

Kertas Kerja EPISTEMA No. 05/2012

Rakyat Dituduh Merambah, Sekarang Pemerintah Mengizinkan

Arya Ahsani
Takwim

Rakyat Dituduh Merambah Sekarang Pemerintah Mengizinkan:

**Hutan Kemasyarakatan Santong, Lombok Utara,
dan Dampaknya Terhadap Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat**

Arya Ahsani Takwim

Tentang Kertas Kerja Epistema

Paper-paper dalam seri ini pada umumnya adalah dokumen sementara dari hasil-hasil penelitian yang dilakukan oleh staff, *research fellow* dan mitra EPISTEMA. Seri ini berisikan paper-paper yang mendiskusikan filsafat dan teori hukum, kerangka hukum dan kajian socio-legal terhadap hak-hak masyarakat adat dan komunitas lain atas tanah dan sumber daya alam termasuk dalam konteks kebijakan dan proyek perubahan iklim.

Saran pengutipan:

Takwim, Arya Ahsani. *Rakyat Dituduh Merambah sekarang Pemerintah Mengizinkan*, Kertas Kerja Epistema No.05/2012, Jakarta: Epistema Institute (<http://epistema.or.id/rakyat-dituduh-merambah/>).

EPISTEMA Institute memegang hak cipta atas seri kertas kerja ini. Penyebarluasan dan penggandaan diperkenankan untuk tujuan pendidikan dan untuk mendukung gerakan sosial, sepanjang tidak digunakan untuk tujuan komersial.

Paper-paper dalam seri ini menggambarkan pandangan pribadi pengarang, bukan pandangan dan kebijakan EPISTEMA Institute. Para pengarang bertanggung jawab terhadap isi paper. Komentar terhadap paper ini dapat dikirim melalui epistema@epistema.or.id.

Penata letak : Andi Sandhi

Epistema Institute

Jalan Jati Mulya IV No.23

Jakarta 12540

Telepon : 021-78832167

Faksimile : 021-7823957

E-mail : epistema@epistema.or.id

Website : www.epistema.or.id

**Rakyat Dituduh Merambah sekarang Pemerintah Mengizinkan:
Hutan Kemasyarakatan Santong, Lombok Utara,
dan Dampaknya Terhadap Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat**

Arya Ahsani Takwim

I. Pendahuluan

Terbitnya PP Nomor 6/2007 tentang *Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan* yang merupakan revisi atas PP No. 34 tahun 2002 yang kemudian diterjemahkan lebih operasional melalui Permenhut Nomor P.37/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan (HKm) memberikan peluang kepada masyarakat yang sebelumnya mengakses kawasan hutan secara ilegal atau tanpa izin. Dengan kata lain, kebijakan HKm dapat diposisikan sebagai upaya penyelesaian terhadap illegalitas akses petani miskin atas tanah kehutanan dalam jangka waktu tertentu menurut ketentuan yang ada.

Kebijakan HKm merupakan salah satu bentuk dari perhutanan sosial (*social forestry*) yang menempatkan hutan dan rakyat sebagai dua hal yang tak terpisahkan, yaitu bahwa hutan sebagai bagian dari rakyat dan sekaligus rakyat sebagai bagian dari hutan (Awang 2001). Selama ini banyak penelitian yang telah dilakukan masih menekankan pada konflik dan ketidakadilan yang dialami oleh masyarakat lokal dan jawabannya adalah memberikan hak kelola kepada masyarakat dalam bentuk 'penguasaan tanah' melalui legalisasi (Dipokusumo 2011, Asanga 2005, Humaidi 2006, dll). Tidak banyak penelitian yang menelaah lebih dalam bagaimana proses legalisasi okupasi tanah kehutanan oleh masyarakat desa yang semula adalah ilegal, bentuk-bentuk organisasi sosial petani miskin yang berperan dalam proses legalisasi tersebut, dan dampak dari proses legalisasi akses masyarakat terhadap hutan bagi peningkatan pendapatan. Hal itulah yang dibahas dalam penelitian ini.

Dalam membahas persoalan tersebut, maka penyajian hasil penelitian diawali dengan uraian mengenai okupasi terhadap hutan negara oleh petani miskin Santong. Lebih lanjut dijelaskan proses metamorfosa kelompok-kelompok petani penggarap tanah kehutanan menjadi koperasi HKm Santong, yang pada gilirannya menjadi pemegang izin yang diberikan oleh Kemenhut melalui SK Bupati. Pada bab selanjutnya dijelaskan bagaimana dinamika dan implementasi kebijakan hutan kemasyarakatan baik pada level nasional dan daerah, perubahan legalitas akses atas tanah serta dampak keamanan tenurial (*tenurial security*) terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat, serta diakhiri dengan mengemukakan harapan dan tantangan hutan kemasyarakatan untuk kemudian.

II. Okupasi terhadap Hutan Negara

HKm Santong dkk merupakan sebuah narasi bagaimana okupasi illegal tanah hutan yang dilakukan oleh petani pinggir hutan kemudian memperoleh legalisasi oleh pemerintah. Sejarah ini bermula dari program kopi penyangga pada tahun 1982 oleh Kanwil Kehutanan NTB seluas 105 ha untuk dikelola oleh sebanyak 170 KK yang tinggal disekitar kawasan. Program ini dimaksudkan sebagai sabuk pengaman kawasan hutan Santong, karena faktanya perambahan dengan sistem ladang berpindah kerap terjadi di kawasan itu dan mengakibatkan terjadinya degradasi hutan membuat ketersediaan air semakin terbatas. Oleh Pemda kemudian 170 KK ini 'dipekerjakan' untuk merehabilitasi hutan dengan menanam kayu-kayuan (Sonokeling dan Rajumas) dan sebagai imbalannya masyarakat diizinkan untuk menanam kopi dibawah tegakan kayu dengan perpanjangan kontrak 3 tahun sekali. Disisi lain, ada kompensasi yang harus diberikan oleh masyarakat kepada pemerintah yakni sistem bagi hasil (pajak), dimana hasil panen kopi tersebut hanya 40% untuk masyarakat sisanya untuk diberikan kepada Pemda.

Ditengah perjalanan, pada Maret 1997 dilakukan inventarisasi dan identifikasi kawasan hutan untuk dikelola dengan sistem 'hutan kemasyarakatan' sebagai implementasi SK Menhut No.622/Kpts-II/1995 tentang pedoman HKm. Dimulai dengan penjajakan eks lokasi proyek reboisasi oleh Kanwil Kehutanan NTB. Inventarisasi dan identifikasi areal kelola HKm, menghasilkan data dan informasi tentang sumberdaya hutan-sosial ekonomi masyarakat setempat. Alhasil diperoleh kriteria didalam penetapan areal kelola HKm yang didasarkan pada; (1) ketergantungan masyarakat setempat pada kawasan hutan disekitarnya; (2) kawasan hutan tersebut belum dibebani izin lain di bidang kehutanan; (3) menjadi sumber penghidupan masyarakat setempat; dan (4) areal tersebut memiliki potensi untuk dikelola oleh masyarakat setempat mengacu pada pedoman verifikasi calon areal kerja hutan kemasyarakatan yang disempurnakan melalui surat Dirjen RLPS Dephut Nomor: S.373/V-BPS/2007.

Lokasi yang direkomendasikan untuk areal uji coba HKm adalah Desa Rempek seluas 116 ha. Namun program HKm ini mendapat penolakan dari masyarakat setempat, berkenaan dengan masih adanya permasalahan sertifikasi tanah di dalam kawasan hutan yang belum tuntas. Masyarakat Santong yang mengetahui hal itu, mengusulkan agar program uji coba HKm yang ditolak di Desa Rempek dapat dialihkan ke Desa Santong. Usulan itu kemudian disetujui dan masyarakat diizinkan mengelola hutan dengan skema hutan kemasyarakatan (HKm). Masyarakat yang terlibat saat itu sebanyak 113 KK dengan areal kelola seluas 116 ha.

Sosialisasi yang kurang optimal dilakukan menyebabkan SK Menhut diinterpretasikan berbeda oleh masyarakat dan memunculkan banyak interpretasi atau pengertian HKm. Yang awalnya HKm uji coba berada pada lokasi hutan Sesaot seluas 236 hektar (*saat ini dikelola KMPH Mitra Sesaot*).

Pansor hingga Akar-Akar 721 hektar (OECF), Santong 221 hektar (uji-coba), Sekotong 500 hektar (OECF), Kekait 200 hektar (HCP), Pusuk 200 hektar (uji-coba), Monggal eks HPH 300 hektar (PHTUL). Sejak diuji cobakannya HKm pada lokasi-lokasi tersebut, HKm-isasi meluas hampir di seluruh kawasan hutan di pulau Lombok. HKm-isasi yang dimaksud adalah kegiatan pembukaan lahan hutan oleh masyarakat dengan menjadikan HKm sebagai dalih bagi kegiatannya. Padahal kebanyakan kegiatan pembukaan lahan yang dilakukan oleh masyarakat bukan menjadi bagian dari program HKm uji coba.

