

Prof. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.
Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H., M.S.
Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M. Hum.
Dr. Ir. Eddy Susilo, M.Si.
Dr. Saafroedin Bahar



RELASI NEGARA DAN MASYARAKAT ADAT

Perebutan Kuasa atas Hak Pengelolaan
Sumber Daya Alam

Edisi Revisi

RELASI NEGARA DAN MASYARAKAT ADAT

Perebutan Kuasa atas Hak Pengelolaan
Sumber Daya Alam

Edisi Revisi

RELASI NEGARA DAN MASYARAKAT ADAT

Perebutan Kuasa atas Hak Pengelolaan
Sumber Daya Alam

Edisi Revisi

Penulis:

**Prof. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.; Prof. Dr. I Nyoman
Nurjaya, S.H., M.S.; Prof. Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M.
Hum.; Dr. Ir. Edi Susilo, M.Si.; Dr. Saafroedin Bahar**

**Inteligensia Media
2023**

Relasi Negara Masyarakat Adat Perebutan Kuasa atas Hak Pengelolaan Sumber Daya Alam Edisi Revisi

Penulis:

Prof. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.; Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H., M.S.; Prof. Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M. Hum.; Dr. Ir. Edi Susilo, M.Si.; Dr. Saafroedin Bahar

Desain sampul: Dana Ari

Tata letak : M. Fajar

ISBN: 978-623-381-128-6

Copyright © Juni, 2023

Diterbitkan oleh:

Inteligensia Media (Intrans Publishing Group)

Wisma Kalimetro

Jl. Joyosuko Metro 42 Malang, Jatim

Telp. 0341-573650, Fax. 0341-573650

Email: inteligensiamedia@gmail.com

Website: inteligensiamedia.com

Anggota IKAPI No. 196/JTI/2018

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak, baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.

Cetak pertama 2009

Cetakan kedua 2016

Cetakan ketiga 2023

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Prof. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.; Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H., M.S.; Prof. Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M. Hum.; Dr. Ir. Edi Susilo, M.Si.; Dr. Saafroedin Bahar

Relasi Negara Masyarakat Adat Perebutan Kuasa atas Hak Pengelolaan Sumber Daya Alam Edisi Revisi/Penulis, Prof. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.; Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H., M.S.; Prof. Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M. Hum.; Dr. Ir. Edi Susilo, M.Si.; Dr. Saafroedin Bahar — Cet. 3. — Malang: Inteligencia Media, 2023; xvi + 262 hlm; 15,5 cm x 23 cm

1. Sistem Hukum — I. Judul II. Perpustakaan Nasional

340.5

Didistribusikan oleh

PT. Bumi Puthuk Shankara (Bikara)

Jl. Joyosuko Agung 86 Malang

Telp. 0341-5080245

Email: bikara86@gmail.com

Glosarium

Adaptasi	: Penyesuaian diri yang dilakukan makhluk hidup terhadap lingkungannya sebagai bentuk pertahanan diri.
Advokasi	: Suatu bentuk tindakan yang mengarah pada pembelaan, memberi dukungan, atau rekomendasi berupa dukungan aktif atau suatu bentuk upaya untuk mempengaruhi kebijakan publik dengan melakukan berbagai macam pola komunikasi yang persuasif.
Antropologi	: Ilmu yang mempelajari segala macam seluk beluk, unsur-unsur, kebudayaan yang dihasilkan dalam kehidupan manusia.
Antroposentrisme	: Teori etika lingkungan yang memandang manusia sebagai pusat dari sistem alam semesta.
Ekologi	: Cabang ilmu biologi yang mempelajari interaksi antara makhluk hidup dengan makhluk hidup lain dan juga dengan lingkungan sekitarnya.
Hukum Rakyat	: Hukum tumbuh seiring kehidupan masyarakat itu sendiri dan tumbuh bersama budaya masyarakat. Hukum rakyat lahir karena kebiasaan masyarakat dan budaya masyarakat yang masih dipakai.
Ideologi	: Pemikiran menuju keadilan, kesetaraan dan kesejahteraan bersama yang melalui proses berpikir manusia untuk menentukan beberapa aturan dalam kehidupan sehari-hari.

Jaminan Sosial	: Satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.
Kearifan Lokal	: Kemampuan beradaptasi, menata, dan menumbuhkan pengaruh alam serta budaya lain yang menjadi motor penggerak transformasi dan penciptaan keanekaragaman budaya Indonesia yang luar biasa.
Kebijakan Alternatif	: Arah tindakan publik (yang masih) potensial (belum dilaksanakan) yang dapat memenuhi nilai atau pemuasan kebutuhan publik. Dengan kata lain, alternatif kebijakan merupakan arah tindakan yang dapat dipilih untuk mengatasi problema tersebut.
Masyarakat Adat	: Kelompok masyarakat yang memiliki sejarah asal-usul dan menempati wilayah adat secara turun-temurun. Masyarakat adat memiliki kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam, kehidupan sosial-budaya yang diatur oleh hukum adat, dan lembaga adat yang mempertahankan keberlanjutan kehidupan Masyarakat Adat sebagai komunitas adat.
Modernisasi	: Suatu proses perubahan dari keadaan tradisional menuju masyarakat yang lebih maju (modern) atau masa kini.
Multikultural	: Sebuah filosofi yang ditafsirkan sebagai ideologi yang menghendaki adanya persatuan dari berbagai kelompok kebudayaan dengan hak dan status sosial politik yang sama dalam masyarakat modern.

