

UJI STANDAR KINERJA PENGELOLAAN TAMAN NASIONAL GUNUNG HALIMUN SALAK PADA PRINSIP KELESTARIAN FUNGSI SOSIAL BUDAYA

(Test of Gunung Halimun Salak National Park Management Performance Standard on the Principles of the Sustainability of Socio Cultural Function)

ALLAN ROSEHAN¹⁾, ARZYANA SUNKAR²⁾ DAN SAMBAS BASUNI²⁾

¹⁾ Balai Taman Nasional Sembilang, Sumatera Selatan

²⁾ Bagian Manajemen Kawasan Konservasi, Departemen Konservasi Sumberdaya Hutan dan Ekowisata, Fakultas Kehutanan IPB

Diterima 5 Mei 2010 / Disetujui 24 Juni 2010

ABSTRACT

The current national park management did not fully take into account the sustainability of socio cultural benefits, particularly for indigenous communities. Therefore the park's performance achievement on the aspect of socio cultural required to be assessed by using tested management standards. The research objectives were: (1) to measure the actual verifier and assess the indicators formulated by the Directorate General of Forest Protection and Nature Conservation and Bogor Agricultural University in Gunung Halimun Salak National Park (GHSNP), (2) to analyze the validity of management performance indicators of GHSNP (3) to measure the achievement of each indicator based on a minimum standard of performance, and (4) to formulate recommendations for improving management standards. The results showed that: (1) the actual value of management performance indicators for GHSNP was good for one indicator and fair for four indicators. There were four indicators that could not be measured and assessed; (2) eight of the nine indicators which have been tested in the field were valid; (3) the achievement of performance indicators for GHSNP management on the principle of socio-cultural sustainability has achieved its minimum values; and (4) the standard management of national park should be completed because field results showed that, there were difficulties measuring the verifiers and assessing the indicators. This research found that there were inconsistency on the terminology used in the standards, lack of operational definition, difficulty in using the norm, and verifier inappropriate with actual condition.

Keywords : criteria, indicators, performance management standards, national parks, socio cultural

PENDAHULUAN

Undang-undang Nomor 5 tahun 1990 (Pasal 5) mengamankan bahwa konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya dilakukan melalui kegiatan perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya dan pemanfaatan secara lestari sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya. Pada perkembangannya, pengelolaan kawasan konservasi termasuk taman nasional dianggap terlalu mengedepankan aspek perlindungan dan pengawetan, sehingga pengelolaan taman nasional menjadi kurang adaptif dengan budaya lokal dan tidak sejalan dengan paradigma pengelolaan taman nasional yang berkembang pada tingkat global, dimana pengelolaan taman nasional dituntut memberikan manfaat ekonomi bagi para pihak (hasil *World National Park Congress* ke 5 tahun 2003 di Durban).

Kondisi tersebut memunculkan penilaian bahwa pengelolaan taman nasional hanya terfokus pada upaya-upaya konservasi keanekaragaman hayati dan mengabaikan fungsi pemanfaatannya dalam rangka menjamin keberlangsungan manfaat sosial budaya bagi masyarakat khususnya masyarakat adat. Untuk memastikan kelestarian fungsi pemanfaatan taman nasional, penting dilakukan penilaian capaian kinerja taman nasional di bidang sosial budaya dengan menggunakan standar kinerja pengelolaan yang teruji.

Bertolak dari kondisi tersebut, diperlukan sebuah standar yang teruji bagi kawasan konservasi di Indonesia khususnya taman nasional sebagai instrumen untuk mengevaluasi kinerjanya. Standar adalah ukuran yang secara eksplisit dibutuhkan dalam sebuah rencana dan pengelolaan. Standar ditentukan untuk menunjukkan pencapaian suatu keadaan yang diinginkan dan tujuan yang ditetapkan dalam sebuah rencana atau pengelolaan serta kesesuaian dengan hukum, regulasi, dan kebijakan yang diberlakukan. Standar harus dapat diadaptasikan dan merupakan penilaian ukuran kinerja (Ditjen PHKA, 2004).

Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (Ditjen PHKA) dan Institut Pertanian Bogor (IPB) pada tahun 2004 telah merumuskan sebuah Standar Kinerja Pengelolaan Taman Nasional. Standar kinerja pengelolaan tersebut terdiri atas empat prinsip, yaitu prinsip kemantapan kawasan, kelestarian fungsi ekologi, kelestarian fungsi ekonomi, dan kelestarian fungsi sosial budaya dan dilengkapi dengan seperangkat kriteria dan indikator. Prinsip kelestarian fungsi sosial budaya dalam standar ini diharapkan akan menjadi kaidah capaian kinerja pengelolaan taman nasional dalam menjamin keberlangsungan manfaat sosial budaya bagi masyarakat. Mengingat standar pengelolaan taman nasional belum teruji dan baku, maka diperlukan penelitian untuk mengujicoba standar dalam rangka melihat kesesuaiannya dengan kondisi obyektif di

lapangan, khususnya prinsip kelestarian fungsi sosial budaya pada kriteria tergalangnya hubungan harmonis budaya lokal dengan pengelolaan sumberdaya alam dalam kawasan.

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) mengukur *verifier* dan menilai secara aktual indikator-indikator kinerja pengelolaan TN yang telah dirumuskan oleh Ditjen PHKA dan IPB pada kriteria tergalangnya hubungan harmonis budaya lokal dengan sumberdaya alam dalam kawasan di Taman Nasional Gunung Halimun Salak (TNGHS), (2) menganalisis validitas indikator-indikator kinerja pengelolaan TNGHS, (3) mengukur capaian kinerja setiap indikator pengelolaan TNGHS berdasarkan standar minimal kerjanya dan (4) merekomendasikan perbaikan standar pengelolaan taman nasional.

