

## **INSTRUMEN KEBIJAKAN UNTUK MENGATASI KONFLIK DI KAWASAN HUTAN KONSERVASI**

**Handian Purwawangsa<sup>1\*</sup>**

<sup>1</sup>Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor

\*Email : Handie79@gmail.com

### **RINGKASAN**

Setiap taman nasional memiliki tipologi konflik yang berbeda-beda. Konflik di Taman Nasional (TN) Leuser khususnya yang berada di Kabupaten Langkat disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang mengizinkan perusahaan untuk melakukan pembinaan habitat dengan cara menebang pohon. Perambahan yang berujung konflik di Taman Nasional (TN) Tesso Nilo utamanya disebabkan oleh adanya kekosongan aktivitas rill dilapangan sebagai akibat dari adanya perpindahan pemegang hak konsesi. Penyebab konflik yang terjadi di Taman Nasional (TN) Bukit Duabelas, disebabkan karena aktivitas perladangan dan perkebunan masyarakat sudah berjalan sebelum Taman Nasional ditetapkan. Penyebab konflik di Taman Nasional (TN) Kutai adalah adanya deposit batubara yang ingin dikuasai oleh sekelompok oknum masyarakat dan penyebab konflik di Taman Nasional (TN) Halimun salak adalah adanya perbedaan persepsi antara para sesepuh adat dengan pemerintah dan adanya perluasan areal taman nasional yang sebelumnya merupakan areal hutan produksi milik perhutani. Masing-masing lokasi taman nasional memiliki akar permasalahan konflik yang berbeda, sehingga memerlukan instrumen kebijakan yang berbeda pula. Instrumen yang dapat digunakan diantaranya adalah instrumen regulasi, instrumen administrasi, instrumen fiskal, instrumen ekonomi dan instrumen administrasi.

Kata kunci : akar permasalahan, instrumen, kebijakan, konflik, taman nasional,

### **PERNYATAAN KUNCI**

- Kawasan konservasi yang ditetapkan oleh pemerintah, sebagian merupakan areal eks HPH yang sebelumnya sudah mengalami perambahan
- Adanya perluasan areal Taman Nasional tanpa melihat dulu kondisi eksisting dilapangan dapat menambah beban sosial bagi taman nasional
- Adanya perbedaan persepsi antara masyarakat lokal/adat dengan pemerintah merupakan salah satu penyebab utama adanya konflik tata batas di taman nasional
- Adanya konsolidasi sosial antara perambah, pemodal dan pihak-pihak lain yang terkait, akan mempersulit penanganan karena dengan adanya konsolidasi, maka mereka dapat menggalang kekuatan dan melakukan

perlawanan sosial ketika proses penertiban dilaksanakan.

- Tipologi konflik di setiap taman nasional berbeda-beda, sehingga perlu penanganan yang berbeda pula.

## REKOMENDASI KEBIJAKAN

- a. Perlu intervensi kebijakan berupa peninjauan ulang pemberian izin untuk pembuatan jalan koridor yang melewati taman nasional
- b. Untuk mengatasi persekongkolan antara oknum masyarakat adat, pendatang, pemodal dan aparat, bisa dilakukan dengan dua cara yaitu jalur litigasi dan non litigasi.
- c. Untuk mengatasi konflik tata batas taman nasional dengan masyarakat perlu dilakukan evaluasi ulang terhadap penentuan batas taman nasional, terutama untuk masyarakat yang sudah bermukim sebelum taman nasional ditetapkan
- d. Untuk mengatasi pengelolaan kawasan konservasi yang kurang intensif dan mengatasi adanya pembiaran, perlu adanya pembenahan internal seperti: pengembangan organisasi kelembagaan, pemantapan kebijakan pengelolaan, peningkatan kapasitas personil dan penambahan staf, penyusunan prosedur kerja (SOP) dan petunjuk teknis, peningkatan sarana dan prasarana, pengukuhan tata batas kawasan, penataan zonasi, dan pembangunan pusat data. Kegiatan-kegiatan ini dapat disinergikan dengan rencana pengelolaan KPH.

## I. PENDAHULUAN

Berdasarkan Undang-undang No 41 tahun 1999, Hutan Konservasi diartikan sebagai kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan

keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya. Lebih lanjut dijelaskan, bahwa yang termasuk ke dalam hutan konservasi adalah kawasan hutan suaka alam, kawasan hutan pelestarian alam dan taman buru. Berdasarkan data yang terdapat di dalam Statistik Lingkungan Hidup dan Kehutanan tahun 2015, luas hutan konservasi yang ada di Indonesia adalah 27.429.555,99 ha, yang terdiri dari hutan konservasi di daratan dan di laut.

Meskipun hutan konservasi memiliki fungsi lingkungan yang sangat penting, namun dari luasan hutan konservasi yang berada di wilayah daratan yang luasnya mencapai 22.8 juta ha, sekitar 2.7 juta ha telah mengalami perambahan serius, sangat terdegradasi atau diubah peruntukannya dan sulit untuk dipulihkan kembali (Purwanto, 2015). Luasan tersebut, jauh lebih besar, jika dibandingkan dengan kerusakan kawasan konservasi pada tahun 2009 yang hanya mencapai 460.407 ha yang terdiri dari taman nasional 315.424 hektar (1,9% dari luas taman nasional) dan non taman nasional seluas 144.983 hektar (11,7% dari luas kawasan non taman nasional) (Wiratno, 2015).

Beberapa contoh kasus kerusakan hutan konservasi yang sudah terjadi diantaranya adalah di kawasan Besitang, di (TN) Gunung Leuser, Suaka Margasatwa Langkat Timur Laut, dikawasan (TN) Tesso Nilo-Riau, yang diduduki perambah sawit dari wilayah perbatasan Sumatera Utara-Riau, perambahan kopi di TN Bukit Barisan Selatan, eks peserta program PHBM di (TN) Gunung Ciremai-Jawa Barat, pendudukan di (TN) Kutai, Kalimantan Timur, dan perambahan coklat di (TN) Rawa Aopa Watumohai-Sulawesi Tenggara (Wiratno, 2012).

Adanya konflik yang berujung perambahan dan menyebabkan kerusakan kawasan hutan

konservasi bisa dilihat dari berbagai sudut pandang seperti faktor lemahnya pengawasan, sejarah pemukiman/pendudukan, hak-hak ulayat masyarakat setempat, pertumbuhan penduduk, pemodal, meningkatnya akses akibat pembangunan jalan, dan sarana prasarana pendukungnya, lemahnya pendampingan kepada masyarakat terhadap akses pasar, modal, dan sarana prasarana pendukung kegiatan produksinya (Nurrochmat, *et al.* 2012). Konflik di kawasan hutan konservasi adalah perpaduan dari berbagai faktor-faktor internal dan eksternal. Menurut Robin (1996), pada dasarnya konflik hadir karena adanya perbedaan tujuan, dan jika perbedaan tersebut menimbulkan masalah, maka akan dianggap sebagai konflik kepentingan.

Untuk mengatasi konflik diatas, tentu saja diperlukan instrumen kebijakan yang tepat sesuai dengan akar masalah di setiap lokasi kawasan konservasi. Untuk membuat kebijakan yang tepat, diperlukan kajian tentang akar masalah yang ada di setiap kawasan konservasi yang mengalami perambahan. Menurut Sembiring (2010) perumusan instrumen kebijakan dalam mengatasi kerusakan kawasan konservasi perlu menekankan pada kepentingan dan kebutuhan, bukan pada posisi dan fakta serta melakukan komunikasi yang konstruktif untuk mengembangkan pemahaman bersama daripada kritik-kritik negatif dan memperkuat argumen masing-masing pihak atau *stakeholder*. Sementara Nurrochmat (2017) dan Nurrochmat, *et al.* (2017) menekankan pentingnya menemukan irisan dari kepentingan intrinsik dari masing-masing *stakeholder* untuk menggeser kontestasi menjadi kolaborasi.

