

DIMENSI SOSIO-EKONOMI DAN IMPLIKASI KEBIJAKSANAAN PEMUKIMAN PERAMBAH HUTAN*

Riwanto Tirtosudarmo**

Abstract

The problems of settlement concerning "forest explorers" (slash and burn cultivators) have become increasingly interesting in the last few years, particularly since many countries in the world have been propagandizing reforestation throughout the world. This study is discussing various problems relating with forest explorations in Indonesia, the socioeconomic dynamics, the settlement policy to explorers, and the constraints of its related implementation policies.

Several significant points proposed in the study are that whatever the efforts or the program selected by the decision makers of this field of study, they have to realize that the phenomenon of forest explorers and their related problems is a symptom of a more basic problem, which is the disparity of income distribution among groups as well as among regions in Indonesia.

Pengantar

Permasalahan masyarakat perambah hutan bersifat kompleks dan bersegi banyak (*multidimensions*). Namun demikian, permasalahan ini bukanlah hal yang baru dan juga tidak hanya terjadi di Indonesia (Pelzer, 1945; Hanse and Smith, 1982). Dalam mengupas masalah ini persoalan pertama yang dihadapi adalah, "Siapakah yang dimaksud dengan perambah hutan?". Meskipun persoalan definisi ini kelihatannya sepele, dapat mempunyai implikasi yang jauh pada saat sebuah kebijaksanaan akan diterapkan. Menurut definisi yang diusulkan oleh Puslitbang Transmigrasi (1993: 11), yang dimaksud dengan perambah hutan (*forest squatters*)

adalah setiap orang yang melakukan kegiatan berusaha tani dan atau mengambil hasil hutan dalam kawasan hutan secara tidak sah yang mengakibatkan kerusakan hutan, mereka tinggal di dalam maupun di luar kawasan hutan.

Mengingat masih luasnya pengertian perambah hutan menurut definisi di atas, dalam tulisan ini pengertian perambah hutan disempitkan lagi, untuk daerah di luar Jawa adalah penduduk pendatang atau migran (spontan) yang telah tinggal menetap dalam kawasan hutan secara tidak sah dan memiliki mata pencaharian di sekitar atau di dalam hutan. Jadi dalam pengertian ini tidak termasuk mereka yang disebut sebagai suku terasing atau penduduk

* Tulisan ini merupakan revisi dari makalah untuk Seminar Nasional Sehari dengan tema "Mencari Model Penanganan Terpadu Kebijaksanaan", yang diselenggarakan oleh LPPIS-FISIP UI, tanggal 21 Juli 1993 di Jakarta.

** Riwanto Tirtosudarmo adalah staf Pusat Penelitian dan Pengembangan Kependudukan dan Ketenagakerjaan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

setempat yang melakukan kegiatan sebagai peladang berpindah. Pemisahan antara perambah hutan yang pada hakikatnya adalah para migran dan peladang berpindah yang merupakan penduduk asli setempat, untuk daerah di luar Jawa, perlu sekali ditegaskan karena proses sosial yang melatarbelakangi terbentuknya kedua kelompok ini sangatlah berbeda. Perbedaan latar belakang sosial dan dinamika antara kedua kelompok ini niscaya menuntut pendekatan dan strategi yang berbeda sebagai landasan dari program-program yang menempatkan kedua kelompok masyarakat ini sebagai target grup. Argumentasi akan perlunya perhatian dan pendekatan yang berbeda bagi masyarakat yang secara tradisional dikenal sebagai peladang berpindah dalam konteks kebijaksanaan pemukiman perambah hutan ini telah diberikan oleh Suparlan (1993) dan Singarimbun (1993). Bagi perambah hutan di Jawa, pemisahan antara migran dan penduduk setempat (apalagi yang dikategorikan sebagai suku terasing) tentu tidak relevan. Di Jawa hampir bisa dipastikan bahwa perambah hutan adalah juga penduduk setempat di sekitar hutan.

Secara garis besar ada tiga hal yang dikemukakan dalam tulisan ini. Pertama, ditinjau proses sosio demografis yang melatarbelakangi berkembangnya perambah hutan, persebarannya secara geografis, dan kaitannya dengan dinamika sosio-ekonomi yang lebih luas. Kedua, bila kelompok penduduk yang dinamakan perambah hutan ini hendak dipindahkan (ditransmigrasikan) ke pemukimannya yang baru, kendala-kendala apa yang akan dihadapi, terutama dari sudut pihak-pihak yang

terlibat di dalamnya. Ketiga, adakah alternatif lain yang lebih lestari (*sustainable*) dalam upaya menangani masalah perambah hutan di Indonesia. Tulisan ini pada intinya ingin mengemukakan bahwa tanpa memperhatikan kepentingan penduduk yang dipindahkan dan hanya semata-mata mendasari pada pertimbangan-pertimbangan pemerintah saja, program memindahkan dan memukimkan kembali penduduk tidak akan mencapai sasaran bahkan akan menimbulkan masalah-masalah baru yang jauh lebih sukar untuk dipecahkan.

