

Variabel Eksogen Kelembagaan Pengelolaan Hutan Produksi di Kabupaten Dharmasraya: Pendekatan *Institutional Analysis and Development Framework*

Institutional Exogenous Variables of Production Forest Management in Dharmasraya District: Institutional Analysis and Development Framework Approach

Oleh:

Abdul Mutolib^{1*}

¹Program Studi Magister Agribisnis, Pascasarjana Universitas Siliwangi
Jl. Siliwangi No.24, Kahuripan, Kecamatan Tawang, Kota Tasikmalaya, Jawa Barat 46115
*email: amutolib24@yahoo.com

Received: 14 November 2022; Revised: 23 December 2022; Accepted: 29 December 2022

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi variabel eksogen kelembagaan hutan dan pengaruhnya terhadap pengelolaan hutan. Penelitian dilaksanakan di KPHP Dharmasraya Provinsi Sumatera Barat. Lokasi dipilih secara sengaja (*purposive*) dengan pertimbangan terjadi konflik pengelolaan hutan antara masyarakat adat dengan pemilik izin (negara) yang menyebabkan deforestasi hutan. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara kepada key informants yang dipilih dengan metode snowball sampling. Penelitian menggunakan analisis kelembagaan dengan pendekatan Institutional Analysis & Development (IAD) Framework untuk menjelaskan variabel eksogen pengelolaan hutan di wilayah KPHP Dharmasraya. Hasil penelitian menjelaskan bahwa konflik kehutanan dan deforestasi hutan didukung oleh variabel eksogen. Pada sub-variabel biofisik atau kondisi materiil, konflik tenurial dan deforestasi hutan disebabkan oleh sifat ekonomi-institusi sumberdaya hutan serta mudahnya akses kedalam hutan. Pada sub-variabel atribut masyarakat, konflik tenurial dan deforestasi hutan disebabkan oleh klaim hutan sebagai tanah adat/ulayat oleh masyarakat adat dan karakteristik masyarakat di sekitar hutan. Pada sub-variabel rule in use, konflik tenurial dan deforestasi hutan dipicu pluralisme kepemilikan hutan antara masyarakat adat versus negara. Perbaikan kelembagaan khususnya pada variabel eksogen menjadi syarat penting untuk mengurangi konflik dan deforestasi di wilayah KPHP Dharmasraya.

Kata kunci: hutan, masyarakat adat, deforestasi, analisis kelembagaan

ABSTRACT

This study aims to identify exogenous variables of forest institutions and their influence on forest management. The research was conducted at the Production Forest Management Unit (PMU) Dharmasraya, West Sumatra Province. The location was chosen purposively (purposively) with the consideration that there was a forest management conflict between indigenous peoples and the permit owner (state) which caused forest deforestation. The types of data used in this research are primary data and secondary data. Primary data was obtained through interviews with key informants who were selected using the snowball sampling method. This study uses institutional analysis with the Institutional Analysis & Development (IAD) Framework approach to explain exogenous variables in forest management in the PFMU Dharmasraya. The results of the study explain that forestry conflicts and deforestation are supported by exogenous variables. In the biophysical or material condition sub-variables, tenurial conflicts and forest deforestation are caused by the economic-institutional nature of forest resources and easy access to forests. In the community attribute sub-variables, tenure conflicts and forest deforestation are caused by claims of forests as customary/ulayat lands by indigenous peoples

and the characteristics of communities around the forests. In the rule in use sub-variable, tenure conflicts and forest deforestation are triggered by pluralism of forest ownership between indigenous peoples versus the state. Institutional improvement, especially in the aspect of exogenous variables, is an important condition for reducing the conflicts and deforestation in the PFMU Dharmasraya.

Keywords: *forests, indigenous peoples, deforestation, institutional analysis*

PENDAHULUAN

Konflik kehutanan menjadi masalah serius dalam pengelolaan hutan di Indonesia. Menurut penelitian *Center for International Forestry Research* (CIFOR), pada rentang 1997-2003 terdapat konflik tenurial sebanyak 359 kasus (Cahya et al., 2004). Selanjutnya sepanjang tahun 2016-2019, Tim Percepatan Penyelesaian Konflik Agraria (TPPKA) dan Kantor Staf Kepresidenan (KSP) mencatat terdapat 666 kasus konflik agraria yang melibatkan 176.132 kepala keluarga dengan luas lahan sebesar 457.084 hektar (Gaol & Hartono, 2021)). Kemudian pada tahun 2019 kasus konflik agraria menjadi 279 kasus (Konsorsium Pembaruan Agraria, 2020).

Konflik agraria di Indonesia dipengaruhi banyak faktor. Faktor luas hutan menjadi salah satu penyebabnya. Menurut Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup (KLHK) pada tahun 2021, luas hutan di Indonesia adalah 120 juta hektar atau 64 persen dari luas daratannya Kawasan Hutan diklasifikasikan menjadi tiga fungsi pokok, yaitu Hutan Produksi (HP) yang mencakup areal seluas 68,8 juta hektar; Hutan Konservasi (HK) yang mencakup areal seluas 22,1 juta hektar (dengan tambahan 5,3 juta hektare kawasan konservasi laut); dan Hutan Lindung (HL) yang memiliki fungsi perlindungan daerah aliran sungai (DAS) dan mencakup areal seluas 29,6 juta hektar (Robinson et al., 2021). Luas hutan merupakan suatu keunggulan, namun membutuhkan pengelolaan yang kompleks serta sumber daya manusia yang memadai.