Dalam banyak kasus, instrumen kebijakan yang dipakai oleh pemerintah untuk

menyelesaikan konflik adalah dengan menggunakan instrumen hukum, dengan mengabaikan akar permasalahan yang sesungguhnya dari konflik yang ada. Penyeragaman instrumen kebijakan untuk menyelesaikan tipologi konflik yang berbeda tidak akan efektif untuk menyelesaikan permasalahan, karena hanya bersifat sementara, berpotensi untuk menimbulkan bentrok fisik, dan tidak dapat mengakomodir kepentingan berbagai pihak secara proporsional

Tujuan dari tulisan ini adalah untuk menentukan tipologi konflik dikawasan hutan konservasi, mengetahui akar permasalahan perambahan dikawasan hutan konservasi dan merumuskan instrumen kebijakan dalam mengatasi perambahan dikawasan hutan konservasi berdasarkan akar permasalahan yang ada.

## II. METODOLOGI

Metode yang akan digunakan adalah studi literatur yang bersumber dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Jurnal, dan hasil penelitian, serta sumber-sumber lain yang relevan. Data yang dikumpulkan dianalisis dengan perpaduan antara metode kuantitatif dan kualitatif. Analisis kuantitatif dilakukan melalui pembacaan terhadap tabel frekuensi. Kelemahan metode ini yang hanya membaca data dilengkapi dengan analisis kualitatif. Analisis kualitatif yang memberikan penekanan pada pendeskripsian atau penggambaran berbagai fakta dan hubungan antar variabel yang ditemukan di lapangan akan memberikan berbagai penjelasan yang muncul dari fakta-fakta kuantitatif.

### III. SITUASI TERKINI

#### a. Tipologi Konflik di Taman Nasional Gunung Leuser

Pada awalnya konflik yang berujung perambahan di (TN) Gunung Leuser khususnya yang berada di Kabupaten Langkat dipicu oleh kesalahan kebijakan dimasa lalu, dimana pemerintah memberikan izin pembinaan habitat dengan cara menebang pohon kepada PT. Raja Garuda Mas selama 7 tahun. Meskipun akhirnya izin tersebut dihentikan, namun dampaknya sangat luar biasa, dimana kawasan eks Garuda Mas menjadi wilayah yang terbuka. Hal tersebut diperparah lagi dengan lokasinya yang berdekatan dengan desa-desa dan jalan lintas Medan-Aceh, maka masyarakat mulai menggarap kawasan ini, dengan tanaman karet. Gelombang pendudukan semakin membesar sejak 1990an dan 1999 terjadi pendudukan kawasan oleh beberapa keluarga pengungsi asal Aceh Timur. Lemahnya pengelolaan dan pengawasan dari pemerintah, menyebabkan para pengungsi semakin bertambah dan mulai berbaur dengan perambahan dari masyarakat di sekitar kawasan yang mulai didukung oleh para pemodal kuat. Selain karet, para perambah juga mulai menanam kelapa sawit.

Dalam kasus di (TN) Leuser, karena lemahnya pengawasan dan adanya pembiaran dari pemerintah, maka para pengungsi, perambah, pemodal dan pihak-pihak lain yang terkait, telah melakukan konsolidasi sosial, sehingga diantara mereka sudah terjalin kerjasama yang saling menguntungkan. Akibatnya penangan menjadi lebih sulit, karena dengan adanya konsolidasi, maka mereka dapat menggalang kekuatan dan melakukan perlawanan sosial ketika proses penertiban dilaksanakan.

Oleh karena itu, meskipun sejak tahun 2006-2007 telah dilakukan penegakan hukum dan sekitar 17 orang termasuk satu tokoh perambah telah dipenjarakan, termasuk menumbangkan 1000 Ha kebun sawit, namun permasalahan perambahan di lapangan belum dapat diselesaikan dengan baik. Hal tersebut disebabkan karena penegakan hukum tidak dibarengi dengan pendekatan partisipatif dan penggalangan dukungan masyarakat setempat (yang tidak turut merambah) untuk turut menjaga kawasan. Selain itu terdapat kekosongan penegakan hukum sejak akhir 2007 sampai 2010 dan baru pada akhir tahun 2011 dilakukan lagi, namun belum mampu menyelesaikan persoalan secara tuntas, walaupun telah didukung oleh TNI, Polri, dengan penumbangan sawit dan penanaman kembali.

#### b. Tipologi Konflik di Taman Nasional Tesso Nilo

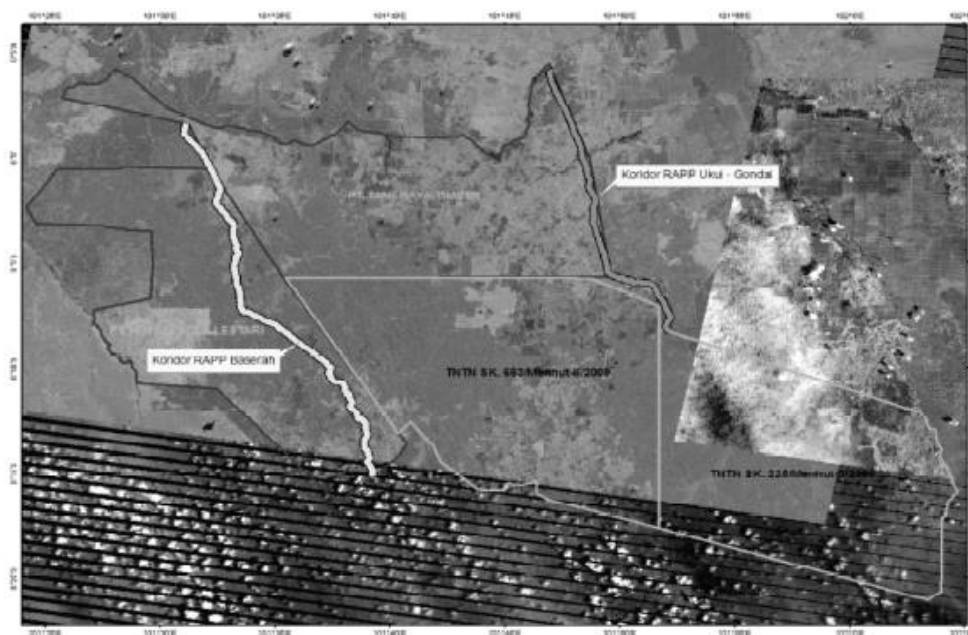
(TN) Tesso Nilo seluas 83.068 ha sebelumnya merupakan bagian dari Kawasan Hutan Produksi Terbatas (HPT) yang dialokasikan untuk kegiatan IUPHHK-HA/HPH PT. Dwi Marta dan PT. Nanjak Makmur. Pada tahun 1995, izin HPH PT.Dwi Marta dicabut dan pengelolaan dipindahkan kepada PT.Inhutani IV. Pada tahun 2002 Menteri Kehutanan mencabut izin Inhutani IV dan meminta Gubernur Riau untuk mengawasi dan mengamankan pelaksanaan keputusan tersebut. Pada tahun 2004 kawasan tersebut ditunjuk sebagai kawasan Taman Nasional Tesso Nilo. areal PT. Nanjak Makmur seluas 44.492 ha dicabut.

Meskipun secara formal tidak ada kekosongan izin, namun pada kenyataannya di lapangan pihak yang memperoleh izin tidak

melakukan kegiatan. Selama periode 1998-2002 PT. Inhutani IV tidak melakukan kegiatan di lapangan dan sejak tahun 2003 PT. Nanjak Makmur juga tidak melakukan kegiatan di lapangan. Tidak adanya kegiatan dari kedua pemegang izin tersebut menyebabkan areal yang menjadi konsesinya menjadi *open* akses, sehingga mendorong masyarakat untuk merambah areal tersebut untuk berbagai kepentingan, baik untuk mengambil kayu secara *illegal* atau merubah fungsinya menjadi perkebunan karet atau sawit.

Faktor lain yang menjadi penyebab perambahan adalah adanya koridor yang dibangun melewati TN Tesso Nilo oleh PT.

RAPP yaitu koridor Baserah sejauh 50 km pada tahun 2001 dan Koridor Ukui-Gondai sejauh 28 yang dibangun pada tahun 2004. Adanya kedua koridor tersebut mempermudah akses perambah untuk memasuki kawasan (TN) Tesso Nilo. Berdasarkan kajian WWF, kerusakan di (TN) Tesso Nilo cukup mengkhawatirkan, dimana dari tahun 2002 sampai dengan 2007 atau selama lima tahun, telah terjadi kenaikan luas perambahan seluas 7.791 ha dari 977 ha menjadi 8.768 ha. Rata-rata luas perambahan per tahun 1.558 ha, atau per bulan 129,8 ha, yang berarti dalam sehari terjadi perambahan rata-rata seluas 4,3 ha (Diantoro, 2011).

