

# CHÍNH SÁCH VÀ THỰC TRẠNG KHAI THÁC RỪNG Ở INDONESIA TRONG THỜI KỲ TRẬT TỰ MỚI (1965 - 1998)

HỒ THỊ THÀNH\*

**Tóm tắt:** Khai thác tài nguyên thiên nhiên, trong đó có tài nguyên rừng, là một trong những chính sách quan trọng của chính quyền Indonesia trong thời kỳ Trật tự Mới (1966-1998) nhằm phát triển kinh tế xã hội đất nước. Kể từ năm 1967, chính quyền Trật tự Mới đã ban hành một số văn bản pháp lý quy định hoạt động khai thác rừng. Tuy nhiên, hoạt động khai thác rừng trong thực tiễn lại không tuân thủ theo những quy định pháp luật đã đề ra. Bài viết tìm hiểu chính sách khai thác rừng của Chính phủ Indonesia dựa trên những quy định pháp lý, đồng thời xem xét thực trạng khai thác rừng trong thời kỳ này cũng như mối quan hệ của nó với chính sách, qua đó lý giải lý do tại sao chính sách khai thác rừng không được tuân thủ trong thực tiễn. Từ đó, bài viết đưa ra kết luận về bản chất chính sách khai thác rừng của Indonesia thời kỳ Trật tự Mới để thấy việc thay đổi chính sách và cách thức quản lý hoạt động khai thác rừng là nhiệm vụ cấp thiết của chính quyền Indonesia thời kỳ hậu Trật tự Mới.

**Từ khóa:** chính sách khai thác rừng, thực trạng khai thác rừng, thời kỳ Trật tự Mới

## Mở đầu

Chế độ Trật tự Mới bắt đầu được thiết lập từ năm 1966 khi tướng Suharto chính thức đảm nhận quyền kiểm soát an ninh ở Indonesia và từng bước nắm giữ quyền lực chính trị trong nước. Đến năm 1967, tướng Suharto trở thành Tổng thống Indonesia. Thời kỳ Trật tự Mới dưới sự lãnh đạo của Suharto (1966 - 1998) đánh dấu sự chuyển đổi chính trị của Indonesia theo hướng độc tài quân sự, thân phương Tây, chống chủ nghĩa Cộng sản và ủng hộ đường lối kinh

tế tư bản chủ nghĩa, trong đó bao gồm việc nỗ lực thu hút đầu tư nước ngoài, tăng cường khai thác tài nguyên thiên nhiên để tạo nguồn lực xây dựng cơ sở hạ tầng và phát triển các ngành kinh tế. Trong số các nguồn tài nguyên được khai thác của Indonesia có tài nguyên rừng. Để làm rõ chính sách của Chính phủ Indonesia về khai thác rừng, bài viết sẽ khảo sát các luật, nghị định và quyết định mang tính pháp lý về khai thác rừng, đồng thời thu thập dữ liệu, thông tin về tình hình khai

---

\* Hồ Thị Thành, Trường Đại học KHXH và NV, ĐHQG Hà Nội.

thác rừng ở trong thời kỳ Trật tự Mới cũng như tác động của nó đến sự phát triển bền vững của Indonesia. Từ những dữ liệu đó, bài viết đánh giá mức độ tương thích hay là mối quan hệ giữa thực tế khai thác rừng với quy định pháp lý về khai thác rừng, cũng như bản chất chính sách khai thác rừng của Chính phủ Indonesia trong thời kỳ Trật tự Mới.

### 1. Chính sách khai thác rừng trong thời kỳ Trật tự Mới ở Indonesia

Chính sách khai thác rừng được định hình ngay từ những năm đầu của chế độ Trật tự Mới như một sự chuẩn bị sẵn sàng về mặt pháp lý cho việc khai thác quy mô lớn nguồn tài nguyên rừng phong phú, phục vụ cho mục tiêu phát triển kinh tế xã hội Indonesia. Về cơ bản, chính sách khai thác rừng ở thời kỳ Trật tự Mới thể hiện qua Luật Lâm nghiệp số 5/1967, Nghị định Chính phủ số 21/1970 về hoạt động lâm nghiệp và một số quyết định khác có liên quan.

Chính sách khai thác rừng trước hết thể hiện trong Luật Lâm nghiệp số 5 năm 1967 (Undang-undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan)<sup>(1)</sup>. Đây là văn bản pháp lý đầu tiên quy định các hoạt động khai thác lâm nghiệp ở Indonesia trong thời kỳ Tổng thống Suharto nắm quyền. Có thể thấy bộ luật này là cơ sở định hướng cho hoạt động khai thác rừng tại Indonesia trong thời kỳ này, bao gồm các nội dung chính như sau:

*Thứ nhất* là nhấn mạnh việc bảo vệ rừng và duy trì sự bền vững của rừng: Khoản b của phần mở đầu Luật Lâm nghiệp khẳng định “rừng ở Indonesia với tư cách là nguồn tài nguyên thiên nhiên và là một trong những yếu tố cơ bản của

quốc phòng phải được bảo vệ và sử dụng vì lợi ích của người dân một cách bền vững”. Xuyên suốt theo bộ luật, vấn đề bảo vệ rừng, duy trì sự bền vững của rừng nhiều lần được nhắc lại, chẳng hạn như “việc khai thác rừng phải được thực hiện dựa trên nguyên tắc bền vững của rừng” (khoản 2 Điều 13) hay “rừng cần được bảo vệ để chúng có thể thực hiện các chức năng của chúng một cách bền vững” (khoản 1 Điều 15).