METODE PENELITIAN

A. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian dilakukan di kawasan Taman Nasional Gunung Halimun Salak, Seksi Pengelolaan Taman Nasional Wilayah III Sukabumi pada bulan Desember 2009 hingga Februari 2010. Wilayah yang menjadi lokasi penelitian ini adalah Kampung Kasepuhan Ciptagelar, Desa Sirnaresmi, Kecamatan Cisolak, Kabupaten Sukabumi.

B. Metode Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang telah diidentifikasi sebagai pengukur (*verifier*) setiap indikator. Data primer didapatkan melalui wawancara mendalam (*indepth interview*), wawancara terstruktur dengan menggunakan kuesioner dan observasi. Informan kunci dari masyarakat ditentukan dengan metode *snowball* sedangkan informan kunci dari pengelola TNGHS dipilih berdasarkan posisi dan keterlibatan mereka dalam pengelolaan taman nasional yaitu Kepala Balai, Kepala Seksi Pengelolaan Taman Nasional Wilayah III Sukabumi, Kepala Resort Gunung Bodas, Kepala Urusan Perencanaan, Kepala Urusan Perlindungan Hutan, Kepala Urusan Kepegawaian, Koordinator Pengendali Ekosistem Hutan (PEH) dan Koordinator Polisi Kehutanan (POLHUT). Jumlah masyarakat yang dipilih sebagai responden sebanyak 55 orang atau 10% dari total 547 kepala keluarga (KK) di Kasepuhan Ciptagelar Desa Sirnaresmi. Observasi dilakukan untuk mengetahui kegiatan ritual/budaya dan pemanfaatan tradisional sumberdaya alam oleh masyarakat.

Data sekunder diperoleh dari berbagai dokumen dan arsip Balai Taman Nasional Gunung Halimun (rencana pengelolaan, statistik, laporan tahunan, laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah), peraturan perundang-undangan, peta tematik zonasi dan perkembangan penggunaan lahan di dalam kawasan taman nasional dan berbagai literatur terkait lainnya.

C. Metode Pengukuran Verifier dan Penilaian Indikator Aktual

Pengukuran *verifier* dilakukan secara deskriptif. Penilaian indikator aktual dilakukan dengan mensintesis *verifier* pada tiap indikator agar dapat disimpulkan norma atau baku mutunya. Berdasarkan deskripsi norma hasil rumusan Ditjen PHKA dan IPB tersebut telah ditetapkan nilai kinerja indikator dengan skala intensitas *baik sekali, baik, sedang, jelek dan jelek sekali*.

D. Analisis Capaian Kinerja Indikator

Pengukuran capaian kinerja setiap indikator dilakukan untuk mengetahui tingkat pemenuhan standar minimal kerjanya. Analisis capaian kinerja setiap indikator dilakukan dengan membandingkan Nilai Indikator Aktual setiap indikator dengan Nilai Baku Minimumnya sesuai tipologi taman nasional. Apabila nilai indikator aktual kinerja pada suatu indikator lebih besar atau sama dengan nilai baku minimumnya, maka unit manajemen tersebut telah memenuhi standar minimal kinerja yang ditetapkan pada indikator tersebut, demikian berlaku sebaliknya.

E. Analisis Validitas Indikator

Validitas setiap indikator kinerja dalam penelitian ini ditentukan berdasarkan kesesuaian indikator dengan kondisi obyektif di lapangan yang telah diukur dan dinilai sebelumnya. Analisis terhadap tingkat validitas indikator akan dilakukan secara deskriptif berdasarkan empat kategori yang telah ditetapkan sebelumnya oleh peneliti, yaitu: *kategori pertama*: indikator sesuai dengan kondisi obyektifnya di lapangan dan mencerminkan hubungan; *kategori kedua*: indikator sesuai dengan kondisi obyektifnya di lapangan namun tidak mencerminkan hubungan; *kategori ketiga*: indikator tidak sesuai dengan kondisi obyektifnya namun mencerminkan hubungan; dan *kategori keempat*, indikator tidak sesuai dengan kondisi obyektifnya dan tidak mencerminkan hubungan.

F. Rekomendasi Perbaikan Standar Pengelolaan Taman Nasional

Penyusunan rekomendasi perbaikan standar pengelolaan taman nasional didasarkan pada hasil pengujian di lapangan dan argumentasi dalam penelitian yang merujuk pada peraturan perundangan dan literatur terkait seperti panduan (*guidelines*) sejumlah metode penilaian keefektifan pengelolaan kawasan konservasi yang disusun oleh Leverington *et al.* (2008) dan acuan penyusunan kriteria dan indikator CIFOR (Prabhu *et al.* 1999).

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengukuran Verifier

Indikator 1: Zonasi telah mengakomodasi akses masyarakat untuk melakukan kegiatan budaya/ritual

Akses masyarakat atas berbagai pemanfaatan ruang di dalam kawasan taman nasional diakomodir dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 56 tahun 2006 tentang Pedoman Zonasi Taman Nasional. Untuk menjamin akses dan hak masyarakat dalam kegiatan ritual budaya, pengelola telah menetapkan 3 situs di dalam kawasan ke dalam zona religi, budaya dan sejarah, yaitu situs Cibedug (Kasepuhan Cibedug), situs Kosala di Desa Lebak Gedong (Baduy) dan makam keramat di puncak Gunung Salak (Kasepuhan Giri Jaya). Bentuk kegiatan dan pemanfaatan di zona religi, budaya dan sosial berdasarkan Pasal 7 ayat 5 Permenhut No. 56 tahun 2006 meliputi: (1) perlindungan dan pengamanan, (2) pemanfaatan pariwisata, penelitian, pendidikan dan religi, (3) penyelenggaraan upacara adat dan (4) pemeliharaan situs, budaya dan sejarah, serta keberlangsungan upacara-upacara ritual keagamaan/adat yang ada. Berdasarkan teori hak kepemilikan (*property right*) menurut Schlager dan Ostrom (1992), masyarakat dapat mengimplementasikan hak mereka dalam zona religi, budaya dan sejarah pada tingkatan hak mengakses dan memanfaatkan (*access and withdrawal*) hingga hak kelola (*management*) melalui kegiatan perlindungan dan pemeliharaan.