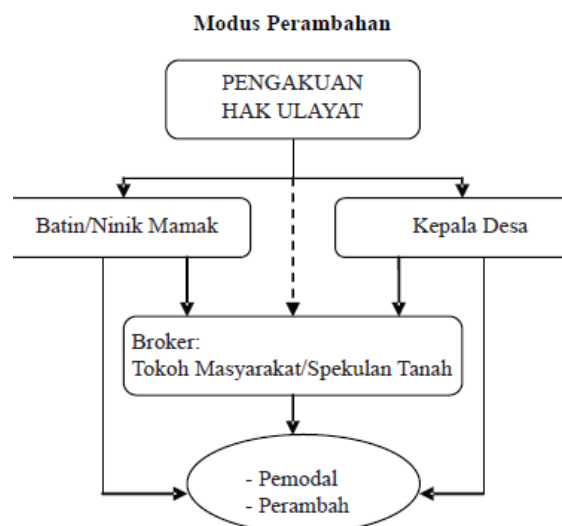


Sumber : Balai TN Tesso Nilo dalam 2011

**Gambar 1.** Peta Koridor PT.RAPP

Faktor lain yang menjadi penyebab perambahan di (TN) Tesso Nilo adalah adanya kelompok atau individu yang mengatasnamakan adat yang kemudian melakukan jual beli kawasan

(TN) Tesso Nilo dan dengan modus pengalihan hak lahan kepada para pendatang. Gambar Modus perambahan pada Gambar 2.



Sumber : Balai TN Tesso Nilo

**Gambar 2.** Modus Perambahan di TN Tesso Nilo

### c. Tipologi Konflik di Taman Nasional Bukit Dua Belas

(TN) Bukit Duabelas dibentuk pada Tahun 2000 seluas 60.500 ha yang merupakan perubahan fungsi dari hutan produksi tetap dan hutan produksi terbatas eks HTI PT Sumber Hutani Lestari, kawasan suaka alam (cagar biosfer) Bukit Duabelas, dan Areal Penggunaan Lain. Tujuan utama dari pembentukan taman nasional ini adalah untuk melindungi hak-hak suku Anak Dalam. Di sekitar TN khususnya dibagian Selatan terdapat 6 desa yang dihuni oleh masyarakat dari suku Melayu, dan telah tinggal disana sebelum TNBD di tetapkan. Aktivitas utama penduduk yang berdiam di kawasan tersebut adalah budidaya karet. Dengan demikian kegiatan perladangan dan perkebunan di kawasan konservasi ini sudah berlangsung sebelum ditetapkan sebagai taman nasional.

Terkait dengan hal tersebut, tokoh-tokoh di 6 desa dengan difasilitasi oleh KKI-Warsi meminta areal perkebunan mereka yang masuk kedalam areal PNDB dijadikan Zona Khusus,

mereka tidak meminta pelepasan. Berdasarkan hasil pertemuan antara masyarakat, KKI Warsi dan pihak TN Bukit Duabelas, diperoleh kesepakatan sebagai berikut :

1. Terhadap usulan Zona Khusus seluas 2.777 Ha di 6 Desa (Desa Bukit Suban, Desa Pematang Kabau, Desa Lubuk Jering, Desa Jernih, Desa Semurung, dan Desa Baru), Kec. Air Hitam, Kab.Sarolangun, yang telah melakukan kegiatan perladangan/perkebunan di dalam kawasan TN Bukit Dua Belas, perlu dibentuk Tim yang dikoordinasikan oleh Balai (TN) Bukit Duabelas, dengan melibatkan KKI-WARSI, perwakilan 6 desa di Kecamatan Air Hitam, Persatuan Desa Penyangga (PDP), Kecamatan dan Kabupaten.
2. Perlu dipertimbangkan penetapan Daerah penyangga (TN) Bukit Duabelas. Di Kab.Sarolangun, di Kecamatan Air Hitam. Terdapat 6 dari 9 desa yang layak ditunjuk sebagai Desa Penyangga TN Bukit Duabelas. Untuk itu, perlu dipertimbangkan Kecamatan Air Hitam sebagai Kecamatan

Konservasi Daerah Penyangga, sehingga jasa lingkungan dan wisata alam dapat dikembangkan di ke 6 desa penyangga tersebut.

3. Dalam rangka meningkatkan pengelolaan di tingkat lapangan, petugas-petugas TN Bukit Dua Belas perlu lebih banyak ditugaskan ke lapangan, sehingga pendekatan kepada masyarakat baik Suku Anak Dalam maupun masyarakat desa-desa penyangga, dapat dilakukan lebih intensif dan komprehensif.
4. Pemerintah perlu memikirkan suatu kebijakan terpadu lintas sektor di pusat dan daerah, dalam pengembangan masyarakat Suku Anak Dalam, yang berada di dalam kawasan (TN) Bukit Duabelas, dengan mempertimbangkan tujuan pengelolaan taman nasional, tujuan-tujuan konservasi, dan program pengembangan kesejahteraan Suku Anak Dalam (orang rimba) dan Masyarakat Desa-desa Daerah Penyangga, dengan mempertimbangkan aspirasi masyarakat.

#### **d. Tipologi Konflik di Taman Nasional Kutai**

Penunjukan kawasan TN Kutai telah melalui sejarah panjang. Pada tahun 1936, Pemerintah Kerajaan Kutai menetapkan kawasan ini sebagai Suaka Margasatwa melalui Keputusan *Zelf Bestuur* No. 80-22/1936 dengan luas 306.000 hektar. Selanjutnya, Menteri Pertanian menetapkan sebagai Suaka Margasatwa Kutai dengan SK No. 110/UN/1957 tanggal 14 juni 1957. Pada tahun 1971, Menteri Pertanian melalui SK Nomor 280/Kpts/Um/VI/1971, mencabut sebagian areal Suaka Margasatwa Kutai seluas 106.000 hektar, sehingga luas Suaka Margasatwa Kutai berkurang menjadi 200.000

hektar. Pada tahun 1982, Menteri Pertanian kemudian mendeklarasikan kawasan Suaka Margasatwa Kutai seluas 200.000 hektar sebagai taman nasional, dalam Kongres Taman nasional Se-Dunia di Bali melalui SK Menteri Pertanian No. 736/Mentan/X/1982.

(TN) Kutai yang saat ini berada di wilayah administratif Kab.Kutai Timur, Provinsi Kaltim, merupakan contoh yang sangat tepat untuk menggambarkan dampak dari pertumbuhan kota-kota (Balikpapan-Bontang-Sangatta-Samarinda), yang menjadi kota industri, terhadap eksistensi dan meningkatnya ancaman bagi kelestarian taman nasional. (TN) Kutai juga satu-satunya taman nasional yang dikelilingi oleh raksasa pertambangan yaitu, Kaltim Prima Coal di Utara, sebelah timur oleh poros jalan Bontang-Sangatta, PT Tambang Damai di sebelah Selatan. Saat ini, tutupan hutan alam nya tinggal 30%. Walaupun demikian, survai terakhir yang dilakukan oleh Tim (TN) Kutai, dipimpin Dr Yaya dari Fahutan Unmul, didukung pendanaan dari OCSP-USAID, pada tahun 2010, masih ditemukan tidak kurang dari 2.000 individu orangutan.

Kasus yang mencuat adalah permintaan pelepasan kawasan di 7 Desa (2 Kecamatan) dari kawasan (TN) Kutai. Usulan dari Pemkab Kutai Timur ini memohon 23.000 ha kawasan di 7 desa tersebut untuk dilepaskan. Kajian Tim Terpadu 2007, menemukan fakta bahwa sebagian besar dari ke-7 Desa di 2 Kecamatan, dengan penduduk pada tahun 2008 sejumlah 6.037 KK (25.791 jiwa) tersebut menyatakan pada prinsipnya menerima opsi Zona Khusus. Namun demikian, masih ada sekelompok masyarakat yang meragukan dapat diterapkannya konsep Zona khusus tersebut, khususnya masyarakat di Desa Teluk Pandan. Tim juga

menemukan bahwa yang bermukim di 7 Desa tersebut bukan hanya penduduk dari sekitar kawasan, namun telah bercampur dengan pendatang bahkan dari Jawa.

