

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Obyek Penelitian

Penelitian ini mengambil obyek segenap dokumen-dokumen, arsip, keterangan yang mendasari terbentuknya draf Keputusan Menteri Kehutanan tentang TNGM dan Keputusan itu sendiri. Sedangkan Peraturan Daerahnya sampai saat ini ternyata belum ditetapkan sehingga sampai pergeseran pemikiran menfokuskan pada pergeseran pemikiran dari tahap pemikiran akademik ke raperdanya. Sangat mungkin pergeseran pemikiran terjadi lagi kebentuk yang sama sekali baru ketika sudah sampai kepada tahapan Perda.

Lebih khusus lagi bahwa obyek penelitian ini dititik beratkan pada aspek-aspek substantif dalam pengaturan TNGM.

Cakupan pengaturan TNGM meliputi:

- a. UU Nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi SDA Hayati dan Ekosistemnya, Pasal 37
- b. UU Nomor 24 Tahun 1992, tentang Tata Ruang
- c. UU Nomor Nomor 23 Tahun 1997, UUPH
- d. UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- e. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemda
- f. Kepmenhut Nomor 759/Kpts-II/1989, Penetapan Kawasan Turgo dan Plawangan di Kabupaten Sleman seluas 282,25 ha seabgai Cagar Alam dan Taman Wisata Alam
- g. Kepmenhut Nomor 134/Menhut-II/2004, tentang Perubahan Fungsi Hutan Lindung, Cagar Alam, dan Taman Wisata Alam

Pada Sekelompok Hutan Gunung Merapi seluas lebih kurang 6.410 ha yang terletak di Kabupaten Magelang, Boyolali, dan Klaten Propinsi Jateng, serta Kabupaten Sleman Prop. DIY menjadi TNGM.

Sebenarnya Perda merupakan salah satu produk hukum dalam hirarkhis peraturan peraturan perundangan-undangan sebagaimana tersebut dalam Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tentang tertib Peraturan Perundang-undangan yang menggantikan Tap MPR No XX/MPRS/1966, adalah:

1. UUD 1945
2. Tap MPR
3. Undang-Undang atau Peraturan Perpu
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan Daerah

Namun tampaknya perda bukan menjadi pilihan wadah hukum mengenai TNGM. Hal ini menunjukkan sekaligus akan berdampak pada hak-hak kawasan TNGM lebih dipusat pada urusan Pemerintah Pusat sebaliknya mencabut hak-hak masyarakat lokal.

Memang secara umum ciri khas model pengelolaan negara pada masa Orde Baru adalah model pengelolaan negara yang bersifat sentralistik. Begitu pula sentralisasi sebagian besar kebijakan negara oleh Pemerintahan Pusat di berbagai sektor kehidupan regulasi dan kebijakan menyangkut pengelolaan

air, kekayaan lautan. Model kebijakan yang demikian itu telah menimbulkan ketidakadilan di dalam pengelolaan sumber daya alam. Pernyataan yang klasik muncul sebagai refleksi sikap terhadap akibat kebijakan sumber daya alam berupa " kita hidup miskin di tengah-tengah kekayaan sumber daya alam yang melimpah.

Hutan dan ekosistem yang mengitarinya sebagai salah satu faktor produksi strategis menjadi salah satu obyek yang menjadi kebijakan pemerintah pusat dari satu rezim ke rezim selajutnya. Indonesia memang terkenal negara yang paling kaya aneka ragam hutan yang sebagian besar merupakan *given* dari Tuhan yang Maha Esa. Sehingga menjadi menarik bahwa usaha di bidang hutan merupakan usaha yang paling menguntungkan secara prinsip ekonomi klasik yaitu modal sekecil-kecilnya untuk mendapatkan untung yang sebesar-besarnya. Dengan keadaan seperti itulah, rezim berkuasa dengan pihak konglomerat pemegang monopoli melakukan kerjasama untuk *membabad* hutan demi keuntungan jangka pendek.

Perlakuan Pemerintah Pusat yang bersifat memanjakan kepada para pemegang ijin HPH telah menimbulkan eksploitasi hutan yang mengabaikan unsur perlindungan hutan dan kah-hak masyarakat setempat. Keuntungan besar-besaran dari sektor hutan masuk ke kantong Pusat sebagai pemberi ijin dan ke kantong konglomerat sebagai pemegang ijin. Sementara dampak negatif yang timbul akibat pengelolaan hutan yang tidak terjkendali justru dialami oleh masyarakat daerah. Gambaran yang nyata terlihat bahwa gap ketidak adilan antara pemenrintah pusat dan masyarakat daerah menjadi semakin lebar. Namun tampaknya pengaturan TNGM tidak mengambil peduli

Amanah reformasi telah mendorong terbentuknya Undang-Undang 41 Tahun 1999 sebagai salah satu wujud realisasi UU No 22 tahun 1999 tentang Pemda yang mengalami revisi berulang-ulang sehingga muncul UU Noor 32 Tahun 2004 tentang Pemda, khususnya sektor sumber daya alam, yang dengan produk hukum tersebut, Pusat memberi kepercayaan berupa kewenangan pada Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten bersama Pemerintah Daerah untuk membuat kebijakan mengenai Pengelolaan Hutan serta Lingkungan Hidup umumnya serta merekomendasikan suatu kawasan alam menjadi status tertentu misalnya Kawasan Taman nasional..

