

**Konflik Tanpa Henti: Permukiman dalam Kawasan Taman Nasional Halimun Salak***Enduring Conflict: Settlement in Halimun-Salak National Park Area***Sapto Aji Prabowo<sup>1\*</sup>, Sambas Basuni<sup>2</sup>, dan Didik Suharjito<sup>3</sup>**<sup>1</sup>Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor,

Jalan Raya Dramaga, Kampus IPB Dramaga, Bogor 16680

<sup>2</sup>Departemen Konservasi Sumber Daya Hutan dan Ekowisata, Institut Pertanian Bogor,

Jalan Lingkar Akademik, Kampus IPB Dramaga, Bogor 16680

<sup>3</sup>Departemen Manajemen Hutan, Institut Pertanian Bogor, Jalan Lingkar Akademik, Kampus IPB Dramaga, Bogor 16680**Abstract**

*Conflicts between government and local peoples over national park resources have been occurring in Indonesia, for instance in the Halimun-Salak Mountain National Park (TNGHS). The research were directed to describe the opinion, relationship, access, and rights of the peoples in term of the TNGHS resources utilization. Further objectives were to identify the causes of the settlement problems at the TNGHS and to formulate the alternative solutions of the problems. The results showed that conflicts at Halimun-Salak areas have been occurring since the Dutch colonization period. The policy of the TNGHS area expanding (from 40.000 to 113.357 ha) in 2003 and different perception between the government and the peoples regarding to the values to the forest had made the conflicts extended. Choosing the most appropriate solution from 3 alternative solutions namely: solving the problems of resettlement and law enforcement, revising the policy of TNGHS extension, and accommodating settlement in the special zone were strongly recommended.*

*Keywords: conflict management, Halimun-Salak National Park, local people, natural resources, property right*

*\*Penulis untuk korespondensi, email: saptoap@yahoo.co.id, telp. +62-8125006527*

**Pendahuluan**

Penetapan kawasan konservasi merupakan salah satu strategi konservasi dengan tujuan untuk melindungi keanekaragaman jenis dan ekosistemnya dari kepunahan. Dalam perkembangan pengelolaan kawasan konservasi, aspek perlindungan dan pengawetan masih lebih dikedepankan sehingga aspek pemanfaatan lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya masih belum mendapatkan porsi yang signifikan. Di lain pihak, pengelolaan kawasan konservasi masih banyak menghadapi kendala, baik dari sisi pendanaan maupun dalam mengatasi perambahan kawasan (Soekmadi 2002).

Di tengah segala kendala yang dihadapi dalam pengelolaan kawasan konservasi termasuk taman nasional, luas taman nasional justru semakin bertambah sampai dengan tahun 2005. Hingga saat ini luas taman nasional mencapai 58% dari total luas kawasan konservasi sebesar 28.167 ha (Dephut 2005). Dalam pelaksanaannya, banyak proses penetapan kawasan taman nasional ini menimbulkan dan meningkatkan konflik antara masyarakat dengan pemerintah, khususnya pemerintah pusat. Konflik ini di antaranya ditimbulkan oleh kesenjangan (*gap*) antara kebijakan penetapan taman nasional dan kondisi faktual di lapangan seperti adanya permukiman dan penambangan tanpa izin (PETI) (Pratiwi 2008).

Situasi permasalahan seperti di atas juga terjadi di Taman

Nasional Gunung Halimun Salak (TNGHS) yang terletak di Provinsi Jawa Barat dan Banten. Konflik-konflik yang terjadi dalam pengelolaan taman nasional tersebut mengakibatkan kinerja pengelolaan kurang optimal. Dengan kondisi demikian, tujuan akhir pengelolaan taman nasional untuk mewujudkan kawasan lestari dan peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak dapat tercapai.

Penelitian ini dimaksudkan untuk menjelaskan konflik yang terjadi antara masyarakat lokal (sekitar kawasan taman nasional) dengan pengelola taman nasional dalam pemanfaatan dan pengelolaan taman nasional. Tujuan penelitian ini adalah menjelaskan pandangan, relasi/hubungan, akses, dan hak-hak masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya TNGHS. Tujuan lainnya adalah merumuskan akar penyebab konflik khususnya masalah permukiman penduduk di dalam kawasan TNGHS dan merumuskan alternatif solusi untuk menyelesaikan permasalahan agar terwujud kinerja pengelolaan yang lebih baik.