Tim Terpadu juga menemukan motif upaya pelepasan kawasan di tujuh Desa tersebut sebenarnya untuk kepentingan eksploitasi tambang batubara. Tim Terpadu menemukan potensi batubara di areal seluas 23.000 Ha tersebut tidak kurang dari 2,1 milyar metrik ton. Memang sebagian besar dari TN Kutai memiliki potensi batubara yang sangat besar. Dalam kondisi seperti ini, maka Zona Khusus tidak akan pernah laku dan diterima. Dalam konsep Zona Khusus, maka mereka hanya memiliki hak untuk bertani dan berkebun, dan bukan untuk mengeksploitasi batubaranya.

#### **e. Tipologi Konflik di Taman Nasional Halimun Salak**

Konflik kehutanan di kawasan TN Gunung Halimun dimulai sejak tahun 1970-an, ketika hak pengelolaan hutan dipegang oleh Perhutani. Saat itu terjadi tumpang tindih antara hutan-hutan milik Perhutani dan hutan adat milik Kasepuhan. Pada tahun 1974, kawasan Kasepuhan dengan dipimpin oleh Ki Ardjo berpindah ke daerah Ciganas, Desa Sirna Rasa. Akan tetapi kawasan ini sudah termasuk dalam kawasan Perhutani. Persoalan mulai terjadi saat aparat keamanan melihat incu putu (masyarakat adat) Kasepuhan mulai membuka huma dengan membabat bukit-bukit di daerah penyangga. Namun hal ini tidak menjadi persoalan yang berkepanjangan, mengingat saat itu, hubungan antara pihak Kasepuhan dengan Perhutani dan pemerintah daerah setempat terjalin dengan baik. (Marina dan Darmawan, 2011).

Perselisihan mengenai pemukiman dan perladangan yang berpindah-pindah dimulai sejak Kasepuhan dipimpin oleh Abah Anom pada tahun 1983 yang memindahkan Kasepuhan ke Cipta Rasa yang termasuk dalam Blok Datar Putat. Abah Anom dianggap telah menyerobot lahan milik Perhutani tanpa izin dan membuka areal yang tadinya merupakan hutan utuh. Permasalahan diselesaikan dengan menyelenggarakan musyawarah yang mempertemukan pihak Kasepuhan dengan Perhutani. Hasilnya, masyarakat Kasepuhan masih diperbolehkan untuk tetap tinggal di wilayah adatnya sesuai dengan wangsit dari karuhun yang belum ‘memerintah’ untuk pindah. Namun, Abah Anom harus menukarkan tanahnya seluas hampir 16.000 m<sup>2</sup> di Ciarca untuk mengganti wilayah Perhutani di Cipta Rasa (Blok Datar Putat). Tapi pihak kehutanan mengizinkan incu putu untuk menggarap wilayah di Ciraca tersebut dengan sistem tumpang sari.

Permasalahan yang terjadi dengan Perhutani tidak hanya mengenai persoalan lahan. Menurut Wa UGS, permasalahan muncul ketika Perhutani menjadikan kawasan hutan titipan Kasepuhan sebagai kawasan hutan produksi. Padahal menurut peraturan adat Kasepuhan, di dalam kawasan hutan titipan (leuweung titipan) tidak boleh ada kegiatan ekonomi termasuk untuk produksi massal, bertentangan dengan fungsi hutan produksi Perhutani yang memfungsikan kawasan hutan tersebut untuk kegiatan ekonomi. Namun, permasalahan ini tidak sampai menimbulkan konflik yang keras, karena bisa diselesaikan dengan baik, dan Perhutani memindahkan lokasi hutan produksinya ke luar wilayah hutan titipan. Selain itu, pihak Perhutani juga masih mengizinkan



incu putu (masyarakat adat Kasepuhan) untuk menggarap hutan produksi dengan sistem tumpang sari.

Pemerintah mengeluarkan SK. Menteri Kehutanan No.282 tahun 1992 yang mengacu pada UU pokok Kehutanan No.5/1967 dan UU Konservasi dan Sumberdaya Hayati No.5/1990 yang menetapkan kawasan Gunung Halimun seluas 40.000 hektar sebagai kawasan taman nasional di bawah pengelolaan sementara Balai Taman Nasional (BTN) Gunung Gede Pangrango dengan nama Taman Nasional Gunung Halimun. Sejak berlakunya surat keputusan tersebut, pihak Balai Taman Nasional mulai membatasi segala kegiatan pendayagunaan oleh manusia, termasuk di dalamnya pelarangan pengambilan kayu bakar, tanaman untuk obat-obatan, dan hasil hutan lainnya oleh masyarakat sekitar kawasan.

Selain itu, pengusiran secara halus pun dilakukan kepada masyarakat yang wilayah pemukimannya masuk dalam zona-zona taman nasional. Hal ini dialami oleh masyarakat adat Kasepuhan Cipta Gelar, di mana seluruh kawasan adat masuk ke dalam kawasan taman nasional. Lain halnya dengan Kasepuhan Cipta Gelar, yang seluruh kawasan adatnya masuk ke dalam kawasan taman nasional, kawasan Kasepuhan Sinar Resmi yang masuk dalam kawasan taman nasional, zona rimba dan zona rehabilitasi, 'hanya' kawasan lahan garapan warga saja, termasuk di dalamnya talun, huma dan sawah.

Keadaan bertambah parah saat pemerintah mengeluarkan SK Menteri Kehutanan No. 175/kpts-II/ 2003, tentang perluasan kawasan TN Gunung Halimun-Salak menjadi 113.357 hektar. Banyak lahan garapan maupun pemukiman masyarakat, baik masyarakat adat

maupun masyarakat lokal yang akhirnya masuk dalam kawasan konservasi sehingga kegiatan pertanian pun menjadi terbatas. Pengelolaan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak dilakukan dengan sistem zonasi, sesuai dengan Peraturan Menteri Kehutanan No.56 Tahun 2006, mengenai Pedoman Zonasi Taman Nasional. Zonasi-zonasi tersebut adalah zona inti, zona rimba, zona pemanfaatan, dan zona lain sesuai kebutuhan.

Masyarakat adat sendiri menganggap bahwa sistem zonasi yang dibuat oleh taman nasional sama artinya dengan sistem pengelolaan hutan secara adat, terutama untuk zona inti dan hutan tutupan Kasepuhan. Namun, permasalahannya adalah ketika kebun, ladang, sawah dan pemukiman masyarakat diklaim sebagai zona rimba dan zona rehabilitasi taman nasional. Masyarakat adat tidak boleh tinggal dan berada di kawasan zona rimba dan zona rehabilitasi karena zona rimba berfungsi sebagai kawasan yang mendukung zona inti dan zona rehabilitasi berfungsi untuk pemulihan ekosistem hutan. Pentingnya kawasan kebun, sawah, dan ladang masyarakat adat dalam memenuhi kebutuhan hidup, membuat masyarakat tetap berada di sana dan mengolah lahan seperti biasanya walaupun harus dengan cara "sembunyi-sembunyi" karena takut ditangkap.

Pada tahun 2007 terjadi juga penangkapan terhadap warga Kasepuhan yang tinggal di Kampung Cibalandongan karena mengambil kayu dari kebun miliknya sendiri, karena dianggap telah merusak kawasan taman nasional. Warga tersebut ditahan selama 10 bulan penjara. Setelah itu, ada pula warga Kampung Lebak Nangka pada tahun 2008 juga ditangkap karena mengambil kayu di kebun sendiri. Padahal sebelum adanya taman nasional, lahan kebun

termasuk pohon yang di dalamnya adalah milik warga, karena sejak wilayah tersebut masih dimiliki oleh Perhutani, warga boleh menggarap lahan tersebut dan menanam pohon kayu-kayuan dengan sistem tumpang sari.

Prabowo, *et al.* (2010) meneliti konflik di dalam Taman Nasional Gunung-Halimun Salak yang menggunakan tiga teori untuk melakukan analisis konflik sumberdaya lahan dan menghasilkan berbagai alternatif solusi. Teori tersebut antara lain teori konflik dari Fisher *et al.* (2000), teori hak pemilikan dari Schlager dan Ostrom (1992), dan teori akses dari Ribot dan Peluso (2003).

