

## KEBIJAKAN KEHUTANAN DAN AKIBATNYA BAGI MASYARAKAT LOKAL

Robert Siburian<sup>1</sup>

---

### Abstract

*This article seeks to explain the relations between the Forest Policy and people who live in forest area. Despite the fact that Indonesia has a vast forest area with an abundance of economic resources that has been exploited, the fate of people who make their living from it is almost forgotten. Most of forest policies have been made and implemented to the disadvantages of the people who live in the area.*

### Pendahuluan

Kawasan hutan Indonesia tergolong luas, yaitu sekitar sepuluh persen dari luas hutan dunia. Kawasan hutan itu mengandung kekayaan sumber daya hayati yang melimpah, baik tumbuh-tumbuhan maupun binatang-binatang. Dengan sumber kekayaan itu memungkinkan pemerintah apabila menaruh perhatian besar terhadap fungsi ekonomi yang dimiliki oleh hutan tersebut. Fungsi ekonomi hutan itu digunakan dalam rangka membiayai pembangunan yang tengah dilaksanakan oleh pemerintah.

Oleh karena kawasan hutan mengandung kekayaan sumber daya hayati yang melimpah, pemerintah Indonesia ketika membuat kebijakan dalam bidang kehutanan sering memandang hutan hanya dari fungsi ekonomi semata. Dengan pandangan yang demikian, maka yang dilakukan pemerintah kemudian adalah eksploitasi hutan secara besar-besaran tanpa mengindahkan fungsi hutan yang lain, apalagi untuk memperhatikan kondisi rakyat yang bermukim di sekitar hutan.

Secara ekonomi, hasil yang diperoleh dari sumber daya hutan Indonesia khususnya kayu telah mampu menyumbang devisa bagi negara. Misalnya, pada tahun 1994, sektor kehutanan telah memberikan sumbangan devisa sebesar US\$ 7,7 milyar (Gunawan, *et.al.*, 1998: 2).

Penempatan sektor hutan sebagai salah satu sumber utama pendapatan negara sudah dimulai sejak tahun 1970-an. Hal itu terjadi akibat minyak dan

---

<sup>1</sup> Peneliti pada Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB) LIPI

gas bumi tidak lagi dapat diandalkan untuk membiayai pembangunan, setelah sektor ini mengalami kejatuhan harga tahun 1982 (Siscawati, 1998: 560). Untuk menyelamatkan pembiayaan pembangunan yang tengah dilakukan pada saat itu, alternatif yang dipilih oleh pemerintah kemudian adalah pengurusan dan pengeksploitasian sumber daya hutan secara habis-habisan. Hal itu dilakukan karena biaya yang dikeluarkan untuk mengelola hutan jauh lebih rendah dibandingkan dengan keuntungan sesaat yang dapat dinikmati.

Posisi migas yang tidak lagi dapat diandalkan untuk pembiayaan pembangunan, hal itu menjadi ancaman terhadap jalannya pembangunan yang sedang dilakukan saat itu. Agar pembangunan terus berjalan di bawah pemerintah mantan Presiden Soeharto, maka rezim yang berkuasa ketika itu menjadikan hutan sebagai mesin uangnya. Bahkan, selama 32 tahun Orde Baru berkuasa, sektor kehutanan dalam perekonomian nasional Indonesia menempati posisi penting dan strategis. Hal itu berkaitan dengan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah yang seluruhnya diarahkan untuk mendukung eksploitasi hutan sebagai bagian dari suatu kebijakan pembangunan, utamanya untuk pembayaran hutang luar negeri yang jatuh tempo. Guna mendukung kebijakan tersebut, pemerintah mengundang para investor baik dalam dan luar negeri agar mereka bersedia menanamkan modalnya di sektor kehutanan.

Di kawasan hutan Indonesia juga bermukim beberapa kelompok masyarakat, yang jumlahnya diperkirakan sekitar sepuluh juta orang (Moniaga, 1998; 120). Jumlah itu tentu tidak sedikit. Akan tetapi, sebagian dari mereka masih berada pada tingkat kehidupan ekonomi yang memprihatinkan. Kehidupan ekonomi yang mereka alami sangat ironis dengan kekayaan sumber daya alam yang dikandung oleh kawasan hutan di sekitar tempat mereka bermukim, baik yang berada di permukaan (seperti kayu dan rotan) maupun dalam perut bumi (bahan tambang).

Lebih tragis lagi adalah ketika eksploitasi besar-besaran terjadi, masyarakat di kawasan hutan banyak yang terusir. Dengan kata lain, di balik potensi sumber daya hutan yang melimpah, masyarakat di sekitar hutan justru terperangkap dalam kehidupan yang serba kekurangan. Kemiskinan mewarnai kehidupan yang mereka jalani sebagai masyarakat yang tinggal di kawasan hutan. Pertanyaannya adalah; mengapa kehidupan masyarakat yang tinggal di kawasan hutan justru mengalami kemiskinan, padahal hasil hutan selama pemerintahan Orde Baru menjadi mesin uang untuk mendanai pembangunan? Faktor-faktor apa yang mengakibatkan mereka terbelenggu dalam kemiskinan? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tulisan ini dibagi atas tiga bagian; *pertama*, membahas tentang kondisi umum hutan Indonesia. *Kedua*, bagaimana hubungan masyarakat (seperti Orang Dayak dan salah satu suku di Propinsi Papua) dengan hutan di sekitarnya, yang tidak saja dalam arti ekonomi tetapi yang lebih mendasar adalah dalam hubungan emosional. *Ketiga*, mengkaji

kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang berkaitan dengan hutan dan masyarakat yang ada di sekitarnya.

