

**ANALISIS KELEMBAGAAN PENGELOLAAN DAERAH PENYANGGA TAMAN NASIONAL
KERINCI SEBLAT: Studi Kasus di Eks HPH PT Maju Jaya Raya Timber Kabupaten Bengkulu Utara
Provinsi Bengkulu**

*(INSTITUTION ANALYSIS TO MANAGE BUFFER ZONE OF KERINCI SEBLAT NATIONAL PARK:
Case Study at Ex-Concession of PT Maju Jaya Raya Timber, North Bengkulu Regency, Bengkulu Province)*

Idham Khalik¹, Cecep Kusmana², Sambas Basuni³

¹PT Maju Jaya Raya Timber, Kabupaten Bengkulu Utara, Provinsi Bengkulu.

² Departemen Silviculture, Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor, Jalan Lingkar Kampus IPB, Kampus IPB Dramaga, Bogor 16680

³Departemen Konservasi Sumberdaya Hutan dan Ekowisata, Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor, Jalan Lingkar Kampus IPB, Kampus IPB Dramaga, Bogor 16680

Abstract

Ex concession of PT Maju Jaya Raya Timber (PT MJRT) is located at North Bengkulu Regency, Bengkulu Province is an important buffer zone of Kerinci Seblat National Park (KSNP). Therefore the damage that happened in that area will have a huge impact in the on-going development of the reservation area. The purpose of this research is to design alternative policies to manage the buffer zone of KSNP. The analytical methods used are the Analytical Hierarchy Process (AHP) and SWOT analysis method are both used to design an alternative policies management. The result of this research showed that there have been changes in land cover, virgin forest only about 30%, and the rest was logged over area and has been converted to field crops owned by the locals and private company. This indicates that the management of ex-concession is not good enough. Based on Analytical Hierarchy Process and SWOT analysis, the prioritize function on the management of the area mentioned has be increasing to income of the locals, therefore this could decrease the pressure of the locals to take advantage in using the forest area. Some alternatives of policies which can be carried out is to strengthen property rights, developed local institution, developed the pattern of agroforestry and to upgrade the human resources by increasing the economic productivity for proper management of KSNP buffer zone.

Keywords: Buffer Zone, Ex-Concession, Institution, Land Cover

Pendahuluan

Di Provinsi Bengkulu khususnya di Kabupaten Bengkulu Utara terdapat hutan konsesi yang dikelola oleh pengusaha melalui Hak Pengusahaan Hutan (HPH) salah satunya adalah HPH PT Maju Jaya Raya Timber (PT MJRT) dengan luas 80.000 ha yang beroperasi sejak tahun 1974. HPH tersebut berbatasan langsung dengan Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS) dan merupakan daerah penyangga yang sangat penting bagi kawasan konservasi tersebut. HPH tersebut telah dicabut izin konsesinya sejak tahun 1998 (Sanim *et al.* 2005) dan saat ini statusnya menjadi eks HPH. Pencabutan izin konsesi tersebut menyebabkan timbulnya konflik penggunaan sumberdaya hutan yang tersisa dan lahan yang ada dikarenakan pengelolaan yang tidak jelas.

Sebagai salah satu daerah penyangga, eks HPH tersebut diharapkan menjadi daerah perlindungan bagi kawasan TNKS, namun kenyataan yang terjadi sebaliknya. Keberadaannya justru telah menyebabkan fragmentasi dan konversi hutan. Hal ini terjadi karena

kinerja perusahaan konsesi yang kurang baik dan tidak melakukan rehabilitasi, meningkatnya penebangan liar, perambahan hutan, perladangan dan pembangunan perkebunan. Berdasarkan perundangan yang berlaku bahwa daerah penyangga adalah wilayah yang berada di luar dan berbatasan dengan kawasan konservasi, baik sebagai kawasan hutan lain, tanah negara bebas maupun tanah yang dibebani hak, yang diperlukan dan mampu menjaga keutuhan kawasan konservasi.

Daerah penyangga diharapkan dapat mengurangi akses masyarakat dan menjadi daerah penyangga kelestarian sebuah kawasan taman nasional. Namun, kenyataannya telah terjadi perubahan penutupan, yang berarti telah terjadi konversi kawasan hutan tersebut. Hasil penelitian Hernawan (2001) menyatakan bahwa faktor penyebab perubahan penutupan hutan di areal bekas HPH di Bengkulu Utara adalah penebangan legal oleh HPH, penebangan illegal (oleh HPH dan masyarakat), konversi lahan menjadi lahan budidaya non-kehutanan dan perambahan hutan.

