

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tingkat deforestasi secara global dalam dua dekade terakhir telah meningkat dari 5,6 juta menjadi 9,1 juta hektar pertahun (FAO & Jrc, 2012). Asia Tenggara merupakan wilayah yang mengalami deforestasi paling tinggi di dunia (Hansen et al., 2008) dan telah kehilangan sekitar 32 juta ha hutan dari tahun 1990 hingga 2010 (Stibig, Achard, Carboni, Raši, & Miettinen, 2014). Pada periode ini, Indonesia telah menyumbang 61% dari tingkat deforestasi di Asia Tenggara. Indonesia memiliki kawasan hutan seluas 124.022.848,67 ha yang terdiri dari hutan lindung seluas 29.917.582,84 ha, hutan produksi seluas 72.109.280, 489 ha dan hutan konservasi seluas 23.7398.580,26 ha (Ministry of Environment and Forestry, 2015). Pada tahun 2000 hingga 2012, Indonesia telah kehilangan hutan primer seluas 6 juta ha (Margono, Potapov, Turubanova, Stolle, & Hansen, 2014). Deforestasi menjadi isu lingkungan global karena menjadi sumber emisi gas rumah kaca (termasuk kontribusi *land use change*) dan dinilai mengancam keanekaragaman hayati (Nurhayati, 2010).

Deforestasi di Indonesia disebabkan oleh banyak faktor, diantaranya tekanan ekonomi dan pertumbuhan penduduk (Vanclay, 2005), ekspansi pertanian dan perkebunan (Ting, Haiyun, Shivakoti, Cochard, & Homcha-aim, 2011, Dalla-Nora, de Aguiar, Lapola, & Woltjer, 2014), *illegal logging* (Aragão et al., 2008, Zimmerman, 2011), pembangunan perkebunan kelapa sawit (Margono et al., 2014), pembangunan perumahan, pembukaan jalan, dan kebakaran hutan (Sunderlin & Resosudarmo, 1996, Geist & Lambin, 2002, Purnomo et al., 2017).

Secara global, lebih dari 1,6 miliar penduduk yang tergantung dari hutan sebagai sumber pendapatan, makanan, bahan bakar, rumput untuk peternakan dan obat-obatan (UNEP, FAO, and UNFF, 2009). Di Indonesia, sekitar 80-95 juta penduduk hidup disekitar hutan (Chao, 2012). Mereka hidup bergantung kepada hutan untuk mendapatkan sumberdaya alam dan bertahan hidup (Pandit & Bevilacqua, 2011). Deforestasi yang terjadi di Indonesia secara umum diyakini

oleh banyak pihak terjadi secara sporadis dan tidak terencana karena kebutuhan ekonomi masyarakat yang tinggal disekitar hutan (Wicke, Sikkema, Dornburg, & Faaij, 2011, Brun et al., 2015).

Deforestasi yang dilakukan oleh masyarakat lokal dianggap suatu keterpaksaan demi kelangsungan hidup akibat terbatasnya ruang dalam pengelolaan hutan. Beberapa studi membuktikan bahwa masyarakat lokal mampu menjaga kelestarian hutan antara lain penelitian Massawe (2010) di Tanzania, Zimmerman (2010) di Amazon Brazil, Mand Ayuninggar et al. (2011) pada Suku Tengger, Indonesia. Masyarakat lokal dianggap sebagai pihak yang mampu menjaga kelestarian hutan dengan kearifan lokal yang dimiliki apabila diberi ruang untuk mengelola hutan.

