ISSN: 1693-7368
ISSN elektronik: 1907-9281

JURNAL PENELITIAN

BIDANG ILMU PERTANIAN

Volume 9, Nomor 1, April 2011

BIDANG ILMU PERTANIAN
KOORDINASI PERGURUAN TINGGI SWASTA WILAYAH-I
(NAD-SUMATERA UTARA)

JURNAL PENELITIAN BIDANG ILMU PERTANIAN

Volume 9, Nomor 1, April 2011

ISSN: 1693-7368

ISSN elektronik: 1907-9281

<http://www.geocities.com/jurnalpend>

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi.....	iv
Pluralisme Kebijakan Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat pada Sistem Agroforestri <i>Tri Martial</i>	1
Pertumbuhan dan Produksi Kacang Panjang (<i>Vigna Sinensis, L</i>) dengan Penggunaan Pupuk Organik Agrobost dan Hormon Tanaman Unggul <i>Nurma Ani</i>	6
Pengaruh Berbagai Limbah Ikan dan Pupuk Fosfor terhadap Pertumbuhan dan Hasil Bawang Putih <i>Saur Emawati Manik</i>	12
Kelimpahan Predator <i>Menochilus Sexmaculatus</i> dan Hama Kutu Kebul (<i>Bemisia tabaci</i>) pada Tanaman Cabai dan Berbagai Jenis Tanaman Lain di Sekitarnya di Jawa <i>Dahlia Simanjuntak, F.X. Wagiman, Arman Wijonarko, Soeprapto Mangoendihardjo</i>	17
Pengaruh Beberapa Konsentrasi GA3 terhadap Pertumbuhan dan Produksi Tiga Varietas Kedelai (<i>Glycine max L.</i>) <i>Biliter A. Sirait, Osten M. Samosir, dan Deliana</i>	22
Evaluasi Kesesuaian Lahan Tanaman Palawija di Desa Sei Tuan Kecamatan Pantai Labu Kabupaten Deli Serdang <i>Posma Marbun</i>	28
Pertumbuhan dan Produksi Beberapa Varietas Padi (<i>Oryza sativa L.</i>) pada Lahan Tadah Hujan <i>Nurhayati</i>	36
Pertumbuhan Vegetatif Tanaman Kakao (<i>Theobroma Cacao L</i>) pada Beberapa Dosis Pupuk Kompos dan Beberapa Konsentrasi Hormon Tanaman Unggul <i>Zamriyetti</i>	42
Petunjuk Penulisan Naskah untuk Jurnal Penelitian Pertanian.....	49

PLURALISME KEBIJAKAN PENGELOLAAN HUTAN BERBASIS MASYARAKAT PADA SISTEM AGROFORESTRI

Tri Martial

Staf Pengajar F.Pertanian UISU Medan, Jl. Karya Bhakti No. 34 Pangkalan Masyur, Medan.
Email: tri_martial@yahoo.com

ABSTRAK

Agroforestry as a people base forest management commonly not well developed and almost in a traditional management, while this system potential for sustainable land use. The ambivalent of policy approach and not strongly support system and lack of power and dynamic institution makes the failure of field implementation.

Key Words: Agroforestry, policy, institution, implementation of policy.

I. PENDAHULUAN

Pembangunan pertanian yang selama ini bertujuan pada peningkatan produktivitas lahan terbukti tidak dapat mengangkat status petani yang sebagian besar miskin dan marginal. Pendekatan ini bahkan berdampak merugikan seperti kemerosotan lingkungan dan lahan dan berakibat buruk terhadap generasi mendatang. Konversi lahan hutan secara besar-besaran ke areal pertanian monokultur untuk tujuan produktivitas menjadi isu yang terus tarik menarik dengan bagaimana mempertahankan keberlanjutan areal berhutan ini. Kebutuhan lahan pertanian semakin meningkat akibat pertambahan penduduk, akibatnya hutan yang berfungsi sebagai jasa lingkungan lambat laun berkurang.

