

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara yang mempunyai kawasan hutan atau hutan tropis yang cukup luas di dunia. Kawasan hutan di Indonesia mencapai ±137,09 Juta ha (Kemenhut, 2012)¹. Namun kawasan hutan tersebut mengandung permasalahan yang cukup kompleks, baik yang berkaitan dengan aspek penurunan jumlah luas kawasan hutan tiap tahunnya, maupun relasi negara dengan masyarakat yang menimbulkan konflik dalam pengelolaan hutan (Nugroho dalam Awang, 2003: v-vii).

Tidak salah dikatakan bahwa hutan merupakan salah satu sumber daya alam yang diperebutkan mulai sejak masa Orde Lama, Orde Baru hingga Era Reformasi. Karena di dalam hutan tidak hanya memuat sumber daya alam yang berharga namun juga merepresentasikan banyak pihak yang memiliki tata nilai, kepentingan dan pemanfaatan yang berbeda-beda terhadap keberadaan hutan. Karena itu tidak mengherankan sampai sekarang banyak peristiwa konflik kehutanan belum juga kunjung terselesaikan. Konflik-konflik tersebut telah menjadi sebuah pemandangan yang menghiasi sektor kehutanan di Indonesia ini terutama sejak beberapa tahun terakhir.

Sumber daya hutan selama ini dikelola dengan prinsip yang jauh dari keadilan. Ideologi pembangunanisme yang dipilih sebagai acuan paradigma

¹ Data dari Kemenhut tahun 2012, disampaikan dalam makalah Dr. Haryadi Himawan tentang Perhutanan Sosial sebagai Pembangunan Kehutanan, Seminar Nasional dalam membangun tata kelola kehutanan yang baik, Jakarta 4 Desember 2012.

pembangunan rezim yang berkuasa khususnya semasa Orde Baru telah menjadikan hutan dan hasil-hasilnya sebagai komoditas yang berorientasi kepada kepentingan kapitalis, seraya meminimalisir peran serta masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar kawasan hutan. Akibatnya hutan tak lagi menjadi sumber berkah bagi semua pihak terutama buat masyarakat sekitar hutan, karena negara dan masyarakat saling berebut dan mengklaim untuk menguasai kawasan hutan (Awang, 2003: 1-2).

Hubungan konflik sumber daya hutan antara masyarakat dengan negara didasari monopoli dan manipulasi proses eksploitasi sumber daya hutan oleh negara, sehingga terjadi perbedaan akses. Akses yang berbeda tersebut cenderung berpihak kepada pemerintah dan investor yang menikmati hasil lebih banyak, sementara kepentingan masyarakat terabaikan. Kondisi seperti ini menimbulkan kesenjangan yang luar biasa antara para pihak pengelola hutan, sehingga muncul ketidakpuasan di kalangan masyarakat (Awang, 2003:19).

Konflik tersebut juga tidak bisa dilepaskan dari adanya kontestasi ruang terhadap hutan. Kawasan hutan sebagai hak ulayat masyarakat hukum adat merupakan bagian dari ruang hidup penting untuk melakukan berbagai keperluan bahkan menjadi penanda identitas diri. Namun pemanfaatan hutan sebagai ruang untuk kegiatan pengembangan perkebunan kelapa sawit, HPH tidak mengindahkan keberadaan dan kepentingan masyarakat hukum adat. Negara dengan sengaja melakukan kooptasi terhadap hutan, sehingga menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat hukum adat (Afrizal, 2012: 5-8)

Kuatnya peran negara terhadap penguasaan sumber daya hutan berawal dari penafsiran terhadap pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menyatakan bahwa “bumi, air dan kekayaan alam lain yang terkandung di dalamnya adalah dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Atas dasar pasal ini maka aset sumber daya alam khususnya sumber daya hutan dikuasai oleh negara. Dengan demikian kepemilikan adat (*common property right*) terhadap sumber daya hutan diintegrasikan oleh pemerintah ke dalam sistem hutan negara (Awang, 2003:6)

Kondisi yang demikian diperkuat lagi dengan adanya pembagian status kepemilikan hutan menurut pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Kehutanan (UUK) No. 41 tahun 1999, yaitu;

1. Hutan negara yaitu merupakan hutan adat yang pengelolaannya diserahkan kepada masyarakat adat. Hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan ulayat, hutan marga, hutan pertuanan atau sebutan lainnya.
2. Hutan hak yaitu hutan yang tumbuh di atas tanah hak milik. Hutan jenis ini disebut dengan hutan rakyat.

