

KEBIJAKAN PENGELOLAAN HUTAN, KEMISKINAN STRUKTURAL DAN PERLAWANAN MASYARAKAT

Deddy Winarwan

Mahasiswa Program Doktor (S3) Studi Kebijakan Universitas Gadjah Mada
e-mail : zafira_winarwan@yahoo.co.id

San Afri Awang

Fakultas Kehutanan, Universitas Gadjah Mada

Yeremias T. Keban

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada

Pujo Semedi

Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Gadjah Mada

ABSTRACT

The government's implementation of various forest management policies often fails to protect forest and reduce the number of poor communities around it. This study aims to discover discrimination in forest management policies issued and implemented by the State, the resultant structural poverty, and social resistance from by communities within and around forest conservation areas. This study was a qualitative one using a descriptive analytical approach conducted at the State level, Husserl's phenomenology at an individual level and Berger at collective level. The location of the study was Atar Lebar Village in the TNBBS Forest Conservation Area, West Lampung Regency. The results of the study indicate that the logging done by the local community was due to their displeasure with the government's policies, considered discriminatory in their application to the timber company and community. Implementation of deliberative policy to resolve conflicts between the government and Atar Lebar community in the TNBBS forest conservation area is necessary for the resolution of the socio-structural problems in Atar Lebar.

Keywords: *Policy, Poverty, Social Resistance*

ABSTRAK

Berbagai implementasi kebijakan pengelolaan sumber daya alam hutan oleh pemerintah seringkali gagal melindungi hutan maupun menekan jumlah masyarakat miskin di sekitar hutan. Kajian ini bertujuan untuk mengetahui mengenai diskriminasi kebijakan pengelolaan hutan oleh negara, kemiskinan struktural yang ditimbulkannya serta perlawanan sosial yang dilakukan masyarakat setempat didalam dan di pinggir kawasan hutan konservasi. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif analitis di tingkat negara maupun fenomenologi Husserl pada tingkat individu dan Berger pada tingkat kolektif masyarakat, dengan lokasi penelitian berada di Desa AtarLebar Kawasan Hutan Konservasi TNBBS Kabupaten Lampung Barat. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa ternyata penebangan hutan yang dilakukan oleh masyarakat disebabkan oleh ketidaksenangan mereka terhadap kebijakan pemerintah yang bersikap diskriminatif antara pengelola HPH dan masyarakat lokal. Untuk itu solusi utama yang perlu diberikan dalam permasalahan sosio-struktural di wilayah Atar Lebar adalah penerapan kebijakan deliberatif untuk mengatasi konflik antara pemerintah dengan masyarakat Atar Lebar dalam kawasan hutan konservasi TNBBS.

Kata Kunci: *Kebijakan, Kemiskinan, Perlawanan Sosial*

PENGANTAR

Kerusakan hutan dan degradasi lingkungan merupakan persoalan terbesar yang harus ditangani oleh Indonesia. Selama kurang lebih 50 tahun, hutan alam di Indonesia mengalami penyusutan secara drastis. Diperkirakan hilangnya tutupan hutan di Indonesia telah mengalami percepatan dalam kurun waktu 20 tahun terakhir. Total jumlah luas hutan merosot tajam dari 124.476.000 ha pada tahun 1980 menjadi 109.791.000 ha di tahun 1995. Selanjutnya pada akhir tahun 1999, total jumlah luas hutan di Indonesia terus berkurang menjadi tinggal 98 juta ha saja. Kenyataan ini menunjukkan bahwa terdapat 26,4 juta ha tutupan hutan yang hilang selama masa 19 tahun (Dephut, 2004). Kebijakan pemerintah di masa lalu juga merupakan faktor pendorong terjadinya proses deforestasi dan degradasi hutan. Keterkaitan tersebut dapat ditarik dari model kebijakan pemerintah yang menganut paradigma *timber management*, paradigma ini merasa yakin bahwa kayu adalah satu-satunya yang mendatangkan uang sebagai sumber devisa negara yang paling penting, hasil hutan lainnya ikut tidak menjadi perhatian serius. Atas dasar tersebut, maka deforestasi dan degradasi hutan tidak dapat dihindarkan karena pemerintah memerlukan devisa yang berasal dari sumber daya hutan.

Hal yang sangat merisaukan adalah dampak dari kerusakan hutan dan degradasi lingkungan yang telah menyebabkan berbagai bencana sosial dan lingkungan (seperti banjir, tanah longsor, dan kemarau panjang), peningkatan kemiskinan struktural di masyarakat akibat monopoli pengusahaan lahan oleh negara dan pihak swasta, serta terjadinya konflik pertanahan yang berkepanjangan. Berdasarkan observasi CIFOR (*Center for International Forestry Research*) dari sekitar 220 juta populasi penduduk, terdapat 48,8 juta diantaranya tinggal di kawasan hutan negara dan sekitar

10,2 juta diantaranya dianggap miskin (Wollenberg, 2004: 4). Dari data tersebut bisa kita bayangkan apa yang dapat dengan jelas dilakukan oleh Pemerintah Indonesia untuk membantu sekitar 10,2 juta rakyat miskinnya yang menggantungkan hidupnya dari hasil hutan.

Berbagai implementasi kebijakan pemerintah seringkali gagal melindungi hutan maupun menekan jumlah masyarakat miskin, fenomena tersebut menunjukkan bahwa masalah ini memiliki variabilitas dimensi yang sangat kompleks. Persoalannya bukan hanya karena lemahnya pengawasan dan penegakkan hukum terhadap eksploitasi hutan dan lingkungan yang destruktif, tetapi lebih dari itu karena ketidakmampuan rezim pemerintah untuk mengelola kekayaan sumberdaya secara arif dan berkelanjutan. Sebab lainnya adalah akibat terbatasnya sumber daya alam yang masih tersedia, sehingga tidak ada kebijakan politik yang bisa memuaskan semua pihak secara optimal, selalu ada pihak yang diuntungkan dan yang lebih dirugikan oleh suatu kebijakan pemerintah karena motif dan kepentingan yang melatarbelakanginya. Pada akhirnya kemiskinan sebagai akibat dari ketidakadilan distribusi manfaat hutan menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah untuk merumuskan kebijakan yang cukup tepat dalam upaya pengentasan kemiskinan (*pro-poor*) dan mewujudkan ke-sejahteraan masyarakat sebagaimana yang telah diamanatkan dalam UUD 1945.