Berkembangnya Perambah Hutan: Dampak Spasial Dinamika Demografi-Ekonomi

Jika pengertian perambah hutan dibatasi pada mereka yang sebetulnya bisa dikatakan sebagai kaum migran atau pendatang yang kemudian menetap baik legal maupun ilegal di kawasan sekitar atau di dalam hutan, latar belakang kelompok penduduk ini sebetulnya bisa diterangkan sebagai bentuk migrasi yang sudah lama dikenal. Pertanyaannya mengapa mereka memilih bermigrasi ke kawasan hutan. Penjelasannya secara umum sebetulnya mudah saja, yaitu kawasan hutan adalah daerah yang dipersepsi oleh para migran sebagai daerah tidak bertuan. Dari studi yang dilakukan oleh Pelzer (1945) seorang ahli geografi sosial, perkembangan pemukiman di Asia Tenggara selalu dipelopori oleh para pionir-pionir yang memulai pemukimannya antara lain dengan merambah hutan. Sejarah masyarakat di mana pun membuktikan bahwa kawasan hutan selalu dianggap sebagai *frontier areas* yang menjadi daerah tujuan dari para migran. Apa pun

alasan kepindahan mereka, apakah semata-mata ekonomis ataukah bersifat sosial politik, satu hal yang pasti adalah bahwa ada bayangan akan kehidupan yang lebih baik di tempat baru. Dalam cerita pewayangan, dikenal bagaimana kaum Pandawa terpaksa membuka hutan untuk membangun kerajaan baru, setelah terpedaya oleh tipu muslihat kaum Korawa yang berhasil merebut Amartapura.

Dalam sejarah sosial di Jawa diketahui, apakah semakin sempitnya lahan akibat tekanan jumlah penduduk maupun oleh alasan-alasan yang bersifat politik (biasanya akibat kalah dalam peperangan atau perebutan kekuasaan), terjadi arus migrasi dari daerah tengah ke daerah timur yang masih kosong. Di Jawa, konflik sosial antarpenduduk yang bermukim dan melakukan kegiatan usaha pertanian di dalam dan sekitar hutan dengan pihak pemerintah yang mengelola hutan telah berlangsung sejak masa kolonial hingga masa sekarang (Peluso, 1988). Dalam perkembangan selanjutnya, ketika Pulau Jawa secara keseluruhan boleh dikatakan telah terisi, mulailah terjadi arus migrasi ke Pulau Sumatra terutama Lampung. Proses terciptanya desa-desa transmigran spontan inilah yang telah direkam secara sangat rinci oleh Kampto Utomo (nama asli Profesor Sayogyo) dalam disertasinya yang ditulis pada tahun 1957. Bersamaan waktunya dengan diajakannya disertasi Sayogyo, sebuah hasil penelitian di tiga lokasi di Lampung yang dilakukan sejak 1955 dan laporannya ditulis oleh Djoko Santoso dan Ali Wardhana (1957), dari LPEM-UI, antara lain telah menunjukkan dengan sangat jelas problematik yang ada:

Pertumbuhan transmigrasi spontan tidak dapat begitu saja diserahkan pada kehendak para transmigran sendiri, melainkan perlu adanya bimbingan positif dari alat-alat pemerintah. Campur tangan pemerintah ini sangat perlu, mengingat bahwa dengan tidak adanya pimpinan atau bimbingan yang teratur, maka transmigrasi spontan ini dapat menjalar menjadi suatu pendudukan liar (*wild occupation*) (1957: 114-115).

Selanjutnya kedua penulis ini mengemukakan:

Hal ini teruyata misalnya di daerah Tanggamus di mana di dalam hal mencari tanah yang subur para transmigran sama sekali tidak mengandalkan adanya hutan larangan, tanah marga, dan sebagainya sehingga tidak jarang di samping mengakibatkan penggundulan hutan yang mengakibatkan bencana di kemudian hari, juga tidak jarang menimbulkan ketegangan-ketegangan antara para transmigran dengan penduduk setempat ataupun dengan alat-alat pemerintah sendiri (1957: 115).

Tidak pelak lagi bahwa Lampung dan Sumatra bagian selatan telah menjadi tempat penampungan luapan penduduk dari Jawa yang dampak negatifnya telah lama dirasakan kegawatannya.

Proses perambahan hutan, baik yang terjadi di Jawa maupun di luar Jawa, terutama berkaitan dengan hal-hal yang bersifat demografi-ekonomis, yaitu akibat jumlah penduduk yang meningkat, pada gilirannya mempersempit kesempatan memperoleh peluang-peluang ekonomis di tempat asal. Melihat tipe hutan yang ditambah,

di Jawa hutan yang dirambah umumnya telah berupa hutan konservasi. Ini dapat dimengerti mengingat hutan-hutan di Jawa telah lama dieksploitasi sehingga jumlah hutan produksi telah sangat berkurang. Sementara di luar Jawa di samping merambah kawasan hutan konservasi, penduduk juga merambah hutan produksi.

