

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Bangsa Indonesia dianugerahi Tuhan Yang Maha Esa kekayaan berupa sumber daya alam yang berlimpah, baik di darat, perairan, maupun di udara yang merupakan modal dasar pembangunan nasional disegala bidang. Modal dasar sumber daya alam tersebut harus dilindungi, dipelihara, dilestarikan, dan dimanfaatkan secara optimal bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia pada khususnya dan mutu kehidupan manusia pada umumnya dengan tetap menjamin keserasian, keselarasan dan keseimbangan, baik antara manusia dan masyarakat maupun antara manusia dan ekosistemnya.

Sebagai negara tropis dan negara kepulauan terbesar di dunia yang terletak diantara dua benua dan dua samudera, Indonesia memiliki hutan tropis ketiga di dunia setelah Brazil dan Zeire (FAO, 1991) dan terbesar didaratan Asia, yang diakui para ahli sebagai pusat keanekaragaman hayati dunia.<sup>1</sup> Hutan tropis ini sebagai sumber daya alam hayati (plasma nuftah) yang sangat kaya serta memiliki peran yang sangat penting dalam sistem penyangga kehidupan yang sangat vital, antara lain sebagai sumber bahan makanan, bahan papan serta sebagai bahan baku industri dan obat-obatan, disamping berperan sebagai paru-paru dunia dan mensuplai oksigen bagi lingkungan global.

Posisi penting Indonesia sebagai pusat keanekaragaman hayati dunia tercermin dari kekayaan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya (BAPENAS, 2003). Dengan luas daratan yang hanya meliputi 1,3 % dari permukaan bumi, Indonesia memiliki sekitar 90 % jenis ekosistem khas yang merupakan habitat tumbuhan alam dan satwa liar yang meliputi lebih kurang 27.500 spesies tumbuhan berbunga (10 % dari spesies

---

<sup>1</sup> . Departemen Kehutanan Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam, 2011, *Taman Nasional di Indonesia*, Departemen Kehutanan, Jakarta, hlm.5

tanaman bunga terkenal di dunia), 515 spesies mamalia (12 % spesies mamalia), 781 spesies reptilia dan amphibia (16 % spesies reptil dan amphibia), 1539 spesies burung (17 % spesies burung) dan sekurang-kurangnya 25 % spesies ikan air laut dan air tawar di dunia.<sup>2</sup>

Adapun posisi mengenai potensi dan jenis endemisitas keanekaragaman hayati Indonesia di dunia, adalah peringkat ketujuh untuk jumlah jenis tumbuhan berbunga (27.500 spesies, dimana sekitar separuhnya adalah endemik), peringkat pertama jenis mamalia (515 spesies, 39 % endemik), peringkat keempat jenis reptilia (512 spesies, 29 % endemik) peringkat keenam jenis amphibia (269 jenis, 37 % endemik), peringkat kelima jenis burung (1.539 spesies, 26 % endemik, termasuk diantaranya burung paruh bengkok 51 % endemik).<sup>3</sup>

Disamping itu Indonesia juga memiliki palma (477 spesies 47 % endemik), kupu-kupu (121 spesies, 44 % endemik), serta berbagai jenis tumbuhan baru yang ditemukan oleh Dr. J.P. Moga (Pusat Penelitian Biologi, LIPI) selama 2004 yang berasal dari Papua, antara lain *Liviston brevifolia*, *Arange distincta*, *A. Longipes*, dan *A. Plicata*. Keseluruhan potensi tersebut menunjukkan bahwa betapa besar jumlah variasi genetik dan spesies yang dimiliki Indonesia.<sup>4</sup>

Kekayaan keanekaragaman tumbuhan alam dan satwa liar tersebut hidup tersebar di dalam kawasan konservasi, baik daratan (hutan alam) maupun perairan, yang mencakup areal sekitar 28,26 juta hektar dan terdiri atas kawasan suaka alam (cagar alam dan suaka marga satwa), kawasan pelestarian alam (Taman Nasional dan Taman Wisata Alam dan Taman Hutan Raya) serta Taman Buru.<sup>5</sup> Kawasan taman nasional merupakan salah satu kawasan konservasi terbaik sebagai arena tempat menyaksikan

---

<sup>2</sup> . *Ibid.*

<sup>3</sup> . M. Bismark dan Reny Sawitri, 2014, *Nilai Penting Taman Nasional*, Forda Press, Bogor, hlm. 61.

<sup>4</sup> . Departemen Kehutanan Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam, *Loc. Cit.*

<sup>5</sup> . *Ibid.*

dan menikmati sekaligus meneliti dan mengembangkan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan keanekaragaman, keunikan, kekhasan serta keindahan flora fauna termasuk keindahan dan keajaiban fenomena alam dan jasa lingkungan yang terkandung didalamnya, disamping berbagai aspek sosial budaya dan kehidupan masyarakat disekitarnya.

Sebagai negara yang memiliki sumber keanekaragaman hayati yang cukup besar, pada tahun 1990 Pemerintah Indonesia bersama Dewan Perwakilan Rakyat mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Semenjak diterbitkannya undang-undang ini Pemerintah Indonesia telah melakukan penunjukan dan penetapan kawasan konservasi berupa taman nasional sebanyak 50 (limapuluh) unit dengan luas kawasan sekitar 16,38 juta hektar.<sup>6</sup>

Setiap taman nasional ini memiliki keunikan dan kekhasan alam tersendiri, misalnya tiga danau berwarna di Taman Nasional Kalimutu (Nusa Tenggara Timur), karang atol ketiga terbesar didunia di Taman Nasional Taka Bonerate (Sulawesi Selatan), Taman Nasional Lorentz (Papua) yang merupakan salah satu dari tiga kawasan di dunia yang memiliki gletser di daerah tropis,<sup>7</sup> dan Taman Nasional Siberut yang terkenal dengan 4 (empat) jenis primata endemik dan budaya tradisional masyarakat hukum adat Suku Mentawai.

Menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya, sebuah taman nasional adalah kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budi daya pariwisata dan rekreasi.

---

<sup>6</sup> . Moira Moeliono, dkk., 2010, *Meretas Kebuntuan, Konsep dan Panduan Pengembangan Zona Khusus Bagi Taman Nasional di Indonesia*, Center for Internasional Forestry Research, Bogor, hlm. 7.

<sup>7</sup> . Departemen Kehutanan Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam *Op. cit.* hlm. 6.

Taman Nasional merupakan kawasan konservasi yang mempunyai fungsi dan peranan yang paling lengkap jika dibandingkan dengan kawasan konservasi lainnya. Taman nasional mempunyai fungsi sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman hayati dan ekosistemnya, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Guna menjabarkan ketiga fungsi tersebut, pengelolaan taman nasional dilaksanakan menurut zonasi, yang terdiri dari zona inti, zona rimba, zona pemanfaatan, zona tradisional, zona rehabilitasi, zona religi budaya dan sejarah dan zona khusus. Hal inilah yang membedakan sistem pengelolaan taman nasional dengan pengelolaan kawasan konservasi lainnya. Taman nasional dianggap sebagai “monumen hidup” yang menggambarkan hubungan timbal balik antara manusia dengan alam, sehingga perlu adanya kepedulian dan peran aktif masyarakat luas dalam pengelolaannya.

Kebijakan pengelolaan taman nasional bertujuan untuk melestarikan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya agar dapat memenuhi fungsi sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman hayati dan ekosistemnya, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya secara optimal, sehingga dapat dimanfaatkan bagi kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, penunjang budidaya, pariwisata dan rekreasi.

Taman Nasional Siberut adalah satu dari 50 (lima puluh) kawasan Taman Nasional di Indonesia. Status kawasan Taman Nasional Siberut bermula pada tahun 1976 dengan ditetapkannya kawasan Teitei Batti seluas 6.500 ha sebagai Kawasan Suaka Margasatwa berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor: 670/Kws/Um/10/1976 tanggal 25 Oktober 1976. Tahun 1979 kawasan Suaka Margasatwa Teitei Batti diperluas menjadi 56.500 ha dan diubah statusnya menjadi Cagar Alam sesuai Keputusan Menteri Pertanian Nomor: 758/Kws/Um/12/1978 tanggal 5 Desember

1978. Kemudian berdasarkan SK. Menteri Pertanian Nomor: 623/Kpts/Um/8/1982 tanggal 23 Agustus 1982 ditunjuk pula Kawasan Suaka Alam di Pulau Siberut seluas 132.900 ha yang terdiri dari Suaka Margasatwa dengan luas 50.000 Ha dibagian selatan. Dalam perkembangan selanjutnya, berdasarkan SK. Menteri Kehutanan Nomor: 407/Kpts-II/1993 tanggal 10 Agustus 1993 tentang perubahan fungsi kawasan hutan di Pulau Siberut ditunjuk kawasan hutan seluas 190.500 hektar (1.905 Km<sup>2</sup>) yang terdiri dari kawasan suaka alam seluas 132.900 hektar, hutan lindung seluas 3.500 hektar, hutan produksi terbatas seluas 17.500 hektar, dan hutan produksi tetap seluas 36.600 hektar menjadi taman nasional dengan nama “Taman Nasional Siberut”.<sup>8</sup>

Taman Nasional Siberut merupakan kelompok hutan hujan, dimana hampir 65 % Pulau Siberut diselubungi oleh hutan hujan.<sup>9</sup> Hutan hujan ini merupakan istana bagi flora dan fauna dengan menyediakan sumber makanan dan tempat tinggal. Hutan ini juga berfungsi sebagai pendukung kehidupan tradisional masyarakat Mentawai, terutama sebagai penyedia obat-obatan tradisional.