*Thứ hai* là phân loại rừng được phép khai thác: Điều 3 của Luật Lâm nghiệp đã phân loại rừng ở Indonesia thành 4 loại khác nhau, bao gồm: rừng phòng hộ, rừng sản xuất, rừng bảo tồn và rừng du lịch (rừng cảnh quan). Trong đó, rừng sản xuất được xác định là “diện tích rừng được chỉ định để sản xuất lâm sản đáp ứng nhu cầu của cộng đồng nói chung và cho phát triển nói riêng, cho công nghiệp và xuất khẩu” (khoản 2 Điều 3). Đây chính là cơ sở để chính quyền Indonesia cấp phép cho hoạt động khai thác lâm sản trên diện tích rừng sản xuất.

*Thứ ba*, bộ luật khẳng định nhà nước có quyền kiểm soát tài nguyên rừng và thiết lập kế hoạch khai thác, bảo tồn rừng trong lãnh thổ Indonesia: Những quy định này được ghi trong Điều 5 và Điều 6 của luật, chẳng hạn như “tất cả các khu rừng trong lãnh thổ của Cộng hòa Indonesia, bao gồm cả các nguồn tài nguyên thiên nhiên có trong đó do Nhà nước kiểm soát”, nhà nước có quyền “thiết lập và điều chỉnh việc lập kế hoạch, chỉ định, cung cấp và sử dụng rừng phù hợp với chức năng của nó là mang lại lợi ích cho người dân và quốc gia”, “xác định và điều chỉnh các quan hệ pháp luật giữa các cá nhân hoặc các chủ thể luật với rừng và điều chỉnh các hành động pháp lý liên quan đến rừng” (Điều 5)

và “Chính phủ sẽ lập một kế hoạch chung liên quan đến việc giao, cung cấp, mua sắm và sử dụng rừng một cách linh hoạt và bền vững” (Điều 6).

*Thứ tư*, bộ luật quy định phải quản lý rừng theo hướng linh hoạt, bền vững như “lập kế hoạch làm việc hoặc biểu đồ công việc” cho hoạt động khai thác, bảo vệ, phát triển rừng, duy trì kiểm kê rừng, thực hiện nghiên cứu về rừng và giáo dục bảo vệ rừng, v.v. (Điều 8, 9).

*Thứ năm*, bộ luật nhấn mạnh nỗ lực và trách nhiệm bảo vệ rừng như “ngăn ngừa, hạn chế thiệt hại đối với rừng và lâm sản do tác động của con người và gia súc, hỏa hoạn, thiên tai, sâu bệnh hại” và “duy trì và bảo vệ quyền của Nhà nước đối với rừng và lâm sản” (Điều 15). Đặc biệt, ở phần giải thích cho khoản 3 Điều 15 nhấn mạnh: “nghĩa vụ bảo vệ rừng không chỉ đơn thuần là nghĩa vụ của Chính phủ, mà là nghĩa vụ của tất cả người dân”.

*Thứ sáu* là những quy định về: các cơ quan quản lý rừng (Điều 10, 11, 12); các cơ quan và cá nhân có thể được quyền chuyển nhượng khai thác rừng (Điều 13, 14); những vi phạm khai thác rừng bị xét xử theo pháp luật (Điều 16); thực hiện các quyền của cộng đồng, luật tục, các quyền cá nhân trong việc khai thác rừng (Điều 17); quyền hạn của cán bộ lâm nghiệp và Bộ trưởng (Điều 18); chế tài hình sự đối với việc vi phạm rừng (Điều 19).

Những nội dung trên cho thấy Luật Lâm nghiệp của chính quyền Indonesia khá tổng thể, bao quát nhiều vấn đề liên quan đến hoạt động khai thác và bảo vệ rừng. Tuy nhiên, nhiều Điều vẫn quy định khá chung chung (chẳng hạn như Điều 8, 9, 15, 18, ...), mang tính chất định hướng quản lý, khai thác và bảo vệ rừng một cách

khái quát thay vì những quy định cụ thể. Để cụ thể hóa Luật Lâm nghiệp, chính quyền đã ban hành thêm các văn bản pháp luật như Nghị định Chính phủ, quyết định của Bộ trưởng hay các thông tư từ các Bộ liên quan đến vấn đề khai thác rừng.