- Paradigma : Cara pandang, prinsip dasar, beberapa metode, dan nilai-nilai dalam memecahkan sesuatu masalah yang dipegang teguh oleh suatu komunitas ilmiah tertentu.
- Participatory Action Research (PAR) : Metode riset yang dilaksanakan secara partisipatif di antara warga masyarakat dalam suatu komunitas aras bawah yang semangatnya untuk mendorong terjadinya aksi-aksi transformatif melakukan pembebasan masyarakat dari belenggu ideologi dan relasi kekuasaan yang tidak prokesejahteraan.
- Partisipasi Publik : Keikutsertaan masyarakat dalam semua proses dan tahapan pembuatan keputusan serta ikut bertanggung jawab di dalamnya. Partisipasi publik atau partisipasi masyarakat terhadap perumusan kebijakan publik menjadi salah satu hal penting dalam prosesnya.
- Pengendalian Sosial : Terjadinya proses yang bertujuan mengajak, memaksa dan membimbing masyarakat untuk memenuhi aturan yang berlaku, baik yang dilakukan secara direncanakan atau tidak direncanakan.
- Pengorganisasian : Pengembangan yang mengutamakan pembangunan kesadaran kritis dan penggalian potensi pengetahuan lokal masyarakat, yang bertumpu paa kesejahteraan masyarakat dengan menggunakan metode dialog atau musyawarah yang demokratis
- Political Will* : Adanya kemauan politik dari pemerintah atau para pengambil kebijakan untuk menyejahterakan rakyat.

- Solidaritas Sosial : Suatu keadaan dimana suatu hubungan keadaan antara individu dan atau kelompok yang didasarkan pada faktor perasaan moral dan kepercayaan yang dianut bersama diperkuat oleh pengalaman-pengalaman emosional bersama.
- Struktur Sosial : Salah satu konsep perumusan asas hubungan antar individu dalam kehidupan masyarakat yang merupakan pedoman bagi perilaku individu.
- Sumber Daya Alam : Unsur-unsur lingkungan alam, baik fisik maupun hayati yang diperlukan manusia dalam memenuhi kebutuhannya guna meningkatkan kesejahteraan hidup.
- Teknokratis : Suatu model perumusan dan pengambilan kebijakan publik yang didasarkan pada keputusan para ahli di masing-masing bidang atau yang populer disebut sebagai para teknokrat.

Prakata Penulis

Eksistensi sistem kearifan lokal masyarakat adat atau lokal dalam pengelolaan sumber daya alam saat ini menghadapi banyak tantangan. Hasil penelitian kalangan antropolog, khususnya di bidang antropologi hukum menunjukkan terjadinya konflik hukum, sosial, budaya, sistem religi, bahkan ekonomi dalam pengelolaan sumber daya alam dengan komunitas luar, baik dari pihak swasta nasional, asing maupun dari pemerintahan kabupaten/kota, provinsi, maupun pusat.

Hampir dapat dipastikan pemenangnya dalam konflik pengelolaan sumber daya alam tersebut. Komunitas lokal/ masyarakat adat selalu berada dalam pihak yang kalah dan termarginalisasikan. Para pemilik modal yang berkolaborasi dengan pemerintah acap kali keluar sebagai pemenang. Namun, kemenangan para pemilik modal yang didukung oleh birokrasi, ternyata tidak signifikan memberikan kesejahteraan masyarakat setempat, bahkan lebih dari itu malah merusak lingkungan, baik lingkungan fisik, sosial, budaya, sistem religi maupun sistem sosial-ekonomi masyarakat adat.

Perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik ke desentralisasi dengan otonomi daerah, semula diharapkan dapat memberikan penguatan dan akses masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam, ternyata tidak memberikan berkah dan pengaruh yang signifikan. Eksistensi sistem kearifan lokal dalam pengelolaan sumber daya alam saat ini memerlukan transformasi dan advokasi yang konsisten dan serius agar mampu mengubah kebijakan pemerintah untuk lebih progresif dan akomodatif terhadap sistem kearifan lokal tersebut.

Tulisan ini merupakan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh para pengajar mata kuliah antropologi hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, antara lain Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H., M.S., Prof. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si., dan Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M.Hum, serta seorang sosiolog pedesaan dari Fakultas Perikanan Universitas Brawijaya, yakni Dr. Ir. Edi Susilo, M.Si. Keempat peneliti tersebut, telah lama dan secara konsisten melakukan advokasi untuk memperkuat eksistensi sistem kearifan lokal sebagai model alternatif dalam pengelolaan sumber

daya alam. Di samping itu, juga terdapat sumbangan tulisan dari Dr. Saafroedin Bahar, Mantan Anggota Komisi Nasional Hak Asasi Nasional (KOMNAS HAM) Republik Indonesia.

Buku ini disusun berdasarkan sistematika sesuai dengan tema besar “Relasi Negara dan Masyarakat Adat Pergulatan Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam”. Bagian pertama, menguraikan secara kritis tentang pengakuan terhadap eksistensi kearifan lokal, politik hukum, dan hak masyarakat adat terhadap akses sumber daya alam, serta memahami posisi dan kapasitas hukum adat dalam politik pembangunan hukum di Indonesia dalam perspektif antropologi hukum. Bagian Kedua, berisi ringkasan hasil penelitian tentang berbagai pengalaman empiris masyarakat adat dalam mengelola sumber daya alam, hutan, pesisir dan lautan, ruang di atas serta di bawah air secara berkelanjutan dengan menerapkan sistem kearifan lokal.

Bagian ketiga, mendeskripsikan kajian kritis terhadap strategi pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan berdasarkan sistem kearifan lokal serta analisis kritis terhadap modernisasi alat penangkapan ikan yang akhir-akhir ini ditengarai tidak ramah dan cenderung merusak sumber daya pesisir dan lautan. Bagian keempat berisi hasil penelitian tentang analisis kebijakan dan strategi adaptasi nelayan dalam penyelenggaraan jaminan sosial hari tua serta bagaimana meningkatkan serta memberdayakan daya adaptasi nelayan tradisional. Bagian kelima, merupakan bagian akhir tulisan, ditutup dengan tulisan kritis tentang strategi pemberdayaan rakyat dan pengorganisasian rakyat untuk perubahan.

Tulisan ini diharapkan dapat dijadikan rujukan bagi siapapun yang memiliki kepedulian terhadap penguatan eksistensi masyarakat adat dan sistem kearifan lokal yang dimilikinya. Bagi mahasiswa yang mendalami bidang ilmu hukum, khususnya hukum lingkungan, antropologi hukum, hukum sumber daya alam, hukum adat serta advokasi dan alternatif penyelesaian sengketa hukum. Tulisan ini sangat relevan untuk memperkaya wacana tentang eksistensi sistem kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat adat/lokal dalam pengelolaan sumber daya alam, baik berupa sumber daya hutan, pesisir dan lautan, maupun tanah.