Koleksi botani dibuat pertama kali oleh Ridley (1924) dan menghasilkan deskripsi 33 spesies baru. Beberapa spesies tumbuhan telah berevolusi membentuk ciri-ciri khas morfologi yang tidak biasa. Misalnya *Xanthophyllum villarii* (Rubiaceae) yang luar biasa tingginya di Siberut. Spesies ini dikenal hanya ada di Filipina. *Chloranthus officinalis* (Chloranthaceae) tumbuh sangat besar jika dibandingkan dengan masing-masing spesies ini di daerah lain. Adapun *Phaeomeria minor* (Zyngiberaceae) mempunyai ukuran terkecil di genusnya.<sup>10</sup>

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) (1995) telah berhasil mencatat sekitar 846 spesies, 390 genus dan 131 famili dari kelompok pohon, semak belukar,

---

<sup>8</sup> . Balai Taman Nasional Siberut, 2015, *Rencana Pengelolaan Jangka Panjang Taman Nasional Siberut Periode 2015 s/d 2025* Balai Taman Nasional Siberut, Padang, 2015, hlm. 1.

<sup>9</sup> . *Ibid.* hlm. 19.

<sup>10</sup> . *Ibid.*

herba, liana dan epifit. Teridentifikasi pula 18 spesies pakis dan 5 spesies lumut dan jamur. Famili terpenting adalah Euphorbiaceae (24 genus, 100 spesies), Orchidaceae (41 genus, 67 spesies), Rubiaceae (25 genus, 54 spesies) dan Lauraceae (11 genus, 39 spesies). Kelompok Dipterocarpaceae yang berhasil dicatat sebanyak 20 spesies, terdiri dari 6 spesies *Dipterocarpus*, 2 spesies *Hopea*, 8 spesies *Shorea* dan 4 spesies *Vatica*.<sup>11</sup>

Diperkirakan 15% tumbuhan di Siberut merupakan spesies endemik. Diantara yang telah ditemukan adalah sebanyak 6 spesies tumbuhan endemik, yaitu : *Mesua cathairinae* (Clusiaceae), *Diospyros brevicalyx* (Ebenaceae), *Aporosa quadrangularis* (Euphorbiaceae), *Baccaurea dulcis* (Euphorbiaceae), *Drypetes subsymmetrica* (Euphorbiaceae) dan *Horsfieldia macrothyrsa* (Myristicaceae).<sup>12</sup>

Dari hasil inventarisasi Balai Taman Nasional Siberut (1999) ditemukan 15 spesies rotan-rotanan di Siberut yang terdiri dari 3 genus, yaitu : *Calamus* 10 spesies, *Daemonorops* 3 spesies dan *Korthalsia* sebanyak 2 spesies. Dari rotan-rotan tersebut, spesies *Calamus manan* dan *Calamus scipionum* merupakan spesies yang bernilai ekonomis, yang banyak terdapat di hutan primer campuran.<sup>13</sup>

Anggrek alam yang terdapat di kawasan Taman Nasional Siberut sebanyak 25 spesies, termasuk dalam 13 genus yang terdiri dari 22 spesies Anggrek Epifit dan 3 spesies Anggrek Tanah (LIPI, 2002). Anggrek yang cukup terkenal dari Siberut adalah Anggrek Bulan Putih (*Phalaenopsis amabilis*), bunganya berwarna putih, daun berdaging tebal, lama berbunga 3-4 bulan dengan jumlah kuntum 7-15 dalam satu tangkai. Anggrek-anggrek lain yang dapat ditemukan adalah *Coelogyne incrasata*, *Eria nutans*, *Dendrobium paphyllum*, dan lainnya.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> . *Ibid.* hlm. 20.

<sup>12</sup> . *Ibid.*

<sup>13</sup> . *Ibid.*

<sup>14</sup> . *Ibid.* Hlm. 21.

Yang paling menarik dari Taman Nasional Siberut adalah terdapatnya 4 (empat) primata endemik yang tidak ditemukan di belahan bumi lainnya, keempat primata endemik tersebut adalah : *Pertama, Hylobates klossii* (**Bilou atau Siamang Kerdil**), merupakan spesies primata yang paling terkenal di Mentawai; *Kedua, Presbytis potenziani* (**Joja atau Lutung Mentawai**); *Ketiga, Simias concolor* (**simakobu**); *Keempat, Macaca pagensis* (**Bokkoi atau Beruk Mentawai**).<sup>15</sup>

Taman Nasional Siberut ini secara administratif kePemerintahan, termasuk kedalam wilayah Kabupaten Kepulauan Mentawai, yang mana sebelumnya termasuk wilayah administrasi Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Mentawai dan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai Nomor 2 Tahun 2002, kawasan Taman Nasional Siberut berada dalam lima wilayah administratif Pemerintahan kecamatan, yaitu Kecamatan Siberut Utara, Kecamatan Siberut Barat, Kecamatan Siberut Tengah, Kecamatan Siberut Barat Daya dan Kecamatan Siberut Selatan. Terdapat 3 (tiga) desa dalam kawasan Taman Nasional Siberut yaitu Desa Simatalu, Desa Simalegi dan Desa Sagulubek. Desa Simatalu dan Desa Simalegi termasuk dalam Kecamatan Siberut Barat dan Desa Sagulubek termasuk Kecamatan Siberut Barat Daya.<sup>16</sup> Selain itu terdapat pula beberapa desa yang wilayahnya berbatasan langsung dengan kawasan Taman Nasional Siberut, yaitu Desa Taileleu, Desa Matotonan, Desa Saliguma, Desa Muntei, Desa Saibi Samukop, Desa Malancan, Desa Sigapokna. Masyarakat dari desa-desa ini memiliki akses kedalam kawasan untuk berladang, memungut hasil hutan baik kayu maupun hasil hutan bukan kayu untuk kebutuhan hidupnya. Keberadaan desa dalam kawasan ini sudah ada jauh sebelum dilakukannya penunjukan kawasan Taman Nasional Siberut oleh Pemerintah pada tahun 1993.

---

<sup>15</sup> .*Ibid.* hlm. 21-22.

<sup>16</sup> .*Ibid.* hal. 2-3.

Berdasarkan data statistik Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai tahun 2014 menunjukkan bahwa terdapat 6218 jiwa penduduk yang pada umumnya merupakan masyarakat hukum adat Suku Mentawai, hidup dan bermukim di dalam kawasan Taman Nasional Siberut.<sup>17</sup> Masyarakat hukum adat Suku Mentawai yang sudah hidup secara turun temurun didalam kawasan hutan mengaku bahwa setiap jengkal tanah di Pulau Siberut adalah hak ulayat mereka, dan itu diakui oleh seluruh suku yang ada di Pulau Siberut. Dengan ditunjuknya kawasan Taman Nasional Siberut yang luasnya hampir mencapai separuh dari luasan Pulau Siberut, sehingga masyarakat hukum adat Suku Mentawai merasa kehadiran Taman Nasional Siberut telah membatasi hak-hak mereka dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam mereka, yang selama ini telah mereka kelola dan manfaatkan secara baik dengan kerifan tradisonal yang mereka miliki.

Masyarakat hukum adat Suku Mentawai ini pada umumnya bermata pencaharian sebagai petani, memungut hasil hutan baik kayu maupun non kayu, seperti gaharu dan rotan manau, mereka hidup dengan serba keterbatasan baik secara ekonomi, pendidikan, kesehatan, transportasi dan komunikasi. Kondisi ini seolah-olah kontra produktif dengan tujuan dan azas penyelenggaraan kehutanan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyatakan bahwa penyelenggaraan kehutanan berazaskan manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan, dan penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif berkeadilan, dan berwawasan lingkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan eksternal.

---

<sup>17</sup> . *Ibid.* hlm. 13.

Permasalahan tumpang tindihnya antara kawasan taman nasional dengan wilayah adat dan rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat hukum adat yang hidup dan bermukim di dalam dan di sekitar kawasan hutan, selalu menjadi pemicu terjadinya konflik antara pengelola taman nasional dengan masyarakat hukum adat, dan ini hampir terjadi pada seluruh kawasan konservasi dan taman nasional di Indonesia.

Konflik yang terjadi dalam pengelolaan kawasan konservasi pada umumnya dan kawasan taman nasional pada khususnya, telah memunculkan kesadaran dari Pemerintah, sehingga telah merubah paradigma pembangunan kehutanan yang semula terpusat pada Pemerintah sekarang sudah lebih berpihak dan memberi peluang kepada masyarakat setempat, yang berada didalam dan sekitar kawasan hutan, baik yang merupakan masyarakat hukum adat ataupun masyarakat lokal lainnya. Konsep baru ini dimaksudkan untuk memadukan kepentingan masyarakat didalam dan disekitar kawasan hutan dengan kepentingan masyarakat Indonesia secara keseluruhan, sebagai konsekuensi adanya negara kesatuan Republik Indonesia. Kemakmuran yang dicita-citakan adalah kemakmuran seluruh rakyat dan masyarakat Indonesia, dengan menggunakan dan memanfaatkan salah satu modal pembangunan yaitu hutan.

Pertimbangan terhadap kesejahteraan masyarakat hukum adat dalam pengelolaan taman nasional (kawasan konservasi) ditandai dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.19/Menhut-II/2004 tentang Kolaborasi Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.85/Menhut-II/2014 tentang Tata Cara Kerjasama Penyelenggaraan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam dan Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.56/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Zonasi Taman Nasional, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor

P.76/Menlhk-setjen/2015 tentang Kriteria Zona Pengelolaan Taman Nasional dan Blok Pengelolaan Cagar Alam, Suaka Margasatwa, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam, dengan memunculkan zona tradisional dan zona religi, budaya dan sejarah sebagai bagian dari kategori zona lain yang dapat ditambahkan apabila diperlukan.