Menurut pengelola, penetapan zona telah dilakukan secara partisipatif bersama masyarakat. Berdasarkan verifikasi dengan masyarakat, sebanyak 52% responden menyatakan ikut dalam rapat sosialisasi zonasi di tingkat kampung, 10% terlibat dalam validasi/*groundcheck* di lapangan, dan 5% menghadiri konsultasi publik di BTNGHS. Pasal 19 ayat 1 Permenhut No. 56 tahun 2006, secara tersirat mengatur partisipasi masyarakat dalam proses penetapan hanya sebatas memberi saran, berbagi informasi, pertimbangan, proses nominal (sebagai pekerja/buruh) dan konsultasi (ikut dalam berbagai konsultasi publik, FGD, lokakarya dan sebagainya). Idealnya partisipasi masyarakat mencapai level pengambilan keputusan, sehingga partisipasi lebih lanjut oleh masyarakat dalam proses pengawasan dan pemeliharaan dilandasi ikatan emosional yang kuat dengan taman nasional.

Lokasi-lokasi yang ditetapkan dalam zona religi, budaya dan sosial belum seluruhnya mendapat pengelolaan yang intensif. Perlindungan dan pemeliharaan situs oleh pengelola baru sebatas monitoring atau pengecekan lokasi dan kondisi situs. Hal ini dikarenakan pengelolaan situs (perlindungan dan pemeliharaan) telah dilakukan secara mandiri oleh masyarakat (menjadi tugas *juru Kemit* Kasepuhan) atau pun atas fasilitasi pemerintah daerah sebagaimana halnya Candi Cibedug yang berdasarkan Surat Keputusan

Presiden RI No. 101 tahun 2001 dan SK Kepala Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Lebak No. 2999/101.3.12/J/1986 telah ditetapkan sebagai cagar budaya dimana pengelolaan dan pemeliharaannya merupakan kewenangan Kementerian Pariwisata dan Dinas Kebudayaan Kabupaten Lebak.

Indikator 2: Terkendalinya konflik penggunaan kawasan untuk kegiatan budaya/ritual

Indikator ini tidak dinilai karena terdapat inkonsistensi dan ketidaktepatan penggunaan istilah. Indikator memakai istilah penggunaan kawasan, verifikasi memakai istilah penggunaan ruang dan pengertian indikator menggunakan istilah pemanfaatan kawasan. Menurut PP No. 34 tahun 2002 Pasal 1 ayat 18, penggunaan kawasan hutan didefinisikan sebagai kegiatan penggunaan kawasan hutan untuk pembangunan diluar kegiatan kehutanan tanpa mengubah status dan fungsi pokok kawasan hutan, sedangkan pemanfaatan kawasan adalah kegiatan untuk memanfaatkan ruang tumbuh sehingga diperoleh manfaat lingkungan, manfaat sosial dan manfaat ekonomi secara optimal dengan tidak mengurangi fungsi utamanya (PP No. 7 tahun 2006 Pasal 1 ayat 5). Di sisi lain Permenhut No. 56/2006 menggunakan istilah pemanfaatan ruang dan bukan penggunaan ruang sebagaimana disebutkan dalam verifier.

Penggunaan ketiga istilah ini memberikan implikasi yang berbeda. Penggunaan kawasan hutan menurut pasal 38 ayat 1 dan 2 UU No. 41 tahun 1999 dan pasal 72 ayat 2 UU No. 34 tahun 2002 hanya dapat dilakukan di hutan lindung dan hutan produksi (tidak termasuk TN). Pemanfaatan kawasan dapat dilakukan pada seluruh kawasan hutan kecuali pada cagar alam, zona rimba, dan zona inti dalam taman nasional (PP No. 6 tahun 2007 pasal 18). Pemanfaatan ruang adalah istilah yang paling tepat digunakan dalam indikator ini dan konsisten dengan indikator pertama dalam konteks zonasi.

Indikator 3: Terlindunginya ekosistem-ekosistem alam melalui pemanfaatan hukum adat dan kelembagaan lokal

Indikator ini mengandung pengertian bahwa ketika kelembagaan adat mendukung upaya perlindungan ekosistem-ekosistem alam, pihak manajemen berkewajiban untuk mengadopsinya dalam pengelolaan taman nasional. Hasil pengukuran menunjukkan bahwa pengelola telah memanfaatkan 10 dari 13 item aturan adat, hukum adat dan lembaga adat Kasepuhan dalam perlindungan ekosistem alam misalnya aturan tidak boleh menebang pohon, apalagi di dekat sumber mata air (*sirah cai*) dan tidak boleh membuka hutan tutupan untuk kepentingan lahan garapan dan lembur/pemukiman. Pemanfaatan aturan adat Kasepuhan diadopsi oleh pengelola sepanjang menyangkut komunitas adat dan aturan tersebut sesuai dengan aturan umum perundang-undangan.

Pemanfaatan sebagian besar aspek kelembagaan adat tersebut pada kenyataannya tidak berbanding lurus dengan terlindunginya ekosistem alam TNGHS. Selama kurun waktu 1989 sampai dengan 2004 terjadi penurunan tutupan hutan alam di Desa Sirnaresmi sebesar 21,7% (Prasetyo dan Setiawan, 2006). Sebagian aturan adat Kasepuhan tidak bersesuaian dengan aturan umum peraturan perundangan yang berlaku sehingga turut berkontribusi atas kerusakan SDA di dalam kawasan TNGHS, salah satunya karena memperkenankan perpindahan kampung gede dengan membuka hutan titipan/cadangan meskipun hanya didasarkan *wangsit* atau *ilapat* yang diterima oleh *Sesepuh Girang*. Fenomena ini seolah menegaskan pernyataan Owen *et al.* (2002) bahwa tidak semua masyarakat lokal dan masyarakat adat handal dalam mengelola lingkungannya.

