

KEKUASAAN DAN KONFLIK SOSIAL: KASUS PENGUASAAN HUTAN NOGE DI TANALORAN FLORES¹

Oleh Prudensius Maring*

Abstract

The conflict of forest tenure involve various of stakeholders which have interest on the resources. The conflict not a local event, the conflict that result from complexity of interest of various stakeholders. The government put them-self as owner of authority on forest management. Through the authority, the government get reason to practice the repressive approach in forest management. The argumentation to manage the forest land, to manage the value and local custom, and mobilization policy for local people, always to cause social conflict that involve local community, government, and non government organization. The explanation on the complexity of interest that cause the social conflict can inspire to the power approach (anthropology of power) that understand power as complex strategy that dinamic and can practice by various stakeholders from various direction and level.

Keywords:

Power, social conflict, tenure of forest, local community, non government organization.

Abstrak

Konflik penguasaan hutan melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan atas sumberdaya tersebut. Konflik tersebut bukan merupakan sebuah peristiwa lokal, konflik terjadi akibat kompleksitas kepentingan berbagai pihak. Pemerintah memposisikan diri sebagai pemilik kewenangan dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Kewenangan tersebut menjadi alasan bagi pemerintah menerapkan pendekatan bersifat represif dalam pengelolaan hutan. Argumentasi kewenangan penataan lahan kawasan hutan, penataan kelembagaan nilai adat lokal, dan mobilisasi kebijakan untuk masyarakat, sering menimbulkan konflik sosial melibatkan masyarakat, pemerintah, dan lembaga swadaya masyarakat. Penjelasan atas kompleksitas kepentingan yang menimbulkan konflik sosial tersebut bisa menginspirasi kepada pendekatan kekuasaan (antropologi kekuasaan) yang memaknai kekuasaan sebagai sebuah kompleks strategi yang dinamis dan bisa diperankan oleh berbagai pihak dari berbagai arah dan tingkatan.

Kata kunci:

Kekuasaan; konflik sosial, penguasaan hutan, masyarakat lokal, lembaga swadaya masyarakat.

¹ Tulisan ini merupakan penyempurnaan dari makalah yang dipersiapkan dan dipresentasikan dalam diskusi kelas pada Program Pascasarjana Antropologi Universitas Indonesia.

1. Pendahuluan

Tulisan ini menjelaskan konflik penguasaan sumberdaya hutan yang terjadi antara masyarakat lokal dengan pemerintah daerah di Tanaloran, Flores, Nusa Tenggara Timur. Konflik penguasaan hutan digambarkan sebagai fenomena yang terjadi akibat dominasi pemerintah sebagai pemegang kekuasaan yang melahirkan perlawanan masyarakat. Konflik selain dipicu pertentangan kepentingan antara pihak-pihak yang berkonflik, juga dipengaruhi peran para pihak yang berada di luar arena konflik. Kekuasaan pemerintah sebagai representasi negara melalui kebijakan dan penerapannya serta implikasinya dalam pengelolaan hutan seringkali berlawanan dengan peran dan kepentingan masyarakat lokal yang tinggal di sekitar kawasan hutan. Dominasi pemerintah tersebut memicu perlawanan masyarakat lokal untuk mendapatkan distribusi sumberdaya secara adil dan kepastian hak akses (hak milik). Dukungan fasilitasi dan advokasi yang dikembangkan pihak lain di luar arena konflik turut mempengaruhi intensitas dan tingkatan konflik serta upaya-upaya penyelesaiannya.

Hutan merupakan sumberdaya alam milik bersama (*common-pool resources*) yang bersifat terbatas, memiliki sifat cepat rusak (*fugitive resources*) dan diperebutkan banyak pihak untuk dapat memanfaatkannya (Ostrom, 1994; Arifin, 1999). Perebutan sumberdaya hutan sering menjadi sumber konflik sosial antar-masyarakat, masyarakat dengan pemerintah dan masyarakat dengan pengusaha atau pihak dari luar. Konflik sebagai tindakan permusuhan antara dua pihak atau lebih (antar-perorangan atau antar-kelompok) yang terwujud sebagai tindakan saling menghancurkan pada dasarnya berawal dari persaingan untuk memperebutkan sumberdaya, ekonomi, sosial dan politik di antara individu-individu dan antar kelompok tertentu (Dahrendorf, 1959; Kriesberg 1998). Hasil penelitian *Center for International Forestry Research (CIFOR)* mengungkap bahwa selama 1997– 2003 terjadi 359 peristiwa konflik di sektor kehutanan. Pemicu konflik tersebut adalah benturan kepentingan antara pemegang hak baru yang diberikan negara dengan masyarakat lokal (Wulan, Y.C., dkk, 2004).

Garret Hardin, seorang biolog dan ahli ekologi manusia, menggambarkan bahwa penggunaan sumberdaya milik umum secara berlebihan tanpa memperhitungkan daya dukung akan menghasilkan tragedi kemanusiaan atau

tragedi bersama yang disebutnya sebagai “*tragedy of the commons*”. Hardin membangun argumentasi bahwa cara untuk mencegah terjadinya kerusakan sumberdaya adalah dengan memastikan penguasaan sumberdaya yang diperebutkan banyak orang (bersifat *open access*) ke dalam penguasaan bersifat privat. Cara ini diikuti dengan membuat aturan yang bersifat mengikat dan memaksa. Tesis Hardin ini sangat menggemparkan dunia pada tahun 1970-an, meskipun kemudian menuai banyak kritik. Tesis ini telah mempengaruhi pengaturan penguasaan sumberdaya alam di banyak tempat (Hardin dalam Arifin, 1999).

