

KELEMBAGAAN KAWASAN LINDUNG (Studi Kasus Propinsi Riau)

Oleh: Drs. Dayat Hidayat, M.Si.*)

Pengelolaan kawasan lindung, dewasa ini menjadi sorotan penting, terutama pasca terjadinya musibah banjir, longsor, kekeringan yang disebabkan rusaknya kawasan lindung. Dengan adanya permasalahan tersebut menyadarkan begitu pentingnya keberadaan kawasan yang berfungsi sebagai penyangga dan pelindung kelestarian lingkungan hidup. Dampak Pengelolaan kawasan lindung yang tidak dilakukan secara sungguh-sungguh dan profesional akan menimbulkan kehancuran dan kerugian yang tidak bisa dihitung secara materiil. Tulisan ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan Tim Peneliti PKP2A I – LAN Bandung tahun 2005. Namun penulis hanya mengambil kasus di Propinsi Riau

A. PENDAHULUAN

Kawasan lindung merupakan ruang dengan segala unsur lingkungan yang berada di dalam suatu kesatuan ekosistem yang memiliki fungsi utama untuk melindungi kelestarian lingkungan hidup. Untuk itu kawasan lindung beserta kekayaan alam yang ada di dalamnya merupakan potensi yang harus dikelola secara seimbang antara kepentingan lingkungan hidup dan non-lingkungannya. Sehingga fungsi utamanya dalam melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam, sumber daya buatan dan nilai sejarah serta budaya bangsa agar keberlangsungannya di masa-masa mendatang dapat terjamin.

Dari tujuh kriteria sebuah kawasan dijadikan kawasan lindung, yaitu mulai dari: (1) kawasan yang memberikan perlindungan bagi kawasan di bawahnya;

(2) kawasan yang memberikan perlindungan kawasan setempat seperti sempadan sungai, pantai; (3) kawasan suaka alam; (4) kawasan pelestarian alam; (5) kawasan perlindungan *plasma-nutfah* eks situ; (6) kawasan cagar budaya; sampai dengan (7) kawasan rawan bencana, semuanya hampir telah mengalami tekanan yang sangat luar biasa dalam pengelolaannya.

Data yang ada menunjukkan, bahwa sejak tahun 1997 sampai dengan saat ini kondisi kawasan lindung terus mengalami penurunan. Kerusakan yang ada sulit untuk dikembalikan ke keadaan semula. Dampak dari kerusakan ini salah satunya dapat dilihat dari tingginya bencana alam seperti banjir, kekeringan, berkurangnya sumber air dan kerusakan ekosistem lainnya, termasuknya hilangnya berbagai keragaman hayati yang seharusnya

*) Peneliti pada PKDA I LAN dan Dosen pada STIA LAN Bandung

menjadi salah satu kebanggaan Indonesia di mata dunia. Akibat eksploitasi yang kurang terkendali di kawasan lindung, telah menyebabkan kerugian yang sangat besar bagi keberlangsungan kehidupan manusia itu sendiri di masa-masa mendatang.

Mengingat pentingnya sebuah kawasan lindung bagi kehidupan manusia, maka supaya dalam menanggulangi setiap kerusakan di kawasan lindung selayaknya harus mendapat dukungan semua pihak. Berbagai upaya tersebut bisa dimulai dari aspek yang paling mendasar seperti model manajemen kelembagaan pengelolaannya yang dapat dijadikan titik tonggak bersama dalam mengelola kawasan lindung di daerah.

Persoalan kelembagaan ini menjadi semakin penting ketika dihubungkan dengan proses otonomi daerah yang saat ini sedang berjalan. Kehadiran model kelembagaan kawasan lindung akan menjadi suatu pedoman bagi Daerah, sebab harus diakui dengan proses pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah yang belum tuntas, kebutuhan daerah akan pedoman pengelolaan sebuah kewenangan termasuk dalam kewenangan dalam pengelolaan kawasan lindung menjadi suatu yang sangat penting untuk segera dirumuskan.

Dengan demikian persoalan kelembagaan adalah menyangkut bagaimana sebuah entitas dibentuk dan dibatasi, serta pola interaksi dan hubungannya dengan entitas lain di luar dirinya. Pola interaksi ini yang pada gilirannya akan membentuk batasan dan perkembangan dari kelembagaan tersebut dalam kerangka suprasistem yang lebih luas.

B. KEWENANGAN PENGELOLAAN KAWASAN LINDUNG

Pengelolaan kawasan lindung, dewasa ini menjadi sorotan penting, terutama pasca terjadinya musibah banjir, longsor, kekeringan yang disebabkan rusaknya kawasan lindung. Dengan adanya permasalahan tersebut menyadarkan begitu pentingnya keberadaan kawasan yang berfungsi sebagai penyangga dan pelindung kelestarian lingkungan hidup. Dampak Pengelolaan kawasan lindung yang tidak dilakukan secara sungguh-sungguh dan profesional akan menimbulkan kehancuran dan kerugian yang tidak bisa dihitung secara materiil.

Bencana banjir di beberapa tempat hanyalah salah satu bagian kecil dari dampak yang ditimbulkan oleh rusaknya alam. Kerusakan lingkungan hayati dan non hayati di Indonesia dari waktu ke waktu bukannya menurun tetapi bahkan meningkat apalagi dengan terjadinya krisis ekonomi yang kemudian menjadi krisis multi dimensional menjadikan kecenderungan perusakan lingkungan hayati dan non hayati semakin meningkat. Penjarahan terhadap kawasan lindung terjadi dimana-mana demi untuk mempertahankan hidup karena krisis yang berkepanjangan. Demikian pula dengan reformasi yang ditafsirkan kebablasan menjadikan masyarakat tidak perlu merasa takut dengan aturan-aturan hukum, bahkan hukum yang ada dianggap sudah tidak berlaku lagi. Hal tersebut semakin memperparah kerusakan yang terjadi di kawasan lindung.

Sementara itu pola pembangunan yang selama ini diterapkan kurang mendasarkan pada pembangunan yang terintegrasi atau lebih cenderung bersifat

sektoral. Sehingga pembangunan kawasan lindung sebagai suatu kawasan yang berfungsi sebagai pelindung kelestarian lingkungan hidup dianggap sebagai salah satu kewenangan dari satu bidang pemerintahan yakni Bidang Kehutanan dan Perkebunan. Bidang yang lain dianggap tidak perlu atau tidak dibutuhkan terlibat dalam memikirkan dan melaksanakan perlindungan kawasan lindung tersebut.

Begitu pula halnya kawasan lindung tidak luput dari kecenderungan-kecenderungan tersebut di atas. Kenyataan tersebut menunjukkan kepada kita bahwa terjadinya bencana dan kerusakan kawasan lindung bukanlah sesuatu hal yang biasa dan dapat diabaikan begitu saja dampaknya. Kerusakan kawasan lindung sebenarnya bukan merupakan kejadian yang ringan untuk ditanggulangi secara lokal saja tetapi perlu secara terpadu baik antar daerah, Pemerintah Pusat dan Daerah maupun antar sektor atau bidang pemerintahan, juga dibutuhkan keterlibatan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Dengan adanya keterlibatan yang berbagai fihak maka dibutuhkan adanya pembagian kewenangan yang nantinya dioperasionalisasikan menjadi tugas dan kewajiban dari setiap instansi dan institusi.

1. Pengaturan Kewenangan Pengelolaan Kawasan Lindung

Kewenangan pengelolaan kawasan lindung, pengaturannya dilakukan secara sektoral dan terpisah-pisah. Dan antara satu aturan dengan aturan yang lain menimbulkan penafsiran yang berbeda. Keppres 32 Tahun 1990 mengatur

kewenangan yang terkait dengan pengelolaan kawasan lindung tertuang dalam pasal 34 sampai dengan pasal 36 dimana disebutkan bahwa kewenangan mengenai kawasan lindung adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah Daerah Tingkat I menetapkan wilayah-wilayah tertentu sebagai kawasan lindung daerah masing-masing dalam suatu Peraturan Daerah Tingkat I, disertai dengan lampiran penjelasan dan peta dengan tingkat ketelitian minimal skala 1 : 250.000 serta memperhatikan kondisi wilayah yang bersangkutan. Dalam menetapkan kawasan lindung, Pemerintah Daerah Tingkat I harus memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penetapan wilayah tertentu sebagai bagian dari kawasan lindung.
- b. Pemerintah Daerah Tingkat II menjabarkan lebih lanjut kawasan lindung bagi daerahnya ke dalam peta dengan tingkat ketelitian minimal skala 1 : 100.000, dalam bentuk Peraturan Daerah Tingkat II. Pemerintah Daerah Tingkat II mengupayakan kesadaran masyarakat akan tanggung jawabnya dalam pengelolaan kawasan lindung dan Pemerintah Daerah Tingkat I dan Tingkat II mengumumkan kawasan-kawasan lindung kepada masyarakat. Namun pengaturan tersebut berbeda dengan UU 24 Tahun 1993 yang mengemukakan bahwa :

- 1) Pasal 20 Ayat 2 UU 24 Tahun 1993 menyebutkan bahwa penetapan kawasan lindung, kawasan budi daya, dan kawasan

tertentu yang ditetapkan secara nasional;

2) Pasal 21 Ayat 2 kewenangan propinsi yaitu :

a) arahan pengelolaan kawasan lindung dan kawasan budi daya;

b) arahan kebijaksanaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya, serta memperhatikan keterpaduan dengan sumber daya manusia dan sumber daya buatan.

