

PENETAPAN KAWASAN GUNUNG MERAPI SEBAGAI TAMAN NASIONAL DAN HAK-HAK MASYARAKAT LOKAL

SUNARNO

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

ABSTRACT

The existence of Merapi area cannot be separated from indigenous community, in which in general it represents DIY community and in particular it represents those who live near Merapi. The relationship between community and Merapi area forms ecological unity. However, a decree issued by Forestry Ministry No. 234 year 2004 is potential to disturb its harmonious relationship. The indigenous people have rights in managing National Park of Merapi Area (TNGM) covering those of economy, social, participation, which are legal by law. Unfortunately, those rights are not well introduced to the local people so that they are not aware of them. Having status as National Park of Merapi Area (TNGM) results in decreasing the rights of the indigenous people. Some approaches are carried out to empower the indigenous people in managing National Park of Merapi Area (TNGM) which include: supporting legal product, participative legal enforcement, holistic information, workshops, group discussions, and interest grouping in order that the people are able to enjoy their life.

Keywords: determination, indigenous community rights, and natural resources

I. PENDAHULUAN

Keberadaan Gunung Merapi telah menyatu dalam budaya masyarakat Yogyakarta. Terdapat sinergi multi dimensi antara Gunung Merapi dengan kehidupan masyarakat Yogyakarta. Perwujudan di atas disimbolisasikan dengan adanya mitos trilogi Gunung Merapi – Keraton Yogyakarta Hadiningkrat – Laut Selatan yang ketiganya merupakan pengkristalan dari sosioekosistem yang telah lama mengakar di masyarakat umum.

Sebagian kalangan masyarakat ilmiah memandang Gunung Merapi sebagai suatu ekosistem yang layak untuk dipertahankan. Kelayakan ini berdasarkan pada argumentasi bahwa ekosistem Gunung Merapi berfungsi sebagai kawasan penyangga kehidupan yang melindungi kawasan di bawahnya, dan juga berfungsi melindungi komponen ekosistemnya sendiri, yang unik dan sebagian terancam kepunahan. Berdasarkan pertimbangan inilah Pemerintah Pusat menetapkan ekosistem Gunung Merapi sebagai Kawasan Taman Nasional

Gunung Merapi (Lihat bagian Konsideran SKB: Menhut, MenLH Nomor 32/2004 tentang Penetapan Kawasan Gunung Merapi saebagai Kawasan Taman Nasional Gunung Merapi).

Terhadap penetapan Taman Nasional Gunung Merapi tersebut, muncul reaksi keras dari masyarakat sekitar kawasan Gunung Merapi. Fenomena tersebut dapat dilihat di Kedaulatan Rakyat dan Kompas DIY Jateng yang secara terus menerus mengekspos pro kontra penetapan Kawasan Gunung Merapi sebagai Taman Nasional, selama bulan Agustus, September, dan Oktober. Sebagian masyarakat yang merasa mempunyai kesamaan nasib akibat dari kemungkinan ketidakadilan struktural, telah membuat paguyuban-paguyuban, semisal Paguyuban Petani Lereng Merapi. Dengan paguyuban tersebut diharapkan berfungsi sebagai *pressure groups* terhadap kemungkinan ketidakadilan struktural atas pengelolaan kawasan Gunung Merapi.

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. Kondisi demikian itu berbeda jauh dengan waktu sebelumnya, di mana masyarakat setempat masih dapat merasakan hak-hak ulayat atas wilayah tersebut. Namun demikian, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta maupun Pemerintah Kabupaten Sleman tetap mempunyai harapan bahwa walaupun Kawasan Gunung Merapi dijadikan Taman Nasional, masyarakat setempat tetap harus diberikan ruang untuk tetap mengakses dan berpartisipasi dalam pengelolaan Taman Nasional Gunung Merapi.

