

Tipologi dan Resolusi Konflik Tenurial dalam Kawasan Hutan Konservasi Taman Wisata Alam Pantai Panjang-Pulau Baai di Kota Bengkulu

Gunggung Senoaji¹, Guswarni Anwar¹, Muhamad Fajrin Hidayat¹, dan Iskandar²

¹Jurusan Kehutanan Fakultas Pertanian Universitas Bengkulu; e-mail: senoaji1211@gmail.com

²Jurusan Hukum Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

ABSTRAK

Taman Wisata Alam Pantai Panjang-Pulau Baai di Kota Bengkulu merupakan kawasan hutan konservasi yang tujuan utamanya dimanfaatkan untuk kepentingan pariwisata alam dan rekreasi. Ekosistem pantai dan mangrove dengan segala kekayaan dan keindahan alamnya merupakan obyek daya tarik wisata kawasan ini. Pengelolaan kawasan wisata ini menghadapi permasalahan, yakni konflik hak atas lahan sehingga terjadi alih fungsi pemanfaatan lahan hutan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tipologi konflik tenurial dan alternatif penyelesaiannya. Kajian dilakukan dengan memetakan penggunaan lahan dan mengidentifikasi para pihak yang memanfaatkan kawasan taman wisata ini. Pendekatan sejarah dan yuridis digunakan untuk menentukan alternatif penyelesaian konflik tenurialnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kawasan taman wisata alam ini belum ditetapkan sebagai kawasan hutan. Penetapan kawasan hutan tetap harus segera dilakukan agar dapat melakukan kepastian hukum dalam pengelolaan. Didalam kawasannya terdapat berbagai penggunaan lahan di luar bidang kehutanan. Tipologi konflik tenurial yang terjadi adalah : konflik pengelola dengan masyarakat, konflik pengelola dengan pemerintah, dan konflik pemerintah dengan perusahaan negara. Resolusi konflik yang ditawarkan adalah perubahan sebagian peruntukan kawasan hutan melalui skema revisi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Bengkulu dan kolaborasi pemanfaatan kawasan hutan taman hutan wisata dengan pengelola. Evaluasi kesesuaian fungsi taman wisata alam harus dilakukan dengan melibatkan semua pihak yang berkonflik didalamnya. Hasil evaluasi ini menjadi dasar dalam penetapan kawasan hutan taman wisata alam agar memiliki kekuatan hukum yang tetap.

Kata kunci: Analisis konflik tenurial, Resolusi konflik, Taman Wisata Alam, Tipologi konflik kehutanan

ABSTRACT

Pantai Panjang-Pulau Baai Nature Tourist Park in Bengkulu city is a conservation forest area where dominated by coastal beach and mangrove ecosystems which are promoted for nature tourism and recreation purposes due to their beautiful landscapes. There is a land tenurial conflict on the park management. This study aims to analyze the typology of the tenurial conflict and its alternative solutions. The study was conducted by mapping of the land use and identifying the parties using the park area. Historical and juridical approaches were used to determine alternative solutions to the tenurial conflict. The results showed that the area of nature tourist park has not been established as a permanent forest area. This forest area must be immediately established so that there is legal certainty in management. There were some land uses within the area beyond the forestry sector. The typology of the tenurial conflicts is : conflicts between the park organizer and the community, conflicts the park organizer and the government, and conflicts between the park organizer and the state enterprises. To overcome the conflicts, the solutions are change a partial of forest area through revision of Bengkulu Provice Land Use Plan (RTRW) and collaborate in management of the tourist park. Evaluation of functional suitability of natural tourist park should be carried out by involving all the parties in the conflict. The result of the evaluation should be the primary consideration to determine the forest area of natural tourit park in order to hold a permanent legal status.

Keywords: Tenurial conflict analysis, Conflict resolution, Nature tourit park, Typology of forestry conflict

Citation: Senoaji, G., Anwar, G., Hidayat, M.F., dan Iskandar. (2020). Tipologi dan Alternatif Resolusi Konflik Tenurial dalam Hutan Konservasi Taman Wisata Alam Pantai Panjang-Pulau Baai di Kota Bengkulu. *Jurnal Ilmu Lingkungan*, 18(2), 323-332, doi:10.14710/jil.18.2.323-332

1. Pendahuluan

Taman Wisata Alam (TWA) merupakan hutan konservasi pelestarian alam yang dimanfaatkan terutama untuk kepentingan pariwisata alam dan rekreasi (Anonim, 2011). Lebih lanjut dijelaskan bahwa kriteria penetapan suatu wilayah menjadi kawasan TWA adalah : (1) mempunyai daya tarik alam berupa tumbuhan, satwa, bentang alam, dan

gejala alam serta formasi geologi yang unik, (2) mempunyai luas yang cukup untuk menjamin kelestarian potensi dan daya tarik alam untuk dimanfaatkan bagi pariwisata dan rekreasi alam, dan (3) kondisi lingkungan di sekitarnya mendukung upaya pengembangan pariwisata alam. TWA Pantai Panjang-Pulau Baai merupakan salah satu kawasan pelestarian alam yang memiliki potensi obyek daya

tarik wisata alam di Kota Bengkulu. Letaknya yang berada di wilayah Kota Bengkulu dengan aksesibilitas yang mudah, menjadikan kawasan ini memiliki nilai jual yang tinggi di pasar wisata. Namun demikian, Balai Konservasi Sumber Daya Alam Bengkulu, selaku otoritas pengelola kawasan, belum dapat melaksanakan pengelolaan yang efektif karena terbentur dengan berbagai permasalahan. Sebagian kawasan hutan konservasi ini telah dimanfaatkan oleh beberapa pihak untuk berbagai kepentingan, seperti untuk lahan garap pertanian, pemukiman, perkantoran, lapangan golf, dan hak guna usaha perusahaan negara. Kondisi ini menggambarkan telah terjadi konflik tenurial dalam TWA Pantai Panjang-Pulau Baai.

Marina dan Darmawan (2011) menjelaskan bahwa konflik diartikan sebagai pertarungan antara dua pihak atau lebih, baik individu atau kelompok yang biasanya disebabkan oleh perbedaan nilai, pandangan, aktivitas, status, dan kelangkaan sumberdaya alam. Konflik terjadi akibat adanya benturan antara dua pihak atau lebih yang disebabkan karena adanya perbedaan kondisi sosial budaya, nilai, status, dan kekuasaan (Fuad dan Maskanah, 2000); atau persepsi mengenai perbedaan kepentingan (Pruitt dan Rubin, 2009). Konflik dapat terjadi karena perubahan sosial budaya yang begitu cepat terhadap pegangan dan kehidupan tradisional, yang menyebabkan masyarakat kehilangan jati dirinya dan merasa tercabut dari akar budayanya, yang menjadikan mereka apatis dan agresif (Koentjaraningrat dan Ajamiseba, 1994).

