

# PENATAAN PERAN PARA PIHAK DALAM PENGELOLAAN HUTAN MANGROVE DI PERKOTAAN: STUDI KASUS PENGELOLAAN HUTAN MANGROVE DI TELUK JAKARTA

*(Reforming the Role of the Parties in Urban Mangrove Forest Management: (Case Study on Mangrove Forest Management in Jakarta Bay))*

Maya Ambinari<sup>1</sup>, Dudung Darusman<sup>2</sup>, Hadi S. Alikodra<sup>3</sup> & Nyoto Santoso<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Inspektorat Jenderal Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan  
Gd Manggala Wanabhakti Blok I Lt 10, Jalan Gatot Subroto, Jakarta 11480, Indonesia  
Email : mambinari@yahoo.com

<sup>2</sup>Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan IPB  
Jalan Lingkar Akademik Kampus IPB Darmaga, Bogor 16680, Indonesia  
Email : dudungdarusman@gmail.com

<sup>3</sup> Departemen Konservasi Biodiversitas Tropika, Fakultas Kehutanan IPB  
Jalan Lingkar Akademik Kampus IPB Darmaga, Bogor 16680, Indonesia  
Email: halikodra.ha@gmail.com, ns.bagindo@yahoo.co.id

Diterima 28 Juli 2015, direvisi 26 Februari 2016, disetujui 17 Maret 2016

## ABSTRACT

*Mangrove forests in Jakarta Bay have been degraded and deforested, resulting in flooding, intrusion, abrasion, and reduced fishery production. Mangrove forests have the characteristics of common property resources that tend to be damaged because their rights difficult to enforces. The parties involved in carrying out their role are not optimal so that conditions remain degraded. This study was conducted to find a form of the arrangement of the party's role in the mangrove forest management. Research conducted at Muara Angke, North Jakarta and Muara Gembong, Bekasi Regency. The results showed that key players have not made a comprehensive plan of mangrove forest management. In order to realize sustainable mangrove, it's required to increase the role of the people who originally only as Subjects to become Key Players through community development activities. NGOs and Research Institutions need to increase the role from Crowds into Context Setters which have great impact in policy making. It is needed to form the Coordinating Team of Mangrove Ecosystem Management Strategy at the provincial and regent levels to synergize the policy and management program of mangrove ecosystems. Empowerment activities need to be carried out intensively to promote changes in the role of mangrove management.*

*Keywords: Mangrove management; role of the parties; Jakarta Bay.*

## ABSTRAK

Hutan mangrove di Teluk Jakarta telah terdegradasi dan terdeforestasi. Akibatnya terjadi rob, intrusi air laut, abrasi, dan berkurangnya produksi perikanan. Hutan mangrove memiliki karakteristik sumber daya milik bersama cenderung rusak karena hak-haknya sulit untuk ditegakkan. Para pihak yang terkait dalam menjalankan perannya belum optimal sehingga kondisi mangrove tetap terdegradasi. Penelitian ini dilaksanakan untuk mendapatkan suatu bentuk penataan peran para pihak dalam pengelolaan hutan mangrove. Penelitian dilaksanakan di Muara Angke, Jakarta Utara dan Muara Gembong, Kabupaten Bekasi. Hasil penelitian menunjukkan *Key Player* belum membuat rencana terpadu pengelolaan hutan mangrove mengakibatkan kurang bersinerginya kegiatan yang dilaksanakan oleh para pengelola. Agar mangrove lestari perlu adanya peningkatan peran dari masyarakat yang semula hanya menjadi *Subject* agar menjadi *Key Player* melalui kegiatan pemberdayaan masyarakat. LSM dan Lembaga Penelitian perlu meningkatkan perannya dari *Crowd* menjadi *Context Setter* yang berpengaruh besar dalam pengambilan kebijakan. Perlu dibentuk Tim Koordinasi Strategi Pengelolaan Ekosistem Mangrove tingkat Provinsi maupun tingkat Kabupaten untuk mensinergikan kebijakan dan program pengelolaan ekosistem mangrove. Kegiatan pemberdayaan perlu dilaksanakan secara intensif untuk mendorong terjadinya perubahan peran dalam pengelolaan mangrove.

Kata kunci: Pengelolaan mangrove; peran para pihak; Teluk Jakarta.

## I. PENDAHULUAN

Mangrove di Teluk Jakarta memiliki fungsi yang sangat penting sebagai penyangga kehidupan (Parawansa, 2007) Menurut Saenger *et al.* (1981), selain mempunyai peranan yang penting bagi kehidupan, ekosistem hutan mangrove juga mempunyai beberapa fungsi, yaitu : (1) fungsi fisik meliputi menjaga garis pantai agar tetap stabil, mempercepat perluasan lahan, melindungi pantai dan tebing sungai, mengolah limbah; (2) fungsi biologis atau ekologis meliputi tempat bersarangnya burung-burung besar, habitat alami bagi banyak jenis biota, daerah asuhan (*nursery ground*), daerah mencari makan (*feeding ground*), daerah pemijahan (*spawning ground*) dan daerah perlindungan (*shelter area*) bagi biota perairan; (3) fungsi ekonomi meliputi keberadaan tambak, tempat pembuatan garam, rekreasi, kayu dan balok.

Hutan mangrove di Teluk Jakarta telah terdegradasi dan terdeforestasi. Rusaknya hutan mangrove di wilayah Teluk Jakarta disebabkan beberapa hal yakni meningkatnya konversi lahan untuk permukiman, sarana dan prasarana, dan kegiatan lainnya, sejalan dengan meningkatnya jumlah penduduk. Peningkatan pembangunan dan permukiman menimbulkan tekanan terhadap pemanfaatan sumber daya alam, yang pada kenyataannya belum memperhitungkan kerugian yang berdampak sosial ekonomi dan ekologis. Demikian juga dengan pembangunan wilayah pesisir sekitar kawasan hutan mangrove, pemanfaatan untuk usaha tambak yang dilakukan secara tidak bijaksana telah membawa dampak penurunan luas hutan mangrove. Sebagai akibat dari degradasi dan deforestasi hutan mangrove, Kota Jakarta harus menanggung berbagai akibat seperti terjadinya rob, intrusi air laut, abrasi, berkurangnya produksi perikanan dan lain sebagainya.

