

ILMU SOSIAL

**LAPORAN HASIL
PENELITIAN UNGGULAN UNIVERSITAS BENGKULU**



**MODEL DAN AKUNTABILITAS TATA-KELOLA
CAGAR ALAM DANAU DUSUN BESAR BENGKULU
BERBASIS PEMANGKU KEPENTINGAN**

Peneliti:

**Dr. Hajar G. Pramudyasmono
Wahyu Widiastuti, S.Sos., M.Sc.**

**DIBIYAI OLEH DIPA UNIB NOMOR 0824/023-04.2.16/08/2011
TANGGAL 20 DESEMBER 2011
BERDASARKAN SURAT PERJANJIAN NOMOR 171/H30.10/PL/2011
TANGGAL 21 MARET 2011**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS BENGKULU
MARET 2011**

HALAMAN PENGESAHAN LAPORAN UNGGULAN UNIVERSITAS BENGKULU

1. Judul Penelitian : Model dan Akuntabilitas Tata-Kelola Cagar Alam Danau Dusun Besar Berbasis Pemangku Kepentingan
2. Ketua Peneliti
- a. Nama Lengkap : Dr. Hajar G. Pramudyasmono
 - b. Jenis Kelamin : Laki-laki
 - c. NIP : 196411061990011001
 - d. Jabatan Fungsional : Lektor
 - e. Jabatan Struktural : Kajur Sosiologi
 - f. Bidang Keahlian : Sosiologi Pembangunan
 - g. Fakultas/Jurusan : FISIP/ Sosiologi
 - h. Perguruan Tinggi : Universitas Bengkulu
 - i. Tim Peneliti :

No.	Nama dan Gelar	Bidang Keahlian	Jurusan/fakultas	Perguruan Tinggi
1.	Wahyu Widiastuti, S.Sos., M.Sc.	Ilmu Komunikasi Terapan	Ilmu Komunikasi FISIP UNIB	Universitas Bengkulu

3. Pendanaan dan jangka waktu penelitian
- a. Jangka waktu penelitian yang diusulkan : 2 tahun
 - b. Biaya yang diusulkan : Rp. 49.500.000,-
 - c. Biaya yang disetujui tahun ke 1 : Rp.27.500.000,-



Mengetahui:
Dekan FISIP UNIB
[Signature]
Drs. Panji Suminar, M.A.
NIP. 1962021698803003

Bengkulu, 11 November 2011
Ketua Peneliti

[Signature]
Dr. Hajar G. Pramudyasmono
NIP. 196411061990011001

Menyetujui:
Ketua Lembaga Penelitian UNIB,
[Signature]
Drs. Sarwit Sarwono, M.Hum.
NIP. 195911121986031002

RINGKASAN DAN SUMMARY

Sejalan dengan amanat UUD 1945, Cagar Alam Danau Dusun Besar (CADDDB) di Bengkulu merupakan aset daerah yang seharusnya dikelola dan dimanfaatkan untuk kemakmuran rakyat. Namun kenyataannya pengelolaan CADDDB Bengkulu dilakukan secara terpusat oleh Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA). Secara administrative lembaga ini langsung berada di bawah Kementerian Kehutanan dengan bertanggung jawab pada pengelolaan kawasan yang dilindungi (cagar alam), termasuk di dalamnya merencanakan dan merancang serta mengawasi kawasan hutan lindung. Akibatnya beberapa konflik muncul di antara pemangku kepentingan di kawasan CADDDB, di antaranya konflik tapal batas, pencemaran kualitas air danau, pembalakan liar serta penyerobotan lahan cagar alam.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kepentingan stakeholder atas sumber daya alam di CADDDB, menemukan konsep tata-kelola CADDDB yang baik menurut perspektif para pemangku kepentingan, memformulasikan sistem akuntabilitas seperti apakah yang diperlukan dalam meningkatkan pengelolaan CADDDB serta merumuskan struktur atau lembaga seperti apakah yang dibutuhkan dalam pengelolaan dan akuntabilitas CADDDB. Lebih lanjut penelitian ini juga mencoba menganalisis tata kelola dan akuntabilitas CADDDB dalam konteks yang lebih luas termasuk intervensi dan *action research* yang diperlukan untuk penguatannya. Pada akhirnya hasil penelitian ini akan disosialisasikan dan diterapkan para pemangku kepentingan kawasan CADDDB.

Penelitian ini sangat penting dilakukan sebagai upaya melibatkan seluruh stakeholder dalam pengelolaan cagar alam karena saat ini pengelolaan CADDDB hanya dilakukan oleh Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) tanpa melibatkan aktor lain yang juga mempunyai kepentingan terhadap sumber daya alam. Sistem tata kelola yang tidak melibatkan seluruh pemangku kepentingan cenderung tidak akuntabel secara sosial. Pelibatan *stakeholder* memungkinkan munculnya *sense of belonging* (rasa memiliki) di antara pihak yang berkepentingan. Hal inilah yang belum pernah dilakukan dalam penelitian-penelitian sebelumnya.

Metode penelitian yang digunakan adalah wawancara kepada tiga kelompok responden yang meliputi anggota masyarakat sekitar CADDDB, aparatur pemerintah dan Lembaga Swadaya masyarakat yang berkepentingan dengan masalah lingkungan hidup. Kelompok masyarakat diwakili oleh petani dan pemilik kios sepanjang DDTS. Aparatur pemerintah diwakili oleh BKSDA, Dinas Pariwisata, Dinas Pertanian, Dinas Tata Kota dan Bappeda Kota Bengkulu, Lurah Dusun Besar dan Kepala Desa Nakau kabupaten Bengkulu Tengah. Yayasan Ulayat, Yayasan Lembak dan Walhi mewakili kelompok LSM.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa (1) Terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh aparatur pemerintah lokal dalam pengelolaan CADDDB terlebih pasca era Suharto, (2) Semua pemangku kepentingan menyatakan bahwa pihak yang berwenang mengelola

CADDB adalah BKSDA, tetapi mereka menganggap bahwa lembaga ini belum belum akuntabel, (3) Koordinasi antar aparat pemerintah Kota Bengkulu yang terkait kurang bagus, (4) Belum ada rancangan pengembangan kawasan dan Perda yang mengatur pemanfaatan kawasan sekitar CADDB.

In line with the mandate of Indonesian Constitution 1945, the Nature Preserve of Dusun Besar Lake (CADDB or *Cagar Alam Danau Dusun Besar*) in Bengkulu is the asset of region had to be managed and utilized for social welfare. In reality, the management of CADDB is centrally done by the Conservation Bureau of Natural Resources (BKSDA or *Balai Konservasi Sumber Daya Alam*). Administratively, this institution is directly under the Ministry of Forestry whose responsibility is to manage protected area (nature preserve), including to plan and control protected forest. Consequently, a number of conflicts among stakeholders in the CADDB area aroused, such as conflicts on border-lines, water lake pollution, illegal logging, and illegitimate land occupancy.

This research aims to understand the interests of stakeholders upon natural resources of CADDB, find out the appropriate concept of management based on stakeholders' perspectives, as well as recommend accountability system and institutions needed in managing the CADDB. It also analyzes the management and accountability in deal with the CADDB in a broader context, including conducting intervention and action research to strengthen the management. Finally, the findings of this research will be transferred and implemented to the stakeholders in the CADDB area.

This research is important to be carried out as the effort to make stakeholders be involved in managing nature preserve since the management of CADDB is now only done by the BKSDA without inviting other actors having interests upon natural resources. The management system with the absent of all stakeholders' involvement tends to be socially un-accountable. The involvement of stakeholders provides opportunity for stakeholders themselves to strengthen the sense of belonging. This assumption is not paid attention yet by previous reseach projects.

In collecting the data, this research used interview method focussing on three groups of respondents, covering people reside around the CADDB, government apparatus, and NGO activiests concerning with the issue of environment. The first group was represented by farmers and kiosk owners living along the side road of Danau Dendam Tak Sudah. The second group, government apparatus, was represented by officials of BKSDA, Tourism Office, Farming Office, City Management Office, Regional Development Plan Board, the Head of Dusun Besar Village, and the Head of Nakau Village (Central Bengkulu District). The activiests of Ulayat Foundation, Lembak Foundation, and WALHI represented the NGO group.

The research findings show that: (1) there has been abuse of power by logal government apparatus in managing the CADDB particularly post-Soeharto era; (2) all

stakeholders acknowledged that the BKSDA is the legal body having the authority to manage the CADDB, but the stakeholders perceived that this institution is not accountable yet; (3) the coordination among the apparatus of Bengkulu City is not good; (4) there is no area development plan and no local government regulation on the management of the CADDB.

PRAKATA

Penelitian ini bertujuan melihat peran seluruh stakeholder dalam pengelolaan cagar alam karena saat ini pengelolaan CADDB hanya dilakukan oleh Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) tanpa melibatkan aktor lain yang juga mempunyai kepentingan terhadap sumber daya alam. Sistem tata kelola yang tidak melibatkan seluruh pemangku kepentingan cenderung tidak akuntabel secara sosial. Pelibatan stakeholder memungkinkan munculnya *sense of belonging* (rasa memiliki) di antara pihak yang berkepentingan.

Setelah melalui proses dan tahap penelitian yang sistematis, akhirnya berkat rahmat Tuhan Yang Maha Esa, penelitian ini dapat terselesaikan dengan baik. Bantuan dari berbagai pihak sangat berperan dalam proses terselesaikannya penelitian ini, oleh karena itu kami menyampaikan ucapan berterimakasih kepada:

1. Drs. Sarwit Sarwono, M.Hum. selaku Ketua Lembaga Penelitian Universitas Bengkulu yang telah memberikan kesempatan kepada kami untuk melaksanakan penelitian ini dengan Dana Unggulan Universitas Bengkulu.
2. Para reviewer yang telah menyeleksi dan memberikan masukan sehingga proposal penelitian kami layak didanai.
3. Seluruh aparat pemerintahan kota Bengkulu terutama Dinas Tata Kota, Dinas Pariwisata, Dinas Pertanian dan Bappeda Kota Bengkulu yang telah memberikan kemudahan informasi dan data yang kami butuhkan untuk kepentingan penelitian.
4. Balai Konservasi Sumber Daya Alam Provinsi Bengkulu, Yayasan Ulayat, Walhi Kota Bengkulu dan Yayasan Lembak yang bersedia berbagi informasi dan data-data yang kami perlukan untuk mendukung penelitian.
5. Seluruh responden yang dengan serius dan obyektif telah memberikan informasi tentang berbagai aspek yang berkaitan dengan penelitian.

Upaya maksimal telah kami lakukan dalam penelitian ini. Semoga hasilnya dapat bermanfaat bagi semua pihak, baik akademisi, pemerintah, dan masyarakat di kawasan Cagar Alam Danau Dusun Besar Bengkulu. Namun, apabila masih ada

kekurangan dan ketidaksempurnaan hasil penelitian ini, kami membuka tangan untuk menerima kritik dan saran dari berbagai pihak.

DAFTAR ISI

A. LAPORAN HASIL PENELITIAN

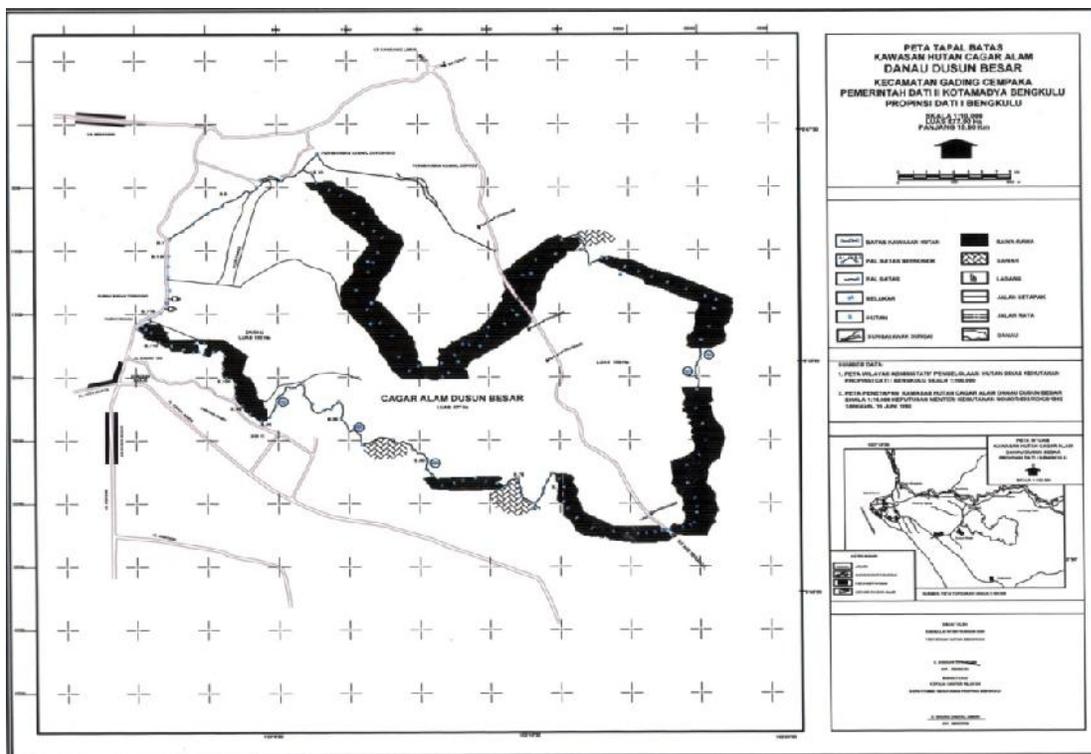
	<u>Halaman</u>
RINGKASAN DAN SUMMARY	iii
PRAKATA	vi
DAFTAR ISI	viii
BAB I : PENDAHULUAN	1
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	4
BAB III : TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN	11
BAB IV : METODE PENELITIAN	12
BAB V : PENGELOLAAN CADDB	20
BAB VI : HASIL DAN PEMBAHASAN	26
BAB VII : KESIMPULAN DAN SARAN	37
DAFTAR PUSTAKA	39
LAMPIRAN	
Biodata Ketua Peneliti	41
Biodata Anggota Peneliti	44
B. DRAF ARTIKEL ILMIAH	47

BAB I: PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Cagar Alam Danau Dusun Besar (CADDDB) yang berada di Provinsi Bengkulu merupakan satu dari 33 kawasan konservasi nasional. Dengan luas 577 ha, kawasan ini berada di dua wilayah administratif, yaitu Kota Bengkulu (536,50 ha) dan Kabupaten Bengkulu Utara (40,5 ha). Cagar alam ini meliputi 487 ha hutan dan rawa serta 90 ha lahan basah.

Figure 1 Peta CADDDB



Sumber : BKSDA,1992

Widiastuti (2008) mencatat beberapa konflik yang terjadi di kawasan Cagar Alam Danau Dusun Besar Bengkulu antara lain adanya ketidaksepahaman para pemangku kepentingan atas batas wilayah, pengelolaan, pemanfaatan serta koordinasi antara BKSDA sebagai pengelola cagar alam dengan instansi lain. Penyalahgunaan kekuasaan oleh pimpinan daerah sebagai imbas dari desentralisasi juga merupakan temuan di kawasan ini.

Masyarakat adat Dusun Besar yang sebagian merupakan suku Lembak merasa memiliki hak atas CADDDB. Bila dirunut dari awal, pasirah Marga Proatin XII, nenek moyang

warga Lembak, telah menyerahkan sebagian wilayahnya untuk pembangunan Bendungan Dusun dan cagar alam kepada Pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1934. Berdasarkan fakta inilah masyarakat adat Lembak ingin dilibatkan dalam pengelolaan CADDB. Akibatnya, ketua adat Lembak sering kali menutup mata apabila ada masyarakatnya yang memasuki kawasan cagar alam. Demikian juga ketika beberapa warga membangun perumahan serta membuat kebun sawit di sekitar kawasan hutan lindung dan Danau Dendam Tak Sudah. Padahal sesuai ketentuan, 50 meter dari kawasan cagar alam harus bebas dari bangunan permanen. Munculnya bangunan permanen di sekitar kawasan merupakan bukti lemahnya koordinasi BKSDA dengan Dinas Tata Kota dan Dinas Perkebunan Bengkulu.

Danau Dendam Tak Sudah yang merupakan bagian dari CADDB merupakan salah satu aset pariwisata. Beberapa warga Dusun Besar, atas izin ketua adat Lembak, mendirikan kios-kios di sepanjang danau ini dengan tujuan menjamu wisatawan yang datang. Dinas pariwisata sampai saat ini tidak bisa mengelola potensi wisata tersebut karena terkendala oleh status kawasan cagar alam. Sementara BKSDA menyatakan kios-kios tersebut ilegal dan menolak keberadaannya.

Pembangunan jalan lintas di dalam kawasan hutan lindung CADDB menunjukkan bukti penyalahgunaan kekuasaan oleh pimpinan daerah Provinsi dan Kota Bengkulu. Beberapa hektar tanah di dalam hutan lindung diklaim dan dijadikan kebun kelapa sawit oleh beberapa orang yang tengah dan pernah berkuasa. Untuk keperluan pengangkutan hasil kebun itulah mereka menginstruksikan dibangunnya jalan lintas. Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) dan Yayasan Ulayat Bengkulu serta Yayasan Lembak tidak memundurkan niat pimpinan daerah ini, padahal pembangunan jalan bisa mengganggu ekosistem CADDB.

1.2 Perumusan Masalah

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Apakah kepentingan stakeholder atas sumber daya alam di CADDB.
2. Bagaimanakah konsep tata kelola CADDB yang baik menurut perspektif para pemangku kepentingan.
3. Sistem akuntabilitas seperti apakah yang diperlukan dalam meningkatkan pengelolaan CADDB.

4. Struktur atau lembaga seperti apakah yang dibutuhkan dalam pengelolaan dan akuntabilitas CADDB.
5. Apakah diperlukan intervensi dan *action research* yang diperlukan untuk penguatannya kelembagaan bagi pengelolaan dan akuntabilitas CADDB.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tata Kelola Kehutanan

Ada beberapa definisi tata kelola (*governance*) – dan tata kelola kehutanan – dari berbagai peneliti, pembuat kebijakan dan praktisi yang bergelut dibidang ini (Bodegom, Klaver, Schoubroeck & Valk, 2008). Beberapa di antara definisi tersebut berdasarkan pertimbangan nilai-nilai (*value*) yang merefleksikan norma-norma dan pertimbangan-pertimbangan dari latar belakang budaya para pemangku kepentingan.

Bavinck, Dialli, Heijden, Kooiman, Mahon & William (dalam Klaver 2009) mendefinisikan bahwa tata kelola adalah keseluruhan interaksi sektor publik (pemerintah) dan sektor privat yang berinisiatif untuk mengatasi permasalahan masyarakat dan menciptakan peluang-peluang, termasuk memformulasikan dan mengaplikasikan prinsip-prinsip yang dapat memperkuat institusi.

Definisi di atas menekankan pentingnya peranan pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil dalam sebuah sistem tata kelola. Dalam konsep tata kelola ini pemerintah tidak berperan sebagai juru mudi namun menjadi pengawas kegiatan masyarakat sipil dan bisnis. Menurut Bavinck (dalam Klaver, 2009), aspek penting dalam konsep tata kelola ini mencakup:

1. Munculnya kesadaran dan konsensus bahwa konsep tata kelola merupakan proses dan tanggung yang multi-stakeholder karena melibatkan kebijakan dan administrasi dari berbagai level dan merangkum aktor yang beragam persepsi dan kepentingannya
2. Kesadaran akan perlunya solusi bagi masalah yang kompleks dan sering tidak dapat diprediksi. Pada proses ini perubahan masyarakat melalui “*learning to adapt*” memainkan peran penting dalam perbaikan sistem tata kelola.
3. Pemahaman akan perlunya manajemen isu-isu strategis dalam masyarakat serta perlunya menciptakan institusi dalam sebuah sistem tata kelola. Konsep *governance* yang baru juga secara jelas menggarisbawahi norma-norma, nilai-nilai dan prinsip-prinsip masyarakat dalam pembentukan institusi. Jadi setiap penilaian atas sistem tata kelola akan melihat efektifitas solusi permasalahan, legitimasi dari sebuah institusi serta prinsip-prinsip moral yang mengatur diterima atau tidaknya institusi tersebut.

2.2 Akuntabilitas Sosial bagi pengelolaan Kehutanan

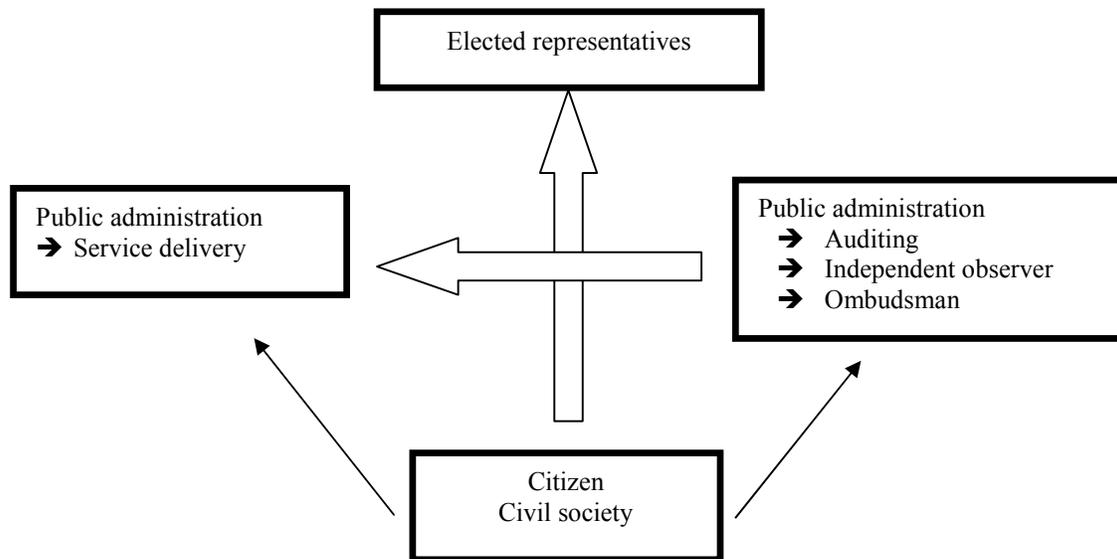
Akuntabilitas (*accountability*) oleh Lawson dan Rakner (2005) didefinisikan sebagai hubungan antara pembawa klim yang benar atau sah dengan agen yang bertanggung-jawab dalam memenuhi atau menghargai hak tersebut. Singkatnya, akuntabilitas mengandung pengertian adanya hubungan kekuasaan dua-arah antara perorangan dan agen.