Tulisan ini merupakan antologi makalah yang telah dikumpulkan dan disusun berdasar basis isu yang sama dan memberikan pengayaan kasus-kasus empiris bagi mahasiswa fakultas hukum. Duplikasi kalimat di beberapa makalah masih dijumpai sehingga mengganggu kenyamanan membaca. Ini merupakan salah satu kelemahan sebuah tulisan antologi makalah. Namun demikian,

penulis berusaha untuk menyusun buku ini sedemikian rupa agar runtut berdasarkan substansi dan alur pemikiran sehingga mudah dipahami dan dicermati isinya oleh para pembaca.

Dalam kesempatan ini, seluruh penulis buku menyampaikan terima kasih kepada Bapak Abdul Hakim Garuda Nusantara yang pada 1996 telah memberikan kesempatan dan membiayai penelitian tentang dampak Undang-Undang Pemerintahan Desa terhadap Hak-Hak Masyarakat Adat di berbagai wilayah tanah air. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Dewan Riset Nasional yang telah memfasilitasi biaya untuk melakukan penelitian unggulan terpadu (RUT) selama 3 tahun, mulai 1999 sampai 2002 untuk melakukan kajian terhadap model alternatif penguatan masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam di Masyarakat Adat Badui, Masyarakat Adat Bromo, dan Masyarakat Nelayan Kedung Cowek Surabaya.

Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Kementerian Riset dan Teknologi Republik Indonesia dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia yang telah membiayai penelitian unggulan kemanusiaan dan kemasyarakatan selama 3 tahun, 2003-2005. Ucapan terima kasih juga tak lupa kami sampaikan kepada Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional Jakarta yang telah memfasilitasi anggaran untuk melakukan penelitian di bidang pertanahan 2004/2005. Berkat fasilitas dari berbagai sumber tersebut, buku ini dapat disajikan.

Kepada seluruh masyarakat adat/lokal di berbagai wilayah penelitian, masyarakat Badui, Prigi, Bunaken, dan sebagainya kami mengucapkan ribuan terima kasih atas data, tumpangan tempat tinggal selama penelitian, senyuman, dan keramahannya yang menyejukkan selama penelitian berlangsung. Berkat penelitian ini, persaudaraan kita sampai saat ini tetap terjalin dan terjaga.

Terakhir, kami mohon maaf apabila antologi makalah ini tidak secara lengkap dan detail menyajikan realitas empiris masyarakat adat/lokal dalam pengelolaan sumber daya alam. Bagi saudara pembaca yang menginginkan laporan lengkapnya dapat menghubungi para penulis. Wassalam, semoga buku ini bermanfaat bagi seluruh pembaca dan dicatat sebagai amal saleh oleh Allah Yang Maha Kuasa, Amin.

Tim Penulis

Prakata Penulis

Edisi Revisi

Isu tentang keberadaan hak masyarakat hukum adat sampai saat ini terus mengemuka di negeri ini. Laju pembangunan di Indonesia terus berlari tanpa bisa dihentikan walau sesaat. Berbagai sumber daya alam dan manusia serta teknologi terus digunakan untuk diubah dan dikelola untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan manusia. Penduduk dunia saat ini, tahun 2023 sudah lebih dari 8 miliar, sedangkan penduduk Indonesia sudah melampaui 275 juta orang. Aktivitas pembangunan ini terus menabrak dan menggusur bahkan menceraabut hak masyarakat adat atas sistem kearifan mereka di segala bidang. Bahkan beberapa masyarakat adat sudah kehilangan roh jati dirinya, sumber-sumber daya alam dan hayatinya, wilayahnya, tanahnya, bahkan sendi-sendi kehidupan dan budayanya.

Menjawab persoalan tersebut, diperlukan buku yang khusus menghadirkan dan menggambarkan bagaimana terjadinya perbenturan dan pengabaian akses masyarakat hukum adat atau masyarakat adat dalam Tata Kelola Sumber Daya Alam di Indonesia. Meski tidak menjawab seluruh permasalahan yang dihadapi masyarakat adat dalam berhadapan dengan negara, namun buku ini mampu memberikan gambaran yang spesifik dihadapi oleh masyarakat adat di beberapa daerah di wilayah hukum Indonesia. Perjuangan dan perlawanannya patut dipahami oleh seluruh *stakeholders* atau pemangku kepentingan. Agar ada jalan keluar yang diberikan pada masyarakat adat untuk bisa bebas dan mandiri mengembangkan sistem hidup dan kehidupannya dalam berhubungan dengan struktur kekuasaan yang lebih besar, yaitu negara.

Buku ini hadir di tengah pembaca untuk menjawab persoalan tersebut. Meski merupakan buku cetakan ketiga. Buku ini masih relevan dibaca dan diadvokasikan untuk mendapatkan respons yang kuat dari seluruh *stakeholders* dalam menelusuri perilaku negara, investor dan kelompok-kelompok masyarakat yang dominan atas masyarakat adat. Tidak ada perubahan yang berarti dari ini buku ini

dibandingkan buku yang diterbitkan dalam cetakan kedua. Namun buku ini ada penambahan bab yang berisi glosarium, tujuannya agar pembaca lebih bisa memahami makna kata-kata yang sulit dimengerti.

Semoga kehadiran buku ini mampu memberikan ruang masyarakat atas kerinduannya terhadap masyarakat adat di Indonesia yang saat ini terus didera oleh negara dan investor dalam menata sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan umat manusia. Hasil pembacaan buku ini diharapkan lahir berbagai pemikiran atau model penyelesaian atas berbagai persoalan yang dihadapi masyarakat adat, khususnya terkait dengan tata kelola sumber daya alam di Indonesia.

Terima kasih pada penerbit Inteligensia Media yang berkenan menerbitkan buku ini. Semoga masyarakat atau para penstudi bisa menerima kehadiran buku ini. Meski secara substansial tidak ada penambahan materi buku yang cukup aktual. Buku ini hadir sebagai buku advokasi untuk menambah dan mengembangkan pengetahuan dan wawasan masyarakat dalam memahami persoalan hukum yang dihadapi oleh masyarakat adat.

