

## Kebijakan pengelolaan zona khusus Dapatkah meretas kebuntuan dalam menata ruang Taman Nasional di Indonesia?

Agus Mulyana<sup>1</sup>, Moira Moeliono<sup>1</sup>, Pam Minnigh<sup>2</sup>, Yayan Indriatmoko<sup>1</sup>, Godwin Limberg<sup>1</sup>, Nugroho Adi Utomo<sup>1</sup>, Ramses Iwan<sup>1</sup>, Saparuddin<sup>3</sup> dan Hamzah<sup>3</sup>

Peraturan Menteri Kehutanan P.56/2006 memungkinkan penetapan sampai 7 zona berdasarkan fungsi konservasi dan pemanfaatan. Untuk mempermudah pengelolaan, proses penetapan dan pengaturan tata batas, sebaiknya penataan ruang Taman Nasional (TN) disederhanakan dengan membagi ruang TN menjadi hanya dua zona yakni zona pemanfaatan (zona khusus) dan zona bukan pemanfaatan (zona inti). Zona khusus seharusnya merupakan hasil kesepakatan antar pihak yang dikelola secara kolaboratif sebagai satu kesatuan dengan TN. Tujuannya untuk menyatukan pembangunan masyarakat dengan konservasi.

### Pengantar

Konservasi di Indonesia sedang mengalami kebuntuan. Semua kawasan konservasi yang merupakan aset umum (*public good*) dan dikelola pemerintah untuk kepentingan umum telah mengalami kerusakan, pengurangan luas, atau diperebutkan berbagai pihak yang ingin memanfaatkan kawasan tersebut untuk kepentingan lain. Khusus TN, tidak ada yang tidak mengalami tekanan dan tidak ada yang tanpa keberadaan masyarakat.

Akar masalahnya kompleks. Kebanyakan TN baru ditunjuk dan belum dikukuhkan, ditetapkan tanpa konsultasi dengan pihak lain dan tidak mempertimbangkan keberadaan masyarakat di kawasan tersebut. Kebijakan konservasi di Indonesia pada dasarnya cenderung tidak melibatkan masyarakat dan tidak mengizinkan adanya aktivitas manusia di 534 kawasan konservasi, termasuk 50 taman nasional, yang



Pemukiman penduduk di zona khusus Taman Nasional Gunung Halimun Salak, Jawa Barat (foto oleh Yayan Indriatmoko)

secara keseluruhan mencakup 28,2 juta hektar.<sup>4</sup> Dalam politik dan ekonomi negara, konservasi dilihat sebagai hambatan terhadap pembangunan sehingga kurang didukung, bahkan “dilawan” oleh banyak pihak. Akibatnya, konservasi tidak dapat diwujudkan, sementara di dalam dan sekitar TN sudah terlanjur ada masyarakat yang hidup dan menggantungkan hidup mereka dari kawasan tersebut.

Menjawab tantangan itu, Kementerian Kehutanan mengeluarkan Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) Nomor P.19/Menhut-II/2004 tentang Kolaborasi Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam yang



Kawasan Hutan di Taman Nasional Kutai, Kalimantan Timur (foto oleh Yayan Indriatmoko)

memungkinkan keterlibatan pihak lain dalam pengelolaan kawasan konservasi, khususnya dalam TN. Juga Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.56/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Zonasi Taman Nasional yang memungkinkan penataan ruang (zonasi) TN, termasuk penetapan ruang atau zona khusus untuk masyarakat yang berada di dalam TN. Sampai saat ini baru beberapa TN menerapkan pengelolaan kolaboratif dan baru satu dua saja yang menetapkan zona khusus.

Tulisan ini menawarkan konsep zona khusus untuk meretas kebuntuan konservasi di TN Indonesia sekaligus membahas Peraturan Menteri P.56/2006 dan mengusulkan beberapa masukan untuk perbaikan. Konsep ini dikembangkan oleh Karib Kutai<sup>5</sup> berdasar kajian di TN Kutai, pengamatan di TN Gunung Halimun Salak dan pembahasan serta diskusi dengan masyarakat dan organisasi setempat. Konsep ini tidak dimaksudkan menjadi model umum namun lebih sebagai gagasan untuk mengembangkan zona khusus sehingga dapat mencapai tujuan ideal pengelolaan TN.