Kajian tentang kerusakan hutan dan kemiskinan masyarakat telah banyak dilakukan. Beberapa penelitian terdahulu yang substansi hasilnya relevan dengan kajian ini antara lain penelitian Peluso (1992), Angelsen dan Kaimowitz (2001), Ellen (2002), dan Chomitz (2007). Dalam *Rich Forest, Poor*

People: Resource Control and Resistance in Java, yaitu menggunakan pendekatan ekologi politik bahwa kajian yang menitikberatkan pada perubahan lingkungan, skema pembangunan yang berpusat pada negara, dan tendensi perlawanan masyarakat petani di sekitar hutan (Peluso, 1992: 17; Lounela, 2009: 24). Dengan pendekatan ini, negara dapat dilihat sebagai kekuatan pengendali wilayah-wilayah perkebunan dan hutan, sementara resistensi dipandang muncul di kalangan petani lokal akibat sangat kerasnya kehidupan ekonomi dan budaya yang mereka jalani dalam situasi yang berdekatan dengan perkebunan yang dikelola dan dikendalikan oleh negara. Dalam konteks itu, masyarakat petani lokal sekitar hutan cenderung akan mengalami kesulitan memperoleh penghidupan (*livelihood*) karena lahan-lahan amat luas yang dikuasai oleh negara mempersempit atau bahkan cenderung meniadakan ruang gerak sosial, ekonomi, dan politik masyarakat petani lokal.

Dalam *Agricultural Technologies and Tropical Deforestation*, Angelsen dan Kaimowitz (2001) lebih menekankan pada kajian ekonomi dan sedikit pada kajian sosial dengan metode penelitian survei. Fokus utama kajian ini adalah pada pengaruh kegiatan pertanian terhadap deforestasi. Hasil kajian menemukan bahwa input teknologi sangat mempengaruhi tingkat deforestasi di sebuah negara. Sedangkan dalam *Pengetahuan tentang Hutan, Transformasi Hutan: Ketidakpastian Politik, Sejarah Ekologi, dan Renegosiasi terhadap Alam di Seram Tengah*, Ellen (2002: 205-246) menerapkan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan antropologi. Fokusnya adalah pada pengaruh perusahaan pemanfaat hutan terhadap deforestasi dan kerusakan lingkungan di Nuaulu Seram. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa dampak kebijakan pemerintah pusat yang memberikan izin eksploitasi hutan pada perusahaan swasta menyebabkan deforestasi dan sumber penghidupan masyarakat lokal dari hutan yang ada menjadi hilang.

Selanjutnya dalam *At Loggerheads? Agricultural Expansion, Poverty Reduction,*

and Environment in the Tropical Forests, Chomitz (2007) menggunakan pendekatan ekonomi dengan metode penelitian survei. Fokus penelitian ini pada dilema tarik-menarik antara pengentasan kemiskinan dan perlindungan lingkungan. Hasilnya menawarkan suatu kerangka sistematis untuk mengintegrasikan manajemen hutan dengan pembangunan masyarakat desa dalam suatu cara yang saling mendukung satu sama lain.

Dari penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa beberapa penelitian tersebut mempunyai persamaan maupun perbedaan dengan kajian ini. Walau obyek utama penelitian ini adalah kebijakan pengelolaan hutan, kemiskinan struktural, dan perlawanan masyarakat, perspektif dan metodologi serta fokus kajian dan lokasi penelitiannya berbeda. Kesamaannya terletak pada tiga hal, yaitu (1) pembicaraan tentang hutan dan deforestasi; (2) analisis ketergantungan masyarakat miskin pada sumberdaya hutan; dan (3) pembahasan konflik kepentingan pengelolaan sumber daya hutan. Sementara itu, perbedaannya terletak empat hal, yaitu (1) perspektif sosiologi kebijakan; (2) penekanan pada metode fenomenologi; (3) fokus kajian pada deforestasi, kemiskinan, dan resistensi sosial dalam hubungannya dengan kebijakan negara dalam pengelolaan hutan; dan (4) lokasi penelitian ini adalah di Desa Atar Lebar kawasan hutan konservasi TNBBS Kabupaten Lampung Barat. Pada intinya, kajian-kajian terdahulu sifatnya hanya berkaitan saja dengan kajian ini, tetapi tidak ada satu pun yang mengupas secara tuntas tentang hubungan struktural antara kebijakan pengelolaan hutan, kemiskinan masyarakat, dan perlawanan sosial di kawasan hutan konservasi.

Kebijakan pengelolaan hutan di Taman Nasional Bukit Barisan Selatan (TNBBS) mengatur kawasan hutan konservasi TNBBS yang tertutup untuk aktivitas dan interaksi antara manusia dengan sumber daya hutan kecuali hanya untuk pariwisata, penelitian, dan pelestarian alam. Dengan penetapan kawasan hutan konservasi TNBBS, maka

pemerintah melakukan penataan kawasan tersebut sehingga menyebabkan beberapa lahan hutan yang sebelumnya merupakan bagian wilayah desa maupun milik hak ulayat masyarakat dinyatakan sebagai kawasan hutan konservasi dan terlarang bagi masyarakat untuk mengelola dan memanfaatkannya. Akan tetapi, dalam kenyataannya terjadi resistensi dari kelompok-kelompok masyarakat yang telah bertahun-tahun mendiami kawasan itu, bahkan jauh sebelum Pemerintah Orde Baru menetapkan kawasan tersebut sebagai hutan konservasi.

