

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu sumberdaya alam yang banyak dimiliki di Indonesia adalah hutan. Pembukaan hutan di Indonesia merupakan isu lingkungan yang populer selama dasawarsa terakhir ini, karena dikenal sebagai salah satu kawasan hutan yang paling tinggi laju kerusakan hutannya (deforestasi) di dunia (Asoka, 2011 : 1). Intervensi manusia terhadap hutan tidak mungkin dihindari, karena hutan adalah salah satu sumberdaya alam yang memiliki nilai ekonomis yang relatif tinggi. Karena berbagai faktor, intervensi manusia terhadap hutan telah mengakibatkan terjadinya pembukaan hutan secara besar-besaran (Asoka, 2011 : 3).

Masyarakat petani khususnya masyarakat petani yang bermukim di desa-desa perbatasan hutan pada dasarnya adalah salah satu golongan sosial yang ikut secara aktif dalam berbagai pengelolaan hutan, baik itu berhubungan dengan soal penguasaan, pengusahaan (eksploitasi), maupun konservasi hutan. Anggapan itu tepat kiranya mengingat kenyataan bahwa pranata sosial-ekonomi mereka terkait dengan sumberdaya hutan (Asoka, 2011 :184).

Segala sesuatu yang mempengaruhi hak-hak atau akses masyarakat sekitar hutan ke sumberdaya hutan harus diperhatikan. Ada tiga masalah kebijakan yang muncul yaitu kemungkinan terjadinya tragedi milik umum, regulasi hutan dari zaman kolonial yang dapat membatasi kemampuan penduduk hutan untuk mengakses sumberdaya hutan, dan yang ketiga adalah perubahan dalam kepemilikan yang sah atau *de facto* (Chomitz, 2007 : 89 – 90).

UU no 41 tahun 1999 tentang kehutanan pada bab II mengenai status dan fungsi hutan, pasal 6 ayat (2) menjelaskan bahwa berdasarkan fungsinya hutan dapat dibagi menjadi tiga yaitu hutan lindung, hutan konservasi dan hutan produksi. Hutan konservasi terdiri dari kawasan hutan suaka alam, kawasan hutan pelestarian alam, dan kawasan taman buru. Hutan Suaka Alam menurut UU nomor 5 tahun 1967 adalah kawasan hutan yang karena sifatnya khas diperuntukkan secara khusus untuk perlindungan alam hayati dan/atau manfaat-manfaat lainnya, yaitu a) cagar alam yaitu hutan suaka alam yang berhubungan dengan keadaan alamnya yang khas termasuk alam hewani dan alam nabati, perlu dilindungi untuk kepentingan ilmu pengetahuan dan kebudayaan dan b) suaka margasatwa yaitu hutan suaka alam yang

ditetapkan sebagai suatu tempat hidup margasatwa yang mempunyai nilai khas bagi ilmu pengetahuan dan kebudayaan serta merupakan kekayaan dan kebanggaan nasional.

Salah satu kawasan cagar alam yang ada di Indonesia adalah Cagar Alam Maninjau Utara-Selatan. Kawasan Cagar Alam Maninjau Utara-Selatan secara administratif terletak di Kabupaten Agam. Kawasan Cagar Alam Maninjau Utara Selatan telah ditetapkan sebagai Kawasan Cagar Alam pada tanggal 15 Juni 1999 melalui Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan RI Nomor : 422/Kpts-II/1999 (lampiran 2).

ITTO (2006) dan FAO (2005) dalam Chomitz (2007 : 155) menyatakan dua hal mengenai kepemilikan hutan. Pertama, sebagian besar hutan tropis dunia berada dibawah kepemilikan negara yang tidak terjamin dan banyak yang dikelola secara tidak berkesinambungan atau bahkan tidak dikelola sama sekali. Kedua, sebagian tanah hutan yang luas dan terus berkembang dimiliki atau dikelola oleh masyarakat. Kedua dimensi ini mencerminkan dua tantangan utama mengenai penetapan kepemilikan dan pengakuan atas eksternalitas lingkungan.

