

# TELAAH SEJARAH KEBIJAKAN PENGELOLAAN TAMAN NASIONAL DI INDONESIA

## *(An Overview on The History of National Park Management Policy in Indonesia)*

Oleh/By :

**Iswan Dunggio<sup>1</sup> & Hendra Gunawan<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Jurusan Kehutanan, Universitas Gorontalo

<sup>2</sup>Puslitbang Hutan dan Konservasi Alam, Jl. Gunung Batu No. 5 Bogor, Jawa Barat.

Naskah diterima: 16 Februari 2009; Edit terakhir: 16 Maret 2009

### **ABSTRACT**

*The Policy of national park management has been implemented in Indonesia since the last two decades. Fifty national parks have been established until the end of the year 2004. Although the number of park is increasing over time, it is not automatically followed by the increase of goal achievement. These are indicated by the amount of conflicts and land encroachment that continuously occur in most of national parks. On the other hand, the policies of park management change over time in order to accommodate the interests of stakeholders. Some models have been developed and tested, however the results have not satisfied yet. This paper was being prepared to overview the road map of national park management policies to which stakeholders could take lesson learn for better future.*

*Keywords: Policy, management, national park, history.*

### **ABSTRAK**

Lebih dari dua dasa warsa kebijakan taman nasional diimplementasikan di Indonesia. Sampai akhir tahun 2004 sudah ada 50 taman nasional yang ditetapkan. Meskipun dari waktu ke waktu jumlahnya semakin bertambah, tetapi prestasi keberhasilan pengelolaannya belum seperti yang diharapkan banyak pihak. Hal ini diindikasikan oleh banyaknya konflik dan terus berlangsungnya perambahan di hampir seluruh taman nasional. Kebijakan pengelolaan taman nasional pun dari waktu ke waktu terus berubah mengikuti perkembangan jaman dan mengakomodir berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*). Demikian juga model pengelolaan taman nasional terus dikaji dan diujicobakan, meskipun hasilnya belum ada yang memuaskan. Tulisan ini berusaha membedah perkembangan kebijakan pengelolaan taman nasional sebagai wahana refleksi untuk perbaikan ke depan.

Kata Kunci: Kebijakan, pengelolaan, taman nasional, sejarah.

## I. PENDAHULUAN

Sebagai negara yang terletak di sekitar garis katulistiwa, Indonesia memiliki kekayaan keanekaragaman hayati yang melimpah. Kekayaan ini tersimpan di dalam hutan hujan tropis yang membentang di sepanjang katulistiwa dari Sabang sampai Merauke. Oleh karena itu Indonesia termasuk negara *megabiodiversity*, dan hanya tertandingi oleh Brazil dan Zaire. Indonesia memiliki sekitar 12 persen (515 jenis) dari total jenis binatang menyusui (mamalia); 7,3 persen (511 jenis) dari total reptil dan 17 persen (1.531 jenis) dari total jenis burung di dunia; 270 jenis amfibi; 2.827 jenis ikan serta 47 jenis ekosistem. Selain itu sebagai bagian terbesar di kawasan Indo Malaya, Indonesia merupakan salah satu dari 12 pusat distribusi keanekaragaman genetik tanaman atau yang lebih dikenal sebagai *Vavilov Centre* (Endarwati, 2005; BAPPENAS, 2003; BAPPENAS, 1993).

Sebagai negara yang kaya akan hutan, bangsa Indonesia sejak berabad-abad lampau sudah berinteraksi secara kuat dengan hutan, sehingga antara hutan dan manusia sudah menjadi satu kesatuan (*adherent*). Banyak kebutuhan manusia yang dapat dipenuhi dari dalam hutan, seperti perumahan, sandang, pangan, obat-obatan, dan jasa lingkungan. Pada awalnya hubungan saling ketergantungan ini berjalan selaras, namun dengan perkembangan jaman yang disertai dengan penambahan penduduk, peningkatan kebutuhan dan munculnya motivasi untuk meningkatkan pendapatan, maka eksploitasi terhadap sumberdaya hutan mulai dilakukan secara ekstensif dan ekstraktif sehingga merusak keselarasan tersebut. Bahkan, pemerintah dan masyarakat yang jauh dari hutan memandang hutan sebagai sumber ekonomi. Akibatnya eksploitasi hutan secara komersial dan berskala besar berkembang pesat. Ironisnya, masyarakat yang selama ini menggantungkan hidup kepada hutan menjadi terusir dan kehilangan aksesnya kepada sumberdaya hutan. Dampaknya, disamping menimbulkan konflik dan masalah sosial lain, kerusakan hutan juga semakin parah dan meluas.

Sudah dalam beberapa dekade, pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya hutan tidak berpihak kepada masyarakat tetapi hanya menguntungkan kelompok-kelompok tertentu. Sebaliknya, masyarakat harus menanggung dampak dari kerusakan hutan dalam bentuk bencana banjir, tanah longsor, kebakaran hutan, gangguan satwa, kekeringan dan lahan-lahan kritis. Padahal dalam Undang-Undang Dasar diamanatkan bahwa kekayaan alam dimanfaatkan untuk sebesar-sebesarannya kemakmuran rakyat. Menyadari hal ini, pemerintah mulai mengubah paradigma pengelolaan sumberdaya hutan. Paradigma *wood oriented* sudah lama ditinggalkan, diganti dengan *resources oriented*, hutan tidak semata dipandang sebagai kayu tetapi sebagai sumberdaya yang multi manfaat, sehingga manfaat hutan tidak hanya diambil dari kayu tetapi juga dari sumberdaya yang lain seperti hasil hutan non kayu, wisata dan jasa lingkungan yang tidak bersifat merusak.

