

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan kehutanan sedang diupayakan secara intensif di seluruh dunia, terutama di Belahan Bumi Selatan, termasuk Indonesia. Salah satu dimensi pembangunan kehutanan bertujuan untuk menyelesaikan konflik dan melindungi hak-hak masyarakat adat (Maryudi et al., 2012). Di Indonesia, pembangunan kehutanan menawarkan akses legal terhadap sumber daya hutan bagi masyarakat lokal dan memulihkan hak-hak masyarakat adat atas tanah (Afrizal, 2023). Perhutanan Sosial mendukung SDGs, terutama SDGs 16 (Perdamaian, Keadilan, dan Kelembagaan yang Kuat). Dengan mengamankan penguasaan hutan dan hak atas tanah masyarakat, Perhutanan Sosial menyelesaikan konflik dan tata kelola yang inklusif (Sahide et al., 2020)

Dominasi negara atas hutan menimbulkan berbagai persoalan. Kebijakan hutan sebagai domain negara mewarisi kebijakan pemerintah kolonial dalam menggunakan konsep pengelolaan hutan “modern” (Lindayati, 2000) Regulasi negara tentang pengelolaan sumberdaya alam pada dasarnya *top-down dan* sentralistik (Adger et al., 2005). Peranan negara ini merupakan bentuk perluasan makna kata-kata “dikuasai” dalam pemilikan negara terhadap hutan dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, terdapat perluasan makna kata-kata “dikuasai” (Gaol & Hartono, 2021) seperti dalam hak pengelolaan negara terhadap sumberdaya hutan di Indonesia berdasarkan pada ketentuan Psl. 33 (ayat 3) UUD 1945 yang menjelaskan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Selanjutnya, Psl 4 ayat (1) UU Kehutanan juga menegaskan bahwa “semua hutan dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyat sebesar-besarnya”. Salah satu persoalan yang ditimbulkan oleh dominasi negara tersebut adalah keterpinggiran kultur Masyarakat Hukum Adat dalam pengelolaan hutan.

Terdapat upaya untuk menyelesaikan konflik hutan antara masyarakat dengan negara di luar jalur hukum, diantaranya adalah melalui pemberian ruang partisipasi bagi masyarakat lokal untuk mengelola kawasan hutan di daerah sekitar tempat tinggal mereka. Keterlibatan masyarakat lokal ini dapat dijelaskan dari tren terkini dalam literatur yang menggunakan manajemen bersama, istilah ini dengan cara yang sangat inklusif serta semakin banyak diterapkan pada situasi dimana masyarakat lokal atau pemangku kepentingan utama terlibat dalam 'kemitraan'. Bowcutt (Bowcutt, 1999) menjelaskan istilah ko-manajemen sebagai istilah yang lebih inklusif serta digunakan untuk menjelaskan bentuk hubungan kerjasama antara institusi dengan masyarakat lokal. Istilah lainnya adalah manajemen berdasarkan-masyarakat, hutan masyarakat (*community forestry*), perhutanan sosial (*sosial forestry*), serta pengelolaan daerah aliran sungai (*watershed management*) (Santika et al., 2017).

Kebijakan ko-manajemen bisa mengurangi kewenangan negara yang terlalu besar, tetapi pemerintah tetap berusaha untuk mempengaruhi kebijakan dan manajemen hutan cadangan, hutan lindung, taman nasional, serta sumberdaya publik lainnya. Dalam banyak kasus, pengelolaan bersama berarti konsultasi atau pengaturan kontrak yang lemah. Praktik ini tampaknya berjalan paling baik ketika ruang lingkup alokasi partisipasi lokal dalam pengelolaan sumber daya dan pengambilan keputusan cukup besar. Perjanjian pengelolaan bersama antara masyarakat adat, pemangku kepentingan lainnya, dan lembaga negara merupakan salah satu bentuk kebijakan dan pengaturan kelembagaan yang inovatif untuk menangani konflik berbasis sumber daya alam. Pemangku kepentingan lokal berpartisipasi secara bermakna dalam pengambilan keputusan dan pembagian manfaat, serta menempatkan pengaturan pengelolaan sumber daya alam yang kolaboratif ini dapat menumbuhkan rasa pemberdayaan masyarakat. Hal yang diperlukan adalah penilaian jelas mengenai manfaat dan keterbatasan pengelolaan bersama sebagai mekanisme untuk mendorong penyelesaian konflik, pembangunan perdamaian, dan pembangunan berkelanjutan seperti dalam kasus Bangladesh rezim pengelolaan bersama diperkenalkan sebagai cara untuk mengatasi konflik yang sedang berlangsung antara pemerintah pusat, masyarakat adat dan pemangku kepentingan lainnya mengenai akses dan penggunaan sumber daya alam.

Pengendalian negara terhadap penggunaan hutan adat ini mengalami perubahan oleh Putusan MK No. 35 /PUU-X/ 2012 setelah dikabulkannya sebagian gugatan yang dilakukan oleh tiga