**Metode**

Teori utama yang dijadikan landasan untuk menganalisis dan menjelaskan fenomena konflik atas pemanfaatan sumber daya TNGHS adalah teori konflik dari Fisher *et al.* (2000), teori hak pemilikan dari Schlager dan Ostrom (1992), dan teori akses dari Ribot dan Peluso (2003). Teori konflik menjelaskan tentang penyebab konflik dan tipe-tipe konflik yang terjadi

dalam konteks permukiman di dalam kawasan TNGHS. Teori hak digunakan untuk menjelaskan posisi pemegang hak, sebagai pemilik (*owner*), penguasa (*proprietor*), penuntut (*claimant*), pengguna (*user*), atau pengunjung (*entrant*). Melalui teori ini ditelaah perbedaan pandangan tentang posisinya dan posisi pihak lain. Penduduk merasa berposisi sebagai pemilik, sementara pihak Balai TNGHS memosisikan penduduk sebagai pengunjung yang menimbulkan konflik. Teori akses menjelaskan bagaimana penduduk dapat mengakses kawasan, tipe-tipe akses, dan kapasitas yang dimiliki oleh penduduk sehingga mereka memperoleh akses. Ribot dan Peluso (2003) menyatakan bahwa *access as the ability to derive benefits from things, including material objects, persons, institutions, and symbols*. Permukiman penduduk di dalam kawasan TNGHS merupakan bentuk akses. Kondisi lapangan dikonfirmasi dengan kebijakan yang berlaku, apakah kebijakan tersebut meningkatkan masalah atau sebaliknya dapat menyelesaikan atau mengurangi masalah. Kebijakan perluasan TNGHS pada tahun 2003 berimplikasi pada perubahan fungsi kawasan hutan dari hutan produksi dan hutan lindung menjadi kawasan hutan konservasi (taman nasional) yang secara normatif berarti pembatasan akses sehingga dapat meningkatkan konflik. Dalam situasi konflik, penduduk melakukan upaya-upaya untuk tetap memperoleh akses terhadap sumber daya hutan TNGHS.

Penelitian dilaksanakan di Kecamatan Cikakak (Kampung Cililin dan Sirnarasa), Kecamatan Cisolak (Kampung Kasepuhan Ciptagelar), dan Kecamatan Kabandungan (Kampung Sukagalih) yang berada di wilayah Kabupaten Sukabumi. Kampung-kampung tersebut berada di dalam atau di sekitar kawasan TNGHS. Penelitian lapangan dilaksanakan dari Desember 2009 sampai Februari 2010.

Penelitian ini menggunakan metode studi kasus. Penggalian data primer dilakukan melalui wawancara dan observasi (pengamatan) lapangan. Wawancara dilakukan terhadap informan yang terdiri atas warga masyarakat, pegawai, dan petugas Balai TNGHS. Informan didapatkan dengan menggunakan metode bola salju (*snowball*). Dalam metode ini, informan dipilih berdasarkan informasi dari informan sebelumnya. Informan pertama dari masing-masing kampung dipilih secara acak yang berasal dari warga kampung yang melakukan kegiatan pertanian di dalam kawasan TNGHS dan warga yang bermukim di dalam kawasan TNGHS. Informan dari Balai TNGHS berupa petugas lapangan dipilih secara acak. Wawancara dilakukan dengan berpedoman pada pertanyaan-pertanyaan pokok yang kemudian dikembangkan selama wawancara. Data dan informasi juga dikumpulkan dari laporan penelitian, peraturan perundang-undangan, surat kabar, statistik kantor kabupaten, kecamatan, desa, laporan/dokumen Balai TNGHS, serta peta tematik perkembangan penggunaan lahan di dalam kawasan taman nasional. Data-data ini digunakan sebagai pelengkap atau penguat data primer dalam analisis.

## Hasil dan Pembahasan

**Sejarah kawasan TNGHS** Pemerintah Hindia Belanda menetapkan kawasan hutan Gunung Halimun pada 1865 untuk tujuan penyediaan air irigasi dan penyediaan kayu (Zwart 1924, diacu dalam Galudra *et al.* 2005). Kawasan hutan yang berada pada ketinggian 1.570 m dpl merupakan kawasan hutan rimba. Pada tahun 1905–1930, kawasan Gunung Halimun ditunjuk sebagai hutan lindung atau hutan cadangan dengan luas 39.941 ha (Balai TNGHS 2007a). Pada tahun 1935, kawasan hutan Gunung Halimun diubah menjadi kawasan Cagar Alam Gunung Halimun dibawah pemangkuhan Dinas Kehutanan (*Boschwezen*) (Dephut 1992; Balai TNGHS 2007b).

