

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pelestarian kawasan hutan khususnya taman nasional merupakan target keenam dalam tujuan Sustainable Development Programs (SDGs) ke 15 yaitu “Melindungi, memulihkan, dan mendukung penggunaan yang berkelanjutan terhadap ekosistem daratan, mengelola hutan secara berkelanjutan, memerangi desertifikasi (penggurunan), menghentikan dan membalikkan degradasi lahan serta menghentikan hilangnya keanekaragaman hayati” yang dicanangkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) akan dicapai pada tahun 2030 (Nations, 2016).

Perlindungan dan pengelolaan kawasan konservasi khususnya taman nasional sangat diperlukan mengingat beberapa hal yang meliputi: *Pertama*, keberadaan kawasan konservasi khususnya taman nasional sebagai benteng terakhir pelestarian keanekaragaman hayati yang ditetapkan berdasarkan tujuan untuk melestarikan keterwakilan tipe-tipe ekosistem yang ada, *Kedua*, dikelola relatif paling intensif dimana satu unit kawasan dikelola oleh satu unit pengelolaan (unit pelaksana teknis : Balai Taman Nasional), *Ketiga*, Multi fungsi, penerapan sistem zonasi dalam pengelolaan kawasan memungkinkan diperankannya beberapa fungsi (UU No.5 Tahun 1990). Taman Nasional yang merupakan salah satu kawasan konservasi menjadi basis sumber daya alam hayati yang harus dijaga kelestarian fungsi dan manfaatnya, terutama terkait dengan upaya mitigasi perubahan iklim. Kawasan konservasi merupakan sumber hidrologi, daerah tangkapan air, pemasok air bagi daerah aliran sungai, penjaga dan pengembang *biodiversity* bagi flora dan fauna, penyedia jasa lingkungan dan *ekotourisme* (Nugroho dkk, 2012).

Dekade ini kondisi riil di lapangan menggambarkan bahwa rata-rata kawasan konservasi khususnya taman nasional di Indonesia terdapat gangguan diantaranya deforestasi dan degradasi yang berdampak pada minimnya

keanekaragaman hayati flora dan fauna pada ekosistem hutan hujan tropis pegunungan dataran rendah sehingga dapat mengancam kelestarian kawasan taman nasional. Permasalahan lain dalam pengelolaan kawasan taman nasional adalah terbatasnya sumber daya manusia pengelola taman nasional sehingga berdampak pada belum optimalnya upaya mengatasi gangguan keamanan kawasan baik yang disebabkan oleh kondisi alam maupun aktivitas manusia. Gangguan tersebut diantaranya: kebakaran lahan dan hutan, penyalahgunaan sumber daya alam secara ilegal, perburuan satwa liar dan perambahan kawasan. Wiratno (2009) dalam bukunya menulis bahwa pengelolaan Taman Nasional secara internal dipengaruhi oleh masalah keterbatasan sumber daya, yang antara lain sumber daya manusia (kualitas dan kuantitas), sarana prasarana (sarpras) dan dana pengelolaan.

Belum harmonisnya perlindungan dan pengelolaan Taman Nasional disebabkan oleh beberapa hal diantaranya: **Pertama**, praktik pengelolaan taman nasional saat ini berpedoman pada sistem nilai konservasi alam yang bermuara pada perlindungan dan pengawetan dengan menekankan pada interaksi hutan dengan aktivitas masyarakat. **Kedua**, koordinasi dan keterpaduan yang belum terbangun karena masyarakat terkendala oleh hak akses terhadap sumber daya alam sedangkan pengelola kawasan konservasi terkendala oleh regulasi yang berlaku. **Ketiga**, peran para pihak terkait dalam upaya bersama menjaga dan melestarikan kawasan konservasi. Kompleksitas permasalahan pengelolaan taman nasional ini, mendorong pengelola kawasan sebagai ujung tombak pengelolaan taman nasional harus kreatif dan akomodatif terhadap permasalahan di wilayah pengelolaannya melalui dukungan dan partisipasi aktif *stakeholders* terkait termasuk pemerintah daerah dan masyarakat di sekitar kawasan dalam perencanaan, dan pengelolaan kawasan. Balai Taman Nasional sebagai ujung tombak pengelolaan taman nasional harus mendorong terwujudnya *grand design* atau perencanaan menyeluruh serta pembahasan mengenai rencana pengelolaan taman nasional yang memaduserasikan program seluruh *stakeholders* yang terintegrasi dalam rencana pembangunan khususnya di daerah, untuk itu

