

IDENTIFIKASI KINERJA DAN KESENJANGAN STAKEHOLDER DALAM PELESTARIAN ELANG JAWA [*Spizaetus bartelsi*]

(*Identification of Stakeholders' Performance and Gap in Javan Hawk-Eagle [Spizaetus bartelsi] Conservation*)

KUSWANDONO¹⁾, ARZYANA SUNKAR²⁾ DAN LILIK BUDI PRASETYO³⁾

¹⁾Balai Besar Taman Nasional Gunung Gede Pangrango, Direktorat Jenderal PHKA, Kementerian Kehutanan, Jl. Raya Cibodas, Cipanas, Cianjur, Jawa Barat 43253, Indonesia

²⁾Bagian Manajemen Kawasan Konservasi, Departemen Konservasi Sumberdaya Hutan dan Ekowisata, Fakultas Kehutanan, IPB

³⁾Bagian Hutan Kota dan Jasa Lingkungan, Departemen Konservasi Sumberdaya Hutan dan Ekowisata, Fakultas Kehutanan, IPB

Diterima 21 Mei 2010 / Disetujui 15 Juli 2010

ABSTRACT

This approach is quite different from existing conservation actions, which are site based and fragmented. Research was conducted since December 2009 until February 2010 in Gunung Gede Pangrango National Park (GGPNP), Telaga Warna Nature Reserve and its surrounding forested areas. The objectives of this study were to: 1) identify relevant stakeholders in Javan Hawk-eagle conservation, 2) identify regulation related to Javan Hawk-eagle conservation, 3) analyze stakeholder performance related to Javan Hawk-eagle conservation, 4) analyze the gaps in Javan Hawk-eagle conservation (gap in normative performance and implemented performance, gap between groups of stakeholders within protected areas and outside area, and gap performance among stakeholders within protected areas, and 5) identify factors causing the gaps. Primary data were collected using indepth interview and field observation. Stakeholders were identified through snowball method. Secondary data were collected through reference study. Data analysis were conducted using spatial analysis, stakeholder identification and analysis, content analysis and gap analysis. Research results recognized two conservation management approaches: 1) species level, and 2) habitat level. These approaches would effectively conserve the existing fragmented and less protected forest blocks as well as boost the participation and synergism of many stakeholders. Further, by using this approach, a gap in conservation management among local conservation agencies would also be discussed for the benefit of the Javan Hawk-eagle's conservation in particular and for biodiversity in general.

Keywords: conservation, stakeholders, performance, gap analysis, Javan Hawk-eagle

PENDAHULUAN

Elang Jawa merupakan salah satu jenis burung pemangsa yang cenderung menggunakan hutan primer sebagai wilayah jelajah dan tempat bersarangnya. Namun demikian terkadang wilayah hutan sekunder dan kawasan perkebunan digunakan pula sebagai wilayah mencari pakan (Thiollay dan Meyburg 1998; Kuswandono *et al.* 2003; Nijman dan van Balen 2003; Prawiradilaga *et al.* 2003).

Informasi mengenai populasi dan penyebaran Elang Jawa sebelum tahun 1980 sangat sedikit karena belum dilakukan penelitian dengan intensif. Sejak tahun 1990, data dan informasi mulai terkumpul (Dephut 2007). Berdasarkan informasi tersebut, diketahui bahwa resiko kepunahan Elang Jawa semakin besar antara lain akibat: berkurangnya luasan habitat akibat perubahan peruntukan lahan (Dephut 2007), maraknya perburuan dan perdagangan ilegal Elang Jawa (Sözer *et al.* 1998); Prawiradilaga 1999).

Populasi Elang Jawa paling besar terdapat di wilayah Jawa Barat (Dephut 2007). Wilayah TN Gunung Halimun Salak merupakan salah satu kawasan berhutan terluas di pulau Jawa (Whitten *et al.* 1996), sehingga diduga memiliki populasi Elang Jawa terbesar.

Kelompok hutan Taman Nasional Gunung Gede Pangrango (TNGGP), CA Telaga Warna dan sekitarnya (Bopunjur) juga merupakan habitat yang penting bagi Elang Jawa (Dephut 2007). Kawasan tersebut digunakan sebagai wilayah jelajah dan tempat bersarang sejumlah pasangan Elang Jawa (Suparman 2005).

Keppres Nomor 114 tahun 1999 tentang Penataan Ruang Kawasan Bogor-Puncak-Cianjur (Bopunjur) menyebutkan bahwa berdasarkan “fungsi” kawasan Bopunjur dibagi menjadi **Kawasan Lindung** (KL) dan **Kawasan Budidaya** (KBd) yang berdampak pada perbedaan pola pengelolaan KL dan KBd. Pelestarian Elang Jawa dan habitatnya akan lebih terjamin pada KL karena adanya peraturan perundangan yang mengaturnya, antara lain Undang-undang (UU) Nomor 5/1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya, UU Nomor 41/1999 tentang Kehutanan dan UU Nomor 26/2007 tentang Penataan Ruang yang melindungi kawasan dan hidupan liar yang ada di dalamnya.

Kesenjangan (*gap*) dalam pengelolaan habitat Elang Jawa antara wilayah KL dan KBd perlu diketahui. Kesenjangan tersebut sangat ditentukan oleh kinerja pemangku kawasan. Untuk mengetahui kinerjanya maka perlu dilakukan analisis *stakeholder*. Dari semua informasi tersebut dapat dilakukan identifikasi

penyelesaian masalah agar upaya pelestarian habitat Elang Jawa dapat berjalan dengan efektif sehingga pelestarian terhadap jenis pun dapat dicapai.

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah: Mengidentifikasi *stakeholder* (pemangku kepentingan) dalam pelestarian Elang Jawa. Mengidentifikasi peraturan perundangan terkait pelestarian Elang Jawa. Mengetahui kinerja *stakeholder* dalam pelestarian Elang Jawa. Mengetahui kesenjangan kinerja normatif dan kinerja implementasi semua *stakeholder*, kinerja kelompok *stakeholder* di dalam kawasan lindung dengan di luar kawasan lindung (di kawasan budidaya), serta kesenjangan kinerja antar *stakeholder* dalam kawasan lindung. Serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kesenjangan.

METODOLOGI PENELITIAN

A. Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian dilaksanakan di kawasan TNGGP, CA Telaga Warna, TWA Telaga Warna, TWA Jember, hutan produksi Perum Perhutani dan perkebunan teh sekitarnya yang berbatasan langsung dengan kelompok hutan tersebut yang masih dijumpai Elang Jawa. Secara administratif kawasan tersebut termasuk dalam wilayah Kabupaten Bogor dan Kabupaten Cianjur, Provinsi Jawa Barat. Penelitian dilaksanakan mulai Desember 2009 sampai dengan Februari 2010.

B. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, data primer diperoleh melalui observasi lapang dan wawancara dengan *stakeholder*. Wawancara dilakukan kepada semua *stakeholder* dengan menggunakan panduan wawancara untuk mengetahui kinerja dalam pelestarian Elang Jawa dan habitatnya. *Stakeholder* pemangku kawasan diidentifikasi berdasarkan wilayah keberadaan sarang aktif Elang Jawa dan atau wilayahnya menjadi bagian dari wilayah jelajah Elang Jawa. Pendugaan wilayah jelajah setiap pasangan elang yang diidentifikasi dari keberadaan sarang aktif dilakukan dengan analisis spasial dengan membuat *buffer* di sekeliling lokasi sarang seluas 710 ha, angka tersebut mengacu hasil penelitian luas wilayah jelajah oleh Gjershaug *et al.* (2004). *Stakeholder* selain pemangku kawasan diidentifikasi menggunakan metoda *snowball* melalui wawancara mendalam (*indepth interview*) yang dilakukan terhadap pemangku kawasan. Observasi lapang dilakukan untuk melakukan pengecekan tutupan lahan dan keberadaan sarang aktif Elang Jawa.

C. Metode Analisis Data

Analisis peraturan perundangan terkait pelestarian Elang Jawa dan pengembangan kriteria dan indikator pelestarian dapat menghasilkan informasi kinerja *stakeholder* terhadap pelestarian Elang Jawa dan habitatnya. Peraturan perundangan dikaji menggunakan

metode *content analysis* untuk mengetahui keterkaitannya dengan kriteria dan indikator pelestarian yang dikembangkan. Analisis dilakukan secara deskriptif kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Stakeholder

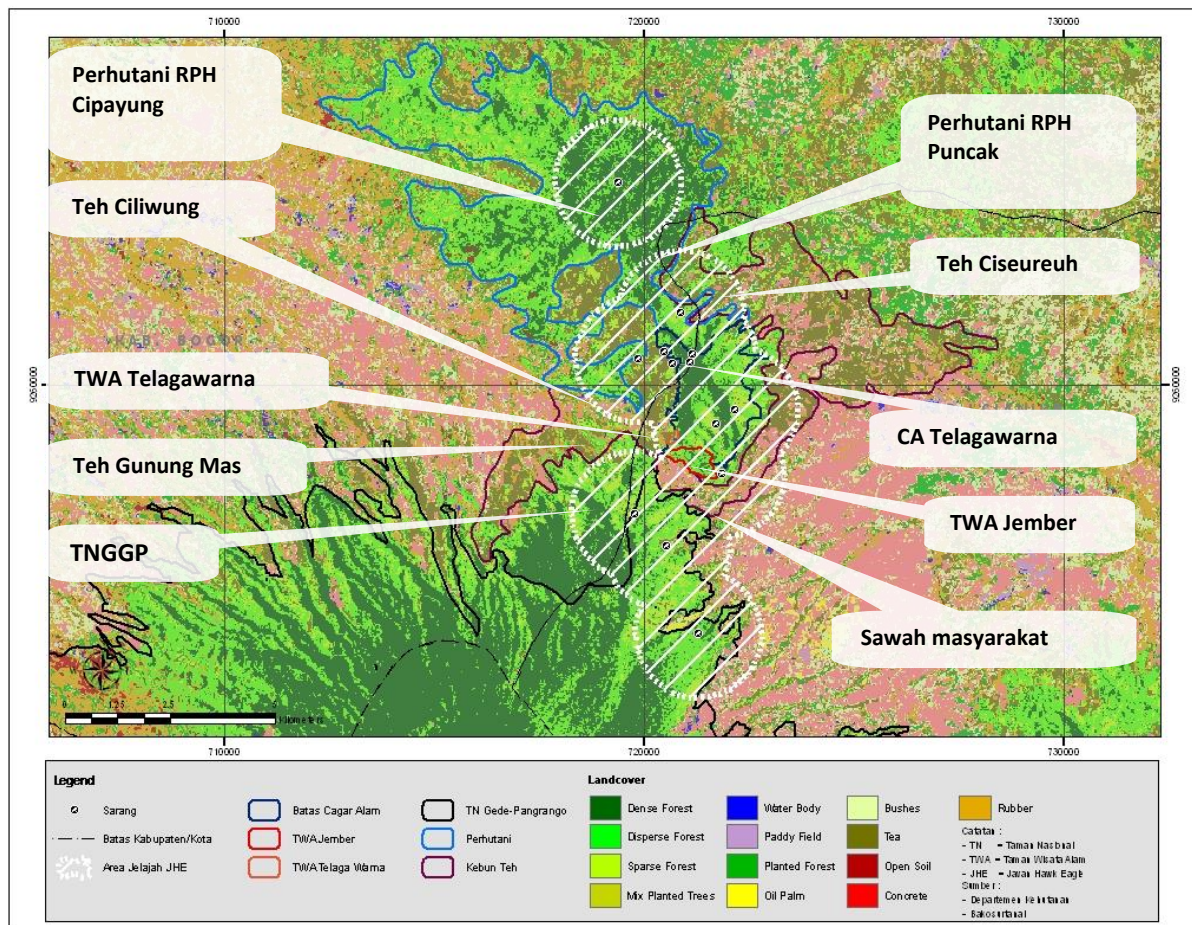
Berdasarkan Suparman (2005) dan Suparman (Januari 2010, komunikasi pribadi) dan hasil pengamatan di lapangan, diketahui sebanyak 13 sarang aktif Elang Jawa dapat ditemukan di lokasi penelitian. Peta wilayah jelajah dari 13 pasangan Elang Jawa yang ditentukan dengan membuat *buffer* dari masing-masing lokasi sarang menggunakan asumsi luasan wilayah jelajah untuk kawasan Gunung Gede Pangrango yaitu 710 ha (Gjershaug *et al.* 2004) ditunjukkan pada **Gambar 1**.