Indikator 4: Terlindunginya ekosistem-ekosistem unik melalui pemanfaatan hukum adat dan kelembagaan lokal

Indikator ini tidak dapat diukur dan dinilai. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa pengelola tidak dapat menunjukkan adanya ekosistem unik TNGHS berdasarkan pada dokumen akademik hasil penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini disebabkan tidak pernah ada program identifikasi ekosistem unik dalam rencana pengelolaan TNGHS.

Indikator 5: Terlindunginya spesies-spesies penting melalui pemanfaatan hukum adat dan kelembagaan lokal

Merujuk pada Buku Rencana Pengelolaan TNGHS 2007—2026, spesies penting TNGHS didefinisikan sebagai: (1) spesies kunci selain memegang peranan penting dalam rantai makanan pada suatu ekosistem juga merupakan indikator untuk menilai kondisi ekosistem hutan; dan (2) spesies yang terancam punah. Berpedoman pada dokumen laporan tahunan Balai TNGHS tahun 2006, 2007 dan 2008, terindikasi tiga spesies yang mendapat prioritas pengelolaan melalui kegiatan monitoring populasi dan habitat, yaitu elang jawa (*Spizaetus bartelsi*), owa jawa (*Hylobates moloch*) dan macan tutul (*Panthera pardus*).

Kasepuhan tidak memiliki aturan adat yang secara khusus mengatur perlindungan ketiga spesies penting TNGHS. Warga Kasepuhan hanya mengetahui aturan adat tentang pelarangan menggunakan spesies pohon Rasamala (*Altingia excelsa*) yang bukan termasuk spesies penting TNGHS. Menurut pengelola, mereka telah melibatkan masyarakat adat dalam monitoring spesies penting yaitu dengan merekrut perangkat adat Kasepuhan (*Pasukan Kemit*) sebagai Pasukan Pengamanan Hutan Swakarsa (Pamhut Swakarsa) yang salah satu tugasnya memantau tindakan ilegal di dalam kawasan termasuk kegiatan perburuan liar. Berdasarkan Rencana Pengelolaan TNGHS 2007—2026, kelembagaan adat

akan dilibatkan dalam kegiatan observasi partisipatif spesies penting.

Indikator ini tidak dinilai karena ketersediaan data *series* dugaan populasi spesies penting TNGHS, khususnya di Wilayah Kerja Resort Gunung Bodas, belum dapat menggambarkan tingkat keterlindungan spesies penting TNGHS sebagai dampak dari pemanfaatan kelembagaan adat. Selain data *series* dugaan populasi ini, tidak ada data lain yang dapat menunjukkan tingkat gangguan spesies penting seperti catatan perburuan liar dan konflik antara manusia dengan spesies penting TNGHS. Hasil verifikasi di lapangan menunjukkan bahwa 57% responden mengaku pernah melakukan perburuan di dalam kawasan, namun bukan untuk berburu ketiga spesies penting. Kegiatan perburuan mereka lakukan hanya untuk kepentingan upacara adat (*seren taun*) dan berburu satwa untuk dikonsumsi atau sekadar untuk kesenangan. Menurut salah seorang staf TNGHS, masyarakat pernah menangkap owa jawa dan elang jawa dengan maksud dipelihara untuk kesenangan, namun kemudian dikembalikan setelah mendapat penyuluhan dari petugas.

Indikator 6: Berkembangnya pemanfaatan SDA berbasis kearifan lokal

Indikator ini mengandung pengertian bahwa kearifan lokal masyarakat dalam pemanfaatan sumberdaya alam di dalam taman nasional sejauh dapat diidentifikasi dan di verifikasi keberhasilannya, pihak manajemen berkewajiban untuk mengadopsinya dalam pengelolaan taman nasional. Sejumlah pemanfaatan SDA dalam zona tradisional telah diakomodir, antara lain budidaya padi sawah, pengambilan buah dan tumbuhan untuk konsumsi (saninten, canar, jamur, pakis, umbi), pemanfaatan tumbuhan untuk obat-obatan dan ritual adat (rempah-rempah, daun patat, daun tepus, kulit kayu) dan pakan ternak. Sedangkan pengambilan kayu mati, ranting kering dan daun ijuk/kirey dikebun dan talun masih ditolerir sebatas untuk kebutuhan sehari-hari. Pemanfaatan tersebut sejalan dengan ketentuan Permenhut No. 56 tahun 2006 pasal 7 ayat 4 yang menyebutkan bahwa kegiatan yang dimungkinkan dalam zona tradisional adalah pemanfaatan potensi dan kondisi sumberdaya alam hayati non kayu tertentu sesuai dengan kesepakatan dan ketentuan yang berlaku. Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 1998 dalam penjelasan umumnya menggarisbawahi bahwa pemungutan hasil hutan bukan kayu dilakukan dengan tidak merusak fungsi utama kawasan konservasi.