Akibatnya menurut Warman (2010;78-79) kepemilikan masyarakat terhadap hutan khususnya hutan adat menjadi tidak jelas. Kondisi ini disebabkan tidak sinkronnya antara kebijakan yang mengatur tentang kehutanan dan masyarakat adat, terutama antara Undang-Undang Kehutanan (UUK) No. 41 tahun 1999 dengan Undang-Undang Pembaruan Agrarian (UUPA) No. 5 tahun

1960². Sehingga seolah-olah negara merupakan pemilik semua hutan dan adanya hutan adat hanya merupakan “kebaikan hati” negara terhadap masyarakat hukum adat.

Artinya kondisi ini akan menimbulkan konflik dan berkurangnya akses masyarakat pada hasil hutan dan ancaman terhadap kepastian status hutan adat, selanjutnya mengancam pula kelangsungan hidup masyarakat hukum adat yang bersangkutan dan akan berpotensi meningkatkan angka kemiskinan di Indonesia. Karena masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan hutan merupakan salah satu kelompok miskin terbesar di Indonesia (Wollenberg, dalam Warman, 2010:77). Faktanya menurut data statistik sekitar 48,8 juta jiwa atau 12% penduduk Indonesia tinggal di dalam dan sekitar kawasan hutan. Dari 48,8 juta jiwa penduduk yang tinggal di dalam dan sekitar hutan tersebut 10,2 juta jiwa atau 25% diantaranya tergolong dalam kategori miskin (BPS 2012 dalam Himawan, 2012: 1).

Selanjutnya adanya dualisme kelembagaan penguasaan agraria di Indonesia juga memperkuat konflik kehutanan. Sejak tahun 1870-an di Indonesia ada dua intitusi penguasaan tanah yang berdampingan yaitu intitusi penguasaan tanah adat dan intitusi penguasaan tanah negara. Manifestasi keberlanjutan dualisme institusi penguasaan tanah tersebut terlihat dalam penguasaan hutan. Pemerintah berdasarkan peraturan perundangan memberikan Hak Penguasaan Hutan (HPH) kepada perusahaan dengan mengesampingkan hak-hak berbasis institusi adat. Misalnya, pemerintah menetapkan status hutan dengan penghargaan yang lemah

² Pasal 1 ayat 1 UUPA menyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia adalah bangsa Indonesia. Artinya bangsa indonesialah yang menjadi pemilik dan sumber hak atas seluruh sumber daya agrarian, termasuk hutan bukan negara.

terhadap penguasaan hutan berbasis hukum adat. Hal-hal itu telah menimbulkan reaksi penolakan dari masyarakat hukum adat di berbagai Provinsi di Indonesia karena adanya kesadaran bahwa hak-hak penguasaan hutan berbasis institusi adat dikesampingkan (Afrizal, 2013:12).

Firmansyah, *et al* (2007: 97), juga menjelaskan bahwa letak permasalahan utama konflik kehutanan antara negara dengan masyarakat adalah adanya pemaksaan oleh negara dalam pengelolaan hutan. Kebijakan negara dalam pengelolaan hutan belum sepenuhnya mengakomodir pola pengelolaan hutan berbasis masyarakat (*community based forest management*) namun pengelolaan hutan masih berorientasi pada pengelolaan hutan berbasis negara (*state based forest management*). Sementara pola pengelolaan hutan berbasis negara bertumpu pada pemerintah sebagai aktor utama pengelolaan hutan yang kemudian ditopang oleh pemilik modal besar.

Posisi masyarakat yang berada di kawasan hutan atau sekitar kawasan hutan yang nota bene sebagian besar adalah masyarakat hukum adat sangat sedikit atau tidak sama sekali diberikan ruang dalam kebijakan kehutanan. Hal yang terpenting adalah terjadinya pengaburan status hutan adat dan dijadikan sebagai hutan negara, sehingga memperlemah pengakuan hak masyarakat atas hutannya³ (Firmansyah, *et al* , 2007: 39).

Karena itu, banyak muncul peristiwa konflik kehutanan di negeri ini. Menurut studi yang dilakukan oleh Wulan, *et al* (2004) seperti yang dikutip oleh Warman (2010: 76) telah terjadi peningkatan peristiwa konflik kehutanan sejak

³ Dalam melihat sebesar apa pengakuan hukum terhadap hak masyarakat adat atas sumber daya alam terutama hutan di Indonesia, baca Rikardo Simarmata, Pengakuan hukum terhadap masyarakat adat Indonesia, RIPP/UNDP, Jakarta 2006.