Dahuri *et al.* (2001) menyatakan bahwa penyebab yang terbesar konversi kawasan hutan mangrove adalah untuk usaha tambak, permukiman, dan kawasan industri secara tak terkendali. Hutan mangrove sebagai ekosistem pesisir dan dekat dengan pusat-pusat pemukiman penduduk sangat rawan ancaman dan tekanan,

sehingga kelestariannya sangat rentan terhadap perubahan lingkungan. Tekanan penduduk dan tingginya permintaan lahan untuk permukiman dan industri menyebabkan kerusakan mangrove tidak dapat dielakkan. Kepentingan ekonomi dan sosial lebih dominan dibandingkan dengan kepentingan lingkungan. Banyak kawasan mangrove hancur akibat alih fungsi mangrove untuk tambak, industri, dan permukiman tanpa mengindahkan kaidah konservasi lingkungan (Kusmana 2002). Upaya pemanfaatan secara berlebihan mengakibatkan terjadinya kerusakan karena terjadinya perubahan fisik dan fungsi hutan. Eksploitasi terhadap sumber daya alam yang berlebihan menyebabkan masalah lingkungan (Alikodra, 2002).

Sumber daya hutan, termasuk hutan mangrove, yang memiliki karakteristik sumber daya milik bersama (CPRs/*Common Pool Resources*) cenderung mengalami kerusakan karena hak-haknya yang sulit untuk ditegakkan (*ill defined*) dan cenderung menjadi bersifat *open acces*. Berbagai pihak baik individu, kelompok maupun oleh pihak swasta mengambil manfaat dari hutan untuk memenuhi kebutuhannya masing-masing. Pengambilan manfaat ini apabila dilakukan secara berlebihan akan mengakibatkan terjadinya perubahan fisik dan fungsi kawasan yang pada akhirnya akan mengakibatkan hutan rusak (*Tragedy of the common*) dan menimbulkan berbagai persoalan dalam menjaga kelestarian mangrove dalam situasi perkotaan.

Pertanyaan utama penelitian ini adalah bagaimana menata peran para pihak dalam pengelolaan hutan mangrove yang lestari untuk mendukung kota metropolitan Jakarta, dengan disertai 3 (tiga) pertanyaan antara yaitu (1) Bagaimana kondisi hutan mangrove di Teluk Jakarta, (2) Bagaimana pengaruh dan kepentingan para pihak, dan (3) Bagaimanakah peran para pihak dalam pengelolaan mangrove.

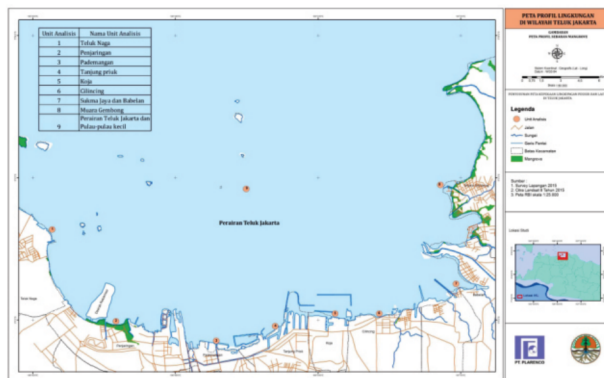
Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan suatu bentuk penataan peran para pihak dalam pengelolaan hutan mangrove yang lestari di daerah perkotaan. Untuk mencapai tujuan tersebut, terdapat beberapa tujuan antara yang mendukung tercapainya tujuan utama. Tujuan antara tersebut adalah: (1) Menganalisis

kondisi hutan mangrove di Teluk Jakarta, (2) Menganalisis para pihak dan peranannya dalam pengelolaan hutan mangrove, dan (3) Menganalisis hubungan antara para pihak dalam pengelolaan hutan mangrove. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan untuk pihak-pihak yang berkepentingan dalam pengelolaan hutan mangrove di Teluk Jakarta dan memberikan sumbangan untuk memperkaya ilmu yang terkait dengan pengelolaan kawasan lindung khususnya hutan mangrove yang berada di kota metropolitan.

## II. METODE PENELITIAN

### A. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Muara Angke, Kecamatan Penjaringan, Kota Jakarta Utara dan Muara Gembong, Kabupaten Bekasi. Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Maret sampai dengan Desember 2014. Gambar 1 menunjukkan peta lokasi penelitian di Teluk Jakarta.



Sumber (*Source*): Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (2015).

Gambar 1. Peta lokasi penelitian.  
*Figure 1. Map of the research location.*

### B. Kerangka Pemikiran

Kompleksnya persoalan tata kelola mangrove di Teluk Jakarta, di mana berhadapan dengan desakan pembangunan ibukota Jakarta merupakan persoalan kelembagaan yang kompleks dan bukan lagi persoalan teknis mekanistik pengelolaan mangrove. Peran dan hubungan para pihak

yang terkait dalam pengelolaan hutan mangrove sangat menentukan keberhasilan dalam pengelolaan. Penelitian ini menggunakan kerangka analisis pengembangan institusi (*Institutional Analysis and Development Framework/IAD Framework*) yang dikemukakan oleh Ostrom (2008). Kerangka IAD membantu menganalisis penyelesaian permasalahan sosial yang kompleks secara komprehensif dan memberikan alternatif pemecahan yang dapat dilaksanakan di lapangan. IAD apabila diterapkan secara tepat maka para analis dan partisipan akan terhindar dari kesalahan dalam pandangan ber-lebihan dan penyederhanaan. Adapun kerangka penelitian adalah sebagaimana Gambar 2.