Năm 1970, Chính phủ Indonesia đã ban hành Nghị định số 21 về khai thác rừng nhằm làm rõ hơn các quy định khai thác rừng theo hướng bảo vệ môi trường sinh thái bền vững. Từ đây, những quy định trong nghị định này được kèm thêm vào hợp đồng khai thác rừng ký kết giữa Sở Lâm nghiệp với các công ty khai thác, chẳng hạn như: chỉ được khai thác trong khu vực rừng được phân loại là rừng sản xuất, một hợp đồng khai thác rừng có giá trị 20 năm, khai thác gỗ phải theo chu kỳ 35 năm để đảm bảo khả năng tái tạo của rừng, cấm thu hoạch thân cây có đường kính ngang ngực nhỏ hơn 50cm, các công ty phải đệ trình kế hoạch khai thác hàng năm được cơ quan quản lý rừng phê duyệt<sup>(2)</sup>. Những quy định này cho thấy về mặt văn bản, Chính phủ Trật tự Mới đã hướng tới chính sách bảo vệ môi trường sống và hệ sinh thái một cách bền vững trong hoạt động khai thác tài nguyên rừng.

Bên cạnh đó, chính quyền Trật tự Mới cũng ban hành nhiều chính sách khác nhằm thúc đẩy hoạt động khai thác rừng như cho phép các công ty nước ngoài tham gia vào khai thác rừng hay đưa ra các chính sách ưu đãi cho nhiều tập đoàn khai thác gỗ miễn thuế thu nhập 5 năm, thậm chí 15 năm<sup>(3)</sup>. Chính sách ưu đãi này đã khuyến khích nhiều công ty nhà nước và tư nhân, công ty trong và ngoài nước đăng ký tham gia vào hoạt động khai thác rừng.

Chính quyền Trật tự Mới cũng đề ra một số quy định điều chỉnh việc khai thác lâm

sản, điển hình là khai thác gỗ, nhằm hướng tới sự khai thác phát triển rừng bền vững. Năm 1989, trước tình trạng nhiều cánh rừng nguyên sinh bị tàn phá với tốc độ quá nhanh chóng, chính quyền Trật tự Mới bắt đầu điều chỉnh chính sách khai thác, quy định chuyển đổi việc khai thác gỗ từ các cánh rừng nguyên sinh sang các rừng trồng lấy gỗ với các loài sinh trưởng nhanh<sup>(4)</sup>.

Nhìn chung, so với chính sách khai thác tài nguyên khác (như khai thác khoáng sản), các văn bản pháp luật về khai thác rừng đầy đủ, chặt chẽ hơn, sớm có định hướng khai thác và phát triển rừng bền vững. Đây là ưu điểm trong chính sách khai thác rừng của Indonesia thời kỳ Trật tự Mới (xét về mặt văn bản pháp lý). Tuy nhiên, chính sách khai thác này vẫn có những điểm bất cập, chẳng hạn như bên cạnh việc nhấn mạnh quyền và vai trò của nhà nước đối với việc quản lý khai thác và phát triển rừng, Luật Lâm nghiệp cũng như các nghị định, thông tư, quyết định... liên quan vấn đề khai thác rừng không đề cập rõ ràng vai trò giám sát của người dân đối với hoạt động khai thác rừng. Mặc dù Điều 15 có đề cập đến nghĩa vụ bảo vệ rừng của mọi công dân song chỉ mang tính tuyên bố chung chung, thiếu cụ thể hóa, khiến điều luật này mang tính hình thức. Điều này tác động không nhỏ đến thực tiễn khai thác rừng, tạo cho các quan chức và cơ quan nhà nước quyền năng quá lớn trong việc quản lý và phân phối quyền khai thác rừng ở Indonesia.

## 2. Thực trạng khai thác rừng ở Indonesia thời kỳ Trật tự Mới

Indonesia là quốc gia có tài nguyên rừng phong phú với độ bao phủ rừng chiếm khoảng 10% tổng diện tích rừng nhiệt đới trên thế giới<sup>(5)</sup>. Ngay từ đầu thời kỳ Trật