Di Indonesia permasalahan terhadap status dan pengakuan hutan yang dimiliki masyarakat lokal atau hutan adat masih belum terselesaikan hingga saat ini. Keluarnya putusan MK No.35/PUU-X/2012 terhadap UU No.41 Tahun 1999 yang berkaitan dengan hutan adat memiliki banyak makna terhadap pengelolaan hutan adat di Indonesia. Sebelum putusan MK, hutan adat dimasukkan sebagai hutan negara, tetapi pasca putusan MK, hutan adat dikeluarkan dari hutan negara dan dimasukkan dalam hutan hak. Ini merupakan kemajuan terhadap kedudukan masyarakat terhadap kepemilikan hutan adat. Kepemilikan dan pengelolaan hutan oleh masyarakat adat dinilai mampu menjaga hutan dari kerusakan dan hal lainnya. Meskipun demikian, perlu dikaji secara mendalam apakah masyarakat adat mampu menjaga kelestarian hutan apabila hutan telah dikembalikan kepada masyarakat adat. Hal ini penting dilakukan untuk memastikan bahwa penyerahan hutan kepada masyarakat adat tidak menyebabkan deforestasi dan kerusakan hutan yang lebih luas.

Keterkaitan antara hutan, masyarakat adat, dan deforestasi akan dikaji melalui studi kasus di wilayah kerja KPHP Dharmasraya. Deforestasi di hutan produksi pada wilayah kerja KPHP Dharmasraya menarik untuk dikaji. Diduga terdapat peran masyarakat lokal dalam proses deforestasi. Wilayah kerja KPHP Dharmasraya merupakan hutan produksi yang dulunya bagian dari wilayah IUPHHK-HA PT. Ragusa. PT. Ragusa memperoleh IUPHHK-HA dari pemerintah seluas 66.000 ha pada tahun 1972. Pasca habisnya IUPHHK-HA pada

tahun 2002, kawasan hutan dibagi menjadi IUPHHK-HTI (izinnya diberikan kepada PT. Inhutani, PT. DSL, dan BRM seluas 32 ribuan ha), dan HGU diberikan kepada perusahaan swasta seluas 19.966 ha. Pada tahun 2013, IUPHHK-HTI ditetapkan sebagai wilayah kerja KPHP Dharmasraya yang hingga saat ini belum memperoleh izin operasional untuk mengelola hutan.

Degradasi hutan telah terjadi ketika hutan dibebani IUPHHK-HA. Dalam beberapa penelitian, IUPHHK-HA dianggap sebagai penyebab utama deforestasi hutan di Indonesia (Afrizal, 2009; Purba et al., 2014). Deforestasi kemudian terjadi ketika pemerintah melakukan konversi hutan melalui HGU dan IUPHHK-HTI. Periode pengelolaan hutan dibagi menjadi dua, pertama IUPHHK-HTI seluas 40.000 ha yang dikelola PT. Inhutani (BUMN) sejak tahun 2002, dan periode IUPHHK HTI yang dikelola PT. Inhutani, PT. DSL (Swasta) dan PT. BRM (pihak swasta).

Hasil penelitian terhadap kondisi hutan di wilayah kerja KPHP Dharmasraya menunjukkan bahwa tutupan hutan menurun dari 85% pada 2000 menjadi 18% pada tahun 2014 dari total wilayah KPHP Dharmasraya seluas sekitar 32.000 ha (A. Mutolib, Yonariza, Mahdi, & Ismono, 2017). Diduga telah terjadi kegagalan pengelolaan hutan ketika dikelola pihak swasta dan pemerintah baik melalui IUPHHK-HA dan IUPHHK-HTI. Pembebanan izin terhadap hutan oleh pemerintah telah menyebabkan kerusakan hutan. Deforestasi yang terjadi saat ini merupakan deforestasi lanjutan dari proses deforestasi yang telah terjadi sebelumnya. Yang menarik dari temuan deforestasi terkini di wilayah KPHP Dharmasraya adalah masyarakat lokal menjadi aktor penting dalam deforestasi. Apabila keterlibatan masyarakat lokal dalam deforestasi terbukti, akan menjadi fenomena yang bertolak belakang dengan anggapan umum bahwa masyarakat lokal dinilai mampu menjadi pelindung hutan.

Penelitian ini akan menggunakan istilah KPHP Dharmasraya untuk menyebut wilayah hutan yang saat ini dibebani IUPHHK-HTI. Hal ini mengacu pada Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia No. SK.695/Menhut-II/2013 tgl. 21 Oktober 2013 tentang Penetapan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Model Dharmasraya (Unit VIII) yang mencakup wilayah IUPHHK-HA HTI PT. Inhutani, PT. DSL, dan PT. BRM.