Pascakemerdekaan, pengelolaan Cagar Alam Gunung Halimun dilakukan oleh Djawatan Kehutanan. Selanjutnya, pada tahun 1961, pengelolaannya diserahkan kepada Perum Perhutani hingga berakhir tahun 1978. Pada tahun 1979 kawasan Cagar Alam Gunung Halimun diperluas menjadi 40.000 ha dibawah pengelolaan Direktorat PPA (Perlindungan dan Pengawetan Alam). Berdasarkan Surat Keputusan (SK) Menteri Kehutanan Nomor 282/Kpts-II/1992 tanggal 26 Februari 1992, kawasan Cagar Alam Gunung Halimun ditetapkan menjadi Taman Nasional Gunung Halimun (TNGH) (Dephut 1992). Pada tahun 2003, kawasan TNGH diperluas menjadi 113.357 ha berdasarkan SK Menteri Kehutanan Nomor 175/Kpts-II/2003 tanggal 10 Juni 2003 (Dephut 2003), dan digabungkan dengan kawasan hutan Gunung Salak menjadi TNGHS dengan pengelolaan di bawah Balai TNGHS.

**Akses dan konflik: masa lalu dan masa kini** Masyarakat yang bermukim di kawasan Gunung Halimun sejak sebelum masa kolonial Belanda memiliki akses pada kawasan hutan. Pada masa itu, masyarakat sekitar masih leluasa melaksanakan kegiatan pertanian huma (lahan kering) di kawasan hutan Halimun karena lahan yang tersedia masih luas. Selain itu, penetapan batas kawasan hutan yang tertunda-tunda penyelesaiannya juga memberi kesempatan masyarakat untuk tetap menggarap lahan yang ada (Zwart 1924, diacu dalam Galudra *et al.* 2005).

Masyarakat mulai mendapatkan hambatan dalam memanfaatkan sumber daya lahan sejak pengembangan perkebunan di kawasan Halimun oleh VOC pada tahun 1700-an. Penetapan hutan rimba dan hutan lindung oleh Pemerintah Belanda pada tahun 1865 dan tahun 1930 banyak tumpang tindih dengan lahan-lahan huma masyarakat karena penunjukkannya dilakukan tanpa melihat kondisi lapangan (*ground check*) dan tanpa adanya konfirmasi dari masyarakat setempat. Pemerintah juga menganggap bahwa pertanian huma sebagai usaha pertanian liar yang menyebabkan luas hutan semakin berkurang dan menurunkan kesuburan tanah (de Kanter 1934, diacu dalam ANRI 1980). Akibat dari tumpang tindih penggunaan kawasan tersebut, akses masyarakat untuk melakukan pertanian huma semakin terbatas dan permusuhan mulai meningkat. Kondisi seperti ini terus

berjalan dan bertambah buruk pada tahun 1935 karena pemerintah mengubah kawasan hutan lindung menjadi cagar alam. Selanjutnya, perubahan dari cagar alam menjadi taman nasional pada tahun 1992 tidak membuka akses baru dan tidak mengurangi permusuhan. Namun demikian, masyarakat masih mendapat akses ke kawasan hutan lindung dan hutan produksi yang pengelolaannya dilakukan oleh Perum Perhutani. Perum Perhutani menerapkan pengelolaan hutan lindung dan hutan produksi yang relatif permisif kepada masyarakat.

Pembatasan akses masyarakat pada kawasan hutan meningkat ketika pada tahun 2003 pemerintah melakukan perluasan kawasan Taman Nasional Gunung Halimun dengan mengubah fungsi kawasan hutan produksi dan hutan lindung yang berada di bawah Perum Perhutani menjadi bagian dari kawasan Taman Nasional Gunung Halimun Salak. Keberadaan permukiman dan kegiatan pertanian di dalam kawasan hutan produksi dan lindung oleh masyarakat yang sebelumnya diperbolehkan oleh Perum Perhutani menjadi sesuatu yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1990 (Dephut 1990) melarang semua orang untuk melakukan kegiatan yang menyebabkan perubahan ekosistem taman nasional, termasuk di dalamnya bermukim dan berladang. Namun demikian, walaupun konflik antara masyarakat setempat dan balai taman nasional tersebut bertambah meluas, masyarakat di Kampung Cililin, Kampung Sirnarasa, Kampung Ciptagelar, dan Kampung Sukagalih tetap dapat memanfaatkan sumber daya hutan yang ada.