## Kondisi Hutan Indonesia

Secara statistik, Indonesia memiliki luas hutan sekitar 10 persen dari luas hutan seluruh dunia yang diperkirakan sekitar 1.203.520.000 hektar<sup>2</sup>. Oleh karena itu, Indonesia digolongkan sebagai salah satu negara terbesar di dunia yang memiliki kawasan hutan, dan yang terkaya keanekaragaman hayatinya.

Kawasan hutan Indonesia hingga tahun 1999 tinggal 120.352.000 hektare<sup>3</sup>. Kegunaan hutan tersebut di bagi atas: hutan lindung 27,86 persen, suaka alam dan hutan wisata 17,04 persen, hutan produksi terbatas 29,25 persen, hutan produksi tetap 19,16 persen dan hutan produksi yang dapat dikonversi 6,72 persen.<sup>4</sup> Luas kawasan hutan pada tahun 1999 tersebut jika dibandingkan dengan luas kawasan hutan tahun 1984 yang mencapai 143.970.000<sup>5</sup> telah terjadi penurunan luas kawasan hutan sekitar 20.618.000 hektare. Dengan kata lain, kawasan hutan Indonesia telah berkurang sekiyitar 14,33 persen dalam kurun waktu 15 tahun. Kawasan hutan yang berkurang tersebut akibat kerusakan atau beralih fungsi menjadi daerah industri, pemukiman, perkebunan dan pembangunan jalan raya sekitar 1.374.533 hektare setiap tahunnya. Padahal, di awal kemerdekaan dulu, yaitu tahun 1950-an, Indonesia masih memiliki kawasan hutan seluas 162 juta hektare (*Kompas*, 3/6/2002).

Kawasan hutan Indonesia juga memiliki berbagai kekayaan hayati lain yang tidak ternilai harganya, seperti 10 persen spesies tumbuhan dunia, 12 persen spesies mamalia, 17 persen spesies reptil dan amphibi, serta 17 persen dari spesies burung (*Kompas*, 3/6/2002). Kekayaan hayati itu berguna bagi kehidupan manusia yang berada di permukaan bumi, karena itu, semua bangsa

---

<sup>2</sup> Luas kawasan hutan dunia itu merupakan perkiraan berdasarkan luas hutan Indonesia yang mencapai sekitar 10 % dari seluruh luas hutan dunia, di mana kawasan hutan yang dimiliki Indonesia mencapai 120.352.000 hektare.

<sup>3</sup> Sementara *Kompas* Senin, 3 Juni 2002 melaporkan dari Pertemuan Komite Persiapan (PrepCom) IV Konferensi Tingkat Tinggi mengenai Pembangunan Berkelanjutan (WWSD) yang berlangsung di Bali awal Juni 2002 bahwa luas hutan Indonesia sekarang ini hanya tinggal 98 juta hektare saja.

<sup>4</sup> Angka-angka di atas dikutip dari laporan "Statistik Indonesia" tahun 2000.

<sup>5</sup> Angka-angka di atas dikutip dari laporan "Statistik Indonesia" tahun 1989. Data luas hutan tahun 1984 tidak diperbaharui hingga tahun 1989, sehingga tidak diketahui tingkat kerusakan hutan pada periode tersebut.

di dunia sangat peduli akan keberadaan hutan Indonesia. Konsentrasi perdebatan masalah hutan dan lingkungan umumnya didominasi oleh masalah yang mempunyai dimensi makro seperti upaya penyelamatan ekosistem bumi, penipisan lapisan ozon, peningkatan suhu bumi, perubahan iklim global, dan hilangnya keanekaragaman hayati dan nuklir. Mereka yang berdebat itu beranggapan bahwa penyelesaian masalah-masalah yang berdimensi makro tersebut secara otomatis akan menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat adat dalam hubungannya dengan penguasaan lahan hutannya (Gunawan, *et.al.*, 1998: 2).

Terjadinya penurunan luas hutan Indonesia dari tahun ke tahun adalah akibat eksploitasi. Dalam mengeksploitasi hutan itu, pemerintah Indonesia memberikan tiga tahap kegiatan; yaitu *logging phase*, *timber plantation development phase*, dan *large-scale palm plantation phase* (Siscawati, 1998: 560). Fase pertama adalah pengambilan hasil hutan berupa kayu bulat. Dalam hal ini pemerintah memberi izin Hak Penguasaan Hutan (HPH) ke perusahaan swasta ataupun campuran. Fase kedua adalah pemanfaatan kawasan hutan dengan menggantinya menjadi Hutan Tanaman Industri (HTI), misalnya bahan baku pembuatan kertas. Pemerintah memberi izin kepada perusahaan untuk menguasai lahan dalam jumlah tertentu untuk ditanami tanaman yang hasilnya dapat digunakan sebagai bahan baku industri. Fase ketiga adalah pemanfaatan hutan untuk menggantinya menjadi lahan perkebunan kelapa sawit.

Kegiatan mengelola hutan pada dua fase terakhir dengan cara membersihkan hutan atau bekas hutan secara total dan menggantinya dengan tanaman baru. Hal yang sering dilakukan oleh pengusaha pemilik izin ini adalah dengan cara membakar hutan atau bekas hutan tersebut. Dengan cara demikian, semua makhluk hidup yang ada di kawasan hutan itu jika tidak sempat menghindari menyelamatkan diri menjadi musnah terbakar. Metode dengan cara membakar hutan (*land clearing method*) merupakan metode paling cepat dan murah secara ekonomi, akan tetapi dampak yang ditimbulkannya bagi lingkungan sangat besar.