Berbagai kekurangan dan kelemahan melekat dalam buku ini. Oleh karena itu kritik dan saran yang konstruktif sangat diharapkan dari pembaca yang budiman. Agar buku ini terus dapat diperbaiki isinya dengan materi muatan yang diperkaya dengan kasus-kasus yang saat ini terjadi. Khususnya terkait dengan terbitnya UU Cipta Kerja Tahun 2023. Semoga Allah Swt. memberkahi kehadiran buku ini dan memaafkan jika ada kesalahan substansial dari buku ini.

Malang, 1 Juni 2023
Koordinator Tim Penulis

Prof. Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si.

Pengantar Penerbit

Penerbit menyampaikan apresiasi setinggi-tingginya kepada penulis yang memberikan kesempatan untuk penerbit menerbitkan buku ini. Secara distribusi buku ini memiliki pasar yang luas. Hal ini dapat dibuktikan dengan terbitan edisi ketiga ini. Dan pada edisi terbaru ini, tidak ada perubahan yang besar. Namun dalam edisi terbaru ini penulis menambahkan beberapa poin-poin penting yang telah disesuaikan dengan perkembangan di dunia hukum.

Sorotan tajam masih diarahkan pada perlindungan hukum yang lemah bagi hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam. Lemahnya perlindungan hukum ini berakibat sering terjadinya gesekan antarmasyarakat adat dan penegak hukum, sehingga sering kali terjadinya konflik di antara keduanya. Bahayanya, bila persoalan ini terus diabaikan akan menjadi bumerang bagi keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara konstitusi, pengakuan, penghormatan dan perlindungan masyarakat adat sudah sangat jelas tercantum di Undang-Undang Dasar 1945. Bahkan, masyarakat adat telah hadir sejak berabad-abad yang lalu, kemudian membangun suatu imperium atau negara. Adanya dasar tersebut sudah seharusnya membuka mata semua pihak bahwa ada hak-hak dari masyarakat adat yang perlu dihormati. Bahkan, sudah semestinya ada kerja sama dan kolaborasi antarsemuanya baik masyarakat adat dan pemerintah.

Selain menekankan kerja sama dan kolaborasi, dalam buku ini juga menuntut kepekaan dan itikad baik dari pemerintah mengkaji ulang dan reformulasi ulang terhadap kebijakan dan perundang-undangan yang tidak pro pada masyarakat adat. Semoga dengan kehadiran buku ini memberikan secercah harapan bagi gerakan sosial untuk mendukung terwujudnya perlindungan dan pengakuan hak atas sumber daya alam masyarakat adat di Indonesia. Terakhir buku ini layak untuk dibaca khususnya bagi akademisi dan pegiat di bidang hukum, lingkungan, dan masyarakat umum.

Daftar Isi

Prakata Penulis ix

Prakata Penulis Edisi Revisi xii

Pengantar Penerbit xiv

Daftar Isi xv

Bab 1: Prolog 1

Bab 2: Menuju Pengakuan Kearifan Lokal dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam: Perspektif Antropologi Hukum 5

Bab 3: Politik Hukum dan Hak-Hak Masyarakat Adat terhadap Akses Sumber Daya Alam 19

Bab 4: Memahami Posisi dan Kapasitas Hukum Adat dalam Politik Pembangunan Hukum di Indonesia: Perspektif Antropologi 33

Bab 5: Kearifan Lingkungan Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Berkelanjutan: Analisis Kasus Masyarakat Adat Badui dalam Konteks Pelaksanaan Otonomi Daerah 47

Bab 6: Menggagas Aplikasi Teknologi Ramah Lingkungan dan Sosial 65

Bab 7: Modernisasi Alat Penangkapan Ikan Laut: Sebuah Kebijakan Alternatif?77

Bab 8: Mendayagunakan *Participatory Action Research* sebagai Media Pemberdayaan (Kasus Masyarakat Nelayan Jaringan dan Pancing di Teluk Prigi Kecamatan Watulimo, Kabupaten Trenggalek 93

Bab 9: Konflik Hukum dalam Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Lautan 99

Bab 10: Analisis Kebijakan dan Strategi Adaptasi Nelayan dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Hari Tua (Studi Kasus Komunitas Nelayan Jaring Tarik Pantai Teluk Prigi Kecamatan Watulimo, Kabupaten Trenggalek 109

Bab 11: Harmonisasi Hukum: Tantangan Terbesar dalam Perlindungan dan Pemajuan Hak Masyarakat Hukum Adat Dewasa ini	131
Bab 12: Model Alternatif Proses Pemberdayaan Kelembagaan dan Hukum Berbasis pada Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Berkelanjutan (Kasus Masyarakat Adat Badui, Tengger, dan Kedung Cowek)	149
Bab 13: Belajar tentang Kearifan Lokal Masyarakat Bunaken Manado dalam Manajemen Spasial dan Sumber Daya Alam bagi Solusi Pencegahan Bencana Alam	157
Bab 14: Status Hak Atas Ruang di Atas dan di Bawah Air antara Kawasan Budidaya dan Alamiah serta Potensi Konflik (Studi di Pulau Kapas DKI dan Semangka Kalimantan Timur) Suatu Pendekatan Pluralisme Hukum	171
Bab 15: Tata Pengelolaan Hutan Desa Adat Tenganan Pegringsingan, Bali	189
Bab 16: Meningkatkan Daya Adaptasi Nelayan Tradisional	207
Bab 17: Strategi Pemberdayaan dan Pengorganisasian Rakyat untuk Perubahan	243
Bab 18: Epilog	251
Tentang Penulis ...	257

Bab 1

Prolog

Dalam sebuah buku yang ditulis oleh beberapa peneliti atau pengkaji sumber daya alam khususnya hutan, yang diterbitkan oleh The Working Group on Community Involvement in Forest Management & Asia Forest Network yang mengambil tema *Communities and Forest Management in Southeast Asia* (tanpa tahun) Mark Poffenberger menyebutkan bahwa *“Terdapat hubungan atau relasi yang kuat antara manusia dengan sumber daya alam sejak zaman pra sejarah sekitar 10.000–40.000 tahun yang silam. Sejak sekitar enam juta tahun yang lalu, manusia di Asia Tenggara telah melaksanakan sistem peladangan berpindah (swidden cultivation system), sistem meramu (hunting and gathering system) misalnya: berburu dan bercocok tanam padi, pisang, nenas, kelapa durian dan sebagainya serta mulaimembangun pemukiman.”*¹ Fenomena ini memberikan gambaran bahwa relasi manusia lebih luas. Dalam konteksnya masyarakat dengan sumber daya alam sangat erat bertautan dengan hidup dan kehidupan dalam kesatuan suku.