Pemberdayaan masyarakat dalam kawasan konservasi melalui pengelolaan kawasan berbasis zonasi merupakan suatu keniscayaan, karena sampai saat ini pengelolaan kawasan konservasi masih dihadapkan pada permasalahan klasik yang berkaitan dengan eksploitasi sumber daya hutan. Hal tersebut dikarenakan tingginya ketergantungan masyarakat terhadap sumber daya hutan. Kondisi seperti ini akan terus berlangsung bilamana tingkat kesejahteraan masyarakat tidak berubah ke tingkat yang lebih baik lagi. Dukungan dan partisipasi aktif masyarakat dalam menjaga kelestarian hutan juga akan sulit terwujud, jika tidak diimbangi/dibarengi upaya nyata Pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraannya.<sup>18</sup>

Untuk menghormati hak-hak dan kepentingan masyarakat hukum adat Suku Mentawai yang hidup dan bermukim didalam dan disekitar kawasan Taman Nasional Siberut, dan untuk optimalisasi pengelolaan kawasan Taman Nasional Siberut dan terjaminnya kelestarian ekosistem dan fungsi kawasan, serta memberi ruang bagi Pemerintah Daerah Kepulauan Mentawai untuk melaksanakan pembangunan untuk memberikan pelayanan pada masyarakatnya, maka pada tahun 2015 Balai Taman Nasional Siberut telah melakukan penataan zonasi kawasan Taman Nasional Siberut. Zonasi itu telah ditetapkan dengan Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan Hutan Konservasi Alam Nomor: SK. 32/IV-SET/2015 tanggal 4 Februari 2015 tentang Zonasi Taman Nasional Siberut, Kabupaten Kepulauan Mentawai Provinsi Sumatera Barat. Zonasi dalam kawasan TN Siberut terdiri atas 5 (lima) zona yaitu Zona Inti (45.620 Ha),

---

<sup>18</sup> . Departemen Kehutanan Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam, 2007, *Pedoman Kriteria dan Indikator Pemberdayaan Masyarakat di Sekitar kawasan Konservasi*, Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan Konservasi Alam, Bogor, hlm. 1.



Penataan zonasi pengelolaan kawasan Taman Nasional Siberut selain bertujuan untuk menjamin kelangsungan ekosistem dan fungsi kawasan, untuk mengakomodir kepentingan Pemerintah Daerah Kabupaten Kep. Mentawai juga untuk menghormati hak-hak dan kepentingan serta untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat hukum adat Suku Mentawai pada kawasan Taman Nasional Siberut. Penetapan zona pengelolaan telah membuka ruang dan kesempatan bagi masyarakat hukum adat untuk ikut berpartisipasi dalam pengelolaan kawasan Taman Nasional Siberut dan memanfaatkan sumber daya hutan tertentu secara lestari untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka, serta untuk mendapatkan pemberdayaan-pemberdayaan, baik dari Taman Nasional Siberut maupun dari Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai atau pihak-pihak lain yang berkepentingan.

Pemberdayaan masyarakat pada kawasan Taman Nasional Siberut ini bukan sekedar untuk menghentikan terjadinya perusakan sumberdaya hutan dan ekosistemnya saja, tetapi juga sebagai upaya untuk membangun masyarakat kearah kemandirian, sehingga dapat diartikan sebagai upaya guna memperbaiki mutu hidup/kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan. Pemberdayaan masyarakat yang diselenggarakan secara beriringan oleh Pemerintah bersama masyarakat atau dilakukan masyarakat dengan fasilitasi Pemerintah akan memotivasi peranserta masyarakat secara aktif dan dinamis. Dengan demikian, peran serta masyarakat dalam keseluruhan proses pembangunan merupakan syarat mutlak yang harus diperhatikan oleh semua penentu kebijakan dan penyelenggara pembangunan disegala bidang, termasuk bidang kehutanan, dan pada akhirnya melalui kegiatan pemberdayaan masyarakat diharapkan masyarakat ikut merasa bertanggung jawab terhadap kelestarian dan keberadaan kawasan konservasi sebagai sumber kehidupan mereka, baik secara langsung maupun

tidak langsung.<sup>19</sup> Dalam tulisan ini penulis akan melakukan penelitian apakah penataan zonasi Taman Nasional Siberut sudah mampu menjawab tantangan pengelolaan dan kebutuhan Masyarakat Adat Suku Mentawai untuk memperoleh penghidupan yang layak sebagai warga negara, sesuai dengan tujuan pengurusan hutan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan, serta bagaimana peran Balai Taman Nasional Siberut sebagai institusi yang ditunjuk oleh Pemerintah untuk mengelola kawasan Taman Nasional Siberut, serta Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai selaku Pemerintahan Daerah secara administratif, dalam melakukan pemberdayaan masyarakat hukum adat pada Taman Nasional Siberut melalui zonasi pengelolaan Taman Nasional Siberut.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana proses penetapan dan bentuk zonasi pengelolaan Taman Nasional Siberut ?
2. Bagaimana kedudukan hukum masyarakat hukum adat dan hutan adat dalam penetapan Taman Nasional Siberut ?
3. Bagaimana bentuk pemberdayaan masyarakat hukum adat pada kawasan Taman Nasional Siberut melalui pengelolaan kawasan berbasis zonasi?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui proses penetapan dan bentuk zonasi pengelolaan pada kawasan Taman Nasional Siberut.
2. Untuk mengetahui kedudukan hukum masyarakat hukum adat dan hutan adat dalam penetapan Taman Nasional Siberut

---

<sup>19</sup> . Departemen Kehutanan Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam, 2008, *Pedoman Pengelolaan Pemberdayaan Masyarakat di Daerah Penyangga*, hlm. 3.

3. Untuk mengetahui bentuk kegiatan pemberdayaan masyarakat hukum adat pada kawasan Taman Nasional Siberut melalui pengelolaan kawasan berbasis zonasi.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan wacana dan masukan akan perkembangan peraturan yang mengatur tentang proses penetapan zonasi pengelolaan suatu kawasan Taman Nasional.
- b. Hasil penelitian nantinya diharapkan dapat menjadi tambahan literatur dalam Hukum Administrasi Negara, khususnya tentang pemberdayaan masyarakat hukum adat pada kawasan taman nasional.

##### **2. Manfaat Praktis**

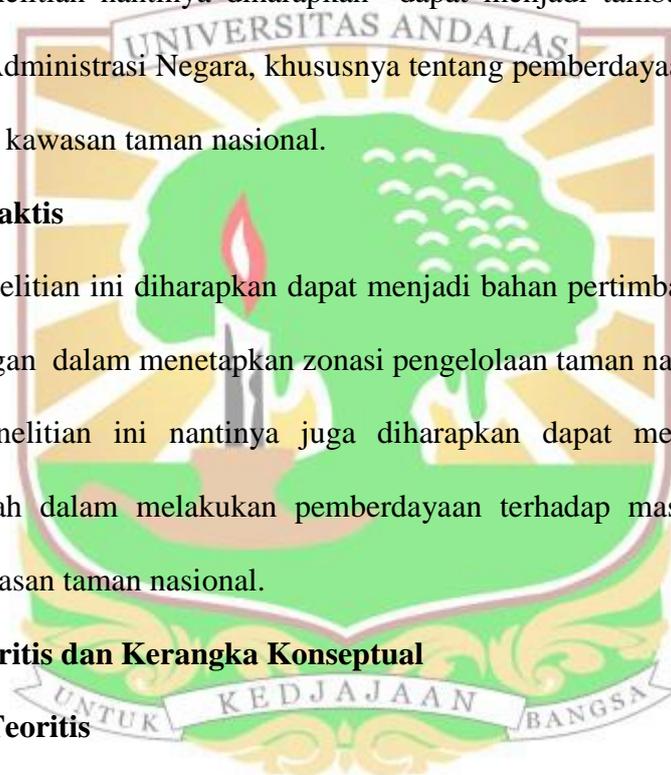
- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemegang kewenangan dalam menetapkan zonasi pengelolaan taman nasional.
- b. Hasil penelitian ini nantinya juga diharapkan dapat menjadi pedoman bagi Pemerintah dalam melakukan pemberdayaan terhadap masyarakat hukum adat pada kawasan taman nasional.

#### **E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual**

##### **1. Kerangka Teoritis**

Landasan teoritis adalah upaya untuk mengidentifikasi teori hukum, konsep-konsep hukum, azas-azas hukum, dan doktrin yang akan dipakai sebagai landasan untuk membahas penelitian. Dalam pembahasan masalah penelitian ini akan digunakan beberapa teori, konsep, azas dan pendapat-pendapat para ahli antara lain, teori utilitarianisme, teori sustainable developmant (teori pembangunan berkelanjutan), teori kewenangan dan teori reform agraria.

##### **a. Teori Utilitarianisme**



Aliran utilitarianisme yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan hukum. Kemanfaatan diartikan sebagai kebahagiaan (happiness), yang tidak mempermasalahkan baik atau tidak adilnya suatu hukum, melainkan bergantung kepada pembahasan mengenai apakah hukum dapat memberikan kebahagiaan pada manusia atau tidak.<sup>20</sup>

Hukum yang baik adalah hukum yang dapat memenuhi prinsip memaksimalkan kebahagiaan, dan meminimalkan rasa sakit dalam masyarakat.<sup>21</sup> Kebahagiaan itu selayaknya dapat dinikmati oleh setiap individu, tetapi jika tidak mungkin tercapai, diupayakan agar kebahagiaan itu dinikmati oleh sebanyak mungkin individu di dalam masyarakat.

Menurut Jeremy Bentham bahwa alam memberikan kebahagiaan dan kesusahan. Manusia selalu berusaha memperbanyak kebahagiaan dan mengurangi kesusahannya. Ada keterkaitan yang erat antara kebaikan dan kejahatan dengan kebahagiaan dan kesusahan.<sup>22</sup>

Alam telah menempatkan manusia dibawah kendali kesenangan dan penderitaan. Satu-satunya tujuan manusia adalah mencari kesenangan, dan menjauhi penderitaan sekalipun saat manusia itu menolak kesenangan terbesar atau menanggung penderitaan yang paling berat.<sup>23</sup>

Penganut utilitarianisme menganggap tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan yang sebanyak-banyaknya kepada warga masyarakat. Hal ini didasari oleh adanya falsafah sosial yang mengungkapkan

---

<sup>20</sup> . Muhammad Erwin, 2011, *Filsafat Hukum Refleksi Kritis terhadap Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.179.