Kondisi eks HPH di daerah penyangga TNKS memiliki permasalahan yang jauh lebih kompleks dari hanya sekedar persoalan deforestasi. Ketidakpastian dalam pengelolaan eks HPH sangat menonjol dan memiliki potensi konflik antar berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*). Baik konflik vertikal antara pemerintah daerah setempat dengan pemerintah pusat. Pada suatu kondisi tertentu pula, konflik antara pemerintah daerah dan masyarakat sekitarnya dengan sangat mudah terjadi. Dengan demikian, pilihan-pilihan pengelolaan beralih ke orientasi yang dimulai secara *de facto* di tingkat lapangan terhadap upaya-upaya untuk mendapatkan keuntungan-keuntungan finansial jangka pendek dari kawasan tanpa memperhatikan kerugian-kerugian lain yang ditimbulkannya secara ekologis, ekonomi, dan sosial dalam jangka panjang sebagai konsekuensi logis dari praktik ekstraksi terhadap nilai intrinsik kawasan hutan.

Konsep kelembagaan. Kelembagaan banyak diartikan sebagai organisasi, namun sebenarnya juga mencakup ideologi, hukum, adat istiadat, aturan, kebiasaan yang tidak terlepas dari lingkungan. Menurut North (1990), secara umum kelembagaan mengandung dua pengertian penting, yaitu *pertama*, kelembagaan diartikan sebagai aturan main (*the rules of the game*). Sebagai aturan main, kelembagaan berupa aturan baik formal maupun informal, yang tertulis dan tidak tertulis mengenai tata hubungan manusia. *Kedua*, kelembagaan sebagai suatu organisasi yang memiliki hierarki. Sebagai suatu organisasi, ada beberapa *stakeholder* yang terlibat dalam pengelolaan sumberdaya termasuk hutan. Sedangkan menurut Schmid dalam Pakpahan (1989), kelembagaan adalah seperangkat ketentuan yang mengatur hubungan antar orang, yang mendefinisikan hak-hak mereka, hubungan dengan hak-hak orang lain, hak-hak istimewa yang diberikan, serta tanggung jawab yang harus mereka lakukan.

Kelembagaan juga dapat diartikan sebagai instrumen yang mengatur hubungan antar orang atau kelompok masyarakat melalui hak dan kewajibannya dalam kaitannya dengan pemanfaatan sumberdaya. Kelembagaan mempunyai peran penting dalam masyarakat untuk mengurangi ketidakpastian dengan menyusun struktur yang stabil bagi hubungan manusia. Kelembagaan merupakan gugus kesempatan bagi individu dalam membuat keputusan dan melaksanakan aktivitasnya.

Suatu kelembagaan dicirikan oleh tiga hal utama, yaitu: (1) hak-hak kepemilikan (*property rights*) yang berupa hak atas benda materi maupun non materi, (2) batas yurisdiksi (*jurisdictional boundary*), dan (3) aturan representasi (*rules of representation*) (Shaffer dan Schmid dalam Pakpahan 1989). Dengan demikian,

perubahan kelembagaan dicirikan oleh perubahan satu atau lebih unsur-unsur kelembagaan.

Tujuan penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan alternatif/skenario kebijakan pengelolaan eks HPH sebagai daerah penyangga Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS) yang dapat mendukung kelestariannya. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah dalam rangka pengelolaan eks areal hutan konsesi sebagai sumberdaya pembangunan daerah dan sebagai daerah penyangga TNKS.

Metode Penelitian

Lokasi yang dijadikan studi kasus dalam penelitian ini adalah eks areal kerja HPH PT Maju Jaya Raya Timber (PT MJRT) yang terdapat di Kabupaten Bengkulu Utara, Provinsi Bengkulu. Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Januari 2006 sampai dengan Januari 2007. Pengumpulan data primer dilakukan pada bulan Mei sampai dengan Juli 2006.

Data yang digunakan berupa data sekunder dan primer. Populasi yang menjadi unit analisis dalam penelitian ini adalah rumah tangga (kepala keluarga/kk). Hal ini dilakukan untuk menghindari terjadinya mobilitas penduduk dalam waktu yang relatif singkat. Responden sampel yang diwawancarai sebanyak 100 rumah tangga (setiap desa diambil 16-17 rumah tangga). Penentuan responden dilakukan secara acak sederhana (*simple random sampling*). Informasi yang diperlukan antara lain: bentuk pemanfaatan lahan oleh masyarakat, jarak tempat tinggal dengan lokasi lahan pertanian/perkebunan, persepsi masyarakat tentang daerah penyangga, dan lain-lain.

Sedangkan data sekunder dikumpulkan dari sumber-sumber yang terkait seperti peraturan dan kebijakan berhubungan dengan objek penelitian, hasil kajian dan penelitian sebelumnya, hasil studi pustaka, laporan serta dokumen dari berbagai instansi termasuk hasil analisis citra satelit untuk menggambarkan kondisi penutupan lahan.