Dalam konsep yang ditawarkan, zona khusus di TN diharapkan dapat membuka peluang bagi penyelenggara pembangunan dalam mewujudkan ekonomi berwawasan lingkungan dan konservasi lingkungan yang berwawasan pembangunan. Zona khusus juga dapat menjadi jawaban

untuk menangani konflik antara masyarakat dan TN, dan permasalahan lainnya. Namun, pembentukan zona khusus tidak cukup hanya dengan peraturan semata. Lagipula, peraturan tersebut mempunyai keterbatasan dalam mengakomodasi berbagai tipe masyarakat dan kebutuhannya. Dibutuhkan keterlibatan para pihak dan komitmen bersama untuk mewujudkannya.

Pengalaman menunjukkan tidak ada langkah tunggal untuk menembus kebuntuan dalam pengelolaan TN. Diperlukan berbagai tindakan komprehensif, terintegrasi, dan terkoordinasi. Zona khusus pun bukanlah langkah tunggal, melainkan perpaduan dari langkah jamak (multiaksi) yang secara ideal menghasilkan model zona khusus yang khas bagi tiap TN.

## **Batasan dan hakikat zonasi Taman Nasional**

TN merupakan kawasan yang ditetapkan untuk melindungi ekosistem asli dan dikelola oleh Balai Taman Nasional (BTN) dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, penunjang budi daya, pariwisata, dan rekreasi (Undang-Undang No. 5, Tahun 1990). Karena adanya sistem zonasi ini, TN sangat

mungkin dikelola bersama masyarakat dan mengakomodasi kepentingan masyarakat.

Dalam Permenhut No. P. 56/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Zonasi Taman Nasional dijelaskan bahwa zonasi TN adalah suatu proses pengaturan ruang dalam TN menjadi zona-zona. Zona TN adalah wilayah di dalam kawasan TN yang dibedakan menurut fungsi dan kondisi ekologi, sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat. Proses pengaturan tersebut meliputi tujuh kegiatan: 1) persiapan, 2) pengumpulan dan analisis data, 3) penyusunan draf rancangan zonasi, 4) konsultasi publik, 5) pengiriman dokumen, 6) tata batas dan 7) penetapan.

Menurut Permenhut tersebut, penetapan dan penataan zona didasarkan pada:

- potensi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya;
- tingkat interaksi dengan masyarakat setempat; dan
- efektivitas pengelolaan kawasan.

Pengkajian dan pemahaman aspek potensi dan fungsi, ekologi, sosial, ekonomi dan budaya masyarakat mutlak diperlukan. Selain itu, penetapan zona juga memperhatikan tiga hal: (a) jenis zona yang dibutuhkan, (b) luas masing-masing zona dan (c) letak/lokasi zona.

Zona TN bisa terdiri dari zona inti, zona rimba, zona perlindungan bahari untuk wilayah perairan, zona pemanfaatan dan zona lain, misal zona tradisional, zona rehabilitasi, zona religi, zona budaya dan sejarah serta zona khusus. Penentuan jumlah dan jenis zona untuk tiap TN ditentukan oleh potensi kawasan, kondisi kawasan dan kondisi sosial ekonomi serta budaya masyarakat sekitar TN. Peraturan mengatakan bahwa TN sekurang-kurangnya terdiri dari zona inti, zona rimba dan zona pemanfaatan. Akan tetapi, peraturan juga mengatakan bahwa pemanfaatan kawasan TN tidak hanya dapat dilakukan di zona pemanfaatan, tetapi juga di zona religi, zona budaya, zona penelitian dan zona khusus untuk mengakomodasi masyarakat.