Pengelolaan hutan di Indonesia sejak 2007 menerapkan pendekatan *social forestry* atau perhutanan sosial (Arifandy & Sihalo, 2016). Konsep perhutanan sosial merupakan penegelolaan hutan baik dalam kawasan

hutan Negara atau hutan adat dengan mengutamakan kelestarian hutan tanpa mengabaikan kesejahteraan masyarakat (Nursidah et al., 2012). *Social forestry* merupakan jalan tengah pengelolaan hutan yang mana dimasa lampau tujuan utama pengelolaan hutan adalah keberlanjutan dan mengabaikan kesejahteraan (Gusliana et al., 2022). Oleh karenanya aspek keberlanjutan dan kesejahteraan masyarakat menjadi dua hal yang harus berjalan beriringan dalam pembangunan kehutanan melalui *social forestry*.

Program *social forestry* telah dilaksanakan selama lebih dari 15 tahun, meskipun demikian konflik tenurial masih menjadi sering terjadi dalam pengelolaan hutan di Indonesia. Menurut data yang dihimpun KLHK dari berbagai media nasional, sepanjang tahun 2015 hingga 2022 terdapat 1.051 kasus dan hanya sebanyak 324 kasus atau 34 persen yang ditangani oleh pemerintah. Banyaknya kasus tenurial dalam memberikan gambaran bahwa pengelolaan hutan dengan konsepsi *social forestry* optimal dalam mengurangi konflik (Diantoro, 2021).

Salah satu faktor yang mempengaruhi terjadinya konflik tenurial disektor kehutanan adalah adanya perbedaan klaim kepemilikan hutan antara Negara dengan masyarakat lokal atau masyarakat adat (A. Mutolib et al., 2017). Negara mengklaim sebagai pemilik hutan yang diatur melalui UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 yang berbunyi “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*” Sedangkan masyarakat lokal/adat mengklaim hutan milik masyarakat karena telah menempati, memanfaatkan dan mengelola hutan selama puluhan bahkan ratusan tahun sejak Negara

belum lahir. Perbedaan klaim kepemilikan tersebut mendorong konflik tenurial.

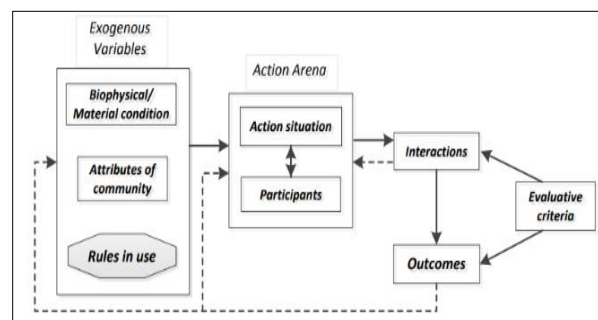
Konflik tenurial akibat perbedaan klaim kepemilikan hutan juga terjadi pada hutan produksi di Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) Dharmasraya. KPHP Dharmasraya lahir berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia No. SK.695/Menhut-II/2013 tgl. 21 Oktober 2013 dengan luas lebih kurang 32.749 Ha. Lahirnya KPHP Dharmasraya nyatanya tidak mampu mencegah tingkat deforestasi. Berdasarkan analisis citra satelit, sejak tahun 2000 hingga tahun 2014 luasan hutan di KPHP Dharmasraya berkurang signifikan dari 86 persen menjadi 18,89 persen (Abdul Mutolib et al., 2020). Fakta ini memperkuat bahwa deforestasi terjadi secara massif di wilayah KPHP Dharmasraya. Tingginya tingkat deforestasi di wilayah KPHP Dharmasraya menarik untuk dikaji dengan pendekatan kelembagaan khususnya variabel eksogen yang mendorong tingginya deforestasi. Pendekatan analisis kelembagaan diharapkan mampu menjelaskan secara komprehensif tentang faktor yang mendorong terjadinya deforestasi. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi variabel eksogen kelembagaan dan pengaruhnya terhadap pengelolaan hutan di KPHP Dharmasraya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan menggunakan pendekatan studi kasus yang dilaksanakan di hutan produksi yang masuk dalam wilayah kerja KPHP Dharmasraya, Kabupaten Dharmasraya Provinsi Sumatra Barat. Lokasi dipilih secara sengaja (*purposive*) dengan pertimbangan terjadi konflik tenurial kehutanan yang disebabkan banyaknya pihak yang berkepentingan terhadap hutan diantaranya KPHP Dharmasraya, masyarakat lokal (adat), perusahaan pemegang izin, dan pihak lain yang memanfaatkan hutan sebagai lahan pertanian dan perkebunan. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara *key informants*

(informan kunci) sedangkan data sekunder diperoleh dari laporan, jurnal dan sumber lain yang mendukung penelitian.