Mengingat unik dan menariknya fenomena pengelolaan hutan yang sangat diskriminatif oleh Pemerintah Pusat atas kawasan hutan konservasi TNBBS dan perlawanan sosial yang dilakukan masyarakat setempat di dalam dan di pinggir kawasan hutan konservasi tersebut, maka perlu dilakukan kajian mendalam yang terkait dengan permasalahan tersebut. Kajian ini berlokasi di Desa Atar Lebar Kawasan Hutan Konservasi TNBBS Kabupaten Lampung Barat. Hal-hal yang perlu diidentifikasi dalam kajian ini antara lain tentang karakteristik penduduk yang tinggal di kawasan Atar Lebar dan pola-pola pemanfaatan hutan oleh masyarakat Atar Lebar serta interaksinya dengan kawasan hutan TNBBS, kemudian perlu dijelaskan mengenai kecenderungan kebijakan pengelolaan kawasan hutan TNBBS serta kemiskinan struktural yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut. Selanjutnya berdasarkan identifikasi masalah tersebut, maka dapat disusun rumusan masalah umum dari penelitian ini sebagai berikut: Bagaimana model kebijakan pengelolaan hutan di TNBBS Kabupaten Lampung Barat? Kemudian bagaimana kondisi kemiskinan struktural masyarakat yang diakibatkan oleh kebijakan tersebut serta mengapa muncul perlawanan masyarakat terhadap negara?

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini yaitu (1) Mengetahui model kebijakan pengelolaan hutan oleh negara pada kawasan hutan

konservasi TNBBS Kabupaten Lampung Barat; (2) Mencari penjelasan mengenai kondisi kemiskinan struktural masyarakat Atar Lebar akibat pengelolaan hutan konservasi oleh negara dan; (3) Mencari penjelasan mengenai bentuk-bentuk perlawanan masyarakat terhadap kebijakan pengelolaan hutan di kawasan hutan konservasi tersebut serta mengetahui alternatif kebijakan sebagai solusi bagi permasalahan tersebut.

Dalam kajian ini, peneliti melihat bahwa persoalan hutan di Indonesia pada umumnya adalah persoalan diskriminasi yaitu kurangnya keberpihakan negara pada masyarakat lokal. Kajian-kajian yang pernah dilakukan oleh Dove (1985) dan Pelzer (1985) memperlihatkan temuan bahwa pada tahun 1970-an masyarakat sekitar hutan tidak miskin dan mereka hidup terintegrasi dengan ekosistem hutan. Namun, dalam konteks kekinian, terdapat fakta bahwa masyarakat di dalam atau sekitar hutan mengalami gejala kemiskinan struktural dan beberapa di antara mereka melakukan perlawanan sosial terhadap pengelolaan hutan oleh negara, sehingga secara teoritis adanya diskriminasi kebijakan dalam pengelolaan hutan oleh negara menjadi sumber segala rupa ketegangan dan persoalan sosial hutan.

PEMBAHASAN

Hutan bukanlah sekedar lokasi yang dipenuhi dengan flora dan fauna, tetapi lebih dari itu, dari perspektif ekonomi-politik dan kebijakan, hutan adalah sistem yang menyangkut hajat hidup orang banyak dan harus dikelola dengan memperhatikan prinsip keadilan sosial di antara *stakeholder* pemanfaat hutan. Kebijakan pemerintah dalam pengelolaan sumber daya hutan merupakan rencana-rencana rasional pemerintah yang pada dasarnya melakukan generalisasi rencana-rencana yang kemudian diimplementasikan di semua wilayah tanpa ada pengecualian. Dalam praktiknya, kebijakan tersebut cenderung tak mengakui adanya bentuk-bentuk sosial yang berbasis lingkungan, seperti kekayaan umum,

manajemen komunitas, dan pengetahuan lokal. Dalam hal ini, pendekatan kebijakannya adalah pendekatan yang berpusat pada kekuasaan. Penerapan pendekatan kekuasaan ini cenderung menimbulkan disharmonisasi hubungan antara masyarakat, negara, dan hutan. Kebijakan yang ada belum mampu mengadopsi kepentingan dan kebutuhan masyarakat lokal. Di satu sisi, negara ingin agar masyarakat mengalami kemakmuran, tetapi di sisi lain, praktik sering menunjukkan bahwa masyarakat cenderung mengalami apa yang disebut sebagai kemiskinan struktural. Kebijakan pemerintah yang berorientasi pada *high modernism* cenderung akan menggerakkan konstruksi sosial yang menimbulkan kemiskinan struktural di masyarakat, sehingga akhirnya dapat memicu terjadinya perlawanan masyarakat yang mengalami jenis kesadaran ideologis untuk melawan kebijakan pemerintah. Perlawanan itu sebenarnya merupakan kristalisasi dari berbagai macam keresahan masyarakat yang sudah berjangka lama terhadap kebijakan dan tata-aturan negara tentang pengelolaan sumber daya hutan.

Model Kebijakan Pengelolaan Hutan

Berbagai kebijakan untuk pelestarian hutan dan penanggulangan kemiskinan yang diambil oleh pemerintah seringkali gagal melindungi hutan dan mengurangi jumlah masyarakat miskin di sekitar hutan. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa masalah ini memiliki variabilitas dimensi yang sangat kompleks. Kebijakan pemerintah dalam pengelolaan sumber daya hutan merupakan rencana-rencana rasional pemerintah yang memiliki kecenderungan muluk-muluk, dengan keyakinan bahwa kebijakan tersebut merupakan cara mengelola hutan yang paling baik yang kemudian diimplementasikan di semua wilayah tanpa ada pengecualian. Sebagai suatu kebijakan, rencana-rencana tersebut digeneralisir dan diterapkan di semua lini yang beragam dengan hasil yang cenderung menimbulkan kegagalan.

Dalam praktiknya, rencana rasional pemerintah tersebut cenderung tak mengakui

lokalisme karena menganut perspektif kebijakan yang berpusat pada negara (*state-centered policy*), di dalam pengelolaan kawasan hutan konservasi, tidak diakui adanya bentuk-bentuk sosial yang berbasis lingkungan, seperti kekayaan umum, manajemen komunitas, dan pengetahuan lokal. Untuk memahami kebijakan pemerintah, sebuah konsep yang ditawarkan oleh Scott (1998: 87-89) sangat relevan diterapkan pada kajian ini, yaitu konsep mengenai *high modernism*. Pandangan ini menyatakan bahwa pemerintah menetapkan rencana-rencana rasional untuk mengelola negara melalui penataan administratif atas alam dan masyarakat, sedemikian rupa sehingga rencana-rencana yang dibuat mencapai tingkat yang jauh lebih komprehensif dan ambisius. Persoalannya bukan hanya karena lemahnya pengawasan dan penegakkan hukum terhadap eksploitasi hutan yang destruktif, tetapi lebih dari itu adalah persoalan kehutanan seringkali ditimbulkan oleh faktor yang datangnya justru jauh dari hutan itu sendiri. Pada akhirnya kemiskinan sebagai akibat dari ketidakadilan distribusi manfaat hutan menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah untuk merumuskan kebijakan yang cukup tepat dalam upaya pengentasan kemiskinan (*pro-poor*).