Sesuai dengan peraturan yang ada, penetapan zonasi TN tidak bersifat permanen, tetapi dapat diubah dan disesuaikan dengan perkembangan dan kepentingan pengelolaan TN, kondisi potensi sumber daya alam dan ekosistemnya, serta kepentingan interaksi dengan masyarakat. Karena itu, setiap tiga tahun dimungkinkan untuk dievaluasi. Karena bukan merupakan keharusan, kebijakan tersebut pada satu sisi

menjadi peluang bagi penetapan zona yang adaptif. Pada sisi lain dapat menimbulkan perasaan tidak pasti, terutama bagi masyarakat yang berada di wilayah berpotensi menjadi Zona Khusus. Tampaknya penting untuk menjadikan RPTN (Rencana Pengelolaan Taman Nasional) sebagai pedoman pengelolaan kerangka jangka panjang dan kesepakatan para pihak dalam menetapkan sebuah zona karena dapat menjamin kepastian.

Tujuh langkah penetapan zona di TN dan kriteria penetapannya berdasarkan Permenhut senantiasa menjadi acuan baku bagi para pengelola TN dalam penataan dan penetapan zona. Namun dalam implementasinya kebijakan tersebut telah mempersulit penetapan dan penataan zona itu sendiri, menjauhkan pencapaian tujuan zonasi, memperburuk keadaan, menimbulkan konflik-konflik baru, dan membawa para pihak ke jalan buntu. Kebijakan tersebut tidak efektif dalam menjawab berbagai tantangan pengelolaan TN yang demikian rumit, serba tidak pasti, dinamis, dan penuh dengan sengketa. Tiga hal utama yang menjadi penyebabnya adalah:

- proses penetapan zonasi diterapkan secara kaku dan tidak adaptif;
- terlalu beragamnya kriteria penetapan zona yang tidak jelas dan multitafsir; dan
- hanya mengakomodasi satu tipe masyarakat, yaitu masyarakat yang bermukim di dalam kawasan sebelum TN ditunjuk, padahal kaitan antar masyarakat dan TN lebih beragam.

## Zona khusus

### Konsep

Menurut peraturan, zona khusus diartikan sebagai zona untuk mengakomodasi kelompok masyarakat yang telah tinggal di kawasan TN sebelum ditetapkan dan atau mengakomodasi sarana/prasarana, seperti telekomunikasi, transportasi, dan listrik. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa kondisi wilayah potensial Zona Khusus berbeda-beda di setiap TN. Karena itu, batasan zona khusus dan kriteria penetapannya seharusnya beragam, sesuai dengan kondisi setempat dan kesepakatan para pihak. Sesuai dengan kondisi Taman Nasional Kutai (Kotak 1), batasan zona khusus yang kami usulkan adalah sebagai berikut:

- Zona khusus adalah bagian dari TN yang dapat menampung berbagai kepentingan masyarakat. Sebagai

bagian tidak terpisahkan dari TN, Zona Khusus dikelola menurut peraturan pengelolaan TN. Akan tetapi, zona khusus juga harus mempunyai pengaturan dan organisasi khusus, yang dikembangkan secara multipihak berdasarkan kesepakatan sehingga terwujud kelestarian TN. Organisasi tersebut memperoleh kewenangannya dari Balai TN, bertanggung jawab mencapai pengelolaan TN secara lestari (tujuan konservasi) dan memberi peluang bagi pembangunan masyarakat.

- Kami juga menggagas agar pengelolaan TN hanya meliputi dua zona, yakni zona yang tidak boleh dan zona yang boleh dimanfaatkan, atau paling banyak tiga, yaitu zona inti (tidak boleh diganggu sama sekali), zona rimba—kalau diperlukan—dan zona pemanfaatan berkelanjutan. Zona pemanfaatan berkelanjutan diperuntukkan semua jenis kegiatan masyarakat, termasuk