lembaga yaitu AMAN, Ketua MHA Kesepuhan, dan MHA Ciptagelar di Banten, putusan ini menjelaskan bahwa hutan adat bukan lagi berada dalam wilayah hutan negara tetapi bukan hutan hak milik. Putusan MK No. 35/2012 ini masih menyisakan beberapa persoalan hukum, diantaranya adalah belum diaturnya secara jelas tentang persoalan prosedur penetapan atas tanah adat, hak atas tanah dan hutan adat dan kewenangan pemerintah atas hutan adat. Upaya untuk mengatasi persoalan prosedur penetapan atas tanah adat ini dijelaskan oleh Yando Zakaria (Zakaria, 2016) bahwa terdapat beberapa penyebab adanya kompleksitas dan keberagaman aturan pemerintah dalam pengelolaan hutan di Indonesia, diantaranya; (1) pemangku kepentingan yang terlibat dalam perumusan definisi hutan masyarakat ini menggunakan konsep generik yang umum digunakan; (2) kegagalan dalam penggunaan pendekatan sosio-antropologi lapangan untuk menjelaskan konsep subyek dan obyek hak-hak pemilikan hutan komunal ini; (3) masalah ini diperburuk oleh miskinnya peralatan untuk menemukan realitas sosio-antropologi yang bisa digunakan untuk mengatasi kelemahan pendekatan hukum dalam pelaksanaan kebijakan pengelolaan hutan adat di Indonesia. Gagasan yang dikemukakan oleh Yando Zakaria ini adalah berupaya untuk mengisi kekosongan yang terjadi dalam proses perumusan aturan hukum yang menjamin hak-hak masyarakat adat sebagai pihak yang memiliki kepedulian terhadap pelestarian lingkungan alam.

Upaya untuk pelestarian lingkungan berdasarkan pendekatan aturan hukum adat memiliki beberapa kelemahan, diantaranya dijelaskan oleh McCarthy (Aspinall & Klinken van, 2011) bahwa hukum adat tidaklah selalu berpihak kepada kelestarian alam serta juga tidak bertentangan dengan tujuan komersial dan pembangunan ekonomi (Aspinall & Klinken van, 2011). Pola ini melahirkan kebijakan berbentuk negosiasi antara masyarakat adat dengan negara dalam pengaturan kelembagaan hutan, negosiasi ini berlangsung antara penggarap (*tenure*) dengan negara terkait dengan pengaturan kelembagaan hutan. Upaya untuk menarik peran pemerintah sebagai pelaksana hukum negara kepada peranan pemelihara nilai adat dalam pengelolaan hutan adat telah menggeser peranan negara dari peranan pemerintah (*government*) kepada peranan pengelolaan (*governance*). Pergeseran peran pemerintah dari peran pemilikan hutan lindung menjadi pengelola hutan lindung menimbulkan dampak besar terhadap kehidupan sosial dan alam masyarakat, diantaranya; (1) bantuan pemerintah terhadap penguatan terhadap pelaku pasar dan prosesnya mengabaikan tujuan sosial pelestarian lingkungan dari kebijakan perhutanan

sosial yang telah menimbulkan penyesuaian “illegal” terhadap lingkungan hidup, (2) terbentuknya akses sumberdaya yang tidak setara telah mengabaikan partisipasi demokratis masyarakat lokal dalam pengelolaan lingkungan alam.

Beberapa kontradiksi pertanahan yang dihasilkan dari penerapan kebijakan pengelolaan bersama antara pemerintah dengan masyarakat adat dapat dijelaskan dari beberapa kajian tentang pengelolaan kebijakan perhutanan sosial di Indonesia. Hutan negara di Indonesia terdiri dari 60% dari hutan keseluruhan, sedangkan keseluruhan tanah hutan (*forestland*) adalah 120 juta hektar. Meskipun tanah hutan (*forest land*) ini tidak sama dengan hutan atau tanah yang ditumbuhi hutan (*forested land*), tetapi 90% dari tanah hutan di Indonesia pada tahun 2001 adalah hutan. (Bank 2001, 2001) Indonesia menggunakan istilah perhutanan sosial (*social forestry*) sebagai sarana pemberdayaan masyarakat di sekitar hutan, istilah ini juga digunakan oleh beberapa negara lain, seperti India. Sedangkan beberapa negara dan sosial menggunakan istilah yang berbeda, seperti Ford Foundation menggunakan istilah *community based forest* dan Nepal menggunakan istilah *community forestry* (Kurniawarman et al., 2022).

Pola kemitraan ini dijelaskan dari upaya untuk menyederhanakan 17 tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs) pada 2020 dengan mengkategorikannya dalam bentuk 5P (*People, Planet, Prosperity, Peace dan Partnerships*), orientasi pada orang (*people*) pembangunan berkelanjutan (SDGs) terdapat dalam tujuan 1-7 SDGs dalam bentuk mengatasi kemelaratan, kelaparan, kesehatan dan kemakmuran, pendidikan yang baik (tujuan 4 SDGs), persamaan jender (tujuan 5 SDGs), penyediaan sanitasi dan air bersih (tujuan 6 SDGs) seperti juga halnya dengan ketersediaan energi dan udara bersih (Hajer, 1999). Pola kemitraan merupakan bentuk baru kerjasama dalam mencapai persetujuan yang tidak menghasilkan pihak yang kalah dan menang, pola kemitraan ini tidak hanya berasal dari wacana perempuan, tetapi juga berasal dari gagasan ekologi sosial dan sosialis serta teori kekacauan dan kompleksitas yang membuka kemungkinan peluang hubungan kerjasama yang tidak mendominasi antara manusia dengan lingkungan alam non-manusia. (Hajer, 1999)

Hutan memiliki fungsi sosial, ekonomi dan ekologi. Indonesia memiliki beberapa model pengelolaan hutan, pengelolaan hutan yang baik adalah pengelolaan partisipasi masyarakat di sekitar hutan. Kebijakan perhutanan sosial memiliki manfaat ganda, diantaranya adalah untuk

kepentingan peningkatan kesejahteraan sosial dan ekonomi masyarakat serta untuk kelestarian hutan. Kebijakan perhutanan sosial ini berisi regulasi yang mengatur ketentuan usia panen yang bisa dimanfaatkan masyarakat terhadap pohon yang terdapat dalam hutan tersebut. Kebijakan perhutanan sosial adalah salah satu dari bentuk kebijakan pemerintah untuk menghindari pendudukan hutan oleh masyarakat, kebijakan ini adalah sebagai bentuk kompromi dari konflik perhutanan yang terjadi antara masyarakat dengan pemerintah serta sebuah kebijakan untuk mengatasi keragaman subyek dan obyek pemilikan yang terdapat dalam masyarakat adat (Sumanto, 2009).

