

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang dianugerahi kekayaan sumber daya alam yang sangat melimpah. Sumber daya alam adalah modal pembangunan nasional yang sangat penting, oleh karenanya harus dilindungi, dipelihara, dilestarikan dan dimanfaatkan secara optimal bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia. Satu diantara wujud sumber daya alam tersebut adalah hutan.

Hutan merupakan sumber daya alam yang menempati posisi yang sangat strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sekitar dua-pertiga dari daratan Indonesia adalah kawasan hutan dengan ekosistem yang beragam, mulai dari hutan tropika daratan rendah, hutan tropika daratan tinggi, sampai hutan rawa gambut, hutan rawa air tawar dan hutan bakau (*mangrove*). Nilai penting sumber daya tersebut kian bertambah karena hutan merupakan sumber hayat hidup orang banyak.

Sejak awal dekade 1970-an, sektor kehutanan di Indonesia telah memainkan peranan penting dalam pembangunan nasional sebagai sumber terbesar perolehan devisa nonmigas, pelopor perkembangan industri, penyedia lapangan kerja, dan penggerak pembangunan (Resosudarmo dan Colfer, 2003). Hutan di Indonesia mempunyai peranan penting baik di tinjau dari aspek ekonomi, sosial budaya maupun ekologi. Namun, sejalan dengan pertambahan penduduk dan pertumbuhan nasional, tekanan terhadap sumber daya hutan semakin meningkat.

Peningkatan jumlah penduduk mengandung konsekuensi kebutuhan akan tanah, untuk tempat tinggal dan bercocok tanam yang selanjutnya untuk tempat usaha lainnya juga meningkat, namun di sisi lain dihadapkan pada kenyataan bahwa luas tanah tidak dapat bertambah, karenanya sasaran yang paling mudah untuk diakses adalah tanah hutan atau kawasan hutan yang ada. Hal inilah yang membuka peluang

munculnya konflik maupun sengketa yang berkaitan dengan tanah kawasan hutan.

Tingginya tekanan dan konflik kawasan hutan mengakibatkan Indonesia terus mengalami kehilangan tutupan hutan. Berdasarkan data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang dirilis tahun 2018, dari 120 juta hektar luas hutan Indonesia, 34,5 juta hektar sudah tidak berhutan lagi. Angka deforestasi tertinggi terjadi pada kurun waktu Tahun 1996-2000, yaitu sebesar 3,51 juta hektar/tahun. Periode berikutnya, dari Tahun 2002-2014, terlihat adanya penurunan laju deforestasi, sejalan dengan menurunnya kejadian kebakaran hutan dan lahan, dan pengendalian ketat beberapa ekses desentralisasi pengelolaan hutan. Pada periode Tahun 2014-2015, tercatat angka deforestasi di Kawasan Hutan sebesar 0,82 juta hektar, kemudian pada Tahun 2015-2016 sebesar 0,63 juta hektar dan Tahun 2016-2017 sebesar 0,48 juta hektar. Analisis yang dilakukan oleh Forest Watch Indonesia (2019) juga menunjukkan hal serupa. Pada tahun 2000 angka laju deforestasi 2 juta hektare per tahun, pada periode 2000-2009 sebesar 1,5 juta hektare per tahun, kemudian 1,1 juta hektare per tahun di 2009-2013, dan untuk periode 2013-2017 angka laju deforestasi pada periode ini adalah 1,47 juta per tahun.

Tidak seperti konflik disektor lain pada umumnya, konflik sektor kehutanan melibatkan banyak pihak, mulai dari skala lokal, nasional, bahkan skala internasional. Perbedaan status antara pihak yang kuat dengan pihak yang lemah juga sangat kentara. Pihak yang lebih kuat lebih mudah mempertahankan kepentingan dan posisinya daripada pihak yang lemah. Kemampuan finansial dan informasi mereka lebih besar dibandingkan dengan pihak yang lemah. Ketimpangan tersebut menyebabkan semakin rumitnya upaya penyelesaian konflik sektor kehutanan. Sifat lain dari konflik kehutanan adalah sifatnya yang jarang menjadi konsumsi publik atau sifatnya yang tidak muncul ke permukaan

(laten). Seringkali penanganan konflik kehutanan disikapi dengan tekanan dari pihak yang lebih kuat terhadap yang lemah.