Hasil analisis spasial menunjukkan sebanyak 8 bentuk pemangkuan kawasan (4 kawasan lindung, 3 kawasan budidaya dan 1 kawasan budidaya yang dikelola seperti kawasan lindung yaitu hutan produksi Perum Perhutani berdasarkan Keppres No. 114 Tahun 1999 tentang Penataan Ruang Kawasan Bopunjur) dan sebanyak 6 pemangku kawasan yang wilayahnya menjadi habitat Elang Jawa. Bentuk (status) kawasan dan pemangku kawasan tersebut adalah :

- 1) **Taman Nasional Gunung Gede Pangrango** (TNGGP) dikelola oleh Balai Besar (BB) TNGGP, Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (Ditjen PHKA) Kementerian Kehutanan,
- 2) **Cagar Alam (CA) Telaga Warna** dikelola oleh Balai Besar Konservasi Sumberdaya Alam (BKSDA) Jawa Barat, Bidang Wilayah Bogor, Ditjen PHKA, Kementerian Kehutanan,
- 3) **Taman Wisata Alam (TWA) Telaga Warna** dikelola oleh Balai Besar Konservasi Sumberdaya Alam (BKSDA) Jawa Barat, Bidang Wilayah Bogor, Ditjen PHKA, Kementerian Kehutanan,
- 4) **TWA Jember** dikelola oleh Balai Besar Konservasi Sumberdaya Alam (BKSDA) Jawa Barat, Bidang Wilayah Bogor, Ditjen PHKA, Kementerian Kehutanan,
- 5) **Hutan Produksi (HP) Perum Perhutani** wilayah RPH Cipayung dikelola oleh Perum Perhutani KPH Bogor dan RPH Puncak yang dikelola oleh Perum Perhutani KPH Cianjur. Kedua KPH termasuk dalam wilayah Perum Perhutani Unit III Jawa Barat (SK Menhut 195/Kpts-II/2003 Tahun 2003). Namun karena adanya Keputusan Presiden (Kepres) No. 114 Tahun 1999 tentang Penataan Ruang Kawasan Bogor-Puncak-Cianjur (Bopunjur), maka HP tersebut dikelola seperti hutan lindung (HL)/ kawasan lindung dengan tidak melakukan penebangan/ pemanenan sama sekali.
- 6) **Perkebunan Teh Gunung Mas** dikelola oleh PTPN VIII Gunung Mas,

7) Perkebunan Teh Ciliwung dikelola oleh PT Sumber Sari Bumi Pakuan (SSBP) Ciliwung,

8) Perkebunan teh Ciseureuh dikelola oleh PT.Maskapai Perkebunan Mulia (MPM).



Gambar 1. Peta Wilayah Jelajah 13 Pasang Elang Jawa dan Wilayah Pemangku Kawasan (Sumber: hasil overlay Peta dasar citra Landsat 5 TM 2007 dan pengolahan data dari berbagai sumber)

Lokasi penyebaran ke-13 sarang aktif tersebut adalah : 3 di kawasan TNGGP, 6 di kawasan CA Telaga Warna, 1 di TWA Jember dan 3 di HP Perum Perhutani. Sebanyak 8 pemangku kawasan yang wilayahnya digunakan sebagai wilayah jelajah Elang Jawa merupakan kawasan konservasi, yaitu TNGGP, CA Telaga Warna, TWA Jember dan TWA Telaga Warna. HP Perum Perhutani dapat dimasukkan dalam kelompok kawasan lindung berdasarkan pemahaman Keppres No. 114 Tahun 1999 tersebut di atas. Ketiga kawasan perkebunan teh yang merupakan bagian dari wilayah jelajah Elang Jawa merupakan kawasan budidaya. Dapat disimpulkan bahwa dari 13 sarang aktif Elang Jawa yang ditemukan, 10 sarang berada di kawasan konservasi dan 3 sarang berada di kawasan lindung.

Identifikasi dan analisis *stakeholder* dilakukan untuk mengidentifikasi individu atau lembaga yang terkait dalam pelestarian jenis Elang Jawa, perlindungan habitat Elang Jawa baik secara langsung maupun tidak langsung, termasuk juga pemangku kawasan yang

wilayahnya menjadi bagian wilayah jelajah Elang Jawa, lembaga pembuat peraturan perundangan terkait Elang Jawa dan habitatnya maupun lembaga yang terkait perencanaan dan pengaturan tata ruang wilayah yang menjadi habitat Elang Jawa. *Stakeholder* dalam pelestarian Elang Jawa dan habitatnya dibagi menjadi 3 kategori menurut karakteristiknya (Maryono *et al.* 2005, diacu dalam Pratiwi 2008), yaitu: 1) *Stakeholder* utama (primer) adalah *stakeholder* yang terkena dampak langsung oleh suatu rencana dan memiliki kaitan kepentingan langsung dengan kegiatan tersebut. 2) *Stakeholder* pendukung (sekunder) adalah *stakeholder* yang tidak memiliki kepentingan langsung terhadap kegiatan tapi memiliki kepedulian. Mereka dapat menjadi fasilitator penghubung dalam proses dan cukup berpengaruh terhadap pengambilan keputusan. 3) *Stakeholder* kunci adalah *stakeholder* yang memiliki kewenangan legal dalam hal pengambilan keputusan.

Pengaruh *stakeholder* dalam kesuksesan kegiatan pelestarian jenis Elang Jawa dan/ atau habitatnya, diukur

menggunakan parameter berikut (Dick 1997, diacu dalam Pratiwi 2008): tinggi (*stakeholder* mempunyai kemampuan mem-*veto* keputusan), sedang (pengaruh *stakeholder* masih bisa diselesaikan melalui negosiasi), dan kecil (*stakeholder* tidak memiliki kemampuan untuk mempengaruhi pencapaian tujuan). Dari ke-33 *stakeholder* yang teridentifikasi, terdapat 7 *stakeholder* utama dengan 5 *stakeholder* memiliki pengaruh yang tinggi dan 2 *stakeholder* memiliki pengaruh yang sedang. Sebanyak 18 *stakeholder* pendukung teridentifikasi dengan 6 *stakeholder* memiliki pengaruh tinggi, 11 *stakeholder* dengan pengaruh sedang dan 1 *stakeholder* dengan pengaruh kecil. Sedangkan dari 8 *stakeholder* kunci yang ada kesemuanya memiliki pengaruh yang tinggi terhadap kesuksesan kegiatan pelestarian jenis Elang Jawa dan/ atau habitatnya.