Hukum merupakan produk politik dari lembaga-lembaga politik negara. Hukum adalah produk pertarungan kepentingan antara kelompok yang bersaing di dalam suatu masyarakat. Dengan demikian sangat nyata bahwa konfigurasi politik suatu masyarakat ataupun negara akan sangat menentukan karakter dari suatu produk hukum. (Mahfud MD, 1998:15)

Sebelum pertarungan politik mencapai titik kompromi, maka terjadi tarik ulur kepentingan dari berbagai kelompok kepentingan tersebut. Sehingga terjadi perubahan dan pergeseran pemikiran dalam perdebatan yang mengakibatkan perubahan pada pasal per pasal dalam setiap tahapan pembentukan suatu produk hukum adalah suatu yang niscaya terjadi.

Aspek-aspek kepentingan yang mendorong terjadinya pergeseran pemikiran meliputi aspek ekonomi, sosial, politik, dan budaya. Walaupun sebagian besar pertimbangan perubahan lebih banyak

karena aspek ekonomi. Aspek ekonomi berwujud pertanyaan tentang: apakah suatu produk hukum memberikan manfaat ekonomis tertentu pada semua kelompok kepentingan atau setidaknya bagi sebagian besar kelompok kepentingan.

Setiap produk hukum, di dalamnya pasti melibatkan kelompok-kelompok kepentingan. Kelompok kepentingan dalam suatu produk hukum misalnya dapat dikategorikan: kepentingan pemerintah pusat, kepentingan pemerintah daerah, kepentingan swasta, kepentingan masyarakat sekitar obyek pengaturan, dan lain-lain. Semakin strategis suatu obyek pengaturan maka semakin banyak kepentingan yang terlibat di dalamnya.

Apapun jenis kepentingan dari berbagai kelompok kepentingan maka sudah selayaknya bahwa suatu produk hukum pada akhirnya harus mengalir kepada prinsip-prinsip hukum yang ideal yaitu bahwa hukum tersebut harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila sebagai sumber ideal suatu produk hukum. Pancasila merupakan barometer untuk satu produk hukum yang ideal. (Muchsan: 1998: 10). Semetara Profesor Soedikno memberikan gambaran bahwa produk hukum yang ideal adalah produk hukum yang memenuhi syarat berupa tercakupnya nilai-nilai sosologis, filosofis dan yuridis. (Soedikno, 1991: 21) . Sedangkan Prof . Jimly menjelaskan bahwa produk hukum yang bagus adalah produk hukum yang memenuhi nilai keseimbangan antara kolektivisme dan individualisme sebagaimana hal ini diisyaratkan dalam Pasal-Pasal UUD 1945. (J. Assidique, 1994: 100). Kebijakan adalah produk kepentingan, sehingga setiap kebijakan pasti mempunyai

kepentingan tertentu untuk merekayasa masyarakat untuk berperilaku sesuai dengan kepentingan yang membuat kebijakan.

Sebagaimana pula terdapat landasan teori bahwa kebijakan sebagai bagian dari sistem sosial yang berfungsi:

1. fungsi mempertahankan pola,
 2. fungsi integrasi,
 3. fungsi mencapai tujuan,
- fungsi adaptasi. (Soerjono Soekanto, 1989:268)

Kebijakan TNGM yang di dalamnya terdapat proses perubahan dan pembentukan suatu produk hukum telah menimbulkan dampak

• Dampak positif hak-hak masyarakat lokal sebagai berikut:

Pergeseran Aspek Substantif

Daftar dampak Aspek Substantif dalam Dalam Kebijakan TNGM

No	Dampak Kebijakan Aspek Substantif	Sesudah	Sebelum
1	Reason d'eter	Kcenderungan eksploitatif	Kepentingan masyarakat
2	Kelembagaan	Titik tekan pada pemerintah dan swasta komersial	Representatif dengan pendampingan pada masyarakat
3	aspek tujuan	Titik tekan ekonomi sentris	Keseimbangan ekonomi dan ekologi berbasis masyarakat
4	aspek bagi hasil	Ditekankan titik beratkan sektor swasta dan pemerintah	Dititik beratkan pada masyarakat
5	Partisipasi masyarakat	Partisipasi sempit	Partisipasi luas
6	Tatacara Pengelolaan	Berdasarkan petunjuk dari pemerintah pusat	Berbasis kontrak antara masyarakat pengelola, aturan pemerintah sekedar opsi atau pedoman
7	teknis pengelolaan	Banyak hal subsidi dari pemerintah	Ditekankan aktualisasi potensi masyarakat
8	tugas, hak dan kewajiban,	Tidak rinci sehingga hak dan kewajiban masyarakat tidak pasti	Lebih pasti
9	aspek sanksi hukum.	Cenderung sanksi adminitrasi dan	Multi bentuk sanksi termasuk pidana