Kebijakan mementingkan perusahaan-perusahaan besar pemerintah atau swasta telah meminggirkan bentuk-bentuk pengelolaan hutan tradisional oleh masyarakat hutan. Pertumbuhan perusahaan yang mendapat hak pengusahaan hutan berkembang merambah lahan-lahan hutan masyarakat adat, karena hutan adat sendiri dikategorikan sebagai hutan negara dan pemerintah berhak menentukan status pengelolaan hutan tersebut.

Kegagalan pengelola hutan lestari secara luas menggambarkan kegagalan pemerintah dalam menjalankan kebijakan yang sesuai terbukti dari kerusakan hutan yang semakin parah. Hal ini memunculkan pendekatan pengelolaan hutan berbasis masyarakat melalui keterlibatan masyarakat dalam program-program seperti bina desa

hutan, hutan kemasyarakatan dan kehutanan sosial (*social forestry*). Secara umum pendekatan ini bertujuan untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam mengelola hutan sebagai sumber pendapatan (*income*) dan berpartisipasi dalam menjaga dan mengamankan hutan. Model pengelolaan lahan yang umumnya dilaksanakan adalah agroforestri.

Agroforestri sebagai pengelolaan lahan lestari (*sustainable*), dinilai tepat untuk tujuan tersebut, sebab dapat meminimalkan efek degradasi lahan, sehingga mampu menjembatani kepentingan produksi tanaman dan jasa lingkungan. Peningkatan produksi secara total didapat dengan mengombinasikan tanaman pertanian, pohon dan tanaman hutan atau ternak.

Dalam prakteknya sistem ini banyak mengalami kendala di lapangan. Dalam skala yang luas kendalanya menyangkut kebijakan pemerintah dan kelembagaan pendukung. Kebijakan pemerintah selama ini cenderung terdapat dualisme kepentingan. Kebijakan pemerintah ini dapat dilihat dari beberapa produk peraturan yang dikeluarkan, seperti UU no. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan PerMenHut No. P.01/Menhut-II/2004 tentang pemberdayaan masyarakat dalam rangka sosial forestri, walaupun menunjukkan telah ada keperdulian pemerintah untuk memberdayakan masyarakat, tetapi ditingkat lapangan implementasi kebijakan terhadap sosial forestri dengan pendekatan *land-use* agroforestri banyak mengalami kegagalan. Bahkan dilaporkan saat ini justru kerusakan hutan semakin parah sebagai bukti kekeliruan dalam pendekatan yang diambil

oleh pemerintah. Pertanyaannya disini adalah mengapa implementasi kebijakan pemerintah sehubungan dengan agroforestri ini gagal dilapangan?

Sehubungan dengan persoalan di atas, makalah ini menelaah bagaimana secara substansi dan implementasi kebijakan dalam pengelolaan hutan berbasis masyarakat sehingga tidak mampu membangun hutan kemasyarakatan berbasis agroforestri secara lestari.

II. KEBIJAKAN DI BIDANG KEHUTANAN

Kebijakan pemerintah di bidang kehutanan telah ada sejak dikeluarkan undang-undang pokok-pokok kehutanan (UUPK) No. 5 Tahun 1967 hingga saat ini dengan dikeluarkannya undang-undang tentang kehutanan No. 41/1999. Kebijakan tersebut menunjukkan suatu perubahan dalam pengelolaan hutan menyangkut masyarakat sekitar hutan. Perubahan ini dalam fungsi dan peran serta masyarakat dalam mengelola hutan.

Berdasarkan UU No. 41/1999 Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penguasaan hutan oleh Negara memberi wewenang kepada pemerintah melalui menteri kehutanan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan. Menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan. Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Sementara UU No. 5 Tahun 1960 tentang UU pokok agraria hanya mengakui status tanah dengan 4 hak penguasaan yang berbeda yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai. Jadi lahan hutan yang tidak memiliki salah satu hak penguasaan tersebut digolongkan sebagai hutan negara, termasuk juga hutan adat yang telah dikelola oleh masyarakat sejak lama.