Konflik yang terkait dengan penguasaan lahan dan sumber daya alam disebut konflik tenurial (Sylviani dan Hakim, 2014). Konflik sumberdaya alam terjadi akibat keberadaan sumberdaya alam semakin langka sementara yang berkepentingan tetap bahkan meningkat (Kartodihardjo, 2014). Konflik penguasaan tanah muncul dari persepsi dan interpretasi yang berbeda yang dimiliki antar pihak terhadap hak mereka atas tanah dan sumber daya hutan (Safitri dkk, 2011). Konflik tenurial yang terjadi pada kawasan hutan berarti terjadi benturan dalam penguasaan lahan dan sumber daya dalam kawasan hutan, seperti konflik antar pengelola hutan dan masyarakat yang memanfaatkan kawasan hutan untuk areal pemukiman, jalan, sawah, ladang dan kebun (Dassir, 2008). Konflik pengelolaan sumberdaya hutan disebabkan oleh keterbatasannya sumberdaya hutan, sedangkan kebutuhan masyarakatnya terus meningkat. Bertambahnya jumlah penduduk akan memunculkan berbagai kepentingan yang berbeda atas sumberdaya hutan yang sama sehingga akan menyebabkan perubahan kondisi sosial, budaya, lingkungan hidup, ekonomi, hukum dan politik yang menciptakan kepentingan-kepentingan dan kebutuhan-kebutuhan baru terhadap sumberdaya hutan (Fuad dan Maskanah, 2000). Konflik yang umumnya terjadi dalam kawasan hutan adalah perambahan hutan, sengketa tanah, konflik batas hutan, dan penebangan hutan (Fisher,

dkk, 2017). Konflik tenurial penguasaan hutan digambarkan sebagai fenomena yang terjadi akibat dominasi pemerintah sebagai pemegang kekuasaan sehingga melahirkan perlawanan masyarakat (Maring, 2013). Konflik tenurial pada kawasan hutan melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan, yakni : pemerintah, masyarakat, perusahaan, dan lembaga swadaya masyarakat. Pemerintah berkepentingan mengamankan hutan negara, masyarakat berkepentingan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya secara sosial dan ekonomi, perusahaan berkepentingan dalam mencari keuntungan, dan lembaga swadaya masyarakat berkepentingan membela hak-hak masyarakat.

Menurut Fuad dan Maskanah (2000), konflik dapat berwujud konflik tertutup (latent), mencuat (emerging), dan terbuka (manifest). Lebih lanjut dijelaskan berdasarkan level permasalahannya konflik terdiri dari konflik vertikal dan konflik horizontal. Berdasarkan obyek yang bersengketa, konflik tenurial dalam kawasan hutan dapat dikelompokkan menjadi beberapa tipologi konflik, yakni konflik masyarakat dengan pemerintah, konflik masyarakat dengan perusahaan, konflik antara pemegang ijin pengelola hutan, konflik antar masyarakat, dan konflik antar pemerintah (Lasmi, 2015). Menurut Safitri dkk (2011), tipologi konflik kehutanan digolongkan menjadi beberapa katagori, yakni : (1) konflik antara masyarakat adat dengan kementerian kehutanan (pemerintah), (2) konflik antara masyarakat, kementerian kehutanan dan Badan Pertanahan Nasional (BPN), (3) konflik antara masyarakat transmigran dengan kementerian kehutanan dan BPN, (4) konflik antara petani desa/pendatang dengan kementerian kehutanan dan pemerintah daerah dan (5) konflik antara calo tanah, masyarakat petani, dan pemerintah (kementerian kehutanan dan BPN). Menurut Dassir (2008), klaim masyarakat atas pemanfaatan kawasan hutan menimbulkan konflik secara horizontal dan secara vertikal. Konflik horizontal terjadi antar masyarakat, terjadi karena adanya klaim berdasarkan hak atas warisan dan hak atas pengelolaan, sedangkan konflik vertikal terjadi antar masyarakat yang memanfaatkan kawasan hutan dengan pemerintah yang melarang adanya pemanfaatan kawasan hutan tanpa seijin dari instansi yang mengelola kehutanan, baik pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah. Menurut level permasalahannya, konflik sumberdaya alam cenderung berwujud konflik vertikal antara pemerintah dan masyarakat, sedangkan menurut subyek yang bersengketa dapat berupa konflik antar masyarakat, antar pemerintah, antar pemerintah dengan masyarakat, dan antar perusahaan dengan masyarakat. Tipologi konflik berdasarkan subyek yang bersengketa akan menjadi penekanan dalam kajian ini.

Konflik tenurial dalam kawasan hutan konservasi telah terjadi di berbagai lokasi di Indonesia, seperti di Taman Nasional Ujung Kulon di Banten (Cahyono, 2013), Taman Nasional Gunung Halimun Salak di Jawa

Barat-Banten (Marina dan Dharmawan, 2011), dan di Taman Nasional Bukit Barisan Selatan di Lampung-Bengkulu (Magdalena dan Supriadi, 2014). Konflik tenurial yang terjadi di kawasan Taman Nasional Ujung Kulon dan Taman Nasional Gunung Halimun Salak, terjadi antara pemerintah dengan masyarakat, yang disebabkan karena penetapan kawasan hutan oleh pemerintah pada lahan yang telah lama digarap oleh masyarakat (Cahyono, 2013; Marina dan Dharmawan, 2011). Di Taman Nasional Bukit Barisan Selatan, konflik tenurial yang terjadi disebabkan karena perambahan kawasan hutan oleh masyarakat untuk lahan pertanian (Magdalena dan Supriadi, 2014). Selain di hutan konservasi, konflik tenurial dalam kawasan hutan, juga terjadi di hutan lindung dan hutan produksi, seperti konflik antara masyarakat desa sekitar hutan di Jawa dengan Perum Perhutani (Yanuardi, 2013), konflik pada hutan lindung di Kabupaten Luwu (Dassir, 2008), dan konflik pada hutan produksi di Lakitan (Gamin, dkk. 2014).

Konflik tenurial dalam kawasan hutan telah terjadi di Taman Wisata Alam Pantai Panjang-Pulau Baai. Pihak BKSDA Bengkulu mengklaim bahwa 1.172,6 ha merupakan kawasan hutan sesuai dengan SK Menteri Kehutanan No. 784/Menhut-II/2012 tentang Penunjukan Kawasan Hutan di Provinsi Bengkulu yang merupakan perubahan terakhir dari SK Menhut No. 383/Kpts-II/1985. Dilain pihak, beberapa masyarakat mengklaim telah memiliki surat hak kepemilikan tanah sebelum penunjukkan kawasan hutan. Perusahaan negara PT. Pelindo II, juga telah mengklaim memiliki sertifikat hak guna usaha mulai dari tahun 1979.

Menurut Cahyono (2013) ketidakpastian penguasaan dan kepemilikan atas tanah bagi masyarakat maupun industri menyumbang kepada degradasi lahan dan hutan sehingga dapat menyebabkan terjadinya kekerasan. Umumnya, berdasarkan subyek yang bersengketa, konflik tenurial terjadi antara pemerintah dengan masyarakat. Namun di TWA Pantai Panjang-Pulau Baai ini, terjadi juga konflik antar pemerintah, yang melibatkan pemerintah pusat, pemerintah daerah, TNI, dan perusahaan negara. Oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan untuk mengetahui tipologi konflik tenurial yang terjadi sehingga dapat memberikan alternatif resolusi penanganan konfliknya, melalui pendekatan penelusuran sejarah kepemilikan lahan dan pendekatan yuridis.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan di kawasan hutan konservasi TWA Pantai Panjang-Pulau Baai di Kota Bengkulu, pada tahun 2018. Metode penelitiannya menggunakan metode kasus dengan berbagai teknik pengumpulan data, yakni observasi lapangan, wawancara dengan informan kunci, penelusuran sejarah, dan survey rumah tangga masyarakat penggarap (Faisal, 1990). Survey rumah tangga

masyarakat penggarap dilakukan untuk mengetahui karakteristik masyarakat, pemanfaatan lahan, dan penguasaan lahan. Sampel rumah tangga dipilih secara acak sebesar 20 % dari populasi (Arikunto, 2014), sebanyak 51 dari 251 rumah tangga yang menguasai lahan garapan di dalam kawasan hutan. Informan kunci terdiri dari 12 orang, melibatkan 3 orang dari pengelola TWA Pantai Panjang Pulau Baai, 3 orang dari Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Bengkulu, 1 orang dari Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Bengkulu, 1 orang dari kantor Kelurahan Desa Kandang, 2 orang dari akademisi Jurusan Kehutanan Universitas Bengkulu dan 2 orang dari tokoh masyarakat. Informan kunci dipilih secara purposive dengan pertimbangan tupoksi pekerjaan dan pemahaman mengenai sejarah kepemilikan kawasan. Data pendukung lainnya yang berasal dari berbagai sumber, seperti : laporan kegiatan BKSDA Bengkulu, data statistik, dan peta-peta kawasan hutan, menjadi referensi dalam kajian ini.