Kehadiran HPH walaupun peraturan-peraturan dalam pengelolaannya sudah dibuat oleh pemerintah tetapi kegiatan HPH itu turut menimbulkan kerusakan hutan. Misalnya, perusahaan HPH yang menebang satu pohon akan mengakibatkan tertindihnya pohon-pohon lain yang masih kecil-kecil, rusaknya sarang-sarang burung dan lebah. Kemudian, akibat terganggu oleh kegiatan HPH karena teknologi yang digunakan untuk menebang pohon dan limbah yang ditimbulkannya akan mengusir hewan yang ada di lokasi HPH. Selain itu, jalan yang dipakai untuk sampai ke lahan HPH juga jelas merusak kawasan hutan dalam jumlah yang tidak sedikit.

Dengan adanya pemberian hak mengelola hutan baik dalam bentuk HPH, HTI ataupun untuk perkebunan kelapa sawit mengakibatkan berkurangnya kawasan hutan sekaligus mengakibatkan kerusakan. Penguasaan kawasan hutan oleh pihak-pihak tertentu telah mengakibatkan ruang gerak masyarakat yang tinggal di kawasan hutan semakin sempit, bahkan ada yang ruang geraknya hilang sama sekali.

Fase-fase pengeksploitasian hutan tersebut menimbulkan kerusakan hutan di Indonesia. Kendati peraturan yang dibuat oleh pemerintah sudah diupayakan agar pengeksploitasian hutan tidak berlangsung secara berlebihan, tetapi dalam implementasi peraturan itu sering disalahgunakan. Oleh karena itu, yang terjadi selanjutnya adalah degradasi hutan Indonesia berlangsung begitu cepat, sementara usaha reboisasi relatif lambat.

Eksplorasi hutan secara besar-besaran yang dilakukan oleh pemerintah dimaksudkan untuk mendukung pembiayaan pembangunan. Selama itu, fungsi dan peranan hutan seringkali dilihat hanya dari segi ekonomis sebagai penghasil kayu dan hasil hutan lainnya seperti rotan dan damar. Padahal, selain fungsi ekonomi, hutan pun memiliki fungsi politis, sosial dan ekologis yang tak terpisahkan (Kompas, 3/6/2002).

## **Hutan dan Masyarakat**

Hubungan masyarakat yang tinggal di kawasan hutan dengan hutan tempat mereka bermukim ibarat dua sisi mata uang yang saling menyatu. Masyarakat tersebut memiliki hubungan emosional yang sangat erat dengan hutan. Untuk menjelaskan bagaimana hubungan emosional itu, penulis mengambil contoh kehidupan Orang Dayak di Pulau Kalimantan dan tiga kelompok suku bangsa yang berada di Provinsi Papua.

Perilaku yang arif terhadap pemberlakuan kawasan hutan dan segala mahluk yang hidup di dalamnya terdapat pada suku Moi, Santani dan Tabla di Pegunungan Cylops, Irian Jaya (sekarang Papua).<sup>6</sup> Kelompok suku ini percaya bahwa mereka mempunyai hubungan yang erat dengan hutan, binatang dan tanah tempat di mana mereka tinggal. Pemeliharaan hutan di sekitarnya merupakan nilai yang *inherent* dengan sejumlah kepercayaan tradisional mereka. Dalam hal kepercayaan misalnya, suku Tabla percaya bahwa mereka merupakan keturunan dari salah satu spesies burung besar yang bermukim di Pegunungan Cylops. Dengan adanya kepercayaan seperti itu, mereka dilarang

---

<sup>6</sup> Pembagian suku ini didasarkan pada perbedaan bahasa yang mereka gunakan.

untuk mengganggu salah satu spesies burung (*Rhipidura*), karena apabila jenis spesies burung itu diganggu akan mengakibatkan terhambatnya pertumbuhan anak-anak kelompok suku Tabla yang tinggal di Pegunungan Cyclops tersebut (Mitchell, *et.al.*, 1990: 239). Adanya kepercayaan seperti ini, yang oleh Frazer (dikutip oleh Freud, 2001: 165-166) digolongkan jenis *totem*<sup>7</sup> mendorong terpeliharanya alam hutan di tempat itu.

Demikian halnya dengan kelompok suku Moi yang juga memiliki sejenis *totem*. Suku Moi tidak memakan burung lilin (*Rhyticeros species*), karena suku Moi percaya kalau mereka memakan burung lilin tersebut, maka orang yang memakannya menjadi lemah. Selain itu, suku Santani dan Tabla memberi penghormatan pada puncak Pegunungan Cyclops karena puncak pegunungan itu dipercaya sebagai tempat bersemayamnya roh para leluhur. Oleh karena itu, kedua kelompok suku ini jarang masuk jauh ke dalam hutan. Berkaitan dengan itu, suku Tabla membagi kawasan Pegunungan Cyclops dibagi atas tiga zone didasarkan pada penggunaan tanahnya. *Pertama*, zona atas yaitu tanah yang berada pada ketinggian lebih dari 400 meter di atas permukaan laut. Zona atas ini difungsikan sebagai tempat menyimpan bahan-bahan bangunan dan alat-alat berburu. *Kedua*, zona tengah yaitu tanah yang berada pada ketinggian antara 300 meter sampai 400 meter di atas permukaan laut. Zona tengah ini difungsikan sebagai tempat melakukan aktivitas pertanian. *Ketiga*, zona bawah yaitu tanah yang ketinggiannya di bawah 300 meter di atas permukaan laut. Zona bawah ini berfungsi sebagai kawasan pemukiman dan tempat menanam sayur-sayuran ataupun kacang-kacangan (*subsistence gardens*). Sebagian besar masyarakat dari kelompok suku tersebut melekat dengan pengaturan zona yang demikian walaupun tanpa pengadaan undang-undang konservasi yang dibuat oleh pemerintah (Mitchell, *et.al.*, 1990: 240).