Banyak kalangan mengkritik bahwa pemikiran Hardin menyamaratakan sumberdaya milik bersama dan sumberdaya alam tidak bertujuan (*open access*). Para pengkritik berargumentasi bahwa: Jika faktor pertambahan jumlah penduduk menjadi penyebab kerusakan sumberdaya alam, maka yang akan mengalami kerusakan bukan saja sumberdaya alam milik bersama tetapi juga sumberdaya alam milik negara, sumberdaya alam milik pribadi dan sumberdaya alam tidak bertujuan. Menurut mereka permasalahannya tidak terletak pada pertambahan jumlah penduduk yang kemudian memerlukan aturan memaksa, tetapi terletak pada kejelasan konsep hak kepemilikan, penyempurnaan aturan main dan koreksi terhadap kebijakan, pengawasan dan *enforcement* terhadap pelaksanaan aturan tersebut.

Meskipun dilanda banyak kritik, pemikiran Hardin telah mempengaruhi konsep kepemilikan, hak penguasaan dan pengusaha pribadi atas sumberdaya alam di banyak negara (Arifin, 1999). Di Indonesia, negara mengambil peran ganda sebagai penguasa juga sebagai pengelola sumberdaya hutan. Hal ini tercermin dalam kebijakan, peraturan dan birokrasi pengelolaan hutan. Kuatnya pendekatan pengamanan atas sumberdaya hutan oleh pemerintah dari tingkat pusat sampai daerah serta masalah birokrasi pemerintah pusat dan daerah juga menentukan efektivitas penyelesaian masalah di lapangan. Pemerintah daerah memiliki posisi strategis (sebagai representasi pemerintah pusat) karena berada dan berhadapan langsung dengan masyarakat di lapangan, tetapi di sisi lain tidak memiliki kewenangan penuh dalam pengambilan keputusan terkait penetapan fungsi dan tata batas kawasan hutan.

Dominasi pemerintah terlihat dalam peran yang dimainkan pemerintah. Di satu sisi pemerintah menempatkan hutan sebagai milik

negara dan di sisi lain pemerintah mengambil peran sebagai penguasa dan pengaturnya. Klaim tersebut menunjuk peran negara sebagai pemilik dan sekaligus sebagai penguasa atas hutan. Hal ini tercermin dalam kebijakan pengelolaan hutan yang diberlakukan yang mencerminkan dua hal: *Pertama*, kekuasaan atas hutan harus bersifat nyata yaitu melalui penguasaan fisik atas hutan dan masyarakatnya. *Kedua*, kekuasaan atas hutan bersifat tunggal tidak dapat dibagi-bagi. Kekuasaan itu hanya dimiliki birokrat dan harus terkonsentrasi pada birokrat. Kekuasaan tidak ada pada masyarakat. Masyarakat dapat menikmati hutan apabila birokrat berkeinginan melibatkannya dalam pelaksanaan kekuasaan birokrat atas hutan (Peluso, 1992; atau bisa dilihat dalam peraturan perundangan di Indonesia, misalnya, UUD 1945 –Pasal 33; UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan dan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan).

Selama tiga dekade terakhir, melalui dominasi penguasaan dan pengelolaan oleh negara, sumberdaya hutan telah dieksploitasi secara berlebihan untuk memenuhi target ekonomi. Masalah serius dari pengelolaan hutan berbasis negara dengan orientasi ekonomi, misalnya: *Pertama*, munculnya konflik-konflik sosial antara masyarakat, pemerintah, HPH berlangsung di banyak tempat. Selama tahun 1997-2003 tercatat 359 peristiwa konflik di sektor kehutanan (Wulan *et al.*, 2004). *Kedua*, hancurnya institusi masyarakat lokal dalam pengelolaan hutan di banyak tempat. *Ketiga*, laju deforestasi di Indonesia berlangsung cepat. Luas tutupan hutan di Indonesia telah berkurang dari 74% menjadi 56% dalam jangka waktu 30-40 tahun. Perkiraan laju deforestasi dalam setiap tahun adalah: tahun 1970-an 300.000 ha/tahun; tahun 1981 600.000 ha/tahun; tahun 1990 1 juta ha/tahun.

Keberadaan hutan sebagai sumberdaya tidak bisa dijauhkan dari akses dan peran masyarakat lokal yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan. Ironinya, kebijakan pengelolaan hutan di Indonesia memberikan akses yang kecil kepada masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar kawasan hutan. Akibat kebijakan pengelolaan hutan yang tidak memperhatikan dan mengadopsi sistem pengelolaan hutan yang dikembangkan masyarakat adalah terjadinya kemunduran pengelolaan hutan oleh masyarakat lokal. Kemunduran pengelolaan hutan juga merupakan akibat dari berbagai distorsi yang ditunjukkan aparat kehutanan dan pengusaha hutan.

Masyarakat dituntut untuk tertib mengelola hutan sementara di sekitar mereka berlangsung kegiatan pembalakan kayu secara besar-besaran. Kebijakan dan keputusan pemerintah juga berdampak negatif terhadap perkembangan sistem berkelanjutan dalam pengelolaan hutan. Pada awal tahun 1980-an, peluang partisipasi masyarakat hanya terbatas pada kegiatan pembibitan dan penanaman pohon oleh masyarakat melalui proyek-proyek perhutanan sosial. Sejak akhir 1980-an, varian-varian keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan mulai diadaptasi oleh kebijakan kehutanan (Munggoro dan Novi, 2002).

Pada tataran makro, uraian di atas menunjukkan dominasi kekuasaan pemerintah yang tercermin dalam penerapan kebijakan yang tidak mengakomodir kepentingan masyarakat, pendekatan pengamanan hutan dan tidak konsistennya penegakan hukum. Dominasi tersebut telah melahirkan konflik sosial yang terus mendorong bertambahnya proses perusakan hutan. Pada tataran mikro, bagaimana bekerjanya aspek kekuasaan yang memicu perlawanan masyarakat diuraikan pada bagian II tentang realitas empirik yang menggambarkan dominasi pemerintah dan perlawanan masyarakat Noge di Tanaloran.