### C. Pengumpulan Data

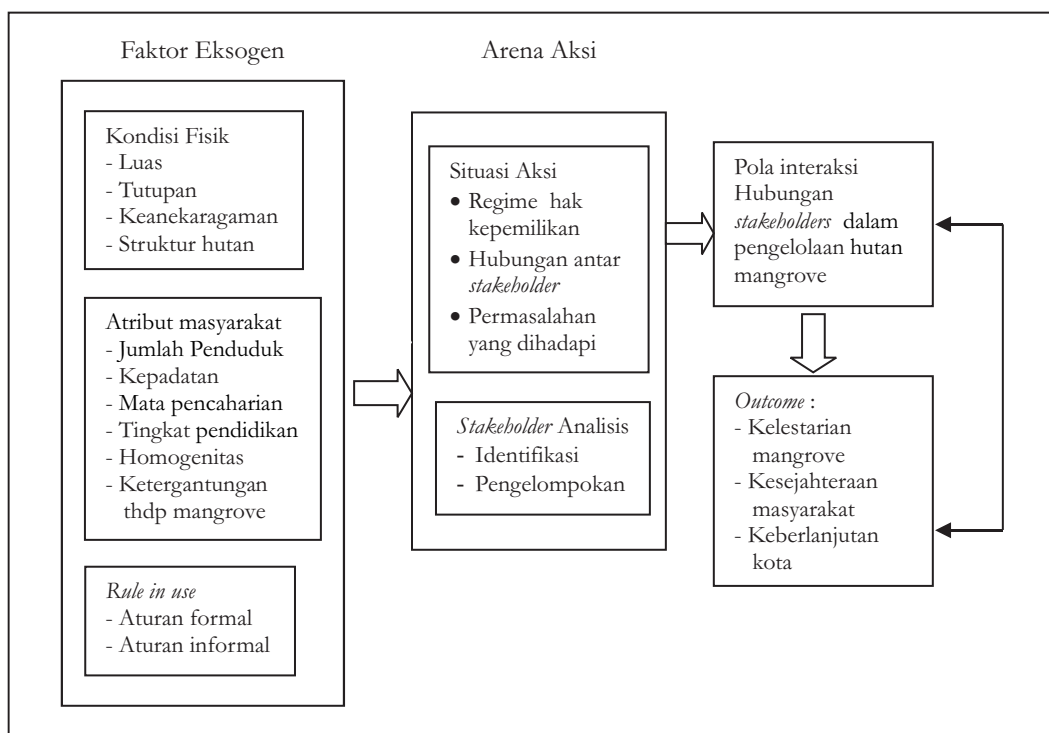
Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan didukung data kuantitatif dalam memperjelas analisis kualitatif. Pengumpulan data mengenai pengelolaan mangrove di Teluk Jakarta dilaksanakan dengan teknik *purposive sampling*, dimana penggalian data diarahkan untuk tujuan tertentu kepada pihak/orang yang mengetahui dan memahami situasi dan kondisi pengelolaan mangrove di Teluk Jakarta, yaitu kepada 30 orang informan kunci.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Faktor Eksogen

#### 1. Kondisi fisik hutan mangrove di Teluk Jakarta

Mangrove di Teluk Jakarta telah mengalami degradasi. Dalam penetapan luas kawasan oleh pemerintah, luas hutan mangrove di Muara Angke semula mencapai lebih dari 1.344,62 ha pada tahun 1960-an, melalui Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 097/Kpts-II/88 seluas 831,63 ha Kawasan Hutan Angke-Kapuk dilepaskan untuk dikembangkan menjadi kawasan perumahan dan bisnis. Saat ini sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 667/Kpts-II/1995 hanya tersisa 327,70 ha, sedang di Muara Gembong yang semula berupa hutan lindung seluas 10.480 ha, melalui Surat



Sumber (Source): Ostrom, 2008 (Modifikasi).

Gambar 2. Kerangka analisis kelembagaan pengelolaan mangrove di Teluk Jakarta.  
 Figure 2. Framework of institutional analysis of mangrove management in Jakarta Bay.

Tabel 1. Kondisi fisik hutan mangrove di Teluk Jakarta  
 Table 1. Physical condition of mangrove forests in Jakarta Bay

Kondisi (Conditions)	Lokasi (Location)	
	Muara Angke	Muara Gembong
Luasan 1970-2014 (Area 1970-2014)	Deforestasi, alih fungsi lahan	Deforestasi, alih fungsi lahan
Persentase tutupan tajuk tahun 1970-2014 (Percentage of canopy cover year 1970-2014)	Berkurang, tinggal 12%	Berkurang, tinggal 6%
Keanekaragaman flora (Diversity of flora)	Bertambah, jenis2 tumbuhan baru non mangrove	Berkurang
Keanekaragaman fauna (Diversity of fauna)	Berkurang	Berkurang
Lokasi mangrove terhadap pemukiman (Mangrove location to resettlement)	Berbatasan langsung	Sebagian berbatasan langsung, sebagian dipisahkan persawahan
Kebutuhan lahan untuk pembangunan (Need land for Development)	Tinggi, untuk perumahan, bisnis, industri	Tinggi, untuk pertambakan dan pertanian
Tingkat Polusi (Level of pollution)	Tinggi, tercemar logam berat Hg	Tinggi, tercemar logam berat Hg
Potensi ekowisata /pendidikan (Ecotourisme and education potential)	Tinggi (anak2 sekolah – pengenalan ekosistem mangrove)	Sedang (memancing)

Sumber (Source): Hasil pengolahan data primer dan sekunder (Result of primary and secondary data analysis).

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 475/Menhut-II/2005 tanggal 16 Desember 2005 seluas 5.170 ha telah dialihfungsikan menjadi hutan produksi tetap yang selanjutnya akan dialihfungsikan lagi untuk berbagai kepentingan sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam RTRW Kabupaten Bekasi. Pada Tabel 1 disajikan kondisi fisik mangrove di Teluk Jakarta.

