

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mendefinisikan hutan sebagai suatu kesatuan berupa hamparan lahan berisi sumberdaya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan. Hamparan lahan tersebut berupa hutan tropis, yang menjadikan Indonesia salah satu negara yang mempunyai kawasan hutan tropis yang cukup luas di dunia dengan luas \pm 137,09 Juta ha (Kemenhut, 2012).

Hamparan hutan yang luas tersebut ternyata mengandung permasalahan yang sangat kompleks, baik yang berkaitan dengan aspek penurunan jumlah kawasan hutan tiap tahunnya, maupun relasi negara dengan masyarakat yang menimbulkan konflik dalam pengelolaan hutan (Nugroho dalam Mora, 2013). Permasalahan tersebut dimulai sejak akhir tahun 1970-an, ketika Indonesia dipimpin oleh pemerintahan Orde Baru, regulasi pemanfaatan hutan lebih mementingkan kebijakan konsesi Hak Pengusahaan Hutan (HPH) untuk mendorong pembangunan ekonomi nasional (Kartodihardjo, 2000). Namun dalam pelaksanaannya, HPH menjadi cikal-bakal adanya degradasi hutan alam. Degradasi ini semakin besar ketika pada tahun 1990 pemerintah membuka peluang kepada investor swasta untuk melakukan pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI) dengan pemberian sejumlah insentif (Kartodihardjo, 2000).

Salah satu turunan kebijakan yang didasari kebijakan konsesi HPH ialah dengan menanam Hutan Tanaman Industri (HTI) yang akan dikembangkan untuk

pembuatan bubur kertas (*pulp*) dan kertas (*paper*). HTI adalah perkebunan kayu monokultur skala besar yang ditanam dan dipanen untuk produksi *pulp and paper*. Pohon-pohon seperti *Eucalyptus* dan Akasia ditanam melebihi batas produktivitas alami, dengan kecepatan tumbuh dan toleransi tinggi terhadap lahan terdegradasi. Kayu yang dihasilkan dari perkebunan ini digunakan secara luas sebagai bahan bakar dan konstruksi serta produksi *paper* dan kain seperti rayon (Jurnal World Resorce Institut, 1999).

Data dari Jurnal Forest Watch Indonesia (2001) menunjukkan semakin besarnya ekspansi di sektor produksi kayu lapis dan *pulp-and-paper* yang mengakibatkan permintaan terhadap bahan baku kayu jauh melebihi kemampuan pasokan legal. Dampaknya, ekspansi industri diiringi dengan mengorbankan hutan melalui praktik kegiatan kehutanan yang tidak lestari. Pada tahun 2000, sekitar 65 persen dari pasokan total industri pengolahan kayu berasal dari kayu yang dibalak secara illegal (Forest Watch Indonesia, 2001).

Sumber daya hutan selama ini dikelola dengan prinsip yang jauh dari keadilan (Mora, 2013). Hal ini terbukti dengan praktek kebijakan rezim Orde Baru yang menjadikan hutan dan hasil-hasilnya sebagai komoditas yang berorientasi kepada kepentingan kapitalis (pemilik modal), seraya meminimalisir peran serta masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan (Awang dalam Mora, 2013).

Akibat dari mekanisme regulasi tersebut, disamping semakin memperlebar degradasi hutan alam, juga berdampak terhadap terkikisnya keberadaan Masyarakat Adat yang menetap di kawasan hutan. Pengakuan pemerintah sangat minim atas keberadaan Masyarakat Adat dan pengakuan hak-hak atas wilayahnya,

termasuk hutan adatnya, dalam wilayah-wilayah yang ditunjuk sebagai kawasan hutan (Komnas HAM, 2015).

Dengan kebijakan penunjukan Hutan Negara yang dianggap memenuhi asas legalitas, Pemerintah c.q. Kementerian Kehutanan telah secara sepihak mengambil wilayah-wilayah Masyarakat Adat dan kemudian memberikan izin-izin kepada perusahaan-perusahaan skala besar atas wilayah-wilayah tersebut. Pola ini terjadi secara sistematis dan legal melalui berbagai kebijakan serta menimbulkan konflik dan korban manusia (Komnas HAM, 2015).

Oleh sebab itu, seiring dengan semakin banyaknya konflik di sektor kehutanan, pada tanggal 16 Mei 2013 Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia membacakan Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 dalam perkara pengujian UU No. 41/1999 tentang Kehutanan. Dalam pembacaan putusan tersebut, terdapat penetapan perubahan pasal 1 angka (6), pasal 4 ayat (3), pasal 4 ayat (3), pasal 5 ayat (1), pasal 5 ayat (2) dan pasal 5 ayat (3). Putusan MK tersebut merupakan suatu terobosan hukum yang penting dalam proses pembaharuan hukum. Sebab Putusan MK 35 tersebut menandai titik penting pengakuan Negara atas keberadaan Masyarakat Hukum Adat (MHA) dan hak-haknya, terutama hak atas wilayah adat yang sejalan dengan prinsip penghormatan hak-hak asasi manusia.