Berdasarkan kedua UU tersebut nampak bahwa hak-hak masyarakat hutan (adat) sangat lemah dimana status kepemilikan dan pengelolaan hutan sangat ditentukan oleh negara dalam hal ini menjadi wewenang menteri kehutanan. Kendali pemerintah terhadap hutan ini mengarahkan pengelolaan hutan secara sentralistik oleh negara dan masyarakat lokal dianggap sebagai agen perusak hutan. Hal ini juga nampak pada perundang-undangan lain sejak 1970, yaitu PP No. 21/1970 tentang hak pengusahaan hutan dan pemungutan hasil hutan dan PP No. 33/ 1970 tentang perencanaan hutan yang menciptakan kerangka eksploitasi hutan secara sistematis oleh perusahaan-perusahaan besar, sebab negara berhak memberikan hak pengusahaan hutan kepada pihak swasta dimana areal HPH tersebut juga dapat meliputi hutan adat yang juga adalah hutan negara (Wrangham, 2003), serta diperparah oleh PP No. 33/ 1970 tentang perencanaan hutan yang tidak memberi kesempatan bagi partisipasi masyarakat dalam proses menentukan tapal batas dan tidak memberi jaminan ganti rugi untuk lahan yang diambil alih sebab lahan tersebut dinyatakan sebagai milik negara.

Peraturan tersebut tidak kondusif untuk pengembangan dan tumbuhnya pengelolaan hutan berbasis masyarakat. Pengakuan terhadap pengelolaan hutan adat menjadi kabur dan sifat serta eksistensi hutan adat tersisihkan. Masyarakat hutan dianggap sebagai ancaman dan bukan mitra kelola pemerintah, bahkan SK No. 251/1993 tentang ketentuan pemungutan hasil hutan oleh masyarakat hukum adat di areal HPH, mengidentifikasi masyarakat yang tinggal dalam hutan sebagai ancaman potensial bagi perusahaan perkebunan, padahal SK tersebut untuk melindungi hak-hak masyarakat atas hasil hutan non-kayu dan untuk tujuan non-komersial (Wrangham, 2003).

Desentralisasi pengelolaan hutan telah mulai sejak 1990-an. Hal ini dapat dilihat pada UU No. 24/ 1992 tentang tata ruang yang melibatkan masyarakat dalam menentukan tata guna lahan, UU No. 10/ 1992 tentang pembangunan kependudukan dan kesejahteraan masyarakat menjamin hak atas pemanfaatan yang menguntungkan dari lahan yang merupakan warisan berdasarkan hak adat, juga pada SK Menhut No. 691/ 1991 tentang program bina desa hutan yang diperluas dengan SK Menhut No. 69/ 1995 tentang PMDH

dimana pemilik HPH dan HTI wajib mengadakan PMDH di desa sekitar dan SK Menhut No. 622/1995 tentang hutan kemasyarakatan menyebutkan bahwa kelompok-kelompok masyarakat diberikan hak atas produk hutan non-kayu dari jenis pohon multiguna, tetapi mereka tidak mempunyai hak dalam pengelolaan hutan secara keseluruhan dan memungut kayu.

Menurut peraturan baru ini seluruh kawasan hutan yang tidak dibebani hak konsesi kayu jangka panjang dapat dimintakan hak pemanfaatan hutan oleh masyarakat (Campbell, 2003). Bahkan sejak 1998 sampai sekarang menurut Lindayati (2003) adalah fase yang merupakan titik tolak perubahan kebijakan secara radikal, dimana pengelolaan hutan oleh masyarakat lokal dimasukkan ke dalam keseluruhan kerangka kerja kehutanan yang sah, walaupun sistem lokal ini masih berada di kawasan kehutanan pemerintah. Sebagai misal kawasan dengan tujuan istimewa (KdTI) di Krui Lampung yang diakui oleh pemerintah sebagai hak pengelolaan lokal walaupun tetap berada pada hutan negara.

