

TESIS

**STRATEGI PENYELESAIAN KONFLIK TENURIAL PENATAAN
BATAS KAWASAN TAMAN NASIONAL BUNAKEN
(Studi Kasus Pulau Mantehage)**

***TENURIAL CONFLICT SETTLEMENT STRATEGY
THE BOUNDARY DEMARCATION
OF THE BUNAKEN NATIONAL PARK AREA
(A Case Study Of Mantehage Island)***

**RONALD JUNEDIE ANENG
P022191031**



**PROGRAM STUDI
PERENCANAAN DAN PENGEMBANGAN WILAYAH
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

**STRATEGI PENYELESAIAN KONFLIK TENURIAL PENATAAN
BATAS KAWASAN TAMAN NASIONAL BUNAKEN
(Studi Kasus Pulau Mantehage)**

***TENURIAL CONFLICT SETTLEMENT STRATEGY
THE BOUNDARY DEMARCATION
OF THE BUNAKEN NATIONAL PARK AREA
(A Case Study Of Mantehage Island)***

Disusun dan Diajukan Oleh :

**RONALD JUNEDIE ANENG
P022191031**



**PROGRAM STUDI
PERENCANAAN DAN PENGEMBANGAN WILAYAH
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**STRATEGI PENYELESAIAN KONFLIK TENURIAL PENATAAN BATAS
KAWASAN TAMAN NASIONAL BUNAKEN
(Studi Kasus Pulau Mantehage)**

Disusun dan diajukan oleh

RONALD JUNEDIE ANENG

P022191031

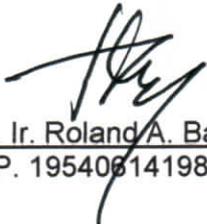
Telah di pertahankan di hadapan Panitia Ujian Yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Studi Perencanaan dan Pengembangan Wilayah
Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin

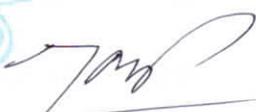
Pada tanggal 29 Juli 2021
dan dinyatakan telah memenuhi Syarat kelulusan

Menyetujui,

Ketua

Anggota


Dr. Ir. Roland A. Barkey
NIP. 195406141981031007

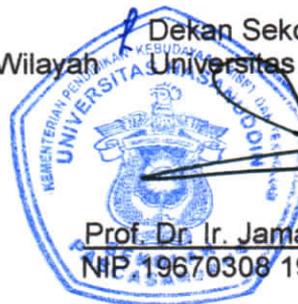

Prof. Dr. Ir. Muslim Salam, M.Ec.
NIP. 196806161992031002

Ketua Program Studi.
Perencanaan dan Pengembangan Wilayah

Dekan Sekolah Pascasarjana
Universitas Hasanuddin


Prof. Dr. Ir. Ahmad Munir, M.Eng.
NIP. 196207271989031003


Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.
NIP. 19670308 1990031001



PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Ronald Junedie Aneng
NIM : P022191031
Program Studi : Perencanaan dan Pengembangan Wilayah/
Manajemen Perencanaan
Jenjang : S2

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain bahwa Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Juli 2021

Yang Membuat Pernyataan



RONALD JUNEDIE ANENG

PRAKATA

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yesus Kristus karena atas karunia rahmat dan berkat-Nya, maka tesis dengan judul “Strategi Penyelesaian Konflik Penataan Batas Kawasan Taman Nasional Bunaken (Studi Kasus Pulau Mantehage)” dapat diselesaikan. Tesis ini merupakan salah satu persyaratan akademik dalam menyelesaikan pendidikan S2 Program Manajemen Perencanaan, Perencanaan dan Pengembangan Wilayah, Universitas Hasanuddin.

Tesis ini dapat diselesaikan berkat bimbingan dan arahan dari komisi pembimbing, oleh karena itu pada kesempatan ini disampaikan terima kasih kepada Dr. Ir. Roland A Barkey, selaku ketua komisi pembimbing dan Prof. Dr. Ir. Muslim Salam, M.Ec., selaku anggota komisi pembimbing. Ucapan terima kasih kami disampaikan juga kepada komisi penilai yakni Prof. Dr. Supratman, S.Hut., M.P., Dr. Muh. Hatta Jamil, S.P., M.Si dan (Alm) Dr. Ir. M. Asar Said Mahbud, M.P.

Selanjutnya penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Dekan Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Dr. Pernando Sinabutar, S.Hut., M.Si selaku Kepala Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah VI Manado tempat penulis bekerja.

3. Pusbindiklatren Bappenas selaku penyedia beasiswa yang telah membiayai studi penulis.
4. Bapak Prof. Dr. Ir. Ahmad Munir, M.Eng selaku Ketua Program Studi Perencanaan dan Pengembangan Wilayah.
5. Bapak/Ibu Dosen yang telah membimbing, mendidik serta memberikan nasihat selama proses perkuliahan.
6. Segenap pengelola Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin, yang senantiasa memberikan bantuan dalam proses administrasi.
7. Sahabat-sahabat PPW/Manajemen Perencanaan angkatan 2019 yang telah bersama-sama berjuang selama di perkuliahan yaitu Dharma, Jalil, Kiko, Widi, Anugrah, Arief, Ariesta, Annur, Rosma, Rini, Yuda, Dian, Rusliah dan Syamsidar.
8. Kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam penyelesaian tesis ini yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Pada kesempatan ini juga, dengan penuh rasa syukur diucapkan penuh rasa terima kasih yang tak terhingga kepada almarhum Ayahanda Aneng Rena dan Ibunda Ruth Elmiyati, Bapak Jumadi Muyo, almarhum kakak Ronni dan adik Radilla. Terkhusus dengan penuh cinta diucapkan syukur dan terima kasih yang tak terhingga kepada istri tercinta Chintia A. Wuwung, anakku Karenina Natalie yang selalu memberikan doa dan dukungan agar dapat menyelesaikan studi dengan baik.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih banyak kekurangan dan belum sempurna dengan segala kerendahan hati diharapkan masukan, kritikan, dan saran agar tulisan ini dapat disempurnakan sesuai dengan yang diharapkan. Semoga karya ini bermanfaat bagi pemerintah serta masyarakat dalam upaya penyelesaian permasalahan disektor kehutanan secara khusus konflik tenurial, dunia ilmu pengetahuan dan pihak lain yang membutuhkan.

Makassar, Juli 2021

Penulis

Ronald Junedie Aneng

ABSTRAK

RONALD JUNEDIE ANENG *Strategi Penyelesaian Konflik Tenurial Penataan Batas Kawasan Taman Nasional Bunaken (Studi Kasus Pulau Mantehage)* (dibimbing oleh **Roland A. Barkey dan Muslim Salam**).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penyebab penghambat proses penataan batas kawasan Taman Nasional (TN) Bunaken, menganalisis pengaruh dan kepentingan para pihak dalam penyelesaian konflik tenurial, mengkaji kondisi penutupan lahan kawasan TN. Bunaken di Pulau Mantehage serta merumuskan strategi penyelesaian konflik tenurial kawasan TN. Bunaken khususnya di Pulau Mantehage.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Pengumpulan data menggunakan teknik *purposive sampling*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sosialisasi batas kawasan TN. Bunaken tidak berjalan efektif sehingga masih terjadi pemahaman yang berbeda antara masyarakat dan Pemerintah terkait kegiatan penataan batas. BPKH Wilayah VI dan Balai TN. Bunaken memiliki kepentingan dan pengaruh yang tinggi dalam penyelesaian konflik tenurial di kawasan TN Bunaken. Kondisi penutupan lahan kawasan TN. Bunaken di Pulau Mantehage terdiri dari hutan mangrove primer, pertanian lahan kering, kebun campuran, semak belukar, dan permukiman. Strategi penyelesaian konflik tenurial pada kawasan TN. Bunaken di Pulau Mantehage melalui proses penyelesaian hak-hak pihak ketiga pada pemukiman masyarakat yang masih berada dalam kawasan TN. Bunaken sedangkan pada lahan perkebunan penyelesaian konflik tenurial dengan cara pemberdayaan masyarakat melalui kemitraan konservasi.

Kata kunci: konflik tenurial, penataan batas, Taman Nasional Bunaken, strategi

ABSTRACT

RONALD JUNEDIE ANENG *Tenurial Conflict Settlement Strategy The Boundary Demarcation Of The Bunaken National Park Area (A Case Study Of Mantehage Island)* (Supervised by **Roland A. Barkey and Muslim Salam**).

The aims of this study are to analyze the causes of conflict that are an obstacle the boundary demarcation of the Bunaken National Park, analyze the influence and interests of the of the parties in resolving tenure conflicts, assessing the condition of land cover of Bunaken National Park in Mantehage Island and formulating strategies for resolving tenurial conflicts in the Bunaken National Park especially on the Mantehage Island.