Dari aspek substantif yang menjadi obyek penelitian tersebut di atas secara lebih rinci akan diuraikan dalam sub-sub pembahasan sebagai berikut:

A. Reason d'eter

Reason d'eter dari suatu hukum adalah untuk menjawab pertanyaan, apa yang menjadi alasan sehingga hukum dibentuk. (Soedikno, 1999: 34). Dapat pula, apa yang menjadi latar belakang dibentuknya hukum. Setiap produk hukum dibuat pasti mempunyai alasan. Alasan biasanya berupa aspirasi yang muncul dimasyarakat akibat adanya perkembangan dan pertumbuhan kepentingan masyarakat yang semakin pesat yang tidak mampu lagi diakomodasi oleh hukum yang berlaku ketika itu. Maka akibat adanya perubahan kepentingan kehidupan masyarakat yang sudah tidak mampu lagi diakomodasi oleh hukum yang berlaku ketika itu, maka masyarakat menghendaki hukum baru yang lebih akomodatif. Dalam ilmu hukum, persoalan ini masuk pada ilmu Politik Hukum.

Aspek substantif yang berupa reason d'eter pada proses pembentukan TNGM mengalami pergeseran menjadi cenderung bersifat kapitalistik dari sebelumnya yang bersifat kolektivistik yang berbasis kemasyarakatan tanpa meninggalkan unsur produktivitas. Walaupun kadar produktivitas dalam konteks kolektivistik barang kali berbeda dengan yang bersifat kapitalistik.

Kecenderungan sifat kapitalisti yang semula hendak dikembangkan dalam TNGM menunjukkan implikasi yang sudah berurat berakar mengenai kebijakan pengelolaan SDA pada masa Orde Baru yang bersifat kapitalistik

Perdebatan sengit pada pembahasan gagasan akademik yang didasarkan konteks tuntutan masyarakat daerah era reformasi dan pasca reformasi serta dikondisikan Produk-produk hukum yang sudah lahir terlebih dahulu setelah reformasi yaitu UU Nomor 91 tahun 1999 tentang Kehutanan yang menitik beratkan model pengelolaan hutan berbasis kerakyatan, membuahakan pergeseran pemikiran yuridis yang lebih representatif dengan kondisi reformasi. Dimana seharusnya pengelolaan TNGM harus didasarkan pada konsep kepentingan masyarakat sebagaimana tersebut dalam Konsideran SK TNGM pada angka 1,2,3,dan 4 konsideran.

Tidak terdapat korelasi positif antara aspirasi model TNGM yang berkembang ketika itu dengan alasan-alasan yang menjadi dasar dibentuknya Perda PHKm. Hal ini mengandung hikmah bahwa aspirasi apapun dari masyarakat selama hal tersebut sesuatu yang positif seharusnya menjadi sangat urgen untuk disuarakan secara keras agar menjadi opini yang mempengaruhi secara langsung ataupun tidak langsung terhadap pemikiran-pemikiran para pembuat kebijakan. Menjadi bukti bahwa tanpa gerakan yang kuat semisal dari gerakan forum Lembaga swadaya masyarakat dan kelompok-kelompok tani utan kemasyarakatan sejawabali telah menjadi alasan kuat terbentuknya Kebijakan TNGM yang kurang demokratis.

B. Kelembagaan

Dampak setelah adanya TNGM, Pengaturan hutan dan ekosistemnya yang berbasis pada dominasi lembaga-lembaga yang mempunyai

.....

swasta komersial, sedangkan kewenangan didominasi oleh pemerintah Propinsi.

Pergeseran telah terjadi dari sebelumnya dari sistem pengaturan Kawasan Merapi yang mendasarkan pada penguatan kekuatan potensi masyarakat yang disinergikan kekuatan modal dan kekuasaan. Sebagaimana hal ini tersebut dalam SK TNGM dalam Pasal 1 BAB I. Padahal sebelum adanya kebijakan terdapat kelompok partisipatif dalam pengelolaan kawasan merapi contohnya adalah: Kelompok Hutan Kemasyarakatan, Masyarakat Setempat, Kelompok Tani Hutan, Koperasi Masyarakat Setempat, Mitra Pedamping, Pemerintah, Camat, Pemerintah Desa, Pemegang Hak Lainnya.

