

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Labuan Bajo merupakan salah satu kota yang terletak di ujung barat pulau Flores, tepatnya di kecamatan Komodo, kabupaten Manggarai Barat, provinsi Nusa Tenggara Timur. Labuan Bajo telah menjadi pintu gerbang utama bagi wisatawan yang hendak menuju Taman Nasional Komodo yang merupakan habitat asli komodo. Selain itu, Labuan Bajo juga terkenal akan keindahan laut serta gugusan pulau kecil yang ada di sekitarnya. Di sisi lain, Labuan Bajo juga memiliki destinasi wisata darat yang juga tidak kalah menarik seperti Goa Batu Cermin, Puncak Waringin, dan masih banyak lagi. Keindahan dan kekayaan alam yang dimiliki Labuan Bajo menjadikan kota tersebut sebagai kota dengan destinasi wisata favorit yang ramai dikunjungi oleh para wisatawan baik dari dalam maupun luar negeri. Hal ini dibuktikan oleh data kunjungan wisatawan pada tahun 2016 yang mencapai 107.711 jiwa, pada 2017 sebanyak 125.069 jiwa, pada 2018 berjumlah 176.835 jiwa (Pengunjung (Jiwa), 2016-2018, n.d.), 2020 sebanyak 79.948 jiwa, pada tahun 2021 yaitu mencapai 142.965, dan pada tahun 2022 jumlah penduduk mencapai 259.574.

Pada tahun 2019, Labuan Bajo telah ditetapkan sebagai Destinasi Super Prioritas. Destinasi Super prioritas merupakan program yang diinstruksikan oleh presiden Joko Widodo untuk memfokuskan pembangunan dan pengembangan pada lima daerah wisata yang memiliki potensi untuk menjadi Bali Baru. Pembangunan dan pengembangan yang dilakukan adalah infrastruktur yang terdiri dari pelabuhan, bandara, sarana dan prasarana di Taman Nasional Pulau Komodo, jalan raya di wilayah kabupaten Manggarai Barat, peningkatan kualitas jaringan telekomunikasi, penguatan produk ekonomi kreatif, dan persiapan sumber daya manusia (SDM) yang unggul. Penetapan Destinasi Wisata prioritas oleh pemerintah berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan

Kepariwisataan Nasional Tahun 2010-2025. Adapun kebijakan Pemerintah dalam memanfaatkan pariwisata diwujudkan melalui langkah-langkah strategis seperti menetapkan Kawasan Pembangunan Pariwisata Nasional (KPPN) pada 50 Destinasi Pariwisata Nasional (DPN) dan 88 Kawasan Strategi Pariwisata Nasional (KSPN) .

Selain masuk dalam Destinasi Super Prioritas, pariwisata Labuan Bajo didesain sebagai Destinasi Wisata Super Premium yang ditujukan untuk menyediakan layanan jasa pariwisata yang berkualitas, mengutamakan privasi dan ketenangan, menjaga kelestarian lingkungan hidup, serta menumbuhkan pengalaman wisata yang unik dan otentik. Industri pariwisata yang berkembang di Labuan Bajo ditujukan untuk bersifat inklusif yakni dapat melibatkan banyak pengusaha mulai dari yang modalnya kecil hingga yang modalnya besar. Di samping itu, industri pariwisata dapat menggerakkan bisnis-bisnis lain seperti transportasi ( darat, udara, dan laut), kuliner (mulai dari rumah makan biasa hingga restoran berbintang), penginapan, perkapalan, hingga UMKM yang menjadi penerima manfaat terbesar dari industri pariwisata.