Menurut Mulgan (dalam Ackerman, 2005), akuntabilitas meliputi tiga elemen penting yang membentuk hubungan antara pemangku kepentingan dalam masyarakat. Lebih lanjut Mulgan menjelaskan bahwa akuntabilitas secara eksternal diberikan kepada orang atau badan di luar orang atau badan yang akan dianalisis. Akuntabilitas external meliputi hubungan antara pemerintah dengan warga negara, partai politik dan pemilih, badan dalam sebuah perusahaan dengan pemilik modal serta pemberi jasa dengan kliennya. Akuntabilitas juga melibatkan interaksi dan pertukaran sosial, serta melibatkan otoritas (penguasa).

Ackerman (2005) mengidentifikasi empat strategi untuk memperkuat akuntabilitas yaitu: (1) Weberian reform yaitu rasionalisasi institusi dalam sektor publik; (2) *Marketisation* atau privatisasi layanan publik; (3) *Independent agencies* seperti ombudsmen, agen pengontrol kegiatan korupsi, komisi penyelidikan legislatif dan pengadilan administrative; (4) *Social accountability*. Strategi keempat ini melibatkan masyarakat sipil di mana warga negara atau organisasi masyarakat atau keduanya terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam meningkatkan akuntabilitas (Malena, *et l.* 2004).

Selanjutnya Ackerman menjabarkan tiga tipe hubungan akuntabilitas seperti bagan berikut:

- Garis vertikal menghubungkan masyarakat dengan perwakilannya melalui mekanisme pemilihan umum
- Hubungan dan mekanisme horizontal mengisyaratkan pejabat dan lembaga melaporkan tidak hanya kepada atasannya namun juga ke sesama pejabat dalam lingkungan pemerintahan
- Akuntabilitas sosial menghubungkan sektor publik, warga negara dan masyarakat sosial



Sumber : Ackerman (2005)

2.3 Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Alam : pluralisme Hukum dan Hak Kepemilikan

Dalam upaya memahami konflik yang terkait dengan sumberdaya alam, Upreti (2001) menyarankan agar fokus pada aktor yang terlibat serta pluralisme hukum yang digunakan oleh mereka. Pluralisme hukum artinya adalah bahwa tidak hanya ada satu sistem hukum melainkan terdapat hukum normatif resmi yang kompleks dan saling terkait satu sama lain (Benda-Beckman, 1996).

Memahami perilaku dan tindakan para pemangku kepentingan akan menunjukkan faktor-faktor utama yang mempengaruhi perilaku pemerintahan seperti norma, ideologi, struktur kekuasaan dan sebagainya. Perspektif ini membantu menjelaskan perbedaan antara aturan dan perilaku, interpretasi pemerintah serta hubungan dan interaksi sosial secara lebih jelas.

Cole dan Grossman (2002) menjelaskan bahwa hak kepemilikan merupakan hubungan antara orang-orang terkait sesuatu. Di sini dibedakan antara pemilik dan bukan pemilik serta mereka yang memperebutkan sesuatu. Istilah hak memiliki korelasi hukum dengan adanya kewajiban, oleh karenanya sebagai upaya mendapatkan hak maka seseorang harus bisa mengidentifikasi kewajiban yang dimiliki orang lain. Dan orang lain tersebut memiliki tugas yang sepadan untuk melihat tugas yang diemban orang lain (Agrawal and Ostrom, 1999).

Schlager and Ostrom dalam Agrawal and Ostrom (1999) menyebutkan ada lima hak kepemilikan terkait dengan sumberdaya alam; yaitu hak untuk memasuki dan menggunakan (*access*), hak untuk mendapatkan hasil (*withdrawal*), hak untuk mengatur (*management*), hak untuk memutuskan siapa saja yang bisa memiliki hak akses (*exclusion*) serta hak untuk menjual atau meminjamkan hak management dan exclusion (*alienation*).

Hak kepemilikan merupakan salah satu hal yang mempengaruhi bagaimana orang-orang berinteraksi dengan sumber daya alam. Benda-Beckmann seperti yang dikutip oleh Upreti menyatakan bahwa tindakan dan perilaku orang-orang terhadap sumber daya alam tidaklah dituntun oleh suatu hukum tertentu. Hak kepemilikan merujuk pada hak dimana individu atau sekelompok orang memiliki keistimewaan untuk menggunakan dan mengatur sumber daya alam, mengatur pembagian hasil bagi mereka yang telah berinvestasi dan mempertahankan sumber daya alam. Orang-orang inilah yang bisa memiliki berbagai tuntutan atas sumber daya alam.

Dalam upaya menuntut haknya, individu atau kelompok bisa memanfaatkan hukum negara, norma-norma, praktek kepercayaan dan aturan lokal. Sebuah produk hukum dalam suatu konteks bisa lebih kuat dibandingkan dengan yang lain. Dalam situasi adanya pluralisme hukum seseorang bisa menggunakan lebih dari satu hukum sebagai landasan rasional dan legitimasi atas perilaku mereka (Meinzen-Dik and Pradhan, 2002). Mengenai hukum mana yang akan digunakan tergantung pada kepraktisan, pengetahuan lokal, konteks interaksi dan hubungan kekuasaan (Spiertz dalam Meinzen-Dik dan Pradhan, 2002). Proses memilih atau menafsirkan hukum dalam konteks yang berbeda dikenal dengan istilah *forum shopping* (Benda-Beckman, tanpa tanggal). Di dalam forum *shopping* beragam sistem peraturan bisa digunakan untuk mengalahkan satu sama lain.

2.4 Desentralisasi

Tyler (2006) menyatakan bahwa kebijakan publik, program pemerintah dan penerapannya kadang-kadang akan memperparah konflik. Tyler menjabarkan bahwa perencanaan dan investasi tanpa koordinasi bisa menimbulkan konflik ditataran masyarakat lokal. Dalam situasi seperti ini penguasa memaksakan keinginannya dan mengabaikan pemangku kepentingan yang lain. Pegawai pemerintah seringkali tidak menyadari bahwa

departemen atau dinas menciptakan peraturan, prosedur dan rencana yang sebenarnya membingungkan dan saling bertentangan (Fisher dalam Tyler, 2006).

Di negara berkembang, seringkali sebuah perencanaan dibuat tanpa data yang memadai atau tanpa mempertimbangkan situasi yang ada. Akibatnya penerapan program adakalanya akan memperkeruh konflik yang sudah ada. Sebagai contoh, dalam upaya mempromosikan industri pertanian, kebijakan pemerintah bisa jadi mengabaikan dan mendiskriminasi petani kecil. Lemahnya komunikasi dan koordinasi dari pemerintah pusat hingga lokal juga merupakan masalah yang umum terjadi.

Dalam menerapkan program pembangunan, pemerintah sering kali hanya fokus pada sektor yang dianggap stabil atau tidak berubah oleh dinas dan institusi lokal. Kewenangan desentralisasi juga dihambat oleh kurangnya dukungan terutama dalam hal pendanaan, pelatihan dan pembangunan manusianya.

Turner dan Hulme (1997) mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer otoritas untuk melakukan sejumlah layanan kepada publik dari individu atau agen di pemerintah pusat kepada individu atau agen lain yang lebih dekat dengan masyarakat yang dilayaninya. World Bank melihat ada tiga jenis desentralisasi yaitu desentralisasi politik, keuangan dan pasar.

Desentralisasi politik bertujuan untuk memberikan kekuasaan kepada warga negara atau yang mewakilinya dalam melakukan pengambilan keputusan publik. Hal ini sering berkaitan dengan pluralisme politik dan wakil pemerintah. Namun hal ini juga berarti memberi dukungan demokratisasi dan pengaruh yang lebih besar dalam memformulasikan dan menerapkan kebijakan kepada warga negara dan wakilnya. Pendukung desentralisasi politik menganggap bahwa kebijakan yang dibuat dengan partisipasi akan lebih sesuai dengan kepentingan masyarakat yang beragam dibandingkan dengan bila dibuat oleh pemerintah nasional.

Desentralisasi administratif mengatur kewenangan, tanggung jawab dan sumber keuangan bagi penyediaan layanan publik di antara berbagai level pemerintahan. Ini merupakan transfer tanggung jawab bagi perencanaan, keuangan dan pengaturan fungsi publik dari pemerintahan pusat kepada dinas atau bidang pemerintahan di bawahnya, kewenangan publik semi otonom atau perusahaan serta kewenangan fungsional atau daerah.

Desentralisasi keuangan khususnya terkait dengan bagaimana pengeluaran publik diorganisir antara pemerintahan yang berbeda tingkatannya dan bagaimana pendanannya.

Desentralisasi keuangan secara khusus berhubungan dengan pengeluaran publik yang diorganisir dalam berbagai level dan bagaimana kegiatan itu dibiayai. Desentralisasi keuangan mengatur dimensi keuangan publik, bagaimana dan dalam kondisi seperti apa pengeluaran dan pemasukan diatur antara jajaran yang berbeda dalam kebijakan pemerintahan nasional. Tanggung jawab keuangan merupakan komponen penting dalam desentralisasi.

Melalui penerapan reformasi desentralisasi, pemerintah lokal di berbagai negara mendapatkan kewenangan politis dan kekuasaan pengambilan keputusan serta memberikan peluang untuk mempengaruhi konstituennya. Pemerintahan seperti ini bisa menerapkan kebijakan publik secara lebih efektif termasuk dalam upaya pengentasan kemiskinan seandainya mereka memiliki sarana dan metode yang lebih baik bagi prioritas dan evaluasi dampaknya.

Desentralisasi menjadikan pemerintah dekat dengan masyarakatnya. Keberadaan arena politik lokal mempermudah bagi warga negara biasa untuk berpartisipasi dan memanfaatkan pengaruh yang ada. Ketika kekuasaan dibawa lebih dekat kepada warga negara maka proses politik menjadi lebih nyata dan transparan dan makin banyak lagi orang yang akan terlibat. Desentralisasi juga menciptakan sistem yang lebih terbuka yang menunjukkan pembagian kekuasaan dalam masyarakat yang merujuk pada pembagian kekuasaan dalam masyarakat.

Desentralisasi juga meningkatkan efisiensi. Sistem ini mengatur tahapan bagi uji coba kebijakan. Dengan banyaknya badan pengambil keputusan, maka terdapat ruang bagi munculnya inisiatif yang beragam. Pendekatan yang baru bisa dicoba, dan apabila hasilnya menggembirakan akan diterapkan juga di daerah lain. Dalam hal ini sistem desentralisasi politis bisa berfungsi sebagai 'pasar terbuka' (Oates, 1999; Manor, 2000).

Dari perspektif ini, desentralisasi terlihat sangat menarik terutama bagi negara berkembang. Namun perlu diperhatikan bahwa desentralisasi juga memiliki kekurangan. Dalam desentralisasi, partai politik harus membatasi dirinya dalam mengeluarkan kebijakan publik secara nasional. Desentralisasi menunjukkan bahwa muatan kebijakan bisa jadi berbeda derajat substansinya dari satu komunitas dengan komunitas lain. Karenanya warga juga akan diperlakukan secara berbeda. Untuk menjaga hak dan layanan tertentu, politik sentralisasi dan struktur pemerintahan administratif sangat dibutuhkan (Anzafar, *et al*, 1999).

Konsekuensi lain dari efek desentralisasi adalah bidang tata kelola pemerintahan itu sendiri. Banyak sekali contoh desentralisasi yang memberi pengaruh buruk bagi kualitas

praktek politik dan administrasi; seperti meningkatnya jumlah korupsi, manajemen yang kurang baik dan patron klien sejalan dengan pemberdayaan masyarakat lokal.

Hal ini tentu saja memiliki akibat buruk bagi efisiensi sektor publik yang pada gilirannya akan menghasilkan konsekuensi negatif bagi kesejahteraan warga masyarakat. Kehidupan berpolitik juga akan mendapatkan imbasnya. Tata pemerintahan yang korup meletakkan landasan patron klien dalam organisasi politis yang hanya memberi sedikit peluang bagi keterlibatan masyarakat kecil. Sebagai akibatnya lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat menjadi tidak memiliki legitimasi (Della Porta dan Vannucci, 1997; Hadenius, 2001).

BAB III: TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

3.1 Tujuan Umum Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kepentingan para pemangku kepentingan atas CADDB, merumuskan konsep mengenai pengelolaan serta sistem akuntabilitas CADDB berdasarkan perspektif pemangku kepentingan. Berdasarkan kedua tujuan tersebut, penelitian pada akhirnya ingin mengetahui model tata kelola dan akuntabilitas Cagar Alam Danau Dusun Besar berbasis pemangku kepentingan. Melalui penelitian ini juga akan dikaji mengenai struktur kelembagaan bagi sistem tata kelola dan akuntabilitas CADDB. Lebih lanjut penelitian ini juga mencoba menganalisa tata kelola dan akuntabilitas CADDB dalam konteks yang lebih luas termasuk intervensi dan *action research* yang diperlukan untuk penguatannya. Pada akhirnya hasil penelitian ini akan disosialisasikan kepada para pemangku kepentingan kawasan CADDB.

3.2 Tujuan Khusus Penelitian

Dengan menerapkan pengkajian yang menitikberatkan pada kepentingan para stakeholder penelitian ini bertujuan untuk memunculkan pemahaman akan kepedulian (*awareness*), rasa memiliki (*sense of belonging*), dan kemandirian (*autonomy*) dalam satu model tata kelola dan akuntabilitas Cagar Alam Danau Dusun Besar (CADDB). Hasil penelitian ini dalam jangka panjang diharapkan dapat menciptakan masyarakat mandiri di sekitar CADDB yang mampu berperan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pemanfaatan semua aspek pembangunan yang dilakukan di daerah tersebut.

3.3 Urgensi (Keutamaan) Penelitian

Penelitian ini perlu dilakukan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya konflik akibat pemanfaatan lahan di kawasan CADDB di antara para pemangku kepentingan. Dengan ditemukenalinya potensi konflik, diharapkan langkah-langkah preventif dapat dilakukan agar tidak terjadi permasalahan yang lebih serius. Di samping itu, penelitian ini juga bermanfaat untuk menemukan model pengelolaan dan pemanfaatan kawasan CADDB yang dapat mengkomodasikan kepentingan seluruh pemangku kepentingan.

BAB IV: METODE PENELITIAN

Agar mendapatkan hasil sesuai dengan yang ditargetkan, penelitian ini rencananya akan dilakukan dua tahap (pembiayaan penelitian dengan pengajuan ke Universitas Bengkulu yaitu tahun 2011 dan tahun 2012). Metode penelitian yang sama akan dilakukan dalam setiap penelitian per tahun, yaitu melalui tahapan-tahapan pengumpulan data (observasi dan survey, penyebaran kuisisioner, wawancara), kecuali *Focused Group Discussion (FGD)* hanya dilakukan pada tahun 2011. Selain itu juga di setiap penelitian per tahun dilakukan telaah dokumen ilmiah serta pengolahan data (klasifikasi data, penyajian data, analisis SWOT, dan penarikan kesimpulan). Selain *Focused Group Discussion (FGD)*, ada metode yang membedakan dalam rencana penelitian yang dilakukan dua tahap tersebut, yaitu penelitian yang akan dilakukan tahun 2012 lebih menekankan pada uji kelayakan penerapan model tata kelola dan akuntabilitas Cagar Alam Danau Dusun Besar (CADDB) Provinsi Bengkulu. Dalam tahap pertama rencana penelitian tahun 2011, metode penelitian yang akan dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut.

3.1. Penentuan Data Penelitian

a. Sumber Data

Penentuan data penelitian ini dilakukan dengan cara mengelompokkan data berdasarkan cara memperoleh data tersebut, sehingga didapatkan dua kelompok data yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh dengan jalan dikumpulkan sendiri oleh tim penelitian secara langsung dari lokasi penelitian melalui prosedur dan teknik pengambilan data yang dapat dipertanggungjawabkan (Kusmayadi dan Sugiarto, 2000). Berkaitan dengan penelitian ini, data primer dapat diperoleh dengan cara melakukan observasi lapangan, penyebaran kuisisioner, wawancara secara mendalam (*depth interview*), dan FGD (*Facused Group Discussion*) yang melibatkan pemangku kepentingan (*stakeholders*) di Cagar Alam Danau Dusun Besar (CADDB) Provinsi Bengkulu. Sedangkan data sekunder adalah data yang didapat secara tidak langsung dari hasil pengumpulan yang dilakukan oleh orang lain atau instansi yang telah dipublikasikan dalam bentuk buku, artikel ilmiah, laporan penelitian, dan laporan tahunan. (Kusmayadi dan Sugiarto, 2000).

b. Jenis Data

Berdasarkan jenisnya, data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif dan data kuantitatif. Data kualitatif adalah data yang tidak bernilai *numerik* atau nilainya bukan angka, dan biasanya berbentuk kata, kalimat, skema, atau gambar (Kusmayadi dan Sugiarto, 2000). Berkaitan dengan penelitian ini, data kualitatif adalah berupa pendapat, persepsi, dan harapan pemangku kepentingan (*stakeholders*) di CADDDB. Sedangkan data kuantitatif adalah data yang nilainya berbentuk *numerik* atau angka, yang dapat juga diperoleh dengan cara mengangka-kan data kualitatif melalui *scoring* yang disebut juga dengan data kuantifikasi (Kusmayadi dan Sugiarto, 2000). Berkaitan dengan penelitian ini, data kuantitatif antara lain adalah nilai-nilai yang berkaitan dengan tingkat pendidikan, tingkat kesejahteraan, tingkat usia produktif, dan potensi-potensi dalam masyarakat.

c. Responden

Jumlah dan komposisi responden dalam penelitian ini dapat dikategorikan sebagai berikut.

Responden	Status Responden	Jumlah
Masyarakat	Anggota Masyarakat	30 orang
	Tokoh Masyarakat/Lembaga Masyarakat	3 orang
Aparat Pemerintah	Staf Kantor BKSDA	3 orang
	Staf Kantor Dinas Pariwisata	3 orang
	Staf Kantor Bappeda	3 orang
	Staf Kantor Kepala Desa	3 orang
Jumlah		45 orang

3.2. Pengumpulan Data Penelitian

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini akan menggunakan teknik pengumpulan data yang bersifat kualitatif dan kuantitatif sesuai dengan jenis data yang telah ditentukan. Pengumpulan data dilakukan di lokasi penelitian melalui beberapa tahapan, yaitu:

a. Observasi dan Survey

Melakukan observasi terhadap masyarakat di sekitar Cagar Alam Danau Dusun Besar (CADDDB) Provinsi Bengkulu. Selain itu juga dilakukan kegiatan survey langsung di lokasi penelitian yang diperkirakan memiliki potensi sumberdaya alam di CADDDB dan tingkat kepedulian serta potensi masyarakat di sekitar CADDDB. Diharapkan dengan melakukan

pengamatan secara *empiris* dalam observasi dan survey tersebut, dapat ditemukan kenyataan-kenyataan yang dapat dijadikan acuan awal penelitian ini.

b. Penyebaran Kuisisioner

Setelah melakukan observasi dan survey di lokasi penelitian, maka dilakukan penyebaran kuisisioner untuk mendapatkan data primer dari responden penelitian yang meliputi anggota masyarakat, tokoh masyarakat/lembaga masyarakat, staf Kantor BKSDA, staf Kantor Dinas Pariwisata, staf Kantor Bappeda, staf Kantor Kepala Desa. Instrumen yang dipakai adalah daftar pertanyaan yang relevan dengan topik penelitian dan disusun dalam bentuk lembar kuisisioner yang dijawab dan diisi oleh responden.

c. Wawancara

Untuk lebih memperkuat kualitas data dari hasil penyebaran kuisisioner, maka dalam penelitian ini akan dilakukan wawancara secara mendalam (*depth interview*) terhadap responden penelitian. Instrumen yang dipakai adalah pedoman wawancara yang dijadikan acuan dalam melakukan wawancara secara mendalam (*depth interview*) yang berisi tentang pertanyaan-pertanyaan yang relevan dengan aspek permasalahan dalam penelitian.

d. FGD (*Facused Group Discussion*)

Metode *Facused Group Discussion (FGD)* digunakan dalam penelitian ini sebagai upaya yang sistematis dalam pengumpulan data dan informasi mengenai permasalahan penelitian yang sangat spesifik melalui diskusi kelompok. Dalam pelaksanaan *FGD* ini melibatkan sekelompok orang berdiskusi dengan pengarahan dari fasilitator mengenai topik penelitian dan lama pelaksanaan *FGD* antara 1-2 jam dengan melibatkan 10 – 15 orang responden (Irwanto, 2006) yaitu yang merepresentasikan *stakeholders* di lokasi penelitian, yang meliputi anggota masyarakat, tokoh masyarakat/lembaga masyarakat, staf Kantor BKSDA, staf Kantor Dinas Pariwisata, staf Kantor Bappeda, staf Kantor Kepala Desa. Dengan demikian, setelah *FGD* dilakukan melalui beberapa tahapan dan proses serta analisis, maka akan diketahui informasi yang lebih mendalam (*thick description*) tentang mengenai kepentingan para stakeholder, konsep tata kelola dan akuntabilitas CADDDB berbasis pemangku kepentingan.

f. Telaah Dokumen Ilmiah

Yang dimaksud dengan telaah dokumen ilmiah adalah menelaah lebih jauh sumber-sumber tertulis yang dapat memberikan data-data sekunder. Dokumen yang dimaksud yaitu

berupa buku yang relevan dengan topik penelitian, hasil penelitian sebelumnya, laporan tahunan proyek-proyek pengembangan, artikel dalam majalah ilmiah yang diterbitkan oleh instansi maupun akademisi, dan bahkan bila dianggap perlu akan dicari beberapa referensi dari internet.