Pada tahun 1982 tepatnya, tanggal 14 Oktober 1982 kawasan Bukit Barisan Selatan dikukuhkan sebagai Taman Nasional melalui Surat Pernyataan Menteri Pertanian No. 736/Mentan/X/ 1982. Kemudian pada tahun 1997 melalui SK Menteri Kehutanan No. 185/Kpts-II/ 1997 tanggal 31 Maret 1997, dengan nama Taman Nasional Bukit Barisan Selatan (TNBBS). Pada dasarnya, wilayah, dan batas kawasan TNBBS tidak pernah berubah sejak pertama kali ditetapkan sebagai Suaka Margasatwa pada tahun 1935. Padahal jauh sebelum kawasan tersebut ditetapkan sebagai kawasan hutan larangan pada zaman penjajahan belanda, dalam kenyataannya ada kelompok masyarakat lokal yang sudah bertahun-tahun mendiami kawasan itu. Dengan penetapan kawasan

hutan tersebut otomatis mengabaikan eksistensi masyarakat yang telah mendiami kawasan itu sebelumnya sehingga memicu timbulnya perlawanan sosial dari masyarakat lokal. Kebijakan penetapan kawasan hutan konservasi TNBBS yang selama ini dilakukan oleh pemerintah tanpa memperhatikan keadaan dan perkembangan masyarakat setempat inilah yang dikemudian hari memunculkan banyak masalah dan konflik yang pelik antara negara dan masyarakat.

Sebelum tahun 1950-an, wilayah ini masih hutan lebat. Pada mulanya, pendatang dari Sumatera Selatan datang ke wilayah ini pada dekade 1950-an dengan membuka kawasan hutan untuk dijadikan sebagai pemukiman, perladangan, dan perkebunan kopi. Sebelumnya kawasan ini sudah dihuni oleh penduduk lokal Lampung pada 1850-an. Kawasan ini kemudian semakin ramai pada medio 1970-an. Pada tahun-tahun ini pembukaan kawasan hutan untuk dieksploitasi semakin banyak, terutama dengan dikeluarkannya izin HPH pada PT Tanjung Jati untuk mengeksploitasi kayu dari kawasan hutan tersebut. Pada dekade 1970-an, pembukaan kawasan hutan di wilayah Provinsi Lampung untuk dieksploitasi semakin banyak. Pemungutan hasil hutan dengan sistem HPH ini dilaksanakan sejak awal sampai akhir dekade 1970-an pada masa Orde Baru dengan tujuan menghasilkan devisa besar bagi negara baik pemerintah pusat maupun daerah. Di kawasan hutan lindung Register 39 Kota Agung Utara yang berbatasan langsung dengan kawasan hutan konservasi TNBBS, eksploitasi dilakukan oleh pihak swasta terutama dengan dikeluarkannya izin HPH kepada PT Tanjung Jati untuk mengeksploitasi kayu dari kawasan hutan tersebut. Proses eksploitasi kayu oleh perusahaan swasta itu ternyata pada pelaksanaannya di lapangan tidak hanya berada di areal kawasan hutan lindung tetapi melebar jauh ke dalam kawasan hutan konservasi TNBBS. Dampak dari beroperasinya perusahaan tersebut adalah luasan hutan (rimba) mulai berkurang secara drastis.

Izin yang diperoleh oleh PT Tanjung Jati merupakan bagian dari model kebijakan pemerintah di masa Orde Baru yang menganut paradigma manajemen kayu (*timber management*) bahwa hutan dipandang sama dengan kayu. Dengan paradigma ini, pemerintah merasa yakin bahwa kayu adalah satu-satunya barang komoditas yang mendatangkan uang sebagai sumber devisa negara paling penting, sementara hasil hutan ikutan tidak menjadi perhatian serius. Kebijakan pemerintah berbasis paradigma itu membuka peluang penanaman modal asing, termasuk PT Tanjung Jati dari Malaysia. Rezim yang berkuasa saat itu ingin segera memperbaiki kondisi ekonomi melalui pengembangan investasi dalam negeri. Sektor kehutanan yang memiliki potensi sumber daya alam seluas 143 juta ha menjadi tumpuan untuk dijadikan sebagai komoditas ekonomi negara dengan cara membuka penanaman modal dari Jepang, Inggris, Amerika, Korea, Malaysia, dan lain-lain. Investasi itu ditujukan pada unit usaha hutannya dalam bentuk Hak Pengusahaan Hutan (HPH) maupun investasi dalam pembangunan infrastruktur industri perkebunan (Awang, 2006: 17-18).

Proses eksploitasi kayu perusahaan tersebut biasanya tak diikuti reboisasi atau penghutanan kembali, sehingga kondisi hutan itu menjadi rusak. Proses tersebut terus berlangsung di mana-mana, dan pada 1979 HPH Tanjung Jati akhirnya ditutup karena sudah sedikitnya jumlah kayu yang dapat dieksploitasi. Pada akhir 1979 pula, penduduk mulai banyak berdatangan ke kawasan ini dengan tujuan untuk bermukim dan berkebun kopi. Kesuburan lahan daerah ini memang mengundang minat masyarakat untuk tinggal di sini. Masyarakat masuk ke daerah ini dan menempati lahan eks HPH Tanjung Jati.

