

This file has been cleaned of potential threats.

If you confirm that the file is coming from a trusted source, you can send the following SHA-256 hash value to your admin for the original file.

093dc70604c0e28741b5e6d867a619da6d83e34396d3f87ef519dc0517d2bc52

To view the reconstructed contents, please SCROLL DOWN to next page.

# RESOLUSI KONFLIK DI TAMAN NASIONAL TESSO NILO RIAU, INDONESIA: TINJAUAN RELASI PEMANGKU KEPENTINGAN (*Conflicts Resolution in Tesso Nilo National Park Riau, Indonesia: Study of Stakeholder Relationships*)

Handoyo

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial, Ekonomi, Kebijakan dan Perubahan Iklim; Jl. Gunung Batu No. 5, Bogor, Indonesia;  
e-mail: handoyo@dephut.go.id

Diterima 15 Januari 2015 direvisi 26 Pebruari 2015 disetujui 11 Maret 2015

## ABSTRACT

*Conflict in Tesso Nilo National Park (TNNP) involves many actors that threaten its existence as an area aimed to conserving the ecosystem to the survival of the sumatran elephant. This study finds significance when it can identify the actors and provide one approach to managing stakeholder relationships through the power stakeholder analysis (PSA). The study results shows the actors involved in this conflict are: TNNP institution, local communities, migrant communities, investors of oil palm plantations, cooperatives, bad apparatuses, local government, law enforcer and non-governmental organizations (NGOs). TNNP, local government and law enforcer are on the quadrant with the characteristics of stakeholders who have the power and high potential. Stakeholders in this quadrant can do a collaboration in order to strengthen the management. Investor of oil palm plantation, the national land agency (BPN) and NGOs are actors who have high power but low potential. Management of relationships that can be offered is that TNNP withstands the pressure from oil palm plantation investors to invest in the region of TNNP and take action to mitigate the impact of NGOs and BPN different perspective. Local communities and migrant communities have high potentials but have low power. TNNP can increase their capacity in national park management.*

*Keywords: Conflict of interests, Tesso Nilo National Park, stakeholder power analysis.*

## ABSTRAK

Konflik di Taman Nasional Tesso Nilo (TNTN) melibatkan banyak aktor, skenario dan kepentingan yang mengancam keberadaannya sebagai kawasan yang bertujuan mengkonservasi ekosistem bagi kelangsungan hidup gajah sumatera. Kajian ini menemukan signifikansinya ketika dapat mengurai para aktor dan dapat memberi salah satu pendekatan dalam mengelola relasinya melalui metode *power stakeholders analysis* (PSA). Atribut aktor yang menentukan posisinya pada kuadran kartu PSA ditentukan melalui *focussed group discussion* (FGD). Hasil studi menunjukkan aktor yang terlibat pada konflik ini adalah: TNTN, masyarakat setempat, masyarakat pendatang, pemodal kebun sawit, koperasi, oknum aparat, pemerintah daerah, penegak hukum dan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Balai TNTN, pemerintah daerah dan penegak hukum berada pada kuadran dengan karakteristik pemangku kepentingan yang mempunyai kekuasaan dan potensi tinggi. Pemangku pada kuadran ini dapat melakukan kolaborasi dalam rangka memperkuat pengelolaan. Pemodal kebun sawit, Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan LSM merupakan aktor yang mempunyai kekuasaan tinggi namun potensi rendah. Manajemen relasi yang dapat ditawarkan adalah TNTN dapat mengambil kebijakan bertahan dari pemodal kebun sawit untuk menanamkan investasinya di kawasan TNTN dan mengambil tindakan mitigasi dampak dari LSM dan BPN yang berbeda perspektifnya. Masyarakat setempat dan masyarakat pendatang mempunyai potensi tinggi namun mempunyai kekuasaan rendah. Pihak TNTN dapat meningkatkan kapasitas mereka untuk mengelola taman nasional.

Kata kunci: Konflik kepentingan, Taman Nasional Tesso Nilo, *stakeholder power analysis*.

## I. PENDAHULUAN

Penunjukan dan penetapan kawasan hutan di Indonesia yang mengacu pada filosofi penguasaan lahan oleh kolonial menyebabkan banyak masalah pada saat ini. Struktur penguasaan lahan peninggalan kolonial pada era orde baru diperkuat dengan rejim yang otoriter. Pada era itu hutan dengan hasil kayunya diperlakukan sebagai sumber keuangan negara. Hutan dianggap ruang hampa sosial. Di rejim pemerintahan setelah orde baru, di mana kekuasaan

asimetris mulai mencair, klaim atas wilayah hutan sebagai ruang sosial budaya masyarakat yang dulu disingkirkan menjadi mengemuka. Demikian kompleksnya, saat ini hutan menjadi arena kontestasi berbagai kepentingan oleh berbagai aktor. Kawasan Taman Nasional Tesso Nilo (TNTN) seluas 83.068 ha yang dikelola melalui kaidah konservasi "modern" yang secara hukum ditetapkan melalui dua Surat Keputusan (SK) Menteri Kehutanan (No. SK.255/Menhut-II/2004 tentang Perubahan Fungsi Sebagian Kawasan Hutan Produksi Terbatas di

Kelompok Hutan Tesso Nilo yang Terletak di Kabupaten Pelalawan dan Indragiri Hulu Provinsi Riau Seluas 38.576 Hektar Menjadi Taman Nasional Tesso Nilo dan No. SK.663/Menhut-II/2009 tentang Perubahan Fungsi Sebagian Kawasan Hutan Produksi Terbatas Kelompok Hutan Tesso Nilo seluas  $\pm$  44.492 ha di Kabupaten Pelalawan, Provinsi Riau Menjadi Taman Nasional sebagai Perluasan Taman Nasional Tesso Nilo, untuk Penambahan Luas Kawasan 44.492 ha) juga menjadi salah satu arena fenomena tersebut di atas. Menurut pantauan *World Wild Fund* (WWF) (2013a) hingga tahun 2012, seluas 52.266.5 ha lahan di kompleks hutan Tesso Nilo telah beralih menjadi kebun sawit dan 15.714 ha terjadi di kawasan Balai TNTN. Media banyak mengabarkan fenomena ini melibatkan beberapa pejabat daerah yang bersangkutan. Sebagai gambaran yang lain, pada bulan Mei 2013 sejumlah warga Desa Lubuk Kembang Bunga, Kecamatan Ukui, Kabupaten Pelalawan meminta kepada Menteri Kehutanan kurang lebih 3.000 ha lahan di kawasan TNTN agar dibebaskan statusnya untuk dapat mereka kelola menjadi kebun sawit. Fenomena-fenomena ini tentunya menjadi tantangan tersendiri bagi Kementerian Kehutanan dan pemerintah daerah untuk mencari solusi terbaik.

Konflik secara umum dapat disebabkan oleh beberapa faktor seperti: 1) perbedaan kebutuhan, nilai dan tujuan; 2) langkanya sumberdaya seperti kekuatan, pengaruh, ruang, waktu, uang, popularitas dan posisi serta 3) persaingan. Ketika kebutuhan, nilai dan tujuan saling bertentangan, ketika sejumlah sumberdaya menjadi terbatas dan ketika persaingan untuk suatu penghargaan serta hak-hak istimewa muncul, konflik akan terjadi. Ketika berinteraksi dengan sesama manusia, selalu diwarnai dua hal, yaitu konflik dan kerjasama. Dengan demikian konflik merupakan bagian dari kehidupan manusia (Soeharto, 2013).

Menurut Wulan *et al.* (2004), konflik terkait sumberdaya hutan dan lingkungan, menurut pangkalan data yang dikembangkan oleh *Centre of International Forestry Research* (CIFOR), di level provinsi disebabkan oleh empat faktor utama yaitu: 1) tata batas/akses; 2) perambahan hutan; 3) pencurian kayu dan 4) perusakan lingkungan. Untuk tingkat nasional ada lima penyebab utama konflik, empat di antaranya sama dengan penyebab konflik di tingkat provinsi (seperti di Kalimantan Timur) dan yang kelima adalah masalah alih fungsi suatu kawasan

hutan. Konflik sosial yang terjadi di masyarakat terkait pengelolaan sumberdaya alam di Tesso Nilo memperlihatkan gejala memprihatinkan (Balai Taman Nasional Tesso Nilo, 2012). Konflik sosial yang terjadi disebabkan oleh berbagai faktor antara lain: 1) kehilangan lahan atau lahan masuk area konsesi perusahaan; 2) perusakan lingkungan, termasuk penebangan hutan dan polusi yang mengakibatkan penyusutan ketersediaan air; 3) keterbatasan akses ke lapangan kerja, upah yang rendah dan ketentuan kerja yang tidak memberi ketenteraman; 4) perundingan yang tidak jujur pada saat penyelesaian perselisihan, kurangnya transparansi; 5) keterbatasan akses terhadap manfaat kegiatan pengembangan sumberdaya, berbagai program pengembangan masyarakat dilaksanakan tanpa perundingan yang sepatutnya dengan masyarakat dan 6) pelanggaran hak mengeluarkan pendapat, berkumpul dan berasosiasi. Di saat protes ditekan, kerap kali dengan kekerasan.