3.3. Pengolahan Data Penelitian

a. Klasifikasi Data

Data yang berhasil didapat, baik data primer maupun data sekunder diklasifikasikan menjadi suatu data yang berkualitas dan memenuhi syarat untuk dapat dianalisis lebih lanjut. Klasifikasi data dalam penelitian ini ditampilkan dalam bentuk tabulasi dan dipaparkan untuk mempermudah dalam langkah analisis data.

b. Analisis SWOT

Setelah diperoleh hasil klasifikasi data, dilakukan analisis SWOT yang meliputi tahapan analisis mengenai kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman dalam pengelolaan *eco-tourism* berbasis konservasi dan pariwisata berkelanjutan di Cagar Alam Danau Dusun Besar (CADDDB).

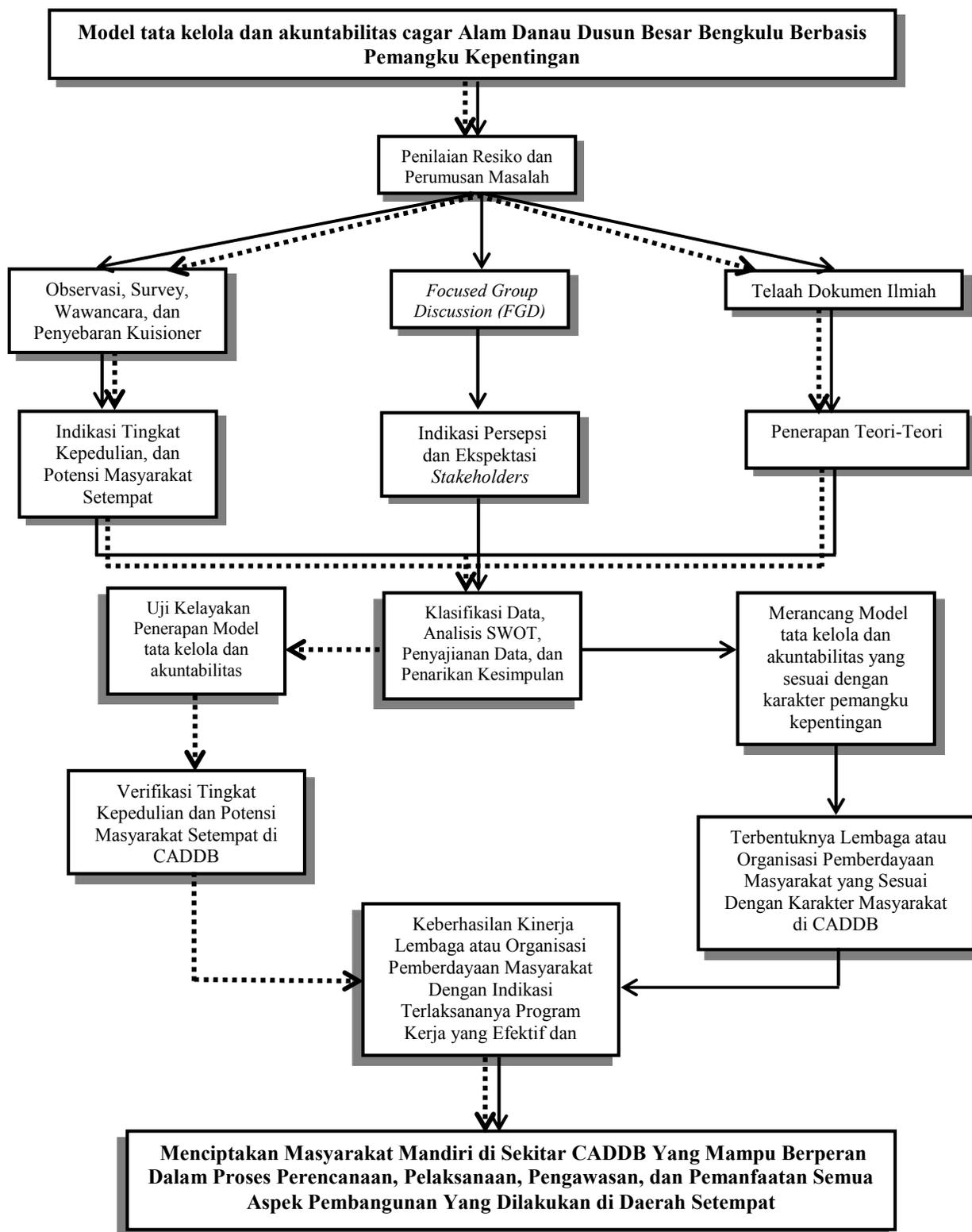
c. Penyajian Data

Kemudian setelah melakukan tahap klasifikasi data, analisis SWOT maka dalam proses penyajian data, memungkinkan dilakukan kuantifikasi data yaitu memproses data yang bersifat kualitatif menjadi data yang bersifat kuantitatif. Kemudian semua data yang telah diolah akan dideskripsikan dalam bentuk penulisan hasil penelitian dengan mengacu ketentuan sistematika yang sudah baku. Tahapan penyajian data juga melalui pelaporan hasil penelitian secara berkala dalam bentuk laporan kemajuan (*progress report*).

d. Penarikan Kesimpulan

Tahap akhir dari metode penelitian ini adalah menarik suatu kesimpulan berdasarkan analisis secara cermat dan mendalam terhadap data-data yang diperoleh. Kesimpulan yang didapat diharapkan mampu memberikan jawaban atas beberapa permasalahan yang telah dikemukakan dalam penelitian ini.

e. Bagan Alir Penelitian (Tahun 2011 dan 2012)



Keterangan :

- Alir Penelitian yang dilakukan Tahun 2011
- .-.-> Alir Penelitian yang dilakukan Tahun 2012

f. Deskripsi Alir Kegiatan Penelitian

No.	Kegiatan	Deskripsi	Indikator Pencapaian	Sumber Data	Jenis Data	Metode Pengumpulan Data	Metode Pengolahan Data
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
I.	Konsepsualisasi						
a.	Penilaian resiko (<i>risk assessment</i>)	Studi pustaka tentang pengelolaan Cagar Alam Danau Dusun Besar (CADDB) Provinsi Bengkulu	Memunculkan good governance Memunculkan konsep social accountability	Sekunder Sekunder	Kualitatif Kualitatif	Studi pustaka Studi pustaka	Deskriptif kualitatif Deskriptif kualitatif
II.	Pengumpulan Data						
a.	Observasi, survey, wawancara, dan penyebaran kuisioner di lokasi penelitian	Mengidentifikasi sumberdaya alam CADDB Mengidentifikasi tingkat kepedulian dan potensi masyarakat setempat	Terekamnya data jumlah dan potensi sumberdaya alam CADDB Terekamnya data jumlah dan tingkat kepedulian serta potensi masyarakat	Primer Primer	Kuantitatif Kualitatif	Menggunakan peta, kompas, dan meteran Menggunakan kuisioner dan wawancara	Deskriptif kualitatif Deskriptif kuantifikasi
b.	<i>Focused Group Discussion (FGD)</i>	Membentuk kelompok diskusi dengan 10-15 responden	Terekamnya data persepsi dan ekspektasi stakeholders	Primer	Kualitatif	Menggunakan <i>hand out</i> sebagai bahan diskusi	Deskriptif kualitatif
c.	Telaah dokumen ilmiah	Mencari data digital internet maupun data manual dari buku, artikel ilmiah	Penerapan teori-teori yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian	Sekunder	Kualitatif	<i>Surfing</i> atau <i>browsing</i> internet dan studi pustaka	Deskriptif kualitatif

III.	Pengolahan Data						
a.	Klasifikasi data	Mengolah data primer dan sekunder maupun data kualitatif dan kuantitatif	Mendapatkan tabulasi data yang berasal dari lokasi penelitian	Primer dan sekunder	Kuantitatif dan kualitatif	-	Pembahasan intern tim penelitian
b.	Analisis SWOT	Menganalisis Data yang diperoleh di lapangan	Menganalisis berdasarkan tingkat kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman dalam pengelolaan CADDB	Primer dan sekunder	Kuantitatif dan kualitatif	-	Pendelegasian tugas tim penelitian
c.	Panyajian data	Memaparkan hasil pengolahan data	Mendapatkan laporan deskriptif hasil pengolahan data	Primer dan sekunder	Kuantitatif dan kualitatif	-	Pembagian tugas pelaporan tim penelitian
d.	Penarikan kesimpulan	Menentukan hasil akhir penelitian	Menyusun laporan akhir hasil penelitian	Primer dan sekunder	Kuantitatif dan kualitatif	-	Pendelegasian tugas tim penelitian
e.	Merancang model tata kelola dan akuntabilitas CADDB berbasis pemangku kepentingan	Membuat desain pola tata kelola dan akuntabilitas	Terbentuknya lembaga atau organisasi pemberdayaan masyarakat yang sesuai dengan karakter masyarakat di sekitar CADDB	Primer	Gambar struktur kelembagaan dan alur kinerja organisasi	-	Penyusunan program kerja pemberdayaan masyarakat

Deskripsi alir kegiatan penelitian tahun 2012 pada dasarnya menggunakan metode penelitian yang sama dengan yang dilakukan pada tahun 2011. Ada metode penelitian tambahan yang dilakukan tahun 2011 yaitu pada penekanan pada uji kelayakan penerapan model pemberdayaan masyarakat dan verifikasi potensi sumberdaya alam, tingkat kepedulian masyarakat setempat dalam pengelolaan *eco-tourism* berbasis konservasi dan pariwisata berkelanjutan di Cagar Alam Danau Dusun Besar (CADDB) Provinsi

Bengkulu. Metode tambahan tersebut adalah sebagai berikut.

No	Kegiatan	Deskripsi	Indikator Pencapaian	Sumber Data	Jenis Data	Metode Pengumpulan Data	Metode Pengolahan Data
III.	Pengolahan Data						
f.	Uji kelayakan penerapan model pemberdayaan masyarakat	Mengevaluasi dan monitoring pelaksanaan program dan kinerja organisasi pemberdayaan masyarakat	Keberhasilan dapat dilihat dari kinerja yang ditunjukkan maksimal. Berjalannya program kerja sesuai dengan yang telah direncanakan	Primer Primer	Kualitatif Kualitatif	Evaluasi dan monitoring dengan menggunakan instrumen tabel indikator	Pengukuran score hasil evaluasi dan monitoring dengan skala Lickert
g.	Verifikasi potensi sumberdaya alam, kepedulian, dan potensi masyarakat setempat	Mengukur ptensi sumberdaya alam , kepedulian dan potensi masarakat	Terekamnya data perubahan potensi sumberdaya alam, kepedulian dan potensi masarakat setelah adanya upaya pemberdayaan	Primer	Kuantitatif	Menggunakan peta, kompas, dan meteran	Deskriptif kuantifikasi

BAB V: PENGELOLAAN CADDB

4.1 Desentralisasi: Perubahan Sosial Politik Pasca Era Suharto

Konsep desentralisasi sebenarnya bukanlah hal yang baru bagi Indonesia. Sebelum kemerdekaan, semasa pemerintahan kolonial Belanda, Undang-Undang mengenai desentralisasi telah dikeluarkan tahun 1903. Decentralisatie Wet 1903 ini kemudian dikenal sebagai undang-undang pertama mengenai desentralisasi di Indonesia. Pada bab ini, penerapan desentralisasi akan dipaparkan, namun tidak akan membahas keseluruhan proses desentralisasi, melainkan hanya proses yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam saja terutama pasca era reformasi.

Dikeluarkannya peraturan pemerintah No 22/1999 menjadi awal perubahan dari pemerintahan yang sentralistik menuju pemerintahan yang demokratis yang memberi peran dan kekuasaan baru bagi pemerintahan lokal dalam mengelola wilayahnya. Konsep baru mengenai pengelolaan negara ini diharapkan membawa Indonesia menuju negara yang secara politis dan ekonomi lebih demokratis. Demokratisasi politis ditandai dengan munculnya masyarakat sipil yang kuat dan pelibatan masyarakat dalam sistem pengelolaan negara, sementara demokratisasi ekonomi merujuk pada pemerintahan yang lebih transparan dalam sistem pengelolaan keuangan. Menurut World bank (2003) desentralisasi juga diharapkan mampu meningkatkan performa pemerintahan lokal dalam melayani publik dan mengisyaratkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Desentralisasi secara formal diberlakukan tahun 2001. Kebanyakan pengamat menyatakan bahwa penerapan desentralisasi ini 'setengah hati' karena dilakukan secara terburu-buru setelah mendapatkan tekanan dari masyarakat luar Jawa yang merasa telah dieksploitasi dan diperlakukan tidak adil selama masa Suharto. Desentralisasi di sini bukanlah hasil dari proses demokratisasi, pengelolaan yang baik atau penguatan masyarakat sipil, namun lebih merupakan desentralisasi korupsi dan kolusi pada level regional.

Resosudarmo (2005) menyebutkan empat akibat penerapan desentralisasi dalam konteks pengelolaan sumber daya alam Indonesia. Pertama adalah meningkatnya ketidaksepakatan di antara berbagai level pengelola pemerintahan yaitu (a) antara pemerintah pusat dan daerah. Hal ini terjadi karena pemerintah pusat mendominasi sumber daya yang bernilai seperti kehutanan dan produk pertambangan, (b) konflik antara pemerintah lokal yang diakibatkan oleh adanya ambiguitas hukum dan peraturan, (c) konflik antara departemen-departemen dalam pemerintahan.

Kedua adalah meningkatnya jumlah konflik antara masyarakat adat dan pemerintah lokal. Konflik ini melibatkan masyarakat lokal atas hak mengelola wilayah dan sumber daya alam yang umumnya berdasarkan hukum adat dan keinginan untuk mendapatkan kembali hak atas wilayah adat atau tanah ulayat.

Ketiga, desentralisasi memberi peluang praktek kolusi dan korupsi bagi pemerintah pusat hingga daerah. Praktek ini sangat terkait dengan berkembangnya aktivitas penambangan dan pengolahan sumber daya alam yang ilegal. Hal ini merupakan sebuah ironi bahwa otonomi daerah berarti hanya memindahkan praktek ilegal dari jakarta ke daerah.

Terakhir, keinginan pemerintah lokal untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari pajak dan ijin pengelolaan tambang dengan alasan bahwa pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk menggaji pegawai dan membangun infrastruktur seperti jalan dan kantor pemerintah daerah.

Sadar akan kekurangan Undang-Undang No 22/1999, pemerintah Indonesia kemudian mengeluarkan Undang-Undang No 32/2004. Pada Undang-Undang yang baru ini peran pemerintah provinsi diperbesar, demikian juga dengan tidakadanya hirarki yang kurang jelas antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten (USAID,2006). Ini berarti bahwa pemerintah pusat ingin mengembalikan peran provinsi seperti yang diinginkan dalam fungsi dekonsentrasi. Namun USAID mencatat bahwa usaha ini belum efektif karena belum ada inisiatif dari pemerintah provinsi untuk mengeksplor wilayahnya.

4.2 Hukum adat dalam kebijakan Kehutanan Indonesia

Sebelum hukum formal tentang kehutanan yang sekarang digunakan, sebenarnya terdapat aturan yang menjadi pegangan masyarakat dalam berperilaku termasuk didalamnya perilaku mengelola kehutanan. Norma-norma ini berbeda di setiap komunitas tergantung pada kondisi masing-masing. Pegangan tersebut dikenal dengan nama adat. Aturan adat masih dipakai bersamaan dengan hukum formal yang dikeluarkan pemerintah.

Undang-Undang kehutanan menyebutkan bahwa hingga saat ini masih ada hak masyarakat, hak individu dan adat untuk memanfaatkan hutan secara langsung maupun tidak langsung. Lebih lanjut dalam penjelasannya dikemukakan bahwa di beberapa daerah di Indonesia, hukum adat masih digunakan sebagai contoh untuk mengatur pembukaan hutan, menggembala ternak, berburu hewan liar dan mengumpulkan hasil hutan. Hak ulayat juga masih ada dan diakui pemerintah sepanjang penerapannya tidak bertentangan dengan perencanaan pemerintah, seperti penolakan atas penebangan hutan untuk proyek-proyek

besar. Di sisi lain hak ini juga tidak bisa digunakan sebagai alasan bagi masyarakat untuk membuka hutan secara sembarangan.

Saat ini keberadaan hak ulayat kian melemah karena berbagai sebab. Selain adanya kontrol dari pemerintah, penerapan hak ulayat harus sejalan dengan kepentingan pemerintah serta tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya. Pembukaan hutan masyarakat adat menjadi hutan negara bukan berarti bahwa pemerintah mengesampingkan hak adat dan anggotanya sebagai upaya mendapatkan manfaat hutan selama penerapan tersebut tidak bertentangan dengan hukum yang lebih atas. Kondisi ini membuat hak adat berada dibawah hukum negara. Namun fakta di lapangan menunjukkan bahwa hak adat yang kebanyakan merupakan hukum yang tidak tertulis dijalankan oleh anggota sekelompok etnis dan diposisikan setara dengan hukum negara.

Penjelasan dalam UUPK secara jelas menunjukkan bahwa hukum adat dianggap sebagai hukum yang statis dan tradisional. Asumsi ini bertentangan dengan konsep hukum adat sebagai hukum yang dinamis. Dalam konsep hukum adat, sebuah norma tidak akan dianggap relevan lagi manakala subjek hukum merasa bahwa norma tersebut tidak bisa digunakan sebagai arahan dan adanya norma yang baru. Ini berarti bahwa hukum adat mendapat tekanan dari luar, dan bukan dorongan dari masyarakat anggota etnis itu sendiri. Oleh karena itu, meskipun terdapat pengakuan terhadap hak adat dalam UUPK, namun kenyataannya ini hanyalah sebuah pengakuan yang palsu. UUPK tidak memberi ruang bagi masyarakat adat untuk mengelola hutan seperti yang selama ini mereka lakukan, namun sebaliknya membatasi masyarakat adat untuk mengakses hutan mereka sendiri.

UUPK No 41/1999 secara jelas menyatakan hutan adat sebagai hutan negara yang berada di wilayah komunitas adat. Dan selanjutnya dalam ayat yang lain dijelaskan bahwa pemerintah memutuskan status hutan, dan hutan adat diberikan sepanjang keberadaan masyarakat adat pemilik hutan masih diakui. Jika komunitas adat sudah tidak ada lagi maka pengelolaannya diambil alih oleh pemerintah.

Selanjutnya pada ayat 67 dipaparkan sepanjang keberadaan masyarakat masih ada maka masyarakat masih bisa memanfaatkan hasil hutan untuk memenuhi kebutuhannya, mengatur dan mengelola hutan dibawah hukum yang mereka miliki dengan tujuan untuk kemakmuran mereka. Komunitas adat masih diakui oleh negara apabila memenuhi persyaratan seperti memiliki struktur, institusi dan aparat yang masih diakui dan dipatuhi oleh masyarakatnya serta masyarakat adat tersebut masih melakukan kegiatan pengumpulan dan pemanfaatan hasil hutan untuk kebutuhan sehari-hari.

Pengakuan pemerintah atas hukum adat dalam UUPK No 41/1999 merupakan pertanda baik bagi masyarakat adat. Peraturan pemerintah ini memiliki sifat yang responsif dibandingkan dengan UUPK No 16/1967 yang represif. Namun bila dipelajari, undang-undang yang baru menggambarkan kedudukan hukum adat yang masih kabur dan tentu hal ini menyulitkan komunitas adat untuk diakui oleh pemerintah. Ada beberapa hal yang membuat masyarakat adat sulit mendapatkan pengakuan dari pemerintah karena sifat formal yang sentralistik dan mengisyaratkan perlu adanya institusi yudikatif. Undang-Undang Pokok Kehutanan No 14/1970 telah menghapuskan institusi yudikatif dalam masyarakat adat, sementara itu Undang-undang Pemerintahan No 5/1979 mengenai institusi resmi desa telah menghapuskan institusi adat dalam masyarakat adat. Meskipun Undang-undang Pemerintahan No 22/1997 kembali memberi kesempatan bagi institusi tersebut untuk diaktifkan kembali, namun persyaratan dari pemerintahan pusat dan daerah sangat rumit sehingga tidak mudah bagi masyarakat adat untuk menerapkannya.

4.3 Tuntutan Masyarakat Adat

Henley and Davidson (2008) mencatat terdapat empat alasan utama munculnya pengelolaan sumber daya alam berbasis adat setelah era reformasi tahun 1998. Yang pertama adalah adanya dukungan ideologi dari organisasi internasional yang bergerak di bidang perlindungan hak-hak masyarakat adat. Tahun 1999, kelompok masyarakat lokal dengan dukungan dari masyarakat internasional mendirikan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara atau AMAN. AMAN merupakan representasi masyarakat adat yang berusaha mencari pengakuan dan kepemilikan atas wilayah dari pemerintah. Pendirian AMAN menandai usaha yang terorganisir bagi penguatan posisi mereka yang secara politis termasuk kelompok yang termarginalkan (dan merupakan korban politik selama tiga dekade) (Duncan, 2007).

Alasan kedua adalah peran penting adat dalam peta politik Indonesia sejak awal abad 20. Hukum adat dan hukum Islam membentuk pluralisme sistem hukum Indonesia. Pengikut Van Vollenhoeven menggarisbawahi adat sebagai pembentuk ideologi nasional Indonesia. Karakteristik, harmoni, solidaritas dan sisi positif masyarakat secara keseluruhan merupakan hak individu yang diperhatikan oleh adat. Spiritual, orientasi kepada masyarakat serta gagasan-gagasan yang manusiawi menginspirasi kepribadian nasional Indonesia.