Secara kelembagaan, dampak kebijakan TNGM TELAH merubah pola pengelolaan yang dulunya sebagai berikut sebagai berikut:

SUBYEK PENGELOLAAN KAWASAN MERAPI SEBELUM
TNGM

TRIENGL SUBYEK PENGELOLAAN HUTAN KEMASYARAKATAN		
KEKUATAN MASYARAKAT	KEKUASAAN	SWASTA KOMERSIAL
1. Kelompok Hutan Kemasyarakatan	1 Pemerintah Pusat; 2 Instansi Pemerintah yang terkait dengan Hutan;	Pemegang Hak Lainnya dalam hal ini:
2. Masyarakat Setempat,		1. Pemegang HPH;
3. Kelompok Tani Hutan,		2. Pemegang HPHTI;
4. Koperasi Masyarakat Setempat,	3 Pemerintah Daerah 4 Camat,	3. Pemegang HP Pariwisata;
5. Mitra Pedamping,	5 Pemerintah Desa,.	4. Pemegang HP Taman Buru

Secara kelembagaan, pola pengelolaan Kawasan Merapi sebelum adanya Penetapan TNGM lebih memperkuat subyek masyarakat dengan mendorong kelompok-kelompok masyarakat tani kehutanan dan koperasinya. Tidak cukup dengan itu masih ditambah dengan Mitra Pedamping Petani yang diharapkan memberikan pemberdayaan fungsi kelompok tani yang secara kualitas masih sangat perlu ditingkatkan.

Kecenderungan Kebijakan TNGM kearah sistem pengelolaan hutan pada masa lalu yang tidak memberikan kontribusi riil bagi masyarakat setempat. Sehingga yang terjadi adalah kondisi paradok,

pemegang HPH maupun Pemerintah besar disatu sisi, namun di lain pihak masyarakat setempat tidak tidak meningkat kesejahteraannya.

Alasan lain bahwa tidak ada iklim kesadaran yang kuat untuk mengelola hutan yang berkesinambungan, yaitu pengelolaan hutan yang tetap menjaga daya dukung dan fungsi ekosistem. Hal ini terjadi karena tidak ada kesadaran rasa memiliki lingkungan setempat sehingga memunculkan perilaku usaha yang tidak antisipatif. Dengan melibatkan masyarakat setempat maka diharapkan tercipta iklim kesadaran menjaga lingkungan setempat sehingga fungsi dan daya dukung lingkungan tetap terjadi secara berkesinambungan. Disamping masyarakat dapat meningkatkan kesejahteraan dengan Kawasan Merapi tersebut.

Dengan tiga pilar subyek Kebijakan TNGM tersebut maka diharapkan muncul tiga paradigma yang kuat yaitu dari subyek swasta memunculkan paradigma produktivitas, dari pemerintah muncul paradigma sistem stabilisasi, dinamisasi, dan fasilitasi dengan lahirnya berbagai instrumen kebijakan yang kondusif, sedangkan dari masyarakat muncul kesadaran paradigma rasa memiliki untuk mengawal keseimbangan tujuan yang bersifat ekologis dan ekonomis. Seharusnya tiga paradigma kekuatan tersebut harus dipadukan dalam pola Kebijakan TNGM.

Tiga paradigma yang harus dipadukan ini sangat perlu mendapat tekanan karena pengalaman-pengalaman di beberapa daerah terutama di luar Jawa dimana pengelolaan hutan justru merusak sistem

kerusakan secara ekologis yang lebih luas yaitu negara tetangga. Akhirnya pada gilirannya sangat merugikan besar-besaran nilai ekonomis. Misalnya terjadinya asap tebal yang mengganggu berbagai kegiatan ekonomi.

Dengan adanya keterpaduan antar ataupun internal dalam komponen subyek-subyek pengelolaan TNGM maka benturan kepentingan mengenai pengelolaan hutan yang disebabkan tidak ada visi dan misi yang sama dapat dikoordinasikan dalam satu kebijakan TNGM. Dapat dikaji secara lebih mendalam bahwa kerusakan hutan dan secara umum SDA disebabkan tumpang tindih kepentingan baik internal pemerintah maupun antara kepenringan pemerintah dengan pihak lain baik swasta komersial maupun masyarakat

C. Tujuan Kebijakan

Secara umum setiap kawasan hutan dan ekosistemnya ditetapkan untuk mewujudkan:

1. bersama-sama menjaga, melestarikan, mengfungsikan, memanfaatkan hutan sebesar-besarnya untuk kemakmuran masyarakat;
2. memberikan kepercayaan penuh kepada masyarakat guna melestarikan dan menikmati hasil hutan;
3. melakukan reboisasi, konservasi, ekosistem dan lingkungan hdiup dari segala ancaman baik dari ulah manusia, binatang maupun bencana alam.