Mengenai pengelolaan hutan konservasi di Indonesia, pada tahun 1978 melalui Keputusan Menteri Pertanian No 429/Kpts/Org/7/1978 maka dibentuk unsur Balai Konservasi Sumber Daya Alam sebagai pelaksana teknis di bidang perlindungan dan pengawetan alam. BKSDA merupakan unit pelaksana teknik setingkat eselon III (eselon II untuk balai besar) dibawah Direktorat Jendral Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Kementrian Kehutanan Republik Indonesia. Instansi ini diantaranya bertugas untuk mengelola kawasan-kawasan konservasi khususnya hutan-hutan suaka alam (suaka margasatwa dan cagar alam) dan taman wisata alam. BKSDA di Indonesia tersebar pada 27 provinsi dan bertempat di Ibukota Provinsi. Untuk melaksanakan tugas pengawasan dan pengelolaan kawasan konservasi, maka seharusnya BKSDA perlu dibantu oleh lembaga masyarakat yang berada di sekitar hutan konservasi.

Pengendalian hutan yang terpusat semakin dinilai tidak dapat dipertahankan. Pihak pihak berwenang di pusat mengalami kesulitan untuk mempertahankan hutan hutan terhadap penghuninya yang hanya memiliki sedikit dorongan untuk memelihara sumberdaya orang lain. Otoritas di pusat juga

dipandang sebagai subjek dapat dirampas oleh para penebang hutan dan kepentingan pribadi lainnya. Penduduk setempat memiliki pemahaman yang lebih mendalam tentang sumberdaya hutan setempat. Dan yang terakhir, orang-orang pribumi dan lokal mungkin memiliki hak-hak tradisional atas hutan-hutan ini (Chomitz, 2007 : 171).

Awang (2003 : 4) mengatakan bahwa sumberdaya alam hutan (SDAH) merupakan bagian dari SDA dan karena itu banyak mengandung banyak kepentingan masyarakat, negara dan pemerintah, yang saling berkaitan antara yang satu dengan yang lainnya. SDAH pada kenyataannya telah menjadi sumber konflik yang tidak kunjung terselesaikan oleh pemerintah yang berkuasa dengan masyarakat terutama rakyat yang terpinggirkan oleh proses kapitalisasi.

Gareet Hardin dalam tulisannya yang berjudul *the tragedy of the commons* pada tahun 1968 menyatakan bahwa apabila jika banyak individu yang memanfaatkan sumberdaya terbatas secara bersama sama, maka dapat dipastikan sumberdaya tersebut berakhir dengan kerusakan lingkungan. Untuk mengatasi hal ini maka Gareet Hardin mengusulkan dua macam hak kepemilikan terhadap sumberdaya, pertama sumberdaya tersebut dimiliki secara pribadi agar pengelolaannya dilakukan secara baik. Kedua, sumberdaya tersebut diikelola secara bersama. Namun, pada tahun 1990, Ellianor Ostrom mengemukakan gagasan dalam pengelolaan sumberdaya secara bersama yang dikenal dengan nama *Design Principle*. Dalam pengelolaan sumberdaya secara bersama, menurut Ellianor Ostrom ada delapan prinsip yang harus dipenuhi oleh suatu kelembagaan pengelola sumberdaya. (Ostrom, 1990).

Ostrom (1999) menganggap bahwa aksi kolektif dalam lingkup masyarakat sebagai tata kelola masyarakat mandiri dan menetapkan seperangkat variabel yang dapat meningkatkan organisasi mandiri. Hal ini mencakup variabel biofisik dan karakteristik berbagai pengguna. Versi terbaru riset meluas menjadi empat kelompok penentu keberhasilan yaitu tatanan biofisik, kelompok pengguna, kelembagaan (aturan dan akuntabilitas), dan faktor kontekstual (kependudukan, pasar, politik). Dalam melakukan penelitian mengenai kelembagaan, Ostrom mengemukakan delapan prinsip yang disebut *design principle* untuk mengetahui

kelembagaan pengelola sumberdaya alam tersebut bisa berkelanjutan atau tidak dalam mengelola sumberdaya alam.