tự Mới, trong Điều 13 của Luật Lâm nghiệp số 5 năm 1967, chính quyền đã xác định “Khai thác rừng nhằm mục đích thu được và tăng sản lượng lâm sản phục vụ phát triển nền kinh tế quốc dân và sự thịnh vượng của người dân”<sup>(6)</sup>. Trong số các lâm sản phong phú của rừng, gỗ là sản phẩm tiêu biểu và mang lại giá trị kinh tế lớn nhất. Do đó, từ năm 1966 đến 1967, Chính phủ Indonesia bắt đầu cho phép các công ty tư nhân khai thác diện tích lớn rừng nguyên sinh trong nước. Nhiều công ty nước ngoài, đặc biệt là các công ty của Nhật Bản, đã được nhượng quyền khai thác gỗ chủ yếu ở trên đảo Kalimantan - nơi có diện tích rừng nhiệt đới rộng lớn. Ngoài các tập đoàn đa quốc gia, các công ty trong nước của quân đội cũng tham gia tích cực vào hoạt động khai thác gỗ. Trong thập niên 1980, trong số 34 công ty khai thác gỗ hàng đầu của Indonesia, có tới 24 công ty thuộc sở hữu quân đội<sup>(7)</sup>. Với sự cấp phép khai thác gỗ cho hàng trăm công ty trong và ngoài nước vào thập niên 1970, 1980, việc khai thác gỗ diễn ra ồ ạt trong các cánh rừng tự nhiên, đặc biệt là ở các đảo ngoài Java (như Kalimantan Sulawesi, Sumatra). Năm 1966, khai thác gỗ tròn mới đạt 6.044m<sup>3</sup>; đến năm 1974, sản lượng gỗ khai thác đã tăng lên mức 25.321m<sup>3</sup><sup>(8)</sup>. Từ năm 1969 đến năm 1974, thu nhập ngoại hối từ gỗ tăng 2.800% và trong suốt thập niên 1970, nguồn thu từ xuất khẩu gỗ tròn chưa qua chế biến là một trong những khoản đóng góp lớn vào ngân sách để tài trợ cho các chương trình phát triển kinh tế theo các “Kế hoạch 5 năm”<sup>(9)</sup>. Trong nửa cuối thập niên 1970, khối lượng khai thác gỗ tròn luôn ở mức trên 24.000m<sup>3</sup>/năm đến trên 28.000 m<sup>3</sup>/năm<sup>(10)</sup>.

Từ đầu thập niên 1980, các nhà hoạch định chính sách Indonesia đã đưa ra kế

hoạch giảm khai thác gỗ tròn cho xuất khẩu để ưu tiên phát triển ngành công nghiệp ván ép. Điều này đã dẫn đến một số lượng lớn các công ty gỗ nước ngoài rút khỏi Indonesia, trong khi một số công ty khai thác gỗ tròn xuất khẩu trong nước tìm cách sáp nhập với các tập đoàn lớn chuyên về khai thác gỗ và sản xuất ván ép. Sau khi hình phủ đưa ra lệnh cấm quốc gia đối với xuất khẩu gỗ tròn vào năm 1985, phần lớn sản lượng gỗ tròn khai thác đã được chuyển cho ngành sản xuất ván gỗ của Indonesia. Đến cuối thập niên 1980, sản lượng gỗ ván ép của Indonesia chiếm hơn 70% sản lượng trên toàn thế giới<sup>(11)</sup>. Nếu năm 1980, tổng số ván ép xuất khẩu của Indonesia mới đạt 283.000 m<sup>3</sup>/năm thì đến năm 1993, con số này đã đạt gần 10 triệu m<sup>3</sup>/năm<sup>(12)</sup>. Từ năm 1967 đến năm 1997, theo số liệu chính thức, các chủ khai thác rừng đã khai thác khoảng 550 triệu m<sup>3</sup> gỗ tròn hoặc gần 20 triệu m<sup>3</sup> mỗi năm trong 30 năm. Khối lượng khai thác không chính thức trong giai đoạn này được ước tính có cùng quy mô<sup>(13)</sup>.

Việc khai thác rừng tràn lan trong thời kỳ Trật tự Mới khiến môi trường và hệ sinh thái nói chung ở Indonesia chịu tác động tiêu cực. Năm 1967, theo ước tính, tổng diện tích rừng tự nhiên của Indonesia vào khoảng 100 triệu ha. Tuy nhiên, sau 32 năm dưới chế độ Trật tự Mới, ước tính có khoảng 40 triệu ha rừng đã bị tàn phá và khai thác. Trong giai đoạn 1985-1998, trung bình mỗi năm có khoảng 1,6 triệu ha rừng bị tàn phá<sup>(14)</sup>, trong đó bao gồm diện tích rừng bị khai thác lấy gỗ, bị phá để trồng trọt và diện tích rừng bị cháy.

Do sự tàn phá các khu rừng nhiệt đới của đất nước, Indonesia trong thập niên 1990 đánh giá là nước có nhiều loài động thực vật

có nguy cơ tuyệt chủng hơn cả Brazil<sup>(15)</sup>. Thêm vào đó, khi rừng nhiệt đới bị chặt phá, lớp đất bề mặt là nơi neo giữ sự đa dạng sinh học của khu rừng nhanh chóng bị rửa trôi, khiến đất không còn khả năng tái sinh rừng và không còn phù hợp cho hoạt động canh tác. Chính phủ đã xác định sau các hoạt động khai thác rừng (trong đó bao gồm khai thác gỗ), 8,6 triệu ha đất “không thể thực hiện được bất kỳ chức năng bình thường nào của đất, bao gồm khả năng hút nước hoặc sản xuất, thậm chí là để có thể trồng một vài loại cây trồng”, 20 triệu ha đất đã được xếp loại “không thể cải tạo” và 12 triệu ha khác được đánh giá là có “vấn đề xói mòn nghiêm trọng” làm giảm năng suất cây trồng<sup>(16)</sup>.