Konflik kehutanan dari tahun ke tahun semakin meningkat dan yang semula bersifat laten menjadi semakin terbuka seiring dengan berakhirnya rezim Orde Baru dan keterpurukan ekonomi akibat krisis tahun 1998. Hal tersebut selaras dengan pernyataan Wulan dkk. (2004), yang menyebutkan bahwa:

Setelah jatuhnya rezim Orde Baru dan berlakunya desentralisasi, konflik yang sebelumnya laten mulai bermunculan ke permukaan dan juga memunculkan berbagai konflik baru. Hal ini terutama disebabkan “eforia reformasi” yang membuka kesempatan untuk menyalurkan kehendak dan aspirasi masyarakat yang selama ini sengaja atau tidak, ditutupi oleh rezim Orde Baru. Eforia ini juga mendorong pihak yang lemah dan selalu dipinggirkan di masa lalu, untuk berani menuntut hak-hak mereka yang selama ini diserobot dan dilecehkan oleh pihak yang lebih kuat. Meningkatnya konflik di sektor kehutanan juga disebabkan oleh krisis ekonomi sejak awal pertengahan tahun 1997 dan memuncak di awal tahun 1998. Keterpurukan ekonomi menyebabkan masyarakat semakin terdorong untuk melakukan penjarahan dan atau perambahan hutan yang dianggap sebagai cara termudah untuk mendapatkan uang. Tidaklah mengherankan kalau akhir-akhir ini kita sering melihat dan mendengar dari media massa berbagai kasus kekerasan dalam pengelolaan sumber daya hutan. (p.1).

Masyarakat tidak dapat berbuat banyak ketika terjadi kesenjangan dalam akses pengelolaan hutan selama orde baru, sehingga ketika rezim tersebut berakhir dan terbuka kesempatan itu, maka seolah terjadi aksi melampiaskan ketidakadilan yang mereka terima dengan merambah hutan.

Konflik kawasan hutan di Indonesia telah berpengaruh terhadap kehidupan dan keamanan jutaan manusia. World Bank (2014)

melaporkan bahwa dari 25 juta ha kawasan hutan di Indonesia, lebih dari 20% sedang berada dalam situasi konflik yang melibatkan 20.000 desa. Konflik kepemilikan tanah telah mengakibatkan dampak negatif bagi 60 hingga 90 juta jiwa yang penghidupannya bergantung pada kawasan hutan.⁵ Ketidakpastian hak atas tanah mengganggu kehidupan masyarakat yang menetap di dalam dan sekitar kawasan hutan dan mengancam kehidupan sosial, kesejahteraan ekonomi dan ketahanan pangan. Sedangkan menurut laporan UNDP (2015), dalam periode satu tahun (2013-2014) konflik kehutanan telah mengakibatkan kerugian sekitar USD 35 juta di 12 provinsi. Konflik lahan juga berdampak pada lingkungan, karena dapat menghambat upaya penanggulangan deforestasi dan telah mengakibatkan kebakaran hutan.

Menurut Undang undang No 41 tahun 1999 Tentang Kehutanan Pasal 1 angka 14, disebutkan “Hutan Konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya”. Dijelaskan juga bahwa yang termasuk ke dalam hutan konservasi adalah kawasan hutan suaka alam, kawasan hutan pelestarian alam dan taman buru. Kawasan Pelestarian Alam (KPA) terdiri dari Taman Nasional, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam sebagaimana diatur dalam Undang – Undang No. 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistemnya Pasal 29 Ayat (1), yaitu:

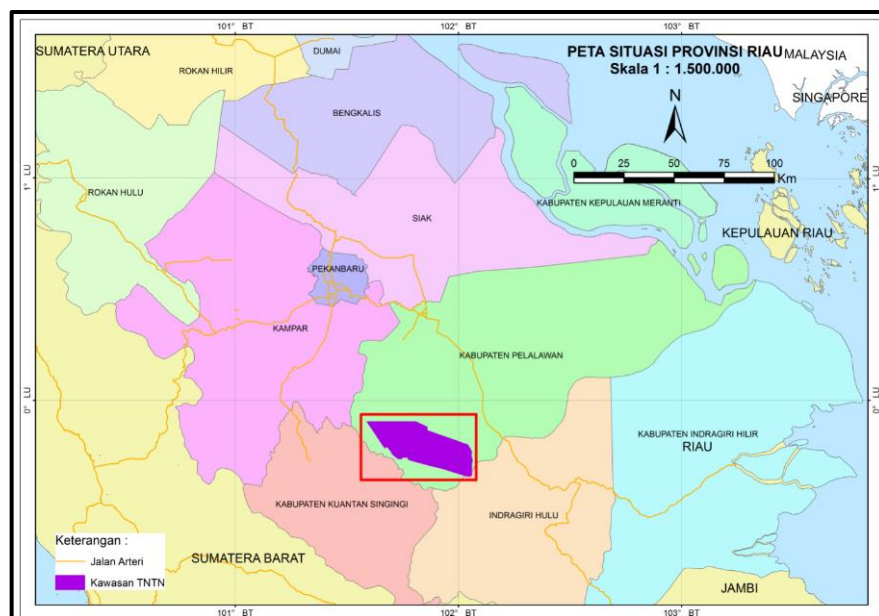
“(1) Kawasan pelestarian alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 13 terdiri dari :

- a. taman nasional;
- b. taman hutan raya;
- c. taman wisata alam.”

Data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) tahun 2018, hutan konservasi daratan yang ada di Indonesia seluas 22,1 Juta ha. Walaupun hutan konservasi memiliki fungsi lingkungan yang

sangat penting, namun dari luasan hutan konservasi yang berada di wilayah daratan tersebut, sekitar 4,8 juta ha sudah tidak berhutan atau terdegradasi.

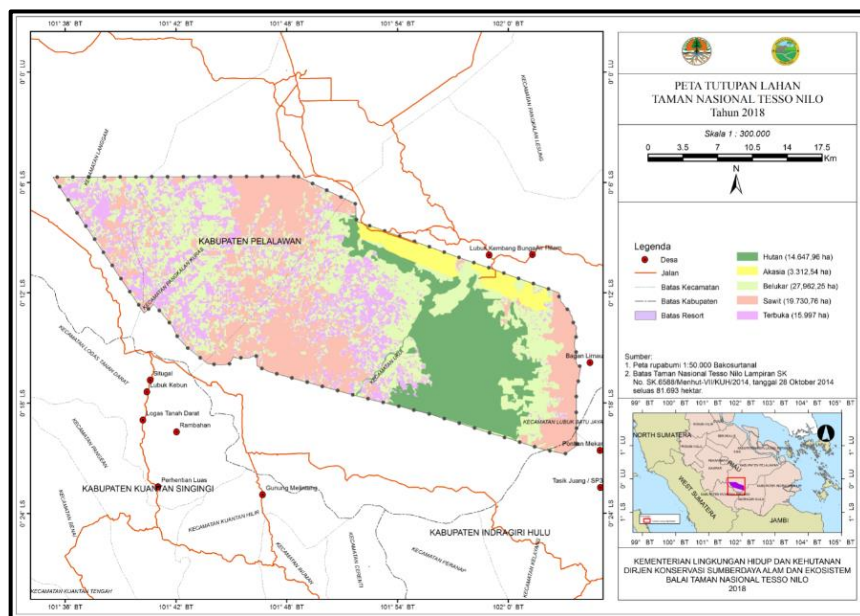
TNTN merupakan satu dari sekian contoh kawasan hutan konservasi (dalam hal ini KPA) yang mengalami tekanan yang sangat besar, sebagaimana terjadi di hampir semua kawasan hutan di Indonesia. Kawasan dengan peruntukan pelestarian alam yang berfungsi sebagai penyangga kehidupan bagi makhluk hidup baik yang berada didalam maupun disekelilingnya telah banyak banyak dirambah menjadi perkebunan dan pemukiman. Penguasaan lahan secara illegal dalam kawasan TNTN semakin masif dan tidak terkendali dari tahun ke tahun. Perambahan di kawasan TNTN sudah sangat memprihatinkan, setidaknya 58.000 Ha dari 81.000 Ha luas hutan TNTN telah dibabat dan dijadikan perkebunan serta pemukiman. Kondisi tersebut menyebabkan terjadinya konflik tenurial dan konflik sosial yang sangat kompleks dalam pengelolaan TNTN.