<sup>21</sup> . Antonius Cahyadi dan E. Fernando Manulang, 2007, *Pengantar ke Filsafat Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 62.

<sup>22</sup> . Muhammad Erwin, *Op.Cit.* hlm. 183

<sup>23</sup> . Jeremy Bentham, 2006, *Teori dan Perundang-undangan*, Nuansa dan Nusamedia, Jakarta, hlm. 26.

bahwa setiap warga masyarakat mendambakan kebahagiaan dan hukum merupakan salah satu alatnya.

Jeremy Bentham berpendapat bahwa keberadaan negara dan hukum semata-mata sebagai alat mencapai manfaat yang hakiki, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat.<sup>24</sup>

Selain Jeremi Bentham penganut aliran utilitarianisme yang lain adalah John Stuart Mill seorang filsuf besar Inggris, dalam bukunya Utilitarianism beliau mengemukakan dua hal. *Pertama*. Ia mengkritik pandangan Bentham bahwa kesenangan dan kebahagiaan harus diukur secara kuantitatif. Ia berpendapat bahwa kualitasnya perlu dipertimbangkan juga, karena ada kesenangan yang lebih tinggi mutunya dan ada yang lebih rendah. Kesenangan manusia harus dinilai lebih tinggi daripada kesenangan hewan, tegasnya, dan kesenangan orang seperti Socrates lebih bermutu daripada kesenangan orang tolol. *Kedua*, bahwa kebahagiaan yang menjadi norma etis adalah kebahagiaan semua orang yang terlibat dalam suatu kejadian, bukan kebahagiaan satu orang saja yang barangkali bertindak sebagai pelaku utama. Raja dan seorang bawahan dalam hal ini harus diperlakukan sama. Kebahagiaan satu orang tidak boleh dianggap lebih penting daripada kebahagiaan orang lain.<sup>25</sup>

Rosque Pound, menerangkan bahwa pembuat undang-undang harus dipimpin oleh satu azas kegunaan (utility). Yang harus menjadi patokan bagi pembuat undang-undang adalah apa yang akan memberikan kebahagiaan kepada jumlah individu yang lebih besar.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> . Zainudin Ali, 2008, *Filsafat Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 59.

<sup>25</sup> . Muhammad Erwin, *Op. Cit.* hlm. 183-184.

<sup>26</sup> . *Ibid.*

Teori utilitarianisme ini sangat relevan sebagai landasan teori dalam pembahasan ini, karena penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk memberikan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

#### **b. Teori Sustainable Development (Pembangunan Berkelanjutan)**

Istilah sustainable development pertama kali diperkenalkan oleh Rachel Carson melalui bukunya *Silent Spring* yang terbit ditahun 1962. Dalam konsep pembangunan berkelanjutan (sustainable development) tersebut, proses pembangunan atau perkembangan (development) diharapkan dapat memenuhi kebutuhan masa sekarang tanpa membahayakan kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhannya dalam memanfaatkan potensi sumberdaya alam untuk kehidupan.<sup>27</sup>

Di Indonesia prinsip pembangunan berkelanjutan terdapat dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, yang menegaskan bahwa :

*“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan,berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”*

Kata “berkelanjutan” itulah yang dimaksudkan dengan konsep *sustainable development* atau yang dalam bahasa Indonesia disebut dengan pembangunan berkelanjutan.<sup>28</sup>

Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) merupakan salah satu perwujudan dari wawasan lingkungan yang dimaksud dalam UUD 1945, sebaliknya prinsip pembangunan berkelanjutan juga harus diterapkan dalam kebijakan pembangunan yang berwawasan lingkungan. Tidak ada pembangunan

---

<sup>27</sup> .Jimly Asshiddiqie, 2009, *green constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 134.

<sup>28</sup> *.Ibid.*, hlm. 133.

berkelanjutan tanpa lingkungan hidup sebagai unsur utamanya, dan tidak ada wawasan lingkungan tanpa pembangunan berkelanjutan.<sup>29</sup>

Dengan demikian secara sederhana pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dapat diartikan sebagai upaya sadar dan terencana yang memadukan lingkungan, termasuk sumber dayanya, kedalam proses pembangunan yang menjamin kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa sekarang dan generasi yang akan datang.<sup>30</sup>

Dalam laporan WCED tahun 1987 dengan judul *Our Common Future* atau yang lebih dikenal dengan sebutan *Brundtland Report*, pembangunan berkelanjutan secara sederhana hanya diartikan, “*sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”. Dari rumusan ini, dapat dipahami adanya dua elemen pokok. *Pertama*, konsep kebutuhan, yaitu kebutuhan generasi masa kini dan mendatang untuk hidup sejahtera, terutama kebutuhan hidup bagi orang-orang miskin dan komunitas-komunitas tertinggal yang harus mendapat prioritas utama dalam pembangunan. *Kedua*, konsep pembatasan, yaitu pembatasan terhadap pemaksaan yang dilakukan oleh negara, korporasi ataupun masyarakat atas kemampuan lingkungan untuk memenuhi tuntutan kebutuhan sekarang dan masa yang akan datang.<sup>31</sup>

Cita-cita dan agenda utama dari pembangunan berkelanjutan adalah untuk mensinkronkan, mengintegrasikan dan memberi bobot yang sama bagi tiga aspek utama pembangunan, yaitu aspek ekonomi, aspek sosial budaya dan aspek

---

<sup>29</sup> . *Ibid.*, hlm. 133-134.

<sup>30</sup> . *Ibid.*, hlm 135

<sup>31</sup> . *Ibid.*, hlm. 140

lingkungan.<sup>32</sup> Gagasan dibalik itu adalah bahwa pembangunan ekonomi, sosial budaya dan lingkungan harus dipandang sebagai terkait erat satu sama lain, dan karena itu unsur-unsur dari kesatuan yang saling terkait ini tidak boleh dipisahkan atau dipertentangkan satu dengan yang lainnya. Pada dasarnya yang ingin dicapai dengan pembangunan berkelanjutan adalah menggeser titik berat pembangunan dari hanya pembangunan ekonomi, juga mencakup pembangunan sosial budaya dan lingkungan.<sup>33</sup>

Dengan kata lain yang ingin dicapai adalah sebuah integrasi pembangunan sosial budaya dan pembangunan lingkungan kedalam arus utama pembangunan nasional agar kedua aspek tersebut mendapat perhatian yang sama bobotnya dengan aspek ekonomi. Pesan yang hendak disampaikan disini bahwa pembangunan aspek sosial budaya dan lingkungan tidak boleh dikorbankan demi dan atas nama pembangunan ekonomi.<sup>34</sup>

Teori "*sustainable development*" ini sangat relevan sebagai landasan teori dalam pembahasan ini, untuk menentukan sejauh mana pengelolaan kawasan taman nasional berbasis zonasi dapat memaduserasikan antara kepentingan masyarakat hukum adat pada kawasan taman nasional dengan kelestarian fungsi Taman Nasional Siberut berkelanjutan, untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang dan generasi yang akan datang.

### c. Teori Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.<sup>35</sup>

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal

---

<sup>32</sup> . Koesnadi Hardjasoemantri, 2001, *Hukum dan Lingkungan Hidup Di Indonesia*, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.2.

<sup>33</sup> . *Ibid.*, hlm 2-3.

<sup>34</sup> . *Ibid.*, hlm.3.

<sup>35</sup> . Tim Bahasa Pustaka, 1996. hlm 1128

dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang Pemerintahan.<sup>36</sup>

Dalam literatur ilmu politik, ilmu Pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>37</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”,<sup>38</sup> sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.<sup>39</sup>

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan

---

<sup>36</sup> . Prajudi Atmosudirdjo, 1995, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hlm 78.

<sup>37</sup> . Mariam Budiardjo, 1998, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 35-36.

<sup>38</sup> . Suwoto Mulyosudarmo, 1990, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-segi Teoritis dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 30.

<sup>39</sup> . Gunawan Setiardja, 1990, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 52.

Pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijaksanaan; dan f) kebajikan.<sup>40</sup>

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.<sup>41</sup>

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyektif kewajiban.<sup>42</sup> Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah

---

<sup>40</sup> . Rusadi Kartaprawira, 1998, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm. 37-38.

<sup>41</sup> . Miriam Budiardjo, *Loc-Cit.*

<sup>42</sup> . Rusadi Kartaprawira, *Op.Cit.*, hal.39

“*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>43</sup>

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.<sup>44</sup> Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang Pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan Pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>45</sup>

Sementara Bagir Manan mengatakan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>46</sup> Dalam hukum administrasi negara wewenang Pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

---

<sup>43</sup> . Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 20

<sup>44</sup> . Ateng Syafrudin, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, hlm. 22

<sup>45</sup> . Indroharto, 1994, *Azas-azas Umum Pemerintahan Yang Baik, Dalam Paulus Efendi Lotulung, Himpunan Makalah Azas-azas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65.

<sup>46</sup> . *Ibid.* hlm. 99.

