dalam Studi Hukum Keluarga Islam". *Al-Ahwal*. Vol. 10 No. 1, Juni 2017: hal. 13-22.  
 Nawiyanto. 2015. "Forest Resources Exploitation and its Impact in the Extreme Salient of Java, 1870-1970". *Tawarikh*, Vol. 6, No. 2, April 2015: hal. 149-168.  
 Nawiyanto. 2018. "Nature Conservation in a Frontier Region of Java during the Colonial and Early Post-Colonial Periods". *Archipel* 96, Paris, 2018: hal.129-160.  
 Nurjaya, I Nyoman. 2005. "Sejarah Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia". *Jurisprudence*, Vol. 2, No. 1, Maret 2005: hal. 35-55.  
 Peluso, Nancy Lee. 1992. "“Traditions” of Forest Control in Java: Implications for Social Forestry and Sustainability". *Natural Resources Journal*. Vol. 32: hal. 883-918.  
 Smiet, A.C. 1990. "Forest Ecology on Java: Conversion and Usage in a Historical Perspective". *Journal of Tropical Forest Science* 2 (4): hal. 286-302  
 Subadi. 2009. "Tiga Setengah Abad Pengelolaan Tanah Kawasan Hutan di Jawa: Pendekatan Sejarah dan Politik Hukum pada Masa Kolonial". *Jurnal SOSIAL*, Vol.10, No. 1, Maret 2009: hal. 1-10.

Sutoyo. Tanpa Tahun. "Paradigma Perlindungan Lingkungan Hidup". *ADIL: Jurnal Hukum*, Vol. 4, No. 1: hal. 192-206.

**E. Lain-Lain**

Dale, Intan Silvia. 2012. "Pengelolaan Hutan Rakyat: Studi Kasus Komunitas Dusun Bogor, Wonosobo". Skripsi. Depok: Universitas Indonesia.

Galundra, Gamma dan Martua Sirait. *The Unfinished Debate: Socio-Legal and Science Discourse on*

*Forest Land-Use and Tenure Policy in 20<sup>th</sup> Century Indonesia*, dipresentasikan dalam 11<sup>th</sup> Biennial Congress of the International Association for the Study of Common Property di Bali, Indonesia pada tanggal 19-23 Juni 2006

*KBBI offline.*

Purwanto, Agus Budi. 2009. "Samin dan Kehutanan Abad XIX". Skripsi. Yogyakarta: Universitas Sanata Dharma.

