

Otonomi Daerah dan Pola Pemanfaatan Ruang dan Sumberdaya Alam dalam Masyarakat

Kasus: Konflik Pemanfaatan Sumberdaya Alam di Kepulauan Togean

Sundjaya
(*Conservation International Indonesia*)

Kepulauan Togean dan pemanfaatan sumberdaya alam

Kepulauan Togean terletak di Teluk Tomini, Kabupaten Poso, Sulawesi Tengah pada kawasan seluas 755,4 km² dan terdiri dari 56 pulau besar dan kecil. Kepulauan Togean terbagi menjadi 2 kecamatan, yaitu Kecamatan Una-Una dengan jumlah desa sebanyak 21 buah, dan Kecamatan Walea Kepulauan dengan 16 desa.

Kepulauan Togean memiliki keanekaragaman hayati terutama laut yang tinggi. Secara umum, kondisi terumbu karang di Kepulauan Togean dapat dikatakan baik (*generally good*); walaupun bekas pemboman dan “bleaching” kerap ditemukan di beberapa tempat. Kekayaan dan keindahan terumbu karang ini menjadi salah satu alasan kedatangan wisatawan ke Togean untuk *diving* maupun *snorkling*. Dengan melihat besarnya potensi tersebut, Gubernur Sulawesi Tengah pada tahun 1989 telah merekomendasikan kawasan ini sebagai Taman Wisata Laut. Oleh BAPPENAS pada tahun 1993 kepulauan Togean dikategorikan sebagai kawasan dengan prioritas tertinggi untuk konservasi laut yang termaktub dalam dokumen *Biodiversity Action Plan for Indonesia*.

Ekosistem hutan daratan rendah di Kepulauan Togean menjadi “rumah” berbagai satwa dilindungi di antaranya babi-rusa (*Babyrousa babyrousa*), kus-kus (*Phalanger ursinus*), dan rusa (*Cervus timorensis*); dan juga jenis satwa endemik Togean, yaitu monyet Togean (*Macaca togeanus*) dan biawak Togean (*Varanus togeanus*).

Penduduk Kepulauan Togean pada tahun 1997 berjumlah kurang dari 30,000 yang terdiri dari berbagai kelompok etnis suku yang berpindah dari kawasan pesisir Teluk Tomini. Suku-suku yang mendiami kepulauan tersebut, antara lain Bobongko, Togean, Bajau, Saluan, dengan mata pencaharian utama mereka adalah melaut dan bertanam terutama kelapa, coklat, cengkeh dan tanaman pertanian lainnya. Disamping itu, terdapat juga etnis Gorontalo, Bugis, Minahasa, dan Cina yang umumnya sebagai pedagang.

Hutan di Togean, dengan segala potensinya, telah dimanfaatkan oleh sebagian besar masyarakat setempat sebagai sumber penghasilan dan pemenuhan kebutuhan sehari-hari. Mereka sangat bergantung pada hutan sebagai sumber kayu untuk kebutuhan bahan bakar, konstruksi bangunan dan alat transportasi (perahu). Selain itu, hutan juga menyimpan produk-produk non-kayu, seperti rotan yang bernilai ekonomis dan bahan pembuatan kerajinan, penyedia tanaman obat-obatan dan buah-buahan, serta persediaan lahan bagi kegiatan pertanian dan perkebunan. Di beberapa desa, hutan bahkan memiliki fungsi sosial dan religi sebagai tempat melangsungkan berbagai upacara adat.

Konflik dalam pemanfaatan sumberdaya Alam

Sumberdaya laut juga memiliki manfaat ekonomi bagi masyarakat Togean. Para nelayan menangkap ikan-ikan karang, seperti ikan mamin (*Napoleon wrasse*) atau jenis kerapu, sebagai komoditas cukup menarik yang diperdagangkan hingga ke negara lain. Penangkapan jenis-jenis ikan pelagis (*Katombo* dan *Lolosi*) oleh orang-orang Bajau dan suku lain di Togean yang ketika dijadikan ikan garam atau asin memiliki nilai jual lebih tinggi.