Informan kunci berjumlah 22 orang yang berasal dari KPHP Dharmasraya, perusahaan pemegang izin IUPHHK-HTI (izin Usaha Pengelolaan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Industri), Perwakilan Nagari, Masyarakat adat, dan kelompok masyarakat penggarap hutan. Penentuan informan menggunakan metode *snowball sampling*. Analisis dan pembahasan menggunakan kerangka kerja kelembagaan dengan pendekatan *Institutional Analysis & Development (IAD) Framework* atau kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan (Ostrom, 1990; Congleton, 2007). Kerangka kerja IAD merupakan pendekatan terpadu yang bertujuan untuk menjelaskan hubungan antara pola-pola interaksi dari para pelaku dan kendala kelembagaan dalam pengelolaan hutan. Penelitian ini dikhususkan pada aspek variabel eksogen untuk menjelaskan tentang faktor biofisik atau kondisi materiil, atribut masyarakat dan *rule in use* dalam pengelolaan hutan di kawasan KPHP Dharmasraya. Kerangka kerja kelembagaan IAD diilustrasikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Kerangka kerja *Institutional Analysis & Development (IAD)* (Polski & Ostrom, 1999)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Arena aksi dan *outcome* dalam IAD *framework* dipengaruhi oleh faktor eksogen yang terdiri dari faktor fisik/material, atribut komunitas, dan *rule in use* yang digunakan dalam pengelolaan hutan. Permasalahan

yang paling menonjol dalam pengelolaan hutan di wilayah kerja KPHP Dharmasraya adalah *rule in use* kepemilikan hutan, karena terjadinya klaim kepemilikan banyak pihak dan terjadi jual beli tanah ulayat.

Kondisi fisik/material hutan di wilayah kerja KPHP Dharmasraya

Faktor biofisik yang diidentifikasi meliputi yaitu: sifat ekonomi institusi sumberdaya hutan dan mudahnya akses serta topografi hutan yang landai. Sifat ekonomi sumberdaya hutan berkaitan dengan minat masyarakat untuk memiliki hutan untuk kepentingan ekonomi, sedangkan sifat fisik akses menyebabkan mudahnya masyarakat masuk dan mengelola hutan untuk perkebunan. Kedua sifat fisik tersebut menyebabkan banyak pihak tertarik masuk ke hutan untuk berkebun yang kemudian menyebabkan deforestasi.

Sifat ekonomi-institusi sumberdaya hutan

Common-Pool Resources (CPRs) seperti laut, danau, sistem irigasi, "hutan", adalah sumberdaya yang dapat memenuhi kebutuhan manusia dan jumlahnya terbatas. Sehingga penggunaan sumber daya oleh satu orang akan mengurangi dari jumlah unit sumber daya yang tersedia untuk orang lain. Kebanyakan sumber daya CPRs berukuran besar sehingga sejumlah orang dapat menggunakan sistem sumber daya secara bersamaan, sementara upaya untuk mengeluarkan orang-orang (*to exclude*) atau membatasinya (*to limit*) bersifat mahal (Hamlin et al., 1995; Varughese & Ostrom, 2001; Ostrom, 2005). Karakteristik CPRs tersebut antara lain dapat disebabkan oleh ukuran sumberdaya alam itu semata, misalnya Gibson *et al* (2000) menyatakan bahwa pada kebanyakan hutan karena ukurannya yang luas menyebabkan kesulitan untuk mengatasi akses gelap (*free riders*) (C. C. Gibson et al., 2000).

Berdasarkan sifat ekonomi-institusi barang, hutan di KPHP Dharmasraya memiliki karakteristik CPRs. Hutan di wilayah kerja KPHP Dharmasraya dengan luas sekitar 32.749 ha memiliki potensi untuk

lahan pertanian dan perkebunan. Masyarakat di sekitar KPHP Dharmasraya baik lokal maupun non lokal tertarik untuk membuka perkebunan di dalam hutan sebagai investasi dan memperoleh sumber pendapatan baru. Sifat ekonomi sumberdaya hutan di wilayah kerja KPHP Dharmasraya juga diperoleh dari ketersediaan kayu yang melimpah dan menarik banyak pihak untuk merambah hutan yang pada akhirnya memicu deforestasi.

Mudahnya akses dan topografi yang landai

Faktor fisik yang mendukung deforestasi adalah kemudahan akses ke dalam KPHP Dharmasraya. Kendaraan roda dua dan empat dapat masuk ke dalam hutan hingga bagian paling dalam. Izin Hak Pengelolaan Hutan (HPH) PT. Ragusa sejak tahun 1972 hingga 2002 telah membuka akses hutan. Untuk masuk ke dalam dapat melalui dua jalur yaitu Jalur Simping Ragusa di Nagari Gunung Medan ditempuh sekitar satu jam menggunakan kendaraan roda dua atau empat. Jalan ini sebagian sudah diaspa dan hanya sedikit yang masih berbatu (*onderlagh*). Jalan ini merupakan akses masuk ke PT. AWB.