This study uses a descriptive method with qualitative and quantitative approaches. To obtain data using purposive sampling technique.

The results indicated that socialization of boundary demarcation. Bunaken National Park is not effectively so there is still a different understanding between the community and the Government regarding boundary demarcation activities. BPKH Wilayan VI and Balai TN. Bunaken has a high interest and influence in resolving tenure conflicts in the Bunaken National Park area. The land cover conditions the Bunaken National Park on Mantehage Island consist of primary mangrove forests, dry land agriculture, mixed gardens, shrubs, and settlements. The priority of the strategy for resolving tenure conflicts in the Bunaken National Park on Mantehage Island goes through the process of settling the rights of third parties in community settlements that are still in the Bunaken National Park while on plantation lands for resolving tenure conflicts by empowering communities through conservation partnerships.

Keyword : tenure conflicts, boundary demarcation, Bunaken National Park, strategy

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN TESIS	iii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iv
PRAKATA	v
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xvi
DAFTAR PERSAMAAN	xvii
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Manfaat Penelitian.....	5
E. Ruang Lingkup Penelitian.....	6
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA.....	8
A. Strategi.....	8
B. Hutan, Kawasan Hutan dan Taman Nasional.....	9
C. Konflik Tenurial Kawasan Hutan	11
1. Pengertian Konflik.....	11
2. Pengertian Tenurial.....	12

3.	Penyebab Konflik Tenurial Kawasan Hutan	14
4.	<i>Rapid Land Tenure Assesment</i>	16
D.	Tahapan Pengukuhan Kawasan Hutan	20
1.	Penunjukan Kawasan Hutan	20
2.	Penataan Batas Kawasan Hutan	21
3.	Penetapan Kawasan Hutan	21
E.	Hak Penguasaan Lahan	22
F.	Penutupan Lahan dan Penggunaan Lahan	24
G.	Interpertasi Citra	25
H.	Kepentingan dan Pengaruh Para Pihak	26
I.	Penelitian Terdahulu	27
J.	Kerangka Konseptual	31
BAB III. METODE PENELITIAN.....		34
A.	Jenis dan Desain Penelitian	34
B.	Waktu dan Lokasi Penelitian	35
C.	Jenis dan Sumber Data	37
D.	Teknik Pengumpulan Data	38
1.	Pengumpulan Data Primer.....	38
2.	Pengumpulan Data Sekunder	42
E.	Teknik Analisis Data	42
1.	Analisis Penghambat Proses Penataan Batas Kawasan TN. Bunaken.....	42
2.	Analisis Pengaruh dan Kepentingan Para Pihak dalam Penyelesaian Konflik Tenurial Kawasan Taman Nasional Bunaken.....	45

3. Kajian Kondisi Penutupan Lahan Kawasan TN. Bunaken di Pulau Mantehage	52
4. Rumusan Strategi Penyelesaian Konflik Tenurial Kawasan TN. Bunaken khususnya di Pulau Mantehage.	55
F. Matriks Penelitian	60
BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN.....	62
A. Gambaran Umum Taman Nasional Bunaken.....	62
1. Letak dan Luas	62
2. Kondisi Topografi dan Batimetri	65
3. Potensi Wisata	66
B. Analisis Konflik Tenurial Kawasan Taman Nasional Bunaken.....	67
1. Sejarah Kawasan TN. Bunaken dan Sejarah Klaim Penguasaan Lahan.....	67
2. Kondisi Sosial dan Ekonomi Masyarakat	71
3. Bentuk Konflik dan Tuntutan Penguasaan Lahan	73
4. Analisis Pelaku atau Pihak yang Bertikai	79
5. Kebijakan Kehutanan Terkait Konflik Penguasaan Lahan	82
C. Analisis Pengaruh dan Kepentingan Para Pihak dalam Penyelesaian Konflik Tenurial Kawasan Taman Nasional Bunaken.....	88
1. Identifikasi Para Pihak.....	88
2. Pengelompokan dan Pengategorian Para Pihak	92
3. Hubungan Antara Pemangku Kepentingan.....	98
D. Analisis Kondisi Penutupan Lahan Pulau Mantehage	103
1. Intepretasi Objek Citra Satelit Spot 6	103
2. Hasil Intepretasi Penutupan Lahan	104
E. Strategi Penyelesaian Konflik Tenurial	109

1. Menentukan Target dan Tujuan	109
2. Mengidentifikasi Faktor Pendorong dan Faktor Penghambat	110
3. Penentuan Prioritas Perencanaan	111
4. Rumusan Strategi	114
BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN	123
A. Kesimpulan.....	123
B. Saran.....	124
LAMPIRAN.....	133

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Hubungan Antara Tujuan dan Pertanyaan Dalam Analisis Rata	17
Tabel 2.	Jenis dan Sumber Data Pertahanan Penelitian	37
Tabel 3.	Penentuan Informan Penelitian	40
Tabel 4.	Ruang Lingkup Permasalahan, Jenis, Teknik Pengumpulan dan Sumber Data Analisis RaTA.	44
Tabel 5.	Pengelompokan Kuantitatif Atas Kepentingan dan Pengaruh Para Pemangku Kepentingan	51
Tabel 6.	Skala Penilaian Faktor Pendorong	57
Tabel 7.	Skala Penilaian Faktor Penghambat	57
Tabel 8.	Faktor Pendorong Penyelesaian Konflik	58
Tabel 9.	Faktor Penghambat Penyelesaian Konflik	58
Tabel 10.	Matrik Penelitian : Strategi Penyelesaian Konflik Tenurial Penataan Batas Kawasan Taman Nasional Bunaken (Studi Kasus Pulau Mantehage)	60
Tabel 11.	Potensi Parawisata di Kawasan TN. Bunaken	66
Tabel 12.	Jumlah Penduduk Di Pulau Mantehage	71
Tabel 13.	Jenis Pekerjaan Masyarakat di Pulau Mantehage	72
Tabel 14.	Tingkat Pendidikan Masyarakat di Pulau Mantehage	72
Tabel 15.	Fasilitas Pendidikan di Pulau Mantehage	72
Tabel 16.	Pemangku Kepentingan dalam Penyelesaian Konflik Tenurial Kawasan TN. Bunaken	89

Tabel 17. Kriteria Kekhasan PIL (<i>Power, Ineterest</i> dan <i>Legitimacy</i>) dalam Penyelesaian Konflik Tenurial Kawasan TN. Bunaken.....	90
Tabel 18. Tingkat Kepentingan Pemangku Kepentingan dalam Penyelesaian Konflik.....	94
Tabel 19. Tingkat Pengaruh Pemangku Kepentingan dalam Penyelesaian Konflik.....	94
Tabel 20. Tingkat Hubungan Pemangku Kepentingan dalam Penyelesaian Konflik Tenurial Kawasan TN. Bunaken	101
Tabel 21. Penutupan Lahan Pulau Mantehage Tahun 2019.....	105
Tabel 22. Hasil <i>Overlay</i> Penutupan Lahan dengan Peta Kawasan Hutan.	107
Tabel 23. Hasil <i>Overlay</i> Penutupan Lahan dengan Peta Zonasi TN. Bunaken.....	108
Tabel 24. Faktor Pendorong dan Faktor Penghambat dalam Penyelesaian Konflik Tenurial TN. Bunaken.	110
Tabel 25. Penentuan Skala Prioritas Faktor Pendorong	112
Tabel 26. Penentuan Skala Prioritas Faktor Penghambat	113
Tabel 27. Rumusan Strategi Penyelesaian Konflik Tenurial Kawasan TN. Bunaken Di Pulau Mantehage.....	115

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Tahapan dan Sasaran RaTA (Galudra <i>et al.</i> , 2013).....	19
Gambar 2. Kerangka Konsep Penelitian.....	33
Gambar 3. Lokasi Penelitian.....	36
Gambar 4. Diagram Kepentingan dan Pengaruh Para Pihak (Reed <i>et al.</i> 2009).....	51
Gambar 5. Kawasan Taman Nasional Bunaken	64
Gambar 6. Lokasi Pemakaman Umum Desa Mantehage III (Tinongko).....	70
Gambar 7. Register Tanah Desa	79
Gambar 8. Matriks Kepentingan dan Pengaruh Pemangku Kepentingan....	98
Gambar 9. Penutupan Lahan pada Pulau Mantehage Tahun 2019.....	106

DAFTAR PERSAMAAN

Persamaan. 1. Rumus Penentuan Jumlah Sampel Uji Ketelitian.....	54
Persamaan. 2. Rumus Uji Ketelitian Sampel	55
Persamaan. 3. Rumus Ketelitian Seluruh Hasil Klasifikasi	55

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan data statistik dari Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) Wilayah VI pada tahun 2018 diketahui bahwa luas kawasan hutan di Provinsi Sulawesi Utara seluas 764.739 ha dan yang telah ditetapkan seluas 581.558,47 ha atau sekitar 76 %. Untuk realisasi penataan batas kawasan hutan Provinsi Sulawesi Utara adalah 4.453,40 km (94,51%) dari target 4.711,90 km. Dengan demikian proses penataan batas dan penetapan kawasan hutan di Provinsi Sulawesi Utara belum sepenuhnya tuntas dilaksanakan. Salah satu penghambat dari penyelesaian penataan batas kawasan hutan adalah adanya konflik lahan dengan masyarakat yang berada di dalam atau berada di sekitar kawasan hutan.