Habitat darat dan laut Togean merupakan sebuah ekosistem yang saling berpengaruh terhadap kondisi keanekaragaman hayati Togean. Kerusakan hutan di darat akan berdampak pada perubahan ekosistem di wilayah laut dan pesisir. Togean adalah kawasan pulau-pulau kecil yang masih bersifat terbuka dalam pengelolaannya (*Multi Purpose Area*), sehingga rentan terhadap ancaman kerusakan dan potensial memunculkan konflik dalam pemanfaatan SDA-nya.

Di kepulauan Togean telah terjadi beberapa konflik dalam pemanfaatan SDA yang melibatkan masyarakat setempat, investor (perusahaan swasta), dan pemerintah. Kasus-kasus tersebut bersumber dari peruntukkan wilayah yang terkandung dalam RDTR Kepulauan Togean yang tidak aspiratif.

Kasus Gunung Benteng

Kasus-kasus perebutan SDA di Togean lebih banyak terjadi antara masyarakat lokal dengan investor luar yang didukung

oleh kebijakan pemerintah yang tidak aspiratif. Di kawasan Gunung Benteng, dekat desa Lembanato dan Kabalutan, hutan primer seluas 3566 ha yang selama ini menjadi areal resapan air (*Catchment Area*) ditebang oleh PT. AP. Padahal masyarakat sekitar sangat bergantung pada keberadaan hutan tersebut, terutama orang suku Bobongko yang telah hidup bertahun-tahun. Akibat lain dari pembalakan ini adalah terjadinya pendangkalan sungai yang mengairi areal persawahan penduduk. Atas desakan masyarakat dan LSM, ijin yang terlanjur keluar tersebut akhirnya dicabut oleh Dinas Kehutanan Daerah.

Kasus Tanjung Kayome

Di Tanjung Kayome, wilayah desa Taningkola, PT. CFP membabat hutan primer seluas hampir 818 ha untuk dijadikan perkebunan coklat. Padahal masyarakat desa telah mengajukan protes dan tuntutan penghentian operasi tersebut. Di samping itu, masyarakat merasa bahwa kondisi tanah dan tingkat kelerengan Kayome (41-60 derajat) sangat sulit untuk dijadikan perkebunan. Hasil penelitian yang dilakukan bulan Desember 1999 menunjukkan bahwa jenis tanah podzolik di Kayome sangat tipis dan di bagian bawahnya adalah batu karang. Tapi, dengan berbekal surat Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK) yang diterbitkan pemerintah, masyarakat tak dapat berbuat banyak.

Kasus budidaya kerang mutiara

Konflik dalam pemanfaatan sumberdaya alam yang melibatkan masyarakat dan investor juga terjadi di wilayah laut. Dua investor budidaya kerang mutiara, PT. TI dan PT. CC yang berkedudukan di Luwuk Banggai, diklaim telah mengambil sebagian besar wilayah memancing tradisional masyarakat. Berbekal surat ijin dari Dinas Perikanan Poso, PT. TI memperoleh konsesi membuat rompong budidaya kerang mutiara seluas lebih dari 150 ha di desa Tumbulawa (dusun Siatu), desa Bomba, dan desa Kulingkinari.

PT. CC berhasil memperoleh ijin tambahan areal seluas 100 ha di teluk Kilat, desa Lembanato. Tidak hanya itu, TI menyewa areal pekuburan nenek moyang suku Bobongko. Mereka membongkar kuburan dan sebagian hutan bakau yang selama ini dikelola orang Bobongko untuk membangun laboratorium pembibitan kerang mutiara.

Kasus Walea Bahi

Di Tanjung Keramat, Pulau Walea Bahi, bagian Timur Togean, beroperasi PT. Walea yang dimiliki warga Italia. Mereka memiliki surat rekomendasi untuk menguasai areal seluas 500 m di darat dan ijin pengkaplingan wilayah laut dan pantai seluas 10 ha. Lahan yang dikuasai ini dikelola sebagai daerah wisata milik pribadi untuk mendirikan *cottage* dan wilayah-wilayah *snorkling* dan *diving*. Kondisi terumbu karang di areal terkapling memang cukup bagus sebagai atraksi wisata bawah laut. Namun, tempat tersebut justru sebelumnya dimanfaatkan oleh warga di beberapa desa

sekitar perusahaan sebagai wilayah memancing ikan-ikan karang. Akibat pengkaplingan, masyarakat setempat tak memiliki akses memancing di tempat tersebut.