Kemudian jalur kedua melalui Nagari Bonjol di Kecamatan Koto Besar. Dari Pulau Punjung, Nagari Bonjol dapat ditempuh menggunakan kendaraan roda dua dan empat dengan jarak tempuh ± 43 km selama ± 1 jam. Kondisi jalan dari Pulau Punjung sampai dengan Nagari Bonjol mengikuti jalan provinsi dan kabupaten yang sudah baik. Selanjutnya dari Nagari Bonjol ke lokasi hutan dapat ditempuh dalam waktu 30 sampai dengan 1 jam menggunakan kendaraan roda dua dan roda empat. Jalan menuju hutan berupa jalan tanah yang sudah berbatu. Secara keseluruhan, hutan di wilayah kerja KPHP Dharmasraya adalah hutan dataran rendah dengan topografi bergelombang. Hal ini memudahkan masyarakat membuka jalan baru di dalam hutan yang menyebabkan deforestasi dan perambahan hutan di KPHP Dharmasraya semakin cepat.

Atribut komunitas di wilayah kerja KPHP Dharmasraya

Atribut komunitas dalam penelitian ini diartikan sebagai karakteristik masyarakat dan pihak berkepentingan yang terkait dengan sumber daya meliputi masyarakat penerima manfaat, pengelola sumber daya dan pembuat kebijakan. Masyarakat mempunyai sikap, cara berpikir, kecenderungan yang dilatarbelakangi oleh faktor sosial budaya mereka. Pengelolaan hutan di KPHP Dharmasraya terdiri dari banyak partisipan baik masyarakat lokal, pemilik izin IUPHHK-HTI dan juga pemerintah. Kenyataannya, hutan dikelola sepenuhnya oleh masyarakat lokal akibat kekosongan pengelolaan hutan oleh pemegang izin.

Dalam penelitian ini, atribut komunitas yang dikaji merupakan masyarakat yang lokal memiliki tanah ulayat di KPHP Dharmasraya. Atribut komunitas dalam kajian ini meliputi tiga aspek yaitu hutan sebagai tanah adat/ulayat dan karakteristik masyarakat di sekitar wilayah kerja KPHP Dharmasraya.

Hutan sebagai tanah adat/ulayat

Secara hukum adat, hutan di wilayah kerja KPHP Dharmasraya merupakan tanah ulayat yang dimiliki empat nagari yaitu Nagari Bonjol dan Abai Siat di Koto Besar dan Nagari Sikabau dan Pulau Punjung di Kecamatan Pulau Punjung. Ulayat Kecamatan Pulau Punjung dan Koto Besar memiliki sejarah yang berbeda. Ulayat Nagari Bonjol dan Abai Siat berkaitan dengan Kerajaan Koto Besar dan ulayat di Kecamatan Pulau Punjung berdiri sendiri. Nagari Bonjol merupakan pemilik tanah ulayat yang paling luas diantara nagari lainnya yaitu sekitar 60% dari total hutan di wilayah kerja KPHP Dharmasraya. Ulayat Nagari Abai Siat diperkirakan hanya sekitar 1000 ha dan sisanya merupakan ulayat Nagari Sikabau dan Pulau Punjung.

Hasil wawancara menjelaskan bahwa Kerajaan Koto Besar memiliki hubungan dengan Kerajaan Pagaruyung di Tanah Datar. Pada masa lampau, di Kerajaan

Pagaruyung ada seorang Putri kerajaan bernama *Puti Langguak* yang merupakan adik Raja Kerajaan Pagaruyung. *Puti Langguak* menderita penyakit kusta yang oleh orang disebut “Kuto”. Akibat penyakit tersebut orang tersebut *Puti Langguak* meninggalkan Kerajaan Pagaruyung dan berjalan hingga sampai di Koto Besar. Setelah sampai di Koto Besar bertemulah *Puti Langguak* dengan seseorang yang mampu menyembuhkan penyakit kusta tersebut. Setelah sembuh, *Puti Langguak* diminta untuk menjadi Raja di Koto Besar karena penduduk sekitar mengetahui bahwa *Puti Langguak* merupakan keturunan dari Kerajaan Pagaruyung. Sehingga berdirilah Kerajaan Koto Besar dengan *Puti Langguak* sebagai Rajanya. Nama Koto Besar diambil dari nama penyakit yaitu “Kuto” yang kemudian berubah menjadi Koto Besar.

Wilayah Kerajaan Koto Besar mencakup Kecamatan Koto Besar termasuk Nagari Abai Siat dan Bonjol. Pada mulanya, ulayat Kerajaan Koto Besar merupakan sebuah kesatuan yang tidak terbagi-bagi. Tetapi perkembangan penduduk yang Nagari yang semakin berkembang menyebabkan adanya pembagian ulayat kepada masing-masing Nagari.

Karakteristik masyarakat di sekitar wilayah kerja KPHP Dharmasraya

Wilayah kerja KPHP Dharmasraya berada di Kecamatan Pulau Punjung dan Koto Besar yang mana Nagari Bonjol dan Sikabau merupakan Nagari terluas di Kecamatan Koto Besar dan Pulau Punjung. Jumlah penduduk Nagari Bonjol relatif sedikit dibandingkan wilayah yang dikuasai. Secara umum, Kecamatan Koto Besar dan Pulau Punjung merupakan pusat perkebunan kelapa sawit dan karet tertinggi di Kabupaten Dharmasraya. Hal ini didukung tanah ulayat yang luas dikedua wilayah ini. Tanah ulayat di kedua wilayah ini tidak hanya sebatas wilayah administrasi kecamatan, tetapi melintasi antar nagari dan kecamatan. Salah satunya tanah ulayat Nagari Bonjol yang secara administrasi berada di Kecamatan Asam Jujuhan.