3) Pasal 22 Ayat 2 Kewenangan Kabupaten/Kota yaitu pengelolaan kawasan lindung dan kawasan budidaya;

Sedangkan dalam UU 41 Tahun 1999 tidak memberikan ketegasan tentang pembagian kewenangan pengelolaan kawasan lindung hanya disebutkan bahwa;

a. Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

b. Penguasaan hutan oleh Negara, memberi wewenang kepada Pemerintah untuk:

1) mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;

2) menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan

3) mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

c. Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Dalam UU 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mengatur secara global mengenai pembagian kewenangan mengenai Kawasan Lindung. Pembagian Kewenangan yang terkait langsung dengan kawasan lindung adalah sebagai berikut :

Pemerintah :

a. Penetapan kriteria dan standar *pengurusan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman buru dan areal perkebunan;*

b. Penetapan Kriteria dan standar inventarisasi, pengukuhan dan *penatagunaan kawasan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam dan taman buru;*

c. Penetapan *Kawasan hutan, perubahan status dan fungsinya;*

d. Penetapan kriteria dan standar pembentukan *wilayah pengelolaan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian hutan dan taman buru;*

- e. Penyelenggaraan *pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian hutan, taman buru* termasuk daerah aliran sungai di dalamnya;
- f. Penyusunan rencana *makro kehutanan* dan *perkebunan nasional*, serta pola umum rehabilitasi lahan, *konservasi tanah*, dan penyusunan perwilayahan, desain, pengendalian lahan dan industri primer perkebunan.
- g. *Penetapan hutan*, provisi sumber daya hutan, dana reboisasi, dan dana investasi untuk *biaya pelestarian hutan*
- h. Penetapan kriteria dan standar perizinan usaha pemanfaatan *kawasan hutan*, pemanfaatan dan pemungutan hasil, pemanfaatan jasa lingkungan, pengusahaan pariwisata alam, pengusahaan taman buru usaha perburuan, *penangkaran flora dan fauna, lembaga konservasi* dan usaha perkebunan
- i. Penyelenggaraan izin usaha pengusahaan taman buru, usaha perburuan, penangkaran flora dan fauna yang dilindungi dan lembaga konservasi serta penyelenggaraan *pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman buru*, termasuk daerah aliran sungai di dalamnya.
- j. Penetapan kriteria dan standar pengelolaan yang meliputi tata hutan dan rencana pengelolaan, pemanfaatan, pemeliharaan, rehabilitasi, reklamasi, pemulihan, pengawasan dan pengendalian kawasan *hutan* dan areal perkebunan.

- k. Penetapan persyaratan zoning, pencarian, pemanfaatan, pemindaian, penggandaan, sistem pengamanan dan kepemilikan *benda cagar budaya* serta persyaratan penelitian arkeologi.

Pemerintah Propinsi :

- a. Pedoman Penyelenggaraan Inventarisasi dan pemetaan *Hutan, Kebun.*
- b. Penyelenggaraan penunjukan dan pengamanan batas hutan produksi dan *hutan lindung*
- c. Pedoman penyelenggaraan tata batas hutan, rekonstruksi dan penataan batas kawasan hutan produksi dan *hutan lindung*
- d. pedoman penyelenggaraan rehabilitasi dan reklamasi hutan produktif dan *hutan lindung*

Pemerintah Kabupaten / Kota melaksanakan kewenangan diluar pengaturan tersebut.

2. Konsep Pembagian Kewenangan Pengelolaan kawasan Lindung

Berdasarkan rincian tersebut, distribusi kewenangan antara pemerintahan masih belum memperlihatkan kejelasan mana yang menjadi kewenangan dan tanggungjawab Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/ Kota baik dalam hal pengaturan maupun dalam hal pengelolaan kawasan lindung.

Penentuan kewenangan dapat dituangkan dalam UU sektoral seperti UU Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air atau Peraturan Pemerintah baru yang mengamandemen PP 25 Tahun 2000 dengan memberikan rincian

kewenangan dalam hal Kawasan Lindung. Rincian kewenangan yang didistribusikan pada level-level pemerintahan dapat berupa sebagai berikut :

- a. Wewenang dan tanggung jawab Pemerintah meliputi:
 1. Penyusunan dan penetapan kriteria dan standar kawasan Lindung;
 2. Penetapan pembentukan, perluasan, dan penghapusan kawasan lindung.
 3. Penyusunan dan penetapan pedoman umum pengelolaan kawasan Lindung.
 4. Penyusunan dan penetapan rencana makro nasional tentang kawasan Lindung;
 5. menetapkan dan mengelola kawasan lindung pada wilayah lintas provinsi, wilayah lintas negara, dan wilayah kawasan lindung yang memiliki strategis nasional;
 6. Penyusunan dan penetapan pedoman umum pengawasan dan pengendalian Kawasan Lindung.
 7. Memfasilitasi penyelesaian sengketa antar-provinsi dalam pengelolaan Kawasan Lindung;
 8. Menjaga efektivitas, efisiensi, kualitas, dan ketertiban pelaksanaan pengelolaan kawasan lindung pada wilayah lintas provinsi, wilayah lintas negara, dan wilayah strategis nasional; dan
 9. Memberikan bantuan teknis dalam pengelolaan sumber daya air kepada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.
 10. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian kawasan lindung
- b. Wewenang dan tanggung jawab pemerintah provinsi meliputi:
 1. Memberikan Rekomendasi penentuan, perluasan dan penghapusan kawasan Lindung
 2. Menyusun dan menetapkan kebijakan pengelolaan Kawasan Lindung di wilayahnya berdasarkan kebijakan nasional memperhatikan kepentingan propinsi sekitarnya;
 3. Menetapkan dan mengelola kawasan lindung pada wilayah lintas Kabupaten dan Kota;
 4. Memfasilitasi penyelesaian sengketa antar kabupaten / Kota dalam pengelolaan Kawasan Lindung;
 5. Menjaga efektivitas, efisiensi, kualitas, dan ketertiban pelaksanaan pengelolaan kawasan lindung pada wilayah lintas provinsi, wilayah lintas negara, dan wilayah strategis nasional; dan
 6. Memberikan bantuan teknis dalam pengelolaan kawasan lindung kepada pemerintah kabupaten/kota.
 7. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian kawasan lindung di wilayahnya.
- c. Wewenang dan tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota meliputi :
 1. Memberikan Rekomendasi penentuan, perluasan dan penghapusan kawasan Lindung
 2. Menyusun dan menetapkan kebijakan pengelolaan Kawasan Lindung di wilayahnya berdasarkan kebijakan nasional dan kebijakan provinsi dengan

- memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;
3. Mengelola kawasan lindung pada wilayahnya;
 4. Menjaga efektivitas, efisiensi, kualitas, dan ketertiban pelaksanaan pengelolaan kawasan lindung pada wilayahnya;
 5. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian kawasan lindung di wilayahnya.
- e) Siak
 - f) Kampar
 - g) Rokan Hulu
 - h) Bengkalis
 - i) Rokan Hilir
 - j) Kepulauan Riau
 - k) Karimun
 - l) Natuna
 - m) Pekanbaru
 - n) Batam
 - o) Dumai
 - p) Tanjung Pinang

3. Gambaran Kawasan Lindung di Propinsi Riau

Propinsi Riau (Kepulauan Riau masih bersatu) memiliki luas kurang lebih 379.000 Km² dengan 235.306 Km² (71,33 persen) merupakan daerah lautan dan hanya 94.561,61 Km² (28,67%) daerah daratan dan 49.132.39 Km² daerah Zone Ekonomi Eksklusif. Provinsi Riau terbagi kedalam 16 Daerah Otonom Kabupaten/Kota, Nama-nama Kabupaten /Kota di Propinsi Riau adalah sebagai berikut:

- a) Kabupaten Kuantan Singingi
- b) Indragiri Hulu
- c) Indragiri Hilir
- d) Pelalawan

Dari luas wilayah tersebut wilayah Riau yang dialokasikan untuk menjadi kawasan lindung mengalami perubahan rencana, dimulai dari Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Tahun 1994 berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 10 Tahun 1994, kemudian dirubah dengan RTRWP Tahun 1998 berdasarkan Keputusan Gubernur Riau No. Kpts 105.a/III/1998 pada tanggal 27 Maret 1998 dan RTRWP 2001-2015 yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 1999. Luas wilayah kawasan lindung didasarkan dokumen-dokumen perencanaan tersebut terdapat perbedaan satu sama lain, hal tersebut dapat terlihat dalam tabel 2.5.