diperlukan dukungan yang kontinyu dan komprehensif dari pemerintah daerah (Gunawati, 2017).

Visi Balai TNGMb (2019) yaitu terwujudnya kelestarian kawasan TNGMb melalui pengelolaan bersama masyarakat. Misinya yaitu mewujudkan pengelolaan kawasan yang mendukung kelestarian sumber plasma nutfah, sumberdaya air dan ekosistem dan meningkatkan peran para pihak sebagai mitra pengelolaan kawasan. Balai TNGMb selaku pengelola kawasan memiliki tujuan pengelolaan yaitu 1) Mempertahankan ketersediaan sumber daya air, 2) Mempertahankan habitat spesies prioritas (*Presbytis fredericae*, *Nisaetus bartelsi*) dan tumbuhan bernilai penting (*Anaphalis javanica*, *Castanopsis afgentea* dan *Mycura javanica*), 3) Meningkatkan pemanfaatan kawasan untuk wisata alam. Secara kelembagaan Balai TNGMb telah melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor: P.7/Menlhk/Setjen/OTL.0/1/2016 tanggal 29 Januari 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Taman Nasional. Dalam pengelolaan untuk mencapai tujuan ekologis dan mengakomodasi kepentingan masyarakat sekitar, kawasan TNGMb telah dibagi menjadi zona – zona yang disesuaikan dengan kondisi potensi sumber daya alam dan ekosistemnya. Berdasarkan Surat Keputusan Direktur Jenderal KSDAE Nomor : SK/417/KSDAE/SET/KSA.0/11/2017 tentang Zonasi Taman Nasional Gunung Merbabu, Kabupaten Magelang, Kabupaten Semarang, dan Kabupaten Boyolali, Provinsi Jawa Tengah,

Keberadaan TNGMb tidak dapat dipisahkan dari masyarakat di sekitarnya, dimana terdapat 36 desa penyangga yang mengelilingi kawasan. Banyak ragam sosial, budaya dan kehidupan perekonomian masyarakat yang berakar pada Gunung Merbabu. Status semula kawasan TNGMNb yang mewariskan berbagai bentuk interaksi masyarakat dengan kawasan seperti Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM), kegiatan penyadapan getah, perumputan, dan pariwisata. Hal ini menyebabkan terjadinya aktivitas masyarakat ke dalam kawasan Taman Nasional Gunung Merbabu yang sering dimaknai sebagai tekanan masyarakat (Balai TNGMb, 2013). Perbedaan persepsi mengenai batas kawasan TN Gunung

Merbabu antara pihak pengelola dan sebagian masyarakat desa sekitar seperti desa Jrasah menyebabkan konflik ini terus terjadi. Wiratno *et al.* (2004) dalam Wahyuni dan Mamonto (2012) menyebutkan bahwa persepsi masyarakat terhadap pengelolaan potensi sumber daya alam daerah yang berorientasi pada peningkatan sosial ekonomi berhadapan dengan tugas pokok dan fungsi kawasan konservasi taman nasional. Seringkali perbedaan persepsi ini memicu permasalahan gangguan kawasan hutan konservasi atau taman nasional yang dilakukan oleh masyarakat. Kelestarian taman nasional sebagai suatu ekosistem sumberdaya alam sangat dipengaruhi oleh perubahan kondisi dan perkembangan perilaku sosial ekonomi masyarakat yang berada di sekitarnya (Wahyuni dan Mamonto, 2012).