Seiring dengan perubahan ekonomi, sosial, dan politik serta kebudayaan muncul era yang dikenal dengan era kolonialisme. Era ini lahir sebagai akibat revolusi industri di belahan Eropa Barat yang membawa pengaruh sangat besar terhadap relasi antara masyarakat dengan sumber daya alam. Di samping itu, terjadi ajang perebutan kawasan di Asia, khususnya Asia Tenggara. Kawasan ini, dikenal sangat kaya akan sumber daya alam oleh beberapa negara, seperti Eropa Barat, Amerika Serikat, dan Jepang. Terdapat tujuan utama dari negara-negara tersebut, yakni menjadi penguasa sekaligus pemilik sumber daya alam di kawasan itu.

¹ Poffenberger, Mark. (Editor), Tanpa Tahun., *Communities And Forest management in Southeast Asia*, A Regional Profile of The Working Group on Community Involvement in Forest Management, IUCN, Ford Foundation, DFID and Asia Forest Network, Berkeley, Switzerland, hal. 13 – 16.

Fakta sejarah menunjukkan bahwa sejak kurun waktu awal abad ke 16, dari relasi masyarakat adat (*Indigenous People*) dengan sumber daya alam berubah menjadi terganggu. Namun, dalam perkembangan waktu, ternyata dominasi bangsa-bangsa kolonial yang terkenal dengan *kredo: Gold, Gospel and Glory* pada akhirnya memunculkan penjajahan melalui eksploitasi atas sumber daya alam maupun sumber daya manusia, okupasi legal berdasarkan “*domeinverklaring*”, *bos ordonnantie* (undang-undang kehutanan) yang hakikatnya sebagai dasar pembenar yuridis bahwa sumber daya alam dimiliki oleh pemerintah kolonial. Sedangkan, penduduk asli hanya sebatas pemakai atau penyewa (*pachter*) dengan kewajiban membayar sewa (*pacht*).

Pertanyaan mendasar yang kemudian layak dikemukakan, yakni apakah relasi antara masyarakat adat dengan sumber daya alam merupakan hak asal (*genuine/original rights*) atau merupakan hak pemberian? Pertanyaan demikian kemudian tidak hanya relevan pada era atau masa kolonial, namun semakin relevan ketika terjadi perubahan politik ketatanegaraan di negara-negara Asia dan Eropa seiring dengan kemerdekaan yang intinya masing-masing negara jajahannya memproklamasikan kemerdekaannya.

Dengan kemerdekaan ini, kembali muncul pertanyaan sebagaimana dikemukakan di dalam pikiran komunitas adat sebagaimana dikemukakan oleh Poffenberger “*The two most striking features affecting relationships between humans and natural forests during the modern era (1950-2000) in Southeast Asia has been first, the implementation of greater government control over forest resources and, secondly the expansion of logging throughout the region. Both trends undermined the role of forest dependent peoples as resource managers.*”²

Dalam banyak kajian yang sebagian besar dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat, antara lain Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) Bandung. Dalam salah satu kajiannya dinyatakan bahwa terjadi kesesatan berpikir di kalangan sarjana hukum sebagai *communis opinio doctorum* yang sesungguhnya berakar pada tafsir atas pasal yang mengatur tentang hak menguasai negara atas sumber daya alam.³

² Ibid. hal.17

³ Ruwastuti, Maria Rita., 2000. Sesat Pikir Politik Hukum Agraria, Membongkar Alas Penguasaan Negara Atas Hak-hak Adat, Noer Fauzi (Editor), Cetakan Pertama, Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar Yogyakarta, hal.129-149.

Dalam benak pembentuk undang-undang bahwa hak menguasai negara bersendikan kekuasaan negara untuk mengatur penguasaan, pemilikan, pemeliharaan, dan persediaan atas sumber daya alam yang mengacu pada Pasal 33 Ayat (3) Undang-undang Dasar 1945. Jika hal ini ditelaah, sesungguhnya berakar pada: **pertama**, perbedaan tafsir antara negara (baca: pemerintah) dengan masyarakat apa yang dimaknai dengan hak menguasai negara itu. **Kedua**, ketimpangan hasil eksploitasi yang mencolok antara bagian yang ditanggung oleh investor, pemerintah, dan bagian yang diterima oleh masyarakat sebagai pihak yang telah mengelola sumber daya alam secara turun-temurun dibarengi dengan kearifan untuk menjaga keberlangsungan sumber daya yang bersangkutan. **Ketiga**, terjadinya konflik atas sumber daya alam antara negara (pemerintah) dengan masyarakat adat yang berujung pada peminggiran eksistensi mereka paling tidak sepanjang lebih dari enam dekade.

Kajian-kajian yang ada dalam buku ini keseluruhannya menggambarkan bagaimana fakta di lapang pergulatan komunitas adat di berbagai wilayah di nusantara berjuang dengan beragam strateginya untuk mempertahankan relasinya yang turun-temurun atas sumber daya alam yang meliputi hutan, tanah, laut, dan wilayah pesisir. Masing-masing penulis dengan pengalamannya masing-masing berkiprah di tataran akar bawah melaku kan pendampingan menampilkan tulisan tentang apa politik hukum hak masyarakat adat, apa kearifan lokal, bagaimana membangun kearifan lokal, strategi apa yang diterapkan dalam melaksanakan kearifan lokal, bagaimana cara masyarakat adat menjalankan kearifan lokal, serta bagaimana mereka beradaptasi seiring dengan perubahan politik, budaya, sosial, ekonomi, dan hukum di Indonesia.