Konflik antara masyarakat petani dengan institusi kehutanan, baik di tingkat pusat maupun daerah dalam memperebutkan sumberdaya alam hutan telah berlangsung sangat lama di Provinsi Lampung. Pada masa pemerintahan Orde

Baru kekuasaan pemerintah pusat sangat besar karena karakter dasarnya sentralistik. Dalam konteks semacam itu, sebagian besar pembangunan ekonomi-politik yang dijalankan diorientasikan pada kepentingan pemerintah pusat dan mengabaikan eksistensi dan kepentingan pemerintah daerah, apalagi masyarakat setempat. Akibatnya, banyak muncul tindakan represif dari oknum aparat terhadap masyarakat setempat termasuk di Desa Atar Lebar yang ditetapkan oleh negara termasuk ke dalam wilayah hutan konservasi TNBBS. Pada era 1980-an ketika kawasan hutan konservasi TNBBS mulai digalakkan. Masyarakat Atar Lebar sudah mulai terkena tindakan represif yang dilakukan aparat pemerintah dalam bentuk penghancuran pemukiman, perusakan perkebunan, pemusnahan tanaman dan penghapusan status desa. Mereka tidak diakui sebagai penduduk, tidak memiliki KTP, tidak mendapatkan pelayanan kesehatan maupun pendidikan, dan ada yang dengan terpaksa pindah ke lokasi yang ditetapkan oleh pemerintah, serta tidak sedikit lebih memilih pindah ke wilayah yang lebih tinggi di perbukitan Atar Lebar. Jadi, dapat diketahui bahwa kebijakan pemerintah telah menyebabkan hilangnya akses dari masyarakat setempat atas pelayanan publik dari pemerintah.

Pada dasarnya pemerintah sudah melakukan penyesuaian kebijakan dalam mengelola kawasan hutan konservasi TNBBS, tetapi belum mampu mengadopsi kepentingan masyarakat karena pemerintah memang bukan hanya mengurus dan menangani masalah lokal semata, melainkan juga masalah regional dan global. Oleh karena itu, terlihat bahwa umumnya strategi utama yang dikedepankan oleh negara dalam menyelesaikan kasus pemanfaatan lahan hutan kebun di kawasan hutan konservasi TNBBS adalah dengan memindahkan masyarakat Atar Lebar dari kawasan hutan tanpa mempertimbangkan kepentingan masyarakat. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa masyarakat besar kemungkinan akan selalu bersikukuh dengan

pandangan bahwa kawasan itu bisa mereka kelola, sebagaimana bersikukuhnya negara dalam asumsi bahwa setiap kawasan hutan yang sudah diklaim pemerintah tidak boleh dikelola oleh masyarakat. Penyingkiran akses masyarakat atas kawasan tersebut semakin lama semakin menimbulkan kondisi-kondisi kemiskinan yang semakin parah dan mengarah pada timbulnya kemiskinan struktural, yang dapat memicu timbulnya bentuk-bentuk perlawanan struktural.

Kemiskinan Masyarakat dan Dimensi Strukturalnya

Masyarakat Desa Atar Lebar selama pada dasarnya telah menjalani kehidupan dengan interaksi intensif di kawasan hutan konservasi. Hal ini karena posisi kehidupan mereka selalu berada di lingkungan hutan yang membuat mereka harus selalu menyesuaikan diri dengan lingkungan tempat tinggalnya serta selalu berusaha memanfaatkan lingkungan alamnya secara maksimal. Mereka memiliki pengetahuan lokal, memungkinkan mereka mengolah dan mengelola lahan, menjaga mata air, dan melestarikan hutan selaras dengan prinsip-prinsip kelestarian hutan. Upaya dan perilaku masyarakat terhadap pemanfaatan lahan hutan maupun pemeliharannya memiliki kaitan erat dengan budaya masing-masing kelompok sosial.

Pengetahuan lokal masyarakat di Desa Atar Lebar dapat dilihat, misalnya, dari fakta bahwa masyarakat telah membagi pengelolaan lahannya ke dalam berbagai bentuk tata-guna lahan, seperti pekarangan, hutan-kebun, dan sawah. Dalam pengelolaan sumberdaya alam, masyarakat Desa Atar Lebar terbagi menjadi dua golongan yakni konservasionis dan ekspansionis. Masyarakat lokal Atar lebar termasuk ke dalam golongan konservasionis. Pola tanam yang dikembangkan adalah pola campuran antara tanaman kayu (cempaka, laban, dan jati) dengan tanaman perkebunan (kopi, lada, dan coklat), serta sedikit tanaman buah-buahan, mereka sering menyebutnya sebagai hutan-kebun. Praktik ini menunjukkan

bahwa masyarakat lokal memiliki kepekaan yang cukup tinggi mengenai karakteristik wilayah Atar Lebar, dengan konsep pemanfaatan hutan jangka panjang. Hal ini didorong oleh rasa memiliki terhadap hutan oleh masyarakat lokal sehingga mereka tidak berkeinginan untuk merusak hutan dan ekosistemnya.

Selanjutnya golongan masyarakat Atar Lebar lainnya dalam hal pemanfaatan hutan adalah golongan ekspansif. Mereka merupakan masyarakat pendatang. Golongan ini menggunakan konsep pemanfaatan hutan jangka pendek. Bagi mereka hutan merupakan kapital, sebagai modal utama mereka untuk bertahan hidup (*survival*) dan memenuhi kebutuhan ekonomi mereka, sehingga mereka harus mendapatkan keuntungan dan manfaat yang sebesar-besarnya dari pengelolaan lahan hutan. Tata guna lahan mereka terbagi ke dalam 1 (satu) model berupa kebun dengan pola tanam yang dikembangkan bersifat monokultur yaitu tanaman perkebunan semata (kopi, lada, dan kakao). Pemilihan model ini dikarenakan tanaman perkebunan dianggap bisa memberikan manfaat dan keuntungan yang besar dalam waktu yang relatif singkat.

Masyarakat lokal di Lampung sejak dahulu secara umum dapat dikatakan memiliki tradisi berladang dan berkebun di pinggir hutan. Dikarenakan tinggal di sekitar hutan, sebagian besar kebutuhan hidupnya diperoleh dari sumber daya alam hutan. Penanaman tanaman komoditas yang mereka butuhkan juga masih tradisional, sehingga wajar apabila hasil panen yang mereka peroleh cenderung hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan subsistensi. Ketergantungan masyarakat Atar Lebar sebagai masyarakat agraris pada keberadaan lahan pertanian dan hutan terlihat dari mayoritas mata pencaharian penduduk di sana yang menggantungkan hidupnya di sektor pertanian. Sektor ini menjadi sandaran hidup masyarakat karena kondisi geografis daerah ini adalah pegunungan dan berada di tepi kawasan hutan terpencil.