**Tipe akses masyarakat dan konflik atas sumber daya TNGHS** Akses masyarakat Kampung Cililin, Kampung Sirnarasa, Kampung Ciptagelar, dan Kampung Sukagalih ke dalam kawasan TNGHS dapat dikategorikan menjadi beberapa tipe. Tipe akses tersebut menggambarkan tingkat ketergantungan masyarakat terhadap kawasan TNGHS. Tipe pertama adalah akses yang berupa penggarapan kawasan TNGHS untuk lahan pertanian. Masyarakat Kampung Sukagalih memperoleh akses tipe pertama. Tipe kedua adalah akses yang berupa penggarapan kawasan TNGHS untuk lahan permukiman, tetapi tidak seluruh lahan pertanian dan permukiman berada di dalam kawasan TNGHS. Kampung Cililin dan Sirnarasa memperoleh akses tipe kedua. Tipe ketiga adalah akses yang berupa penggarapan kawasan TNGHS untuk lahan pertanian dan penggunaan kawasan TNGHS untuk permukiman, dan seluruh lahan pertanian dan permukiman berada di dalam kawasan TNGHS. Kampung Kasepuhan Ciptagelar memperoleh akses tipe ketiga.

Tingkat ketergantungan masyarakat dapat pula diukur berdasarkan derajat sensitivitas (LEI 2000). Dengan mempertimbangkan bentuk teknik produksi, letak zona pemanfaatan masyarakat terhadap kawasan hutan, motif produksi, dan kepadatan penduduk (LEI Indonesia 2000), keempat kampung memiliki perbedaan derajat sensitivitas. Masyarakat memandang hutan sebagai tempat mereka

melakukan aktivitas sosial budaya dan ritual kepercayaan, disamping untuk memenuhi kebutuhan dasar (Ichsan 2009). Kampung Sukagalih, Cililin, dan Sirnarasa memiliki nilai derajat sensitivitas sedang, sedangkan Kampung Ciptagelar memiliki nilai derajat sensitivitas yang tinggi.

Tipe akses, derajat sensitivitas, dan tingkat ketergantungan masyarakat mempengaruhi tingkat tuntutan dan upaya-upaya yang dilakukan oleh masyarakat untuk mempertahankan atau menjamin keamanan aksesnya. Di lain pihak, tipe akses derajat sensitivitas dan tingkat ketergantungan masyarakat tersebut menggambarkan tingkat beban atau tingkat gangguan terhadap pihak Balai TNGHS. Pemerintah memandang hutan berdasarkan kepemilikan (*property right*) sehingga berdasarkan peraturan perundang-undangan, TNGHS dimiliki oleh negara (*state property*). Berdasarkan hak dan kewenangannya, dan berpegang pada peraturan perundang-undangan, pemerintah melarang masyarakat untuk memanfaatkan sumber daya hutan. Perbedaan pandangan ini menunjukkan perbedaan kepentingan terhadap keberadaan kawasan TNGHS yang pada akhirnya memicu konflik (Pratiwi 2008). Konflik di Kampung Cililin, Sirnarasa, dan Ciptagelar telah mencapai tahap konflik terbuka (*manifest*). Fuad dan Maskanah (2000) membagi wujud konflik menjadi tiga yaitu konflik tertutup (*latent*), mencuat (*emerging*), dan terbuka (*manifest*). Konflik *latent* adalah konflik yang tersembunyi, dicirikan oleh tekanan-tekanan yang tidak tampak, tidak sepenuhnya berkembang, dan belum terangkat ke permukaan. Konflik mencuat adalah konflik yang sudah dapat dikenali pihak-pihak yang berselisih, diakui bahwa perselisihan memang ada, permasalahannya telah jelas tetapi penyelesaiannya belum berkembang. Konflik terbuka adalah konflik dengan pihak-pihak yang berselisih terlibat secara aktif dalam perselisihan yang terjadi, sudah mulai bernegosiasi, atau menghadapi kebuntuan.

