

APAKAH DAMPAK LINGKUNGAN SISTEM WANATANI?

PERDEBATAN FUNGSI PUBLIK DAN PRIVAT

WANATANI YANG DIKELOLA OLEH RAKYAT ATAS TANAH DAN SUMBER DAYA ALAM LAINNYA

Chip Fay dan Martua Sirait²¹

A. PENDAHULUAN

Keberhasilan pengelolaan wanatani tidak hanya bergantung kepada teknik-teknik wanatani yang digunakan oleh rakyat, karena teknik yang digunakan sangat dipengaruhi oleh hal-hal lain di luar tehnik pengelolaan sumber daya alam yaitu kondisi pasar yang menjadi tujuan akhir produksi wanatani tersebut dan yang paling penting adalah jaminan kepastian penguasaan atas tanah dan hasil wanatani tersebut. Kepastian penguasaan tanah dan hasil wanatani menjadi prasyarat bagi keberhasilan pengelolaan wanatani, keberhasilan dari aspek kelestarian maupun kesejahteraan masyarakat.

Iklim yang kondusif bagi pengelolaan wanatani yang adil dan lestari, harus didukung oleh perangkat kebijakan yang memadai dalam menterjemahkan fungsi publik dan fungsi privat dari suatu sistem wanatani. Paper ini akan memperlihatkan bahwa pemahaman fungsi publik dan privat atas wanatani yang dikelola oleh rakyat sering digeneralisasi dan diterjemahkan oleh pemerintah dengan memberikan insentif bagi kepentingan kelompok usaha besar sehingga pengaturan kebijakannya menjadi disinsentif bagi pengelolaan wanatani yang adil dan lestari. Oleh sebab itu, diperlukan penerjemahan yang berbeda atau perubahan kebijakan-kebijakan yang ada untuk memberikan insentif bagi pengelolaan wanatani, demi mencapai kelestarian dan kesejahteraan bagi rakyat.

²¹ Senior Tenure Specialist dan Community Forestry Policy Research Officer, ICRAF.

B. FUNGSI PUBLIK DAN FUNGSI PRIVAT DARI SISTEM WANATANI

Untuk melihat sejauh mana suatu sistem wanatani memiliki fungsi publik dan privat maka perlu dicermati terlebih dahulu dampak kegiatan wanatani tersebut. Apabila dampaknya terhadap publik besar maka keberlangsungan fungsi publik perlu dijamin, demikian sebaliknya, apabila fungsi privatnya tinggi maka fungsi privatnya perlu dipertahankan. Wanatani sebagai suatu bentuk pengelolaan sumber daya alam memiliki karakteristik yang berbeda dengan sumber daya alam lainnya, misalnya laut, tambang, sumber daya angin, hutan alam maupun usaha pertanian sawah misalnya. Wanatani lahir dari suatu inovasi manusia untuk mengembangkan fungsi privat tanpa meninggalkan fungsi publiknya. Pada umumnya wanatani dilakukan pada saat terjadi kelangkaan sumber daya tertentu (*scarcity of resources= degraded*), dan pada saat itulah inovasi manusia membuat wanatani pada lahan-lahan yang kurang produktif dan rusak dengan budidaya jenis-jenis penting dengan investasi waktu dan tenaga yang efektif. Ini berbeda dengan pengelolaan sumber daya alam yang tidak melakukan budidaya dan hanya terbatas pada perlakuan-perlakuan silvikultur (*weeding, enrichment* dll) serta kegiatan ekstraksi.

Karakteristik ini perlu dipahami untuk dapat membuat kebijakan yang cocok bagi pengelolaan wanatani yang sudah dikenal lama oleh masyarakat diseluruh asia tenggara. Pola wanatani asli dikenal banyak merehabilitasi tanah-tanah yang kurang produktif serta menghasilkan jenis-jenis produk ekspor yang bersifat dinamis (siap menghadapi perubahan pasar, cuaca) dan efisien (padat karya, modal kecil, waktu terbatas).