Indikator 7: Sistem manajemen yang mampu menjembatani kepentingan masyarakat lokal dengan taman nasional

Hasil pengukuran menunjukkan adanya kesinambungan antara kebijakan dan rencana operasional. Untuk menjembatani kepentingan sosbud masyarakat lokal dan taman nasional, Balai TNGHS

memiliki kebijakan konservasi dan kesejahteraan masyarakat dengan tiga strategi, yaitu: (1) penyelesaian konflik dan penguatan kelembagaan; (2) pemulihan kawasan bersama masyarakat; dan (3) pengembangan ekonomi masyarakat. *Strategi pertama* dituangkan dalam RPTNL TNGHS 2007—2011 dengan program: (1) penetapan zonasi, dan sosialisasi RTRK serta regulasinya; dan (2) penyusunan, validasi dan penetapan regulasi zona. Program selanjutnya telah diimplementasikan dalam rencana kinerja tahunan (RKA-KL), dalam bentuk kegiatan penataan zonasi (penyusunan rencana zonasi dan regulasinya serta validasi/groundcheck zonasi). *Strategi kedua*, pada RPTNL dituangkan dalam program pemulihan ekosistem secara berkelanjutan dan diimplementasikan dalam RKAKL dalam bentuk kegiatan reabilitasi/restorasi di areal terdegradasi bersama multipihak. *Strategi ketiga*, pada RPTNL dituangkan dalam program pengembangan kampung konservasi dan diimplementasikan dalam RKAKL berupa kegiatan Model Kampung Konservasi.

Struktur organisasi taman nasional diatur berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : P.03/Menhut-II/2007 tanggal 1 Februari 2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Taman Nasional belum cukup memadai untuk mengimplementasikan kebijakan mengingat tidak ada struktur yang secara khusus bertanggungjawab atas tingkat keberhasilannya. Dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI)-nya para staf Balai TNGHS dibekali dengan pedoman kerja berupa SOP (*Standard Operational Prosedur*) atau prosedur tetap. Berdasarkan analisis terhadap 11 SOP TNGHS, masih dibutuhkan SOP terkait pemberdayaan masyarakat, SOP penyelesaian konflik dengan masyarakat, SOP reabilitasi/restorasi dan SOP kerjasama antar lembaga.

Indikator 8: Tersedianya tenaga profesional di bidang sosial budaya

Berdasarkan hasil pengukuran diketahui bahwa Pejabat fungsional yang menjadi ujung tombak penanganan permasalahan sosial budaya di TNGHS adalah staf fungsional Pengendali Ekosistem Hutan (PEH) dan Polisi Kehutanan (POLHUT). Jika merujuk pada standar kompetensi staf pada kawasan konservasi yang dirumuskan *ASEAN Regional Centre for Biodiversity Conservation* (ARCBC) tahun 2003, dibutuhkan minimal 3 orang staf pada setiap resort yang memiliki keahlian dasar bidang sosial budaya. Saat ini BTNGHS hanya memiliki 2-3 orang staf PEH dan POLHUT dengan tuntutan penguasaan keahlian di berbagai disiplin ilmu seperti perlindungan, konservasi jenis, manajemen habitat dan ekosistem serta sosekbud.

Latar belakang pendidikan staf TNGHS telah memenuhi standar ARCBC yang mensyaratkan pendidikan minimal untuk staf pada level 2 (setara untuk POLHUT, PEH, Penyuluh) adalah SLTP dan SLTA, namun menurut Appleton *et al* (2002) kompetensi

seseorang lebih ditentukan dan dibentuk oleh pembelajaran dan pelatihan yang dialaminya. Staf TNGHS telah dibekali dengan berbagai pendidikan dan pelatihan, namun berdasarkan kebutuhan pengetahuan bidang sosial budaya yang dipersyaratkan dalam standar kompetensi ARCBC (2003) sebanyak 14 jenis, baru 6 jenis saja yang pernah diikuti oleh staf PEH dan POLHUT. Substansi diklat yang diikuti umumnya baru sebatas pemahaman konsep dan pelaksanaan teknis di lapangan dan belum menyentuh pada aspek *assessment*, analisis dan *modeling*. Kekuatan staf TNGHS di setiap resort adalah pengalaman kerja rata-rata di atas 7 tahun dan sebagian besar telah mendampingi pemberdayaan masyarakat sejak Balai TNGHS belum mengalami perluasan dan saat itu masih bernama Taman Nasional Gunung Halimun (TNGH) pada tahun 1997.

Indikator 9: Tersedianya Alokasi Dana untuk Menangani Permasalahan Sosbud

Prediksi besaran kebutuhan pendanaan BTNGHS di bidang sosial budaya mengacu pada kebutuhan biaya untuk mengimplementasikan kerangka kebijakan dan strategi rekonstruksi sosial masyarakat di dalam dan sekitar TNGHS. Mengutip tulisan Supriyanto, B. dan W. Ekariyono (2007), untuk mengimplementasikan kebijakan dan strategi tersebut selama 5 tahun (2007—2011) diproyeksikan dana sebesar 9,415 milyar atau kurang lebih 1,88 Milyar per tahunnya. Dengan mengikuti kerangka prediksi alokasi dana tersebut, teridentifikasi alokasi anggaran untuk mengatasi permasalahan sosial budaya TNGHS sebesar Rp 834.075.000,-. Angka ini bersumber pada DIPA 29 tahun 2008 dan dialokasikan pada kegiatan pemberdayaan masyarakat, penataan zonasi, pengembangan pemanfaatan wisata alam, penyuluhan/ pendidikan lingkungan dan pengamanan hutan bersama masyarakat (Pamhut Swakarsa, pembinaan Pamhut Swakarsa, patroli bersama masyarakat, survey partisipatif). Ini berarti BTNGHS hanya mampu memenuhi 44,37% saja dari kebutuhan anggaran 1,88 Milyar per tahunnya untuk mengatasi permasalahan di bidang sosial budaya.

B. Penilaian Indikator Aktual

Berdasarkan hasil pengukuran verifier pada setiap indikator disimpulkan Nilai Indikator Aktual untuk setiap indikator (Tabel 1). Tabel menunjukkan terdapat empat indikator yang tidak dinilai yaitu indikator 2, 3, 4 dan 5. Indikator-indikator tersebut tidak dinilai karena ketidaktepatan penggunaan istilah, keterbatasan data pengelolaan dan kesulitan dalam menyimpulkan norma.