Sebagian besar lahan di Kecamatan Koto Besar dan Pulau Punjung dimanfaatkan sebagai lahan pertanian dan perkebunan dan masyarakatnya berprofesi sebagai petani dan pekebun. Pada tahun 2015 tercatat luas lahan ladang/huma di Kecamatan Pulau Punjung sejumlah 24.687 ha atau sekitar 55,71 % dari luas Kecamatan Pulau Punjung. Sementara itu, luas hutan rakyat mencapai 12.147 ha atau sekitar 27,41 % dari luas Kecamatan Pulau Punjung. Sedangkan luas sawah hanya 1.384 hektar atau sekitar 3,12 % (BPS Dharmasraya, 2016). Di Kecamatan Koto Besar, sebagian besar penggunaan lahan untuk pertanian yaitu berupa lahan perkebunan. Pada tahun 2015 tercatat luas lahan perkebunan sekitar 10.850 ha atau sekitar 14,48% dari luas Koto Besar. Sementara sebagian kecil penggunaan lahan di Kecamatan Koto Besar yaitu berupa lahan persawahan dengan luas 278,31 ha atau sekitar 0,37% dari luas Koto Besar. Sebagian besar penduduk Koto Besar menggantungkan hidupnya pada usaha perkebunan (BPS Dharmasraya, 2016).

Rule in Use di wilayah kerja KPHP Dharmasraya

Pada umumnya penelitian tentang kelembagaan hutan di wilayah KPH yang menggunakan *IAD-framework* hanya membahas KPH sebagai kelembagaan tunggal dan hanya mengkaji peraturan formal KPH. Salah satunya penelitian Suwarno (2014) yang mengkaji *rule in use* KPH di Provinsi Riau bahwa terdapat tiga buah peraturan dalam pengelolaan KPH, yaitu PP No.6/2007 Jo PP No.3/2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan; Permendagri No.61/2010 tentang Pedoman Organisasi KPHL dan KPHP di Daerah; dan PP No.41/2007 tentang OPD. Ketiga peraturan tersebut saat ini digunakan sebagai dasar pembentukan organisasi KPHL dan KPHP di Indonesia (Suwarno, 2014).

Akan tetapi dalam penelitian tersebut tidak membahas peraturan informal yang digunakan partisipan dalam pengelolaan KPH. Penelitian ini mengkaji aturan

penggunaan dan pemanfaatan hutan baik dari aspek formal dan informal. Karena pada kenyataannya, aturan yang berlaku di wilayah kerja KPHP Dharmasraya bukan hanya berdasarkan aturan hukum positif, tetapi kelembagaan informal yang mengklaim hutan sebagai tanah ulayat.

Aturan pengelolaan hutan berdasarkan Hukum Negara

Tujuan pendirian KPH yaitu sebagai penyelenggara (operator) pengelolaan hutan di lapangan atau di tingkat tapak yang harus menjamin bahwa pengelolaan hutan dilakukan secara lestari sesuai dengan fungsinya. Keberadaan KPH menjadi kebutuhan Pemerintah sebagai “pemilik” sumberdaya hutan sesuai mandat Undang-Undang, di mana hutan dikuasai negara dan harus dikelola secara lestari. Dalam prakteknya, penyelenggaraan pengelolaan hutan pada tingkat tapak oleh KPH bukan memberi izin pemanfaatan hutan melainkan melakukan pengelolaan hutan sehari-hari, termasuk mengawasi kinerja pengelolaan hutan yang dilakukan oleh pemegang izin.

Dengan demikian, KPH menjadi pusat informasi mengenai kekayaan sumberdaya hutan dan menata kawasan hutan menjadi bagian yang dapat dimanfaatkan oleh berbagai izin dan/atau dikelola sendiri pemanfaatannya, melalui kegiatan yang direncanakan dan dijalankan sendiri. Apabila peran KPH dapat dilakukan dengan baik, maka KPH menjadi garis depan untuk mewujudkan harmonisasi pemanfaatan hutan oleh berbagai pihak dalam kerangka pengelolaan hutan lestari. Sesuai dengan Pasal 9 PP No. 6 Tahun 2007 jo. PP No. 3 Tahun 2008, yang dijabarkan dalam Permenhut RI No: P.6/Menhut-II/2010 Tentang Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria Pengelolaan Hutan pada KPHL dan KPHP, secara eksplisit fungsi kerja KPH dalam penyelenggaraan pengelolaan hutan di tingkat tapak dapat dijabarkan secara operasional sebagai berikut:

1. Melaksanakan penataan hutan dan tata batas di dalam wilayah KPH;

2. Menyusun rencana pengelolaan hutan di tingkat wilayah KPH, termasuk rencana pengembangan organisasi KPH;
3. Melaksanakan pembinaan, monitoring dan evaluasi kinerja pengelolaan hutan yang dilaksanakan oleh pemegang izin pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan, termasuk dalam bidang rehabilitasi dan reklamasi hutan, serta perlindungan hutan dan konservasi alam
4. Melaksanakan rehabilitasi dan reklamasi hutan;
5. Melaksanakan perlindungan hutan dan konservasi alam;
6. Melaksanakan pengelolaan hutan di kawasan tertentu bagi KPH yang telah menerapkan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (BLU) atau Badan Layanan Umum Daerah (BLUD);
7. Menjabarkan kebijakan kehutanan menjadi inovasi dan operasi pengelolaan hutan;
8. Menegakkan hukum kehutanan, termasuk perlindungan dan pengamanan kawasan; dan
9. Mengembangkan investasi guna mendukung tercapainya tujuan pengelolaan hutan lestari (Kartodihardjo et al., 2011).