Dalam kesempatan ini kami menunjukkan 4 contoh wanatani asli yang cukup dikenal masyarakat yaitu:

Kotak 1: Wanatani damar – sebuah dunia baru

Kebun Damar di Pesisir Krui, Lampung Barat adalah contoh keberhasilan sistem yang dirancang dan dilaksanakan oleh penduduk setempat dalam mengelola sumber daya hutan secara lestari dan menguntungkan (fungsi publik tinggi dan fungsi privat tinggi). Sistem ini unik karena nyaris sempurna merekonstruksi ekosistem hutan alam di lahan-lahan pertanian. Hal ini menunjukkan bahwa ekologi pohon hutan sebagai sumber daya ekonomi telah dikuasai dengan baik oleh penduduk setempat. Sistem ini terbukti mampu memproduksi dalam jangka panjang, mendatangkan keuntungan ekonomi, dan memiliki landasan sosial yang kokoh. (*sumber Agroforest Khas Indonesia, hal. 30-31*)

Kotak 2: Karet dengan hutan atau hutan dengan karet?

Seiring dengan perkembangan pertanian gilir balik di Sumatera bagian Selatan dan Kalimantan Barat rakyat menanam karet untuk mengefektifkan masa bera lahan-lahan pertaniannya. Akan tetapi, kajian kebun karet rakyat kurang memperhatikan komponen tanaman tahunan seperti pandan dan pohon kayu-kayuan, sehingga fungsi wanatani karet sebagai penghasil jangka pendek dan jangka panjang yang memberikan fungsi privat dan publik cenderung diabaikan literatur. Keadaan ini perlu dikoreksi mengingat keberadaan kebun karet yang memiliki fungsi privat langsung yang cukup tinggi sebagai sumber penghasilan rumah tangga serta mejaga keanekaragaman hayati. Ini ditunjukkan dengan keberadaan 268 pecies tumbuhan di luar karet yang berasal dari hutan alam, yang terdiri dari 91 species pohon, 27 semak, 97 tumbuhan merambat, 28 epifit serta 2 parasit di mana tingkat keragamannya mendekati keadaan hutan alam. (*sumber Agroforest Khas Indonesia, hal. 72-73*)

Kotak 3: Kebun kopi campuran – budidaya kopi yang disenangi petani tetapi dibenci kehutanan

Kebun kopi campuran yang banyak dilakukan petani di dataran tinggi Propinsi Lampung dan Sumatera Selatan. Dataran tinggi di Lampung dan Sumatera Selatan hampir seluruhnya merupakan kawasan hutan yang berfungsi lindung dan konservasi. Pola budidaya kopi di Hutan Lindung ini sangat sedikit menanam pohon-pohonan sebagai pohon pelindung kopi untuk menciptakan tajuk berlapis untuk mempertahankan kualitas dan kuantitas air. Kopi yang cepat menghasilkan menjadi pilihan petani dalam mengelola kebun kopi menghadapi ketidakpastian penguasaan tanah untuk budi daya kopi di Hutan Lindung. Departement Kehutanan pada tahun 1980an sampai dengan 1990an telah melakukan pengusiran penduduk dan pembakaran kebun-kebun kopi rakyat di Hutan Lindung dan menggantinya dengan pohon-pohon kayu-kayuan yang tidak boleh ditebang. Lahan-lahan ini selalu dilanda kebakaran setiap musim kering dan kembalinya penduduk mengelola kebun kopinya kembali. Akan tetapi Pola wanatani kopi dengan pohon penayang dari jenis-jenis serba guna dalam struktur tajuk berlapis dilakukan petani di tanah-tanah miliknya yang memiliki kepastian penguasaan untuk jangka panjang. Diperlukan kesepakatan-kesepakatan baru untuk menjaga fungsi tata air Hutan Lindung dan juga pola-pola pengelolaan kebun kopi yang disukai petani. Insentif kepastian tanah bagi petani dalam bentuk hak milik atau hak pengelolaan jangka panjang menjadi tawaran menarik bagi petani yang perlu ditindaklanjuti. (*Disarikan dari berbagai sumber: Perambah Hutan atau Kambing Hitam? 2000; Multi Level Dialog di Lampung Barat, tidak dipublikasikan*)