Analisis AHP dan SWOT. Metode analisis data untuk pengelolaan eks HPH PT MJRT sebagai sumberdaya di Kabupaten Bengkulu Utara dan daerah penyangga TNKS menggunakan metode *Analytical Hierarchy Process* (AHP). Analisis prioritas alternatif kebijakan didasarkan pada pola penggunaan lahan, fungsi daerah penyangga kawasan konservasi dan para aktor yang terlibat. Pola penggunaan lahan yang dimaksud untuk menjaga fungsi hutan sebagai penyangga kawasan konservasi. Analisis ini menggunakan pendekatan yang telah dilakukan oleh Basuni (2003), adapun fungsi daerah penyangga adalah antara lain: (1) daerah penyangga sebagai perluasan

habitat kawasan konservasi, (2) daerah penyangga sebagai pelindung fisik kawasan konservasi, dan (3) daerah penyangga sebagai sumber pendapatan masyarakat. Oleh karena itu, dalam analisis prioritas alternatif kebijakan sangat penting untuk mempertimbangkan para aktor yang terlibat, seperti Pemda, swasta, masyarakat, Perguruan Tinggi (PT) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Analisis SWOT dilakukan untuk mengidentifikasi berbagai faktor secara sistematis untuk merumuskan strategi suatu rencana kegiatan yang didasarkan pada logika yang dapat memaksimalkan kekuatan dan peluang, sehingga secara bersamaan dapat meminimalkan kelemahan dan ancaman. Penentu kebijakan sebagai perencana dapat menentukan kebijakan strategis hasil matriks faktor eksternal dan internal lingkungan yang menjadi objek pembahasan. Strategi ini merupakan alat untuk mencapai tujuan dalam kaitannya dengan tujuan jangka panjang, program tindak lanjut, serta prioritas sumberdaya (Rangkuti 2001).

Hasil dan Pembahasan

Kondisi penutupan lahan daerah penyangga TNKS Kondisi penutupan lahan pada daerah penyangga TNKS sangat dinamis menjadi berbagai peruntukan. Seiring dengan adanya kegiatan pemanfaatan hasil hutan, terjadi perubahan menjadi hutan semak/belukar, kebun, ladang, alang-alang dan lain-lain. Berdasarkan analisis citra oleh Tim Hibah Pascasarjana IPB (2006) dengan tahun liputan 1998-2005, menunjukkan bahwa sejak tahun 1988 hingga 2001 telah terjadi alih fungsi lahan yang cukup tinggi. Perubahan hutan lebat (*virgin forest*) menjadi kebun dan ladang. Tingginya tingkat konversi lahan ini kemungkinan karena pada saat itu merupakan masa-masa berakhirnya izin konsesi oleh HPH PT MJRT. Pada periode tahun 1998-2001 terus terjadi penebangan hutan walaupun izin konsesi HPH telah dicabut. Penebangan ini dilakukan secara ilegal dengan memanfaatkan jalan yang dibuat HPH dan juga melalui sungai. Pada periode 2003-2005 tidak terjadi pengurangan jumlah hutan primer, tetapi yang terjadi malah konversi lahan hutan menjadi lahan perkebunan dan ladang. Pada tahun 2005 luas hutan lebat/primer yang masih tersisa hanya sekitar 30% dari luas total areal eks HPH. Sisanya berupa hutan sekunder sekitar 50%, kebun, semak/belukar dan ladang milik masyarakat. Berdasarkan pengamatan di lapangan dan wawancara dengan masyarakat bahwa umumnya kebun kelapa sawit yang dimiliki oleh masyarakat dengan perusahaan telah mulai menghasilkan buah. Umumnya kebun kelapa sawit mulai menghasilkan pada umur antara 3-4 tahun. Salah satu penyebab tingginya tingkat konversi lahan adalah ketidakjelasan status kepemilikan (*property right*) atas lahan. Kondisi penutupan lahan pada daerah penyangga TNKS sangat dinamis menjadi berbagai peruntukan. Seiring dengan

adanya kegiatan pemanfaatan hasil hutan, terjadi perubahan menjadi hutan semak/belukar, kebun, ladang, alang-alang dan lain-lain. Berdasarkan analisis citra oleh Tim Hibah Pascasarjana IPB (2006) dengan tahun liputan 1998-2005, menunjukkan bahwa sejak tahun 1988 hingga 2001 telah terjadi alih fungsi lahan yang cukup tinggi. Perubahan hutan lebat (*virgin forest*) menjadi kebun dan ladang. Tingginya tingkat konversi lahan ini kemungkinan karena pada saat itu merupakan masa-masa berakhirnya izin konsesi oleh HPH PT MJRT. Pada periode tahun 1998-2001 terus terjadi penebangan hutan walaupun izin konsesi HPH telah dicabut. Penebangan ini dilakukan secara ilegal dengan memanfaatkan jalan yang dibuat HPH dan juga melalui sungai. Pada periode 2003-2005 tidak terjadi pengurangan jumlah hutan primer, tetapi yang terjadi malah konversi lahan hutan menjadi lahan perkebunan dan ladang. Pada tahun 2005 luas hutan lebat/primer yang masih tersisa hanya sekitar 30% dari luas total areal eks HPH. Sisanya berupa hutan sekunder sekitar 50%, kebun, semak/belukar, dan ladang milik masyarakat. Berdasarkan pengamatan di lapangan dan wawancara dengan masyarakat, menunjukkan bahwa umumnya kebun kelapa sawit yang dimiliki oleh masyarakat dengan perusahaan telah mulai menghasilkan buah. Umumnya kebun kelapa sawit mulai menghasilkan pada umur antara 3-4 tahun. Salah satu penyebab tingginya tingkat konversi lahan adalah ketidakjelasan status kepemilikan (*property right*) atas lahan.