Balai TNTN memilih diskusi dan mediasi dengan masyarakat dalam mencari akar permasalahan dan menyelesaikan konflik yang terjadi. Diskusi dan mediasi dirasakan lebih tepat digunakan dengan masyarakat sehingga mudah dipahami alasan yang mereka jadikan argumentasi ketika tidak puas dengan langkah atau tindakan yang diambil Balai TNTN dalam menyelesaikan masalah dengan masyarakat (Pratama & Nurjanah, 2012).

Studi ini mempunyai empat tujuan yaitu: 1) mengidentifikasi aktor yang terlibat dalam konflik; 2) mengetahui penyebab terjadinya konflik kepentingan; 3) mengetahui perspektif masing-masing aktor tentang konflik yang terjadi dan 4) memberi salah satu pendekatan bagi resolusi konflik yaitu manajemen relasi aktor yang terlibat konflik. Manajemen relasi ini diputuskan melalui metode *power stakeholders analysis* (PSA). Ketika tujuan di atas tercapai, maka hasil tersebut dapat memberi salah satu pendekatan bagi resolusi konflik di Balai TNTN berupa manajemen relasi pemangku kepentingan.

## II. METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan beberapa strategi koleksi data yaitu wawancara mendalam informan kunci, *focussed group discussion* (FGD) dan dokumentasi data terkait studi. Informan kunci dalam kajian ini adalah individu yang dianggap memahami secara mendalam tentang

permasalahan konflik kepentingan kawasan TNTN yang berasal dari instansi pemerintah, *non governmental organization* (NGO) dan akademisi yang ditentukan dengan metode *snow ball*. Untuk menentukan manajemen relasi aktor yang terlibat dalam konflik, studi ini menggunakan alat analisis PSA. Strategi penyajian hasil studi yang digunakan adalah deskriptif.

Sebuah analisis konflik yang ketat diperlukan dalam pengembangan strategi manajemen dalam pengelolaan sumberdaya alam untuk resolusi konflik yang efektif (Yasmi, 2007). Misalnya pendekatan "*impairment*" (pelemahan) untuk menganalisis penyelesaian antar dan intra konflik di kawasan konservasi lahan basah di Taman Nasional Danau Sentarum. Pendekatan ini diusulkan tersebut berdasarkan pertimbangan konseptual yang membedakan konflik sebagai situasi di mana seorang aktor merasa "terganggu" oleh perilaku/tindakan aktor lain (Yasmi *et al.*, 2007a). Aplikasi pendekatan tersebut dapat memberikan dasar yang lebih menyeluruh untuk menganalisis konflik penggunaan sumberdaya dibandingkan dengan pendekatan tradisional. Ini membantu dalam membedakan aktor dan gangguan yang berhubungan dengan konflik. Selain itu, juga menyediakan kerangka kerja untuk mendefinisikan faktor atau kondisi yang memengaruhi tindakan. Ilmuwan telah lama berjuang untuk menemukan metode yang memadai untuk menganalisis konflik, terutama dengan mengembangkan definisi dan model. Sementara tidak ada satu pun aliran pemikiran yang ada, konflik klasik selalu didefinisikan sebagai perbedaan persepsi, tujuan atau kepentingan (Bartos & Wehr, 2002). Namun, ilmuwan semakin berpendapat bahwa pandangan klasik ini ambigu karena gagal untuk membedakan antara konflik dan kondisi anteseden (Fink, 1968; Dadrion, 1971).

Lebih lanjut, meskipun ada kemungkinan untuk mengidentifikasi pola-pola eskalasi konflik pengelolaan sumberdaya, namun tidak ada satu pola "generik" yang cocok untuk semua kasus pengelolaan sumberdaya (Yasmi *et al.*, 2007b). Eskalasi konflik merupakan salah satu aspek penting yang harus dipahami untuk manajemen konflik yang konstruktif. Telah banyak dibahas di berbagai bidang studi sosial, khususnya yang berkaitan konflik antar individu. Eskalasi konflik di pengelolaan sumberdaya lebih kompleks dibandingkan dengan konflik antar individu. Kompleksitas ini mungkin disebabkan karena fakta bahwa kebanyakan konflik dalam

pengelolaan sumberdaya adalah tentang multi-aktor konflik, melibatkan berbagai isu dan strategi manajemen (Yasmi *et al.*, 2007b).

PSA adalah alat yang membantu pemahaman tentang bagaimana orang memengaruhi kebijakan dan institusi dan bagaimana kebijakan dan lembaga memengaruhi orang-orang (International Institute for Environment and Development/IIED, 2005). Hal ini sangat berguna dalam mengidentifikasi pihak pemenang dan pecundang dan dalam menyoroti tantangan yang harus dihadapi untuk mengubah perilaku, mengembangkan kemampuan dan mengatasi kesenjangan. Penggunaan PSA memang jauh dari rutinitas dalam konteks pengembangan dan penerapan kebijakan dan pengembangan lembaga/institusi. Ada berbagai pendekatan untuk melakukan PSA (IIED, 2005) yaitu: 1) mengembangkan tujuan dan prosedur analisis dan awal pemahaman tentang sistem; 2) mengidentifikasi pemangku kepentingan kunci; 3) mengetahui kepentingan para pemangku kepentingan, karakteristik dan keadaannya; 4) mengidentifikasi pola dan konteks interaksi antar pemangku kepentingan; 5) menilai kekuatan dan potensi peran pemangku kepentingan dan 6) menilai pilihan dan menggunakan temuan untuk membuat kemajuan.

Bagaimana cara melakukan PSA? Berikut adalah langkah yang dapat diambil: 1) membangun tujuan dan prosedur analisis dan memulai memahami sistem yang ada; 2) mengidentifikasi pemangku kepentingan kunci; 3) mengetahui karakteristik dan keadaan kepentingan pemangku kepentingan; 4) mengidentifikasi pola dan konteks interaksi antara pemangku kepentingan; 5) menilai kekuatan dan potensi pemangku kepentingan dan 6) melakukan penilaian terhadap pilihan dan menggunakan temuan baru untuk membuat kemajuan.

Banyak yang menilai bahwa PSA merupakan alat yang sangat efektif untuk membangun pemahaman dari distribusi efek dari kebijakan yang aktual maupun kebijakan yang akan diperkenalkan dan pemahaman terhadap institusi. PSA dapat mengidentifikasi siapa yang dapat memengaruhi kebijakan dan institusi dan bagaimana caranya. Jika dilakukan dengan pemangku kepentingan kunci, PSA dapat meningkatkan rasa memiliki dari keputusan yang diambil, dapat dijadikan sarana untuk menjalankan isu yang penuh akal (*tricky*) secara terpisah dari tahap awal proses negosiasi dan sebagai

sarana persetujuan untuk menentukan identifikasi hal-hal yang akan menjadi prioritas.

Walaupun PSA dapat langsung menemukan dan terjun ke jantung masalah, tetapi PSA tidak mungkin dapat memberikan solusi penuh. Penggunaannya hanya sebagai bagian dari proses untuk membuat kemajuan lebih lanjut masih perlu berkembang. Penggunaan PSA memang jauh dari rutinitas dalam konteks pengembangan dan penerapan kebijakan dan pengembangan lembaga/institusi. Melalui pengalaman lebih banyak akan mungkin untuk memenuhi tantangan utama, termasuk (IIED, 2005):

- a. Agenda penganalisa. Kepentingan dan agenda penganalisa yang bersifat menghasut dan mengarahkan analisis perlu dijelaskan secara transparan.
- b. Ekuitas atau prioritas. Memperlakukan para pemangku kepentingan secara adil, sementara juga mengembangkan sarana yang diperlukan untuk memprioritaskan atau memilih di antara mereka.
- c. Kemampuan terbatas untuk melihat ke dalam sistem. PSA menemukan kesulitan untuk dapat terlibat untuk mengetahui dinamika internal dan konflik dalam kelompok pemangku kepentingan.
- d. Para pemangku kepentingan tidak akan duduk diam. Identitas kelompok pemangku kepentingan saling tumpang-tindih; bahkan dalam satu kelompok, orang dapat mempunyai banyak identitas.
- e. Konflik nilai fundamental. Pemangku kepentingan mungkin memiliki sistem nilai yang sangat berbeda dan PSA dapat mengidentifikasi sedikit kesamaan. Namun, orang yang saling bertentangan dapat menyebabkan perdebatan yang lebih kaya sehingga membutuhkan *checks and balances*.
- f. Kelompok yang terpinggirkan. PSA dapat memperjelas kepentingan kelompok yang terpinggirkan namun tidak bisa menjamin mereka akan menjadi kuat dalam representasinya. Mengurutkan peringkat pemangku kepentingan yang tidak cermat sesuai dengan kekuatan dan potensinya kadang-kadang dapat menyebabkan kesalahpahaman dan kesalahan memandang keberadaan kelompok yang berada di peringkat bawah.
- g. Bermain ke tangan yang kuat. Ketika hasil analisis mengungkapkan informasi tentang kelompok yang kurang kuat, ini bisa berbahaya karena akan menyebabkan tindakan tidak adil pada ba-

gian dari kelompok yang lebih kuat dalam prosesnya.