Maka dari itu, Pemerintah juga telah menyusun *Integrated Tourism Master Plan* (ITMP) Labuan Bajo yang berfungsi sebagai panduan bagi para elit kepentingan dalam mempercepat pengembangan Destinasi Pariwisata Prioritas secara terpadu. ITMP ini disusun pada tahun 2020-2021 (Alaydrus, 2020). Kawasan utama yang ditetapkan sebagai wisata premium di Labuan Bajo adalah Taman Nasional Komodo, puncak Waringin, dan goa Batu Cermin (“4 Wisata Labuan Bajo Yang Jadi Super Premium,” n.d.). Pemerintah juga telah membentuk Badan Otoritas Pengelolaan Kawasan Pariwisata Labuan Bajo, Flores (BOP-KLB) yang dikeluarkan melalui Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2018. Perpres tersebut menjelaskan bahwa BOP-KLB bertanggungjawab kepada presiden dengan cakupan tugas meliputi kawasan pengembangan semua pariwisata nasional Komodo serta kawasan pengembangan pariwisata nasional Labuan Bajo dan sekitarnya. Tujuan pembentukan BOP LBF ini adalah untuk mengoptimalisasikan pengelolaan dan pembangunan kawasan pariwisata di Labuan Bajo, agar dapat dilakukan dengan terkoordinasi, sistematis, terarah, dan terpadu (Perpres Nomor 32 Tahun 2018 (2).Pdf, n.d.) .

Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah telah menimbulkan konflik di Masyarakat. Konflik agraria menjadi konflik yang banyak terjadi di Labuan Bajo, karena pengembangan pariwisata tidak lepas dari kebutuhan akan lahan untuk membangun tempat wisata dan infrastruktur pendukungnya. Persoalan pembebasan lahan inilah yang mendominasi konflik pembangunan pariwisata di Labuan Bajo. Konflik tersebut merupakan respon masyarakat terhadap kebijakan pembangunan yang dianggap tidak sesuai dengan konsep konservasi alam maupun budaya. Selain itu, konflik tersebut muncul karena kebijakan pembangunan pariwisata mengabaikan hak masyarakat lokal akan akses terhadap tanah yang merupakan sumber penghidupan masyarakat lokal yang sudah lama tinggal di kawasan pembangunan

Dari berbagai konflik tersebut, konflik yang akan diulas dalam penelitian ini adalah kasus pengelolaan kawasan Taman Nasional Komodo (TNK) yang rencananya akan dikelola secara eksklusif, yaitu dengan sistem kuota atau pembatasan jumlah wisatawan yang berkunjung. TNK terdiri dari beberapa pulau, di antaranya pulau Komodo, pulau Padar, dan pulau Rinca. Ketiga pulau tersebut merupakan habitat asli hewan komodo atau *Varanus Komodoensis*. Sejarah tentang TNK bermula pada tahun 1980. Pada tahun itu, pemerintah Indonesia menetapkan wilayah komodo menjadi Taman Nasional (“Sejarah Suaka Margasatwa Pulau Komodo Hingga Menjadi Taman Nasional,” 2021). Kemudian pada tahun 1991, UNESCO menetapkan TNK sebagai situs warisan dunia (Harahap, 2023). Komodo sendiri merupakan hewan endemik Indonesia yang pada tahun 2016 lalu diklasifikasikan oleh *International Union for Conservation of Nature* (IUCN) sebagai spesies yang terancam punah. Maka, dengan tujuan melindungi kelestarian Komodo dari pengaruh wisatawan, pemerintah pusat telah mengeluarkan kebijakan untuk mengelola TNK. Pada tahun 2019 lalu Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) menutup kawasan Taman Nasional Komodo dengan alasan revitalisasi. Hal tersebut bertujuan untuk menata kembali TNK, menjaga jarak antara komodo dengan pengunjung yang terus meningkat setiap tahunnya, menjamin ketersediaan makanan komodo, mencegah maraknya perburuan liar, dan meningkatkan populasi komodo (Henry, 2019). Penutupan tersebut merupakan wewenang KLHK yang diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1990 dan

peraturan presiden Nomor 16 Tahun 2015 (“Rencana Penutupan Pulau Komodo Tunggu Kajian Tim Terpadu,” 2019). Kemudian pada tahun 2020, TNK akan dikelola dengan sistem kuota dengan harga tiket yang sangat mahal untuk membatasi jumlah pengunjung yang menempatkan TNK sebagai lokasi wisata yang eksklusif