Ngoài ra, việc khai thác gỗ, phá rừng làm đất canh tác còn khiến rừng bị biến đổi. “Khai thác gỗ đã biến rừng nhiệt đới nguyên sinh chịu lửa thành một hệ sinh thái bị suy thoái và dễ gây cháy”<sup>(17)</sup>. Những vụ cháy rừng diễn ra trong thời kỳ này một phần là do hệ quả của việc khai thác rừng (các mảnh vụn gỗ còn sót lại, các lỗ hổng trong tán cây, số lượng cây cối và độ ẩm giảm) khiến cháy rừng dễ bùng phát và lan rộng. Trong những năm 1982-1983, cháy rừng đã gây thiệt hại khoảng 3,2 triệu ha rừng nhiệt đới nguyên sinh ở Đông Kalimantan<sup>(18)</sup>. Tiếp đó, cháy rừng cũng xảy ra tàn khốc tại Indonesia trong những năm cuối của thời kỳ Trật tự Mới (1997-1998). Cháy rừng phá hủy các bể chứa carbon trong rừng nhiệt đới già cỗi và vùng đất than bùn, làm tăng tỷ lệ phát thải khí nhà kính của Indonesia.

Việc hàng loạt các cánh rừng nguyên sinh bị tàn phá nhanh chóng trong thời kỳ Trật tự Mới còn gây ra hiện tượng lũ lụt, chẳng hạn việc tàn phá những khu rừng

nguyên sinh rộng lớn ở Kalimantan khiến lũ lụt ở đây trở nên nghiêm trọng hơn. Năm 2001, lũ lụt xảy ra ở các thành phố Samarinda và Balikpapan của Đông Kalimantan khiến nhiều ngôi nhà và trang trại bị phá hủy, người dân mất nhà cửa và không còn kế sinh nhai. Việc phá rừng tại Kalimantan đã làm đất mất đi lớp mùn dày ẩm xốp ở bề mặt với khả năng thấm giữ nước mưa, trong khi hệ thống cành lá đan dày và rễ cây chằng chịt của rừng không còn để có thể ngăn cản đất bị xói mòn và cuốn trôi khi mưa xuống. Các lòng sông, suối, hồ chứa trở nên nông hơn do đất bị cuốn trôi lắng đọng lại, làm giảm khả năng trữ nước. Do đó, mưa lớn liên tiếp dễ dàng gây ra lũ lụt, đe dọa cuộc sống của người dân.

Có thể thấy, mặc dù lợi tức trực tiếp từ việc khai thác rừng là rất lớn (trong thời kỳ Trật tự Mới, khai thác gỗ và các ngành liên quan đóng góp trung bình 20% tổng doanh thu ngoại hối của Indonesia cũng như mang lại nguồn lợi lớn cho các cá nhân và doanh nghiệp tham gia vào hoạt động khai thác rừng)<sup>(19)</sup> nhưng quá trình khai thác này đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến sự bền vững của môi trường và hệ sinh thái ở Indonesia.

### **3. Mối quan hệ giữa chính sách và thực tiễn khai thác rừng**

Như đã trình bày và đánh giá ở trên, chính sách khai thác rừng của chính quyền Trật tự Mới qua các văn bản pháp luật dù vẫn còn những khiếm khuyết nhưng về cơ bản là khá hệ thống, cụ thể và tiến bộ. Tuy nhiên, thực tiễn khai thác rừng lại khác xa so với với các quy định trong các văn bản đó. Việc khai thác rừng quá mức và gây ra nhiều tác động tiêu cực đến môi trường, hệ sinh thái trong suốt

thời kỳ Trật tự Mới rõ ràng đã đi ngược lại với mục tiêu khai thác rừng một cách hài hòa và bền vững được quy định trong Luật Khai thác rừng năm 1982.