Dampak penetapan secara tidak sadar telah terjadi yaitu lebih menitik beratkan *economical goal* walaupun berusaha tidak meninggalkan

pemodal dan pemerintah sedangkan untuk masyarakat setempat belum dimekanismikan secara terencana sebagai subyek yang berhak menikmati *economical goal*. Economical goal pada Kebijakan TNGM karena pemerintah tidak sadar bahwa dengan meninggalkan masyarakat sama halnya tidak memberi kesempatan pada jaminan keberlangsungan

Beberapa Paradigma Tujuan Pengaturan Suatu Kawasan

<i>Regulative Goal</i>		
<i>Ecomical Goal</i>	<i>Trust of Local Community Goal</i>	<i>Ecological Goal</i>
1. Memanfaatkan hutan	1. memberikan kepercayaan	1. Menjaga hutan
2. Memfungsikan hutan	penuh kepada masyarakat	2. Melestarikan
3. Menikmati Hasil Hutan	2. sebesar-besarnya untuk	hutan
	kemakmuran masyarakat	3. melakukan
		reboisasi
		4. melakukan
		konservasi
		ekosistem dan
		lingkungan
		hidup
		5. mengantisipasi
		dari kerusakan
		akibat kegiatan
		manusia, ulah
		binatang,
		bencana alam

Tabel menunjukkan bahwa kebijakan TNGM seharusnya mengkododasi tiga tujuan yang terpadu yang lebih menekankan demokratisasi pengelolaan hutan. Yaitu dari masyarakat lokal, oleh

tujuan sosial yaitu terwujudnya partisipasi masyarakat secara berkesinambungan dalam pengelolaan hutan.

Mengambil pelajaran sebelum tahun 1999 dimana pengelolaan hutan lebih banyak diserahkan kepada pemegang ijin pengelola hutan, sementara itu masyarakat belum dilibatkan secara aktif dalam pengelolaan hutan. Padahal masyarakatlah yang sebenarnya menjaga dan merawat hutan dengan melakukan aktivitas yang produktif di dalam hutan tersebut misalnya pola tumpang sari. Namun justru ketika hutan sudah berhasil dengan baik, masyarakat petani justru tidak mendapatkan peningkatan kesejahteraan yang berarti dari hasil hutan yang melimpah tersebut.

Karena yang sebenarnya terjadi bahwa sebab partisipasi aktif masyarakat petani hutan tersebut yang menjadi penyangga keberlangsungan pengelolaan hutan, maka untuk periode berikutnya partisipasi masyarakat akan dijadikan basis pengelolaan hutan kemasyarakatan. Agar paradoks bahwa hasil hutan melimpah tetapi kesejahteraan masyarakat tidak kunjung meningkat maka pengelolaan TNGM benar-benar harus diwujudkan dengan mengkondisikan partisipasi masyarakat yang lebih maksimal, sebagaimana hal ini menjadi jiwa setiap pasal Raperda PHKm di Kabupaten Gunungkidul.

F. Tata Cara dan Teknis Pengelolaan

Pengelolaan kawasan dan hutan secara tidak berencana sebagaimana terjadi pada waktu-waktu yang lalu dengan paradigma

kerusakan hutan dan rendahnya produktivitas hasil usaha hutan, juga tidak relevannya pengelolaan hutan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat petani hutan setempat.

Tidak adanya mentalitas yang bersih pada semua lini baik pada birokrasi pemerintahan pemberi ijin maupun pelaku usaha, semakin memperkeruh implementasi aturan-aturan berkaitan dengan pengelolaan sektor hutan. Walaupun hukumnya sedemikian rupa dibuat sangat represif, namun penyimpangan-penyimpangan yang terjadi secara sistematis membuat pengelolaan hutan jauh jauh tujuan yang telah ditetapkan.

Pergeseran terjadi dalam pembentukan raperda yaitu menjadikan aturan-aturan bukan sebagai alat untuk mengeksploitasi sumber daya hutan beserta masyarakat sekitarnya. Terdapat ketentuan-keputusan aturan yang menjadi pedoman bukan sebagai alat represi, seiring dengan kesadaran partisipasi masyarakat hutan yang semakin meningkat.

Ketentuan mengenai pengelolaan hutan secara umum menyebutkan bahwa:

1. pengelolaan hutan dibuat dalam skala jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek yang masing-masing direncanakan secara terpadu.
2. bahwa masyarakat tani hutan dalam kapasitas sebagai perorangan, kelompok tani, ataupun koperasi mendasarkan permohonan ijin.

diketahui sejauh mana kelayakan kemampuan dalam pengelolaan hutan;

3. Bahwa bBupati memberikan ijin permohonan pengelolaan hutan didasarkan pada hasil feasibility study Analasia Mengenai Dampak Lingkungan;
4. bahwa secara periodik dua tahunan, akan terdapat evaluasi usaha oleh pemerintah mengenai pelaksanaan ijin.

Dengan memperkaya ketentuan-ketentuan pedoman tata cara dan teknis serta memperkuat kualitas birokrasi perijinan dengan disertai sistem pengawasan yang efektif maka pengelolaan kawasan dan hutan kemasyarakatan semakin kondusif mencapai sasaran.

Namun pengaturan kawasan yang demikian itu tidak memberi jabaran rinci mengenai teknis pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan kawasan. Sebaliknya justru pihak swasta yang dapat secara jelas dan legal melakukan pengelolaan kawasan dan hutan.