Penetapan dan pengelolaan taman nasional merupakan salah satu cara memperoleh manfaat sumberdaya hutan selain kayu, sehingga manfaatnya dapat dinikmati secara lestari lintas generasi. Sampai akhir tahun 2004 sudah ada 50 taman nasional yang ditetapkan. Pemanfaatan sumberdaya hutan dengan basis taman nasional

<sup>3)</sup> Definisi Taman Nasional sesuai Keppres 32 /1990 adalah adalah kawasan pelestarian alam yang dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan pengembangan ilmu pengetahuan, pendidikan, pariwisata dan rekreasi.

diharapkan lebih menjamin kelestarian sumberdaya alam dan dapat meningkatkan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat lokal dengan lebih nyata. Manfaat ekonomi ini dapat dihasilkan dari jasa-jasa lingkungan (air dan wisata) maupun hasil hutan non kayu yang diperoleh tanpa merusak ekosistem atau menebang pohon. Hal ini sesuai dengan konsep pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan yang menjadi asas pembangunan nasional di Indonesia.

Untuk kepentingan pengaturan pemanfaatan, pemerintah menetapkan zonasi di taman nasional. Kepentingan masyarakat dan kepentingan konservasi diakomodir dalam zona-zona yang ditetapkan, seperti zona inti, zona rimba, zona pemanfaatan intensif, zona pemanfaatan tradisional, dan lain-lain. Sayangnya, zonasi ini seringkali dapat didefinisikan di atas peta tetapi sulit diimplementasikan di lapangan. Bahkan, bila tidak melibatkan masyarakat dalam penetapannya, zonasi ini dikhawatirkan tidak akan dapat dilaksanakan (dilanggar oleh masyarakat).

Walaupun konsep penetapan taman nasional sebagai kawasan konservasi sangat ideal dengan tiga fungsi utamanya yaitu sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman hayati dan sumber plasma nutfah serta pemanfaatan yang lestari keanekaragaman hayati dan ekosistemnya, namun bukan berarti tidak menghadapi permasalahan. Sejak awal pembentukannya, pemerintah terus mencari konsep pengelolaan taman nasional yang ideal atau yang cocok dengan kondisi biofisik, sosial, ekonomi dan budaya setempat serta dapat mengakomodir semua kepentingan.

Berbagai upaya manajemen telah dikaji dan diujicobakan, namun belum menampakkan keberhasilan yang nyata, mulai dari **ICDP (*Integrated Conservation and Development Project*)** dan **IPAS (*Integrated Protected Area System*)** pada awal tahun 1990-an (Sumardja dan Ishwaran, 1996), kemudian konsep **Manajemen Bioregional** kawasan konservasi (Sumardja, 1997). Setelah itu muncul konsep **manajemen partisipatif** atau manajemen berbasis masyarakat atau sering disebut juga (dianggap sama) dengan konsep **pengelolaan hutan bersama masyarakat**. Bersamaan dengan itu juga muncul terminologi **manajemen kemitraan** dan pengelolaan taman nasional terpadu. Tetapi semua itu dianggap belum memberikan hasil yang optimal sampai akhirnya Menteri Kehutanan mengeluarkan Peraturan Nomor P.19/Menhut-II/2004 tentang **Kolaborasi Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam** (Departemen Kehutanan, 2005).

Implementasi dari semua konsep pengelolaan tersebut umumnya masih bersifat *trial and error* dan keberlanjutannya sangat tergantung dari sikap dan kebijakan pejabat yang sedang memegang tampuk kepemimpinan (mulai dari Menteri, Dirjen, Direktur dan Kepala Balai Taman Nasional). Akibatnya masih banyak pengelolaan taman nasional yang belum menampakkan hasil ideal yang diharapkan.

Belum tuntas implementasi model pengelolaan taman nasional yang sedang menjadi program pemerintah (Departemen Kehutanan) saat ini, muncul wacana baru berkaitan dengan pengelolaan taman nasional yaitu Taman Nasional Mandiri. Definisi, kriteria, indikator dan bentuk taman nasional mandiri itu sendiri masih merupakan bahan perdebatan yang panjang. Oleh karena itu masih diperlukan kajian-kajian sebagai bahan penyusun naskah akademik yang akan dijadikan pembenaran atau legitimasi dari implementasi pengelolaan taman nasional mandiri.

## II. SEJARAH PERKEMBANGAN KEBIJAKAN TAMAN NASIONAL

Sejarah mencatat bahwa usaha penetapan taman nasional untuk pertama kalinya dimulai di Amerika Serikat ketika Presiden Abraham Lincoln menetapkan *Yellowstone* sebagai kawasan perlindungan alam yang kemudian menjadi taman nasional pertama di dunia. Sejarah juga mencatat setidaknya ada lima tonggak penting dalam perkembangan pengelolaan kawasan konservasi yaitu (Putro, 2006):