Melihat persoalan HKm-isasi ini, Dinas Kehutanan dengan LSM (LP3ES NTB/Konsepsi) berinisiatif melakukan kegiatan penjajakan kebutuhan dan perencanaan partisipatif dalam rangka inventarisasi dan identifikasi areal HKm untuk kemudian dipergunakan dalam menjarung dan menetapkan lokasi dan penggarap HKm, kriteria penggarap, pembagian blok (kaplingan garapan), pengawasan dan pelaporan. Dari kegiatan ini, ditetapkan 258 KK untuk mengelola HKm Santong yang terbagi dalam 9 sub kelompok/pokja. Komposisi dan jenis tanaman yang disepakati adalah 70% tanaman kayu-kayuan dan 30% MPTs (*Multi purpose trees spesies/tanaman serbaguna*). Namun kenyataan dilapangan menunjukkan tegakan atau tutupan lahan didominasi dengan MPTs, sedangkan jenis kayu-kayuan adalah *sengon*, *mahoni* dan *sonokeling* yang relatif sedikit. Melihat keberhasilan masyarakat Santong didalam mengelola hutan disambut oleh desa tetangga yakni desa Salut, Munder dan Tangga dengan membuka lahan hutan secara illegal (okupasi) dengan dalih HKm.

Lokasi HKm Tangga dan Salut terletak pada satu hamparan kawasan hutan produksi dengan topografi datar, bergelombang hingga berbukit. Bila dilihat dari kondisinya, maka lokasi-lokasi HKm tersebut cenderung memiliki tingkat adaptasi dan budidaya yang cukup tinggi, khususnya budidaya tanaman pohon bertajuk sama halnya dengan yang terjadi di HKm Santong.

Salah satu fungsi dari keberadaan hutan ini adalah sebagai kawasan pengatur iklim mikro (*micro climate*), dimana jumlah dan sebaran hari hujan cukup baik dan merata. Data Dinas Kehutanan Propinsi NTB pada Peta Tanah Tinjau Skala 1 : 500.000 menunjukkan bahwa jenis tanah pada lokasi ini terdiri atas *Alluvial Kelabu*, *Regosol Coklat* dan *Regosol Coklat Kekelabuan* dengan bahan induk endapan pasir dan abu vulkan intermediet. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian dari wilayah ini termasuk rawan erosi dan longsor, namun termasuk subur. Mata pencaharian masyarakat di Dusun Tangga dan Desa Salut masih terkonsentrasi pada sektor pertanian (lahan kering) seperti perkebun dan perladangan dengan kepemilikan lahan pertanian relatif sangat rendah dengan kisaran antara 0,15 - 0,50 ha/KK. Disamping masyarakat bekerja sebagai petani, juga bekerja sebagai buruh tani untuk memperoleh tambahan pendapatan.

Seperti halnya masyarakat Tangga dan Salut, mata pencaharian masyarakat sekitar kawasan Munder pun juga terfokus pada sektor pertanian. Ketergantungan masyarakat pada sektor pertanian

berlangsung secara turun temurun sebagai warisan orang tua dengan teknologi yang sederhana. Sektor pertanian yang ditekuni adalah berkebun dan berladang karena di sekitar areal tersebut tidak ada lagi usaha pertanian lahan basah atau persawahan. Kepemilikan tanah hanya berkisar antara 0,25-0,50 ha/KK, sehingga selain bekerja sebagai petani masyarakat pun bekerja sebagai buruh tani. Akibatnya, untuk meningkatkan pendapatannya masyarakat berusaha memperluas tanah. Dengan melihat dan mempertimbangkan kecenderungan usaha pada sektor kehutanan, pada tahun 1998 dibentuklah Kelompok Tani Hutan (KTH) HKm Munder yang difasilitasi oleh LP3ES NTB/KONSEPSI sekaligus melakukan pembinaan dan penguatan kapasitas kelembagaan. Pada awalnya pembukaan lahan hanya 250 ha, kemudian diperluas sampai melebihi 350 ha dengan jumlah penggarap lebih dari 347 KK.

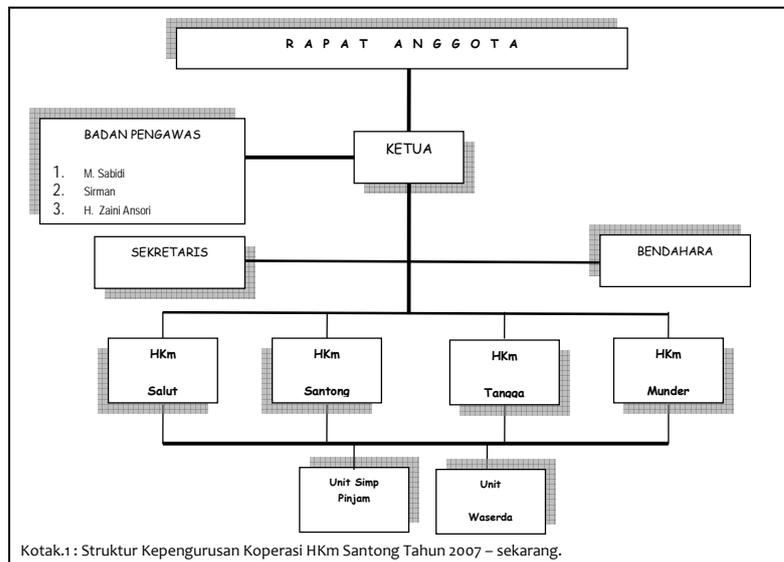
Dinas Kehutanan yang mengetahui adanya 'perambahan' di dalam kawasan hutan Tangga, Salut dan Munder, kemudian melakukan pengamanan bersama dengan melibatkan TNI, Polri dan Polhut. Hasilnya, tidak sedikit masyarakat yang ditangkap dalam aksi pengamanan tersebut dan beberapa pondok kerja masyarakat pun dirusak oleh aparat yang kemudian menyebabkan konflik antar masyarakat (penggarap) dengan Dinas Kehutanan. Akan tetapi, tindakan aparat ini tidak serta merta kemudian membuat masyarakat jera untuk masuk kedalam hutan. Ketergantungan masyarakat sekitar terhadap sumber daya hutan yang ada di daerah telah menyebabkan Dinas Kehutanan kesulitan untuk menghentikan aktivitas mereka dan terhadap masyarakat yang telah melakukan aktivitas bercocok tanam di dalam kawasan hutan dibiarkan sehingga pada HKm Tangga, Salut dan Munder dikategorikan sebagai HKm non-program.

Konflik serupa juga pernah terjadi di hutan Rigis Jaya Kabupaten Lampung Barat yang berawal dari pembukaan lahan garapan dikawasan hutan dengan cara tebang habis. Ladang-ladang ini kemudian ditanami padi, tanaman kopi bahkan sampai menjadi perkebunan kopi monokultur. Perambahan kawasan hutan ini memicu konflik antara penduduk di sekitar kawasan hutan dengan Dinas Kehutanan. Pemerintah mengusir penduduk agar meninggalkan lahan garapan mereka di kawasan hutan. Namun, masyarakat tetap menggarap lahan di kawasan hutan sebab lahan garapan itu sumber penghidupan utama warga sehingga pemerintah tidak dapat terus memaksa penduduk pindah (Santosa, 2012).

III. Pengorganisasian masyarakat menjadi Koperasi HKm Santong

Cikal bakal Koperasi HKm Santong sesungguhnya telah diinisiasi sejak tahun 1997, yang pada saat itu masih berupa kelompok-kelompok kecil yang mengusahakan kegiatan pembibitan dengan skala kecil. Pada tahun 1998, Dinas Kehutanan Propinsi NTB menjalin kerjasama dengan LP3ES NTB untuk menjadikan HKm Santong sebagai tempat belajar pengembangan pengelolaan hutan yang

menekankan partisipasi masyarakat. Kegiatan berupa penyulaman dengan bantuan bibit dari Dinas Kehutanan NTB. Kemudian juga ada kegiatan fasilitasi menghasilkan kelompok baru berbasis “gontoran” atau satuan hamparan lahan berdasarkan batas alam. Tahun 1999, anggota kelompok



mulai memikirkan pengembangan kelompok dengan sasaran agar pekerjaan dapat selesai tepat pada waktunya, sehingga terbentuklah 9 sub kelompok sesuai jumlah gontoran. Untuk kelancaran proses pendampingan, kemudian pada akhir Desember 1999

diselenggarakan musyawarah semua sub kelompok yang hasilnya adalah terbentuknya wadah kelompok besar yang diberi nama Koperasi Tani Maju Bersama untuk menaungi seluruh sub kelompok, tersusunnya kepengurusan Koptan untuk masa 3 tahun ke depan, dan juga ditetapkan besarnya iuran koperasi yaitu iuran pokok sebesar Rp 25.000,- dan iuran wajib Rp 1000/bulan (untuk tahun I).