Pada Orang Dayak, hubungan hutan dengan mereka tidak dapat dipisahkan. Oleh karena adanya hubungan yang erat itu maka bagi orang Dayak sendiri dapat disebutkan bahwa **hutan** identik dengan **Dayak** (Pilin dan Petebang, 1999: 20), sehingga mereka sangat peduli terhadap kelestarian hutan.

Bagi masyarakat yang tinggal di kawasan hutan, hutan adalah segala-galanya. Hutanlah yang memberikan masyarakat kehidupan. Sebab, hutan

---

<sup>7</sup> *Totem* adalah sekumpulan benda-benda material yang diperlakukan oleh kelompok masyarakat tertentu dengan hormat dan penuh kepercayaan takhyul. Kepercayaan bahwa di antara dirinya dan seluruh anggota kelompoknya ada suatu hubungan dan sangat khusus. Hubungan antara seseorang (sekelompok masyarakat) dengan *totem*-nya saling melindungi dan menghormati. Misalnya, masyarakat tidak membunuh atau menebang kalau *totem* itu adalah binatang atau pohon, sebaliknya *totem* akan melindungi manusia (Freud, 2001: 165-166).

mampu memberikan kepada mereka bahan makanan untuk kehidupan sehari-harinya, baik secara langsung ataupun tidak. Sumber makanan yang secara langsung diambil dari hutan berupa binatang buruan dan buah-buahan. Sedangkan kebutuhan yang tidak diperoleh secara langsung adalah melalui jual beli yang mereka lakukan dengan masyarakat lain. Misalnya, rotan yang ada di hutan mereka ambil untuk dijual ke pasar. Hasil dari penjualan itu digunakan untuk membeli keperluan sehari-hari yang tidak mereka dapat di hutan ataupun tidak dapat mereka olah sendiri.

Selain hidup dari mengambil hasil hutan, masyarakat yang tinggal dikawasan hutan pun ada yang hidupnya bertani dengan cara berladang berpindah. Berladang dengan cara berpindah-pindah ini sudah merupakan tradisi yang dilakukan turun temurun. Hal itu karena kawasan hutan di mana mereka tinggal relatif luas sehingga dimungkinkan untuk membuka lahan secara berpindah-pindah (rotasi). Peladang berpindah akan kembali ke lahan pertama dibuka setelah sekitar sembilan tahun ditinggal. Sebab, selama ditinggal kesuburan lahan sudah kembali.

Berladang berpindah (*shifting cultivation*) yang merupakan satu kegiatan masyarakat lokal yang sudah dilakukan secara turun temurun, ditengarai pemerintah menimbulkan kerusakan hutan sehingga kegiatan itu harus dihentikan, untuk kemudian diganti dengan pekerjaan bersawah dan berkebun. Namun pembuat kebijakan pelarangan itu tidak memahami bagaimana hubungan berladang berpindah dengan religi masyarakat lokal. Misalnya, bagi **Orang Bukit** yang berada di Kalimantan Selatan, kegiatan berladang dipandang sebagai upacara religius. Sebab, setiap pentahapan dalam kegiatan berladang dikaitkan dengan ilah dan roh tertentu, yaitu dengan cara memberikan sesajen dan puji-pujian. Bagi **Orang Bukit**, berladang dipandang sebagai pekerjaan **Orang Langit** sementara bersawah tadah hujan, berkebun karet dan meramu hasil hutan dapat dikategorikan sebagai pekerjaan **Orang Bumi**. Dalam sistem nilai yang didukung oleh **Orang Bukit**, derajat **Orang Langit** lebih tinggi dibandingkan dengan derajat **Orang Bumi**, karena itu mereka tetap mempertahankan sistem berladang berpindah. **Orang Bukit** yang tidak melakukan kegiatan berladang berpindah dikategorikan sebagai pelanggaran adat, sementara **Orang Bukit** yang tidak melakukan kegiatan bersawah ataupun berkebun tidak termasuk pelanggaran adat, karena itu dapat ditinggalkan. Di sisi lain bahwa dengan berladang berpindah, kohesi sosial di antara **Orang Bukit** akan semakin erat sebab dalam kegiatan berladang berpindah tercakup tiga hal, yakni keyakinan, amal (pekerjaan yang berupacara) dan kebersamaan (Radam, 2001: 322-328). Dalam hal ini tampak bahwa jenis pekerjaan akan juga menunjukkan status sosial seseorang, sehingga tidak heran bila pekerjaan dengan sistem ladang berpindah yang dinilai lebih tinggi tetap dipertahankan masyarakat di Kalimantan,

dibandingkan harus beralih ke jenis pekerjaan bersawah atau berkebun menetap.