1. Era *Yellowstone* dimana pembangunan taman nasional hanya ditujukan untuk perlindungan spesies tertentu sebagai prioritas utama sehingga “menyingkirkan” kepentingan kehidupan manusia.
2. Era 70-an, pada Kongres IUCN (*International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*) di New Delhi (tahun 1969) menetapkan bahwa kawasan konservasi harus dikategorisasikan ke dalam beberapa kategori menurut kriteria tertentu, agar pengelolaannya lebih efektif dan efisien. Merujuk pada hasil kongres tersebut, pada tahun 1978 IUCN mengembangkan pedoman kategorisasi kawasan konservasi.
3. Era 80-an pada Kongres CNPPA (*Commission on National Parks and Protected Areas*) atau Kongres Taman Nasional ke-3 di Bali tahun 1982 yang bertema “*Park for Sustainable Development*”, memberikan pesan agar setiap unit kawasan konservasi harus dibuat rencana pengelolaan (*management plan*) sebagai panduan bagi pengelola untuk mencapai tujuannya.
4. Era 90-an pada Kongres WCPA (*World Commission on Protected Areas*) di Caracas, Venezuela tahun 1993 yang mengamanahkan bahwa pengelolaan kawasan konservasi tidak bisa hanya dikelola oleh *single institution*, melainkan harus melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan, khususnya masyarakat sekitar kawasan. Implikasinya, berbagai pendekatan pengelolaan seperti pendekatan partisipatif (*participatory approach*) dan pengelolaan bersama (*joint management* ataupun *collaborative management approaches*) menjadi acuan pengelolaan sumberdaya hutan, termasuk kawasan konservasi. Era ini juga ditandai dengan maraknya proyek mega-juta dollar seperti ICDP atau semacamnya.
5. Era 2000-an dari hasil Kongres WCPA terakhir di Durban, Yordania tahun 2003, dimandatkan bahwa pengelolaan kawasan konservasi harus mampu memberikan manfaat ekonomi bagi para pihak yang berkepentingan, termasuk masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar kawasan konservasi. Seiring dengan perkembangan terkini tersebut, maka berbagai kebijakan dan regulasi yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan konservasi juga selayaknya mengikutinya. Hal ini penting, karena institusi konservasi yang ada di Indonesia saat ini masih mengikuti konsep era-era sebelumnya.

Titik awal konservasi modern di Indonesia dimulai sejak kongres ke-3 taman nasional dan kawasan yang dilindungi sedunia pada Oktober 1982 di Bali (Mackinnon *et al.*, 1993). Bersamaan dengan kongres tersebut, pemerintah Indonesia mendeklarasikan 11 taman nasional (Soemarwoto, 2004). Era ini menjadi tonggak awal dikenalkannya taman nasional di Indonesia, namun masih mengadopsi pola pengelolaan dari *Yellowstone*, yang mengedepankan pendekatan pengamanan (*security approach*) dengan mengutamakan kepentingan konservasi di atas segalanya.

Berbagai bentuk pendekatan sosial yang diadopsi dari sistem pengelolaan hutan produksi juga mulai dicobakan, misalnya dengan pembuatan daerah penyangga yang ditujukan untuk membendung tekanan masyarakat terhadap kawasan konservasi. Demikian juga dengan program-program peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar kawasan konservasi sudah dilaksanakan. Meskipun demikian, dalam pelaksanaan kedua macam program tersebut masih menempatkan masyarakat sebagai obyek dan diposisikan sebagai pihak yang berseberangan atau bahkan sebagai “musuh” yang harus diperangi. Dengan perkataan lain belum menempatkan masyarakat sebagai mitra sejajar yang penting dan strategis.

Setelah kongres taman nasional di Durban tahun 2003 mengamanatkan perlunya keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan taman nasional, maka pemerintah Indonesia mulai memperbaiki pola pengelolaan taman nasional dengan lebih mengedepankan kepentingan masyarakat melalui pola pengelolaan secara kolaboratif. Keseriusan pemerintah untuk mengimplementasikan pola pengelolaan taman nasional secara kolaboratif ditunjukkan dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.19/Menhut-II/2004 tentang Kolaborasi Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam

### III. POTRET PERMASALAHAN DI TAMAN NASIONAL

#### A. Pembalakan Liar (*Illegal Logging*)

Istilah *illegal logging* berdasarkan literatur merujuk pada aktivitas yang terkait dengan ekstraksi kayu yang bertentangan dengan peraturan pemerintah. *Illegal logging* merupakan salah satu simpul tindak korupsi yang melibatkan oknum aparat pemerintah, baik sipil, militer maupun kepolisian, pengusaha, dan masyarakat. Hubungan antara *illegal logging* dan korupsi telah banyak dipaparkan di berbagai literatur (Callister 1999, Palmer 2001; Contreras-Hermosilla, 2001; Scotland *et al.*, 2000). Hubungan erat ini ditunjukkan oleh fakta bahwa *illegal logging* yang merajalela di Indonesia melibatkan korupsi di dalamnya (Smith *et al.*, 2003). *Illegal logging* dalam arti luas termasuk mulai dari pemberian hak pengusahaan, pada seluruh rantai produk kayu, mulai dari tahap perencanaan, pemanenan, dan transpor bahan baku sampai manajemen keuangannya (Tacconi *et al.*, 2003).

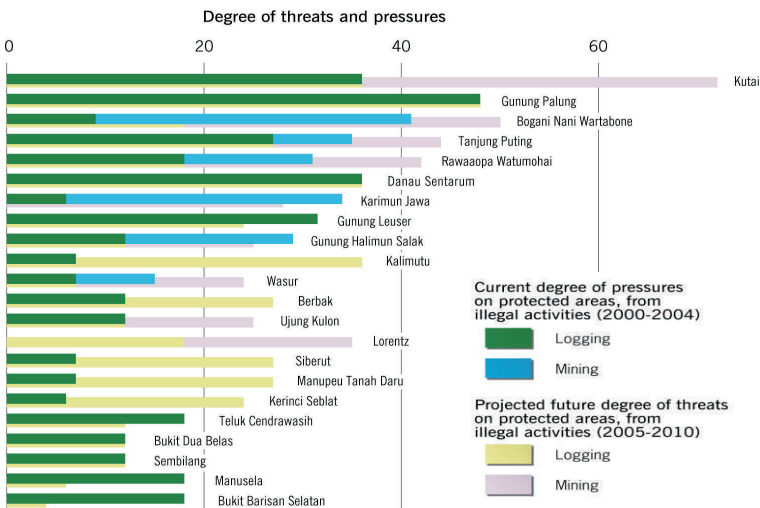
Pembalakan liar juga sudah mulai merambah ke kawasan taman nasional yang umumnya memiliki potensi kayu dengan diameter yang besar-besar. Sementara di hutan produksi potensinya sudah mulai menurun akibat eksploitasi yang intensif dan harus bersaing dengan pemegang konsesi legal. Mudahnya akses ke kawasan taman nasional menyebabkan tingginya *illegal logging* di taman nasional. Hal ini juga ditunjang oleh tingginya *demand* kayu yang tidak dapat dipenuhi oleh produksi kayu legal dari HPH. Menurut data dari Fern dalam “*EU Forest Watch Issues*” yang dirilis oleh *Greenpeace* (2003) menyebutkan bahwa sekitar 79 juta m<sup>3</sup> atau 88% kayu yang beredar di Indonesia adalah *illegal*. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1. Perbandingan Jumlah Kayu Resmi dan Illegal di Indonesia  
 Table 1. Comparison of Total Legal and Illegal Wood in Indonesia