Data statistik yang akurat mengenai jumlah penduduk yang tergolong peladang berpindah dan perambah hutan baik di Jawa maupun luar Jawa tidak mudah diperoleh. Mengutip statistik yang disajikan dalam makalah Menteri Transmigrasi dan PPH yang disampaikan pada Konferensi Kependudukan Indonesia 1993, jumlah peladang dan perambah hutan sampai Juni 1993 sebesar 1.725.439 KK, 6 persen berada di Pulau Jawa dan 94 persen di luar Jawa, terdiri dari 654.540 KK di dalam kawasan hutan dan 826.433 KK di luar kawasan hutan. Berdasarkan propinsi tempat mereka berada, berturut-turut yang terbesar adalah Kalimantan Barat sebesar 271.606 KK, Nusa Tenggara Timur 185.264 KK, Sulawesi Utara 155.366 KK, Irian Jaya 119.640 KK, Riau 106.308 KK, Lampung 92.262 KK, Sulawesi Selatan 89.636 KK, Kalimantan Tengah 87.219 KK, Sumatra Selatan 67.534 KK, dan Bengkulu 61.614 KK. Untuk propinsi di Jawa, jumlah mereka termasuk sedikit, yaitu di Jawa Barat 51.037 KK, Jawa Timur 23.414 KK, dan Jawa Tengah 2.951 KK.

Kesulitan dari penyajian data seperti ini, di samping masalah keakuratan dan konsistensinya perlu diteliti kembali, masalah lain adalah tidak terbedakannya penduduk yang termasuk kategori peladang berpindah dan perambah hutan, sebagaimana didefinisikan dalam

tulisan ini. Dari data di atas kita hanya bisa menduga-duga bahwa tampaknya dalam kategori peladang berpindah sudah termasuk di dalamnya penduduk yang dikenal sebagai suku atau masyarakat terasing. Juga, ambillah contoh data dari Nusa Tenggara Timur yang tercatat memiliki 185.264 KK, bisa diduga bahwa mayoritas mereka adalah peladang berpindah mengingat di tempat ini kawasan hutan relatif kecil. Sebaliknya dengan Propinsi Lampung (92.262 KK), Sumatra Selatan (67.534 KK), dan Bengkulu (61.614 KK), kemungkinan besar kebanyakan adalah para perambah hutan yang berasal dari Jawa. Demikian juga untuk Jawa, mengingat sempitnya lahan dibandingkan dengan jumlah penduduk, kemungkinan besar mereka yang tercatat di sini adalah yang bisa dikategorikan sebagai perambah hutan dan bukan peladang berpindah atau suku terasing, yang mungkin banyak terjadi di propinsi luar Jawa seperti Kalimantan Barat (271.606 KK), Sulawesi Utara (155.366 KK), Riau (106.308 KK), dan Kalimantan Tengah (87.219 KK).

Berdasarkan analisis data hasil Sensus Penduduk 1990 terlihat bahwa migrasi masuk ke beberapa propinsi di luar Jawa selama 10 tahun terakhir menunjukkan peningkatan yang cukup mencolok (Mantra, 1992: 47). Propinsi-propinsi ini adalah: Riau (21 persen), Jambi (23,5 persen), Sumatra Selatan (14,9 persen), Bengkulu (21,3 persen), Kalimantan Tengah (17,3 persen), Kalimantan Timur (32,3 persen), Sulawesi Tengah (16,9 persen), Sulawesi Tenggara (17,6 persen), dan Irian Jaya (16,1 persen). Propinsi Lampung yang biasanya merupakan

penerima migran masuk tertinggi, pada tahun 1990 meskipun masih memiliki angka migrasi masuk yang tetap tinggi yaitu 28,8 persen, menunjukkan penurunan sejak tahun 1980 (38,6 persen) dan pada tahun 1985 (31,5 persen). Terjadinya penurunan persentase migrasi masuk ke Lampung sejak tahun 1980 diduga karena dinyatakan tertutupnya Lampung sebagai daerah penerima transmigrasi. Oleh karena itu, sejak tahun 1980, masih tetap tingginya migran masuk ke Lampung besar kemungkinan berasal dari migrasi spontan yang tidak diatur oleh pemerintah.