Ketiga adalah tekanan terhadap kelompok minoritas pada era orde baru. Pada pemerintahan Suharto, pembangunan dan integritas nasional menjadi pengekang masyarakat adat. Selama periode ini struktur tradisional digantikan oleh struktur birokratis yang berlaku di seluruh negeri. 'Trickle down' dipraktekkan oleh pemerintah terhadap lahan nenek

moyang masyarakat adat dan keuntungannya mengalir ke Jakarta, sementara masyarakat lokal hanya mendapatkan sedikit keuntungan beserta hutan yang gundul, sungai yang tercemar.

Alasan terakhir adalah transisi dari pembangunan yang bersifat authoritarian ke hubungan masyarakat-negara yang tidak stabil dan oportunistis pasca era orde baru. Kongres AMAN yang pertama di tahun 1999 menarik perhatian media karena menunjukkan bagaimana tekanan dari militer terhadap hak-hak masyarakat adat. Kongres ini menuntut beberapa hal termasuk diantaranya meminta dikembalikannya tanah adat dan kewenangan struktur adat mereka.

Setelah kejatuha rezim Suharto di tahun 1998, penerapan kebijakan desentralisasi dan otonomi kepada etnis minoritas memungkinkan mereka mendapatkan kembali tanah nenek moyang mereka serta memungkinkan mereka memperoleh hak untuk mengelola sumber daya alam (Duncan,2007). lebih lanjut hal ini memungkinkan reformasi institusi secara internal di tataran pemerintah lokal yang mengakui pentingnya masyarakat adat dalam tata kelola desa dan mengakui administrator di level tersebut dengan memberikan penghargaan atas hak, kebiasaan dan tradisi desa tersebut (Davidson, 2008).

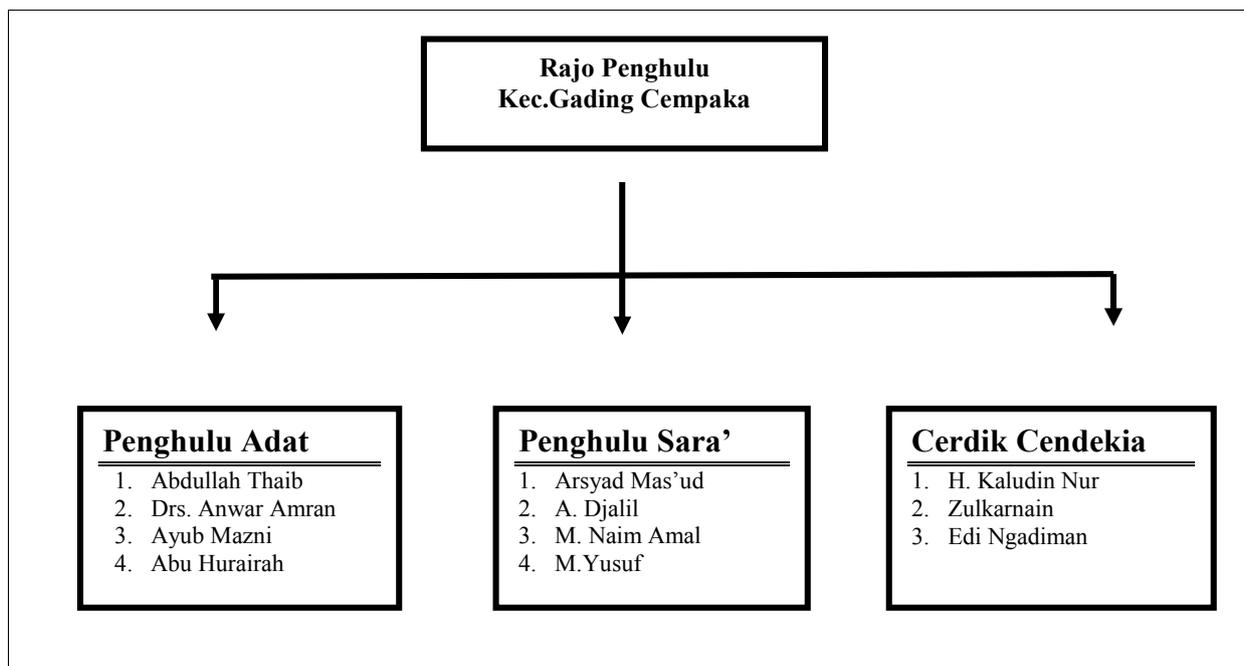
4.4 Masyarakat Adat lembak

Masyarakat lembak merupakan satu dari empat suku asli Kota Bengkulu. Mereka hidup menyebar terutama di kecamatan Gading Cempaka, Selebar, Muara Bangkahulu dan Teluk Segara. Keempat kecamatan ini dulunya merupakan wilayah marga Proatin XII. Dalam situsnya, yayasan Lembak menyadari bahwa mereka tidak memiliki hak untuk mengelola cagar alam, namun mereka berkeyakinan bahwa CADDB merupakan hak ulayat suku Lembak. Hal ini dibuktikan dengan Besluit of Governor General Netherlands Indies (BG) no 36/1936 dan Besluit marga No 6 tertanggal 4 Juni 1934 yang menyatakan bahwa wilayah tersebut adalah milik Marga Proatin XII serta mengakui hak ulayat masyarakat Lembak.

Berdasarkan hal tersebut, Yayasan lembak mengklaim bahwa mereka memiliki hak untuk mengelola CADDB. Yayasan Lembak merupakan organisasi nirlaba yang diprakarsai oleh masyarakat etnis lembak dengan tujuan menguatkan komunitas Lembak serta mempertahankan ekosistem dan keanekaragaman hayati melalui pembangunan berkelanjutan (lembak blogspot,2011). Mengingat sebagian besar masyarakat lembak kurang berpendidikan maka melalui visi dan misinya, yayasan Lembak diharapkan menjadi sarana bagi proses advokasi dan penguatan komunitasnya dengan hak adat dan hak ulayat dalam menyelesaikan masalah yang ada.

Ketua adat Dusun Besar, Abdullah Thaib, yakin bahwa komunitasnya bisa mengelola wilayah konservasi tersebut meskipun saat ini etnisnya tidak memiliki hukum adat lisan maupun tertulis sebagai landasan pengelolaan sumberdaya alam. Abdullah Thaib meyakinkan saat ini masyarakatnya tengah menyusun hukum dan peraturan untuk keperluan tersebut.

Figure 4.1 Struktur kepemimpinan masyarakat Lembak



Sumber: Profil Desa, 2004

Rajo penghulu terdiri dari tiga subdivisi yang masing-masing bertanggung jawab pada urusan tertentu yaitu Penghulu adat, penghulu sara dan cerdik cendekio. Penghulu adat mengatur kehidupan bermasyarakat, penghulu sara mengatur masalah agama (Islam) dan Cerdik Cendekio merupakan kumpulan kaum intelektual yang saran dan pandangannya menjadi pertimbangan keputusan Penghulu Adat dan Penghulu Sara'. Cerdik Cendekio tidak selalu merupakan anggota suku Lembak namun masih memiliki kepedulian terhadap keberadaan suku Lembak (Wawancara, 2011).

BAB VI: HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini akan dibagi dalam dua bagian; yang pertama adalah temuan penelitian sedangkan selanjutnya adalah pembahasan. Temuan penelitian adalah pemaparan mengenai data-data yang diperoleh melalui wawancara dan observasi pada periode Juni hingga september 2011 serta telaah tulisan-tulisan dalam jurnal ilmiah. Bagian ini berisi diskripsi mengenai tata kelola dan akuntabilitas CADDDB menurut tiga kelompok pemangku kepentingan yaitu masyarakat sekitar CADDDB (termasuk kelompok tani dan pedagang), aparat pemerintah dan NGO. Data-data yang dikumpulkan dalam temuan penelitian ini selanjutnya akan dievaluasi dan dianalisis dalam bagian pembahasan.

5.1 Temuan Penelitian

5.1.1 Masyarakat Sekitar CADDDB

Cagar Alam Danau Dusun Besar beserta Danau Dendam tak Sudah menjadi tumpuan hidup sebagian besar orang-orang yang bertempat tinggal di sekitarnya. Mereka diantaranya adalah petani yang sawahnya tergantung dari ketersediaan air di danau serta pedagang kios - kios di sepanjang danau.

Danau Dendam Tak Sudah menjadi sumber air bagi sawah-sawah yang tersebar di wilayah Tanjung Agung, Tanjung Jaya, Sawah Lebar, Panorama, Dusun Besar, Surabaya, Jembatan Kecil, Semarang dan Sukamerindu. Saat ini DDTS mengalami masalah yang serius terkait dengan makin menurunnya debit air. Menurut artikel dari harian Rakyat Bengkulu yang diperkuat oleh pernyataan petani dapat diketahui bahwa penggundulan hutan dan rawa merupakan problem utama yang terjadi di CADDDB. Menurunnya kualitas ekosistem CADDDB ini berdampak pada kualitas dan kuantitas air danau yang pada akhirnya mempengaruhi kemampuan danau untuk mendistribusikan airnya untuk sawah-sawah yang ada. Sebanyak 700 hektar sawah yang biasanya bisa panen tiga kali setahun kini hanya bisa panen dua kali setahun. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh salah satu petani dari kelurahan Surabaya:

“Dulu air danau bisa mengairi semua sawah yang ada di kota Bengkulu. Tidak hanya sawah di sekitar danau tapi sampai ke daerah Panorama dan Jembatan Kecil. Tapi sekarang untuk sawah-sawah dekatar danau saja sangat sedikit”

Semakin sedikitnya debit air DDTS ditengarai juga diakibatkan oleh pembangunan jalan lintas di dalam CADDDB pertengahan tahun 1995. Menurut mantan humas BKSDA yang dikutip oleh Widiastuti (2008) dijelaskan bahwa jalan lintas tersebut menghambat aliran air dari kawasan CADDDB yang biasanya menuju danau. Akibat lain dari pembangunan jalan

lintas yang membelah CADDB adalah makin maraknya perambahan hutan CADDB oleh satu etnis tertentu.

Ketika sekitar 400 petani Kota Bengkulu mengeluhkan kuantitas air yang tidak mencukupi kebutuhan pegairan sawah mereka, sebaliknya petani Desa Nakau mengeluhkan sawahnya yang kebanjiran saat hujan turun. Hal ini disebabkan oleh aliran air yang terhambat jalan lintas. Sebelumnya air hujan dan air dari sungai kecil di daerah Nakau mengalir menuju DDTs, kini air tergenang karena terhalang jalan lintas yang kini tidak lagi dimanfaatkan untuk umum.

Petani-petani tersebut menuding pemerintah Kota Bengkulu mengabaikan nasib mereka karena tidak membangun jalan tanpa memperhatikan akibat yang akan ditimbulkannya. Jajaran pemerintah juga dianggap lalai karena dengan mudah memberi ijin bagi perubahan lahan. Kawasan resapan air yang kini menjadi kawasan perumahan adalah contoh nyata bagaimana nasib petani tidak menjadi perhatian pemerintah. Selain itu mereka juga menyayangkan BKSDA yang tidak bisa melaksanakan kewajibannya dalam mempertahankan ekosistem cagar alam agar tidak dirusak oleh pihak luar.

Selain petani, sekelompok pemilik kios di sepanjang DDTs juga menggantungkan hidupnya pada keberadaan CADDB. Saat ini sejumlah lebih dari 15 pedagang menempati kawasan sekitar DDTs. Mereka membangun pondok-pondok serta menjual makanan dan minuman bagi pengunjung yang ingin menikmati keindahan danau. Ijin mendirikan pondok dan berjualan di kawasan DDTs diperoleh dari Ketua Adat Dusun Besar. Mereka membayar sewa lahan sekitar Rp.4.000.000,- per tahun atau Rp.300.000,- per bulan. Hanya mereka yang berasal dari suku Lembak saja yang bisa mendapatkan ijin berdagang di kawasan DDTs.

Meskipun DDTs menjadi tempat tujuan wisata namun para pedagang di kawasan ini tidak pernah mendapat perhatian dari dinas pariwisata kota atau provinsi Bengkulu. Beberapa tahun yang lalu pondok-pondok yang dulunya dibuat tertutup ini pernah ditertibkan oleh satpol Pamong Praja Kota Bengkulu karena dianggap oleh memberi ruang bagi kegiatan maksiat. Menurut pengakuan para pedagang mereka sendiri yang berinisiatif untuk menjaga kebersihan.

“Kami berusaha menjaga agar danau ini tidak kotor oleh sampah, jadi kami yang membersihkan sampah-sampah di sepanjang danau ini. Danau Dendam ini adalah tempat kami mencari makan, jadi kami bertanggung jawab menjaganya. Sebenarnya kami ingin membuat rakit-rakit untuk wisata perahu keliling danau. Tapi tidak diijinkan oleh BKSDA”.

Pemilik kios di DDTs menyayangkan BKSDA yang menolak menjadikan kawasan cagar alam menjadi tempat wisata karena menurut mereka dengan menjadikan sebagai

kawasan wisata maka akan banyak orang yang datang ke CADDB. Hal senada diungkapkan oleh Aniah, ibu rumah tangga penduduk Dusun Besar yang menyatakan dengan dijadikan kawasan wisata berarti membuka peluang lapangan kerja bagi penduduk sekitar yang pengangguran. Ibu-ibu bisa berjualan untuk menambah pedapatan keluarga dan remaja putus sekolah bisa bekerja sebagai tukang parkir atau di rumah makan yang akan di buka disana.

Meskipun sudah menjadi daerah kunjungan wisata, para pedagang menginginkan kejelasan status tempat mereka mencari nafkah agar mereka bisa lebih tenang dalam bekerja serta memanfaatkan potensi yang ada. Peristiwa penertiban pondok di kawasan DDTS menjadi alasan keinginan mereka untuk mendapatkan kejelasan status.

“Saat ini kami harus siap-siap pergi apabila kawasan ini nantinya akan digunakan untuk kepentingan yang lain oleh pemerintah. Kami berharap adanya kejelasan dari pemerintah, sebenarnya status daerah ini seperti apa. Siapa yang bertanggung jawab mengurusnya. Kami tidak tahu kepada siapa kami bisa bertanya mengenai hal ini karena tidak ada kejelasan”.

Kelompok lain yang bergantung pada keberadaan CADDB adalah mereka yang memiliki kebun di dalam maupun sekitar kawasan konservasi. Sayang sekali mereka tidak bersedia dimintai informasi yang bisa mendukung penelitian ini. Namun menurut Ahmad Sukri, petugas jagawana yang pernah bertugas di kawasan CADDB menyatakan di RT. 8 kawasan Pagar Dewa, sebagian besar penduduknya adalah perambah liar. Mereka membuka lahan milik kawasan konservasi tanpa ijin. Meskipun beberapa di antara petani kebun ini pernah ditangkap dan dipenjara selama beberapa bulan, namun tidak membuat perambah lain takut dan kapok. Setelah keluar dari penjara mereka kembali lagi berkebun secara ilegal.

*“kadang-kadang polisi suka tebang pilih. Perambah di Rt delapan pagar Dewa itu ada yang pernah diproses dan dipenjara 18 bulan. Tapi pejabat yang jelas-jelas menguasai lahan tidak diapa-
apakan. Kadang kami petugas Jagawana ini susah juga. Kalau kita tegur orang-orang itu, mereka Cuma bilang, tolonglah, kami ini cuma numpang hidup. Ya kami (jagawana) kan sekedar menjalankan tugas saja. Itu di RT delapan itu, ada satu RT yang isinya perambah semua. Bahkan ada yang barusan keluar dari penjara 18 bulan, begitu keluar ya balik lagi kesitu. Merambah lagi. Susah....”*

5.1.2 Aparat Pemerintah

Beberapa pegawai pemerintahan Kota Bengkulu menjadi nara sumber bagi penelitian ini. Mereka adalah DR.Fitriyani Kepala Bapeda Kota Bengkulu dan Drs. Harmes, M.T Kasubid Program Pengendalian dan Pelaporan bapeda Kota Bengkulu, Supartono, S.Hut, M.Si dari BKSDA Provinsi Bengkulu, Syafrudin, BE Kasie Pemetaan dan Edi Ramelan

Kasubid Tata Bangunan Dinas Tata Kota Bengkulu, Ir. Teguh A. Roni Kepala Dinas Pariwisata Kota Bengkulu, Ir. Dirwan Ardiansyah dari Dinas Pertanian Kota Bengkulu, Kepala Desa Nakau kabupaten Bengkulu Utara dan Lurah Dusun Besar Kota Bengkulu.

DR.Fitriyani Kepala Bapeda Kota Bengkulu dan Drs. Harmes, M.T Kasubid Program Pengendalian dan Pelaporan menjelaskan bahwa saat ini Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kota Bengkulu tidak secara teknis membahas untuk pengelolaan CADDB seRencana tata Ruang Wilayah (RTRW) sedang dalam proses pengajuan. Jadi bisa dikatakan bahwa belum ada rencana khusus kota Bengkulu terkait dengan keberadaan CADDB. Namun begitu Bapeda mengakui bahwa CADDB memiliki peran yang penting terutama sebagai keberlangsungan ekosistem dan jaminan pangan kota.

Bapeda mengakui otoritas BKSDA untuk mengatur dan mengelola kawasan cagar alam sesuai dengan peraturan pemerintah tentang kehutanan. Namun Bapeda melihat bahwa koordinasi BKSA dengan dinas-dinas daerah sangat kurang. misalnya ketegasan BKSDA tentang sempadan jalan sekitar cagar alam.

“Saat ini banyak masalah diakibatkan karena ketidaksepakatan BKSDA dengan BPN. BPN sendiri juga sering tidak sepakat dengan masyarakat. Yang sering terjadi, BPN mengalah dengan masyarakat karena menghindari keributan“

Koordinasi terkait dengan BKSDA sudah sering dilakukan oleh bapeda namun sejauh ini belum optimal karena formalitas yang mengekang, pertemuan yang tidak terjadwal dan pendanaan dan anggaran yang terbatas bahkan kadang tidak ada. selain itu kultur pejabat daerah juga membuat koordinasi makin buruk rapat koordinasi selalu terlambat dari waktu yang telah ditentukan serta peserta rapat yang selalu berganti-ganti sehingga tidak optimal. Semestinya yang datang rapat adalah mereka yang menguasai materi sehingga rapat menjadi optimal.

Selanjutnya Bapeda tidak melihat BKSDA akuntabel dalam mengelola karena banyaknya alih fungsi lahan, penebangan liar dan penjarahan lahan. Selain itu Pengelolaan DDTS sangat buruk terbukti dengan kualitas air turun karena limbah perumahan masuk danau (sedimen). Populasi anggrek yang menjadi tanaman endemik sudah tidak ada digantikan dengan tanaman lokal.

Syafrudin, BE Kasie Pemetaan dan Edi Ramelan, S.T Kasubid Tata Bangunan Dinas Tata Kota menjelaskan bahwa fungsi Dinas Tata Kota adalah menata kawasan sesuai peruntukan. Sejauh ini mereka melihat Dinas tata Kota sudah melaksanakan tugasnya sesuai dengan aturan. Perubahan fungsi lahan tidak menyalahi karena sudah mengikuti aturan yang telah ditetapkan.

Misalnya perumahan yang dibangun di kelurahan Surabaya tidak melanggar aturan karena tidak berada di buffer zone atau daerah penyangga cagar alam. Selama ini sebelum mengeluarkan izin membuat perumahan sudah ada koordinasi dengan tim dari berbagai instansi seperti dinas kesehatan, dinas pertanian, dinas pariwisata, dinas lingkungan hidup, bagian pemerintahan, BPN, BKSDA, camat, kelurahan dan sebagainya. Tim inilah yang akan menilai layak tidaknya sebuah kawasan dibuka sebagai perumahan dengan mengkaji akibat-akibat yang akan ditimbulkan. Sementara itu perubahan lahan pertanian yang dialihfungsikan sebagai perumahan juga tidak masalah sejauh dinas pertanian menyetujuinya. Hal ini diakui dalam UU no 41 tahun 2009 mengenai perlindungan lahan pertanian berkelanjutan.

Dinas Tata Kota turut bertanggung jawab dalam pengelolaan kawasan CADDB terutama bagian luarnya. Sedangkan BKSDA mengambil peranan penting terutama untuk bagian kawasannya. Misalnya ketika BKSDA akan membangun pos penjagaan di kawasan DDTS harus berkoordinasi dengan Dinas Tata Kota. Meskipun mengakui usaha BKSDA dalam upaya melindungi dan melestarikan cagar alam, namun Dinas Tata Kota melihat pelaksanaan tersebut kurang optimal. BKSDA kurang melakukan koordinasi dengan dinas lain misalnya dengan BPN. Beberapa kasud menunjukkan bahwa BPN telah mengeluarkan sertifikat tanpa ada koordinasi dengan BKSDA dan Dinas Tata Kota. Selain itu kurang optimalnya fungsi pengelola kadang disebabkan oleh faktor luar seperti penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat pemerintah Bengkulu.

Supartono dari BKSDA menyatakan bahwa seharusnya ada peraturan gubernur yang mengatur daerah penyangga karena kawasan di dalam cagar alam sudah diatur oleh menteri kehutan melalui Undang-Undang. Saat ini petugas jagawana yang bertugas di CADDB dirasakan belum mencukupi apabila dibandingkan dengan kawasan seluas 577ha.

Kepala Dinas Pariwisata Kota Bengkulu menyatakan bahwa pihaknya sampai saat ini belum memiliki kewenangan untuk mengelola kawasan DDTS. Hal ini disebabkan oleh status kawasan yang tidak memungkinkan untuk dikelola selain untuk tujuan konservasi. Namun begitu Disparta Kota Bengkulu meyakini bahwa apabila dikelola dengan baik maka kawasan tersebut bisa mendatangkan PAD bagi kota serta membuat kawasan sekitar daerah wisata menjadi lebih bergairah perekonomiannya.