Asumsi yang mendasari adanya konflik di dalam kawasan hutan dari perspektif ruang adalah terbentuknya ekosistem buatan karena berbagai aktifitas manusia di dalamnya. Observasi kondisi lapangan dilakukan untuk mengetahui kondisi penggunaan lahan di dalam kawasan ini. Hasil survey lapangan menunjukkan pada lokasi TWA Pantai Panjang Pulau Baai terdapat ekosistem buatan, seperti : pemukiman, tambak perikanan, tegalan/kebun, dan sawah. Untuk mengetahui kondisi keseluruhan penggunaan lahan dan tutupan vegetasinya pada kawasan hutan wisata ini digunakan analisis sistem informasi geografis (SIG) dengan menggunakan peta tutupan vegetasi lokasi penelitian liputan tahun 2016.

Data yang terkumpul, akan dianalisis secara deskriptif kualitatif dan kuantitatif. Untuk menganalisis tipologi konflik tenurial yang terjadi dan alternatif resolusi konflik tenurial ini, digunakan pendekatan teknis alur sejarah kepemilikan lahan dan pendekatan yuridis formal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Teknik alur sejarah berupa kegiatan untuk mengungkap kembali sejarah masyarakat di lokasi tertentu dengan cara memaparkan kejadian-kejadian penting di masa lampau, baik berdasarkan literatur yang ada ataupun informasi langsung dari masyarakat (Daniel, dkk., 2006). Pendekatan yuridis dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu dan permasalahan hukum yang sedang ditangani (Zaini, 2011).

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Kondisi TWA Pantai Panjang Pulau Baai

Hasil analisis peta landsat liputan tahun 2016 terhadap peta kawasan hutan TWA Pantai Panjang-Pulau Baai, menunjukkan penggunaan lahan di dalam kawasan TWA ini telah mengalami perubahan tutupan vegetasi dari yang semestinya berfungsi sebagai kawasan hutan wisata menjadi fungsi lainnya,

seperti : pemukiman, kebun/ ladang, sawah, tambak perikanan, semak belukar, dan lainnya. Dalam Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam, dijelaskan bahwa kawasan taman wisata merupakan kawasan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan biodiversitas tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumberdaya alam dan ekosistemnya yang dimanfaatkan terutama untuk kepentingan pariwisata alam dan rekreasi. Idealnya kawasan ini berupa ekosistem alami dan atau dapat berupa ekosistem buatan yang dibangun melalui mekanisme perijinan dari pengelola kawasan, khusus untuk tujuan rekreasi. Adanya penggunaan lahan yang berupa ekosistem buatan tanpa ijin dari pengelola, mengindikasikan telah terjadi konflik di dalamnya.

Penggunaan lahan di kawasan TWA Pantai Panjang-Pulau Baai terdiri dari hutan mangrove dan pantai, semak belukar, perkebunan/tegalan/ ladang, sawah, tambak (perikanan), lahan terbuka, pemukiman, dan tubuh air (perairan). Kondisi penggunaan lahan berupa lahan pertanian, sawah, perkebunan, pemukiman, dan tambak, yang merupakan ekosistem buatan, menunjukkan telah terjadi konflik tenurial pada kawasan hutan konservasi ini. Semestinya penggunaan lahan untuk hutan konservasi taman wisata alam, berupa ekosistem alaminya dan atau ekosistem buatan yang diarahkan untuk tujuan wisata. Luas untuk kategori masing-masing penggunaan lahan di kawasan TWA Pantai Panjang-Pulau Baai disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Luas kategori penggunaan lahan di TWA Pantai Panjang-Pulau Baai.

| Kategori Pegunaan Lahan | Luas (ha) | Persen (%) |
|-----------------------------|-----------|------------|
| Hutan pantai dan mangrove | 184,3 | 15,7 |
| Semak belukar | 353,7 | 30,2 |
| Perkebunan/tegalan/ladang | 107,4 | 9,2 |
| Sawah | 12,6 | 1,1 |
| Tambak | 57,1 | 4,9 |
| Lahan terbuka | 25,1 | 2,1 |
| Pemukiman (lahan terbangun) | 117,0 | 10,0 |
| Perairan | 315,5 | 26,0 |
| | 1.172,6 | 100,0 |

Sumber : olahan data Peta, 2018

Pemanfaatan lahan kategori pemukiman, hasil survey di lapangan berupa : pemakaman tapak jeda (5,0 ha), perumahan perwira KOREM Gamas (2,0 ha), yambak percontohan dan kantor UPT Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Bengkulu (30,0 ha), lapangan tembak TNI AL (2,0 ha), kantor Kelurahan Kandang (2,0 ha), lapangan golf Pemerintah Provinsi Bengkulu (60,0 ha), perumahan masyarakat untuk sekitar 251 KK, tempat ibadah (klenteng 1 unit dan mesjid 5 unit), tempat usaha (rumah makan, rumah toko, panti pijat, fasilitas untuk *outbond*), dan perkantoran/lahan hak guna usaha (HGU) PT. Pelindo II (334 ha). Penggunaan lahan di HGU PT. Pelindo II tersebut berupa hutan pantai, perkantoran, pemukiman

masyarakat, lapangan, belukar, kebun, perairan, dan lahan terbuka.

Kepemilikan lahan untuk penggunaan lahan tersebut, ada yang diklaim milik pemerintah Provinsi Bengkulu, pemerintah Kota Bengkulu, TNI (hasil hibah dari pemerintah provinsi), masyarakat dan perusahaan negara PT. Pelindo II. Masing-masing pihak meyakini bahwa surat kepemilikan lahan yang dimilikinya sah (berupa : SHM, SKT, dan surat adat). Kepemilikan HGU PT. Pelindo II seluas 334 ha telah dikeluarkan sertifikat hak gunanya pada tahun 1979, beberapa kepala keluarga juga memiliki surat hak milik (sertifikat) atas tanah. Namun demikian, tidak semua pengguna lahan di kawasan ini memiliki bukti kepemilikan. Ada beberapa usaha masyarakat, bangunan dan tanah garapan masyarakat yang tidak memiliki bukti kepemilikan yang sah.

Konflik tenurial di TWA Pantai Panjang-Pulau Baai, berawal dari penunjukan kawasan ini sebagai taman wisata alam pada tahun 1985, yang hingga kini belum ada pengukuhan kawasan hutannya (belum ditetapkan). Sejarah proses pengukuhan kawasan hutan Taman Wisata Alam Pulau Baai disajikan pada tabel berikut :

Tabel 2. Sejarah proses pengukuhan Taman Wisata Alam Pantai Panjang-Pulau Baai

| Tahapan Pengukuhan Kawasan | Legalitas | Keterangan |
|-----------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| Penunjukan kawasan hutan | SK Menhut No. 383 tahun 1985 | Luas : 1.265,3 ha |
| Penunjukan oleh Gubernur Bengkulu | SK Gubernur No. 13 tahun 1991 | Luas : 1.265,3 ha |
| Pelaksanaan tata batas | BATB 1991, SK Menteri 1992 | Luas : 1.265,3 ha |
| Penunjukan kawasan hutan | SK Menhut 420 tahun 1999 | Luas : 967,2 ha |
| Penunjukan kawasan hutan | SK Menhut 784 tahun 2012 | Luas : 1.172,6 ha |

Sumber : Pengolahan data skunder, 2018

Penunjukan kawasan hutan TWA Pantai Panjang Pulau Baai dimulai ketika pemerintah pusat menetapkan regulasi Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) tahun 1985. Lahan tersebut sebelumnya dianggap sebagai "tanah tidak bertuan". Menurut Cahyono (2013), "tanah tidak bertuan" lazimnya berupa hutan, rawa-rawa, dan bukit-bukit curam yang tidak dapat dibuktikan dan dibebani hak milik, yang akhirnya menjadi legitimasi bagi negara untuk menetapkan kawasan hutan. Selanjutnya dijelaskan bahwa "tanah tidak bertuan" ini tidak pernah benar-benar kosong, tanah itu telah ditanami berbagai tanaman komersial dan menjadi lokasi cadangan penyelamat bagi ancaman gagal panen, kelaparan, bencana alam, atau penyakit. Sebagian lahan di "tanah tak bertuan" yang ditunjuk sebagai kawasan hutan TWA Pantai Panjang-Pulau Baai ternyata telah memiliki hak milik yang sah, seperti sertifikat HGU PT. Pelindo II yang telah dikeluarkan tahun 1979 dan beberapa sertifikat tanah masyarakat yang dikeluarkan sebelum tahun 1985. Konflik terus berlanjut ketika tanah kosong di sekitar tanah yang bersertifikat digarap dan diolah masyarakat

pendatang, yakni masyarakat yang secara diam-diam menempati dan menggarap lahan yang dianggap tidak bertuan, sehingga pada lahan yang ditunjuk sebagai TWA Pantai Panjang-Pulau Baai terdapat spot-spot tanah bersertifikat yang dikelilingi oleh lahan tidak bersertifikat.