Hal menarik pada bagian akhir, disajikan bagaimana perkembangan pergulatan pemikiran maupun advokasi masyarakat adat dalam perspektif hak asasi manusia (*human rights perspective*) yang ditulis oleh mantan Ketua Subkomisi Masyarakat Adat Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Jakarta. Dengan demikian, diharapkan sajian dalam buku ini, akan semakin lengkap dapat dipakai sebagai wahana sosialisasi untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap masyarakat adat.

Dengan demikian, kedepan masyarakat adat yang sesungguhnya sebagai bagian dari bangsa ini, dapat membangun dan berkembang sesuai dengan fitrahnya. Sebaliknya, apa yang pernah dikemukakan dalam Sarasehan Masyarakat Adat Nusantara Jakarta 15-16 Maret 1999,

bahwa mereka tidak akan mengakui negara jika negara juga tidak mau mengakui dan melindungi eksistensi mereka.⁴ Biarlah pengalaman yang sudah terjadi dipakai sebagai bahan refleksi agar peristiwa-peristiwa pahit tidak terulang kembali dalam membangun bangsa yang bermartabat di mata rakyat dan dunia.

⁴ Kartika, Sandra dan Candra Gautama (Editor)., 1999., Menggugat Posisi Masyarakat Adat terhadap Negara, Sarasehan Masyarakat Adat Nusantara, Cetakan Pertama, Sekretariat Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, Jakarta.

Bab 2

Menuju Pengakuan Kearifan Lokal dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam: Perspektif Antropologi Hukum

I Nyoman Nurjaya

A. Pendahuluan

Krisis lingkungan global yang berlangsung sejak tiga dasa warsa terakhir ini merupakan konsekuensi dari penggunaan beberapa pola kegiatan pembangunan yang semata-mata diorientasikan untuk meraih pertumbuhan ekonomi (Merchant, 1972). Kerusakan hutan tropis yang terjadi di negara-negara sedang berkembang termasuk Indonesia misalnya, cenderung bersumber dari anutan paradigma penguasaan dan pemanfaatan sumber daya hutan yang didominasi negara (*state dominated forest control and management*) semata-mata untuk mengejar pertumbuhan ekonomi (Repetto & Gillis, 1988; Barber, 1989; Poffenberger, 1990, 1999; Peluso, 1992; Berdan dan Masimio, 1994; Nurjaya, 2001).

Konsekuensi yang muncul kemudian, yakni selain secara nyata telah menimbulkan degradasi kuantitas maupun kualitas sumber daya hutan yang menimbulkan perubahan iklim *global (ecological loss)*, juga karena coraknya yang sentralistik menutup ruang bagi partisipasi masyarakat dan akses masyarakat terhadap hutan sebagai sumber kehidupan (*economical loss*), dan menggusur serta mengabaikan variasi-variasi kebudayaan lokal yang mencerminkan kearifan lingkungan (*ecological wisdom*) masyarakat asli (*indigenous people*) dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan (*social and cultural loss*). Jadi seperti kata Bodley (1982), kegiatan pembangunan yang didominasi negara, bercorak sentralistik, dan semata-mata diorientasikan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi pada akhirnya hanya menimbulkan korban-korban pembangunan (*victims of development*).

Temuan dari penelitian-penelitian antropologis mengenai pengelolaan sumber daya hutan oleh masyarakat lokal di beberapa negara di Asia dan Amerika Latin membuktikan bahwa masyarakat asli (*indigenous people*) memiliki kapasitas budaya, sistem pengetahuan dan teknologi, religi, tradisi, serta modal sosial (*social capital*), seperti etika dan kearifan lingkungan, norma-norma dan institusi hukum untuk mengelola sumber daya alam secara bijaksana dan berkelanjutan (Dove, 1985, 1988; Zerner, 1990; Taylor, 1993; Berdan & Pasimio, 1994; Lynch & Talbott, 1995; Poffenberger, 1990, 1999; Ganjanapan, 2000; Laungaramsri, 2001).

Kapasitas budaya seperti dikemukakan tersebut, merupakan modal sosial yang tak ternilai dan wajib diperhitungkan dalam rangka mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Dalam konteks pengelolaan sumber daya hutan, modal sosial dalam wujud etika, religi, kearifan lingkungan, dan norma-norma hukum lokal (*folk/customary/ adat law*) merupakan kekayaan budaya yang harus diperhitungkan, didayagunakan, dan diakomodasi dalam pembuatan kebijakan dan pembentukan hukum negara (*state law*) mengenai pengelolaan sumber daya alam.

Indonesia sebagai suatu negara yang menuliskan sesanti Bhinneka Tunggal Ika pada lambang negara burung Garuda, menjadi *conditio sine qua non* untuk secara konsisten memperhatikan dan mengakomodasi kearifan lingkungan (*ecological wisdom*) masyarakat lokal dalam pembuatan kebijakan dan penyusunan peraturan perundang-undangan sebagai wujud penghormatan dan pengakuan terhadap pluralisme hukum (*legal pluralism*) yang secara empiris hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia yang memiliki kemajemukan budaya.

B. Rasionalisasi Pemaknaan Kearifan Masyarakat Lokal

Inti permasalahan pengelolaan sumber daya alam, yakni hubungan timbal balik antara manusia dengan lingkungan hidupnya. Ilmu yang mempelajari hubungan timbal-balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya disebut ekologi. Konsep sentral dalam ekologi disebut ekosistem, yaitu suatu sistem ekologi yang terbentuk oleh hubungan timbal-balik antara makhluk hidup dengan alam lingkungannya (Soemarwoto, 1986). Menurut pengertian tersebut, suatu ekosistem terdiri atas komponen ekologi yang bekerja secara teratur sebagai satu kesatuan yang saling memengaruhi dan saling ketergantungan satu dengan yang lainnya.

Ekosistem terbentuk oleh komponen sumber daya alam hayati maupun nonhayati pada suatu ruang dan tempat, yang berinteraksi dan membentuk kesatuan yang teratur dan saling memengaruhi

sehingga secara terintegrasi membentuk suatu sistem kehidupan dalam alam semesta ini. Cara untuk memahami masalah lingkungan hidup seperti ini dikenal sebagai pendekatan ekosistem (*ecosystem approach*).