Konflik penguasaan lahan kawasan hutan merupakan sebuah dampak yang terjadi oleh karena adanya perbedaan pandangan terhadap suatu nilai atas kepentingan, status, kekuasaan dan kelangkaan terhadap sumberdaya hutan yang terjadi antara pihak-pihak yang berkepentingan (Nilasari, 2017). Menurut Ambarwati *et al* (2018) bahwa kawasan hutan sebagai sumberdaya alam yang bersifat memiliki akses terbuka menyebabkan banyak pihak yang berkepentingan dan berkeinginan untuk menguasai serta mengelolanya, pada akhirnya menjadikan kawasan hutan menjadi sumber

konflik bagi para pihak yang berkepentingan. Konflik yang terjadi yang berhubungan dengan pengelolaan hutan satu diantaranya yaitu konflik penguasaan lahan (tenurial).

Kawasan Taman Nasional (TN) Bunaken pertama kali ditunjuk berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 328/Kpts-II/86 tanggal 20 Oktober 1986 tentang Penunjukan Pulau Bunaken, Manado Tua Beserta Pulau-pulau dan Perairan Laut Disekitar Seluas \pm 75.265 ha serta Pantai Arakan Wawontulap seluas \pm 13.800 ha yang terletak di Dati II Minahasa, Dati I Sulawesi Utara sebagai Cagar Alam Laut. Kawasan TN Bunaken dinyatakan sebagai taman nasional melalui surat Menteri Kehutanan Nomor 444/Menhut-II/1989 tanggal 1 April 1989 sebagai Taman Nasional seluas 89.065 ha.

Berdasarkan data faktual lapangan serta peta kawasan hutan dan perairan Provinsi Sulawesi Utara yang merupakan lampiran Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 452/Kpts-II/1999, pada kawasan TN. Bunaken yakni Pulau Mantehage terdapat permukiman masyarakat yaitu Desa Mantehage (Buhias), Desa Mantehage I (Bango), Desa Mantehage II (Tangkasi), dan Desa Mantehage III (Tinongko) dimana statusnya masih berupa kawasan hutan. Proses penyelesaian konflik yang telah dilakukan yaitu melalui penyusunan rencana tata ruang wilayah (RTRW) Provinsi Sulawesi Utara pada tahun 2014-2034, permukiman masyarakat di keempat desa tersebut telah dikeluarkan dari kawasan TN. Bunaken atau adanya perubahan status dari kawasan hutan menjadi areal penggunaan lain. Hal

tersebut sebagaimana yang tergambarkan pada Peta Kawasan Hutan dan Konservasi Perairan di Provinsi Sulawesi Utara lampiran Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 734/Menhut-II/2014 tanggal 2 September 2014.

Berdasarkan perubahan status kawasan TN. Bunaken, pada tahun 2018 proses penataan batas telah dilaksanakan sampai pada tahapan pembuatan trayek batas dan telah dirapatkan oleh Panitia Tata Batas (PTB) Kawasan Hutan Kabupaten Minahasa Utara dengan panjang batas $\pm 9.276,00$ m. Pada saat kegiatan pemancangan batas dan identifikasi hak-hak pihak ketiga di tingkat lapangan pada kawasan TN. Bunaken di Pulau Mantehage terdapat penolakan masyarakat Desa Mantehage (Buhias), Desa Mantehage I (Bango) dan Desa Mantehage III (Tinongko). Penolakan proses penataan batas disebabkan masih adanya klaim kepemilikan lahan oleh masyarakat yang berada di kawasan TN. Bunaken. Masyarakat mengklaim bahwa lahan yang berada pada kawasan TN. Bunaken merupakan hak mereka karena telah dikelola dan dimanfaatkan menjadi lahan pertanian atau perkebunan sejak lama. Untuk Desa Mantehage II (Tangkasi) proses penataan batas dapat dilaksanakan hingga tuntas.

Adapun tugas sebagian dari PTB kawasan hutan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 yaitu menyelesaikan hak-hak atas lahan atau tanah disepanjang trayek batas. Selanjutnya anggota PTB Kawasan Hutan Kabupaten Minahasa Utara selaku yang diberi mandat (*mandatory*) sebagai pelaksana penataan batas yang terdiri dari beberapa instansi dengan tupoksi yang berbeda-beda tentunya memiliki tingkat

kepentingan serta pengaruh masing-masing dalam penyelesaian konflik tersebut.

Pulau Mantehage memiliki luas $\pm 2.185,23$ ha, secara status kawasan terdiri dari kawasan taman nasional seluas $\pm 2.120,66$ ha (97,05 %) dan kawasan areal penggunaan lain seluas $\pm 64,57$ ha (2,95 %). Dengan luas kawasan TN. Bunaken 97,05 % dari keseluruhan pulau, maka perlu diketahui seberapa besar luas pemanfaatan dan penggunaan lahan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap kawasan TN. Bunaken dengan melihat bagaimana penutupan lahannya. Hasil dari penelitian ini nantinya diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi para pihak untuk dapat bekerja sama sesuai dengan kewenangannya dalam penyelesaian konflik tenurial yang terjadi di Pulau Mantehage. Diharapkan dengan selesainya konflik tenurial pada kawasan TN. Bunaken, pengelolaan kawasan serta pembangunan sektor lainnya di Pulau Mantehage dapat berjalan dengan baik

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disebutkan sebelumnya maka dibuat rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apa penghambat proses penataan batas kawasan TN. Bunaken.
2. Bagaimana pengaruh dan kepentingan pemangku kepentingan dalam penyelesaian konflik tenurial kawasan TN. Bunaken.

3. Bagaimana kondisi penutupan lahan kawasan TN. Bunaken di Pulau Mantehage.
4. Bagaimana strategi penyelesaian konflik tenurial pada kawasan TN. Bunaken khususnya di Pulau Mantehage.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini diharapkan dapat menjawab dan menganalisa hal-hal sebagai berikut :

1. Menganalisis penghambat proses penataan batas kawasan TN. Bunaken.
2. Menganalisis pengaruh dan kepentingan pemangku kepentingan dalam penyelesaian konflik tenurial kawasan TN. Bunaken.
3. Mengkaji kondisi penutupan lahan kawasan TN. Bunaken di Pulau Mantehage.
4. Merumuskan strategi penyelesaian konflik tenurial kawasan TN. Bunaken khususnya di Pulau Mantehage.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi bagi sektor kehutanan. Beberapa kontribusi manfaat tersebut yaitu :

1. Manfaat akademik, bahwa penelitian ini diharapkan menjadi khasanah ilmu pengetahuan dan sebagai bahan perbandingan selanjutnya yang mengkaji terkait dengan konflik tenurial pada kawasan hutan.

2. Manfaat bagi pemerintah adalah bahan masukan untuk menyelesaikan konflik tenurial di kawasan TN. Bunaken secara khusus di Pulau Mantehage.

E. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup pada penelitian ini dibagi menjadi dua yaitu ruang lingkup substansial yaitu yang berisi mengenai materi yang akan di bahas dalam studi dan ruang lingkup batas wilayah studi.

1. Ruang lingkup substansial meliputi :
 - a. Konflik tenurial kawasan hutan yakni hubungan antara beberapa pihak secara perorangan atau kelompok yang memiliki suatu cara pandang yang berbeda terhadap penguasaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan penggunaan kawasan hutan.
 - b. Peran para pihak yang dalam penyelesaian konflik pada tahap penataan batas kawasan TN. Bunaken khususnya Pulau Mantehage.
 - c. Penutupan lahan lahan pada lokasi konflik dilakukan melalui penafsiran citra satelit.
 - d. Strategi penyelesaian konflik bertujuan untuk penyelesaian proses penataan batas kawasan TN. Bunaken melalui pendekatan *force field analysis* (FFA).