Berdasarkan laporan KSNP-ICDP komponen A (2002), secara umum penebangan liar dan konversi lahan masih terpusat pada hutan produksi yang menyangga taman nasional, namun kedepan bila tidak dikendalikan tentu akan menjadi ancaman terhadap kawasan TNKS. Pasca pengelolaan konsesi, eks HPH PT MJRT nyaris seperti *open access* karena perusahaan membuka jalan ke dalam kawasan hutan. Dengan demikian, masyarakat dapat dengan leluasa masuk ke areal tersebut. Hal ini juga salah satu yang memacu terjadinya *illegal logging* (pembalakan liar). Kerusakan hutan pada area kerja eks HPH PT MJRT sangat berpengaruh terhadap ekosistem yang ada di sekitarnya. Berbagai jenis keanekaragaman hayati diperkirakan telah berkurang dan habitat mamalia besar juga demikian. Pada saat yang sama hal ini juga dapat mengancam kelestarian Taman Nasional Kerinci Sebelat (TNKS) yang berbatasan langsung dengan eks HPH tersebut.

Interaksi Masyarakat di Daerah Penyangga TNKS

Jarak tempat tinggal dengan lahan pertanian/perkebunan. Pemahaman terhadap jarak tempat tinggal dengan lahan usahatani diperlukan untuk mengetahui jarak pemukiman penduduk dan kemampuan menjelajahnya yang dapat digunakan untuk memperkirakan besarnya tekanan terhadap sumberdaya

hutan. Rata-rata jarak antara pemukiman dengan lahan perkebunan milik masyarakat bervariasi antara 1,5-4 km. Hasil pengamatan lapangan dan wawancara menunjukkan bahwa ladang dan kebun milik masyarakat berada dalam areal eks HPH PT MJRT. Tersedianya jalan HPH menyebabkan kemudahan akses kegiatan perambahan hutan lebih cepat dibanding dengan penebangan ilegal. Selain itu jalan setapak dan alur sungai menjadi jalan alternatif masyarakat menuju areal eks HPH PT MJRT. Umumnya perladangan dan perkebunan milik masyarakat lebih banyak pada lokasi hutan bekas tebangan (LOA) dengan alasan ketersediaan jalan dan relatif lebih mudah dalam persiapan lahan.

Pemanfaatan hasil hutan oleh masyarakat

Masyarakat yang tinggal di daerah penyangga TNKS telah memanfaatkan hasil hutan sejak lama. Beberapa hasil hutan yang dimanfaatkan antara lain: kayu, rotan, damar, bambu, lebah madu, petai, jengkol, dan lain-lain. Pemanfaatan hasil hutan ini menunjukkan bahwa adanya ketergantungan masyarakat akan sumberdaya hutan.

Secara umum pemanfaatan hasil hutan oleh masyarakat antara lain: Pemanfaatan kayu untuk bahan baku rumah, bambu dan rotan dimanfaatkan untuk kebutuhan sehari-hari lainnya. Selain itu, terjadi perburuan terhadap beberapa jenis satwa liar dan ikan. Masyarakat di sekitar daerah penyangga memanfaatkan beberapa jenis burung untuk diambil dagingnya dan juga untuk dipelihara.

Selanjutnya, hasil hutan non kayu yang teridentifikasi dimanfaatkan masyarakat, antara lain madu, petai, dan jengkol. Pemanfaatan hasil hutan ini sangat tergantung dengan musim. Pengambilan madu biasanya dilakukan masyarakat pada saat musim bunga. Hasil hutan yang dimanfaatkan masyarakat sangat sulit untuk dikuantifikasi nilai dan jumlahnya, karena pemanfaatannya tidak dilakukan setiap hari (biasanya insidental) dengan harga yang bervariasi. Pemanfaatan hasil hutan skala kecil dengan teknologi tradisional tidak terlalu berpengaruh pada keanekaragaman hayati yang ada.

Persepsi masyarakat tentang daerah penyangga TNKS.

Hasil wawancara dengan masyarakat menunjukkan hanya sebagian masyarakat mengetahui tentang keberadaan TNKS, keberadaan pal batas dan kegiatan pengamanan serta kegiatan yang tidak boleh dilakukan pada kawasan hutan. Rendahnya tingkat pengetahuan masyarakat ini dikarenakan letak TNKS yang agak jauh dan kemungkinan pemahaman terhadap kawasan konservasi masih rendah. Selain itu, banyak juga masyarakat yang belum mengetahui adanya pal batas bagi kawasan konservasi. Pemahaman masyarakat terhadap daerah penyangga TNKS diukur dengan persentase kepala keluarga yang mengetahui indikator-indikator tertentu sebagaimana tersaji dalam Tabel 1.