era reformasi, konflik-konflik tersebut meningkat hampir sebelas kali lipat dibandingkan dengan tahun 1997. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) pada tahun 2011 mencatat 163 konflik yang menyebar di seluruh Indonesia. Terjadi peningkatan drastis jika dibandingkan dengan tahun 2010 yaitu 106 kasus. Dari 163 kasus yang terjadi, terdapat 97 kasus pada sektor perkebunan, 36 kasus di sektor kehutanan, dan 1 kasus pada wilayah tambak/pesisir. Sementara dalam catatan HuMa setidaknya ada 10 provinsi yang mengalami konflik kehutanan, seperti Kalimantan Barat, Jawa Barat, Riau, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Kalimantan Tengah, Jambi, Jawa Tengah, Banten, dan Sumatera Barat. Untuk angka konflik tertinggi terjadi di daerah Kalimantan yaitu 526.153 Ha sementara untuk Sumatera Barat konflik kehutanan mencapai 1.321 Ha (www.huma.or.id).

Pada umumnya konflik kehutanan tersebut banyak yang berujung kepada tindak kekerasan yang dilakukan oleh negara maupun perusahaan terhadap masyarakat adat bahkan tidak jarang sampai mengkriminalisasikan atau memenjarakan warga masyarakat. Misalnya saja, kasus pada tahun 2005 sebanyak 14 orang anggota komunitas Kontu ditangkap, ditahan dan diperiksa di hadapan majelis Pengadilan Negeri Raha dengan tuduhan mengerjakan dan atau menggunakan dan atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah. Vonispun akhirnya dijatuhkan terhadap para terdakwa dengan pidana penjara antara 9 bulan sampai dengan 1 tahun kurungan (Firdaus,*et al*, 2007: 2).

Selain itu, dalam penetapan kawasan hutan menjadi daerah konservasi atau Taman Nasional (TN), juga banyak menimbulkan konflik antara masyarakat dengan pemerintah. Untuk kasus di Indonesia sendiri penetapan beberapa Taman

Nasional telah mengusir masyarakat dari kawasan konservasi. Diantaranya di Taman Nasional Lore Lindu, TN Kutai, TN Komodo, TN Kerinci Seblat, TN Bukit Baka dan Bukit Raya (TNBBBR). Masyarakat adat Ketemenggungan Siyai, Kabupaten Melawi, Kalimantan Barat telah terusir dari wilayahnya karena penetapan Taman Nasional Bukit Baka dan Bukit Raya (TNBBBR). Komunitas tersebut kehilangan hak-hak mendasarnya selama kurun waktu 20 tahun. Penetapan Taman Nasional yang tidak dilakukan secara demokratis atau terkesan dengan pendekatan *top-down* menyebabkan masyarakat Ketemenggungan Sinyai tidak dapat menikmati hak untuk menjalankan aktivitasnya secara turun temurun di dalam hutan (Agus, *et al* 2010: 1).

Dalam konteks Sumatera Barat konflik kehutanan merupakan salah satu konflik sumber daya alam yang terjadi dalam kehidupan masyarakat. Konflik ini merupakan salah satu fenomena sosial yang berpengaruh terhadap hubungan-hubungan sosial. Konflik kehutanan di Provinsi Sumatera Barat adalah pertentangan kepentingan para pihak atas sumberdaya hutan. Perkembangan pertentangan kepentingan tersebut adalah terjadinya perlawanan masyarakat (sebagai salah satu kelompok kepentingan) terhadap pemerintah (sebagai kelompok kepentingan) dan perusahaan-perusahaan (sebagai kelompok kepentingan yang lain) (Firmansyah,*et al*, 2007: 134-139).

Konflik penentuan kawasan hutan merupakan salah satu fakta empirik dari konflik kehutanan yang ada di Sumatera Barat. Penentuan kawasan yang tidak mengikutsertakan ninik mamak sebagai pemimpin adat di nagari, sehingga terjadi klaim sepihak hutan negara terhadap hutan ulayat. Dampak klaim sepihak tersebut

melahirkan berbagai dampak turunan, seperti; hilangnya akses masyarakat nagari atas hutan, lemahnya kontrol masyarakat nagari atas hutannya sehingga mengakibatkan tidak berdayanya masyarakat atas hutannya (Firmansyah, *et al*, 2007: 99).

Menurut Awang (2003: 4-5) pendekatan *state based* dalam pengelolaan hutan terbukti tidak efisien, tidak lestari, tidak mendorong kesejahteraan dan tidak menguntungkan kepentingan masyarakat, justru malah menimbulkan berbagai konflik. Karena itu harus mencari alternatif sistem pengelolaan sumber daya hutan sebagai bentuk reformasi pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia. Pendekatan pengelolaan yang bertumpu kepada masyarakat (*community based* atau *community forestry*) merupakan salah satu tindakan baru dalam mengatasi masalah tersebut. Karena kehutanan masyarakat (*community forestry*) telah menjadi tindakan arif masyarakat Indonesia.