Data tulisan ini bersumber dari penelitian lapangan tentang “hubungan kekuasaan dalam penguasaan hutan”, pada masyarakat “Noge”¹ pada kawasan hutan Noge di “Tanaloran”, Flores, selama bulan Maret-Desember 2007. Selain itu, data dalam analisis ini juga menggunakan hasil penelitian dan dokumen lain yang relevan. Analisis ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan metode wawancara mendalam (*indepth interview*) dan pengamatan terlibat (*participatory observation*). Kedua metode digunakan untuk mempelajari aktivitas masyarakat dan interaksi masyarakat dengan aparat. Penerapan kedua metode berlangsung fleksibel dan saling melengkapi. Informan penelitian berasal dari masyarakat, aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan aparat pemerintah. Penelitian dimulai dari masyarakat desa dan dikembangkan ke informan lain yang berhubungan dengan masyarakat dan berkepentingan dalam praktik penguasaan hutan.

¹ Sebutan “Noge” adalah samaran untuk mewakili masyarakat dan nama kawasan hutan yang menjadi lokasi kajian ini. Sebutan “Tanaloran” adalah samaran untuk nama wilayah administratif tingkat kabupaten.

Tulisan ini diformulasi dalam tiga bagian. *Pertama*, latar belakang. Bagian ini menggambarkan konteks, sudut pandang analisis, dan metode penelitian. *Kedua*, hasil dan pembahasan. Bagian ini, pertama dibahas realitas empirik tentang kekuasaan yang dilajankan pemerintah dan strategi perlawanan yang dijalankan masyarakat. Setelah itu dibahas bagaimana melihat realitas konflik penguasaan sumberdaya alam dengan menggunakan pendekatan kekuasaan (antropologi kekuasaan). *Ketiga*, kesimpulan.

2. Pembahasan

2.1. Realitas Empirik: Kekuasaan, Konflik, dan Perlawanan²

Kekuasaan adalah sesuatu yang bekerja secara simultan, berlangsung pada berbagai level dan menghinggap pada berbagai institusi atau siapa saja. Meskipun negara adalah pemilik kekuasaan terbesar dalam pengelolaan hutan dengan mengambil peran sebagai penguasa dan pengelola, tetapi dalam pembahasan berikut akan terlihat bahwa kekuasaan bisa datang dari institusi atau siapa saja, baik dari pemerinah, LSM, bahkan di antara masyarakat itu sendiri. Kehadirannya pun sangat ditentukan kepentingan-kepentingan yang mendasari. Kekuasaan yang terselubung menyebabkan penyelesaian kasus konflik tidak efektif, berlarut-larut dan berkembang menjadi konflik laten. Berikut ini bisa dilihat: (1) Bekerjanya kekuasaan dalam kasus konflik tata batas kawasan hutan yang dihadapi, (2) Bekerjanya kekuasaan dalam kasus manipulasi identitas adat yang sangat dipengaruhi kepentingan perjuangan yang justru menimbulkan konflik horizontal-internal, (3) Introduksi program baru yang tersendat karena pertarungan kepentingan dan politisasi yang dikembangkan pihak-pihak yang berada di balik gagasan tersebut.

2.2. Dualisme Tata Batas

Masyarakat Noge tinggal di dalam dan sekitar kawasan gunung Noge di Tanaloran, Flores, Nusa Tenggara Timur. Gunung Noge adalah kawasan hutan lindung dengan luas 18.544,78 Ha atau sekitar 54,93 % dari total kawasan hutan di kabupaten Tanaloran. Jumlah penduduk yang tinggal di sekitar kawasan hutan Noge sebanyak 45.939 jiwa yang tersebar di 22 desa di sekitar kawasan ini. Sumber penghidupan sebagian besar

penduduk di sekitar kawasan hutan tersebut adalah bertani.

Kawasan hutan Noge memiliki dua versi tata batas yaitu tata batas tahun 1932 yang ditetapkan pada jaman kolonial Belanda dan tata batas tahun 1984 yang ditetapkan Depertemen Kehutanan melalui mekanisme Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK). Dua versi tata batas ini menjadi sumber pemicu konflik yang terjadi antara masyarakat dengan pemerintah (cq. Dinas Kehutanan). Ada dua faktor yang dikait-kaitkan dengan perdebatan seputar tata batas. Pertama, masalah tata batas selalu dikaitkan dengan pengakuan terhadap eksistensi masyarakat adat di sekitar gunung Noge. Kedua, masalah tata batas selalu dikaitkan dengan hak penguasaan dan pengelolaan atas kawasan hutan sebagai implikasi penetapan kawasan hutan (Maring, 2008; Maring, 2010).

Penetapan batas kawasan hutan pada tahun 1932 - pada jaman Belanda, menunjukkan itikad pemerintah untuk mengakui keberadaan masyarakat adat. Masyarakat dilibatkan dan proses dilakukan secara terbuka melalui mekanisme musyawarah-mufakat sehingga tidak memicu lahirnya pertentangan dari masyarakat. Berbeda dengan penetapan tata batas tahun 1984 di mana masyarakat tidak dilibatkan. Petugas lapangan kehutanan (disebut *mantri hutan*) mematok batas tanpa memperhatikan batas lama (tahun 1932). Petugas menetapkan batas sesuka hati dan tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat mengisahkan bahwa ketika menentukan pal batas kawasan hutan, petugas kehutanan hanya duduk di atas kuda, letak pal batas tergantung sejauh mana kemampuan kuda itu berjalan. Ketika petugas merasa kecapaian dan kudanya kelelahan maka di situlah tempatnya bagi petugas untuk menancapkan pal batas, tanpa memperdulikan lahan masyarakat. Akibatnya lahan milik masyarakat yang semula – berdasarkan tata batas tahun 1932 – berada di luar kawasan hutan diklaim sebagai kawasan hutan. Dalam konteks hak penguasaan dan ruang kelola, penetapan tapal batas tahun 1984 di satu sisi telah menyebabkan terjadinya perluasan kawasan hutan, tetapi di sisi lain wilayah kelola masyarakat menjadi berkurang (Maring, 2010).