Tabel 1. Persentase Tingkat Pengetahuan Kepala Keluarga di Daerah Penyangga TNKS

Indikator	Satuan Pengukuran	Wilayah Desa			
		Non Transmigrasi		Transmigrasi	
		Jumlah	%	Jumlah	%
Tingkat pengetahuan tentang keberadaan TNKS	% responden	22	44,00	16	32,00
Tingkat pengetahuan tentang pal batas	% responden	10	20,00	1	2,00
Tingkat pengetahuan tentang kegiatan patroli/ pengamanan	% responden	13	26,00	9	18,00
Tingkat pengetahuan tentang kegiatan yang dilarang di lakukan dalam kawasan hutan	% responden	13	26,00	5	10,00

Kebijakan yang perlu dilakukan tentunya mengarah pada pemahaman masyarakat terhadap kawasan konservasi melalui pendekatan sosialisasi dan penyuluhan. Selanjutnya, sebagian besar masyarakat berpendapat bahwa sumberdaya alam yang ada di daerah penyangga TNKS perlu dijaga kelestariannya. Ada beberapa alasan menurut responden perlu dijaganya kelestarian SDA tersebut, antara lain sebagai tempat hidup satwaliar, agar tidak terjadi bencana alam seperti longsor dan banjir, adanya pemanfaatan lain yang tidak hanya kayu, seperti lebah madu. Selain itu sebagian besar (60%) masyarakat juga sependapat bahwa faktor utama

penyebab kerusakan hutan adalah pembukaan perkebunan kelapa sawit dan adanya penebangan kayu secara ilegal.

Pengelolaan Daerah Penyangga TNKS

Prioritas fungsi daerah penyangga TNKS. Hasil analisis AHP yang disajikan pada Tabel 2 menunjukkan tingkat kepentingan antar faktor dalam menentukan prioritas implementasi kebijakan fungsi daerah penyangga TNKS. Berdasarkan persepsi para aktor terhadap fungsi daerah penyangga, secara normatif harus

dipilih fungsi daerah penyangga sebagai sumber pendapatan masyarakat karena di eks HPH PT MJRT banyak kebun milik masyarakat yang telah menghasilkan sehingga menjadi tumpuan ekonomi keluarga. Fungsi daerah penyangga sebagai sumber pendapatan bagi masyarakat, tentu sangat beralasan karena aktor

mempunyai pandangan apabila masyarakat sejahtera, maka tingkat aksesibilitas terhadap kawasan konservasi menjadi berkurang. Selain itu, pemanfaatan hasil hutan bukan hanya terbatas pada tegakan (kayu) saja tetapi ada pemanfaatan lain yang dikenal dengan "non timber forest product".

Tabel 2. Hasil Analisis Prioritas Kebijakan Pengelolaan Daerah Penyangga TNKS menggunakan *Analytical Hierarchy Process (AHP)*

Tujuan	Fungsi daerah penyangga	Nilai	Prioritas
Penentuan kebijakan pengelolaan daerah penyangga	Sumber pendapatan masyarakat	0,650	1
	Daerah perluasan habitat	0,236	2
	Daerah pelindung fisik TNKS	0,114	3

Berdasarkan persepsi para aktor dalam pengelolaan daerah penyangga TNKS ini, perlu adanya inovasi kelembagaan yang mengatur antar masyarakat dengan daerah penyangga TNKS. Pengelolaan areal eks HPH PT MJRT (daerah penyangga TNKS) tidaklah tepat bila menggunakan model ekstraksi kayu, karena telah menunjukkan kegagalan dalam pengelolaan hutan, terbukti sejak beroperasi kinerja HPH tidak cukup baik kaitannya dalam mempertahankan kawasan hutan. Di beberapa lokasi bekas tebangan telah terjadi pembukaan lahan perkebunan dan ladang masyarakat sejak HPH masih aktif. Selain itu hasil penelitian Hernawan (2001) menyatakan bahwa tebangan ilegal/pencurian kayu yang terjadi di eks HPH PT MJRT ini tergolong tinggi. Penebangan ilegal hampir merata pada seluruh areal, kecuali lokasi di sekitar Lubuk Sumpit dan Lebong Tandai. Hasil *Independent Concession Audit* (2001) pada areal eks HPH tersebut terdapat satwaliar yang dilindungi dan memiliki kemiripan dengan satwaliar di TNKS.