Masyarakat lokal memiliki kearifan tradisional tentang bagaimana hutan yang mereka miliki secara komunal itu dapat memberikan kehidupan bagi mereka dan generasi berikutnya. Walaupun ada kerusakan yang diakibatkan oleh aktivitas masyarakat lokal, tampaknya kegiatan itu kurang signifikan untuk mengangkat kegiatan tersebut sebagai salah satu faktor yang menyebabkan kerusakan lingkungan. Bagi **Orang Bukit**, di setiap ladang yang mereka tanam selalu diikuti dengan menanam bambu dari berbagai jenis. Kemudian dalam pembukaan lahan baru pun tidak dilakukan dengan sesuka hati, sebab masing-masing keluarga mempunyai kawasan garapan masing-masing, sehingga kepindahan ladang-ladang tersebut akan selalu berada di dalam wilayah sendiri (Radam, 2001: 322). Hal senada dikemukakan oleh Nababan. Masyarakat yang tinggal di kawasan hutan (masyarakat tradisional) memiliki kearifan tradisional untuk kelestarian lingkungan, termasuk kawasan hutan. Sebab, kalau mereka tidak membatasi aktivitas untuk mengelola hutan, maka kerusakan hutan akan mengancam kelangsungan kehidupan mereka (Nababan, 1996).

Dengan rusaknya hutan, dari sisi ekonomi kerugian masyarakat lokal dapat dikalkulasi, tetapi yang lebih menyedihkan masyarakat lokal adalah terganggunya aktivitas spritual mereka. Bagi masyarakat lokal, tanah dan hutan di atasnya tidak saja dipandang dari sekedar pemenuhan komoditas ekonomi. Lebih dari itu, tanah dan hutan mempunyai fungsi sosial yang kuat dan menjadi sumber identitas mereka karena dapat menghubungkan hidup mereka dengan aspek-aspek spritual dan keagamaan. Hubungan yang keramat atau spritual antara manusia dan tanah merupakan sesuatu yang tidak dapat dikalkulasi dengan rupiah atau dolar (Katoppo, 2000: 261).

### **Kebijakan yang Menyengsarakan**

Ditinjau baik dari aspek ekonomi, lingkungan, iptek dan sosial budaya, hutan merupakan salah satu sumber kekayaan negara. Oleh karena itu, pemanfaatan dan pemeliharaannya perlu ditata sehingga seluruh masyarakat Indonesia dapat menikmati manfaat yang diberikan oleh hutan tersebut. Penataan hutan oleh negara seharusnya diperuntukkan bagi kemakmuran seluruh rakyat Indonesia bukan untuk segelintir orang. Hal itu sejalan dengan UUD 1945 pasal 33 ayat 3 yang menyatakan bahwa:

*"Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".*

Negara melalui Departemen Kehutanan memiliki kewenangan untuk mengelola hutan. Untuk itu berbagai perangkat undang-undang dan peraturan pun dikeluarkan. Sayangnya, kebijakan kehutanan di Indonesia cenderung didasarkan pada asumsi bahwa tata cara hidup dan pola pengelolaan sumber daya lingkungan hutan yang dilakukan secara tradisional oleh masyarakat adat/asli bersifat primitif, tidak efisien dan merusak. Akibatnya, perangkat norma, sanksi, cara hidup, teknologi, dan praktik-praktik tradisional pengelolaan lingkungan oleh masyarakat tersebut cenderung diabaikan, bahkan dianggap sebagai ancaman dalam penyusunan kebijakan pengelolaan dan pengusahaan sumber daya hutan (Gunawan, *et.al.*, 1998: 44). Padahal dalam realitanya, kebiasaan yang dilakukan oleh masyarakat secara tradisional itu justru lebih efektif untuk menjaga kelestarian lingkungan hutan melalui kearifan lokal yang mereka miliki.

Oleh karena itu, kebijakan kehutanan lewat peraturan-peraturan yang diluncurkan dengan usaha untuk melindungi kepentingan masyarakat dan sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta kelestarian lingkungan hutan, selain berbenturan dengan tradisi yang berkembang di tengah-tengah masyarakat lokal, juga menimbulkan masalah lingkungan dan sosial yang lebih parah. Di satu sisi, kehadiran kebijakan kehutanan semakin mempercepat proses pemiskinan masyarakat lokal, dan di sisi lain degradasi kawasan hutan yang dilakukan oleh pemilik HPH sebagai lembaga yang mendapat legitimasi dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah berlangsung begitu cepat. Hal itu terjadi karena kebijakan yang dibuat tidak didahului oleh suatu pengkajian tentang kondisi masyarakat lokal dan bagaimana hubungan mereka kepada lingkungannya (hutan), atau paling tidak melibatkan masyarakat lokal dalam proses pembuatan kebijakan tersebut agar tidak ada pihak yang dirugikan. Tidak sedikit juga peraturan yang di atas kertas mendukung kepentingan masyarakat lokal tetapi dalam pengimplementasiannya di lapangan sering bertolak belakang. Sebab, dalam kenyataannya, akibat kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, masyarakat yang tinggal di kawasan hutan justru mengalami kesengsaraan, baik melalui teror dan intimidasi serta penangkapan dengan dakwaan melanggar peraturan.

Salah satu kebijakan pemerintah yang ditengarai memiskinkan masyarakat yang tinggal di kawasan hutan adalah UU No. 5 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan. Dalam undang-undang itu disebutkan bahwa segala bentuk kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat (tanpa izin pemerintah) di areal hutan yang dianggap pemerintah sebagai hutan cagar alam, hutan konversi, hutan produksi dan hutan lindung akan dianalogkan sebagai

pelanggaran terhadap peraturan pemerintah. Dalam hal ini termasuk kegiatan perambah hutan ataupun peladang berpindah. Sebab, masyarakat yang dikategorikan sebagai perambah hutan adalah setiap orang yang melakukan kegiatan berusaha tani atau mengambil hasil hutan dalam kawasan hutan secara tidak sah mengakibatkan kerusakan hutan, baik mereka yang tinggal di dalam maupun di luar kawasan hutan. Padahal bila ditelusuri lebih dalam lagi, tingkat kerusakan hutan yang diakibatkan oleh kegiatan berladang berpindah ataupun perambah hutan kurang signifikan. Justru, mereka berada dalam suatu situasi dan pengalaman yang lebih baik untuk mengerti akan lingkungan, kebutuhan hidup dan cara mengadaptasi serta mengelola lingkungan secara lebih arif, daripada masyarakat di luar kelompoknya (Haba, 1996). Namun dengan lahirnya UU No. 5 Tahun 1967 ini masyarakat kehilangan sumber penghasilan.