Kondisi ini mempunyai implikasi memaksa masyarakat mau tak mau menjadi petani. Kebanyakan petani di daerah ini termasuk petani tradisional yang subsisten.

Sebagai masyarakat yang tinggal di lereng-lereng perbukitan yang terisolir, masyarakat di wilayah Atar Lebar sangat potensial mengalami kemiskinan. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa kemiskinan yang dialami di daerah Atar Lebar dapat dikategorikan sebagai kemiskinan terpadu dengan lima dimensi yaitu: kemiskinan sendiri, kelemahan fisik, keterisolasian, kerentanan, dan ketidakberdayaan. Keterpaduan ini menjadi salah satu penyebab endemisitas kemiskinan yang sangat potensial terjadi di kalangan warga masyarakat Atar Lebar dari tahun ke tahun, atau bahkan selama empat dekade terakhir sejak tahun 1970-an.

Kemiskinan yang dialami oleh masyarakat Atar Lebar merupakan gejala yang sangat endemik, yang diperparah oleh gejala yang sangat struktural. Artinya, tanpa adanya tekanan oleh negara terhadap eksistensi masyarakat tersebut, warga masyarakat di sana sudah dapat dipastikan akan mengalami kemiskinan endemik. Aspek fisik dari lingkungan kehidupan masyarakat Atar Lebar di puncak-puncak dan lereng-lereng perbukitan dengan dataran yang bergelombang dan berbukit-bukit sudah menandakan keterisoliran masyarakat, yang tidak memungkinkan bagi mereka untuk menikmati kehidupan yang kaya secara material. Jika mereka bisa merasa kaya, hal itu karena mereka mempunyai pengetahuan lokal yang memungkinkan mereka dapat menikmati kehidupan dengan prinsip subsistensi. Dalam konteks semacam itu, masyarakat Atar Lebar mampu hidup cukup dengan kondisi material seadanya. Namun, kondisi kemiskinan akan segera muncul bila mereka sudah terbentur pada kebutuhan pokok yang tidaklah mungkin dipenuhi kecuali dengan uang, terutama beras, dan pakaian.

Dalam hal ini, masyarakat Atar Lebar tidak mungkin menjalani kehidupan

subsisten murni karena pada dasarnya mereka sudah sangat tergantung pada pasokan beras dari wilayah lain di Kecamatan Suoh. Tanpa itu, mereka mengalami kemiskinan fisik dan material. Dalam kondisi seperti itu, Pemerintah Pusat malah melakukan penekanan struktural dengan mengusir mereka dari wilayah pemukiman yang sudah lama mereka bangun dengan susah payah. Dalam pandangan pemerintah, pemukiman masyarakat Atar Lebar adalah pemukiman liar karena berada dalam kawasan hutan konservasi TNBBS. Dengan pandangan itu, maka pemerintah terus melakukan tindakan pengusiran masyarakat Atar Lebar dari lokasi tersebut sejak tahun 1980-an hingga sekarang. Tindakan pengusiran tersebut seringkali dilakukan dengan cara represif, seperti perobohan pemukiman penduduk, penghancuran kebun kecil garapan petani, dan perusakan semua tanaman yang telah dipelihara oleh masyarakat selama bertahun-tahun. Hal ini memperburuk kondisi kemiskinan endemik yang sudah potensial dialami oleh masyarakat Atar Lebar secara periodik terutama di musim penghujan. Masalahnya adalah tekanan struktural dari pemerintah telah membawa dampak yang jauh lebih parah bagi masyarakat. Pada satu sisi, pemerintah sebagai pemegang otoritas dan penguasa sumber daya hutan melalui kebijakannya belum mampu mengadopsi kepentingan masyarakat lokal, sementara pada sisi lain, terus melakukan tindakan pengusiran atas masyarakat lokal selama tiga dekade terakhir sejak tahun 1980-an.

Kemiskinan yang dialami masyarakat adalah konstruksi sosial yang merupakan fenomena multidimensi. Kemiskinan tersebut diciptakan oleh sistem sosial melalui proses-proses sosial dan memerangkap kelompok sosial masyarakat setempat yang tak berdaya. Dalam konteks masyarakat pinggir hutan, negara sering hadir sebagai aktor dengan kepentingan politik dominan dan membuat komunitas setempat tidak mempunyai akses atas sumberdaya yang memadai, dan pada gilirannya menimbulkan kemiskinan struktural.

Perlawanan Masyarakat Desa Tepian Hutan

Proses-proses pemiskinan masyarakat muncul akibat kebijakan pemerintah yang diskriminatif, melalui berbagai kebijakan yang berorientasi pada *high modernism*, yang pada akhirnya memicu timbulnya perlawanan sosial masyarakat. Persoalan mendasar yang membuat masyarakat merasa tidak senang terhadap kebijakan pemerintah adalah adanya kesan sikap diskriminatif yang diberikan kepada masyarakat. Pada satu sisi, selama satu dekade sebelumnya Pemerintah Pusat memberikan izin HPH kepada PT Tanjung Jati untuk melakukan penebangan di kawasan hutan konservasi, tetapi setelah izin HPH tersebut habis, Pemerintah Pusat justru menetapkan kawasan tersebut tidak diperbolehkan di dalamnya ada kehidupan manusia, termasuk masyarakat setempat. Kesan diskriminatif dari sikap Pemerintah Pusat tersebut sangat terasa dan inilah cikal bakal terjadinya perlawanan sosial dari masyarakat setempat terhadap segala jenis kebijakan pengusiran penduduk lokal dari wilayah Atar Lebar sesudahnya.