Kebijakan diciptakan untuk melibatkan masyarakat di sekitar daerah penyangga agar ikut serta dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Sudah seharusnya masyarakat sekitar hutan berhak mendapatkan manfaat dan menjadi pelaku pengelolaan sumberdaya hutan yang selama ini lebih banyak menjadi penonton. Pada beberapa negara, seperti China, India, dan Costa Rica, kebijakan perhutanan sosial ini telah terbukti mampu mengurangi deforestasi. Bentuk-bentuk dukungan kebijakan konservasi yang diberikan antara lain: pengelolaan hutan partisipatif yang meliputi pemberian hak kepada masyarakat atas lahan dan tegakannya, program perlindungan hutan alam, perhutanan sosial, pelibatan masyarakat miskin dalam pengelolaan hutan bersama masyarakat, pemberian insentif/kompensasi kepada masyarakat yang bersedia menanam hutan.

Alternatif Kebijakan Pengelolaan Daerah Penyangga TNK. Satu hal yang penting dalam pengelolaan sumberdaya alam, khususnya hutan adalah penentuan hak kepemilikan. Ketegasan hak kepemilikan (*property right*) dan pengakuan sistem tenurial tersebut adalah sebagai

sumber kekuatan yang mengatur hak dan kewajiban serta tanggung jawab terhadap sumberdaya hutan tersebut. Hak kepemilikan merupakan sumber legitimasi hukum untuk memperoleh dukungan yang sebesar-besarnya dari masyarakat setempat. Selanjutnya, akan dipaparkan strategi pengelolaan daerah penyangga TNKS yang didasarkan atas faktor eksternal dan internal daerah tersebut dengan pendekatan *SWOT analysis*. Berdasarkan analisis SWOT dan prioritas alternatif kebijakan pengelolaan daerah penyangga TNKS, berikut masing-masing alternatif kebijakan tersebut dengan dilihat dari perspektif unsur-unsur kelembagaan, yaitu:

1. Penguatan terhadap *property right* atas lahan di daerah penyangga

Kejelasan kepemilikan diperlukan untuk mengatur hak dan kewajiban pemegang hak. Dengan demikian masyarakat dapat berperan aktif menjaga daerah tersebut. Kenyataan di lapangan faktor kepemilikan lahan tidak jelas, sehingga terlihat seperti *open acces* yang dapat mempercepat kerusakan sumberdaya. Menurut Pakpahan (1989) konsep kepemilikan (*property*) muncul dari konsep hak (*rights*) dan kewajiban (*obligations*) yang didefinisikan atau diatur oleh hukum, adat, dan tradisi, atau konsesus yang mengatur hubungan antar anggota masyarakat dalam hal kepentingannya terhadap sumberdaya. *Property rights* bukan hanya hak yang bersumber dari peraturan perundangan yang berlaku atau hukum positif, tetapi juga hak yang ditetapkan bersama dalam suatu kelompok masyarakat lokal.

Pengelolaan daerah penyangga TNKS harus melibatkan masyarakat lokal sekitar, sehingga adanya kejelasan *property rights* lahan hutan dan penguatan hutan negara. Pada akhirnya masyarakat mengakui secara hukum (*de jure*) dan secara kenyataan di lapangan (*de facto*) atas status lahan. Pengakuan ini terkait dengan dukungan masyarakat dalam mengelola suatu kawasan. Terkait dengan pengelolaan eks HPH PT MJRT sebagai daerah penyangga TNKS seyogyanya melibatkan berbagai *stakeholders* yang ada. Keadaan masyarakat yang tinggal di desa sekitar hutan umumnya

berpendidikan rendah dan mempunyai ketergantungan yang tinggi terhadap hutan. Sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku bahwa daerah penyangga dapat berupa kawasan hutan lain, sehingga keberadaan kawasan hutan harus tetap dipertahankan dan/atau setidaknya dapat berfungsi sebagai kawasan hutan. Eks HPH PT MJRT merupakan kawasan dengan kepemilikan publik sehingga perlu adanya pengaturan dan pengendalian agar mampu mengendalikan perilaku *stakeholders* agar sejalan dengan tuntutan keberadaan dan kelestarian fungsi hutan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penguatan *property right* pengelolaan daerah penyangga dengan memberikan hak dengan status pemilik yang terikat (*proprietor*). Dengan demikian kelompok masyarakat memiliki strata hak (memiliki dan memanfaatkan, menentukan keikutsertaan/mengeluarkan pihak lain dan memperjualbelikan), namun tidak dapat memiliki hak untuk menentukan bentuk pengelolaan areal tersebut.

2. Penguatan institusi lokal dalam pengelolaan daerah penyangga

Penguatan institusi lokal merupakan salah satu bentuk transfer hak dari pemerintah kepada masyarakat. Hal ini dilakukan untuk mempersempit batas yurisdiksi dan peran pemerintah dalam pengelolaan sumberdaya tersebut. Namun dapat mengacu pada aturan-aturan formal yang berlaku, sehingga dalam menentukan bentuk pengelolaan kawasan dapat mendukung fungsi daerah penyangga.