Kotak 4: Kebun pekarangan: sebagai perluasan pemukiman dan tanaman komersil

Sistem kebun pekarangan di Pulau Jawa merupakan contoh pengelolaan lahan yang masih tetap bertahan sampai masa ini sebagai suatu sistem produksi skala kecil yang memadukan berbagai fungsi ekologi, ekonomi dan sosial. Selama 20 tahun belakangan laju pertumbuhan penduduk kawasan pinggiran kota-desa mencapai lebih dari 10% rata-rata pertambahan penduduk per tahun. Tuntutan yang meningkat atas lahan untuk bangunan rumah merupakan salah satu alasan utama membangun rumah di lahan kebun ketimbang di lahan sawah. Jika masih memungkinkan maka tiap jengkal tanah kosong ditanami tanaman berdaur pendek seperti pisang, pepaya, singkong, polong-polongan dsb. Di lain pihak kebun ini dirubah dengan menanam pohon-pohonan komersial baru seperti mangga varietas unggul, durian varietas tertentu, kopi varietas unggul, sungkai dll. Selain itu, aliran air yang ada digunakan untuk memelihara ternak bebek, kambing, ikan dll. (sumber *Agroforest Khas Indonesia*, hal.162-163)

Keempat contoh di atas menunjukkan bahwa, pengelolaan wanatani memiliki dampak publik yang besar yaitu mempertahankan kualitas dan kuantitas air dalam DAS, mempertahankan keanekaragaman hayati di atas permukaan tanah maupun di bawah permukaan tanah, mempertahankan kemampuan menyerap carbon dan lain-lain. Di lain hal, sistem wanatani memiliki fungsi privat yang tinggi pula untuk meningkatkan kesuburan tanah, menjaga ledakan hama dan penyakit serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat atas hasil yang diproduksinya.

Dapatkah hal tersebut menjawab apakah suatu sistem wanatani merupakan wilayah privat atau publik?

C. DINAMIKA KONSEP PENGUASAAN OLEH NEGARA ATAS FUNGSI-FUNGSI PUBLIK DAN PRIVAT DI INDONESIA

Konsep Penguasaan Negara atas fungsi-fungsi privat dan publik berubah-ubah dari masa ke masa dalam konteks kebijakan Indonesia. Pada saat diberlakukannya *Domeins Verklaring* 18... (Undang-Undang Agraria jaman Belanda), dapat dikatakan adanya konsep di mana negara memiliki tanah, sedangkan bagi mereka yang tidak dapat menunjukkan hak miliknya (sawah, pemukiman, serta pekarangan), maka mereka akan kehilangan hak-hak privatnya tersebut. Demikian pula pada *Bosh Ordonantie* 18... (Undang Undang Kehutanan Hindia Belanda untuk P. Jawa dan Madura) memberlakukan hal yang sama di mana seluruh hutan alam, hutan tanaman, ladang serta semak belukar (kecuali sawah dan pemukiman) menjadi tanah negara, berdasarkan anggapan bahwa

semua yang memiliki fungsi publik yang tinggi merupakan wilayah publik dan negara yang memilikinya.

Pada masa ini seluruh hutan alam, hutan tanaman, tanah perladangan dan penggembalaan yang dianggap mewakili fungsi publik otomatis menjadi tanah negara di bawah kontrol *Bosch wessen* (Jawatan Kehutanan Hindia Belanda). Sedangkan segala sesuatu yang dianggap mewakili fungsi privat, seperti pemukiman, tanah pertanian menjadi milik privat.