No (No)	Neraca Legalitas Produksi Kayu (Scheme of Legality of Wood Production)	Jumlah (juta/m <sup>3</sup> ) (Total (million/m <sup>3</sup> ))
1.	Konsumsi pengolahan kayu Indonesia (Consumption of Indonesian wood processing)	80
2.	Jumlah kayu yang diselundupkan ke negara-negara tetangga (Total of wood smuggled to neighboring countries)	10
3.	Produksi resmi pemerintah Indonesia (Legal wood production)	6,9
4.	Hasil perkebunan untuk industri bubur kertas (Good's production for pulp industry)	4
Total jumlah permintaan (Total demand)		90
Total Jumlah Penyediaan (Total supply)		10,9
Selisih (Illegal) (Difference)		79

Sumber (Source): Greenpeace (2003)

Berdasarkan data dari DEPHUT dan RAPPAM (2005), pembalakan dan pertambangan liar di kawasan konservasi seperti taman nasional merupakan ancaman terbesar seperti yang terlihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Tingkat ancaman dan tekanan terhadap taman nasional di Indonesia (DEPHUT dan RAPPAM (2005)).

Figure 1. Level of threats and pressure to national parks in Indonesia (DEPHUT dan RPPAM (2005))

## **B. Dampak Perubahan Tata Guna Lahan di Sekitar Kawasan Konservasi**

Pertumbuhan penduduk dan percepatan pembangunan sejak PELITA<sup>4</sup> I memiliki dampak langsung maupun tidak langsung pada luas tutupan hutan di Indonesia. Pemerintah yang menempatkan hutan sebagai salah satu sumber pendapatan yang strategis dan sumber lahan yang potensial untuk meningkatkan daya dukung pangan nasional serta sarana pemerataan penduduk melalui program transmigrasi telah mengubah luas tutupan hutan dan komposisi peruntukannya secara signifikan.

Perubahan tata guna lahan semakin marak setelah digulirkannya otonomi daerah, dimana banyak propinsi dan kabupaten baru berdiri atau memisahkan diri, sehingga perlu menata kembali tata ruangnya untuk mengakomodir berbagai kepentingan. Sayangnya, pertimbangan utama perubahan tata guna lahan kebanyakan adalah kepentingan ekonomi yang seringkali mengabaikan aspek kelestarian dan keamanan lingkungan.

Sampai akhir tahun 2004 terindikasi kawasan hutan yang terdegradasi mencapai 59,17 juta ha. Laju kerusakan hutan antara tahun 2000 sampai dengan 2004 akibat praktek-praktek *illegal* diperkirakan mencapai 2,8 juta ha/tahun (BAPLAN, 2004). Hal ini terjadi di banyak taman nasional di Indonesia, baik dilakukan oleh masyarakat lokal maupun pendatang dari daerah lain. Bahkan penempatan transmigrasi di sekitar kawasan konservasi di beberapa provinsi terbukti memberikan ancaman serius terhadap kawasan konservasi di wilayah tersebut. Misalnya, program transmigrasi di Sulawesi Tengah (mengancam SM Bakiriang), di Sulawesi Tenggara (berbatasan dengan TN. Rawa Aopa Watumohai), di Sulawesi Utara (berbatasan dengan TN. Bogani Nani Warta Bone).

Kurangnya informasi yang dimiliki oleh kepala daerah tentang keberadaan kawasan konservasi di wilayahnya menyebabkan pembagian tata ruang wilayah seringkali merugikan kepentingan konservasi. Visi dan wawasan para pemimpin dan wakil rakyat di daerah juga menentukan pola kebijakan tata ruang dan praktek-praktek pemanfaatan sumberdaya alam di daerah tersebut. Kurangnya koordinasi dan kerjasama antar sektor di dalam suatu kabupaten atau antar kabupaten dalam suatu provinsi dan antar provinsi telah menyebabkan kerusakan ekosistem yang dampaknya sangat luas, seperti banjir di Jakarta (berkaitan dengan ekosistem di Kabupaten Bogor, Sukabumi, Cianjur), banjir bandang di Kabupaten Langkat, Sumatera Utara (dampak dari kerusakan ekosistem Leuser di Aceh).

## **C. Perburuan Ilegal**

Ancaman utama bagi banyak populasi satwa liar di taman nasional adalah degradasi (kualitas dan kuantitas) habitat dan perburuan ilegal. Perburuan satwa di taman nasional dilakukan dengan berbagai cara seperti menggunakan jerat, perangkap, racun, anjing dan senapan. Peluang pasar yang besar seperti di Sulawesi bagian utara telah membuat

---

<sup>4</sup> PELITA merupakan rencana pembangunan nasional yang ditetapkan setiap lima tahun sekali. PELITA I mencakup periode 1969/1970-1973/1974, PELITA II 1974/1975-1978/1979, PELITA III 1979/1980-1983/1984, PELITA IV 1984/1985-1988/1989, PELITA V 1989/1990-1993/1994, PELITA VI 1994/1995-1998/1999

perburuan satwa liar sulit dihilangkan. Apalagi kebiasaan mengkonsumsi daging satwa liar sudah menjadi kebiasaan yang turun menurun. Perburuan menggunakan perangkap, jerat atau, racun seringkali salah sasaran, meskipun yang diburu babi hutan, seringkali yang terperangkap adalah satwa dilindungi seperti anoa dan babirusa.