Kondisi hutan mangrove di Teluk Jakarta mengalami tekanan yang sangat berat, baik dari ancaman alih fungsi akibat kebutuhan lahan yang tinggi maupun dari pencemaran logam berat yang terjadi di Teluk Jakarta. Tutupan tajuk mangrove di Muara Angke dan Muara Gembong juga sangat kecil, dibawah 20%. Keanekaragaman flora dan fauna juga menurun, kecuali flora di Muara Angke, terjadi penambahan jenis-jenis baru non mangrove (Santoso, 2012).

## 2. Karakteristik masyarakat

Ostrom (2005) menyebutkan bahwa terdapat beberapa atribut komunitas penting yang memengaruhi arena aksi. Atribut tersebut terdiri dari nilai-nilai perilaku yang dapat diterima secara umum dalam masyarakat, tingkat pemahaman umum partisipan potensial untuk berbagi (atau tidak berbagi) dalam arena aksi, tingkat homogenitas dalam pilihan kehidupan dalam komunitas, ukuran dan komposisi dari komunitas dan tingkat ketidaksamaan dalam aset dasar di antara mereka yang memengaruhi. Tabel 2 menyajikan karakteristik masyarakat di Muara Angke dan Muara Gembong.

Adanya perbedaan karakteristik antara masyarakat di Muara Angke dan Muara Gembong berpengaruh pada tingkat kerusakan serta penyebabnya. Kawasan pesisir Muara Gembong dihuni oleh sebagian besar nelayan/petambak. Menjadi nelayan dan petambak merupakan dua profesi yang dijalankan secara bersama-sama oleh sebagian besar penduduk di Muara Gembong, dimana pada saat kondisi cuaca memungkinkan untuk melaut maka akan mencari ikan di laut tetapi pada saat kondisi cuaca sedang tidak bersahabat maka akan berkonsentrasi mengerjakan tambak yang biasanya juga dibantu oleh keluarganya. Meskipun sebagian besar tambak yang dikerjakan merupakan tambak milik orang

lain. Masyarakat Muara Angke memiliki profesi yang sangat bervariasi. Hal ini mengakibatkan adanya perbedaan tingkat ketergantungan masyarakat terhadap hutan mangrove, dimana masyarakat di Muara Gembong masih sangat tergantung pada kawasan hutan mangrove sehingga laju degradasi menjadi lebih besar bila dibandingkan dengan laju degradasi di Muara Angke.

## 3. Aturan main

Aturan main yang berlaku dalam pengelolaan mangrove mencakup dua hal, yaitu aturan formal serta aturan non formal. Berdasarkan identifikasi, terdapat 24 aturan formal yang berlaku dalam pengelolaan mangrove di Muara Angke dan Muara Gembong mulai dari Undang-Undang sampai Peraturan Gubernur. Peraturan perundangan telah mengatur tata kelola kawasan lindung, baik berupa hutan lindung, suaka margasatwa, taman wisata alam, termasuk juga hutan mangrove dimana harus dijaga kelestariannya dan bahwa pemerintah dan masyarakat secara bersama-sama bertanggung jawab atas konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Namun di sisi lain, degradasi dan ancaman terhadap ekosistem mangrove tetap berlangsung. Hal ini sesuai dengan pernyataan Bromley (1998) bahwa pengelolaan sumber daya milik negara membutuhkan biaya transaksi yang tinggi terutama pada tahap pelaksanaan, pemantauan dan pengawasan, karena sulitnya melaksanakan aturan dan menegakkan hukum.

Aturan non formal berupa norma-norma yang berlaku dalam masyarakat membentuk suatu perpaduan bentuk kearifan lokal yang unik dan khas bagi masyarakat Teluk Jakarta. Kearifan lokal yang berlaku di Muara Angke mendukung kelestarian hutan mangrove, seperti adanya kesadaran bahwa kawasan hutan mangrove merupakan sumber mata pencaharian (kerang dan kepiting), sehingga harus dijaga bersama dan adanya kepercayaan bahwa di hutan mangrove terdapat makhluk ghaib, sehingga tidak boleh mengganggu hutan. Sedang kearifan lokal pada masyarakat Muara Gembong lebih banyak berkaitan dengan budidaya pertambakan, seperti adanya aturan untuk membuka tambak dari tokoh

masyarakat dan pemilik tambak di sekitarnya juga adanya pengaturan pembagian air yang harus ditaati. Aturan kearifan lokal di Muara Angke lebih kepada pelestarian mangrove (lingkungan), di sisi lain kearifan lokal di Muara Gembong lebih pada pemanfaatan lahan untuk tambak (ekonomi).

## B. Arena aksi

### 1. Situasi aksi pengelolaan mangrove di Teluk Jakarta

Hutan mangrove di Teluk Jakarta, baik di Muara Angke maupun Muara Gembong, berada di tanah milik negara dengan fungsi sebagai hutan lindung, hutan produksi, suaka margasatwa dan taman wisata alam. Tabel 3 menggambarkan situasi yang terjadi dalam pengelolaan mangrove di Teluk Jakarta.

### 2. Peran dan hubungan para pihak dalam pengelolaan mangrove

Reed *et al.* (2009) menyebutkan bahwa adanya pelibatan secara aktif partisipatif dalam pengelolaan hutan secara multipihak merupakan wahana dalam memfasilitasi kepentingan (*interest*) dan pengaruh (*influence*) antar para pihak yang menunjang keberhasilan dalam bekerja sama. Berdasarkan hasil identifikasi, terdapat 13 (tiga belas) pihak yang terkait dalam pengelolaan ekosistem mangrove di Teluk Jakarta. Hasil dari analisis para pihak tersebut disajikan pada Tabel 4.