Untuk mengatasi persoalan kapasitas negara dan masyarakat dalam pengembangan sumberdaya alam yang terdapat di pedesaan ini maka pemerintah Indonesia menggunakan konsep Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat atau dikenal dengan *Community Based Forest Managemant* (CBFM), konsep ini merupakan paradigma baru dalam pembangunan kehutanan yang bertumpu pada kepentingan masyarakat (terutama masyarakat sekitar hutan) melalui pendekatan yang partisipatif. Masyarakat bertindak sebagai pelaku utama pembangunan kehutanan yang tidak hanya berorientasi pada hasil kayu tetapi juga pada keseluruhan sumberdaya hutan. Tujuan dari CBFM adalah untuk mencapai keberlanjutan pengelolaan dan manfaat sumberdaya hutan (*sustainable forest management*) yang diimplementasikan melalui kolaborasi berbagai pihak (*stakeholders*) dengan pendekatan partisipatif dan mempertimbangkan kondisi lokal (*local specific*).

Sasaran utama agenda perhutanan sosial di Indonesia adalah untuk mengatasi permasalahan konflik tenurial dengan segala aspek dan dinamikanya di lapangan, selain itu juga untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar kawasan hutan melalui pengembangan model ekonomi berkeadilan dan menciptakan dan mempercepat pemerataan akses dan distribusi aset sumberdaya hutan (Hasnanda Syahputra, 2019). Kebijakan perhutanan sosial juga diharapkan mampu untuk mengatasi konflik tenurial serta mewujudkan pengelolaan pembangunan perhutanan berkelanjutan dan meningkatkan ketahanan pangan dan iklim. Strategi perhutanan sosial adalah sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan di dalam kawasan hutan negara atau hutan hak/hutan adat yang dilaksanakan oleh masyarakat setempat atau masyarakat hukum adat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraannya, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya dalam

bentuk Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, hutan adat, dan kemitraan Kehutanan.(Menteri LHK, 2023)

Terdapat 5 skema perhutanan sosial di Indonesia (Kurniawarman et al., 2022), diantaranya; (1) Hutan Desa (HD), hutan negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa; (2) Hutan Kemasyarakatan (HKm), hutan nagara yang pemanfaatannya utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat; (3) Hutan Tanaman Rakyat (HTR), hutan tanaman pada hutan produksi yang dibangun oleh kelompok masyarakat untuk meningkatkan potensi dan kualitas hutan produksi dengan menerapkan system silvikultur dalam rangka menjamin kelestarian sumberdaya hutan, (4) Kemitraan Kehutanan (Kemitraan), kerjasama dalam mengelola hutan antara masyarakat setempat dengan pengelola hutan, pemegang izin, usaha pemanfaatan hutan/jasa hutan, ijin pinjam pakai kawasan hutan atau pemegang izin usaha industry primer hasil hutan; (5) Hutan Adat (HA), hutan yang berada dalam kawasan masyarakat hukum adat. Program perhutanan sosial ini tidak hanya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam peningkatan kesejahteraan sosial dan ekonomi tetapi juga sebagai sarana untuk mengurangi konflik. Perhutanan sosial dapat juga didefinisikan sebagai “inisiatif, ilmu, kebijakan, institusi dan proses yang dimaksudkan untuk meningkatkan peran masyarakat lokal dalam mengatur dan mengelola sumberdaya hutan. Terdapat tiga prinsip utama dalam perhutanan sosial, diantaranya hak (*rights*), mata pencarian (*livelihood*) dan konservasi (*conervation*)(Menteri LHK, 2023)

Kebijakan perhutanan sosial di Indonesia juga mengandung konflik disebabkan oleh ruang lingkup hutan dan fakta historis pengelolaan hutan yang berbeda antara pulau Jawa dengan luar Pulau Jawa. Sumanto (Sumanto, 2009) menjelaskan terdapat perbedaan persepsi antara masyarakat dengan pengelola perhutanan sosial, perbedaan persepsi dan pandangan tersebut disebabkan diantaranya oleh pengelolaan program kebijakan yang masih bersifat sentralistik dalam bentuk tahapan pemberdayaan yang masih bersifat prosedural, penerapan batas, arena aksi, aturan main dan penetapan *stakeholders* yang belum memiliki prioritas dalam perencanaan dan kerangka program pemberdayaan. Terdapat perbedaan pengelolaan perhutanan sosial dalam masyarakat di Jawa dan luar Pulau Jawa, karakteristik masyarakat adat di luar Pulau Jawa yang majemuk terdiri dari beragam pengelompokan suku (marga) mempengaruhi perubahan fungsi pengelolaan perhutanan sosial dari fungsi kesejahteraan ekonomi masyarakat menjadi fungsi

solusi konflik antara masyarakat adat dengan negara.