Menurut Indroharto, kewenangan dalam arti yuridis adalah suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat hukum.<sup>47</sup> Kemudian Philipus M. Hadjon mengemukakan ada 2 sumber untuk memperoleh wewenang yaitu atribusi dan delegasi. Namun dikatakan pula bahwa kadangkala mandat digunakan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.<sup>48</sup>

Pendapat ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh F.A.M. Stroink dan J.G Brouwer dalam bukunya Indroharto yang berpendapat bahwa cara memperoleh wewenang pada hakikatnya melalui cara atribusi dan delegasi, sebagaimana beliau kemukakan sebagai berikut :

*“Hanya ada dua cara organ memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan suatu wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif) kepada organ lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi. Mandat tidak mengakibatkan perubahan apapun, sebab yang ada hanyalah hubungan internal, seperti menteri dengan pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutus secara teknis, sedangkan menteri secara yuridis.”<sup>49</sup>*

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) Pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> . Indroharto, 1991, *Usaha Untuk Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar harapan , Jakarta, hlm. 68.

<sup>48</sup> . Philipus M Hadjon, dkk, 1999, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 128-129.

<sup>49</sup> . Indroharto, *Op.Cit.*, hlm. 223.

<sup>50</sup> . J.G. Brouwer dan Schilder, 1998, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen: Ars Aequilibr, hlm.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) Pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) Pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ Pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Pengaturan kewenangan negara dalam hal ini Pemerintah dibidang agraria dan sumber daya alam dapat ditemukan dalam pasal 33 Undang-undang Dasar 1945, yang meyebutkan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Dasar 1945 ini selanjutnya dibentuklah Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Untuk masalah kahutanan khususnya sumber daya alam hayati dibentuklah Undang-undang No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, akan tetapi dalam undang-undang ini tidak ditemukan ketentuan yang mengatur tentang penguasaan hutan oleh negara. Ketentuan tentang penguasaan hutan oleh negara baru ditemukan dalam Undang-undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kemudian dalam ayat (2) dinyatakan bahwa penguasaan hutan oleh negara ini memberikan wewenang pada 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
3. Mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Dari ketentuan pasal ini terlihat bahwa kewenangan pengelolaan hutan di Indonesia ada pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Propinsi dan

Kabupaten/Kota hanya mendapat pendelegasian sebagian kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat dalam pengurusan hutan yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah (Pasal 66 ayat (1) dan (2)). Akan tetapi semenjak diberlakukannya Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota yang sebelumnya mendapatkan pendelegasian kewenangan pengurusan hutan dari Pemerintah Pusat, menjadi tidak mendapat pendelegasian kewenangan lagi dalam pengurusan hutan, kewenangan pengurusan hanya didelegasikan sampai pada Pemerintah Propinsi, kecuali bagi Kabupaten/Kota yang memiliki Taman Hutan Raya diberi kewenangan untuk mengurusnya. Berdasarkan kewenangan yang dimiliki itulah Pemerintah menyelenggarakan tata kelola hutan di Indonesia.

Teori kewenangan sangat relevan dijadikan sebagai landasan teori dalam pembahasan ini, karena keabsahan tindakan Pemerintah dalam penetapan kawasan hutan, penetapan zonasi pengelolaan taman nasional, dan pemberdayaan masyarakat hukum adat pada kawasan taman nasional, diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **d. Teori Reform Agraria**

Pembaharuan agraria (*agrarian reform*) adalah upaya perubahan struktural yang mendasarkan diri pada hubungan-hubungan intra dan antar subjek-subjek agraria dalam kaitan akses (penguasaan dan pemanfaatan) terhadap objek agraria. Namun secara konkret, pembaharuan agraria diarahkan untuk melakukan perubahan struktur penguasaan tanah dan perubahan jaminan kepastian

penguasaan tanah bagi rakyat yang memanfaatkan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya.<sup>51</sup>

Istilah Pembaruan Agraria baru diperkenalkan ditahun 2001, yakni sejak lahirnya Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang berarti bahwa istilah Reforma Agraria (*Agrarian Reform*) lebih dulu dikenal dalam wacana ilmiah dibandingkan istilah Pembaruan Agraria.<sup>52</sup>

Pembaharuan agraria ini sangat identik dengan *landreform* karena *landreform* ini merupakan satu bagian dari pembaharuan agraria yang hanya meliputi tanah saja (dalam artian sempit) sedangkan pembaharuan agraria (*agrarian reform*) mencakup *landreform*, *water reform*, dan *air reform* (dalam artian luas).<sup>53</sup> A.P. Parlindungan menyatakan bahwa UUPA tersebut sebagai induk *landreform* Indonesia.<sup>54</sup>

Ben Cousins memberikan perbedaan antara *agrarianreform* dengan *landreform*. *Landreform* berkaitan dengan hak atas tanah dengan cirinya masing-masing, kekuatan dan distribusi. Sedangkan reforma agraria tidak terbatas pada konsep *landreform* tersebut, tetapi lebih luas mencakupi juga isu-isu karakter kelas dari hubungan antara produksi dan distribusi dibidang pertanian dan perusahaan yang terkait, dan bagaimana semua hal itu terhubung ke struktur kelas yang lebih luas. Dengan kata lain, reforma agraria berkaitan dengan kekuatan

---

<sup>51</sup> . Ida Nurlinda, 2009, *Prinsip-prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 77.

<sup>52</sup> . Bernhard Limbong (selanjutnya disebut Bernhard Limbong II), 2012, *Reforma Agraria*, Margaretha Pustaka; Jakarta, hlm. 27.

<sup>53</sup> . Muhammad Yamin, 2003, *Jawaban singkat pertanyaan-pertanyaan dalam komentar atas UUPA*, Pustaka Bangsa Press, Medan, hlm. 13

<sup>54</sup> . A.P. Parlindungan, 1987, *Landreform Indonesia Suatu Perbandingan*, Alumni, Bandung, hlm. 8

ekonomi dan politik dan hubungan antara keduanya. Reforma agraria pada konteks ini harus mencakup:<sup>55</sup>

1. Instrumen kebijakan agraria yang karakter kualitatif dan seterusnya mengacu pada perubahan yang lebih kecil seperti subsidi, tarif pajak, dan sebagainya.
2. Perubahan struktural untuk mengubah struktur pertanian, seperti program kredit, investasi di bidang infrastruktur, penyuluhan, dan sebagainya.
3. Reformasi kelembagaan yang mengubah dasar ekonomi pedesaan dan masyarakat, seperti redistribusi tanah, perubahan penyewaan, kolektivisasi, dan sebagainya.

Dengan demikian pada hakikatnya, konsep reforma agraria mencakup 3 (tiga) konsep, yakni:<sup>56</sup>

1. Konsep *Landreform*, yakni penataan kembali struktur penguasaan kepemilikan tanah yang lebih adil.
2. Konsep *Accesreform*, yakni berkaitan dengan penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan petani memperoleh akses ke sumber ekonomi di wilayah pedesaan. Akses tersebut antara lain akses sarana dan prasarana pertanian, pengairan, jalan, usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani, dan perbankan (kredit usaha rakyat).
3. Konsep *Policy/Regulationreform*, yakni berkenaan dengan pengaturan kebijakan dan hukum yang berpihak pada rakyat banyak.

Secara operasional, reforma agraria dilaksanakan melalui dua langkah sekaligus, yakni:<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> . Lihat Ben Cousins, *Agrarian Reform and The Two Economies: Transforming South Africa's Countryside*, draft of chapter 9 in Ruth Hall and Laungisile Ntsebeza, eds., *The Land Question in South Africa: The Challenge of Transformation and Redistribution*, HSRC Press, Cape Town, South Africa, 2007, dalam Bernhard Limbong II, *Ibid.*, hlm. 30.

<sup>56</sup> . *Ibid.*

- a. Penataan kembali sistem politik dan hukum pertanahan berdasarkan Pancasila, UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, dan UUPA; dan
- b. Proses penyelenggaraan landreform plus, yaitu penataan aset tanah (*assetreform*) bagi masyarakat dan penataan akses masyarakat (*accessreform*) terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik yang memungkinkan masyarakat untuk memanfaatkan tanahnya secara baik.

*Landreform* atau *asset reform* pada intinya diartikan sebagai restrukturisasi penguasaan, kepemilikan, pemanfaatan dan penggunaan tanah. Namun dalam prakteknya Elias H. Turma berpendapat bahwa konsep landreform telah diperluas cakupannya dengan menekankan peran strategis dari tanah dan pertanian dalam pembangunan.<sup>58</sup>

Subjek atau penerima manfaat redistribusi tanah ini diprioritaskan kepada masyarakat yang telah menguasai dan mengusahakan tanah tersebut selama bertahun-tahun. Prioritas berikutnya yaitu kepada masyarakat yang miskin dan atau tidak punya tanah di sekitar atau di luar lokasi tanah tersebut. Penerima manfaat tersebut nantinya akan diberikan sertifikat hak milik atas tanah tersebut secara perseorangan.<sup>59</sup>

Dalam konteks *access reform*, Pemerintah memberikan fasilitasi akses kepada masyarakat, baik ke tanah atau lahan maupun akses ke instrumen penunjang tanah atau lahan yang salah satunya adalah modal, baik dalam bentuk kredit maupun yang bersumber dari APBN atau APBD.<sup>60</sup> Untuk perusahaan

---

<sup>57</sup> . Muhammad Ilham Arisaputra, 2015, *Accesreform Dalam Kerangka Reforma Agraria Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, hlm. 8

<sup>58</sup> . Ida Nurlinda, Op.cit, hlm. 78.