Theo quy định, các công ty khai thác gỗ chỉ được khai thác trong khu vực được cấp phép thuộc “rừng sản xuất” với kế hoạch và số lượng gỗ khai thác được cơ quan lâm nghiệp nhà nước phê duyệt cho năm đó. Tuy nhiên, trên thực tế, các công ty khai thác gỗ “thường xuyên khai thác vượt quá phạm vi đã được quy định, và các chủ sở hữu hợp đồng khai thác thường khai thác các khu rừng nằm ngoài khu nhượng quyền của họ”<sup>(20)</sup>. Đó là chưa kể đến việc khai thác gỗ trái phép ở những khu rừng thuộc sở hữu nhà nước do những người không có hợp đồng khai thác rừng thực hiện. Điều đáng nói là việc khai thác rừng diễn ra từ những năm 1966-1967 đến năm 1989 nhưng hầu như không được các quan chức và nhân viên ngành lâm nghiệp kiểm kê thích hợp như quy định nêu trong Nghị định Chính phủ. Mặc dù Nghị định Chính phủ quy định các thân gỗ khai thác phải có đường kính từ 50 cm trở lên nhưng các công ty khai thác gỗ thường không tuân thủ quy định này. Thêm vào đó, từ năm 1989, Chính phủ Trật tự Mới đã quy định chuyển đổi việc khai thác gỗ sang rừng trồng lấy gỗ với các loài sinh trưởng nhanh song việc khai thác rừng ở các khu rừng nguyên sinh vẫn diễn ra. Hơn nữa, chương trình trồng rừng lấy gỗ được bắt đầu rất muộn so với hoạt động khai thác đầu tiên, thường mất ít nhất từ 5 năm đến 15 năm để các công ty trồng rừng có thể thu hoạch được, trong khi giá gỗ trên thị trường tăng cao và sự quản lý kém hiệu quả của Chính phủ đã khiến việc khai thác rừng tự nhiên bất hợp pháp tiếp tục diễn ra.

Thực trạng này cho thấy có độ vênh rất lớn giữa chính sách khai thác rừng của nhà

nước thông qua các quy định luật pháp với thực tiễn khai thác rừng. Câu hỏi đặt ra là tại sao những vi phạm khai thác rừng lại có thể xảy ra rộng khắp và lâu dài như thế mà không bị các cơ quan nhà nước (điển hình là cơ quan kiểm lâm) xử lý? Có thể thấy, một trong những lý do là do các cơ quan quản lý lâm nghiệp nhà nước thiếu nguồn nhân lực và năng lực cần thiết để giám sát hiệu quả hoạt động khai thác trong những cánh rừng rộng lớn vốn chủ yếu được giao cho các công ty khai thác gỗ tư nhân. Nhưng lý do lớn hơn nằm ở chính thể chế nhà nước. Sau khi tướng Suharto lên nắm quyền Tổng thống, ông cần xây dựng một lực lượng kinh tế và chính trị hậu thuẫn cho mình cũng như cho chế độ Trật tự Mới. Để có được sự trung thành đó, Suharto cần trao cho các quan chức, tướng lĩnh hoặc các nhà kinh doanh thân cận - những người sẽ ủng hộ sự cầm quyền của Suharto - những lợi ích chính trị và kinh tế tương xứng, điển hình trong đó là quyền quản lý hoặc khai thác các nguồn tài nguyên rừng phong phú của Indonesia. Theo quy định nhà nước, Cục Lâm nghiệp là cơ quan được trao quyền cấp phép hợp đồng khai thác rừng cho các công ty. Tuy nhiên, đằng sau các hợp đồng ký kết, thường có mối quan hệ ngầm giữa các công ty khai thác và các quan chức, tướng lĩnh quân đội. Indonesia thời kỳ này vốn nổi tiếng với sự hiện diện của một hệ thống chỉ huy quân sự từ trung ương đến các địa phương (vốn được lập ra với mục đích bảo vệ an ninh quốc gia, bảo vệ chế độ Trật tự Mới và sự thống nhất đất nước). Do đó, các quan chức lâm nghiệp và giới quân sự trong các cơ sở chỉ huy quân đội ở các “đảo bên ngoài” (thuật ngữ được dùng để chỉ các đảo ngoài Java như Kalimantan, Sulawesi, Sumatra, Tây Papua...) – nơi có các cánh rừng nguyên sinh rộng lớn -

“thường làm việc với nhau để khai thác lợi nhuận từ tài nguyên rừng trong phạm vi quyền hạn của họ”<sup>(21)</sup>. Với quyền lực của mình, các quan chức, tướng lĩnh này sẽ đảm bảo sự rộng mở mức độ khai thác rừng cho các công ty so với quy định ký kết trong hợp đồng. Theo Barr<sup>(22)</sup>, trong những liên doanh như vậy, quân đội hoặc giới quan chức các bên liên quan thường hoạt động như một “đối tác thâm lặng”. Họ thường nhận 20 đến 25% cổ phần trong doanh nghiệp khai thác, đổi lại cung cấp sự bảo vệ chính trị, an ninh cho các doanh nghiệp đó. Hơn nữa, chính quân đội cũng lập ra các công ty khai thác rừng và thực hiện nhiều hoạt động khai thác bất hợp pháp. Cơ chế này là sự giải thích hợp lý cho việc khai thác rừng tại Indonesia diễn ra tràn lan và không tuân theo quy định trong suốt hơn ba thập niên tồn tại của chế độ Trật tự Mới.