Akan tetapi perubahan konsep penguasaan dan pemilikan tanah oleh negara berubah sejalan dengan semangat kemerdekaan dengan ditetapkannya UUD 1945 pasal 33 ayat 3 di mana dikatakan

Bumi air dan segala kekayaan yang ada di dalamnya dikuasai oleh negara digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat²²

Hal ini dipertegas kembali dengan UUPA maupun UUK yang mengatakan bahwa negara tidak memiliki tanah tetapi menguasai. Dalam hal ini mengatur, menjamin kualitas dan kuantitas fungsi publik yang dihasilkan dari sumber daya tersebut.

Di lain pihak UUPA memberikan batasan atas milik privat atas tanah dengan melekatkan fungsi sosial atas tanah yang membatasi fungsi privat agar tidak menafikan fungsi publik, sehingga pemilikan tanah yang bersifat privat sekalipun harus menghormati hak-hak publik di dalamnya (pembatasan atas *absolute control*).

Perubahan kembali terjadi dengan ditetapkannya Amandemen Pertama dan Kedua UUD 1945 yaitu pada pasal 18 dan 28. Di mana hak-hak privat dijamin dan tidak akan diambil darinya tanpa pergantian yang layak serta persetujuan para pihak. Kepemilikan (privat) bersifat *non erodeable* (tidak dapat tererosi/berkurang).

Tetapi pada saat yang sama kita lihat bahwa ladang, tegalan serta hampir seluruh areal wanatani asli yang ada di Indonesia dikorbankan fungsi privatnya demi kepentingan publik, menjadi kawasan hutan negara (JKPP, 2000).

²² di mana konsep pemilikan oleh negara dipahami sebagai dikuasai bukan dimiliki oleh negara, dalam konsep ini negara tidak dapat memiliki tanah untuk mencegah negara menjadi bandar tanah atau lebih jauh terlibat menjadi spekulasi tanah. Negara diharapkan mengatur alokasi dan pengelolaan tanah dan sumber daya alam lainnya agar tercapai keadilan struktur penguasaan tanah serta kelestarian pengelolaan sumber daya alam (lihat Kertas Posisi PAH II, MPR, 2001)

D. PENERAPAN KONSEP PUBLIK VS. PRIVAT TERHADAP SISTEM WANATANI

Hampir seluruh wanatani asli yang ada di Indonesia berada dalam wilayah yang dikategorikan oleh UU Kehutanan Hindia Belanda sebagai Kawasan Hutan Negara. Sedangkan definisi hutan yang dimuat dalam UUK/41 saat ini mengatakan:

Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan

Sedangkan yang disebut sebagai Kawasan Hutan Negara adalah:

Wilayah yang berhutan atau direncanakan untuk dihutankan²³⁾

Dengan konsep ini hampir seluruh wanatani yang ada, masuk dalam definisi hutan dan secara sepihak dinyatakan bahwa hutan tumbuh di atas tanah sehingga tanahnya diklasifikasikan sebagai kawasan hutan negara. Tujuh puluh delapan persen luasan daratan Indonesia menjadi kawasan hutan (lihat Tabel II. Kawasan Hutan Indonesia yang ditunjuk oleh TGHK, 1982).

Tabel II. Kawasan hutan di Indonesia yang ditunjuk oleh TGHK 1982.

Klasifikasi Hutan	Luasan (dlm Ha)	Persentase
Hutan Produksi Biasa	30.763.700	
Hutan Produksi Terbatas	30.134.500	
Hutan Lindung	31.199.500	81%
Hutan Produksi Konversi	36.695.900	
Kawasan Konservasi	17.317.300	
Kawasan Non Hutan	30.971.000	19%

Dengan kembali melihat Kotak I, II, III dan IV (berbagai pola wanatani yang ada) hampir seluruhnya berada di kawasan hutan, dan selama ini masih terus dilanda krisis legitimasi dari rakyat dan menyebabkan kemiskinan rakyat karena hilangnya akses dan kontrol rakyat atas usaha privat wanataninya.