Kontrak pelaksanaan transfer hak tersebut tidak memerlukan struktur organisasi formal seperti yang telah ditetapkan oleh Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor: 660.1/269/V/Bangda tahun 1999 tentang Pengelolaan Daerah Penyangga Taman Nasional. Dengan adanya transfer hak tersebut ongkos transaksi akan lebih murah, karena biaya pemantauan dan pelaksanaan (*policing cost*) dalam pengelolaan daerah tersebut lebih murah. Bentuk kontrak yang umum terjadi adalah bentuk *principal-agent* antara pemerintah sebagai pihak pemberi hak dan masyarakat sebagai pihak yang melaksanakannya. Terkait dengan *property rights* seperti telah dijelaskan di atas, aturan representasi mengatur permasalahan siapa yang berhak berpartisipasi terhadap apa dalam proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, aturan representasi mempengaruhi ongkos membuat keputusan. Oleh karena itu, diperlukan suatu mekanisme yang efisien, dalam arti menurunkan ongkos transaksi.

Sehubungan dengan aturan representasi bagi pengelolaan daerah penyangga TNKS, maka pembinaan daerah penyangga harus menjadi tugas pemerintah, namun sejak adanya otonomi, tugas pembantuan tersebut diserahkan kepada daerah kabupaten. Sesuai dengan peraturan yang berlaku, tugas tersebut harus disertai

dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia. Pemerintah daerah dapat melakukan hal tersebut dengan didukung berbagai *stakeholder* terkait lainnya. Selain itu dapat memanfaatkan kelembagaan yang aktif pada tingkat desa. Dengan demikian, dapat lebih meningkatkan peranserta masyarakat dalam pengelolaan kawasan hutan. Kelembagaan yang terdapat di desa mempunyai peranan besar dalam mempengaruhi perilaku masyarakat, karena adanya ketaatan pada kelembagaan dengan kelompok masyarakat yang lebih kecil dan homogen.

Masyarakat yang tinggal di daerah penyangga mempunyai perasaan sebagai satu masyarakat (*sense of community*) cukup tinggi terutama pada desa-desa non transmigrasi. Hal ini dikarenakan masyarakat umumnya telah hidup bersama secara turun-temurun dalam ikatan kekeluargaan, sehingga nilai-nilai tradisional dan adat-istiadat menjadi aturan informal yang berlaku (*informal rules*). Dengan demikian berbagai kearifan masih menjadi pegangan masyarakat dalam kaitannya dengan pemanfaatan sumberdaya alam.

3. Mengembangkan perhutanan sosial (*social forestry*)

Penggunaan lahan sebagai *agroforestry* (wanatani) dilakukan untuk mengatasi situasi (surplus, inkompatibel, ongkos transaksi tinggi dan sebagainya). Seperti telah diuraikan sebelumnya, situasi surplus dapat diatasi dengan penerapan *zoning* yang ketat, dalam hal ini dengan mengembangkan *agroforestry* sehingga adanya kesesuaian pemanfaatan kawasan sebagai perlindungan kawasan konservasi. Terutama pada kawasan yang berdekatan dengan kawasan taman nasional. Dengan demikian, diharapkan kawasan yang masih berhutan tidak terjadi perubahan tutupan lahan berupa kawasan hutan. Penetapan *zoning* secara ketat dengan berbagai peruntukan dengan tetap mempertahankan sebagai kawasan hutan, namun untuk kawasan non kehutanan tidak dibiarkan sebagai lahan terbuka. Pola perhutanan sosial telah dikembangkan pada banyak negara dan mampu menurunkan tingkat deforestasi. Dalam kaitan ini diperlukan adanya pemberdayaan dan pendampingan yang intensif.

4. Pemberdayaan ekonomi produktif masyarakat melalui *ecotourism*

Permasalahan utama pada masyarakat yang tinggal di sekitar hutan adalah relatif rendahnya tingkat pendapatan. Pilihan-pilihan yang dilakukan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan ekonomi adalah melakukan usahatani dan memanfaatkan hasil hutan. Adanya keterbatasan sumberdaya alam mengharuskan adanya perubahan sumber pendapatan masyarakat. Sesuai dengan fungsi daerah penyangga sebagai sumber pendapatan masyarakat, sehingga diperlukan upaya-

upaya alternatif untuk meningkatkan pendapatan masyarakat. Salah satunya adalah dengan memanfaatkan sumberdaya alam tanpa harus melakukan kerusakan. *Ecotourism* (ekowisata) merupakan salah satu industri yang berkembang pesat dan menjadi pilihan yang tepat untuk dikembangkan di daerah penyangga TNKS. *Ecotourism* adalah pengelolaan suatu kawasan sebagai objek wisata alam, namun tidak mengabaikan aspek-aspek alamnya. Pengembangan *ecotourism* ini adalah upaya untuk menciptakan kebiasaan baru (*internalized habits*). Upaya ini untuk mengurangi tingkat ketergantungan masyarakat akan sumberdaya alam sebagai lahan usahatannya.