Dengan demikian kasus yang diteliti adalah solusi konflik kehutanan antara masyarakat hukum adat dengan pemerintah dalam hal ini antara Kaum Datuk Imbang Langit dengan Pemerintah (Dinas Kehutanan) Kabupaten Pasaman Barat. Solusi yang diterapkan adalah pengajuan atau mendorong hutan kemasyarakatan di atas kawasan hutan yang disengketakan oleh kedua belah pihak.

Berdasarkan penelusuran literatur sudah banyak penelitian yang dilakukan terkait dengan hutan kemasyarakatan. Namun pada umumnya penelitian tersebut mengkaji dampak ekonomi terhadap masyarakat dari pelaksanaan hutan kemasyarakatan tersebut. Berbeda dari penelitian yang ada, penelitian ini mengkaji hutan kemasyarakatan sebagai solusi antara masyarakat hukum adat

dengan pemerintah. Selanjutnya alasan lain pentingnya penelitian ini dilakukan karena belum ada penelitian yang mengkhususkan kajiannya tentang hutan kemasyarakatan sebagai resolusi konflik kehutanan di daerah Sumatera Barat. Sehingga ini menarik untuk diteliti lebih dalam di samping ada aspek yang menggambarkan bahwa masyarakat Sumatera Barat mempunyai nilai atau kearifan lokal dalam penguasaan sumber daya hutannya.

1.2. Rumusan Masalah

Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat (Dinas Kehutanan) dan Kaum Datuk Imbang Langit di daerah Kampung Air Maruok Nagari Kinali berebut lahan seluas \pm 1.500 ha. Lahan yang telah dikelola selama \pm 33 tahun oleh Kaum Datuk Imbang Langit dinyatakan pemerintah sebagai kawasan hutan lindung. Pada tahun 2010 Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat (Dinas Kehutanan) menginisiasi penerapan hutan kemasyarakatan di atas kawasan yang diperebutkan dan usulan ini disetujui oleh Kaum Datuk Imbang Langit.

Dengan demikian pertanyaan penelitian ini adalah :

1. Mengapa Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat (Dinas Kehutanan) menerapkan konsep hutan kemasyarakatan di atas lahan yang diperebutkan tersebut?
2. Mengapa Datuk Imbang Langit dan anggota kaumnya menyetujui konsep hutan kemasyarakatan di atas lahan yang mereka garap dan yang mereka nyatakan sebagai hak ulayat?

3. Apakah pandangan mereka terhadap status hukum kawasan hutan terkait dengan penerapan hutan kemasyarakatan?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan umum dari penelitian ini adalah:

Untuk memahami rasionalitas Kaum Datuk Imbang Langit dengan Pemerintah (Dinas Kehutanan) Kabupaten Pasaman Barat dalam penerapan hutan kemasyarakatan atas kawasan yang disengketakan.

Sementara tujuan khususnya adalah :

- ✓ Mendeskripsikan konflik kehutanan antara Kaum Datuk Imbang Langit dengan Pemerintah (Dinas Kehutanan) Kabupaten Pasaman Barat.
- ✓ Mendeskripsikan proses pemberian solusi dalam pemecahan konflik kehutanan antara Kaum Datuk Imbang Langit dengan Pemerintah (Dinas Kehutanan) Kabupaten Pasaman Barat.
- ✓ Mendeskripsikan alasan-alasan Pemerintah (Dinas Kehutanan) Kabupaten Pasaman Barat untuk mendorong hutan kemasyarakatan.
- ✓ Mendeskripsikan status hukum hak kepemilikan atas tanah yang diterapkan sebagai areal hutan kemasyarakatan.

1.4. Manfaat Penelitian

Tipologi manfaat penelitian ini di bagi menjadi manfaat secara teoritis dan akademis, serta manfaat secara praktis. Penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk berbagai pihak, di antaranya:

- ✓ Secara teoritis dan akademis, penelitian ini memberi kontribusi keilmuan dalam membangun pengetahuan dan pemahaman terkait rasionalitas para pihak dalam penerapan hutan kemasyarakatan sebagai solusi konflik kehutanan.
- ✓ Secara praktis, penelitian ini memberi masukan, saran, dan rekomendasi kepada para pihak, terutama pemerintah sebagai pengambil kebijakan dalam menerapkan hutan kemasyarakatan sebagai solusi konflik kehutanan dan;
- ✓ Sebagai pembelajaran bagi semua pihak tentang hutan kemasyarakatan yang didorong oleh Pemerintah (Dinas Kehutanan) Kabupaten Pasaman Barat dengan masyarakat (Kaum Datuk Imbang Langit) menyangkut solusi pengelolaan sumber daya hutan.