

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Keberadaan hutan sebagai salah satu sistem penyangga kehidupan telah memberikan sebuah arti khusus bagi perikehidupan manusia, terlebih di era sekarang dimana mulai muncul isu lingkungan mengenai perubahan iklim dan pemanasan global. Indonesia merupakan salah satu negara yang dianugerahi hutan tropis dengan tingkat keanekaragaman yang tinggi terdiri dari 11% spesies tumbuhan dunia, 10% spesies mamalia, dan 16% spesies burung. Keanekaragaman hayati ini menduduki peringkat ketiga setelah Brazil di Benua Amerika dan Kongo (dulunya Zaire) di Benua Afrika (FWI, 2001). Keanekaragaman tersebut haruslah dipertahankan kelestariannya seiring dengan gencarnya isu *global warming* serta alih fungsi kawasan hutan yang dapat mempengaruhi siklus alam terutama hidrologi dan banjir (Subagyo, 2009). Sebagai satu kesatuan ekosistem, keberadaan hutan haruslah dijaga supaya dapat menjalankan fungsinya secara optimal. Berbagai manfaat besar dapat diperoleh dari keberadaan hutan melalui fungsinya sebagai penyedia sumberdaya air bagi manusia dan lingkungan, kemampuan penyerapan karbon, pemasok oksigen di udara, penyedia jasa wisata dan mengatur iklim global.

FWI (2011) menyebutkan luas daratan Indonesia pada tahun 2009 mencapai 190,31 juta hektar dengan luas tutupan hutan adalah 88,17 juta hektar atau sekitar 46,33 persen dari luas daratan Indonesia. Kawasan hutan yang teramat luas tersebut belum dimanfaatkan secara optimal, bahkan terkesan dimanfaatkan secara sangat eksploitatif untuk kepentingan sesaat. Hal itu terbukti dari peningkatan laju kerusakan hutan tiap tahunnya. Dalam periode tahun 1997-2000 laju deforestasi mencapai 2,83 juta Ha/tahun dengan kerugian negara mencapai Rp 30,4 trilyun (FWI, 2001).

Kawasan hutan merupakan sumber daya alam terbuka yang secara otomatis menyebabkan tingginya akses masyarakat dalam pemanfaatan hutan tersebut. Pemanfaatan yang tidak bertanggung jawab akan mengakibatkan kondisi hutan menjadi menurun seiring dengan kerusakan yang terjadi sebagai

konsekuensinya. Mengutip Simon (2010) yang menyoroti tentang peran rimbawan Indonesia atas kerusakan hutan yang terjadi di dalam pengelolaannya, akibat terdapatnya persaingan tidak sehat, pertentangan, serta ketidakprofesionalan dalam membangun hutan Indonesia.

“Jiwa rimbawan tumbuh dari sanubari rimbawan Eropa Tengah yang bersakit-sakit membangun hutan selama berabad-abad di atas puing-puing kerusakan hutan akibat timber extraction selama penjajahan Romawi. Tetapi tidak seperti rimbawan Jerman yang di dalam sanubarinya tumbuh serta berkembang jiwa rimbawan, dalam sanubari rimbawan Indonesia tidak tumbuh apa-apa walaupun hutan yang dimiliki hancur lebur. Perasaannya sama saja antara pada waktu berfoya-foya menebang hutan alam yang amat luas itu dengan ketika hutan tersebut sudah diabaikan oleh siapapun, dari Presiden sampai rakyat jelata.” (Simon, 2010).

Purnama (2006) menyebutkan bahwa laju deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia disebabkan oleh 5 (lima) persoalan utama, yaitu (1) sistem manajemen perijinan yang tak terkendali, (2) pembukaan hutan untuk pembangunan sektor lain, (3) kebakaran hutan, (4) pencurian kayu, dan (5) perambahan.

Kerusakan lingkungan akibat degradasi dan deforestasi jelas menimbulkan dampak negatif yang luar biasa besarnya karena adanya efek domino dari hilangnya hutan, terutama di kawasan-kawasan yang mempunyai nilai ekologis dan biodiversitas tinggi. Akibat dari kejadian ini tidak saja hilangnya suatu kawan hutan yang tadinya dapat mendukung kehidupan manusia seperti yang telah tersebut di atas, akan tetapi juga hilangnya flora fauna, plasma nutfah, serta biodiversitas titipan generasi mendatang. Banyaknya kegiatan manusia seperti eksploitasi hutan, pembukaan hutan untuk berbagai kepentingan, pembuatan dam, serta pengeringan rawa, dan juga bencana alam mengakibatkan terjadinya perubahan habitat pada daerah-daerah konservasi.