Konflik yang terjadi di TWA Pantai Panjang-Pulau Baai termasuk dalam wujud konflik tertutup, yakni konflik yang hanya diketahui dan dirasakan oleh pihak-pihak yang bersengketa. BKSDA Bengkulu selaku pengelola kawasan, belum berani bertindak tegas kepada para pengguna lahan di kawasannya karena status pengukuhan kawasannya belum selesai. Namun demikian, saat ini pengelola kawasan ini didukung oleh badan pertanahan nasional yang tidak akan mengeluarkan sertifikat hak milik pada kawasan yang telah ditunjuk sebagai kawasan taman wisata alam ini. Potensi konflik terbuka akan terjadi ketika pengelola kawasan akan mengeksekusi lahan-lahan garapan masyarakat yang tidak memiliki bukti kepemilikan yang sah. Berdasarkan level permasalahannya, konflik yang terjadi merupakan konflik vertikal yang terjadi antara masyarakat dengan pengelola kawasan dan antara masyarakat dengan PT. Pelindo. Potensi konflik horizontal akan terjadi antara pemerintah pusat (pengelola kawasan) dengan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten) dan atau TNI karena ada beberapa fasilitas kantor,

tambak perikanan, lapangan tembak dan lapangan golf yg ada di dalam kawasan TWA.

3.2. Tipologi Konflik di TWA Pantai Panjang-Pulau Baai

Berdasarkan kajian kasus-kasus konflik tenurial yang terjadi, tipologi konflik kehutanan dibedakan berdasarkan subyek yang berkonflik (Safitri, dkk., 2011). Dalam kajian ini, tipologi konflik tenurial ditekankan kepada subyek atau aktor yang berkonflik. Dalam kawasan hutan konservasi TWA Pantai Panjang-Pulau Baai, lembaga pemerintah yang diberi kewenangan mengelolanya adalah Balai Konservasi Sumber Daya Alam Bengkulu (BKSDA Bengkulu), Direktorat Jenderal Konservasi Sumberdaya Alam dan Ekosistem, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia. Namun demikian, dalam kawasan hutan tersebut terdapat juga penggunaan lahan oleh pihak lain, seperti : pemerintah tingkat kota dan provinsi, perusahaan negara, TNI, ataupun masyarakat. Oleh karena itu, tipologi konflik yang terjadi di kawasan TWA ini dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni : (1) konflik tenurial antara pengelola dan masyarakat, (2) konflik tenurial antara pengelola dan pemerintah, dan (3) konflik tenurial antara pengelola dan perusahaan negara. Gambaran tipologi konflik yang terjadi disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3. Tipologi konflik tenurial di Taman Wisata Alam Pantai Panjang-Pulau Baai

| Tipologi | Definisi singkat | Kejadian |
|--|--|---|
| Konflik pengelola dengan masyarakat | Konflik tenurial yang terjadi antara pengelola (BKSDA Bengkulu) dengan masyarakat yang menggunakan kawasan. | Pada kawasan TWA terdapat fasilitas milik masyarakat, seperti : tempat ibadah (1 klenteng dan 5 mesjid), pemakaman umum, tempat usaha (rumah makan, panti pijat, tempat <i>outbond</i> , ruko, pasar ikan tradisional, pemukiman 251 KK, dan lahan garapan (kebun, sawah, tambak) |
| Konflik pengelola dengan pemerintah | Konflik tenurial yang terjadi antara pengelola (BKSDA Bengkulu) dengan pemerintah daerah (kota dan provinsi) dan TNI | Pada kawasan TWA terdapat fasilitas milik pemerintah provinsi, pemerintah kota, dan pemerintah pusat lainnya (TNI), seperti : tempat pemakaman umum, kantor Kelurahan Kandang, lapangan golf, perumahan perwira KOREM, lapangan tembak TNI AL, tambak dan kantor UPT Dinas Kelautan dan Perikanan Prov. Bengkulu. |
| Konflik pengelola dengan perusahaan negara | Konflik tenurial yang terjadi antara pengelola (BKSDA Bengkulu) dengan perusahaan negara PT Pelindo II | Pada kawasan TWA terdapat fasilitas, lahan, dan bangunan milik PT. Pelindo II, seluas ± 334 ha. Kawasan Pelindo II Bengkulu memiliki luas areal HGU sekitar 1.200 ha; dari luasan tersebut sekitar 334 ha termasuk dalam kawasan TWA. |

3.2.1. Konflik antara pengelola kawasan dan masyarakat

Dari hasil wawancara dengan pengelola TWA, diketahui terdapat 251 kepala keluarga yang telah menduduki kawasan hutan konservasi ini. Masyarakat telah menjadikan kawasa hutan ini untuk berbagai kepentingan sosial, ekonomi, dan budaya seperti : tempat ibadah, pemakaman, pemukiman, sawah, kebun/ladang, tambak, peternakan, rumah makan, dan rumah toko. Karakteristik masyarakat penggarap kawasan ini disajikan pada Tabel 4.

Dari Tabel 4 diketahui sebagian besar masyarakat yang memanfaatkan lahan TWA ini berpendidikan sekolah dasar (37,3%) dengan mata pencaharian sebagai buruh (35,5%), baik buruh tani

atau buruh bangunan. Masyarakat pengguna lahan tersebut, mendapatkan lahan garapannya dengan cara membeli (43,1%), hasil warisan orang tuanya (31,4%) dan membuka sendiri lahan garapan (21,6%). Masyarakat yang mendapatkan lahannya dengan cara membeli, proses pembeliannya dilakukan secara tidak resmi atau di bawah tangan. Jual beli yang mereka lakukan tidak dilengkapi dengan surat menyurat kepemilikan tanah yang sah, hanya disepakati oleh mereka yang bertransaksi dan disaksikan oleh sesama masyarakat pengguna lahan di kawasan hutan itu.

Tabel 4. Karakteristik masyarakat pengguna lahan di TWA Pantai Panjang-Pulau Baai.

| Jenis Karakteristik | Kategori karakteristik | Jumlah keluarga (KK) | Per-sen (%) |
|----------------------------|------------------------|----------------------|-------------|
| Tingkat pendidikan | SD | 19 | 37,3 |
| | SLTP | 16 | 31,4 |
| | SLTA | 12 | 23,5 |
| | PT | 4 | 7,8 |
| Jenis Pekerjaan | Buruh | 14 | 27,5 |
| | Wiraswasta | 12 | 23,5 |
| | PNS sipil/pensiunan | 6 | 11,8 |
| | Petani | 13 | 25,5 |
| | Nelayan | 6 | 11,8 |
| Cara memperoleh lahan | Membeli | 22 | 43,1 |
| | Menyewa | 2 | 3,9 |
| | Membuka sendiri | 11 | 21,6 |
| | Warisan | 16 | 31,4 |
| Pemanfaatan Lahan | Rumah | 28 | 54,9 |
| | Ruko/usaha | 12 | 23,5 |
| | Kebun | 3 | 5,9 |
| | Tambak | 6 | 11,8 |
| | Beternak | 2 | 3,8 |
| Waktu mulai mengolah lahan | Sebelum 1985 | 9 | 17,6 |
| | Setelah 1985 | 28 | 54,9 |
| | Setelah 1985 (warisan) | 14 | 27,5 |

Sumber : Pengolahan data primer, 2018

Berdasarkan waktu mulai menggarap, masyarakat yang menggarap lahan garapan sebelum tahun 1985 (sebelum penunjukan kawasan hutan) dan atau setelah tahun 1985 tapi hasil warisan jumlahnya 45,1%. Ini berarti 45,1% masyarakatnya telah menggunakan lahan tersebut sebelum adanya penunjukan sebagai kawasan hutan oleh pemerintah.