Ketidakpuasan yang dirasakan terhadap kebijakan diskriminatif tersebut bukan persoalan pribadi warga, melainkan sudah berubah menjadi ketidakpuasan kolektif warga masyarakat di wilayah Atar Lebar terhadap Pemerintah Pusat dan pengusaha HPH. Dikarenakan bersifat kolektif, maka ada kecenderungan hampir setiap ketidakpuasan sosial yang ditunjukkan oleh penduduk Atar Lebar terhadap Pemerintah Pusat merupakan representasi struktural dari persepsi kolektif masyarakat setempat. Hanya saja, persoalannya muncul karena Pemerintah Pusat merupakan musuh yang jauh dan sifatnya struktural. Dalam hal ini, masyarakat tidak mampu melawan secara fisik, melainkan berhadapan dengan para aparat pemerintah yang hanya menjadi simbol-simbol eksistensi negara yang dominan di daerah. Untuk itu, perlawanan sosial yang berkembang lebih banyak berupa perlawanan yang sifatnya sembunyi-sembunyi.

Dalam kenyataannya selama ini, masyarakat Atar Lebar memang terlihat sangat lemah karena tidak memiliki model kelembagaan yang menopang dasar-dasar eksistensi mereka sebagai sebuah masyarakat. Mereka dianggap oleh negara sebagai hadir dan tinggal di wilayah yang terlarang, yaitu kawasan hutan konservasi, sehingga eksistensi mereka selalu terancam sewaktu-waktu bila pemerintah menghendaki. Namun, selemah-lemahnya masyarakat Atar Lebar, mereka selama ini juga telah menunjukkan bahwa mereka adalah kolektiva yang mempunyai hak dan kepentingan untuk bereksistensi. Mereka juga merasa bahwa mereka hidup dan berhak mendapatkan penghidupan di lahan-lahan yang telah mereka tinggali selama beberapa dekade sebelumnya, yaitu sebelum pengusaha HPH merusak hutan-hutan di kawasan tersebut. Karena itu, wajar jika dengan segala keterbatasan yang dimiliki, masyarakat Atar Lebar selalu menunjukkan kekuatannya melalui perlawanan sosial terhadap pemerintah.

Untuk memahami perlawanan masyarakat, dapat digunakan konsep yang dikemukakan oleh Scott (1993). Perlawanan petani dan masyarakat terhadap klaim hutan milik negara dilakukan melalui perjuangan sehari-hari merupakan satu-satunya pilihan yang ada. Gaya perlawanan sehari-hari ini dilakukan petani secara diam-diam dan sedikit demi sedikit untuk mendesak tanah perkebunan dan tanah-tanah negara lainnya. Bagi kaum tani yang terpencah di seluruh daerah perdesaan dan menghadapi rintangan yang lebih berat dari tindakan kolektif yang teratur, tampak bahwa bentuk perlawanan sehari-hari sangat penting.

Dalam praktiknya selama ini, kegiatan perlawanan petani di sekitar hutan terhadap kebijakan negara dalam pengelolaan sumber daya hutan diterapkan dengan cara-cara bervariasi. Secara umum, ada dua pola perlawanan petani sekitar hutan yakni perlawanan terbuka dan perlawanan tertutup, mulai dari sangat keras hingga cara 'lembut bersahabat'. Pilihan penduduk

dalam menentukan cara yang dipergunakan ini bergantung pada intensitas pemaksaan implemmentasi kebijakan kehutanan oleh negara. Bilamana intensitas pemaksaannya rendah, penduduk akan menggunakan strategi perlawanan yang 'lembut bersahabat', dan jika intensitas pemaksaannya tinggi, mereka menyikapinya dengan cara-cara yang keras pula.

Bila dilihat sebenarnya model kebijakan pengelolaan sumber daya hutan di lokasi penelitian ini sangat dipengaruhi dominasi negara. Dalam hal ini model kebijakan yang mengemuka adalah kebijakan yang berorientasi pada kepentingan negara (*state-centered forest management policy*), bukan berbasis-masyarakat (*society-based policy*). Dengan pendekatan ini, pemerintah pusat memegang monopoli hak kelola terpusat atas kawasan hutan konservasi, sehingga pemerintah daerah tidak mempunyai peran signifikan dalam penyelesaian masalah konflik antara masyarakat di sekitar hutan dan pemerintah pusat. Dikarenakan hutan ditetapkan sebagai kawasan hutan konservasi, maka tidak ada pilihan lain bagi masyarakat di pinggir dan di dalam hutan, kecuali mereka tidak boleh masuk ke dalam wilayah hutan itu dan memanfaatkan sumber daya apa pun di dalamnya sebagaimana telah dilakukan sebelumnya dengan pengetahuan lokal yang mereka miliki. Kalau sampai terbentuk komunitas sekecil apa pun di wilayah hutan konservasi tersebut, negara tak segan-segan membubarkan komunitas itu, dan mengusir penduduknya ke daerah yang lain di luar kawasan hutan konservasi. Dampak dari kebijakan pengelolaan hutan yang represif tersebut bahwa masyarakat cenderung mengalami deprivasi relatif, yang mengarah kepada munculnya kondisi-kondisi kemiskinan, baik endemik dari daerah di mana mereka tinggal maupun struktural akibat non-afirmatifnya kebijakan negara.

Dalam periode waktu tertentu, kondisi-kondisi kemiskinan endemik maupun struktural ini akan menimbulkan perasaan keterabaian penghidupan oleh

negara dan dapat mendorong semangat untuk melakukan perlawanan sosial, baik secara diam-diam maupun terbuka. Dalam kondisi itu, apabila tetap tidak ada kebijakan keberpihakan (*affirmative policy*) dari pemerintah pusat maupun daerah, cenderung akan terjadi perlawanan sosial (*social resistance*) dalam wujud gerakan sosial yang terbuka. Di sini diasumsikan bahwa bila terjadi perlawanan sosial, maka negara cenderung akan mengambil kebijakan represif dengan berbagai konsekuensi kekerasan struktural atas masyarakat lokal. Kalau sikap semacam itu dipertahankan dalam waktu lama, maka konflik, kemiskinan struktural, dan perlawanan sosial yang ditunjukkan oleh masyarakat kepada negara cenderung akan berlarut-larut dalam waktu sangat lama, dari kurun waktu bertahun-tahun atau bahkan beberapa dekade.