Kurniawarman (Kurniawarman et al., 2022) menjelaskan upaya untuk mengatas konflik tersebut dapat dilakukan pemerintah melalui pemilihan skema perhutanan sosial yang sesuai dengan lingkungan biofisik, sosial, ekonomi dan budaya dan politik lokal masyarakat setempat. Hutan Adat lebih sesuai diterapkan untuk lingkungan masyarakat yang hidup sejak awal di dalam atau di sekitar hutan yang masih memelihara tatanan adatnya, hidup secara subsisten dan memelihara adatnya sebelum hutan tersebut ditetapkan sebagai kawasan perhutanan sosial. Skema Hutan Kemitraan (HKm) bertujuan untuk meresolusi konflik antara masyarakat dengan pengelola/pemegang izin yang dilakukan melalui pendekatan kolaborasi pengelolaan hutan di antara pihak tersebut. Sedangkan Afrizal (Afrizal, 2023) menjelaskan bahwa pengelolaan skema Hutan Adat (HA) dalam perhutanan sosial tetap memiliki potensi solusi konflik antara masyarakat dengan pemerintah. Gagasan perhutanan sosial merupakan salah satu bentuk usulan praktis untuk mengamankan akses penggarap, bukan sebagai sarana penyelesaian kontradiksi pertanahan. Potensi konflik antara masyarakat dengan negara terdapat dalam perbedaan pandangan antara Dinas Kehutanan yang tetap berpedoman terhadap institusi pertanahan negara yang berlaku, sedangkan masyarakat mempedomani masyarakatnya yang mengatur hubungan sosial dengan tanah.

Pengalaman proyek dengan pengaturan pengelolaan bersama dan pengaturan pembagian manfaat masih bermasalah. Penempatan negara sebagai subyek yang dominan dalam hubungan kemitraan pengelolaan hutan sebagai tujuan pembangunan berkelanjutan tidak sejalan dengan pengakuan etika kemitraan (*partnerships*) yang membuka peluang adanya interaksi lingkungan alam manusia dengan lingkungan alam non-manusia dalam bentuk non-hierarki serta bebas dari dominasi, dimana alam ditempatkan sebagai mitra (*partner*) bukan sebagai sumberdaya yang pasif. Perjanjian pengelolaan bersama yang ada memicu konflik baru atau memperburuk konflik yang lama. Penguatan kendali negara atas kebijakan, pengelolaan, dan alokasi sumber daya dan bukan pada pembagian kekuasaan akan semakin meminggirkan masyarakat adat, bukan memberikan kontribusi terhadap pemberdayaan lokal.

Sekalipun seorang peserta manajemen bersama melaksanakan pekerjaan yang ditugaskan dengan memuaskan, tidak ada jaminan bahwa ia akan meneruskan masa jabatannya. Perjanjian

pengelolaan bersama dari beberapa pengalaman yang ada memicu konflik baru atau memperburuk konflik yang lama. Praktek perjanjian pengelolaan pengelolalan bersama menghasilkan penguatan kendali negara atas kebijakan, pengelolaan, dan alokasi sumber daya dan bukan pada pembagian kekuasaan. Pengaturan seperti ini akan semakin meminggirkan masyarakat adat, bukan memberikan kontribusi terhadap pemberdayaan lokal. Chapeskie (Chapeskie, 1992) menyatakan bahwa model pengelolaan bersama di negara-negara Barat yang ada saat ini “secara budaya asing dan sering kali tidak disukai oleh sebagian besar orang yang terus menggarap lahan sesuai dengan adat istiadat mereka,” hambatan budaya itu menghambat negosiasi mengenai pengelolaan bersama.

Dalam banyak kasus pengelolaan bersama melibatkan badan-badan negara yang berbagi alokasi sumber daya atau tanggung jawab pengelolaan dengan masyarakat, termasuk masyarakat adat, dan pihak lain seperti kelompok pengguna, organisasi non-pemerintah (LSM), dan perusahaan. Meskipun para pemangku kepentingan ini memiliki kepentingan yang berbeda, tetapi asumsi mendasarnya adalah bahwa berbagi wewenang dan pengambilan keputusan akan meningkatkan proses pengelolaan sumber daya serta lebih responsif terhadap berbagai kebutuhan (McCay & Jentoft, 1998). Dampak penerapan kebijakan perhutanan sosial terhadap peminggiran masyarakat adat dijelaskan oleh Castro dan Nielsen (Castro & Nielsen, 2001) tentang adanya perbedaan kepentingan dan motif lembaga-lembaga negara dalam perencanaan dan pelaksanaan pengaturan pengelolaan bersama. Begitu juga terdapat hambatan budaya, politik, dan hukum yang dihadapi oleh masyarakat adat dan komunitas pedesaan lainnya dalam upaya menegosiasikan pengaturan pengelolaan bersama, serta hal ini dapat timbul dalam rezim pengelolaan bersama dimana partisipasi lokal dalam pengambilan keputusan sangat terbatas.

Ada ketidakterbandingan lintas budaya yang memisahkan gagasan, praktik, dan ekspresi kepentingan mereka, diperlukan negosiasi berdasarkan pada adat istiadat mereka tentang konsep holistik tentang hidup berdampingan dan bukan tentang pengelolaan bersama suatu sumber daya tertentu. Pejabat negara hanya memberikan mereka rencana yang telah ditetapkan sebelumnya, dengan penerimaan atau penolakan sebagai satu-satunya pilihan, seperti pada kasus Proyek Perhutanan Sosial Bangladesh (Castro, 1997) yang menggunakan kontrak yang telah dicetak sebelumnya untuk melakukan pengaturan pengelolaan bersama untuk wanatani dan petak-petak lahan kayu. Mempunyai formulir kosong yang terstandardisasi, siap pakai, dan dapat diisi akan

memberikan kemudahan dan prosedur yang teratur bagi staf proyek. Hal ini tidak sejalan dengan situasi seperti di pedesaan dimana persentase penduduknya yang tinggi buta huruf. Proyek Perhutanan Sosial Bangladesh memiliki banyak hal pencapaian positif, khususnya sehubungan dengan banyaknya orang yang dilatih dan pembibitan pohon yang didirikannya. Berbagai penjelasan diatas menempatkan kebijakan perhutanan sosial sebagai bentuk pengelolaan bersama yang digunakan oleh pemerintah untuk mengatasi konflik antara masyarakat dengan negara dalam pengelolaan hutan masih mengandung kontradiksi pertanahan.