Kemiskinan semakin terasa ketika kebijakan kehutanan melahirkan Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1976 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan. Sebab, sistem HPH telah mengakibatkan perkembangan eksploitasi hutan alam amat pesat. Misalnya, untuk Provinsi Kalimantan Timur saja, Konsesi HPH dari 25 unit tahun 1968 meningkat menjadi 574 unit tahun 1990. Produksi *log* meningkat dari 6 juta meter kubik tahun 1967 menjadi 31 juta meter kubik tahun 1990. Dan devisa dari hasil hutan pun terus meningkat dari 3 juta US\$ tahun 1960 menjadi 300 juta US\$ tahun 1988 (Triwahyudi, *et.al.*, 1992: 1). Data tersebut memperlihatkan bahwa tingkat produksi *log* dengan sistem HPH dalam kurun waktu 33 tahun meningkat sekitar 416,67 persen, belum lagi dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia yang juga memiliki kawasan hutan yang luas.

Sistem HPH memberikan perolehan devisa bagi negara, tetapi sekaligus menciptakan kenestapanan bagi masyarakat lokal yang tinggal di kawasan hutan, khususnya kawasan hutan yang menjadi pemilik konsesi HPH. Sebab, penebangan kayu sepenuhnya menjadi hak investor swasta pemilik konsesi HPH itu, sedangkan masyarakat setempat yang telah bermukim di dalam dan di sekitar hutan secara turun temurun tidak berhak lagi menebang dari hutan yang telah dibebani konsesi HPH. Oleh karena pemegang HPH dianggap sebagai pemilik hutan itu maka menebang kayu bagi keperluan masyarakat lokal itu sendiri pun harus meminta ijin dari pemilik konsesi (Triwahyudi, *et.al.*, 1992: 6).

Oleh karena itu, tampaknya kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk mengelola kawasan hutan merupakan cambuk yang menyakitkan bagi masyarakat yang tinggal di kawasan hutan. Salah satu contoh betapa pedihnya penderitaan rakyat yang tinggal di kawasan hutan dialami oleh Ahmad Djang (57 tahun). Beliau adalah penduduk yang tinggal di Dusun Muara Tiga, Desa Hurun, Padang cermin, Lampung Selatan.

"...sekarang ini, orang tidak dibuat susah pun amat berat hidupnya. Namun, bagi 120 kepala keluarga petani kopi di Lampung, hidupnya semakin sengsara ke lembah kemiskinan. Sebabnya, Kanwil Departemen Kehutanan dan Perkebunan Lampung "menjarah" milik 120 KK. Lebih dari itu, Kanwil juga mencap para petani sebagai perambah hutan. Ya, setelah pemilik tanah diserobot, lalu diberi status perambah pada Oktober 1997 lalu..." (Haryanto, *et.al.*, 1998: 20).

Potret hidup Ahmad Djang di atas mewakili gambaran hidup jutaan masyarakat yang bermukim di kawasan hutan di negara Indonesia ini. Yang jelas adalah mereka selalu menghadapi berbagai bentuk penindasan. Menurut Bachriadi yang dikutip oleh Pilin dan Petebang (1999: 3) bentuk-bentuk penindasan atas rakyat adalah: 1) intimidasi, teror, dan kekerasan fisik (dianiaya bahkan tidak sedikit yang dibunuh); 2) pemancangan tanda-tanda larangan, pematokan, pembongkaran dan pembludoseran; 3) penangkapan, pemenjaraan dan pencegahan-pencegatan, termasuk pengegahtangkalan bepergian ke luar negeri; 4) ditransmigrasikan; 5) menutup lokasi sengketa; 6) penggunaan kekuasaan hukum. Artinya bahwa masyarakat di kawasan hutan tidak berhak atas kawasan tempat tinggalnya. Padahal, kalau ditelusuri secara hukum adat, justru mereka yang seharusnya berhak untuk mengelola kawasan hutan. Namun dalam hal ini, yang berhak atas kawasan tersebut adalah orang yang jauh tinggal dari kawasan hutan, yaitu para pemilik-pemilik modal yang mampu membeli hukum.

Kesengsaraan yang didapatkan oleh masyarakat di kawasan hutan sehubungan dengan kebijakan di sektor kehutanan adalah hilangnya sumber penghasilan mereka. Pemilik HPH justru menyingkirkan masyarakat adat/lokal yang telah turun temurun bermukim, hidup, dan menjadikan hutan sebagai totalitas kehidupan. Mereka tidak diperkenankan mengambil kayu ataupun produk hutan lainnya dari hutan-hutan produksi yang telah "disewakan" kepada perusahaan HPH. Bahkan di antara perusahaan HPH ada yang melarang masyarakat untuk melintas ataupun membawa senjata tajam ke hutan, padahal, parang atau *mandau*<sup>8</sup> adalah alat untuk mempertahankan hidup atau sebagai alat untuk bekerja sehari-hari. Artinya, pemilik HPH tidak lagi membiarkan mereka untuk beraktivitas di hutan (Gunawan, *et.al.*, 1998: 25). Kalaupun mereka dibolehkan beraktivitas, sumber kehidupan mereka sudah rusak oleh kehadiran HPH tersebut. Misalnya, terusirnya binatang penghasil madu dan rusaknya ekosistem di sekitar hutan. Secara kultural mereka pun mengalami penderitaan. Sebab, hubungan emosional mereka dengan hutan sekitar dengan

---

<sup>8</sup> *Mandau* adalah nama senjata tradisional orang Dayak. Alat tersebut terbuat dari besi dan bentuknya seperti parang dengan ukuran yang lebih panjang.

menyakralkan beberapa tempat di kawasan hutan juga terganggu bahkan ikut dieksploitasi oleh pemilik HPH.