Konflik agraria yang timbul dalam pengembangan TNK bersifat vertikal antara masyarakat dengan pemerintah pusat melalui KLHK. Sementara wisata Taman Nasional Komodo terus dipromosikan kepada para wisatawan, pengembangan dan pembangunannya mengabaikan masyarakat yang telah lama tinggal di sana. Pemerintah pusat sedang dan akan melakukan peralihan fungsi lahan TNK dari konservasi menjadi lahan bisnis investasi pariwisata (Haryanto, 2020). Konsekuensinya, lahan-lahan milik masyarakat yang ada di wilayah TNK juga diambil dan dialihkan kepada perusahaan-perusahaan swasta. Pencaplokan ini dimulai dari keputusan KLHK mengeluarkan izin perusahaan pariwisata alam (IPPA) di TN Komodo. Izin tersebut berpedoman pada Peraturan Menteri (Permen) Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.48/Menhut-II/2010 tentang izin perusahaan pariwisata alam di suaka margasatwa, taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam. Karena kebijakan tersebut, terdapat tujuh perusahaan yang mengajukan izin perusahaan sarana pariwisata alam (IUPSWA) di TNK. Dari ketujuh perusahaan tersebut ada dua yang mendapatkan izin dan sedang berada di TNK hingga saat ini. Perusahaan-Perusahaan tersebut terdiri dari PT Komodo Wildlife Ecotourism (KWE) yang diatur melalui SK Menteri Kehutanan No 796/Menhut-II/2014 dan PT Segara Komodo Lestari melalui SK Menteri Kehutanan No 5.557/Menhut/II/2013. Adapun luas wilayah yang diizinkan oleh KLHK untuk dikelola oleh perusahaan-perusahaan yang mendapatkan izin kelola mencapai 465,17 hektar lahan yang digunakan untuk pembangunan *resort* dan sarana wisata lainnya. Pengelolaan lahan tersebut dibagi menjadi, 274,13 hektar di pulau Padar yang dikuasai oleh PT KWE dan 151,94 hektar di pulau Komodo (Haryanto, 2020).

Komersialisasi kawasan TNK oleh KLHK dipertegas melalui pembagian otoritas pengelolaan Pulau Komodo dengan kementerian lain seperti Kementerian Maritim dan Investasi, Kementerian Pariwisata dan pemerintah provinsi Nusa

Tenggara Timur (NTT) pada tahun 2019 untuk menata Pulau Komodo menjadi destinasi wisata eksklusif. Di sisi lain, pemerintah juga memberikan izin kepada PT Flobamor yang merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) pemprov NTT untuk mengelola pulau Komodo. Salah satu upayanya adalah dengan merombak kawasan Loh Buaya dengan membangun Geopark yang mana akan menyerupai *Jurassic Park*. Adapun Loh Buaya sendiri merupakan tujuan dan gerbang utama bagi wisatawan yang ingin melihat komodo dari jarak dekat di pulau Rinca. Proyek Geopark ini menghabiskan 69,19 miliar dana dan menguasai area seluas 400 meter persegi (“Mengenal Wisata Super Premium Labuan Bajo Dan Ancamannya,” 2020). Pulau Rinca nantinya digunakan sebagai wisata massal untuk wisatawan yang hendak melihat komodo. Meskipun pembangunan tersebut dilakukan dengan tujuan konservasi, tetapi pada pelaksanaannya menimbulkan kekhawatiran. Pembangunan besi dan beton akan mengganggu habitat komodo dan bahkan merusak ekosistem di sana. Selain komodo, ternyata masih ada hewan lain yang hidup di kedua tempat tersebut, yaitu tikus Flores dan rusa Timor. Apabila diganggu habitatnya, maka keseimbangan ekosistem akan terganggu dan berdampak pada kepunahan hewan-hewan yang hidup di sana.

Kebijakan pengelolaan kawasan Taman Nasional Komodo yang sudah dipaparkan di atas memberikan dampak besar bagi masyarakat yang mendiami pulau Komodo dan pulau Rinca. Kebijakan-kebijakan tersebut hanya menjadi payung bagi perusahaan atau sekelompok orang untuk memperoleh konsesi lahan dan menguasai ruang hidup masyarakat di sana. Meskipun berhasil memprotes dan tidak jadi direlokasi, masyarakat yang mendiami pulau Komodo atau bisa disebut sebagai *Ata Modo* terancam kehilangan ruang hidup mereka karena lahan sebagai sumber penghasilan dan pemenuhan kebutuhan hidup telah dikonsumsi oleh pemerintah. Hal tersebut kemudian mendapatkan banyak penolakan dari masyarakat. Pada dasarnya, *Ata Modo* telah hidup berdampingan dengan Komodo secara turun temurun. Dan menurut kepercayaan adat istiadat mereka, *Ata Modo* dan komodo merupakan saudara (Tim Redaksi Flores, 2022). Apabila direlokasi, mereka akan kesulitan

mencari pekerjaan karena harus beradaptasi dengan tempat yang baru, kehilangan tanah dan kebun, serta kehilangan mata pencaharian sebagai pelaku wisata.