2. Ruang lingkup wilayah dibatasi pada kawasan TN. Bunaken secara khusus di Pulau Mantehage yakni Desa Mantehage (Buhias), Desa Mantehage I (Bango), Desa Mantehage II (Tangkasi) dan Desa Mantehage III (Tinongko).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Strategi

Strategi diartikan sebagai tindakan dan program kegiatan potensial yang dibuat oleh organisasi dalam hal untuk mencapai suatu tujuan serta bersifat jangka panjang (David, 2011). Secara umum strategi merupakan suatu cara bagaimana pemimpin organisasi menentukan rencana tujuan jangka panjang target yang ingin dicapai organisasi, dalam penyusunan strategi memuat cara bagaimana agar tujuan dapat dicapai. Menurut Sedarmayanti (2014) secara khusus strategi adalah tindakan yang berlangsung secara kontinyu, serta mengalami peningkatan dan dilakukan sesuai sudut pandang tentang apa yang diinginkan dan diharapkan oleh konsumen dimasa depan. Menurut Chandler (Handayani (2019) pengertian dari strategi yaitu penentuan tujuan jangka panjang serta penerapan dari cara yang telah ditentukan untuk melaksanakan tujuan tersebut. Dari beberapa definisi tersebut maka strategi adalah suatu rencana yang dibuat secara baik, benar dan teliti terhadap suatu kegiatan atau cara yang digunakan oleh organisasi dengan melihat keunggulan serta memprioritaskan kemampuan sumber daya yang dimiliki dalam upaya mencapai tujuan jangka panjang yang telah ditetapkan oleh perusahaan atau organisasi.

B. Hutan, Kawasan Hutan dan Taman Nasional

Alam *et al* (2009) menyatakan bahwa hutan adalah suatu lapangan yang bertumbuhan dengan dengan sekumpulan pohon-pohon yang hidup dengan persekutuan terhadap lingkungan hayati beserta alam lingkungannya. McElhinny *et al* (2005) mendefinisikan hutan secara struktur mengacu pada penataan ruang berbagai komponen ekosistem, seperti ketinggian berbagai tingkat kanopi dan jarak tanam pohon. Fungsi mengacu pada bagaimana berbagai ceruk, seperti produksi bahan organik, adalah tercapai dan dengan tingkat di mana mereka terjadi Komposisi mengacu pada identitas dan variasi komponen ekosistem, sebagaimana dicirikan oleh spesies kekayaan dan kelimpahan. Menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan, sedangkan kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Hutan merupakan sumberdaya alam yang memiliki pengaruh penting dalam kehidupan umat manusia dikarenakan memiliki nilai ekonomi, ekologi dan sosial. Hutan alam di Indonesia juga berfungsi sebagai penghasil oksigen yang penting bagi dunia dan sistem penyanggah kehidupan, oleh karena itu keberadaannya harus dijaga kelestariannya dan dipertahankan dengan pengelolaan hutan yang tepat. Oleh karena itu pemerintah membagi

kawasan hutan berdasarkan fungsi pokoknya (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan, 2021), yaitu :

1. Hutan konservasi, yaitu kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya. Fungsi ini terdiri dari 1). hutan suaka alam yang antara lain dari Cagar Alam dan Suaka Margasatwa, 2). hutan pelestarian alam terdiri dari Taman Nasional, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam, 3). Taman Buru.
2. Hutan produksi, yaitu kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan. Fungsi kawasan ini terdiri dari Hutan Produksi Tetap dan Hutan Produksi yang dapat dikonversi.
3. Hutan lindung, yaitu kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah. Fungsi lindung hanya satu yaitu Hutan Lindung.

Menurut Undang Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya, taman nasional adalah kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata, dan rekreasi. Zonasi taman nasional adalah suatu proses pengaturan ruang dalam taman nasional

menjadi zona-zona, yang mencakup kegiatan tahap persiapan, pengumpulan dan analisis data, penyusunan draft rancangan rancangan zonasi, konsultasi publik, perancangan, tata batas, dan penetapan, dengan mempertimbangkan kajian-kajian dari aspek-aspek ekologis, sosial, ekonomi dan budaya masyarakat.

Zonasi dalam kawasan taman nasional berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.56/Menhut-II/2006 terbagi menjadi zona inti, zona rimba atau zona perlindungan bahari untuk wilayah perairan, zona pemanfaatan dan zona lain yang terdiri dari zona tradisional, zona rehabilitasi, zona religi, budaya dan sejarah dan zona khusus. Penataan zona tersebut harus memperhatikan aspek ekologi, ekonomi, sosial dan budaya.

C. Konflik Tenurial Kawasan Hutan

1. Pengertian Konflik

Beberapa pengertian konflik antara lain menurut Malik *et al* (2003) adalah keadaan dimana hilangnya hak seseorang atau kelompok terhadap atas kedudukannya secara sosial dan terhadap sebuah benda yang dimilikinya yang dilakukan oleh pihak lain. Konflik terjadi dikarenakan adanya cara pandang yang tidak sama terhadap suatu sasaran dalam sebuah hubungan yang terjadi antara pihak secara perorangan atau berkelompok (Fisher *et al*, 2001 dalam Gamin, 2014). Konflik adalah suatu pemahaman terkait perbedaan kepentingan (*perceived divergence of interest*), atau suatu kepercayaan bahwa pandangan dari pihak-pihak yang berkonflik tidak dapat

dicapai pada waktu yang bersamaan (Rubin, Pruitt, & Kim, 1994). Konflik adalah merupakan sebuah pertentangan yang terjadi ditandai dengan adanya pergerakan, penolakan terhadap sesuatu yang dilakukan oleh beberapa pihak dan menyebabkan terjadinya pertentangan dan persinggungan diantara pihak (Susan, 2014). Konflik adalah adanya suatu cara pandang yang berbeda antara pihak untuk melihat sebuah objek yang sama (Wulan *et al*, 2004).

Dari berbagai pengertian dan definisi konflik yang telah dijelaskan maka terdapat hal penting yang perlu diperhatikan yaitu konflik terjadi disebabkan oleh adanya persepsi mengenai cara pandang yang berbeda terkait perbedaan pendapat, kepentingan, terhadap suatu obyek tertentu, dari hal tersebut sehingga memberikan dampak konfrontasi secara langsung berupa perkelahian, dan perjuangan dalam upaya mengaalahkan, menghancurkan, dan membuat tidak berdaya oleh pihak atau kelompok yang berkonflik. Irwandi & Chotim (2017) menyatakan bahwa konflik atau pertentangan tentu saja mempunyai dampak positif maupun dampak negatif. Dampak yang terjadi pada suatu pertentangan bersifat positif atau negatif dilihat dari bagaimana perselisihan yang terjadi. Dampak dari konflik juga dilihat dari aspek struktur sosial. Dampak konflik secara positif apabila menghasilkan perbaikan dalam aturan yang mengatur kehidupan atau hubungan sosial antara pihak.

2. Pengertian Tenurial

Penggunaan istilah “*tenure*” hadir pada saat munculnya suatu konflik yang berkepanjangan yang terjadi antara yang tidak sama terhadap suatu sasaran dalam sebuah hubungan antara dua pihak atau lebih secara perorangan atau kelompok yang saling mempertahankan hak atas penguasaan terhadap lahan atau sumber daya alam. Adanya saling klaim atas hak tersebut diikuti dengan tuntutan serta adanya aksi-aksi perlawanan dari pihak yang merasa dirugikan. Lebih lanjut menurut Sylviani & Hakim (2014) dan Susilowati (2015) tenurial memiliki arti memelihara, memegang dan memiliki, berarti sesuatu yang dimiliki, dalam hal ini termasuk hak dan kewajiban pemilik lahan. Namun, dapat dimungkinkan bahwa orang menempati lahan tersebut tidak selalu mempunyai hak untuk menguasai. Menurut Galudra *et al.* (2013), bahwa akses terhadap penguasaan suatu lahan diatur melalui sistem hubungan hukum atau adat yang diakui secara perorangan maupun kelompok.

Menurut Kamilah & Yulianah (2018) pada sistem tenurial, masing-masing hak minimal memiliki tiga komponen yakni : a). subyek hak yaitu pemangku hak atau kepada siapa hak tersebut melekat. Subyek hak dapat bermacam-macam bisa dari perorangan, keluarga, kelompok, komunitas tertentu, lembaga sosial ekonomi, juga dimungkinkan lembaga politik setingkat negara, b). objek hak terdiri dari bidang tanah, barang-barang atau juga benda-benda yang tumbuh di atas tanah, bahan tambang atau mineral yang berada di dalam tanah, perairan, kandungan barang-barang atau makhluk hidup dalam suatu wilayah perairan, maupun suatu wilayah udara

tertentu. Setiap objek hak tersebut harus dapat diperlainkan dengan cara tertentu dengan obyek lainnya. Untuk obyek hak berupa suatu bidang tanah atau kawasan perairan, batas-batasnya dapat diberi suatu tanda. Obyek hak bisa bersifat keseluruhan bisa juga terpisah-pisah, dan c). jenis haknya yaitu batasan-batasan dari setiap hak harus dapat dijelaskan sampai dimana batasannya yang membedakannya dengan hak lainnya. Untuk mentukan batasan-batasan dari jensi hak ditentukan oleh masyarakat baik dari hak milik, hak sewa, hingga hak pakai, dan lain sebagainya. Harus diperhatikan dari setiap jenis hak tentunya ada suatu kewajiban dan hubungan tertentu yang juga melekat dengan orang atau pihak lain baik secara perorangan hingga negara dan hak ini memiliki batasa waktu tertentu.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka konflik tenurial kawasan hutan negara merupakan berbagai bentuk perselisihan atau perbedaan pandangan terhadap tuntutan yang berhubungan dengan penguasaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan penggunaan terhadap kawasan hutan.