Akses atas sumber daya hutan baik berupa penggarapan kawasan hutan untuk budi daya pertanian maupun untuk permukiman diperoleh warga masyarakat melalui hubungan-hubungan sosial antara masyarakat dengan petugas. Dalam proses hubungan sosial tersebut terjadi negosiasi-negosiasi dan konsensus, maupun terjadi pemaksaan atau tekanan (*pressure*). Pemaksaan atau tekanan terjadi dari petugas lapangan Balai TNGHS maupun dalam situasi tertentu terjadi sebaliknya yakni pemaksaan atau tekanan dari masyarakat terhadap petugas Balai TNGHS. Pemaksaan dari petugas lapangan Balai TNGHS dilakukan dalam bentuk ancaman-ancaman sanksi terhadap warga masyarakat yang dianggap melanggar peraturan perundang-undangan, seperti ancaman hukuman penjara, ataupun penyitaan barang-barang milik warga masyarakat. Sedangkan pemaksaan dari warga masyarakat dilakukan dalam bentuk protes-protes dan demonstrasi. Sebaliknya, negosiasi-negosiasi dan konsensus dilakukan untuk mencapai kerjasama. Negosiasi-negosiasi dilakukan karena masing-masing pihak menghendaki penyelesaian masalah.

Salah satu bentuk upaya yang dilakukan masyarakat untuk memperoleh akses adalah respons mereka terhadap keberadaan

dan kebijakan Balai TNGHS. Masyarakat Kampung Sukagalih, Cililin, dan Sirnarasa mendukung keberadaan TNGHS karena mereka menganggap bahwa TNGHS dapat melindungi sumber air yang diperlukan untuk mengairi lahan pertaniannya. Masyarakat Kampung Sukagalih rela jika dilarang berladang di dalam kawasan lagi, meskipun berharap tetap diperbolehkan menyadap getah pohon damar yang ada di dalam TNGHS. Masyarakat Kampung Cililin dan Sirnarasa menuntut untuk tetap diperbolehkan bermukim di dalam kawasan dan mengolah lahan pertanian meskipun ada pembatasan untuk tidak menambah jumlah rumah dan memperluas lahan garapan. Masyarakat di dua kampung ini sangat mendukung kebijakan Balai TNGHS yang akan mengakomodasi kepentingan mereka dalam zona khusus, sedangkan masyarakat Kampung Ciptagelar menuntut diberikan hak kelola terhadap areal atau *wewengkon* yang selama ini telah mereka klaim sebagai wilayah adat, sehingga zona khusus dirasakan belum cukup mengakomodasi tuntutan mereka. Kampung Sukagalih, Cililin, dan Sirnarasa yang memiliki derajat sensitivitas sedang melakukan tuntutan yang sedang, sedangkan Kampung Ciptagelar yang memiliki derajat sensitivitas tinggi melakukan tuntutan yang tinggi pula.

Di pihak Balai TNGHS, para petugas seringkali merasa bimbang. Pada satu sisi mereka mengetahui bahwa aktivitas masyarakat di dalam kawasan TNGHS merupakan pelanggaran hukum, tetapi pada sisi yang lain mereka juga memahami bahwa masyarakat belum memiliki alternatif pendapatan selain menggarap lahan di dalam kawasan TNGHS. Oleh karena itu, para petugas TNGHS masih memberikan toleransi terhadap aktivitas masyarakat di dalam kawasan TNGHS. Apabila pihak Balai TNGHS memaksakan kepentingannya, maka tingkat konflik akan tinggi. Namun, pihak petugas TNGHS berusaha untuk menurunkan tingkat konflik melalui toleransinya.

Mengacu pada teori hak kepemilikan (*property right*) dari Schlager dan Ostrom (1992), masyarakat di keempat kampung memperoleh hak untuk *access*, *withdrawal*, dan *management*, yang berarti masyarakat memegang posisi sebagai *claimant*. Namun demikian, hak *management* tersebut belum kuat karena masih harus memperhatikan pembatasan-pembatasan yang dibuat atau ditentukan oleh pihak lain (Balai TNGHS). Meskipun beberapa warga masyarakat melakukan pemindahtanganan hak pemanfaatan lahan atau hak menggarap kepada warga lainnya dari masyarakat kampung yang sama, tetapi perilaku tersebut belum dapat tergolong hak *alienation*, karena masyarakat tidak mempunyai kontrol secara penuh atas sumber daya hutan yang sah berdasarkan peraturan yang berlaku.

**Program manajemen konflik Balai TNGHS** Konflik penguasaan dan pemanfaatan TNGHS telah menyebabkan degradasi kawasan yang cukup besar. Degradasi kawasan TNGHS dalam kurun waktu 1989–2004 mencapai 25% atau 22 ribu ha (laju kerusakan rata-rata 1,3% per tahun). Degradasi kawasan berupa peningkatan luas semak belukar, ladang, dan perumahan paling besar terjadi di kawasan yang

berdekatan dengan perkampungan.

Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 175/Kpts-II/2003 (Dephut 2003) ternyata tidak sejalan dengan SK Nomor 70/Kpts-II/2001 (Dephut 2001) tentang Penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status, dan Fungsi Kawasan Hutan yang seharusnya menjadi acuan utama dalam penerbitan kebijakan perluasan TNGHS karena kebijakan tersebut berisi tentang perubahan fungsi kawasan hutan lindung dan hutan produksi menjadi taman nasional. Prosedur yang semestinya dilakukan dalam perubahan fungsi kawasan hutan harus didahului kajian tim terpadu yang dibentuk Menteri Kehutanan serta didukung rekomendasi dari pemerintah daerah dan DPRD (sesuai SK Nomor 70/Kpts-II/2001; Dephut 2001). Namun, prosedur ini tidak dilakukan dalam proses perubahan fungsi kawasan tersebut. Jika prosedur perubahan fungsi kawasan dilakukan mengikuti SK Nomor 70/Kpts-II/2001 (Dephut 2001), konflik yang terjadi diperkirakan tidak sebesar saat ini, karena setidaknya-tidaknya informasi perubahan fungsi kawasan disampaikan terlebih dahulu kepada masyarakat, sehingga musyawarah dengan masyarakat dapat dilakukan.

Dalam upaya menyelesaikan konflik tersebut, Balai TNGHS menyelenggarakan beragam program sebagai upaya manajemen konflik berupa Model Kampung Konservasi (MKK) untuk pemberdayaan masyarakat (Balai TNGHS 2009a) dan program adopsi pohon oleh masyarakat (Balai TNGHS 2009b). Melalui program tersebut masyarakat didorong untuk merestorasi kawasan dengan melakukan penanaman dengan pembiayaan ditanggung oleh orang tua angkat (*adopter*). Program lainnya adalah upaya penegakan hukum secara bertahap mulai dari pre-emptif dan preventif sampai dengan langkah penindakan secara represif dan alokasi zona khusus untuk menampung kepentingan masyarakat. Di samping menjalankan program-program tersebut, saat ini sedang diwacanakan 3 alternatif solusi yang dapat ditempuh untuk menangani konflik permukiman di dalam TNGHS, yaitu penutupan akses masyarakat ke dalam kawasan, pemindahan permukiman (*resettlement*), dan penegakan hukum (represif). Alternatif lainnya adalah pemberian akses masyarakat secara sah, revisi kebijakan perluasan, dan *enclave*. Pemberian akses masyarakat secara terbatas di dalam zona khusus juga dapat dipandang sebagai salah satu alternatif solusi yang tepat.

Penutupan akses masyarakat, pemindahan permukiman, dan penegakan hukum merupakan upaya pemenuhan ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1990 (Dephut 1990) dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1998 (Dephut 1998) yang menyatakan bahwa di dalam kawasan taman nasional tidak dibenarkan adanya kegiatan-kegiatan yang mengancam kelestarian kawasan. Keberadaan permukiman merupakan bentuk gangguan dan ancaman terhadap kelestarian kawasan sehingga harus dikeluarkan dari dalam kawasan dan disertai pemindahan permukiman. Namun demikian, alternatif solusi ini sangat berat untuk dilakukan karena untuk pelaksanaannya memerlukan pendanaan yang sangat besar dan kemungkinan adanya resistensi yang besar dari masyarakat.

Pemberian akses masyarakat secara sah, revisi kebijakan perluasan kawasan TNGHS, dan *enclave* merupakan kebijakan yang memerlukan biaya lebih kecil dibandingkan kebijakan pemindahan permukiman. Argumentasi pilihan kedua ini adalah bahwa kawasan hutan yang digunakan untuk perluasan TNGHS kenyataannya (fakta yang ada) sedang ditempati oleh masyarakat sehingga sudah tidak memenuhi kriteria taman nasional yang seharusnya utuh dan alami. Kebijakan ini dilakukan dengan melakukan seleksi terhadap kawasan yang dijadikan areal perluasan. Alternatif kedua ini nantinya juga dapat diintegrasikan dengan model pengelolaan Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi (KPHK). TNGHS sendiri saat ini telah ditetapkan sebagai model KPHK di Indonesia.