Gagasan *Community Forest* (CF) atau kehutanan masyarakat diyakini dapat menjadi alternatif resolusi konflik terbaik saat ini untuk membangun sumberdaya alam hutan. Gagasan CF ini sudah dicetuskan sejak 1978 ketika kongres kehutanan sedunia ke-8 di Jakarta (Awang, 2003 : 21). Dalam konteks Indonesia, kehutanan masyarakat diartikan sebagai sistem pengelolaan hutan yang dilakukan oleh individu, komunitas, atau kelompok, pada lahan negara, lahan komunal, lahan adat atau lahan milik (individu/keluarga) untuk memenuhi kebutuhan individu/rumah tangga dan masyarakat, serta dapat diusahakan secara komersial dan non komersial (Suhardjito : 2000 dalam Awang, 2003 : 23). Sebuah hipotesis kritis mengatakan bahwa siapapun yang menjadi penguasa kehutanan tidak mungkin akan berhasil tanpa adanya dukungan dari organisasi masyarakat (Awang, 2003 : 21).

B. Perumusan Masalah

Secara politik sumberdaya alam, sudah sangat jelas bahwa domain negara sangat kuat dan implikasi pengaturan dan pengurusan sumberdaya alam hutan sangat terasa pengaruh cengkeraman negara, sehingga sangat terasa bahwa pengelolaan SDAH itu sangat jauh dari alam demokrasi dan keadilan bagi masyarakat. Di sisi lain, sumberdaya hutan yang dikelola atas inisiatif masyarakat, organisasi masyarakat, masyarakat adat dan lain lain perkembangannya sangat baik di Indonesia (Awang, 2003 : 9).

Melalui Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan RI Nomor : 422/Kpts-II/1999 maka ditetapkanlah kawasan hutan seluas 2.600.286 Ha yang membentang di Provinsi Sumatera Barat. Dalam penetapan kawasan hutan ini, sebanyak 22.106 Ha ditetapkan sebagai kawasan Cagar Alam Maninjau Utara-Selatan yang terletak di Kabupaten Agam. Sebagian besar wilayah kabupaten agam merupakan kawasan hutan, yaitu seluas 98.421,77 hektar (Statda Agam, 2015 : 2).

Kecamatan Lubuk Basung dan Kecamatan Tanjung Raya merupakan dua kecamatan di Kabupaten Agam yang memiliki luas wilayah yang cukup besar jika dibandingkan dengan kecamatan lainnya (lampiran 3). Kawasan Cagar Alam Maninjau Utara Selatan secara administratif terletak pada dua kecamatan tersebut.

Dari dua wilayah administratif yang berbeda, maka dari segi pengelolaan hutan pelaksanaannya pun berbeda.

Sebagian besar lahan di Kecamatan Tanjung Raya merupakan wilayah hutan, baik itu hutan rakyat maupun hutan lindung. Hanya 50% wilayah di kecamatan ini digunakan oleh masyarakat sekitar untuk membuat sawah dan kebun, selebihnya merupakan pekarangan dan lahan terlantar (Statda Tanjung Raya, 2015 : 5). Berdasarkan klasifikasi lahan di Kecamatan Tanjung Raya, luas hutan rakyat / hutan lindung, dll adalah sebesar 287,45 Ha (lampiran 5).

Pengelolaan sumber daya alam berbasis masyarakat merupakan salah satu hal yang telah dilakukan oleh masyarakat Nagari Lubuk Basung Kecamatan Lubuk Basung Kabupaten Agam, terutama sumberdaya alam hutan. Hutan yang dikelola dari dulu hingga sekarang secara komunal oleh suatu suku merupakan hutan ulayat suku. Namun permasalahan mengenai hak pengelolaan hutan dari dulu hingga sekarang masih saja menjadi polemik dan menimbulkan klaim kepemilikan pada masing masing pihak yang akhirnya berujung pada konflik terhadap pengelolaan.