Banyak dari tantangan tersebut berhubungan dengan kotak pandora relasi antar pemangku kepentingan. Bagi yang melakukan PSA, yang membuka relasi tersebut harus bertanggung jawab untuk memastikan bahwa konsekuensi tidak hanya dibiarkan menggantung, tetapi terkait dengan mekanisme yang dapat terus berhubungan dengan mereka.

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Sejarah Taman Nasional Tesso Nilo (TNTN): Kondisi *de jure* dan *de facto* TNTN

Kompleks hutan Tesso Nilo secara luas sebenarnya merupakan kawasan Taman Nasional Tesso Nilo (TNTN), Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) PT Hutani Sola Lestari dan IUPHHK PT Siak Raya Timber. Kawasan TNTN sendiri mempunyai luas lebih kurang 83.068 ha ditunjuk berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan No. SK. 255/Menhut-II/2004 tanggal 19 Juli 2004 seluas 38.576 ha dan Keputusan Menteri Kehutanan No. SK 663/Menhut-II/2009 tanggal 15 Oktober 2009 seluas ± 44.492 ha. Wilayah TNTN sebagian besar berada di wilayah Kabupaten Pelalawan dan sebagian kecil di Kabupaten Indragiri Hulu, Provinsi Riau. TNTN sebelumnya merupakan bagian kawasan Hutan Produksi Terbatas (HPT) yang dialokasikan untuk kegiatan IUPHHK-Hutan Alam/Hak Pengusahaan Hutan (IUPHHK-HA/HPH) di antaranya untuk PT Dwi Marta dan PT Nanjak Makmur. Hingga saat ini di kawasan hutan Tesso Nilo masih terdapat perizinan HPH yaitu PT Siak Raya Timber seluas 38.650 ha dan HPH PT Hutani Sola Lestari seluas 45.990 ha. Ekosistem di areal kerja PT Hutani Sola Lestari dan PT Siak Raya Timber yang merupakan luasan kawasan yang kompak dengan TNTN seharusnya dikelola dalam bentuk kawasan lindung yang berfungsi sebagai penyangga TNTN. Sejarah penetapan sebagian kawasan hutan Tesso Nilo sebagai taman nasional dapat dilihat pada Tabel 1.

Pada kenyataannya saat ini, kawasan hutan Tesso Nilo sebagian besar telah digunakan masyarakat sekitar untuk menanam komoditi perkebunan. Dari hasil wawancara mendalam dengan informan

Tabel 1. Matriks sejarah dan aspek yuridis sebagian kawasan Tesso Nilo menjadi Taman Nasional Tesso Nilo

*Table 1. Historical and juridical aspects matrix of Tesso Nilo area to become Tesso Nilo National Park*

Tahun (Year)	Kejadian dan status kawasan (Events and area status)	Legalitas (Legality)
1974	Beroperasinya HPH PT Dwi Marta	SK Menpan No. 410/Kpts/Um/7/1974 tanggal 30 Juli 1974 tentang Pemberian HPH Kepada PT Dwi Marta seluas 120.000 ha.
1979	Beroperasinya HPH PT Nanjak Makmur	SK Menteri Pertanian No. 231/Kpts/Um/3/1979 tanggal 27 Maret 1979 tentang Pemberian Hak Pengusahaan Hutan Kepada PT Nanjak Makmur seluas 48.370 ha
1986	Tesso Nilo merupakan Hutan Produksi Terbatas dan telah dilakukan tata batas hutan produksi terbatas kawasan Tesso Nilo seluas 337.500 ha	SK Menhut No. 173/Kpts-II/1986 tanggal 6 Juni 1986 tentang Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dan Penunjukan Kawasan Hutan oleh Menteri Kehutanan melalui Keputusan No. 173/Kpts-II/1986 tanggal 6 Juni 1986
1994	Pengelolaan PT Dwi Marta berakhir dan dikelola oleh PT Inhutani IV seluas 57.873 ha	SK Menhut No. 1039/Menhut-IV/1995 tanggal 13 Juli 1995 tentang Penunjukan dan Penugasan PT Inhutani IV untuk Mengelola dan Mengusahakan Areal Eks HPH PT Dwi Marta
1994	RTRWP tetap merupakan Kawasan Hutan Produksi Terbatas	Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 10 tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Daerah Tingkat I Riau
1995	Penunjukan dan Penugasan PT Inhutani IV	SK Menhut No. 1039/Menhut-IV/1995 tanggal 13 Juli 1995 tentang Penunjukan dan Penugasan PT Inhutani IV untuk Mengelola dan Mengusahakan Areal Eks HPH PT Dwi Marta seluas 57.850 ha
1998	Pemberian Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri kepada PT Inhutani IV seluas ± 57.873 ha	SK Menhut No. 14/Kpts-II/1998 tanggal 6 Januari 1998 tentang Pemberian Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri dengan Sistem Silvikultur Tebang dan Tanam Jalur kepada PT Inhutani IV seluas ± 57.873 ha yang Terletak di Provinsi Riau
2000	Perpanjangan dan pemberian Hak Penguasaan Hutan PT Nanjak Makmur seluas 48.370 ha	SK Menhut No. 108/Kpts/II/2000 tanggal 29 Desember 2000 tentang Perpanjangan Pemberian Hak Pengusahaan Hutan kepada PT Nanjak Makmur seluas 48.370 ha
2001	BKSDA mendukung TN sebagai kawasan konservasi	Surat Kepala BKSDA Riau No. 405/UKSDA-2/XIV-5/2001 tanggal 15 Maret 2001 tentang Dukungan Kawasan Hutan Tesso Nilo seluas 120.000 ha yang terletak di Kabupaten Kampar, Indragiri Hulu, Pelalawan dan Kuansing sebagai Kawasan Konservasi Gajah
2001	PHKA mendukung usulan BKSDA	Surat Dirjen PHKA No. 252/DJ-V/KK/201 tanggal 27 Maret 2001 pada prinsipnya mendukung usulan Kepala Unit KSDA Riau dan WWF Indonesia untuk membentuk kawasan hutan produksi Tesso Nilo menjadi kawasan konservasi
2001	DPRD Kuantan Singingi mendukung TN sebagai kawasan konservasi	Surat Ketua DPRD Kuantan Singingi No. 66/DPRD-KS/170/2001 tanggal 5 April 2001 tentang Dukungan Pengalokasian Kawasan Konservasi Gajah Riau di Daerah Tesso Nilo yang sebagian termasuk wilayah Kabupaten Kuantan Singingi
2001	Bupati Pelalawan mendukung TN sebagai kawasan konservasi	Surat Bupati Pelalawan No. 050/Bappeda/F/IV/2001/362 tanggal 7 April 2001, perihal Dukungan terhadap Lahan Konservasi Gajah
2001	Bupati Kampar mendukung TN sebagai kawasan konservasi	Surat Bupati Kampar No. 500/EK/IV/2001/296 tanggal 7 April 2001: mendukung kawasan Tesso Nilo dijadikan sebagai Daerah Konservasi Gajah Provinsi Riau
2001	DPRD Kampar mendukung TN sebagai kawasan konservasi	Surat Ketua DPRD Kampar No. 170/124/DPRD/2001 tanggal 7 April 2001: mendukung sepenuhnya kegiatan pengalokasian kawasan konservasi gajah Riau di daerah Tesso Nilo yang sebagian termasuk wilayah Kabupaten Kampar
2001	DPRD Provinsi mendukung TN sebagai kawasan konservasi	Surat Ketua DPRD Provinsi Riau No. 446/2001-4/UM/246 tanggal 16 April 2001 perihal Dukungan dan Rekomendasi Usulan Kawasan Konservasi Gajah di Provinsi Riau
2001	DPRD Pelalawan mendukung TN sebagai kawasan konservasi gajah	Surat Ketua DPRD Kabupaten Pelalawan No. 66/DPRD/IV/2001 tanggal 16 April 2001 perihal Dukungan dan Rekomendasi Usulan Kawasan Konservasi Gajah di Provinsi Riau

