

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Konflik agraria adalah salah satu konflik dalam kehidupan sosial. Konflik agraria ada yang terjadi antar individu dan antarkelompok, namun para ahli sosiologi memberikan perhatian terhadap konflik agraria yang terjadi antara komunitas tempatan dengan negara atau dengan perusahaan atau dengan keduanya (Afrizal, 2018:4). Salah satu konflik agraria tersebut berkenaan dengan hutan dan kawasan hutan.

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)<sup>1</sup> menyebutkan terjadinya kenaikan jumlah konflik agraria sepanjang tahun 2016, kenaikannya mencapai hampir dua kali lipat dibandingkan tahun 2015. Terjadi sebanyak 450 peristiwa sepanjang tahun 2016 dengan luasan wilayah konflik meliputi 1.265.027 hektar (ha) dan melibatkan 86.745 kepala keluarga (KK) yang tersebar di seluruh provinsi di Indonesia, padahal tahun sebelumnya tercatat hanya 252 peristiwa. Sengketa yang terjadi mayoritas ditemukan di lahan perkebunan dengan angka mencapai 163 peristiwa. Lalu disusul sektor properti 117 peristiwa, infrastruktur 100 peristiwa, sektor tambang 21 peristiwa dan sektor kehutanan 25 peristiwa ([www.kpa.or.id](http://www.kpa.or.id)).

Berkeanaan dengan konflik kehutanan. Fenomena ini terjadi antara negara di satu pihak dan masyarakat lokal dilain pihak. Menurut KPA persoalan pokoknya adalah saling klaim tentang keberadaan hutan antara pemerintah dengan masyarakat lokal atau masyarakat lokal dengan perusahaan perkebunan.

---

<sup>1</sup> Konsorsium Pembaruan Agraria adalah organisasi yang didirikan tanggal 24 september 1994 di Jakarta. organisasi ini bersifat terbuka dan independen. Adapun tujuan pergerakannya adalah memperjuangkan terciptanya sistem agraria yang adil dan menjamin pemerataan pengalokasian sumber-sumber agraria bagi seluruh rakyat indonesia ([kpa.or.id](http://kpa.or.id)).

Taman nasional dan kawasan hutan lindung lainnya juga merupakan arena konflik. Kawasan hutan lindung telah lama dirambah oleh para petani kecil, para pemburu gelap dan para penebang ilegal dan beberapa kawasan hutan lindung telah dikonversi secara ilegal menjadi lahan pertanian (Forest Watch Indonesia, 2001: 73-76). Hal ini menyebabkan terjadinya konflik tenurial. Tenurial lahan hutan berkenaan dengan penguasaan, yaitu tentang siapa yang memiliki lahan hutan, siapa yang memanfaatkan, mengelola dan memutuskan perihal sumber daya hutan (Oktavian, 2015: 60). Kondisi ini serba dilematis. Di satu sisi, masyarakat merupakan potensi pembangunan. Di sisi lain, hutan juga mempunyai fungsi penting sebagai pengatur tata air, pencegah banjir dan fungsi-fungsi lingkungan serta ekonomi lain. Sebagai contoh hutan di tepian Kota Bontang Provinsi Kalimantan Timur, di atasnya terpasang sebuah papan lebar bercat dasar hijau dengan tulisan besar berwarna putih terlihat dengan jelas berisi larangan melakukan kegiatan di hutan lindung. Tapi tak jauh dari situ ada tonggak kecil dengan tulisan cukup provokatif, “dijual tanah kapling ukuran 10 x 20 meter”. Hutan lindung di Bontang dilindungi tapi pada saat yang sama juga dijual. Belum ada titik temu antara kedua pihak. Itu membuat kawasan hutan lindung menjadi seperti daerah tak bertuan, kedua pihak merasa sama-sama memiliki. Kota Bontang memiliki luas 49 ribu hektar, dengan luas daratan hanya 30 persen dari total luas keseluruhan, selebihnya berupa laut. Dari luas daratan tersebut, hanya tersisa 10 persen areal yang efektif untuk pembangunan. Selebihnya, dicadangkan untuk kawasan hutan lindung dan Taman Nasional Kutai (Nursalim, 2015: 20-23). Dari contoh kasus di atas dapat dilihat bahwa konflik lahan ini disebabkan adanya berbagai macam kepentingan (*interest*) antara negara dengan masyarakat lokal itu sendiri.