B. Perumusan Masalah

Dalam konteks pembangunan kehutanan, desentralisasi pengelolaan hutan bertujuan untuk membagi peran dan tanggung jawab pengelolaan hutan antara masyarakat dan pemerintah. Secara bersamaan, desentralisasi justru mendorong masyarakat lokal untuk mengklaim hak atas kawasan hutan sebagai tanah ulayat/adat. Hal ini mengakibatkan deforestasi dan konflik kepemilikan hutan di beberapa wilayah Indonesia (Devkota, Maryudi, & Krott, 2010).

Keterlibatan perusahaan swasta dan BUMN dalam pengelolaan hutan di Kabupaten Dharmasraya (dulunya eks IUPHHK-HA PT. Ragusa) terbukti tidak mampu mengelola hutan dengan baik. Sebaliknya, pengelolaan hutan semakin jauh dari aspek keberlanjutan dan terjadi konflik kepemilikan hutan antara pemegang izin dengan masyarakat lokal. Konflik menyebabkan masyarakat lokal menduduki hutan. Klaim masyarakat lokal terhadap hutan sejalan dengan adat Minangkabau yang mengenal adanya tanah ulayat. Keberhasilan masyarakat lokal menguasai hutan tidak membawa hutan ke arah lebih baik. Sebaliknya, penguasaan hutan oleh masyarakat lokal telah menyebabkan deforestasi.

Deforestasi terjadi akibat alih fungsi hutan untuk perkebunan, pembukaan hutan untuk menandai hak milik, dan jual beli ulayat. Penelitian ini akan mengkaji struktur deforestasi yang terjadi di hutan produksi di wilayah kerja KPHP Dharmasraya yang saat ini dikuasai masyarakat lokal. Deforestasi di hutan produksi di wilayah KPHP Dharmasraya membentuk struktur jaringan sosial. Jaringan sosial deforestasi akan didalami menggunakan *social network analysis* untuk menggambarkan peranan dan sentralitas tiap aktor dalam proses deforestasi (Scott, 2000, Prell, 2011; Carrington, 2011). Penelitian tentang keterlibatan masyarakat lokal belum banyak dilakukan, ini disebabkan banyak pihak yang menilai masyarakat lokal sebagai pihak yang dianggap mampu melestarikan hutan. Penelitian deforestasi di Indonesia umumnya hanya dikaitkan dengan isu ekonomi dan kebutuhan lahan (Brun et al., 2015) dan dianggap sebagai fenomena sporadis yang tidak terstruktur. Kondisi hutan produksi pada wilayah kerja KPHP Dharmasraya memberikan gambaran lain tentang deforestasi, yaitu deforestasi yang diinisiasi oleh masyarakat lokal secara terencana dan membentuk jaringan sosial yang mendukung deforestasi.

Pendekatan analisis kelembagaan atau *institutional analysis and development* (IAD) akan digunakan untuk menganalisis deforestasi di hutan produksi pada wilayah kerja KPHP Dharmasraya. Analisis kelembagaan digunakan karena wilayah kerja KPHP Dharmasraya merupakan suatu wilayah yang terdiri dari banyak kelembagaan baik kelembagaan formal dan informal. Kajian kelembagaan melalui *IAD-framework* akan mengkaji faktor eksogen, arena aksi dan dampak (*outcome*) dari semua kelembagaan yang berperan dalam pengelolaan hutan. Deforestasi yang terjadi saat ini merupakan *outcome* kelembagaan pengelolaan hutan yang dipengaruhi arena aksi antar aktor yang berkepentingan terhadap hutan dan faktor eksogen yang terdiri dari faktor biofisik dan *rule in use* (pluralisme hukum).

