

## EVOLUSI HAK KEPEMILIKAN DALAM PENGELOLAAN EKOSISTEM HUTAN MANGROVE DI LAMPUNG *MANGROVE CENTER*

Asihing Kustanti,<sup>1\*</sup> Bramasto Nugroho<sup>2</sup>, Dodik R. Nurrochmat<sup>2</sup>, Yosuke Okimoto<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Jurusan Kehutanan Fakultas Pertanian Universitas Lampung

<sup>2</sup>Departemen Manajemen Hutan Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor

<sup>3</sup>Hokkaido University Japan

\*Email : [ingesyva@yahoo.co.id](mailto:ingesyva@yahoo.co.id)

### RINGKASAN

Ekosistem hutan mangrove seluas 700 ha di *Lampung Mangrove Center* Desa Margasari Kecamatan Labuhan Maringgai Kabupaten Lampung Timur Provinsi Lampung adalah sumberdaya milik bersama (CPRs). Karakteristik sumberdaya tersebut tidak memungkinkan untuk melakukan pemagaran, memerlukan persaingan dalam mendapatkan manfaat, dan tidak dapat mengeluarkan yang tidak berhak dalam pengelolaannya. Hutan mangrove tersebut telah mengalami perubahan sumberdaya secara fisik, sosial, ekonomi, dan peran para pihak sejak tahun 1977. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui terjadinya evolusi hak kepemilikan dan pendekatan kebijakan dalam keberlanjutan pengelolaan hutan mangrove. Data yang didapatkan dianalisis menggunakan analisis kelembagaan (IAD) yang dikembangkan oleh Ostrom (1999). Hasil penelitian menunjukkan bahwa awal terjadinya evolusi dimulai pada tahun 1977-1990 dengan dorongan membaiknya harga udang di pasaran dunia dan kelembaman dalam organisasi pemerintah dalam pemberian ijin pembukaan udang tradisional dengan menebang hutan mangrove. Pada tahun 1991-1997 terjadi abrasi yang menenggelamkan tambak-tambak tradisional yang telah bersertifikat. Adanya bencana abrasi mendorong ke perubahan kepemilikan berikutnya yaitu tidak ada kepemilikan (non- right ownerships). Pada tahun 1995 dan 1997 Dinas Kehutanan Provinsi bersama masyarakat melakukan rehabilitasi hutan mangrove. Adanya rehabilitasi dari pemerintah bersama masyarakat (organizational energy) tersebut mendorong suksesnya perkembangan mangrove sampai 700 ha. Lahan-lahan tambak yang pernah terabrasi muncul kembali pada tahun 1998-2004. Kemunculan kembali lahan tambak dan meluasnya hutan mangrove ke arah lautan serta kelembaman kelembagaan pengelolaan mendorong perubahan kepemilikan pada tahun 2005-2010. Transfer kepemilikan hutan mangrove seluas 700 ha kepada Universitas Lampung dari pihak Kabupaten Lampung Timur telah mengubah hak kepemilikan selanjutnya dengan tiga macam tipe kepemilikan yaitu 1) hak untuk memasuki dan memanfaatkan; 2) hak untuk mengelola; dan 3) hak untuk mengeluarkan yang tidak berhak.

Kata kunci: CPRs, evolusi hak kepemilikan, abrasi, kelembaman, IAD

## PERNYATAAN KUNCI

- ◆ Sebagian besar hutan mangrove yang ada di Indonesia adalah hutan mangrove dengan karakteristik sebagai sumberdaya milik bersama (*Common Pool Resources/CPRs*). Kondisi tersebut memerlukan pendekatan pengelolaan dengan memperhatikan tiga aspek yaitu aspek karakteristik sumberdaya, aturan main yang diterapkan, dan keterlibatan sumberdaya manusia yang terlibat dalam pengelolaan. Ketidakmampuan memagari sumberdaya dengan karakteristik CPRs, membatasi pemanfaat (*users*) bahkan ketidakmampuan mengeluarkan yang tidak berhak dalam pengelolaan memerlukan sebuah aksi bersama dalam mempertahankan kelestariannya.
- ◆ Sebagian besar (70%) hutan mangrove yang ada di Indonesia berada pada kondisi sumberdaya alam yang bersifat CPRs. Kerusakan tidak dapat dihindarkan berkaitan dengan karakteristik sumberdaya tersebut. Kerusakan yang terjadi akibat tidak dipahaminya karakteristik sumberdaya yang berada pada dua bentang alam yang berbeda yaitu daratan dan lautan, penerapan regulasi/aturan main yang tidak terintegrasi, dan bentuk-bentuk interaksi di antara stakeholder yang terlibat dalam pengelolaan, baik pengguna langsung maupun tidak langsung (*direct & indirect users*).

## REKOMENDASI KEBIJAKAN

Pengelolaan hutan mangrove yang berkelanjutan memerlukan beberapa pendekatan dalam menunjang kelestarian atau keberlangsungan pengelolaan secara biologi, sosial, dan

ekonomi. Pemahaman akan karakteristik, penerapan aturan main (regulasi) yang terintegrasi, dan keterlibatan stakeholder yang merupakan kekuatan sosial dalam mencapai tujuan pengelolaan bersama.

Ada beberapa kunci penting dalam pendekatan pengelolaan terpadu hutan mangrove di *Lampung Mangrove Center* yang telah berjalan selama dasawarsa (2004-2014):

- ◆ Diperlukan pemahaman karakteristik sumberdaya yang milik bersama (CPRs) dan stakeholder yang terlibat dengan pendekatan pengelolaan Tripartit yaitu antara masyarakat, Universitas Lampung, dan Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur. Pengelolaan Terpadu dengan Konsep Tripartit ini adalah sesuai dengan karakteristik CPRs itu sendiri, yaitu pengelolaan hutan mangrove yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi stakeholder tanpa adanya aliansi di antara pihak yang bekerjasama. Hal ini dilakukan agar terjadi efisiensi dan efektivitas dalam mencapai tujuan bersama pembangunan hutan mangrove.
- ◆ Penetapan status lahan pada hutan mangrove yang mengalami suksesi sekunder akibat kegiatan rehabilitasi hutan mangrove oleh Pemerintah diperlukan pendekatan aspek pertanahan. Lahan-lahan tambak yang semula telah bersertifikat kemudian terabrasi dan muncul kembali setelah dilakukan upaya rehabilitasi mangrove oleh pemerintah supaya segera di-*clear* dan *clean*-kan permasalahan kepemilikannya. Mengacu pada Undang Hukum Agraria (*Agrarische Wet*) tahun 1870 telah dimuat mengenai keberadaan tanah timbul adalah milik negara. Sedangkan menurut pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 dan Surat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan

Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 410-1293 tanggal 9 Mei 1996 maka bidang-bidang tanah yang telah bersertifikat yang terkena abrasi *dinyatakan hilang bakunya atau hapus dengan sendirinya*. Pemegang hak tanah yang terkena abrasi tidak dapat meminta ganti rugi kepada siapa pun dan tidak berhak menuntut apabila di kemudian hari di atas bekas tanah tersebut dilakukan reklamasi/penimbunan dan/atau pengeringan. Selanjutnya pihak desa setempat melaksanakan pelepasan hak tanah yang terabrasi tersebut dengan menyerahkan sertifikat tanahnya kepada desa. Pemberian hak kepemilikan privat tidak sesuai untuk lahan hutan mangrove di kawasan lindung seperti yang diuraikan di atas.