Menurut Lee *et al.* (2001), pasar dan perburuan subsisten di Sulawesi Bagian Utara<sup>5</sup> merupakan ancaman berat bagi satwa liar di Sulawesi sehingga banyak spesies yang berpeluang menghadapi kepunahan dalam waktu dekat. Misalnya monyet hitam Sulawesi (*Macaca beccii*) yang merupakan satwa endemik Gorontalo mungkin akan punah dalam 25 tahun mendatang jika perburuan satwa ini masih berlangsung seperti sekarang. Bila tingkat perburuan yang sekarang terus berlanjut, besar kemungkinan akan ada gelombang kepunahan spesies, bukan saja di wilayah taman nasional tapi di seluruh kawasan perlindungan lain yang ada di Sulawesi.

#### **D. Minimnya Data Dasar Potensi Keanekaragaman Hayati**

Minimnya data dan informasi kekayaan keanekaragaman hayati di dalam taman nasional merupakan masalah mendasar yang perlu segera diatasi, karena dengan data dasar tersebut rencana pengelolaan disusun dan pengembangan pemanfaatan dapat dilakukan dengan lebih terarah dan lestari. Minimnya data ini disebabkan kurangnya kegiatan penelitian di taman nasional yang dilakukan oleh peneliti dari perguruan tinggi maupun lembaga riset. Sementara itu tenaga teknis di taman nasional yang jumlahnya terbatas menyebabkan inventarisasi potensi keanekaragaman hayati tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

Data dasar potensi keanekaragaman hayati juga dapat digunakan dalam rangka promosi wisata dan kampanye dalam rangka penyuluhan dan pendidikan konservasi kepada masyarakat. Dengan mengetahui potensi, pembangunan sarana dan prasarana serta pengembangan kegiatan dapat dilaksanakan dengan lebih terarah dan tepat guna. Pemanfaatan sumberdaya hutan untuk kepentingan wisata, pemanfaatan tradisional dan pendidikan juga dapat diatur dengan lebih baik bila potensinya diketahui dengan tepat. Zonasi yang tepat juga dapat diwujudkan bila potensi kekayaan keanekaragaman hayati sudah teridentifikasi dan sebarannya sudah terpetakan dengan baik.

#### **E. Masalah Tata Batas**

Masalah yang berkaitan dengan tata batas di taman nasional antara lain adalah : (1) belum definitifnya tata batas luar kawasan; (2) hilangnya atau tidak jelasnya tata batas di lapangan; (3) sengketa tata batas dengan masyarakat; (4) pelanggaran tata batas oleh masyarakat; (5) belum ditata batasnya zonasi kawasan, dan (6) kurangnya sosialisasi tata batas kepada masyarakat.

Sengketa tata batas kawasan dengan masyarakat merupakan isu yang banyak menyita perhatian akhir-akhir ini, sebagai respon atas era keterbukaan sejak otonomi

---

<sup>5</sup> Wilayah Sulawesi Bagian Utara memanjang mulai dari Sangihe Talaud, Bitung, Manado, Minahasa Bolaang Mongondow (Sulawesi Utara), Gorontalo, Boalemo (Gorontalo), Buol dan Toli-toli (Sulawesi Tengah)



daerah digulirkan. Masyarakat yang dahulu pernah dikeluarkan dari taman nasional kini menuntut kembali hak-haknya atas sumberdaya di taman nasional dengan berbagai dalih, seperti tanah adat, tanah ulayat atau tanah warisan nenek moyang. Tuntutan masyarakat ini sebagian besar mendapat dukungan dari lembaga swadaya masyarakat, baik lokal, nasional maupun internasional, sehingga memaksa pihak pengelola untuk melakukan dialog dan kompromi dengan pihak-pihak terkait.

## **F. Minimnya Sumberdaya Manusia**

Baik buruknya pengelolaan taman nasional sangat ditentukan oleh kualitas dan kuantitas sumberdaya manusia. Secara kuantitas saja jumlah tenaga pengelola taman nasional masih sangat terbatas, terutama tenaga lapangan. Apalagi secara kualitas, masih jauh dari cukup. Tenaga sarjana maupun pascasarjana umumnya masih terbatas pada pejabat struktural. Staf-staf di bidang teknis bahkan banyak yang dijabat oleh tenaga non teknis (non kehutanan). Hal ini menyebabkan adanya kesenjangan antara apa yang diharapkan dengan apa yang dapat dicapai, karena kelemahan di tingkat pelaksana yang tidak memiliki kompetensi teknis.

Sebagai contoh di Sulawesi Bagian Utara, saat ini hanya terdapat 84 orang jagawana yang bertugas melindungi kawasan seluas 3.821 km<sup>2</sup>. Ini berarti setiap jagawana harus menjaga dan mengawasi kawasan sekitar 45 km<sup>2</sup>. Tetapi berdasarkan hasil survei yang dilakukan oleh WCS pada tahun 2001 ditemukan hanya sekitar 10% jagawana yang benar-benar di lapangan. Di kawasan taman nasional sendiri yang memiliki luas 32.215 ha hanya dijaga oleh 1 orang petugas jagawana, itupun jarang sekali berada di lapangan (Lee *et al.*, 2001).