Penulis mengasumsikan hubungan pertikaian 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 kehutanan juga merupakan fenomena sosial yang berhubungan dengan kekuasaan dan kepentingan para pihak atas sumberdaya alam. Dinamikanya dipengaruhi kondisi politik – ekonomi di tingkat lokal dan nasional, aspek historis, jaringan sosial antara para pihak, interaksi proses politik dan kebijakan ditingkat lokal-nasional-global, serta akses dan kontrol sumberdaya alam (Maring, *et al*, 2011 : 11).

Firmansyah, *et al* (2007: 97), menegaskan bahwa dasar utama konflik kehutanan antara negara dengan masyarakat adalah pemaksaan oleh negara dalam pengelolaan hutan. Kebijakan pengelolaan hutan belum sepenuhnya mengakomodasi pengelolaan hutan berbasis masyarakat (*community based forest management*). Sementara pola pengelolaan hutan berbasis negara (*state based forest management*) 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 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 hutannya (Firmansyah, *et al* , 2007: 39).

Usaha-usaha pelestarian hutan yang memiliki tujuan untuk mengembalikan fungsi hutan, seringkali berhadapan dengan kondisi riil masyarakat baik secara individu maupun komunitas (Elvida, *et al*, 2008:27). Permasalahan hutan cukup kompleks, baik yang berkaitan dengan penurunan jumlah luas kawasan hutan tiap tahunnya, maupun relasi negara dengan masyarakat desa hutan (Nugroho dalam Awang, 2003: v-vii).

Berdasarkan statusnya, hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan ulayat, hutan marga, hutan pertuanan atau sebutan lainnya. Hutan hak, yaitu hutan yang tumbuh di atas tanah hak milik. Hutan jenis ini disebut dengan hutan rakyat. Akibatnya menurut Warman (2010:78-91) kepemilikan masyarakat terhadap hutan

khususnya hutan adat menjadi tidak jelas. Kondisi ini disebabkan tidak sinkronnya antara kebijakan yang mengatur tentang kehutanan yaitu Undang-undang Kehutanan (UUK) 41 tahun 1999 dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No.5 tahun 1960<sup>2</sup>. Sehingga seolah-olah negara merupakan pemilik semua hutan dan adanya hutan adat hanya merupakan kebaikan hati negara terhadap masyarakat hukum adat. Pemerintah secara sepihak menentukan masyarakat mana yang memenuhi syarat sebagai masyarakat adat dan kemudian secara sepihak memutuskan hak-hak masyarakat mana yang dihormati. Oleh karena itu tidak mengherankan, jika Undang-Undang kehutanan tahun 1999 telah dikritik oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) karena tidak serius melindungi hak-hak masyarakat tradisional yang tinggal di hutan (Forest Watch Indonesia, 2001: 77).

Berbagai skema pengelolaan hutan telah diciptakan sebagai respon dari berbagai gejala dan konflik kehutanan yang muncul. Skema yang saat ini sangat didukung dan dijalankan adalah skema Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat/ PHBM (Putra, 2014: 2). Sebagaimana penulis kutip dari Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor: P.83/Menlhk/Setjen/Kum.I/10/2016 tentang Perhutanan Sosial yang tercantum dalam pasal 2 ayat 2 yang menyebutkan bahwa PHBM ini bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan tenurial dan keadilan bagi masyarakat setempat dan masyarakat hukum adat yang berada di dalam atau di sekitar kawasan hutan dalam rangka kesejahteraan masyarakat dan pelestarian fungsi hutan.

Program Perhutanan Sosial atau PHBM terdiri atas 5 macam skema yaitu Hutan Desa/Nagari, Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Hutan Adat, Kemitraan dan Hutan Kemasyarakatan (HKm). Program PHBM ini memberikan ruang kepada masyarakat yang berada di pinggir atau di dalam kawasan hutan untuk mengelola dan memanfaatkan hutan sebagai upaya untuk pemberdayaan masyarakat setempat.

---

<sup>2</sup> 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.

Sehingga dari skema ini diharapkan masyarakat bisa meningkatkan kesejahteraan hidup mereka sendiri (Putra, 2014: 2).