3.2.2. Konflik antara pengelola kawasan dan pemerintah

Hasil observasi lapangan menunjukkan bahwa telah terjadi konflik tenurial antara pengelola kawasan taman wisata alam ini dengan pemerintah, baik pemerintah daerah ataupun pemerintah pusat. Hal ini ditunjukkan dengan adanya bangunan dan fasilitas milik pemerintah yang didirikan di dalam kawasan TWA Pantai Panjang-Pulau Baai. Bangunan atau fasilitas pemerintah yang didirikan di dalam kawasan TWA ini diantaranya adalah : perumahan perwira KOREM Garuda Mas, lapangan tembak TNI Angkatan Laut, tambak percontohan dan perkantoran Unit Pelayanan Teknis Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Bengkulu, lapangan golf milik pemerintah Provinsi Bengkulu, dan kantor Kelurahan Kandang Pemerintah Kota Bengkulu.

Perbedaan persepsi, kepentingan, dan hak kepemilikan menjadi penyebab terjadinya konflik antara pengelola kawasan dan pemerintah. Perbedaan persepsi terjadi ketika pihak pengelola, yakni BKSDA Bengkulu menganggap bahwa pemerintah telah mendirikan bangunan pada lahan kawasan hutan; sedangkan pihak pemerintah beranggapan bahwa lahan yang dibangunnya bukan kawasan hutan karena ada bukti kepemilikannya. Perbedaan kepentingan terjadi ketika pihak BKSDA memiliki kepentingan konservasi sedangkan pemerintah memiliki kepentingan lainnya, seperti :

perkantoran, lapangan golf, rekreasi, perumahan, tambak/kolam ikan, dan sebagainya. Perbedaan dalam pengakuan hak kepemilikan (klaim) terjadi ketika pihak BKSDA menganggap bahwa kawasan TWA Pantai Panjang-Pulau Baai merupakan kawasan hutan negara, sedangkan pemerintah beranggapan bahwa sebagian areal lahannya merupakan areal peruntukan lain yang dapat dibangun fasilitas pemerintah karena telah memiliki sertifikat hak milik atau surat aset pemerintah daerah.

Beberapa bangunan pemerintah seperti : kantor UPTD Perikanan Provinsi Bengkulu, lapangan tembak TNI dan POLRI, kolam ikan Pemda Provinsi Bengkulu dibangun di lahan yang telah bersertifikat sebelum tahun 1985. Komplek Kelurahan Kandang Kota Bengkulu telah berdiri tahun 1980.

Konflik yang terjadi antara pengelola dan pemerintah ini dapat dikatakan sebagai konflik yang tertutup, yakni konflik yang hanya diketahui oleh orang-orang atau kelompok yang terlibat dalam konflik tersebut. Fuad dan Maksamah (2000) menjelaskan bahwa konflik tenurial dapat berupa konflik tertutup (*latent*), mencuat (*emerging*), dan terbuka (*manifest*) tergantung karakteristik aktor-aktor yang berselisih. Subyek yang berkonflik dalam kasus ini adalah sesama pemerintah. Oleh karena itu keberadaan bangunan dan fasilitas pemerintah di dalam kawasan ini, seakan-akan tidak menjadi masalah dan tidak menimbulkan perselisihan horizontal diantara pihak yang berselisih karena pihak yang berselisih disini nyatanya adalah sama-sama pihak pemerintah. Namun demikian, keberadaan bangunan dan fasilitas pemerintah menjadi suatu pembenaran bagi sebagian masyarakat yang juga menduduki lahan di TWA ini. Sebagian masyarakat yang menduduki lahan di TWA berpendapat kalau pemerintah saja bisa mendirikan fasilitas atau bangunan, mengapa masyarakat tidak bisa. Konflik antara pengelola dan pemerintah ini akan terasa ketika mengurus legalitas kepemilikan lahannya. Otoritas yang mengelola pertanahan, tidak akan mengeluarkan hak kepemilikan lahan jika berada di dalam kawasan hutan. Menurut Harun dan Dwiprabowo (2014), kehutanan merupakan salah satu sektor yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk menguasai hamparan lahan, yang disebut sebagai kawasan hutan.

3.2.3. Konflik antara pengelola kawasan dan perusahaan negara PT. Pelindo II

PT Pelindo II Cabang Bengkulu merupakan perusahaan milik negara yang menyelenggarakan usaha jasa kepelabuhan dengan menerapkan prinsip-prinsip perseroan terbatas di wilayah Provinsi Bengkulu. Pelabuhan yang dikelolanya adalah Pelabuhan Pulau Baai yang berada sekitar 20 km dari pusat Kota Bengkulu. Luas lahan pelabuhan yang dikelola perusahaan negara ini sekitar 1.200 ha yang rencana penggunaannya telah disusun dalam Rencana Induk Pelabuhan Pulau Baai Provinsi Bengkulu.

Dari 1.200 ha lahan yang diakui milik PT. Pelindo II, sekitar 334 ha masih berupa lahan konflik. Pihak pengelola kawasan hutan menganggap bahwa lahan tersebut masuk ke dalam kawasan hutan konservasi Taman Wisata Alam Pantai Panjang-Pulau Baai sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 383/Kpts-II/1985 dan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 784/Menhut-II/2012 tentang Penunjukan kawasan hutan di Provinsi Bengkulu. Dilain pihak PT Pelindo II menganggap lahan tersebut telah sah menjadi milik perusahaan karena telah terbitnya sertifikat tanah hak guna pakai yang dikeluarkan sejak tahun 1979 dan diukur ulang tahun 2009. Pada lahan konflik tersebut, PT Pelindo II telah merencanakan untuk membangun berbagai fasilitas perusahaan, seperti : areal penggembalaan, ruang terbuka hijau, areal disposal, areal hanggar, darmaga live stock, dan fasilitas pengembangan lainnya.

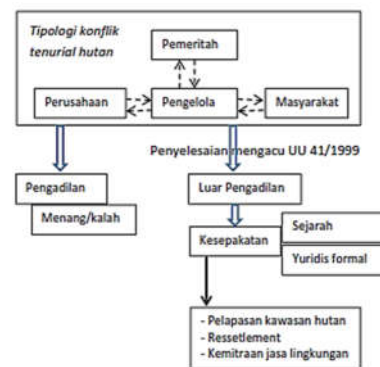
Perbedaan persepsi, kepentingan, dan hak kepemilikan menjadi penyebab terjadinya konflik antara pengelola kawasan dan perusahaan PT. Pelindo II. Perbedaan persepsi terjadi ketika pihak pengelola menganggap bahwa perusahaan negara ini telah mendirikan bangunan dan fasilitas pendukungnya pada lahan kawasan hutan yang dikuasainya; sedangkan pihak perusahaan beranggapan bahwa lahan yang dibangunnya bukan kawasan hutan karena ada bukti kepemilikannya. Perbedaan kepentingan terjadi ketika pihak BKSDA Bengkulu memiliki kepentingan konservasi dan perlindungan terhadap kawasannya sedangkan pihak perusahaan memiliki kepentingan ekonomi bagi pengembangan perusahaannya. Perbedaan dalam pengakuan hak kepemilikan (klaim) terjadi ketika pihak BKSDA Bengkulu menganggap bahwa kawasan TWA Pantai Panjang-Pulau Baai merupakan kawasan hutan negara yang berfungsi konservasi wisata, sedangkan perusahaan PT Pelindo II menganggap bahwa arealnya merupakan areal peruntukan lain yang dapat dikembangkan untuk tujuan pengembangan perusahaan.