3. Penyebab Konflik Tenurial Kawasan Hutan

Menurut Suwarno & Situmorang (2017) pelaksanaan prosedur pengukuhan kawasan merupakan cara cepat untuk mendapatkan legalitas dengan memisahkan hak negara dengan hak masyarakat, namun terkadang mengabaikan hak-hak masyarakat yang telah lama menggantungkan hidupnya dari kawasan hutan, hal ini pada akhirnya dapat menciptakan konflik. Penyebab konflik adalah perambahan kawasan hutan, adanya

pencurian kayu, kegiatan penataan batas kawasan hutan, perusakan lingkungan dan alih fungsi kawasan hutan juga adanya perubahan status kawasan hutan (Wulan *et al.* 2004).

Penyebab konflik tenurial pada umumnya dikarenakan adanya kebutuhan akan permasalahan ekonomi, kepastian hukum terhadap lahan kepemilikan, sosiologis, juga pengaruh tingkat pendidikan dan kesadaran masyarakat yang rendah, sejarah penguasaan lahan serta budaya dalam aktivitas bercocok tanam (Kriswoyo, Pello, & Kaho, 2019). Lebih lanjut, Gamin *et al* (2014) menyebutkan bahwa konflik tenurial kawasan hutan dihadapkan pada sektor usaha kehutanan, sektor pertambangan, agraria dan perkebunan.

Konflik tenurial kawasan hutan dapat terjadi antara individu, kelompok masyarakat, instansi swasta serta pemerintah. Menurut Safitri *et al.* (2011), bahwa secara tipologi konflik tenurial kawasan hutan berdasarkan aktor yang terlibat konflik antara lain 1) masyarakat adat dengan Kemenhut, 2) masyarakat, Kemenhut, Badan Pertanahan Nasional (BPN), 3) masyarakat transmigran, masyarakat adat/lokal, Kemenhut, Pemda, BPN, 4) masyarakat petani pendatang, Kemenhut, Pemda, 5) masyarakat desa, Kemenhut, 6) calo tanah, elit politik, petani, Kemenhut, BPN, 7) masyarakat lokal (adat), pemegang ijin, 8) pemegang ijin kehutanan, ijin-ijin lain, 9) gabungan berbagai aktor 1-8.

Menurut Purwawangsa (2017), karakteristik yang beragam pada masing-masing lokasi taman nasional sehingga menyebabkan akar

permasalahan konflik yang berbeda, oleh karena itu perlu instrumen kebijakan yang diterapkan berbeda pula. Pendekatan penyelesaian konflik tentunya harus memperhatikan kondisi sosial dan budaya serta ekonomi masyarakat, mengingat sumber utama konflik lahan pada umumnya terkait kebutuhan dasar masyarakat.

4. *Rapid Land Tenure Assesment*

Rapid land Tenure Assessment (RaTA) adalah suatu cara yang runtut untuk menilai, menganalisis, memahami, dan menjelaskan dengan cara ringkas suatu masalah atau konflik yang berhubungan dengan penguasaan tanah. Masalah atau konflik tersebut memiliki ruang lingkup terdiri atas subjek atau orangnya, objek atau tanah, dan bentuk-bentuk hubungan sebab akibat diantaranya. Cara ini digunakan untuk menangani hak dan institusi yang menentukan akses dan penggunaan tanah namun juga harus diperhatikan juga hak atas apa yang ada di atasnya seperti tanaman dan lainnya sebagainya (Galudra *et al.*, 2006). Analisis RaTA bertujuan untuk :

- 1) menjelaskan pandangan umum tentang penggunaan lahan dan konflik yang menghubungkannya pada konteks tertentu misalnya politik, ekonomi, lingkungan,
- 2) mengidentifikasi dan menganalisis aktor,
- 3) mengidentifikasi berbagai bentuk pemahaman sejarah dan klaim legal oleh para aktor,
- 4) mengidentifikasi kelembagaan dan peraturan yang mengatur pengelolaan sumberdaya alam dan menganalisa hubungan berbagai klaim dengan kebijakan dan kebiasaan peraturan akan lahan,
- dan 5) mendeterminasikan pilihan kebijakan atau campur tangan terhadap mekanisme resolusi konflik

(Galudra *et al.*, 2013). Untuk menjawab tujuan analisis RaTa dapat dihubungkan dengan pertanyaan sebagaimana pada Tabel 1.

Tabel 1. Hubungan Antara Tujuan dan Pertanyaan Dalam Analisis Rata

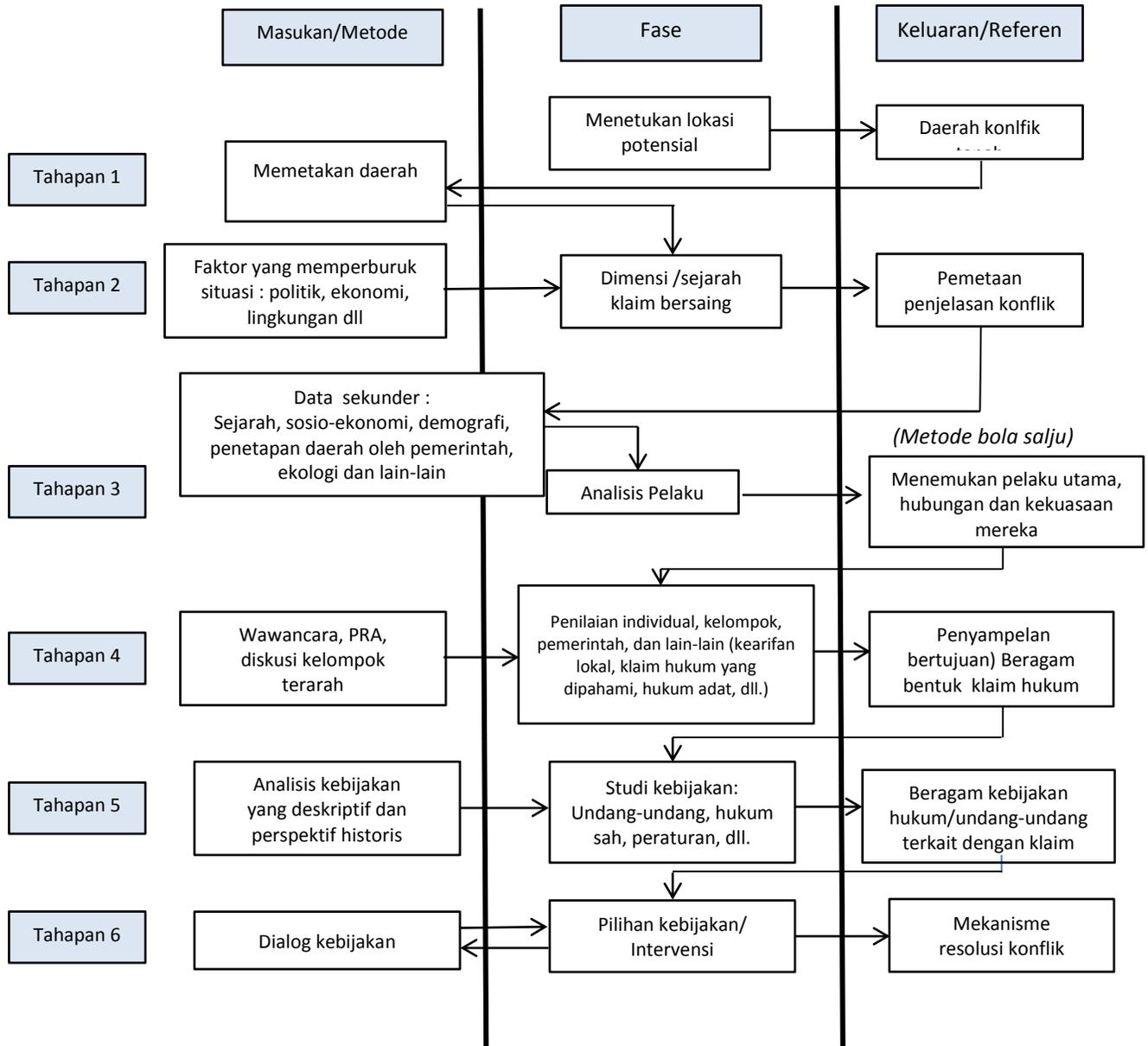
No	Tujuan	Pertanyaan
1	Menjelaskan pandangan umum tentang penggunaan lahan dan konflik yang menghubungkannya pada konteks tertentu misalnya politik, ekonomi, lingkungan	Kapankah konflik tanah ini muncul? Bagaimanakah konflik tanah ini terjadi? Dapatkah anda gambarkan faktor pemicu yang menyebabkan konflik tanah?
2	Mengidentifikasi dan menganalisis aktor	Aktor manakah yang terlibat langsung atau mempengaruhi pihak lain dalam konflik ini? Bagaimana pihak yang berkepentingan berkompetisi, berinteraksi dan berhubungan satu sama lain?
3	Mengidentifikasi berbagai bentuk pemahaman sejarah dan klaim legal oleh para aktor	Jenis bukti seperti apa yang mereka gunakan atau pertimbangkan sebagai hal yang dapat diterima untuk membuktikan sebagai klaim? Apakah mereka percaya bahwa kepentingan dan hak atas tanah mereka dapat dilakukan? Apakah mereka mengetahui lembaga/organisasi legal yang melindungi kepentingan mereka?
4.	Mengidentifikasi kelembagaan dan peraturan yang mengatur pengelolaan sumberdaya alam dan menganalisa hubungan berbagai klaim dengan kebijakan dan kebiasaan peraturan akan lahan	Apa hukum (adat) resmi dan rezim kebijakan mengenai perihal pertanahan dan penguasaan? Apakah pemegang hak memiliki dukungan dari kebijakan yang ada? Apakah ada kebijakan dan perundang undangan yang tumpang tindih?
5.	Mendeterminasikan pilihan kebijakan atau campur tangan terhadap mekanisme resolusi konflik	Apakah ada kebijakan untuk mengelola atau menyelesaikan perselisihan tanah? Jenis penyelesaian konflik apa yang perlu disampaikan? Intervensi tingkat apa yang diperlukan?