Hal yang sama juga terlihat pada proporsi tenaga kehutanan secara nasional dimana 86% pegawai yang bekerja di sektor kehutanan dalam skala menengah dan besar hanyalah tamatan Sekolah Menengah Atas (SMA). Apabila diasumsikan bahwa kemampuan profesional pegawai kehutanan akan seiring dengan kualifikasi pendidikan, maka SDM kehutanan di masa depan perlu mendapatkan perhatian yang sangat serius. Tenaga profesional seperti peneliti di LITBANG Kehutanan pun masih terbatas dan berkonsentrasi pada masalah primer seperti inventarisasi spesies dan penelitian dasar yang berjangka pendek (DEPHUT, 2006).

## **G. Minimnya Dukungan Penelitian**

Pada umumnya riset di kawasan konservasi dilakukan oleh peneliti dari perguruan tinggi setempat atau peneliti dari luar negeri. Akan tetapi kebanyakan topik riset berorientasi akademik. Hal ini terjadi karena peneliti berusaha menguji teori tertentu atau menjawab pertanyaan mengenai segolongan spesies binatang, tumbuhan atau hal-hal lain. Dalam jangka panjang hasil riset ini tentu akan berguna bagi pengelolaan kawasan, tetapi dalam jangka pendek tidak akan menghasilkan apapun. Sesungguhnya penelitian mengenai ekologi spesies, dampak dari kegiatan pengambilan hasil-hasil hutan dan interaksi antara satwa dan manusia sangat penting untuk mendukung pelestarian keanekaragaman hayati secara umum.

#### **IV. KEPENTINGAN POLITIK (*POLITICAL INTEREST*)**

Hampir di seluruh dunia, hutan telah menjadi arena pertentangan antara berbagai pihak yang berkepentingan dengan sumber daya hutan. Seringkali kepentingan satu pihak berbenturan dengan kepentingan pihak lainnya. Berbeda dengan sektor lain, konflik di sektor kehutanan melibatkan berbagai pihak, mulai dari skala lokal sampai skala nasional, dan bahkan internasional. Selain itu, perbedaan status antara pihak yang “kuat” dan yang “lemah” sangat menonjol. Pihak yang lebih kuat biasanya akan dengan mudah mempertahankan posisinya karena mereka mempunyai kekuatan untuk melawan pihak yang lemah. Mereka mempunyai informasi yang lebih banyak dan kemampuan finansial yang lebih besar dibandingkan pihak yang lemah. Perbedaan kekuatan antara kedua pihak ini menyebabkan rumitnya penyelesaian konflik di sektor kehutanan. Keunikan lainnya adalah konflik di sektor kehutanan sering tidak diketahui umum atau tidak muncul ke permukaan (laten) dan sangat sulit untuk diselesaikan karena terjadi di tempat yang terpencil. Di masa lalu, konflik semacam ini sering diselesaikan dengan tekanan dari pihak-pihak yang kuat terhadap pihak yang lemah.

Setelah jatuhnya rezim Orde Baru dan dilaksanakannya desentralisasi, konflik yang sebelumnya laten mulai bermunculan ke permukaan dan juga memunculkan berbagai konflik baru. Hal ini terutama disebabkan oleh “*euforia reformasi*” yang membuka kesempatan untuk menyalurkan kehendak dan aspirasi masyarakat yang selama ini dikekang oleh rezim Orde Baru. *Euforia* ini juga mendorong pihak yang lemah dan selalu dipinggirkan di masa lalu, untuk berani menuntut hak-hak mereka yang selama ini diserobot dan diremehkan oleh pihak yang lebih kuat.

Konflik di taman nasional terjadi karena praktek pengelolaan taman nasional tidak mengakomodir kepentingan masyarakat lokal dan cenderung lebih mementingkan aspek ekologis dan politik. Misalnya saja kondisi ekosistem hutan yang sangat baik sering dijadikan alasan pemerintah untuk menghindari tekanan dunia internasional. Sebagaimana diketahui Indonesia saat ini menjadi sorotan dunia internasional karena memiliki rekor sebagai perusak sumberdaya hutan tertinggi di dunia. Di kalangan konservasionis kondisi ekologi yang stabil akan tercapai jika tidak ada campur tangan manusia di dalamnya. Implikasi persoalan ini adalah masyarakat lokal akan semakin termarginalkan dan tidak memperoleh hak untuk memanfaatkan sumberdaya hutan, padahal ketergantungan masyarakat sekitar hutan terhadap sumberdaya tersebut sangat tinggi.

Menurut DEPHUT (2006) penduduk yang bermata pencaharian langsung dari hutan sekitar 6 juta jiwa, sebanyak 3,4 juta jiwa diantaranya bekerja di sektor swasta kehutanan. Secara tradisi, pada umumnya mata pencaharian masyarakat tersebut adalah memanfaatkan produk-produk hutan, baik kayu maupun bukan kayu seperti rotan, damar, gaharu dan lebah madu. Meningkatnya konflik di sektor kehutanan juga disebabkan oleh krisis ekonomi sejak awal pertengahan tahun 1997 dan memuncak di awal tahun 1998. Keterpurukan ekonomi menyebabkan masyarakat semakin terdorong untuk melakukan penjarahan dan atau perambahan hutan yang dianggap sebagai cara termudah untuk mendapatkan uang. Tindakan ini terjadi karena secara psikologis masyarakat berada di bawah tekanan untuk mempertahankan hidup.

## V. JEJARING AKTOR (*ACTORS NETWORKING*)

Sejak awal pembentukannya taman nasional diklaim sebagai hak milik negara (*state property*). Hal ini tidak terlepas dari sejarah pembentukan taman nasional untuk pertama kalinya yaitu di era Yellowstone. Sampai dengan hari ini aktor yang mendominasi pengelolaan taman nasional adalah pemerintah pusat, dalam hal ini Departemen Kehutanan. Berdasarkan kesepakatan Kongres WCPA (*World Commission on Protected Areas*) di Caracas, Venezuela tahun 1993, pengelolaan kawasan konservasi tidak bisa hanya dikelola oleh *single institution*, melainkan harus melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan, khususnya masyarakat sekitar kawasan.