3.3. Resolusi konflik tenurial

Konflik dapat dikelola melalui tiga dasar penyelesaian (Sardjono, 2004), yakni : (1) langsung antar pihak yang bersengketa (*one-to-one*) dimana masing-masing pihak yang bersengketa bertindak untuk menyelesaikannya sendiri; (2) mewakilkan kepada pihak lain (*representational*), dimana pihak-pihak yang bersengketa diwakili pihak lain seperti pengacara, teman kolega, dan asosiasi resmi; dan (3) menggunakan pihak ketiga berdasarkan inisiatif mereka sendiri atau atas permintaan kedua belah pihak yang bersengketa atau karena hak yang dimilikinya. Lebih lanjut, Sarjono (2004) menjelaskan bahwa penyelesaian konflik melalui jalur formal legal yang akan diperoleh adalah “menang-kalah” atau “gembira-kecewa”. Oleh karena itu, cara ini hanya akan ditempuh bila: (1) upaya penyelesaian melalui perundingan menemui jalan buntu; (2) tingkat

pelanggaran atau tuntutan telah melampaui batas toleransi; dan (3) merupakan kebiasaan dan kepentingan publik. Menurut Gamin, dkk, (2014), untuk menyelesaikan konflik, aktor-aktor yang terlibat termasuk kepentingannya, peran, dan pengaruh serta hubungannya perlu dipetakan dengan seksama. Aktor yang terlibat dalam konflik di hutan konservasi TWA Pantai Panjang-Pulau Baai ini adalah pengelola kawasan TWA, masyarakat, pemerintah pusat atau daerah, dan perusahaan PT. Pelindo II. Informasi penting mencakup sejarah terjadinya konflik, akar perbedaan kepentingan yang membuat konflik, dan gaya para pihak menghadapi konflik, diperlukan untuk penyelenggaraan penyelesaian konflik yang efektif (Pasya dan Sirait, 2011).

Skema arahan penyelesaian konflik tenurial di TWA Pantai Panjang-Pulau Baai, disajikan pada Gambar 1 berikut.



Gambar 1. Skema arahan penyelesaian konflik tenurial Di TWA Pantai Panjang-Pulau Baai

Konflik yang terjadi di kawasan hutan konservasi TWA Pantai Panjang-Pulau Baai adalah konflik tenurial, yang berkaitan dengan hak atas tanah. Menurut Pujiriyani dan Wahab (2013), tanah merupakan sumber kesejahteraan masyarakat yang dimaknai dalam ikatan-ikatan ekonomis, historis, kultural, dan psikologis serta ruang untuk hidup, akar dan asal, serta tempat untuk melanjutkan cerita dari generasi ke generasi. Penunjukan kawasan TWA Pantai Panjang-Pulau Baai pada tahun 1985 yang tidak diikuti proses penetapan kawasan hutan menjadi salah satu sumber munculnya konflik tenurial. Kawasan hutan yang status pengukuhannya belum ditetapkan, tidak mempunyai kekuatan di mata hukum, artinya kewenangan pemerintah atas kawasan itu belum penuh. Ini lah yang menyebabkan, pihak pengelola belum melakukan berbagai tindakan atas pemanfaatan kawasan oleh pihak luar. Implementasi kebijakan pemerintah tentang penunjukan atau perubahan fungsi kawasan hutan akan berimplikasi kepada penurunan akses masyarakat ke dalam kawasan hutan dan berpotensi peningkatan konflik di dalam kawasan hutan (Prabowo, dkk. 2010).

Menurut Fuad dan Maskanah (2000), untuk menyelesaikan konflik tenurial yang terjadi dalam pengelolaan sumberdaya hutan, landasan yuridis

yang dipakai adalah Undang Undang nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dalam undang-undang itu disebutkan bahwa untuk mengatur penyelesaian sengketa kehutanan dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa (Pasal 74, ayat 1). Selanjutnya dijelaskan bahwa penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan dimaksudkan untuk mencapai kesepakatan mengenai pengembalian suatu hak, besarnya ganti rugi, dan atau mengenai bentuk tindakan tertentu yang harus dilakukan untuk memulihkan fungsi hutan. Kesepakatan dalam penyelesaian konflik didasarkan pada pendekatan sejarah kepemilikan lahan dan pendekatan yuridis formal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Suatu areal yang bukti kepemilikannya telah ada sebelum penetapan kawasan hutan akan dikeluarkan dari kawasan hutan.

Dalam Undang-Undang kehutanan juga dijelaskan pada pasal 14, untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan, pemerintah menyelenggarakan pengukuhan kawasan hutan, melalui proses : (1) penunjukan kawasan hutan, (2) penataan batas kawasan hutan, (3) pemetaan kawasan hutan, dan (4) penetapan kawasan hutan. Prosesnya tersebut merupakan urutan yang harus dilalui untuk mendapatkan kepastian status kawasan hutan. Kawasan hutan yang belum melalui empat proses tersebut belum mempunyai kepastian hukum atas status kawasan hutannya. Hal ini ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 45/PUU-IX/2011 tentang uji Pasal 1 angka 3 UU kehutanan tanggal 21 Februari 2012. Dalam putusannya tersebut, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para pemohon untuk menghapus frasa frasa "ditunjuk dan atau" dalam Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan, sehingga redaksi baru dari pasal ini adalah "kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap". Ini berarti bahwa penentuan kawasan hutan tidak hanya selesai pada tahap penunjukan kawasan hutan saja, tetapi juga harus diikuti sampai kepada proses penetapan kawasan hutan.

Berpedoman kepada keputusan Mahkamah Konstitusi di atas, status hukum kawasan hutan TWA Pantai Panjang-Pulau Baai belum berupa kawasan hutan tetap. Empat tahapan untuk pengukuhan kawasan hutan belum terpenuhi. Penunjukan TWA Pantai Panjang-Pulau Baai sebagai kawasan hutan, pertama kalinya didasarkan pada SK Menhut Republik Indonesia No. 383/Kpts-II/85 tentang penunjukkan kawasan hutan di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Bengkulu. Selanjutnya pada tahun 1991 dilanjutkan pelaksanaan tata batas kawasan sesuai dengan Berita Acara Tata Batas (BATB) tanggal 30 Maret 1991 dengan luas arealnya 1.265,3 ha. Luas kawasan hutan hasil tata batas di lapangan, tidak semuanya diterima oleh masyarakat. Karena sebagian lahan tersebut telah memiliki hak kepemilikan tanah. Pada tahun 1999, berdasarkan Surat Keputusan Menteri

Kehutanan dan Perkebunan No. 420/Kpts-II/1999, luas kawasan TWA Pantai Panjang-Pulau Baai ini berubah menjadi 967,2 ha yang diikuti dengan pengukuran dan pemancangan batas difinitif di lapangan tahun 2007; yang selanjutnya diperkuat penunjukan kawasan hutan oleh menteri pada tahun 2009. Ironisnya pada tahun 2012, sesuai SK Menteri Kehutanan No. 784/Menhut-II/2012, luas kawasan TWA Pantai Panjang-Pulau Baai yang ditunjuk sebagai kawasan hutan, berubah kembali seperti halnya luasan awal penunjukkan kawasan hutan tahun 1985 dan 1991 yakni 1.265,3 ha. Hal ini menimbulkan konflik baru pada areal yang sebelumnya telah dikeluarkan sebagai kawasan hutan. Untuk menghindari benturan antara berbagai pihak atas keluaran SK 784 tersebut, dilakukan penataan blok pada kawasan hutan tersebut melalui SK Dirjen Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam No. SK 1381/IV-Set/2014 dengan luasannya sekitar 720 ha. Konflik tenurial dalam kawasan ini terus terjadi antara pengelola, pemerintah, masyarakat, dan perusahaan. Penetapan kawasan hutan untuk mendapatkan kepastian hukum belum dapat dilaksanakan, karena pihak-pihak yang bersengketa belum memiliki kesepakatan. Sumanto dan Sudjatmoko (2008) menjelaskan bahwa pertemuan formal antara lembaga-lembaga yang bersengketa terutama membahas posisi dan kepentingan masing-masing pihak terhadap kawasan yang disengketakan perlu dilakukan dengan tetap memperhatikan komitmen yang dapat dipertemukan.