Keterlibatan pemerintah daerah sebagai salah satu pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam pengelolaan perhutanan sosial menjelaskan tentang hubungan kemitraan antara masyarakat, pemerintah dan lembaga pendamping (LSM) dalam penerapan hubungan kemitraan yang menjamin tercapainya tujuan konservasi alam (*Planet*) sebagai salah satu tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs), sedangkan tujuan lainnya adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat (*Prosperity*) dan perdamaian (*Peace*) yang dapat dicapai melalui peningkatan manfaat perhutanan sosial sebagai sarana peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat dan solusi konflik antara pemerintah dengan masyarakat.

Beberapa kelemahan pendekatan ekonomi politik dalam pengelolaan hutan, diantaranya; (1) tidak menjelaskan kapasitas negara dan masyarakat tersebut dalam konteks pedesaan sebagai tempat perkembangan sebagian besar sumber daya alam Indonesia,; (2) masih terdapat kesenjangan antara dunia sosial yang ‘informal’ lokal dengan rezim hukum negara yang terus memberikan ruang maksimal bagi aktor-aktor berpengaruh – yang bekerja secara lokal dan jarak jauh – untuk menggunakan konsep legalitas negara dalam melaksanakan proyek-proyek ekonomi dan politik mereka. Jika hal ini terjadi maka akan dapat menimbulkan dampak yang besar terhadap lingkungan sosial dan alam setempat, serta hal ini akan terus menjadi dasar bagi dilakukannya penyesuaian lokal yang ‘ilegal’ terhadap lingkungan hidup. Terdapat sejumlah pengamat perubahan tata kelola lingkungan hidup yang telah menyuarakan keprihatinan mereka tentang sejauh mana peningkatan bantuan kepada para pelaku pasar dan proses-prosesnya melemahkan tujuan-tujuan sosial yang berkaitan dengan tingkat partisipasi demokratis yang lebih tinggi dan menciptakan masalah akses yang tidak setara terhadap sumber daya, serta hal ini meningkatkan kekhawatiran terjadinya kekurangan sumber daya yang berharga.

Pada tahun 2022 terdapat 950 nagari/desa nagari/desa atau 81,97% dari keseluruhan nagari/desa di Sumatera Barat yang berada dalam lokasi wilayah kawasan hutan, sementara itu terdapat 65,15 % dari penduduk miskin di Propinsi Sumatera Barat berada dalam wilayah pedesaan ini memiliki status tidak bekerja. Kecenderungan besarnya jumlah penduduk miskin di pedesaan yang tidak bekerja ini memungkinkan lahirnya ketergantungan masyarakat penduduk miskin di pedesaan untuk memiliki ketergantungan kehidupan ekonomi serta melakukan eksploitasi terhadap terhadap hasil hutan. Upaya untuk memelihara kelestarian hutan dan peningkatan pendapatan ekonomi masyarakat miskin di pedesaan dilakukan oleh Pemerintah Propinsi Sumatera Barat melalui kebijakan perhutanan sosial, sejak tahun 2009 pemerintah daerah sudah berhasil mengembangkan 236.000 ha perhutanan sosial dari target 500.000 ha yang direncanakan. Teknis pelaksanaan kebijakan perhutanan sosial di Propinsi Sumatera Barat diatur oleh Peraturan Gubernur No. 52 Tahun 2018 tentang pelaksanaan fasilitasi Perhutanan Sosial, diantaranya adalah melibatkan peran berbagai pemangku kepentingan, seperti masyarakat dan pemerintah daerah.

Beberapa nagari di Sumatera Barat yang berhasil dalam pengelolaan Hutan Nagari antara lain: Nagari Simanau (Kab. Solok): fokus pada ekowisata dan pelestarian hutan,; Nagari Sungai Buluah (Kab. Padang Pariaman): menekankan perlindungan hutan adat dan peningkatan ekonomi lokal, Nagari Paru (Kab. Sijunjung): sukses mengembangkan madu hutan dan rempah-rempah. Di Provinsi Sumatera Barat, konflik tenurial antara masyarakat adat dan negara terjadi akibat, diantaranya: penetapan kawasan hutan negara tanpa melibatkan masyarakat adat,; hilangnya akses masyarakat terhadap hutan yang sebelumnya dikelola secara adat,; tumpang tindih klaim antara negara, perusahaan, dan masyarakat adat. Hal ini menimbulkan ketegangan, pengusiran, kriminalisasi, hingga hilangnya sumber penghidupan masyarakat. Pengelolaan Hutan Nagari di Sumatera Barat menjadi sarana strategis penyelesaian konflik karena, ; pengakuan hak adat tanpa mengabaikan hukum nasional, .memberi akses dan manfaat ekonomi kepada masyarakat,; mendorong konservasi berbasis partisipasi lokal,; membangun tata kelola hutan yang adil dan inklusif.

Pendekatan yang digunakan dalam menjelaskan hutan nagari sebagai sarana solusi konflik di Propinsi Sumatera Barat, diantaranya adalah; pendekatan pengakuan hak dan kedaulatan adat,; model kelembagaan kolaboratif,; pencegahan dan perambahan alih fungsi,; peningkatan akses