Hubungan Negara dan Masyarakat dalam Pengelolaan Hutan, Kemiskinan Struktural, dan Perlawanan Masyarakat

Untuk memecahkan persoalan tersebut diperlukan penerapan kebijakan deliberatif melalui manajemen hutan partisipatif yang melibatkan pengguna lokal (masyarakat) dan pejabat pemerintah dalam pengelolaannya,

dengan mengedepankan pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat sekitar hutan, peningkatan partisipasi mereka dalam pengelolaan hutan, pembentukan institusi lokal berbasis adat/komunal yang akan mengatur pengelolaan hutan di wilayahnya sendiri, serta penerapan otonomi hutan pada level desa. Alternatif-alternatif kebijakan yang menghargai pilihan-pilihan dan kemampuan-kemampuan dari masyarakat lokal harus diperhatikan karena mereka muncul untuk mengurangi biaya yang harus ditanggung oleh negara dalam pengaturan sumber daya hutan. Selain itu alternatif-alternatif tersebut juga memberikan insentif bagi perekonomian masyarakat miskin di sekitar hutan serta dapat mewujudkan harmonisasi antara manusia dengan alam sekitarnya. Solusi dari persoalan tersebut antara lain: perlu diutamakan pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat miskin di sekitar hutan melalui pemberian akses ke sumber daya demi melangsungkan kehidupan yang bermutu, peningkatan partisipasi mereka dalam pengelolaan hutan, pembentukan institusi lokal berbasis adat/komunal yang akan mengatur pengelolaan hutan di wilayahnya sendiri, serta penerapan otonomi hutan pada level desa. Dengan mengedepankan alternatif-alternatif kebijakan yang menghargai pilihan-pilihan dan kemampuan-kemampuan dari masyarakat lokal akan mengurangi biaya yang harus ditanggung oleh negara dalam pengaturan sumber daya hutan karena alternatif-alternatif tersebut memberikan insentif bagi perekonomian masyarakat miskin di sekitar hutan serta dapat mewujudkan harmonisasi antara manusia dengan alam sekitarnya sehingga pada akhirnya dapat melindungi kelestarian ekosistem hutan.

SIMPULAN

Kemiskinan yang dialami oleh masyarakat Atar Lebar merupakan gejala yang sangat endemik, yang diperparah oleh gejala yang sangat struktural. Dalam kondisi seperti itu, Pemerintah Pusat

malah melakukan penekanan struktural dengan mengusir mereka dari wilayah pemukiman yang sudah lama mereka huni. Hal ini memperburuk kondisi kemiskinan masyarakat karena tekanan struktural dari pemerintah telah membawa dampak yang jauh lebih parah bagi masyarakat. Pada satu sisi, pemerintah sebagai pemegang otoritas dan penguasa sumber daya hutan melalui kebijakannya belum mampu mengadopsi kepentingan masyarakat lokal, sementara pada sisi lain, terus melakukan tindakan pengusiran atas masyarakat lokal selama tiga dekade terakhir sejak tahun 1980-an. Kondisi tersebut pada akhirnya memicu timbulnya perlawanan masyarakat terhadap negara.

Perlawanan yang dilakukan masyarakat Atar Lebar disebabkan oleh proses-proses politik, ekonomi dan sosial yang melucuti akses mereka terhadap lahan sebagai modal utama petani, dan perlucutan itu disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang belum mampu mengadopsi kepentingan masyarakat lokal. Perlawanan sosial menjadi makin keras terutama ketika masyarakat tahu bahwa respon pemerintah selalu negatif, dengan tidak memberikan toleransi terhadap kehadiran mereka di kawasan hutan konservasi TNBBS. Untuk itu, perlu digagas model pengelolaan hutan pro-masyarakat melalui pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat miskin di sekitar hutan dengan mengadopsi pengetahuan lokal. Dengan model tersebut, diharapkan dapat memberikan insentif bagi perekonomian masyarakat marjinal yang miskin secara struktural di sekitar hutan serta mendukung pelestarian ekosistem hutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Angelsen, Arild, and D. Kaimowitz, 2001, *Agricultural Technologies and Tropical Deforestation*, Bogor: CAB-CIFOR Publishing.
- Awang, San Afri, 2006, *Sosiologi Pengetahuan Deforestasi : Konstruksi Sosial dan Perlawanan*, Yogyakarta: Debut Press.
- Barry, John, 1999, *Environment and Social Theory*, New York: Routledge.
- Balai Besar TNBBS, 2008, *Statistik BBTNBBS Tahun 2007*, Kota Agung.
- Chomitz, Kenneth M., et.al., 2007, *At Loggerheads ? Agricultural Expansion, Poverty Reduction, and Environment in the Tropical Forests*, Washington DC: The World Bank.
- Dove, Michael R., 1985, *Swidden Agriculture in Indonesia*, New York: Mouton Publishers.
- Ellen, Roy, 2002, *Pengetahuan tentang Hutan, Transformasi Hutan : Ketidakpastian Politik, Sejarah Ekologi, dan Renegosiasi terhadap Alam di Seram Tengah*, Dalam Tania Murray Li (ed), *Proses Transformasi Daerah Pedalaman di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor.
- Lounela, Anu, 2009, *Contesting Forest and Power: Dispute, Violence and Negotiations in Central Java*, Helsinki: Helsinki University Print.
- Peluso, Nancy Lee, 1992, *Rich Forest, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*, Los Angeles: University of California Press.
- Pelzer, Karl J., diterjemahkan oleh J. Rumbo, 1985, *Toean Keboen dan Petani*, Jakarta: Penerbit Sinar Harapan.
- Scott, James C., 1993, *Perlawanan Kaum Tani*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia,
- _____, 1998, *Seeing Like a State*, London: Yale University Press.
- Wollenberg, Eva, et.al., 2004, *Why are Forest Areas Relevant to Reducing Poverty in Indonesia*, CIFOR, Governance Brief No. 4 (i): 1.
- Winarwan, Deddy, 2011, *Kebijakan Pengelolaan Hutan, Kemiskinan Struktural dan Perlawanan Masyarakat Desa Hutan di Provinsi Lampung*, Disertasi; Sekolah Pascasarjana UGM, Yogyakarta.