Tabel 1
Perbandingan Luas Wilayah di Propinsi Riau yang dialokasikan Kawasan Lindung

No	Keterangan	Luas wilayah (ha)	Prosentase
1	RTRWP 1994	1.853.548	19,61 %
2	RTRWP 1998	1.631.078	17,25 %
3	RTRWP 2001 - 2015	1.955.905	19,57 %

Kerusakan Hutan Lindung di Propinsi Riau dikhawatirkan akan terus berlanjut apabila permasalahannya tidak sesegera mungkin diatasi. Kawasan-kawasan Hutan Lindung terus mengalami penurunan karena berbagai permasalahan yang ada dari mulai perubahan status, beralih fungsi pada fungsi-fungsi yang lebih produktif namun tidak dikelola secara baik sehingga menimbulkan kerusakan, kebakaran hutan, perambahan dan penebangan liar kawasan lindung untuk diambil hasilnya yang tidak terkendali dan permasalahan lainnya. Berdasarkan pemantauan dari EoF (*Eyes on the Forest*) Riau dalam kurun waktu Tahun 1982 sampai dengan

2004 kehilangan hampir 54% kawasan hutannya termasuk didalamnya hutan lindung hampir mencapai 39 %. Diperkirakan setiap harinya Riau kehilangan 450ha hutannya. Permasalahan tersebut timbul, salah satunya dipicu oleh pemberian hak pengelolaan hutan yang bermasalah dan atau penebangan liar. Hutan yang sebenarnya dilindungi hanya sekitar 579.052 ha atau 7 persen dari wilayah Riau. Periode 1998 – 2002 dari 619.149,5 ha Hutan Lindung, Hutan Suaka Alam dan Hutan Wisata yang tersisa yang mengalami kerusakan mencapai 328.149,2 ha atau mencapai 53%. Secara rinci kerusakan Hutan Lindung adalah sebagai berikut :

Tabel 2
Kerusakan Hutan Lindung di Riau

No	Nama Hutan Lindung	Tingkat Kerusakan
1	Bukit Suligi	500 ha
2	Bukit Betabuh	67 %
3	Rokan Hulu	2000 ha punah
4	Mahato	17.500 ha

Sumber : Walhi Riau, 2005

Propinsi Riau juga memiliki lahan gambut yang sangat luas dan wilayahnya berhimpitan dengan kawasan-kawasan lindung lainnya. Luas Wilayah kawasan gambut di Propinsi Riau hampir mencapai 4 Juta ha yang tersebar di 12 Kabupaten/Kota. Secara rinci luas wilayah kawasan gambut di Propinsi Riau adalah sebagai berikut :

Kondisi kawasan lahan gambut pun mengalami nasib yang sama dengan Hutan lindung, mengalami kerusakan karena permasalahan-permasalahan seperti yang dihadapi Hutan Lindung, bahkan untuk kawasan gambut tidak memiliki dasar hukum penetapan kawasan dan tidak memiliki intitusi yang bertugas secara khusus mengelola kawasan tersebut.

Tabel 3
Luas Lahan Gambut di Propinsi Riau

No	Kabupaten	Luas Gambut	
		Ha	%
1.	Bengkalis	856.386	21,18
2.	Indragiri Hilir	982.526	24,30
3.	Indragiri Hulu	222.396	5,50
4.	Rokan Hilir	453.874	11,22
5.	Rokan Hulu	50.481	1,25
6.	Siak	503.669	12,46
7.	Pelalawan	679,731	16,81
8.	Kota Dumai	159,596	3,95
9.	Kampar	119,775	2,96
10.	Kota Pekanbaru	5,231	0,13
11.	Karimun	8,264	0,20
12.	Kepulauan Riau	1,672	0,04
13.	Jumlah	4.043.602	100

Sumber : Propinsi Riau, 2005

Kawasan-kawasan lindung lain yakni Cagar Alam, Suaka Margasatwa, Taman Buru, Taman Hutan Raya, Taman Nasional dan Taman Wisata Alam yang menurut Departemen

Kehutanan digolongkan kepada Kawasan konservasi menghadapi permasalahan serupa. Kawasan konservasi di Wilayah Provinsi Riau yang ditetapkan Departemen Kehutanan adalah sebagai berikut :

Tabel 4
Kawasan Cagar Alam, Suaka Margasatwa, Taman Buru, Taman Hutan Raya, Taman Nasional dan Taman Wisata Alam di Propinsi Riau

No	KABUPATEN	FUNGSI	NAMA KAWASAN	LUAS (Ha)
1	Kepulauan Riau	Cagar Alam	Pulau Laut	400.00
2	Bengkalis	Cagar Alam	Pulau Berkey	500.00
3	Kepulauan Riau	Cagar Alam	Pulau Burung	200.00
4	Kampar	Cagar Alam	Bukit Cungkuk	20,000.00
5	Kampar/Indragiri Ulu	Suaka Margasatwa	Kerumutan	120,000.00
6	Kampar	Suaka Margasatwa	Bukit Rimbang-Baling	136,000.00
7	Bengkalis	Suaka Margasatwa	Giam Siak Kecil	50,000.00
8	Bengkalis	Suaka Margasatwa	Balai Raja	18,000.00
9	Pelalawan	Suaka Margasatwa	Tasik Besar-Tasik Metas	3,200.00
10	Pelalawan	Suaka Margasatwa	Tasik Serkap-Tasik Sarang Burung	6,900.00
11	Bengkalis	Suaka Margasatwa	Pusat Pelatihan Gajah	5,000.00
12	Bengkalis	Suaka Margasatwa	Danau P. Besar/ Danau Bawah	28,237.95
13	Bengkalis	Suaka Margasatwa	Tasik Tanjung Padang	4,925.00
14	Bengkalis	Suaka Margasatwa	Tasik Belat	2,529.00
15	Bengkalis	Suaka Margasatwa	Bukit Batu	21,500.00
16	Kepulauan Riau	Taman Buru	Pulau Rempang	16,000.00
17	Kampar	Taman Hutan Raya	Sultan Sarif Hasyim	6,172.00
18	Bungo Tebo, Indragiri Hulu/ Hilir	Taman Nasional	Bukit Tiga Puluh	111,223.00
19	Pelawan dan Indragiri Hulu	Taman Nasional	Tesso Nilo	38,576.00
20	Kodya Batam	Taman Wisata Alam	Muka Kuning (Batam)	2,065.62
21	Dumai	Taman Wisata Alam	Sungai Dumai	4,721.60
			Jumlah	596,150.17

Sumber : Ditjen PHKA Dep Kehutanan, 2005

Dari kedua puluh satu Kawasan tersebut Bapedalda Propinsi Riau melakukan pendataan 12 kawasan konservasi, dimana hasil pendataan menunjukkan terjadi kerusakan-

kerusakan di kawasan lindung yang disebabkan berbagai permasalahan yang dihadapinya. Kondisi tersebut secara lengkapnya adalah sebagai berikut :

Tabel 5
Kondisi Kawasan Lindung di Propinsi Riau

NO	NAMA KAWASAN	LUAS (Ha)	RUSAK (Ha)	PENYEBAB KERUSAKAN
1	CA Bukit Cungkuk	±20.000	± 3.020	Perambahan dan illegal logging
2	SM Tasik Tanjung Padang	± 4.925	± 1.054	Overlap dengan HPH PT Riau Putra Bersama
3	SM Tasik Serkap/ Tasik Sarang Burung	± 6.900	± 10	Perambahan & Illegal Logging
4	SM Kerumutan	± 120.000	± 10	Perambahan & Illegal Logging
5	SM Bukit Batu	± 21.500	± 30	Perambahan, Pembuatan jalan Sei Pakning-Duri ± 10 Km oleh pemda Kab. Bengkalis
6	SM Balai Raja	± 18.000	± 17.000	Perambahan, illegal logging dan pembukaan lahan untuk kebun sawit
7	SM Bukit Rimbang/ Bukit Baling	± 136.000	± 5.650	Perambahan, illegal logging dan pembangunan jalan ke pertambangan batubara
8	HW Sungai Dumai	± 4.1712,50	± 2.500	Perambahan & Illegal logging
9	PLG Sebangau Duri	± 5.873	± 5.000	Perambahan dan pembukaan lahan untuk perkebunan sawit
10	SM Giam Siak Kecil	± 50.000	± 5.000	Illegal logging dan pembuatan jalan Sei Pakning-Duri, memotong kawasan ± 2 Km
11	SM Danau Pualu Besa Danau Bawah	± 38.576		Terdapat pertambangan minyak PT BSP di Kawasan
12	TN Tesso Nio	± 38.576		Banyak terbuka akses jalan ke kawasan cenderung memudahkan terjadinya illegal logging & pencurian satwa. Kawasan dikelilingi oleh beberapa areal perusahaan dan pemukiman penduduk

Sumber : Bapedalda Propinsi Riau, 2005

Keterangan : CA Cagar Alam SM Suaka masgasatwa
TN Taman Nasional HW Hutan Wisata
PLG Pusat Latihan Gajah

Jenis Kawasan lain seperti Daerah Resapan Air, Sempadan Sungai, Pantai, Ruang/Kawasan Terbuka Hijau, kondisinya tidak jauh berbeda dengan kawasan lindung lainnya, namun data kawasan tersebut belum terdokumentasi dengan baik, belum ada institusi yang secara khusus menanganinya.

C. ORGANISASI DAN MEKANISME HUBUNGAN KERJA PENGELOLA KAWASAN LINDUNG

1. Gambaran Umum Pengelolaan Kawasan Lindung

Aspek organisasi dan mekanisme hubungan kerja dalam pengelolaan kawasan lindung, akan sangat terkait dengan aspek kewenangan pengelolaan kawasan lindung. Kurang optimalnya proses pengaturan kewenangan baik itu antara tingkat pemerintahan maupun antar bidang atau sektor akan memiliki dampak terhadap organisasi, kelembagaan dan mekanisme kerja yang ada.

Hasil penelitian dan pembahasan sebelumnya tentang pengaturan kewenangan pengelolaan kawasan lindung menunjukkan bahwa sampai dengan saat ini masih memerlukan penataan. Apalagi dengan adanya perubahan dalam paradigma penyelenggaraan pemerintahan di Daerah dari UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU No. 34 tahun 2003. Sementara itu peraturan pemerintah tentang pengaturan kewenangan justru masih belum diganti atau disempurnakan dengan yang baru. Hal ini telah menyebabkan adanya kekosongan dalam pengaturan kewenangan antar daerah, termasuk kewenangan dalam pengelolaan kawasan lindung. Adanya kesenjangan hukum

dalam pengaturan kewenangan ini telah semakin mempersulit kondisi sistem kelembagaan maupun mekanisme kerja yang ada dalam pengelolaan kawasan lindung.

Hasil penelitian tentang kondisi sistem organisasi, kelembagaan dan mekanisme kerja yang ada di Daerah dalam pengelolaan kawasan lindung dapat digambarkan dalam deskripsi berikut ini.