Sumber : Galudra *et al* (2013)

Tahapan Analisis RaTA yang dikembangkan Galudra *et al.* (2013) adalah sebagai berikut :

1. Penempatan lokasi potensial dalam RaTA, dilakukan dengan analisis spasial dan pemetaan partisipatif bisa digunakan untuk menentukan sengketa penggunaan tanah itu dan sumber daya yang diperebutkan. Melalui kegiatan pemetaan partisipatif memiliki tujuan untuk memahami definisi setempat tentang jenis penggunaan tanah dan lembaga yang terkait dengan penggunaan tanah dan penggunaan sumber dayanya. Data dasar antara lain data administratif (peta dari tingkat provinsi hingga tingkat desa), peta tanah dan peta geologis, peta jaringan jalan dan sungai, dan peta status tanah atau status hutan.
2. Dimensi/sejarah persaingan klaim, langkah ini menjelaskan proses konflik dan faktor pendorongnya, baik dari sisi regulasi, sosial dan ekonomi.
3. Analisis aktor, tahapan ini menentukan siapa yang terlibat dalam konflik dan hubungan antar pihak beserta kepentingannya.
4. Penilaian dilakukan kepada individu, kelompok, pemerintah dan pihak lain. Langkah ini tertuju pada pengumpulan dan penilaian data atas klaim yang bersaing diantara berbagai pelaku kepentingan.
5. Penelitian kebijakan, tahapan ini berupaya untuk menganalisis peranan kebijakan atas konflik sumber daya alam, dan juga untuk memberikan jawaban bagaimana konflik tersebut diselesaikan.
6. Pilihan kebijakan/intervensi, pada tahapan ini berupaya mengartikan pilihan kebijakan/ intervensi untuk mekanisme penyelesaian konflik.

Menurut Handoko & Yumantoko (2015), untuk meyelesaikan konflik tenurial kawasan hutan perlu diketahui adalah bagaimana masyarakat lokal melihat objek hak dan konflik secara keseluruhan (*holistic*).



Gambar 1. Tahapan dan Sasaran RaTA (Galudra et al., 2013).

D. Tahapan Pengukuhan Kawasan Hutan

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan, pengukuhan kawasan hutan adalah rangkaian kegiatan penunjukan, penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum atas status, letak, batas dan luas kawasan hutan. Lebih lanjut tahapan pelaksanaan pengukuhan kawasan hutan diatur melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan, Serta Penggunaan Kawasan Hutan yaitu :

1. Penunjukan Kawasan Hutan

Penunjukan kawasan hutan adalah proses awal dari penetapan kawasan hutan berupa penunjukan suatu kawasan/wilayah/areal tertentu baik secara parsial atau dalam wilayah provinsi dengan Keputusan Menteri Kehutanan dengan fungsi pokok tertentu, luas perkiraan, dan titik-titik koordinat batas sebagai kawasan hutan yang dibuat dalam bentuk peta kawasan hutan skala tertentu atau minimal skala 1 : 250.000. Penunjukan kawasan hutan sebagai dasar untuk kegiatan penataan batas. Pada tahapan penunjukan kawasan hutan dilakukan pengkajian hamonisasi dan sinkronisasi dengan penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi/kabupaten/kota (RTRWP/K) terkait aspek substansinya (Syahadat & Subarudi, 2012).

2. Penataan Batas Kawasan Hutan

Penataan batas kawasan hutan adalah kegiatan lanjutan setelah tahapan penunjukan kawasan hutan. Proses penataan batas kawasan hutan yang memiliki tahapan mulai dari pembuatan peta trayek batas, pemancangan batas sementara dan inventarisasi identifikasi hak-hak pihak ketiga, pengumuman hasil pemancangan batas sementara, penyelesaian hak-hak pihak ketiga, pembuatan dan penandatanganan berita acara tata batas sementara dan peta lampiran tata batas, pemasangan tanda batas dan pengukuran batas definitif, pemetaan hasil penataan batas, pembuatan dan penandatanganan berita acara tata batas dan peta tata batas. Pada tahapan ini penyelenggaranya adalah panitia tata batas yang dibentuk oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan melalui surat keputusan yang terdiri dari unsur pemerintah pusat dan daerah sebagaimana yang tercantum pada Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan, Serta Penggunaan Kawasan Hutan.

3. Penetapan Kawasan Hutan

Penetapan kawasan hutan adalah bagian akhir dari tahapan pengukuhan kawasan. Hasil dari penataan batas kawasan hutan yang telah temu gelang dan memiliki titik-titik kordinat yang pasti dilapangan kemudian dipetakan kedalam bentuk peta kawasan hutan dengan skala tertentu atau minimal skala 1 : 100.000. Peta penetapan kawasan hutan yang memuat

letak, batas, luas, dan fungsi tertentu dari kawasan hutan. Surat keputusan penetapan kawasan hutan dan peta penetapan ditandatangani oleh Menteri.

E. Hak Penguasaan Lahan

Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum dibagi menjadi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak pengelolaan. Pengertian penguasaan dapat digunakan dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Dalam hal ini penguasaan dapat bersifat privat maupun publik. Penguasaan dalam arti yuridis merupakan penguasaan didasari atas hak yang dilindungi oleh hukum serta pada umumnya pemegang hak diberi kewenangan hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Selain itu hal yang penting juga harus diketahui siapa yang memiliki hak (*de jure*) atas sumberdaya dan siapa yang secara kenyataan (*de facto*) menggunakan sumberdaya. Penguasaan lahan dalam kaitannya dengan sumberdaya alam terbagi dalam empat rezim kepemilikan (Sylviani & Hakim, 2014):

- a. Individu (*Private Property Right*), yaitu hak kepada individu atau pihak swasta, sekelompok orang atau badan hukum dalam memanfaatkan sumberdaya lahannya.

- b. Komunal (*Common Property Right*), yaitu hak kepada suatu kelompok namun setiap untuk pemanfaatan sumberdaya lahan secara bersama namun setiap anggotanya secara mandiri dapat memanfaatkannya.
- c. Akses terbuka (*Open akses*), yaitu hak yang tidak diberikan kepada siapa pun sehingga dapat dimanfaatkan oleh siapa saja.
- d. Negara (*State Property Right*), yaitu hak yang diberikan oleh negara untuk kepentingan publik.