Dilihat dari jumlah transmigran umum yang berhasil ditempatkan oleh Departemen Transmigrasi, sejak tahun anggaran 1986/1987 hingga akhir Pelita VI, terjadi penurunan yang cukup stabil. Penurunan jumlah transmigran yang berhasil ditempatkan terutama berkaitan dengan turunnya dana yang mampu disediakan pemerintah akibat jatuhnya harga minyak bumi di pasaran dunia pada pertengahan 1980-an. Pada akhir Pelita V, misalnya, meskipun target transmigrasi yang 750.000 KK dalam 5 tahun dinyatakan tercapai, diakui bahwa hanya 30,15 persen (228.422 KK) merupakan transmigran yang sepenuhnya dibantu pemerintah. Sebagian besar, yaitu sebanyak 69,55 persen (521.728 KK) merupakan transmigran swakarsa, yang terbagi menjadi Transmigran Swakarsa Dengan Bantuan Biaya sebesar 2,90 persen (21.784 KK) dan Transmigran Swakarsa Tanpa Bantuan Biaya sebanyak 66,64 persen (499.994 KK) (Ramadhan KH, dkk, 1993: 271).

Dalam Pelita VI, penempatan transmigran yang sepenuhnya dibiayai

pemerintah terbukti jumlahnya menjadi semakin kecil, selain karena anggaran pemerintah untuk itu memang semakin terbatas, Menteri Transmigrasi yang lalu, Soegiarto, dalam berbagai kesempatan berbicara dengan pers, berpendapat bahwa animo masyarakat untuk ikut program transmigrasi memang menurun. Oleh karena itu, jika hasil Sensus Penduduk 1990 tetap memperlihatkan tingginya angka migrasi masuk ke propinsi-propinsi seperti Lampung, Bengkulu, Sumatra Selatan, Riau, Jambi, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, dan Irian Jaya, sangat dipengaruhi oleh besarnya jumlah migran yang pindah dengan kemauan dan biaya sendiri, berarti migran-spontan. Migrasi spontan yang tidak diatur oleh pemerintah ini adalah reaksi yang wajar dari penduduk terhadap peluang-peluang ekonomis yang dilihatnya lebih baik dari tempat asal mereka. Para perambah hutan yang merupakan migran-spontan ini adalah orang-orang yang sesungguhnya telah melakukan kalkulasi ekonomis secara rasional dan melihat prospek kehidupan yang lebih baik di tempat mereka sekarang.

Memukimkan Perambah Hutan: Misi Baru Departemen Transmigrasi

Keluarnya keputusan pemerintah untuk menangani masalah perambah hutan secara nasional menunjukkan bahwa problem-problem yang ditimbulkan oleh ulah para perambah hutan telah dipersepsi sebagai sesuatu yang cukup gawat. Sebagai ilustrasi bagaimana permasalahan ini telah dinilai serius, antara lain tercermin dari tanggapan terhadap persoalan ini dari

Pangdam II/Sriwijaya kepada pers seusai melantik Komandan Korem 043/Garuda Hitam Lampung yang baru. Menurut Pangdam, untuk mengatasi masalah perambah hutan, yang menurut pikirannya telah mencapai puluhan ribu KK dan telah menyebar sampai hutan-hutan Taman Nasional Kerinci Seblat dan Gunung Raya, diperlukan sikap tegas, berani, dan manusiawi (*Kompas*, 22 Juli 1993).

Dalam kontrak nasional, dipilihnya Departemen Transmigrasi sebagai instansi pemerintah yang diberi tugas dan wewenang secara nasional untuk mengatasi masalah ini, sesungguhnya tercermin cara berpikir yang selama ini ada bahwa program transmigrasi adalah *the last resort* untuk memecahkan masalah-masalah sosial yang terkait dengan aspek kependudukan. Dilihat dari perkembangan kebijaksanaan transmigrasi selama ini, pemikiran menggunakan transmigrasi untuk mengatasi peladang berpindah sebetulnya sudah dimulai sejak awal Repelita V (1984), yaitu dengan diintrodukirnya program APPDT (Alokasi Penempatan Penduduk Daerah Transmigrasi). Dalam program APPDT secara resmi penduduk lokal memperoleh jatah sebesar 20 persen dari keseluruhan jumlah KK transmigran yang ditempatkan di daerah tersebut. Perimbangan lain, yang lebih bersifat sosial-politis adalah sebagai upaya untuk mengurangi rasa cemburu dari penduduk lokal terhadap para transmigran yang memperoleh banyak fasilitas dari pemerintah pusat.

Dalam kaitan dengan fenomena perambah hutan, kekhawatiran para pengamat maupun peneliti sosial sejak pertengahan tahun 1950-an tentang

rentannya keseimbangan sosial-ekologis akibat tidak terkendalikannya migrasi masuk dari Jawa ke Sumatra Selatan, khususnya Lampung, menjadi kenyataan dengan pecahnya "Peristiwa Lampung" pada awal Pelita V, tepatnya pada Februari 1989 (*Editor*, 1989; *Tempo*, 1989). Konflik sosial, yang mengambil bentuk perlawanan bersenjata dan memakai panji-panji agama dari sekelompok penduduk terhadap alat negara sulit untuk disangkal kaitannya dengan rentannya keseimbangan sosial-ekologis yang terutama bersumber pada soal tanah (Kartodirdjo, 1989).