Hasil dari analisis para pihak yang terkait dengan pengelolaan hutan mangrove di Teluk Jakarta menunjukkan hal-hal sebagai berikut:

**Subjects** terdiri dari masyarakat nelayan di Muara Angke dan masyarakat petambak di Muara Gembong, merupakan pihak yang memiliki kepentingan yang tinggi terhadap hutan mangrove tetapi pengaruhnya rendah. Walaupun mereka mendukung kegiatan, kapasitasnya terhadap dampak mungkin tidak ada, namun akan berpengaruh jika bekerja sama dengan pihak lain.

**Key Players** terdiri dari BKSDA DKI Jakarta, Dinas Kelautan dan Pertanian Provinsi DKI Jakarta, Pehutani dan PT MKL, merupakan pihak yang aktif karena mempunyai kepentingan dan pengaruh yang tinggi terhadap pengelolaan kawasan.

**Context Setters** merupakan pihak yang berpengaruh tinggi tetapi memiliki kepentingan rendah, sehingga mereka dapat menjadi resiko yang harus dipantau. Hal ini karena kewenangan yang dimilikinya dapat berpengaruh terhadap keberlanjutan hutan mangrove. Yang termasuk sebagai *context setters* BAPPEDA Provinsi DKI Jakarta, BPLHD Provinsi DKI Jakarta, BAPPEDA Kabupaten Bekasi, BPLHD Kabupaten Bekasi dan Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Bekasi.

**Crowds** terdiri dari LSM dan Lembaga Penelitian, merupakan pihak yang memiliki sedikit kepentingan dan pengaruh terhadap hasil yang diinginkan dan hal ini menjadi pertimbangan untuk mengikutsertakannya dalam pengambilan keputusan. LSM dan Lembaga Penelitian merupakan pihak yang memiliki perhatian terhadap kelestarian hutan mangrove, namun karena kegiatannya hanya dilakukan pada waktu-waktu tertentu saja dengan bentuk kegiatan yang terbatas sesuai dengan tujuan utama dari lembaga tersebut sehingga belum memberikan pengaruh yang nyata terhadap kegiatan pengelolaan hutan mangrove.

Pengembang dalam Proyek Reklamasi di Teluk Jakarta tidak memiliki keterkaitan langsung dengan pengelolaan hutan mangrove di Teluk Jakarta, tetapi melalui tindakannya dapat memengaruhi keberadaan hutan mangrove. Pengembang dalam hal ini merupakan *opposant*. Sesuai dengan pernyataan Nugroho (2008), *opposant* adalah individu atau kelompok yang mempunyai pengaruh besar dalam perubahan kelembagaan tetapi kepentingan yang kecil, dimana posisi *opposant* tidak selalu menentang perubahan tetapi juga dapat mendukung terjadinya perubahan. *Opposant* tidak dimasukkan dalam analisis *stakeholder* karena tidak memiliki keterkaitan langsung dengan pengelolaan hutan mangrove. Pengaruh dari *opposant* dikendalikan melalui penegakan aturan yang terkait kelestarian hutan mangrove oleh para pihak, khususnya yang memiliki kewenangan terkait perijinan yang diperlukan oleh pengembang dalam melaksanakan reklamasi, yaitu Pemda DKI Jakarta dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Tabel 2. Karakteristik masyarakat di Muara Angke dan Muara Gembong  
Table 2. Community characteristics in Muara Angke and Muara Gembong

Kriteria (Criteria)	Lokasi (Location)	
	Muara Angke	Muara Gembong
Homogenitas (Homogeneity)	Heterogen	Homogen
Komunitas/individualistis (Community/individualistic)	Individualistis	Komunitas
Kepedulian terhadap mangrove (Concern for the mangrove)	Peduli	Apatis
Pendidikan (Education)	Lulusan SD dan SMP	Lulusan SD
Mata pencaharian (Livelihood)	Bervariasi, dominan buruh dan pegawai swasta	Dominan nelayan, petambak, petani
Ketergantungan terhadap hutan mangrove (Dependency to the mangrove forest)	Rendah	Tinggi
Pendatang/pribumi Migrant/indigenous	Dominan pendatang	Dominan pribumi
Modal sosial (Social Capital)	Saling mempercayai, potensi konflik antar masyarakat rendah	Saling mempercayai, potensi konflik antar masyarakat rendah
Potensi konflik masyarakat (Potential conflict)	Tinggi (pemda vs nelayan, pengelola kawasan vs nelayan pendatang)	Tinggi (Perhutani vs masyarakat vs pemda)

Sumber (Source): Hasil pengolahan data primer dan sekunder (Result of primary and secondary data analysis.)

Tabel 3. Permasalahan di Muara Angke dan Muara Gembong  
Table 3. Problems in Muara Angke and Muara Gembong

Kriteria (Criteria)	Lokasi (Location)	
	Muara Angke	Muara Gembong
Status awal (Initial status)	Hutan negara (hutan lindung, cagar alam taman wisata alam)	Hutan negara (hutan lindung)
Status saat ini (Current status)	Hutan lindung, suaka margasatwa taman wisata alam	Hutan lindung dan hutan produksi
Pengelola (Manager)	Dinas Kelautan dan Pertanian, BKSDA DKI Jakarta, PT Murindra Karya Lestari	Perum Perhutani
Luasan awal (Initial extent)	1.154,49 ha	10.481,15 ha
Luasan saat ini (Current extent)	327,70 ha	5.311,15 ha HL dan 5.170 ha HP
Kondisi awal (Initial condition)	Dirambah masyarakat, menjadi areal pertambakan dan pertanian. Terjadi alih fungsi, sebagian menjadi pemukiman, bisnis, industri, wisata	Dirambah masyarakat, menjadi areal petambakan, pertanian dan pemukiman
Kondisi saat ini (Current condition)	Hutan mangrove yang tersisa seluas 327,70 kondisinya telah mengalami perbaikan dengan tutupan sekitar 60 % dari luas total 327,70 ha	Hutan mangrove tetap mengalami kerusakan, dengan tutupan sekitar 6% dari luas total 10.481,15 ha
Konflik (Conflict)	Antara pengelola vs nelayan pendatang, Pengelola vs Pemprov DKI Jakarta	Perum Perhutani vs petambak, Perum Perhutani vs Pemda Kab Bekasi
Penegakan hak kepemilikan (Enforcement of property)	Baik, pengelola kawasan mempunyai sumber daya yang cukup untuk menjaga kawasan	Kurang, pengelola kawasan tidak mempunyai sumber daya yang cukup untuk menjaga kawasan

Sumber (Source): Hasil pengolahan data primer dan sekunder (Result of primary and secondary data analysis).