Apabila dikaji secara mendalam begitu banyak permasalahan yang bersumber dari kebijakan di semua tingkatan baik Nasional maupun Regional yang secara nyata kebijakan tersebut membentur secara keras dengan kepentingan-kepentingan masyarakat lokal, termasuk di dalamnya kepentingan perusahaan yang mendapat legitimasi kebijakan yang berbenturan dengan kepentingan masyarakat lokal. Seringkali terlihat dengan jelas benturan kepentingan tersebut sampai pada dataran kekerasan yang memakan korban harta dan jiwa.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penelitian ini didasarkan keinginan kuat untuk mengkaji secara mendalam pengaruh penetapan Kawasan Gunung Merapi sebagai Taman Nasional terhadap hak-hak masyarakat lokal. Mengingat sebelumnya, sudah terdapat hubungan hukum yang erat baik berdasarkan hukum positif seperti hak atas tanah, hak atas lingkungan yang sehat, juga terdapat hak-hak yang sudah diatur menurut hukum adat seperti hak ulayat, hak mencari kayu bakar, hak merumput. Disamping terdapat hak, menurut hukum adat bahwa masyarakat lokal telah menjalankan kewajiban seperti merawat dan menghijaukan hutan-hutan di kawasan gunung merapi, begitu dengan ritual-ritual yang dilakukan secara reguler secara gotong royong dalam rangka menjaga kelestarian kawasan Gunung Merapi.

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh penetapan Kawasan Gunung Merapi menjadi Taman Nasional

terhadap hak-hak masyarakat lokal dengan ditetapkannya kawasan Gunung Merapi sebagai Taman Nasional terhadap?

2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat lokal dalam kebijakan pengelolaan TNGM?

II. METODE PENELITIAN

A. VARIABEL PENELITIAN

Variabel dalam penelitian ini meliputi:

1. Taman Nasional Gunung Merapi, merupakan salah satu bentuk kebijakan pemerintah berupa Surat Keputusan Nomor 32/Menhut/V/2004 tentang Penetapan Kawasan Gunung Merapi sebagai Kawasan Taman Nasional Gunung Merapi. Sebagai bentuk kebijakan publik, keputusan tersebut tentunya mengikuti pendekatan dan model tertentu dari sekian aliran pendekatan baik di dalam perencanaan maupun implementasinya. Dalam Kebijakan publik juga akan tergambar pilihan-pilihan mengenai nilai-nilai yang dikembangkan, aktor-aktor dalam penegakan hukumnya, para pemeran tidak resmi sekalipun, kondisi-kondisi dan kecenderungan-kecenderungan yang diharapkan. Karakter kebijakan tentunya akan membentuk karakteristik dampak. Penelitian ini lebih menitikberatkan pada dampak kebijakan yang diakibatkan oleh karakter kebijakan tertentu.
2. Hak-hak Masyarakat Lokal
Hak-hak Masyarakat lokal dalam penelitian ini hak-hak di kawasan, khususnya kawasan Gunung Merapi di Kabupaten Sleman. Hak-hak masyarakat lokal meliputi setidaknya: Hak-hak di bidang ekonomi, Hak-hak di bidang Ekologi, Hak-hak di Politik, Hak-hak di bidang Sosial Budaya yang berkait erat dengan Pengelolaan Taman Nasional Gunung Merapi.

B. MODEL PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan model penelitian kebijakan yang bertujuan mengevaluasi suatu kinerja yang meliputi:

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi;
2. Analisis terhadap permasalahan yang muncul dalam kebijakan;
3. Diskripsi dan standarisasi kegiatan;
4. Pengukuran terhadap perubahan yang terjadi;
5. Menentukan apakah perubahan yang terjadi merupakan akibat dari kegiatan tersebut; dan
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan pengaruh.

C. TEKNIK PENGUMPULAN DATA

1. Data Kepustakaan

Data keputakaan berbentuk peraturan perundang-undangan dan referensi ilmiah para sarjana, dalam pengumpulannya digunakan metode inventarisasi yang bersifat *material heading*, yaitu terhadap masing-masing jenis data keputakaan tersebut yang materinya mengatur masalah yang berkait dengan topik penelitian dijadikan satu.