- ◆ Aksi bersama diperlukan dalam mengelola hutan mangrove di Indonesia yang sebagian besar (70%) berada di kawasan lindung dalam menunjang kelestarian pengelolaannya dengan konsep pengelolaan terpadu di antara stakeholder.
- ◆ Aturan main atau regulasi yang disusun dan diimplementasikan seharusnya sesuai dengan karakteristik sumberdaya hutan mangrove dan atribut/kondisi masyarakat setempat.
- ◆ Peran stakeholder dalam pengelolaan hutan mangrove seharusnya sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing tidak ada aliansi. Modal sosial di antara pihak dalam pengelolaan diperlukan dalam membangun kepercayaan (*trust*), kebersamaan (*togetherness*), dan pengembangan jejaring kerjasama (*networking development*).
- ◆ Kelembagaan pengelolaan hutan mangrove dalam mencapai tujuan bersama mengalami perubahan secara terus menerus dalam mencari keseimbangan baru. Perubahan-perubahan tersebut meliputi perubahan

terhadap kondisi sumberdaya hutan mangrove, aturan main atau regulasi pengelolaan, dan stakeholder yang terlibat. Ukuran keberhasilan pengelolaan yang diterapkan adalah tetap terjaganya kelestarian hutan mangrove dengan tetap terpenuhinya fungsi-fungsi bioekologi, sosial, dan ekonomi; masyarakat mendapat manfaat; dan meningkatnya peran stakeholder dalam pembangunan terpadu hutan mangrove.

## I. PENDAHULUAN

Hutan mangrove merupakan salah satu formasi hutan yang habitatnya berada di perbatasan daratan dan lautan. Hutan tersebut sebagian besar berada pada kawasan lindung. Keberadaannya pada kawasan yang demikian tersebut menyebabkan kekurangjelasan dalam pengelolaannya. Tujuh puluh persen hutan mangrove mengalami kerusakan di kawasan lindung dan hanya 30% kerusakan di dalam kawasan hutan.

Kerusakan hutan mangrove di luar kawasan hutan mencapai angka 70% yang berada di kawasan lindung. Kawasan tersebut merupakan sumberdaya alam dengan karakteristik sumberdaya milik bersama (*Common Pool Resources*) dimana kondisi sedemikian tidak dapat mengeluarkan yang tidak berhak (*non-excludable*) dan memerlukan persaingan (*rivalry*) atau sumberdaya alam yang menghasikan barang dan jasa murni milik bersama (*public good and service*). Implikasi tidak dapat mengeluarkan yang tidak berhak adalah adanya penyediaan dan pemanfaatan perlu aksi bersama secara partisipatif/non-aliansi.

Hutan mangrove di *Lampung Mangrove Center*

adalah salah satu sumberdaya hutan yang telah mengalami perubahan bentang alam kawasan dan bentuk-bentuk pengelolaannya. Perubahan-perubahan ini memberikan pengaruh pada keberadaan sumberdaya hutan dan stakeholder yang terlibat. Perkembangan penduduk dan teknologi pemanfaatan pada ekosistem hutan mangrove memberikan pengaruh pada keberlangsungan pengelolaan. Pertumbuhan populasi manusia menyebabkan tingginya permintaan akan keberadaan hutan mangrove itu sendiri, baik manfaat secara langsung maupun tidak langsung. Sedangkan perkembangan teknologi mendorong berbagai macam metode dalam cara memanfaatkan sumberdaya mangrove yang baik secara langsung maupun tidak langsung akan mengakibatkan perubahan-perubahan pada sumberdaya alam itu sendiri.

Perkembangan populasi manusia yang kemudian mengorganisasikan keinginannya menginisiasi terbentuknya wadah-wadah atau organisasi dalam pelaksanaannya. Seringkali dikatakan apabila manusia sebagai aktor dalam pembangunan hanya berorientasi pada kepentingan manusia itu sendiri lama kelamaan akan menghancurkan sumberdaya hutan mangrove itu sendiri. Terlebih lagi, sebagian besar hutan mangrove di Indonesia terletak pada kawasan lindung yang merupakan areal konservasi.

Apabila upaya pemanfaatan hutan mangrove tersebut dilakukan secara berlebihan akan menyebabkan gangguan terhadap kondisi fisik dan kelangsungan fungsi hutan mangrove. Pranata kelembagaan dalam pemanfaatan hutan mangrove diperlukan dalam menekan kehadiran perilaku-perilaku yang merugikan yaitu penunggang gratis (*free riding*), pencari keuntungan (*rent seeking*), dan perilaku memanfaatkan

kesempatan (*opportunistic behavior*). Perilaku-perilaku tersebut apabila tidak terkendali akan menyebabkan rusaknya sumberdaya hutan bahkan akan memusnahkannya.

Aktivitas manusia dengan segala macam bentuk pemanfaatannya pada sumberdaya hutan mangrove menimbulkan perubahan-perubahan yang terus terjadi dan menimbulkan pula pada bentuk-bentuk hasil hutan yang termanfaatkan. Perubahan-perubahan sumberdaya hutan mangrove tersebut pada berbagai periode dengan berbagai macam bentuk pengelolaan dan aturan main merupakan sebuah perubahan permanen kelembagaan menuju sebuah keseimbangan kelembagaan pengelolaan baru.

Hutan mangrove seluas 700 hektar di *Lampung Mangrove Center* Desa Margasari Kecamatan Labuhan Maringgai Kabupaten Lampung Timur Provinsi Lampung merupakan sebuah pengalaman pengelolaan sumberdaya hutan dengan berbagai macam aktivitas manusia dengan penerapan teknologi yang berkembang. Aktivitas tersebut menyebabkan terjadinya perubahan pada keberadaan sumberdaya hutan secara fisik dan sosial ekonomi. Fenomena-fenomena menarik tersebut perlu diketahui dan diteliti untuk mendapatkan informasi ilmiah pada evolusi hak kepemilikan pada keberlanjutan pengelolaan yang sudah terjadi sejak 1977-2014.

Evolusi kepemilikan lahan dan peran para pihak juga terjadi pada ekosistem hutan mangrove di *Lampung Mangrove Center*. Ekosistem hutan tersebut adalah hutan yang telah mengalami perubahan kepemilikan. Pada periode 1980-1990 lahan hutan telah diubah menjadi hak kepemilikan privat menjadi areal pertambakan udang tradisional, pada tahun 1990 areal pertambakan udang hilang karena abrasi laut, tahun 1991-1997

dilakukan upaya rehabilitasi hutan mangrove oleh pemerintah, 1998-2004 telah muncul tanah timbul dan jenis mangrove pionir (*Avicennia marina*) seluas 200 ha dengan status kepemilikan negara dengan tanpa menimbulkan konflik kepemilikan seperti yang terjadi di daerah lainnya, dan tahun 2005-2014 areal ekosistem hutan mangrove bertambah luas secara alami menjadi 700 ha dengan hak kepemilikan tipe hak pengelolaan oleh Universitas Lampung melalui sistem pengelolaan terpadu (Kustanti et al, 2012). Berdasarkan berbagai hal di atas maka perlu diketahui terjadinya berbagai macam faktor yang mendorong terjadinya evolusi hak kepemilikan.