### C. Pola Interaksi dalam Pengelolaan

Kawasan hutan mangrove di Teluk Jakarta dikelola tanpa ada suatu rencana pengelolaan bersama oleh pihak pengelola, yaitu Dinas Kelautan dan Pertanian, Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) DKI Jakarta, PT Murindra Karya Lestari, dan Perum Perhutani. Satria (2009) menyebutkan adanya kendala yang biasa dihadapi dalam pengelolaan sumber daya alam secara multipihak yaitu koordinasi yang lemah serta terjadinya konflik kewenangan baik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah maupun dengan pihak lain. Akibatnya berbagai permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan mangrove di Teluk Jakarta tidak diselesaikan dengan baik. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Santoso (2012) yang menyatakan bahwa tingginya permasalahan lingkungan di kawasan mangrove Muara Angke belum mampu diatasi oleh pengelolaan saat ini yang cenderung kurang sinergis, kurang koordinasi dan belum terintegrasi.

Hutan mangrove yang tersisa di Muara Angke seluas 327,70 ha, kondisinya terus mengalami perbaikan, dimana *Key Players* seperti Dinas Kelautan dan Pertanian, BKSDA DKI Jakarta, dan PT Murindra Karya Lestari terus melaksanakan rehabilitasi untuk memperbaiki kondisi hutan mangrove yang semula telah rusak dan/atau telah berubah menjadi areal pertambakan. Masyarakat nelayan yang ada di sekitar hutan mangrove memiliki kearifan lokal untuk tidak melakukan kegiatan yang dapat merusak. Gangguan pada umumnya datang dari nelayan juga warga luar daerah, yang mengambil kayu atau menangkap hewan dari hutan mangrove.

Hutan Mangrove Muara Gembong seluas 10.481,15 ha, berupa hutan lindung dan hutan produksi dikelola oleh Perum Perhutani. Sebagai *Key Player* yang memiliki pengaruh dan kepentingan yang tinggi dalam pengelolaan mangrove di Muara Gembong, Perum Perhutani telah berupaya untuk mengikutsertakan pihak lain seperti pemerintah daerah (Pemda) Kabupaten Bekasi dan masyarakat melalui Program Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM). Perhutani bersama Pemda Kabupaten Bekasi telah menandatangani Surat Perjanjian Nomor 95/EK/SPK/EK/28.26.3/VII/1985 dan

Nomor 09.7/BGR/ III th 1985 tentang Kerja Sama Pengamanan, Pelestarian dan Pemanfaatan Hutan Bakau di Pantai Utara Kabupaten Bekasi. Tetapi kesepakatan ini ternyata tidak berjalan, yang ditandai dengan terus terjadinya kerusakan di hutan mangrove Muara Gembong. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan kepentingan dan tujuan pengelolaan antara keduanya, dimana Perum Perhutani menginginkan hutan mangrove kembali bagus dan fungsi lindungnya dapat berjalan dengan baik, sedangkan Pemda Kabupaten Bekasi lebih memerhatikan faktor ekonomi dimana Muara Gembong merupakan penyumbang sektor perikanan (pertambakan) yang sangat besar untuk pendapatan asli daerah (PAD) kabupaten, selain itu juga banyak warga yang tergantung kehidupannya dari usaha pertambakan di Muara Gembong.

Program PHBM di Muara Gembong tidak berjalan dengan baik karena sebagian besar petambak tidak menaati kesepakatan yang ada, seperti pembayaran iuran Ganti Rugi Pengelolaan Hutan (GRPH) serta menanam dan memelihara mangrove yang ada di tambak. Hal ini disebabkan karena sebagian besar petambak hanya merupakan penggarap sedangkan pemiliknya adalah para pemilik modal. Selanjutnya, Suhaeri (2005) juga menyatakan bahwa dalam hal pemanfaatan hutan mangrove, rendahnya strata hak garapan mengakibatkan penggarap tidak memperlakukan hutan mangrove sebagai aset untuk meningkatkan produktifitas usaha tambaknya sehingga tidak melakukan kegiatan untuk melestarikan hutan mangrove karena dianggap akan menghambat usaha untuk memaksimalkan keuntungannya.

### D. Kinerja

Kondisi mangrove di Teluk Jakarta telah mengalami kerusakan akibat tekanan faktor ekonomi dan sosial. Kawasan mangrove di Muara Angke sebagian besar dikonversi menjadi kawasan permukiman dan kawasan perniagaan. Populasi mangrove di lokasi ini sudah sangat berkurang. Limbah dari industri dan rumah tangga dari hulu sungai yang mengalir sampai Teluk Jakarta juga menambah tingkat pencemaran polusi di perairan sekitar hutan mangrove. Tingginya kandungan bahan pencemar ini telah mempercepat kerusakan mangrove di kawasan Muara Angke.



Hutan mangrove di Kecamatan Muara Gembong juga semakin berkurang dikarenakan lahan mangrove dialihfungsikan menjadi lahan tambak. Hal ini mengakibatkan terjadinya abrasi, intrusi air laut, menurunkan kualitas air dan tanah untuk tambak yang ditandai rendahnya produktivitas tambak serta adanya ketidakteraturan pemukiman masyarakat yang dibangun di sepanjang pesisir pantai.