Pertama, peran kelembagaan pusat dalam pengelolaan kawasan lindung di Daerah masih cukup penting dan bahkan dapat dikatakan sangat besar. Hal ini disebabkan secara geografis letak kawasan lindung yang terkategori berfungsi lindung, sebagian besar ternyata berada pada kawasan-kawasan yang secara nasional dikelompokkan sebagai kawasan khusus, seperti cagar alam, taman nasional maupun daerah aliran sungai (DAS), atau pada kawasan hutan dan perkebunan nasional, yang kewenangannya masih dipegang oleh Pusat dan belum sepenuhnya diserahkan ke Daerah.

Untuk mengelola kawasan tersebut, Pemerintah Pusat memiliki sejumlah kelembagaan seperti Taman Nasional, Badan Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) dan Badan Pengelola Daerah Aliran Sungai (BPDAS). Di luar kelembagaan di atas, Pemerintah Pusat memiliki sejumlah BUMN seperti PT. Perhutani dan PT Perkebunan Nusantara yang juga ikut terlibat dalam pengelolaan sejumlah kawasan lindung.

Dalam kondisi ini, maka upaya yang dilakukan dalam penataan pengelolaan kawasan lindung di Daerah harus melibatkan pemerintah pusat sebagai salah satu kelompok pemangku

kepentingan. Pelibatan pemerintah pusat menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam proses penataan ini sangat penting, agar apa yang menjadi kepentingan Nasional yang diperankan oleh Pusat dapat tetap eksis serta tidak terhilangkan oleh berbagai kepentingan yang muncul di tingkat lokal maupun regional.

Dengan masih terlibatnya Pemerintah Pusat dalam pengelolaan kawasan lindung memiliki beberapa keuntungan dan tentu ada sejumlah kelemahan pula. Keuntungan dari keterlibatan pusat dalam pengelolaan sejumlah kawasan dapat dipandang sebagai upaya *preventive* (pencegahan) dari eksplorasi sejumlah kawasan yang seharusnya dipertahankan sebagai suatu asset nasional. Sedangkan, kelemahan yang muncul akibat dari itu, adalah keterbatasan sumber daya Pusat di Daerah sehingga seringkali upaya pengelolaan kawasan ini kurang optimal. Dan yang lebih mengkhawatirkan hilangnya orientasi Daerah untuk aktif secara penuh dalam upaya penyelamatan lingkungan hidup.

Kedua, peran Pemerintah Daerah, yang diimplementasikan melalui rumusan tugas pokok dan fungsi sejumlah Perangkat Daerah dalam pengelolaan kawasan lindung juga memegang peranan yang cukup sentral. Peranan ini terutama menyangkut kawasan lindung di luar kawasan yang tidak dikelola oleh Pusat. Sebab walaupun luas kawasan ini tidak terlalu luas jika dibandingkan dengan kawasan yang dikelola oleh Pusat, namun posisinya seringkali berada pada area penyangga kawasan tersebut. Permasalahan yang muncul dalam kawasan lindung, seringkali justru berawal dari kawasan-kawasan ini. Alih fungsi lahan dari yang seharusnya

ditetapkan sebagai kawasan lindung menjadi kawasan budidaya justru diawali dari kawasan yang menjadi kewenangan daerah ini.

Rawannya perubahan atau alih fungsi lahan ini sangat terasa khususnya untuk daerah yang tingkat kepadatan penduduknya termasuk tinggi, seperti Pulau Jawa. Hampir semua lokasi menunjukkan persoalan yang muncul adalah menyangkut tingginya tekanan ekonomi dan berbagai kepentingan lain terhadap kawasan lindung. Alih fungsi lahan dari kawasan lindung menjadi kawasan budidaya merupakan persoalan paling nyata dan banyak dihadapi di Daerah.

Secara kelembagaan, seluruh Daerah, secara yuridis formal telah menetapkan kewenangan pengelolaan kawasan lindung sebagai salah satu tugas pokok dan fungsi dari Satuan Kelembagaan Perangkat Daerah (SKPD) yang ada di Daerah. Artinya secara formal dilihat dari sisi kebijakan, daerah telah menetapkan bahwa pengelolaan kawasan lindung adalah salah satu kewenangan yang harus dikelolanya. Munculnya kesadaran akan pentingnya peran Pemerintah Daerah sebagai salah satu pelaku yang diperhitungkan dalam pengelolaan kawasan lindung merupakan hal yang sangat perlu. Sebab dengan otonomi daerah ini, justru seharusnya daerah yang paling berkepentingan dengan keberadaan kawasan tersebut.

Ketiga, hasil penelitian tentang kelembagaan yang ada di Daerah menunjukkan kondisinya masih belum optimal sebagaimana yang diharapkan. Titik fokus dan masalah yang muncul dan menjadi acuan Daerah lebih banyak pada "disharmoni" antara Pusat dan Daerah

dalam melihat kawasan-kawasan yang selama ini sudah ditetapkan menjadi kewenangan pusat. Padahal persoalan kawasan lindung tidak hanya dibatasi oleh ruang dan kawasan saja, banyak kewenangan lain yang berkaitan dengan kawasan lindung yang seharusnya juga dapat diperankan oleh Daerah.

Hal ini muncul, tidak terlepas dari tingkat pemahaman aparat birokrasi yang belum memiliki kesamaan dalam memahami pelimpahan kewenangan pengelolaan Lingkungan Hidup ini. Ketidaksamaan pandangan ini baik dalam pembagian kewenangan antar jenjang pemerintahan (pusat, propinsi dan daerah kabupaten/kota) maupun antar sektor atau bidang yang ada. Tujuan adanya kewenangan pengelolaan sejumlah kawasan oleh pusat, seringkali dipandang tidak sejalan dengan apa yang menjadi tujuan dan harapan Daerah. Seringkali yang terjadi antara pengelolaan oleh Pusat dan Daerah menjadi tidak sinergis. Paling tidak ditunjukkan oleh program kerja yang dirancang oleh masing-masing satuan kerja dari Pusat dan Daerah yang lebih mengedepankan tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Kalaupun itu terjadi hanya sebatas dalam rapat koordinasi atau diundang untuk melakukan kegiatan bersama, yang kegiatannya menyangkut penyuluhan kepada masyarakat.

Ketidaksefahaman ini, dapat ditunjukkan dari persepsi sebagian aparat baik pusat maupun daerah yang diwawancarai dalam kajian ini. Hampir seluruhnya menyatakan bahwa selama ini mereka telah menjalankan tugas pokok dan fungsinya dengan baik, dan terkesan menunjukkan bahwa penyebab munculnya berbagai persoalan dalam

pengelolaan kawasan lindung justru merupakan hal-hal yang bersumber dari luar kelembagaannya.

Cara pandang yang 'ego sentris' ini muncul dari refleksi bentuk kebijakan dan program yang lebih banyak berorientasi pada bidang yang dinilainya menjadi tugas pokok dan fungsinya, sementara fungsi koordinasi dan sinergitas kegiatan dalam konteks yang lebih luas tentang pengelolaan kawasan lindung masih sulit untuk dilakukan. Bahkan masih ada sejumlah aparat yang memandang pelaksanaan pengelolaan kawasan lindung oleh daerah dengan menunggu petunjuk pelaksanaan yang jelas dari pusat. Munculnya pemahaman ini muncul sebagai akibat dari kondisi empiris dilapangan yang menunjukkan bahwa sebagian besar kawasan lindung, khususnya yang berfungsi lindung dan berada pada kawasan khusus masih dikelola oleh pusat.

Tidak sedikit aparat daerah yang memandang tugas pokok dan fungsi Dinas Perkebunan dan Hutan di Daerah hanya terbatas pada rehabilitasi lahan kritis dengan penanaman kembali. Atau jika di kawasan tersebut ada bahan tambang maka pengelolaan kawasan tersebut menjadi kewenangan Dinas Pertambangan.

Akibatnya, sebagian besar aparat di Daerah menilai bahwa selama ini kawasan-kawasan yang termasuk kawasan lindung adalah merupakan kewenangan Pemerintah Pusat melalui sejumlah Balai Nasional maupun Taman Nasional. Kalaupun ada PP No. 62 Tahun 1988, tentang pelimpahan sebagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan kepada daerah, yang ditindaklanjuti dengan Kepres 32 tahun 2000 tentang

pengelolaan kawasan lindung, maka pengelolaan kawasan lindung termasuk yang dilimpahkan ke Daerah. Namun sampai dengan saat ini secara *de facto*, pengelolaan kawasan lindung masih ditangani oleh instansi semula yakni oleh Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA), sehingga untuk itu implementasi pengelolaan kawasan lindung bagi Daerah masih mengambang. Apalagi sampai dengan saat ini di Daerah petunjuk pelaksanaan pengelolaan kewenangan tersebut masih belum tersedia. Untuk itu, sampai dengan saat ini pengelolaan kawasan lindung oleh daerah terkesan masih pasif/ menunggu dan tidak bersifat pro-aktif. Sehingga Daerah seringkali dalam posisi yang sifatnya akan terlibat jika sudah ada masalah.

Keempat, masalah berikutnya yang juga terkait dengan kelembagaan dalam pengelolaan kawasan lindung adalah munculnya konflik kepentingan. Hal ini terutama jika ada perbedaan sudut pandang kepentingan atas kawasan tersebut, baik itu antara pusat dengan daerah maupun daerah dengan daerah. Tarik-menarik akan selalu terjadi antara kepentingan perlindungan kawasan dalam perspektif lingkungan hidup dengan di luar lingkungan hidup, misalnya kebutuhan untuk percepatan pembangunan, pembukaan daerah terisolasi serta kebutuhan akan kawasan budidaya. Dengan demikian ketidak sejalan fungsi kelembagaan ini akan muncul pada saat antara pusat dan daerah atau pun daerah dengan tidak sama dalam memandang fungsi kawasan tersebut.