Upaya Pemda Lampung memindahkan penduduk yang semula merupakan migran-spontan dari Jawa yang telah menetap dalam waktu cukup lama di kawasan hutan lindung seperti Gunung Balak dan Pulau Panggung ke Lampung Utara ternyata jauh dari cukup. Sebagaimana diberitakan di *Kompas* tanggal 10 Desember 1992, Pemda Lampung bermaksud memindahkan sebanyak 32.000 KK penduduknya ke Kalimantan. Mekanisme pemecahan masalah yang selama ini ada yaitu melalui program APPDT ataupun translok yang diatur di dalam propinsi sendiri terbukti tidak dapat memecahkan masalah ini. Permasalahan yang dihadapi oleh Pemda Lampung hanyalah salah satu yang kebetulan mencuat keluar, tetapi hampir bisa dipastikan bahwa masalah ini juga dihadapi oleh daerah-daerah lain yang memiliki dinamika sosio-ekologis seperti Lampung, misalnya Propinsi Bengkulu, Sumatra Selatan dan jangan dilupakan propinsi-propinsi di Jawa. Sebagai contoh, kawasan hutan pada Taman Nasional Kerinci Seblat yang wilayahnya

terbagi ke dalam 4 propinsi (Bengkulu, Jambi, Sumatra Selatan, dan Sumatra Barat) mencatat terjadinya peningkatan jumlah perambah dari hanya 9.000 KK pada tahun 1990/1991 menjadi 15.000 KK pada tahun 1991/1992 (*Suara Pembabaruan*, 25 Mei 1993).

Di Jawa, kasus yang baru-baru ini dilaporkan oleh *Tempo* tanggal 10 Juli 1993, sekelompok warga desa melakukan aksi protes terhadap pemerintah dengan memabat pohon sengon di kawasan Hutan Lindung Senduro (Lumajang, Jawa Timur) yang selama ini menjadi lahan usaha mereka, bisa menjadi contoh kongkret dari seriusnya masalah ini. Di pihak lain, sikap Bupati Lumajang, yang melihat program transmigrasi sebagai jalan keluar pun merefleksikan cara berpikir yang dianut oleh pihak pemerintah dalam melihat permasalahan semacam ini, yaitu: "transmigrasikan saja orang-orang itu".

Program transmigrasi yang esensinya berupa kegiatan memindahkan sekelompok penduduk dari suatu tempat dan memukimkannya kembali ke tempat lain, terutama didasari oleh pertimbangan dan kepentingan pemerintah daripada pertimbangan dan kepentingan penduduk yang dipindahkan. Dalam konteks perambah hutan, konflik kepentingan antara pemerintah dan penduduk yang hendak dipindahkan, yang sering berawal pada hak dan status pemilikan tanah yang sering tidak jelas dan apa yang dikenal sebagai Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) sangat diragukan keakuratannya. Menurut I Made Sandy, kelemahan TGHK adalah penyajiannya pada sebuah peta statis yang tidak memperhitungkan faktor waktu, padahal perkembangan

penduduk di sebuah wilayah sangatlah dinamis dan peta yang statis jelas tidak mungkin mampu menampungnya (Sandy, 1990).

Beberapa hal yang secara teoretik maupun empirik berbeda antara perambah hutan dan calon transmigran yang selama ini dikenal antara lain adalah bahwa para perambah hutan ini adalah orang-orang yang telah berusaha untuk meningkatkan taraf hidupnya secara mandiri. Mereka adalah orang-orang yang berani meninggalkan tempat asalnya (umumnya dari Jawa, juga seperti halnya para transmigran) dan mengambil risiko menjadi perambah hutan yang jauh dari tempat asalnya tanpa ada jaminan hidup atau subsidi dari pemerintah. Proses migrasi para perambah hutan ini, sebagaimana dideskripsikan antara lain dalam studi Sayogyo, bersifat spontan. Pertemanan dan kekerabatan merupakan bubungan-hubungan yang paling menentukan terjadinya *chain migration* (migrasi berantai) di kalangan masyarakat semacam ini. Di tempat baru mereka akan diuji apakah bisa mewujudkan impian akan penghidupan yang lebih baik dibandingkan jika masih berada di tempat asalnya. Jika merasa keadaannya sekarang lebih baik, mereka akan menetap, meskipun dengan risiko selalu menjadi incaran petugas keamanan karena secara ilegal menempati daerah terlarang (kawasan hutan).

Dengan karakteristik dan proses sosial yang dimiliki, bisa diduga bahwa penduduk yang kita golongkan sebagai perambah hutan akan memiliki "tingkat keengganan" atau resistensi yang jauh lebih kuat untuk dimukimkan ke tempat lain (baca ditransmigrasikan) dibandingkan dengan para calon transmigran yang

masih berada di tempat asal, seperti Jawa dan lain-lain. Padahal kita tahu bahwa pada saat ini pun semakin sulit untuk mendapatkan penduduk yang secara sukarela mau ditransmigrasikan ke berbagai lokasi transmigrasi umum di luar Jawa. Mereka biasanya mau ditransmigrasikan asal lokasi transmigrasi yang akan dituju boleh mereka tentukan sendiri. Ada propinsi-propinsi, atau secara lebih khusus, lokasi-lokasi transmigrasi yang dianggap favorit oleh masyarakat.