Di Sumatera Barat, komunitas nagari di berbagai tempat juga aktif memprotes bisnis dan negara untuk menuntut apa yang mereka sebut sebagai hak ulayat mereka (Afrizal, 2006: 5). Luas lahan di wilayah Provinsi Sumatera Barat adalah 4.228.730 Ha. Dari luas wilayah Provinsi Sumatera Barat tersebut seluas  $\pm 2.600.286$  Ha atau 61,48 % dari luas provinsi. Luas hutan tersebut terdiri dari : *Pertama*, Hutan Suaka Alam (termasuk TNKS) seluas 846.175 Ha. *Kedua*, Hutan Lindung (HL)  $\pm 910.533$  Ha. *Ketiga*, Hutan Produksi Terbatas (HPT) seluas  $\pm 247.385$  Ha. *Keempat*, Hutan Produksi (HP) seluas  $\pm 434.538$  Ha. *Kelima*, Hutan Produksi Konversi (HPK) seluas  $\pm 161.655$  Ha dan *Keenam*, Areal Penggunaan Lain (APL) seluas 1.628.444 Ha. Kegiatan pengelolaan hutan di Provinsi Sumatera Barat selama ini belum memberikan hasil yang optimal baik dari segi sosial dan ekonomi. Hal ini dikarenakan pengelolaan hutan produksi masih menitik beratkan hasil hutan kayu, sementara yang menyangkut kegiatan pengelolaan hutan lestari seperti pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS), perlindungan hutan, keawetan keaneka ragaman jenis, hasil hutan non kayu dan jasa lingkungan serta tanaman obat-obatan belum memperoleh perhatian yang seimbang. Menurunnya kemampuan hutan alam menghasilkan kayu untuk kebutuhan masyarakat dan pembangunan, maka kedepan harus dipacu meningkatkan kemampuan hutan produksi pada hutan alam di samping itu juga harus segera dilaksanakan pembangunan hutan rakyat (milik masyarakat) oleh masyarakat, disamping akan membantu memenuhi kebutuhan kayu juga akan menambah pendapatan masyarakat (Dinas Kehutanan, 2015).

Disisi yang lain hutan perlu dijaga karena bagi penduduk yang bermukim di sekitar hutan, keberadaan hutan sangat penting bagi kelangsungan hidup komunitas tersebut. Mengingat pentingnya hutan bagi masyarakat tersebut, sehingga berkembanglah kearifan lokal dengan tujuan menjaga kelestarian fungsi hutan itu

sendiri. Misalnya adalah adanya hutan larangan, hutan keramat, hutan cadangan dan berbagai istilah lokal lainnya (Forest Watch Indonesia, 2011: 36).

Dari website informasi lingkungan Mongabay.co.id penulis melihat adanya keseriusan pemerintah mendukung perhutanan sosial (*Social Forestry*). Menurut Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016 yang dimaksud dengan Perhutanan Sosial itu adalah sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara atau hutan hak/ hutan adat yang dilaksanakan oleh masyarakat setempat atau masyarakat hukum adat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraan, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya dalam bentuk Hutan Desa, Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Rakyat, Hutan Adat, Kemitraan Kehutanan dan Hutan Kemasyarakatan. Perhutanan Sosial atau juga dikenal dengan Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat yang ada disekitar hutan dan kawasan hutan dengan tetap menjaga kelestarian hutan.

Data Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Barat tahun 2016 menyebutkan jumlah program Perhutanan Sosial yang sudah terealisasi sampai saat ini sebanyak 62. Adapun PHBM yang digunakan di Sumatera Barat ada 3 macam, yaitu Hutan Nagari (HN)/ Hutan Desa, Hutan Tanaman Rakyat (HTR) dan Hutan kemasyarakatan (HKm). Jumlah Hutan Nagari (HN) sampai sekarang sudah terealisasi sebanyak 23 HN, jumlah Hutan Tanaman Rakyat (HTR) sebanyak 10 HTR dan jumlah Hutan kemasyarakatan (HKm) sebanyak 29 kelompok. Terlihat HKm mendominasi di Provinsi Sumatera Barat.