Selain itu, konflik-konflik yang selama ini muncul dalam pengelolaan kawasan lindung senyatanya melibatkan

pula kepentingan penduduk yang ada di daerah tersebut, sehingga mau tidak mau pada saat proses penyelesaian konflik harus melibatkan seluruh kelembagaan yang terkait. Dalam kaitan dengan proses ini seringkali keberadaan kelembagaan yang tidak terintegrasi ini menyebabkan penyelesaian konflik menjadi tidak fokus dan membutuhkan koordinasi yang lama. Apalagi jika kewenangan pengelolaan kawasan lindung ini di Pusat maupun di Daerahnya tidak terfokus pada satu unit kerja. Sehingga dengan bentuk kelembagaan yang seperti itu dimungkinkan pula munculnya kebijakan pengelolaan kawasan lindung yang tidak sejalan atau komprehensif atau bahkan justru saling menegasikan antara program satu perangkat kerja dengan perangkat kerja lainnya.

Kelima, dalam aspek pengawasan dan pengendalian kawasan lindung juga masih menunjukkan belum adanya koordinasi yang baik. Untuk kawasan yang menjadi kewenangan pusat pengawasan dilakukan langsung oleh Balai KSDA, Taman Nasional maupun BP DAS, ataupun PT Perhutani dan PT Perkebunan Nasional. Sedangkan pemerintah Daerah melalui Dinas terkait seperti Dinas Kehutanan dan Konservasi Tanah, Bappeda dan Kantor Andal selama ini berpartisipasi dalam bentuk kegiatan sosialisasi dan pembinaan saja. Akibat dari semua itu, maka kebijakan dalam pengawasan dan pengendalian kawasan lindung tidak pernah mampu menyelesaikan persoalan yang ada. Sebab tidak terkendalinya kawasan tersebut dari kebakaran, perambahan ataupun bencana lainnya, sumber masalahnya tidak bisa dibatasi dalam batas kewenangan satu unit kerja atau satu pemerintahan saja.

Dengan demikian secara umum masalah yang terkait dengan pengawasan dan pengendalian kawasan lindung, adalah menyangkut :

- a. Belum adanya tim koordinasi pengawasan dan pengendalian kawasan lindung sehingga pengawasan dan pengendalian saat ini hanya dilakukan oleh sub balai KSDA dengan personilnya yang terbatas;
 - b. Kegiatan sosialisasi dan pembinaan sangat jarang dilakukan dan belum menjangkau seluruh lokasi kawasan lindung, sehubungan tidak tersedianya dana untuk melakukan kegiatan tersebut;
 - c. belum adanya kebijakan ganti rugi kepada pemilik tanah dari pemerintah bagi lokasi/areal yang diakui oleh masyarakat dan dikategorikan sebagai kawasan lindung, sehingga masih terjadi penebangan oleh pemilikinya;
 - d. masih adanya oknum baik masyarakat maupun aparat yang memprovokatori masyarakat untuk merambah hutan / kawasan lindung;
- Berdasarkan kelima poin dari temuan penelitian tentang kondisi kelembagaan dan mekanisme kerja termasuk pengawasan sebagaimana diuraikan di atas, maka dapat ditunjukkan bahwa:

- a. Kewenangan pengelolaan kawasan lindung, masih tersebar secara sektoral pada masing-masing unit kerja, baik itu yang ada di Pemerintah Daerah, maupun unit kerja Departemen Kehutanan di Daerah. Selain itu, secara khusus, belum ada satu model pengelolaan kawasan lindung yang lebih terintegrasi, sehingga lebih fokus. Keadaan ini tidak bisa dilepaskan

dari sistem pembagian kewenangan dan mekanisme penganggaran yang ada yang juga tidak sejalan dengan kebutuhan pengelolaan kawasan lindung yang lebih fokus.

- b. Akibat dari itu, mekanisme kerja pengelolaan kawasan lindung pun, sama seperti point satu di atas, dilakukan dengan apa adanya, hampir setiap unit kerja yang diwawancara mengatakan bahwa peningkatan kinerja kelembagaan yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan lindung mengembalikan pada tugas pokok dan fungsi dari masing-masing unit kerja tersebut. Rapat koordinasi dilakukan lebih banyak yang sifatnya kuratif (*bukan preventif*) sehingga kebijakan yang dilahirkan lebih terfokus pada bagaimana menanggulangi kejadian dibandingkan dengan pencegahan.
- c. Selain itu, dengan luasnya kawasan lindung yang termasuk kewenangan Pemerintah Pusat (khususnya Departemen Kehutanan, termasuk kewenangan dalam pengelolaan Hutan), maka nampak bahwa Pemerintah Daerah tidak terlalu memiliki akses yang cukup terhadap persoalan kawasan hutan ini. Dengan demikian maka dapat disimpulkan pengelolaan kawasan lindung di Daerah berjalan "*secara apa adanya*" hampir tidak ada fokus untuk menjadikan kawasan ini sebagai kawasan lindung. Hampir semua pelaku pembangunan yang berkaitan dengan kawasan lindung menyandarkan orientasi pekerjaannya pada tugas pokok dan fungsi dari masing-masing nya.

- d. Masalah utama terkait dengan mekanisme dan prosedur pengelolaan kawasan lindung adalah: (1) apabila terjadi "penyimpangan atau masalah" dalam kawasan lindung maka akan terjadi saling melimpahkan tanggung jawab; (2) pemerintah kabupaten belum bisa mengkoordinasikan anggaran dari APBD untuk mengantisipasi kerusakan dan pemulihan kawasan lindung, terutama kawasan lindung yang berada di kawasan hutan; (3) pemerintah kabupaten secara bertahap sudah mengkondisikan anggaran seperti untuk perlindungan mata air dan sempadan sungai/pantai, sedangkan untuk kawasan lindung dalam kawasan hutan baru bersifat preventif yaitu dengan pembuatan papan nama yang berisi larangan, himbauan dan ajakan kepada masyarakat. Hal lain yang juga tidak mendukung terjadinya pengelolaan kawasan lindung yang baik adalah masih kuatnya ego sektoral yang ada, telah menyebabkan pendekatan dalam pengelolaan kawasan lindung yang seharusnya bersifat terintegrasi menjadi tidak fokus, karena masing-masing kelembagaan yang ada baik di tingkat pusat maupun daerah tidak melakukan koordinasi yang simultan dari sejak perencanaan sampai dengan pelaksanaan dan evaluasi atas kebijakan/program dan kegiatan yang dilakukan di kawasan tersebut.

Berdasarkan temuan dan hasil analisis di atas, maka kelembagaan dan mekanisme kerja dalam pengelolaan kawasan lindung sampai dengan saat ini masih membutuhkan penyempurnaan. Konsep penyempurnaan kelembagaan ini tidak saja terkait dengan pembagian kewenangan, tapi juga terkait dengan

bentuk kelembagaan yang harus sejalan dengan kebutuhan yang ada. Artinya kejelasan atas pengelolaan Kawasan Lindung ini, melalui kejelasan kewenangannya menjadi sangat penting, agar tidak terkesan saling menyalahkan. Jikalau memang ada kepentingan Pusat dan Daerah dalam pengelolaan ini maka sebaiknya antara daerah dan pusat dapat merumuskan model pengelolaan dan kelembagaan yang mampu memadukan seluruh kepentingan yang ada.

Beberapa pendekatan dalam upaya penataan kelembagaan secara empirik juga telah dilakukan oleh beberapa daerah dan beberapa kawasan, misalnya adanya kelembagaan Forum Komisi Kerjasama Pemanfaatan Organisasi Wisata Alam (KKPOWA), yang diadakan sebagai wadah untuk berkoordinasi dalam pengelolaan kawasan Gunung Halimun - Gn Salak dan Gede Pangrango di Kabupaten Bogor Jawa Barat. Walaupun dalam implementasinya kelembagaan ini koordinasi yang dijalankan sangat lemah, sehingga pada giliran berikutnya, model kelembagaan ini pun seringkali tidak mampu memecahkan masalah yang ada di kawasan tersebut.

2. Acuan dan Model Penataan Kelembagaan

Penentuan kelembagaan, khususnya kelembagaan publik akan sangat terkait dengan Perumusan kebijakan publik. Vicker (dalam Fadilah, 2003)¹ mengatakan ada empat aspek atau dimensi analisis dalam kebijakan publik, yaitu pertama, mental (*mental*), berfungsi sebagai untuk menggambarkan kepentingan, tanggung jawab, nilai-nilai

1 Fadilah Putra, 2003, *Partai Politik dan Kebijakan Publik*, Jogjakarta, Averroes Press

implisit dan bawah sadar para pengambil kebijakan (*policy makers*). Melalui aspek ini dapat dipetakan dengan jelas latar belakang serta termasuk prediksi perubahan dari kebijakan tersebut. Kedua, kelembagaan (*institutional*) menyangkut pembatasan dan kemudahan kelembagaan, bagaimana lembaga berubah, menyesuaikan diri dan tumbuh, akuntabilitas lembaga serta mekanisme kerja dan termasuk kriteria pengukuran kinerja atau keberhasilan. Ketiga, keadaan (*situational*) dimana kebijakan itu dihasilkan dalam konteks gagasan dan kesempatan, jenis keputusan serta macam-macam situasi yang berhubungan dengan pengambilan keputusan suatu kebijakan. Keempat, ekologis (*ecological*) menyangkut bagaimana hubungan kebijakan tersebut dengan masyarakat luas dan lingkungan ekologisnya, termasuk berkaitan dengan peran apa yang dimainkan warga negara, jaringan komunikasi serta proses pembelajaran bagi publik.