Kondisi kualitas dan kuantitas hutan akan menentukan komposisi, penyebaran dan produktivitas flora dan fauna sebagai penyangga perikehidupan makhluk hidup, termasuk manusia. Hutan yang mempunyai kualitas yang tinggi nilainya diharapkan pula akan menghasilkan kehidupan yang berkualitas tinggi. Sebaliknya, yang rendah kualitasnya akan menghasilkan kondisi flora fauna yang

rapuh. Untuk mendapatkan kualitas hutan yang mampu mendukung kehidupan di atasnya diperlukan kegiatan pengelolaan hutan yang tepat secara menyeluruh dalam aspek-aspeknya, meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan.

Menurut UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, hutan diklasifikasikan ke dalam tiga bentuk sesuai dengan fungsinya yaitu hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Dari sisi ekologi, hutan konservasi dan hutan lindung mempunyai peran vital untuk menjaga kesinambungan dan kelestarian ekosistem baik hayati maupun non hayati. Dalam pengelolaannya, hutan lindung dikelola oleh pemerintah daerah dalam hal ini adalah dinas kehutanan kabupaten/kota di Indonesia yang di wilayahnya telah tunjuk untuk dijadikan kawasan hutan lindung. Hutan konservasi yang berupa cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman wisata alam, dan taman buru pengelolaannya di bawah pemerintah pusat dalam hal ini kementerian kehutanan melalui unit pelaksana teknis yang tersebar di seluruh Indonesia; sedangkan hutan konservasi yang berbentuk taman hutan raya berada di bawah pemerintah daerah, sama dengan pengelolaan hutan lindung.

Cagar Alam Keling II/III merupakan salah satu hutan konservasi yang berada dalam wilayah pengelolaan Balai Konservasi Sumberdaya Alam Jawa Tengah. Pada proses pengelolaannya, cagar alam ini mengalami kerusakan akibat adanya aktifitas pembalakan liar pada awal masa reformasi tahun 1997. Kementerian Kehutanan (2010) menyebutkan bahwa cagar alam yang terletak di Kecamatan Keling Kabupaten Jepara ini mengalami kerusakan flora hampir 100% dari luasan total. Setyaningsih (2009) menyebutkan bahwa kejadian *illegal logging* di Indonesia tidak hanya disebabkan oleh faktor tunggal akan tetapi merupakan gabungan antara faktor-faktor yang lain, diantaranya adalah : kebutuhan akan kayu, rendahnya penghargaan publik akan nilai, masalah sosial ekonomi masyarakat sekitar hutan, rendahnya penegakan hukum dan tingkat ketaatan hukum, serta praktek korupsi merupakan faktor kunci dalam terjadinya kejadian pembalakan liar di Indonesia.

Hilangnya flora penyusun cagar alam secara otomatis mempengaruhi keberadaan fauna penghuninya, yang juga ikut hilang karena ‘rumah’ beserta sumber pakannya sudah tidak ada lagi. Kondisi ini tidak hanya berhenti sampai di sini, setelah tutupan lahan dan faunanya hilang, kawasan cagar alam ini dirambah oleh masyarakat sekitar untuk areal persawahan, dan penggembalaan liar. Kegiatan destruktif yang terjadi pada Cagar Alam Keling II/III tersebut telah merubah kondisi habitat dari kondisi awalnya.

Cagar alam merupakan salah satu kategori kawasan konservasi yang masuk dalam kategori Ia (*strict nature reserve*) berdasarkan International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) (KLH, 2006; Wiadnya, dkk, 2011). Tujuan utama dari kategori ini adalah untuk melestarikan ekosistem, spesies, dan atau fitur geodiversiti yang luar biasa, yang terbentuk secara alami tanpa campur tangan manusia (Dudley, 2008; IUCN, 2010).