Terbentuknya Koptan Maju Bersama direspon positif oleh Departemen Koperasi dan UKM, sehingga pada tanggal 17 Mei 2000 berhasil memperoleh badan hukum Nomor 297/BH/KDK'23.1/V/2000 dan sekaligus disahkannya kepengurusan koperasi periode I tahun 2000 – 2003. Pada awal perjalanan koperasi, modal usaha untuk pengembangan koperasi dan pelayanan anggota cukup berjalan baik. Hal ini dapat dibuktikan karena pada era tersebut koperasi bisa mengembangkan enam unit usaha. Pada tahun yang sama koperasi mengajukan proposal pengadaan bibit sengon sebanyak 20.000 batang kepada Dinas Kehutanan NTB, yang dalam realisasinya hanya 15.000 batang. Pendampingan kemudian diperpanjang kembali hingga tahun 2001 dengan fokus kegiatan peningkatan sumber daya manusia. Dengan jumlah anggota koperasi sebanyak 258 KK, yang juga merupakan masyarakat penggarap HKM. Agar kegiatan koperasi dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan maka dibuatlah syarat untuk menjadi anggota koperasi yakni mengerti aturan hukum lokal (awik-awik) koperasi, telah menikah atau sudah berusia 17 tahun, anggota diprioritaskan masyarakat Desa Santong yang berdomisili di sekitar kawasan hutan/HKm, membayar iuran simpok sebesar Rp.25.000,- dan simpanan wajib Rp.1000,- setiap calon anggota mengajukan permohonan secara tertulis. Perjalanan koperasi memasuki tahun ke lima

(tahun 2005), dan kondisi koperasi mulai terpuruk disebabkan oleh kendala internal maupun kendala eksternal. Kendala internal terjadi karena unit simpan pinjam mengalami defisit anggaran, sebab dana yang dipinjamkan kepada anggota tidak rutin pengembaliannya. Hanya beberapa anggota saja yang lancar mengembalikan. Sedangkan, kendala eksternal yang dihadapi oleh koperasi saat itu cukup berat karena berbagai unit usaha pun mengalami kemacetan. Penyebabnya adalah fluktuasi harga jual produk yang tidak menentu serta persaingan usaha dari pihak luar cukup marak sehingga unit-unit usaha tidak bisa berjalan. Modal yang dimiliki koperasi pun kian menipis yang diperparah dengan tidak adanya suntikan modal dari pihak lain.

Pada tahun keenam dan tahun ketujuh hanya unit usaha simpan pinjam yang bisa bertahan, walaupun dengan modal pas-pasan. Tahun 2007, melalui RAT (Rapat Anggota Tahunan) terjadi pergantian (*resufle*) pengurus dan *merger* unit usaha menjadi unit usaha simpan pinjam dan unit waserda (lihat kotak.1)

Pada tahun 2009, petani HKm Santong menerima areal pencadangan oleh Menteri sebagai areal hutan kemasyarakatan serta IUPHKm pada September 2011. Dengan adanya legalisasi hak atas sumberdaya lahan/hutan kepada masyarakat Santong dkk telah menggambarkan sikap optimis pemerintah atas kemampuan masyarakat didalam mengelola sumberdaya hutan. Legalisasi hak atau formalisasi hak adalah kegiatan yang memberikan label hukum terhadap hak atas tanah.

IV. Proses Legalisasi: Dinamika dan Implementasi Kebijakan

4.1. Kebijakan HKm yang berubah dari waktu ke waktu

Kebijakan mengenai HKm berubah dari waktu ke waktu. Pada tingkat nasional, kebijakan mengenai HKm dimulai sejak tahun 1995 dengan dikeluarkannya beberapa surat keputusan menteri kehutanan dan peraturan menteri kehutanan dan perkebunan. Selanjutnya, kebijakan tersebut direspon oleh pemerintah tingkat provinsi dan kabupaten dengan terbitnya peraturan daerah dan surat keputusan bupati (lihat kotak.2). Secara keseluruhan perubahan kebijakan pemerintah tentang HKm mengarah pada perubahan konsep/definisi HKm, baik hak dan kewajiban masyarakat yang terlibat dalam pengelolaan HKm (Dipokusumo 2011).

itu

1. SK Menhut No. 622/Kpts-II/1995 tentang Pedoman HKm,
2. SK Menhutbun No.677/Kpts-II/1998 tentang HKm jo. No.865/Kpts-II/1999 Penyempurnaan SK Menhutbun No. 677/Kpts-II/1998 tentang HKm,
3. SK Menhut No.31/Kpts-II/2001 tentang Penyelenggaraan HKm yang menjadi pedoman nasional pengelolaan HKm,
4. Perda Lombok Barat No. 21/2001 tentang Retribusi Surat Izin Pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu dan Retribusi Hasil Hutan Bukan Kayu,
5. Perda Lombok Barat No.10/2003 tentang Penyelenggaraan HKm di Lombok Barat,
6. Perda Propinsi NTB No. 6/2004 tentang Pedoman Penyelenggaraan HKm di NTB,
7. Tahun 2006, HKm dijadikan salah satu fokus kegiatan pemb. kehutanan SK. Menhut No. 421/Menhut-II/2006,
8. Peraturan Pemerintah RI No.6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Perencanaan Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan → PP No.3 Tahun 2008.
9. Permenhut No. P.37/Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan
10. Permenhut P.18/Menhut-II/2009 → Perubahan Pasal 9 dan Pasal 23 Permenhut P.37/Menhut-II/2007
11. Permenhut P.13/Menhut-II/2010 → Perubahan Pasal 8 dan Pasal 9 Permenhut P.37/Menhut-II/2007
12. Permenhut P.52/Menhut-II/2011 → Perubahan Pasal 8 Permenhut P.37/Menhut-II/2007
13. SK Menteri Kehutanan RI Nomor: 447/Menhut-II/2009 tentang Penetapan Areal Kerja Hutan Kemasyarakatan Santong seluas ± 758 Ha.
14. SK Bupati Lombok Utara Nomor: 297/1195.b/ DPPKKP/2011 tentang IUPHKm (Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan).

Kotak.2 : Peraturan Perundangan-undangan terkait hutan kemasyarakatan

Perubahan konsep mengarah pada penegasan bahwa HKm merupakan hutan negara, sedangkan perubahan hak meliputi perubahan waktu pengelolaan dan mekanisme dari pengelolaan. Sementara perubahan kewajiban meliputi perlindungan kawasan dan mekanisme pembayaran insentif atas pengelolaan kawasan HKm. Perubahan kebijakan pemerintah sesungguhnya sebagai langkah kearah perbaikan dan penyempurnaan isi sehingga terjadi konsistensi antara

maksud dan tujuan tentang pelibatan masyarakat dalam pengelolaan kawasan hutan dikaitkan dengan implementasinya. Perubahan tersebut semakin memperlihatkan keberpihakan pemerintah terhadap masyarakat miskin yang berdomisili disekitar kawasan hutan.

Dari gambaran informasi kebijakan diatas, tentang HKm sampai tahun 2011. Pada tingkat nasional dapat dilihat, bahwa telah terbit empat surat keputusan menteri kehutanan dan perkebunan, satu peraturan pemerintah dan satu peraturan menteri kehutanan. Sementara kebijakan di tingkat provinsi berupa terbitnya satu peraturan daerah (perda). Di tingkat kabupaten sendiri telah terbit dua peraturan daerah (perda) dan satu surat keputusan, dimana isi dari kebijakan HKm provinsi dan kabupaten umumnya merupakan turunan dari kebijakan HKm ditingkat Nasional.

SK Menhut 622/Kpts-II/1995 yang kemudian diperbaharui dengan SK Menhut No.677/Kpts-II/1998 jo. No.865/Kpts-II/1999, SK Menhut No.31/Kpts-II/2001, hingga saat ini masih lebih sebagai wacana orang-orang pusat (ditjen RLPS Dephut RI) ketimbang sebagai wacana Pemda. Gambaran ini terlihat ketika SK ini belum secara *inheren* masuk dalam kesadaran dan kebijakan yuridis pemerintah kabupaten.

Terlepas dari itu, melihat SK Menhut No.622/Kpts-II/1995 tentang pedoman hutan kemasyarakatan, mendefinisikan HKm sebagai sistem pengelolaan hutan berdasarkan fungsinya dengan mengikutsertakan masyarakat. Artinya bahwa, HKm dilaksanakan di hutan dengan tujuan

lebih ditekankan pada pelibatan masyarakat, sedangkan di dalam SK Menhut No.677/Kpts-II/1998 jo. No.865/Kpts-II/1999, SK Menhut No.31/Kpts-II/2001 sampai dengan terbitnya PP No. 6 tahun 2007 dan Permenhut P.37 yang mendefinisikan HKm sebagai hutan negara dengan sistem pengelolaan hutan yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat setempat tanpa mengganggu fungsi pokoknya. Definisi HKm ini lebih menekankan pada tujuan pemberdayaan masyarakat. Dalam definisi tersebut juga telah menegaskan status hutan bahwa HKm termasuk dalam hutan negara yang areal kerjanya dapat ditetapkan di hutan lindung dan hutan produksi.

Sekilas terlihat adanya kelemahan pada SK Menhut No.622/Kpts-II/1995 dalam menjelaskan definisi HKm yang dapat memberikan peluang di dalam perubahan status lahan (hutan). Penegasan areal kerja HKm pada kawasan hutan negara pada SK Menhut No.677/Kpts-II/1998 menjadi penting untuk menghindari adanya penyerobotan kawasan hutan dan perubahan status lahan oleh pengelola HKm.

Dalam hal jangka waktu pengelolaan kawasan, berdasarkan SK Menhut No 622/Kpts-II/1995 bahwa jangka waktu pengelolaan HKm hanya 5 tahun dan dapat diperpanjang, sementara berdasarkan SK Menhut Nomor: 677/Kpts-II/1998; SK Menurut Nomor 31/Kpts-II/2001 dan sampai dengan Peraturan Pemerintah No.6/2007; P.37/Menhut-II/2007 bahwa jangka waktu pengelolaan HKm selama 35 tahun dan dapat diperpanjang. Perubahan dari jangka waktu pengelolaan ini memperlihatkan kesungguhan pemerintah untuk menjamin kepastian hak kelola masyarakat didalam memanfaatkan hasil hutan baik kayu maupun non kayu serta jasa lingkungan yang terdapat didalamnya.