Respon banyak pihak juga dilontarkan kepada pemerintah, salah satunya teguran dari UNESCO atau *United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization* yang merupakan Badan Komite Warisan Dunia. Akan tetapi pemerintah Indonesia tetap melanjutkan pengerjaan proyek tersebut (Tim Flores, 2020). Di samping itu, organisasi masyarakat setempat seperti Forum Masyarakat Peduli Pariwisata (FORMAPP) Manggarai Barat, Sunspirit for Justice and Peace Labuan Bajo, dan Garda Pemuda Komodo-Kampung Komodo-Pulau Komodo telah mengirim surat kepada UNESCO dan UNEP atau *United Nations Environment Programme*. UNEP merupakan otoritas global yang menetapkan agenda lingkungan dan mempromosikan implementasi yang koheren dari dimensi lingkungan pembangunan berkelanjutan dalam *United Nations (About the United Nations Environment Programme, n.d.)*. Surat tersebut berisi permintaan agar kedua lembaga internasional ini dapat mengingatkan pemerintah akan bahaya pembangunan di pulau Rinca dengan konsep *Jurassic Park* (Amali, 2020) dan pentingnya untuk tetap menghargai hak-hak masyarakat komodo yang sudah menetap di sana selama bertahun-tahun.

Ulasan penolakan di atas menunjukkan bahwa pembangunan pariwisata nampaknya tidak sepenuhnya diperuntukkan bagi kesejahteraan masyarakat. Penetapan Labuan Bajo sebagai destinasi super premium saja sudah menunjukkan adanya upaya untuk mengesampingkan masyarakat itu sendiri. Destinasi super premium hanya menjangkau kalangan yang memiliki banyak uang saja. Dan pengelolaan kawasan-kawasan tersebut diberikan kepada perusahaan-perusahaan dari luar Labuan Bajo. Di sisi lain masyarakat harus dipisahkan dari tanahnya. Ketika kehilangan tanah, maka masyarakat akan kehilangan mata pencaharian dan sumber penghasilan, serta identitasnya.

Kebijakan destinasi super premium seolah telah menutup mata pemerintah daerah sebagai elit politik lokal dalam memperhatikan masyarakat dan penghormatan terhadap tanah. Dalam konflik agraria di TN Komodo, pemerintah daerah Kabupaten Manggarai Barat tidak memiliki wewenang dalam membuat atau mengubah sebuah

kebijakan. Kebijakan diputuskan oleh pemerintah pusat, seperti misalnya kebijakan izin usaha bagi perusahaan swasta yang ingin berinvestasi di TNK. Hal tersebut tentunya memberi batasan terhadap kewenangan otonomi daerah. Namun, meskipun demikian, masyarakat yang bermukim di wilayah TNK tetap memberikan laporan terkait konflik agraria di sana kepada pemerintah daerah dan DPRD Kabupaten Manggarai Barat. Hal tersebut menarik untuk ditelusuri karena pemerintah daerah dijadikan perwakilan pemerintah pusat untuk berdialog dengan masyarakat tanpa adanya wewenang terkait pengelolaan TNK.

Pada dasarnya, pemerintah daerah kabupaten Manggarai Barat memiliki peran penting dalam pengelolaan terkait pertanahan. Peran tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dalam pasal 7 PP tersebut disebutkan bahwa pemerintah provinsi dan kabupaten/kota memiliki urusan wajib yang mana didalamnya terdapat urusan mengenai pertanahan. Maka dari itu, kebijakan terkait hak kepemilikan baik oleh masyarakat adat atau tanah ulayat, batas-batas tanah, kawasan konservasi, dan kawasan hutan lindung perlu dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai antisipasi terhadap timbulnya konflik. Di samping itu juga, kebijakan tersebut harus dijalankan secara konsisten oleh pemerintah. Peran dan tanggung jawab ini penting untuk dilihat oleh pemda Manggarai Barat dalam kaitannya dengan pembangunan pariwisata di Labuan Bajo. Skripsi ini bertujuan untuk melihat akar masalah konflik agraria di Labuan Bajo dalam konteks penetapan Taman Nasional Komodo sebagai kawasan wisata eksklusif. Lebih lanjut, skripsi ini ingin melihat sejauh mana peran pemerintah daerah dalam menyelesaikan persoalan tersebut di tengah keterbatasan wewenang. Sebagai penutup, skripsi ini mengkaji seperti apa posisi ideal dan peran progresif yang mesti diambil oleh pemerintah daerah setempat dalam penyelesaian konflik agraria tersebut.