Tuntutan dari masyarakat, pemerintah daerah, dan perusahaan negara yang berkonflik kepada pihak pengelola adalah perubahan status kawasan hutan menjadi areal penggunaan lain (APL). Mereka menganggap bukti kepemilikan lahan di areal yang di-*klaim* sebagai kawasan hutan adalah sah, baik berupa sertifikat hak milik, hak guna pakai, ataupun surat keterangan tanah. Dari pihak pengelola, keberadaan hak milik tanah yang dilengkapi oleh surat resmi menjadi pertimbangan mendasar dalam penetapan kawasan hutan. Surat kepemilikan tanah yang dikeluarkan sebelum penunjukan kawasan hutan akan dijadikan APL, sedangkan yang keluar setelah penunjukan kawasan hutan akan dipertahankan sebagai kawasan hutan. Fasilitas-fasilitas umum yang berada di dalam kawasan hutan akan menjadi pertimbangan khusus dalam penyelesaiannya. Masyarakat yang mengolah lahan TWA tanpa dilengkapi surat kepemilikan yang sah, akan direlokasi keluar dari kawasan hutan (*resettlement*). Menurut Mustapit (2011), ruang konflik hak terhadap sumberdaya agraria berkisar dari klaim masing-masing pihak yang berkonflik. Klaim pemerintah sebagai pengelola biasanya berdasar pada hukum formal; sedangkan klaim masyarakat berdasarkan pada alasan-alasan nilai-nilai moralitas, keadilan, normatif, dan sejarah. Nilai-nilai itu, walaupun tidak mempunyai dasar hukum tetap mendapat dukungan dari masyarakat luas. Klaim atas tanah oleh masyarakat, perusahaan daerah, ataupun perusahaan

yang dilengkapi surat resmi kepemilikan tanah akan difasilitasi melalui mekanisme perubahan fungsi dan peruntukan kawasan hutan. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 104 tahun 2015 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan disebutkan bahwa perubahan peruntukan kawasan hutan adalah perubahan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan. Hal ini memungkinkan dilakukan untuk memenuhi tuntutan dinamika pembangunan nasional serta aspirasi masyarakat dengan tetap berlandaskan pada optimalisasi distribusi fungsi dan manfaat kawasan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional.

Mengacu pada peraturan perundangan yang berlaku, seperti : Undang-Undang No. 41 tahun 1999, Peraturan Pemerintah No. 104 tahun 2015, Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.49/ Menhut-II/2014, dan SK Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU-IX/2011, sudah seharusnya konflik yang terjadi di TWA Pantai Panjang-Pulau Baai ini dapat diselesaikan dengan jelas dan terbuka. Pihak-pihak yang berkonflik perlu bernegosiasi berdasarkan pada nilai-nilai yuridis, historis, normatif, dan kemanusiaan. Pihak pengelola, yakni BKSDA Bengkulu Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, harus menyadari bahwa status kawasan TWA tersebut belum berupa hutan tetap, masih dalam tahapan proses penentuan dengan luasan yang belum pasti. Di sisi lain, pihak satunya harus menyadari juga bahwa keberadaan hutan konservasi TWA ini sangat penting bagi perlindungan, pengawetan, dan pelestarian lingkungan serta pengembangan areal wisata alam. Dinamika pembangunan di Bengkulu yang cukup pesat seperti peningkatan kebutuhan lahan pemukiman dan lahan usaha akibat peningkatan jumlah penduduk, kebutuhan sarana umum dan perkantoran, serta kebutuhan lahan pelabuhan harus menjadi pertimbangan penentuan luas efektif kawasan hutannya. Kajian evaluasi fungsi (KEF) kawasan hutan ini harus dilakukan sebagai dasar untuk menetapkan tindak lanjut penyelenggaraan kawasannya.

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.49/Menhut-II/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Evaluasi Kesesuaian Fungsi Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam, menjelaskan bahwa evaluasi kesesuaian fungsi adalah serangkaian kegiatan untuk melakukan evaluasi terhadap kondisi kawasan untuk diketahui kesesuaiannya dengan kriteria kawasan dan tujuan pengelolaannya. Dalam pelaksanaannya, evaluasi kesesuaian fungsi ini harus melibatkan unit pengelola, pakar, unsur pemerintah daerah dan masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan hutan. Hasil dari evaluasi kesesuaian fungsi ini berupa usulan rekomendasi kepada menteri yang menangani bidang kehutanan tentang perlunya pemulihan ekosistem dan atau perubahan fungsi kawasan.

Untuk kawasan yang tidak memungkinkan dipertahankan sebagai kawasan hutan, dapat dilanjutkan dengan usulan perubahan peruntukan

kawasan hutan dengan mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 104 tahun 2015 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Mekanisme yang digunakan adalah perubahan peruntukan kawasan hutan untuk wilayah provinsi, yang diusulkan oleh gubernur kepada menteri lingkungan hidup dan kehutanan. Usulan perubahan peruntukan kawasan hutan ini harus diintegrasikan oleh gubernur dalam revisi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) provinsi. Pihak pengelola akan mengakomodir perubahan peruntukan kawasan hutan, bagi masyarakat yang memiliki bukti sah kepemilikan lahan yang dikeluarkan sebelum tahun 1985.

Untuk areal yang tidak memiliki bukti sah kepemilikan lahan dan atau areal yang memiliki fungsi perlindungan, pengawetan, dan pelestarian ekosistem harus tetap dipertahankan sebagai kawasan hutan tetap. Senoaji dan Hidayat (2016) menjelaskan bahwa TWA Pantai Panjang-Pulau Baai memiliki ekosistem mangrove seluas 116,24 ha yang harus dipertahankan karena berfungsi sebagai pelindung pesisir pantai dan menyimpan karbon. Pada areal ini, kegiatan masyarakat yang memanfaatkan lahan seperti : berkebun sawit, membuka tambak, dan membuka usaha lainnya tanpa dilengkapi dokumen kepemilikan yang sah tidak dapat dibenarkan. Kemitraan dengan masyarakat melalui mekanisme pengelolaan hutan bersama rakyat (PHBM) dapat diterapkan untuk tujuan pemanfaatan jasa lingkungan. Menurut Arifandi dan Sihalo (2015), tujuan dari pelaksanaan PHBM adalah untuk memberikan arah pengelolaan sumberdaya hutan dengan memadukan aspek ekonomi, ekologi, dan sosial secara proporsional dan profesional.

4. Kesimpulan

Konflik tenurial telah terjadi di kawasan hutan konservasi Taman Wisata Alam Pantai Panjang-Pulau Baai. Upaya penyelesaiannya harus segera dilakukan agar legalitasnya segera dapat diakui oleh semua pihak. Pihak pengelola menyadari bahwa keberadaan hutan konservasi TWA ini sangat penting bagi perlindungan, pengawetan, dan pelestarian lingkungan serta pengembangan areal wisata alam. Pihak lainnya beranggapan kawasan ini berpotensi sebagai kawasan pengembangan sosial dan ekonomi.

Pertemuan formal antara kelompok yang bersengketa terutama untuk membahas posisi dan kepentingan masing-masing pihak terhadap kawasan yang disengketakan perlu dilakukan dengan tetap memperhatikan komitmen yang dapat dipertemukan. Kesepakatan dalam penyelesaian konflik tenurial didasarkan pada pendekatan sejarah kepemilikan lahan dan pendekatan yuridis formal.