C. Validitas Indikator

Validitas indikator ditetapkan berdasarkan empat kategori kesesuaian sebagaimana telah diuraikan sebelumnya pada metode penelitian. Berdasarkan hasil pengukuran dan penilaian diketahui bahwa hanya satu

indikator yang masuk kategori *ketiga* yaitu tidak sesuai dengan kondisi obyektif di lapangan meski mencerminkan hubungan dengan kriteria, yaitu indikator terkendalinya konflik penggunaan kawasan untuk kegiatan budaya/ritual. Delapan indikator lainnya masuk pada *kategori pertama* yaitu sesuai dengan kondisi obyektif di lapangan dan mencerminkan hubungan dengan kriteria. Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa 90% indikator-indikator yang dirumuskan dalam standar pengelolaan ini valid.

D. Capaian Kinerja Indikator

Berdasarkan perbandingan antara Nilai Indikator Aktual (NIA) dan Nilai Baku Minimum (NBM) sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 2, diketahui bahwa seluruh indikator yang dinilai memiliki NIA sama besar dengan NBM. Ini berarti semua indikator yang dinilai telah memenuhi standar minimal kerjanya.

Tabel 1. Nilai Indikator Aktual setiap indikator pada prinsip kelestarian sosial budaya

Indikator	Norma	Nilai Indikator Aktual
Indikator 1	zonasi taman nasional agak sangat mengakomodasi akses masyarakat untuk melakukan kegiatan budaya/ritual yang telah dilakukan secara lintas generasi.	Baik
Indikator 6	Unit manajemen taman nasional agak mengakomodasikan perkembangan pemanfaatan sumberdaya alam berbasis kearifan lokal	Sedang
Indikator 7	Sistem manajemen memiliki kebijakan, mekanisme kerja, struktur organisasi dan SOP agak sesuai bagi kepentingan operasional bidang sosial budaya yang mampu menjembatani kepentingan masyarakat lokal dengan TN	Sedang
Indikator 8	Unit manajemen bidang sosial budaya dikelola oleh tenaga profesional dengan kualifikasi dan jumlah yang agak sesuai.	Sedang
Indikator 9	untuk menangani permasalahan sosial budaya, unit manajemen didukung oleh dana yang agak memadai	Sedang

Tabel 2. Capaian kinerja setiap Indikator

Indikator	Nilai Indikator Aktual (NIA)	Nilai Baku Minimum (NBM)*	Perbandingan	Standar minimal kinerja terpenuhi (ya/tidak)
Indikator 1	Baik	Baik	NIA = NBM	Ya
Indikator 6	Sedang	Sedang	NIA = NBM	Ya
Indikator 7	Sedang	Sedang	NIA = NBM	Ya
Indikator 8	Sedang	Sedang	NIA = NBM	Ya
Indikator 9	Sedang	Sedang	NIA = NBM	Ya

Keterangan: *Nilai Baku Minimum diadaptasi dari Laporan Analisa Standar Minimal Pengelolaan Kawasan Konservasi (Ditjen PHKA dan IPB, 2004).

E. Rekomendasi Perbaikan Standar Pengelolaan Taman Nasional

Standar pengelolaan taman nasional yang dirumuskan Ditjen PHKA dan IPB masih memerlukan penyempurnaan karena pada praktiknya masih dijumpai beberapa indikator yang sulit untuk diukur dan dinilai. Beberapa rekomendasi perbaikan standar pengelolaan taman nasional dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Penyesuaian indikator terkendalinya konflik penggunaan kawasan untuk kegiatan budaya/ritual menjadi "Terkendalinya konflik pemanfaatan ruang di dalam kawasan untuk kegiatan ritual budaya". Istilah penggunaan kawasan hutan menurut pasal 38 ayat 1 dan 2 UU No. 41 tahun 1999 dan pasal 72 ayat 2 UU No. 34 tahun 2002 hanya dapat dilakukan

di hutan lindung dan hutan produksi (tidak termasuk taman nasional). Pemanfaatan ruang adalah istilah yang lebih tepat digunakan karena konsisten dengan indikator pertama terkait zonasi.

2. Pendeskripsian norma dengan skala yang lebih terukur untuk indikator yang memiliki parameter kuantitatif. Pendeskripsian secara kuantitatif akan memudahkan penilaian terhadap indikator. Pada penelitian ini salah satu indikator yang dapat dikuantifikasi adalah indikator tersedianya alokasi anggaran untuk mengatasi permasalahan sosial budaya. Pada indikator ini dapat digunakan sistem *rating* 0%-100%, yaitu ketersediaan alokasi anggaran 0% untuk skala intensitas jelek sekali; 25% jelek; 50% sedang; 75% baik dan 100% baik sekali. Sistem *rating* ini salah satunya diterapkan pada

metode CAPAS *Scorecard Evaluation* (Corrales, 2004).