Untuk mengurangi konflik dan tekanan kawasan serta meningkatkan fungsi taman nasional bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitarnya maka pihak pengelola TNGMb melakukan berbagai upaya. Selain partisipasi aktif dari masyarakat seperti yang disampaikan Sugito (2015), upaya lain diantaranya penataan zonasi, pemberdayaan masyarakat sekitar kawasan melalui pembentukan Model Desa Konservasi (MDK) serta pengembangan dan pemanfaatan jasa lingkungan dan pariwisata alam (Balai TNGMb, 2018).

Dalam penelitiannya Alkaf *et al.* (2014) menyampaikan bahwa perubahan penggunaan lahan pada periode 2001-2013 adalah pengurangan luasan hutan, rumput dan perkebunan campuran, diikuti dengan peningkatan luasan semak, pemukiman dan ladang. Laju deforestasi di dalam kawasan TNGMb yang terjadi terutama diakibatkan oleh kebakaran hutan di dalam kawasan (Alkaf *et al.*, 2014). Gunawan *et al.* (2013) dalam kajiannya menyatakan bahwa masyarakat 13 desa yang berbatasan dengan TN Gunung Merbabu di wilayah Boyolali memiliki ketergantungan terhadap sumberdaya hutan melalui pengambilan kayu bakar pakan ternak dan air rumah tangga. Disamping itu sebagian masyarakat juga masih tergantung terhadap TNGMb terhadap lahan, dimana mereka merupakan penggarap lahan di kawasan dan merupakan mantan peserta Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) ketika kawasan TNGMb masih merupakan hutan produksi yang dikelola oleh Perum Perhutani.

Disamping beberapa permasalahan yang ada di kawasan TNGMb tersebut, terdapat pula potensi yang mengundang berbagai pihak untuk ikut memanfaatkan potensi yang ada. *Kadir et al.* (2013) dalam kajiannya menyampaikan bahwa kepentingan berbagai pihak dalam memanfaatkan potensi sumberdaya alam dalam kawasan taman nasional cukup beragam, ada yang sejalan dan ada pula yang bertentangan dengan tujuan konservasi. Untuk itu sangat penting mengenali pihak-pihak yang berkepentingan serta pengaruh yang mungkin ditimbulkan terhadap kawasan taman nasional dan bagaimana mengelola pihak-pihak tersebut menjadi kekuatan positif dalam mencapai tujuan pengelolaan taman nasional, termasuk TNGMb.

Kawasan TNGMb merupakan daerah tangkapan air yang penting karena merupakan hulu 17 sungai di Kabupaten Magelang, tujuh sungai di Kabupaten Boyolali, dan delapan sungai di Kabupaten Semarang (*Gunawan et al.*, 2013). Taman Nasional Gunung Merbabu memiliki potensi wisata alam baik yang sudah populer dan dikembangkan yaitu wisata pendakian maupun yang belum dikembangkan. Masyarakat sekitar kawasan TN Gunung Merbabu mempunyai budaya tradisional yang beranekaragam dan potensial dikembangkan sebagai obyek wisata budaya seperti kesenian kuda lumping/ jathilan, tarian Prajurit, tarian Turonggo Seto, ketoprak, dan upacara tradisional Sedekah Gunung. Posisi kawasan TNGMb sebagai penunjang kawasan strategis nasional wisata Borobudur juga membawa konsekuensi akan pengelolaan wisata alam yang lebih optimal (Balai TNGMb, 2018).