Menurut PP no 6 Tahun 2007 pasal 71, setiap pemegang izin (termasuk IUPHHK-HTI) usaha pemanfaatan hutan, wajib : menyusun rencana kerja untuk seluruh areal kerja sesuai jangka waktu berlakunya izin berdasarkan rencana pengelolaan hutan yang disusun oleh KPH (poin a), dan melaksanakan perlindungan hutan di areal kerjanya (poin d). Dan apabila tidak melaksanakan kewajibannya maka izinnya dapat dicabut. Melalui PP no 6 tahun 2007 dapat kita ketahui bahwa pada dasarnya KPH dan IUPHHK-HA atau IUPHHK-HTI seharusnya bekerja berdampingan dengan tujuan yang sama, meskipun demikian kenyataan di wilayah kerja KPHP Dharmasraya tidak demikian.

Pengelolaan IUPHHK-HTI di Indonesia seringkali bermasalah dengan masyarakat lokal terutama terkait akses

terhadap hutan yang menjadi sumber penghidupan masyarakat lokal, hal ini pula yang mungkin dikhawatirkan masyarakat di wilayah kerja KPHP Dharmasraya terkait ketidakadilan pengelolaan hutan sehingga mereka merambah hutan. Padahal telah banyak peraturan dalam pengelolaan hutan yang mendorong kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat lokal seperti Putusan MK No. 45 Tahun 2011 terkait status kawasan hutan, yang memberikan ruang kepada masyarakat untuk menggugat klaim-klaim kehutanan terhadap tanah-tanah, hutan dan wilayah hidupnya dan Putusan MK No 35 Tahun 2012 terkait dengan Hutan Adat, yang membuka ruang negosiasi dengan pemerintah dan perusahaan untuk mengambil kembali wilayah adat yang telah terambil selama ini.

Aturan pemanfaatan hutan oleh masyarakat lokal

Tanah ulayat sebagai aset *nagari/kaum* berfungsi memenuhi kebutuhan anggota komunitas. Kepemilikan tanah ulayat bersifat kolektif dan tidak boleh diperjualbelikan, tetapi anggota komunitas dapat memanfaatkan hasilnya. Pemanfaatan tanah ulayat bersifat akomodatif, berlandaskan asas keadilan dan pemerataan penggunaan aset serta harus memperhatikan beberapa prinsip. Pertama, prinsip keseimbangan dan keadilan (bagi hasil secara adil antara pemilik dan pemanfaat; *urang mandapek, awak indak rugi*). Kedua, proses pemanfaatannya harus transparan (*bagalanggan di mato rang banyak*). Ketiga, jika tidak dimanfaatkan lagi maka tanah tersebut kembali kepada penguasa ulayat (*kabau tagak, kubangan tingga, pusako baliak ka nan punyo*). Artinya: *kerbau pergi, tinggal kubangan*. Makna : *pusaka kembali kepada pemiliknya*). Keempat, ada sanksi bagi penguasa ulayat yang melanggar prinsip pemanfaatan tanah ulayat, yaitu terkena sumpah *pasatiran (ka ateh indak bapucuak, ka bawah indak ba urek, di tengah digiriak kumbang*, seperti tanaman yang tidak berpucuk, tidak berakar, dan di tengahnya dimakan kumbang yang akan

membuat hidupnya merana sepanjang masa (Nursidah et al., 2012).

Bagi masyarakat Minangkabau, semua yang ada di hutan ulayat mereka, merupakan kepunyaan bersama masyarakat di bawah pimpinan penghulu di *nagari* (Warman & Andora, 2014). Di samping sebagai sumber pendapatan *nagari*, kebijakan ini juga merupakan salah satu upaya preventif agar hutan tidak begitu saja dihabiskan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang hidup sekarang tetapi juga harus dapat mendukung kehidupan generasi mendatang (*sustainable forest management*). Oleh karena itu, harus ada upaya untuk mencegah kerusakan sumber daya hutan secara besar-besaran sejak dini.

Praktiknya dilapangan, pengelolaan tanah ulayat telah berubah dari pengelolaan komunal menjadi *private management* oleh penguasa ulayat. Selain itu, praktek penjualan hutan sudah menjadi hal yang biasa dalam pengelolaan ulayat. Penguasa ulayat dan tokoh adat menjadi aktor utama dalam proses ini. Praktek penyimpangan ini sudah bukan menjadi hal yang *tabu* dan aneh dalam masyarakat, pihak *ninik mamak*, KAN, dan pemangku adat sudah memaklumi sebagai tuntutan zaman dan upaya mengurangi konflik kepemilikan lahan dengan negara dan juga antar sesama anggota masyarakat.