Tabel 2. Lanjutan  
 Table 1. Continued

Tahun (Year)	Kejadian dan status kawasan ( <i>Events and area status</i> )	Legalitas ( <i>Legality</i> )
2002	Gubernur Provinsi Riau usulkan TN menjadi kawasan konservasi gajah di Provinsi Riau	Surat Gubernur Provinsi Riau No. 522.2/EK/1006 tanggal 30 April 2001 perihal Usulan Kawasan Konservasi Gajah di Provinsi Riau
2002	Pencabutan PT Inhutani IV	Kepmenhut No. 10258/Kpts-II/2002 tanggal 13 Desember 2002 tentang Pencabutan Kepmenhut No. 14/KPTS-II/1998 tanggal 6 Januari 1998 tentang Pemberian Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri dengan Sistem Silvikultur Tebang dan Tanam Jalur kepada PT Inhutani IV Seluas ± 57.873 ha yang Terletak di Provinsi Daerah Tingkat I Riau
2003	Keputusan Menteri Kehutanan tentang persiapan penunjukan kawasan hutan Tesso Nilo sebagai kawasan konservasi gajah	Kepmenhut No. 282/Kpts-II/2003 tanggal 25 Agustus 2003 tentang Perubahan Kepmenhut No. 10258/Kpts-II/2002 tanggal 13 Desember 2002 tentang Pencabutan Kepmenhut No. 14/KPTS-II/1998 tanggal 6 Januari 1998 tentang Pemberian Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri dengan Sistem Silvikultur Tebang dan Tanam Jalur kepada PT Inhutani IV Seluas ± 57.873 ha yang Terletak di Provinsi Daerah Tingkat I Riau
2004	Kajian tim terpadu untuk perluasan TNTN	Berita Acara Hasil Pengkajian dan Pembahasan Tim Terpadu tanggal 1 Mei 2004 tentang rekomendasi bahwa kawasan hutan produksi pada areal eks HPH PT Inhutani IV khususnya di areal eks PT Dwi Marta seluas 38.576 ha layak untuk diubah fungsi menjadi kawasan pelestarian alam dengan fungsi taman nasional sebagai kawasan konservasi gajah
2004	Perubahan fungsi sebagian hutan produksi terbatas di Kelompok Hutan Tesso Nilo seluas ± 38.576 ha menjadi Taman Nasional Tesso Nilo	SK Menhut No. 255/Menhut-II/2004 tanggal 19 Juli 2004 tentang Perubahan Fungsi Sebagian HPT di Kelompok Hutan Tesso Nilo yang terletak di Kabupaten Pelalawan dan Indragiri Hulu Provinsi Riau seluas ± 38.576 ha menjadi Taman Nasional Tesso Nilo
2005	Perubahan fungsi dan tata batas	Surat Kepala Badan Planologi Kehutanan tanggal 8 April 2005 tentang SK Menhut No. 255/Menhut-II/2004 tentang Perubahan Fungsi TN Tesso Nilo. Areal yang ditunjuk sebagai TN Tesso Nilo adalah HPH PT Inhutani IV (eks HPH PT Dwi Marta) yang sudah ditata batas di lapangan sesuai dengan laporan TBT No. 1386 tahun 2000: sebelah utara berbatasan dengan HPHTI PT Riau Andalan Pulp and Paper dan di sebelah timur berbatasan dengan perkebunan sawit PT Indo Sawit Subur
2006	PT Siak Raya keberatan untuk dialihfungsikan	Surat Direktur HPH PT Siak Raya Timber No. 98/SRT/HPH-D/III/06 tanggal 17 Maret 2006 kepada Menteri Kehutanan tentang dukungan terhadap perluasan TNTN namun keberatan dan menolak areal kerjanya dialih fungsikan sebagai TNTN
2006	Menteri Kehutanan menyatakan perluasan TNTN dimungkinkan	SK Menhut No. S.318/Menhut-IV/2006 tanggal 24 Mei 2006 kepada Kepala Badan Planologi, Dirjen BPK dan Dirjen PHKA bahwa Menteri Kehutanan memungkinkan untuk perluasan areal TNTN karena adanya dukungan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, sektor swasta dan lembaga swadaya masyarakat
2006	Forum masyarakat TN mendesak perlunya perluasan	Surat Forum Masyarakat Tesso Nilo kepada Presiden RI No. 22/FTN-Ex/VIII/2006 tanggal 31 Agustus 2006 menyebutkan segera realisasikan perluasan kawasan Taman Nasional Tesso Nilo dari 38.000 ha menjadi 100.000 ha sesuai pernyataan Menteri Kehutanan
2006	PT Nanjak Makmur tidak keberatan arealnya menjadi perluasan TNTN	Surat Direktur HPH PT Nanjak Makmur No. 032/NM-IX/2006 tanggal 21 September 2006 kepada Dirjen BPK, PT Nanjak Makmur tidak keberatan sebagian besar arealnya seluas ± 44.000 ha dijadikan perluasan TNTN
2007	PT Nanjak Makmur tidak keberatan areal menjadi perluasan TNTN	Surat Direktur HPH PT Nanjak Makmur No. 001/NM/I/2007 tanggal 9 Januari 2007 tentang persetujuan perluasan TNTN
2007	Bupati merekomendasi perluasan TNTN	Surat Bupati Pelalawan No 522.1/Dishut/959 tanggal 16 Juli 2007 tentang rekomendasi perluasan TNTN
2007	Gubernur Riau minta Dinas Kehutanan membuat surat pertimbangan teknis perluasan TNTN	Surat Sekretaris Daerah Provinsi Riau No. 500/Ekbang/41.27 tanggal 22 Oktober 2007 atas nama Gubernur Riau meminta Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Riau membuat surat pertimbangan teknis perluasan TN Tesso Nilo

Tabel 3. Lanjutan  
Table 1. Continued

Tahun (Year)	Kejadian dan status kawasan ( <i>Events and area status</i> )	Legalitas ( <i>Legality</i> )
2007	Surat pertimbangan teknis Dinas Kehutanan Provinsi Riau	Surat Kepala Dinas Kehutanan Riau No. 522.1/PR/3239 tanggal 9 November 2007 perihal pertimbangan teknis perluasan TNTN
2007	Gubernur Riau merekomendasi perluasan TNTN	Surat Gubernur Riau No. 522/Ekbang/66.30 tanggal 21 November 2007 perihal Rekomendasi Perluasan Taman Nasional Tesso Nilo menjadi seluas 100.000 ha di Provinsi Riau
2009	Kajian tim terpadu untuk PT Nanjak Makmur, IUPHHK PT Hutani Sola Lestari dan PT Siak Raya Timber untuk usulan perluasan	Hasil kajian dan rekomendasi tim terpadu sebagaimana Berita Acara tanggal 9 Juli 2009
2009	Izin HPH PT Nanjak Makmur berakhir dan perubahan fungsi menjadi TNTN	SK Menhut No. 663/Menhut-II/2009 tanggal 15 Oktober 2009 tentang Perubahan Fungsi Sebagian HPT di Kelompok Hutan Tesso Nilo yang terletak di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau seluas ± 44.492 ha menjadi Taman Nasional Tesso Nilo.

Sumber (*Source*): *World Wild Fund*, 2013b (diringkaskan).

kunci, "iklim" tumpang tindih kepentingan di kompleks hutan Tesso Nilo khususnya di kawasan TNTN saat ini telah mencapai puncaknya dari sisi kompleksitas masalah, mencakup masalah ekologi, ekonomi dan sosial. Pihak TNTN dan lembaga swadaya masyarakat, baik dalam dan luar negeri (yang beroperasi di Riau) yang berideologi kelestarian lingkungan, memperjuangkan kelestarian ekologi TNTN; sementara di lain pihak para pemodal tanaman perkebunan yang berafiliasi dengan masyarakat dan "oknum" aparat cenderung bertolak belakang dengan ideologi kelestarian di mana mereka menggunakan areal TNTN secara eksploitatif untuk mendapatkan keuntungan ekonomi yang sebesar-besarnya. Di pihak lain, masyarakat lokal yang sudah bertempat tinggal dan berbudaya di areal tersebut membutuhkan wilayah untuk bertahan hidup dan melanjutkan kehidupan bersosial dan berbudaya.

Pendapat tersebut didukung oleh jumlah luasan kawasan TNTN yang digarap untuk keperluan lain di luar bidang kehutanan yang telah mencapai 52.244 ha, sebagian besar digunakan untuk pengembangan sawit (Gambar 1). Terus bertambahnya lahan yang digarap yang sebagian besar ditanami sawit dan karet merupakan akibat bertambahnya orang yang menggarap. Dalam kurun waktu 10 tahun, jumlah luasan yang telah dikultivasi seluas 52.244 ha dengan laju rata-rata perluasan 23.251 ha/tahun. Jumlah penggarap tahun 2005 yang hanya 4.250 orang bertambah hingga empat kali lipat menjadi 16.130 dalam waktu empat tahun (tahun 2009).