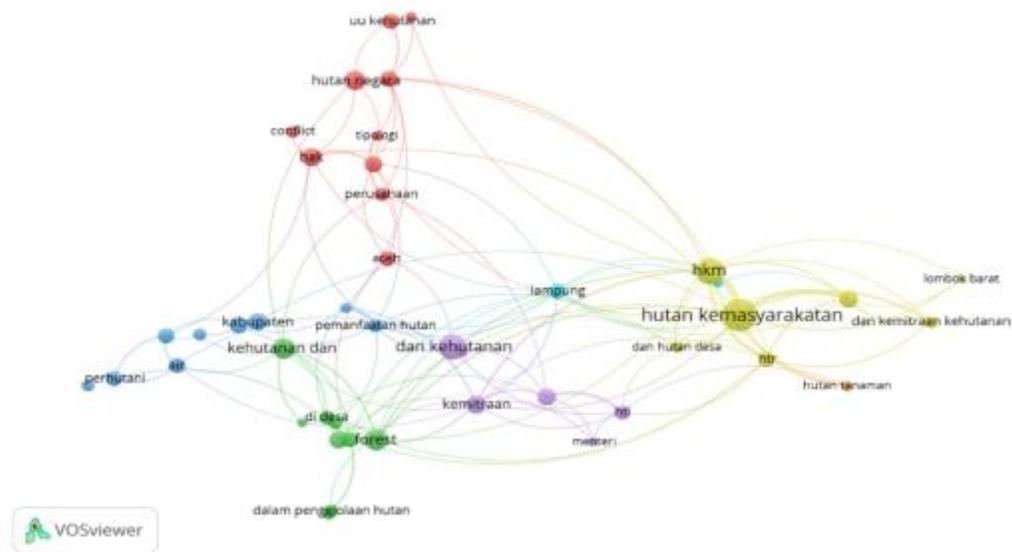
terhadap sumberdaya,; pembangunan kepercayaan antara negara dengan masyarakat. Pengelolaan Hutan Nagari di Sumatera Barat merupakan model khas pengelolaan hutan berbasis masyarakat adat, yang menggabungkan legalitas formal, kelembagaan adat, kearifan lokal, dan pendekatan ekonomi-ekologi secara berkelanjutan. Ini menjadi solusi untuk menyelesaikan konflik antara masyarakat dan negara, sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjaga kelestarian hutan. Begitu juga persoalan pemilikan tanah hutan nagari ini lebih terkait dengan persoalan hak yang melibatkan pemerintah kabupaten, sedangkan penelitian tentang hubungan hutan nagari dengan persoalan masyarakat adat dan suku (marga) masih terbatas

Hutan nagari sebagai solusi konflik hutan adat di Propinsi Sumatera Barat dapat dijelaskan dari bentuk hak pemilikan. Hubungan properti merupakan seperangkat mekanisme di antara banyak mekanisme yang digunakan masyarakat untuk memperoleh, mengendalikan, dan mempertahankan akses terhadap sumber daya. Analisis properti tidak hanya mencakup gagasan “sekumpulan hak” mengenai properti, namun juga mencakup pendekatan “sekumpulan kekuasaan” terhadap akses dan telah menganjurkan untuk menempatkan “kekuasaan” ini dalam konteks sosial dan politik-ekonomi yang membentuk kemampuan masyarakat untuk mendapatkan manfaat dari sumber daya. Broomley (Bromley, D. W., & Cernea, 1989) menjelaskan tentang 4 jenis pemilikan, diantaranya; (1) milik negara,; (2) milik bersama,; (3) milik privat,; (4) bukan milik siapa-siapa. Dari keempat jenis pemilikan ini maka kepemilikan oleh privat yang bisa dikonsumsi secara eksklusif dan bisa ditransfer pada orang lain, sedangkan sumberdaya milik negara dan milik bersama tidak bisa dieksklusifkan pengkonsumsian pada orang-orang tertentu saja (*privat*). Pada umumnya milik negara diperoleh melalui penggunaan jalur kekuasaan, pengkonsumsian milik negara tidak bisa dilakukan oleh pihak tertentu secara eksklusif tetapi dapat dipetik manfaatnya oleh semua warga negara.

Dalam konteks hak milik bersama (*common property*), *dissipation of resources* mengacu pada penggunaan sumber daya secara berlebihan yang menyebabkan kerusakan atau penurunan kualitas dan kuantitas sumber daya tersebut. Menurut teori klasik, karena sumber daya tersebut tidak dimiliki secara pribadi, setiap individu cenderung mengeksploitasinya semaksimal mungkin untuk kepentingan pribadi, mengabaikan dampak kolektif. Ini yang disebut sebagai *tragedy of the commons*. Pendapat yang menjelaskan bahwa pemilikan individual lebih efektif daripada pemilikan bersama (ulayat) dibantah oleh Ostrom (Ostrom, 1990) yang menjelaskan

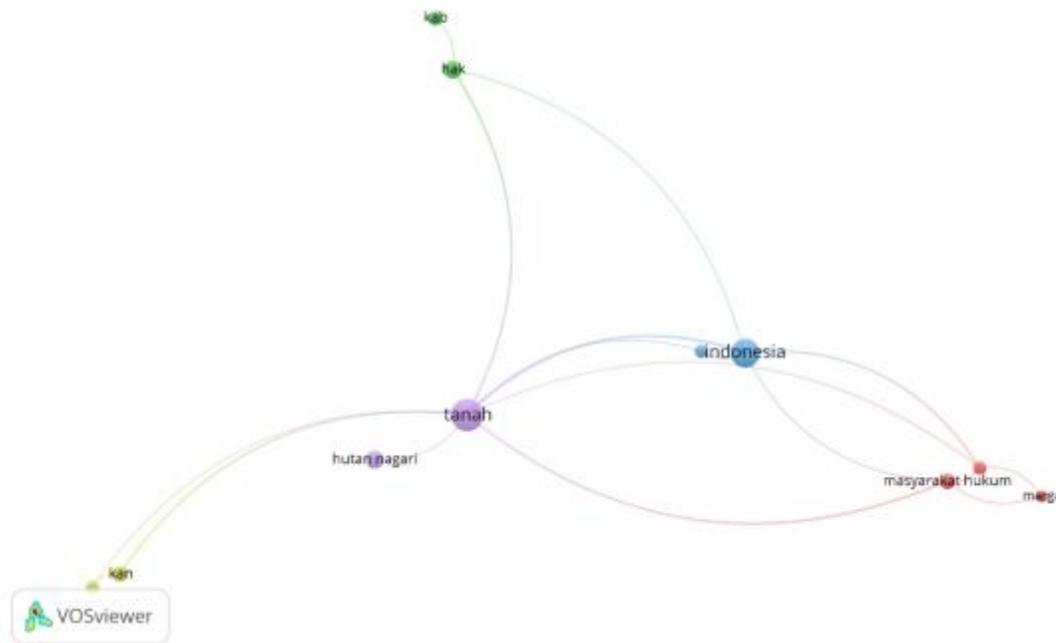
bahwa dengan pengelolaan kolektif yang efektif, komunitas bisa mencegah degradasi dan mencapai keberlanjutan sumber daya. Menurut Ostrom, *dissipation of resources* bukanlah sesuatu yang tak terhindarkan pada sistem hak milik bersama. Ostrom menunjukkan melalui berbagai studi lapangan bahwa *dissipation of resources* tidak selalu terjadi, dan bisa dicegah jika komunitas lokal memiliki: (1) Aturan kolektif yang jelas dan disepakati Bersama,; (2) Mekanisme pengawasan dan sanksi terhadap pelanggaran,; (3) Partisipasi aktif dari masyarakat dalam pengambilan keputusan,; (4) Hak kepemilikan kolektif yang diakui dan dihormati.