Undang-undang kehutanan yang baru berpeluang menguatkan hak masyarakat adat atas lahan hutan dengan menciptakan hak yang sah pada lahan hutan adat dan kawasan dengan tujuan khusus. Masyarakat adat berhak untuk memanfaatkan hutan demi memenuhi kebutuhan sehari-hari untuk mengelola hutan sesuai dengan hukum adat mereka sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan negara. Melalui koperasi masyarakat adat seperti halnya kelompok-kelompok yang lain dapat memperoleh hak pengusahaan hutan (Wollenberg dan Kartidihardjo, 2003).

III. IMPLIKASI KEBIJAKAN PADA AGROFORESTRI

Implementasi kebijakan menurut Grindle bukan sekedar penjabaran keputusan ke dalam prosedur rutin lewat birokrasi, tetapi menyangkut masalah konflik, dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan (Abdul Wahab, 2002). Pada masyarakat lokal implikasi pluralisme hukum ini seringkali menimbulkan kondisi ketidakamanan dalam status hak kepemilikan, seperti pada lahan dan pohon. Hal ini merupakan kompleksitas dan ketidakpastian hukum (Benda-Beckman dan Benda-Beckman, 2001). UUPA selain mengakui hak-hak yang eksis pada lahan seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna

bangunan, hak pakai juga mengakui hak ulayat berdasarkan hukum adat. Tanah-tanah yang tidak dibebani dengan hak-hak tersebut maka dikuasai oleh negara. Pengakuan status berdasarkan hukum adat tidak pernah selesai sampai saat ini, akibatnya kepemilikan lahan berdasarkan hukum adat berada dalam posisi yang lemah karena tanah-tanah adat setiap saat dapat diklaim oleh pemerintah sebagai milik negara.

Di sebagian besar Indonesia hak-hak tanah merupakan basis material bagi kontinuitas sosial kelompok dan bukan sebagai sarana produksi maksimum seketika sesuai paham Barat, seperti di Minangkabau (Benda-Beckman dan Benda-Beckman, 2002). Hal ini menyangkut hak dan akses, dimana perbedaan perspektif antara hukum nasional yang sering disebut sebagai 'hukum positif' dengan hukum adat.

Berdasarkan UU Kehutanan No. 41 Tahun 1999 menunjukkan bahwa hak-hak masyarakat adat diakui. Hak-hak ini sebenarnya merupakan sistem penguasaan (*tenure*) sebagai aturan hukum yang diakui dan kuat, tetapi permasalahan adalah implementasi kebijakan tidak jalan di tingkat lokal. Permasalahan penguasaan lahan dan pohon merupakan pokok persoalan dalam pengakuan hak-hak kepemilikan masyarakat.

Pengembangan agroforestri sebagai strategi pengelolaan sumber daya lestari pertama-tama memerlukan kepastian hak kepemilikan dalam jangka panjang (Anonim, 2005). Ketidakpastian dalam pemilihan lahan menjadikan masyarakat enggan menanam pohon sebagai elemen penting dalam sistem ini. Kepemilikan pohon yang tidak jelas menyebabkan keraguan terhadap siapa yang akan memanen nantinya (Reiche, 1995; Mwakubo, 2002; Boegaard *et al*, 2002). Menurut Otsuka *et al* (1997) keberadaan lahan yang tidak aman maka petani tidak akan menanam pohon yang tumbuh dalam jangka panjang, sebab tidak ada kejelasan terhadap siapa yang memanennya nanti. Walaupun penguasaan lahan secara keseluruhan hanyalah satu faktor yang menyebabkan penanaman pohon dan hal ini secara relatif berhubungan penting dengan faktor lain yang bervariasi dari situasi yang berbeda.