Pluralisme kepemilikan hutan: Hukum Negara vs Hukum Adat

Istilah pluralitas hukum mengacu pada eksistensi dan interaksi antara beberapa tatanan hukum (Ratner et al., 2013), atau berbagai mekanisme hukum yang berlaku di negara yang sama (Vanderlinden, 1989). Terdapat dua hukum yang digunakan dalam klaim kepemilikan hutan wilayah KPHP Dharmasraya. Masyarakat lokal menggunakan hukum adat dan mengklaim hutan sebagai tanah ulayat, sedangkan negara mengklaim hutan sebagai hutan negara dan izin pengelolaannya diberikan kepada perusahaan dan diawasi KPHP Dharmasraya. Perbedaan penggunaan hukum dalam kepemilikan sumberdaya disebut dengan

Pluralisme hukum, akibatnya perbedaan klaim kepemilikan hutan antara negara dan masyarakat yang kemudian menyebabkan konflik kehutanan (Hubert, 2013).

Apa yang terjadi di wilayah kerja KPHP Dharmasraya adalah pluralisme hukum lemah (*weak legal pluralism*), tetapi bukan hukum negara yang mendominasi terhadap hukum lain, tetapi hukum adat yang mendominasi hukum lain yang dalam hal ini hukum negara. Di beberapa wilayah, umumnya hukum *adat* cenderung lebih lemah dibanding hukum Negara tetapi di KPHP Dharmasraya tidak demikian. Hal ini wajar saja terjadi, Dharmasraya merupakan bagian dari Minangkabau yang masyarakatnya terkenal akan keteguhannya memegang adat istiadat termasuk sistem *tanah ulayat*. Dalam Minangkabau pengelolaan *harato posako* dan *ulayat* telah diatur sedemikian rupa, meskipun tanah ulayat telah diklaim sebagai hutan milik negara. Meskipun demikian, masyarakat tetap teguh mempertahankan klaim kepemilikannya sebagai tanah ulayat yang telah diwariskan secara turun temurun dari generasi terdahulu.

Pluralisme hukum kepemilikan hutan ini seringkali menyebabkan konflik antara masyarakat dan negara. Konflik kepemilikan tanah ulayat di wilayah kerja KPHP Dharmasraya terjadi karena persaingan klaim antara masyarakat lokal dan negara, dan salah satu pihak merasa paling berhak menguasai hutan, sehingga kehadiran pihak lain akan berpotensi negatif terhadap kepentingan kepentingannya (Robbins & Judge, 2009). Selain masyarakat lokal yang berkebun di dalam hutan, banyak aktor lain dari beragam profesi yang membuka kebun di dalam hutan. Pengakuan terhadap hutan adat yang lebih tinggi dibanding hukum negara menyebabkan para pihak berani berkebun di dalam hutan. Kasus ini serupa dengan kasus deforestasi di Taman Nasional Tesso Nilo yang mana masyarakat lokal yang melihat hutan sebagai tanah ulayat dan bukan sebagai tanah milik negara (Afrizal, 2009) sehingga memanfaatkan sebagai areal pertanian dan perkebunan.

SIMPULAN

Konflik kehutanan dan deforestasi hutan di KPHP Dharmasraya merupakan bukti bahwa kelembagaan pengelolaan hutan belum berjalan optimal. Konflik dan deforestasi didukung oleh variabel eksogen kelembagaan. Pada sub-variabel biofisik atau kondisi materiil konflik tenurial dan deforestasi hutan disebabkan oleh sifat ekonomi-institusi sumberdaya hutan dan mudahnya akses dan topografi yang landai. Pada sub-variabel atribut masyarakat, konflik tenurial dan deforestasi hutan disebabkan oleh klaim hutan sebagai tanah adat/ulayat oleh masyarakat adat dan karakteristik masyarakat di sekitar hutan. Sedangkan pada sub-variabel rule in use, konflik tenurial dan deforestasi hutan dipicu pluralisme kepemilikan hutan antara masyarakat adat versus negara. Perbaikan kelembagaan khususnya pada aspek variabel eksogen menjadi syarat penting untuk mengurangi intensitas konflik dan deforestasi yang terjadi pada wilayah KPHP Dharmasraya.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifandy, M. I., & Sihalo, M. (2016). Efektivitas Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat Sebagai Resolusi Konflik Sumber Daya Hutan. *Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan*, 3(2), 147–158. <https://doi.org/10.22500/sodality.v3i2.11339>
- Cahya, Y. C., Yasmi, Y., Purba, C., & Wollenberg, E. (2004). *Konflik K Analisa A Sektor Kehutanan* (C. for I. F. Research (ed.)).
- Congleton, R. D. (2007). Elinor Ostrom, Understanding Institutional Diversity. *Public Choice*, 132(3–4), 509–511. <https://doi.org/10.1007/s11127-007-9157-x>
- Diantoro, T. D. (2021). Dinamika Kebijakan Resolusi Konflik Tenurial Kawasan Hutan Era Joko Widodo. *Media of Law and Sharia*, 1(4), 245–267. <https://doi.org/10.18196/mls.v1i4.10272>
- Gaol, H. S. L., & Hartono, R. N. (2021). Alumnus Fakultas Hukum, Universitas Surabaya. *Bhumi: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 7(1), 42–56. <https://doi.org/10.31292/bhumi.v7i1.468>
- Gibson, C. C., McKean, M. A., & Ostrom, E. (2000). Explaining Deforestation: The Role of Local Institutions. In C. Gibson, M. A. McKean, & E. Ostrom (Eds.), *People and Forests: Communities, Institutions and Governance* (pp. 1-26 (274)). MIT Press.
- Gusliana, H., Hanifah, M., & Andrikasmi, S. (2022). Pengelolaan Perhutanan Sosial Berkelanjutan Berdasarkan Nilai-Nilai Kearifan Ekologis di Provinsi Riau PENDAHULUAN Hutan merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa yang memberikan banyak manfaat bagi kehidupan manusia di dunia. Sebaliknya manusia seharusnya. *Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau*, 11(2), 299–316.
- Hamlin, A., Ostrom, E., Gardner, R., & Walter, J. (1995). Rules, Games, and Common-Pool Resources. *The Economic Journal*, 105(431), 1034. <https://doi.org/10.2307/2235179>
- Hubert, T. (2013). REDD+ menyoroti isu kepemilikan lahan, tapi tidak memecahkan masalah. CIFOR. <http://blog.cifor.org/20566/redd-menyoroti-isu-kepemilikan-lahan-tapi-tidak-memecahkan-masalah?fnl=id>
- Kartodihardjo, H., Nugroho, B., & Putro, H. R. (2011). *Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH); Konsep, Peraturan dan Perundangan dan Implementasi*. Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan, Kementerian Kehutanan.
- Konsorsium Pembaruan Agraria, K. (2020). *Catatan Akhir Tahun 2019 Konsorsium Pembaruan Agraria* (Konsorsium).
- Mutolib, A., Yonariza, Mahdi, & Ismono, H. (2017). Forest ownership conflict between a local community and the state: A case study in Dharmasraya,