Pengelolaan hutan yang menimbulkan konflik salah satunya yang terjadi di kecamatan Lubuk Basung. Konflik tersebut dipicu akibat munculnya eksekusi lahan dalam hutan oleh BKSDA Provinsi Sumatera Barat yang dilakukan pada tanggal 2 Desember 2014 (lampiran 6). Pada satu sisi masyarakat menyatakan bahwa sumberdaya alam hutan yang ada di Desa Kampung Melayu (Nagari Lubuk Basung) merupakan hutan ulayat Suku Piliang yang sudah dikelola semenjak dari dahulu, namun Dinas Kehutanan Kabupaten Agam mengatakan bahwa kawasan hutan yang ada di Kampung Melayu tersebut merupakan hutan kawasan konservasi.

Sementara itu pengelolaan hutan oleh masyarakat berjalan cukup baik di Kecamatan Tanjung Raya. Lebih tepatnya yaitu nagari Koto Malintang yang memiliki luas wilayah 24, 14 km² (11, 94 % dari total wilayah Kecamatan Tanjung Raya) (TRDA , 2015 : 22). Pada tanggal 10 Juni 2013, Nagari Koto Malintang menerima penghargaan Kalpataru atas komitmen menjaga lingkungan dengan cara tidak menebang pohon di hutan disekitar pemukiman masyarakat. Apabila masyarakat menebang pohon, maka harus minta izin kepada pemilik tanah, ninik mamak, jorong, kerapatan adat nagari dan wali nagari (lampiran 7).

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka pertanyaan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana aktivitas pengelolaan oleh masyarakat terhadap pemanfaatan hutan konservasi di Nagari Lubuk Basung kecamatan Lubuk Basung dan Nagari Koto Malintang Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Agam?
2. Bagaimana kelembagaan masyarakat dalam mengelola hutan konservasi di Nagari Lubuk Basung Kecamatan Lubuk Basung dan Nagari Koto Malintang Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Agam?

Perbedaan pengelolaan hutan di kawasan cagar Alam Maninjau Utara Selatan pada masing masing wilayah administratif membuat peneliti dirasa perlu untuk membandingkan pengelolaan hutan kawasan Cagar Alam Maninjau Utara-Selatan. Untuk menjawab pertanyaan tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Kelembagaan Masyarakat dalam Mengelola Hutan Konservasi (Perbandingan Nagari Lubuk Basung Kecamatan Lubuk Basung Dan Nagari Koto Malintang Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Agam)”**

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi aktivitas pengelolaan oleh masyarakat terhadap pemanfaatan hutan konservasi di Nagari Lubuk Basung Kecamatan Lubuk Basung dan Nagari Koto Malintang Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Agam.
2. Menganalisis kelembagaan masyarakat dalam mengelola hutan konservasi di Nagari Lubuk Basung Kecamatan Lubuk Basung dan Nagari Koto Malintang Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Agam.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Sebagai bahan evaluasi bagi stakeholder terkait dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan agar tidak terjadi lagi penggunaan sumber daya alam

hutan secara besar besaran karena alasan ketidak tahuan dalam pengelolaan dan pengawasan hutan

2. Sebagai referensi bagi pihak yang membutuhkan informasi mengenai pengelolaan hutan konservasi

E. Batasan Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu penelitian yang bertujuan untuk menganalisis bentuk kelembagaan lokal dalam pengelolaan hutan konservasi, mengidentifikasi aktivitas pengelolaan oleh masyarakat terhadap pemanfaatan hutan konservasi dan mengidentifikasi mekanisme adat dalam penyelesaian konflik di hutan konservasi. Penelitian ini difokuskan pada dua wilayah, yaitu nagari Lubuk Basung yang merupakan wilayah yang masyarakat nya mengelola kawasan Cagar Alam secara eksploitatif dan Nagari Koto Malintang yang mengelola kawasan Cagar Alam dengan baik yang hasilnya nanti dapat digeneralisasikan pada penelitian lainnya.