Sehubungan dengan itu, manusia merupakan komponen makhluk hidup yang paling sentral dan krusial karena manusia merupakan bagian dari unsur makhluk hidup yang paling sempurna jika dibandingkan makhluk hidup yang lain, seperti satwa dan tumbuhan. Dalam tatanan ini, manusia memiliki hati nurani, dianugerahi kemampuan untuk berpikir, berkehendak, bersikap, berbicara, maupun bertindak, dan berinteraksi dengan lingkungannya.

Dalam interaksinya, manusia mengamati dan melakukan adaptasi serta memperoleh pengalaman dan kemudian mempunyai wawasan tertentu tentang lingkungan hidupnya. Wawasan manusia terhadap lingkungannya inilah yang disebut sebagai citra lingkungan (*enviromental image*), yang menggambarkan persepsi manusia tentang struktur, mekanisme, dan fungsi lingkungannya, juga interaksi dan adaptasi manusia termasuk respons serta reaksi manusia terhadap lingkungannya. Intinya, citra lingkungan memberi petunjuk tentang apa yang dipikirkan dan diharapkan manusia dari lingkungannya, baik secara alamiah maupun sebagai hasil tindakannya dan tentang apa yang patut atau tidak patut dilakukan terhadap lingkungannya. Pola berpikir inilah kemudian membentuk etika lingkungan (*environmental ethic*) dalam kehidupan manusia.

Dari satu sisi, citra lingkungan dapat didasarkan pada ilmu pengetahuan seperti terpola dalam masyarakat ilmiah di negara-negara maju, yakni dengan alam pikirnya yang bercorak rasionalistik dan intelektualistik. Namun, dari sisi lain citra lingkungan lebih dilandasi oleh sistem nilai dan religi seperti berkembang dalam alam pikir masyarakat yang masih sederhana dan bersahaja di negara-negara sedang berkembang. Oleh karena itu, yang disebut pertama dikenal sebagai citra lingkungan masyarakat modern, sedangkan yang disebut terakhir dikenal sebagai citra lingkungan masyarakat tradisional (Nurjaya, 1985).

Citra lingkungan masyarakat tradisional, seperti yang berkembang dalam masyarakat di negara-negara sedang berkembang lebih bercorak magis-kosmis. Menurut alam pikir magis-kosmis, manusia ditempatkan sebagai bagian yang tak terpisahkan dari alam lingkungannya; manusia dipengaruhi dan memengaruhi serta memiliki keterkaitan dan ketergantungan dengan lingkungannya sehingga wawasannya bersifat menyeluruh,

holistik, dan komprehensif. Corak wawasan holistik membangun kesadaran bahwa kesinambungan hidup manusia sangat bergantung pada kelestarian fungsi dan keberlanjutan lingkungannya.

Lingkungan harus diperlakukan dan dimanfaatkan secara bijaksana dan bertanggung jawab sesuai dengan daya dukung (*carrying capacity*) dan kemampuannya agar tidak menimbulkan malapetaka bagi kehidupan manusia. Hal ini karena hubungan manusia dengan lingkungannya bukanlah merupakan hubungan yang bersifat eksploitatif, melainkan interaksi yang saling mendukung dan memelihara dalam keserasian, keseimbangan, dan keteraturan yang dinamis.

Citra lingkungan seperti digambarkan tersebut senada dengan citra lingkungan yang berpangkal dari alam pikir masyarakat hukum adat yang bercorak religio-magis. Masyarakat hukum adat mengidentifikasi dirinya sebagai bagian yang terintegrasi dengan alam semesta dalam hubungan yang saling terkait, tergantung, dan saling memengaruhi. Yang paling utama, yakni bagaimana menciptakan hubungan yang selaras, serasi, dan seimbang sehingga tercipta suasana harmoni antara manusia dengan lingkungannya. Jadi secara bersahaja dapat dikatakan bahwa citra lingkungan manusia Indonesia terbentuk dan terbina dari citra lingkungan masyarakat hukum adat.

Secara empiris dapat dicermati bahwa citra lingkungan masyarakat hukum adat sering tampaknya tidak rasional dan bersifat mistis. Selain bertalian dengan kehidupan di alam nyata (skala) juga erat kaitannya dengan pemeliharaan keseimbangan hubungan dalam alam gaib (niskala). Namun demikian, citra lingkungan tradisional tidak berarti menimbulkan dampak buruk bagi lingkungan hidup, tetapi justru menciptakan sikap dan perilaku manusia yang serba religius dan magis terhadap lingkungannya, dalam bentuk praktik-praktik pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang bijaksana dan bertanggung jawab. Inilah esensi dan ekspresi dari kearifan masyarakat hukum adat terhadap lingkungan hidupnya.

Kearifan lingkungan masyarakat adat pada hakikatnya berpangkal dari sistem nilai dan religi yang dianut dalam komunitasnya. Ajaran agama dan kepercayaan masyarakat lokal menjiwai dan memberi warna serta memengaruhi citra lingkungannya dalam wujud sikap dan perilaku terhadap lingkungannya. Hakikat yang terkandung di dalamnya yakni memberi tuntunan kepada manusia untuk berperilaku yang serasi dan selaras dengan irama alam semesta sehingga tercipta keseimbangan hubungan antara manusia dengan alam lingkungannya.

Kendati pun sering tampak tidak rasional dan tidak logis, tetapi secara nyata perilaku terhadap alam dengan pola-pola tindak yang bercorak mistis dan magis tersebut menciptakan kelestarian dan keberlanjutan lingkungan hidup. Perilaku masyarakat yang menetapkan tempat-tempat tertentu di kawasan sungai, sumber air, danau, bukit, gunung, hutan, pohon besar, pantai, laut, dll. sebagai tempat yang angker, keramat, sakral merupakan strategi yang efektif untuk melindungi dan melestarikan sumber daya alam hayati maupun nonhayati dari tindakan negatif manusia. Dengan demikian, fungsi hidro-orologis dari hutan, sungai, danau, sumber air, dan penyedia sumber daya genetis bagi kehidupan subsisten manusia tetap terjaga secara berkelanjutan.