Như vậy, thực tiễn khai thác rừng tại Indonesia thời kỳ Trật tự Mới đã hoàn toàn đi chệch khỏi chính sách khai thác rừng dựa theo các văn bản quy định pháp luật. Ở đây, vấn đề khai thác rừng tiêu biểu cho tình trạng “chính sách một đằng, thực hiện một nẻo” hay nói cách khác, chính sách khai thác thể hiện trên văn bản chỉ mang tính hình thức để đánh bóng cho đường lối lãnh đạo của chính quyền Trật tự Mới, trong khi chính quyền từ cấp trung ương đến địa phương không có ý định để thực hiện nó một cách nghiêm túc.

Ngoài vấn đề thực thi chính sách khai thác không tuân thủ theo quy định, một số khiếm khuyết khác trong chính sách khai thác rừng của chính quyền Trật tự Mới cũng được tận dụng triệt để để tước đoạt quyền lực của các cơ quan nhà nước, mà đại diện cho nhà nước chính là các quan chức và tướng lĩnh quân đội. Điều 5

và 6 của Luật Lâm nghiệp số 5/1967 trao cho nhà nước quyền quản lý toàn bộ diện tích rừng ở Indonesia cũng như trao cho các cơ quan quản lý lâm nghiệp có thẩm quyền cấp “Quyền khai thác rừng” (Hak Penguasaan Hutan, HPH) mà không đề cập quyền giám sát của người dân với các hoạt động khai thác rừng. Đặc biệt, liên quan đến quyền lợi của cộng đồng cư dân bản địa sinh sống ở trong và xung quanh khu vực rừng, điều 17 luật Lâm nghiệp số 5/1967 có đề cập đến việc cộng đồng dân cư bản địa không thể dùng quyền luật tục của mình “để cản trở việc thực hiện các kế hoạch chung của Chính phủ, ví dụ: từ chối khai phá rừng ở quy mô lớn cho các dự án lớn, hoặc cho các mục đích di cư, v.v”, hoặc “như một cái cớ để các cộng đồng sống theo luật tục địa phương khai thác rừng một cách tùy tiện”. Quy định này rõ ràng đã bị lạm dụng trong thực tế. Dựa trên danh nghĩa dự án nhà nước, hợp đồng khai thác rừng có thể được thực hiện ở trên các khu rừng là địa bàn sinh sống truyền thống của các cộng đồng cư dân bản địa, do đó ảnh hưởng nghiêm trọng đến đời sống sinh kế và truyền thống văn hóa của họ, nhưng họ không có quyền phản đối. Nhìn chung, cộng đồng bản địa không được tham vấn trong quá trình xem xét, ký kết hợp đồng giữa cơ quan kiểm lâm với công ty khai thác rừng, không được đền bù thích đáng khi phải di chuyển ra khỏi địa bàn rừng được cấp phép khai thác cho các công ty. Họ khó có thể lên tiếng khi quyền lợi của mình bị xâm phạm, cũng không đủ sức chống lại các công ty khai thác vốn có tiềm lực tài chính và được hậu thuẫn bởi các quan chức và tướng lĩnh quân sự. Quyền lợi của người dân bản địa về cơ bản bị gạt bỏ trước lợi ích của các doanh nghiệp và giới quan chức của chế độ Trật tự Mới.

Như vậy, một mặt, chính sách (trên văn bản pháp lý) và thực trạng khai thác rừng ở Indonesia thời kỳ Trật tự Mới có biên độ lệch cao (thể hiện ở việc thực tiễn khai thác không đi theo chính sách), mặt khác, những khiếm khuyết trong chính sách khai thác rừng sẽ được tận dụng để mang lại lợi ích nhiều hơn cho các doanh nghiệp khai thác và giới quan chức, quân sự liên quan trong quá trình khai thác rừng. Hậu quả là không chỉ rừng ở Indonesia bị tàn phá nghiêm trọng trong thời kỳ Trật tự Mới mà những ảnh hưởng tiêu cực của nó đối với môi trường, hệ sinh thái cũng như đến đời sống và sinh kế của các cộng đồng dân bản địa còn kéo dài tới cả sau khi chế độ Trật tự Mới kết thúc.

### Kết luận

Chính sách khai thác rừng được chính quyền Trật tự Mới tuyên bố là để phục vụ sự tăng trưởng kinh tế cho Indonesia, vì lợi ích của người dân và sự bền vững của rừng như đã trình bày ở trên. Tuy nhiên, thực tế triển khai chính sách khai thác rừng trong thời kỳ này đã bị chệch hướng, chuyển sang phục vụ lợi ích của giới cầm quyền, và bỏ qua sự phát triển bền vững của các cộng đồng dân cư và hệ sinh thái. Thực trạng này đặt ra yêu cầu về việc Chính phủ Indonesia cần phải điều chỉnh chính sách khai thác rừng theo hướng thực sự trao quyền bảo vệ, giám sát rừng cho người dân, đồng thời nỗ lực loại bỏ bỏ cơ chế bảo trợ, cấu kết và tham nhũng trong hoạt động khai thác rừng để hướng tới sự phát triển bền vững sau khi chế độ Trật tự Mới kết thúc (tháng 5/1998). Cho đến nay, chế độ Trật tự Mới đã sụp đổ hơn hai thập niên nhưng việc khai thác rừng ở Indonesia vẫn còn nhiều bất hợp lý liên quan đến sự tham nhũng, cấu kết giữa các