Gambar 1.1 Peta Situasi Kawasan TNTN

Sumber: Balai TNTN 2018

Penguasaan dan pembukaan lahan ilegal yang dilakukan dengan membakar menyebabkan bencana asap menimbulkan konflik yang berakibat kerugian yang tidak sedikit baik dalam skala lokal maupun regional. Perambahan dilakukan bukan hanya oleh masyarakat lokal, melainkan dari luar bahkan lintas pulau juga menimbulkan konflik sosial yang tidak kalah pelik. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah dalam penyelesaian permasalahan dan konflik yang terjadi, akan tetapi belum menampakkan hasil yang signifikan.



Gambar 1.2 Peta Tutupan Lahan TNTN

Sumber: Balai TNTN 2018

Pendekatan penyelesaian masalah terutama melalui pendekatan penegakan hukum yang dilakukan selama ini banyak mendapat tentangan berbagai pihak, tentunya mereka yang merasa terancam dengan kehadiran petugas pengamanan kawasan. Dalam keterangannya yang dimuat *Tribunnews.com* dalam kegiatan Konsultasi Nasional Krisis Tenurial TNTN di Hotel Arya Duta, Jakarta (Rabu,10/8/2016), Ketua Komnas HAM menuturkan bahwasanya kasus yang terjadi di

kawasan TNTN memiliki derajat masalah yang sangat rumit karena melibatkan banyak sekali pihak berkepentingan. Masyarakat sekitar kawasan tersebut merasa dintimidasi, ditangkap serta diusir. Terkait dengan intimidasi tersebut, masyarakat merasa tidak pernah mendapatkan informasi yang jelas mengenai batas kawasan TNTN dan zonasinya. (Wulandari, 2016)

Pemerintah sudah selayaknya menyadari betul pentingnya pentingnya penyelesaian konflik dalam kawasan hutan untuk menciptakan stabilitas keamanan nasional dan ketahanan nasional yang mantap. Banyak konflik yang terjadi di negara – negara berkembang diawali oleh adanya kompetisi dalam hal mengakses SDA untuk memenuhi kebutuhan hidup yang berkelanjutan. Pengelolaan SDA yang salah dapat berkontribusi terhadap ketidakamanan suatu negara, karena dapat mengancam keberlangsungan hidup kehidupan manusia dan lingkungan. Kerusakan lingkungan akibat salah urus sumber daya alam juga dapat mengakibatkan peningkatan kejadian bencana hidrometeorologi (banjir, kekeringan, tanah longsor, puting beliung, hingga gelombang pasang) yang merupakan 98,5% total bencana di Indonesia. Bencana – bencana tersebut berdampak sangat besar terutama pada sektor ekonomi dan lingkungan, baik dampak langsung maupun tidak langsung sehingga dapat menurunkan tingkat ketahanan nasional. (Subiyanto, 2018)

Akhir - akhir ini, Pemerintah Indonesia telah melakukan peninjauan ulang kebijakan pengelolaan hutan dan menempuh langkah korektif (corrective actions) untuk meningkatkan pengelolaan hutan beserta ekosistemnya secara berkelanjutan. Peninjauan ulang kebijakan dimaksud diantaranya adalah memastikan penurunan yang signifikan atas laju deforestasi dan degradasi hutan dan lahan. Pemerintah juga melibatkan peran serta masyarakat dalam akses pengelolaan hutan serta memberikan tanggung jawab kepada semua pihak yang terlibat, agar kawasan hutan beserta ekosistemnya tetap lestari. Langkah korektif yang diambil diantaranya: (1) menerapkan pengelolaan hutan berbasis

masyarakat dengan memberikan akses kelola hutan kepada masyarakat yang berkeadilan dan berkelanjutan melalui perhutanan sosial dan kemitraan konservasi; (2) menyelesaikan konflik - konflik yang terkait dengan kasus tenurial kehutanan dan memberikan aset legal lahan bagi masyarakat melalui program tanah obyek reforma agraria (TORA).