“Bila CADDB diubah status kawasannya menjadi kawasan wisata, pasti banyak manfaatnya. Bagi pemerintah daerah, ini jadi asset bagi peningkatan PAD. Karena banyak wisatawan masuk. Kita bisa ambil retribusi disana. Bengkulu juga makin dikenal oleh masyarakat diluar. Bagi masyarakat sekitar, bisa menambah penghasilan, misalnya dengan membuka warung dan sebagainya. Kan

menambah masukan pendapatan. Kalo buat masyarakat luas, ini bisa jadi tujuan rekreasi. Jadi tidak seperti sekarang, Cuma bisa duduk-duduk di pinggir danau dan makan jagung bakar”.

Ditambahkan apabila kawasannya dikelola dengan baik pasti tidak akan ada yang dirugikan. Semua sudah diperhitungkan, kira-kira masalah apa yang kemungkinan timbul dan bagaimana antisipasinya. Malah kalau dibiarkan seperti kondisi sekarang, menurutnya malah mubazir, tidak jelas manfaatnya. Pemerintah daerah, penduduk sekitar, masyarakat Bengkulu bisa mengambil manfaatnya. Kadisparta Bengkulu ini menambahkan, festival Danau Dendam yang pernah diselenggarakan Yayasan Lembak merupakan contoh baik yang bisa mengangkat suku Lembak dan Kota Bengkulu di mata orang luar.

Kepala Desa Nakau dan Lurah Dusun Besar juga mengeluhkan ketidakjelasan BKSDA dan aparat pemerintahan lain terkait dengan masalah-masalah yang ada di kawasan mereka. Seperti diungkapkan Kades Nakau, saat ini ada orang dari kota Bengkulu yang mengklaim memiliki sertifikat lahan 30 hektar di kawasan cagar alam yang masuk wilayah Nakau. Hal ini tentu mengherankan bagaimana orang tersebut bisa mendapatkan surat-surat tanpa melewati prosedur di tingkat desa.

“Ini bukan hanya sekali, tapi berkali-kali ketahuan ada orang di luar desa nakau yang memiliki lahan di cagar alam di Nakau. Kalau seperti ini terus nanti orang Nakau Cuma jadi penonton, sedangkan lahan dikuasai orang luar. Jadi sekarang saya tidak peduli lagi. Kalau ada warga saya yang tidak punya lahan dan ingin bertani di kawasan cagar alam saya ijin kan saja”.

Kades Nakau juga mengeluhkan bagaimana BKSDA menanggapi masalah yang dihadapi petani di sekitar kawasan konservasi seperti serangan babi hutan yang banyak hidup di CADDB serta masalah banjir yang selalu dialami sebagai akibat dari adanya jalan lintas di kawasan cagar alam. Beberapa kali pihaknya berkirim surat atau mendatangi kantor BKSDA namun tidak pernah mendapatkan solusi seperti yang diharapkan.

Sementara itu Lurah Dusun Besar lebih banyak mengeluhkan mengenai bagaimana pihak kelurahan tidak dihargai oleh aparat pemerintah Kota Bengkulu dan masyarakat Lembak. Sama halnya dengan Kades Nakau, Lurah Dusun Besar juga sering diabaikan dalam masalah administratif pembuatan surat-surat tanah.

“Banyak sekali orang yang tiba-tiba membangun rumah besar di dekat kawasan CADDB yang tidak mengajukan ijin kepada kelurahan. Setelah kami selidiki ternyata ijinnya langsung kepada walikota atau gubernur. Susah kami menertibkannya. Seperti rencana pembangunan villa tahun 2008 lalu. Itu tanpa ijin sama sekali dari kelurahan. Ternyata yang punya saudara gubernur Bengkulu”.

Selain itu Lurah Dusun Besar merasakan bahwa masyarakat adat Lembak kurang respek terhadap keberadaannya. Masyarakat Dusun Besar lebih hormat kepada Ketua Adat

lembak atau Yayasan Lembak. Padahal menurutnya semestinya keduanya perlu ditempatkan sebagaimana mestinya. Malah, imbuhnya warga Lembak banyak menganggap pihak kelurahan pro pemerintah yang tidak mendukung perjuangan warga Lembak dalam mengusahakan hak ulayatnya. Akibatnya pihaknya sering diabaikan dalam pengambilan keputusan yang menyangkut CADDB. Contohnya pedagang-pedagang kios di sepanjang DDTS mendapatkan ijin usaha dari ketua adat dan tidak ada koordinasi sama sekali dengan kelurahan. Demikian juga ketika Yayasan lembak mengadakan festival Danau Dendam yang tanpa koordinasi dengan kelurahan. Padahal menurutnya, seharusnya pedagang berkoordinasi dengan aparat kelurahan karena lokasi tersebut masih berada di kawasan Kelurahan Dusun Besar.

Lurah Dusun Besar menyatakan kurang paham soal BKSDA karena BKSDA tidak mensosialisaikan program-programnya kepada pihak kelurahan.

“Bagaimana BKSDA mau kelola cagar alam ini. Kalau mereka sosialisasikan ke masyarakat sekitar cagar alam, kan bisa saling bantu. Kemudian masalah kawasan hunian itu. Setahu saya dulu sepanjang pinggir danau ini tidak ada bangunan. Setelah reformasi jadi banyak orang buat rumah permanen, buat kebun sawit. Ga tahu kenapa BKSDA diam saja. Memang sekarang benar –benar bisa dipakai atau bagaimana, tidak jelas. Maunya kami juga dilibatkanlah. Jadi ada koordinasi begitu. Ini seakan-akan tidak ada kesamaan arah”.

5.1.3 Lembaga Swadaya Masyarakat

Walhi merupakan forum organisasi non-pemerintah, organisasi masyarakat, dan kelompok pecinta alam terbesar yang concern terhadap masalah lingkungan hidup Indonesia. WALHI bekerja membangun gerakan menuju transformasi sosial, kedaulatan rakyat, dan keberlanjutan kehidupan. Walhi merupakan mitra dari Friends of the Earth yang berpusat di UK. Bagi Walhi CADDB dan DDTS memiliki banyak manfaat. Salah satunya adalah sebagai indikator ketersediaan air tawar dan penahan intrusi air laut. Ekosistem ini berfungsi sebagai penyangga kehidupan dengan menjadi pemasok air tawar terbesar Kota Bengkulu. Dengan multifungsi danau itu, maka kawasan ini menjadi kawasan yang ekstra dalam pengawasan dan pemantauannya.

Menurut Walhi dari tahun ke tahun kualitas dan kuantitas air di DDTS menurun. Kalau jalan yang membelah kawasan cagar alam yang 1,6 km saja telah berdampak menurunnya debit air, maka membongkar pinggiran danau dan membuat bangunan di atasnya untuk kepentingan perumahan, misalnya tentu menjadi faktor semakin rusak dan menurunnya debit air danau. Tumbuhan dan satwa bisa terancam.

Yang jelas yang paling menderita itu para petani. Saat ini saja daerah tangkapan air sudah banyak yang beralih fungsi menjadi tanah pertanian dan perumahan. Kalau resapan air berkurang dan kebutuhan air makin tinggi ya pasokan air untuk pengairan makin sedikit. Danau dendam juga sebagai pemasok air tawar kota Bengkulu. Kalau sampai kering danau, bisa bahaya. Tidak bisa mengharapkan sungai Bengkulu, karena kualitas airnya buruk sekali.

Walhi menuduh saat ini koordinasi aparat pemerintah dalam mengelola kawasan cagar alam sangat payah. Hal ini salah satunya disebabkan karena masing-masing dinas bekerja tanpa mengetahui dan memperhatikan kepentingan dinas lain. Hal ini diperburuk oleh kebiasaan pejabat yang tidak mengindahkan aturan manakala mereka sedang menjabat. Dicontohkan rencana pembangunan villa yang ditengarai milik kerabat Gubernur Bengkulu yang menunjukkan perilaku korupsi pejabat.

Sesuai dengan fokusnya, Walhi ingin ada perda yang menjamin ada lagi aktivitas merusak di sekitar cagar alam danau. Namun walhi menyadari bahwa hal tersebut mustahil. Walhi melihat daerah CADDB adalah daerah yang sensitive. Sensitive karena terkait dengan karakter penduduk, letaknya, dan banyak kepentingan di sana. Karena kondisi tersebut Walhi melakukan soft campaign dalam program regular dan program khususnya.

Dalam melaksanakan programnya Walhi bekerjasama dengan NGO yang juga terjun di CADDB seperti Yayasan Ulayat dan Yayasan lembak. Walhi juga bekerjasama dengan BKSDA namun hanya sebatas *campaign* dan diskusi dan sharing informasi saja. Sedangkan dengan decision maker hanya sebatas rekomendasi karena Walhi tidak memiliki otoritas kearah itu.

Sementara itu Walhi mengeluhkan bahwa masyarakat sekitar CADDB hanya peduli dengan masalah yang secara langsung terkait dengan kepentingannya.

“Misalnya masalah kekeringan danau yang mengakibatkan sawah tak terairi. Nah, mereka rame-rame teriak. Baru mereka sadar. Tapi kalau sehabis itu hujan turun, sawah mereka aman, mereka laju diam saja”

Meskipun manjalin hubungan dengan BKSDA dan instansi pemerintah yang lain, Walhi menganggap bahwa baik BKSDA maupun aparat pemerintah sering melempar tanggung jawab ketika ada masalah di CADDB. Hal ini menurutnya diakibatkan karena tidak adanya koordinasi yang baik antara lembaga-lembaga yang ada.

Sementara itu yayasan Ulayat merupakan yang fokus dalam kegiatan pengorganisasian masyarakat, peningkatkan kapasitas sumber daya manusia dan memperkuat jaringan terutama digarap masalah lingkungan, pengelolaan sumber daya alam dan komunitas di dan sekitar hutan. Ulayat sebenarnya mulai didirikan tahun 1997 namun mulai

concern di CADDDB tahun 1990 sewaktu. Waktu itu yayasan Ulayat mengusung issue pembuatan jalan Surabaya – Nakau. Secara resmi CADDDB menjadi program Ulayat itu sekitar tahun 2000.

Yayasan Ulayat melihat melihat peran BKSDA itu tergantung pada siapa kepalanya.

“Kalau dulu ada kepala BKSDA yang sangat tegas. Orang Jawa. Dia berani menggulung perusahaan di Bengkulu Selatan karena illegal logging. Kalau kepala BKSDA jaman tahun 1990 saat mulai ramai dibuatnya jalan lintas sama kepala BKSDA sekarang sama saja. Tidak berani mengambil tindakan. Atau entah ada permainan dengan pejabat Bengkulu. Padahal kenapa mesti takut. Dia kan kedudukannya setara Gubernur, dia langsung dibawah menteri. Tidak bakalan di copot jabatan, karena bukan gubernur yang mengangkat dan menghentikan mereka kan?”.

Dari analisisnya selama ini yayasan Ulayat menyatakan bahwa selama ini justru aparat pemerintahlah yang menjadi penjarah cagar alam itu. Hal ini diperparah dengan tidak adanya koordinasi antara satu dinas dengan dinas yang lain. Dan manakala suatu issue terkait dengan pejabat pemerintah, langkah dinas-dinas tersebut akan surut karena kuatir mendapatkan masalah.

“Lihat saja, kebun sawit di cagar alam berhektar-hektar itu punya siapa? Punya Adjis Ahmad, punya Razie Yahya. Kok bisa BPN keluarkan ijin? Sudah jelas itu wilayah cagar alam. Lucukan...”

5.2 Pembahasan

Seluruh data yang telah dipaparkan sebelumnya akan diklasifikasi, dianalisis dan selanjutnya disajikan dalam dalam sub-bab berikut ini.

5.2.1 Tata kelola dan akuntabilitas CADDDB

Berdasarkan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dapat diketahui bahwa pengelolaan kawasan konservasi CADDDB berada ditangan BKSDA yang secara langsung berada dibawah Kementrian Kehutanan Republik Indonesia. Unit Pelaksana Teknis Konservasi Sumber Daya Alam adalah organisasi pelaksana tugas di bidang konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya dan pengelolaan kawasan cagar alam, suaka marga satwa, taman wisata alam, dan taman buru, koordinasi teknis pengelolaan taman hutan raya dan hutan lindung serta konservasi tumbuhan dan satwa liar di luar kawasan konservasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Data yang terhimpun dari wawancara menunjukkan bahwa seluruh pemangku kepentingan, baik masyarakat sekitar CADDDB, Lembaga Swadaya Masyarakat dan Aparatur

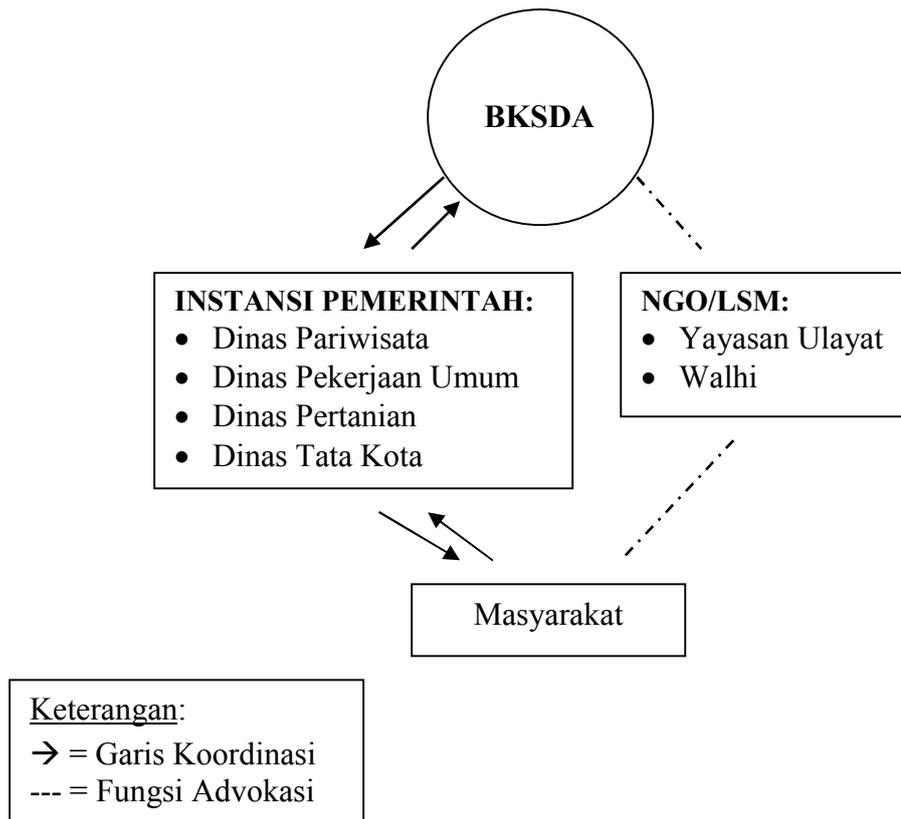
pemerintah mengakui Undang-Undang yang ada, sehingga ketika melaksanakan suatu kegiatan yang berhubungan dengan kawasan cagar alam, mereka akan berkonsultasi dengan lembaga ini. Namun meskipun masyarakat sekitar kawasan cagar alam mengakui tugas dan kewenangan BKSDA, namun pemimpin lokal yaitu jajaran tetua adat Suku Lembak yang kebanyakan berdomisili di Dusun Besar menganggap bahwa mereka juga berhak mengelola kawasan CADDB yang dianggap sebagai milik nenek moyang suku Lembak. Tuntutan suku Lembak ini diwadahi oleh Yayasan Lembak.

Pengelolaan CADDB oleh BKSDA dianggap memiliki banyak kekurangan oleh pemangku kepentingan yang lain . Sikap BKSDA terhadap setiap pelanggaran yang ada seringkali mendua. Stakeholder menganggap bila pelanggaran di kawasan konservasi dilakukan oleh pejabat akan dibiarkan sedangkan bila pelanggar adalah kaum marginal maka akan diproses secara ketat. Demikian juga keluhan mengenai sikap tidak konsisten BKSDA terhadap pengelolaan kawasan sekitar cagar alam yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi ekosistem.

5.2.2 Model Kelola dan Akuntabilitas CADDB

Berdasarkan hasil wawancara dengan responden dapat digambarkan bahwa pemangku kepentingan merasa cukup dengan sistem pengelolaan CADDB seperti yang tercantum dalam Undang-Undang No 19 tahun 2004 dengan BKSDA sebagai aktor utama. Namun ada beberapa hal yang harus ditingkatkan terutama masalah koordinasi dengan instansi pemerintah Kota Bengkulu terutama mengenai pengelolaan kawasan sekitar wilayah konservasi.

Apabila digambarkan model tata kelola dan akuntabilitas CADDB berdasarkan pemangku kepentingan adalah sebagai berikut:



Garis putus-putus yang menghubungkan BKSDA dengan NGO dan NGO dengan masyarakat menjelaskan hubungan yang tidak langsung dimana tidak ada peraturan yang secara tetap mengatur hubungan diantara mereka. Sifat hubungan seringkali bersifat temporer dan peran NGO hanya sebagai pemberi informasi kepada BKSDA dan pemberi advokasi kepada masyarakat. Sedangkan hubungan BKSDA dengan aparat pemerintah diatur oleh tupoksi masing-masing instansi. Hubungan aparat pemerintah dengan masyarakat diatur oleh peraturan yang dikeluarkan oleh masing-masing dinas.

BAB VII: KESIMPULAN DAN SARAN

6.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan dalam penelitian ini, maka dapat dikemukakan beberapa kesimpulan yang berkaitan dengan permasalahan. Beberapa kesimpulan tersebut adalah sebagai berikut.

1. Konflik yang tercatat di di kawasan CADDB secara umum terkait dengan tiga masalah utama yaitu masalah kerusakan ekosistem, pluralisme hukum dan tuntutan hak adat oleh kelompok masyarakat Lembak. Kesemua permasalahan tersebut merupakan imbas dari tidakadanya aturan yang tegas yang mengatur pemanfaatan CADDB terutama dikawasan di luar CADDB.
2. Terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh aparaturn pemerintah lokal dalam pengelolaan CADDB terlebih pasca era Suharto. Sistem desentralisasi menyebabkan perilaku pemimpin lokal seperti raja kecil penguasa suatu wilayah yang dengan kekuasaan dan kewenangannya melakukan tindakan ntuk memperkaya diri dan keluarganya.
3. Semua pemangku kepentingan menyatakan bahwa pihak yang berwenang mengelola CADDB adalah BKSDA, tetapi mereka menganggap bahwa lembaga ini belum belum akuntabel. Sementara itu suku Lembak yang merasa bahwa mereka merupakan pewaris kawasan cagar alam menuntut untuk dilibatkan dalam pengelolaan CADDB.
4. Koordinasi antar aparaturn pemerintah Kota Bengkulu yang terkait yaitu BKSDA, Dinas Priwisata, Dinas Pertanian, Dinas Tata Kota dan Bappeda Kota Bengkulu belum optimal. Masing-masing dinas bekerja sendiri tanpa adanya kesamaan visi dan misi terkait dengan pengelolaan CADDB. Hal ini disebabkan belum adanya rancangan yang disepakati bersama untuk dilaksanakan sesuai dengan porsi masing-masing dinas.

6.2 Saran

Berdasarkan beberapa kesimpulan dari penelitian ini yang telah dikemukakan di atas, maka saran yang sangat perlu dikemukakan adalah :

1. Perlu perhatian yang lebih banyak terhadap resiko kerusakan CADDB yang dimanfaatkan oleh banyak pihak yang berkepentingan hingga saat ini. Baik perhatian yang diberikan oleh pemerintah, kalangan akademisi, bahkan oleh kalangan masyarakat setempat sendiri terhadap kondisi cagar alam.

2. BKSDA harus merubah paradigma yang selama ini diterapkan dalam mengelola cagar alam. Yang dulunya lebih bersifat sepihak eksklusif dengan menjadikan masyarakat dan aparat pemerintah yang lain sebagai objek saja, sekarang harus mulai berubah menjadi lebih bersifat partisipatoris dengan menjadikan masyarakat di sekitar cagar alam dan dinas-dinas terkait sebagai subjek di dalamnya.
3. Peraturan Daerah yang mengatur kawasan sekitar cagar alam perlu segera diterbitkan sehingga para pemangku kepentingan memiliki acuan dalam melaksanakan kegiatan yang berhubungan dengan pemanfaatan CADDDB.
4. Untuk mendapatkan hasil yang maksimal dan komprehensif, penelitian tentang “Model Tata Kelola dan Akuntabilitas Cagar Alam Danau Dusun Besar Berbasis Pemangku Kepentingan “ ini perlu dilakukan berkesinambungan secara *multi-years research*. Sehingga perkembangan yang dihasilkan dalam penelitian pada tahap I dapat dipantau dan dievaluasi agar mendapatkan tindak lanjut dalam pelaksanaan hasil penelitian tersebut. Penjabaran desain model pemberdayaan masyarakat yang dihasilkan dalam penelitian tahap I, perlu direalisasikan dengan pendampingan dalam penyusunan dan pelaksanaan program oleh para pemangku kepentingan CADDDB.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

Ackerman, J.M. 2005. *Social Accountability In The Public Sector ; A Conceptual Discussion*. Social Development Paper 82. Washington DC : The World Bank

Agrawal, Arun. Ostrom, Elinor. *Collective Action, Property Rights, and Devolution of Forest and protected Area Management*. 1999 in www.capri.cigar.org

Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Diallo, M., Heidjen, P.v.D, Kooiman, J., Mahon, R and Williams, S. 2005. *Interactives fisheries governance: A guide to a better practice*. Delft : Eburon Publisher

Benda-Beckman F, Benda-Beckaman K. Wiber M, *The properties of Property*

Cole, Daniel, H, Grossman. Peter. Z. *The Meaning of Property Rights: Law versus Economics? Land Economics*. August 2002. Pp 317-330

Grimble, R. Wellard, K. 1999. *Stakeholders Methodology in Natural Resource Management: A Review of Principles, Contexts, Experiences and Opportunities*. In: *Agricultural System* 55(2) 173-193

Klaver, Dieuwke. 2009. *Multi-Stakeholder Design Of Forest Governance And Accountability Arrangement In Equator Province, Democratic Republic Of Congo*. Wageningen : Wageningen University Press

Lawson, A And Rakner, L. 2005. *Understanding Pattern Of Accountability In Tanzania*. Final Synthesis Report. Oxford : Oxford Policy Management

Malena, C., Forster, R. And Singh, J. 2004. *Social Accountability: An Introduction To The Concept And Emerging Practice*. Social Development Paper 76. Washington DC : The World Bank

Meinzen-Dik, R.S. Pradhan, R. *Legal Pluralism and Dynamic Property Rights*. CGIAR Working Paper No 22. 2002.