<sup>59</sup> . <http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/136061-T%2028063-Evaluasi%20dampak-Pendahuluan.pdf>, dikunjungi pada tanggal 28 Oktober 2016, jam, 20.00 WIB

<sup>60</sup> . Muhammad Ilham Arisaputra, 2016, *Acces Reform dalam Kerangka Reforma Agraria Untuk Mewujudkan Keadilan Sosial*, Jurnal Perspektif, Volume XXI. No. 2, Edisi Mei. Hlm. 90.

tanah atau lahan tersebut sepenuhnya merupakan tanggung jawab pribadi masing-masing penerima manfaat. Dalam rangka pengusahaan tanah atau lahan tersebut, Pemerintah bertindak sebagai pendamping dengan memberikan pembekalan ilmu pengetahuan dasar dan bantuan bimbingan teknis kepada penerima manfaat. Jadi dalam konteks *access reform* ini, Pemerintah tidak lepas tangan, namun ke semua mekanisme pelaksanaannya dalam koridor tanggung jawab dan pengawasan Pemerintah langsung, baik Pemerintah pusat maupun Pemerintah daerah.<sup>61</sup>

Jadi, pada dasarnya *access reform* merupakan pemberian kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia di bumi Indonesia dengan dukungan dan fasilitasi dari Pemerintah berupa sarana dan prasarana pertanian, pengairan, jalan, usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani, dan perbankan (kredit usaha rakyat). *Accessreform* yang dimaksud adalah berkaitan dengan penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan petani memperoleh akses ke sumber ekonomi di wilayah pedesaan.<sup>62</sup>

Dalam Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 disebutkan reform agraria ini memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut :

Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip:

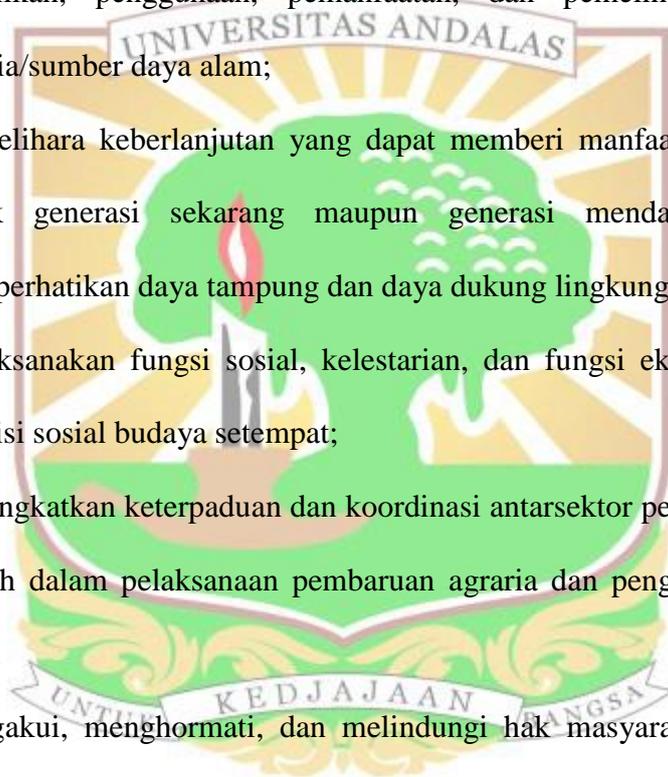
- a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;

---

<sup>61</sup> . *Ibid.*

<sup>62</sup> . *Ibid.*

- c. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- d. Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
- e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
- f. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
- g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
- h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
- j. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
- k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, Pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
- l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat,



Sementara itu Ida Nurlinda menyebutkan prinsip-prinsip reform agraria sebagai berikut :<sup>63</sup>

- a. Menjunjung tinggi hak asasi manusia, karena hak atas sumber-sumber agraria merupakan hak ekonomi setiap orang.
- b. Unifikasi hukum yang mampu mengakomodasi keanekaragaman hukum setempat (pluralisme).
- c. Keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria (keadilan gender, keadilan dalam suatu generasi dan antar generasi, serta pengakuan kepemilikan masyarakat adat terhadap sumber-sumber agraria yang menjadi ruang hidupnya).
- d. Fungsi sosial dan ekologi tanah serta sumber-sumber agraria lainnya, bahwa hak yang dipunyai seseorang menimbulkan kewajiban sosial bagi yang bersangkutan karena haknya dibatasi oleh hak orang lain dan hak masyarakat yang lebih luas.
- e. Penyelesaian konflik pertanahan.
- f. Pembagian tanggung jawab kepada daerah berkenaan dengan alokasi dan manajemen sumber-sumber agraria.
- g. Transparansi dan partisipasi dalam pembuatan kebijakan hak.
- h. Landreform/restrukturisasi dalam pemilikan, penguasaan, pemanfaatan sumber-sumber agraria.
- i. Usaha-usaha produksi di lapangan agraria.
- j. Pembiayaan program-program pembaruan agraria.

Ada 5 (lima) tujuan utama yang hendak dicapai dari pelaksanaan PPAN melalui *asset reform* dan *akses reform* yaitu:<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> . Ida Nurlinda, *Op.Cit.*, hlm. 96.

1. Menata kembali struktur penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan penggunaan tanah dan kekayaan alam lainnya sehingga menjadi lebih berkeadilan sosial;
2. Meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, khususnya kaum tani dan rakyat miskin dipedesaan;
3. Mengatasi pengangguran dengan membuka kesempatan kerja baru di bidang pertanian dan ekonomi pedesaan;
4. Membuka akses bagi rakyat terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik;
5. Dan mewujudkan mekanisme sistematis dan efektif untuk mengatasi sengketa dan konflik agraria.

## 2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan suatu penjelasan terhadap judul yang diangkat dalam penulisan tesis ini

### a. Pengelolaan Kawasan Taman Nasional

Pengelolaan taman nasional adalah upaya sistematis yang dilakukan untuk mengelola kawasan taman nasional melalui kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pengawasan dan evaluasi untuk mencapai tujuan perlindungan, pengawetan, pemanfaatan, pengawasan dan pengendalian agar berjalan secara efektif dan efisien.

Taman nasional merupakan kawasan konservasi yang memiliki keanekaragaman, keunikan, kekhasan, dan keindahan flora fauna yang endemik, langka, serta

dilindungi, termasuk keindahan dan keajaiban fenomena alam (Departemen Kehutanan, 2003).<sup>65</sup>

Dalam Pasal 1 butir 14 Undang-undang Nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya disebutkan, Taman Nasional adalah kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budi daya pariwisata dan rekreasi.

Sistem zona dalam pengelolaan taman nasional merupakan penataan kawasan taman nasional berdasarkan fungsi dan peruntukannya sesuai kondisi, potensi dan perkembangan yang ada. Dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.76/Menlhk-Setjend/2015 tentang Kriteria Zona Pengelolaan Taman Nasional dan Blok Pengelolaan Cagar Alam, Suaka Margasatwa, Taman Hutan raya dan taman Wisata Alam, dijelaskan zona dalam kawasan taman nasional terdiri dari, zona inti, zona rimba, zona pemanfaatan, dan zona lain, diantaranya zona perlindungan bahari, zona tradisional, zona rehabilitasi, zona religi, budaya dan sejarah, dan zona khusus.

Zona inti merupakan kawasan taman nasional yang berfungsi untuk perlindungan mutlak dan tidak diperkenankan adanya perubahan apapun oleh kegiatan manusia, serta perubahan dan perkembangan yang terjadi berjalan secara alami tanpa campur tangan manusia, kecuali kegiatan untuk penelitian, pemantauan, perlindungan dan pengamanan.<sup>66</sup>

Zona rimba kawasan taman nasional (kawasan daratan) atau zona bahari (kawasan perairan laut) merupakan kawasan taman nasional di daratan/perairan

---

<sup>65</sup> . M. Bismark dan Reni Sawitri, *Op.Cit.* hlm. 22

<sup>66</sup> . Taman Nasional di Indonesia, *Op.Cit.* hlm. 7.

laut yang berfungsi untuk penyangga zona inti, dan didalamnya hanya dapat dilakukan kegiatan sebagaimana pada zona inti, serta dapat dikunjungi oleh pengunjung untuk kegiatan rekreasi terbatas. Dalam zona rimba maupun bahari, dapat dilakukan kegiatan pengelolaan seperti pembinaan habitat dan pembinaan populasi satwa/tumbuhan, pembuatan jalan setapak, menara pengintai, pondok jaga, sarana kemudahan wisata dan lain-lain.<sup>67</sup>

Zona pemanfaatan merupakan bagian kawasan taman nasional yang diperuntukan bagi kepentingan pengunjung maupun pengelolaan. Dalam zona pemanfaatan dapat dibangun sarana akomodasi untuk keperluan pengunjung (bumi perkemahan, wisata tamu, jalan dan tempat parkir, pusat informasi, dan lain-lain), dan sarana pengelolaan taman nasional (kantor, stasiun penelitian, dan lain-lain). Sarana yang dapat dibangun dibatasi luasnya maksimal 10 % dari luas zona pemanfaatan.<sup>68</sup>

Sebagai kawasan pelestarian alam kawasan taman nasional memiliki tiga fungsi pokok sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, yaitu :

1. Perlindungan sistem penyangga kehidupan

Sistem penyangga kehidupan merupakan satu proses alami dari berbagai unsur hayati dan non hayati yang menjamin kelangsungan kehidupan makhluk. Perlindungan sistem penyangga kehidupan ditujukan bagi terpeliharanya proses ekologis yang menunjang kelangsungan kehidupan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia. Perlindungan sistem penyangga kehidupan antara lain meliputi fungsi

---

<sup>67</sup> . *ibid.*

<sup>68</sup> . *ibid.*

sebagai pencegah hilangnya air tanah, menyimpan cadangan air, mencegah banjir, menghasilkan oksigen, mencegah longsor, menjaga keasrian dan kesejukan.

## 2. Pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa

Pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya, dilaksanakan melalui kegiatan: pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya dan pengawetan jenis tumbuhan dan satwa. Melalui fungsi ini keanekaragaman dan jenis satwa dan tumbuhan akan lestari dan dapat disaksikan oleh generasi yang akan datang.