### Kotak 1. Kondisi terkini di wilayah yang diusulkan sebagai zona khusus di Taman Nasional Kutai

1. Keberadaan masyarakat di wilayah TN sebelum kawasan itu ditunjuk sebagai TN. Dalam hal ini pemerintah telanjur menunjuk kawasan TN yang berpenduduk. Masyarakat tersebut adalah pendatang dari berbagai daerah lain, seperti Makasar, yang datang secara bertahap sejak tahun 1920-an.
2. Keberadaan masyarakat di TN setelah kawasan itu ditunjuk sebagai TN. Dalam hal ini pemerintah telanjur membiarkan pelanggaran hukum “berjamaah” oleh masyarakat.
3. Pemerintah daerah telah memperkuat, melegalkan, dan mengakui keberadaan desa dan masyarakat di dalam kawasan TN, antara lain dengan mengeluarkan kebijakan yang mengakui desa definitif dan mendorong pemekaran desa.
4. Pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan dan pihak-pihak lain telah menjadikan wilayah itu sebagai wilayah pembangunan, seperti jalan, pasar, jaringan listrik dan telekomunikasi, sekolah, industri pertambangan, konversi hutan menjadi kebun dan sawah, dan perkantoran.
5. Balai Taman Nasional, sebagai pihak yang memiliki kewenangan pengelolaan, kurang berdaya dalam melaksanakan kewajibannya dan tidak mendapat dukungan memadai dari pemerintah daerah.
6. Kementerian Kehutanan berkepentingan untuk mempertahankan luas wilayah kawasan konservasi.

untuk penghidupannya, didasari penataan ruang lebih terinci dan peraturan yang ditetapkan bersama antara masyarakat, Balai TN dan pihak lain. Zona pemanfaatan menjadi identik dengan zona khusus.

### Tujuan

Penetapan sebuah wilayah menjadi zona khusus di TN bukan merupakan pemutihan atas pelanggaran hukum, melainkan sebuah upaya menembus kebuntuan dalam penataan ruang di TN. Gagasan yang mendasari konsep ini adalah terkomodasinya pembangunan ekonomi ramah lingkungan dalam batasan yang ditetapkan fungsi konservasi TN.

Tujuan umum zona khusus yang harus dicapai adalah membuka peluang bagi para penyelenggara pembangunan untuk mewujudkan konservasi dan ekonomi berwawasan lingkungan. Secara khusus zona khusus bertujuan membuka jalan keluar, menembus kebuntuan penataan ruang, mempermudah pengelolaan TN, dan memungkinkan berfungsinya zona khusus sebagai zona penyangga zona inti.

### Prinsip-prinsip pengelolaan

Ada beberapa prinsip yang berlaku untuk semua TN di Indonesia (karena mengikuti peraturan, misalnya) dan ada sebagian yang bisa dikembangkan sesuai kondisi masing-masing TN. Prinsip-prinsip tersebut menjadi bagian dasar dari hubungan antara zona khusus dan Balai TN.

Prinsip-prinsip yang berlaku secara umum dalam Zona Khusus Taman Nasional adalah sebagai berikut.

1. Zona Khusus merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari TN, dengan batas jelas dan disepakati bersama oleh para pihak yang mempunyai kaitan erat secara geografi maupun sosial, ekonomi dan budaya dengan zona penyangga di luar TN.
2. Status lahan di dalam Zona Khusus tetap sebagai kawasan konservasi (Taman Nasional).
3. Masyarakat mempunyai izin memanfaatkan dan hak mengelola, namun tidak mempunyai hak memiliki.
4. Hak masyarakat terhadap TN diatur dalam kesepakatan yang merinci siapa yang berhak dan kewajiban yang menyertai hak tersebut.
5. Pemanfaatan kawasan harus ramah lingkungan, berdasarkan prinsip-prinsip konservasi dan keberlanjutan.

6. Peraturan di dalam Zona Khusus bersifat mengikat setiap masyarakat yang memperoleh hak akses/pemanfaatan atau pengelolaan Zona Khusus.
7. Kewenangan Balai TN dalam mengelola Zona Khusus harus dilaksanakan secara bertanggung jawab dan bertanggung gugat serta menghormati pihak-pihak lain.

## Penetapan zona khusus

Proses penetapan Zona Khusus didasarkan atas prinsip-prinsip 1-6 (lihat di atas). Untuk menentukan apakah zona khusus mungkin dikembangkan dan di mana, dibutuhkan kesepakatan semua pemangku kepentingan tentang kriteria yang akan diterapkan, termasuk tentang konservasi dan pembangunan berkelanjutan. Misalnya kriteria lingkungan (kesehatan ekosistem), kriteria ekonomi (tingkat penghidupan yang layak), kriteria sosial (kesetaraan antar kelompok), budaya (keutuhan dan identitas) dan politik (proses pengambilan keputusan yang adil dan transparan).