Pengusiran masyarakat dari kawasan hutan Noge sudah berlangsung sejak tahun 1970, meskipun belum ada perlawanan dari masyarakat. Perlawanan mulai terjadi secara terbuka ketika tahun 1984 dilakukan tata batas ulang yang menghasilkan dua versi tata batas. Dualisme tata batas membawa implikasi pada pengabaian

² Konstruksi realitas empirik ini lebih banyak mengacu kepada data primer dan hasil analisis yang relevan.

eksistensi masyarakat dan penyempitan ruang kelola telah melahirkan perlawanan masyarakat yang tinggal di sekitar dan dalam kawasan hutan terhadap pemerintah daerah. Keinginan masyarakat untuk kembali ke tapal batas tahun 1932 yang akan menguntungkan mereka karena memberi ruang kepemilikan lahan yang lebih besar ditentang pemerintah (cq. Dinas Kehutanan kabupaten). Perlawanan dilakukan secara terbuka dengan menduduki areal, melakukan penyekapan, demonstrasi dan perkelahian fisik. Tujuan yang hendak dicapai adalah mematahkan dominasi kekuasaan pemerintah atas hutan untuk mendapatkan distribusi sumberdaya hutan secara adil dan mendapatkan kepastian hak milik.

Perlawanan masyarakat selalu dihadang pemerintah dengan dalih ketentuan hukum dan pendekatan keamanan. Di tingkat lapangan masyarakat berhadapan langsung dengan petugas kehutanan wilayah Tanaloran (cq. Dinas Kehutanan) untuk menuntut pergeseran tata batas. Bahkan bentuk perlawanan pun menjurus kepada tingkat kekerasan berupa perkelahian fisik dan penyekapan. Petugas kehutanan dari tingkat kabupaten dan propinsi pernah disekap berjam-jam. Tetapi bentuk perlawanan semacam ini ternyata tidak efektif. Para petugas lapangan dan pihak Dinas Kehutanan Kabupaten dan Propinsi ternyata tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan perihal tata batas. Pihak yang memiliki kewenangan untuk memutuskan adalah instansi pemerintah di tingkat pusat, Departemen Kehutanan. Upaya instansi pemerintah di tingkat daerah selalu tidak efektif, selalu terbentur dengan masalah birokrasi dan komunikasi yang berbelit-belit. Ironinya, di tingkat daerah atau lapangan petugas kehutanan dan masyarakat berseteru satu sama lain, sementara di tingkat nasional Departemen Kehutanan selalu berdalih proses terhenti karena tidak ada anggaran dan administrasi tidak lengkap (Maring, 2010).

Dominasi pemerintah atas pengelolaan hutan juga terlihat dari cara-cara mereka menghadapi perlawanan masyarakat. Budaya kontrol atas hutan dan pendekatan keamanan selalu digunakan pemerintah dalam menghadapi perlawanan masyarakat. Para polisi hutan (*jaga-wana*) dipersenjatai dengan senjata api, layaknya polisi menghadapi para penjahat dan pelaku tindakan kriminal. Pendekatan bersifat persuasif dan mendidik jarang dilakukan. Kasus pengusiran masyarakat dari kawasan terjadi sejak tahun 1970, dan peristiwa yang paling heboh adalah terjadi tahun 1990, ketika seorang warga ditangkap dan

dipenjarakan. Peristiwa ini memicu perlawanan terbuka melalui demonstrasi dan penyekapan petugas kehutanan yang dilakukan masyarakat. Pada tahun 2002, rombongan petugas kehutanan dari propinsi dan pusat disandera masyarakat Noge, bahkan rombongan ini pun sempat menyaksikan perkelahian fisik di antara masyarakat. Rombongan tersebut baru dilepas setelah berlangsung negosiasi dan pengerahan petugas kepolisian.

Ironinya perjuangan yang berlangsung lebih dari 20 tahun tersebut tidak membuahkan hasil. Tujuan mendapatkan distribusi sumberdaya hutan secara adil dan mendapatkan kepastian hak milik hingga kini belum tercapai. Ia masih diselimuti batasan-batasan kewenangan, birokrasi dan sistem administrasi yang bertele-tele dan panjang. Sesuatu yang jika dipertahankan, akan menambah wibawa bagi seorang birokrat kehutanan tetapi menyengsarakan bagi masyarakat yang mengharapkan jawaban pasti dan segera.

2.3. Manipulasi Isu Adat

Ketika perjuangan masyarakat Noge untuk mendapatkan perluasan areal kelola dan jaminan kepastian hak akses, isu lain yang muncul adalah revitalisasi adat. Isu ini sangat mempengaruhi dinamika kehidupan masyarakat karena secara riil kehidupan masyarakat Noge tidak lagi homogen. Arus migrasi dan perpindahan antar kampung dan desa berlangsung terbuka. Pemicu isu revitalisasi adat muncul ketika dikeluarkannya sebuah surat dari Bupati Tanaloran untuk mengidentifikasi tokoh-tokoh adat di tingkat desa yang disebut sebagai '*tanah puan*'. Dalam kehidupan masyarakat, *tanah puan* adalah tokoh adat yang dipercayakan untuk memimpin upacara pengelolaan sumberdaya alam dan mengetahui batas kepemilikan lahan dalam suku atau satuan masyarakat tertentu (Maring, 2010).

Surat Bupati membawa implikasi di lapangan karena berkembang beragam tafsir. Isu ini dimanfaatkan oleh kelompok tertentu untuk memperkuat perjuangan untuk menguasai lahan kawasan hutan. Di beberapa kampung, *tanah puan* didorong untuk berperan melakukan pembagian lahan hutan. Sementara di kampung lain, peran *tanah puan* dianggap sebagai urusan masa lalu, meskipun masih diakui keberadaannya tetapi tidak berperan lagi di masa sekarang karena lahan-lahan sudah jelas status kepemilikannya. Isu *tanah puan* menjadi titik masuk untuk memperjuangkan hak penguasaan lahan kawasan hutan melalui revitalisasi adat. Perlawanan masyarakat

dilakukan melalui revitalisasi aturan adat dengan memanfaatkan dukungan pihak-pihak luar yang memiliki perbedaan kepentingan.