## 3. Pemanfaatan secara lestari sumber daya alam dan ekosistemnya

Pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dilakukan melalui kegiatan: pemanfaatan kondisi lingkungan kawasan pelestarian alam; pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar. Pemanfaatan kondisi lingkungan kawasan pelestarian alam dilakukan dengan tetap menjaga kelestarian fungsi kawasan. Pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar dilakukan dengan memperhatikan kelangsungan potensi, daya dukung, dan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa liar. Melalui fungsi ini diharapkan taman nasional mampu menghasilkan pendapatan bagi negara dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kegiatan ini meliputi antara lain: Pemanfaatan Jasa Lingkungan dan Wisata Alam, Pariwisata, ekspor satwa.

Selain memiliki fungsi, kawasan taman nasional juga memiliki nilai/manfaat ekologis, yakni :<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> . *Ibid*

1. Nilai guna langsung (direct use values), yang dapat dihasilkan langsung dari kawasan taman nasional serta mudah untuk dikuantifikasi sebagai manfaat kawasan taman nasional, antara lain berupa produk hasil hutan, bahan makanan, bahan baku obat-obatan dan manfaat rekreasi.
2. Nilai guna tidak langsung (indirect use values), yang mencakup manfaat fungsional dari proses ekologis yang secara terus menerus memberikan peranannya kepada masyarakat dan ekosistem serta tidak mudah untuk dikuantifikasi, antara lain berupa pengendalian banjir, penyediaan sumber air, perlindungan badai, siklus nutrisi, pendukung kehidupan global berupa penyerapan karbon/polutan, dan pengendalian perubahan iklim, menjaga kesehatan manusia, dan lain-lain. Nilai guna tidak langsung tersebut memperlihatkan secara nyata mengenai adanya keterkaitan yang jelas antara kawasan taman nasional dengan pembangunan daerah/ekonomi;
3. Nilai guna pilihan (option value), yang meliputi manfaat sumberdaya alam yang dapat disimpan, disisihkan atau dipertahankan untuk kepentingan/pemanenan yang akan datang, antara lain berupa keanekaragaman hayati, sumberdaya genetik, perlindungan jenis/species, keragaman ekosistem, proses evolusi, dan produk-produk tersebut umumnya belum diketahuidan tidak memiliki nilai pasar pada saat ini
4. Nilai guna nonkonsumtif meliputi nilai keberadaan (existence values) dan nilai warisan (bequest values). Nilai keberadaan adalah nilai yang diberikan oleh masyarakat kepada kawasan konservasi karena adanya nilai keberlanjutan akan keberadaan sumberdaya tertentu seperti konservasi habitat dan species tertentu, integritas nilai-nilai spiritual, estetika, dan kultural. Sedang nilai warisan merupakan nilai yang diberikan masyarakat yang hidup saat ini terhadap suatu

daerah tertentu agar tetap utuh untuk dapat diberikan kepada generasi mendatang seperti konservasi habitat, upaya preventif terhadap perubahan yang tidak dapat diperbarui. Nilai guna nonkonsumtif tersebut umumnya tidak dapat terefleksikan dalam harga pasar.

## **b. Pemberdayaan masyarakat**

### **1. Pengertian pemberdayaan masyarakat**

Istilah pemberdayaan masyarakat sebagai terjemahan dari kata “*empowerment*” mulai ramai digunakan dalam bahasa sehari-hari di Indonesia bersama-sama dengan istilah “*pengentasan kemiskinan*” (property alleviation) sejak digulirkannya Program Inpres No. 5 tahun 1993 yang kemudian lebih dikenal dengan Inpres Desa Tertinggal (IDT). Sejak itu, istilah pemberdayaan dan pengentasan kemiskinan merupakan “*saudara kembar*” yang selalu menjadi topik dan kata kunci dari upaya pembangunan.<sup>70</sup>

Pemberdayaan masyarakat dapat diartikan sebagai segala upaya yang dilakukan oleh sekelompok masyarakat, dengan atau tanpa dukungan pihak luar, agar mampu terus mengembangkan daya atau potensi yang dimiliki, demi perbaikan mutu hidupnya secara mandiri dan berkelanjutan.<sup>71</sup>

Pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu upaya membangun masyarakat kearah kemandirian, sehingga dapat diartikan sebagai upaya guna memperbaiki mutu hidup/kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan. Pemberdayaan masyarakat yang diselenggarakan secara beriringan oleh Pemerintah bersama masyarakat atau dilakukan masyarakat dengan fasilitas Pemerintah akan memotifasi peran serta masyarakat secara aktif dan dinamis.

---

<sup>70</sup> . Totok Mardikanto dan Poerwoko Soebiato, 2013, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Pemberdayaan Publik*, Alfabeta, Bandung, hlm.25.

<sup>71</sup> . Departemen Kehutanan Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam, *supra* (lihat catatan kaki nomor 19), hlm. 7.

Dengan demikian, peran serta masyarakat dalam keseluruhan proses pembangunan merupakan syarat mutlak yang harus diperhatikan oleh semua penentu kebijakan dan penyelenggara pembangunan di segala bidang, termasuk bidang kehutanan, dan pada akhirnya melalui kegiatan pemberdayaan masyarakat diharapkan masyarakat ikut merasa bertanggung jawab terhadap kelestarian dan keberadaan kawasan konservasi sebagai sumber kehidupan mereka, baik secara langsung maupun tidak langsung.<sup>72</sup>

Dari pengertian tersebut, pemberdayaan mengandung arti perbaikan mutu hidup atau kesejahteraan setiap individu dan masyarakat baik antara lain dalam arti :<sup>73</sup>

- a. Perbaikan ekonomi, terutama kecukupan pangan.
- b. Perbaikan kesejahteraan sosial (pendidikan dan kesehatan)
- c. Kemerdekaan dari segala bentuk penindasan.
- d. Terjaminnya keamanan
- e. Terjaminnya hak azasi manusia yang bebas dari rasa takut dan kekhawatiran.

Dalam upaya pemberdayaan masyarakat tersebut dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu :<sup>74</sup>

- a. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (enabling).
- b. Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (empowering).
- c. Memberdayakan dalam arti melindungi.

## 2. Prinsip-prinsip pemberdayaan masyarakat

---

<sup>72</sup> . *Ibid.* hlm. 3.

<sup>73</sup> . Totok Mardikanto dan Poerwoko Soebiato, *Op.Cit.* hlm. 28.

<sup>74</sup> . *Ibid.*, hlm. 30-32

Mathews menyatakan bahwa “ *prinsip* adalah suatu pernyataan tentang kebijakan yang dijadikan pedoman dalam pengambilan keputusan dan melaksanakan kegiatan secara konsisten” . Karena itu, prinsip akan berlaku umum, dapat diterima secara umum, dan telah diyakini pengamatannya dari berbagai pengamatan dalam kondisi yang beragam. Dengan demikian “prinsip” dapat dijadikan sebagai landasan pokok yang benar, bagi pelaksanaan kegiatan yang akan dilaksanakan.<sup>75</sup>

Bertolak dari pemahaman pemberdayaan sebagai salah satu sistem pendidikan, maka pemberdayaan memiliki prinsip :

a. Mengerjakan

Artinya, kegiatan pemberdayaan harus sebanyak mungkin melibatkan masyarakat untuk mengerjakan/menerapkan sesuatu, karena disini masyarakat mengalami proses belajar (baik dengan menggunakan pikiran, perasaan dan keterampilan) yang akan terus diingat untuk jangka waktu yang lama.

b. Akibat

Artinya kegiatan pemberdayaan harus memberikan akibat atau pengaruh yang baik atau bermanfaat.

c. Asosiasi

Artinya, setiap kegiatan pemberdayaan harus dikaitkan dengan kegiatan lainnya, sebab setiap orang cenderung untuk mengaitkan kegiatannya dengan kegiatan/peristiwa yang lainnya.

---

<sup>75</sup> . *Ibid.* hlm. 105.

Dahama dan Bhatnagar (1980) prinsip-prinsip pemberdayaan Sebagai berikut :<sup>76</sup>

a. Minat dan kebutuhan

Artinya, pemberdayaan akan efektif jika selalu mengacu pada minat dan kebutuhan masyarakat.

b. Organisasi masyarakat bawah

Artinya, pemberdayaan akan efektif jika mampu melibatkan/menyentuh organisasi masyarakat bawah, sejak dari keluarga/kekerabatan.

c. Keragaman budaya

Artinya, pemberdayaan harus memperhatikan keragaman budaya.

d. Perubahan budaya

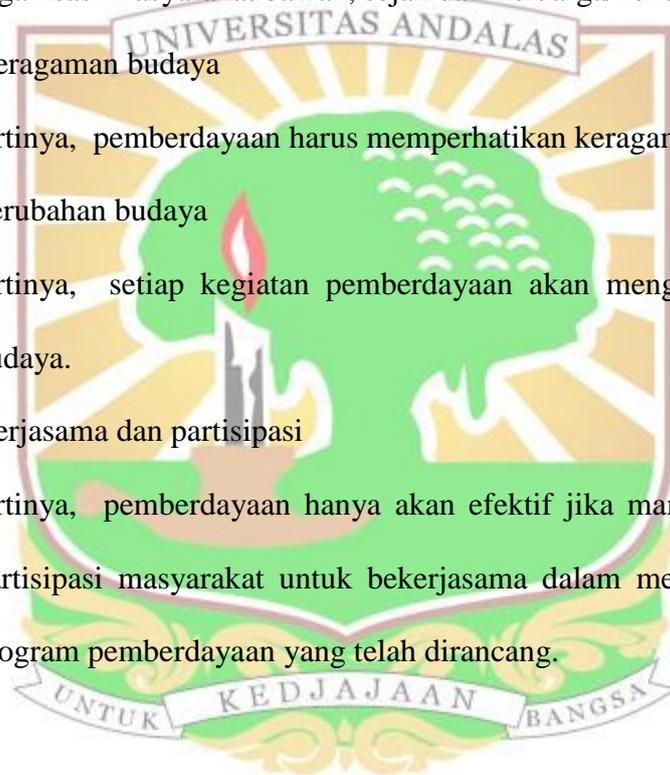
Artinya, setiap kegiatan pemberdayaan akan mengakibatkan perubahan budaya.

e. Kerjasama dan partisipasi

Artinya, pemberdayaan hanya akan efektif jika mampu menggerakkan partisipasi masyarakat untuk bekerjasama dalam melaksanakan program-program pemberdayaan yang telah dirancang.

f. Demokrasi dalam penerapan ilmu

Artinya, dalam pemberdayaan harus selalu memberikan kesempatan kepada masyarakatnya untuk menawar setiap ilmu alternatif yang ingin diterapkan, dan dalam pengambilan keputusan harus dilakukan secara demokratis.