Dalam proses penataan batas kawasan hutan mengakomodir apabila masih ada lahan masyarakat atau permukiman masyarakat yang masih berada dalam kawasan hutan namun disertai dengan bukti hak atas tanah. Adapun bukti lain atas lahan pihak ketiga yang dapat menjadi pertimbangan namun perlu diklarifikasi pada instansi terkait dalam proses penataan batas berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan, Serta Penggunaan Kawasan Hutan antara lain :

- a. hak milik;
- b. hak guna usaha;
- c. hak guna bangunan;
- d. hak pakai; atau
- e. hak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

F. Penutupan Lahan dan Penggunaan Lahan

Pada prinsipnya terdapat antara pengertian penutupan lahan (*land cover*) dan penggunaan lahan (*land use*) walaupun menggambarkan keadaan pada permukaan bumi. Menurut Lillesand, *et al* (2004) penutupan lahan adalah bentuk dari perwujudan fisik atas apa yang ada diatas permukaan bumi tanpa harus mempermasalahkan kegiatan manusia atas objek tersebut, sedangkan penggunaan lahan lebih kepada apa aktifitas manusia pada suatu bidang lahan. Badan Standarisasi Nasional dalam Standar Nasional Indonesia (SNI) 7645-1: 2014, mendefinisikan tutupan lahan adalah tutupan biofisik yang berada di atas permukaan bumi serta dapat diamati merupakan suatu hasil pengaturan, kegiatan, dan perlakuan manusia yang dilakukan pada jenis penutup lahan tertentu untuk melakukan kegiatan produksi, perubahan ataupun perawatan pada penutup lahan, sedangkan penggunaan lahan adalah suatu bentuk pemanfaatan atau fungsi dari penutupan lahan.

Penutupan lahan dan penggunaan lahan diperoleh dari hasil interpretasi citra satelit maupun citra foto udara. Data penginderaan jauh yang dihasilkan memiliki konsep resolusi yang sangat menentukan tingkat kerincian dari penampakan suatu objek di permukaan bumi. Resolusi dalam data penginderaan jauh meliputi: (a) resolusi spektral, (b) resolusi spasial, (c) resolusi temporal, dan (d) resolusi radiometric.

Dalam sistem penginderaan jauh ada dua proses untuk pengambilan data, yaitu pemotretan udara (*Airbone Sensing*) dan penginderaan jauh

satelit (*Spaceborne Sensing*). Pemotretan udara merupakan teknik penginderaan jauh konvensional dengan cara pemotretan menggunakan sensor berupa kamera dengan menggunakan film sebagai media perekaman yang di bawa menggunakan wahana yaitu pesawat terbang. Foto udara adalah foto hasil pemotretan dari udara dengan pesawat terbang dan menggunakan sensor berupa kamera.

Berdasarkan jenis film yang digunakan, foto udara dibedakan menjadi foto udara *pankromatik*, *inframerah*, *ultra violet* dan *ortokromatik*. Penginderaan jauh sistem satelit merupakan suatu sistem penginderaan jauh yang menggunakan wahana satelit dan tenaga elektromagnetik pada spektrum tampak, spektrum inframerah termal dan spektrum gelombang mikro. Penginderaan dengan satelit pergerakan wahananya secara otomatis dengan sistem orbit *sunsynchronous*. pemotretan teratur, pengiriman data secara elektronik, dan analisis data secara digital. Data hasil dari penginderaan jauh satelit berupa citra satelit. Citra satelit (*satellite/spaceborn image*) yaitu citra yang dibuat dari antariksa atau luar angkasa.

G. Interpretasi Citra

Interpretasi citra merupakan kegiatan mengkajian terhadap foto udara atau citra satelit untuk mengidentifikasi objek dan menilai pentingnya objek tersebut. Interpretasi mencakup kegiatan deteksi, identifikasi serta analisis. Klasifikasi penutupan lahan dapat dilakukan dengan cara interpretasi visual atau dengan interpretasi digital. Interpretasi secara visual dilakukan dengan

melihat pola, warna, tekstur, rona, kedekatan interpreter terhadap lokasi dan aspek lain (Sjaf *et al.*, 2016). Interpretasi visual didasarkan pada visualisasi warna/rona, tekstur, bentuk, ukuran, pola, bayangan serta kedekatan interpreter terhadap objek yang ditunjang dengan verifikasi lapang (Munibah, 2008). Pendekatan interpretasi secara visual ini bersifat subjektif, sehingga kualitas hasilnya sangat dipengaruhi oleh pengalaman dan keahlian interpreter dalam menginterpretasi penampakan sebuah objek pada citra satelit (Kartikasari, 2004). Berdasarkan penelitian Salim, *et al* (2018) nilai uji akurasi yang diperoleh maka dapat dinyatakan bahwa penggunaan foto udara akan lebih baik dalam hal ketelitian dan ketepatan klasifikasi. Kelebihan dari citra satelit yaitu cakupan tangkapannya yang luas, juga dengan semakin tinggi resolusi spasial suatu citra maka akan semakin tinggi akurasi identifikasi objeknya.

H. Kepentingan dan Pengaruh Para Pihak

Pengelompokan kepentingan dan pengaruh pemangku kepentingan dapat digunakan untuk menghindari konflik yang meradang, memastikan bahwa marginalisasi kelompok-kelompok tertentu tidak memiliki kekuatan, dan seraf adanya keadilan mewakili beragam kepentingan (Prell *et al.*, 2009). Menurut Wakka (2014), para pihak merupakan semua pihak baik perorangan maupun secara kelompok yang memiliki kemampuan dalam mempengaruhi atau dipengaruhi untuk mencapai sebuah tujuan atau program melalui hasil keputusan yang telah dipilih.

Menghubungkan jasa ekosistem dengan para pemangku kepentingan dan secara sistematis memetakan potensi mereka dalam hal ini sangat penting untuk tata kelola dan manajemen ekosistem yang efektif, adil dan berkelanjutan (Raum, 2018). Sudut pandang kepentingan dan pengaruh para pelaku atau para pihak dapat dilihat dari keterlibatan terhadap tujuan dan kepentingannya. Triyanti & Susilowati (2019) membagi peran para pihak internal yaitu para pihak primer dan kunci yang memiliki peran sebagai pelaksana, koordinator, implementator, pendamping dan fasilitator; sedangkan para pihak eksternal mencakup para pihak sekunder atau pendukung yang berperan sebagai fasilitator.

I. Penelitian Terdahulu

Gamin *et al* (2014) melakukan penelitian dengan judul Menyelesaikan Konflik Penguasaan Kawasan Hutan Melalui Pendekatan Gaya Sengketa Para Pihak Di Kesatuan Pengelolaan Hutan Lakitan. Data dikumpulkan melalui wawancara dengan didukung pengamatan lapangan, studi dokumen dan diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion-FGD*). Penentuan informan yang diperlukan dilakukan dengan teknik *snowball sampling*. Metode analisis yaitu analisis RaTA dan analisis gaya bersengketa. Dari penelitian tersebut terlihat gaya bersengketa para pihak terdiri dari kompromi, akomodasi, dan kolaborasi maka akan difasilitasi dan dimediasi. Selanjutnya gaya sengketa berkompetisi perlu dilakukan mediasi untuk mengubah gaya sengketa menjadi kompromi, akomodasi ataupun

kolaborasi. Perlu dilakukan komunikasi yang aktif untuk gaya sengketa mengindar sehingga menjadi gaya sengketa kompromi.

Sinabutar *et al* (2015) dengan penelitian berjudul Kepastian Hukum dan Pengakuan Para Pihak Hasil Pengukuhan Kawasan Hutan Negara di Provinsi Riau, metode yang digunakan yaitu data dikumpulkan melalui wawancara mendalam (*indepth interview*), pengamatan terlibat (*participant observation*) dan pengecekan dokumen. Data dianalisis secara kualitatif deskriptif dengan strategi tipologi yang mendeskripsikan fakta terlebih dahulu, kemudian menemukan makna di balik fakta tersebut. Hasil penelitian tersebut adalah Persoalan pengukuhan terdiri pada aspek penunjukan, penataan batas dan penetapan kawasan. Penyebab stagnannya proses pengukuhan disebabkan Panitia Tata Batas cenderung mengindar atas klaim masyarakat serta sosialisasi kegiatan penataan batas yang tidak dilakukan kepada masyarakat. Inkonsistensinya maksud dan tujuan penataan batas, adanya dominasi pengetahuan dan informasi secara sepihak, pelaksanaan hanya pemenuhan administrasi, adanya perosalan dalam tupoksi BPKH, dan hutan negara sebagai sumberdaya milik bersama.

Penelitian terkait strategi penyelesaian konflik penguasaan lahan Di Taman Nasional Gunung Halimun Salak telah dilakukan oleh Prasasti, Basuni, & Sunarminto (2015). Metode yang digunakan pengambilan responden untuk masyarakat menggunakan metode random sampling. Metode analisis data yang digunakan yaitu analisis gap dan analisis SWOT. Hasil penelitian menunjukkan rendahnya hubungan kerja sama antara

masyarakat dengan pegawai Taman Nasional Gunung Halimun Salak. Adanya nilai yang baik dan positif terkait motivasi dalam penguasaan lahan baik dalam hal konservasi, ekonomi, maupun sosial dari masyarakat dan pegawai Taman Nasional Gunung Halimun Salak. Untuk penyelesaian konflik di Lokapurna terdapat empat alternatif strategi yaitu relokasi, revisi zonasi kawasan Lokapurna sebagai enclave, optimalisasi zona khusus dan melakukan kerjasama kolaboratif antara Taman Nasional Gunung Halaimun Salak dengan masyarakat.