Di tingkat masyarakat, praktek-praktek pemanfaatan SDA yang mengabaikan kaidah keberlanjutan juga terjadi, seperti penebangan hutan untuk kepentingan komersial, perburuan satwa langka, perluasan areal perkebunan dan pertanian, serta penangkapan ikan dengan bom dan potasium sianida. Perilaku sebagian masyarakat lokal tersebut lebih banyak didorong oleh kebutuhan ekonomi yang menuntut pemenuhan secara cepat dengan keuntungan sebesar-besarnya, di samping kurangnya pemahaman tentang pelestarian lingkungan. Keterlibatan orang luar sebagai oknum penyokong perusakan sebenarnya telah diketahui, namun belum ada tindakan penanggulangan dari aparat terkait akibat sistem penegakan hukum yang lemah. Yang lebih disayangkan, di masyarakat sendiri hampir tak ada sistem kontrol berupa sanksi-sanksi sosial atau mekanisme aturan yang disepakati bersama dan mampu mengikat di antara mereka dalam mengelola SDA.

Pertemuan Wakai: menjajaki bentuk pengelolaan bersama

Beberapa persoalan telah terhimpun melalui Pertemuan Masyarakat Togean yang difasilitasi oleh Konsorsium Togean pada bulan Desember 1999. Ketika itu, sekitar 250 orang wakil masyarakat desa hadir, ditambah dengan aparat pemerintah terkait, LSM, DPRD tk II Poso, dan pengusaha yang beroperasi di Togean. Dalam pertemuan tersebut segala kasus dalam pengelolaan SDA diajukan oleh masyarakat dan ditanggapi langsung oleh pemerintah dan pengusaha. Hasilnya adalah rumusan beberapa masalah mendasar yang dihadapi masyarakat dalam memanfaatkan SDA di Togean, yaitu:

- a). Peruntukan wilayah di kepulauan Togean yang termaktub dalam Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang dibuat Bappeda tk. II tumpang-tindih dan tak sesuai dengan pola pemanfaatan ruang pada masyarakat.
- b). Belum ada penghargaan atas hak-hak ulayat, pengetahuan lokal, dan kondisi sosial budaya masyarakat Togean dalam perencanaan dan pembuatan kebijakan-kebijakan pengelolaan SDA.
- c). Tak ada wadah komunikasi yang efektif dan menjamin proses penyaluran aspirasi masyarakat lokal kepada pembuat kebijakan.
- d). Tingkat kesejahteraan masyarakat dan ketersediaan SDA Togean memiliki hubungan saling ketergantungan, sehingga diperlukan sistem pemanfaatan SDA secara lestari yang bisa membawa manfaat jangka panjang bagi masyarakat setempat.
- e). Konflik antara pemerintah, investor luar, dan masyarakat dalam pengelolaan SDA Togean semakin sering terjadi. Masyarakat setempat lebih banyak menjadi pihak yang kalah secara hukum, sehingga aksesnya terhadap SDA

semakin kecil.

Adapun penyelesaian yang diusulkan ketika itu adalah:

- a). Melakukan pemetaan partisipatif bersama masyarakat lokal, Bappeda, dan LSM tentang pola-pola pemanfaatan ruang di seluruh wilayah kepulauan Togean, baik darat maupun laut. Hasil pemetaan akan dijadikan rujukan oleh sumber konflik ruang antara pemerintah, pengusaha, dan masyarakat.
- b). Membentuk wadah komunikasi antar pihak terkait (*Multi Stakeholders*) yang memiliki fungsi konsultatif dan monitoring terhadap segala bentuk pembangunan dan pengembangan SDA di Togean. Wadah yang disepakati adalah Forum Masyarakat Togean yang terdiri dari wakil-wakil kelompok masyarakat di 37 desa, pengusaha, lembaga adat, aparat kecamatan, dan LSM.
- c). Meninjau kembali segala bentuk perijinan yang telah dikeluarkan pemerintah untuk para pengusaha, khususnya ijin-ijin yang menimbulkan konflik di masyarakat.