#### IV. ANALISIS DAN ALTERNATIF SOLUSI/PENANGANAN

Berdasarkan tipologi perambahan yang terjadi di 5 kawasan konservasi yang dibahas dalam makalah ini, dapat di simpulkan bahwa setiap kawasan konservasi memiliki akar permasalahan yang berbeda, namun ada beberapa akar masalah yang muncul hampir disemua lokasi. Akar

masalah yang dominan adalah bahwa perambahan atau kegiatan masyarakat di kawasan konservasi sudah ada sebelum kawasan konservasi ini ditetapkan. Selain itu, perluasan taman nasional atau kawasan konservasi juga kerap dilakukan pada areal-areal yang sudah terbuka dan dirambah oleh masyarakat. Dalam konteks ini, pemerintah seolah ingin mengatasi perambahan kawasan hutan dengan cara menjadikan kawasan yang dirambah menjadi kawasan konservasi. Disatu sisi, tingkat ketergantungan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasar cukup tinggi (Munawaroh, 2011).

Dengan meningkatkan status dari hutan produksi atau hutan produksi terbatas menjadi kawasan konservasi sepertinya pemerintah berupaya mengurangi akses masyarakat terhadap hutan dan mengeluarkan kegiatan masyarakat dari hutan. Setelah masyarakat keluar, maka kawasan hutan yang rusak akan di rehabilitasi sehingga kondisinya akan membaik (Tabel 1).

Tabel 1. Rumusan akar masalah pada setiap kawasan konservasi

No	Kawasan Konservasi	Akar Masalah
1	Gunung Leuser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• izin pembinaan habitat dengan cara menebang pohon yang log nya dijual kepada PT Raja Garuda Mas.</li> <li>• Pengelolaan kawasan yang kurang intensif dan adanya pembiaran</li> <li>• Adanya persekongkolan antara oknum masyarakat, pendatang, pemodal dan aparat</li> <li>• Kegiatan perambahan sudah ada sebelum taman nasional ditetapkan</li> </ul>
2	Tesso Nillo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya kevakuman kegiatan dari pemegang konsesi</li> <li>• Pembuatan jalan kolidor yang melewati kawasan TNTN</li> <li>• Adanya persekongkolan antara oknum masyarakat, pendatang, pemodal dan aparat</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kegiatan perambahan sudah ada sebelum taman nasional ditetapkan</li> </ul>
3	Bukit dua belas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kegiatan budidaya masyarakat sudah berlangsung sebelum taman nasional ditetapkan</li> </ul>
4	Kutai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya deposit batubara di kawasan taman nasional</li> </ul>
5	Gunung Halimun Salak	<ul style="list-style-type: none"> <li>• perbedaan persepsi, kepentingan, tatanilai, dan akuan hak kepemilikan.</li> <li>• Kegiatan budidaya masyarakat sudah berlangsung sebelum taman nasional ditetapkan</li> </ul>

Penggunaan pendekatan teori akses dari Ribot dan Peluso (2003), secara umum diartikan “Kemampuan seseorang atau institusi untuk memperoleh manfaat dari sesuatu” dalam konteks hutan konservasi, maka kemampuan untuk memperoleh manfaat dari kawasan konservasi. Dengan demikian akses lebih merupakan “*bundle* atau kumpulan kekuatan” dibandingkan dengan “*bundle hak*”. Konsep akses dibangun berdasarkan siapa yang bisa atau tidak bisa memperoleh manfaat?

Dengan demikian, meskipun pemerintah secara formal memperoleh hak terhadap kawasan konservasi, namun belum mempunyai power untuk dapat memperoleh manfaat dari hak yang dimilikinya. Dengan kata lain, meskipun suatu kawasan dijadikan sebagai kawasan konservasi, belum tentu dapat mengeluarkan masyarakat yang telah beraktivitas di kawasan tersebut, sepanjang masyarakat mempunyai power untuk terus memperoleh manfaat dari kawasan tersebut.

Dengan menggunakan teori bahwa “akses” adalah power, dapat menjelaskan juga akar masalah selanjutnya yaitu pengelolaan kawasan konservasi yang kurang intensif dan adanya pembiaran. Bisa dibayangkan bagaimana sulitnya petugas Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) yang berada di lapangan,

dengan berbagai keterbatasan baik SDM, peralatan, dana dan kapasitas teknis berhadapan dengan meminjam istilah (Wasono, et al. 2014) masyarakat yang masih memiliki nilai konservasi rendah dan miskin serta sudah lama beraktivitas bahkan sudah ada sebelum kawasan konservasi tersebut ditetapkan. Dapat dikatakan bahwa “power” KLHK relatif lebih kecil jika dibandingkan dengan “power” masyarakat yang pada akhirnya terjadi pembiaran. Hal ini merupakan konsekuensi logis ketika pemerintah menetapkan kawasan hutan yang sudah dirambah atau sudah menjadi kegiatan sosial ekonomi masyarakat menjadi kawasan konservasi. Dengan demikian terjadi apa yang disebut oleh Schlager dan Ostrom dalam teori *property right* (1992) sebagai pemilik bukan lah satu-satunya pihak yang dapat mengurangi sumberdaya dan melakukan investasi jangka panjang.

Adanya pembiaran bisa menyebabkan para pihak yang memanfaatkan kawasan konservasi secara *illegal* seperti oknum masyarakat yang mengatasnamakan adat, pendatang, pemodal dan aparat melakukan konsolidasi. Dengan adanya konsolidasi maka mereka dapat membuat “institusi” atau aturan main sendiri, yang pada akhirnya terjadi *benefit share* diantara mereka. Dengan demikian diantara mereka akan terjadi

proses saling melindungi dan mengakumulasi kekuatan. Akibatnya adalah perambahan atau kegiatan illegal akan semakin massif dan upaya penertiban akan semakin sulit untuk dilakukan.

Untuk menjelaskan adanya izin pembinaan habitat dengan cara menebang pohon kepada PT Raja Garuda Mas, bisa dijelaskan melalui pendekatan *state capture*, yaitu upaya sekelompok orang di dalam atau diluar pemerintahan yang mempengaruhi isi peraturan dan atau pengambilan keputusan sehingga menguntungkan mereka dan pada waktu yang sama merugikan kepentingan publik. Akibatnya, mereka dapat menjalankan misi buruknya melalui regulasi yang sah.

*State capture* dalam pengelolaan sumberdaya alam dapat mengakibatkan alokasi sumberdaya alam untuk kelompok usaha tertentu saja, pajak yang dibayarkan lebih rendah dari seharusnya, izin usaha dapat diperluas/diperpanjang walaupun tidak sesuai dengan ketentuan atau syarat kinerja usaha- terutama terhadap dampak sosial dan lingkungan-dapat diperlonggar. Namun pada saat yang sama terjadi keputusan-keputusan transaksional dengan biaya tinggi yang harus dibayarkan perusahaan (Kartodiharjo, 2016).

Akar masalah lain yaitu Pembuatan jalan koridor yang melewati kawasan (TN) Tesso Nilo juga dapat di jelaskan dengan pendekatan *state capture*, dengan kata lain perusahaan melakukan "lobi" kepada pengambil kebijakan agar dapat membangun koridor jalan panen yang melewati (TN) Tesso Nilo dengan imbalan tertentu. Dengan demikian, meskipun secara aturan sah, namun secara lingkungan sangat merugikan, karena membuka akses bagi perambahan ke (TN) Tesso Nilo.

Perbedaan persepsi, kepentingan, tata nilai dan akuan hak milik dapat didekati dengan teori

*property, power dan public choice* dari Schmid (1997). Dasar-dasar kepemilikan pada intinya adalah bagaimana suatu dapat diklaim dan pengajuan kerjasama sumber daya milik publik bisa diklaim sebagai milik pribadi, dalam proses nya selalu berhubungan dengan "pengorbanan" baik itu alokasi tenaga kerja, waktu, uang atau sumberdaya lainnya. Dalam konteks Indonesia misalnya, seseorang yang pertama kali membuka areal hutan perawan, maka dia dan keturunannya bisa mengklaim dan diakui secara sosial sebagai pemilik areal tersebut. Konsep kepemilikan adalah konsep sosial, karena merupakan kesepakatan diantara para pihak yang terlibat, sebagai suatu konsep sosial, maka dari satu tempat ke tempat lain bisa berbeda, meskipun ada pula konsep kepemilikan yang bersifat formal. Konsep kepemilikan yang ideal adalah diakui secara sosial dan formal.