Penelitian ini fokus pada konflik perhutanan sosial dengan skema Hutan Kemasyarakatan (HKm). HKm yang diteliti adalah kelompok HKm Maju Bersama yang berada di Jorong Timbo Abu, Nagari Kajai, Kecamatan Talamau, Kabupaten Pasaman Barat. Kelompok HKm Maju Bersama ini berada di bawah naungan Dinas Kehutanan Kabupaten Pasaman Barat. Namun sejak tahun 2016, status dinas kehutanan Kabupaten Pasaman Barat berubah menjadi Unit Pelaksana Teknis Daerah Kesatuan Pengelola Hutan (UPTD KPH) Pasaman Raya. Kantor UPTD KPH

Pasaman Raya terletak di Lubuk Sikaping, Kabupaten Pasaman. Adapun wilayah teknisnya terdiri dari Kabupaten Pasaman dan Kabupaten Pasaman Barat.

Alasan memilih kelompok HKM Maju Bersama adalah HKM ini merupakan skema HKM tertua dan pertama di Sumatera Barat. Hal ini berdasarkan dari surat keputusan Penetapan Areal Kerja Kementerian Lingkungan Hidup (SK. PAK KemenLHK) tahun 2013 dan Surat Keputusan Izin Usaha Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan (SK. IUPHKM) yang dikeluarkan Bupati Pasaman Barat pada tahun 2014. Kelompok HKM Maju Bersama yang merupakan HKM pertama dan merupakan *model project* HKM di Provinsi Sumatera Barat itu vakum, yang semula ditujukan untuk mengatasi konflik malah menimbulkan pertikaian yang baru. Selain itu, HKM ini pada awalnya adalah solusi konflik kehutanan yakni konflik antara pemerintah dengan komunitas yang bermukim di dalam dan sekitar hutan. Selain itu kelompok HKM Maju Bersama tidak lagi aktif akibat konflik antara pengelola HKM dengan pimpinan komunitas jorong.

Berdasarkan observasi peneliti pada kelompok HKM Maju Bersama sekitar awal tahun 2017 di Jorong Timbo Abu, Nagari Kajai. HKM Maju Bersama sudah vakum dan tidak berjalan. Hal ini disebabkan oleh pertikaian antara pengurus kelompok HKM itu sendiri dengan anggota HKM dan antara pengurus HKM dengan pimpinan adat Jorong Timbo Abu. Lahan HKM diabaikan, bantuan-bantuan pertanian terkait HKM juga tidak lagi didapatkan, masyarakat sekitar cenderung semakin saling curiga-mencurigai terhadap orang luar yang masuk ke desa mereka dan hal ini peneliti rasakan sendiri.

Sudah ada penelitian tentang konflik dan HKM yaitu penelitian yang dilakukan oleh Dingin pada tahun 2013. Penelitiannya tentang konflik lahan antara Kaum Imbang Langit dengan dinas kehutanan Pasaman Barat mengenai saling klaim kepemilikan lahan di Nagari Kinali, Kabupaten Pasaman Barat. Hasil temuan penelitian adalah bagi Pemerintah (Dinas Kehutanan) Kabupaten Pasaman Barat mendorong HKM untuk menyelesaikan konflik antara pemerintah dengan Kaum Datuk Imbang Langit di Kampung Air Maruok, Nagari Kinali. Dengan skema hutan

kemasyarakatan pemerintah memberikan izin pemanfaatan atau pengelolaan kawasan hutan kepada Kaum Datuk Imbang Langit. Selanjutnya untuk menjaga perlindungan dan kelestarian kawasan hutan.. Penelitian yang juga relevan dengan penelitian ini adalah penelitian Kurniawan, tahun 2013 dengan judul “Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan di Kabupaten Pasaman Barat Dalam Mewujudkan Perhutanan Sosial di Sumatera Barat”. Hasil penelitian HKm (Hutan Kemasyarakatan) merupakan salah satu skema dalam Perhutanan Sosial, dimana kelompok atau gabungan masyarakat dapat mengajukan permohonan pengelolaan kawasan hutan, yaitu Hutan Lindung atau Hutan Produksi. Sebanyak 5 (lima) kelompok dan/atau gabungan kelompok masyarakat di Kabupaten Pasaman Barat telah mengajukan permohonan pengelolaan kawasan Hutan Kemasyarakatan semenjak tahun 2010. Selama lebih kurang 2 (dua) tahun, kelompok tersebut telah memenuhi syarat yang diatur dalam Permenhut Nomor P.37 tahun 2007 tentang Hutan Kemasyarakatan yang difasilitasi oleh Dinas Kehutanan Pasaman Barat dan juga LSM (Lembaga Swadaya masyarakat) Qbar Padang sebagai pendamping.