Hasil analisis *stakeholder* di atas menunjukkan bahwa *stakeholder* kunci memiliki pengaruh yang cukup besar dalam kesuksesan kegiatan pelestarian jenis Elang Jawa dan/ atau habitatnya. Semua *stakeholder* kunci adalah pemangku kawasan dan *stakeholder* lain yang memiliki kewenangan legal dalam pengelolaan jenis Elang Jawa dan/atau kawasan yang menjadi habitat Elang Jawa tersebut. Namun demikian peran *stakeholder* utama dan *stakeholder* pendukung juga memberikan kontribusi dalam kesuksesan kegiatan pelestarian Elang Jawa dan/atau habitatnya. Hasil analisis pengaruh *stakeholder* dalam kesuksesan kegiatan pelestarian jenis Elang Jawa dan/atau habitatnya, yang diukur menggunakan parameter ini belum bisa memberikan gambaran tentang kinerja dari masing-masing *stakeholder*, karena hanya mampu memberikan gambaran pengaruh secara normatif dan belum dapat memberikan gambaran pengaruh implementasinya. Analisis kesenjangan menggunakan kriteria dan indikator terhadap kinerja implementasi dan kinerja normatifnya akan memberikan gambaran yang lebih menyeluruh.

B. Kriteria dan Indikator

Pengelolaan satwa liar merupakan kegiatan manusia dalam mengatur populasi satwa liar dan habitatnya, serta interaksi antara keduanya untuk mencapai keadaan yang sesuai dengan tujuan pengelolaan (Alikodra, 1990). Variabel yang digunakan sebagai kriteria dasar dalam upaya pelestarian Elang Jawa dan habitatnya diambil dari pengertian dalam Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia No. 7 tahun 1999 tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa Bab IV Pasal 8. Berdasarkan PP tersebut, pengelolaan jenis tumbuhan dan satwa serta habitatnya dilakukan melalui kegiatan pengelolaan di dalam habitatnya (*in-situ*), dan kegiatan pendukungnya berupa pengelolaan di luar habitatnya (*ex-situ*) untuk menambah dan memulihkan populasi.

Kriteria umum yang digunakan sebagai tolok ukur keberhasilan pelestarian Elang Jawa dan habitatnya adalah dapat dicapainya kelestarian jenis Elang Jawa dan habitatnya dengan mempertahankan kepentingan sosial

kemasyarakatan serta dengan tetap dapat dipertahankannya fungsi lingkungan hidup. Berdasarkan pengertian tersebut maka yang menjadi kriteria kelestarian jenis Elang Jawa adalah populasi jenis (spesies) Elang Jawa dan habitat Elang Jawa.

Indikator terhadap pelestarian jenis Elang Jawa mencakup:

1. Terlindunginya jenis dan atau adanya status perlindungan jenis;
2. Terhindarkannya dari ancaman jenis di dalam habitatnya;
3. Terhindarkannya dari ancaman jenis di luar habitatnya;
4. Terpantaunya sebaran dan populasi jenis secara berkala;
5. Terpantaunya keberhasilan berbiak;
6. Terpantau dan tertanganinya jenis yang ada di luar habitatnya (pemeliharaan dan perdagangan ilegal);
7. Terlaksananya penegakkan hukum (termasuk penanganan satwa pasca tindakan penegakkan hukum);
8. Terlaksananya penelitian informasi dasar jenis;
9. Terlaksananya pengembangan upaya penangkaran (dengan tujuan untuk pengawetan jenis dan pemulihan jenis bila diperlukan)¹;
10. Terlaksananya penyadartahuan masyarakat terhadap pentingnya kelestarian jenis;
11. Terlaksananya pelibatan masyarakat terhadap upaya-upaya pelestarian jenis.

Indikator terkait pelestarian habitat Elang Jawa antara lain:

1. Terlindungi dan terkelolanya habitat yang merupakan penyebaran Elang Jawa dari ancaman: kerusakan, fragmentasi, penurunan kualitas dan kehilangan (misal akibat alih fungsi lahan);
2. Adanya status kawasan sebagai kawasan konservasi (KPA/ KSA) maupun kawasan lindung;
3. Terlindunginya habitat Elang Jawa di luar kawasan konservasi dan kawasan lindung;
4. Terpantaunya kondisi habitat secara berkala;
5. Terlaksananya pembinaan habitat;
6. Terlaksananya penelitian informasi dasar habitat;
7. Terlaksananya penyadartahuan masyarakat terhadap pentingnya kelestarian habitat;
8. Terlaksananya pelibatan masyarakat terhadap upaya-upaya pelestarian habitat.

Pelaksanaan pengelolaan jenis Elang Jawa dan habitatnya memerlukan peraturan-perundangan yang sistematis untuk mencapai tujuan dengan efektif dan efisien. Peraturan perundangan dan kebijakan terkait

¹ Jenis Elang Jawa termasuk jenis yang dilarang untuk ditangkarkan dengan tujuan umum/ perdagangan berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8/1999 tentang Pemanfaatan Jenis Tumbuhan dan Satwa Liar dan Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) Nomor P.19/Menhut-II/2005 tentang Penangkaran Tumbuhan dan Satwa Liar. Dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) Permenhut P.19/Menhut-II/2005 secara tegas menyebutkan jenis Elang Jawa termasuk jenis dilindungi yang tidak ditangkarkan seperti maksud peraturan tersebut.

pelestarian Elang Jawa yang ada sangat berpengaruh dalam menentukan pencapaian tujuan kelestarian jenis satwa tersebut, kelestarian habitatnya serta interaksi keduanya untuk mencapai keadaan yang sesuai dengan tujuan pengelolaan. Peraturan perundangan yang ada akan mengatur, menentukan arah kebijakan dan tindakan dalam pengelolaan jenis dan habitatnya oleh *stakeholder* sesuai kapasitasnya dalam upaya mencapai tujuan pelestarian.

Identifikasi peraturan perundangan terkait pelestarian Elang Jawa disesuaikan dengan batasan penelitian ini yaitu yang terkait dengan jenis (spesies) Elang Jawa, habitat Elang Jawa (hutan) dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang mempengaruhi pengaturan ruang wilayah dan terkait langsung dengan keberadaan hutan dan jenis tutupan lahan lainnya sebagai habitat Elang Jawa. Analisis dilakukan dengan teknik *content analysis* (Pratiwi 2008). Peraturan perundangan yang terkait dengan jenis dan habitatnya dibatasi hingga tingkat peraturan pelaksana (Keputusan Menteri/Peraturan Menteri). Analisis peraturan perundangan yang terkait dengan RTRW dibatasi hingga Keputusan Presiden/Peraturan Presiden.