Otonomi dan konflik pemanfaatan SDA di kawasan pulau-pulau kecil

Dari penelusuran terhadap konflik yang terjadi dalam pemanfaatan SDA di atas, terlihat bahwa persoalan perubahan bentuk pengelolaan SDA oleh masyarakat ke tangan perusahaan bersumber dari peruntukan-peruntukan wilayah yang termuat dalam Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) kepulauan Togean. Secara legal formal, pemerintah daerah merasa bahwa ijin diberikan telah mengacu pada RDTR Togean, tanpa meninjau kembali dampaknya bagi masyarakat setempat. Kasus Gunung Benteng dan Kayome didorong oleh status kawasan dalam bentuk APL (Areal Penggunaan Lain) yang dapat dikonversi sebagai wilayah budidaya. Namun, persoalannya apakah penentuan kawasan tersebut juga mempertimbangkan pola-pola pemanfaatan yang sudah dilakukan masyarakat?. Demikian juga halnya dengan kasus pengkaplingan areal laut untuk budidaya mutiara yang justru menutup akses masyarakat setempat untuk memasuki areal memancing dan jalur transportasi. Jika dalam RDTR areal tersebut telah diplot sebagai areal budidaya perikanan, apakah telah dipertimbangkan bahwa letak dan luas areal dijamin tak memiliki dampak ekonomis dan sosial pada masyarakat.

UU No. 22/1999 tentang Otonomi Daerah seakan memberi seperangkat kewenangan bagi pemerintah daerah untuk mengelola SDA. UU ini telah menjadi payung bagi berbagai kebijakan sektoral yang disusun di era reformasi, salah satunya tergambar dalam *draft* Pedoman Umum Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Yang Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat yang dikeluarkan oleh Dirjen Pesisir, Pantai dan Perikanan.

Dari kasus yang muncul di kepulauan Togean, ada beberapa pasal yang cukup signifikan untuk diperhatikan menyangkut penentuan wilayah sumberdaya alam dan peran

serta masyarakat lokal dalam menentukan bentuk pengelolaan h Bappeda untuk merevisi RDTR yang selama ini menjadi SDA tersebut.

- Pasal 3 ayat 1: *Mengatur tentang batas wilayah perairan, yaitu 12 mil dikuasai oleh propinsi dan 4 mil oleh pemerintah Kabupaten.*
- Pasal 110 ayat 1: *Mengatur tentang mekanisme pelibatan masyarakat lokal di tingkat desa dalam menentukan peruntukkan wilayah dan SDA.*

Dengan memperhatikan nafas yang terkandung di dua pasal tersebut, kita dapat membayangkan bagaimana pengelolaan kawasan pulau-pulau kecil, seperti di kepulauan Togean bisa dilakukan lebih aspiratif dengan mempertimbangkan fungsi-fungsi ekologis pulau-pulau kecil yang memang khas tapi juga rentang terhadap perubahan.

Kepulauan Togean sebagai kawasan pulau-pulau kecil Batasan dan karakteristik pulau-pulau kecil (mengacu pada DELP)

1. Pulau-pulau berukuran kecil (kurang atau sama dengan 10.000 ha) dengan jumlah penduduk kurang dari 500.000 orang (UNESCO, 1990)
2. Secara ekologis terpisah dari pulau induknya, memiliki batas fisik yang jelas dan terisolasi dari habitat pulau induk.
3. Daerah tangkapan air relatif kecil sehingga sebagian besar aliran air permukaan dan sedimen masuk ke laut.
4. Dari segi sosial ekonomi dan budaya, masyarakat pulau-pulau kecil bersifat khas.