---

<sup>76</sup> . *Ibid.* hlm. 106.

g. Belajar sambil bekerja

Artinya, dalam kegiatan pemberdayaan harus diupayakan agar masyarakat dapat belajar sambil bekerja atau belajar dari pengalaman tentang segala sesuatu yang ia kerjakan.

h. Penggunaan metoda yang sesuai

Artinya, metoda yang digunakan harus sesuai dengan dengan kondisi sasaran pemberdayaan.

i. Kepemimpinan

Artinya, penyuluh tidak melakukan kegiatan-kegiatan yang hanya bertujuan untuk kepentingan/kepuasan sendiri, dan harus mampu mengembangkan kepemimpinan.

j. Spesialis yang terlatih

Artinya, penyuluh harus benar-benar pribadi yang telah memperoleh latihan khusus tentang segala sesuatu yang sesuai dengan fungsinya sebagai penyuluh.

k. Segenap keluarga

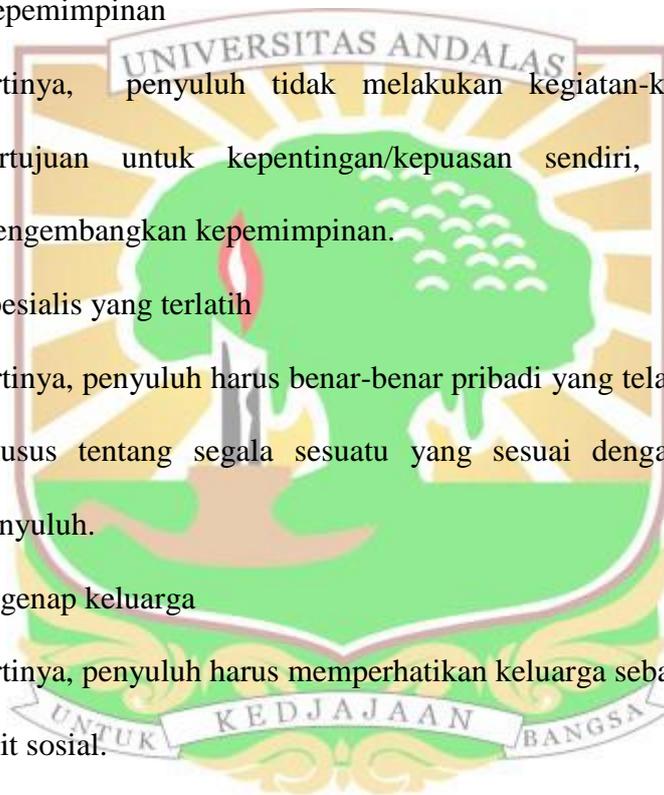
Artinya, penyuluh harus memperhatikan keluarga sebagai satu kesatuan dari unit sosial.

l. Kepuasan

Artinya pemberdayaan harus mampu mewujudkan tercapainya kepuasan.

3. Tujuan pemberdayaan masyarakat

Pemberdayaan merupakan implikasi dari strategi pembangun yang berbasis pada masyarakat (people centered development). Terkait dengan hal ini, pembangunan, apapun pengertian yang diberikan terhadapnya, selalu



merujuk pada upaya perbaikan, terutama perbaikan pada mutu hidup manusia, baik secara fisik, mental, ekonomi.

Mengacu pada konsep diatas, maka tujuan pemberdayaan meliputi beragam upaya perbaikan sebagai berikut :<sup>77</sup>

a. Perbaikan pendidikan (better education)

Artinya bahwa pemberdayaan harus dirancang sebagai suatu bentuk pendidikan yang lebih baik.

b. Perbaikan aksesibilitas (better accessibility)

Dengan tumbuh dan berkembangnya semangat seumur hidup, diharapkan akan memperbaiki aksesibilitasnya, utamanya tentang aksesibilitas dengan sumber informasi/inovasi, sumber pembiayaan, penyedia produk dan peralatan, lembaga pemasaran.

c. Perbaikan tindakan (better action)

Dengan berbekal perbaikan pendidikan dan perbaikan aksesibilitas dengan beragam sumber daya yang baik, diharapkan akan terjadi tindakan-tindakan yang baik.

d. Perbaikan kelembagaan (better institution)

Dengan perbaikan kegiatan/tindakan yang dilakukan, diharapkan akan memperbaiki kelembagaan, termasuk pengembangan jejaring kemitraan usaha.

e. Perbaikan usaha (better business)

---

<sup>77</sup>. *Ibid.* hlm. 111-112.

Perbaikan pendidikan (semangat belajar), perbaikan aksesibilitas, kegiatan, dan perbaikan kelembagaan, diharapkan akan memperbaiki bisnis yang dilakukan.

f. Perbaikan pendapatan (better income)

Dengan terjadinya perbaikan bisnis yang dilakukan, diharapkan akan dapat memperbaiki pendapatan yang diperolehnya, termasuk pendapatan keluarga dan masyarakatnya.

g. Perbaikan lingkungan (better environment)

Perbaikan pendapatan diharapkan dapat memperbaiki lingkungan (fisik dan sosial), karena kerusakan lingkungan seringkali disebabkan oleh kemiskinan atau pendapatan yang terbatas.

h. Perbaikan kehidupan (better living)

Tingkat pendapatan dan keadaan lingkungan yang membaik, diharapkan dapat memperbaiki keadaan kehidupan setiap keluarga dan masyarakat.

i. Perbaikan masyarakat (better community)

Keadaan kehidupan yang baik, yang didukung oleh lingkungan (fisik dan sosial) yang lebih baik, diharapkan akan terwujud kehidupan masyarakat yang lebih baik pula.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Tipe Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris yaitu pendekatan dengan

mengidentifikasi dan mengkonsepsi hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam kehidupan yang mempola.<sup>78</sup>

Disamping itu digunakan juga pendekatan khusus yaitu pendekatan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi.<sup>79</sup> Dalam pendekatan ini hukum tidak semata-mata dikonsepsi sebagai norma, tetapi juga sebagai produk yang terwujud melalui proses judicial dari kasus kekasus, yang acap disebut “hukum inconcreto” yang kemudian akan ditarik suatu azas hukum.

## 2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah deskriptif dan preskriptif analisis. Deskriptif karena penelitian ini akan menggambarkan bagaimana pengaturan tentang penetapan zonasi taman nasional dan prinsip-prinsip pemberdayaan masyarakat, yang kemudian menganalisa prosedur penetapan zonasi dan prinsip pemberdayaan masyarakat tersebut, sehingga dapat menambah bahan pertimbangan dalam penetapan zonasi taman nasional dan pemberdayaan masyarakat.

## 3. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian nantinya bersumber pada penelitian kepustakaan, studi dokumen, dan penelitian lapangan guna memperoleh data, berupa :

- a. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dan studi dokumen, terutama terhadap bahan hukum :
  1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat, dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan kawasan taman nasional, dan pemberdayaan masyarakat dalam kawasan hutan

<sup>78</sup> . Surjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Pers, Jakarta, hlm. 51.

<sup>79</sup> . Peter Muhammad Marzuki, 2008, *Penelitian Hukum*, Prenada Madia Group, Jakarta, hlm. 9

2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer literatur-literatur hukum administrasi negara, hukum tata negara, serta bahan hukum lain yang berkaitan dengan masalah yang dikaji.
- b. Data primer yaitu data yang diperoleh melalui penelitian lapangan seperti melakukan wawancara dan observasi.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam pengumpulan data digunakan teknik studi lapangan untuk memperoleh gambaran tentang informasi yang dibutuhkan dengan cara terjun langsung kelapangan dan studi kepustakaan

- a. Studi lapangan dengan metode wawancara terstruktur dimana daftar pertanyaan telah disiapkan peneliti terlebih dahulu.

Pengumpulan data dilakukan dengan alat kuisisioner yang berupa pertanyaan tentang proses penetakan zonasi taman nasional dan program pemberdayaan masyarakat hukum adat dalam kawasan Taman Nasional Siberut

- b. Studi kepustakaan bertujuan untuk memperoleh data sekunder yaitu berupa bahan pustaka yang berhubungan dengan permasalahan yang terdapat dalam penelitian ini.

#### **5. Teknik Analisis Data**

Bahan hukum yang telah dikumpulkan dan disistematisir kemudian dianalisis. Analisis dilakukan dalam rangka untuk memecahkan permasalahan dengan menggambarkan apa yang menjadi masalah (deskriptif), menjelaskan masalah (eksplanasi), mengkaji permasalahan dari bahan-bahan hukum yang terkait (evaluasi)

dan memberikan argumentasi dari hasil evaluasi tersebut, sehingga dapat kesimpulan mengenai pengelolaan kawasan Taman Nasional Siberut berbasis zonasi untuk pemberdayaan masyarakat hukum adat pada kawasan Taman Nasional Siberut.

## G. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian nanti akan dituangkan dalam karya ilmiah yaitu Tesis, yang terdiri dari empat bab, sebagai berikut :

### 1. BAB I

Pada BAB I ini penulis membahas mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis dan kerangka konseptual, dan metode penelitian.

### 2. BAB II

Tinjauan Pustaka

### 3. BAB III

Hasil Penelitian dan Pembahasan

### 4. BAB IV

Penutup