Pada kasus penguasaan lahan dan pohon terkait dengan perjanjian pemanfaatan seperti sertifikat, sewa, atau berbagai persyaratan

tenurial yang lainnya yang berhubungan dengan publik tidak mudah dilaksanakan. Umumnya instrumen *tenure* publik biasanya spesifik waktu dan sering tidak kondusif dalam mendorong tujuan kelestarian jangka panjang. Hal ini rentan terhadap kesewenang-wenangan pembatalan oleh pemerintah, dan berbagai kegagalan dalam menentukan penyewa dengan insentif yang cocok untuk membuat investasi yang dikeluarkan jangka panjang dengan pendapatannya (Benda-Beckman dan Benda-Beckman, 2001).

Dari hal di atas kebijakan yang di lapangan cenderung berbeda dengan prinsip-prinsip aturan yang sebenarnya. UU Kehutanan No. 41 Tahun 1999 menyebutkan hutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat serta memperhatikan hak-hak masyarakat hukum adat, sepanjang dapat dibuktikan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Implikasinya adalah kelemahan dalam klaim terhadap hak-hak pada lahan dimana pengakuan lahan sebagai milik adat hanya sebatas turun temurun tanpa disertai bentuk legal formal. Akibatnya dapat dimengerti jika tanah-tanah adat adalah merupakan tanah negara, sebab sesuai dengan pasal 4 UU No 41/99, dimana hutan-hutan adat diklasifikasikan sebagai hutan negara.

Kompleksitas kebijakan di atas menghasilkan ketidakefisienan dalam memanfaatkan sumber daya lahan pada sistem agroforestri yang banyak dikembangkan oleh masyarakat (Campbell, 2001). Inefisien ini menurut Rahman *et al*, (2002) disebabkan oleh kurang efektifnya keorganisasian dan mekanisme kelembagaan dalam alokasi sumber daya. Menurut Campbell (2001) hal ini memerlukan jenis kompromi seperti apa yang diperlukan untuk memecahkan konflik yang mungkin timbul antara berbagai pihak yang mendapat akses ke lahan berdasarkan sumber hukum yang berbeda.

Inefisiensi dalam pemanfaatan sumber daya alam ini terbukti pada praktik-praktik seperti penghijauan atau rehabilitasi lahan dan hutan pada lahan-lahan masyarakat (adat) sering gagal. Pengakuan terhadap hak-hak lahan dan pohon yang lemah memicu pengelolaan agroforestri yang dilakukan seadanya dan cenderung dibiarkan tanpa input-input yang berarti ke lahan. Penanaman pohon penghijauan pada lahan masyarakat (adat) dikuatirkan menjadi legitimasi pemerintah mengklaim kepemilikan lahan tersebut, oleh sebab itu penanaman pohon cenderung dihindari atau

dikelola secara serampangan. Kejelasan hak-hak masyarakat pada lahan dan pohon merupakan syarat penting untuk menjamin pengelolaan secara berkelanjutan. Menurut Lynch (2002) hal ini perlu mengkomodasi keberagaman sistem manajemen sumber daya tradisional dan diharapkan dapat menyediakan konsep strategis untuk mendukung penguatan hak kepemilikan asli dan penduduk lokal lainnya secara legal dan tepat.