quan chức, giới quân sự, công ty khai thác rừng và các lực lượng chức năng bảo vệ rừng. Có thể nói, hoạt động quản lý, khai thác và bảo vệ rừng hiện nay ở Indonesia vẫn hết sức khó khăn, phức tạp và chịu ảnh hưởng sâu sắc từ cách thức vận hành và những mối quan hệ liên quan được thiết lập từ thời kỳ Trật tự Mới.

Chính sách và thực trạng khai thác rừng ở Indonesia trong thời kỳ Trật tự Mới cho thấy để bảo vệ được rừng và đảm bảo sự phát triển bền vững cần phải song hành việc xây dựng chính sách lâm nghiệp tốt và tạo dựng cơ chế thực thi chính sách hiệu quả. Kinh nghiệm rút ra từ chính sách khai thác rừng của Indonesia thời kỳ Trật tự Mới là cần phải có các điều luật cụ thể, chi tiết để hạn chế tối đa các “kẻ hở” pháp lý, đồng thời thiết lập rõ ràng ngay từ đầu vai trò tham vấn và giám sát của người dân đối với mọi hoạt động liên quan đến khai thác rừng. Điều này sẽ góp phần giúp việc quản lý khai thác rừng trong thực tế trở nên hiệu quả hơn. Bên cạnh đó, ngoài việc xây dựng một chính sách tốt (thể hiện trên các văn bản pháp lý và các văn kiện chính trị), vấn đề quan trọng nữa là tạo lập được một cơ chế thực thi chính sách hiệu quả. Đây là thách thức không chỉ xảy ra ở Indonesia trong thời kỳ Trật tự Mới, mà còn là thực tế hiện nay ở chính Indonesia cũng như ở Việt Nam và nhiều nước Đông Nam Á khác, nếu xét trên bình diện khu vực. Do đó, để bảo vệ rừng cũng chính là bảo vệ sự phát triển bền vững cần có sự nỗ lực rất lớn từ phía Chính phủ và người dân trong việc thiết lập sự minh bạch trong quản lý rừng, đấu tranh chống sự tham nhũng, lạm dụng và cấu kết quyền lực liên quan đến hoạt động khai thác rừng. Việt Nam cũng như Indonesia và nhiều nước Đông Nam Á khác cần có cơ chế để phát huy vai trò bảo vệ

rừng của người dân một cách tối đa, đồng thời tăng cường trách nhiệm giám sát hoạt động khai thác rừng của các cơ quan kiểm lâm cùng tính nghiêm minh của cơ quan tư pháp trong việc xét xử vi phạm khai thác rừng, từ đó mới có thể từng bước đồng bộ hóa chính sách và thực thi chính sách khai thác rừng theo hướng bền vững. Đây sẽ là một trong những nhân tố thiết yếu đóng góp cho sự phát triển của mỗi nước trong khu vực Đông Nam Á cũng như cho cả Cộng đồng ASEAN.

---

## CHÚ THÍCH

1. 6. Republik Indonesia (1967) *Undang-undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan* (Luật nước Cộng hòa Indonesia Số 5 Năm 1967 về Lâm nghiệp).
- 2, 8, 10, 12, 13, 14, 20, 21, 22. Barr, Christopher (2001), *Banking on Sustainability: Structural Adjustment and Forestry Reform in Post-Suharto Indonesia*, Macroeconomics for Sustainable Development Program Office, Center for International Forestry Research, p.20; p.23; p.23; p.26. p.35; p.19.p.22; p.23; p.21.
- 3, 11, 15, 16. Dauvergne, Peter (1994), “The Politics of Deforestation in Indonesia”, *Pacific Affairs*, Vol. 66, No. 4, University of British Columbia: 497-518, p. 513; np.513; p.497; p. 508.
- 4, 9, 17, 19. Thompson, Herb (2001), “Crisis in Indonesia: Forests, Fires and Finances”, *UCLA - Electronic Green Journal*, 1 (14); p.5, p.12; p.4.
5. Gordon, Joshua (1998), “NGOs, the Environment and Political Pluralism in New Order Indonesia” *Explorations in Southeast Asian Studies*, Vol. 2, No. 2. <https://core.ac.uk/download/pdf/5094842.pdf>
7. Bresnan, J. (1993), *Managing Indonesia: The Modern Political Economy*, New York: Columbia University Press, p.212.
18. Wijaya, A. (2002), *Kajian aspek Sosial Ekonomi Kebakaran Hutan dan Lahan di Kalimantan Timur*, Yayasan Bioma, Samarinda.