## B. TN Tesso Nilo Terbagi Habis oleh Wilayah Adat

Penelusuran sejarah penelitian ini menunjukkan bahwa kawasan hutan Tesso Nilo terbagi habis oleh wilayah adat. Gambar 2 menunjukkan kawasan hutan Tesso Nilo, termasuk di dalamnya kawasan TNTN terbagi habis oleh wilayah adat. Hasil penelusuran sejarah melalui wawancara mendalam beberapa informan kunci menuntun kita kepada pengetahuan asal-usul bagaimana kemudian kompleks hutan Tesso Nilo diklaim dan terbagi habis ke dalam beberapa wilayah adat. Kesultanan Pelalawan yang terletak di Kabupaten Pelalawan (sekarang) merupakan bagian dari Kesultanan Siak sampai awal abad ke-19. Pada tahun 1791 Sharif Abdul Rahman, saudara Sultan Ali dari Siak mengalahkan Sultan Yahya Abdul Jalil Muzaffar Syah dari Johor. Dia mengambil alih kendali Pelalawan, menjadi penguasa dan diakui oleh saudaranya Sultan Siak maupun pemerintah Hindia Belanda pada 1811. Sekitar tahun 1792 kerajaan mengangkat Batin untuk memangku dan mengelola wilayah-wilayah di dalam Kerajaan Pelalawan. Para Batin, sanak saudara dan penduduk kerajaan menyebar ke seluruh wilayah Kerajaan Pelalawan untuk mengelola tanah/lahan. Raja Pelalawan terakhir, Sharif Harun Abdurrahman naik tahta di bawah perwalian pada 1930. Pada 1946 raja Pelalawan menyerahkan kekuasaan pada Republik Indonesia yang baru berdiri namun para Batin dan pengikutnya serta masyarakat yang mengelola tanah/lahan di seluruh wilayah kerajaan tetap meneruskan aktivitasnya bahkan hingga saat ini.



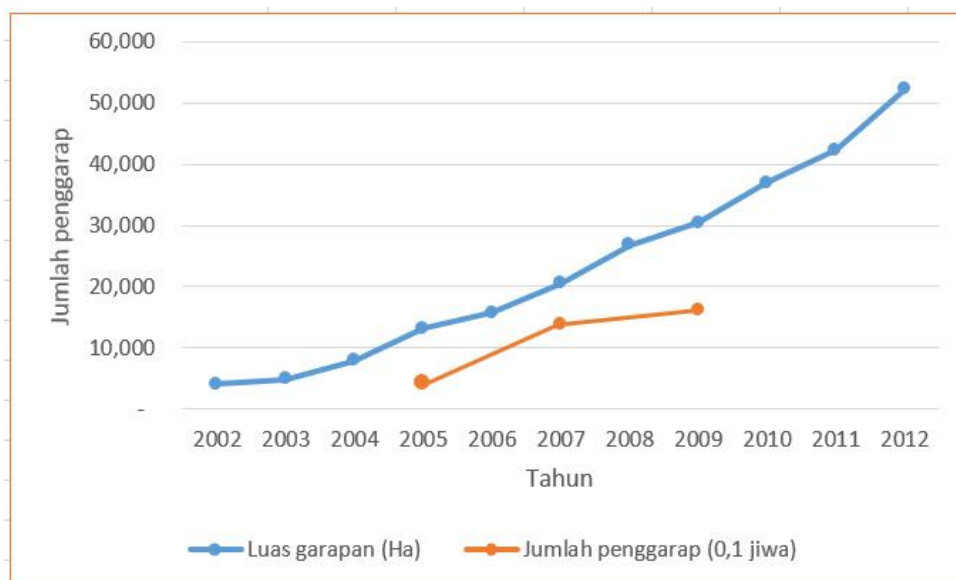
### C. Arti Taman Nasional Tesso Nilo Saat Ini

Taman Nasional Tesso Nilo merupakan bagian dari kawasan HPT Kelompok Hutan Tesso Nilo dan merupakan salah satu hutan hujan tropis dataran rendah yang tersisa di Pulau Sumatera yang terletak di dalam bentang alam Riau daratan. Kawasan hutan Tesso Nilo dikenal memiliki keanekaragaman hayati yang tinggi, baik flora maupun fauna. Hasil penelitian yang dilakukan oleh berbagai pihak, antara lain: Unit KSDA Riau dalam Survei Penilaian Potensi dan Identifikasi Kawasan Hutan Tesso Nilo tahun 1998, Tim Universitas Queensland dalam Vegetation Survey and Habitat Assessment of the Tesso Nilo Forest Complex tahun 2001 dan LIPI dalam Survei Keanekaragaman Hayati di Kawasan Tesso Nilo tahun 2003, menunjukkan bahwa kawasan hutan produksi terbatas Kelompok Hutan Tesso Nilo memiliki keanekaragaman hayati yang sangat tinggi. Ditemukan berbagai jenis satwa seperti gajah sumatera (*Elephas maximus sumatranus*), harimau sumatera (*Panthera tigris sumatrae*), tapir (*Tapirus indicus*), owa ungko (*Hylobates agilis*), beruang madu (*Helarctos malayanus*), burung rangkong (*Buceros rhinoceros borneoensis*), babi hutan (*Sus sp.*) dan beragam satwa lainnya. Sekitar 360 jenis flora yang tergolong dalam 165 marga dan 57 suku termasuk 82 jenis tanaman obat, 114 jenis bu-

rung, 50 jenis ikan, 33 jenis herpetofauna dan 644 jenis kumbang (WWF-Indonesia, 2013b).

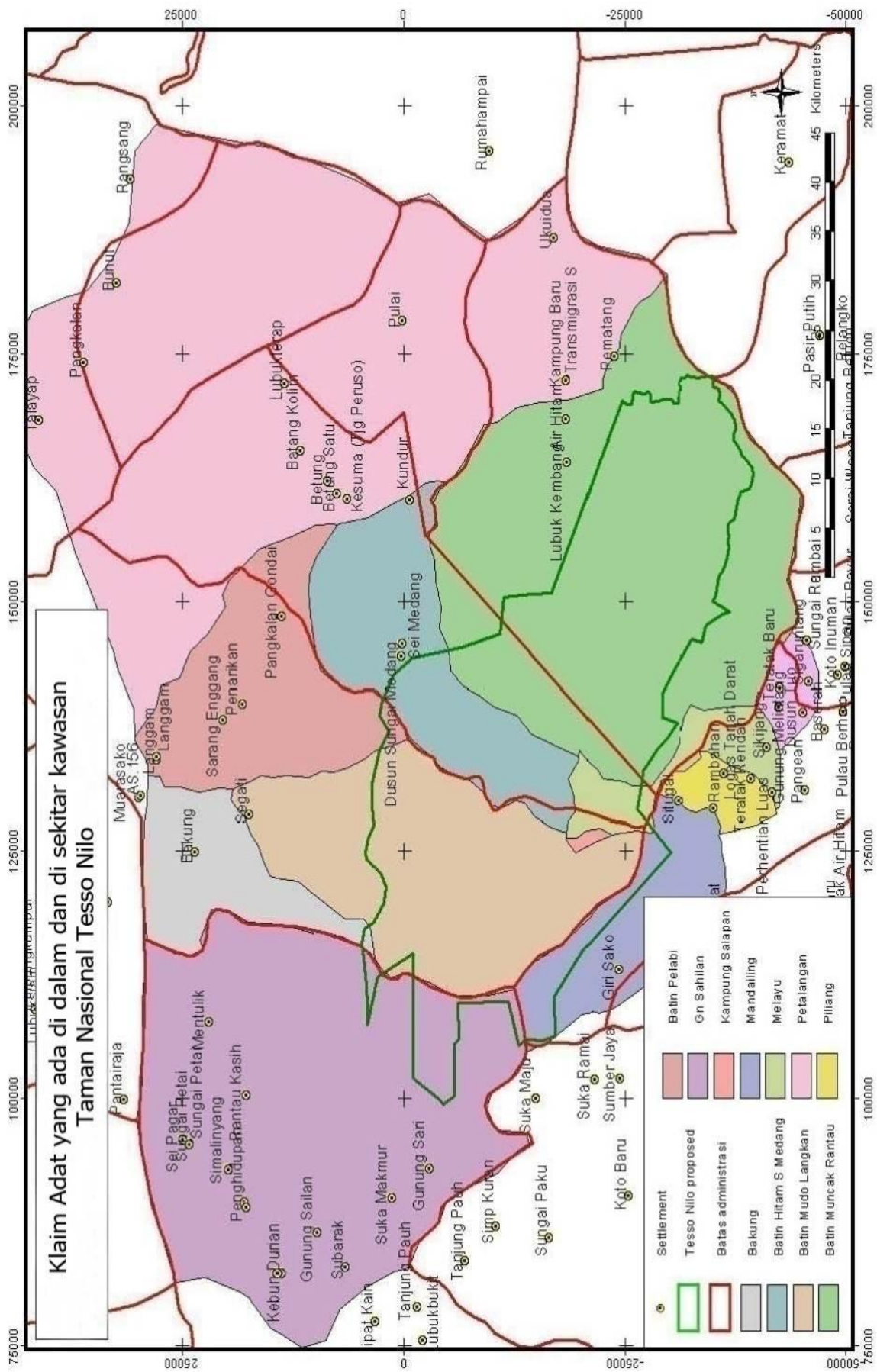
Gajah sumatera merupakan biodiversitas yang dianggap penting dan dijadikan spesies kunci untuk konservasi secara global. Pemerintah Provinsi Riau dengan dukungan Pemerintah Kabupaten Pelalawan dan Kabupaten Kampar telah melakukan usaha-usaha konservasi gajah sejak tahun 2001. Kebijakan Pemerintah Provinsi Riau dalam upaya konservasi kawasan hutan di wilayah Tesso Nilo diwujudkan dalam bentuk rekomendasi kawasan HPT Tesso Nilo sebagai kawasan konservasi gajah seluas 156.000 ha sebagaimana surat Gubernur Riau No. 522.2/EK/1006 tanggal 30 April 2001 dan No. 522.51/EK/1678 tanggal 31 Juli 2002.