Penelitian ini berkontribusi terhadap pengembangan konsep dan teori dalam pembangunan sektor kehutanan, khususnya implikasi Putusan MK No. 35/2012 tentang pengelolaan hutan adat. Sebagian besar kajian tentang hutan nagari (desa) sebagai sarana konflik hutan seperti yang dijelaskan oleh gambar 1 lebih sedikit dibandingkan dengan hutan kemasyarakatan. Gambar 2 menjelaskan tentang sedikitnya kajian hutan nagari sebagai solusi konflik hutan di Propinsi Sumatera Barat, sebaigian kajian hutan nagari lebih banyak menjelaskan tentang persoalan pemilikan tanah dan Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang terkait dengan persoalan hak dan hutan negara



Sumber: Data sekunder diolah 2024

Gambar 1 *Networking Visualization*. Hutan Nagari Sebagai Solusi Konflik Hutan Dari Tahun 2012-2024



Sumber: Data sekunder diolah 2024

Gambar 2 *Networking Visualization*. Hutan Nagari Sebagai Solusi Konflik Hutan Dari Tahun 2012-2024

B. Identifikasi Masalah

- (1) Kebijakan perhutanan sosial sebagai bentuk pengelolaan bersama dalam masyarakat adat majemuk digunakan oleh pemerintah untuk mengatasi konflik antara masyarakat dengan negara dalam pengelolaan hutan, tetapi kebijakan tersebut masih mengandung kontradiksi pertanahan dalam bentuk perjanjian dan pengaturan yang dibuat pemerintah dengan masyarakat adat dapat mengakibatkan semakin terpinggirkannya kepentingan lokal yang beragam, seperti kepentingan suku atau kaum dalam masyarakat adat Minangkabau di Propinsi Sumatera Barat.
- (2) Variabel-variabel kunci yang mempengaruhi hasil-hasil tersebut mencakup sifat negosiasi, maksud dan isi perjanjian (termasuk pengakuan hak-hak lokal dan kewenangan pengambilan keputusan), pengaturan kelembagaan yang terkandung

di dalamnya, cara pelaksanaan, dan komitmen yang berkelanjutan.

C. Batasan Masalah

1. Konflik yang terjadi antara masyarakat dengan negara dalam pengelolaan hutan lindung di Nagari Sungai Buluah sudah terjadi sejak tahun 1990an, konflik ini dimulai dari penangkapan penduduk oleh Polisi Hutan (Polhut) terhadap penduduk yang melakukan pembalakan liar (*illegal logging*) di kawasan hutan lindung. Konflik tersebut disebabkan oleh perbedaan persepsi antara masyarakat adat dengan negara. Masyarakat adat menempatkan kawasan hutan lindung tersebut sebagai hutan ulayat, sedangkan pemerintah menetapkan kawasan tersebut sebagai hutan lindung milik negara. Perbedaan persepsi antara masyarakat adat dengan pemerintah dalam penetapan kawasan hutan lindung sebagai milik negara ini diatasi oleh pemerintah melalui penerapan kebijakan perhutanan sosial. Pemerintah memberikan jaminan hak akses untuk memanfaatkan sumberdaya hutan di kawasan hutan lindung, jaminan hak akses ini memberikan rasa aman untuk melakukan aktifitas kehidupan ekonomi serta meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat melalui pemanfaatan sumberdaya hutan tersebut. Jaminan akses ini diberikan setelah masyarakat terikat kontrak dengan pemerintah untuk melakukan konservasi hutan melalui tanaman jangka panjang selama jangka waktu 35 tahun. Penerapan kebijakan perhutanan sosial yang tidak hanya meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat tetapi juga bisa mencapai tujuan pemerintah untuk melakukan konservasi hutan melalui cara-cara damai.
2. Penerapan kebijakan perhutanan sosial ini dilakukan oleh Pemerintah Nagari Sungai Buluah setelah terjadinya banjir besar (*galodo*) pada tahun 2013, peristiwa galodo ini menimbulkan kesadaran masyarakat tentang manfaat konservasi alam di kawasan hulu sungai Nagari Sungai Buluah. Namun, kawasan hulu sungai ini tidak hanya memiliki fungsi penyediaan air bersih untuk kebutuhan PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) dan Bandara (Bandar Udara) Minangkabau, tetapi pada sisi lain kawasan tersebut juga menjadi sarana untuk pemenuhan

kebutuhan ekonomi masyarakat melalui penebangan kayu. Gagasan pemerintah untuk menetapkan kawasan hulu sungai sebagai bagian kawasan perhutanan sosial menimbulkan konflik antara masyarakat dengan pemerintah. Konflik tersebut diatasi melalui proses sosialisasi yang dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Warsi tentang manfaat hutan nagari pada kawasan hulu sungai sebagai sarana konservasi alam dan tujuan peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Fungsi sosialisasi tentang manfaat pengelolaan hutan nagari ini merupakan sarana solusi konflik hutan di Nagari Sungai Buluh. Dari penjelasan diatas maka penelitian ini dibatasi dalam kasus pengelolaan perhutanan sosial pada penerapan skema hutan nagari sebagai sarana solusi konflik hutan dalam periode 2013-2024.