Dengan demikian persoalan kelembagaan adalah menyangkut bagaimana sebuah entitas² dibentuk dan dibatasi, serta pola interaksi dan hubungannya dengan entitas lain diluar dirinya. Pola interaksi ini yang pada gilirannya akan membentuk batasan dan perkembangan dari kelembagaan tersebut dalam kerangka suprasistem yang lebih luas.

Selanjutnya, menurut UNDP (1999) ada tiga level kapasitas kelembagaan yang harus memadai agar proses-proses kelembagaan yang dijalankan menjadi sangat kokoh. Ketiga kapasitas tersebut yaitu: (1) level sistem; (2) level organisasi; dan (3) level individu.

Pertama, level pertama dari ukuran kapasitas kelembagaan adalah level sistem, yaitu level yang menyangkut aspek tata aturan yang baik (*good governance*) dari kelembagaan yang ada dengan seluruh stakeholdernya, baik itu secara vertikal dengan instansi pemerintah yang lain maupun horizontal dengan kelompok masyarakat dan dunia usaha. Proses otonomi daerah yang tidak diikuti dengan peraturan yang memadai telah menyebabkan banyak "kekosongan" dalam sistem tata aturan antara kelembagaan publik yang ada. Pengaturan kewenangan yang ada telah menyebabkan ketidakjelasan atas fungsi-fungsi yang seharusnya dijalankan oleh sebuah kelembagaan publik. Misalnya, sampai dengan saat ini pemerintah pusat masih dibingungkan dengan kewenangan pengaturan yang seperti apa yang bisa dilakukan oleh pemerintah pusat kepada daerah, apakah dalam bentuk norma, standar atau pedoman. Selanjutnya bagaimana mekanismenya jika aturan tersebut tidak diikuti, mungkinkah pusat mencabut kembali kewenangan yang telah didelegasikannya. Persoalan tersebut merupakan sebagian kecil dari persoalan tata aturan antara pemerintah pusat dengan daerah dalam pengaturan kewenangan, sementara itu masih banyak persoalan lainnya yang juga belum secara jelas diatur dalam sistem tata aturan ini. Sebab aturan yang dipakai selama ini hanya terpaku kepada UU No. 32 /2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat. Persoalan lain dalam level sistem ini adalah berhubungan dengan akuntabilitas dan keterbukaan bagi masuknya akses publik (partisipasi

2 Konsep entitas mengacu kepada suatu kesatuan usaha dalam sektor bisnis yang memiliki kemampuan untuk mewakili atas dirinya sendiri di muka hukum..

publik) dalam proses-proses pengambilan kebijakan. Sampai dengan saat ini proses akuntabilitas dan partisipasi masih terbatas pada rekayasa sebagai jawaban atas kepentingan tertentu. Kebijakan seringkali muncul dalam bahasa yang elitis, yang dapat difahami oleh para pengambil kebijakan dan para analis kebijakan (Abdul Wahab, 1998). Sebab diyakini sampai dengan saat ini kedua hal ini masih merupakan agenda besar yang harus dibangun dalam sistem pengambilan kebijakan dalam proses politik negara kita.

Kedua, level kedua dari kapasitas kelembagaan adalah level organisasi, yaitu menyangkut bentuk dan struktur kelembagaan. Pertanyaannya, sudahkan bentuk kelembagaan yang ada saat ini, baik itu bentuk Pemerintah Pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota dengan masing-masing struktur yang dimilikinya mampu menjawab kebutuhan pembangunan di masing-masing daerah?. Dengan melihat kualitas pembangunan yang ada selama ini, dapat disimpulkan kapasitas kelembagaan yang ada masih belum memadai. Artinya bagaimana bentuk-bentuk dan struktur kelembagaan yang memungkinkan dikembangkan dalam mendukung pembangunan di masing-masing daerah menjadi salah satu keharusan untuk dikaji-ulang.

Ketiga, level ketiga dari pengukuran kapasitas kelembagaan ini adalah level individu, yaitu menyangkut kualitas dan kompetensi aparatur dalam kelembagaan yang ada di daerah. Hal ini merupakan hal yang pertama dan utama yang berkaitan dengan kualitas pemerintah daerah adalah menyangkut kualitas aparatur ini. Level ini walaupun posisinya

dibandingkan dengan level lainnya adalah bersifat mikro, namun dalam kebermaknaannya merupakan hal yang menentukan.

Dengan demikian konsep dasar yang berkaitan dengan pengembangan kelembagaan publik adalah bagaimana model tersebut memiliki kapabilitas yang memadai dalam mendukung kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dengan semangat otonomi yang ada, peluang untuk mengembangkan model kelembagaan yang paling ideal untuk sebuah pemerintahan, termasuk dalam pengelolaan kawasan lindung sangat dimungkinkan. Dengan kewenangan yang dimiliki oleh Daerah, selayaknya memungkinkan munculnya model-model kelembagaan di luar yang sudah baku saat ini.

Adapun beberapa acuan dan model kelembagaan yang dapat dikembangkan dalam pengelolaan kawasan lindung telah banyak di tawarkan. Salah satunya dapat mengacu kepada model kelembagaan yang diajukan oleh Tri Widodo (2004)²: Adapun sejumlah model penyelenggaraan yang dapat dikembangkan di Daerah menurut Tri Widodo adalah sebagai berikut:

a. *Kawasan Otorita atau Kawasan Khusus*

Pengelolaan suatu kawasan lindung berbasis otoritas khusus (*authority-based management*) merupakan sebuah model yang diyakini memiliki efektivitas tinggi. Hanya saja dalam konteks Indonesia, penetapan kawasan otorita selama ini masih menjadi wewenang pemerintah Pusat, sebagaimana terlihat dalam pembentukan Otorita

² 1 Dikutip dari tulisan Triv Widodo WU, bahan ajar Diklat Manajemen Pemerintahan Kabupaten Bandung, PKP2A LAN RI, 2004

Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, Otorita Jatiluhur, dan sebagainya. Meskipun demikian, pembentukan badan atau lembaga otorita ini dapat dilakukan di daerah yang memiliki kawasan-kawasan khusus seperti pelabuhan, bandar udara, industri (*industrial estate*), perkebunan, pertambangan, kehutanan, pariwisata, jalan bebas hambatan dan sebagainya, termasuk dalam pengelolaan kawasan lindung. Dan kenyataannya, kawasan-kawasan khusus seperti itu sangat banyak yang berlokasi di wilayah Kabupaten/ Kota. Pengelolaan kawasan khusus selama ini terkesan tidak fokus sehingga menyebabkan fungsi pengembangan kawasan dan pelayanan umum pada kawasan tersebut menjadi merosot mutunya.

b. *Model Tim / Komisi (project management)*

Model tim atau kepanitiaan sesungguhnya juga merupakan fenomena yang sangat lumrah dalam administrasi negara modern. Bahkan harus diakui bahwa "tim" sering kali dapat bekerja lebih cepat dan efisien dari pada lembaga induk yang membentuknya. Disamping itu, "tim" lebih bersifat fungsional sehingga mampu melepaskan diri dari jeratan-jeratan dan kendala struktural yang menjadi ciri khas dari sistem birokrasi publik. Namun jika tradisi membentuk satu tim untuk satu kasus (*one team one case*) ini berkelanjutan dan berlebihan, dalam kaca mata administrasi negara jelas merupakan suatu bentuk dari kegagalan birokrasi publik (*bureaucracy failure*), atau

dapat dipandang juga sebagai *mal-administrasi*.

c. *Model Lembaga Semi-Publik/Semi-Privat atau Government-Initiated Private Management.*

Pengertian lembaga semi publik atau semi-privat disini dimaksudkan sebagai sebuah model kerjasama dimana sektor publik (pemerintah daerah) dan sektor privat (swasta) memiliki kedudukan dan peran yang berbeda, namun sinergis, dalam pengelolaan suatu urusan atau asset tertentu. Biasanya, pemerintah memegang fungsi regulasi dan pengawasan, sementara investor menyelenggarakan fungsi-fungsi perencanaan, pelaksanaan dan pembiayaannya

d. *Model Pengelolaan Bersama (Joint Management)*

Untuk mengantisipasi munculnya konflik yang makin beragam dan makin kompleks, maka saling pengertian antar daerah melalui penguatan kerjasama regional sangat diperlukan. Dan untungnya, kesadaran untuk membangun kerjasama antar daerah melalui sistem pengelolaan bersama (*joint management*) ini sudah mulai nampak, antara lain melalui kesepakatan antara beberapa Kepala Daerah di wilayah tertentu, yakni:

- Surat Keputusan Bersama (SKB) lima Bupati, yakni Bupati Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap, dan Kabumen tentang Pembentukan Lembaga Kerjasama Regional Management yang diorientasikan pada Regional Marketing yang diberi nama "Barlingmascakeb"

- SKB Walikota Surakarta, Bupati Boyolali, Bupati Sukoharjo, Bupati Karanganyar, Bupati Wonogiri, Bupati Sragen dan Bupati Klaten tentang Kerjasama Antar Daerah Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen dan Klaten. Bahkan sebagai tindak lanjut dari SKB ini, telah dikeluarkan Keputusan Koordinator Badan Kerjasama Antar Daerah Subosuka Wonosraten No. 136/06/BKAD/VII/02 tentang Rincian Tugas Sekretariat Badan Kerjasama Antar Daerah Subosuka Wonosraten

Meskipun demikian perlu ditekankan bahwa kerjasama regional atau pengelolaan bersama suatu urusan tidak selamanya harus terdiri dari banyak daerah dan meliputi semua hal. Kemungkinan dapat terjadi, *joint management* hanya terjadi antara 2 daerah otonom dan untuk satu urusan tertentu.