Pemerintah melalui Keputusan Menteri Kehutanan No. 255/Menhut-II/2004 tanggal 19 Juli 2004 secara bertahap mengubah fungsi sebagian kawasan HPT Tesso Nilo menjadi Taman Nasional Tesso Nilo seluas 38.576 ha yang terletak di wilayah Kabupaten Pelalawan dan Indragiri Hulu dengan pertimbangan potensi keanekaragaman hayati yang dimiliki dan sebagai upaya perlindungan, pelestarian dan pemanfaatan secara lestari sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya. Selain kaya dengan keanekaragaman hayati, Tesso Nilo berfungsi sebagai penyedia berbagai layanan alam yang sangat dibutuhkan untuk kesejahteraan manusia seperti



Gambar 1. Luas garapan dan jumlah penggarap di kawasan TN Tesso Nilo pada kurun waktu 2002-2012.

Figure 1. Size of cultivated area and number of cultivators in Tesso Nilo area on 2002-2012 period.



Gambar 2. Peta klaim adat di kawasan hutan Tesso Nilo dan TN Tesso Nilo.  
*Figure 2. Map of indigenous claims at Tesso Nilo forest region and Tesso Nilo National Park..*

mengatur tata air dan daerah tangkapan air bagi DAS Kampar, sumber penghasil ikan dan hasil hutan non kayu seperti madu hutan. Secara tradisional, pola pemukiman masyarakat asli yang berada di desa-desa sekitar/di luar kawasan hutan Tesso Nilo terdiri atas perkampungan yang berada di sepanjang aliran sungai. Aliran sungai memiliki arti penting bagi masyarakat di daerah ini terutama karena fungsinya sebagai prasarana transportasi dan untuk memenuhi kebutuhan dasar air minum dan mandi cuci kakus (MCK). Sungai juga merupakan sumber mata pencarian bagi sebagian penduduk yang tinggal di pinggir sungai.

Provinsi Riau juga telah ditetapkan menjadi pusat konservasi gajah lewat Peraturan Menteri Kehutanan No. P.73/Menhut-II/2006 tentang Perubahan Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) No. P.54/Menhut-II/2006 tentang Penetapan Provinsi Riau sebagai Pusat Konservasi Gajah Sumatera di mana TNTN menjadi contoh pusat pengelolaan tersebut. Tesso Nilo merupakan habitat gajah tersisa di Riau di mana dua dari sembilan kantong gajah tersisa berada di Tesso Nilo dengan populasi tertinggi yakni 150-200 ekor gajah dari 300-320 ekor gajah tersisa di Riau (WWF-Indonesia, 2013b). Dengan terjadinya konversi hutan secara besar-besaran di Tesso Nilo menyebabkan terjadinya konflik yang cukup tinggi antara manusia dengan gajah. Dalam dua tahun terakhir kematian gajah meningkat tajam di Tesso Nilo, tahun 2012 tercatat 12 ekor gajah mati dan tahun 2013 tercatat 7 ekor gajah mati. Sebagian besar penyebab kematian karena diracun untuk mengurangi ancaman gajah bagi kebun sawit dan atau untuk pengambilan gading gajah (WWF-Indonesia, 2013b).

#### **D. Tumpang-tindih Kepentingan di TN Tesso Nilo: Tumpang-tindih Perspektif Pemangku Kepentingan terhadap TN Tesso Nilo**

Dari hasil wawancara dengan para pemangku kepentingan dan data penunjang, tumpang-tindih kepentingan yang terjadi di kawasan hutan Tesso Nilo secara luas dan TNTN secara khusus merupakan "masalah lama yang terbaru". Ada beberapa kepentingan yang ada di kawasan tersebut yang secara bersama-sama mengadakan klaim. Pertama adalah Kementerian Kehutanan selaku pengelola kawasan taman nasional yang dilegitimasi oleh peraturan perundangan; kedua adalah masyarakat lokal yang merasa sebagai pemilik teritori yang diturun-

kan secara adat sejak lama seperti pada uraian di atas; dan ketiga adalah para pengelola tanaman komoditi perkebunan seperti sawit, coklat maupun karet yang ditanam di kawasan tersebut. Menurut informan kunci dari NGO dan masyarakat lokal, hal ini disebabkan karena pihak HPH pada masa aktif tidak mampu mengamankan kawasannya. Menurut informan kunci, pada waktu HPH aktif memang sudah ada yang menanam tanaman perkebunan di kawasan tersebut yaitu para masyarakat lokal dan pegawai HPH aktif itu sendiri terutama di waktu pertengahan hingga akhir masa konsesi, mulai tahun 1980-an hingga saat ini.

#### **E. Perspektif Pemangku Kepentingan terhadap TN Tesso Nilo**

Pada tataran gagasan, sebenarnya terminologi tumpang-tindih kepentingan berdiri di atas tumpang-tindih perspektif dan ideologi. Bila ingin lebih memahami tumpang-tindih kepentingan yang terjadi, berarti harus dipahami dan disetujui dahulu adanya tumpang-tindih perspektif tentang hutan. Perbedaan perspektif dalam konteks ini berarti perbedaan cara pandang tentang hutan, pengelolaan dan legitimasinya. Cara paling mudah melihat perbedaan tersebut adalah dengan melihat perbedaan pendapat tentang penyebab dan cara penyelesaian tumpang-tindih kepentingan di TNTN. Perbedaan-perbedaan tersebut disajikan pada Tabel 2.

Dari hasil wawancara para informan dapat disimpulkan penyebab tumpang-tindih di kawasan TNTN dapat dibagi dua, yaitu:

1. Penyebab langsung:
  - a. Secara historis, kurangnya perlindungan hutan oleh pemegang izin pemanfaatan kawasan hutan (HPHTI PT Inhutani IV dan PT Nanjak Makmur) sebelum kawasan ditunjuk menjadi TNTN.
  - b. Adanya koridor HTI PT RAPP di tengah kawasan Tesso Nilo yang dibuat tahun 2001 (koridor Baserah) dan koridor sektor Ukui-Gondai sebelah utara kawasan Tesso Nilo yang dibuat oleh RAPP tahun 2004.
  - c. Kebijakan pemerintah daerah dan lokal yang membuka peluang terjadinya penggarapan tanpa ijin di dalam kawasan, antara lain: penerbitan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) oleh kepala desa, Surat Keterangan Tanah (SKT) oleh kades/camat, Surat Ijin Menggarap Lahan (SIML) oleh tokoh adat.