G. Pengaturan Tugas, Hak dan Wewenang

Pengaturan mengenai tugas, hak dan wewenang dalam penetapan Kawasan TNGM jelas bagi pemerintah dan swasta namun bagi masyarakat sangat tidak jelas. Bahkan banyak hak-hak masyarakat yang menurut hukum adat, contoh hak ulayat, namun dalam pengaturan tidak jelas dan tidak

Eksistensi kawasan Gunung Merapi tidak dapat dipisahkan dengan masyarakat lokal, secara umum masyarakat di DIY secara khusus di sekitar kawasan Gunung Merapi. Keterpaduan antara masyarakat dengan kawasan Merapi sudah bersatu membentuk kesatuan ekologis. Dengan adanya Surat keputusan Menteri Kehutanan Nomor 234 Tahun 2004 mengusik keharmonisan hubungan tersebut.

Terdapat hak-hak masyarakat lokal dalam pengelolaan TNGM yang meliputi: Hak Ekonomi, Hak Sosial, Hak Partisipasi, yang secara sah dilindungi oleh hukum. Hak-hak tersebut secara umum tidak tersosialisasi kepada warga masyarakat lokal sehingga warga tidak menyadari hak tersebut. Setelah adanya kegiatan ini, terdapat pemahaman dasar mengenai hak-hak dalam pengelolaan TNGM

Berbagai model pendekatan untuk memberdayakan hak-hak masyarakat lokal dalam pengelolaan TNGM yang meliputi: penyuluhan secara holistik, works shops, focus groups discussion, dan *interrest ingroupping* sehingga masyarakat dapat memulihkan dan menikmati yang secara faktual maupun potensial dirugikan sebagai akibat penetapan TNGM.

Secara normatif, apabila suatu kawasan ditetapkan sebagai kawasan Taman Nasional, maka tidak memungkinkan masyarakat setempat mengakses sumber daya alam setempat walaupun sekedar untuk kebutuhan pokok.

Namun demikian, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta maupun Pemerintah Kabupaten Sleman tetap mempunyai harapan bahwa walaupun Kawasan Gunung Merapi dijadikan Taman Nasional, namun masyarakat setempat tetap harus diberikan ruang untuk tetap mengakses dan berpartisipasi dalam pengelolaan Taman Nasional Gunung Merapi.

Kalau melihat jauh ke belakang pada peristiwa-peristiwa konflik antara masyarakat di kawasan Gunung Merapi dengan Pemerintah sebagai akibat dari benturan antara kepentingan struktural dengan kepentingan masyarakat memang sering terjadi. Kasus sengketa sumber air Umbul Wadon, Kasus PDAM, Kasus Perusahaan Air Minum "EVITA" merupakan rentetan konflik. Sangat mungkin di masa yang akan datang akan terjadi akumulasi berbagai konflik sehingga menjadi konflik yang maha dahsyat.

Heinhard Steiger c.s, menegaskan bahwa perlindungan hukum bagi seseorang dan komunitas mengenai hak-hak subyektif (*subyektive rights*) merupakan bentuk yang paling luas yang harus diwujudkan.

Hak-hak subyektif yang luas tersebut di antaranya: hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, hak kepemilikan tanah. Hak-hak tersebut memberikan kepada yang mempunyainya suatu tuntutan yang sah guna meminta kepentingannya akan suatu lingkungan hidup yang baik dan sehat untuk dihormati, suatu tuntutan yang dapat didukung oleh prosedur hukum dengan perlindungan hukum oleh perangkat-perangkat hukum yang memadai. Tuntutan tersebut mempunyai dua fungsi yaitu:

a. *the function of defend*

b. *the function of performance*(Heind Hard, c.s, dalam Kusnadi: 2002: 93-94)

Bab III Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang UUPH juga menegaskan bahwa masyarakat mempunyai hak-hak tertentu yang oleh pemerintah wajib melaksanakan di antaranya hak informasi lingkungan hidup dan hak berperan serta dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Berkait dengan hak-hak masyarakat di Kawasan taman Nasional Gunung Merapi, terdapat beberapa norma yang biasanya masuk dalam Rencana Tata Ruang Wilayah yang di dalamnya terdapat kawasan-kawasan di

**Hak-Hak Partisipasi Masyarakat dan Alternatif Pengelolaan
Kawasan Gunung Merapi**

Gatra	Cagar Alam	Taman Wisata	Hutan Lindung	Taman Nasional
Fungsi	Pengawetan ekosistem dan perlindungan sistem penyangga kehidupan	Pengawetan ekosistem dan perlindungan sistem penyangga kehidupan	Penyangga kehidupan, pengatur tata air, pencegah bencana banjir dan erosi tanah	Pengawetan ekosistem dan perlindungan sistem penyangga kehidupan
Pemanfaatan	Penelitian, pendidikan, dan budidaya	Penelitian, pendidikan, dan budidaya, serta wisata alam	Penelitian, pendidikan, budidaya, wisata, sumber daya air, dan hayati (tradisional	Pemanfaatan sumber daya alam yang ada
Pengembangan Daerah Penyangga	Pemanfaatan plasma nutfah, untuk budidaya	Pengikutsertaan masyarakat untuk wisata	Pemanfaatan potensi yang ada secara tradisional	Pengikutsertaan masyarakat untuk wisata dan budidaya
Akses masyarakat sekitar ke dalam kawasan	Dilarang hingga dibatasi	dibatasi	Boleh masuk	Boleh masuk pada zone tertentu
Zonasi	Inti, rimba	Perlindungan, pemanfaatan	---	Inti, rimba, dan pemanfaatan