Kendala yang dihadapi oleh pemerintah untuk memindahkan para perambah hutan ke pemukiman baru jelas tidak sedikit. Pada intinya kendala yang dihadapi bisa dipisahkan menjadi dua. Pertama, adalah kendala-kendala yang berkaitan dengan latar belakang dan karakteristik yang dimiliki oleh para perambah hutan. Kedua, adalah kendala-kendala yang bersumber dari pihak pemerintah sendiri sebagai pemrakarsa dan pelaksana program pemukiman perambah hutan. Dari sudut perambah hutan barangkali persoalannya bisa disederhanakan menjadi pertanyaan adakah jaminan yang dapat diberikan oleh pemerintah bahwa di pemukiman baru mereka akan hidup lebih baik. Keyakinan, atau paling tidak adanya harapan yang dapat ditumbuhkan, bahwa ada kesempatan yang lebih baik di tempat baru merupakan kunci utama untuk menarik mereka mau meninggalkan tempatnya sekarang. Justru di sinilah seringkali letak persoalannya dan selama inilah kendala yang sebetulnya paling besar harus diatasi, yaitu dari pemerintah sendiri (Tirtosudarmo, 1990). Dapatkah pemerintah menciptakan citra diri yang lebih positif sebagai pembawa misi dan

pelaksana program pembangunan masyarakat baru yang didengung-dengungkan?

Citra pemerintah di mata penduduk sangat ditentukan oleh pengalaman dan interaksi yang selama ini berlangsung antara kedua belah pihak. Adanya perlakuan yang dipersepsi kurang adil oleh penduduk dan terdapatnya penilaian akan adanya kepentingan pihak lain yang berlandung di balik misi pemerintah adalah hal-hal yang dapat mempertinggi tingkat keengganan dan resistensi penduduk untuk dipindahkan ke tempat baru. Dalam situasi semacam ini, dan pemerintah tetap bersikeras memaksakan keinginannya, resistensi penduduk bisa dengan mudah berubah menjadi tindakan perlawanan terhadap pemerintah. Bukanlah hal yang mustahil apabila dalam perlawanan semacam ini persoalan yang semula bersifat sosial-ekonomi berubah menjadi sesuatu yang bersifat politis dan ideologis.

Implikasi Kebijakan: Perlunya Kerja Sama Pemerintah - Nonpemerintah

Misi baru Departemen Transmigrasi dalam kaitan dengan perambah hutan pada intinya berkeinginan mengejar tiga tujuan sekaligus. Pertama, mengentaskan para perambah hutan dari jurang kemiskinan atau meningkatkan tingkat kesejahteraan perambah hutan. Kedua, melindungi kelestarian hutan dari kerusakan yang ditimbulkan oleh praktik perambah hutan. Ketiga, meningkatkan nilai ekonomis hutan sebagai salah satu sumber penghasilan negara. Pertanyaan yang muncul adalah, "Untuk mencapai ketiga tujuan pemerintah ini, baruskah para

perambah hutan itu ditransmigrasikan ke tempat lain? Adakah alternatif lain bagi perambah hutan selain transmigrasi?"

Pada tataran inilah perlu dilakukan koordinasi antarinstansi atau departemen yang mempunyai persentuhan dengan fenomena perambah hutan. Di samping Departemen Transmigrasi dan Departemen Kehutanan, Pemerintah Daerah tempat perambah hutan itu berada merupakan instansi-instansi yang harus melakukan kerja sama untuk mengatasi permasalahan perambah hutan. Departemen Transmigrasi jelas terutama berurusan dengan program pemindahan dan penyiapan pemukiman baru dan pembinaannya untuk waktu tertentu. Departemen Kehutanan pada dasarnya adalah pihak yang paling mengetahui mengenai "di mana", "berapa", dan "sejauh mana" tingkat kegawatan yang telah ditimbulkan oleh perambah hutan di sebuah daerah tertentu. Pemerintah Daerah semestinya mengetahui bagaimana tingkat kesejahteraan yang dimiliki oleh para perambah hutan itu.

Pertanyaan, "Haruskah perambah hutan ditransmigrasikan ke tempat lain?", jawabnya tergantung pada kesepakatan antara paling tidak ketiga departemen di atas. Dengan kata lain, proses seleksi perambah hutan yang potensial untuk ditransmigrasikan merupakan sebuah tahap yang sangat penting. Untuk memperoleh kesepakatan yang paling ideal antara ketiga instansi pemerintah ini perlu disusun mekanisme kerja yang baik, yang ketiganya memiliki kedudukan sejajar sehingga dapat menghasilkan kesepakatan yang adil, baik terhadap sesama

instansi pemerintah maupun terhadap perambah hutan yang menjadi objek keputusan bersama tersebut.