Tersedianya kawasan hutan dengan fungsi khusus Pusat Latihan Gajah (PLG) Seblat pada daerah tersebut dapat dikelola bersama masyarakat memberikan peluang bagi peningkatan ekonomi produktif masyarakat. Pada beberapa lokasi dalam kawasan terdapat air terjun yang merupakan potensi untuk pengembangan objek wisata. Dengan demikian masyarakat dapat memanfaatkan peluang berusaha pada sektor jasa tersebut.

Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian ada beberapa kesimpulan yang dapat ditarik antara lain: (1) Kinerja pengelolaan areal eks HPH PT MJRT (daerah penyangga Taman Nasional Kerinci Seblat) kurang baik, hal didikasikan kondisi penutupan lahan berupa hutan primer yang hanya tersisa sekitar 30%; (2) Kondisi areal eks HPH hampir terlihat sebagai sumberdaya *open access*, pada beberapa lokasi telah terjadi konversi menjadi lahan perkebunan dan ladang masyarakat; (3) Tingginya tingkat ketergantungan masyarakat pada daerah penyangga, yang diindikasikan dengan tingginya interaksi masyarakat terhadap eks HPH tersebut; (4) Sebagai daerah penyangga TNKS, pengelolaan eks HPH PT MJRT harus berfungsi sebagai sumber pendapatan masyarakat; (5) Beberapa alternatif kebijakan yang dapat dilakukan, yaitu penguatan *property rights*, membangun institusi lokal, pengembangan *agroforestry*, dan pemberdayaan ekonomi produktif.

Saran

Mengingat strategisnya fungsi daerah penyangga sebagai pelindung bagi Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS), maka pemerintah harus segera menetapkan zona penyangganya. Penetapan tersebut diperlukan untuk keperluan pengembangan ekonomi daerah dan mata pencaharian masyarakat sekitar hutan agar masyarakat tidak merambah ke daerah yang masih berhutan dan berbatasan dengan taman nasional. Oleh karenanya, perlu dibuat model dan bentuk pemanfaatan hutan pada daerah penyangga dengan melibatkan masyarakat sekitar namun

tidak mengubah fungsi pokok kawasan hutan. Pada kawasan hutan alam agar tetap dipertahankan tutupannya, sedangkan pada kawasan hutan sekunder dapat dimanfaatkan dalam bentuk *agroforestry* dengan pemanfaatan yang terbatas.

Daftar Pustaka

- Basuni S. 2003. Inovasi institusi untuk meningkatkan kinerja daerah penyangga kawasan konservasi (Studi kasus di Taman Nasional Gunung Gede Pangrango, Jawa Barat) [Disertasi]. Bogor: Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor.
- [BTNKS] Balai Taman Nasional Kerinci Seblat. 2002. Kerangka kerja pengelolaan Taman Nasional Kerinci Seblat 2002-2006. Kerjasama ICDP-Komponen A dengan BTNKS dan Ditjen PHKA. Jambi.
- [DEPHUT] Departemen Kehutanan. 2001. Laporan pemeriksaan HPH (*Independent Concession Audits/ICA*) PT Maju Jaya Raya Timber Provinsi Bengkulu. Kerjasama dengan Konsultan PT Sarbi Moerhani Lestari. Bogor.
- Hernawan E. 2001. Analisis perubahan penutupan hutan di areal paska pengelolaan HPH menggunakan teknik penginderaan jauh (Studi kasus: bekas HPH di batas TNKS Provinsi Bengkulu) [Tesis]. Bogor: Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor.
- MacKinnon J, MacKinnon K, Child G, Thorsell J. 1990. *Managing of protected areas in the tropics*. Hari Harsono Amir, penerjemah: Pengelolaan kawasan yang dilindungi di daerah tropika. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- North DC. 1990. *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University Press. New York.
- Pakpahan A. 1989. Kerangka analitik untuk penelitian rekayasa sosial: perspektif ekonomi institusi. Dalam *Prosiding Patanas: Evolusi Kelembagaan Pedesaan di Tengah Perkembangan Teknologi*. Pusat Penelitian Agro Ekonomi, Balitbang Pertanian. Bogor.
- Rangkuti F. 2001. Analisis SWOT teknik membedah kasus bisnis. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Rasmusen LN, Dick RM. 1995. *Local organizations for natural resource management: Lesson from theoretical and empirical literature*. Sambas Basuni, penerjemah: Organisasi-organisasi lokal untuk pengelolaan sumberdaya alam: Pelajaran dari literatur teoritik dan empirik. EPTD-IFPRI. Washington DC.

Sanim B, Syaukat Y, Aidi MN, Ridwansyah M. 2005. Kajian kelembagaan dan ekonomi sumberdaya eks areal hutan konsesi yang berbatasan dengan Taman Nasional Kerinci Seblat. Laporan Penelitian Hibah Pascasarjana. Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor.

Tadjudin D. 1999. Model Kelembagaan masyarakat dalam pengelolaan hutan alam produksi. www.latin.or.id. [18 Maret 2005].