Adapun tujuan dari penelitian yang dilakukan adalah untuk mengetahui model hak kepemilikan pada hutan mangrove dengan adanya kemunculan tanah timbul yang sebelumnya pernah hilang terabrasi.

## II. SITUASI TERKINI

Lokasi penelitian adalah di hutan mangrove di Desa Margasari Kecamatan Labuhan Maringgai Kabupaten Lampung Timur. Desa ini memiliki luas 1.702 hektar, dengan pembagian tata guna tanah sebagai berikut :

- a. Tanah Sawah meliputi sawah irigasi teknis, dan sawah tadah hujan
- b. Tanah Kering meliputi tegal/ladang dan permukiman penduduk
- c. Tanah Basah berupa tanah rawa
- d. Tanah Perkebunan yang merupakan tanah perkebunan rakyat

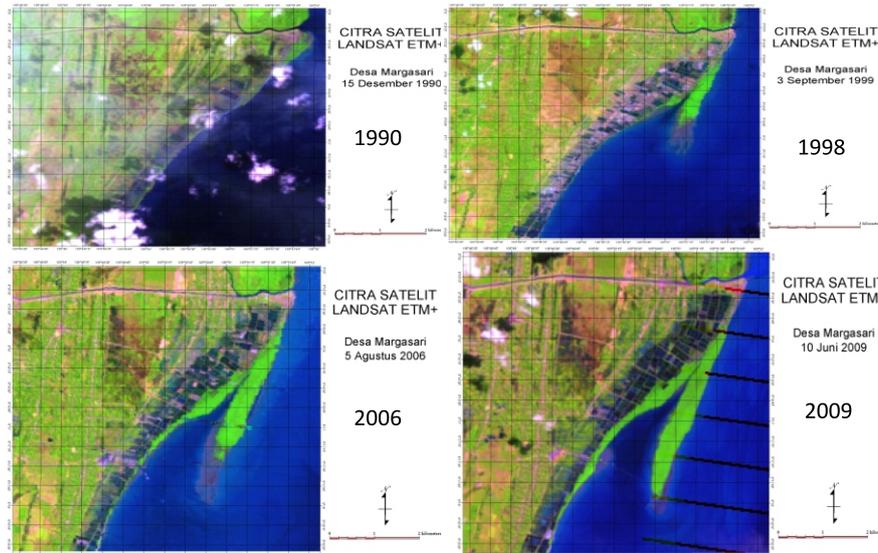
- e. Tanah Fasilitas Umum seperti perkantoran pemerintah dan kas desa
- f. Tanah Hutan yang statusnya adalah Hutan Lindung

Berdasarkan tipologinya Desa Margasari termasuk Desa pantai atau pesisir. Rata-rata curah hujan di Desa Margasari berkisar 2.500 mm per tahun dengan jumlah hujan rata-rata 12 hari/bulan dengan suhu rata-rata harian 15°C. Jumlah bulan hujan selama  $\pm 6$  bulan yang terjadi antara bulan November sampai dengan bulan Maret, sedangkan bulan-bulan kering terjadi antara bulan April sampai dengan bulan Oktober. Kondisi topografi Desa Margasari adalah dataran rendah dan pantai, dengan ketinggian tanah dari permukaan laut adalah kurang lebih 1,5 meter.

Desa Margasari berbatasan langsung dengan wilayah-wilayah sebagai berikut :

- a. Sebelah utara : Desa Suko Rahayu
- b. Sebelah selatan : Desa Sriminosari
- c. Sebelah barat : Desa Srigading
- d. Sebelah timur : Laut Jawa

Hutan mangrove di Desa Margasari adalah hutan mangrove sekunder. Hutan mangrove ini sebelum tahun 1977 berupa jalur hijau (*green belt*), kemudian dilakukan penebangan atau pembukaan hutan mangrove pada tahun 1977 untuk pertambakan udang tradisional; pertambakan udang dilaksnakan pada tahun 1978-1989; pada tahun 1990 terjadi abrasi pada lahan-lahan tambak yang telah bersertifikat dan menghancurkan infrastruktur desa; pada tahun 1995 dan 1997 telah dilakukan upaya rehabilitasi hutan mangrove oleh Dinas Kehutanan Lampung, LSM, dan ABRI Manunggal. Upaya rehabilitasi tersebut berhasil



Gambar 1. Perkembangan Kondisi Fisik Hutan Mangrove di *Lampung Mangrove Center* (Kustanti *et al*, 2014)

dilaksanakan dan hutan mangrove meluas sampai 700 ha pada tahun 2005 (Gambar 1).

Perkembangan hutan mangrove setelah direhabilitasi menyebabkan tambak yang dahulu terabrasi muncul kembali di permukaan daratan. Kemunculan kembali lahan 13 bidang tambak berpeluang menimbulkan konflik kepemilikan. Masyarakat Desa Margasari melalui kepala desa berinisiatif menyerahkan 50 ha hutan mangrove kepada Universitas Lampung. Pihak Universitas Lampung melalui pendekatan pengelolaan Tripartit melaksanakan audiensi di Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur dengan Konsep Pengelolaan Hutan Mangrove secara Terpadu antara Masyarakat-Universitas Lampung-Pemda kab Lampung Timur.