Bagian akhir analisis kelembagaan adalah evaluasi kelembagaan pengelolaan hutan menggunakan konsep *multiple sustainable development* (aspek ekonomi, ekologi dan sosial) sesuai dengan tujuan pembangunan KPH dan perhutanan sosial. Evaluasi kelembagaan untuk mengidentifikasi permasalahan dan pengembangan yang perlu dilakukan kelembagaan menuju pengelolaan hutan sesuai tujuan pembangunan KPH dan perhutanan sosial. Dari latar belakang dan permasalahan penelitian yang telah diungkapkan di atas, diajukan beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana dampak pengelolaan hutan akibat kebijakan IUPHHK-HA, IUPHHK-HTI, HGU dan pengelolaan hutan oleh masyarakat lokal di wilayah kerja KPHP Dharmasraya?
2. Bagaimana arena aksi pengelolaan hutan dan pengaruhnya terhadap deforestasi di wilayah kerja KPHP Dharmasraya?
3. Bagaimanakah kondisi biofisik hutan, atribut komunitas beserta peraturan pemanfaatan (*rule in use*) dan pengaruhnya terhadap arena aksi dan deforestasi di wilayah kerja KPHP Dharmasraya?

C. Tujuan Penelitian

Selaras dengan permasalahan penelitian tersebut diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menjelaskan dampak pengelolaan hutan akibat kebijakan IUPHHK-HA, IUPHHK-HTI, HGU dan pengelolaan hutan oleh masyarakat lokal di wilayah kerja KPHP Dharmasraya.
2. Mendeskripsikan arena aksi pengelolaan hutan dan pengaruhnya terhadap deforestasi di wilayah kerja KPHP Dharmasraya.
3. Mendeskripsikan kondisi biofisik hutan, atribut komunitas beserta peraturan pemanfaatan (*rule in use*) dan pengaruhnya terhadap arena aksi dan deforestasi di wilayah kerja KPHP Dharmasraya.

D. Manfaat dan Kebaruan Penelitian

1. Manfaat dari sisi teori :

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membangun pemikiran baru tentang penyebab deforestasi di Indonesia. Kajian pertama ingin memperkuat penelitian sebelumnya yang menyatakan bahwa kebijakan pemerintah terkait HPH/IUPHHK-HA menjadi penyebab utama kerusakan hutan. Selain itu, salah satu penyebab deforestasi diantaranya adalah konversi hutan menjadi perkebunan. Kedua, keterlibatan masyarakat adat dalam deforestasi membantah penelitian-penelitian sebelumnya yang mengklaim masyarakat adat sebagai pihak yang mampu melestarikan hutan. Ketiga, deforestasi melalui kolaborasi masyarakat lokal dan aktor lain membuktikan bahwa adanya struktur jaringan sosial yang berperan dalam deforestasi, sehingga menyebabkan terjadinya deforestasi yang terstruktur dan terencana melalui struktur adat. Temuan terkait deforestasi terstruktur melalui struktur adat merupakan sebuah fenomena yang belum pernah dikaji oleh peneliti lain sehingga diharapkan dapat menambah pengetahuan dan informasi tentang faktor lain yang menjadi penyebab deforestasi.

2. Manfaat dari sisi kebijakan:

Pembangunan KPH memiliki peran sangat penting dalam perbaikan sistem pengurusan hutan Indonesia. Keberadaan KPH dipandang sebagai prasyarat terselenggaranya pengelolaan hutan berkelanjutan dan berkeadilan dengan melibatkan masyarakat lokal. Oleh karena itu, penelitian-penelitian terkait permasalahan yang terjadi di KPH sangat penting dalam implementasi kebijakan pembangunan KPH di Indonesia. Hampir semua KPH di Indonesia mengalami