3. Penyesuaian *verifier* pada indikator sebagai berikut :
 - a. Penambahan *verifier* ada/tidak konsultasi dan pelibatan masyarakat dalam proses penetapan taman nasional pada indikator terkendalinya konflik penggunaan kawasan untuk kegiatan budaya/ritual. *Verifier* ini penting mengingat akar konflik antara masyarakat dan taman nasional adalah proses penetapan taman nasional yang *top down* dan hampir tidak pernah dikomunikasikan dengan masyarakat sehingga legitimasi taman nasional di secara *de facto* sangat lemah.
 - b. Menambahkan *verifier* “ada/tidak dokumentasi pemanfaatan tradisional oleh masyarakat yang arif dalam pemanfaatan SDA” pada indikator berkembangnya pemanfaatan sumberdaya alam berbasis kearifan lokal.
 - c. Menambahkan *verifier* ada/tidak dukungan pendanaan dari para pihak untuk menangani permasalahan sosial budaya pada indikator tersedianya alokasi dana untuk mengatasi permasalahan sosial budaya.
 - d. Meniadakan *verifier* alokasi dana untuk perlindungan dan pemeliharaan situs/benda warisan budaya pada indikator tersedianya alokasi dana untuk mengatasi permasalahan sosial budaya. Pada kenyataannya struktur anggaran Kementerian Kehutanan (DIPA 29 dan DIPA 69) tidak mengalokasikan pos anggaran terkait dengan hal tersebut dan selama ini masyarakat secara mandiri telah melakukan perlindungan dan pemeliharaan terhadap situs/benda warisan budaya. Selain itu, beberapa situs/benda warisan budaya di dalam dan sekitar TNGHS telah dikelola oleh pemerintah kabupaten karena ditetapkan sebagai cagar budaya.

F. Implikasi bagi Pengelolaan Taman Nasional Gunung Halimun Salak

1. Intensitas Pengelolaan dan Sistem Pengelolaan Data

Penilaian kinerja membutuhkan data dan ketersediaan informasi yang memadai karena menjadi landasan untuk melakukan penilaian terhadap hasil dan capaian pengelolaan taman nasional sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan (McKinnon *et al.* 1990). Idealnya setiap taman nasional mampu menyediakan kebutuhan data dan informasi pengelolaan pada semua prinsip, namun kenyataan menunjukkan sebaliknya. Bahkan menurut Hockings *at al.* (2000), banyak negara tidak memiliki sumber informasi terpusat dalam pengelola kawasan konservasi sehingga mengalami kesulitan dalam mengukur dan menilai keefektifan pengelolaannya.

Berdasarkan pengujian di lapangan diketahui bahwa unit manajemen TNGHS belum mampu memenuhi seluruh kebutuhan data untuk penilaian kinerja pengelolaan, seperti dokumentasi keberadaan ekosistem unik, data *series* dugaan populasi spesies penting yang memadai dan mekanisme untuk melakukan verifikasi kearifan lokal yang teruji. Ketidakmampuan menyediakan data secara memadai ini setidaknya disebabkan oleh tiga hal, yaitu: (1) kegiatan tidak pernah direncanakan dan diprogramkan, (2) intensitas kegiatan masih rendah terutama pada pengelolaan populasi spesies penting dan habitatnya dan (3) data pengelolaan tersedia namun masih terserak pada tingkat resort, seksi dan balai. Data-data ini belum terintegrasi dalam pangkalan data (*database*) di tingkat balai.

Jika standar pengelolaan ini diterapkan sebagai standar penilaian kinerja yang baku, maka implikasinya pengelola taman nasional adalah sebagai berikut: (1) mengakomodasikan kegiatan-kegiatan pengelolaan yang dipersyaratkan dalam standar kinerja pengelolaan taman nasional yang belum pernah dilakukan taman nasional, misalnya identifikasi ekosistem unik dan pengujian pemanfaatan tradisional SDA oleh masyarakat adat, (2) meningkatkan intensitas kegiatan teknis di lapangan khususnya dalam pengelolaan spesies penting dan habitatnya, memperbaiki metode monitoring dan memperbanyak plot-plot pengamatan untuk spesies-spesies penting, dan (3) melakukan pembenahan pada sistem pangkalan data yaitu dengan mengintegrasikan seluruh data hasil kegiatan teknis di lapangan yang masih terserak di tingkat resort, seksi dan balai, khususnya data hasil kegiatan monitoring spesies, data gangguan kawasan dan data penelitian agar menjadi *database* pada tingkat Kantor Balai.

2. Adaptasi Kebijakan Pengelolaan di Bidang Sosial Budaya

Adaptasi pengelolaan diartikan sebagai upaya perbaikan kebijakan yang dilakukan secara terus menerus berdasarkan pengalaman terbaik di lapangan (Stankey *et al.* 2005). Adaptasi kebijakan di bidang sosial budaya dilakukan dengan melakukan perbaikan pada level manajemen dan operasional yang lebih kontekstual dengan kondisi sosial budaya lokal.

Adaptasi pada level manajemen dilakukan melalui: *pertama*, pengembangan struktur organisasi yang mampu mengatasi permasalahan sosial budaya. Jika memungkinkan ada penambahan struktur tersendiri dalam organisasi taman nasional yang fokus menangani permasalahan sosial budaya, sehingga kebijakan taman nasional di bidang sosial budaya dapat dijalankan oleh staf yang kompeten dibidangnya, menjadi rutinitas organisasi dan jelas mekanisme monitoring dan evaluasinya. *kedua*, peningkatan kompetensi staf di bidang sosial budaya. Merujuk pada *competence standards for protected area jobs in south east asia* yang disusun oleh Appleton *et al.* (2003) dari ARCBC,

sebagian pengetahuan yang dibutuhkan untuk meningkatkan keahlian staf di bidang sosial budaya belum terakomodir dalam berbagai jenis diklat yang pernah diikuti dan diselenggarakan oleh staf TNGHS. Ini artinya harus ada terobosan dari Pusat Pendidikan dan Pelatihan (Pusdiklat) Kehutanan atau pengelola TN untuk mengidentifikasi dan menyelenggarakan diklat yang terkait dengan bidang sosiologi dan antropologi budaya.