Tyler, Stephen. R. *Policy Implication of Natural Resource Conflict Management*. <http://www.idrc.ca/>.

Buku

Antara, Made. 2003. *Format dan Substansi Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis*, Diklat Kuliah. Denpasar: Universitas Udayana.

Irwanto. 2006. *Focused Group Discussion Sebuah Pengantar Praktis*. Lembaga Penelitian Universitas Katholik Indonesia Atma Jaya. Jakarta: Obor Indonesia.

Leeuwis, C.2006. *Communication for Rural Innovation. Rethinking Agricultural Extension.*London: Blackwell Publishing

Kusmayadi dan Endar Sugiarto. 2000. *Metodologi Penelitian dalam Bidang Kepariwisata.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Miall, Hugh et.al. 2002. *Resolusi damai Konflik kontemporer : Menyelesaikan, mencegah, mengelola dan mengubah konflik bersumber politik, social, agama dan ras.* Jakarta : Rajawali Press

Resosudarmo, Budi (ed). 2005. *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources.* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies

Upreti, Bishnu Raj. 2001. *Conflict management in natural resources. A study of land, water and forest conflict in Nepal.* Wageningen University

Wijardjo,Boedhi et.al. 2001. *Konflik, bahaya atau peluang?: panduan latihan menghadapi dan menanggapi konflik sumberdaya alam.* Bandung: Mitra BPS Kemala

Online Source

FAO.2000.Conflict and natural Resource Management.
<http://www.fao.org/forestry/foris/pdf/conflict/conf-e.pdf>. last visited 4 February 2011

Harian Rakyat Bengkulu. www.harianrakyatbengkulu.com

Ministry of Forestry. <http://www.dephut.go.id/> last visited 1 February, 2011

Overseas Development Administration. <http://www.euforic.org/gb/stake1.htm> Guidance Note On How To Do Stakeholders Analysis of Aid Project and Programmes. Last visit 3 February 2008

Wahana Lingkungan Hidup Indonesia. www.walhi.com

WCMC. Protected areas of the world: a review of national system: Indonesia.
<http://www.unep-wcmc.org/>. last visit 4 February 2011

BIODATA PENELITI

I. Identitas Diri

1.	Nama Lengkap dan Gelar	Dr. Hajar G. Pramudyasmono
2.	Tempat dan Tanggal Lahir	Kediri, 06 November 1964
3.	NIP	19641106 199001 1 001
4.	Jabatan Fungsional	Lektor
5.	Alamat Kantor	Sosiologi FISIP UNIB, Jl. W.R. Supratman, Kandang Limun, Bengkulu – 38371
6.	Alamat Rumah	Jl. Unib Permai II/51 Pematang Gubernur, Bengkulu – 38125
7.	Nomor Telepon dan Email	0813 9220 5831; hajargp@yahoo.com.au
8.	Mata kuliah yang diampu	1. Desain Penelitian (<i>Research Design</i>) 2. Metode Penelitian Kuantitatif 3. Pengantar Sosiologi

II. Riwayat Pendidikan

1.	Jenjang Pendidikan	S1	S2	S3
2.	Nama Perguruan Tinggi dan Lokasi	UGM, Yogyakarta	Flinders University, Australia	Flinders University, Australia
3.	Gelar	Drs.	M.A.	Dr. (Ph.D)
4.	Tahun Tamat	1988	1999	2009
5.	Bidang Studi	Sosiologi	Studi Pembangunan	Studi Pembangunan

III. Pengalaman Profesional

No.	Jabatan	Instansi	Periode
1.	Ketua Jurusan Sosiologi	FISIP UNIB	2010 – 2013
2.	Ketua Pusat Kajian Bencana	FISIP UNIB	2010 – sekarang
3.	Sekretaris Pusat Studi Pengembangan Keluarga	ISI (Ikatan Sosiologi Indonesia), Bengkulu	1992 – 1996
4.	Sekretaris Prodi Sosiologi	FISIP UNIB	1992 – 1993

IV. Pengalaman Penelitian

No. (1)	Tahun (2)	Judul Penelitian (3)	Sumber Dana (4)
1.	2010	Perilaku Masyarakat Miskin di Kota Bengkulu dan Model Pengentasan Kemiskinan Berbasis Nilai Sosial-Budaya Lokal	DP2M Dirjen Dikti Kemendiknas
2.	2002 – 2006	Ph.D. Thesis: Decentralisation and National Integration in Indonesia: A Case Study of Post-New Order Riau	AusAID & Flinders University
3.	1999 – 2000	Karakteristik Penduduk Miskin dan Faktor-faktor Penyebab Kemiskinan pada Masyarakat Bengkulu	DIK-S UNIB
4	1998 – 1999	M.A.Thesis: A Critique of the Takukesra Program: Alleviating Poverty in Indonesia	Mandiri
5.	1997	B.A. Honours Thesis: The IDT Program and Poverty Alleviation in Indonesia	Mandiri
6.	1995	Karakteristik Anggota Kejar Paket A dan Beberapa Faktor yang Berhubungan dengan Penerimaan, Kelangsungan dan Penghentianya	P4M/DP2M Dirjen Dikti Depdikbud

V. Publikasi

No.	Judul Artikel/Buku	Nama Jurnal Ilmiah/ Penerbit	Vol. & Halaman
1.	Decentralisation and National Integration in Indonesia: A Case Study of Post-New Order Riau	Lambert Academic Publishing, Germany	ISBN: 978-3-8443-1768-8
2.	The Reform Agenda in Riau: Decentralisation and Its Consequences.	Jurnal AKSES, FISIP UNIB, Bengkulu, ISSN: 1693 – 8356.	Vol. VI, No.2, Agustus 2009, hlm. 118 – 130.
3.	The Effectiveness of the Takukesra Program in Alleviating Poverty in Indonesia.	Jurnal PENELITIAN, Lembaga Penelitian UNIB, Bengkulu, ISSN: 0852 – 405X.	Vol. VI, No. 18, Juli 2000, hlm. 7 – 12.
4.	Efektifitas Program IDT dalam Menanggulangi Kemiskinan di Indonesia.	Jurnal NUANSA INDONESIA, PPIA South Australia, ISSN: 1328 – 0465.	Vol. II, No. 2, Januari 1998, hlm. 51 – 55.
5.	Karakteristik Anggota Kejar Paket A dan Beberapa Faktor yang Berhubungan dengan Penerimaan, Kelangsungan, dan Keberhentiannya.	Jurnal TRIADIK, FKIP UNIB, Bengkulu, ISSN: 8053 – 8301.	No. 1 Tahun I, Maret 1996, hlm. 8 – 13.

VI. Tugas pokok yang diemban dalam penelitian ini

Bertanggungjawab atas semua kegiatan penelitian, mulai dari perencanaan dan persiapan semua keperluan penelitian, pengumpulan data primer dan sekunder, pengolahan data, penyusunan laporan penelitian. Melaksanakan koordinasi dengan anggota peneliti dan tenaga teknis. Berkoordinasi dengan pihak dan instansi yang terlibat dalam penelitian ini agar terjadi sinergi positif yang menghasilkan luaran sesuai dengan yang diharapkan.

Demikian biodata ini saya buat dengan sebenarnya. Apabila ada pernyataan yang tidak sesuai dengan kenyataan maka saya bersedia menerima sanksi berdasarkan peraturan yang berlaku.

Bengkulu, 6 April 2011

Dr. Hajar G. Pramudyasmono

NIP. 19641106 199001 1 001

BIODATA PENELITI

I. Identitas Diri

1	Nama Lengkap dan gelar	Wahyu Widiastuti,S.Sos, M.Sc
2	Jabatan fungsional	Asisten ahli
3	NIP	132 277 664
4	Tempat dan tanggal lahir	Semarang, 10 November 1974
5	Alamat rumah	Jl.Semarak I no 1 Pematang Gubernur Kodia Bengkulu
6	No telpon/fax	0736-7310300 / 0736-7310301
7	No HP	0858 390 74494
8	Alamat kantor	Jl.WR Supratman Kodia Bengkulu
9	No telpon/fax	0736 21170
10	Alamat email	Wiedy_batara2006@yahoo.com
11	Lulusan yang telah dihasilkan	S1 = 10 orang
12	Matakuliah yang diampu	1. Periklanan 1 2. Periklanan 2 3. Dasar-dasar Humas 4. Manajemen Humas

II. Riwayat Pendidikan

1	Program	S1	S2
2	Nama perguruan tinggi	Universitas Diponegoro Semarang	Wageningen University The Netherlands
3	Bidang ilmu	Ilmu Komunikasi	Applied communication science
4	Tahun masuk	1993	2006
5	Tahun lulus	1998	2008

III. Pengalaman Profesional

No.	Jabatan	Instansi	Periode
1.	Ketua Prodi d3 Jurnalistik	FISIP UNIB	2010 – sekarang
2.	Pemimpin Redaksi Jurnal Ilmiah AKSES	FISIP UNIB	2010 – sekarang
3.	Ketua Laboratorium Jurusan Ilmu Komunikasi	FISIP UNIB	2009 – 2010
4.	Sekretaris Prodi D3 Jurnalistik	FISIP UNIB	1999-2001

IV. Pengalaman Penelitian

No	Tahun	Judul penelitian	Sumber Pendanaan	Jabatan dalam Penelitian
1	2002	Analisis Hubungan Komunikasi Antara Dosen Dan Mahasiswa Terhadap Prestasi Belajar Mahasiswa	UNIB	Ketua
2	2003	Analisis Jaringan Komunikasi Dalam Mempertahankan Kepercayaan Terhadap Mitos Seputar Tabot Pada Kerukunan Keluarga Tabot Bengkulu	DIKTI	Ketua
3	2003	Efektifitas Warta UNIB Dalam Upaya Pembentukan Opini Public Yang Favourable	UNIB	Ketua
4	2004	Vandalism Mahasiswa Terhadap Fasilitas Belajar Mengajar	UNIB	Ketua
5	2005	Strategi Komunikasi Kampanye Peningkatan Kepedulian Mahasiswa Terhadap Fasilitas Belajar Mengajar	UNIB	Ketua
6.	2007	Let's Make Flower Fashionable.	Frederique's Choice online flower shop	Anggota
7.	2008	Understanding Perspective of Actors on Natural Resource management	Mandiri	-
8.	2010	Peningkatan Daya Saing Pisang Ambon Curup Melalui Strategi Branding	UNIB	Ketua

V. Publikasi Artikel Ilmiah Dalam Jurnal

No	Tahun	Judul artikel ilmiah	Nama jurnal
1	2002	Dampak adegan kekerasan di televise dengan perilaku agresif remaja perkotaan	Universitas Bengkulu
2	2002	Analisis Hubungan Komunikasi Antara Dosen Dan Mahasiswa Terhadap Prestasi Belajar Mahasiswa	Raflesis Universitas Muhammadiyah Bengkulu
3	2003	Efektifitas Warta UNIB Dalam Upaya Pembentukan Opini Public Yang Favourable	Universitas Bengkulu
4.	2004	Analisis kebutuhan informasi karyawan UNIB	AKSES
5.	2009	Analisis Faktor Penyebab Kegagalan Pembrandingan Bunga di Belanda	IDEA UMB
6.	2009	Memahami Perspektif Pelaku Manajemen Pengelolaan Sumberdaya Alam	Jurnal Penelitian Universitas Bengkulu
7.	2010	Vandalisme Mahasiswa Terhadap Fasilitas Belajar Mengajar	AKSES, Jurnal Penelitian FISIP Universitas Bengkulu

VII. Tugas pokok yang diemban dalam penelitian ini

Membantu Ketua Tim Peneliti dalam melaksanakan seluruh kegiatan penelitian dari awal hingga akhir, mengkoordinasikan kegiatan pengumpulan data di lapangan, mengedit draft dan laporan akhir penelitian.

Demikian biodata ini saya buat dengan sebenarnya untuk memenuhi persyaratan sebagai salah satu syarat pengajuan Penelitian Unggulan UNIB tahun 2011.

Bengkulu, 6 April 2011

Wahyu Widiastuti, S.Sos, M.Sc.

NIP. 19741102000002

DRAF ARTIKEL ILMIAH

Model dan Akuntabilitas Tata-kelola Cagar Alam Danau Dusun Besar Bengkulu Berbasis Pemangku Kepentingan

Oleh:

Hajar G. Pramudyasmono
Wahyu Widiastuti

Abstrak

Pengelolaan Cagar Alam Danau Dusun Besar (CADDDB) di Bengkulu dilakukan secara terpusat oleh Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) yang berada di bawah Kementerian Kehutanan. Akibatnya kawasan ini kurang terurus dan beberapa permasalahan muncul, di antaranya konflik tapal batas, penurunan kualitas air danau, pembalakan liar, dan penyerobotan lahan. Artikel ini ditulis berdasarkan hasil penelitian yang didanai oleh DIPA UNIB Tahun Anggaran 2011. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui keinginan para pemangku kepentingan dalam pendayagunaan sumberdaya alam di CADDDB, menemukan konsep tata-kelola yang tepat menurut perspektif para pemangku kepentingan, serta merekomendasikan sistem akuntabilitas dan lembaga yang dibutuhkan dalam pengelolaan CADDDB. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan 45 orang yang terdiri atas warga masyarakat setempat, tokoh adat dan tokoh masyarakat serta aparatur pemerintah terkait. Observasi non-partisipasi juga dilakukan untuk melengkapi data dengan mengamati kondisi CADDDB dan aktivitas yang dilakukan oleh para informan. Data yang terkumpul kemudian diolah dengan menggunakan metode kualitatif dan analisis SWOT. Hasil penelitian menunjukkan bahwa telah terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh aparatur pemerintah lokal, dan BKSDA belum akuntabel dalam mengelola CADDDB. Kelemahan lain adalah belum baiknya koordinasi antar aparatur pemerintah terkait, dan belum adanya rancangan pengembangan kawasan serta Perda yang mengatur pemanfaatan lahan di sekitar cagar alam tersebut.

Abstract

The *Cagar Alam Danau Dusun Besar* (CADDDB or Nature Preserve of Dusun Besar Lake) in Bengkulu is centrally managed by *Balai Konservasi Sumber Daya Alam* (BKSDA or Conservation Bureau of Natural Resources) under the Ministry of Forestry. As a result, this reservation area is abandon and some problems aroused, such as conflicts about border-lines, degradation of lake water quality, illegal logging and illegitimate land occupancy. This article is written based on the research funded by DIPA UNIB Fiscal Year 2011. The research objectives are to understand the stakeholders' interests in utilizing natural resources of CADDDB, find out the appropriate concept of management based on stakeholders' perspectives, as well as recommend accountability system and institutions needed in managing CADDDB. Data were collected through in-dept interviews with 45 people involving local residents, customary and community leaders, as well as relevant government apparatus. Non-participant observation was also conducted to complete the data by observing the condition of CADDDB and activities carried out by the informants. The collected data were then examined using qualitative method and SWOT analysis. The research findings show that there has been abuse of power by local government apparatus, and the BKSDA is not accountable yet in managing the CADDDB. Other weaknesses are the fact that there is no good coordination among involved government apparatus, no development plan and no local government regulation on the utilization of land surrounding that conservation area.

Kata kunci: *model tata-kelola, akuntabilitas, pemangku kepentingan, dan CADDDB.*

Pendahuluan

Cagar Alam Danau Dusun Besar (CADDB) berada di Provinsi Bengkulu dan merupakan satu dari 33 kawasan konservasi nasional. Dengan luas 577 ha, kawasan ini berada di dua wilayah administratif, yaitu Kota Bengkulu (536,50 ha) dan Kabupaten Bengkulu Utara (40,5 ha). Cagar alam ini berupa hutan lindung, rawa (danau) serta lahan basah. Dinamakan Cagar Alam Danau Dusun Besar karena kawasan ini mencakup sebuah danau yang membentang di Desa Dusun Besar, yang oleh masyarakat setempat disebut Danau Dendam (lengkapnya Danau Dendam Tak Sudah).

Widiastuti (2008) mencatat beberapa konflik di kawasan CADDB Bengkulu yang antara lain dipicu oleh adanya ketidaksepahaman para pemangku kepentingan atas batas wilayah, pengelolaan, pemanfaatan serta koordinasi antara BKSDA (Balai Konservasi Sumber Daya Alam) sebagai pengelola cagar alam dengan instansi lain. Penyalahgunaan wewenang/kekuasaan oleh pimpinan daerah sebagai imbas dari desentralisasi (otonomi daerah) juga merupakan temuan di kawasan ini.

Masyarakat adat Dusun Besar yang mayoritas merupakan suku Lembak merasa memiliki hak atas pemanfaatan dan pengelolaan CADDB. Bila dirunut dari awal, pada tahun 1934 Pasirah (Ketua Adat) Marga Proatin XII, nenek moyang warga Lembak, telah menyerahkan sebagian wilayahnya untuk pembangunan bendungan (danau) dan cagar alam kepada Pemerintah Hindia Belanda (lihat Widiastuti, 2008). Berdasarkan alasan inilah masyarakat adat Lembak ingin dilibatkan dalam pengelolaan CADDB. Akibatnya, Ketua Adat Lembak seringkali menutup mata tatkala ada beberapa warga masyarakatnya yang merambah kawasan cagar alam, termasuk membangun perumahan dan membuat kebun sawit di sekitar kawasan hutan lindung dan Danau Dendam. Padahal sesuai dengan ketentuan BKSDA, sejauh 50 meter dari kawasan cagar alam harus bebas dari bangunan permanen. Munculnya bangunan permanen di sekitar kawasan CADDB merupakan bukti lemahnya koordinasi BKSDA dengan Dinas Tata Kota dan Dinas Perkebunan Provinsi Bengkulu.

Danau Dendam yang merupakan bagian dari CADDB merupakan salah satu aset pariwisata. Beberapa warga Dusun Besar, atas izin Ketua Adat Lembak, mendirikan kios-kios di sepanjang danau ini dengan tujuan menjajakan makanan dan minuman kepada wisatawan yang datang. Dinas Pariwisata setempat – baik tingkat provinsi maupun kota – sampai saat ini pasif dalam mengelola potensi wisata tersebut karena terkendala oleh status kawasan cagar alam. Sementara BKSDA menyatakan bahwa pendirian kios-kios tersebut ilegal dan menolak keberadaannya meskipun tidak bisa berbuat banyak untuk menatanya.

Pembangunan jalan lintas di dalam kawasan hutan lindung CADDB juga merupakan salah satu bukti penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat pemerintah setempat. Beberapa hektar tanah di dalam hutan lindung diklaim dan dijadikan kebun kelapa sawit oleh beberapa orang yang tengah dan pernah berkuasa. Untuk keperluan pengangkutan hasil kebun itulah mereka menginstruksikan dibangunnya jalan lintas. Protes yang telah dilakukan oleh beberapa lembaga kemasyarakatan – termasuk Walhi (Wahana Lingkungan Hidup), Yayasan Ulayat Bengkulu, dan Yayasan Lembak – tidak menyurutkan niat pimpinan daerah ini dalam membangun jalan yang bisa mengganggu ekosistem CADDB.

Penelitian ini perlu dilakukan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya konflik antar pemangku kepentingan akibat pemanfaatan (penyalah-gunaan) lahan di kawasan CADDB. Dengan ditemukannya potensi konflik maka diharapkan langkah-langkah preventif dapat dilakukan agar tidak terjadi permasalahan yang lebih serius. Di samping itu, penelitian ini juga bermanfaat untuk menemukan model pengelolaan dan pemanfaatan kawasan CADDB secara akuntabel yang dapat mengkomodasikan kepentingan seluruh pemangku kepentingan.

Penelitian ini bertujuan untuk menemukenali struktur kelembagaan yang terkait dengan pengelolaan CADDB dan mengetahui kepentingan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) atas cagar alam tersebut. Di samping itu, penelitian ini juga berupaya merumuskan konsep pengelolaan CADDB serta sistem akuntabilitasnya berdasarkan perspektif masing-masing pemangku kepentingan. Dengan menerapkan pengkajian yang menitikberatkan pada kepentingan para pemangku kepentingan, penelitian ini bertujuan untuk memunculkan pemahaman akan kepedulian (*awareness*), rasa memiliki (*sense of belonging*), dan kemandirian (*autonomy*) dalam satu model dan akuntabilitas tata-kelola Cagar Alam Danau Dusun Besar (CADDB). Hasil penelitian ini dalam jangka panjang diharapkan dapat menciptakan masyarakat mandiri di sekitar CADDB yang mampu berperan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pemanfaatan semua aspek pembangunan yang dilakukan di daerah tersebut.

Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat kualitatif. Data dikumpulkan dengan cara melakukan observasi lapangan, menelusuri dokumen tertulis, dan wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan para pemangku kepentingan serta anggota masyarakat sekitar CADDB. Ada 45 orang informan yang telah diwawancarai dalam penelitian ini, terdiri atas 30 orang anggota masyarakat serta masing-masing tiga orang pemuka adat, staf BKSDA, staf Dinas Pariwisata,

Bappeda, dan perangkat desa setempat. Data yang terkumpul – baik primer maupun sekunder – selanjutnya diolah dengan menggunakan metode kualitatif yang langkahnya dimulai dari pengujian, pemilahan, kategorisasi, evaluasi, membandingkan, melakukan sintesa dan mencermati kembali data yang diperoleh untuk membangun generalisasi (kesimpulan). Berdasarkan analisis data akhirnya dirumuskan model tata-kelola CADDB yang berbasis pada keinginan para pemangku kepentingan. Di samping itu, data yang terkumpul juga diolah dengan menggunakan analisis SWOT untuk mengetahui kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman dalam pengelolaan *eco-tourism* berbasis konservasi (pariwisata berkelanjutan) di kawasan cagar alam tersebut.