Proses penetapan zona khusus harus dikembangkan secara adaptif dan kolaboratif.<sup>6</sup> Demikian pula halnya kriteria yang digunakan dalam menentukan zona khusus selanjutnya dikembangkan berdasarkan keadaan khas tiap-tiap TN.

## Pengelolaan zona khusus

Zona khusus dikelola berdasarkan kriteria pengelolaan umum TN yang bersangkutan karena merupakan bagian tidak terpisahkan dari TN. Tetapi tiap zona khusus juga perlu mengembangkan aturan-aturan khusus (prinsip umum berlaku baik bagi pengelolaan zona khusus maupun penetapannya). Aturan khusus tersebut harus dikembangkan secara kolaboratif dan disepakati semua pemangku kepentingan untuk menjadi bagian dari rencana tata ruang zona khusus. Aturan ini mengikat semua pemangku kepentingan zona khusus.

Kriteria pengembangan aturan khusus mengikuti kriteria penetapannya, meliputi dimensi konservasi, lingkungan, ekonomi, budaya dan politik. Karena itu pula, jumlah kriteria dan aturan pengelolaan zona khusus jauh lebih banyak daripada yang mengatur pengelolaan zona inti yang hanya memiliki satu dimensi yaitu konservasi.

Pengelolaan zona khusus akan menjadi tanggung jawab organisasi multi pihak yang dibentuk khusus dan mempunyai mandat ganda untuk melindungi keanekaragaman hayati dan pembangunan berkelanjutan. Organisasi ini menerima

kewenangan dan mandatnya dari Balai TN dan akan bertanggung gugat kepada semua pemangku kepentingan.

## Asumsi-asumsi

Membangun kesepakatan bahwa zona khusus merupakan jalan keluar yang pantas didasarkan pada beberapa asumsi berikut:

- Direktorat Jenderal PHKA memiliki komitmen untuk melakukan penegakan hukum setelah zona khusus ditetapkan, untuk menciptakan ketertiban dan kejelasan tentang apa yang boleh dan apa yang tidak boleh. Ketentuan tersebut akan dipantau serta dikontrol secara teratur dan tegas.
- Para pemangku kepentingan mau dan bisa bekerja sama/berkolaborasi. Cara bekerja sama akan diatur dalam sebuah nota kesepakatan (MOU) yang di dalamnya tercantum hak, kewajiban, dan tanggung jawab masing-masing.
- Pihak-pihak lain ikut mendukung upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh Kementerian Kehutanan.
- Pihak setempat, terutama pemerintah daerah dan masyarakat, menerima konsep dan cara pelaksanaan zona khusus.
- Pemerintah tidak mengeluarkan aturan yang terlalu rinci dan memungkinkan adanya peluang mengembangkan zona khusus sesuai dengan kebutuhan dan kondisi tiap TN.

## Kesimpulan

Zona khusus diharapkan menjadi sarana mengatasi konflik antara masyarakat dengan TN. Zona khusus yang dijelaskan dalam tulisan ini menawarkan ruang negosiasi terbatas yang hasilnya diharapkan berupa penetapan zona khusus dan kesepakatan mengenai pengelolaannya. Dengan demikian zona khusus janganlah dibayangkan sebagai penunjukan wilayah, melainkan sebagai kesepakatan mengenai lokasi, luas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab masing-masing pihak. Juga pembagian peran dan tanggung jawab pengelolaan dan perjanjian kerja di antara pihak-pihak yang terkait. Zona khusus digagaskan pula sebagai bagian dari TN. Karena itu, tujuan utamanya adalah konservasi. Pembangunan dan pengembangan masyarakat dimungkinkan selama tidak bertentangan dengan asas

konservasi. Zona khusus juga merupakan bagian dari kawasan sekitarnya, baik secara geografis, sosial ekonomi maupun budaya. Karena itu, pengelolaannya terkait dengan program pembangunan menyeluruh.