Hal itu terjadi karena kebijakan kehutanan di Indonesia tidak memberikan peluang bagi masyarakat lokal untuk mengelola hutan secara tradisional. Dalam pembuatan keputusan, masyarakat lokal tidak dilibatkan. Mereka hanya obyek saja dalam kebijakan yang dibuat, bahkan pembuat kebijakan tidak mendalami bagaimana hubungan emosional yang terjadi antara masyarakat di kawasan hutan di sekitar mereka bermukim. Hal itu disebabkan oleh dominannya kebudayaan dalam birokrasi pembuat kebijakan yang menganggap bahwa hutan adalah daerah liar tidak bertuan yang harus ditaklukkan. Birokrat cenderung ingin merengkuh hutan ke dalam kekuasaannya melalui pengelolaan hutan secara intensif dan 'mendomestikkan' penduduk yang tinggal di dalamnya. Oleh karena itu, segala bentuk pengelolaan hutan yang dilakukan oleh masyarakat lokal menciptakan gangguan dalam melaksanakan kekuasaan hutan, sehingga mereka harus disingkirkan baik melalui intimidasi, teror, ataupun memindahkannya dari kawasan hutan (Safitri, 1997: 5).

Pengeksploitasian hutan secara besar-besaran dengan dalih "demi pembangunan" tidak saja menyebabkan terjadinya perusakan hutan secara besar-besaran tetapi juga degradasi drastis ekologi dan ekonomi, dengan kerugian sosial yang tinggi. Perusakan hutan telah merubah sistem udara global karena hutan adalah paru-paru dunia. Kemudian, pengeksploitasian ratusan juta hektar hutan yang kepemilikannya dialihkan dari masyarakat tradisional setempat atau suku-suku asli kepada beberapa gelintir orang saja, mengakibatkan tersingkirnya masyarakat asli dan perampasan tanah (Katoppo, 2000: 261).

Lebih dari itu adalah hancurnya hubungan keramat spritual dan keagamaan masyarakat lokal akibat kebijakan kehutanan yang hanya mengedepankan "pembangunan" semata tanpa mengindahkan realitas masyarakat lokal itu.

## **Penutup**

Uraian di atas menggambarkan bahwa kebijakan kehutanan Indonesia minimal menimbulkan dua masalah besar. *Pertama*, kebijakan kehutanan tidak menghargai hak-hak masyarakat lokal yang sudah turun temurun tinggal di kawasan hutan. Sebab, dengan dibuatnya berbagai kebijakan menyangkut kehutanan mengakibatkan masyarakat yang tinggal di kawasan hutan semakin

menderita. Padahal, maksud dibuatnya kebijakan tersebut merupakan usaha pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di kawasan hutan di satu sisi, dan usaha untuk memelihara kelestarian kawasan hutan di sisi lain. Masyarakat lokal telah kehilangan sumber penghidupan yang biasa mereka dapatkan dari hutan ataupun dengan turut mengelola hutan, dan dampak lain yang mempengaruhi kehidupan dan kearifan sosial masyarakat dengan hancurnya hubungan keramat spritual dan keagamaan masyarakat.

*Kedua*, kebijakan kehutanan telah salah menempatkan perusahaan HPH sebagai pihak yang mendapat legitimasi mengelola hutan karena kerusakan hutan yang ditimbulkannya bergerak begitu cepat. Hal itu sebagai akibat dari kesepakatan yang dibuat oleh pemilik izin HPH dengan pemerintah sering diabaikan oleh pemilik HPH. Pemilik HPH lebih mementingkan keuntungan daripada kelestarian lingkungan hutan, termasuk untuk tidak melibatkan masyarakat lokal dalam pengelolaan kawasan hutan tempat mereka bermukim. Padahal, kalau ditelusuri lebih ke belakang lagi, sebenarnya yang lebih berhak atas kawasan hutan yang ditempati oleh masyarakat lokal adalah warga setempat. Sebab, jauh sebelum Indonesia ini diproklamasikan, mereka sudah bermukim dan mengelola kawasan hutan itu. Oleh karena itu, kehadiran Indonesia merdeka tidak seharusnya mengebiri mereka tetapi justru meningkatkan taraf hidupnya agar dapat sejajar dengan masyarakat yang berada di tempat lain dengan kondisi ekonominya lebih menguntungkan. Akan tetapi dalam kenyataannya, kawasan hutan yang mereka miliki justru dirampas oleh pemerintah lewat penciptaan berbagai peraturan yang melegalkan pihak-pihak tertentu, khususnya pemilik modal besar untuk melakukan aktivitas di kawasan hutan. Oleh karena negara mempunyai kekuasaan, pengusaha memiliki modal yang dipersyaratkan oleh kebijakan yang dibuat oleh penguasa, sementara masyarakat lokal yang tinggal di kawasan hutan hanya dapat "gigit jari" saja karena tidak mempunyai kekuasaan dan modal.