3. Penerapan hutan nagari adalah salah satu bentuk penerapan Putusan MK No. 35/2012 tentang Hutan Adat Penelitian ini dibatasi pada pengelolaan perhutanan sosial di Propinsi Sumatera Barat sebagai salah satu bentuk pengelolaan hutan di luar Pulau Jawa, karakteristik masyarakat adat di luar Pulau Jawa majemuk yang terdiri dari beragam pengelompokan suku (marga) mempengaruhi perubahan fungsi pengelolaan perhutanan sosial dari fungsi kesejahteraan ekonomi masyarakat menjadi fungsi solusi konflik antara masyarakat adat dengan negara.

D., Rumusan Masalah

Berdasarkan masalah di atas, rumusan masalah penelitian ini adalah apakah Hutan Nagari menyelesaikan konflik kehutanan? Petanyaan ini dijawab dengan memberikan perhatian terhadap pengelolaan Hutan Nagari oleh Masyarakat Hukum Adat, yaitu Masyarakat Nagari Sungai Buluh.

A. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan konflik antara masyarakat dengan pemerintah terkait dengan pemanfaatan hutan Nagari tersebut, maka tujuan penelitian ini, diantaranya;

1. menjelaskan pengelolaan Hutan Nagari oleh Masyarakat Nagari Sungai Buluh.
2. menjelaskan politik lokal yang mempengaruhi pengelolaan Hutan Nagari Sungai Buluh.

A. F. Kontribusi Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah;

- (1) Penelitian berkontribusi terhadap pengembangan konsep dan teori dalam pembangunan sektor kehutanan, khususnya implikasi Putusan MK No. 35/2012 tentang pengelolaan hutan adat.;
- (2) penelitian ini juga menjadi penting dilakukan karena dapat mengembangkan konsep dan teori keranah praksis sehingga menjadi bermanfaat bagi masyarakat di nagari. Belum banyak, kajian sejenis yang dilakukan oleh ilmuwan sosial dan politik sehingga perlu ada pengayaan terhadap kajian terkait sosiopolitik di nagari dan pemerintahan terendah di Sumatera Barat, khususnya sejak diberlakukannya Putusan MK No. 35/2012 tentang pengelolaan hutan adat,;
- (3) diharapkan dari hasil penelitian ini melahirkan berbagai alternatif kebijakan dan pengelolaan hutan adat Nagari berdasarkan kajian teoritik dan empirik untuk meningkatkan kualitas pembangunan berkelanjutan baik pada tingkat nasional maupun lokal dan isntitusi, *keempat*, diharapkan hasil penelitian ini mendukung pencapaian

G. Novelty Penelitian

Secara keseluruhan penelitian ini menghadirkan kebaruan dalam bentuk srategi pemanfaatan analisis akses penyelesaian konflik antara masyarakat dengan pemerintah dalam pengelolaan hutan nagari, agar bisa mencapai tujuan peningkatan kesejhateran sosial dan ekonomi masyarakat serta mencapai tujuan konservasi alam sebagai pilar pembangunan berkelanjutan (SDGs) di Propinsi Sumatera Barat. Strategi pemanfaatan analisis akses hutan lindung yang menjadi hak milik negara memiliki kebaruan yang signifikan dengan beberapa tujuan utama, diantaranya;

1. Strategi pemanfaatan analisis akses hutan lindung merujuk kepada 5 prinsip pembangunan berkelanjutan, diantaranya dalam bentuk 5P (*People, Planet, Prosperity, Peace dan Partnerships*). Pola kemitraan merupakan bentuk baru kerjasama dalam mencapai persetujuan yang tidak menghasilkan pihak yang kalah dan menang, pola kemitraan ini tidak hanya berasal dari wacana perempuan, tetapi juga berasal dari gagasan ekologi sosial dan Gerakan Sosialis serta teori kekacauan kompleksitas yang membuka kemungkinan peluang hubungan kerjasama yang tidak mendominasi antara manusia dengan lingkungan alam non-manusia. Disamping itu, strategi pemanfaatan analisis akses ini juga bisa menjadi sarana untuk mencapai tujuan orientasi pada orang

(*people*) pembangunan berkelanjutan (SDGs) yang terdapat dalam tujuan 1-7 SDGs dalam bentuk mengatasi kemelaratan, kelaparan, kesehatan dan kemakmuran, pendidikan yang baik (tujuan 4 SDGs), persamaan jender (tujuan 5 SDGs), penyediaan sanitasi dan air bersih (tujuan 6 SDGs) seperti juga halnya dengan ketersediaan energi dan udara bersih.

2. Strategi pemanfaatan analisis akses hutan lindung ini juga bisa membantu penerapan gagasan pembangunan berkelanjutan dalam pengelolaan skema Hutan Nagari (Hutan Desa) sebagai bentuk hutan negara yang dikelola oleh desa (nagari) dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa (nagari) dalam bentuk kebijakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dan ekonomi masyarakat serta kebijakan masyarakat adat untuk melakukan konservasi alam.