Model dan acuan kelembagaan, bahkan khusus untuk konteks

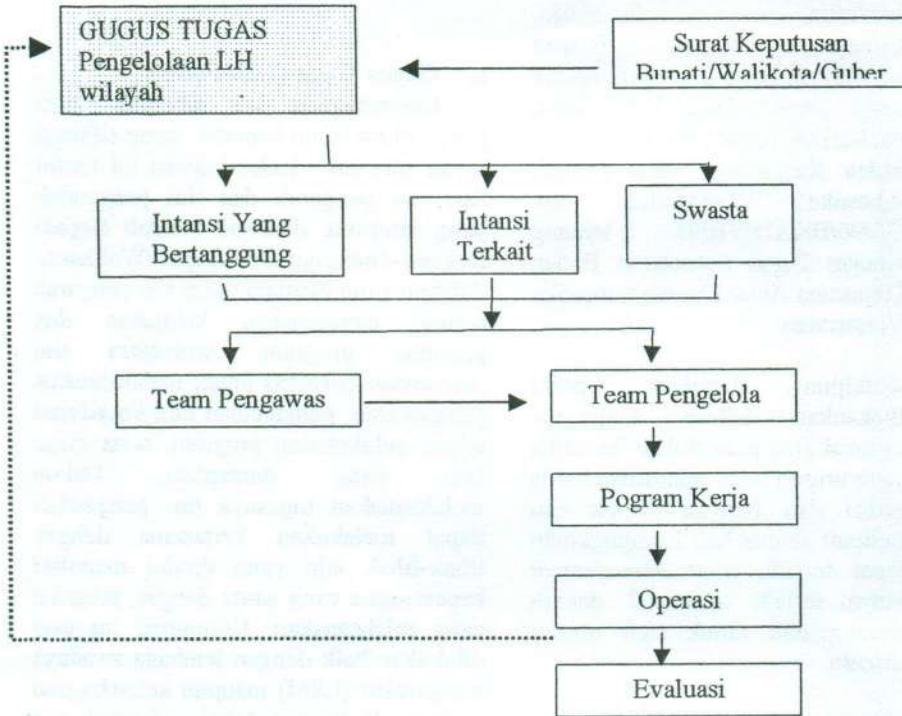
Lingkungan Hidup, telah diajukan oleh Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia (2003). Adapun model kelembagaan yang ditawarkannya tersebut diantaranya³ :

a. Gugus Tugas (*Task Force*),

Kelembagaan ini dibentuk guna pengelolaan suatu kegiatan yang sifatnya lintas sektoral. Kelembagaan ini terdiri dari tim pengarah dan tim pengendali yang langsung dibawah kendali Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota). Adapun yang menjadi tugas tim pengarah adalah merumuskan kebijakan dan prioritas program, sementara tim pengendali bertugas untuk melaksanakan pengawasan, pemantauan dan koordinasi teknis pelaksanaan program, serta tugas lain yang ditetapkan. Dalam melaksanakan tugasnya tim pengendali dapat melakukan kerjasama dengan pihak-pihak lain yang dinilai memiliki kepentingan yang sama dengan program yang dilaksanakan. Kerjasama ini bisa dilakukan baik dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM) maupun kelembagaan lainnya di tingkat lokal, nasional dan internasional.

3 Pedoman Kerjasama Daerah Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, diterbitkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup RI

Gambar 1.
Mekanisme Kerja Gugus Tugas

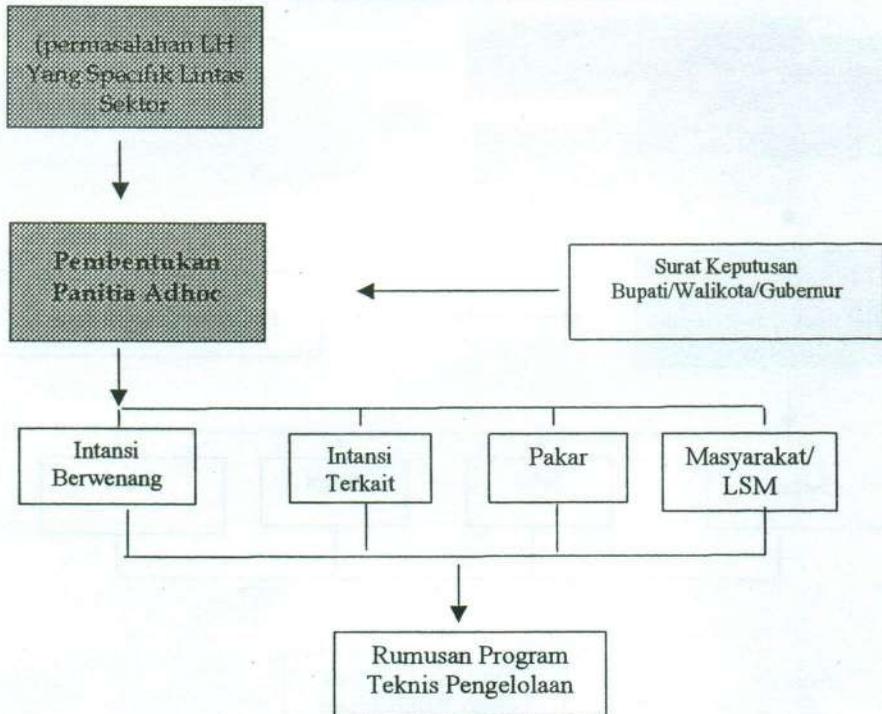


b. Panitia Adhoc (Panitia Kerja).

Kelembagaan ini dibentuk guna pengelolaan suatu kegiatan yang sifatnya lintas sektoral dan sifatnya sangat khusus. Kelebihan kelembagaan ini adalah (1) akan bekerja secara efektif karena dibentuk dalam satuan kerja yang

spesifik; (2) dapat dibentuk secara cepat kapan saja sesuai dengan kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi. Walaupun tentu memiliki kelemahan yaitu tidak ada keberlanjutan program, karena setelah program selesai panitia tidak terlibat lagi dalam program selanjutnya.

Gambar 2
Mekanisme Kerja Panitia Adhoc

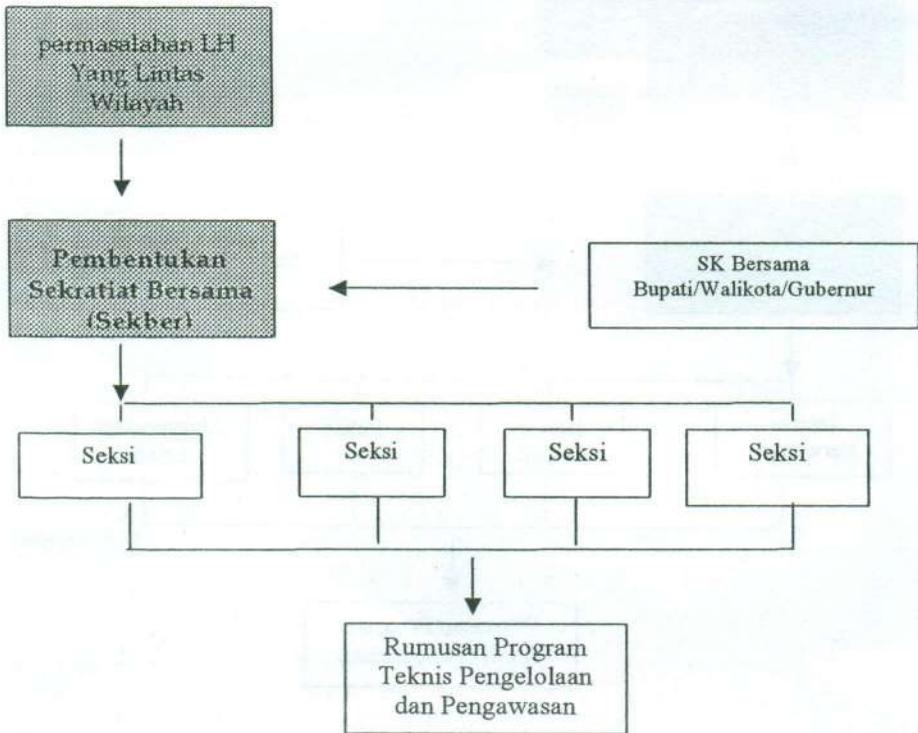


C. Sekretariat Bersama (Sekber).

Kelembagaan ini dibentuk untuk menyelesaikan permasalahan tertentu yang sifatnya lintas wilayah, baik itu kabupaten / kota./ propinsi. Dasar hukum kelembagaan ini adalah Surat Keputusan Bersama. Adapun hal-hal yang perlu dituangkan dalam keputusan bersama ini diantaranya:

- Rincian objek kerjasama dalam bentuk-bentuk kegiatan yang nyata
- Sasaran dan hasil yang akan dicapai
- Anggaran yang akan ditanggung oleh masing-masing pihak yang akan bekerja sama
- Jadwal pelaksanaan kegiatan yang lebih detail
- Petugas pelaksana kegiatan dan penanggung jawab dari masing-masing aktivitas dalam kegiatan tersebut
- Hal teknis lainnya yang sifatnya operasional

Gambar 3.
Mekanisme Kerja Sekretariat Bersama



Selanjutnya, dalam mendukung terciptanya model kelembagaan yang diajukan di atas, ada empat prinsip penting yang harus segera dibenahi dalam menjaga keberlangsungan kelembagaan tersebut (Nugraha, dalam Kajian Bopuncur, 2004), yaitu:

Pertama, Kejelasan Orientasi, atau bisa disebut sebagai MISI dari pengelolaan Kawasan Lindung tersebut. Misi ini akan berhubungan dengan upaya menyeimbangkan tarik menariknya antara kebutuhan normatif akan sebuah kawasan lindung dengan kenyataan empirik atas

tekanan kepentingan non-lingkungan seperti ekonomis dan yang lainnya. Ketegasan ini seharusnya dipertegas dengan memberikan aturan-aturan yang lebih mengikat untuk seluruh stakeholders di kawasan lindung tersebut.