Dalam rapat koordinasi ketiga instansi inilah alternatif-alternatif lain bagi perambah hutan, selain memindahkan melalui transmigrasi, bisa dipikirkan dan dicari. Sebagai contoh, ketiga instansi ini bisa lebih dahulu memhuat kriteria-kriteria yang didasarkan pada ketiga tujuan kebijaksanaan pemukiman perambah hutan. Berdasarkan kriteria-kriteria yang disepakati lalu dibuat ukuran-ukuran untuk menentukan apakah sebuah masyarakat perambah hutan di lokasi A memenuhi kriteria untuk ditransmigrasikan atau tidak. Kalau jawabnya adalah "ya", persoalan selanjutnya adalah proses pelaksanaan program transmigrasi yang telah lazim dilakukan.

Selain ketiga instansi pemerintah ini, paling tidak terdapat dua lembaga nonpemerintah yang seharusnya terlibat dalam menangani masalah perambah hutan, yaitu Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan para pengusaha hutan. LSM adalah lembaga non-pemerintah yang kepedulian utamanya adalah membantu dan menyuarakan kepentingan masyarakat golongan bawah, yang secara politik maupun ekonomi lemah. Sebaliknya, para pengusaha hutan memiliki kepentingan yang sangat besar pada nilai ekonomi dari hutan. Mereka terutama adalah para pemilik HPH dan berbagai jenis industri yang mengolah hasil hutan. Kehadiran dan meningkatnya jumlah perambah hutan tentunya mempunyai dampak negatif terhadap kelancaran proses eksploitasi hutan yang dilakukan oleh para pengusaha hutan. Dengan

demikian, logikanya, teratasinya masalah perambah hutan seharusnya menjadi kepedulian dari para pengusaha hutan juga. Harus diakui bahwa sampai saat ini sumbangan para pengusaha hutan terhadap kepentingan masyarakat di sekitar hutan yang dieksploitasinya belumlah terasa (Mubyarto, 1990)

Dilihat dari ketiga tujuan utama misi baru Departemen Transmigrasi, meningkatkan kesejahteraan perambah hutan seyogianya menjadi batu loncatan untuk mencapai kedua tujuan lain, yaitu pelestarian hutan tropis dan peningkatan nilai ekonomi hutan. Jika cara berpikir semacam ini dapat diterima, kunci utamanya memang terletak pada program-program yang bersifat ekonomis, yang dapat meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat perambah hutan. Upaya di lingkungan Departemen Transmigrasi untuk mengaitkan pemindahan penduduk dengan program-program yang bersifat ekonomis seperti Perkebunan Inti Rakyat (PIR) dan Hutan Tanaman Industri sesungguhnya telah dilakukan. Pada saat ini yang diperlukan adalah revisi dan perbaikan baik dari segi konsepsi maupun mekanisme implementasinya di lapangan (Tirtosudarmo, 1992). Salah satu pihak yang selama ini belum dilibatkan dalam upaya ini adalah LSM. Dengan diikutsertakannya LSM dalam program-program seperti PIR dan HTI diharapkan pendekatan yang selama ini bersifat formal-teknokratis, *top-down* dan *target oriented* dapat diubah menjadi lebih *informal-persuasive*, *bottom-up* dan *people-oriented*.

Kesimpulan: Alternatif dan Prospek bagi Perambah Hutan

Keputusan bahwa sekelompok masyarakat perambah hutan di sebuah daerah tertentu sebaiknya dipindahkan ke tempat lain atau tidak seyogianya dilakukan setelah dilakukan penelitian yang seksama. Seandainya karena alasan-alasan yang dapat diterima, mereka tidak harus dipindahkan, maka persoalannya adalah apa alternatifnya. Salah satu alternatif yang selama ini sesungguhnya telah banyak dipikirkan, baik di Indonesia maupun di negara-negara lain, adalah apa yang di dalam literatur dikenal sebagai program *social forestry* atau di Indonesia diterjemahkan menjadi program perhutanan sosial. Berbeda dengan program PIR atau HTI yang lebih bersifat ekonomis, program perhutanan-sosial, sesuai dengan namanya lebih menekankan aspek sosial daripada ekonomi (Soetrisno, 1987). Sasaran utama program perhutanan sosial bukanlah terutama pada meningkatnya keuntungan perusahaan dan pendapatan pekerjanya, pada terpenuhinya kebutuhan penduduk pedesaan di sekitar hutan dan terciptanya keseimbangan sosio-ekologis antara manusia dan hutan.