Identitas masyarakat lokal yang sedang mengalami transisi eksistensi dan kebutuhan mengartikulasikan kepentingannya atas sumberdaya hutan menjadi pendorong keterlibatan LSM. Pada sisi ini terlihat bahwa di tingkat lokal LSM mampu mengembangkan kegiatan advokasi di arena konflik yang dipengaruhi wacana dan isu-isu seputar revitalisasi sistem dan hak masyarakat adat yang berlangsung di tingkat nasional dan internasional. Tetapi di sisi lain, kita bisa menyaksikan posisi pemerintah daerah (c.q. Dinas Kehutanan Kabupaten) yang tidak memiliki keberdayaan dan kewenangan memutuskan hal-hal menyangkut penetapan tata batas kawasan hutan. Pada sisi ini pula terlihat kontribusi signifikansi dari pemerintah pusat terhadap langgengnya konflik dan tidak efektifnya upaya-upaya penyelesaian konflik di lapangan.

Sesungguhnya aturan adat merupakan nilai yang masih dianut masyarakat di sekitar kawasan Noge. Dalam pengelolaan sumberdaya alam misalnya, masyarakat masih mengenal adanya aturan-aturan lokal dalam hal pemeliharaan dan pemanfaatan sumberdaya alam, serta mekanisme penerapan aturan dan sanksi di antara mereka. Jika semangat revitalisasi dikembangkan melalui proses yang terbuka dan bersama-sama dalam masyarakat untuk mewujudkan tata kehidupan bersama dalam masyarakat tentu akan mendapat dukungan dari seluruh masyarakat. Dalam kondisi ini revitalisasi adat merupakan upaya dari dalam masyarakat untuk menampilkan jati diri sebagai masyarakat adat.

Berbeda dengan revitalisasi yang dikembangkan sebagai alat perjuangan untuk berhadapan dengan sistem dari luar. Perlawanan masyarakat Noge yang mengidentifikasi diri sebagai 'masyarakat adat' merupakan jalur perjuangan yang sengaja dikembangkan untuk berhadapan dengan aturan baru dari pemerintah. Advokasi kalangan LSM dipengaruhi isu dan gerakan lingkungan di tingkat nasional dan global mempengaruhi intensitas dan tingkatan konflik. Karenanya, di satu sisi bangkitnya kesadaran masyarakat lokal atas sistem atau aturan adat membawa implikasi menguatnya perlawanan masyarakat lokal melalui jalur adat yang dalam kondisi krisis eksistensi. Di sisi lain, kebangkitan ini menimbulkan konflik horizontal antar kelompok masyarakat, konflik horizontal di tingkat internal masyarakat, juga lahirnya konflik

antar pribadi dan secara tegas menolak sistem-sistem pengelolaan hutan alternatif yang datang dari pemerintah.

Isu adat tidak hanya mendorong pertentangan secara institusional, tetapi justru menyentuh ruang personal dari pihak yang berkonflik. Tokoh yang berada di balik Dinas Kehutanan menuding kelompok LSM sebagai orang-orang yang 'tidak tahu adat'. Kelompok ini dianggap sebagai anak-anak kecil yang baru belajar. Sebaliknya kelompok LSM menuding tokoh dari Dinas Kehutanan sebagai orang yang terlalu tua untuk menerima gagasan revitalisasi sistem adat. Pihak-pihak yang betikai pun mengenali latar belakang pribadi dan profesi satu sama lain. Situasi ini yang menyulitkan upaya mediasi yang dilakukan pihak luar yang independen. Mencuatnya sentimen personal dalam konflik ini menggiring pertentangan yang terjadi tidak sebagai sebuah konflik-realistik tetapi sebagai konflik non-realistik. Dalam situasi ini para pihak menempatkan konflik bukan sebagai alat untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat, tetapi konflik sebagai sebuah tujuan yang melekat dalam kepentingan pihak-pihak yang berkonflik.

2.4. Politisasi Program Baru

Berlarut-larutnya penyelesaian sengketa tata batas mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap peran-peran yang dimainkan pemerintah. Masyarakat tidak segera menerima tawaran pemerintah untuk pemecahan masalah tata batas melalui program Hutan Kemasyarakatan (HKm). Sekalipun HKm merupakan program yang bermaksud memberi peran dan hak kelola kepada masyarakat melalui proses persiapan kelembagaan, kegiatan fisik dan pemberian ijin kelola secara resmi. Upaya pemerintah melalui studi banding, sosialisasi dan uji coba di lapangan tidak mampu mempengaruhi masyarakat untuk mendukung program ini.

Sebagian masyarakat menganggap HKm sebagai bentuk intervensi pemerintah untuk menghancurkan sistem pengelolaan yang sudah berkembang di masyarakat. Meskipun slogan HKm 'hutan lestari masyarakat sejahtera' gencar disosialisasikan kepada masyarakat tetapi program ini dihadang dengan konsep sistem hutan kerakyatan (SHK) yang lebih menjanjikan hak milik atas lahan kawasan hutan. Konsep sistem hutan kerakyatan ini dipandang mampu menyelesaikan masalah dualisme tata batas. HKm menyodorkan tawaran alternatif untuk mulai dengan mengelola lahan-lahan kawasan hutan

melalui skema izin pengelolaan, bukan dengan tuntutan kembali ke tata batas tahun 1932. Sebaliknya, kelompok pendukung SHK berkeras menolak skema HKm karena dianggap melemahkan arah perjuangan masyarakat untuk mendapatkan hak milik (Maring, 2010).

Pro dan kontra antara skema HKm dan SHK melahirkan kelompok pendukung di tingkat masyarakat. Skema HKm yang dimotori Dinas Kehutanan berhasil membina kelompok masyarakat di beberapa kampung. Sebaliknya skema SHK yang dimotori beberapa LSM pun mengklaim berhasil membina kelompok masyarakat di beberapa kampung sebagai pendukungnya. Komunikasi antara kampung yang pro dan kontra terhadap kedua skema yang ditawarkan dari luar ini pun tidak berjalan harmonis. Dalam situasi ini terlihat bagaimana pihak luar, baik pemerintah maupun LSM, memainkan peran sebagai pembawa gagasan baru yang selalu dilekatkan dengan kepentingan masing-masing. Bahkan pada tingkat tertentu peran yang dimainkan melahirkan peta konflik di tingkat masyarakat, komunikasi antar kampung yang menerima gagasan berbeda menjadi tidak harmonis.