permasalahan yang sama seperti yang terjadi di KPHP Dharmasraya, yaitu deforestasi, perubahan hutan menjadi perumahan dan pertanian, konflik dengan masyarakat lokal, klaim kepemilikan hutan, dan lain sebagainya. Tetapi sejauh ini, penelitian yang mengkaji tentang deforestasi yang terjadi melalui struktur adat di wilayah hutan KPH maupun non-KPH belum dilakukan. Selain itu, secara umum penelitian kelembagaan di KPH hanya menganalisis kelembagaan KPH secara tunggal dan tidak mempertimbangkan kelembagaan lain yang berada dalam satu wilayah seperti kelembagaan adat sebagai lembaga informal. Akibatnya, output yang dihasilkan hanya sebatas pembangunan kelembagaan formal yang tidak menyeluruh dan memberikan ruang lembaga lain yang ada di dalam kawasan KPH. Identifikasi yang tidak tepat dalam permasalahan yang dihadapi KPH akan berdampak pada gagalnya solusi yang diterapkan dalam pengelolaan hutan di wilayah kerja KPH. Padahal dalam banyak kasus telah disebutkan, bahwa terdapat kelembagaan informal yang memiliki peran besar terhadap keberhasilan pengelolaan hutan. Sudah seharusnya dalam pembangunan kehutanan melibatkan kelembagaan informal yang dalam kenyataan banyak diikuti oleh masyarakat.

Hasil analisis dan evaluasi kelembagaan di wilayah kerja KPHP Dharmasraya menggunakan kerangka kerja IAD dapat menganalisis kondisi arena aksi dan faktor eksogen yang menyebabkan terjadinya deforestasi. Sehingga, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pengetahuan terhadap pembangunan KPH di Indonesia, khususnya pembangunan KPHP Dharmasraya menuju pengelolaan KPH yang tidak hanya fokus pada pembangunan kehutanan pada aspek ekologi saja, tetapi tetap memperhatikan aspek ekonomi dan sosial. Selain itu, perlunya melibatkan seluruh pihak yang berkepentingan dalam hutan untuk menghindari konflik kepentingan dalam pengelolaan hutan.

E. Sistematika Tulisan

Disertasi ini terdiri dari lima bab yang dikaji menggunakan pendekatan teori kelembagaan (*IAD Framework*). Bab-bab tersebut secara sistematis terdiri

dari pendahuluan, tinjauan pustaka, metode penelitian, hasil dan pembahasan, serta kesimpulan dan saran.

1. Bab 1 Pendahuluan, secara umum menjelaskan alasan mengapa penelitian ini dilakukan. Pendahuluan terdiri dari latar belakang, permasalahan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan kebaruan penelitian, serta sistematika tulisan.
2. Bab 2 Tinjauan pustaka yang menjelaskan konsep dan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, terdiri dari *IAD-framework*, kebijakan pengelolaan hutan sejak program IUPHHK-HA, IUPHHK-HTI, KPH dan permasalahan deforestasi yang dialami sebagian besar hutan di Indonesia. Bagian selanjutnya menjelaskan tentang pluralisme hukum SDA di Indonesia, *social network* dan pengaturan tanah ulayat dalam masyarakat Minangkabau.
3. Bab 3 Metode penelitian menjelaskan bagaimana desain dan rancangan penelitian ini dilakukan. Metode penelitian terdiri dari lokasi dan waktu penelitian, pendekatan dan metode penelitian, sumber data, serta teknik analisis data. Penelitian ini merupakan penelitian *multiple case studies* karena terdapat banyak kajian yang di dalam penelitian ini. Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan *IAD-framework*.
4. Bab 4 merupakan hasil dan pembahasan untuk menjawab tujuan penelitian yang telah disusun pada Bab 1. Hasil dan pembahasan disusun berdasarkan pendekatan *IAD framework* (faktor eksogen, arena aksi, dan *outcome*). Di bagian akhir bab ini, dilakukan evaluasi kelembagaan pengelolaan hutan di wilayah kerja KPHP Dharmasraya dan rekomendasi pengelolaan hutan menuju pengelolaan hutan sesuai pembangunan KPH dan perhutanan sosial.
5. Bab 5 kesimpulan dan saran. Simpulan merupakan rangkuman singkat tentang hasil dari keseluruhan penelitian yang menjawab seluruh pertanyaan penelitian. Saran berisi masukan atau rekomendasi hasil penelitian terhadap pihak-pihak terkait dalam pengelolaan hutan produksi di wilayah kerja KPHP Dharmasraya