Pengelolaan kawasan konservasi merupakan salah satu strategi konservasi alam untuk melindungi, menjaga, serta melestarikan keragaman hayati dari kepunahan. Kejadian-kejadian yang terjadi pada Cagar Alam Keling II/III tersebut tentunya bertolak belakang dengan tujuan dari sebuah cagar alam karena habitatnya sudah mengalami degradasi. Kondisi ini menyebabkan fungsi Cagar Alam Keling II/III tidak optimal dalam mencapai tujuan konservasi sumberdaya hayati. Upaya pengelolaan Cagar Alam Keling II/III yang mencakup kegiatan untuk mengembalikan kondisi habitat sudah dilakukan oleh pihak Balai Konservasi Sumberdaya Alam (BKSDA) Jateng sebagai bentuk komitmen kebijakan dalam pelestarian keragaman hayati. Akan tetapi, upaya pengelolaan dalam rangka pemulihan habitat tersebut belum menunjukkan hasil optimal, sehingga dirasa penting untuk mengkaji implementasi kebijakan dalam pengelolaan Cagar Alam Keling II/III serta merumuskan pengelolaan yang relevan dengan kondisi yang ada. Diharapkan dengan adanya kajian ini, Cagar Alam Keling II/III akan tetap berfungsi sebagai kawasan konservasi yang mampu menjadi suaka bagi flora dan fauna dalam upaya konservasi keragaman hayati.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan peraturan perundangan bahwa di dalam kawasan Cagar Alam hanya dapat dilakukan kegiatan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan; pendidikan dan peningkatan kesadartahuan konservasi alam; penyerapan dan/atau penyimpanan karbon; dan pemanfaatan sumber plasma nutfah untuk penunjang budidaya. Akan tetapi dalam kenyataan di lapangan, interaksi oleh masyarakat telah menyebabkan Cagar Alam Keling II/III menjadi malfungsi yang berimbas penurunan kualitas lingkungan, turunnya prestasi BKSDA Jateng sebagai pengelola, dan hilangnya manfaat bagi masyarakat, sehingga perlu dilakukan Kajian Implementasi Kebijakan dalam Pengelolaan Cagar Alam Keling II/III Kecamatan Keling, Kabupaten Jepara, dengan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengelolaan Cagar Alam Keling II/III di Kecamatan Keling, Kabupaten Jepara?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dalam pengelolaan Cagar Alam Keling II/III di Kecamatan Keling, Kabupaten Jepara?
3. Bagaimana kesesuaian pengelolaan Cagar Alam Keling II/III sebagai *strict nature reserve* ?
4. Bentuk pengelolaan seperti apa yang sesuai dengan kondisi Cagar Alam Keling II/III guna pelestarian keragaman hayati ?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah sebagaimana diuraikan di atas, dapat dirumuskan tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Mengkaji pengelolaan Cagar Alam Keling II/III di Kecamatan Keling, Kabupaten Jepara.
2. Mengkaji faktor-faktor yang mempengaruhi pengelolaan Cagar Alam Keling II/III di Kecamatan Keling, Kabupaten Jepara.
3. Mengkaji kesesuaian pengelolaan Cagar Alam Keling II/III sebagai *strict nature reserve*
4. Merumuskan bentuk pengelolaan Cagar Alam Keling II/III yang relevan sesuai kondisi yang ada.

Sedangkan manfaat dari penelitian ini dari segi akademik adalah kontribusinya dalam memperkaya aplikasi metoda kualitatif untuk studi bertema lingkungan yang mana subyek penelitiannya adalah implementasi kebijakan. Dari segi praktis, studi ini bermanfaat untuk memberikan masukan bagi pelaku pembangunan khususnya Kementerian Kehutanan dalam rangka kebijakan pelestarian hutan konservasi dalam hal ini kepada BKSDA Jawa Tengah. Adapun manfaat penelitian bagi peneliti adalah untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan di bidang kehutanan.

1.4. Keaslian Penelitian

Penelitian tentang implementasi kebijakan pengelolaan Cagar Alam Keling II/III di Kecamatan Keling Kabupaten Jepara belum pernah dilakukan sebelumnya. Penelitian-penelitian yang menjadi referensi mengenai kebijakan pengelolaan lingkungan dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Penelitian-penelitian terdahulu tentang kebijakan pengelolaan sumberdaya alam

No	Nama/ Tahun	Judul Penelitian	Tujuan	Metode	Hasil
1.	Teguh Sambodo/ Tesis Magister Ilmu Lingkungan UNDIP 2004	Analisis Regulasi dan Implementasi Kebijakan Taman Nasional Kutai (Studi Kasus di Desa Teluk Pandan dan Desa Sangkima-Kutim)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk mengetahui kesesuaian regulasi dengan upaya konservasi TNK 2. Untuk mengetahui implementasi kebijakan TNK yang terkait upaya konservasi 3. Untuk merumuskan usulan perencanaan pengelolaan TNK 	<p>Tipe penelitian: kualitatif. Teknik pengumpulan data:wawancara.</p> <p>Teknik analisis data : kualitatif dan kuantitatif.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya kebijakan yang kurang mengakomodir nilai demokratisme, pluralisme, egalitarisme, etik, utilitarisme secara komprehensif 2. Lemahnya implementasi bidang penegakan hukum, pengelolaan TNK, tata batas kawasan, dan koordinasi antar sektoral. 3. Adanya pelibatan masyarakat serta <i>stakeholders</i> dalam pembuatan tata batas baru, pembangunan pola pertanian yang ramah di lokasi <i>enclave</i>, dan pengelolaan TNK
2.	Djadmiko/ Tesis Magister Ilmu Lingkungan UNDIP 2007	Evaluasi Pengelolaan Kawasan Cagar Alam Mandor di Kabupaten Mandor, Provinsi Kalimantan Barat.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengetahui pengelolaan CA Mandor Kab Landak Prov. Kalbar 2. Mengetahui faktor-faktor penyebab kerusakan lingkungan di CA Mandor di Kab Landak Prov. Kalbar . 3. Merumuskan usulan perencanaan pengelolaan Kawasan CA Mandor di Kab Landak Prov. Kalbar 	<p>Tipe penelitian : deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data: wawancara, obesrvasi, catatan lapangan. Teknik analisis data : kualitatif</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengelolaan CA Mandor terlalu menitikberatkan pada upaya perlindungan semata tanpa adanya unsur pengawetan dan pemanfaatan. 2. Kurang optimalnya pengelolaan CA Mandor disebabkan oleh : kurang koordinasi, terbatasnya jumlah personil dan sarpras, terdapatnya potensi tambang dalam kawasan, dan tingginya ketergantungan masyarakat terhadap CA Mandor. 3. Adanya perencanaan partisipatif dalam pengelolaan CA Mandor.