Hasil dan Pembahasan

Dikeluarkannya Undang-Undang No. 22/1999 dan No. 25/1999 menandai awal perubahan dari sistem pemerintahan yang sentralistik menuju pemerintahan yang demokratis dengan memberi peran dan kekuasaan lebih besar kepada pemerintah lokal dalam mengelola wilayahnya. Konsep baru dalam pengelolaan negara ini diharapkan membawa Indonesia menuju negara yang secara politis dan ekonomi lebih demokratis. Demokartisasi politis ditandai dengan munculnya masyarakat sipil yang kuat dan pelibatan masyarakat dalam sistem pengelolaan negara, sementara demokratisasi ekonomi merujuk pada pemerintahan yang lebih transparan dalam sistem pengelolaan keuangan. World Bank (2003) berharap agar pelaksanaan desentralisasi di Indonesia mampu mewujudkan tata-kelola pemerintahan yang lebih baik dan meningkatkan performa pemerintah lokal dalam melayani publik.

Desentralisasi secara formal diberlakukan mulai Januari 2001. Kebanyakan pengamat menyatakan bahwa penerapan desentralisasi ini ‘setengah hati’ karena dilakukan secara terburu-buru setelah mendapatkan tekanan dari masyarakat luar Jawa yang merasa telah dieksploitasi dan diperlakukan tidak adil selama masa pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto. Desentralisasi bukanlah memperbaiki proses demokratisasi, memaksimalkan pengelolaan sumberdaya demi kepentingan rakyat, dan penguatan masyarakat sipil, namun lebih merupakan desentralisasi korupsi, kolusi, dan nepotisme pada level regional (lihat Pramudyasmono, 2011).

Resosudarmo (2005) menyebutkan empat dampak negatif dari penerapan desentralisasi dalam konteks pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia. Pertama, meningkatnya ketegangan antara Pusat dan Daerah. Hal ini terlihat dari: (a) ketidaksepakatan antara pemerintah pusat dan daerah karena pemerintah pusat mendominasi sumberdaya yang bernilai ekonomis tinggi, seperti kehutanan dan produk pertambangan; (b) konflik antar

pemerintah lokal yang diakibatkan oleh adanya ambiguitas hukum dan peraturan; (c) konflik antar departemen-departemen dalam pemerintahan. Kedua, meningkatnya jumlah konflik antara masyarakat adat dengan pemerintah lokal dalam pengelolaan wilayah dan sumberdaya alam yang berdasarkan hukum adat. Hal ini terjadi karena warga masyarakat berkeinginan untuk mendapatkan kembali hak atas wilayah adat atau tanah ulayat. Ketiga, desentralisasi memberi peluang praktek kolusi dan korupsi bagi pemerintah pusat hingga daerah. Praktek ini sangat terkait dengan berkembangnya aktivitas penambangan dan pengolahan sumberdaya alam yang ilegal. Hal ini merupakan sebuah ironi bahwa otonomi daerah berarti hanya memindahkan praktek ilegal dari Jakarta ke daerah. Terakhir, pelaksanaan desentralisasi telah mendorong pemerintah lokal untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari pajak dan izin pengelolaan tambang dengan alasan bahwa pemerintah daerah memiliki tanggungjawab untuk menggaji pegawai dan membangun infrastruktur seperti jalan dan kantor pemerintah daerah sehingga perlu dana besar.

Sadar akan kekurangan Undang-Undang No. 22/1999, pemerintah Indonesia kemudian mengeluarkan Undang-Undang No. 32/2004. Berdasarkan Undang-Undang yang baru ini peran pemerintah provinsi diperbesar dan hubungan hirarki antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota lebih diperjelas (USAID, 2006). Ini berarti bahwa pemerintah pusat ingin mengembalikan peran provinsi seperti yang diinginkan dalam fungsi dekonsentrasi. Namun USAID mencatat bahwa usaha ini belum efektif karena belum ada inisiatif dari pemerintah provinsi untuk mengeksplorasi (memaksimalkan pendayagunaan) wilayahnya.

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan (UUPK, atau Undang-Undang Pokok Kehutanan), sebenarnya telah ada aturan yang menjadi pegangan masyarakat dalam berperilaku mengelola hutan. Norma-norma ini berbeda di setiap komunitas tergantung pada kondisi masing-masing. Pegangan tersebut dikenal dengan nama hukum adat. Aturan adat masih dipakai bersamaan dengan hukum formal yang dikeluarkan pemerintah. Undang-Undang tentang kehutanan menyebutkan bahwa hingga saat ini masih ada hak masyarakat, hak individu dan hak adat (ulayat) untuk memanfaatkan hutan secara langsung maupun tidak langsung. Lebih lanjut dalam penjelasannya dikemukakan bahwa di beberapa daerah di Indonesia, hukum adat masih digunakan untuk mengatur pembukaan hutan, menggembala ternak, berburu hewan liar dan mengumpulkan hasil hutan. Hak ulayat juga masih ada dan diakui pemerintah sepanjang penerapannya tidak bertentangan dengan perencanaan pemerintah, seperti penebangan hutan untuk proyek-proyek besar. Di samping

itu, hak ini juga tidak bisa digunakan sebagai alasan bagi masyarakat untuk membuka hutan secara sembarangan.

Saat ini keberadaan hak ulayat kian melemah karena berbagai sebab. Selain adanya kontrol dari pemerintah, penerapan hak ulayat harus sejalan dengan kepentingan pemerintah serta tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya. Peralihan status dari hutan masyarakat adat menjadi hutan negara telah membuat hak adat berada di bawah hukum negara, meskipun kenyataannya hukum adat yang kebanyakan merupakan hukum tidak tertulis tersebut diposisikan setara dengan hukum negara dan hanya dijalankan oleh sekelompok etnis. Penjelasan dalam UUPK menunjukkan bahwa hukum adat dianggap sebagai hukum yang statis dan tradisional. Asumsi ini bertentangan dengan konsep hukum adat sebagai hukum yang dinamis. Dalam konsep hukum adat, sebuah norma tidak akan dianggap relevan lagi manakala subjek hukum merasa bahwa norma tersebut tidak bisa digunakan sebagai arahan dan adanya norma yang baru. Ini berarti bahwa hukum adat mendapat tekanan dari luar, dan bukan dorongan dari masyarakat anggota etnis itu sendiri. Oleh karena itu, meskipun terdapat pengakuan terhadap hak adat dalam UUPK, kenyataannya ini hanyalah sebuah pengakuan yang palsu. UUPK tidak memberi ruang bagi masyarakat adat untuk mengelola hutan seperti yang selama ini mereka lakukan, namun sebaliknya membatasi masyarakat adat dalam mengakses hutan mereka sendiri.

Undang-Undang No. 41/1999 atau UUPK secara jelas menyatakan bahwa hutan adat merupakan hutan negara yang berada di wilayah komunitas adat. Status hutan adat diberikan oleh pemerintah sepanjang keberadaan masyarakat adat pemilik hutan masih diakui. Jika komunitas adat sudah tidak ada lagi maka pengelolaannya diambil alih oleh pemerintah. Sepanjang keberadaan masyarakat adat masih diakui pemerintah, anggota masyarakat adat tersebut masih bisa memanfaatkan hasil hutan untuk memenuhi kebutuhannya, mengatur dan mengelola hutan di bawah hukum yang mereka miliki dengan tujuan untuk kemakmuran mereka. Komunitas adat masih diakui oleh negara apabila memenuhi persyaratan, seperti memiliki struktur, institusi dan aparat yang masih diakui dan dipatuhi oleh masyarakatnya serta masyarakat adat tersebut masih melakukan kegiatan pengumpulan dan pemanfaatan hasil hutan untuk kebutuhan sehari-hari.

Pengakuan pemerintah atas hukum adat dalam Undang-Undang No. 41/1999 merupakan pertanda baik bagi masyarakat adat untuk mendayagunakan hutan. Peraturan pemerintah ini memiliki sifat yang responsif dibandingkan dengan UUPK sebelumnya (Undang-Undang No. 16/1967 dan No. 14/1970) yang represif. Namun bila ditelaah lebih lanjut, UUPK yang baru tersebut menggambarkan kedudukan hukum adat yang masih kabur

dan menyulitkan komunitas adat untuk diakui oleh pemerintah sebagai pengelola hutan yang sah. Salah satu faktor yang membuat masyarakat adat sulit mendapatkan pengakuan dari pemerintah adalah karena Undang-Undang No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa telah menghapuskan institusi adat. Meskipun Undang-Undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah telah memberi kesempatan kepada masyarakat adat untuk dihidupkan kembali, persyaratan yang harus dipenuhi sangat rumit sehingga tidak mudah bagi masyarakat adat untuk menerapkannya.

Henley dan Davidson (dalam Widiastuti, 2008) mencatat bahwa terdapat empat alasan utama munculnya pengelolaan sumberdaya alam berbasis adat setelah era reformasi tahun 1998. Pertama adalah adanya dukungan ideologi dari organisasi internasional yang bergerak di bidang perlindungan hak-hak masyarakat adat. Pada tahun 1999 kelompok masyarakat lokal dengan dukungan dari masyarakat internasional mendirikan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Lembaga ini merupakan representasi masyarakat adat yang berusaha mencari pengakuan dan kepemilikan atas tanah atau wilayah dari pemerintah. Pendirian AMAN menandai usaha yang terorganisir bagi penguatan posisi masyarakat adat yang secara politis termarginalkan dan merupakan korban politik selama tiga dekade pemerintahan Orde Baru (Duncan, 2007). Alasan kedua adalah pentingnya peran masyarakat adat dalam peta politik Indonesia sejak awal abad 20. Hukum adat dan hukum Islam membentuk pluralisme sistem hukum Indonesia. Pengikut Van Vollenhoeven menggarisbawahi bahwa adat telah berperan dalam pembentukan ideologi nasional Indonesia. Karakteristik, harmoni, solidaritas dan sisi positif masyarakat secara keseluruhan merupakan hak individu yang diperhatikan oleh adat. Spiritual, orientasi kepada masyarakat serta gagasan-gagasan yang manusiawi menginspirasi kepribadian nasional Indonesia. Ketiga adalah tekanan terhadap kelompok minoritas pada era orde baru. pada pemerintahan Soeharto, pembangunan dan integritas nasional menjadi pengekang masyarakat adat. Selama periode ini struktur tradisional digantikan oleh struktur birokratis yang berlaku di seluruh negeri. *'Trickle down'* dipraktekkan oleh pemerintah terhadap lahan nenek moyang masyarakat adat dan keuntungannya mengalir ke Jakarta, sementara masyarakat lokal hanya mendapatkan sedikit keuntungan beserta hutan yang gundul, sungai yang tercemar. Alasan terakhir adalah transisi dari pembangunan yang bersifat otoritarian ke hubungan masyarakat-negara yang tidak stabil dan oportunistik pasca era Orde Baru. Kongres AMAN yang pertama di tahun 1999 diantaranya meminta kepada pemerintah untuk mengembalikan tanah adat dan kewenangan struktur adat kepada masyarakat.

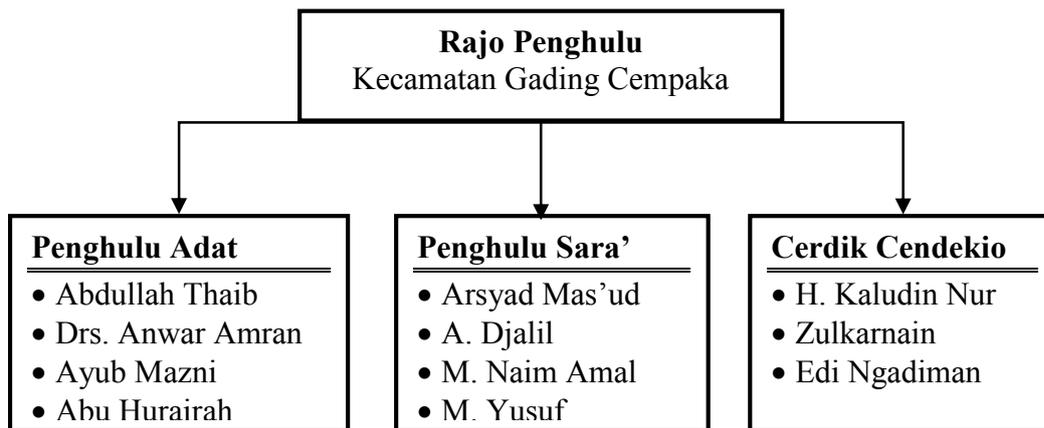
Setelah rezim Soeharto tumbang di tahun 1998, penerapan kebijakan desentralisasi dan otonomi kepada etnis minoritas memungkinkan masyarakat adat mendapatkan kembali tanah nenek moyang mereka serta memungkinkan mereka memperoleh hak untuk mengelola sumberdaya alam (Duncan, 2007). Lebih lanjut hal ini memungkinkan reformasi institusi secara internal di tataran pemerintah lokal yang mengakui pentingnya masyarakat adat dalam tata-kelola desa dan mengakui administrator di level tersebut dengan memberikan penghargaan atas hak, kebiasaan dan tradisi desa tersebut (Davidson, 2008).

Masyarakat Adat Lembak

Masyarakat Lembak merupakan satu dari empat suku asli yang ada di Kota Bengkulu. Mereka hidup menyebar terutama di Kecamatan Gading Cempaka, Selebar, Muara Bangkahulu dan Teluk Segara. Keempat kecamatan ini dulunya merupakan wilayah marga Proatin XII suku Lembak. Masyarakat adat Lembak menyadari bahwa mereka tidak memiliki hak untuk mengelola cagar alam, namun mereka berkeyakinan bahwa CADDB merupakan hak ulayat suku Lembak. Hal ini dibuktikan dengan *Besluit of Governor General Netherlands Indies* (BG) No. 36/1936 dan *Besluit Marga* No. 6 tertanggal 4 Juni 1934 yang menyatakan bahwa wilayah tersebut adalah milik marga Proatin XII dan Pemerintah Hindia Belanda mengakui hak ulayat masyarakat Lembak (Wawancara dengan Ketua Yayasan Lembak, September 2011).

Berdasarkan alasan tersebut di atas, Yayasan Lembak mengklaim bahwa mereka memiliki hak untuk mengelola dan mendayagunakan CADDB. Yayasan Lembak merupakan organisasi nirlaba yang diprakarsai oleh masyarakat etnis Lembak dengan tujuan menguatkan komunitas Lembak serta mempertahankan ekosistem dan keanekaragaman hayati melalui pembangunan berkelanjutan (lihat Lembak blogspot, 2011). Mengingat sebagian besar masyarakat Lembak kurang berpendidikan maka melalui visi dan misinya, Yayasan Lembak diharapkan menjadi sarana bagi proses advokasi dan penguatan komunitasnya dengan hak adat dan hak ulayat dalam menyelesaikan permasalahan yang berkaitan dengan pengelolaan CADDB. Ketua adat Dusun Besar, Abdullah Thaib, yakin bahwa komunitasnya bisa mengelola wilayah konservasi tersebut meskipun saat ini etnisnya tidak memiliki hukum adat lisan maupun tertulis sebagai landasan pengelolaan sumberdaya alam. Abdullah Thaib meyakinkan saat ini masyarakatnya tengah menyusun hukum dan peraturan untuk keperluan tersebut (Wawancara, September 2011).

Figure 1: Struktur Kepemimpinan Adat Masyarakat Lembak



Sumber: Profil Desa Dusun Besar, 2004.

Rajo penghulu (jabatan adat tertinggi) membawahi tiga sub-divisi yang masing-masing bertanggungjawab pada urusan tertentu, yaitu penghulu adat, penghulu sara' dan cerdik cendekio. Penghulu adat mengatur kehidupan bermasyarakat, penghulu sara' mengatur masalah agama (Islam) dan cerdik cendekio merupakan kumpulan kaum intelektual yang saran dan pandangannya menjadi pertimbangan keputusan penghulu adat dan penghulu sara'. Cerdik cendekio tidak selalu merupakan anggota suku Lembak namun masih memiliki kepedulian terhadap keberadaan suku Lembak (Wawancara dengan para tokoh adat, September 2011).

Persepsi Masyarakat Sekitar Terhadap Pengelolaan CADDB

Cagar Alam Danau Dusun Besar beserta Danau Dendam Tak Sudah menjadi tumpuan hidup bagi sebagian besar keluarga yang tinggal di sekitarnya. Mereka antara lain adalah petani yang sawahnya tergantung dari ketersediaan air di danau serta pedagang kios -kios di sepanjang danau. Danau Dendam menjadi sumber air bagi sawah-sawah yang tersebar di Kelurahan Tanjung Agung, Tanjung Jaya, Sawah Lebar, Panorama, Dusun Besar, Surabaya, Jembatan Kecil, Semarang dan Sukamerindu. Saat ini Danau Dendam mengalami masalah serius terkait dengan makin menurunnya debit air. Berdasarkan penuturan para petani setempat (Wawancara, Oktober 2011) dapat diketahui bahwa penggundulan hutan dan rawa merupakan problem utama yang terjadi di CADDB. Menurunnya kualitas ekosistem CADDB ini berdampak negatif terhadap kualitas dan kuantitas air danau yang pada akhirnya mempengaruhi pengairan sawah-sawah yang ada di sekitarnya. Sebanyak 700 hektar sawah yang biasanya bisa panen tiga kali setahun kini hanya bisa panen dua kali setahun.

Semakin sedikitnya debit air Danau Dendam juga diakibatkan oleh pembangunan jalan lintas di dalam CADDB pertengahan tahun 1995. Menurut mantan Kepala Humas BKSDA yang dikutip oleh Widiastuti (2008), jalan lintas tersebut menghambat aliran air dari kawasan CADDB yang biasanya menuju danau. Akibat lain dari pembangunan jalan lintas yang membelah CADDB adalah makin maraknya perambahan hutan CADDB oleh satu etnis tertentu.

Ketika sekitar 400 petani Kota Bengkulu mengeluhkan jumlah air yang tidak mencukupi kebutuhan pengairan sawah mereka, sebaliknya petani Desa Nakau (di tepi CADDB) mengeluhkan sawahnya kebanjiran saat hujan turun. Hal ini disebabkan oleh aliran air yang terhambat jalan lintas. Sebelumnya air hujan dan air dari sungai kecil di Desa Nakau mengalir menuju Danau Dendam, kini air tergenang karena terhalang jalan lintas yang tidak lagi dimanfaatkan untuk umum. Para petani tersebut menuding Pemerintah Kota Bengkulu mengabaikan nasib mereka karena membangun jalan tanpa memperhatikan akibat yang akan ditimbulkannya. Jajaran pemerintah juga dianggap lalai karena dengan mudah memberi izin bagi perubahan status peruntukan lahan. Kawasan resapan air yang kini menjadi kompleks perumahan adalah contoh nyata bagaimana nasib petani tidak menjadi perhatian pemerintah setempat. Selain itu para petani juga menyayangkan BKSDA yang tidak bisa melaksanakan kewajibannya dalam mempertahankan ekosistem cagar alam agar tidak dirusak oleh pihak luar.

Selain petani, sekelompok pemilik kios (“illegal”) di tepi jalan sepanjang Danau Dendam juga menggantungkan hidupnya pada keberadaan CADDB. Saat ini lebih dari 15 pedagang kecil menempati kawasan sekitar danau tersebut. Mereka membangun pondok-pondok serta menjual makanan dan minuman bagi pengunjung yang ingin menikmati keindahan alam. Izin mendirikan pondok dan berjualan di kawasan danau diperoleh dari Ketua Adat Dusun Besar. Para pedagang tersebut membayar sewa lahan sekitar Rp.4.000.000,- per tahun atau Rp.300.000,- per bulan. Hanya mereka yang berasal dari suku Lembak saja yang bisa mendapatkan izin berdagang di sepanjang jalan di tepi danau

Meskipun Danau Dendam telah menjadi tempat tujuan wisata (yang kurang dikembangkan secara serius), para pedagang di kawasan ini tidak pernah mendapat perhatian dari Dinas Pariwisata Kota maupun Provinsi Bengkulu. Beberapa tahun silam pondok-pondok (kios-kios) di sepanjang jalan tepi danau pernah ditertibkan oleh Satpol-PP (Satuan Polisi Pamong Praja) Kota Bengkulu karena dianggap telah memberi ruang bagi kegiatan maksiat, namun bangunan non-permanen tersebut masih tetap berdiri hingga saat ini.

Berkaitan dengan kebersihan lingkungan, para pedagang mengaku bahwa mereka sendirilah yang berinisiatif menjaga kebersihan sekitar danau (Wawancara Oktober 2011). Kemudian para pedagang menyayangkan sikap aparat BKSDA yang enggan menjadikan kawasan cagar alam ini sebagai tempat wisata. Padahal, menurut para pedagang, dengan menjadikan Danau Dendam sebagai kawasan wisata maka akan banyak orang yang datang sehingga membuka peluang lapangan kerja bagi penduduk sekitar yang menganggur. Ibu-ibu bisa berjualan untuk menambah pendapatan keluarga dan remaja putus sekolah bisa bekerja sebagai tukang parkir di rumah makan yang akan dibuka di sana. Selanjutnya para pedagang menginginkan kejelasan status tempat mereka mencari nafkah agar mereka bisa lebih tenang dalam bekerja serta memanfaatkan potensi yang ada tanpa dihantui oleh razia penertiban Satpol-PP.