Peraturan perundangan yang diidentifikasi sejumlah 50 dokumen, mulai dari Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres), Peraturan Presiden (Perpres), Keputusan Menteri (Kepmen), Peraturan Menteri (Permen) dan Surat Keputusan (SK) Menteri terkait. Dari 50 peraturan perundangan yang ada terkait dengan jenis dilindungi Elang Jawa dan atau hutan/ kawasan sebagai habitat Elang Jawa terdapat 8 dokumen yang hanya membahas pengelolaan/perlindungan jenis. Peraturan perundangan yang hanya terkait dengan pengelolaan/perlindungan hutan/habitat terdapat 16 dokumen. Peraturan perundangan yang terkait dengan kedua-duanya (jenis dan habitat) ada 26 dokumen. Peraturan perundangan yang secara khusus menyebutkan perlindungan jenis Elang Jawa atau famili *Accipitridae* ada 6 dokumen.

Perlindungan terhadap jenis Elang Jawa secara khusus di Indonesia ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Nomor 421/Kpts/Um/8/1970 pada tanggal 26 Agustus 1970 (Prawiradilaga, 1999). Karena langka dan terancam punah maka Elang Jawa mendapat perlindungan tambahan dalam Pasal 21 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1990. Perlindungan hukum diperkuat lagi dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 4 tahun 1993 tanggal 10 Januari 1993 yang menetapkan Elang Jawa sebagai burung nasional dan lambang spesies (jenis) langka. Dari semua peraturan perundangan tersebut yang paling penting adalah UU 5/1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya, karena merupakan peraturan perundangan tingkat tertinggi yang dianalisis dan cukup mendetail dalam mengatur kebijakan pengelolaannya (hampir mencakup semua indikator pada kedua kriteria pelestarian Elang Jawa).

Selain peraturan perundangan pada tingkat nasional, dua dokumen internasional teridentifikasi terkait pelestarian/perlindungan jenis Elang Jawa, yaitu : CITES yang mengatur perdagangan jenis-jenis satwa liar berserta bagian-bagiannya yang sudah diratifikasi pada Keppres 43/1978. Dokumen CITES memasukkan Elang Jawa dalam Lampiran II, yang berarti Elang Jawa dilarang untuk diperdagangkan di seluruh perdagangan internasional tanpa adanya ijin (Prawiradilaga 1999). Dokumen internasional lainnya adalah *Red Data Book* yang dikeluarkan oleh *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN) yang menyebutkan status jenis Elang Jawa sebagai jenis terancam punah (*endangered*).

Peraturan perundangan yang menyebutkan perlindungan terhadap jenis dan habitatnya sekaligus adalah SK penunjukkan kawasan konservasi tersebut, baik sebagai TN, CA maupun TWA dan SK penunjukkan kawasan lindung atau pengelolaan setara dengan kawasan lindung. Dengan demikian dapat diasumsikan bahwa keberadaan Elang Jawa di luar kawasan konservasi dan kawasan lindung tidak terjamin kelestariannya, meskipun kenyataan di lapangan Elang Jawa masih menggunakan wilayah berhutan atau bervegetasi di luar kawasan konservasi dan kawasan lindung tersebut sebagai wilayah jelajahnya.

C. Kinerja dan Kesenjangan

Kinerja merupakan hasil adaptasi dan inovasi masyarakat terhadap institusi yang berlaku, baik formal maupun informal (Kartodihardjo *et al.* 2004). Dalam penelitian ini, analisis dilakukan untuk mengetahui kinerja semua *stakeholder* terhadap pelestarian jenis Elang Jawa dan habitatnya berdasarkan pada indikator masing-masing kriteria yaitu populasi jenis Elang Jawa dan habitat Elang Jawa. Informasi dari kinerja ini lebih lanjut digunakan untuk analisis kesenjangan.

Analisis kesenjangan dilakukan untuk mengetahui tiga tingkat kesenjangan yang berpengaruh terhadap pelestarian jenis Elang Jawa dan habitatnya, yaitu: a) kesenjangan kinerja normatif dengan kinerja implementasi masing-masing *stakeholder*; b) kesenjangan kinerja di dalam KL dengan kinerja di dalam KBd; dan c) kesenjangan kinerja antar *stakeholder* di dalam KL.

Proporsi antara kinerja implementasi dan kinerja normatif dengan kriteria jenis dan habitat ditunjukkan pada Tabel 1. Berdasarkan data pada Tabel 1 dapat dilihat bahwa terdapat 23 (70%) *stakeholder* yang memiliki proporsi kinerja “sama dengan” atau “lebih” dari 50% untuk kriteria jenis dan 31 (94%) *stakeholder* untuk kriteria habitat terdapat. Hasil tersebut menunjukkan bahwa kinerja semua *stakeholder* (33) pada umumnya adalah baik (“sama dengan” atau “lebih” dari 50%). Kesenjangan antara kinerja normatif dan implementasi relatif kecil pada kedua kriteria pelestarian Elang Jawa. Bila dibandingkan proporsi kinerja dengan nilai sama dengan atau lebih dari 50% pada kriteria habitat nilainya lebih besar dari nilai pada kriteria jenis.

Tabel 1. Proporsi antara Kinerja Implementasi dan Kinerja Normatif dengan Kriteria Jenis dan Habitat