Putusan Mahkamah Konstitusi ini adalah momentum pemulihan status wilayah adat. Sebelumnya, kawasan hutan ditunjuk dan/atau ditetapkan secara sepihak oleh pemerintah c.q. Kementerian Kehutanan sebagai Hutan Negara. Konflik muncul karena wilayah adat masuk dalam kawasan hutan yang ditunjuk. Ralat konstitusional ini mestinya menjadi momentum perbaikan seluruh kebijakan

terkait dengan MHA dan wilayahnya di kawasan hutan. Namun hingga kini, negara belum sungguh-sungguh mendukung implementasi Putusan MK 35 berikut mandat korektifnya secara hukum (Komnas HAM, 2015).

Jumlah kasus tentang sengketa pertanahan, termasuk tanah-tanah adat dikawasan hutan, terus meningkat. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) mencatat sekitar 20 persen dari seluruh pengaduan yang diterima adalah soal sengketa pertanahan. Pada tahun 2010 ada 819 pengaduan sengketa pertanahan, dan pada tahun berikutnya berturut-turut naik menjadi 1064 pengaduan (2011) dan 1212 pengaduan (2012).

Selain itu, data dari Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) mencatat kasus tanah dan konflik sumber daya alam (SDA) tertinggi dibandingkan kasus yang lain. Lebih dari 140 kasus melibatkan MHA. Konflik yang terjadi lebih banyak dari yang dicatat dan dilaporkan. Sementara itu, Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP), yang telah melakukan pemetaan wilayah-wilayah adat, telah melakukan timpaan (*overlay*) peta kawasan hutan dengan peta wilayah adat tahun 2014. Hasil timpaan tersebut menunjukkan bahwa 81 persen penunjukan kawasan hutan berada di wilayah adat, sedangkan 19 persen sisanya berada diluar kawasan hutan yang diterbitkan izin-izin di luar kehutanan (Komnas HAM, 2015).

Menurut catatan Komnas HAM, konflik-konflik yang melibatkan MHA di kawasan hutan yang diklaim sebagai Hutan Negara memiliki intensitas tinggi dan cenderung tidak terselesaikan. Potensi konflik akan terus meningkat, terutama dengan memperhatikan data Kementerian Kehutanan dan BPS (2007, 2009) yang menunjukkan 31.957 Desa berada di dalam dan sekitar Kawasan Hutan yang

diklaim sebagai Hutan Negara. Sekitar 71,06 % dari desa-desa tersebut menggantungkan hidupnya dari sumber daya hutan. Ironisnya, sampai 2014 hanya 0,5 juta hektar kawasan hutan diberikan aksesnya kepada puluhan kelompok masyarakat sekitar hutan, dengan waktu yang terbatas setelah melalui prosedur administrasi yang rumit dan panjang.

Persebaran perluasan kawasan HTI di Indonesia saat ini semakin luas. Untuk Provinsi Sumatera Utara, konsesi HPH/TI menyebar di beberapa Kabupaten. Persebaran terbesar ada di kabupaten yang menetap di kawasan Danau Toba. Pemilik konsesi tersebut adalah PT Toba Pulp Lestari (PT. TPL). PT Toba Pulp Lestari merupakan perusahaan yang memproduksi bubur kertas (*pulp*) yang sebelumnya bernama PT Inti Indorayon Utama (AMAN Tano Batak, 2015).

Kabupaten Toba Samosir merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Sumatera Utara yang dijadikan areal persebaran HTI. Berdasarkan studi advokasi yang dilakukan oleh Lembaga AMAN Tano Batak, persebaran HTI di Kabupaten Samosir sudah semakin luas, yakni melebihi batas wilayah adat MHA Toba Samosir. Sementara di Kabupaten Toba Samosir keberadaan masyarakat adat (*indigenous people*) masih eksis dan mereka masih menggunakan ketersediaan sumberdaya hutan untuk menopang kebutuhan hidup sehari-hari.

Untuk mendorong pengakuan atas kepemilikan wilayah adat tersebut, masyarakat adat di Kabupaten Toba Samosir sudah ada yang melakukan Pemetaan Partisipatif (PP), yaitu seperti Komunitas Masyarakat Adat Matio dan Tukko Nisolu. PP yang sudah dilakukan Komunitas Masyarakat Adat Matio dan Tukko Nisolu merupakan salah satu bagian dari proses penyelesaian konflik hutan masyarakat adat dan sejalan dengan Rencana Aksi (Renaksi) sesuai Nota

Kesepakatan Bersama (NKB) yang ditandatangani pada 11 Maret 2013 antara 12 Kementerian dan/atau Lembaga Negara tentang Perecepatan Pengukuhan Kawasan Hutan Indonesia. Dalam agenda NKB tersebut, terdapat tiga capaian yang harus diwujudkan, yakni: *pertama*, harmonisasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan, *kedua*, penyesuaian teknis dan prosedur, dan, *ketiga*, resolusi konflik didasari pada prinsip keadilan, penghormatan, dan pemajuan HAM sesuai peraturan perundang-undangan (Komnas HAM, 2015).