Dalam situasi ini, perubahan sikap dan kepentingan di tingkat masyarakat tergantung dengan siapa mereka berinteraksi. Di sini terlihat bagaimana pihak-pihak luar melakukan manipulasi informasi hanya untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat. Meski demikian, motivasi awal masyarakat untuk berjuang di dalam batas-batas kepentingan dan kebutuhan riil mereka akhirnya terungkap. Ketika masyarakat merasakan tidak ada perubahan dari perjuangan mereka, maka tibalah kebutuhan untuk melakukan klarifikasi. Melalui serangkaian mediasi yang dilakukan pihak luar yang independen, di luar LSM dan pemerintah yang berkonflik, terungkap bahwa masyarakat tidak menghendaki posisi berseteru secara horizontal di antara mereka. Masyarakat balik menuntut peran fasilitasi pihak luar yang harus dilakukan secara adil dan transparan.

Meluasnya pihak-pihak yang terlibat dalam konflik menyulitkan upaya-upaya penyelesaian konflik. Arena konflik penguasaan sumberdaya hutan di gunung Noge melibatkan banyak pihak di dalamnya. Dinas Kehutanan, masyarakat desa di sekitar kawasan hutan Noge dan LSM adalah pihak yang berhadapan secara langsung. Pihak lain yang terlibat adalah DPRD, pemerintah propinsi, pemerintah pusat (cq. Departemen

Kehutanan) dan lembaga donor (LBH Nusra, 2005). Diagram berikut menggambarkan peta pelaku dan pihak yang terlibat dalam konflik pengelolaan sumberdaya hutan di gunung Noge, kabupaten Tanaloran.

2.5. Membaca Konflik Melalui Perspektif Kekuasaan

Uraian di atas menggambarkan bahwa konflik pengelolaan hutan merupakan fenomena sosial yang memiliki hubungan interaksi dengan kekuasaan, kewenangan dan kepentingan para pihak. Dinamika tersebut dipengaruhi kondisi politik-ekonomi di tingkat lokal dan nasional, aspek historis, jaringan sosial antar para pihak, interaksi proses politik dan kebijakan di tingkat lokal-national-global, serta akses dan kontrol sumberdaya hutan. Untuk memahami konflik seperti demikian, diperlukan sebuah pendekatan yang bisa mencermati interaksi dan dinamika yang aktif bekerja pada semua tingkatan dan aspek tersebut. Perspektif kekuasaan bisa digunakan untuk meneropong langsung ke dalam kondisi mikro dan mencermati interaksi yang mengkonstruksi konflik sosial tersebut. Untuk mendukung perspektif kekuasaan, pendekatan politik-ekologi bisa digunakan untuk mendekati analisis kekuasaan pada basis materi sumberdaya alam.

Pemaknaan kekuasaan sebagai sebuah kompleks situasi strategi yang terus bergerak, mengalami dinamika, dialektika dan bekerja pada berbagai tingkatan (Foucault, 1980), bisa memberikan kerangka pemahaman terhadap konflik sebagai sebuah fenomena sosial yang dinamis dan terus bergerak merespon interaksi kepentingan pihak-pihak yang terlibat. Analisis fenomena kerusakan lingkungan dalam perspektif kekuasaan akan semakin tajam dengan menggunakan kerangka analisis politik-ekologi yang selalu memperhitungkan: 1) Konteks politik ekonomi, termasuk di dalamnya adalah kebijakan-kebijakan distribusi sumberdaya alam, 2) Memperhitungkan interaksi proses-proses yang berlangsung di tingkat lokal, nasional dan global, 3) Menggunakan analisis kekuasaan dan kewenangan, 4) Memperhitungkan aspek ketidakadilan distribusi akses dan kontrol atas sumberdaya, 5) Memperhitungkan hubungan-hubungan kelas, gender, etnik dan hubungan sosial lainnya, 6) Menggunakan analisis aktor untuk mengetahui legitimasi dan kewenangan masing-masing, 7) Menggunakan analisis sejarah, 8) Selalu sadar akan posisi politik sebagai peneliti

(Bryant and Bailey, 1997; Peluso, 1992). Tentang posisi politik, beberapa kajian antropologi kekuasaan juga menunjukkan pentingnya posisi peneliti yang harus dibangun di atas keprihatinan dan keberpihakan terhadap realitas sosial untuk mengungkap keseluruhan kompleks situasi yang terus bergerak melilit realitas sosial tersebut (Foucault, 1980; Tsing 1998; Scheper-Hughes, 1992).

Signifikansi perspektif kekuasaan dan politik lingkungan dalam memahami konflik sosial, diharapkan bisa mengatasi kesenjangan penjelasan kerusakan sumberdaya alam yang cenderung dibangun di atas penjelasan bersifat *a-political*. Kerusakan sumberdaya alam selalu dilihat sebagai akibat dari persoalan kepadatan penduduk, alasan teknologi yang rendah, persoalan budaya di mana runtuhnya keharmonisan hubungan manusia dengan alam, praktek pemanfaatan lahan oleh masyarakat sekitar hutan, lemahnya pengetahuan dan rendahnya kesadaran masyarakat (Bryant and Bailey, 1997). Kajian konflik pengelolaan sumberdaya alam belum banyak menyorot hubungan-hubungan yang lebih luas yang telah melahirkan konflik. Konflik pengelolaan sumberdaya alam cenderung dilihat sebagai peristiwa yang terlepas dan berdiri sendiri. Karenanya kajian konflik pengelolaan sumberdaya alam perlu melihat hubungannya dengan interaksi antara para pihak dan hubungan lebih luas dengan masalah kekuasaan dan politik-ekologi.