Irawan *et al*, 2016 melakukan penelitian terkait analisis konflik di KPHP Model Poigar dengan metode teknik pengumpulan data dilakukan secara purposive sampling. wawancara mendalam, pengamatan, maupun penelusuran (analisis) data sekunder sebagai instrumennya. Analisis dilakukan melalui pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan kebutuhan masyarakat akan kebutuhan dasar menjadi awal dari pembukaan kawasan hutan dengan memanfaatkan hasil hutan, pada akhirnya menjadi dasar atas klaim lahan. Permasalahan yang menjadi penyebab konflik diantaranya UPTD KPHP Model Poigar tidak dikenal secara luas oleh masyarakat di wilayah pengelolaannya, adanya dualisme kewenangan, program pemberdayaan masyarakat sangat minim, dan lemahnya penegakan hukum.

Surati & Sylviani, 2016 melakukan penelitian terkait peran para pihak dalam penanganan konflik di KPHP Delta Mahakam, Kalimantan Timur. Pada penelitian tersebut metode yang digunakan adalah *Power, Interest,*

Legitimacy (PIL), untuk mengevaluasi peran para pihak untuk menyelesaikan konflik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa di KPHP Delta Mahakam potensi konflik terbagi serta dapat dikategorikan menjadi beberapa kelompok, yaitu pertama, pemerintah pusat; kedua, pemerintah daerah; ketiga, lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan akademisi; keempat, perusahaan minyak dan gas; kelima, nelayan; keenam, perusahaan perkebunan dan pertambangan; dan ketujuh, masyarakat sekitar hutan. *Positive interest* atau *negative interest* yang terjadi antara para pihak terhadap konflik yang terjadi dapat menjadi potensi kerja.

Nilasari & Murtalaksono, 2017 telah melakukan penelitian dengan judul Tipologi Konflik Kawasan Hutan pada Proses Penataan Batas Di Wilayah Pulau Bangka. Metode yang digunakan adalah data dikumpulkan menggunakan kuisioner terstruktur dan semi terstruktur melalui wawancara dengan responden. Pemilihan responden dengan *purposive sampling*. Analisis yang digunakan analisis spasial dan analisis konflik menggunakan analisis RaTA. Hasil penelitian menunjukkan kondisi penutupan lahan berupa semak belukar dan bentuk pembukaan lahan masyarakat menjadi lahan terbuka, kebun sawit, kebun campuran dan pemukiman. Adanya perbedaan cara pandang yang berbeda antara pemerintah selaku pemegang mandat untuk mengelola dan melakukan penataan batas kawasan hutan dengan masyarakat terkait hak akses dan pengelolaan sumber daya alam yang berada di kawasan hutan. Permasalahan perambahan hutan dan adanya

perubahan status lahan dari areal penggunaan lain (APL) menjadi kawasan hutan juga menjadi pemicu konflik antara masyarakat dan pemerintah.

Identifikasi hambatan pengukuhan kawasan telah dilakukan penelitian oleh Suwarno & Situmorang (2017), data yang digunakan berupa data sekunder. Kerangka analisis menggunakan bagian dari *Tools for Institutional, Political, and Social Analysis (TIPS) of Policy Reform*. Adapun hasil penelitian yaitu hambatan utama pengukuhan kawasan hutan adalah adanya konflik laten penguasaan lahan antara pemerintah dan pihak-pihak lainnya yang belum diselesaikan.

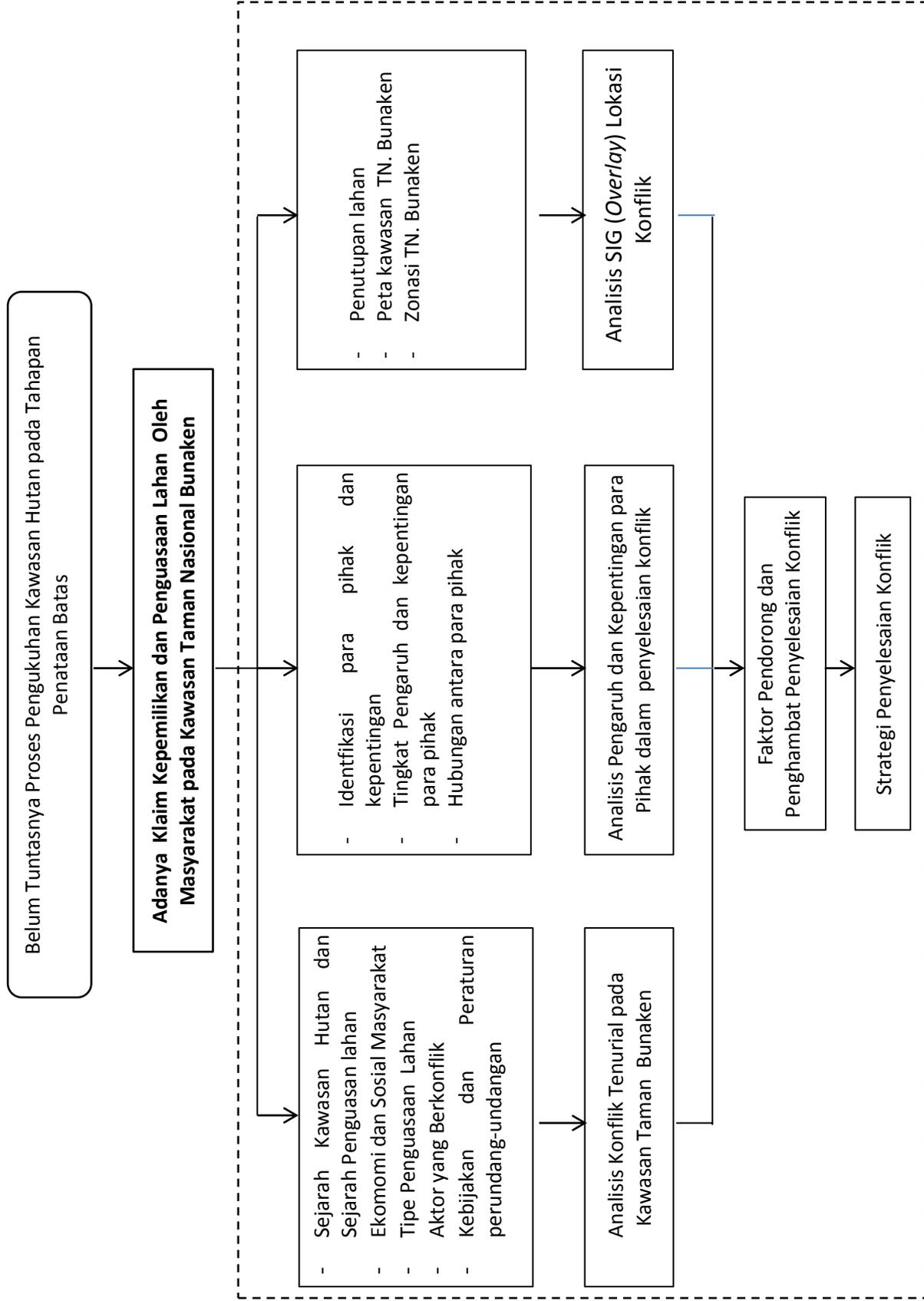
Persamaan metode analisis yang sama dengan penelitian terdahulu yakni menggunakan analisis RaTA dan analisis stakeholder. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah karakteristik lokasi lebih spesifik dan belum pernah dilakukan penelitian serupa sebelumnya. Penentuan strategi penyelesaian konflik menggunakan analisis medan kekuatan (*force field analysis*) yaitu dengan menggunakan faktor unggulan pendorong yang paling potensial untuk mencapai sasaran dan mengurangi kekuatan faktor penghambat.

J. Kerangka Konseptual

Ide dasar dari penelitian ini adalah dalam upaya mendukung kebijakan pemerintah dalam hal penataan batas kawasan hutan, secara khusus TN. Bunaken. Pada kenyataannya pelaksanaan proses penataan batas kawasan TN. Bunaken tidak dapat dilaksanakan, disebabkan adanya

klaim penguasaan lahan oleh masyarakat (konflik tenurial) yang berada di kawasan TN. Bunaken.

Untuk penyelesaian permasalahan tersebut tahap awal adalah melakukan analisis konflik, analisis stakeholder, kemudian analisis spasial. Berdasarkan hasil analisis tersebut kemudian dilihat faktor unggulan pendorong yang paling potensial untuk mencapai sasaran dan melihat kekuatan faktor penghambat. Untuk merumuskan strategi menggunakan analisis medan kekuatan (*force field analysis*). Secara umum kerangka konseptual dapat dilihat pada Gambar 2.



Keterangan : Ruang Lingkup Penelitian

Gambar 2. Kerangka Konsep Penelitian