Akhirnya, apa pun upaya dan program yang akan dipilih, para perencana maupun pengambil keputusan di bidang ini, haruslah tetap menyadari bahwa fenomena perambah hutan adalah sebuah *symptom* saja dari akar persoalan yang lebih mendasar yaitu timpangnya distribusi pendapatan antarkelompok dan wilayah di Indonesia. Oleh karena itu, upaya-upaya seperti penanganan nasib perambah hutan tidak dapat berdiri sendiri, tetapi

menjadi bagian dari strategi pembangunan yang lebih mendasar di tingkat makro-nasional untuk mempersempit ketimpangan distribusi pendapatan antarkelompok dan wilayah ini.

Di pihak lain, betapapun besarnya desakan terhadap pemerintah akan pentingnya menjaga kelestarian lingkungan, khususnya mengenai masalah perusakan hutan tropis di Indonesia, adalah keputusan yang sangat tidak adil, seandainya hanya kepada perambah hutan, peladang berpindah, maupun masyarakat di sekitar hutan pada umumnya, tuduhan sebagai perusak lingkungan ditimpakan. Memang, sebagai warga negara yang secara ekonomis maupun politis tidak memiliki kekuatan apa-apa, mudah sekali kepada mereka dikenakan atau diputuskan untuk mematuhi sebuah kebijaksanaan tertentu atas nama pelestarian lingkungan atau pembangunan. Seandainya ini yang terjadi, niscaya biaya sosial yang harus dibayar akan terlalu mahal dan tujuan yang diinginkan akan sebuah pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) akan semakin sulit untuk diwujudkan.

Daftar Pustaka

- Editor* (Majalah Berita Mingguan). 1989. "Lampung: Sebuah Fenomena". 18 Februari, hlm.: 17-18.
- Hansen, Art dan Anthony O. Smith. 1982. *Involuntary Migration and Resettlement: the Problems and Responses of Dislocated People*. Boulder/Colorado: Westview Press
- Kartodirdjo, Sartono. 1989. "Peristiwa Lampung dalam Perspektif Sejarah", *Editor*, 18 Februari, hlm.: 20.
- Ramadhan, KH, Hamid Jabbar dan Rofiq Ahmad. 1993. *Transmigrasi: Harapan dan Tantangan*. Departemen Transmigrasi
- Sandy, I Made. 1990. "Bahasan atas Makalah Bidang Pembangunan Kawasan Hutan", makalah disampaikan pada *Kongres Kebutuhan Indonesia II*, Jakarta 22-25 Oktober.
- Santoso, Djoko dan Ali Wardhana. 1957. "Beberapa Segi Transmigrasi Spontan di Indonesia", *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, 2: 98-115.
- Singarimbun, Masri. 1993. "Jangan Samakan: Peladang Berpindah dan Perambah Hutan", *Perspektif*, 4: 39-43.
- Suparlan, Parsudi. 1993. "Memukimkan Perambah Hutan", makalah disampaikan pada *Seminar Nasional Sebari Mencari Model Penanganan Terpadu Kebijakan Pemukiman Perambah Hutan*, LPPIS-FISIP UI, Jakarta 21 Juli.
- Mantra, Ida Bagoes. 1993. "Pola dan Arah Migrasi Penduduk Antarpropinsi di Indonesia Tahun 1990". *Populasi*, 2(3): 24-38.
- Mubyarto. 1990. "Tanah, Hutan dan Rakyat", makalah disampaikan pada *Kongres Kebutuhan Indonesia II*, Jakarta, 22-25 Oktober.
- Peluso, Nancy Lee. 1988. *Rich Forest, Poor People and Development: Forest Access Control and Resistance in Java*. Cornell University. Ph.D dissertation.
- Pelzer, K. J. 1945. *Pioneer Settlement in the Asiatic Tropics*. New York: Institute of Pacific Relations.

- Puslitbang Transmigrasi. 1993. *Perencanaan Pemukiman Perambah Hutan* (Draft 10). Departemen Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan.
- Soetrisno, Loekman. 1987. "Social Forestry Development: Two Worlds". Paper presented at A *Workshop on Social Forestry in Indonesia*, Yogyakarta, 1-3 December.
- Tempo* (Majalah Berita Mingguan). 1989. "Antara Jihad dan Gunung Balak", 18 Februari, hlm. 22-24.
- Tirtosudarmo, Riwanto. 1992. "Mengapa Proyek PIR-Transmigrasi Gagal?", *Pelita*, 23 Juni.
- Utomo, Kampto. 1975. *Masyarakat Transmigran Spontan di Daerah Wai Sekampung (Lampung)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Yudohusodo, Siswono. 1993. "Kebijaksanaan Transmigrasi untuk Meningkatkan Peran Penduduk dalam Mempercepat Pertumbuhan Ekonomi dan Pemerataan Pembangunan serta Pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan". Makalah Pengarahan Menteri Transmigrasi dan PPH dalam *Konperensi Kependudukan Indonesia 1993*, Jakarta 13-15 Juli.