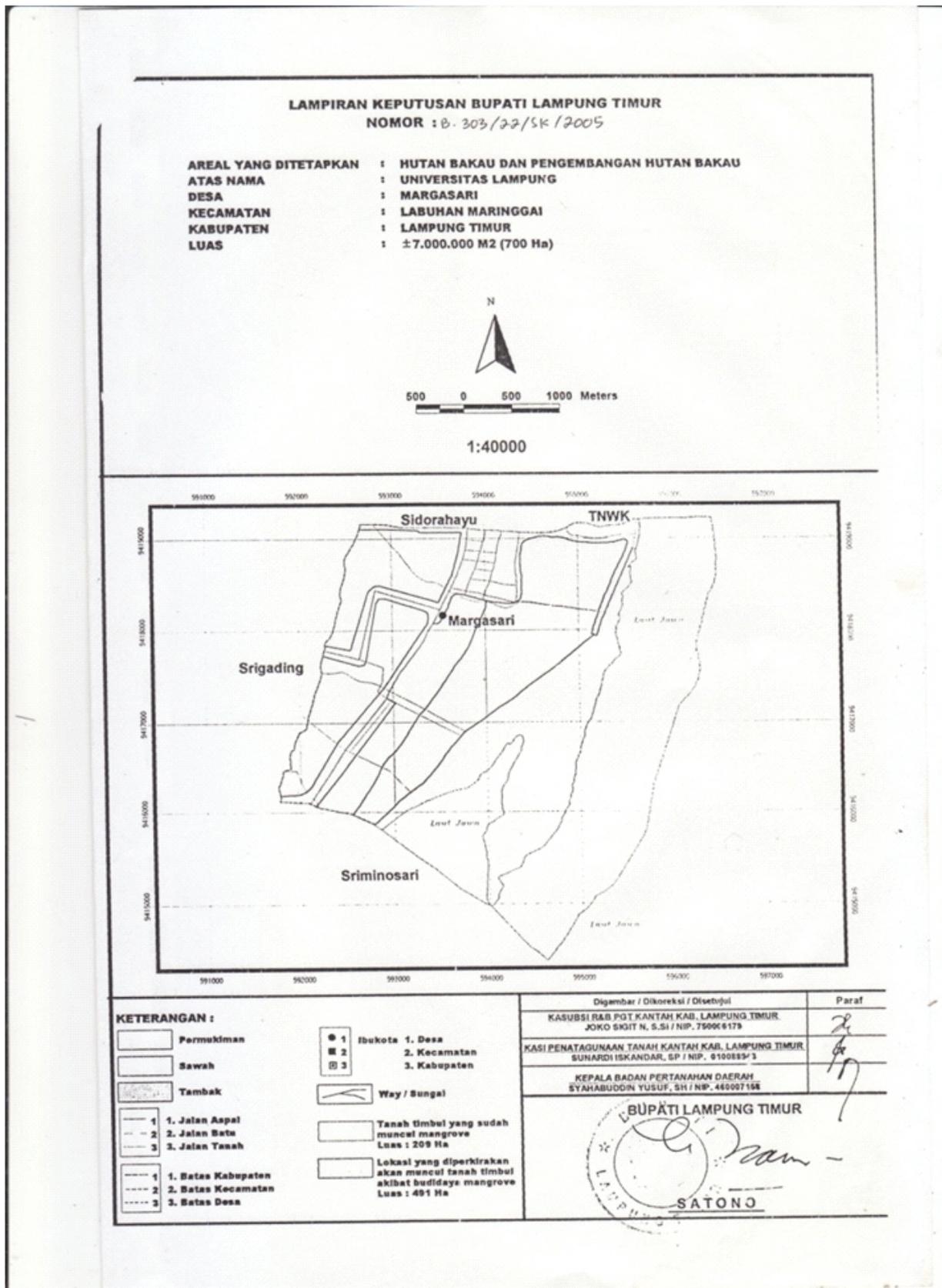
Proses inisiasi dan negoisasi antara ketiga pihak yang bekerjasama terjadi selama satu tahun 2004-2005 sehingga pengelolannya diserahkan kepada pihak Universitas Lampung berdasarkan SK Bupati Lampung Timur No. B. 303/22/SK/2005 tentang "Penetapan Lokasi untuk Pengelolaan Hutan Mangrove dalam Rangka Pendidikan, Pelestarian Lingkungan, dan Pemberdayaan Masyarakat seluas 700

Ha di Desa Margasari Kecamatan Labuhan Maringgai" (Gambar 2).

Setelah memperoleh aspek legal berupa ijin pengelolaan dari pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur kepada Universitas Lampung, disusun program dan aktivitas pengelolaan jangka panjang (2005-2015) (Tabel 1).

Pengembangan program dan kegiatan yang dilaksanakan dalam pengelolaan hutan mangrove di LMC mengacu pada Masterplan Pantai Timur yang telah disusun oleh Lembaga Pengabdian kepada Masyarakat Universitas Lampung dan Dinas Kehutanan Provinsi Lampung pada tahun 2006. Pengelolaan hutan berbasis masyarakat juga telah berhasil memberikan kontribusi 7,71% masyarakat sekitar Taman Nasional Gunung Ciremai (Yuniandra *et al* 2007).

Proses perubahan kelembagaan pengelolaan hutan mangrove dalam hak kepemilikan terjadi secara terus-menerus (permanen) dan membentuk alur yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan (*path dependence*). Perubahan kelembagaan pengelolaan hutan mangrove dapat menjadi faktor pengaruh utama terhadap



Gambar 2. Surat Keputusan Bupati Lampung Timur No. B. 303/22/SK/2005 tentang "Penetapan Lokasi untuk Pengelolaan Hutan Mangrove dalam Rangka Pendidikan, Pelestarian Lingkungan, dan Pemberdayaan Masyarakat seluas 700 Ha di Desa Margasari Kecamatan Labuhan Maringgai"

Tabel 1. Program dan aktivitas terpadu *Lampung Mangrove Center* (2005-2015)