Agar masyarakat yang tinggal di kawasan hutan tidak semakin sengsara akibat kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, maka pemerintah perlu meninjau kembali keberadaan peraturan-peraturan tersebut, termasuk pemberian izin HPH kepada berbagai perusahaan. Kerugian baik secara material maupun imaterial yang dirasakan oleh masyarakat lokal dengan kebijakan kehutanan yang melegalkan kehadiran HPH untuk mengelola hutan, sudah sewajarnya apabila dalam peninjauan ulang tersebut pemerintah memberikan kompensasi mengganti kerugian yang dialami masyarakat lokal. Hal itu dimungkinkan karena selama itu pula pemerintah memperoleh pendapatan dari kegiatan HPH berupa Dana Reboisasi ataupun pajak-pajak yang diambil dari pemilik HPH.

Kebijakan kehutanan yang menghadirkan HPH dalam pengelolaan hutan, yang sebelumnya tidak didahului oleh pengkajian masyarakat lokal

secara holistik menjadi pelajaran yang berharga bagi pembuat kebijakan. Penghancuran nilai tradisional masyarakat lokal lewat HPH yang berlangsung selama ini harus dihentikan. Untuk itu, setiap kebijakan kehutanan harus didahului oleh sebuah pengkajian sosial-budaya ekonomi dan ekologi yang dilakukan secara holistik agar kebijakan itu dapat menguntungkan semua pihak.

Untuk membuat sebuah kebijakan kehutanan termasuk menghadirkan perusahaan yang mengelola kawasan hutan, maka masyarakat lokal harus dipandang sebagai *stake holder*. Oleh karena itu, dengan kehadiran perusahaan tersebut secara ekonomi mereka pun harus diuntungkan, tidak justru semakin memiskinkan masyarakat lokal. Masyarakat lokal harus diberdayakan oleh perusahaan melalui program *Community Development* (CD). Program CD ini juga diharapkan menjadi media membina hubungan yang harmonis antara perusahaan dan masyarakat lokal sehingga konflik vertikal dapat dihindari.

Selain itu, karena dari berbagai pengalaman bahwa kebijakan yang tidak melibatkan partisipasi masyarakat membawa berbagai permasalahan, maka sudah seharusnya kebijakan yang *top down* itu ditinjau kembali. Partisipasi masyarakat dalam pembuatan setiap kebijakan sudah perlu dipikirkan, terlebih keterlibatan komunitas masyarakat di mana kebijakan itu akan diterapkan.

## Daftar Pustaka

- Freud, S., 2001, *Totem dan Tabu*. Yogyakarta: Jendela Grafika.
- Gunawan, R., J. Thamrin, E. Suhendar, 1998 *Industrialisasi Kehutanan dan Dampaknya Terhadap Masyarakat Adat*. Bandung: AKATIGA.
- Haba, J., 1996, "Memahami Perambah Hutan dan Dilemanya", dalam harian *Suara Pembaruan* tanggal 9 November. Hlm. 2 Kolom 3-7.
- Haryanto, I., Pax B, dkk., 1998, *Kehutanan Indonesia Pasca Soeharto: Reformasi Tanpa Perubahan*. Bogor: LATIN.
- Katoppo, A., 2000, "Peran Kelompok Masyarakat dalam Gerakan Lingkungan Hidup", dalam C. Manning dan P.V. Diermen (*penyunting*) *Indonesia di Tengan Transisi: Aspek-aspek Sosial Reformasi dan Krisis*. Yogyakarta: LKiS. Hlm. 259 - 267.

- Michell, A., Y. de Fretes, M. Poffenberger, 1990, "Community Participation for Conservation Area Management in the Cyclops Mountains, Irian Jaya, Indonesia", dalam M. Poffenberger (editor) *Keepers of the Forest: Land Management Alternatives in Southeast Asia*. West Hartford, USA: Kumarian Press.
- Moniaga, S., 1998, "Advocating for Community-Based Forest Management in Indonesia's Outer Island: Political and Legal Constrain and Opportunities" dalam *IGES International Workshop on Forest Conservation Strategies for the Asia and Pacific Region* (Prosiding), Hyama, Kanagawa, Japan: IGES.
- Nababan, Abdon, 1996, "Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia" dalam *Analisis CSIS*, 24(6). Hlm. 421 - 435.
- Pilin, M., dan E. Petebang, 1998, *Hutan Darah dan Jiwa Dayak*. Pontianak: Sistem hutan Kerakyatan Kalimantan Barat.
- Radam, N.H., 2001, *Religi Orang Bukit*. Yogyakarta: Yayasan Semesta.
- Safitri, M.A., 1997, *Kebudayaan Birokrasi dan Kebijakan Pengelolaan Hutan: Kajian Perbandingan di Provinsi Lampung dan Kalimantan Timur*. Jakarta: Tesis Program Pascasarjana Antropologi Universitas Indonesia.
- Siscawati, Mia, 1998, "Underlying Causes of Deforestation and Forest Degradation in Indonesia: a case Study on Forest Fire" dalam *a Step toward Forest Conservation Strategi 1*, Hayama, Kanagaya-Japan: IGES.
- Triwahyudi, M.A. Muhshi, H.A. Farchad, 1992, *HPH dan Ekonomi Regional Kasus Kalimantan Timur*. Jakarta: WALHI.

### **Surat Kabar**

- Kompas Edisi Senin, 3 Juni 2002 "Hutan, "Ibu Kehidupan" yang Terpinggirkan".