Sistem pengelolaan kawasan konservasi modern di Indonesia ditandai dengan dikembangkannya konsep *Integrated Conservation Development Project* (ICDP) atau *Integrated Protected Areas System* (IPAS). Pada kedua sistem ini masyarakat lokal dengan tata nilai dan budayanya diperlakukan sebagai bagian integral dari pengembangan kawasan konservasi (Barber *et al.*, 1997). Selanjutnya model pengelolaan kawasan konservasi terus berkembang antara lain konsep pembangunan bioregional yang diinisiasi oleh WRI-IUCN-UNEP (Sumardja, 1997; Supriatna, 1997; Haeruman, 1997). Selanjutnya di Indonesia juga pernah dikenal adanya kemitraan dalam pengelolaan kawasan lindung atau CCA (*Community Conservation Agreements*). Program ini melibatkan LSM lokal sebagai fasilitator. Sayangnya konsep yang ditawarkan lebih bersifat keproyekan sehingga tidak menyentuh permasalahan sebenarnya yang ada. Kolaborasi yang diharapkan tercipta dalam kegiatan tersebut tidak terwujud, sehingga ketika program tersebut selesai, kerusakan hutan kembali terjadi dan bahkan semakin parah.

## VI. RUANG KEBIJAKAN (*POLICY SPACE*)

Meskipun jumlah taman nasional yang ditetapkan terus meningkat secara signifikan, tetapi persoalan dalam pengelolaannya juga semakin meningkat. Banyak persoalan taman nasional yang sampai saat ini belum terpecahkan seperti: perambahan kawasan, sengketa tata batas, perburuan liar, *illegal logging* dan kurangnya dukungan dari *stakeholders* lokal. Permasalahan tersebut seringkali berkorelasi dengan tingkat kesejahteraan masyarakat sekitar taman nasional yang rendah. Peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar sebagai salah satu tujuan penetapan taman nasional ternyata masih sebatas jargon yang jauh dari kenyataan.

Besarnya wewenang pemerintah pusat atas taman nasional menjadi salah satu pemicu persoalan dalam pengelolaan taman nasional. Pemerintah pusat selalu menganggap permasalahan taman nasional sebagai permasalahan teknis, padahal sebenarnya persoalan taman nasional memiliki dimensi sosial, budaya, ekonomi, dan bahkan politik. Tindakan represif yang sering diambil tidak dapat menyelesaikan permasalahan sampai ke akarnya. Misalnya masalah pencurian hasil hutan di dalam taman nasional. Selama masyarakat setempat masih miskin dan tergantung pada hutan, maka masalah pencurian hasil hutan kayu dan non kayu akan selalu muncul, walaupun puluhan orang telah ditangkap dan dipenjarakan. Menurut data BPS (2005) jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2003

tercatat sebanyak 219,9 juta jiwa. Sekitar 48,8 juta penduduk Indonesia tinggal di dalam dan sekitar kawasan hutan, dan sekitar 10,2 juta jiwa diantaranya tergolong dalam kategori miskin (Wollenberg *et al.*, 2004).

Dalam semangat otonomi daerah, pelibatan masyarakat lokal dan pemerintah daerah menjadi penting dalam pengelolaan taman nasional, karena dapat meningkatkan efektivitas dan dalam beberapa hal mungkin meningkatkan efisiensi. Kekhawatiran pemerintah pusat akan ketidakmampuan (*capacity*) dan ketidakmauan (*political will*) pemerintah daerah dan masyarakat lokal tidak dapat dijadikan dasar untuk tidak memberikan sebagian kewenangannya dalam pengelolaan taman nasional kepada pemerintah daerah dan masyarakat setempat. Pelibatan masyarakat dalam pengelolaan mungkin akan meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pengamanan hutan, sekaligus juga meningkatkan kesejahteraan mereka, yang dalam jangka panjang dapat meningkatkan kualitas pengelolaan taman nasional.

## VII. PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas maka permasalahan pengelolaan taman nasional merupakan permasalahan sosial kemasyarakatan. Permasalahan sosial hanya dapat dipecahkan melalui perubahan struktur kelembagaan yang mengatur alokasi sumberdaya untuk mencapai kinerja yang dikehendaki. Pertanyaannya adalah kapan dan bagaimana mengubah struktur kelembagaan yang mengatur alokasi sumberdaya tersebut? Perubahan struktur kelembagaan berarti menyangkut perubahan dalam unsur-unsur kelembagaan yaitu perubahan dalam batas yurisdiksi, *property rights* dan aturan representasi. Batas yurisdiksi akan menentukan siapa dan apa yang tercakup dalam organisasi tersebut. Dalam konteks kolaborasi sering sekali ditemukan adanya kegagalan meskipun aturan main dalam kolaborasi tersebut sudah sangat jelas. Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana konsep kolaborasi yang baik bagi taman nasional dan mengapa kolaborasi yang selama ini dibangun selalu mengalami kegagalan?