Dalam konteks pengelolaan kawasan konservasi, tentu saja ada perbedaan yang mendasar, antara konsep kepemilikan lahan yang dianut oleh masyarakat dengan pemerintah. Membuka hutan perawan dari sudut pandang pemerintah dianggap sebagai perambahan dan illegal, sedangkan menurut persepsi masyarakat hal tersebut ,merupakan bentuk pengorbanan untuk memiliki lahan yang pada awalnya dianggap sebagai *common-pool resources/* sumberdaya milik bersama. Dengan demikian, ketika pemerintah berusaha melakukan penertiban kegiatan illegal di kawasan konservasi, masyarakat bisa berpikir sebaliknya, yaitu pemerintah yang melakukan perampasan lahan. Dalam kontek ini administrasi lahan yang dapat membedakan lahan masyarakat dan negara menjadi penting (Williamson, 2001).

### Instrumen kebijakan dalam mengatasi Konflik di kawasan hutan konservasi berdasarkan akar permasalahan yang ada

Instumen kebijakan adalah alat yang dapat digunakan untuk mengatasi masalah dan mencapai tujuan (Konsult, 2010). Krott (2005) mengemukakan beberapa jenis instrument yang sering digunakan dalam analisis kebijakan kehutanan, diantaranya adalah instrument regulasi, instrument administrasi, instrument ekonomi dan instrument informasi. Menurut Krott (2005), instrument regulasi terdiri atas semua intervensi politik (peraturan) yang secara resmi mempengaruhi aksi sosial ekonomi melalui regulasi yang mengikat.

Instumen ekonomi adalah cara-cara politik cara-cara politik intervensi yang secara formal mempengaruhi tindakan sosial ekonomi melalui pertukaran nilai ekonomi (Krott, 2005). Instrumen administrasi merupakan instrument kebijakan yang terkait dengan birokrasi dan mekanisme tata kelola yang keberadaannya

sangat penting dan mutlak dalam implementasi suatu kebijakan. Sementara instrument informasi cara-cara politik intervensi yang secara formal mempengaruhi tindakan sosial dan ekonomi melalui informasi (Krott, 2005). Dalam konteks kebijakan kehutanan, kompilasi dan pengolahan data untuk tujuan pengambilan keputusan sangat penting bagi semua pemangku kepentingan yang terlibat dalam pembuatan kebijakan kehutanan. Dalam konteks penerapan kebijakan dikawasan konservasi, merumuskan kebijakan yang dapat mengakomodir kepentingan masyarakat lokal dan pemerintah adalah tidak mudah, karena seringkali nilai-nilai dan kepentingan keduanya berbeda (Diver, 2017).

Berkenaan dengan instrument kebijakan yang bisa dilaksanakan untuk mengurangi kerusakan dikawasan konservasi bisa dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Akar masalah dan rekomendasi instrumen kebijakan

No	Akar masalah	Rekomendasi instrument Kebijakan	Jenis instrument
1	Izin pembinaan habitat dengan cara penebangan pohon	Mengevaluasi aturan melalui analisis konten kebijakan dan analisis konsistensi dan gap implementasi	Instrumen regulasi
2	Pengelolaan kawasan konservasi kurang intensif dan adanya pembiaran	Peningkatan kapasitas aparaturnya dan memperkuat peran masyarakat sekitar hutan.	Regulasi, administrasi, fiskal
3	Adanya persekongkolan antara oknum	Dilakukan penegakan hukum bagi para oknum, pemodal dan cukong. Untuk masyarakat lokal dilakukan pembinaan dan penerapan pengelolaan hutan berbasis masyarakat	Regulasi, fiskal, administrasi
4	Kegiatan perambahan sudah ada sebelum taman nasional ditetapkan	Penataan ulang dan evaluasi penetapan kawasan hutan berdasarkan fungsi	Regulasi Informasi

5	Adanya kevakuman kegiatan dari pemegang konsesi	Meningkatkan pengawasan terhadap pemegang konsesi. Memberlakukan reward dan punishment yang proporsional	Administrasi, ekonomi
6	Pembuatan jalan koridor melewati (TN) Tesso Nilo	Mengevaluasi aturan melalui analisis konten kebijakan dan analisis konsistensi dan gap implementasi	Instrumen regulasi
7	Adanya deposit tambang/batubara	Melakukan analisis kelayakan finansial dan ekonomi. Meningkatkan pengawasan dan penegakan hukum	Regulasi, ekonomi, informasi
8	Perbedaan persepsi, kepentingan, tatanilai dan akuan hak milik	Penataan ulang dan evaluasi penetapan kawasan hutan berdasarkan fungsi	Regulasi Informasi

## Rekomendasi Teknis

### Mengatasi permasalahan pemberian izin pembinaan habitat dengan cara penebangan pohon

Menurut Nurrochmat *et al* 2016, salah satu fungsi kebijakan yang paling penting adalah untuk memberikan rumusan mengenai berbagai pilihan (opsi) tindakan dan prioritas yang diwujudkan dalam program-program, agar efektif mencapai tujuan tertentu. Sumberdaya hutan yang lestari tidak dapat dicapai hanya dengan mempraktikkan teknik pengelolaan sumberdaya secara benar, tetapi perlu didukung oleh dan dapat dicapai melalui kebijakan yang sesuai. Kebijakan yang tidak sesuai dapat mendorong terjadinya eksploitasi berlebih sumberdaya alam.

Oleh karena itu, kebijakan pemberian izin pembinaan habitat dengan cara penebangan pohon perlu dievaluasi, karena telah menyebabkan terbukanya kawasan dan dapat dijadikan modus oleh perusahaan untuk melakukan penebangan ilegal. Oleh karena itu untuk mengatasi terulangnya kejadian dimasa

yang akan datang, perlu intervensi kebijakan berupa pelarangan pembinaan habitat dengan cara menebang pohon. Oleh karena instrument kebijakan berupa evaluasi regulasi perlu dilakukan.

### Mengatasi permasalahan pengelolaan kawasan konservasi kurang intensif dan adanya pembiaran

Menurut Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan (2015), langkah yang dapat dilakukan untuk mengatasi permasalahan di atas adalah dengan melakukan pembenahan internal dan eksternal. Pembenahan internal yang bisa dilakukan diantaranya adalah pengembangan organisasi kelembagaan, pemantapan kebijakan pengelolaan, peningkatan kapasitas personil dan penambahan staf, penyusunan prosedur kerja (SOP) dan petunjuk teknis, peningkatan sarana dan prasarana, pengukuhan tata batas kawasan, penataan zonasi, dan pembangunan pusat data. Hal ini erat kaitannya dengan instrument administrasi dan fiskal.

Pembenahan eksternal yang bisa dilakukan adalah dengan cara memperkuat kemitraan, penggalangan sumber dana para pihak, peningkatan konsultasi dan koordinasi, pembangunan media komunikasi bersama, pengamanan kawasan, penegakan hukum, pengendalian kebakaran hutan dan lahan, penyuluhan kehutanan, pengembangan jasa lingkungan, pembangunan pusat riset, pengembangan wisata alam, pengembangan daerah penyangga serta pemberdayaan masyarakat.

Contoh kawasan konservasi yang telah melakukan kemitraan atau kolaborasi dalam pengelolaan kawasan konservasi adalah diantaranya Taman Nasional Kayan Mentarang (TNKM). Kolaborasi antara pengelola TNKM dengan masyarakat adalah melegalkan kegiatan tradisional di hutan adat milik masyarakat Dayak yang bermukim di dalam kawasan. Perjanjian kesepakatan tersebut tertuang dalam Forum Masyarakat Adat (FoMMA) sebagai wadah penampung aspirasi masyarakat adat tentang perlindungan hutan, kelestarian hutan, perlindungan hak adat serta kesejahteraan masyarakat adat.

Selanjutnya, perwakilan para pemangku kepentingan TNKM yang terdiri dari FoMMA, pemerintah pusat dan daerah menyatu dalam bentuk forum Dewan Penentu Kebijakan TNKM.

Taman Nasional lainnya yang juga mengimplemntasikan kolaborasi (TN) Bunaken dengan Dewan Pengelola (TN) Bunaken (DPTNB), (TN) Gunung Gede Pangrango dan (TN) Gunung Halimun Salak (Gede Pahala) serta (TN) Komodo dengan Komodo Collaborative Management Board. (Falah, 2012).