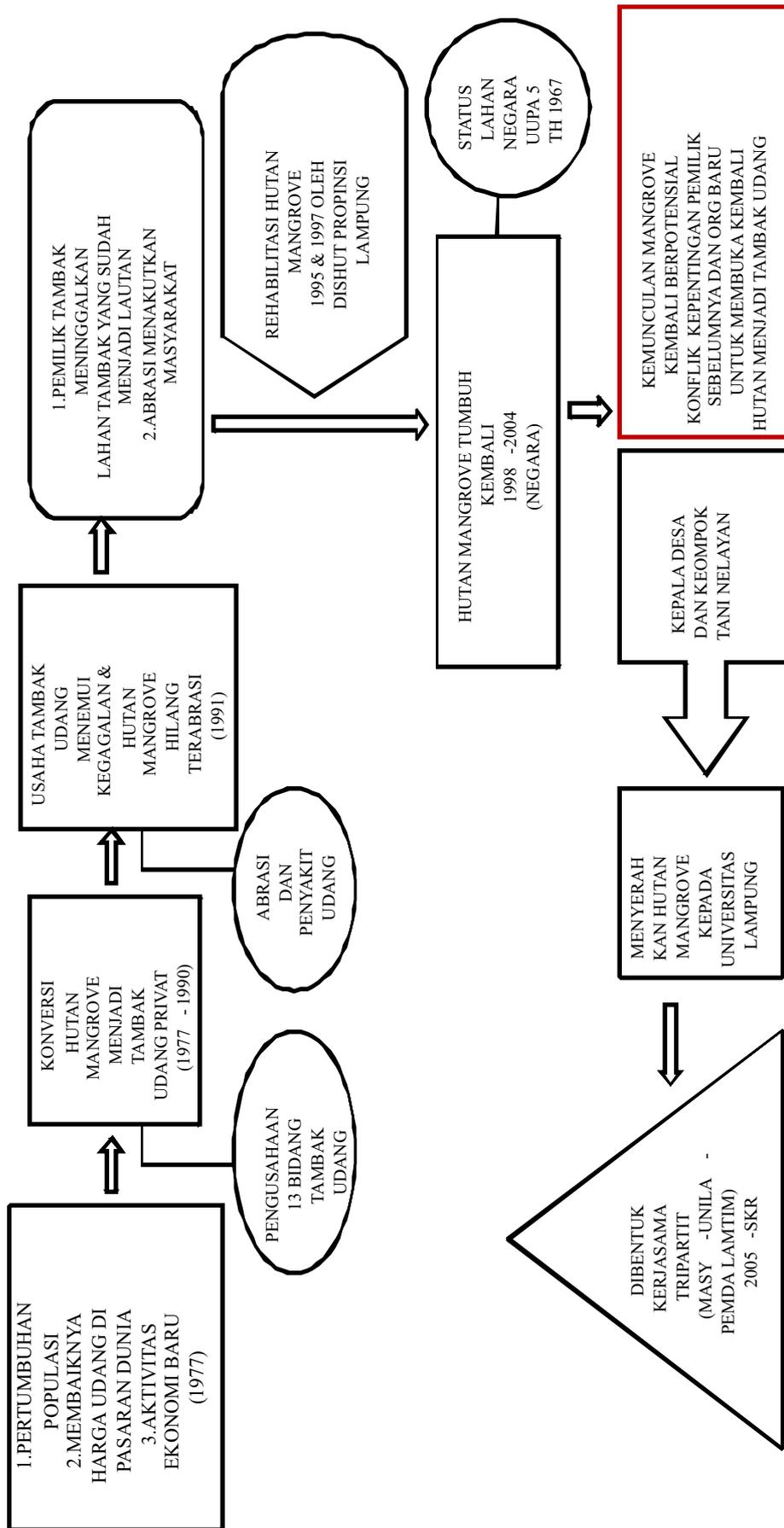
No.	PROGRAMS	AKTIVITAS
1.	Aspek Legal	a. Lokakarya, MoU dan Ijin Lokasi (2005) b. Penandaan Batas hutan (2007) c. Penetapan Perda Pengelolaan Terpadu (2015-2017)
2.	Kondisi Biofisik, sosial, dan ekonomi	a. Kajian Biofisik dan Sosek (2006) b. Pembentukan kelompok UMKM (2006) c. Pembuatan Peta Kerja LMC (2008) d. Penjaringan Mahasiswa Lokal ((2008skr) e. Fasilitasi Ekowisata (Cottage, track trail)
3.	<i>Research Center</i>	1. Penelitian dan Modul (2002—sekarang) 2. Informasi/Dokumentasi 3. Research bersama Universitas Internasional(2008-skr) 4. Pengamanan <i>Mangrove Centre</i> dan Hutan Mangrove (2007-skr)
4.	<i>Infrastructures development of LMC</i>	a. Mangrove Center Building (LMC) (2012) b. Pembuatan Jalan dan drainase (2013-2014) c. Uji coba mangroves track trail
5.	<i>Networking development (nasional &amp; internasional)</i>	Pengembangan Jejaring Kerjasama dengan SSPM—JICA dan BPHM II Medan (2009-2010)
6.	Kesekretariatan	a. Universitas Lampung b. Jl Raya Kuala Penet Margasari c. Pemda Lampung Timur, Sukadana Lampung Timur

perubahan struktur dan sistem sosial masyarakat di sekitar hutan mangrove.

Basis utama dari perubahan hak kepemilikan adalah kesadaran bahwa aspek-aspek sosial terus berkembang sebagai respon dari perubahan bidang-bidang ekonomi, budaya, politik, hukum, lingkungan, dan sebagainya. Kasper dan Streit (1998) menyatakan bahwa keberadaan hak kepemilikan terus mengalami perubahan dikarenakan beberapa hal yang mempengaruhinya yaitu perubahan waktu dan teknologi. Bromley (1992) menegaskan bahwa hak kepemilikan adalah bentuk klaim untuk mendapatkan aliran manfaat dengan pengakuan oleh negara dalam menjamin kepastian aliran manfaat tersebut. Perubahan pengelolaan dan

hak kepemilikan pengelolaan hutan mangrove dengan kemunculan tanah timbul secara lebih jelas dapat dilihat pada Gambar 3.

Secara ekologi/lingkungan, rupanya upaya privatisasi pengelolaan hutan mangrove dengan teknologi mengkonversinya tidak menjamin keberlanjutan usahanya. Pola interaksi antara aktor/petambak dengan sumberdaya telah mengakibatkan eksploitasi terhadap lahan tambak yang menyebabkan penurunan kesuburan dan daya dukung lingkungan terhadap aktivitas pertambakan udang itu sendiri. Penurunan kuantitas dan kualitas budidaya udang terjadi pada kurun waktu tiga tahun yaitu tahun 1987-1990. Terlebih lagi dengan adanya pembukaan hutan



Gambar 3. Evolusi Hak Kepemilikan Pengelolaan Ekosistem Hutan Mangrove (Kustanti, 2013)

mangrove menurunkan kemampuan alami hutan mangrove menahan abrasi laut.

Privatisasi lahan tambak menemui kegagalan pada hutan mangrove dengan karakteristik sumberdaya milik bersama (*Common Pool Resources*). Kesempurnaan hak kepemilikan telah mengalami perubahan menjadi hak negara. Hal ini terjadi karena sumberdaya hutan mangrove yang telah berubah menjadi areal pertambakan telah hilang. Rasionalisasi dan upaya efisiensi pengelolaan hutan mengarah kepada perubahan status sumberdaya itu sendiri (Irimie dan Essman, 2009). Begitu juga menurut Kasper & Streit (1998) biasanya perubahan hak kepemilikan privat akan berubah menjadi kepemilikan bersama apabila ada dorongan perubahan sosial, pilihan bersama, dan berubahnya kebijakan.

Hilangnya sebuah sumberdaya akibat aktivitas pengelolaan, merupakan salah satu faktor yang menyebabkan hilangnya aktivitas ekonomi dan kegagalan pasar. Hak kepemilikan privat yang memberikan otonomi penuh bagi pengelola, terbukti tidak mampu menjamin keberlanjutan pengelolaan usaha tambak dengan cara mengkonversi hutan mangrove. Hal ini sesuai yang disampaikan oleh Ostrom (1990) yang meragukan apakah untuk sumberdaya alam milik bersama, seperti hutan mangrove yang telah dikonversi menjadi areal pertambakan akan menjamin keberlangsungan pengelolaan dan produktivitasnya. Hal ini dikarenakan adanya keleluasaan penuh (otonomi penuh) bagi pemilikinya untuk menguasai, memanfaatkan, dan bahkan memindahtangankan hak (*transfer of right*).

Secara perlahan namun pasti pada tahun 1991-1998 telah terjadi perubahan kepemilikan menjadi kepemilikan negara dengan tanpa sumberdaya hutan (*non resources of forest*) pada sumberdaya yang telah mengalami konversi menjadi areal

pertambakan dan telah hilang terkena abrasi. Hilangnya sumberdaya hutan mangrove dan areal pertambakan berarti telah menghilangkan potensi produk yang juga telah menghilangkan pasar.

Luas hutan mangrove di Kabupaten Lampung Timur yang semula  $\pm 20.000$  ha kini hanya tersisa  $\pm 3.202,516$  ha. Berdasarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Pertanian dan Menteri Kehutanan No. KB 550/264/Kpts/4/1984 dan No. 082/Kpts-II/1984 tanggal 30 April 1984 yang di antaranya menyebutkan bahwa lebar sabuk hijau mangrove adalah 200 m. Surat Keputusan Bersama ini selanjutnya dijabarkan oleh Departemen Kehutanan dengan mengeluarkan Surat Edaran No. 507/IV-BPHH/1990 yang di antaranya berisi penentuan lebar sabuk hijau pada hutan mangrove yaitu selebar 200 m di sepanjang pantai dan 50 m di sepanjang tepi sungai.