²³⁾ konsep Kawasan Hutan Negara merupakan turunan dari Undang-Undang Agraria Hindia Belanda dan Undang-Undang Kehutanan Hindia Belanda untuk Jawa dan Madura. Sepatutnya konsep Hutan Negara tidak digunakan lagi oleh UU kehutanan, karena defenisi yang rancu, otoritas kehutanan berhak menetapkan suatu wilayah menjadi hutan. Seluruh daratan bisa didefenisikan menjadi hutan. Jika disadari bahwa konsep negara adalah suatu konsep kontrak sosial, maka negara tidak mempunyai hak menguasai negara (HMN) tetapi diberikan wewenang oleh rakyat (bukan hak) untuk mengurus fungsi-fungsi publik (Widjarjo, pers. comm., 2002) dan Istilah Kawasan Hutan Negara seharusnya dirubah menjadi Kawasan Hutan Publik (yang diatur oleh negara untuk menjamin kepentingan publik).

Rakyat menganggap bahwa tanahnya merupakan tanah milik walaupun memiliki fungsi publik. Sedangkan Departemen Kehutanan beranggapan bahwa tanah itu merupakan tanah yang dikuasai oleh negara karena diasumsikan memiliki fungsi publik yang tinggi. Pertentangan ini terjadi terus dan mejadi disinsentif bagi pengelolaan wanatani oleh rakyat. Konsep penguasaan tanah ini memicu masyarakat untuk membuka lahan untuk usaha pertanian serta pemukiman dan kembali menjadi disinsentif bagi pengelolaan hutan juga bagi wanatani karena terlihat seperti hutan dan cenderung diklasifikasikan sebagai hutan oleh Departemen Kehutanan (ICRAF, tidak dipublikasikan 1998). Ketidakpastian tanah yang dikelola secara wanatani karena terlihat seperti hutan menimbulkan kekhawatiran rakyat sehingga menyebabkan budidaya pohon-pohonan jarang dilakukan lagi pada kebun kopi, kebun coklat dan kebun lainnya, agar tidak terlihat seperti hutan.

Untuk itu perlu dikembangkan konsep penguasaan tanah dan sumber daya alam yang cocok bagi petani dan masyarakat adat dalam mengelola wanatannya demi memberikan kepastian tanah beserta hasilnya. Sebagai contoh yang mengemuka di Nusa Tenggara adalah pengelolaan berbagai pola-pola penggunaan lahan yang merupakan suatu kesatuan sistem yang tidak dapat dipisah-pisahkan, misalnya Padang penggembalaan (*Pada Mbanda*), Sistem tebas bakar (*Oma*), Sistem pertanaman semusim (*Rau*), Pagar hidup (*okaluri*), Pemberaan yang diperbaiki (*Amarasi, Kamutu luri, Lorong*), Kebun (*Kebon, Ongen, Uma, Napu, Nggaro, Ngerau*), Hutan keluarga (*Omang Wike*), Kebun hutan (*mamar*). Pola-pola ini memiliki fungsi privat yang tinggi karena sangat dibutuhkan untuk kesejahteraan keluarga petani, akan tetapi pada saat yang sama pola-pola ini memberikan fungsi publik yang tinggi juga sehingga fungsi-fungsinya harus tetap dipertahankan menjamin kepentingan publik. Menjadi perenungan kita bersama, apa yang akan terjadi atau sudah terjadi pada sistem ini dengan menegsikan fungsi privatnya dengan mengklaim seluruhnya atau sebagian menjadi kawasan hutan, mengganti padang penggembalaan dengan penanaman eukaliptus dan akasia, yang diasumsikan memiliki fungsi publik yang tinggi. Pengalaman di berbagai negara menunjukkan sistem ini hancur, dan hutan aasia serta program rehabilitasi tidak pernah tercapai. Pada ke 4 wilayah pengelolaan wanatani Pada Kotak I,II III dan IV menghadapi masalah ketidakpastian lahan dan merupakan disinsentif bagi pengelolaan sumber daya alam yang bertumpu pada rakyat.