Kemudian terjadi juga perkembangan hak yang diberikan kepada masyarakat pengelola HKm dalam bentuk izin pemanfaatan hasil hutan. SK Menhut No 622/Kpts-II/1995 hanya memberikan hak terbatas pada pemanfaatan kawasan berupa pemungutan hasil hutan bukan kayu (HHBK) dan jasa lingkungan. Selanjutnya terjadi perkembangan dengan memberikan hak yang lebih luas pada pemanfaatan kawasan HKm melalui SK Menhut No. 677/Kpts-II/1998, Peraturan Pemerintah No.6/2007 dan P.37/Menhut-II/2007, melalui pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu HKm (IUPHHK-HKm) yang terbatas pada hutan produksi.

Meskipun mendapat ruang di dalam Peraturan Perundang-undangan untuk memanfaatkan hasil hutan kayu pada HKm, namun sampai saat ini belum ada masyarakat pengelola HKm yang dapat memanen kayu dari HKm. Padahal fakta di lapangan (HKm Santong) menunjukkan bahwa kayu yang ada di HKm saat ini secara keseluruhan sudah layak tebang. Hal ini bukan dikarenakan kemampuan teknologi, pendanaan dan ketidakefisienan lahan kelola masyarakat tetapi lebih dikarenakan adanya klausul pada Permenhut P.37/2007 dimana hasil hutan kayu (HHK) yang dapat

dipanen merupakan hasil dari penanaman masyarakat sendiri, sehingga menyebabkan polemik baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal.

Hal ini kemudian memunculkan wacana baru di tengah masyarakat bahwa pelibatan masyarakat dalam konteks pengelolaan sumber daya hutan (utamanya kayu), hanya dikenal dalam terminologi izin pemanfaatan kayu di atas tanah milik (IPKTM). Kebijakan yuridis mengenai pemberian konsesi pengelolaan/pemanfaatan hutan yang menjamin nuansa kemasyarakatan nyaris seluruhnya tak mengandung makna sadar untuk mendorong proses optimalisasi akses pemanfaatan sumber daya hutan oleh masyarakat.

4.2. Kebijakan dan Implementasi Kebijakan Daerah tentang HKm

Sejak adanya program HKm pada tahun 1997, menunjukkan bahwa belum adanya pemahaman menyeluruh tentang HKm, menyebabkan terjadinya pembukaan lahan hutan atas dalih HKm dan telah meluas hampir diseluruh kawasan hutan. Meskipun demikian, Pemda Kabupaten Lombok Barat melihat program hutan kemasyarakatan mampu mensejahterakan masyarakat. Di satu sisi, bisa mendatangkan sumber pendapatan bagi daerah sehingga diterbitkanlah Perda Lombok Barat No.21/2001 tentang Retribusi Surat Izin Pemungutan HHBK dan Retribusi HHBK. Namun, masyarakat dan beberapa kalangan menilai Perda ini tidak aspiratif. Menurut beberapa pandangan dari kelompok masyarakat, implementasi aturan ini menimbulkan masalah baik dari sisi teknis pemungutan maupun dari sisi praktek pemungutan retribusi dilapangan, karena dinilai bertentangan dengan substansi Perda.

Ini disebabkan karena areal kelola masyarakat yang dipungut belum diberi izin oleh pemerintah, meski secara de facto masyarakat telah mengelola kawasan ini dengan skema HKm. Masalah lain yang menyangkut pro-kontra masyarakat terhadap keberadaan Perda ini adalah dilapangan sendiri kenyataannya masih terdapat aturan-aturan (misalnya ada aturan desa) yang merupakan duplikasi dari Perda 21/2001, sehingga dianggap memberatkan masyarakat. Dari beberapa masalah atas implementasi Perda ini, kemudian mendorong beberapa anggota DPRD untuk melakukan inisiasi produk kebijakan yang mengatur pengelolaan hutan di Lombok Barat (*sebagian menjadi Kabupaten Lombok Utara*) yang menjamin aspirasi dan partisipasi publik.

Berselang dua tahun kemudian Pemda Kabupaten Lombok Barat mengeluarkan Perda No.10/2003 tentang Penyelenggaraan HKm. Dimana proses penyusunannya dilaksanakan dengan pelibatan partisipasi publik secara meluas baik individu maupun kelompok. Dilaksanakan dengan proses dialog dan konsultasi sebagai sebuah komunikasi hukum. Namun, dalam implementasinya mengalami resistensi dari kelompok masyarakat sekitar hutan, karena pada kenyataannya terdapat Pasal yang dinilai secara substantif tidak berpihak pada kepentingan masyarakat, terutama yang

berkaitan dengan mekanisme perizinan (Bab III Pasal 7 ayat 3) dan sistem bagi hasil yang dinilai tidak memberikan insentif bagi masyarakat pengelola (Pasal 33). Misalnya, aturan terkait dengan sistem bagi hasil (retribusi) tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang diatas, sehingga bila terdapat pertentangan perlu ada penyesuaian aturan yang mengatur tentang pajak dan retribusi. Kemudian bagi hasil yang didorong saat itu oleh beberapa kalangan, meskipun ada tetap melihat aspek keadilan dan diperuntukkan untuk dana reboisasi dan *provisi sumber daya hutan* (PSDH). Dan yang terpenting bahwa didalam Perda juga perlu mengatur mekanisme perizinan yang lebih sederhana tetapi tetap bisa dipertanggungjawabkan.

Ketika Perda ini coba diimplementasikan, mendapat penolakan dari masyarakat. Masyarakat kecewa terhadap rumusan Perda yang jauh melenceng dari rumusan hasil konsultasi publik. Namun, ada upaya eksekutif untuk mengimplementasikannya namun Perda ini tetap tidak dapat bekerja efektif karena tidak mendapat dukungan masyarakat. Pada tataran inilah, sebagian masyarakat menilai jika Pemerintah Daerah hanya berorientasi pada PAD dalam hal pengelolaan sumber daya hutan dengan mengabaikan arti penting sumber daya hutan bagi kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pemberian insentif pengelolaan. Benturan kepentingan (konflik) yang berlatar belakang ekonomi bisa jadi akan muncul karena formulasi kebijakan terkait dengan kehutanan daerah lebih mencerminkan ekspresi kepentingan pemerintah secara sepihak.

Pada waktu yang hampir bersamaan Pemprov NTB juga mengeluarkan Perda tentang penyelenggaraan hutan kemasyarakatan. Pertimbangan terbitnya Perda ini adalah agar sumber daya hutan pada kawasan hutan dapat dimanfaatkan secara optimal untuk kesejahteraan masyarakat, yang pengelolaannya dilakukan secara adil dan lestari melalui pendekatan ekologis dan sosial budaya dengan memberikan peran yang besar kepada komunitas sosial setempat melalui pola hutan kemasyarakatan dengan diterbitkannya Perda Provinsi NTB No.6 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan. Dalam perjalanannya, dengan terbitnya Perda Provinsi NTB No.6 tahun 2004 bukan merupakan acuan penyelenggaraan HKm di Provinsi Nusa Tenggara Barat. Karena pada saat perda tingkat Provinsi tersebut disyahkan, kabupaten lain telah memiliki perda sendiri.

Zainal mengungkapkan bahwa Perda ini sesungguhnya memiliki kepentingan dan spirit tertentu yakni untuk mengangkat berbagai bentuk praktik-praktik pengelolaan hutan, baik oleh masyarakat dan pihak pemerintah serta berbagai pihak lainnya dengan tetap konsisten pada istilah Hutan Kemasyarakatan. Selain itu, Perda tersebut juga mencoba membawa pesan pentingnya wacana jasa lingkungan sebagai bagian pengelolaan hutan secara integral. Melalui perda tersebut, maka diharapkan dapat memberikan arahan kepada semua Kabupaten ketika menyusun kebijakan HKm (sebagaimana dimuat dalam dalam Markum, 2006).

Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, yang terbit dalam rangka akselerasi dan efektifitas penerapan pengelolaan hutan lestari, yakni dengan memberikan akses kepada masyarakat dalam pengelolaan sumber daya hutan secara efisien dan lestari. PP.6/2007 salah satunya mengatur tentang hutan kemasyarakatan (HKm). Tujuannya adalah untuk mendorong percepatan pembangunan hutan tanaman, pengendalian degradasi hutan serta pemberdayaan ekonomi masyarakat sekitar hutan melalui prinsip *good governance* yang secara teknis-operasional dijabarkan melalui Permenhut No.37/2007 dengan memberikan legalisasi didalam melakukan pengelolaan dikawasan hutan negara.

Secara umum legalisasi tersebut dilakukan dengan dua cara: (a) dengan mengakui keberadaan hak-hak masyarakat adat atas tanah dan kekayaan alam yang diatur melalui sistem normative yang berbeda dengan negara, pada umumnya dengan hukum adat, tanpa memberikan intervensi terhadap sistem tersebut. Hal ini disebut pula dengan 'pengakuan hukum'; (b) dengan memberikan hak-hak baru sesuai dengan kerangka hukum negara kepada masyarakat, misalkan dengan pemberian izin-izin pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya. Bila merujuk dari cara pemberian legalisasi hak menurut Safitri, maka pemberian izin hutan kemasyarakatan Santong termasuk pada cara yang disesuaikan dengan kerangka hukum negara (Safitri, 2010).