Persebaran luasan kawasan HTI yang memasuki wilayah hutan adat perlu dipantau dan dibuat peta Tumpang Tindih Kawasan HTI di Wilayah Adat Matio dan Tukko Nisolu. Peta Tumpang Tindih yang akan dibuat terdiri dari Peta Konsesi HTI dari Kementerian Kehutanan Tahun 2010 dan Peta Wilayah Adat Matio dan Tukko Nisolu yang berada di wilayah administrasi Kabupaten Toba Samosir. Untuk menyatukan peta tersebut menjadi Peta Tumpang Tindih HTI di Wilayah Adat Matio dan Tukko Nisolu adalah dengan menggunakan aplikasi Sistem Informasi Geografi (SIG). Aplikasi SIG merupakan *software* yang dimanfaatkan untuk analisis spasial kawasan hutan, termasuk Hutan Tanaman Industri (HTI). Hasil analisis spasial HTI tersebut akan digunakan sebagai dasar untuk mengkaji konflik-konflik yang timbul di Wilayah Adat Matio dan Tukko Nisolu Kabupaten Toba Samosir.

Terkait dengan permasalahan tersebut, maka perlu dilakukan kajian berupa Analisis Spasial Penetapan Kawasan Hutan Tanaman Industri (HTI) serta Konflik yang Timbul di Wilayah Adat Matio dan Tukko Nisolu.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka yang menjadi identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah persebaran Kawasan Hutan Tanaman Industri (HTI) di Wilayah Adat Matio dan Tukko Nisolu Kabupaten Toba Samosir semakin luas, sehingga mengakibatkan Wilayah Adat semakin sempit dan secara tidak langsung mengusir mereka dari hutan adat. Perluasan HTI tersebut merupakan implementasi dari konsesi HPH/TI yang dikeluarkan oleh Kementerian Kehutanan (Kemenhut) pada tahun 2010, hal ini ditandai dengan diterbitkannya Peta Kawasan HTI Tahun 2010. Peta Kawasan HTI tersebut ternyata menumpang tindih wilayah adat Matio dan Tukko Nisolu. Hal inilah yang mengakibatkan timbulnya konflik di sektor kehutanan antara Masyarakat Adat dengan pemerintah dan perusahaan pemegang konsesi HPH/TI. Untuk membantu proses penyelesaian konflik, Masyarakat Adat melakukan Pemetaan Partisipatif Wilayah Adat yang didampingi oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) Wilayah Tano Batak.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut, maka yang menjadi pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah Peta Kawasan HTI yang diterbitkan oleh Kemenhut Tahun 2010 mengalami ketimpangan dengan Peta Wilayah Adat dan persebaran HTI di Wilayah Adat Matio dan Tukko Nisolu Kabupaten Toba Samosir mengakibatkan timbulnya konflik.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perbandingan luas peta antara Peta Kawasan HTI Kemenhut Tahun 2010 dengan Peta Partisipatif Wilayah Adat Matio dan Tukko Nisolu?
2. Konflik apakah yang timbul di Wilayah Adat Matio dan Tukko Nisolu terkait dengan adanya penetapan Kawasan Hutan Tanaman Industri (HTI)?

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui perbandingan luas peta Hutan Tanaman Industri Kemenhut Tahun 2010 dengan Peta Partisipatif Wilayah Adat Matio dan Tukko Nisolu
2. Untuk mengetahui konflik yang timbul di Wilayah Adat Matio dan Tukko Nisolu disebabkan adanya penetapan Kawasan Hutan Tanaman Industri (HTI) oleh Kementerian Kehutanan.

F. Manfaat Penelitian

Manfaat yang akan dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Bagi peneliti, untuk memenuhi persyaratan akademik pada Jurusan Pendidikan Geografi Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Medan serta dapat menambah pengetahuan.

2. Bagi masyarakat, untuk memberikan informasi tentang gambaran konflik yang terjadi dan bentuk persebaran Hutan Tanaman Industri (HTI) terhadap luas hutan adat di Wilayah Adat Matio dan Tukko Nisolu.
3. Bagi pemerintah dan pemangku kepentingan (*stakeholder*), untuk memberi masukan mengenai dampak HTI dan timbulnya konflik di sekitar hutan, sehingga pemerintah dapat meminimalisir praktek perampasan hutan melalui legalitas hukum.