Sebagai sebuah sumberdaya hutan yang dapat diperbaharui (*renewable resources*) maka pemerintah dalam hal ini Balai Rehabilitasi Hutan dan Lahan Lampung dan Dinas Kehutanan Provinsi Lampung bersama masyarakat telah melakukan upaya penanaman kembali hutan mangrove yang telah lenyap dari sepanjang pesisir daerah penelitian. Pada tahun 1996 telah dilakukan penanaman seluas 120 hektar.

Upaya rehabilitasi hutan mangrove menemui keberhasilan dengan meluasnya tanaman rehabilitasi ke arah laut dan terjadinya fenomena kemunculan tanah timbul sebagai lahan baru. Pada tahun 1998 dilakukan penanaman kembali hutan mangrove seluas 120 hektar oleh pemerintah. Kemunculan tanah timbul yang mengikuti keberhasilan rehabilitasi hutan mangrove telah mengubah kepemilikan menjadi lahan negara (1998-2004). Strata hak negara adalah sebagai pengelola untuk kepentingan

masyarakat. Tipe hak kepemilikannya (*bundles of right*) adalah dapat memasuki, mengelola, dan mengeluarkan yang tidak berhak.

Perubahan kelembagaan pengelolaan hutan mangrove di lokasi penelitian merupakan kelangkaan aturan main (*rule of the game*) dalam pemanfaatan tanah timbul. Tanah timbul tersebut merupakan tanah yang pernah ada yang kemudian terabrasi oleh air laut. Tanah tersebut menghilang dari daratan selama lebih kurang delapan tahun (tahun 1990 sampai tahun 1998). Kemudian tanah tersebut muncul kembali dan bertambah luas setelah dilakukan kegiatan rehabilitasi hutan mangrove oleh pemerintah.

Fenomena kemunculan tanah timbul yang menyertai keberhasilan upaya rehabilitasi hutan mangrove telah memunculkan kepentingan baru bagi masyarakat yang tinggal di sekitar hutan mangrove. Kemunculan kembali tanah tersebut yang kemudian memunculkan ketidakadaan mekanisme pengaturan bagaimana proses pemberian hak nya. Pelaku ekonomi tidak memiliki akses yang sepadan dalam melakukan transaksi secara sepadan. Transaksi yang dimaksud adalah mengenai pembagian kepemilikan tanah yang muncul kembali setelah terabrasi. Hak kepemilikan tanah timbul yang cenderung terbuka untuk siapa saja mengambil manfaat, kepentingan dari luar dan dalam akan mengambil manfaat secara terbuka tanpa ditegakkan hak-haknya dan tanpa rasa tanggung jawab.

Berkaca pada fenomena abrasi yang pernah melanda hutan mangrove di wilayahnya, maka Kepala Desa sebagai elit desa yang mempunyai pengaruh (*power*) terlihat sangat hati-hati dalam mendistribusikan lahan tambak yang pernah bersertifikat, hilang dan telah muncul kembali setelah direhabilitasi bersama-sama dengan

pemerintah. Elit desa yang diwakili oleh Kepala Desa sebagai pelaku ekonomi yang memulai terjadinya perubahan kelembagaan pengelolaan hutan mangrove.

Pada tahun 1998, Kepala Desa sebagai performa pemerintah juga telah memberikan ijin lisan kepada masyarakat untuk mendirikan rumah sementara akibat adanya bencana banjir di tempat asalnya yaitu sebanyak 11 Kepala Keluarga mendirikan bangunan non permanen di kawasan hutan mangrove. Sebanyak 17 orang telah melakukan penggarapan lahan di sekitar hutan mangrove yang telah berhasil tumbuh kembali tersebut. Berbekal ijin kepala desa sebagai aparat pemerintah pada waktu itu, mereka melakukan penggarapan atau pemanfaatan dengan tidak melakukan penebangan hutan mangrove. Sementara pemilik tambak pada periode privatisasi sudah tidak berada di tempat lagi. Kemunculan 17 orang penggarap di luar batas hutan mangrove hasil rehabilitasi ditemukan hanya 7 orang yang masih menggarap lahan (6 AJB dan 1 belum ada surat) tersebut atau sekitar 41%, sementara yang 10 orang atau 59% sudah tidak menggarap lagi.

Status lahan negara pada tanah timbul berhutan mangrove dengan tipe kepemilikan yang dapat memasuki, memanfaatkan, mengeluarkan yang tidak berhak, tetapi tidak menjual atau memindahtangankan. Hal tersebut telah mengakibatkan Kepala Desa berhati-hati dalam mendistribusikan berbagai kepentingan pemanfaatan sumberdaya hutan mangrove yang pernah hilang terabrasi.

Pada akhir 2004, Kepala Desa juga telah menginisiasi untuk memberikan areal hutan mangrove seluas 50 hektar untuk hutan pendidikan kepada Universitas Lampung. Perubahan kepemilikan dari kepemilikan negara

diawali pada inisiasi ini. Perubahan hak kepemilikan hutan mangrove dengan karakteristik milik bersama sering dipandang tidak mempunyai nilai bila hanya mengutamakan kepentingan ekologi. Diperlukan sebuah inovasi kelembagaan dan prospek peningkatan pendapatan pada sumberdaya yang demikian (Runge 1992). Sementara itu, menurut Thomson, et al (1992) bahwa pentingnya peran masyarakat lokal dan inovasi rejim pengelolaan untuk memberikan ruang dalam pengelolaan sumberdaya hutan.

Sebagai lembaga pendidikan tinggi negeri di Provinsi Lampung, maka pihak Universitas Lampung dalam hal ini c.q. Pembantu Rektor IV Bidang Kerjasama menindaklanjuti inisiasi Kepala Desa tersebut. Secara aturan dipelajari bahwa hutan mangrove dengan kemunculan tanah timbul adalah berstatus lahan Negara dan kemunculan lahan tambak yang pernah hilang akibat abrasi/bencana alam adalah hapus haknya secara otomatis-menurut UUPA no 5 Tahun 1960 dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1293 Perihal Penertiban Status Tanah Timbul dan Tanah Reklamasi.

Kajian lahan dan pengelolaan dilakukan melalui koordinasi di antara para pihak, pengecekan lokasi, dan pendekatan administrasi telah dilakukan. Konsep pengelolaan yang melibatkan tiga pihak (*tripartite concept*) antara Masyarakat, Universitas Lampung, Kabupaten Lampung Timur dilakukan. Konsep tersebut dilakukan agar masing-masing pihak yang bekerjasama dapat merasakan manfaat dalam pengelolaan bersama hutan mangrove.