Penguasaan dan pemanfaatan lahan oleh masyarakat petani HKm Santong dalam bentuk pemberian legalitas yakni secara kolektif (berkelompok) didalam satu wadah koperasi tani "Maju Bersama" Santong. Ini didasarkan pada SK Bupati Lombok Utara Nomor : 297/1195.b/DPPKKP/2011 tentang IUPHKm yang diberikan kepada Koperasi Tani Maju Bersama Santong dengan jumlah anggota sebanyak 852 KK dalam jangka waktu 35 tahun sesuai dengan peraturan yang berlaku dan dapat diperpanjang lagi.

Sesuai dengan amanat Permenhut No.37/2007 tentang HKm, maka Pemkab dengan bantuan fasilitasi oleh lembaga KONSEPSI menyiapkan dokumen usulan penetapan areal kelola untuk HKm Santong, Salut dan Munder kepada Menteri Kehutanan, sekaligus upaya proses perizinan kelola HKm dari Bupati. Melalui SK Nomor: 447/Menhut-II/2009 tanggal 06 Agustus 2009, Menteri Kehutanan RI menetapkan areal kerja HKm seluas \pm 758 Ha di areal kelola kelompok HKm Santong, Salut, Munder dan Tangga. SK Menteri Kehutanan RI kemudian ditindaklanjuti oleh Bupati Lombok Utara melalui SK Nomor: 297/1195.b/DPPKKP/2011 tanggal 23 September 2011 tentang Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan kepada Koperasi Maju Bersama Santong. Dengan terbitnya IUPHKm tersebut memberi kepastian legalitas hak kelola masyarakat dan peluang terhadap pemanfaatan hasil hutan kayu dan non kayu yang berasal dari HKm. Legalisasi akses atas tanah ini berwujud pemberian *licensi*

pemanfaatan hutan negara kepada Koperasi Maju Bersama Santong selama 35 tahun untuk mengelola kawasan hutan seluas 758 ha.

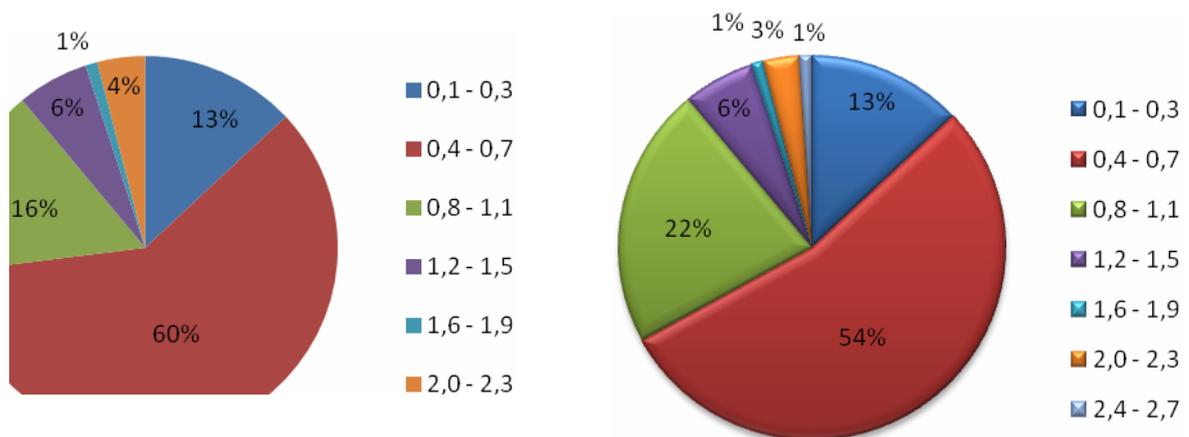
4.3. Perubahan Akses atas Tanah

Dari total jumlah penduduk Kabupaten Lombok Utara, pada tahun 2009 sebagiannya bekerja sebagai petani HKm yang tersebar pada 13 lokasi HKm dengan luas lahan kelola mencapai 10.000 ha, 758 ha diantaranya telah memperoleh legalitas yakni HKm Santong (Taqiuddin *et al.*, 2009).

HKm Santong dkk, secara adminitrasi berada pada dua kecamatan di Kabupaten Lombok Utara yakni Kecamatan Kayangan dan Kecamatan Bayan. Hutan kemasyarakatan Santong dkk terdiri dari Hkm Santong Desa Santong, HKm Tangga Dusun Tangga Desa Selengan, HKm Salut Desa Salut dan HKm Munder Dusun Munder Desa Mumbulsari.

Berdasarkan hasil berita acara tata batas hutan dan stastistik Dinas Kehutanan NTB (2011), luas kawasan hutan di Kabupten Lombok Utara adalah 35.711,79 ha atau (44,11%) dari total luas daratan kabupaten dan 3,34% dari total luas kawasan hutan di NTB. Terdiri dari hutan konservasi seluas 12.357,67 ha (34,60%), hutan lindung seluas 11.198,22 ha (31,36%), dan hutan produksi 12.155,90 ha (34,04%). Dari total luas hutan produksi yang ada di Kabupaten Lombok Utara, ± 758 ha (6,26%) telah dikelola dengan skema hutan kemasyarakatan. HKm Santong seluas 221 ha, HKm Tangga seluas 87 ha, HKm Salut seluas 350 ha dan HKm Munder seluas 100.

Perubahan akses tanah para penggarap sebelum dan pasca legalitas terhadap areal hutan negara Santong sebagai berikut:



Gambar.1 Perbandingan distribusi akses tanah
sebelum dan sesudah legalisasi

Dapat dilihat bahwa sebelum dan sesudah legalitas, pengelola HKm memiliki luas garapan paling banyak 0,4 – 0,7 ha atau 60% sebelum adanya legalitas. Setelah ada legalitas akses tanah paling banyak tetap berada pada skala 0,4 – 0,7 ha, namun terdapat perubahan persentase dari 60% menjadi 54%. Yang dikarenakan adanya transaksi tanah sesama petani pada tahun 2004-2005. Artinya tidak ada perubahan struktur akses tanah yang signifikan antara sebelum dan sesudah adanya legalitas. Yang berbeda adalah status hukumnya dimana pada tahun 1998 status hukum yang disandangnya adalah illegal melalui okupasi, menjadi akses legal atas hutan negara pada tahun 2009.

Dari hasil penelitian dengan mengklasifikasikan akses atas tanah ke dalam kategori, dapat dilihat pada Tabel.1 berikut ini:

Tabel.1 Klasifikasi Luas Lahan Garapan Berdasarkan Skala (ha)

Kategori petani	Skala (ha)
Tunakisma	0
Sempit	0,01 - 0,3
	0,4 - 0,7
Sedang	0,8 – 1,1
	1,2 – 1,5
Luas	1,6 – 1,9
	2,0 – 2,3

Sumber : *Data Primer yang dikonversi kedalam Kategori Kelas Lahan (2012).*

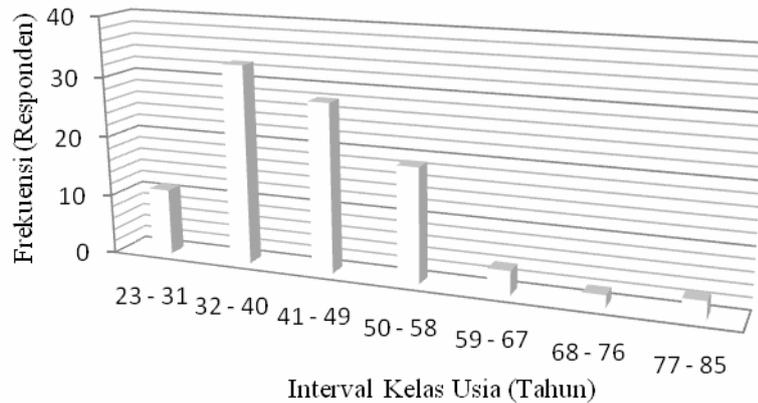
Bila dilihat, dengan akses atas tanah paling banyak pada 0,4 – 0,7 ha atau 60% dari jumlah penggarap yang ada. Maka, berdasarkan kategori penguasaan lahan diatas, petani di HKm Santong masuk dalam kategori sempit. Padahal bila merujuk pada SK Menteri Kehutanan dan SK Bupati Lombok Utara, jumlah pengelola lahan di HKm Santong sebanyak 857 KK, dengan areal pencadangan seluas 758 ha. Bila dibagi rata, antara luasan dengan jumlah penggarap maka setiap kepala keluarga semestinya memperoleh 0,9 ha.

D. Dampak Keamanan Tenurial

Dampak terhadap tatanan ekologi dan ekonomi

Masyarakat pengelola HKm Santong memiliki karakteristik yang beragam, sehingga memiliki dampak terhadap beragamnya tipe dan bentuk partisipasi dan lebih jauh berdampak terhadap kondisi ekonomi dan ekologi kawasan HKm. Karakteristik sosial ekonomi pengelola HKm dibedakan berdasarkan usia, pekerjaan, serta tanggungan keluarga pengelola HKm.