2. Data Empiris

Data empiris diperoleh dari lapangan, berupa informasi dari nara sumber yang sudah ditentukan kualifikasinya. Informasi dari nara sumber ini dikumpulkan dengan menggunakan metode wawancara secara langsung. Wawancara langsung adalah tanya-jawab langsung secara lisan dengan responden. Dalam penelitian ini dibuat panduan wawancara dengan maksud untuk supaya tidak ada pertanyaan terlewatkan dan mendapatkan penjelasan yang panjang dan rinci.

D. RANCANGAN PENELITIAN

Penelitian ini untuk mengetahui kinerja dan dampaknya dari suatu pembuatan kebijakan yang bernama Keputusan-Keputusan mengenai Taman Nasional Gunung Merapi (TNGM) juga Surat Keputusan Nomor 32/Menhut/V/2004 baik kinerja dilihat dari prosesnya maupun produknya pembuatan maupun dampak dari kinerja terhadap corak implementasi. Berkaitan dengan hal di atas, maka penelitian akan diawali dengan mencari ukuran-ukuran kinerja dalam pembuatan dan dampak kebijakan. Kemudian dilanjutkan dengan mengumpulkan seluruh informasi yang berkait dengan dinamika proses pembuatan kebijakan yang bernama Keputusan-Keputusan mengenai TNGM baik yang bersifat dokumenter maupun lapangan. Kemudian, penelitian juga mengumpulkan informasi yang berkait dengan produk kebijakan yaitu berupa produk Keputusan-keputusan TNGM. Setelah itu, dilanjutkan dengan inventarisasi informasi berkait dengan dampak dari produk kebijakan. Dampak adalah konsekuensi yang bersifat tindak lanjut pada dataran implementasi. Segenap data dari tahapan penelitian tersebut diolah dan dianalisis berdasarkan metode penelitian tertentu sehingga menghasilkan rumusan penilaian yang bersifat kualitatif sebagai jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

E. ANALISIS DATA

Maria Soemardjono memberikan ilustrasi bahwa analisis data setidaknya meliputi *editing* dan *coding* (Soemardjono, 1997: 38). Analisis data dalam penelitian ini dilakukan setelah data primer maupun data sekunder terkumpul dengan tahapan:

1. *Editing*, yaitu proses seleksi data sehingga tidak ada kesalahan-kesalahan data baik data primer maupun sekunder. Dengan editing ini diharapkan akan mewujudkan data yang mempunyai validitas tinggi;

2. *Coding*, yaitu memberikan kode pada data sesuai kategori yang telah ditentukan dan dimasukkan ke dalam tabel-tabel tertentu;
3. *Interpretation*, yaitu menafsirkan data dengan metode tertentu sehingga mempunyai makna bagi terjawabnya permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Analisis dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif tanpa menafikan pendekatan kuantitatif.

F. CARA PENAFSIRAN DAN PENGAMBILAN KESIMPULAN

Penafsiran dalam penelitian ini dengan pendekatan penafsiran hukum (*Legal Interpretation*) dengan teknik pengambilan kesimpulan secara deduktif yaitu berdasarkan ukuran normatif kemudian dilakukan penilaian terhadap gejala-gejala berkaitan dengan proses dan hasil yang berupa kebijakan TNGM kemudian dikonfirmasi dengan prinsip-prinsip, nilai-nilai normatif, dan teori-teori yang mendasari proses pembuatan kebijakan publik kemudian ditarik kesimpulan umum sebagai jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

G. PENENTUAN NARA SUMBER DAN LOKASI PENELITIAN

1. Penentuan Nara Sumber

Dalam penelitian ini karena yang akan dikaji adalah proses dan hasil kebijakan yang berbentuk Kebijakan TNGM, maka nara sumber dalam penelitian ini adalah para staf dan aparat pemerintah yang berkaitan dengan proses dan hasil kebijakan yang berbentuk Kebijakan TNGM yaitu Biro Hukum Departemen Kehutanan, Pejabat Pemerintah Propinsi yang berkaitan dengan Kebijakan TNGM, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah kabupaten Sleman (BAPEDA)