Sumber: Analisa RTRW Wilayah, DIY, 2003-2017

Setelah mengidentifikasi berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun hukum kebiasaan yang ditaati pada masyarakat Indonesia, hak-hak tersebut dapat uraikan dalam matrik sebagai berikut:

Dasar Yuridis hak-hak masyarakat lokal yang dilindungi secara hukum adalah:

- h. UU Nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi SDA Hayati dan Ekosistemnya, Pasal 37

- i. UU Nomor 24 Tahun 1992, tentang Tata Ruang
- j. UU Nomor Nomor 23 Tahun 1997, UUPH
- k. UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- l. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemda
- m. Kepmenhut Nomor 759/Kpts-II/1989, Penetapan Kawasan Turgo dan Plawangan di Kabupaten Sleman seluas 282,25 ha sebagai Cagar Alam dan Taman Wisata Alam
- n. Kepmenhut Nomor 134/Menhut-II/2004, tentang Perubahan Fungsi Hutan Lindung, Cagar Alam, dan Taman Wisata Alam Pada Sekelompok Hutan Gunung Merapi seluas lebih kurang 6.410 ha yang terletak di Kabupaten Magelang, Boyolali, dan Klaten Propinsi Jateng, serta Kabupaten Sleman Prop. DIY menjadi TNGM.

Taman Nasional Gunung Merapi adalah kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata, dan rekreasi yang terletak pada kawasan Gunung Merapi seluas lebih kurang 6.410 ha.

Taman Nasional Gunung Merapi ditetapkan sejak 4 Mei 2004, yang berarti sejak saat itu hak-hak masyarakat lokal merasa adanya gangguan di dalam menikmati hak-haknya. Misalnya terdapat pembatasan keluar masuk hutan. Sementara batas-batas hutan tidak ditunjukkan secara jelas mana hutan yang inti dan mana hutan yang dapat dirambah. Padahal hutan tersebut dulunya ditanam dan dipelihara oleh masyarakat setempat.

Bagitu pula terdapat isu yang disampaikan oleh pemerintah kabupaten tentang adanya kerusakan hutan sebagai akibat ulah para perumpit di kawasan gunung merapi sebagaimana dimuat pada

masyarakat tidak pernah merusak hutan tersebut, yang terjadi justru kalau ada kebakaran hutan, masyarakat setempatlah yang pertama kali melakukan pemadaman. Jarang terjadi, pemerintah turun tangan langsung pada saat terjadi berbagai kerusakan maupun kebakaran hutan.

Kebiasaan masyarakat tersebut sudah terbiasa dilakukan penanaman dan pemeliharaan sejak kawasan Gunung Merapi belum berstatus TNGM yaitu berdasarkan SK Menhut 759 tahun 1989 ketika itu berstatus sebagai, cagar alam, hutan lindung, taman wisata.

Masyarakat lokal seharusnya juga berhak atas proses Penetapan TNGM yang meliputi pra usulan berupa penelitian untuk menjadi usulan. Tahap usulan ini disampaikan oleh Pemprop atau Pemkab sebagaimana didasarkan surat Gubernur DIY Nomor 522/1185 tanggal 27 April 2002 perihal permohonan penunjukkan Kawasan Hutan Gunung Merapi sebagai Taman Nasional. Tahapan studi kelayakan yaitu tahapan penjajakan usulan dengan mempelajari berbagai kemungkinan dari berbagai aspek, tahapan inipun, masyarakat lokal sekedar sebagai penonton. Tahapan Penetapan dengan Kepmenhut, sebagaimana ditetapkan dengan Kepmenhut Nomor 134/2004. Tahapan Implementasi, yaitu penetapan batas-batas dan luas di lapangan, pelaksanaan penataan batas di lapangan, dan pengaturan pengelolaan serta kolaborasi manajemen dengan pihak-pihak lain. Dari semua tahapan tersebut masyarakat tidak ada yang dilibatkan untuk berpartisipasi ataupun mengawasi, setidaknya diberi tahu agar mengetahui kemungkinan kerugian yang dapat ditimbulkan sehingga ada klarifikasi yang benar menyangkut hak-hak masyarakat lokal. Hak-hak masyarakat lokal pada proses pembentukan TNGM ini sama sekali tidak diwujudkan, sementara itu penyuluhan ini dilakukan jauh-jauh hari setelah adanya

Tujuan ditetapkan TNGM adalah untuk:

- a. Melestarikan dan mengembangkan kawasan cagar alam, taman wisata alam, dan hutan lindung;
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat,

Namun yang terjadi bahwa hak-hak masyarakat lokal sangat jauh dari perlindungan hukum dan terdapat upaya tidak memperhatikan kesejahteraan masyarakat lokal.