No	Kode	Kategori	Stakeholder	Kriteria			
				Jenis		Habitat	
				Kawasan	Proporsi (%)	Kawasan	Proporsi (%)
1.	a	kunci	BBTNGGP	KL	62.50	KL	85.71
2.	b	kunci	BBKSDA Jawa Barat	KL & KBd	54.55	KL & KBd	50.00
3.	c	kunci	Dit KKH, Ditjen PHKA Kementerian Kehutanan	KL & KBd	72.73	KL & KBd	75.00
4.	d	kunci	Dit KK, Ditjen PHKA Kementerian Kehutanan	KL & KBd	100.00	KL & KBd	75.00
5.	e	kunci	Dit PPH, Ditjen PHKA Kementerian Kehutanan	KL & KBd	71.43	KL & KBd	80.00
6.	f	kunci	Perum Perhutani Unit III Jawa Barat (KPH terkait)	KL & KBd	37.50	KL & KBd	57.14
7.	ee	kunci	BAPPEDA Kabupaten Bogor	KL & KBd	0.00	KL & KBd	100.00
8.	ff	kunci	BAPPEDA Kabupaten Cianjur	KL & KBd	0.00	KL & KBd	100.00
9.	g	utama	Dili	KL & KBd	120.00	KL & KBd	150.00
10.	h	utama	H. Supandi	KL & KBd	100.00	KL & KBd	125.00
11.	i	utama	Usep Suparman	KL & KBd	160.00	KL & KBd	150.00
12.	j	utama	Adam Supriatna	KL & KBd	160.00	KL & KBd	150.00
13.	s	utama	PTPN VIII Gunung Mas	KBd	50.00	KBd	50.00
14.	t	utama	PT Sumber Sari Bumi Pakuan (SSBP) Ciliwung	KBd	50.00	KBd	50.00
15.	u	utama	PT.Maskapai Perkebunan Mulia	KBd	50.00	KBd	50.00
16.	k	sekunder	LIPI	KL & KBd	72.73	KL & KBd	50.00
17.	l	sekunder	RCS	KL & KBd	100.00	KL & KBd	100.00
18.	m	sekunder	KPB CIBA	KL & KBd	83.33	KL & KBd	57.14
19.	n	sekunder	RAIN	KL & KBd	100.00	KL & KBd	57.14
20.	o	sekunder	Perkumpulan Suaka Elang	KL & KBd	87.50	KL & KBd	80.00
21.	p	sekunder	Garuda Warna Scan	KL & KBd	100.00	KL & KBd	100.00
22.	q	sekunder	ARRCN	KL & KBd	85.71	KL & KBd	100.00
23.	r	sekunder	Konsorsium GEDEPAHALA	KL	50.00	KL	80.00
24.	v	sekunder	Dinas Kehutanan dan Pertanian Kabupaten Bogor	KBd	66.67	KBd	100.00
25.	w	sekunder	Dinas Pekerjaan Umum (PU) Kabupaten Bogor	KBd	0.00	KBd	66.67
26.	x	sekunder	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Bogor	KBd	0.00	KBd	33.33
27.	y	sekunder	Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Bogor	KL & KBd	0.00	KL & KBd	75.00
28.	z	sekunder	Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Cianjur	KBd	75.00	KBd	100.00
29.	aa	sekunder	Dinas PU Kabupaten Cianjur	KBd	0.00	KBd	66.67
30.	bb	sekunder	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Cianjur	KBd	0.00	KBd	33.33
31.	cc	sekunder	PDAM Kabupaten Bogor	KL & KBd	0.00	KL & KBd	75.00
32.	dd	sekunder	BP Das Ciliwung Cisadane	KL	0.00	KL	100.00
33.	gg	sekunder	Koordinator pengelolaan Cagar Biosfer Cibodas	KL & KBd	22.22	KL & KBd	50.00

Keterangan:

Kode *Stakeholder*: a. BBTNGGP; b. BBKSDA Jawa Barat; c. Dit KKH, Ditjen PHKA Kementerian Kehutanan; d. Dit KK, Ditjen PHKA Kementerian Kehutanan; e. Dit PPH, Ditjen PHKA Kementerian Kehutanan; f. Perum Perhutani Unit III Jawa Barat (KPH terkait); g. Dili; h. H. Supandi; i. Usep Suparman; j. Adam Supriatna; k. LIPI; l. Raptor Conservation Society (RCS); m. KPB CIBA; n. Raptor Indonesia (RAIN); o. Perkumpulan Suaka Elang; p. Garuda Warna Scan; q. Asian Raptor Research and Conservation Network (ARRCN); r. Konsorsium GEDEPAHALA; s. PTPN VIII Gunung Mas (Perkebunan Teh Gunung Mas); t. PT Sumber Sari Bumi Pakuan (SSBP) Ciliwung (Perkebunan Teh Ciliwung); u. PT.Maskapai Perkebunan Mulia (MPM)(Perkebunan Teh Ciseureuh); v. Dinas Kehutanan dan Pertanian Kabupaten Bogor; w. Dinas Pekerjaan Umum (PU) Kabupaten Bogor; x. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Bogor; y. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Bogor; z. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Cianjur; aa. Dinas PU Kabupaten Cianjur; bb. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Cianjur; cc. PDAM Kabupaten Cianjur; dd. BP Das Ciliwung Cisadane; ee. BAPPEDA Kabupaten Bogor; ff. BAPPEDA Kabupaten Cianjur; gg. Koordinator pengelolaan Cagar Biosfer Cibodas. Kode kawasan pemangku: KL = kawasan lindung; KBd = kawasan budidaya.

Tabel 1 juga menunjukkan *stakeholder* yang memiliki proporsi kinerja “sama dengan” atau “lebih” dari 50% untuk kriteria jenis di kawasan lindung (KL) saja terdapat 2 *stakeholder* (67%), di kawasan budidaya (KBd) saja terdapat 5 *stakeholder* (56%) dan di kedua bentuk kawasan (KL dan KBd) terdapat 15 *stakeholder* (71%). Jumlah *stakeholder* dengan proporsi kinerja “sama dengan” atau “lebih” dari 50% untuk kriteria habitat di KL saja ada 4 *stakeholder* (100%), di KBd saja ada 7 *stakeholder* (78%) dan di KL dan KB ada 20 *stakeholder* (100%). Dari data tersebut dapat diketahui bahwa proporsi kinerja “sama dengan” atau “lebih” dari 50% untuk kedua kriteria pelestarian Elang Jawa di KL nilainya lebih tinggi dari pada proporsi kinerja di KBd, sedangkan proporsi kinerja di KL dan KBd nilainya lebih tinggi dari pada proporsi kinerja pada kedua lokasi lainnya. Hasil ini menunjukkan bahwa pada umumnya *stakeholder* yang bekerja di wilayah KL saja memiliki kinerja yang lebih tinggi dibandingkan dengan *stakeholder* yang bekerja di KBd saja. Hal tersebut menunjukkan bahwa upaya pelestarian jenis Elang Jawa dan habitatnya yang berada di dalam KL memiliki tingkat keberhasilan yang lebih tinggi dibandingkan di dalam KBd.

Stakeholder yang bekerja pada kedua wilayah KL dan KBd memiliki kinerja yang lebih tinggi dibandingkan dengan *stakeholder* yang bekerja pada wilayah KL saja maupun wilayah KBd saja. *Stakeholder* yang bekerja dalam pelestarian Elang Jawa dan habitatnya pada kedua wilayah KL dan KBd dengan kriteria jenis adalah terdiri dari 4 *stakeholder* utama, 7 *stakeholder* kunci dan 10 *stakeholder* pendukung. *Stakeholder* yang bekerja untuk kedua wilayah KL dan KBd dengan kriteria habitat terdiri dari 4 *stakeholder* utama, 6 *stakeholder* kunci dan 10 *stakeholder* pendukung. Proporsi kinerja teratas (sama dengan atau lebih dari 100%) di kedua wilayah KL dan KBd untuk kedua kategori masing-masing dicapai oleh 4 *stakeholder* utama yang ada, 1 *stakeholder* kunci (kategori jenis) dan 2 *stakeholder* kunci (kategori habitat), 3 *stakeholder* pendukung. Lebih banyaknya *stakeholder* yang bekerja pada kedua wilayah KL dan KBd sangat mendukung tercapainya proporsi kinerja yang bagus (sama dengan atau lebih dari 100%). Proporsi kinerja masing-masing *stakeholder* yang bagus juga berperan dalam pencapaian kinerja pada kelompok yang bekerja di kedua wilayah KL dan KBd ini. Hal ini ditunjukkan dengan proporsi kinerja yang lebih dari 100% oleh 4 *stakeholder* utama yang ada, beberapa *stakeholder* pendukung dan *stakeholder* kunci.