2. Penentuan Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian di Kabupaten Sleman dengan alasan bahwa Kabupaten Sleman membutuhkan perencanaan yang unik menyangkut budaya ritual dari Kraton Yogya Hadiningkat dibanding dengan kabupaten-kabupaten yang lain, juga mengingat di satu sisi Sleman merupakan Kawasan Hulu, yang di dalamnya terdapat kawasan Bahaya I karena dekatnya dengan Gunung Merapi. Namun sisi lain di Kabupaten Sleman terdapat pengembangan kawasan perkotaan dan industri yang sangat pesat. Kalau perencanaan tidak dibuat secara integratif antara aspek ekologi dan ekonomi maka ke depan Kabupaten Sleman akan menjadi kabupaten yang paling parah tingkat kerusakannya. Keadaan seperti ini tentunya akan membawa efek multifier bagi kabupaten atau kota di bawahnya.

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

1. Obyek Penelitian

Penelitian mengambil obyek 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. Lebih khusus lagi bahwa obyek penelitian ini dititikberatkan 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 23 Tahun 1997, UUPH;
- d. UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;
- e. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- f. 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;
- 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.

2. Partisipasi Masyarakat

Intisari pengelolaan Kawasan seharusnya terwujudnya partisipasi masyarakat petani hutan dalam rangka tercapainya triangel tujuan Pengelolaan TNGM yaitu tujuan ekonomis untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tujuan ekologis yaitu untuk tercapainya kelestarian lingkungan hidup di sekitar hutan, berikut tujuan sosial yaitu terwujudnya partisipasi masyarakat secara berkesinambungan dalam pengelolaan hutan. Pelajaran yang dapat diambil sebelumnya adalah pada tahun 1999, pengelolaan hutan lebih banyak diserahkan kepada pemegang ijin pengelola hutan, sementara itu masyarakat belum dilibatkan secara aktif dalam pengelolaan hutan. Padahal masyarakat yang sebenarnya menjaga dan merawat hutan dengan melakukan aktivitas 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. Sebenarnya partisipasi aktif masyarakat petani hutan menjadi penyangga kelangsungan pengelolaan hutan. Untuk periode berikutnya partisipasi masyarakat akan dijadikan basis pengelolaan hutan kemasayarakatan. Pengelolaan TNGM benar-benar harus diwujudkan dengan mengkondisikan partisipasi masyarakat yang lebih maksimal, sebagaimana hal ini menjadi jiwa setiap pasal Raperda PHKm di Kabupaten Gunung Kidul.

3. Tata Cara dan Teknis Pengelolaan

Pengelolaan kawasan hutan secara tidak berencana sebagaimana terjadi pada waktu

yang lalu dengan paradigma titik berat kapitalisasi pada sektor hutan, telah berakibat 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 dari 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-ketentuan 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. Masyarakat tani hutan dalam kapasitas sebagai perorangan, kelompok tani, ataupun koperasi mendasarkan permohonan ijin pengelolaan hutan dengan suatu Proyek proposal sehingga dapat diketahui kelayakan kemampuan dalam pengelolaan hutan;
3. Bupati memberikan ijin permohonan pengelolaan hutan didasarkan pada hasil *feasibility study* Analisa Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL);
4. 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.

4. 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, seperti hak ulayat, dalam pengaturan tidak jelas dan tidak memberikan perlindungan hukum mengenai hak tersebut. 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 *interest ingrouping* 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. Kondisi yang berbeda jauh dengan waktu sebelumnya, dialami oleh masyarakat setempat. Namun demikian, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta maupun Pemerintah Kabupaten Sleman tetap mempunyai harapan bahwa walaupun Kawasan Gunung Merapi dijadikan Taman Nasional. 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 (*subjective 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 atas 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 diantaranya 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 masuk dalam Rencana Tata Ruang Wilayah yang di dalamnya terdapat kawasan-kawasan terdapat akses bagi masyarakat mempunyai hak-hak untuk berpartisipasi.