Hak –hak lain yang dimiliki masyarakat lokal sejak proses sampai pengelolaan TNGM meliputi:

- a. Hak-hak ganti kerugian apabila terdapat tanah atau benda-benda di atasnya dilepaskan untuk kepentingan TNGM (Keppres 55 tahun 1993)
- b. Hak untuk diperlakukan secara terhormat menyangkut pelepasan kepemilikan pribadi.
- c. Hak berpartisipasi dalam proses usulan penetapan zonasi TNGM sebagai bagian dari perencanaan Tata Ruang. Dasar hukumnya Pasal 24 UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang tata Ruang.
- d. Hak berperan serta dalam pengelolaan TNGM melalui berbagai kegiatan yang berdaya guna dan berhasil guna(Pasal 37 ayat 1) UU Nomor 5 Tahun 1990. Peran serta melalui sadar konservasi yang dikembangkan dengan pendidikan dan penulhan(pasal 37 ayat (2).
- e. Hak hak sebagaimana di atur dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 Bab III yaitu:
- f. Pasal 5:
- g. Setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup

yang baik dan sehat

- h. Setiap orang mempunyai hak atas informasi lingkungan hidup yang berkaitan dengan peran dalam pengelolaan lingkungan hidup.
- i. Setiap orang mempunyai hak berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup sesuai peraturan perundang-undangan;
- j. Pasal 7
- k. masyarakat mempunyai kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan serta dalam pengelolaan lingkungan hidup;
- l. Pelaksanaan peran serta dengan:
- m. meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat, dan kemitraan;
- n. menumbuh kembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat;
- o. menumbuhkan ketanggapsegeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial;
- p. memberikan saran pendapat;
- q. menyampaikan informasi dan atau laporan

Sanksi apabila melanggar ketentuan TNGM

- a. Merusak zonasi inti , dipenjara maksimal 10 tahun dan denda 100 juta (Pasal 40 UU Nomor 5 Tahun 1990)
- b. Melakukan yang tidak sesuai dengan fungsi zonasi inti dipenjara maksimal 5 tahun dan denda 100 juta
- c. Karena kelalaiannya mengakibatkan rusaknya fungsi TNGM, maka di perjara maksimal 1 tahun dan denda 50 juta.

A. Kesimpulan

1. Terdapat hak-hak masyarakat lokal dalam pengelolaan TNGM yang meliputi: Hak Ekonomi, Hak Sosial, Hak Partisipasi, yang secara sah dilindungi oleh hukum. Hak-hak tersebut secara umum tidak tersosialisasi kepada warga masyarakat lokal sehingga warga tidak menyadari hak tersebut. Setelah adanya kegiatan ini, terdapat pemahaman dasar mengenai hak-hak dalam pengelolaan TNGM
2. Berbagai model pendekatan untuk memberdayakan hak-hak masyarakat lokal dalam pengelolaan TNGM yang meliputi: penyuluhan secara holistik, works shops, focus groups discussion, dan *interrest ingrouping* sehingga masyarakat dapat memulihkan dan menikmati yang secara faktual maupun potensial dirugikan sebagai akibat penetapan TNGM.

B. Saran

1. Megenai hukumnya
 - a. Bidang hukum Peradilan Tata Usaha Negara, akibat dari asas hukum bidang hukum ini, misalnya asas walaupun terdapat gugatan warga masyarakat namun pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan tidak dapat ditunda, maka jenis apapun kerugian dan keberatan masyarakat lokal tidak menjadi pertimbangan untuk menunda pelaksanaan TNGM tetap tidak mungkin, apalagi dibatalkan. Pada akhirnya, jenis gugatan dan keberatan masyarakat lokal dikalahkan

- b. Bidang Hukum Pertanahan, bidang hukum ini tidak mengatur secara tegas mengenai perlindungan hukum bagi masyarakat atas tanah yang dimiliki yang digunakan untuk kepentingan pemerintah sehingga banyak tanah-tanah yang dizonasi untuk TNGM yang secara yuridis dimiliki atau dikuasai masyarakat lokal tidak diberikan perlindungan hukum yang semestinya;
 - c. Bidang Lingkungan Hidup, mekanisme sanksi terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup tidak tegas contohnya pelanggaran prosedur penetapan TNGM yang tidak sesuai prosedur yang semestinya dan tidak melibatkan partisipasi serta mengabaikan hak-hak berperan serta dalam proses serta pengelolaan TNGM
2. Perlu mekanisme *public hearing* yang lebih efektif dan intensif dalam rangka menjangkau dan mengidentifikasi aspirasi masyarakat dalam proses pembentukan Perda, khususnya berkaitan dengan kebijakan SDA;
 3. Disamping hukum formal tertulis, Pemerintah sangat perlu memperkaya di dalam implementasi hukum formal tersebut dengan memberdayakan hukum-hukum yang hidup di masyarakat (*living law*)