Kelompok lain yang bergantung pada keberadaan CADDB adalah para pemilik kebun di dalam maupun di sekitar kawasan konservasi. Sayang sekali mereka tidak bersedia dimintai informasi yang bisa mendukung penelitian ini. Namun salah seorang petugas jagawana yang pernah bertugas di kawasan CADDB (Wawancara, Oktober 2011), menyatakan bahwa beberapa penduduk yang tinggal di Kelurahan Pagar Dewa adalah perambah liar. Mereka membuka lahan milik kawasan konservasi tanpa izin. Beberapa di antara petani kebun ini pernah ditangkap dan dipenjara selama beberapa bulan, namun tidak jera dan tidak membuat perambah lain takut. Setelah keluar dari penjara mereka kembali lagi berkebun secara ilegal.

Persepsi Aparat Pemerintah Terhadap Pengelolaan CADDB

Beberapa aparat pemerintah menjadi nara sumber bagi penelitian ini. Mereka adalah Kepala Bappeda Kota Bengkulu, Kepala Sub-Bidang Program Pengendalian dan Pelaporan Bappeda Kota Bengkulu, staff BKSDA Provinsi Bengkulu, Kepala Seksi Pemetaan Dinas Tata Kota Bengkulu, Kepala Sub-Bidang Tata Bangunan Dinas Tata Kota Bengkulu, Kepala Dinas Pariwisata Kota Bengkulu, staff Dinas Pertanian Kota Bengkulu, Lurah Dusun Besar (Kota Bengkulu), dan Kepala Desa Nakau (Kabupaten Bengkulu Utara).

Kepala Bappeda Kota Bengkulu dan Kasubid Program Pengendalian dan Pelaporan Bappeda Kota Bengkulu menjelaskan bahwa saat ini Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sedang dalam proses pengajuan. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kota Bengkulu tidak secara teknis membahas pengelolaan CADDB. Jadi bisa dikatakan bahwa belum ada rencana khusus dari Pemerintah Kota Bengkulu terkait dengan keberadaan CADDB. Namun

demikian Bappeda mengakui bahwa CADDB memiliki peran yang penting terutama sebagai keberlangsungan ekosistem dan jaminan pangan kota (Wawancara, September 2011).

Bappeda mengakui bahwa BKSDA memiliki otoritas untuk mengatur dan mengelola kawasan cagar alam sesuai dengan peraturan pemerintah tentang kehutanan, namun Bappeda melihat bahwa koordinasi BKSA dengan dinas-dinas terkait di Daerah sangat kurang. Bappeda telah beberapa kali melakukan koordinasi dengan BKSDA terkait dengan rencana pengelolaan CADDB namun sejauh ini hasilnya belum optimal. Hal ini antara lain dikarenakan adanya formalitas yang mengekang, pertemuan yang tidak terjadwal, dan pendanaan (anggaran) yang terbatas bahkan kadang tidak ada. Selain itu kultur pejabat daerah yang lamban juga telah menyebabkan koordinasi makin buruk, rapat koordinasi selalu terlambat dari waktu yang telah ditentukan, dan peserta rapat selalu berganti-ganti dan tidak menguasai permasalahan sehingga hasilnya tidak optimal.

Selanjutnya Bappeda melihat bahwa BKSDA tidak akuntabel dalam mengelola Danau Dendam karena banyaknya alih fungsi lahan, penebangan liar dan penjarahan lahan. Buruknya pengelolaan ini terbukti dari menurunnya kualitas air karena limbah perumahan masuk ke danau (sedimen). Populasi anggrek yang menjadi tanaman endemik juga sudah tidak ada dan diganti dengan tanaman lokal.

Kepala Seksi Pemetaan dan Kepala Sub-Bidang Tata Bangunan dari Dinas Tata Kota menjelaskan bahwa fungsi Dinas Tata Kota adalah menata kawasan sesuai peruntukan. Sejauh ini Dinas Tata Kota sudah melaksanakan tugasnya sesuai dengan aturan. Dalam melakukan perubahan fungsi lahan tidak ada kesalahan karena sudah mengikuti aturan yang ditetapkan. Komplek perumahan yang dibangun di Kelurahan Surabaya (Kota Bengkulu), misalnya, tidak melanggar aturan karena tidak berada di *buffer zone* atau daerah penyangga cagar alam. Selama ini sebelum mengeluarkan IBM (Izin Mendirikan Bangunan), Dinas Tata Kota selalu berkoordinasi dengan tim dari berbagai instansi, seperti Dinas Kesehatan, Dinas Pertanian, Dinas Pariwisata, Dinas Lingkungan Hidup, BPN (Badan Pertanahan Nasional), BKSDA, kecamatan, dan kelurahan. Tim inilah yang menilai layak atau tidaknya sebuah kawasan dibuka sebagai kompleks perumahan dengan mengkaji akibat-akibat yang akan ditimbulkan. Sementara itu lahan pertanian yang dialihfungsikan sebagai perumahan juga tidak menjadi masalah sejauh Dinas Pertanian menyetujuinya. Hal ini telah diatur dalam UU No. 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan (Wawancara, September 2011).

Dinas Tata Kota turut bertanggung jawab dalam pengelolaan kawasan CADDB terutama bagian luarnya. Sedangkan BKSDA mengambil peranan penting terutama untuk

bagian kawasannya. Misalnya, ketika BKSDA akan membangun pos penjagaan di kawasan Danau Dendam harus berkoordinasi dengan Dinas Tata Kota. Meskipun BKSDA telah berupaya melindungi dan melestarikan CADDB, Dinas Tata Kota melihat bahwa kinerja BKSDA kurang optimal. BKSDA kurang melakukan koordinasi dengan dinas lain, misalnya dengan BPN. Beberapa kasus menunjukkan bahwa BPN telah mengeluarkan sertifikat tanpa ada koordinasi dengan BKSDA dan Dinas Tata Kota. Selain itu, kurang optimalnya pengelolaan CADDB juga dikarenakan adanya penyalahgunaan kekuasaan oleh oknum pejabat pemerintah lokal.

Salah seorang staf BKSDA (Wawancara, September 2011) menyatakan bahwa seharusnya ada Peraturan Gubernur yang mengatur daerah penyangga karena selama ini belum ada aturan yang tegas. Sedangkan kawasan di dalam cagar alam sudah diatur oleh Menteri Kehutan melalui Undang-Undang. Saat ini petugas jagawana yang bertugas di CADDB dirasakan belum mencukupi apabila dibandingkan dengan kawasan seluas 577 ha.

Kepala Dinas Pariwisata Kota Bengkulu (Wawancara, September 2011) menyatakan bahwa pihaknya sampai saat ini belum memiliki kewenangan untuk mengelola kawasan Danau Dedam. Hal ini disebabkan oleh status kawasan yang tidak memungkinkan untuk dikelola selain untuk tujuan konservasi. Namun begitu Dinas Pariwisata Kota Bengkulu meyakini bahwa apabila dikelola dengan baik maka kawasan tersebut bisa mendatangkan PAD (Pendapatan Asli Daerah) bagi pemerintah kota serta membuat kawasan sekitar daerah wisata menjadi lebih bergairah perekonomiannya. Ditambahkan apabila kawasan CADDB dikelola dengan baik pasti tidak akan ada yang dirugikan. Kalau CADDB dibiarkan seperti sekarang malah mubazir, namun bila dikelola dengan sungguh-sungguh maka pemerintah, penduduk sekitar, dan semua masyarakat Bengkulu bisa merasakan manfaatnya. Kepala Dinas Pariwisata Kota Bengkulu menambahkan bahwa Festival Danau Dendam yang pernah diselenggarakan Yayasan Lembak merupakan contoh baik yang bisa mengangkat suku Lembak dan Kota Bengkulu di mata orang luar.

Kepala Desa Nakau dan Lurah Dusun Besar juga mengeluhkan ketidakjelasan peran BKSDA dan aparat pemerintahan lainnya dalam mengatasi masalah-masalah yang berkaitan dengan keberadaan CADDB. Dari hasil wawancara (Oktober 2011) dapat diketahui bahwa Lurah Dusun Besar kurang paham soal BKSDA karena BKSDA tidak mensosialisasikan program-programnya kepada pihak kelurahan. Kemudian, Kepala Desa Nakau juga mengeluhkan bahwa saat ini ada beberapa orang dari Kota Bengkulu yang mengklaim memiliki sertifikat lahan 30 hektar di kawasan cagar alam yang masuk wilayah Nakau. Hal ini tentu mengherankan bagaimana orang tersebut bisa mendapatkan surat-surat tanpa

melewati prosedur administrasi di tingkat desa. Kepala Desa Nakau juga mengeluhkan keseriusan BKSDA dalam menanggapi masalah yang dihadapi petani di sekitar kawasan konservasi seperti serangan babi hutan yang banyak hidup di CADDB serta masalah banjir yang selalu dialami sebagai akibat dari adanya jalan lintas di kawasan cagar alam. Beberapa kali pihaknya berkiriman surat atau mendatangi kantor BKSDA namun tidak pernah mendapatkan solusi seperti yang diharapkan.

Sementara itu Lurah Dusun Besar lebih banyak mengeluhkan mengenai ketidakdihargainya pihak kelurahan oleh aparat pemerintah Kota Bengkulu dan masyarakat Lembak. Sama halnya dengan di Desa Nakau, perangkat Kelurahan Dusun Besar juga sering diabaikan dalam masalah administratif pembuatan surat-surat tanah. Selain itu Lurah Dusun Besar merasakan bahwa masyarakat adat Lembak kurang respek terhadap keberadaannya. Masyarakat Dusun Besar lebih hormat kepada Ketua Adat Lembak atau Yayasan Lembak. Padahal menurutnya semestinya keduanya perlu ditempatkan sebagaimana mestinya. Malah, imbuhnya, warga Lembak banyak menganggap pihak kelurahan pro-pemerintah yang tidak mendukung perjuangan warga Lembak dalam mengusahakan hak ulayatnya. Akibatnya pihaknya sering diabaikan dalam pengambilan keputusan yang menyangkut CADDB. Contohnya pedagang-pedagang kios di sepanjang jalan tepi Danau Dendam mendapatkan izin usaha dari ketua adat dan tidak ada koordinasi sama sekali dengan pihak kelurahan. Demikian juga ketika Yayasan Lembak mengadakan Festival Danau Dendam, tidak ada pemberitahuan/koordinasi dengan pihak kelurahan. Padahal menurutnya, seharusnya pedagang berkoordinasi dengan aparat kelurahan karena lokasi tersebut masih berada di kawasan Kelurahan Dusun Besar (Wawancara dengan Kepala Kelurahan Dusun Besar, September 2011).

Persepsi Lembaga Swadaya Masyarakat Terhadap Pengelolaan CADDB

WALHI merupakan forum organisasi non-pemerintah, organisasi masyarakat, dan kelompok pecinta alam terbesar yang peduli terhadap masalah lingkungan hidup di Indonesia. Organisasi ini bekerja membangun gerakan menuju transformasi sosial, kedaulatan rakyat, dan keberlanjutan kehidupan. WALHI merupakan mitra dari *Friends of the Earth* yang berpusat di United Kingdom. Bagi WALHI, keberadaan CADDB dan Danau Dendam Tak Sudah memiliki banyak manfaat. Salah satunya adalah sebagai indikator ketersediaan air tawar dan penahan intrusi air laut. Ekosistem ini berfungsi sebagai penyangga kehidupan dengan menjadi pemasok air tawar terbesar Kota Bengkulu. Dengan adanya multifungsi

tersebut maka cagar alam ini menjadi kawasan yang ekstra dalam pengawasan dan pemantauannya.

Menurut WALHI, dari tahun ke tahun kualitas dan kuantitas air Danau Dendam menurun. Kalau jalan yang membelah kawasan cagar alam yang 1,6 km saja telah berdampak negatif terhadap penurunan debit air, maka membongkar pinggiran danau dan membuat bangunan di atasnya untuk kepentingan perumahan, misalnya, tentu menjadi faktor pemicu semakin rusak dan menurunnya debit air danau. Tumbuhan dan satwa langka yang hidup di situ pun juga bisa terancam punah. WALHI mengklaim bahwa saat ini koordinasi aparat pemerintah dalam mengelola kawasan cagar alam sangat payah. Hal ini antara lain dikarenakan masing-masing dinas bekerja tanpa mengetahui dan memperhatikan kepentingan dinas lain. Kondisi ini diperburuk oleh kebiasaan pejabat yang tidak mengindahkan aturan manakala mereka sedang menjabat. Dicontohkan rencana pembangunan villa yang ditengarai milik kerabat Gubernur Bengkulu menunjukkan perilaku korupsi pejabat.

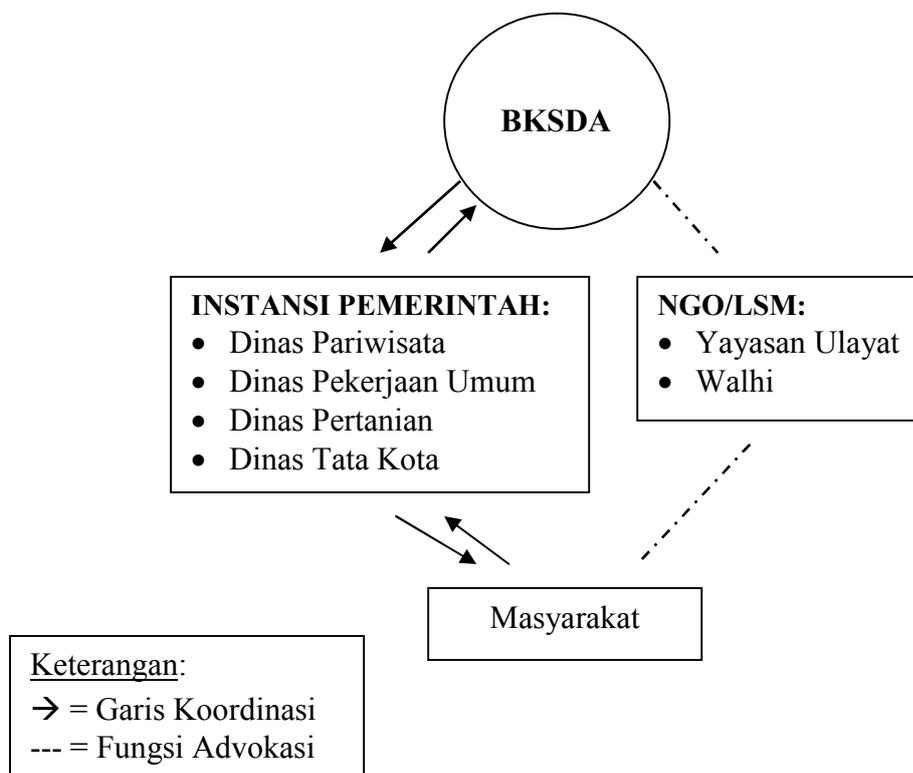
Sesuai dengan fokusnya, WALHI menginginkan adanya peraturan daerah yang melarang adanya aktivitas yang dapat merusak CADDB. Namun WALHI menyadari bahwa hal tersebut sulit dilakukan karena terkait dengan karakter penduduk sekitar yang susah diatur dan banyaknya kepentingan dari para pemangku kepentingan terhadap keberadaan cagar alam tersebut. Mengingat kondisi yang sedemikian itu, WALHI melakukan aksi propaganda damai (*soft campaign*) dalam program regular dan program khususnya. Dalam melaksanakan programnya, WALHI bekerjasama dengan NGO/LSM (*Non-Government Organizations* atau Lembaga Swadaya Masyarakat) lainnya yang juga peduli dengan kelestarian CADDB, seperti Yayasan Ulayat dan Yayasan Lembak. WALHI juga bekerjasama dengan BKSDA namun hanya sebatas diskusi untuk berbagi informasi dan memberikan rekomendasi saja karena WALHI tidak memiliki otoritas untuk menentukan kebijakan dalam pengelolaan cagar alam tersebut.

Sementara itu, Yayasan Ulayat merupakan lembaga kemasyarakatan di Kota Bengkulu yang memfokuskan kegiatannya dalam pengorganisasian masyarakat, peningkatan kapasitas sumberdaya manusia dan memperkuat jaringan kemitraan untuk menangani masalah lingkungan, pengelolaan sumberdaya alam dan komunitas sekitar hutan. Yayasan Ulayat didirikan pada tahun 1997, namun mulai menaruh perhatian terhadap kelestarian lingkungan CADDB pada tahun 1990. Waktu itu Yayasan Ulayat mengkritik pembuatan jalan lintas dari Desa Nakau ke Terminal Air Sebakul yang menerobos kawasan CADDB sebab dapat merusak lingkungan. Kemudian mulai tahun 2000 Yayasan Ulayat menjadikan isu kelestarian CADDB sebagai program resminya. Yayasan Ulayat menilai bahwa keseriusan BKSDA

dalam pengelolaan CADDB tergantung pada pemimpinnya. Dicontohkan bahwa dulu tatkala BKSDA dipimpin oleh seseorang dari Jawa, kepemimpinannya sangat tegas. Kepala BKSDA saat itu berani menggulung perusahaan di Bengkulu Selatan karena terlibat kasus penebangan liar (illegal logging). Menurut Ketua Yayasan Ulayat, Kepala BKSDA saat ini sama saja dengan Kepala BKSDA tahun 1990-an, tidak berani mengambil tindakan. Yayasan Ulayat menyatakan bahwa selama ini justru aparat pemerintahlah yang menjadi penjarah cagar alam itu. Hal ini diperparah dengan tidak adanya koordinasi antara satu dinas dengan dinas yang lain.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat diformulasikan model tata-kelola CADDB yang akuntabel berbasis pada keinginan para pemangku kepentingan seperti terlihat pada skema berikut.

Figur 2: Model Tata-Kelola CADDB



Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pada penghujung era Orde Baru telah terjadi penyalahgunaan kekuasaan/wewenang oleh aparat pemerintah lokal dalam pengelolaan CADDB. Hal ini terbukti dari adanya pembangunan jalan lintas di dalam kawasan cagar alam demi kepentingan pribadi dan kelompoknya yang telah berdampak

negatif terhadap kelestarian dan keseimbangan ekosistem. Penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang ini berlanjut hingga saat ini. Sistem desentralisasi ternyata telah menyebabkan perilaku pemimpin lokal seperti raja kecil yang menguasai suatu wilayah. Mereka dengan sekehendak hatinya melakukan tindakan memperkaya diri sehingga memicu terjadinya konflik.

Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa konflik yang terjadi di kawasan CADDB secara umum terkait dengan tiga masalah utama, yaitu kerusakan ekosistem, pluralisme hukum, dan tuntutan hak adat oleh sekelompok masyarakat Lembak. Kesemua permasalahan tersebut merupakan imbas dari tidak adanya aturan yang tegas dalam pengelolaan CADDB, terutama pemanfaatan kawasan sekitar cagar alam tersebut. Selanjutnya dari hasil wawancara dapat disimpulkan bahwa semua pemangku kepentingan setuju bila CADDB dikelola oleh BKSDA, meskipun instansi ini dianggap masih belum akuntabel. Sementara itu suku Lembak yang merasa menjadi pewaris kawasan cagar alam menuntut untuk dilibatkan dalam pengelolaan CADDB. Kelemahan lain dalam pengelolaan CADDB adalah kurang optimalnya koordinasi antar aparaturnya Pemerintah Kota Bengkulu terkait, yaitu BKSDA, Dinas Pariwisata, Dinas Pertanian, Dinas Tata Kota dan Bappeda. Masing-masing dinas bekerja sendiri tanpa adanya kesamaan visi dan misi dalam pengelolaan CADDB. Hal ini antara lain dikarenakan belum adanya rancangan yang disepakati bersama untuk dilaksanakan sesuai dengan porsi masing-masing dinas.

Daftar Pustaka

- Ackerman, J. M. 2005. *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion*. Social Development Paper, No. 82, Washington DC, The World Bank.
- Bavinck, M. Chuenpagdee, R., Diallo, M., Heidjen, P.v.D, Kooiman, J., Mahon, R and Williams, S. 2005. *Interactives Fisheries Governance: A Guide to a Better Practice*, Delft, Eburon Publisher.
- Grimble, R. Wellard, K. 1999. *Stakeholders Methodology in Natural Resource Management: A Review of Principles, Contexts, Experiences and Opportunities*. Agricultural System, No. 55 (2), pp. 173-193.
- Klaver, Dieuwke. 2009. *Multi-Stakeholder Design of Forest Governance and Accountability Arrangement in Equator Province, Democratic Republic of Congo*, Wageningen, Wageningen University Press.
- Lawson, A. and Rakner, L. 2005. *Understanding Pattern of Accountability in Tanzania*, Final Synthesis Report, Oxford, Oxford Policy Management.
- Leeuwis, C. 2006. *Communication for Rural Innovation: Rethinking Agricultural Extension*, London, Blackwell Publishing.
- Malena, C., Forster, R. and Singh, J. 2004. *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice*, Social Development Paper, No. 76, Washington DC, The World Bank.
- Miall, Hugh et. al. 2002. *Resolusi Damai Konflik Kontemporer: Menyelesaikan, Mencegah, Mengelola dan Mengubah Konflik Bersumber Politik, Sosial, Agama dan Ras*, Jakarta, Rajawali Press.
- Pramudyasmono, Hajar G. 2011. *Decentralisation and National Integration in Indonesia: A Case Study of Post-New Order Riau*, Saarbrucken, Germany, Lambert Academic Publishing.
- Upreti, Bishnu Raj. 2001. *Conflict Management in Natural Resources: A Study of Land, Water and Forest Conflict in Nepal*, Wageningen, Wageningen University.
- Widiastuti, Wahyu. 2009. *Memahami Perspektif Pelaku Manajemen Pengelolaan Sumberdaya Alam*, Bengkulu, Jurnal Penelitian UNIB.
- 2008. *Understanding Perspective of Actors on Natural Resource Management*, M.A. Thesis [unpublished], The Netherlands, Wageningen University.
- Wijardjo, Boedhi et.al. 2001. *Konflik, Bahaya atau Peluang?: Panduan Latihan Menghadapi dan Menangani Konflik Sumberdaya Alam*, Bandung, Mitra BPS Kemala.