## DAFTAR PUSTAKA

- Barber, C.F., S. Afiff, A. Purnomo. 1997. Meluruskan Arah Pelestarian Keanekaragaman Hayati dan Pembangunan di Indonesia. Terjemahan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- BAPPENAS, 2003. Strategi dan Rencana Aksi Keanekaragaman Hayati Indonesia 2003-2020, IBSAP, Dokumen Nasional, Jakarta
- BAPPENAS. 1993. Biodiversity Action Plan for Indonesia. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta.
- BAPLAN. 2004. Statistik Indonesia Tahun 2005. Badan Pusat Statistik, Jakarta

- Callister, D.J. 1999. Current understandings, and implications for World Bank Forest Policy. For the world Bank Group Forest Policy Implementation Review and Strategy Development: Analytical Studies. [http://www.ifpdc.Isu.edu/unece/logging/documents/2003-2006/rt03\\_043.pdf](http://www.ifpdc.Isu.edu/unece/logging/documents/2003-2006/rt03_043.pdf). date of download 17 Mei 2007.
- Chomitz, K.M. 2007. Overview-At Loggerheads? Agricultural Expansion, Poverty Reduction and Environment in The Tropical Forests. World Bank dan Salemba Empat Press, Jakarta
- Contreras-Hermosilla, A dan Chip Fay 2006. Memperkokoh Pengelolaan Hutan Indonesia Melalui Pembaharuan Penguasaan Tanah. World Agroforestry Centre. Bogor.
- Contreras-hermosilla, A. 2001. Forest Law Enforcement. World Bank, Washington DC
- Departemen Kehutanan. 2005. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.19/Menhut-II/2004, tanggal 19 Oktober 2004 tentang Kolaborasi Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam. Departemen Kehutanan, Jakarta.
- Departemen Kehutanan. 2006. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kehutanan Tahun 2006 - 2025. Editor: Soehartono, T., C. Mangkudisastra, Nifinluri, A. Nurhayat, S. Ramadhan, A. Djajono, U.D. Kusumah, E. Caesariantika, D. Febriani, P. Susan. Pusat Rencana dan Statistik Kehutanan Badan Planologi Kehutanan, Jakarta.
- Endarwati, 2005. Keanekaragaman Hayati dan Konservasinya di Indonesia. <http://endarwati.blogspot.com/2005/09/keanekaragaman-hayati-dan.html>. date of download 16 Nopember 2006.
- Haeruman, H. 1997. Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia Tanpa Batas Administratif. Prosiding Diskusi Panel Manajemen Bioregional TN. Gunung Gede Pangrango, Gunung Halimun dan Gunung Salak. Kerjasama Antara Proyek Sistem Informasi Keanekaragaman Hayati Puslit Biologi LIPI dan PS Biologi Pasca Sarjana UI, Jakarta
- Lee RJ; J. Riley, R. Merril. 2001. Keanekaragaman Hayati & Konservasi di Sulawesi Bagian Utara. Wildlife Conservation Society dan Natural Resources Management, Jakarta
- MacKinnon, J., K. MacKinnon, G. Child dan J. Thorsell. 1990. Pengelolaan Kawasan yang Dilindungi di Daerah Tropika. UGM Press, Yogyakarta
- Palmer, C.E. 2001. The extent and causes *illegal logging*. An analysis of a major cause of deforestation in Indonesia. CSERGE (Center for Social and Economic Research on the Global Environment), London
- Putro, H.R. 2006. Kemitraan Dalam Pengelolaan Taman Nasional: Pelajaran Untuk Transformasi Kebijakan. (Menunggu untuk di Publikasikan)

- Scotland, N., J. Smith, L. Hikma, M. Hiller, B. Jarvis, C. Kaiser, M. Leighton, L. Paulson, E. Pollard, D. Ratnasari, R. Ravanell, S. Stanley, Erwidodo, D. Currey, and A. Setyarso, 2000. Indonesia Country Paper on *illegal logging*. Prepared for the World Bank-World Wide Fund for Nature Workshop on Control of *Illegal Logging* in East Asia. August 28, 2000, Jakarta, Indonesia.
- Smith, J., K. Obidzinski, Subarudi and I. Suramenggala, 2003 *Illegal logging*, collusive corruption and fragmented governments in Kalimantan, Indonesia. *International Forestry Review* 5(3): 293-302.
- Soemarwoto, O. 2004. *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*. Djambatan, Jakarta
- Sumardja, E.A. 1997. Pendekatan Bioregional dan Prospeknya di Indonesia. Makalah dalam Prosiding Diskusi Panel Manajemen Bioregional Taman Nasional Gunung Gede-Pangrango, Taman Nasional Gunung Halimun dan Gunung Salak. Kerjasama antara Proyek Sistem Informasi Keanekaragaman Hayati Puslitbang Biologi LIPI-LIPI dan Program Studi Biologi Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- Sumardja, E.A. dan N. Ishwaran. 1996. Integrated Conservation and Development Concept and Practice. Pp:37 - 43 *Dalam* *Conserving Biodiversity Amidst Growing Economic Prosperity*. Proceeding of the First South East Asia Regional Meeting of World Commission on Protected Area. Cisarua dan Ujung Kulon National Park, 12 - 18 May 1996, Indonesia.
- Supriatna, J. 1997. Telaah Kemungkinan Penerapan Sistem Bioregion dalam Pengelolaan Kawasan TN. Gunung Gde Pangrango, Gunung Halimun dan Gunung Salak. Prosiding Diskusi Panel Manajemen Bioregional TN. Gunung Gede Pangrango, Gunung Halimun dan Gunung Salak. Kerjasama Antara Proyek Sistem Informasi Keanekaragaman Hayati Puslit Biologi LIPI dan PS Biologi Pasca Sarjana UI, Jakarta
- Tacconi, L., K. Obidzinski, F. Agung, 2004. Learning Lessons to Promote Forest Certification and Control *Illegal Logging* in Indonesia. Center for International Forestry Research, Bogor.
- Wollenberg, E., B. Brian, S. Douglas, D. Sonya, M. Moeliono. 2004. Mengapa Kawasan Hutan Penting Bagi Penanggulangan Kemiskinan Di Indonesia? Governance Brief No 4 Bulan Desember. CIFOR, Bogor