Berdasar hal tersebut di atas maka hak kepemilikan ada pada negara dengan strata hak pengelola pihak Universitas Lampung dengan tipe kepemilikan hak memasuki, memanfaatkan, dan

mengeluarkan yang tidak berhak. Perbedaan dengan hak kepemilikan negara sebelumnya adalah bahwa kepemilikan negara dengan kerjasama tiga pihak dilakukan untuk mencapai manfaat bersama dan mengutamakan kelestarian hutan mangrove.

### III. ANALISIS DAN ALTERNATIF SOLUSI/PENANGANAN

Kawasan hutan mangrove yang tumbuh di sepanjang pesisir sebagian besar merupakan kawasan lindung yang cenderung bersifat terbuka untuk siapa saja yang memasukinya (*open access*). Hal ini sesuai dengan karakteristiknya yang bersifat sumberdaya milik bersama (*common pool resources*). Akar permasalahan yang ditemui pada kedinamisan hutan mangrove tersebut yang dapat lestari dan dapat hilang (*disappear*) karena terabrasi dari permukaan bumi adalah terletak pada masalah hak kepemilikan.

Evolusi hak kepemilikan yang terjadi di ekosistem hutan mangrove merupakan sebuah dinamika kelembagaan dipengaruhi oleh faktor internal (kelembagaan dan organisasi) dan faktor eksternal (sosial, lingkungan, dan ekonomi-termasuk pengaruh pasar). Faktor internal antara lain adalah adanya perubahan kelembagaan dan organisasi pengelolaan hutan. Sedangkan faktor eksternal antara lain adalah faktor ekonomi, bencana alam, dan sosial. Perubahan kelembagaan pengelolaan hutan mangrove dalam hak kepemilikan merupakan perubahan yang terjadi secara terus-menerus (*permanen*). Perubahan ini terjadi untuk memperbaiki kualitas interaksi ekonomi yang terjadi diantara para pelaku pengelolaan hutan dan membentuk alur yang tak terpisahkan (*path dependence*).

Model pemberian hak kepemilikan tanah timbul berhutan mangrove oleh Kabupaten Lampung Timur kepada Universitas Lampung merupakan lembaga yang dipercaya (*trusted institution*) dan diterima (*acceptability*) di masyarakat. Untuk keberlanjutan (*long enduring*) pengelolaan hutan mangrove, Universitas Lampung merupakan pengelola di tingkat tapak dengan melakukan upaya meningkatkan peran para pihak (pemerintah daerah, lembaga nasional, dan internasional); tetap mempertahankan keberadaan hutan mangrove; dan tidak membatasi akses masyarakat. Adanya konsep kerjasama tiga pihak (tripartit) (masyarakat, Universitas Lampung, Kabupaten Lampung Timur) dimana Universitas Lampung sebagai koordinator dan *liaison* dalam penyusunan program, masyarakat sebagai pengguna atau pengambil manfaat, dan pemerintah daerah Kabupaten Lampung sebagai fasilitator pembangunan, telah menempatkan pengelolaan hutan mangrove sebagai model yang sesuai bagi pengelolaan hutan mangrove dengan kemunculan tanah timbul.

### **Permasalahan dan Upaya Pemecahan Masalah Pengelolaan Terpadu Hutan Mangrove di Lampung Mangrove Center**

Dalam proses berjalannya pengelolaan hutan mangrove secara Terpadu di LMC (2005-2014) yang telah diawali dengan konsep pengelolaan tripartit telah melahirkan beberapa macam kendala/permasalahan. Permasalahan-permasalahan yang umumnya dijumpai adalah koordinasi antar *stakeholder* sangat sulit dilakukan, tidak taatnya *stakeholder* terhadap program yang telah disepakati bersama, pergantian

kepemimpinan di antara pihak-pihak yang bekerjasama sehingga berpengaruh juga terhadap kebijakan dan program yang ada.

Setelah tahun 2008 mulai terjadi ketidak-taatan terhadap kerjasama yang dilaksanakan. Hal ini terjadi karena karena:

1. Adanya pengertian bahwa hutan mangrove tersebut terletak di kawasan lindung sehingga bukan urusan dinas kehutanan.
2. Saling melemparkan peran dan tanggung jawab di antara stakeholder terlibat
3. Bergantinya personil pemda dan tidak berlanjutnya program yang telah disepakati bersama, hal ini terjadi pada pihak-pihak yang bekerja sama.
4. Pihak pemda menganggap hanya pemborosan budget pembangunan.
5. Adanya pemahaman yang kurang benar bahwa hanyalah Universitas Lampung yang bertanggung jawab dalam mengurus hutan mangrove tersebut karena telah diserahkan kepada Universitas Lampung.
6. Kurangnya koordinasi masing-masing *stakeholder* dalam pengelolaan hutan mangrove.

Dalam teori Manajemen Perilaku Organisasi (Hersey & Blanchard, 1995) menyatakan bahwa dalam sebuah organisasi diperlukan tiga kemampuan dalam mengelola sebuah organisasi yaitu kemampuan teknis, sosial, dan konseptual. Kemampuan teknis meliputi kemampuan menggunakan pengetahuan, metode, teknis, dan peralatan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas yang diperoleh dari pengalaman, pendidikan, dan training. Kemampuan sosial adalah kemampuan dan kata putus (*judgment*) dalam bekerja dengan dan melalui orang lain yang

Tabel 2. Desain pengelolaan hutan mangrove terpadu di LMC [(melalui pendekatan teori Suporahardjo (2005) dan pengalaman di lapangan)].

Faktor-Faktor Yang memotivasi adanya atau kebijakan pengelolaan terpadu hutan mangrove	Peningkatan berbagi visi antara stakeholder yaitu masyarakat, pemerintah daerah, Universitas Lampung, dan LSM	Jalan keluar yg diharapkan	
		Pertukaran Informasi	Strategi Kolektif ( <i>collective action</i> )
	Kebijakan penyelesaian Konflik dalam hal status lahan, pemakaian dan program sumberdaya hutan	1. <i>Search conference</i> Lolakarya penyamaan persepsi 1011 Mei 2005	1. Kemitraan swasta komunitas
2. Pengumpulan informasi bersama komunitas mengenai keinginan, tujuan, kondisi hutan dan lahan.		2. usaha bersama	2. usaha bersama
		3. Dialog	3. konsorsium riset & pengembangan
		1. Dialog kebijakan mengenai status hutan dan lahan	4. Keberlanjutan kerjasama dengan membangun jejaring kerja nasional dan internasional.
		2. Pertemuan public di antara stakeholder yang terlibat dalam kerjasama	
			Kebijakan yang ditempuh/dinegoisasikan
			1. Negoisasi peraturan
			2. Status kepemilikan tanah
			3. Pilihan cara penyelesaian konflik pemanfaatan dan program sumberdaya hutan dengan cara Terpadu yang diawali dengan adanya kerjasama tripartit.

mencakup pemahaman tentang motivasi dan penerapan kepemimpinan yang efektif. Kemampuan konseptual (*conceptual skills*) adalah kemampuan untuk memahami kompleksitas organisasi dan penyesuaian bidang gerak unit kerja masing-masing ke dalam bidang operasi organisasi secara menyeluruh. Dalam perjalanan lima tahun pengelolaan terpadu hutan mangrove memang diperlukan kemampuan manajerial dalam keberlangsungan pengelolaan itu sendiri.