Penelitian ini berbeda dengan kedua penelitian yang sudah dijelaskan di atas. Letak perbedaannya, penelitian Dingin membahas HKm sebagai solusi konflik kehutanan yang terjadi antara komunitas adat dengan pemerintah. Penelitian Kurniawan menjelaskan regulasi hukum yang mengatur tentang keberadaan HKm. Sedangkan penelitian ini menjelaskan HKm dapat menimbulkan pertikaian yang baru di dalam komunitas adat tersebut.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Konflik kehutanan adalah pertentangan atau benturan antar dua pihak yang disebabkan adanya perbedaan nilai, kepentingan, pengakuan hak kepemilikan, perbedaan pengetahuan dan perbedaan persepsi antar pihak yang bertikai. Konflik kehutanan ini terjadi antara pemerintah dengan masyarakat atau masyarakat dengan perusahaan perkebunan. Pada penelitian-penelitian sebelumnya memperlihatkan konflik kehutanan ini berasal dari adanya saling klaim kepemilikan lahan hutan antara

kedua belah pihak yang saling bertentangan. Salah satu penelitian memperlihatkan adanya klaim kepemilikan lahan hutan antara pemerintah dengan komunitas lokal. Klaim ini didasari pada kepentingan yang berbeda antara pemerintah dengan masyarakat lokal sekitar hutan. Bagi pemerintah, lahan hutan yang berada dalam kawasan hutan negara harus dijaga kelestariannya. Sedangkan bagi komunitas lokal, kawasan hutan sekitar permukiman mereka adalah hak ulayat adat dan bisa dimanfaatkan sebagai pemenuhan ekonomi.

Program perhutanan sosial pun hadir dalam menjawab permasalahan konflik kehutanan. Dengan terbagi dalam 5 skema yang salah satunya adalah skema hutan kemasyarakatan (HKm). Fenomena yang terjadi di masyarakat yang mendapatkan program HKm ini justru muncul konflik yang baru, seperti konflik antara pengurus kelompok dengan anggota kelompok HKm dan pengurus kelompok dengan elit lokal. Kasus permasalahan HKm yang terjadi salah satunya berada di Jorong Timbo Abu. Sehingga, saat ini skema HKm itu tidak jalan dan menyebabkan terjadinya konflik antara sesama masyarakat di Jorong Timbo Abu.

Berdasarkan permasalahan yang diungkapkan di atas, maka pertanyaan penelitian yang muncul adalah sebagai berikut: Apa penyebab konflik yang terjadi dalam kelompok HKm Maju Bersama di Jorong Timbo Abu, Nagari Kajai, Kecamatan Talamau, Kabupaten Pasaman Barat?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang diungkapkan dalam penelitian ini, maka tujuan penelitian yaitu :

#### **Tujuan Umum:**

Untuk mendeskripsikan penyebab konflik kelompok Hutan Kemasyarakatan (HKm) di komunitas Jorong Timbo Abu, Nagari Kajai, Kecamatan Talamau, Kabupaten Pasaman Barat.

#### **Tujuan Khusus:**

1. Mendeskripsikan aktor-aktor konflik.

2. Mendeskripsikan isu-isu yang menyerang kelompok HKm Maju Bersama.
3. Mengidentifikasi penyebab-penyebab konflik setelah izin kelompok HKm Maju Bersama ini ditetapkan.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan kegunaan baik secara teoritis dan praktis, sebagai berikut:

##### **1. Bagi Aspek Akademis**

Secara akademis diharapkan berkontribusi terhadap perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya yang berhubungan dengan disiplin ilmu sosial, terutama bagi studi sosiologi konflik. Selain itu juga dapat memberikan kontribusi bagi mahasiswa dalam melengkapi kajian yang mengarah dan berhubungan dengan masalah konflik kehutanan.

##### **2. Bagi Aspek Praktis**

Hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan oleh pemerintah atau penentu kebijakan, khususnya bagi dinas kehutanan provinsi dan kabupaten/kota, sehingga kebijakannya selalu mempertimbangkan nilai-nilai, budaya serta kecenderungan yang ada di masyarakat dan hasil penelitian ini, juga dapat dimanfaatkan sebagai dasar pemikiran oleh peneliti lain yang berminat melakukan penelitian yang sejenis dengan penelitian ini, sehingga menjadi lebih baik dalam memperdalam serta memperbaiki kekurangan-kekurangan dalam penelitian ini.