Dalam menyikapi usulan zona khusus dibutuhkan kehati-hatian dan pertimbangan matang mengenai konteks wilayah serta aspirasi masyarakat dan pemerintah daerah. Seperti layaknya sebuah kebijakan, kebijakan mengenai zona khusus pun harus mempertimbangkan banyak aspek, dengan demikian, zona khusus bukan merupakan model yang dapat diberlakukan di semua TN dengan cara yang sama, Zona khusus juga bukan harga mati, melainkan sebuah proses pembelajaran untuk perubahan yang adaptif. Kuncinya adalah kesepakatan dari hasil perundingan yang adil dan transparan berdasarkan rangka negosiasi dan hukum yang jelas.

Karena itu, syarat utamanya adalah mengubah paradigma pengelolaan TN sendiri, dari pengelolaan sepihak oleh Kementerian Kehutanan menjadi pengelolaan kolaboratif dan adaptif. Dari pengelolaan TN sebagai kesatuan menjadi pengelolaan TN sebagai bagian dari kawasan sekitar. Ini berarti terintegrasi secara geografis, politik, ekonomi dan sosial. Syarat kedua adalah revisi Permenhut No. 56/2006 agar memungkinkan penerapan zonasi yang lebih sederhana dan penerapan zona khusus sebagai zona pemanfaatan dalam arti yang lebih luas. Revisi juga memungkinkan penerapan yang adaptif sesuai dengan kondisi masing-masing TN dan tidak menetapkan standar zona khusus.

Zona khusus memang bukan solusi yang mudah dan bukan merupakan model yang standar. Sebaliknya, untuk tiap TN, zona khusus harus dirancang berdasarkan kondisi setempat. Seperti dikatakan Bapak Wiratno, "Tidak ada langkah tunggal yang dapat menembus kebuntuan. Yang diperlukan adalah berbagai tindakan terintegrasi, terkoordinasi, komplementer".<sup>7</sup> Hal inilah yang ditawarkan oleh konsep zona khusus ini.

## Catatan

- 1 Anggota tim CIFOR.
- 2 Direktur Pusat Informasi Lingkungan Indonesia.
- 3 Yayasan Bina Kelola Lingkungan.
- 4 Kawasan konservasi termasuk: 249 cagar alam, 76 suaka marga satwa, 50 taman nasional (16,4 juta ha, termasuk 4 juta ha taman laut), 123 taman wisata alam, 21 taman hutan raya dan 15 taman buru (Kementerian Kehutanan 2008 Eksekutif Data Strategis Kehutanan 2007. Jakarta, Indonesia).
- 5 Karib Kutai adalah koalisi beberapa organisasi pendukung TN Kutai yaitu CIFOR, Pusat Informasi Lingkungan Indonesia (PILI), Yayasan Bina Kelola Lingkungan, Kawal Borneo Community Foundation, Orang Utan Conservation Support Program-TNC, EsaCommunications, IHSA Kaltim dan Balai TN Kutai.
- 6 Untuk proses lebih detail lihat Moeliono, M., Limberg, G., Minnigh, P., Mulyana, A., Indriatmoko, Y., Utomo, N.A., Saparuddin, Hamzah, Iwan, R. dan Purwanto, E. 2010 Meretas kebuntuan: konsep dan panduan pengembangan zona khusus bagi taman nasional di Indonesia. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- 7 Wiratno. Conservation Deadlock. <http://konservasiwiratno.wordpress.com/conservation-deadlock> [17 April 2010].



FORDFOUNDATION

[www.cifor.cgiar.org](http://www.cifor.cgiar.org)

[www.ForestsClimateChange.org](http://www.ForestsClimateChange.org)



### Center for International Forestry Research

CIFOR memajukan kesejahteraan manusia, konservasi lingkungan dan kesetaraan melalui penelitian yang berorientasi pada kebijakan dan praktik kehutanan di negara berkembang. CIFOR merupakan salah satu dari 15 pusat penelitian dalam Kelompok Konsultatif bagi Penelitian Pertanian Internasional (Consultative Group on International Agricultural Research – CGIAR). CIFOR berkantor pusat di Bogor, Indonesia dengan kantor wilayah di Asia, Afrika dan Amerika Selatan.