Wujud kongkrit dari langkah korektif yang ditempuh adalah kebijakan pengelolaan hutan dalam rangka mengatasi ketimpangan pemanfaatan hutan melalui kebijakan Perhutanan Sosial dengan target seluas 12,7 juta hektar, termasuk didalamnya kawasan konservasi. Perhutanan Sosial di dalam kawasan konservasi berupa kemitraan tertuang dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.83/MENLHK/ SETJEN/KUM.1/10/2016 Tentang Perhutanan Sosial; kemudian diperjelas dalam Peraturan Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem-KLHK Nomor: P.6/KSDAE/SET/Kum.1/6/2018 tentang Petunjuk Teknis Kemitraan Konservasi pada Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam. Perdirjen tersebut mengatur tentang tata cara penyelenggaraan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan pelaksanaan kemitraan konservasi, dan bertujuan untuk mewujudkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan dan pelestarian kawasan konservasi.

Dalam konsep “Sepuluh Cara Baru Pengelolaan Kawasan Konservasi” yang diperkenalkan oleh Wiratno (2018), penyelesaian persoalan seperti perambahan dari akibat kemiskinan tidak dapat ditempuh dengan penegakan hukum, oleh karena harus dicari cara yang tepat dan diterima oleh masyarakat. Penegakan hukum sebaiknya hanya ditujukan terhadap aktor intelektual yang seringkali memanfaatkan masyarakat miskin yang terpaksa menggarap lahan di dalam kawasan konservasi. Kemitraan konservasi diharapkan menjadi pendekatan penyelesaian konflik diluar penegakan hukum dan mampu menjawab berbagai tantangan yang dihadapi oleh pengelola kawasan konservasi

dalam menyelesaikan konflik penguasaan lahan secara illegal dalam kawasan. Belajar dari berbagai program penyelesaian konflik selama ini yang belum membuahkan hasil yang memuaskan, maka kemitraan konservasi menjadi salah satu pendekatan yang efektif.

Mengingat kompleksnya konflik tenurial yang terjadi dikawasan TNTN, maka peneliti merasa sangat perlu untuk menganalisis efektifitas Program Kemitraan Konservasi yang sedang dijalankan. Penelitian ini diharapkan dapat mengevaluasi program kemitraan konservasi di TNTN agar mampu menjadi instrument resolusi konflik yang ideal dan efektif dan memberikan solusi yang tahan lama dan jangka panjang dengan menghilangkan penyebab yang mendasarinya dan membangun hubungan baru yang memuaskan antara pihak-pihak yang berkonflik.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dari penelitian ini, maka rumusan masalah yang dikemukakan adalah::

1. Apa akar permasalahan yang menyebabkan terjadinya konflik tenurial di dalam kawasan TNTN?
2. Bagaimana efektifitas Kemitraan Konservasi sebagai instrument resolusi konflik tenurial di kawasan TNTN?
3. Bagaimana resolusi konflik tenurial yang ideal dan efektif untuk diterapkan di kawasan Taman Nasional Tesso Nilo?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang dingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis akar permasalahan yang menyebabkan terjadinya konflik tenurial di kawasan TNTN.
2. Menganalisis efektifitas Kemitraan konservasi sebagai instrument resolusi konflik tenurial di kawasan TNTN.
3. Menganalisis konsep penyelesaian konflik tenurial yang ideal dan

efektif sesuai untuk diterapkan di Kawasan TNTN.

1.4. Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik itu secara teoritis ataupun dalam tataran praktis.

Pertama, manfaat teoritis dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Memberikan kontribusi atau sumbangan pemikiran dalam ilmu resolusi konflik, khususnya penyelesaian konflik tenurial dalam kawasan hutan.
- b. Sebagai pijakan dan referensi pada penelitian-penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan penyelesaian konflik tenurial

Kedua, secara praktis penelitian ini diharapkan dapat:

- a. Memberikan masukan bagi pengelola kawasan, dan pengambil keputusan, dalam upaya resolusi konflik tenurial dalam kawasan hutan, khususnya TNTN.
- b. Menjadi rujukan bagi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dalam penyelesaian konflik tenurial kawasan hutan, khususnya TNTN, mengingat tantangan pengelolaan hutan yang semakin berat dengan masifnya konflik penguasaan lahan.