- Indonesia. *Journal of Tropical Forest Science*, 29(2), 163–171.
- Mutolib, Abdul, Yonariza, & Anam, K. (2020). Pengelolaan ulayat oleh masyarakat lokal dan pengaruhnya terhadap deforestasi di hutan produksi dharmastraya provinsi sumatera barat. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 17(1), 17–31. <http://ejournal.fordamof.org/ejournal-litbang/index.php/JAKK/article/view/5105>
- Nursidah, N., Nugroho, B., Darusman, D., Rusdiana, O., & Rasyid, Y. (2012). Institutional Development to Build a Succesfull Local Collective Action in Forest Management from Arau Watershed Unit Management Area, West Sumatera. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika (Journal of Tropical Forest Management)*, 18(1), 18–30. <https://doi.org/10.7226/jtfm.18.1.18>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316423936>
- Ostrom, E. (2005). Understanding Institutional Diversity. In *Public Choice* (Vol. 132, Issues 3–4). Princeton University Press. <https://doi.org/10.1007/s11127-007-9157-x>
- Polski, M. M., & Ostrom, E. (1999). An Institutional Framework for Policy Analysis and Design by. In *Development*. <http://mason.gmu.edu/~mpolski/documents/PolskiOstromIAD.pdf%5Cnfile:///C:/Users/matte/AppData/Local/Mendeley Ltd./Mendeley Desktop/Downloaded/Polski, Ostrom - 1999 - An Institutional Framework for Policy Analysis and Design by.pdf>
- Ratner, B. D., Meinzen-Dick, R., May, C., & Haglund, E. (2013). Resource conflict, collective action, and resilience: An analytical framework. *International Journal of the Commons*, 7(1), 183–208. <https://doi.org/http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/276/314>
- Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2009). *Organizational Behaviour: Concepts, Controversies, Applications*. In *Development* (8th Editio). Prentice Hall.
- Robinson, A., Martel, A., Martel, A., Martín-garcía, J., Diez, J. J., States, T. S., Three, T. H. E., Of, T., Components, T., In, I., Worldviews, A. S., For, C., Kanzian, C., Holzleitner, F., Stampfer, K., Ashton, S., Rendah, P. B., Susanty, A., Teknik, K., ... Mat, N. (2021). Status Hutan dan Kehutanan Indonesia 2020. In *Capture : Jurnal Seni Media Rekam* (Vol. 17, Issue 2). Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. http://journal.ummgl.ac.id/index.php/ur ecol/article/view/719/804%0Ahttp://www.forestprogramme.com/files/2011/05/FOREST-Standard-Guide_V04_UK.pdf
- Suwarno, E. (2014). *Analisis kelembagaan proses operasionalisasi KPH: Studi kasus KPHP Tasik Besar Serkap di Provinsi Riau*. Institut Pertanian Bogor.
- Vanderlinden, J. (1989). Return to legal pluralism: twenty years later. *Journal of Legal Pluralism*, 28, 149–157. <https://doi.org/10.1080/07329113.1989.10756411>
- Varughese, G., & Ostrom, E. (2001). The contested role of heterogeneity in collective action: Some evidence from community forestry in Nepal. *World Development*, 29(5), 747–765. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00012-2](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00012-2)
- Warman, K., & Andora, H. (2014). Pola hubungan hukum dalam pemanfaatan tanah ulayat di Sumatera Barat. *Mimbar Hukum*, 26(Number 3), 366–381. <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/viewFile/16031/10577>