Dari Tabel 1 juga dapat diketahui jumlah *stakeholder* utama yang bekerja di kawasan KL serta KL dan KBd yang memiliki proporsi kinerja “sama dengan” atau “lebih” dari 100% terdapat 4 *stakeholder* (100%) untuk kriteria jenis dan habitat. Sedangkan untuk *stakeholder* kunci yang memiliki proporsi kinerja “sama dengan” atau “lebih” dari 50% terdapat 5 *stakeholder* (63%) untuk kriteria jenis dan 8 *stakeholder* (100%)

untuk kriteria habitat. Jumlah *stakeholder* pendukung yang memiliki proporsi kinerja “sama dengan” atau “lebih” dari 50% terdapat 8 *stakeholder* (67%) untuk kriteria jenis dan 12 *stakeholder* (100%) untuk kriteria habitat. Hasil ini menunjukkan bahwa di dalam wilayah KL, *stakeholder* utama memiliki kinerja yang paling tinggi, disusul oleh *stakeholder* pendukung dan *stakeholder* kunci.

Stakeholder yang memiliki kinerja paling tinggi pada kawasan lindung untuk kriteria pelestarian jenis berturut-turut adalah: Dit KK, Dit KKH, Dit PPH, BBTNGGP, BBKSDA Jawa Barat, Perum Perhutani Unit III Jawa Barat (KPH terkait), BAPPEDA Cianjur - BAPPEDA Bogor. Urutan kinerja terbaik *stakeholder* kunci berdasarkan kriteria habitat berturut-turut adalah: BAPPEDA Cianjur - BAPPEDA Bogor, Dit PPH, BBTNGGP, Dit KK - Dit KKH, Perum Perhutani Unit III Jawa Barat (KPH terkait), BBKSDA Jawa Barat.

Faktor-faktor yang mempengaruhi kesenjangan antara lain :

- Tidak ada kinerja normatif yang jelas mencakup semua kriteria dan indikator pelestarian Elang Jawa yang dituangkan dalam peraturan perundangan yang menentukan tugas pokok dan fungsi *stakeholder*, khususnya lembaga pemerintah.
- Kurangnya peraturan perundangan yang mengatur pengelolaan jenis yang dilindungi (atau secara khusus mengatur jenis tertentu yang dilindungi, misal Elang Jawa) yang melibatkan semua *stakeholder* dan mengatur secara rinci terkait kriteria dan indikator pelestarian.
- Adanya perbedaan tujuan pengelolaan serta perbedaan tugas pokok dan fungsi *stakeholder* KL dan KBd. Pada KL dilakukan pengelolaan jenis dan habitatnya, sedangkan pada KBd hanya dikelola kawasan (habitat) saja.
- Kurangnya pemahaman terhadap kepentingan pelestarian jenis Elang Jawa dan habitatnya.
- Kurangnya sumber daya yang mendukung upaya pelestarian jenis Elang Jawa dan habitatnya. Sumber daya tersebut antara lain berupa manusia, dana maupun fasilitas.
- Program dan kebijakan yang ada belum terkait dengan Elang Jawa, sehingga belum mampu memecahkan permasalahan.

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, maka dapat disimpulkan bahwa :

- Stakeholder* (pemangku kepentingan) dalam pelestarian Elang Jawa dan habitatnya pada lokasi studi terdiri dari pemangku kawasan yang kawasannya digunakan sebagai tempat bersarang dan bagian dari wilayah jelajah Elang Jawa serta *stakeholder* lainnya baik lembaga ataupun

perorangan. Keseluruhan *stakeholder* yang teridentifikasi ada 33, terbagi menjadi 7 *stakeholder* utama (5 *stakeholder* dengan pengaruh yang tinggi dan 2 *stakeholder* dengan pengaruh yang sedang), 18 *stakeholder* pendukung (6 *stakeholder* dengan pengaruh tinggi, 11 *stakeholder* dengan pengaruh sedang dan 1 *stakeholder* dengan pengaruh kecil) dan 8 *stakeholder* kunci yang ada kesemuanya memiliki pengaruh yang tinggi terhadap kesuksesan kegiatan pelestarian jenis Elang Jawa dan/atau habitatnya.

2. Dari 50 peraturan perundangan yang ada terkait dengan jenis dilindungi Elang Jawa dan atau hutan/kawasan sebagai habitat Elang Jawa terdapat 6 dokumen yang hanya membahas pengelolaan/perlindungan jenis. Peraturan perundangan yang hanya terkait dengan pengelolaan/perlindungan hutan/habitat terdapat 15 dokumen. Peraturan perundangan yang terkait dengan kedua-duanya (jenis dan habitat) ada 27 dokumen, sedangkan peraturan perundangan yang secara khusus menyebutkan perlindungan jenis Elang Jawa atau famili *Accipitridae* ada 6 dokumen.
3. Hasil analisis *stakeholder* menunjukkan bahwa kinerja semua stakeholder pada umumnya adalah baik (sama dengan atau lebih dari 50%). Kesenjangan antara kinerja normatif dan implementasi relatif kecil pada kedua kriteria pelestarian Elang Jawa. Kinerja *stakeholder* pada kriteria habitat nilainya lebih besar dari nilai pada kriteria jenis.
4. Terdapat tiga tingkat kesenjangan yang cukup berpengaruh pada kinerja dalam pelestarian Elang Jawa, yaitu: 1) kesenjangan kinerja normatif dengan kinerja implementasi masing-masing *stakeholder*; 2) kesenjangan kinerja kelembagaan di dalam kawasan lindung (KL) dan di luar kawasan tersebut (kawasan budidaya/ KBd); 3) kesenjangan kinerja antar *stakeholder* di dalam KL
5. Faktor-faktor yang mempengaruhi kesenjangan antara lain adalah :
 - a. Tidak ada kinerja normatif yang jelas mencakup semua kriteria dan indikator pelestarian Elang Jawa yang dituangkan dalam peraturan perundangan.
 - b. Kurangnya peraturan perundangan yang mengatur pengelolaan jenis yang dilindungi (atau secara khusus mengatur jenis tertentu yang dilindungi, misal Elang Jawa) yang melibatkan semua *stakeholder* dan mengatur secara rinci kriteria dan indikator pelestarian.
 - c. Adanya perbedaan tujuan pengelolaan serta perbedaan tugas pokok dan fungsi *stakeholder* KL dan KBd.
 - d. Kurangnya pemahaman terhadap kepentingan pelestarian jenis Elang Jawa dan habitatnya.
 - e. Kurangnya sumber daya yang mendukung upaya pelestarian jenis Elang Jawa dan habitatnya.