### **Mengatasi adanya kevakuman kegiatan dari pemegang konsesi**

Berdasarkan teori principal dan agen, permasalahan mendasar dalam pengelolaan hutan adalah bagaimana agar agen bertindak sesuai dengan kepentingan principal. Dalam kontek kebijakan lingkungan instrument adalah alat untuk mencapai tujuan dari kebijakan. Kevakuman sering terjadi dalam kondisi pemegang konsesi masih memiliki izin, namun karena potensi hutan tidak lagi menguntungkan secara ekonomi, maka perusahaan tidak melakukan kegiatan operasional dilapangan. Kalau pun ada intensitas nya sangat kecil sehingga membuat kawasan konsesinya menjadi open akses.

Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah dapat menggunakan instrument ekonomi, berupa pengenaan pajak atau denda kepada perusahaan yang tidak melakukan kegiatan yang optimal dilapangan. Menurut Bowers (2003), salah satu syarat yang diperlukan adalah bahwa pajak atau denda yang diberikan kepada perusahaan harus lebih besar dari biaya yang dikeluarkan oleh perusahaan untuk mengelola areal konsesinya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Dilain pihak, perusahaan juga harus memberikan *reward* atau subsidi pada perusahaan yang mengelola areal konsesinya dengan baik.

### **Mengatasi masalah pembuatan jalan koridor melewati TN Tesso Nilo**

Sama halnya dengan kebijakan pembinaan habitat dengan cara menebang pohon, kebijakan izin pembuatan jalan koridor melewati taman nasional juga perlu di evaluasi kembali. Kebijakan tersebut telah menyebabkan terbukanya akses jalan bagi para perambah dan

mengganggu kelestarian taman nasional. Oleh karena itu untuk mengatasi terulangnya kejadian dimasa yang akan datang, perlu intervensi kebijakan berupa peninjauan ulang pemberian izin untuk pembuatan jalan koridor yang melewati taman nasional. Jika pun izin tetap diberikan, maka pemohon izin harus melakukan langkah-langkah strategis untuk mencegah perambahan kawasan konservasi.

### **Mengatasi adanya persekongkolan antara oknum**

Dalam kerangka hukum Indonesia, model penyelesaian konflik dibedakan menjadi dua, yaitu melalui jalur litigasi (peradilan negara) atau melalui jalur nonlitigasi. (Natsir, 2012). Kelebihan jalur litigasi adalah keputusan pengadilan bisa dilaksanakan secara paksa sehingga terdapat kepastian hukum bagi pemenang. Adapun kekurangannya adalah isi keputusan pengadilan bersifat menang atau kalah. Dengan demikian akan timbul kekecewaan dari pihak yang kalah, sehingga dalam pelaksanaan putusan tersebut sangat mungkin terjadi konflik. Disisi lain, penyelesaian konflik melalui jalur nonlitigasi keputusan yang dicapai berdasarkan konsensus semua pihak sehingga tercapai keadilan bagi semua pihak yang berkonflik. Kelemahan dari sistem ini adalah keputusan tidak dapat dipaksakan, sehingga sangat tergantung dari komitmen kedua belah pihak dalam melaksanakan keputusan atau konsensus bersama (Sulastriono, 2014).

Terkait persekongkolan antara oknum masyarakat adat, pendatang, pemodal dan aparat, kedua pendekatan penyelesaian konflik bisa dilakukan. Penyelesaian melalui jalur litigasi bisa dilakukan terhadap para oknum masyarakat adat, pendatang, pemodal dan aparat yang terlibat

dalam perambahan atau okupasi kawasan konservasi. Untuk memberantas kegiatan illegal tersebut perlu dilakukan tindakan tegas dan penegakan supermasi hukum. Jika oknum-oknum tersebut di tindak, maka kegiatan illegal akan berkurang atau berhenti sehingga kerusakan tidak terus meluas.

Untuk menyelesaikan konflik dengan masyarakat asli yang sudah terlanjur merambah kawasan konservasi, sebaiknya dilakukan pendekatan non litigasi, misalnya dengan mengedepankan pengelolaan hutan bersama masyarakat atau kolaborasi. Menurut Wakka *et al* (2015) pengelolaan kolaborasi timbul karena dalam mengelola kawasan konservasi tidak bisa dilakukan sendiri oleh pengelola atau pemangku serta dengan memperhatikan prinsip kesetaraan dan keadilan. Penelitian Arifandi dan Sihalo (2015) menunjukkan bahwa resolusi konflik dengan menggunakan sistem pengelolaan hutan bersama masyarakat cukup efektif dalam menyelesaikan konflik dimana terjadi penurunan pencurian kayu, meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam mengawasi dan melindungi hutan serta terbentuk usaha-usaha mandiri yang dijalankan oleh masyarakat.

### **Mengatasi masalah kegiatan perambahan sudah ada sebelum taman nasional ditetapkan**

Menurut Dungio dan Gunawan (2009) masalah tata batas dengan lahan masyarakat merupakan salah satu masalah krusial dalam pengelolaan kawasan konservasi. Untuk mengatasi hal tersebut, perlu dilakukan evaluasi ulang terhadap penentuan batas taman nasional. Untuk wilayah yang sudah dikelola oleh masyarakat sebelum taman nasional ditetapkan sebaiknya dikeluarkan dari areal atau di *enclave*.



Untuk perluasan taman nasional juga perlu di tinjau ulang, apakah areal perluasan sesuai secara fisik dan sosial ekonomi untuk dijadikan sebagai kawasan konservasi. Penelitian Hakim (2016) menunjukkan bahwa dalam penetapan kawasan (TN) Gunung Halimun Salak, banyak areal yang tidak memenuhi preferensi untuk dijadikan kawasan konservasi. Hal tersebut menjadi pemicu konflik dan perambahan. Oleh karena itu, areal-areal yang tidak sesuai untuk dijadikan kawasan konservasi perlu dipertimbangkan untuk dikeluarkan dan fungsinya dirubah ke penggunaan lain.

### **Mengatasi adanya deposit tambang/batubara di kawasan konservasi**

Sesuai dengan Undang-Undang Kehutanan yang diperjelas dengan Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2011 tentang Penggunaan Kawasan Hutan lindung Untuk Penambangan Bawah Tanah Pasal 2 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa di dalam kawasan hutan lindung dapat dilakukan kegiatan penambangan dengan metode penambangan bawah tanah, penggunaan kawasan ini dilakukan tanpa mengubah peruntukan dan fungsi pokok kawasan hutan lindung. Penambangan bawah tanah di hutan lindung adalah penambangan yang kegiatannya dilakukan di bawah tanah (tidak langsung berhubungan dengan udara luar) dengan cara terlebih dahulu membuat jalan masuk berupa sumuran (shaft) atau terowongan (tunnel) atau terowongan buntu (adit) termasuk sarana dan prasarana yang menunjang kegiatan produksi di hutan lindung. Pertambangan bawah tanah di dalam kawasan hutan lindung dilarang mengakibatkan turunnya permukaan tanah, berubahnya fungsi pokok hutan secara

permanen dan terjadinya kerusakan akuifer air tanah.

Jika diareal konservasi terdapat cadangan tambang, maka langkah pertama adalah melakukan evaluasi apakah kawasan konservasi tersebut masih utuh atau sudah terbuka. Jika kawasan konservasi tersebut sudah terdegradasi atau merupakan eks kawasan hutan produksi yang sudah rusak, bisa dipertimbangkan untuk diubah fungsinya menjadi hutan produksi atau lindung. Setelah fungsinya dirubah, maka langkah selanjutnya adalah proses pinjam pakai kawasan dengan memenuhi persyaratan-persyaratan yang berlaku.

Meskipun demikian, sebelum membuat keputusan, perlu dilakukan kajian yang mendalam dari aspek lingkungan sosial dan ekonomi. Pada prinsipnya semua sumberdaya yang ada dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tanpa melupakan kelestariannya.

### **Untuk mengatasi permasalahan Perbedaan persepsi,kepentingan, tatanilai dan akuan hak milik**

Pengelolaan kawasan konservasi pemerintah seringkali menghadapi perbedaan persepsi, kepentingan, tatanilai dan akuan hak dengan masyarakat. Permasalahan tersebut cukup sulit untuk dipecahkan karena masing-masing pihak memiliki pandangan dan argumen yang sangat berbeda. Salah satu contoh adalah pemerintah menganggap masyarakat melakukan perambahan, disisi lain masyarakat berpandangan pemerintah yang melakukan perampasan tanah mereka, karena mereka merasa sudah menggarap atau mendiami areal tersebut sebelum areal tersebut dijadikan kawasan konservasi.