Tabel 4. Perspektif pemangku kepentingan di TNTN terhadap penetapan, kelangsungan dan penyelesaian tumpang-tindih kepentingan di TNTN

Table 2. Stakeholder perspectives regarding establishment, survival and conflict resolution in TNNP

Isu ( <i>Issue</i> )	Lembaga swadaya masyarakat ( <i>NGOs</i> )	Pemerintah Daerah ( <i>Local government</i> )	Masyarakat adat ( <i>Local communities</i> )	Akademisi ( <i>Academician</i> )
Penetapan TNTN ( <i>National park establishment</i> )	Perlu untuk konservasi keanekaragaman hayati	Bermasalah, pelimpahan masalah HPH masa lampau ke pengelolaan hutan yang selanjutnya di sebut Taman Nasional Tesso Nilo	Pro dan kontra, yang terpenting penetapan TN harus memberi dampak langsung kepada masyarakat	Perlu untuk konservasi keaneka-ragaman hayati
Kelangsungan TNTN ( <i>National park continuance</i> )	Penegakan hukum yang konsisten	<i>Review</i> ulang penetapan TNTN	Integrasi yang seimbang antara masyarakat dengan hutan	Peraturan perundangan harus dipatuhi oleh semua pemangku kepentingan
Penyebab tumpang-tindih kepentingan ( <i>The cause of overlapping interests</i> )	Klaim masyarakat lokal terhadap kawasan	- Tidak jelasnya batas hutan - Sebelum ditetapkan TN sudah ada kegiatan penanaman komoditi perkebunan di kawasan TNTN	- Tidak dibuatnya batas hutan yang jelas - Penggiringan gajah dari luar Tesso Nilo - TNTN tidak memberikan kontribusi kepada masyarakat lokal secara nyata	Penegakan hukum yang kurang
Penyelesaian tumpang-tindih kepentingan ( <i>Resolution of overlapping interests</i> )	- Advokasi stop pembelian sawit <i>illegal</i> (yang ditanam di dalam TN) kepada perusahaan pengelola sawit - Penegakan hukum yang konsisten - Pemberian waktu 1-2 daur sawit untuk memberi kesempatan pengembalian investasi	- Pemerintah pusat harus bertanggung jawab penuh - Penegakan hukum di daerah - Pemberian waktu 1-2 daur sawit untuk memberi kesempatan pengembalian investasi	- Pemberian waktu 1-2 daur sawit untuk memberi kesempatan pengembalian investasi - Pemberian kompensasi kepada masyarakat adat	- Penegakan hukum - Eliminasi determinasi politik atas hukum

d. Tokoh adat yang memperjualbelikan lahan kepada pihak luar (privatisasi aset adat).

2. Penyebab tidak langsung, yaitu:

- a. Kerjasama yang kolusif antara oknum pemerintah, masyarakat dan pemilik modal.
- b. Eksodus penduduk mencari lokasi berkebun dan pemukiman.
- c. Perubahan sosial masyarakat khususnya para tokoh adat karena adanya pemegang konsesi dan para pemodal.

#### F. Intervensi Kebijakan Menuju Resolusi Konflik: Penggunaan *Power Stakeholder Analysis*

Hasil triangulasi data wawancara, pengamatan pada saat FGD dan pengamatan langsung dapat di-

buat matriks (Tabel 3) yang menggambarkan kepentingan, karakteristik dan hasil pembobotan kekuasaan dan potensi masing-masing pemangku kepentingan yang terlibat. Karena terdapat Sembilan pemangku kepentingan, maka rentang nilai pembobotan, baik kekuasaan maupun potensi adalah 1-9 di mana bobot yang terkecil mempunyai kekuasaan atau potensi terkecil, demikian sebaliknya.

Pemangku kepentingan mempunyai derajat yang sangat bervariasi dalam kepemilikan kekuasaan yang dapat mengendalikan keputusan untuk memengaruhi kebijakan dan institusi, dan juga mempunyai derajat yang berbeda atas potensi untuk berkontribusi atau kepentingannya dalam mencapai tujuan yang partikular. Kekuasaan untuk memengaruhi

Tabel 5 Matriks kekuasaan dan potensi pemangku kepentingan  
 Table 3. Matrix of stakeholders' power and potentials

Pemangku kepentingan (Stakeholder)	Kepentingan (Interest)	Karakteristik (Characteristics)	Kekuasaan/potensi (Power/potency)
Internal:			
Masyarakat asli setempat	-Kawasan TN sebagai tempat tinggal -Kawasan TN sebagai sumber kehidupan	- Legitimasi adat berada di kawasan - Akan memperjuangkan hak berada di kawasan	2/7
Masyarakat pendatang	-Kawasan TN sebagai tempat tinggal -Kawasan TN sebagai sumber kehidupan	Legitimasi hibah lahan dari adat setempat	5/6
Pemodal	Kawasan TN sebagai tempat investasi	- Tidak ada legitimasi yg kuat - Sadar investasi dalam iklim ketidakpastian	7/3
Oknum aparat	Kawasan TN sebagai tempat investasi	Sadar investasinya bersifat tidak pasti dan perilakunya oportunistik	3/1
Koperasi	Kawasan TN sebagai tempat investasi		1/4
Antar muka (Interface):			
Balai TN Tesso Nilo	Konservasi dan pengelolaan kawasan TN	Legitimasi peraturan perundangan	9/9
Pemerintah daerah	Bertanggung jawab terhadap masyarakat daerah	Legitimasi di daerah kuat namun lemah di kawasan hutan TN	8/8
Eksternal:			
Penegak hukum	Stabilitas keamanan daerah	Legitimasi berasal dari negara	6/5
NGO	Agenda donor	Posisi kuat dalam advokasi dan penelitian	7/2
BPN	Legalisasi lahan	Legalisasi lahan	4/1

kebijakan atau lembaga berasal dari kontrol keputusan dengan efek positif atau negatif. Kekuasaan pemangku kepentingan dapat dipahami sebagai sejauh mana pemangku kepentingan mampu membujuk atau memaksa orang lain untuk membuat keputusan dan mengikuti program tertentu. Kekuasaan dapat berasal dari sifat organisasi pemangku kepentingan atau posisi mereka dalam kaitannya dengan pemangku kepentingan lainnya. Potensi untuk memengaruhi atau dipengaruhi oleh kebijakan dan institusi berada pada karakteristik yang spesifik dalam konteks dan lokasi (seperti pengetahuan dan hak). Yang menjadi perhatian khusus adalah pemangku kepentingan yang memiliki potensi tinggi tetapi sedikit kekuasaan. Masalah, kebutuhan dan kepentingan pemangku kepentingan menjadi yang paling penting bagi inisiatif untuk memperbaiki kebijakan dan proses institusi.

Triangulasi data dari berbagai sumber seperti wawancara informan, FGD dan pengamatan langsung dapat menggambarkan bagaimana para aktor yang terlibat dalam konflik terpengaruh oleh masalah yang ada (Tabel 4). Untuk menentukan letak aktor pada kuadran pada matriks PSA, dilakukan

pembobotan kapasitas atau motivasi aktor dalam berpartisipasi mengatasi masalah yang ada. Selain itu dibuat juga arah relasi antar aktor, dengan siapa saja mereka berkonflik dan tidak. Dalam Tabel 4 dapat dilihat, aktor yang mempunyai kapasitas dan motivasi paling besar dalam penyelesaian masalah konflik adalah NGO dan masyarakat asli. Masyarakat asli merupakan pihak yang paling terkena dampak konflik yaitu ketidakpastian hidup secara ekonomi dan budaya membuat mereka mempunyai motivasi paling tinggi dalam menyelesaikan masalah dalam konflik. Masyarakat asli dinilai mempunyai kapasitas paling tinggi dalam penyelesaian masalah konflik karena suara mereka yang paling didengar oleh pihak TNTN sebagai pengelola, hanya saja suara mereka kadang digunakan oleh pihak-pihak tertentu untuk memperjuangkan kepentingannya semata.

Seperti masyarakat asli, NGO pun mempunyai kapasitas dan motivasi yang tinggi, hanya berbeda kepentingan. NGO mempunyai kapasitas dan motivasi tinggi karena dukungan dan agenda donor yang harus berjalan. Sebagai contoh adalah WWF, dukungan donor menjadikan WWF sebagai aktor yang

mempunyai data tentang konflik di TNTN paling muktahir. WWF juga sangat berkepentingan dalam penyelesaian masalah konflik karena tuntutan donor. Balai TNTN mempunyai kapasitas yang tinggi karena merupakan pihak pengelola yang sah atas kawasan Tesso Nilo namun karena dinilai oleh para informan penelitian kurang serius dalam menyelesaikan konflik maka mereka menilai Balai TNTN tidak mempunyai motivasi yang tinggi.

Dari Tabel 3 dan Tabel 4 dapat ditentukan empat strategi manajemen relasi pemangku kepentingan yang dapat ditawarkan berdasarkan pembobotan kekuasaan dan potensi seperti pada Tabel 5. Dari Tabel 5 dapat dilihat bahwa:

1. Kolaborasi dalam rangka formulasi kebijakan dan pengelolaan dapat dilakukan oleh Balai TN, pemerintah daerah dan penegak hukum.
2. Keterlibatan, pembangunan kapasitas dan kepentingan serta keamanan perlu ditekankan kepada masyarakat asli dan pendatang.
3. Untuk mempertahankan kelangsungan usaha-usaha konservasi di kawasan TN, pemangku kepentingan yang paling mempunyai *power* harus dapat melakukan mitigasi dampak dan bertahan dari kehadiran pemodal dan kesalahan BPN karena perbedaan perspektif.
4. Oknum aparat dapat dibiarkan, secara simultan juga dilakukan monitoring terhadapnya.