Kerusakan mangrove pada kawasan Teluk Jakarta diperkirakan masih akan terus berlangsung. Hal ini terjadi mengingat telah diterbitkannya Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Bekasi Nomor 5 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Khusus Pantai Utara dimana kawasan mangrove di Muara Gembong akan dimanfaatkan menjadi kawasan pelabuhan, industri, pariwisata dan perikanan yang merupakan sektor andalan bagi penggerak perekonomian di Kabupaten Bekasi. Hutan Mangrove di kawasan Muara Angke juga terancam kelestariannya karena Pemda DKI Jakarta merencanakan reklamasi pantai utara (pantura) seluas 2.700 ha sepanjang 32 km yang membentang dari Tangerang hingga Bekasi. Pemerintah Provinsi DKI menargetkan akan membuka daratan baru untuk keperluan industri, perkantoran, pusat bisnis, sarana transportasi, dan permukiman. Reklamasi pantai di daerah rawa-rawa sepanjang wilayah pesisir mengakibatkan hilangnya fungsi pemijahan, sehingga memperbesar aliran permukaan. Reklamasi yang tidak terkontrol juga dapat mengubah fungsi ekologis bahkan memusnahkan hutan mangrove.

Kondisi di atas menunjukkan bahwa strategi pembangunan pemerintah DKI Jakarta dan Pemda Kabupaten Bekasi terkait pembangunan di Teluk Jakarta masih lebih mengutamakan fungsi ekonomi semata dan kurang memerhatikan fungsi ekologi. Hal ini dapat dilihat dari terjadinya degradasi mangrove di Muara Angke maupun Muara Gembong yang telah terjadi puluhan tahun seiring dengan kegiatan pembangunan.

### E. Penataan peran para pihak

Bromley (1998) menyatakan terdapat paling tidak empat rezim kepemilikan, yaitu akses terbuka, negara, swasta dan masyarakat. Hutan

mangrove yang ada di Teluk Jakarta berada pada kepemilikan negara, yang dikelola oleh pemerintah, pemerintah daerah dan Perhutani. Berdasarkan identifikasi para pihak, selain pemerintah, pemerintah daerah dan Perhutani, masih ada pihak-pihak lain yang berkepentingan dengan keberadaan mangrove di Teluk Jakarta, yang dapat dikelompokkan menjadi pihak swasta, masyarakat pengguna, lembaga penelitian dan LSM yang berada di DKI Jakarta maupun di Kabupaten Bekasi. Pada Tabel 5 disajikan peran masing-masing pihak pada periode mangrove mulai mengalami kerusakan, pada masa sekarang serta kondisi yang diinginkan.

Pada Tabel 5 tampak terjadi pergeseran peran para pihak dalam pengelolaan mangrove. Pada saat terjadinya konflik yang berujung pada kerusakan hutan mangrove, masyarakat menjadi *key players* karena penegakan peraturan yang tidak berjalan sebagaimana seharusnya serta pihak pengelola tidak mampu melindungi keberadaan mangrove karena keterbatasan sumber daya maupun karena besarnya tekanan dari pihak-pihak lain yang berkepentingan terhadap kawasan Teluk Jakarta.

Pada masa yang akan datang, masyarakat diharapkan dapat berperan menjadi *key players* dalam artian yang positif terhadap keberadaan mangrove, yang dapat dicapai melalui proses penyuluhan dan program pemberdayaan melalui peningkatan kapasitas masyarakat. Hal ini terkait dengan perubahan peran dari LSM dan Lembaga Penelitian yang semula hanya menjadi *Crowds* menjadi *context setters* melalui berbagai kegiatan pemberdayaan masyarakat maupun melalui kemampuannya untuk menyuarakan pentingnya penyelamatan mangrove di Teluk Jakarta. Pengelolaan hutan mangrove yang melibatkan banyak pihak dengan berbagai kepentingan sebagaimana yang terjadi di Teluk Jakarta mengharuskan adanya pembagian peran yang jelas antar para pihak sehingga dapat mencegah terjadinya perilaku yang merugikan. Perilaku seperti adanya penunggang gratis, pencari keuntungan serta perilaku memanfaatkan kesempatan apabila tidak dikendalikan akan mengakibatkan terjadinya kerusakan hutan.

Tabel 4. Peran para pihak berdasarkan kepentingan dan pengaruhnya dalam pengelolaan mangrove  
 Table 4. Role of the parties depend on interest and influence in mangrove management

No.	Para pihak (Stakeholders)	Kepentingan (Interest)	Pengaruh (Influence)	Peran (Role)
1.	BKSDA DKI Jakarta	Sangat tinggi	Sangat tinggi	Key Player
2.	Dinas Kelautan dan Pertanian DKI Jakarta	Sangat tinggi	Sangat tinggi	Key Player
3.	BAPPEDA DKI Jakarta	Sedang	Sedang	Context setter
4.	BPLHD DKI Jakarta	Sedang	Sedang	Context setter
5.	Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan Kab. Bekasi	Sedang	Sedang	Context setter
6.	BAPPEDA Kab. Bekasi	Sedang	Sedang	Context setter
7.	BPLHD Kabupaten Bekasi	Sedang	Sedang	Context setter
8.	PT Murindra Karya Lestari	Sangat tinggi	Tinggi	Key Player
9.	Perum Perhutani	Sangat tinggi	Tinggi	Key Player
10.	Masyarakat Muara Angke	Sedang	Rendah	Subject
11.	Masyarakat Muara Gembong	Sedang	Rendah	Subject
12.	LSM	Rendah	Rendah	Crowd
13.	Lembaga Penelitian	Rendah	Rendah	Crowd

Sumber (Source): Hasil pengolahan data primer (Result of primary data analysis).