Untuk mengatasi hal tersebut, perlu dilakukan evaluasi ulang terhadap penentuan batas taman nasional (instrumen regulasi). Untuk wilayah yang sudah dikelola oleh masyarakat sebelum taman nasional ditetapkan sebaiknya dikeluarkan dari areal atau di *enclave*. Untuk perluasan taman nasional juga perlu di tinjau ulang, apakah areal perluasan sesuai secara fisik dan sosial ekonomi untuk dijadikan sebagai kawasan konservasi. Sebaliknya bagi masyarakat yang terbukti telah melakukan okupasi atau perambahan perlu diberikan tindakan tegas.

## REFERENSI

- Arifandy, I.A., Sihaloho, M. 2015. Efektifitas Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat Sebagai Resolusi Konflik Sumberdaya Hutan. *Jurnal Sosiologi Pedesaan* Agustus 2015, Hal 147-158.
- Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan. 2015. Sintesa Hasil Litbang 2010-2014. Model Pengelolaan Kawasan Konservasi Berbasis Ekosistem. Departemen Kehutanan. Jakarta.
- Bowes, J. 2003. *Instrument Choice for Sustainable Development in the Forestry Sector*. Forest Policy and Economic. Elsevier.
- Diantoro, D.D. 2011. Perambahan Kawasan Hutan pada Konservasi Taman nasional (Studi kasus Taman Nasional Tesso Nilo, Riau). *Jurnal Mimbar Hukum* volume 23, Nomor 3, Oktober 2011 halaman 431-645.
- Diver, S. 2017. *Negotiating Indigenous Knowledge an the Science-Policy Interface Insights from Xaxli Community*. *Environmental Science and Policy*. Vol 73. Page 1-11. Elsevier.
- Dungio, H., Gunawan, H. 2009. *Telaah Sejarah Kebijakan Pengelolaan Taman Nasional di Indonesia*. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, Vol 6 No.1 April 2009, Halaman 43-46
- Falah, F. 2012. *Kajian efektifitas pengelelokaan kolaboratif Taman Nasional Kutai*. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan* Vol 10 (1): 37-57.
- Hakim, N., Murti Laksono, K., Rusdiana O. 2016. *Konflik Penggunaan Lahan di Taman Nasional Halimun Salak Kabupaten Lebak*
- Jenkins, M.I. 1978. *Policy Analysis*. Oxford: Martin Robertson
- Kartodiharjo, H. 2016. *Negara dan Sumberdaya Alam*. Kompas 29 September 2016.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2015. *Statistik Lingkungan Hidup dan Kehutanan tahun 2015*. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Jakarta.
- Konsult. 2010. *Policy Instrumen*. The Institute of Transport Studies, University of Leed.
- Krott, M. 2005. *Forest Policy*. Springer
- Marina, I and Dharmawan, A.H. 2011. *Analisis Konflik Sumberdaya Hutan di Kawasan Konservasi*. *Jurnal Transdisiplin Sosilogi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia*. April 2011. Halaman 90-96.
- Merino, L.P. 1996. *Analysis of the Social Element in Forestry certification*. *Conference on Economic, Social and Political Issues in Certification of forest Management*. Malaysia 12-16 May
- Nasir, M.M. 2012. *Resolusi Konflik Terhadap Penguasaan Lahan dan Pengelolaan Sumberdaya Alam*, Epistema Institute. Jakarta.
- Munawaroh, E., Sapatitia, R., Purwanto, Y. 2011. *Ketergantungan Masyarakat pada Hasil Hutan Non Kayu di Malinau, Kalimantan Timur: Suatu Analisis Etnobotani dan Implikasinya bagi*

- Konservasi Hutan. *Jurnal Penelitian Hayati*. Edisi Khusus page 51-58.
- Nurruchmat, D.R., Ekayani, M., Darusman, D. 2016. Kebijakan Pembangunan Kehutanan dan Lingkungan. IPB Press. Bogor.
- Nurrochmat, D.R., Budiaman, A., Hasan, M.F., Suharjito, D., Hadianto, A., Ekayani, M., Susarmalik., Purwawangsa, H., Mustaghfirin., Ryandi, E.D. 2012. *Ekonomi Politik Kehutanan: Mengurai Mitos dan Fakta Pengelolaan Hutan*. INDEF. Jakarta
- Nurrochmat, D.R. 2017. *Startegi Kebijakan Pembangunan Kehutanan dan Lingkungan Berkelanjutan*. Orasi Ilmiah DGB. Fakultas Kehutanan IPB.
- Nurrochmat, D.R., Nugroho, I.A., Hardjanto., Purwadianto, A., Maryudi, A., Erbaugh, J.T. 2017. *Shifting Contestation Into Cooperation: Strategy to Incorporate Different Interest of Actors in Medicinal Plants in Meru Betiri National Park, Indonesia*. *Journal Forest Policy and Economic* (2017) FORPOL-1389-9341/Oktober 2017, ELSEVIER In Press
- Prabowo, S.A., Basuni, S., Suharjito, D. 2010. Konflik tanpa henti: permukiman dalam Kawasan Taman Nasional Halimun Salak. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*. (16)3: 137-142.
- Purwanto. 2015. *Konflik lahan di Kawasan Konservasi*. Infosheet No.7 September 2015. Tropenbos Indonesia.
- Ribot, C.J., Peluso, N.L. 2003. A Theory of Acces. *Rural Sociology*. June 2003. Page 153.
- Schlager, E., Ostrom, E. 1992. Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis *Land Economics*, Vol. 68, No. 3. (Aug., 1992), pp. 249-262.
- Schmid, A. 1987. *Property, Power and Public Choice*.
- Sembiring, E., Basuni, S., Soekmadi, R. 2010. Resolusi konflik pengelolaan Taman Nasional Teluk Cendrawasih di Kabupaten Teluk Wondana. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*. (16)2: 84-91.
- Stephen, P., Robbin, 1996. *Perilaku Organisasi : Konsep, Kontroversi dan Aplikasi*. Alih Bahasa Hadyana Pujaatmaja. Edisi Keenam. PT. Bhuana Ilmu Populer. Jakarta.
- Suharto, E. 2010. *Analisis Kebijakan Publik, Panduan Praktis Mengkaji Kebijakan Sosial*. Bandung. Penerbit Alfabeta.
- Sulastriono. 2014. *Penyelesaian Konflik Pengelolaan Sumberdaya Alam Berbasis Pranata Adat*. *Jurnal Media Hukum* Vol.21 No.2 Desember. 2014.
- Varughese, G., Ostrom, E. 2001. *The Contested Role of Heterogeneity in Colective Action : Some Evidence from Community Forestry in Nepal*. *World Development Journal*. Vol 29, No 5. Elsevier.
- Verbist, B., Pasya, G. 2004. *Perspektif Sejarah Status Kawasan Hutan, Konflik dan Negosiasi di Sumberjaya Lampung*. *Jurnal Agrivia* vol 26 No 1. ISSN 0126-0537.
- Wakka, A.B., Muin, N., Purwanti, R. 2015. *Menuju Pengelolaan Kolaborasi Taman Nasional Batimurung Bulusaraung, Provinsi Sulawesi Selatan*. *Jurnal Penelitian Kehutanan Wallacea* Vol 4 No 1 April 2015, Halaman 41-50.
- Williamson, I. P., 2001. *Land Administration “ best practice” Providing the land Policy Administration*. *Land Use Policy* page 297-307. Pergamon.
- Warsono., Soetrisno., Januar, J. 2014. *Strategi Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan Konservasi Taman Wisata Alam Gunung*

- Baung Dalam Upaya Mengurangi Perambahan Hutan. *Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian* Vol 7 No. 2. November 2014.
- Wiratno. 2015. Bahan Pelatihan Penyelesaian Perambahan di Tropical Rainforest Heritage of Sumatera (TN Gunung Leuser, TN Kerinci Seblat, dan TN Bukit Barisan Selatan), Hotel Grand Kemang – Jakarta,, 21 Mei 2015.
- Wiratno. 2010. Working Dokumen , Pokja Penanganan Perambahan di Kawasan Konservasi.  
<http://konservasiwiratno.blogspot.co.id/2012/01/tipologi-konflik-konflik-sosial-di.html>.