## 1.2 Rumusan Masalah

1. Mengapa terjadi konflik agraria dalam pengelolaan Taman Nasional Komodo sebagai destinasi Super Premium?
2. Bagaimana langkah strategis pemerintah daerah kabupaten Manggarai Barat dalam mengatasi konflik agraria tersebut?

## 1.3 Tujuan Penelitian

### 1.3.1 Tujuan Akademis

- 1) Mengembangkan pengetahuan serta mengkaji lebih dalam penyebab terjadinya konflik agraria dalam pengelolaan kawasan Taman Nasional Komodo, Labuan Bajo.
- 2) Menganalisis langkah strategis yang dilakukan pemerintah daerah kabupaten Manggarai Barat dalam mengatasi konflik agraria di kawasan Taman Nasional Komodo, Labuan Bajo.

### 1.3.2 Tujuan Praktis

- 1) Mengetahui faktor yang menyebabkan terjadinya konflik agraria seiring dengan bertambahnya jumlah proyek pembangunan di Labuan Bajo.
- 2) Mengetahui peran pemerintah dalam mengatasi konflik agraria di TNK.

## 1.4 Sistematika Penulisan

Untuk dapat mendeskripsikan penelitian yang berjudul "DINAMIKA KONFLIK AGRARIA DI KAWASAN TAMAN NASIONAL KOMODO SEBAGAI KAWASAN WISATA PREMIUM" maka penulis menerapkan sistematika penulisan sebagai berikut:

### **BAB I            PENDAHULUAN**

Pendahuluan merupakan bab pembuka Pendahuluan merupakan bab pembuka yang terdiri dari, *pertama* latar belakang masalah.



Pada bagian ini, penulis akan menjabarkan secara umum terkait dinamika pengelolaan pariwisata mulai dari Labuan Bajo hingga ke Taman Nasional komodo. Penulis juga menjelaskan secara singkat konflik agraria yang ada di kawasan TN Komodo. *Kedua* perumusan masalah. Pada bagian ini, rumusan masalah ditulis dalam bentuk poin-poin pertanyaan. Poin tersebut sebagai rujukan bagi penulis untuk mengetahui arah penelitian ini. *Ketiga* tujuan yang terdiri dari tujuan akademis dan tujuan praktis.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan Pustaka dibagi menjadi, *pertama* literatur review. Bagian ini akan membantu penulis untuk memetakan penelitian-penelitian sejenis yang berkaitan dengan konflik agraria. Tujuannya untuk membuktikan kebaruan dalam penelitian ini. *Kedua* kerangka pemikiran. Bagian ini bertujuan untuk menjabarkan kaitan antara konsep kebijakan pengelolaan Taman Nasional Komodo dengan munculnya konflik agraria antara masyarakat dengan pemerintah. *Ketiga* teori dan konsep.

## **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

Dalam meneliti konflik agraria di TN Komodo, peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif. Selanjutnya pada bagian ini penulis menambahkan penentuan informan, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan dan analisis data, serta yang terakhir lokasi dan jadwal penelitian.

## **BAB IV GAMBARAN UMUM**

Pada bab ini, penulis akan menggambarkan kondisi geografis, geologis, kondisi sosial masyarakat yang mendiami TN Komodo, hingga tingkat jumlah kunjungan wisatawan. Hal ini bertujuan

agar, baik penulis maupun pembaca memiliki pemahaman terkait kondisi TN Komodo sebagai lokasi penelitian.

## **BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bagian ini berisi hasil penelitian yang diperoleh peneliti melalui wawancara kepada narasumber.

## **BAB VI PENUTUP**

Bagian ini berisi kesimpulan dari konflik agraria yang terjadi di kawasan Taman Nasional Komodo.