Kuswanda dan Bismark (2007) dalam kajiannya menyampaikan bahwa program dan peranan berbagai lembaga dalam konservasi terutama orang utan masih bervariasi. Masyarakat masih dianggap sebagai obyek bukan subyek, dimana dalam keterlibatannya masih sebatas memperoleh insentif (Daulay, 2017). Disamping itu implementasi rencana strategis (Renstra) oleh pengelola kawasan yaitu di TN Gunung Ciremai belum berjalan optimal (*Sutrisno et al.*, 2013). Kebijakan melalui peraturan daerah, program dan kegiatan yang melibatkan masyarakat juga dilakukan pemerintah daerah Kabupaten Kuningan dalam mendukung konservasi (Akhmaddhian, 2013). Selain itu pemda berupaya dalam

menjaga kelestarian lingkungan dengan melindungi dan menjaga hak-hak masyarakat adat Tambrauw di Papua Barat (Fatem dan Asem, 2015).

Dari pemikiran tersebut, sejalan dengan tujuan pengelolaan TNGMb maka perlu dilakukan kajian terhadap *stakeholder* lembaga terkait yang memiliki keterlibatan atau peran dalam pemanfaatan jasa lingkungan air yang bermanfaat bagi masyarakat selain wisata alam di kawasan TNGMb. Dengan demikian penelitian mengenai strategi konservasi terintegrasi antar kelembagaan dalam mendukung pelestarian kawasan TNGMb di Kabupaten Boyolali penting untuk dilakukan.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berbagai gangguan dan tekanan dihadapi dalam pengelolaan kawasan TNGMb diantaranya konflik batas kawasan yang disebabkan perbedaan persepsi, masih rendahnya kapasitas dan pengetahuan masyarakat tentang arti pentingnya kawasan hutan konservasi, permasalahan pengelolaan sumber air dari dalam kawasan TNGMb dan sebagian kawasan termasuk dalam daerah rawan kebakaran dan longsor. Disamping itu tingginya tingkat ketergantungan masyarakat sekitar kawasan terhadap potensi sumber daya alam dalam kawasan sehingga berdampak ekologis bagi kehidupan di sekitarnya. Secara internal pengelolaan taman nasional juga dihadapkan pada masalah keterbatasan sumber daya, yang antara lain sumber daya manusia (kualitas dan kuantitas), sarana prasarana (sarpras) dan dana pengelolaan.

Implementasi program dan kegiatan yang telah dilakukan oleh Balai TNGMb selaku pengelola kawasan untuk masyarakat di sekitar kawasan sebagian mengalami kegagalan. Hal ini umumnya disebabkan pola pikir masyarakat sendiri yang belum terdapat rasa memiliki dan tanggung jawab terhadap bantuan yang diberikan oleh pengelola kawasan. Kurangnya pendampingan dan dukungan dari *stakeholder* terkait juga menjadi penting sehingga implementasi program yang ada selayaknya dapat bersinergi dengan program pembangunan daerah. Dalam implementasi program atau kegiatan yang akan dilaksanakan, harus

memperhatikan hal-hal yang bersifat kolaboratif dan dibangun kemandirian ekonomi masyarakat setempat guna mengurangi gangguan atau tekanan kawasan TNGMb (Gunawan *et al.*, 2013).

Upaya konservasi kawasan TNGMb tersebut sangat membutuhkan dukungan, koordinasi, kolaborasi dan integrasi peranan antar *stakeholder* lembaga terkait. Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan penelitian ini adalah:

1. Bagaimana persepsi pemerintah daerah dan lembaga terkait di Kabupaten Boyolali terhadap pengelolaan kawasan TNGMb?
2. Bagaimana keterlibatan pemerintah daerah dan lembaga terkait di Kabupaten Boyolali dalam mendukung pelestarian kawasan TNGMb?
3. Bagaimana strategi konservasi terintegrasi antar lembaga pemerintah daerah dan lembaga terkait di Kabupaten Boyolali dalam mendukung pelestarian kawasan TNGMb?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Menganalisa persepsi pemerintah daerah dan lembaga terkait di Kabupaten Boyolali terhadap pengelolaan kawasan TNGMb.
2. Menganalisa keterlibatan pemerintah daerah dan lembaga terkait di Kabupaten Boyolali dalam mendukung pelestarian kawasan TNGMb.
3. Merumuskan strategi konservasi terintegrasi antar lembaga pemerintah daerah dan lembaga terkait di Kabupaten Boyolali dalam mendukung pelestarian kawasan TNGMb.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang didapatkan dari penelitian ini adalah