Kedua, sejalan dengan tuntutan dan tantangan ke depan, maka dalam menjaga keseimbangan antara berbagai *kepentingan* di atas, maka direkomendasikan pengelolaan kawasan lindung lebih dalam satu model **kelembagaan khusus** sesuai dengan semangat otonomi daerah yang didukung

oleh partisipasi publik. Dimana dalam kelembagaan tersebut seluruh stakeholders baik itu Pemerintah Pusat maupun Daerah yang memiliki akses ke wilayah tersebut serta ditambah masyarakat secara bersama-sama duduk dalam satu forum khusus.

Ketiga, selanjutnya, arah dan kebijakan umum yang sudah disepakati ini, akan ditindak lanjuti oleh sejumlah Rencana dan Program pada level implementasinya oleh masing-masing daerah. Untuk mendukung dan sekaligus memberikan jaminan bagi setiap daerah mentaati kesepakatan tersebut, maka perlu dikembangkan mekanisme hubungan yang mempertimbangkan *cost and benefit sharing* hulu-hilir, sebagai bagian yang harus disepakati oleh kelembagaan di atas.

Keempat, direkomendasikan pula adanya fungsi *intensif dan disintensif* bagi yang menjalankan dan yang kebetulan tidak mampu menjalankan ketentuan-ketentuan yang telah digariskan secara bersama dalam kesepakatan di atas juga perlu mendapat prioritas untuk dijalankan.

3. Partisipasi Masyarakat

Masyarakat sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan pembangunan yang sedang berjalan. Masyarakat harus dalam posisi sebagai objek pembangunan dan sekaligus sebagai pelaku atau subjek pembangunan. Untuk itu keterlibatan masyarakat melalui partisipasi merupakan hal yang mutlak dan harus ada dalam keseluruhan pembangunan, termasuk dalam pengelolaan kawasan lindung.

Konsep partisipasi masyarakat itu sendiri dapat diartikan sebagai *'the continued active involvement of citizens in making which affect them* (Antoft and Novack, 1998). Partisipasi dimaknai sebagai keterlibatan masyarakat dalam proses kebijakan yang menyangkut kehidupan dirinya. Partisipasi bukan berarti suatu yang sifatnya diberikan oleh pemerintah namun harus dipandang sebagai suatu yang menjadi hak masyarakat, yang melekat secara integral dengan konsep otonomi daerah dan pemerintahan daerah yang baik. Partisipasi masyarakat merupakan alat bagi pencapaian *good governance*.

D. Penutup

Pada prinsipnya di semua daerah penelitian yang dijadikan sampel terjadi hal-hal yang hampir sama tidak terkecuali di Propinsi Riau, yakni: Kerancuan pengelolaan kawasan lindung berawal dari permasalahan pengertian. Ketidakjelasan pengertian disebabkan oleh banyaknya istilah-istilah yang digunakan yang satu sama lain memiliki makna umum yang berdekatan. Peristilahan-peristilahan tersebut antara lain "konservasi", "pelestarian", "pengawetan", "perlindungan", "cagar", dan "suaka". Selain itu kerancuan pemahaman tentang kawasan lindung juga disebabkan klasifikasi kawasan lindung yang tumpang tindih oleh karena kawasan lindung memiliki banyak fungsi dan tujuan, sehingga tumpang tindih fungsi dan tujuan tidak bisa dihindari.

Kewenangan pengelolaan kawasan lindung, pengaturannya dilakukan secara sektoral dan terpisah-pisah. Dan antara satu aturan dengan aturan yang lain menimbulkan penafsiran yang berbeda.

Konsekuensi dari ketidakjelasan dalam pengaturan kewenangan, maka model kelembagaan dan mekanisme pengelolaan kawasan lindung yang ada saat ini juga belum optimal. Sinergitas kebijakan dan program masih sulit dilakukan. Keragaman kepentingan yang tidak terpola dalam satu sistem yang utuh telah menyebabkan model kebijakan dan program yang tidak sejalan, bahkan saling menegasikan. Fungsi koordinasi baru terbatas pada yang sifatnya penanggulangan, sementara yang sifatnya sistemik dan holistik masih sangat sulit dilakukan.

Partisipasi publik (masyarakat) dalam pengelolaan kawasan lindung saat ini masih juga relatif terbatas dan masih tergolong semu. Keterbatasan ini terutama lahir akibat dari belum sinergisnya antara kepentingan keberadaan kawasan tersebut dengan kepentingan kelompok masyarakat di sekitar kawasan tersebut. Kalaupun ada, peran serta masyarakat hanya sebatas memberikan masukan terhadap pelanggaran yang terjadi di kawasan lindung, justru bagaimana keterlibatan secara aktif belum mampu terumuskan dengan baik dalam satu sistem yang lebih memadai.

Terakhir penelitian ini memberikan rekomendasi bahwa diperlukan,

1. Adanya peraturan perundang-undangan dalam bentuk Undang-Undang tentang Kawasan Lindung yang terintegrasi, dimana memberikan pengertian yang jelas dan pengklasifikasian yang tegas dan Undang-Undang ini menjadi rujukan bagi pengaturan-pengaturan lain

yang terkait dengan Kawasan Lindung.

2. Pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten / kota tentang Pengelolaan Kawasan Lindung serta peran dan keterlibatan aktif masyarakat.
3. Upaya meningkatkan kualitas kelembagaan dan mekanisme kerja dalam pengelolaan kawasan lindung, maka dibutuhkan pendekatan perumusan kelembagaan yang mampu mensinergikan berbagai kepentingan tersebut. Pendekatan yang dipilih pada dasarnya adalah yang paling sesuai dengan kepentingan seluruh kelompok pemangku kepentingan di kawasan tersebut. Ada empat prinsip dasar yang sebaiknya ada dalam model yang dikembangkan, yaitu: adanya kejelasan orientasi; bentuk kelembagaan yang otonom dan spesifik (khusus); adanya mekanisme *cost and benefit sharing*; serta terjadinya sistem yang mengusung fungsi insentif dan disinsentif.
4. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan kawasan lindung, maka diperlukan adanya linkage antara kepentingan kawasan itu sendiri dengan kepentingan masyarakat di sekitar kawasan tersebut. Perekatan kepentingan ini akan membuat model partisipasi publik yang bukan saja kokoh juga tidak semu. Sebab pada dasarnya pendekatan ini telah mendorong masyarakat bukan saja sebagai objek pembangunan juga sekaligus sebagai pelaku pembangunan yang memiliki kepentingan akan keberadaan kawasan lindung di daerahnya.

DAFTAR PUSTAKA

- LAN RI, 2003, Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Buku I : Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara, Jakarta:LANRI
- Marquardt Michael and Reynold Angus, 1994, The Global Learning Organization, New York: Irwin
- MacKinnon, J., K. MacKinnon, G. Child, and J. Thorsell. 1986. Managing Protected Areas in the Tropics. IUCN/UNEP
- Mc. Kewitt, David and Lawton, Allan, 1994, Public Sector Management, London: Sage Publication,
- Osborne, David dan Ted Gaebler, 1992, "Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector"
- Osborne David and Peter Plastrik, 1997, Banishing Bureaucracy The Five Strategies for Reinventing Government,
- Powell Walter W. & Paul J. Dimaggio, 1991, The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago: The University of Chicago Press
- Pierce Jhon I, Gardner Donald G & Dunham Randall B., 2001, Management and Organizational behavior an integrated Perspective, Australia: South Western Thomson Learning.
- Putra, Fadilah, 2003, Partai Politik dan Kebijakan Publik, Jogjakarta, Averroes Press
- Ron Ashkenas, Dave Ulrich, Todd Jick, Steve Kerr, 2002, The Boundaryless Organization Breaking The Chains of Organizational Structure, New York: Jhon Willey & Sons Inc.
- Soemarwoto, O. 1997. Ekologi, lingkungan hidup dan pembangunan.Penerbit Djembatan. Jakarta
- UNDP, 1999, Process Consultation: Systemic Improvement of Public Sector Management, presented in the International Conference on Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Manila: Business Partnership.
- _____, 2000, Reforming Public Institutions and Strengthening Governance, Public Sector Group PREM Network.
- Utomo, Triwidodo Wahyu, bahan ajar Diklat Manajemen Pemerintahan Kabupaten Bandung, PKP2A LAN RI, 2004
- Wiryo, Klasifikasi Kawasan Konservasi Indonesia, Warta Kebijakan No 11, Mei 2003

Perundang-undangan

- Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Undang Undang 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang Undang No 24 Tahun 2002 tentang Tata Ruang

Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Nasional

Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam.

Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1999 tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa

Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan.

Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung

Instruksi Pemerintah No. 5 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Penebangan Kayu Ilegal dan Peredaran Hasil Hutan Ilegal di Kawasan Ekosistem Leuser dan Taman Nasional Tanjung Puting

Pedoman Kerjasama Daerah Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, diterbitkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup RI