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

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

- UU Nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi SDA Hayati dan Ekosistemnya, Pasal 37;
- UU Nomor 24 Tahun 1992, tentang Tata Ruang;
- UU Nomor Nomor 23 Tahun 1997, UUPRH;
- UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;
- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemda;
- 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;
- 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.

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. Begitu pula terdapat isu yang disampaikan oleh pemerintah kabupaten tentang adanya kerusakan hutan sebagai akibat ulah para perumput di kawasan Gunung Merapi seperti dipublikasikan di media massa. Yang sebenarnya terjadi adalah masyarakat tidak pernah merusak hutan tersebut, melainkan bila terjadi kebakaran hutan, masyarakat setempat justru 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. Dalam tahap ini, 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 penetapan kawasan Gunung Merapi sebagai Taman Nasional. 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:

PASAL 5:

- (1) Setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat;
- (2) Setiap orang mempunyai hak atas informasi lingkungan hidup yang berkaitan dengan peran dalam pengelolaan lingkungan hidup;
- (3) Setiap orang mempunyai hak berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup sesuai peraturan perundang-undangan.

PASAL 7

- 1) masyarakat mempunyai kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan serta dalam pengelolaan lingkungan hidup;
- 2) pelaksanaan peran serta dengan:
 - (a) meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat, dan kemitraan;
 - (b) menumbuhkembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat;
 - (c) menumbuhkan ketanggapsegeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial;

- (d) memberikan saran pendapat; dan
- (e) 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 penjara maksimal 1 tahun dan denda 50 juta.

IV. PENUTUP

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 hops*, *focus groups discussion*, dan *interest ingrouping* sehingga masyarakat dapat memulihkan dan menikmati yang secara faktual maupun potensial dirugikan sebagai akibat penetapan TNGM.

B. SARAN

- 1. Mengenai 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.
- d) 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.
- e) Disamping hukum formal tertulis, Pemerintah sangat perlu memperkaya implementasi hukum formal dengan memberdayakan hukum-hukum yang hidup di masyarakat (*living law*) sehingga ada sinergi dan saling menutup masing-masing kelemahannya.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

- Asshidiqie, Jimly, 1994, *Gagasan Kedaulatan dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta, PT. Ikhtiar Baru Van Hoeve.
- Fuad, Ahmad Helmi, 2002, *Memahami Anggaran Publik*, Yogyakarta, Idea Press.
- Harsono, Budi, 1999, *Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Djambatan.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, 2000, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Ketujuh, Cetakan kelimabelas, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Jurnal Dinamika HAM, 2001, *Transitional justice*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Surabaya, Jakarta, Buku Obor.
- Mahfud MD, Mohammad, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES.
- Manan, Bagir, 1994, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah di Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, Liberty.
- Mertokusumo, Soedikno, 2001, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta, Liberty.
- Santosa, Mas Ahmad, 2001, *Good Governance Hukum Lingkungan*, Jakarta, ICEL.
- Soekanto, Soerjono, 1989, *Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-Masalah Sosial*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sudjana, Eggi, 1999, *Penegakan Hukum Lingkungan dalam Perpektif Etika Bisnis di Indonesia*, Jakarta, Gramedia.
- Suherman, Endang, 1997, *Petani dan Koflik Agraria*, Bandung, Akatiga.
- Sumardjono, Maria SW, 2001, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas.

_____, *Transitional Justice atas Hak atas Sumber Daya*.
Yusuf, Asep Warlan, 1999, Pokok-Pokok Wewenang Pemerintahan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, *Jurnal Pro Justitia*, tahun XVIII Nomor 2 April, Bandung.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
Undang-Undang Nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi SDA Hayati.
Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992, tentang Tata Ruang.
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, UUPH.
Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
Kepmenhut Nomor 759/Kpts-II/1989 tentang Penetapan Kawasan Turgo dan Plawangan di Kabupaten Sleman seluas 282,25 ha sebagai Cagar Alam dan Taman Wisata Alam.
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.