IV. KESIMPULAN

1. Agroforestri sebagai sistem *land use* yang potensial dikelola dengan manajemen *sustainable* belum banyak dikembangkan dalam perbaikan pengelolaan dan umumnya dalam bentuk tradisional.
2. Kebijakan pemerintah bersifat *ambivalent* dalam mendukung sistem agroforestri sebagai pendekatan pengelolaan hutan berbasis masyarakat. Hal ini memunculkan ketidakpastian dalam penguasaan lahan dan pohon di tanah-tanah masyarakat.
3. Ketidakpastian hak penguasaan lahan dan pohon berimplikasi terhadap bentuk pengelolaan lahan dan pohon secara serampangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, 2005. *Agroforest. Contoh-contoh dari Indonesia*. ICRAF, CIRAD, FF dan ORSTOM, Bogor, Indonesia
- Campbell, J.Y. 2003. *Beragam Pandangan Mengenai Kehutanan Masyarakat (Community Forestry Di Indonesia)*. Dalam Resosudarmo, I.A.P dan C.J.P. Colfer (Penyunting). 2003. *Kemana Harus Melangkah. Masyarakat, Hutan dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Campbell, J.Y. 2001. *Hutan untuk Rakyat, Masyarakat atau Koperasi? Beragam perspektif dalam debat publik tentang Hutan Kemasyarakatan di Indonesia* Dalam Benda-Beckman, F., K.Von Benda-Beckmann, dan Julietta Koning (Ed). *Sumber daya Alam dan Jaminan Sosial*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- Djogo, T., Sunaryo, D. Suharjito, dan M. Sirait. 2003. Kelembagaan dan Kebijakan dalam Pengembangan Agroforestri. *Bahan Ajaran Agroforestri* 8. ICRAF
- Lindayati, R. 2003. Gagasan dan Kelembagaan dalam Kebijakan Perhutanan Sosial. Dalam Resosudarmo, I.A.P dan C.J.P. Colfer (Penyunting). 2003. *Kemana Harus Melangkah. Masyarakat, Hutan dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Lynch, O.J. 2002. Whose Nations? Whose Natural Resources? Toward Legal recognition of Community-Based Property Rights. *Paper presented at the XIIIth Int. Congress of The Commission on Folk Law and Legal Pluralism, held in Chiang Mai, Thailand, April 7-10, 2002*.
- MacDicken dan Vergera. 1990. *The Classification of Agroforestry*. In MacDicken dan N.T. Vergera (eds). 1990. *Agroforestry: Classification and Management*. John Wiley and Sons, N.Y.
- Mwakobo, S.M. 2002. Land Tenure and Farm Level Soil Conservation in Semiarid Areas, Kenya. *Paper in Int.Association of Common Property Research, Zimbabwe*.
- Otsuka, K., S. Suyanto, dan T.P. Tomich. 1997. Does land Tenure Insecurity Discourage Tree Planting? Evolution of Customary Land Tenure and Agroforestry Management in Sumatera. *EPTD Discussion Paper No. 31*. IFPRI, U.S.A. www.ifpri.org
- PerMenHut No. P.01/ Menhut-II/ 2004. Tentang Pemberdayaan Masyarakat dalam Rangka Sosial Forestri.
- Perum Perhutani Unit I Jateng . 1992. Agroforestri kebijakan dan pelaksanaan di Perum Perhutani Unit I Jateng. *Bull. Ilmial. Instiper* Vol. 3 No. 2 Oktober 1992
- Rachman, B., E. Pasandaran dan K. Kariyasa. 2002. Kelembagaan irigasi dalam Perspektif Otonomi Daerah. *Jurnal Litbang Pertanian* 21 (3) : 109-114
- Undang-Undang No. 41 Tahun 1999. Tentang Pokok-Pokok Kehutanan.
- Wrangham, R. 2003. Diskursus Kebijakan Yang Berubah dan Masyarakat Adat 1960-1999. Dalam Resosudarmo, I.A.P dan C.J.P. Colfer (Penyunting). 2003. *Kemana Harus Melangkah. Masyarakat, Hutan dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Wollenberg, E.dan H. Kartodihardjo. 2003. Devolusi dan Undang-Undang Kehutanan Baru Indonesia. Dalam Resosudarmo, I.A.P dan C.J.P. Colfer (Penyunting). 2003. *Kemana Harus Melangkah. Masyarakat, Hutan dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.