Nancy Lee Peluso (1992) menyumbang kajian dengan perspektif kekuasaan dan politik-ekologi dalam memahami degradasi sumberdaya alam dan sosial di Jawa. Peluso mengemukakan bahwa analisis harus dimulai dengan mengajukan beberapa pertanyaan kunci aspek politik-ekonomi secara luas: Apa sifat dasar dari kekuasaan dan kewenangan negara atas pengelolaan sumberdaya hutan? Apa kepentingan dan ideologi organisasi pemerintah dan pihak lain dalam mengontrol sumberdaya hutan? Bagaimana praktek kewenangan dan kekuasaan tersebut berlangsung? Analisis dilanjutkan dengan memperhatikan nuansa dari kontrol dan perlawanan yang terjadi. Konflik pengelolaan hutan dan degradasi harus dipelajari dalam konteks spesifik secara historis, mempertimbangkan dinamika politik-ekonomi regional, relasi sosial lokal dari sistem produksi dan kapasitas lingkungan. Ketajaman cara pandang Peluso terlihat dalam pemaknaannya tentang '*deforestation*' sebagai hasil akhir dari konflik, konfrontasi dan resistensi. Berbeda dengan cara pandang ilmu kehutanan

konvensional yang memaknai '*deforestation*' hanya sebagai bentuk kehilangan pohon dan konversi lahan hutan (Peluso, 1992).

Konflik penguasaan sumberdaya hutan antara masyarakat lokal dan pemerintah daerah di gunung Noge menjadi rumit dan meluas karena menyentuh persoalan kekuasaan dan kewenangan, masalah struktural, benturan nilai, pertentangan kepentingan institusional dan personal di antara pihak-pihak yang berkonflik. Keberhasilan penyelesaian konflik ditentukan oleh bagaimana diperhitungkannya *power-relationship* di antara pihak-pihak yang berkonflik, termasuk mereka yang berada di luar tetapi memiliki peran terhadap penyelesaian konflik.

Untuk memahami konflik pengelolaan hutan yang terjadi antara pemerintah daerah dengan masyarakat Noge, di kabupaten Tanaloran, perlu dipelajari: (1) Proses-proses konflik yang terjadi, sumber-sumber lahirnya konflik dan upaya-upaya penyelesaian konflik yang telah dilakukan. (2) Mempelajari peran dan kewenangan pemerintah daerah (c.q. Dinas Kehutanan Kabupaten Tanaloran) yang secara langsung berhadapan dengan tuntutan masyarakat di lapangan tetapi di sisi lain peran dan kewenangannya diatur di tingkat pemerintah pusat. (3) Mempelajari sejarah masyarakat lokal dan sistem adat yang berlaku, sejarah penetapan batas kawasan hutan dan sejarah penguasaan kawasan hutan oleh masyarakat lokal dan pemerintah. (4) Mempelajari peran pihak-pihak luar terhadap lahirnya konflik (meliputi: pemerintah propinsi dan pemerintah pusat melalui kebijakannya, organisasi non pemerintah dan isu-isu lingkungan). (5) Mengetahui bagaimana berperannya aspek sejarah, benturan nilai, pertentangan kepentingan institusional (struktural) dan personal yang menentukan intensitas dan tingkatan konflik antara masyarakat lokal dan pemerintah kabupaten Tanaloran.

3. Kesimpulan

Artikel ini menjelaskan konflik penguasaan sumberdaya hutan yang terjadi antara masyarakat lokal dengan pemerintah daerah di kabupaten Tanaloran, Flores, Nusa Tenggara Timur. Konflik selain dipicu pertentangan kepentingan antara pihak-pihak yang berkonflik, juga dipengaruhi peran para pihak yang berada di luar arena konflik. Kekuasaan pemerintah sebagai representasi negara melalui kebijakan dan penerapannya serta implikasinya dalam pengelolaan hutan seringkali berlawanan dengan

peran dan kepentingan masyarakat lokal yang tinggal di sekitar kawasan hutan. Dominasi pemerintah tersebut memicu perlawanan masyarakat lokal untuk mendapatkan distribusi sumberdaya secara adil dan kepastian hak akses (hak milik). Dukungan fasilitasi dan advokasi yang dikembangkan pihak lain di luar arena konflik turut mempengaruhi intensitas dan tingkatan konflik serta upaya-upaya penyelesaiannya.

Konflik penguasaan sumberdaya alam melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan atas sumberdaya tersebut. Pihak-pihak tersebut meliputi pemerintah, masyarakat lokal, dan lembaga swadaya masyarakat. Konflik yang terjadi dalam penguasaan hutan tersebut bukan merupakan sebuah peristiwa lokal. Peristiwa tersebut terjadi akibat benturan kompleksitas kepentingan berbagai pihak. Pemerintah berkepentingan mengamankan hutan sebagai kawasan hutan negara, masyarakat berkepentingan secara sosial dan ekonomi atas sumberdaya hutan, dan lembaga swadaya masyarakat berkepentingan membela hak-hak masyarakat atas sumberdaya hutan. Pemerintah memosisikan diri sebagai pemegang otoritas pengelolaan sumberdaya hutan di satu sisi menerapkan pendekatan bersifat represif dan kontrol, tetapi pada sisi lain memanfaatkan kekuatan dan kelemahan masyarakat untuk memperkuat posisinya.

Argumentasi kewenangan melakukan teritorialisasi kawasan, penataan kelembagaan nilai adat lokal, dan mobilisasi kebijakan yang dipaksakan pemerintah menimbulkan benturan dan konflik sosial yang melibatkan masyarakat, pemerintah, dan lembaga swadaya masyarakat. Konflik penguasaan hutan yang melibatkan berbagai pihak dengan argumentasi kewenangan dan kepentingan masing-masing pihak menyulitkan upaya penyelesaian konflik. Analisis konflik yang sering hanya melihat konflik sebagai sebuah hubungan bi-polar bersifat dua arah sulit untuk memberi penjelasan yang memadai. Konflik yang terjadi bukan hanya melibatkan dan berlangsung dua arah antara pemerintah/penguasa dengan masyarakat. Fenomena konflik yang kian kompleks membutuhkan pendekatan dan penjelasan terpadu dan menyeluruh. Penjelasan atas kompleksitas kepentingan yang menimbulkan konflik sosial tersebut bisa menginspirasi kepada pendekatan kekuasaan (antropologi kekuasaan) yang memaknai kekuasaan sebagai sebuah kompleks strategi yang dinamis dan bisa

diperankan oleh berbagai pihak dari berbagai arah dan tingkatan.