Pada level operasional, penting dilakukan adaptasi terhadap perbedaan nilai (aturan main) dalam pemanfaatan SDA antara masyarakat dan pengelola taman nasional. Perbedaan sistem nilai ini tidak boleh dibiarkan berlarut-larut, namun harus terus diantisipasi, misalnya melalui berbagai inisiatif penyusunan kesepakatan konservasi dengan masyarakat dalam pemanfaatan dan pengelolaan SDA sebagaimana yang pernah dilakukan oleh BTNGHS dengan masyarakat Sukagalih dalam pemanfaatan lahan garapan di zona pemanfaatan khusus tradisional. Khusus untuk masyarakat adat Kasepuhan Ciptagelar, tidak tertutup kemungkinan untuk diberikan hak kelola hutan adat dengan catatan Kasepuhan tidak lagi melakukan tradisi perpindahan Kampung Gede dengan dalih *wangsit*. Hal ini mengingat masyarakat Kasepuhan Ciptagelar masih memenuhi unsur-unsur masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam UU No. 41 tahun 1999 pada penjelasan pasal 67 ayat 1, yaitu: (1) masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*), (2) ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya, (3) ada wilayah hukum adat yang jelas, (4) ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati dan (5) masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Untuk mendapatkan hak kelola hutan adatnya, masyarakat adat Kasepuhan Ciptagelar terlebih dahulu harus memperoleh pengakuan melalui Peraturan Daerah (Perda) sebagai masyarakat hukum adat. Peraturan daerah disusun dengan mempertimbangkan hasil penelitian para pakar hukum adat, aspirasi masyarakat setempat, dan tokoh masyarakat adat yang ada di daerah yang bersangkutan, serta instansi atau pihak lain yang terkait (Penjelasan pasal 67 ayat 2 UU No. 41 tahun 1999).

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

1. Indikator aktual kinerja pengelolaan TNGHS pada kriteria tergalangnya hubungan harmonis budaya lokal dengan sumberdaya alam di dalam kawasan bernilai baik pada indikator 1 dan sedang pada indikator 6-9. Indikator 2-5 tidak dapat dinilai terdapat penggunaan istilah yang berbeda, kesulitan dalam menyimpulkan norma dan keterbatasan data pengelolaan.

2. Delapan dari sembilan indikator (90%) yang diujicobakan valid karena sesuai dengan kondisi objektifnya dan mencerminkan hubungan dengan kriteria.
3. Kinerja indikator - indikator pengelolaan taman nasional Gunung Halimun Salak pada prinsip kelestarian fungsi sosial budaya yang dapat dinilai telah memenuhi standar minimal kinerjanya.
4. Beberapa kesulitan dalam penilaian disebabkan inkonsistensi dalam penggunaan istilah, ketiadaan definisi operasional, deskripsi norma (baku mutu) masih lemah secara operasional dan masih ditemui adanya *verifier* yang kurang sesuai dengan kondisi obyektifnya. Kesulitan penilaian juga disebabkan oleh kebutuhan data lapangan yang tidak mencukupi khususnya pada prinsip kelestarian fungsi sosial budaya.

B. Saran

Mengingat standar pengelolaan TN bersifat umum untuk semua taman nasional, sebaiknya dilakukan pengujian serupa pada sejumlah taman nasional lain dengan karakteristik yang berbeda khususnya taman nasional dengan ekosistem lautan sehingga hasilnya dapat digunakan untuk merekomendasikan hal-hal yang bersifat khusus, misalnya pertimbangan untuk penyusunan standar pengelolaan berdasarkan tipologi taman nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Appleton MR, Texon GI and Uriarte MT. 2003. Competence Standards for Protected Area Jobs in South East Asia. ASEAN Regional Centre for Biodiversity Conservation, Philippines.
- [BTNGHS] Balai Taman Nasional Gunung Halimun Salak. 2008. Rencana Pengelolaan Taman Nasional Gunung Halimun Salak Tahun 2007—2026. Kabandungan.
- Corrales L. 2004. Manual for Rapid Evaluation of Management Effectiveness in Marine Protected Areas. PROARCA, USAID, TNC, Guatemala.
- [Dephut RI] Departemen Kehutanan Republik Indonesia. 1990. Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Jakarta.
- [Dephut RI] Departemen Kehutanan Republik Indonesia. 2002. Peraturan Pemerintah No. 34 tahun 2002 Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan. Jakarta.
- [Dephut RI] Departemen Kehutanan Republik Indonesia. 2006. Peraturan Menteri Kehutanan No. P. 56

- /Menhut-II/2006 Tentang Pedoman Zonasi Taman Nasional. Jakarta.
- [Dephut RI] Departemen Kehutanan Republik Indonesia. 2007. Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2007 Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan. Jakarta.
- [Ditjen PHKA] Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam. 2004. Analisa Standar Minimal Pengelolaan Kawasan Konservasi. Departemen Kehutanan RI. Jakarta.
- Hockings M, Stolton S, Leverington F, Dudley N and Courrau J. 2006. Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing Management Effectiveness of Protected Areas. 2nd Edition. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Leverington F, Hocking M, Pavese H, Costa KL, Courrau J. 2008. Management Effectiveness Evaluation in Protected Areas-A Global Study. University of Queensland, Gatton, TNC, WWF, IUCN-WCPA. Australia.
- MacKinnon JK, Child G, Thorsell J. 1990. Pengelolaan Kawasan yang Dilindungi di Daerah Tropika. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Prabhu R, Colfer C and Dudley R. 1999. Guidelines for Developing, Testing, and Selecting Criteria and Indicators for Sustainable Forest Management.
- Prasetyo LB dan Setiawan Y. 2006. Land Use dan Land Cover Change Gunung Halimun-Salak National Park 1989-2004. JICA and Ministry of Forestry Indonesia: Management Plan Project.
- Schlager and Ostrom. 1992. Property Right Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. Land Economics: 249-262.
- Stankey GH, Clark RN, Bormann BT. 2005. Adaptive management of natural resources: theory, concepts, and management institutions. Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Northwest Research Station.
- Supriyanto B dan Ekariyono W. 2007. Lima Strategi Rekonstruksi Sosial dan Konservasi di Taman Nasional Gunung Halimun Salak. Bogor.