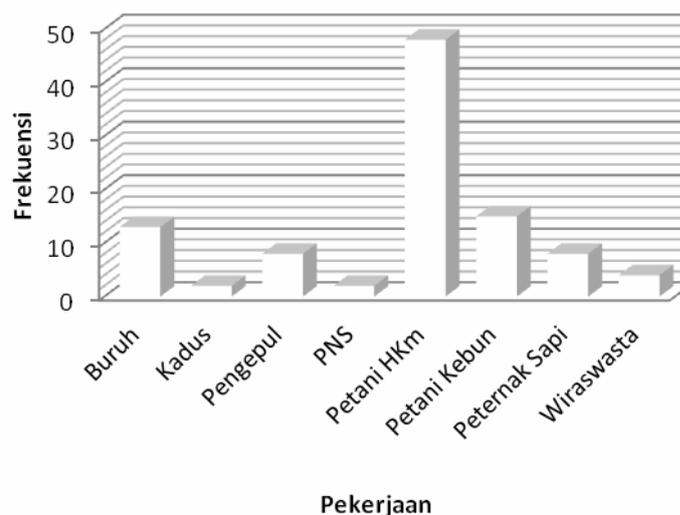
Berdasarkan usia diketahui bahwa masyarakat pengelola HKm memiliki usia bervariasi yang dibagi kedalam kelas interval sebagai berikut:



Gambar 1. Grafik Karakteristik Responden Berdasarkan Usia

Dari gambar di atas diketahui bahwa petani pengelola HKm Santong memiliki usia beragam, yang didominasi oleh usia setengah baya 32 - 40 tahun sebanyak 33 orang. Sebaran usia tersebut masih cukup produktif dan mampu menerima inovasi teknologi dengan bertanggungjawab, sehingga masih dimungkinkan untuk melakukan introduksi teknologi dan upaya pengembangan usaha tani ke arah industri pedesaan dengan memanfaatkan hasil hutan baik hasil hutan kayu maupun hasil hutan bukan kayu serta jasa lingkungan. Sebagian kecil pada usia 68 - 76 tahun sebanyak 2 orang.

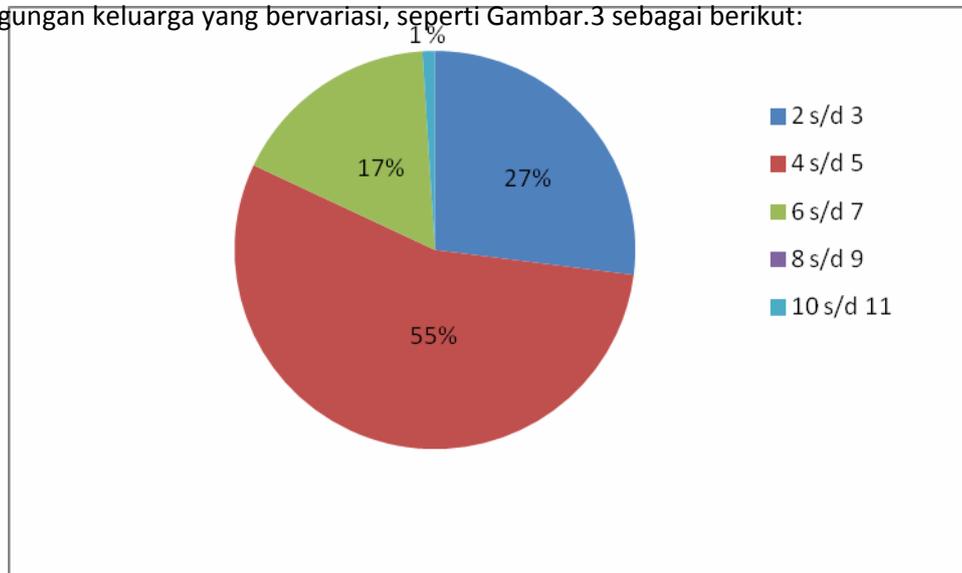
Berdasarkan Pekerjaan diketahui bahwa masyarakat pengelola HKm memiliki pekerjaan sampingan yang bervariasi, sebagai berikut:



Gambar.2 Grafik Karakteristik Responden Berdasarkan Pekerjaan

Dari gambar diatas diketahui, bahwa petani HKm sebagian besar tidak memiliki pekerjaan sampingan selain mengelola HKm. Ini dapat dimengerti, karena pada awalnya memang petani yang sekarang mengelola HKm Santong, dahulu memang tidak memiliki lahan dan pekerjaan lain, sehingga kawasan hutan merupakan sumber penghidupannya. Masyarakat selain menjadi petani HKm juga memiliki pekerjaan sampingan yang sebagian besar bekerja sebagai buruh tani dan bertani di kebun. Kebun-kebun yang ada ini merupakan hasil keuntungan yang diperoleh dari hasil HKm.

Berdasarkan *Tanggungun Keluarga* diketahui bahwa masyarakat pengelola HKm memiliki jumlah tanggungan keluarga yang bervariasi, seperti Gambar.3 sebagai berikut:



Gambar.3 Grafik Karakteristik Responden Berdasarkan Jumlah Tanggungan Keluarga

Dapat dilihat petani HKm memiliki tanggungan paling banyak 4-5 orang yakni sebesar 55% dan paling sedikit 10-11 orang atau 1%. Ini artinya bahwa semakin banyak jumlah tanggungan keluarga maka pengeluaran dalam rumah tangga akan semakin besar. Namun demikian, semakin banyak jumlah tanggungan di dalam satu keluarga juga akan sangat membantu ketika proses pemanenan hasil hutan sehingga tenaga kerja yang dibutuhkan ketika pemanenan dapat menghemat pengeluaran.

Fokus pada dampak terhadap tatanan ekologi sebelum memperoleh legalitas pengelolaan hutan, pengelolaan lahan yang dilakukan oleh penggarap HKm belum terpola. Dari tata kelola

kawasan misalnya, masyarakat belum memiliki perencanaan (jangka pendek, menengah dan panjang) didalam mengelola lahan. Perencanaan pengelolaan lahan ini menjadi penting, mengingat perencanaan yang baik diperlukan agar pelaksanaan pengelolaan hutan dapat berjalan secara lancar sesuai dengan yang diharapkan, yaitu berdasarkan prinsip-prinsip kelestarian hutan, dimana hutan selalu ada, produksi selalu ada dan kondisinya baik sehingga kelestarian hutan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat berjalan seimbang (*balance*). Disisi lain, masyarakat penggarap juga belum memiliki batas kawasan dan batas antar blok yang jelas, sehingga kerap terjadi penyerobotan atau perluasan lahan HKm oleh masyarakat yang belum memperoleh lahan. Diperparah lagi dengan adanya ganti rugi lahan karena pemahaman masyarakat yang kurang terhadap program hutan kemasyarakatan ini.

Dengan adanya program HKm dalam hal ini pemberian kepastian hak kelola masyarakat telah menjawab beberapa kendala-kendala di atas. Dalam pengelolaan batas kawasan, tetap mengacu pada pal batas permanen yang sudah ditetapkan oleh bagian Planologi Kehutanan. Tata batas yang berupa tonggak-tonggak beton ini tetap dipelihara oleh penggarap HKm dengan maksud untuk; (1) mencegah penyerobotan lahan hutan untuk perluasan areal HKm, (2) sebagai titik ikat untuk menentukan koordinat dalam proses pembuatan Peta Kerja HKm. Areal HKm Santong kemudian terbagi kedalam beberapa blok pengelolaan, dimana pengelolaan blok tersebut masih dilakukan secara sederhana berdasarkan gontoran dengan batas-batas alam seperti tebing sungai atau anak sungai. Sedangkan tata batas areal kerja masing-masing anggota penggarap dikelola juga secara sederhana/tradisional dengan menggunakan tanda batas berupa batu atau pohon untuk mencegah penyerobotan areal kerja.

Akan tetapi dengan adanya legalitas ini juga telah membantah opini sebagian kalangan konservatif akan dampak buruk yang ditimbulkan terutama hubungannya dengan konservasi hutan. Mengingat, masyarakat telah mengetahui, bahwa HKm pada hutan produksi dimungkinkan untuk melakukan pemanfaatan/pemanenan kayu, sehingga saat ini masyarakat telah menunggu untuk melakukan penebangan. Sayangnya selain regulasi yang belum dapat berjalan (tarik-ulur kepentingan), penting juga dilakukan kegiatan peningkatan kapasitas bagi penggarap, agar memiliki pemahaman yang utuh terkait hak dan kewajibannya di dalam melakukan pengelolaan hutan.

Disisi lain kebutuhan semakin meningkat, maka kedepan diprediksikan bahwa pengelolaan hutan akan difokuskan pada peningkatan ekonomi semata. Kasus ini juga terjadi di beberapa HKm di Indonesia. Kasus Sumberjaya Lampung Barat misalnya, dimana masyarakat lebih mengedepankan tanaman kopi dalam areal HKm. Di Bengkulu dikembangkan tanaman Kapulaga dibawah tegakan tanaman Sengon. Tanaman Jagung dan peternakan domba sebagai bentuk agroforestri berbasis Sengon juga dikembangkan di Kabupaten Mojokerto.