1. Manfaat Akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan tentang pengelolaan kawasan taman nasional yang berkaitan peran lembaga terkait

dan dapat menjadi sumber rujukan dalam pengembangan penelitian selanjutnya.

## 2. Manfaat Praktis

- a) Pengelola kawasan (Balai TNGMb): diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan atau strategi pengelolaan kawasan secara integratif bersama *stakeholder* terkait.
- b) Pemerintah Daerah Kabupaten Boyolali: diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan atau strategi pembangunan daerah yang dapat disinergikan dengan upaya konservasi kawasan dalam mendukung pengelolaan kawasan TNGMb yang lestari dan berkelanjutan.
- c) Masyarakat: diharapkan dapat memberikan dukungan dan partisipasi yang aktif dan positif bersama *stakeholder* terkait dalam rangka upaya konservasi kawasan TNGMb.
- d) *Stakeholder* lainnya: diharapkan dapat berkontribusi positif dalam mendukung upaya konservasi kawasan TNGMb secara sinergis.

## 1.5 Keaslian Penelitian

Penelitian tentang strategi konservasi terintegrasi antar kelembagaan dalam mendukung pelestarian TNGMb ini belum pernah dilakukan sebelumnya. Penelitian ini menganalisis persepsi dan peran *stakeholder* lembaga terkait dari aspek lingkungan, sosial budaya, ekonomi dan kelembagaan guna merumuskan strategi peran yang dapat diintegrasikan. Beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini dapat dilihat pada Tabel 1.1.

Tabel 1.1 Ringkasan penelitian sebelumnya terkait kawasan konservasi.

No	Nama/ Tahun Penelitian	Judul Penelitian	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian
1	Wanda Kuswanda dan M. Bismark, 2007	Pengembangan Strategi Konservasi dan Peran Kelembagaan Dalam Pelestarian	Mendapatkan informasi mengenai peranan serta pengembangan strategi pengelolaan kawasan konservasi oleh lembaga terkait guna mendukung	1) Program dan peranan berbagai lembaga dalam konservasi orang utan masih bervariasi. 2) Strategi konservasi orangutan di sekitar Cagar Alam Dolok