Alternatif ketiga, yaitu pemberian zona khusus, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) Nomor P.56/Menhut-II/2006 (Dephut 2006) hanya dapat dialokasikan untuk permukiman yang telah ada sebelum kawasan ditetapkan menjadi taman nasional. Permukiman yang ada setelah penetapan taman nasional tidak dapat diakomodasi dalam zona tersebut sehingga harus dicarikan alternatif lain untuk mengatasinya. Dalam upaya menyelesaikan permasalahan permukiman di dalam kawasan, Balai TNGHS memilih alternatif mengakomodasi kepentingan masyarakat dalam zona khusus. Operasionalisasi zona khusus ini secara umum dapat dilakukan pada permukiman yang memang telah ada sebelum penunjukan atau perluasan TNGHS serta memenuhi kriteria sebagaimana diatur dalam Permenhut Nomor P.56/Menhut-II/2006 (Dephut 2006). Dari keempat kampung, kampung yang dapat diakomodasi dalam zona khusus adalah Kampung Cililin dan Sirnarasa, sedangkan untuk Kampung Sukagalih dan Ciptagelar perlu ditempuh kebijakan yang berbeda.

Program yang dapat diimplementasikan untuk Kampung Ciptagelar adalah pemberian hak kelola hutan adat. Kebijakan pemberian hak kelola hutan adat kepada masyarakat adat Kasepuhan Ciptagelar ini layak dipertimbangkan mengingat masyarakat adat Kasepuhan ini telah turun temurun tinggal di dalam kawasan TNGHS. Kehidupan mereka sangat tergantung pada sumber daya di dalamnya. Masyarakat Kasepuhan Ciptagelar juga memiliki kelembagaan adat meliputi pimpinan adat serta aturan/hukum adat yang ditaati. Namun, keberadaan masyarakat adat Kasepuhan Ciptagelar harus memperoleh pengakuan dari pemerintah daerah sebagai masyarakat adat yang dikuatkan dengan suatu peraturan daerah untuk dapat memperoleh hak kelola hutan adat. Program pemberian hak pengelolaan kawasan konservasi bersama masyarakat (PKKBM) dapat dijalankan di Kampung Sukagalih dengan pendekatan pola hutan kemasyarakatan (HKm) sebagaimana diatur dalam Permenhut Nomor P.37/Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan (HKm) (Dephut 2007).

## Kesimpulan

Implementasi kebijakan perubahan fungsi kawasan hutan pada masa lalu hingga masa kini berimplikasi pada penurunan

secara signifikan akses masyarakat dan peningkatan konflik atas kawasan TNGHS. Kebijakan pemerintah tersebut tidak berdasarkan pada realitas sosial di tingkat lapangan, sehingga tidak dapat memecahkan masalah yang ada, sebaliknya meningkatkan permasalahan. Masyarakat menempuh jalur hubungan-hubungan sosial dengan petugas untuk tetap menjamin akses pada sumber daya hutan yang menjadi gantungan hidup mereka. Terdapat 3 tipe akses masyarakat pada sumber daya TNGHS, yaitu penggarapan kawasan TNGHS untuk lahan pertanian, penggunaan kawasan TNGHS untuk sebagian lahan pertanian dan permukimannya, dan penggunaan kawasan TNGHS untuk seluruh lahan pertanian dan permukimannya. Balai TNGHS menyelenggarakan program-program model kampung konservasi (MKK) untuk pemberdayaan masyarakat, adopsi pohon dan alokasi zona khusus sebagai upaya manajemen konflik; dan melakukan penegakan hukum secara bertahap mulai dari pre-emptif dan preventif sampai dengan langkah penindakan secara represif.

## Saran

Alternatif solusi yang dapat ditempuh dalam mengatasi konflik pada kawasan TNGHS adalah (1) pemberian hak pengelolaan sebagian kawasan konservasi dengan pola HKm untuk Kampung Sukagalih, (2) penetapan zona khusus di Kampung Cililin dan Sirnasari, dan (3) pemberian hak kelola hutan adat kepada masyarakat adat Kasepuhan di Kampung Ciptagelar. Balai TNGHS perlu merumuskan kesepakatan bersama masyarakat yang memuat hak dan kewajiban masing-masing pihak di zona khusus dalam proses zonasi kawasan TNGHS. Balai TNGHS disarankan melibatkan tokoh-tokoh (pimpinan) informal dalam proses konsultasi publik. Balai TNGHS juga disarankan menyelenggarakan pemberdayaan masyarakat supaya perilaku berpindah pemukiman pada masyarakat Kasepuhan Ciptagelar tetap dapat menjaga kelestarian taman nasional.