Dari sisi kelembagaan dapat dijelaskan, bahwa sebelum adanya legalisasi hak masyarakat mereka belum terwadahi dalam kelompok. Masyarakat cenderung untuk melakukan kegiatan untuk memperoleh manfaat yang maksimal dari hutan yang kemudian mengakibatkan adanya kecemberuan sosial dan mereka merasa tidak terikat dalam satu ikatan sosial yang kuat. Permasalahan ini muncul ketika penggarap HKm belum mendapatkan pendampingan yang optimal dari pemangku kepentingan. Ini disebabkan karena oleh sebagian kalangan berpandangan petani penggarap hutan sebagai perambah hutan sehingga harus ditindak (di hukum), sebagian lainnya memandang bahwa dengan masyarakat terlibat didalam pengelolaan hutan telah ikut membantu dan berpartisipasi didalam melakukan kegiatan pengamanan serta rehabilitasi kawasan.

Terlepas dari persoalan di atas, tidak dapat dipungkiri bahwa HKm juga telah menjawab persoalan sosial masyarakat. Berkaitan dengan aspek kesehatan lingkungan, aspek pendidikan dan fenomena sosial lainnya. Sebelum ada HKm, masyarakat sekitar hutan Santong sangat rentan terhadap wabah penyakit malaria dan muntaber karena lingkungan sekitarnya sangat kotor dan kumuh. Hal ini disebabkan oleh hampir disemua rumah warga tidak memiliki MCK, sehingga mereka membuang hajat disemak belukar sekitar rumah. Dengan pendapatan yang diperoleh melalui kegiatan HKm, maka hampir semua rumah warga saat ini telah memiliki MCK. Sebelum ada HKm, tingkat pendidikan masyarakat rata-rata adalah SLTP, namun sekarang sudah mencapai Perguruan Tinggi (D2, D3 dan S1) dan pendidikan minimal SLTA. Sebelum ada HKm, pemukiman penduduk sangat kumuh karena didominasi oleh perumahan yang kurang layak huni yang terbuat dari dinding *bedek* dan kebanyakan menggunakan atap alang-alang. Setelah ada HKm, rumah hunian direhab menjadi hunian semi permanen hingga permanen dengan kelengkapan elektronik di dalamnya.

Masyarakat HKm sebagai sebuah asosiasi sosial yang interaktif, saat ini membangun hubungan dialogis dan harmonis dengan pihak pemerintah dan pihak terkait lainnya. Diskusi-diskusi dan komunikasi yang dilakukan melalui kegiatan HKm telah menghasilkan pola hubungan yang dahulu jarang ditemukan. Petani HKm yang terwadahi dalam kelompok telah melahirkan solidaritas sosial yang tinggi, sehingga mereka merasa terikat dalam satu ikatan sosial yang kuat. Bila terdapat permasalahan diantara mereka selalu diselesaikan secara kekeluargaan dan tetap menghindari konflik yang bersifat terbuka.

Dengan kepastian untuk berinvestasi dalam kawasan hutan melalui reboisasi swadaya dan HKm menjadi sumber mata pencaharian, maka diversifikasi tanaman menjadikan kalender musim panen petani semakin padat dan dapat menutupi kebutuhan sehari-hari rumah tangga petani HKm. Misalnya, peningkatan melalui pendapatan non-tunai (*innatura* atau berbentuk barang) dalam bentuk pangan dan papan. Dilihat dari aspek tata usaha, komoditi hasil kelola HKm sebelum legalisasi belum dapat dimanfaatkan secara maksimal baik dari pengolahan hasil maupun kendala

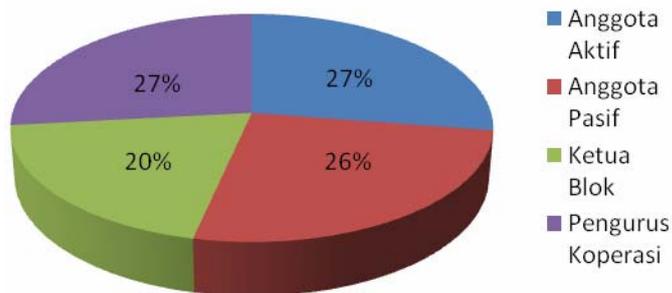
pada akses pemasaran. Misalnya hasil hutan bukan kayu (HHBK) dari hasil tumpangsari seperti pisang, keladi, sirih, nangka, kemiri cabe, terong, kacang panjang, kedele masih dijual dalam bentuk mentahan sementara bila ada sentuhan teknologi maka nilai jual akan bertambah.

Walaupun tutupan lahan atau tegakan hutan sudah mulai membentuk strata, namun pemilihan komoditi jangka pendek dan musiman yang ditanam masih ditentukan pada komoditi yang sedang trend yang mempunyai harga yang sedang baik. Posisi tawar masyarakat masih sangat lemah dihadapan pengepul/pembeli yang merupakan tumpuan pemasaran secara tradisional (tengkulak). Untuk komoditi hasil HKm yang telah menghasilkan dan telah mendapat akses pasar adalah bersumber dari hasil hutan bukan kayu (HHBK) hasil tumpang sari seperti pisang, keladi, sirih, nangka, kemiri dll. Sementara untuk kebutuhan sendiri dapat diperoleh melalui hasil cabe, terong, kacang panjang, kedele dan hasil dari tumbuhan alam seperti daun paku untuk sayur, rumput untuk pakan ternak, serta empon-emponan.

Dengan mengandalkan sistem *agroforestri* dalam melakukan pengelolaan tanah, petani HKm Santong telah memperoleh penghasilan yang cukup sebelum adanya HKm. Dengan menggunakan pola tanam *agroforestri*, dari sebidang tanah bisa dihasilkan beberapa komoditas yang bernilai ekonomi. Kayu bakar, buah-buahan, kacang-kacangan, tanaman obat, bahan baku untuk kerajinan seperti rotan dan bambu, dan berbagai produk *agroforestri* lainnya diproduksi maupun dikumpulkan oleh petani kecil dan dijual di pasar-pasar tradisional. Pendapatan yang diperoleh dari produk-produk *agroforestri* tersebut biasanya menjadi suatu jaring pengaman bagi keluarga-keluarga petani miskin. Akan tetapi sebenarnya pola tanam *agroforestri* sendiri tidak sekedar untuk meningkatkan produktifitas lahan, tetapi juga melindungi lahan dari kerusakan dan mencegah penurunan kesuburan tanah secara alami. Karena pola tanam pada lahan *agroforestri* yang rapat dengan tingkat keanekaragaman jenis yang tinggi menyerupai tutupan hutan, maka pada kawasan *agroforestri* kondisi vegetasinya hampir sama dengan kondisi yang terjadi dikawasan hutan (Emiroslinda, 2010).

Dampak terhadap perubahan struktur sosial di dalam komunitas

Dalam penelitian ini, struktur sosial dalam komunitas di hutan kemasyarakatan Santong didasarkan pada keanggotaan dalam kelompok. Baik sebagai Pengurus, Ketua Blok, Anggota Aktif dan Anggota Pasif di dalam koperasi maju bersama Santong. Stratifikasi ini bersifat horizontal artinya sebagai diferensiasi atau ketidaksamaan sosial, yaitu suatu pembedaan sosial secara horizontal dalam arti



perbedaan-perbedaan tersebut tidak mengandung perbedaan secara bertingkat, melainkan berbeda saja satu dengan lainnya. Pembentukan stratifikasi didalam koperasi ini berlangsung panjang dan alamiah.

Dapat dilihat pada gambar diatas bahwa tidak ada perbedaan yang mencolok dalam pembagian akses atas tanah berdasarkan stratifikasi sosial didalam komunitas HKm Santong. Dimana Pengurus Koperasi dan anggota aktif memiliki luasan yang sama yakni 27% dari total luasan tanah yang ada di HKm Santong. Meskipun ada perbedaan antara kelompok pasif dan kelompok aktif sebesar 1%. Ini dikarenakan rata-rata yang menjadi anggota pasif merupakan penggarap yang awalnya (sebelum ada program HKm) tidak memiliki tanah dan melakukan perambahan di atasnya. Untuk menghindari perambahan atau perluasan areal kelola selain dari yang ditunjuk oleh Dinas Kehutanan Provinsi NTB, maka pada areal HKm yang telah ditunjuk kemudian dibagi-bagi kembali, yang akhirnya menjadi anggota pasif dengan luasan tanah yang diterima tidak sama dengan tanah yang dimiliki oleh anggota aktif. Selain itu, ada perbedaan luasan yang diberikan kepada Pengurus Koperasi. Adanya luasan yang berbeda ini, sebagai imbalan terhadap pengurus karena jasanya yang telah berjuang untuk mengurus koperasi (sosial), sampai dengan adanya legalisasi terhadap Hutan Kemasyarakatan Santong. Hal inilah yang kemudian menyebabkan adanya perbedaan luasan tanah oleh masing-masing penggarap.

Bagaimana proses pembagian tanah? Pembagian tanah garapan telah dilakukan dengan cara partisipatif dan disepakati oleh seluruh penggarap yang mengelola HKm Santong sebelum adanya legalisasi, sehingga tidak muncul konflik ketika proses pembagian tanah dilakukan. Pembagian tanah dilakukan dengan menggunakan *tali rafia* dengan lebar yang sama yakni 20 m, akan tetapi panjang masing-masing tanah garapan tidak turut serta diukur. Hal inilah yang juga kemudian mengakibatkan adanya perbedaan/ketimpangan luas tanah garapan pengelola HKm.