Pendekatan pemecahan permasalahan pengelolaan terpadu hutan mangrove yang dihadapi melakukan pendekatan : pemerintah sebagai agen yang bertugas melayani masyarakat tetap memegang komitmen untuk 1)

meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan, 2) tetap mengaktifkan peran aktor yang terlibat kerjasama; 3) menekankan kerjasama yang partisipatif, tanpa ada tekanan, menghormati posisi & peran masing-masing, keberimbangan hak & tanggung jawab masing-masing; dan 4) adanya instrumen mekanisme pengontrol kerjasama.

Pemecahan permasalahan pengelolaan terpadu tersebut di atas adalah:

1. Tetap konsisten dan komitmen bahwa lahan tersebut adalah hutan mangrove yang tumbuh di kawasan lindung berupa cagar budaya dan ilmu pengetahuan. Pada hakikatnya kawasan hutan yang termasuk kawasan lindung adalah

- 130 kali rata-rata selisih air pasang tertinggi dan terendah tahunan diukur dari garis air surut terendah ke arah darat (Keppres 32 Tahun 1990). Menurut perhitungan, kawasan hutan mangrove di Lampung Mangrove Center telah melebihi dari penentuan kawasan lindung tersebut, yaitu telah melebihi 200 meter ke arah laut, yaitu sepanjang 1800 meter.
2. Perlu penguatan pemahaman bahwa konsep kerjasama yang telah disepakati di awal untuk mencapai tujuan bersama merupakan sebuah tujuan yang ingin dicapai, karena Universitas Lampung adalah lembaga pendidikan yang bertujuan untuk memperluas pendidikan dan pemberdayaan masyarakat, penelitian, dan membantu Pemerintah Daerah dalam pembangunan.
  3. Perlunya pemahaman bahwa hutan mangrove yang berada di LMC merupakan kawasan suaka alam dan cagar budaya (Keppres 32 Tahun 1990) dan sesuai dengan Permenhut No. P.19/Menhut-II/2004 bahwa pengelolaan hutan mangrove yang berada di kawasan suaka alam dapat dilakukan secara kolaborasi antara pihak yang memiliki minat, kepedulian, atau kepentingan dengan upaya konservasi KPA dan KSA antara lain: lembaga pemerintah pusat, lembaga pemerintah daerah (eksekutif & legislative), masyarakat setempat, Perguruan Tinggi/Universitas/Lembaga Pendidikan/Lembaga Ilmiah, LSM, BUMN, BUD, swasta nasional, perorangan maupun masyarakat internasional. Sebagai tindak lanjut kerjasama ke depan telah dijalin hubungan Balai Pengelolaan Hutan Mangrove II yang berpusat di Medan Sumatera Utara. Pada tahun 2009 telah menjalin kerjasama dengan SSPM-JICA (*Sub Sectoral Program on Mangroves, Japan International Cooperation Agency*) berdasarkan

Nota Kesepahaman antara Balai Pengelolaan Hutan Mangrove II dengan Universitas Lampung No. SKB.42/BPHM.II/2/2009 dan 392/H26/KL/2009 tanggal 29 Januari 2009. Berdasarkan hal tersebut maka bentuk kerjasama telah berkembang melibatkan lembaga nasional dan internasional, sehingga bentuk kerjasama menjadi terpadu.

4. Koordinasi diperlukan dalam *sharing* informasi dan keberlanjutan kegiatan pengelolaan di antara stakeholder terkait.
5. Memahami dan menerapkan *Good Governance* dengan memahami dan menerapkan definisi dan dimensi *Governance* dalam pengelolaan terpadu hutan mangrove itu sendiri.
6. Perlunya menjamin keberlangsungan kepercayaan dan penerimaan masyarakat terhadap hak kelola Universitas Lampung dalam keberlanjutan pengelolaan hutan mangrove. Pengelolaan hutan yang dilakukan dalam aspek manajemen (perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian) tetap memperhatikan kondisi sumberdaya, karakteristik dan kebutuhan masyarakat, dan aturan main yang dipergunakan.

## REFERENSI

- Bromley, D.W. 1998. *Tenure Regimes and Sustainable Resource Management. Tenure and Sustainable Use*. Centre for Development and The Environment. University of Oslo. Norway.
- Hersey, P., Ken, Blanchard. *Manajemen Perilaku Organisasi: Pendayagunaan Sumberdaya Manusia*. Penerjemah: Agus Dharma Ph.D. Penerbit Erlangga. Jakarta.
- Irime, D.L., Essman, H.F. 2009. *Forest Property*

- Rights in The Frame of Public Policies and Societal Change*. Forest Policy and Economics. 11 (2009):95-101.
- Kasper, W., Streit, M.E. 1998. Institutional Economics: Social Order and Public Policy. Edward Elgar. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA.
- Kustanti, A. 2011. Mangrove Forest Management. Bogor: IPB Press.
- Kustanti, A., Nugroho, B., Darusman, D., Kusmana, C. 2012. Integrated Management of Mangrove Ecosystem in Lampung Mangrove Center East Lampung Regency Indonesia. Journal of Coastal Development. 15 (2):209-216.
- Kustanti, A. 2013. Evolusi Hak Kepemilikan dan Penataan Peran Para Pihak pada Pengelolaan Ekosistem Hutan Mangrove dengan Kemunculan Tanah Timbul (Kasus pada Tanah Timbul Hutan Mangrove di Kabupaten Lampung Timur Provinsi Lampung). Disertasi Mayor Ilmu Pengelolaan Hutan. Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Kustanti, A., Nugroho B., Darusman D., Kusmana C., Nurrochmat, D.R, Krott M., Carsten, S. 2014. *Actors, Interests, and Conflict in Sustainable Mangrove Forest Management in Lampung Mangrove Center - A Case From Indonesia*. International Journal of Marine Science. Vol 4 (16) : 150-159 (doi:10.5376/ijms.2014..04.0016).
- Ostrom, E. 1990. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge University Press.
- Runge, C.F. 1992. *Common Property and Collective Action in Economic Development*. In *Making The Commons Work*. Theory Practise, and Policy. International Center for Self-Governance (ICFG). ICS Press. San Francisco. California.
- Schlager, E., Ostrom, E. 1992. Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics* 68(3): 249-262.
- Suporahardjo. 2005. Manajemen Kolaborasi. Memahami Pluralisme Membangun Konsensus. Pustaka Latin. Kerjasama LATIN dengan IIED, MFP, RAPP dan IDRC. Bogor.
- Thomson, J.T., David, F., Ronald, J.O. 1992. *Institutional Dynamics: The Evolution and Dissolution of Common-Property Resource Management*. In *Making The Commons Work*. Theory Practise, and Policy. International Center for Self-Governance (ICFG). ICS Press. San Francisco. California.
- Yuniandra, F., Kusmana, C., Nurrochmat D. 2007. Formulasi Kebijakan Pengelolaan Hutan bersama Masyarakat di Taman Nasional Gunung Ciremai. JMHT Vol. XIII (3): 146-154, Desember 2007 ISSN: 0215-157X.