Tabel 5. Peran para pihak dalam setiap periode pengelolaan  
 Table 5. Role of the parties in every period of management

Peran Para Pihak (Role of the parties)	Kondisi Saat Terjadi Kerusakan (Condition when damage)	Kondisi Saat Ini (Present condition)	Kondisi yang diinginkan (Desired condition)
Subyek (Subjects) kepentingan tinggi tetapi pengaruh rendah (high interest but low influence)	-	Masyarakat	-
Key Players kepentingan dan pengaruh tinggi (High interest and influence)	Masyarakat, djawatan kehutanan, dinas kehutanan	BKSDA DKI Jakarta, Dinas Kelautan dan Pertanian Provinsi DKI Jakarta, Perhutani dan PT MKL	BKSDA DKI Jakarta, Dinas Kelautan dan Pertanian Provinsi DKI Jakarta, Perhutani, PT MKL dan masyarakat
Context Setters kepentingan rendah tetapi pengaruh tinggi (Low interest but high influence)	BAPPEDA Provinsi DKI Jakarta, BPLHD Provinsi DKI Jakarta, BAPPEDA Kabupaten Bekasi, BPLHD Kabupaten Bekasi dan Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Bekasi	BAPPEDA Provinsi DKI Jakarta, BPLHD Provinsi DKI Jakarta, BAPPEDA Kabupaten Bekasi, BPLHD Kabupaten Bekasi dan Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Bekasi	BAPPEDA Provinsi DKI Jakarta, BPLHD Provinsi DKI Jakarta, BAPPEDA Kabupaten Bekasi, BPLHD Kabupaten Bekasi dan Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Bekasi, LSM dan lembaga penelitian
Crowds kepentingan dan pengaruh rendah (Low interest and influence)	LSM dan lembaga penelitian	LSM dan lembaga penelitian	-

Sumber (Source): Hasil pengolahan data primer (Result of primary data analysis).

## IV. KESIMPULAN DAN SARAN

### A. Kesimpulan

Hutan mangrove di Teluk Jakarta telah direhabilitasi sehingga sebagian telah membaik kondisinya. Tetapi kebijakan dari pemerintah, baik berupa kegiatan reklamasi maupun pengembangan wilayah masih mengancam kelestarian hutan mangrove. *Key Players* yaitu para pihak yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan mangrove, belum membuat rencana terpadu pengelolaan hutan mangrove. Hal ini berakibat pada kurang bersinerginya kegiatan yang dilaksanakan oleh para pengelola. Peningkatan peran dari para pihak sangat diperlukan, yang semula hanya menjadi *Subjects* agar menjadi *Key Players* melalui kegiatan pemberdayaan masyarakat. Selain itu, LSM dan Lembaga Penelitian perlu meningkatkan perannya dari semula hanya menjadi *Crowds* agar dapat menjadi *Context Setters* yang memiliki pengaruh besar dalam pengambilan kebijakan.

### B. Saran

Perlu segera dibuat perencanaan terpadu pengelolaan hutan mangrove di Teluk Jakarta dengan melibatkan para pihak yang terkait untuk mensinergikan kebijakan dan program pengelolaan ekosistem mangrove. Untuk mendorong terjadinya perubahan peran dalam pengelolaan mangrove perlu dilaksanakan kegiatan pemberdayaan secara intensif. Peranan pengembang dalam proyek reklamasi Teluk Jakarta perlu didalami lebih lanjut oleh peneliti yang berminat mengkaji kaitan antara proyek reklamasi di Teluk Jakarta dengan kelestarian hutan mangrove.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih Penulis sampaikan kepada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang telah memberikan beasiswa pendidikan Pascasarjana S3 di Institut Pertanian Bogor.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alikodra, H.S. (2002, Maret) *Pembangunan daerah berintikan hutan*. Makalah disajikan dalam diskusi panel Penyelenggaraan Kehutanan Daerah. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Bromley, D.W. (1998). *Tenure regimes and sustainable resource management: tenure and sustainable use*. Norway: Center for Development and the Environment, University of Oslo.
- Dahuri, R., Rais, J., Ginting, S.P., dan Sitepu, M.J. (2001). *Pengelolaan sumber daya wilayah pesisir secara terpadu*. (Cetakan ke dua). Jakarta: PT Pradnya Paramita.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2015). *Album peta kepekaan lingkungan wilayah pesisir dan laut Teluk Jakarta*. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Kusmana, C. (2002). *Pengelolaan ekosistem mangrove secara berkelanjutan dan berbasis masyarakat*. Makalah disajikan dalam Lokakarya Nasional Pengelolaan Ekosistem Mangrove. Jakarta.
- Nugroho, B. (2008). *Reformasi kelembagaan dan organisasi: institutional and organisational reform (Bahan kuliah kelembagaan pengelolaan hutan)*. Bogor: Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan. Institut Pertanian Bogor.
- Ostrom, E. (2008). Doing institutional analysis: digging deeper than market and hierarchies. In C. Menard and M. Shirley (eds). *Handbook of new institutional economics handbook of new institutional economics*. (pp. 819-848). Springer.
- Parawansa, I. (2007). *Pengembangan kebijakan pembangunan daerah dalam pengelolaan hutan mangrove di Teluk Jakarta secara berkelanjutan*. (Disertasi Pascasarjana). Bogor: Sekolah Pascasarjana IPB.
- Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 5 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Khusus Pantai Utara.

- Reed, M.S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Huback, K., Morris, J., Stringer, L.C. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management*, 2009(90), 16.
- Saenger, P. (1999). *Sustainable management of mangroves*. New South Wales: Southern Cross University.
- Santosa, N. (2012). *Araban kebijakan dan strategi pengelolaan kawasan mangrove berkelanjutan di Muara Angke Daerah Khusus Ibukota Jakarta* (Disertasi Pascasarjana). Bogor: Sekolah Pascasarjana IPB.
- Satria, A. (2009). *Pesisir dan laut untuk rakyat*. Bogor: IPB Press.
- Suhaeri. (2005). *Perubahan institusi untuk mengatasi kerusakan hutan mangrove: Studi kasus pengelolaan kawasan hutan mangrove di Kabupaten Bekasi Provinsi Jawa Barat*. (Disertasi Pascasarjana). Bogor: Sekolah Pascasarjana IPB.