Kajian evaluasi kesesuaian fungsi (EKF) perlu dilakukan dengan melibatkan tim yang berkompeten, untuk menentukan luasan efektif sesuai dengan kriteria sebagai taman wisata alam. Kolaborasi dengan masyarakat melalui mekanisme pengelolaan

hutan bersama masyarakat (PHBM) untuk tujuan pemanfaatan jasa lingkungan, dapat menjadi alternatif penyelesaian konflik dalam mengelola kawasan hutan wisata ini, khususnya pada areal yang akan dipertahankan sebagai kawasan hutan. Upaya alih fungsi sebagian kawasan hutan menjadi areal peruntukan lain memungkinkan untuk lokasi yang telah menjadi pemukiman permanen dan fasilitas umum, melalui mekanisme revisi rencana tata ruang wilayah provinsi.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu terlaksananya penelitian ini, yakni : Direktorat Jenderal DRPM Kementerian Ristekdikti yang telah membiayai penelitian ini dalam skema Penelitian Terapan Unggulan Perguruan Tinggi (PTUPT) tahun 2017 dan 2018, pihak pengelola BKSDA Bengkulu, mahasiswa jurusan kehutanan yang ikut mengumpulkan data lapangan, masyarakat penggarap di TWA Pantai Panjang-Pulau Baai, serta pihak lain yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, 2011. Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam. Jakarta.
- Arifandy, M.I. dan Sihaloho, M. 2015. Efektivitas Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat sebagai Resolusi Konflik Sumberdaya Hutan. *Sodality : Jurnal Sosiologi Pedesaan*, Agustus 2015: 147-158.
- Arikunto, S. 2014. Prosedur Penelitian : suatu pendekatan praktik. Rineksa Cipta. Jakarta.
- Cahyono, E. 2013. Eksklusi Atasnama Konservasi. *Sosiologi Reflektif*, 8 (1) : 209-245.
- Daniel, M., Darmawati, Nieldalina. 2006. Partisipatory Rural Appraisal, Pendekatan Efektif Mendukung Penerapan Penyuluhan Partisipatif dalam Upaya Percepatan Pembangunan Pertanian. Bumi Aksara. Jakarta.
- Dassir, M. 2008. Resolusi Konflik Pemanfaatan Lahan Masyarakat dalam Kawasan Hutan di Kabupaten Luwu Timur. *Jurnal Hutan dan Masyarakat*, III (1) : 1-9.
- Faisal, S. 1990. Penelitian Kualitatif : Dasar-Dasar dan Aplikasi. Yayasan Asih Asah Asuh. Malang.
- Fisher, L.A., Kim Y.S., Latifah, S., dan Makarom, M. 2017. Managing Forest Conflict : Perspectives of Indonesia's Forest Management Unit Directors. *Forest and Society* 1 (1) : 8-26.
- Fuad, F. dan Maskanah, S. 2000. Inovasi Penyelesaian Sengketa Pengelolaan Sumber Daya Hutan. Pustaka LATIN. Bogor.
- Gamin, Nugroho, B., Kartodihardjo, H., Kolopaking, L.M., dan Boer, R. 2014. Menyelesaikan Konflik Penguasaan Kawasan Hutan melalui Pendekatan Gaya Sengketa Para Pihak di Kesatuan Pengelolaan Hutan Lakitan. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 11 (1) : 71-90.
- Harun, M.K. dan Dwiprabowo, H. 2014. Model Resolusi Konflik Lahan di Kesatuan Pemangkuan Hutan Produksi Model Banjar. *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan*, 11 (4) :265-280.
- Kartodihardjo, H. 2014. Krisis Konflik Tenurial PSDA Indonesia : Pembelajaran dari Dewan Kehutanan Nasional. Hutan untuk Rakyat Jalan Terjal Reforma Agraria di Sektor Kehutanan. LKIS. Yogyakarta.
- Koentjaraningrat dan Ajamiseba, D. 1994. Reaksi Penduduk Asli Terhadap Pembangunan dan Perubahan. dalam Irian Jaya Membangun. Djambatan. Jakarta.
- Lasmi, S. 2015. Penanganan Konflik Tenurial dan Skema Skema Pemberdayaan Masyarakat di dalam Kawasan Hutan. Disampaikan pada Rapat konsolidasi Data KHDTK Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 14 September 2015. Jakarta.
- Magdalena dan Supriadi, R. 2014. Masyarakat di sekitar Taman Nasional dan Isu Kepemilikan Hutan. Hutan untuk Rakyat Jalan Terjal Reforma Agraria di Sektor Kehutanan. LKIS. Yogyakarta.
- Marina I, dan Dharmawan AH. 2011. Analisis Konflik Sumberdaya Hutan di Kawasan Konservasi. *Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia*, 5 (01) : 90-96.
- Maring, P. 2013. Kekuasaan dan Konflik Sosial : Kasus Penguasaan Hutan Noge di Tanaloran Flores. *Jurnal Insani*, 15 (2) : 1-11.
- Mustapit. 2011. Kontestasi, Konflik dan Mekanisme Akses atas Sumberdaya Agraria (Studi Kasus Reklamasi Hutan Lindung pada Komunitas Petani Kopi Rakyat di Kabupaten Jember). *Journal of Social and Agricultural Economics (JSEP)*, 5 (1):54-64.
- Pasya, G. dan Sirait, M.T. 2011. Analisa Gaya Bersengketa AGATA. Panduan Ringkas untuk Membantu Memilih Bentuk Penyelesaian Sengketa Pengelolaan Sumberdaya Alam. Samdhana Institute, Bogor.
- Prabowo, S.A., Basuni, S., dan Suharjo, D. 2010. Konflik Tanpa Henti : Pemukiman dalam Kawasan Taman Nasional Halimun Salak. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*, XVI (3):137-142.
- Pruitt, D.G dan Rubin, JZ., 2009. Teori Konflik Sosial. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Pujiriyani, D.W. dan Wahab, O.H. 2013. Kemandegan CSR dan Kontribusinya terhadap Perluasan Konflik Agraria di Kawasan Hutan Register 45 Mesuji-Lampung. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 17 (2): 101-115.
- Safitri, M.A, Muhshi, M.A., Muhajir, M., Shohibuddin, M., Arizona, Y., Sirait, M., Nagara, dan Santoso, H. (2011). Menuju kepastian dan keadilan tenurial (Edisi revisi). Epistema Institute. Jakarta.
- Sardjono, M.A. 2004. Mosaik Sosiologis Kehutanan : Masyarakat Lokal, Politikus, dan Kelestarian Sumberdaya. Debut Press. Yogyakarta.
- Senoaji, G. dan Hidayat, M.F. 2016. Peranan Ekosistem Mangrove di Pesisir Kota Bengkulu dalam Mitigasi Pemanasan Global melalui Penyimpanan Karbon. *Jurnal Manusia dan Lingkungan*, 23 (3):327-333.
- Sumanto, S.E. dan Sujatmoko, S. 2008. Kajian Konflik Pengelolaan KHDTK Hutan Penelitian Hambala-Sumba Timur. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 5 (3):165-178.
- Sylviani dan Hakim, I. 2014. Analisis Tenurial dalam Pengembangan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) : Studi Kasus KPH Gedong Wani Provinsi Lampung. *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Hutan*, 11 (4) : 309-322.
- Yanuardi, 2013. Konflik antara Negara dan Masyarakat Sekitar Hutan Pasca Pelaksanaan Kebijakan Pengelolaan hutan bersama Masyarakat. *Informasi XXXIX* (1) : 59-68.
- Zaini, Z.D. 2011. Implementasi Pendekatan Yuridis Normatif dan Pendekatan Normatif Sosiologis dalam Penelitian Ilmu Hukum. *PRANATA HUKUM* 6 (2) : 117-132.