Namun demikian, pembagian tanah yang timpang juga sebenarnya kemudian memunculkan konflik horizontal diantara para pengelola HKm, seperti halnya yang terjadi di HKm Aik Berik. Berdasarkan data Dishut NTB (2012), ditemukan bahwa luasan tanah anggota HKm sekitar 0,25 ha-0,5 ha. Namun, luas tanah yang dimiliki oleh ketua kelompok rata-rata 1 ha. Sejarah lebih luasnya tanah yang dimiliki antara anggota dengan pengurus kelompok tidak berbeda jauh dengan apa yang terjadi di HKm Santong, yang didasarkan pada pertimbangan sebagai insentif dalam mengelola HKm.

Dari hasil wawancara mendalam pada penelitian yang dilakukan oleh Dipokusumo (2011) di HKm Aik Berik, menyatakan bahwa kondisi pembagian lahan yang timpang antara anggota dan ketua blok/kelompok dari awal sesungguhnya memicu konflik horizontal.

E. Penutup

Pada rapat resmi koordinasi evaluasi HKm tanggal 5-6 Juni 2012 dinyatakan bahwa kepastian berusaha masyarakat di dalam HKm masih lemah. Hal ini didasarkan pada banyaknya areal IUPHKm yang sudah siap terbang, namun persoalan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK) HKm masih belum ada titik terang untuk penyelesaiannya.

Bagi pengelola HKm Santong, tegakan kayu ini sangat penting untuk segera dapat dimanfaatkan. Hal ini dapat dimengerti, mengingat tegakan kayu yang ada di HKm sudah melampaui batas umur panen. Bila tidak segera dipanen dikhawatirkan akan mati dengan sendirinya dan terbang secara percuma. Nilai tegakan kayu saat ini dari hitungan kasar yang dilakukan oleh masyarakat sebesar $\pm 12.713 \text{ m}^2$ dengan jenis kayu Rajumas, Sengon, Mahoni dan Salinguru yang apabila dikonversi menjadi rupiah, dengan asumsi harga kayu Rp.3.200.000/m², maka total rupiah yang akan diperoleh dari pemanfaatan kayu ini adalah sebesar Rp.40.680.000.000,-.

Masalahnya sekarang adalah siapa yang berhak memanfaatkan kayu itu? Mengingat kayu-kayu yang ada di dalam HKm saat ini merupakan hasil dari penanaman kayu melalui kegiatan rehabilitasi Dinas Kehutanan Provinsi NTB pada tahun 1998 sehingga ada 'investasi' negara di dalamnya. Namun, menurut masyarakat kegiatan rehabilitasi tersebut hampir 80% gagal karena bibit yang ditanam pada saat itu adalah bibit yang diambil dari Desa Rempek yang jauhnya 5 km dari Desa Santong, sehingga dalam pengangkutan (dengan cara dipikul) mengalami kerusakan, ditambah dengan bibit tersebut tidak layak tanam karena usianya yang sudah tua. Disinilah kemudian tarik-ulur terjadi, mengingat klausul pada Permenhut 37/2007 pasal 22 angka (2) menyatakan bahwa IUPHHK HKm pada hutan produksi diberikan untuk kegiatan pemanfaatan hasil hutan tanaman berkayu yang merupakan hasil penanamannya.

Tantangan lain dalam pengelolaan HKm Santong juga bersumber dari lemahnya posisi tawar petani itu sendiri. Posisi tawar yang dimaksud disini adalah produk-produk HHBK, seperti pisang,

kopi dan kakao yang banyak terdapat di areal HKm dan keluar dalam bentuk mentah (bahan mentah) yang diperparah lagi dengan adanya permainan harga oleh para tengkulak (pengusaha) yang berasal dari luar desa. Produk-produk yang keluar dari HKm saat ini memang telah meningkatkan ekonomi rumah tangga petani, bila saja produk itu diberi sentuhan dengan teknologi maka tentu harganya jauh lebih tinggi. Bahkan akan memiliki daya tahan yang cukup lama sehingga juga dapat menjadi jaring pengaman untuk kebutuhan makan sehari-hari.

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan di hutan kemasyarakatan Santong, dapat ditarik kesimpulan bahwa legalisasi akses atas tanah hutan di HKm Santong diberikan secara kolektif dan dikelola oleh Koperasi Maju Bersama Santong. Tidak ada perubahan akses atas tanah hutan yang signifikan sebelum legalitas sampai dengan adanya legalitas (*pemberian izin*). Perubahan kecil terjadi bilamana ada kegiatan transaksi yang dilakukan sesama penggarap. Legalisasi akses atas tanah hutan ini, telah membantah kekhawatiran yang biasa penulis temukan dikalangan konservatif akan menurunnya fungsi konservasi hutan yang diakibatkan kecenderungan masyarakat untuk segera memanfaatkan tegakan kayu tanpa diikuti oleh adanya kapasitas dan kemampuan dalam mengelola, disisi lain dengan pemberian kepastian akses kepada masyarakat (*legal tenurial security*).

Wacana dan lingkaran pergaulan para aktivis dan akademisi agraria terpisah antara yang mempromosikan land reform dan yang mempromosikan perhutanan sosial. Pengalaman legalisasi akses tanah kehutanan di HKm Santong memberi pelajaran penting bagi para aktivis dan akademisi mengenai cara bagaimana petani miskin pedesaan mendapatkan kepastian akses atas tanah kehutanan. Apakah legalisasi atas akses tanah kehutanan yang terjadi di HKm Santong ini dapat menjadi bahan dialog antara dua kubu tersebut, sehingga agenda *forest-land reform* di Indonesia dibicarakan berdasarkan pengalaman-pengalaman nyata petani di pedesaan.

DAFTAR PUSTAKA

- [BPS] Badan Pusat Statistik Provinsi Nusa Tenggara Barat. 2011. *Nusa Tenggara Barat dalam angka tahun 2011*. Mataram.
- Dipokusumo B. 2011. *Model partisipatif perhutanan sosial menuju pengelolaan hutan berkelanjutan* [Disertasi]. Bogor : Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.
- Markum. 2006. *Kebijakan HKm di NTB: Prakarsa yang Terlambat. Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat. Perjalanan Menuju Kepastian*. Rahardjo DY, Hari S dan Erna R. (Editor). Jakarta. Dirjen RLPS Departemen Kehutanan Republik Indonesia dan The Ford Fondation.
- Qurniati, R. 2010. *Perluasan Promosi Agroforestri dalam Mendukung Mitigasi Perubahan Iklim di Asia Tenggara (Scaling-Up Agroforestri Promotion Towards Climate Change Mitigation In Southeast Asia (SAPSEA))*. Prosiding Seminar Nasional Agroforestri II. Seminar dilaksanakan pada 27 Januari 2010 di Universitas Mataram.
- Safitri M et al. 2011. *Menuju kepastian dan keadilan tenurial. Kelompok masyarakat sipil untuk reformasi tenurial*. Jakarta.
- Santoso, H. 2011. *Potret HKm dan Hutan Desa; Antara Harapan dan Kenyataan*. Kemitraan. Jakarta.
- Taqiudin, Moh., Rahmat Sabani, Abidin Tuarita, Eko Krismantono. September 2009. *Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu di Lombok Utara*. Policy Brief No. 1 Thn. I. September 2009.

G. LAMPIRAN

Pengelolaan komoditi di HKm Santong dilakukan dengan budidaya tanaman kayu-kayuan, MPTs, tanaman bawah tegakan dan empon-empon. Jenis dan komposisi tanaman ini sudah membentuk strata yang cukup baik terkait dengan kondisi tutupan lahan, seperti pada tabel di bawah ini :

No	Strata	Jenis Tanaman	Keterangan
1	Strata 1 (Kayu-kayuan)	<ul style="list-style-type: none">• Sengon• Mahoni• Garu• Gaharu• Sonokeling• Dadap• dan lain-lain	Bermanfaat sebagai panjatan tanaman sirih.
2	Strata 2 (MPTs)	<ul style="list-style-type: none">• Durian• Kluwih• Kemiri• Nangka• Melinjo• Alpukat• dan lain-lain	Bermanfaat sebagai penangung tanaman di bawah tegakan.
3	Strata 3 (Tanaman bawah tegakan)	<ul style="list-style-type: none">• Kopi• Kakao• Vanili• dan lain-lain.	Jenis tanaman perkebunan yang merupakan andalan petani HKm.
4	Strata 4 (Empon-empon)	<ul style="list-style-type: none">• Jahe• Kunyit• Kapulaga• Lengkuas• Laos	Jenis tanaman jamu-jamuan/obat-obatan/bumbu-bumbuan yang merupakan hasil sampingan musiman.

		<ul style="list-style-type: none"> • Lempuyang • dan lain-lain. 	
5	Tumpangsari	<ul style="list-style-type: none"> • Pisang • Keladi • Cabe • Tomat • Terong • Kacang panjang • Kedele • dan lain-lain. 	Budidaya jenis tanaman ini sepanjang kanopi atau tegakan belum menutup

Sumber : *Profil HKm Santong, 2009. (yang termasuk kategori HHBK dalam penelitian ini adalah Strata 2, 3, 4 dan tumpang sari).*