Tabel 6. Hubungan pemangku kepentingan dengan masalah utama dan dengan pemangku kepentingan lainnya

Table 4. Stakeholder relations with major problems and other stakeholders

No	Pemangku kepentingan (Stakeholder)	Bagaimana terpengaruh oleh masalah (How affected by the problem)	Kapasitas/motivasi untuk berpartisipasi dalam mengatasi masalah ( <i>Capacity/motivation to participate in addressing the problem</i> )	Hubungan dengan pemangku kepentingan lainnya (konfirmasi/konflik) (Relationships with other stakeholders (confirm/conflict))
1	Masyarakat asli	Ketidakpastian hidup secara ekonomi dan budaya	*****/*****	Konflik (Konfirmasi dengan sebagian masyarakat pendatang, pemodal, oknum aparat)
2	Masyarakat pendatang	Ketidakpastian usaha	****/*	Konflik (Konfirmasi dengan masyarakat asli, pemodal, oknum aparat)
3	Pemodal	Ketidakpastian usaha	*/*	Konflik (Konfirmasi dengan masyarakat asli, masyarakat pendatang, oknum aparat)
4	Koperasi	Ketidakpastian usaha	*/*	Konflik (Konfirmasi dengan masyarakat asli)
5	Balai TN Tesso Nilo	Terganggunya usaha-usaha konservasi	*****/**	Konflik (Konfirmasi dengan NGO, penegak hukum)
6	Penegak hukum	Meningkatnya potensi ketidakamanan	***/**	Konflik (Konfirmasi dengan Balai TN, NGO)
7	NGO	Terhambatnya implementasi agenda donor di bidang konservasi	*****/*****	Konflik (Konfirmasi dengan Balai TN, penegak hukum)

Keterangan (Remarks): \*\*\*\*\* Sangat besar; \*\*\*\* Besar; \*\*\* Sedang; \*\* Kecil; Sangat kecil

Tabel 7. Matriks empat strategi manajemen relasi pemangku kepentingan

Table 5. Matrix of four stakeholder relationship management strategies

Kekuasaan/potensi pemangku kepentingan (Stakeholder power/potency)	Potensi tinggi ( <i>High potency</i> )	Potensi rendah ( <i>Low potency</i> )
Kekuasaan tinggi ( <i>High power</i> )	Berkolaborasi: Balai TN, pemda, penegak hukum	Mitigasi dampak dari/ bertahan dari: pemodal, NGO, Badan Pertanahan Nasional (BPN)
Kekuasaan rendah ( <i>Low power</i> )	Keterlibatan, pembangunan kapasitas dan kepentingan keamanan: masyarakat asli, masyarakat pendatang, koperasi	Monitor dan pengabaian: oknum aparat

## IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### A. Kesimpulan

Aktor yang terlibat, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam konflik di kompleks hutan Tesso Nilo secara umum dan kawasan TNTN adalah Balai TNTN, pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten), penegak hukum, pemodal kebun sawit, lembaga swadaya masyarakat, BPN, koperasi, oknum aparat dan masyarakat asli serta masyarakat pendatang. Penyebab langsung terjadinya tumpang-tindih kepentingan di TNTN adalah: 1) secara historis, kurangnya perlindungan hutan oleh pemegang izin pemanfaatan kawasan hutan (HPH-TI PT Inhutani IV dan PT Nanjak Makmur) sebelum kawasan ditunjuk menjadi TNTN; 2) adanya koridor HTI PT RAPP di tengah kawasan Tesso Nilo yang dibuat tahun 2001 (koridor Baserah) dan koridor sektor Ukui-Gondai sebelah utara kawasan Tesso Nilo yang dibuat oleh PT RAPP tahun 2004; 3) kebijakan pemerintah daerah dan lokal yang membuka peluang terjadinya penggarapan tanpa ijin di dalam kawasan (penerbitan SKGR oleh kades, SKT oleh kades/camat, SIML oleh tokoh adat) dan 4) tokoh adat yang memperjualbelikan lahan kepada pihak luar (privatisasi aset adat).

Di lain pihak, penyebab tidak langsung tumpang-tindih di kawasan TNTN adalah: 1) kerjasama yang kolusif antara oknum pemerintah, masyarakat dan pemilik modal; 2) eksodus penduduk mencari lokasi berkebun dan pemukiman dan 3) perubahan sosial masyarakat khususnya para tokoh adat karena adanya pemegang konsesi dan para pemodal.

Empat pola dalam manajemen relasi aktor yang dapat digunakan sebagai pendekatan bagi resolusi konflik dengan metode *power stakeholders analysis* (PSA) adalah: 1) Balai TN, pemerintah daerah dan penegak hukum berkolaborasi dalam rangka formulasi kebijakan dan dalam pengelolaan TN; 2) masyarakat asli dan pendatang perlu dilibatkan dalam pengelolaan dan pengamanan TN serta dikembangkan kapasitasnya; 3) untuk mempertahankan kelangsungan usaha-usaha konservasi di kawasan TN, pemangku kepentingan yang paling mempunyai kekuasaan harus bisa melakukan mitigasi dampak dan bertahan dari kehadiran pemodal perkebunan dan kesalahan BPN karena perbedaan perspektif; 4) oknum aparat merupakan aktor yang dapat diabaikan namun harus terus dimonitor.

### B. Rekomendasi

Balai TNTN sebagai institusi pengelola yang sah tidak hanya harus mengetahui aktor yang terlibat dalam konflik, namun juga harus mengetahui bagaimana mengelola relasi antar aktor tersebut untuk menyelesaikan konflik. Metode PSA dapat digunakan untuk menentukan pengelolaan relasi antar aktor yang berkonflik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Balai Taman Nasional Tesso Nilo. (2012). *Laporan tahunan Balai Taman Nasional Tesso Nilo*. Riau: Balai Taman Nasional Tesso Nilo.
- Bartos, O.J. & Wehr, P. (2002). *Using conflict theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dadrian, V.N. (1971). On the dual role of social conflicts: an appraisal of Coser's Theory. *International Journal of Group Tensions*, 1(4), 371-377.
- Fink, C.F. (1968). Some conceptual difficulties in the theories of social conflict. *The Journal of Conflict Resolution*, 12(4), 412-460.
- International Institute for Environment and Development (IIED). (2005). *Stakeholder Power Analysis*. London: IIED.
- Keputusan Menteri Kehutanan No. SK.255/Menhut-II/2004 tentang Perubahan Fungsi Sebagian Kawasan Hutan Produksi Terbatas di Kelompok Hutan Tesso Nilo yang Terletak di Kabupaten Pelalawan dan Indragiri Hulu Provinsi Riau Seluas 38.576 Hektar Menjadi Taman Nasional Tesso Nilo.
- Keputusan Menteri Kehutanan No. SK.663/Menhut-II/2009 tentang Perubahan Fungsi Sebagian Kawasan Hutan Produksi Terbatas Kelompok Hutan Tesso Nilo seluas ± 44.492 ha di Kabupaten Pelalawan, Provinsi Riau Menjadi Taman Nasional sebagai Perluasan Taman Nasional Tesso Nilo, untuk Penambahan Luas Kawasan 44.492 ha.
- Peraturan Menteri Kehutanan No. P.73/Menhut-II/2006 tentang Perubahan Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) No. P.54/Menhut-II/2006 tentang Penetapan Provinsi Riau sebagai Pusat Konservasi Gajah Sumatera.
- Pratama, B.A. & Nurjanah. (2012). *Strategi komunikasi Balai Taman Nasional Tesso Nilo dalam*

- menangani konflik sosial masyarakat Taman Nasional Tesso Nilo Kabupaten Pelalawan*. Riau: JOM UNRI.
- Soeharto, W.B. (2013). *Menangani konflik di Indonesia*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka.
- Wulan, Y.C., Yasmi, Y., Purba, C., & Wollenberg, E. (2004). *Analisa konflik sektor kebutuhan di Indonesia 1997-2003*. Bogor: CIFOR.
- WWF-Indonesia. (2013a). *Menelusuri sawit illegal dari kompleks hutan Tesso Nilo: Perambahan ekosistem kunci Sumatera oleh industri minyak sawit*. (Laporan tahunan). Riau: WWF.
- WWF-Indonesia. (2013b). *Strategi penanganan perambahan di Taman Nasional Tesso Nilo*. (Laporan terbatas) Riau: WWF.
- Yasmi, Y., Schanz, H., Colfer, C.J., & Dennis, R.A. (2007). Resource use conflict in Danau Sentarum National Park: an application of impairment approach for conflict analysis. In Yasmi, Y. (Ed.), *Institutionalization of conflict capability in the management of natural resources: Theoretical perspectives and empirical experience in Indonesia*. Wageningen: Wageningen University.
- Yasmi, Y., Schanz, H., & Salaim, A.B. (2007). Manifestation of conflict escalation in natural resource management. In Yasmi, Y. (Ed.), *Institutionalization of conflict capability in the management of natural resources: Theoretical perspectives and empirical experience in Indonesia*. Wageningen: Wageningen University.