Penduduk kepulauan Togean

- Total: 30.000 jiwa
- Kelompok etnis: Bobongko, Bajau, Saluan, Togean, Gorontalo, Jawa, Bugis, Kaili, Bada.
- Mata pencaharian: nelayan, petani kopra, pembuat gula merah, pembuat ikan garam, petani coklat, perdagangan ikan garam, perdagangan penyu hijau dan ketam kenari, usaha pariwisata.

Pemanfaatan sumberdaya alam di kepulauan Togean darat Darat (*Terrestrial Area*)

- Kayu komersial dan kebutuhan rumah-tangga (kayu bakar dan konstruksi rumah)
- Sagu
- Pohon aren (untuk pembuatan gula merah)
- Hasil hutan non kayu (obat-obatan, rotan, dll)
- Perkebunan kelapa, coklat dan kopi
- Penangkapan ketam kenari untuk dijual

Laut

- Perikanan tangkap (ikan garam)
- Penangkapan ikan karang (buis dan bom)
- Budidaya rumput laut
- Atraksi wisata bawah laut
- Penangkapan penyu hijau, dan budidaya kerang

mutiara (investor)

Hutan bakau

- Kayu bakar
- Konstruksi rumah
- Pembuatan garam
- Obat-obatan
- Atraksi wisata

Konflik pemanfaatan SDA

- Penebangan hutan primer di Gunung Benteng (3566 ha) dan Tanjung Kayome (818 ha) oleh perusahaan perkebunan.
- Budidaya Mutiara oleh dua perusahaan di wilayah laut desa Lembanato (100 ha) dan desa Kulingkinari, Bomba, Tumbulawa (1573 ha)
- Pengkaplingan wilayah laut seluas 10 ha untuk atraksi wisata di Tanjung Keramat oleh perusahaan milik orang Italia.

Pertemuan Wakai (4-6 Desember 1999)

Masalah

- Peruntukan wilayah di kepulauan Togean yang termaktub dalam Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), yang dibuat Bappeda tk II tumpang-tindih dan tak sesuai dengan pola pemanfaatan ruang pada masyarakat.
- Belum ada penghargaan atas hak-hak ulayat, pengetahuan lokal, dan kondisi sosial budaya masyarakat Togean dalam perencanaan dan pembuatan kebijakan-kebijakan pengelolaan SDA.
- Tak ada wadah komunikasi yang efektif dan menjamin proses penyaluran aspirasi masyarakat lokal kepada pembuat kebijakan.
- Tingkat kesejahteraan masyarakat dan ketersediaan SDA Togean memiliki hubungan saling ketergantungan, sehingga diperlukan sistem pemanfaatan SDA secara lestari yang bisa membawa manfaat jangka panjang bagi masyarakat setempat.
- Konflik antara pemerintah, investor luar dan masyarakat dalam pengelolaan SDA Togean semakin sering terjadi dan masyarakat setempat lebih banyak menjadi pihak yang kalah secara hukum, sehingga aksesnya terhadap SDA semakin kecil.

Kesepakatan

- Melakukan pemetaan partisipatif bersama masyarakat lokal, Bappeda, dan LSM tentang pola-pola pemanfaatan ruang di seluruh wilayah kepulauan Togean, baik darat maupun laut. Hasil pemetaan akan dijadikan rujukan oleh Bappeda untuk merevisi RDTR yang selama ini menjadi sumber konflik ruang antara pemerintah, pengusaha, dan masyarakat.
- Membentuk wadah komunikasi antar pihak terkait (*Multi stakeholders*), yang memiliki fungsi konsultatif dan monitoring terhadap segala bentuk pembangunan dan

pengembangan SDA di Togean. Wadah yang disepakati adalah Forum Masyarakat Togean yang terdiri dari wakil-wakil kelompok masyarakat di 37 desa, pengusaha, lembaga adat, aparat kecamatan, dan LSM.

- Meninjau kembali segala bentuk perijinan yang telah dikeluarkan pemerintah untuk para pengusaha, khususnya ijin-ijin yang menimbulkan konflik di masyarakat.