## Daftar Pustaka

- [ANRI] Arsip Nasional Republik Indonesia. 1980. *Memori Residen Banten (JS de Kanter), 28 Mei 1934 dalam Memori Serah Jabatan 1931–1940 Jawa Barat*. Jakarta: Arsip Nasional Republik Indonesia.
- [Balai TNGHS] Balai Taman Nasional Gunung Halimun Salak. 2007a. *Draf Akademik Rencana Pengelolaan TNGHS*. Kabandungan: Balai TNGHS.
- [Balai TNGHS] Balai Taman Nasional Gunung Halimun Salak. 2007b. *Rencana Pengelolaan TNGHS 2007–2026*. Kabandungan: Balai TNGHS.
- [Balai TNGHS] Balai Taman Nasional Gunung Halimun Salak. 2009a. *Rencana Aksi Restorasi Koridor Halimun-Salak (2009–2013)*. Kabandungan: Balai TNGHS.
- [Balai TNGHS] Balai Taman Nasional Gunung Halimun Salak. 2009b. *Model Kampung Konservasi: Saling Percaya dan Menghargai Perspektif yang Berbeda*.

Kabandungan: Balai TNGHS.

- [Dephut] Departemen Kehutanan RI. 1990. Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- [Dephut] Departemen Kehutanan RI. 1992. Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 282/Kpts-II/1992 tentang Perubahan Fungsi dan Penunjukan Cagar Alam Gunung Halimun Menjadi Taman Nasional Gunung Halimun. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- [Dephut] Departemen Kehutanan RI. 1998. Peraturan Pemerintah No. P.68/Menhut-II/1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- [Dephut] Departemen Kehutanan RI. 2001. Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 70/Kpts-II/2001 tentang Penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status dan Fungsi Kawasan Hutan. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- [Dephut] Departemen Kehutanan RI. 2003. Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 175/Kpts-II/2003 tentang Penunjukan Kawasan Taman Nasional Gunung Halimun dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Lindung, Hutan Produksi Tetap, Hutan Produksi Terbatas pada Kelompok Hutan Gunung Halimun dan Kelompok Hutan Gunung Salak Seluas ± 113.357 (Seratus Tiga Belas Ribu Tiga Ratus Lima Puluh Tujuh) ha di Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Banten Menjadi Taman Nasional Gunung Halimun-Salak. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- [Dephut] Departemen Kehutanan RI. 2005. *50 Taman Nasional di Indonesia*. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- [Dephut] Departemen Kehutanan RI. 2007. Peraturan Menteri Kehutanan No. P.37/Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- [Dephut] Departemen Kehutanan RI. 2010. Peraturan Menteri Kehutanan No. P.56/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Zonasi Taman Nasional. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- Fisher S *et al.* 2000. *Mengelola Konflik: Keterampilan dan Strategi untuk Bertindak*. Jakarta: The British Council.
- Fuad HF, Maskanah S. 2000. *Inovasi Penyelesaian Sengketa Pengelolaan Sumber Daya Hutan*. Bogor: Pustaka Latin.
- Galudra G, Sirait M, Ramdhaniaty N, Soenarto F, Nurzaman B. 2005. History of land use policies and designation of Mount Halimun Salak National Park. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika* 11(1):1–13.
- Ichsan IM. 2009. Etika lingkungan masyarakat adat Kasepuhan dalam pengelolaan hutan di Kawasan Taman Nasional Gunung Halimun Salak: inspirasi Taoisme [disertasi]. Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana, Universitas Gajah Mada.
- [LEI] Lembaga Ekolabel Indonesia. 2000. *Pedoman LEI-21: Pedoman Pelaksanaan Penilaian Lapangan Sertifikasi Pengelolaan Hutan Alam Produksi Lestari*. Bogor: Lembaga Ekolabel Indonesia.
- Pratiwi S. 2008. Model pengembangan institusi ekowisata untuk menyelesaikan konflik di Taman Nasional Gunung Halimun Salak [disertasi]. Bogor: Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor.
- Ribot JC, Peluso NL. 2003. A theory of access. *Rural Sociology Society* 68(2):153–181.
- Schlager E, Ostrom E. 1992. Property rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. *Land Economics* 68(3): 249–262.
- Soekanto S. 1982. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Soekmadi R. 2002. National park management in Indonesia: focused on the issues of decentralization and local people [disertasi]. Göttingen: Faculty of Forestry Science and Forest Ecology, Georg-August University of Göttingen.