E. PELAJARAN YANG DAPAT DIAMBIL

Pola penguasaan tanah dan sumber daya alam yang dianut oleh UUK tidak dapat dipertahankan lagi, karena menjadi disinsentif bagi pengelolaan wanatani serta menimbulkan ketimpangan struktur penguasaan yang menyebabkan konflik kawasan hutan secara berlarut-larut. Konsep penguasaan yang segregatif antara hutan yang berfungsi publik dan usaha pertanian yang bersifat privat, tidak dapat digunakan untuk pola wanatani asli yang ada di masyarakat. Redefinisi kawasan

hutan dapat menjawab dengan memperkecil jumlah sengketa pertanahan, akan tetapi harus segera diikuti dengan pemberian kepastian hak bagi tanah-tanah yang dikeluarkan dari kawasan hutan. Setelah itu segera dilakukan pembaruan konsep penguasaan hutan oleh negara, bukan menekankan pada status tanah tetapi pada fungsi publiknya agar tidak mengorbankan fungsi privat atau sebaliknya.

Untuk mendapatkan konsep penguasaan privat dan publik yang baik dan cocok untuk Indonesia diperlukan pemahaman atas karakteristik pola wanatani dalam hal fungsi privat dan publik (*resource valuation*) serta kewenangan untuk menerapkannya secara lokal spesifik. Undang-Undang Pemerintah Daerah serta Undang-undang Otonomi Khusus Papua dan Nagroe Aceh dan terlebih lagi TAP MPR no IX/2001 telah memberikan arahan akan otoritas daerah untuk menerapkan sistem penguasaan tanah dan sumber daya alam yang lokal spesifik dan dirasa lebih cocok untuk daerahnya masing-masing. Semoga tulisan ini dapat mengajak kita berpikir kembali tentang fungsi publik dan privat dari usaha wanatani di tempat kita masing-masing dan mulai melakukan penggalian kembali (revitalisasi) atas sistem penguasaan tanah dan sumber daya alam yang kita miliki berdasarkan nilai-nilai adat kita serta melihat peluang-peluangnya dalam kerangka kebijakan daerah maupun nasional.

F. DAFTAR PUSTAKA

- Anonimous. 1998. Agroforest, Contoh-contoh dari Indonesia, Menciptakan hutan serbaguna yang menguntungkan dan lestari pada lahan-lahan pertanian di daerah tropis basah. ICRAF-CIRAD-FF-ORSTOM, Bogor.
- Yuksel N. 1999. The Amarasi system on Timor. ICRAF-Politeknik Pertanian Nusa Cendana, Bogor.
- Joshi L, G Wibawa, G Vincent, D Boutin, R Akiefnawati, G Manurung dan M van Noordwijk. 2001. Wanatani Kompleks Berbasis Karet; Tantangan untuk Pengembangan. TFR Extension Series no. 139. ICRAF Bogor.
- Pah II MPR, 2000. Kertas Posisi Pah II MPR, Tim Perumus TAP MPR tentang Pembaruan Agrarian dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Dipresentasikan pada Seminar di Bandung, 2001.
- De Foresta H, A Kusworo, G Michon dan D Wibowo. 2000. Ketika Kebun Berupa Hutan: Agroforest Khas Indonesia- Sebuah Sumbangan Masyarakat. ICRAF, Bogor.
- Kusworo A. 2000. Perambah Hutan Atau Kambing Hitam? Potret Sengketa Kawasan Hutan di Lampung. Pustaka Latin, Bogor.