REFERENSI

- Arifin, Bustanul. 1999. "Kebijakan Ekonomi Kerakyatan: Intervensi Pemerintah dalam Sistem Pengelolaan Sumberdaya Alam" dalam Kartika, Sandra dan Gautama, Candra (Eds). *Menggugat Posisi Masyarakat Adat terhadap Negara*, h. 16-23. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dahrendorf, Ralf. 1959. *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford: Stanford University Press.
- Dimiyati, Ipit S. 2004. "Jeprut: Perlawanan Terhadap Hegemoni Kekuasaan". *Jurnal Antropologi Indonesia* Th. XXVIII No. 75, September-Desember 2004. ISSN: 1693-167X, hal. 79-100.
- Dinas Kehutanan Kabupaten Sikka. 2001. *Inventarisasi, Identifikasi Potensi Hutan dan Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Dalam Rangka Penetapan Lokasi Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan di Kawasan Hutan Egon-Ilimedo*. (Laporan). Maumere: Dinas Kehutanan Kabupaten Sikka.
- Foucault, Michel. 1980. *Power/Knowledge*. New York: Pantheon Books.
- Foucault, Michel. 2002. *Pengetahuan dan Metode: Karya-Karya Penting Foucault*. Yogyakarta: Adipura.
- Hardin, Garrett. 1968. "Tragedi Memanfaatkan Milik Umum" dalam David C. Korten dan Sjahrir (Eds). 1988. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Kriesberg, Louis. 1998. *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

- Lan, Thung Ju. 2009. "Teori Konflik dan Praktek Dalam Studi Konflik di Indonesia". *Jurnal Antropologi Indonesia (ISSN: 1693-167X) No. 1, Januari-April 2009*, h. 28-40.
- LBH Nusra dan YPBF. 2003. *Gambaran Umum Tentang Penyelesaian Konflik Hutan Melalui Pendekatan Multipihak di Kabupaten Sikka*. Maumere: Lembaga Bantuan Hukum Nusa Tenggara (LBH Nusra) dan Yayasan Pengembangan Bambu Flores (YPBF).
- Li, Tania Murray. 1999. "Marginality, Power and Production Analysing Upland Transformations" in Tania Murray Li (Ed). *Transforming the Indonesian Upland*. Netherlands: Hardwood Academic Publishers. Pp. 1-44.
- Lubis, Zulkifli B. 2005. "Menumbuhkan (Kembali) Kearifan Lokal dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam di Tapanuli Selatan". *Jurnal Antropologi Indonesia (ISSN: 1693-167X), Vol. 29 No. 3, h. 239-254*.
- Maring, Prudensius. 2013. "Transformasi Konflik Menuju Kolaborasi: Kasus Resolusi Konflik Penguasaan Hutan". *Jurnal INSANI (ISSN: 0216-0552) No. 14/1/Juni 2013, h. 51-60*.
- Maring, Prudensius. 2010b. "Strategi Perlawanan Berkedok Kolaborasi: Sebuah Tinjauan Antropologi Kasus Penguasaan Hutan.", *Buletin PARTNER, Kupang (ISSN: 0852-6877)*.
- Maring, Prudensius. 2010. *Bagaimana Kekuasaan Bekerja di Balik Konflik, Perlawanan, dan Kolaborasi: Sebuah Sudut Pandang Antropologi Tentang Perebutan Sumberdaya Ekologi*. Jakarta: Lembaga Pengkajian Antropologi Kekuasaan Indonesia.
- Maring, Prudensius. 2008. "Konflik Penguasaan Hutan, Klaim Kewenangan, dan Kebuntuan Visi: Kasus Penguasaan Hutan di Egon Flores" dalam: Suporahardjo dan Abidah Billah Setyowati (eds). *Desentralisasi Tata Kelola Hutan di Indonesia: Tantangan Menyiasati Politik Lokal*. Bogor: LATIN, h. 161-188.
- Munggoro, Dani Wahyu & Novi Andri. 2002. "Tatanan Kehutanan Majemuk: Redistribusi Kekayaan Alam Nusantara". *Seri Kajian Komuniti Forestri, Seri 6 Tahun V Desember 2002*. Bogor: LATIN.
- Ostrom, Elinor. 1994. *Neither Market Nor State: Governance of Common-Pool Resources in the Twenty-First Century*. Indiana University.
- Peluso, Nancy Lee. 1992. *Rich Forest, Poor People: Resources Control and Resistance in Java*. Berkeley-Los Angeles-London: University of California Press.
- Persoon, G. A., Diny M.E van Est, and Tessa Minter. 2005. "Decentralisation on Natural Resource Management: Some Themes and Unresolved Issues". *Jurnal Antropologi Indonesia (ISSN: 1693-167X), Vol. 29 No. 3, h. 225-238*.
- Purwanto, Semiarto Aji. 2005. "Taman Nasional, Hak-hak Masyarakat Setempat dan Pembangunan Regional". *Jurnal Antropologi Indonesia (ISSN: 1693-167X), Vol. 29, No. 3, h. 269-288*.
- Saifuddin, Achmad Fedyani. 2005. *Antropologi Kontemporer: Suatu Pengantar Kritis Mengenai Paradigma*. Jakarta: Prenada Media.
- Wulan, Y.C., et al. 2004. *Analisa Konflik Sektor Kehutanan di Indonesia 1997-2003, Laporan Penelitian*. Bogor: CIFOR dan FWI.
- * **Dr. Prudensius Maring, MA**
Dosen Pascasarjana Ilmu Kesejahteraan Sosial Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (STISIP) Widuri Jakarta; Doktor Antropologi Universitas Indonesia.
Email : pruden_s@yahoo.com