- f. Program dan kebijakan yang ada belum terkait dengan Elang Jawa, sehingga belum mampu memecahkan permasalahan.

B. Saran

Beberapa saran dalam upaya pelestarian Elang Jawa antara lain adalah :

1. Untuk memperoleh hasil yang dapat memberikan gambaran terhadap kesenjangan dalam pelestarian Elang Jawa dan habitatnya secara menyeluruh maka perlu dilakukan replikasi penelitian sejenis di lokasi lain.
2. Pengembangan pendekatan institusi untuk perencanaan pengelolaan jangka pendek, menengah dan panjang yang diprakarsai oleh Direktorat Konservasi Keanekaragaman Hayati (Dit KKH) Ditjen PHKA Kementerian Kehutanan, yang secara normatif sebagai pemegang mandat pengelolaan dan pelestarian jenis satwa dan tumbuhan dilindungi dan terancam punah di Indonesia, berupa:
 - a. Koordinasi tingkat nasional untuk perencanaan pengelolaan jenis Elang Jawa dan habitatnya
 - b. Penguatan pengelolaan jenis Elang Jawa dan habitatnya oleh pemangku kawasan (baik yang di dalam kawasan konservasi/ lindung maupun di luarnya)
 - c. Segera membuat/ mengesahkan rencana aksi konservasi (pelestarian) jenis Elang Jawa dan habitatnya untuk dapat menjadi panduan *stakeholder* terkait dalam berpartisipasi.
3. Perlu dikembangkan pendekatan manajemen kolaborasi dari berbagai *stakeholder* dalam beberapa bentuk upaya pengelolaan jenis Elang Jawa dan habitatnya, antara lain:
 - a. Program perlindungan sarang dan pohon sarang, pemantauan keberhasilan berbiak dan pengembangan program wisata alam berbasis Elang Jawa
 - b. Program pembinaan habitat berupa restorasi dan rehabilitasi lahan dan hutan
 - c. Program pendidikan lingkungan untuk meningkatkan penyadartahuan dan partisipasi masyarakat dalam berbagai upaya pelestarian
 - d. Perlindungan jenis dari perburuan, perdagangan dan pemeliharaan secara ilegal, penegakkan hukum serta penanganan jenis Elang Jawa yang berada di luar habitatnya berdasarkan prosedur yang benar.
 - e. Mekanisme insentif untuk merangsang partisipasi aktif dan meningkatkan kinerja dari semua *stakeholder*.

DAFTAR PUSTAKA

- Alikodra HS.1990. *Pengelolaan Satwaliar Jilid 1*. Bogor: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Pusat Antar Universitas Ilmu Hayat Institut Pertanian Bogor.

- [Dephut] Departemen Kehutanan. 2007. *Strategi dan Rencana Aksi Konservasi Elang Jawa 2007-2017* [final draft]. Jakarta: Departemen Kehutanan.
- Gjershaug JO *et al.* 2004. *Population density and habitat use of the Javan Hawk-eagle Spizaetus bartelsi estimated by direct observations and radio-tracking.*
- Keppres No. 114 Tahun 1999 tentang Penataan Ruang Kawasan Bogor – Puncak – Cianjur.
- Kartodihardjo H, Murti Laksono K dan Sudadi U. 2004. *Institusi Pengelolaan Daerah Aliran Sungai: Konsep dan Pengantar Analisis Kebijakan.* Bogor: Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor.
- Kuswandono *et al.* 2003. *The Javan Hawk-eagle Spizaetus bartelsi Conservation in Gunung Halimun National Park. Research on Endangered Species in Gunung Halimun National Park. Research and Conservation of Biodiversity in Indonesia Volume XI.* Bogor: Biodiversity Conservation Project [LIPI-PHKA-JICA].
- Nijman V dan van Balen S. 2003. Wandering stars: age-related habitat use and dispersal of Javan Hawk-Eagles (*Spizaetus bartelsi*). *J. Ornithol.* 144:451–458.
- Peraturan Pemerintah RI No. 7 Tahun 1999 tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa Peraturan Pemerintah RI No. 8 Tahun 1999 tentang Pemanfaatan Jenis Tumbuhan dan Satwa.
- Pratiwi S. 2008. Model Pengembangan Institusi Ekowisata untuk Penyelesaian Konflik di Taman Nasional Gunung Halimun Salak [disertasi]. Bogor: Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor.
- Prawiradilaga DM. 1999. *Elang Jawa Satwa Langka. Seri Pendidikan Konservasi Keanekaragaman Hayati.* Bogor: Biodiversity Conservation Project [LIPI-PHKA-JICA].
- Prawiradilaga DM *et al.* 2003. *Panduan Survei Lapangan dan Pemantauan Burung-Burung Pemangsa.* Bogor: Biodiversity Conservation Project [LIPI-PHKA-JICA].
- Sözer R, Nijman V, Setiawan I, van Balen S, Prawiradilaga DM and Subijanto J. 1998. *Javan Hawk-eagle Recovery Plan.* Bogor: KMNHL/PHPA/Birdlife International-IP.
- Suparman U. 2005. Konservasi Elang Jawa *Spizaetus bartelsi* Stresemann, 1924 di cagar alam Telaga Warna, Puncak 2000–2005: status, distribusi, ekologi dan aksi konservasi. Cianjur: *Raptor Conservation Society.*
- Thiollay JM and Meyburg BU. 1988. Forest fragmentation and conservation of raptors: survey on the island of Java. *Biol. Conserv.* 44:229–250.
- UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya.
- UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Whitten T, Soeriaatmadja RE dan Afiff SA. 1996. *The ecology of Java and Bali: the ecology of Indonesia series, Vol. 2.* Singapore: Periplus Editions.