		Orang Sumatera	Utan	konservasi populasi dan habitat orangutan sumatera, khususnya di Kabupaten Tapanuli Selatan, Sumatera Utara	Sibual-buali (CADS) dapat dikembangkan secara <i>in-situ</i> , seperti melalui perlindungan kawasan, pengayaan habitat, monitoring populasi, pemberdayaan lembaga terkait, dan pengelolaan daerah penyangga
2	Endang Sutrisno dkk, 2011	Implementasi Kebijakan Konservasi Hutan Untuk Pelestarian Lingkungan Hidup” (Studi dalam Penerapan Kebijakan Kawasan TN Gunung Ciremai Kabupaten Kuningan Jawa Barat		1) Menelaah dan mengkaji implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan berkenaan dengan kebijakan TN Gunung Ciremai Kabupaten Kuningan, 2) Mengetahui dasar hukum yang dapat digunakan dalam hal pelaksanaan kebijakan TN Gunung Ciremai Kabupaten Kuningan	1) Penerapan rencana strategis (Renstra) pihak Balai TN Gunung Ciremai pada kawasan konservasi TN Gunung Ciremai dalam implementasinya belum berjalan optimal sesuai dengan rencana strategis yang telah direncanakan. 2) Pemerintah Kabupaten Kuningan yang menetapkan kebijakan bahwa Kabupaten Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi dalam faktanya masih kurang optimal dalam pengelolaannya misalnya kawasan TN Gunung Ciremai
3	Suwari Akhmaddhian, 2013	Peran Pemerintah Daerah Dalam Mewujudkan Hutan Konservasi Berdasarkan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan” di Kabupaten Kuningan)		1) Menganalisis peran pemerintah daerah dalam mewujudkan hutan konservasi berdasarkan UU No.41 Tahun1999 tentang Kehutanan, 2) Menganalisa program-program pemerintah daerah yang perlu dilakukan dalam mewujudkan Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi	Pemerintah daerah Kabupaten Kuningan melakukan upaya-upaya baik dalam hal kebijakan dengan membuat peraturan daerah yang mendukung konservasi maupun melalui program-program atau kegiatan yang melibatkan masyarakat
4	Sepus M. Fatem dan Gabriel Asem, 2015	Kabupaten konservasi sebagai political action pemerintah daerah dalam mendukung konservasi sumberdaya alam hayati		Menganalisis kebijakan pemerintah daerah sebagai komitmen politik mewujudkan kabupaten konservasi pada aspek tata ruang dan pengembangan wilayah	Pemerintah Daerah terus berupaya untuk menemukan bentuk pengaturan pengelolaan sumber daya alam yang baik, berkelanjutan dan bermanfaat, melalui misi kelima yakni menjaga kelestarian lingkungan dengan menetapkan Tambrauw sebagai Kabupaten Konservasi dan misi ke-enam yaitu melindungi dan menjaga hak-hak masyarakat adat Tambrauw
5	Dini Novalanty Ohara Daulay, 2017	Strategi Pengelolaan Integratif Kawasan Taman Nasional Batang Gadis Kabupaten		1) Mengkaji kondisi sumber daya alam hayati khususnya tegakan vegetasi dan fauna di Kawasan TN Batang Gadis.	Persepsi masyarakat terhadap pengelolaan TNBG bervariasi mulai yang positif hingga yang cenderung negatif terkait pelestarian taman nasional. Partisipasi masyarakat Desa

Mandailing Natal Provinsi Sumatera Utara	2) Menganalisis persepsi masyarakat sekitar kawasan terhadap pengelolaan Kawasan TN Batang Gadis. 3) Menganalisis partisipasi masyarakat sekitar kawasan terhadap pengelolaan Kawasan TN Batang Gadis. 4) Merumuskan strategi pengelolaan Kawasan TN Batang Gadis	Sirambas dan Pagar Gunung dalam pengelolaan kawasan TNBG masih berada pada tahap pelaksanaan kegiatan. Masyarakat masih dianggap sebagai obyek, bukan subyek, dimana dalam keterlibatannya masyarakat sebatas memperoleh insentif. Alternatif strategi SWOT pengelolaan kawasan TN Batang Gadis yang menjadi prioritas pada penelitian ini adalah strategi SO (Strength-Opportunity)
--	---	--

Beberapa penelitian tersebut lebih menekankan pada pelestarian satwa orang utan, kebijakan dan peran pemerintah daerah serta peran masyarakat di lokasi yang berbeda-beda, namun tidak melakukan kajian peran kelembagaan terkait yang dapat diintegrasikan dalam mendukung pengelolaan taman nasional yang lestari dan berkelanjutan. Hal yang menjadi kebaruan dalam penelitian ini bahwa di TNGMb khusus untuk penelitian yang terkait strategi konservasi terintegrasi antar kelembagaan terkait dengan menggunakan analisis SWOT belum pernah dilakukan. Penelitian ini memiliki perbedaan maupun *originalitas* dengan penelitian sebelumnya yang menekankan pada kajian peran masing-masing lembaga baik dipemerintah daerah maupun lembaga masyarakat dalam mendukung kelestarian kawasan TNGMb yang dapat diimplementasikan kedalam *action plan*.