Lanjutan Tabel 1.

No	Nama/ Tahun	Judul Penelitian	Tujuan	Metode	Hasil
3.	Betty Setyaningsih/ Disertasi Sekolah Pasca Sarjana IPB 2009	Implementasi Kebijakan Lingkungan di Indonesia: Hambatan Tuntutan	1. Menganalisis kebijakan yang terkait dengan pemberantasan <i>illegal logging</i> di Indonesia Dan 2. Menganalisis peranan <i>stakeholder</i> yang terlibat dalam pemberantasan <i>illegal logging</i> di Indonesia 3. Menentukan prioritas alternatif kebijakan pemberantasan <i>illegal logging</i> yang efektif dan sesuai diterapkan di Indonesia	Penelitian : kualitatif dan kuantitatif. Teknik pengumpulan data : coding unit dan wawancara mendalam. Teknik analisis data :kualitatif dan kuantitatif.	1. Di dalam KUHP tidak ditemukan secara khusus tindak pidana kehutanan, sehingga dapat dianggap sebagai perkembangan baru dalam perundangan di Indonesia yang kemudian diakomodasi dalam undang-undang yang dibuat kemudian seperti UU 5 Tahun 1990 tentang KSDAH&E, UU 41 tahun 1999 Tentang Kehutanan, dan UU 23 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. 2. Masih adanya perbedaan kepentingan sumberdaya hutan dari sisi ekonomi dan ekologi menjadi kendala dalam mewujudkan kebersamaan <i>stakeholders</i> dalam pemberantasan IL 3. Bahwa faktor, aktor, tujuan dan alternatif kebijakan yang memiliki nilai prioritas tertinggi adalah faktor penegakan hukum, aktor pemerintah, tujuan pemulihan ekosistem hutan, dan menerapkan kebijakan yang bersifat <i>command and control</i> .

Lanjutan Tabel 1.

No	Nama/ Tahun	Judul Penelitian	Tujuan	Metode	Hasil
4	Hartuti Purnaweni. Dialogue. JIAKP, Vol. 1, No. 3,: 500-512 (2004)	Implementasi Kebijakan Lingkungan di Indonesia:Hambatan dan Tuntutan			Tidak adanya kesadaran dan komitmen yang cukup tentang kelestarian lingkungan dapat menyebabkan kerusakan lingkungan hidup. Kebijakan, perangkat, dan penegakan hukum perlu mendapatkan dukungan dari semua stakeholder guna menjaga kelstarian lingkungan hidup.
5	Yaconias Maintindom, Andry Indrawan, dan Hariadi Kartodihardjo Jurnal Manajemen Hutan Tropika Vol. XII No. 3 : 58-71 (2006)	Analisis Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Lahan Pada Cagar Alam Pegunungan Cycloop	1. Menganalisis alternatif pemanfaatan yang optimal terhadap Kawasan Konservasi CAPC. 2. Mengetahui sumber mata air dan nilai ekonomi. 3. Menyusun strategi pengembangan CAPC	Penelitian : deskriptif. Pengumpulan data : metode survei	1. Dalam kerangka manfaat, pengelolaan yang optimal adalah kawasan konservasi (7,00), ekonomi lingkungan (0,750) dan sosial (0,250). 2. Sumber air bersih yang digunakan oleh penduduk Jayapura berjumlah 12 sungai/kali dengan total ketersediaan 606 liter/detik. Nilai ekonomi air yang harus dibayar berjumlah Rp. 6.570/org/tahun 3. Hasil Analisis SWOT tentang pengembangan CAPC masih terhambat karena tumpang tindih tugas dan fungsi serta kewenangan, lemahnya koordinasi serta perbedaan pemahaman tentang konservasi pada tatanan <i>stakeholders</i>