Menurut alam pikir masyarakat adat yang bercorak religius-magis, alam semesta (*jagadhita*) ini, dihuni oleh ruh-ruh yang bertugas menjaga keseimbangan struktur, mekanisme, dan irama alam. Jika perilaku manusia menjadi serakah, merusak keseimbangan alam, atau sudah tidak akrab dan selaras lagi dengan irama alam, maka akan terjadi gangguan, ketidakselarasan, dan kegoncangan dalam alam semesta, dalam wujud gempa bumi, gunung meletus, wabah penyakit, angin topan, banjir, kekeringan, badai, tanah longsor, kebakaran, sambaran petir, dll, sebagai pengejawantahan dari kemarahan ruh-ruh penjaga alam tersebut.

Fenomena alam seperti tersebut, tentu dapat dipahami menurut alam pikir modern karena secara ilmiah malapetaka tersebut wajar terjadi akibat dari perlakuan dan perilaku manusia yang buruk, tidak selaras, mencemari, atau merusak lingkungan hidup sehingga menimbulkan kegoncangan irama alam semesta.

Secara empiris pola kepercayaan masyarakat adat seperti di atas mampu dan efektif untuk mengendalikan perilaku manusia yang cenderung serakah untuk menguasai dan mengeksploitasi sumber daya alam secara semena-mena. Sungguh menjadi tidak bijaksana bila ada sebagian orang yang selalu mencela dan mendeskreditkan pola pikir dan tindak masyarakat adat yang secara sadar mempertahankan nilai, religi, tradisi, dan norma hukum adat untuk menjaga keseimbangan magis dan keteraturan sosial dalam lingkungan komunitasnya. Justru kita semestinya perlu empati dan belajar dari pola pikir dan pola tindak masyarakat adat dalam memperlakukan dan memanfaatkan alam lingkungannya agar kinerja pengelolaan sumber daya alam dalam pembangunan lebih bernuansa manusiawi.

C. Kearifan Lokal dalam Ancangan Antropologi Hukum

Cerminan dari kearifan lingkungan masyarakat yang bercorak religio-magis secara konkret terkristalisasi dalam produk hukum masyarakat lokal, yang dalam ancangan antropologi hukum disebut hukum kebiasaan (*customary law*), hukum rakyat (*folk law*), hukum penduduk asli (*indigenous law*), hukum tidak tertulis (*unwritten law*), atau hukum tidak resmi (*unofficial law*), atau dalam konteks Indonesia disebut hukum adat (*adat law/adatrecht*).

Jenis hukum rakyat ini merupakan sistem norma yang mengejawantahkan nilai-nilai, asas, struktur, kelembagaan, mekanisme, dan religi yang tumbuh, berkembang, dan dianut masyarakat lokal, dalam fungsinya sebagai instrumen untuk menjaga keteraturan interaksi antar warga masyarakat (*social order*), keteraturan hubungan dengan sang pencipta dan ruh-ruh yang dipercaya memiliki kekuatan supranatural (*spiritual order*), dan menjaga keteraturan perilaku masyarakat dengan alam lingkungannya (*ecological order*).

Dalam ancangan antropologi, hukum adalah aktivitas kebudayaan yang berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial (*social control*), sarana untuk menjaga keteraturan spiritual, sosial, dan ekologi dalam kehidupan masyarakat. Hukum bukan merupakan suatu institusi yang bersifat otonom, tetapi menjadi bagian yang integral, tidak terpisahkan, dipengaruhi oleh aspek-aspek kebudayaan lain, seperti ideologi, politik, ekonomi, sosial, dan religi, sebagai satu sistem budaya masyarakat (Llewellyn & Hoebel, 1941; Pospisil, 1971).

Komunitas masyarakat merupakan arena sosial (*social field*) yang memiliki kapasitas untuk membentuk hukum sebagai mekanisme internal (*inner order mechanism*) untuk menjaga keteraturan dan ketertiban sosial dalam lingkungan komunitasnya (Moore, 1978). Dalam perseptif antropologi, hukum yang diekspresikan dalam norma-norma yang mengatur perilaku masyarakat dalam kehidupan bersama merupakan wujud ideal dari kebudayaan masyarakat (Koentjaraningrat, 1979), yang mencerminkan kearifan komunitas-komunitas masyarakat lokal dalam memaknai interaksi antarindividu, individu dengan kelompok, kelompok dengan kelompok masyarakat serta interaksi warga masyarakat dengan lingkungan alamnya.

Dengan demikian, dalam suatu organisasi politik yang disebut negara selain terdapat hukum negara (*state law*) dalam bentuk peraturan perundang-undangan, juga berlaku hukum agama (*religious law*), hukum rakyat (*indigenous law/customary law/adat law*), dan mekanisme-mekanisme pengaturan lokal (*self regulation/*

inner order mechanism) yang juga berfungsi sebagai alat pengendalian sosial (*social control*), penjaga keteraturan sosial (*social order*), atau instrumen ketertiban sosial (*legal order*). Fakta kehidupan hukum seperti dimaksud dalam ancangan antropologi hukum disebut Griffiths (1976) sebagai realitas kemajemukan hukum (*legal pluralism*) dalam kehidupan masyarakat. *Legal pluralism refers to the normative heterogeneity attendant upon the fact that social action always take place in a context of multiple, overlapping semi autonomous social field*' (Moore, 1978).

Dalam kurun waktu lebih dari tiga dasa warsa terakhir ini, pemerintah cenderung mengabaikan fenomena kemajemukan hukum dalam kebijakan pembangunan hukum, penyusunan instrumen hukum, maupun dalam implementasi hukum melalui politik pengabaian fakta kemajemukan hukum (*political of legal pluralism ignorance*) sehingga produk peraturan perundang-undangan, terutama yang mengatur pengelolaan sumber daya alam, secara normatif mengabaikan dan menggusur hak-hak masyarakat adat/lokal atas penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan sumber daya alam.

Selain itu, hukum masyarakat adat/lokal juga cenderung didominasi dan disubordinasi oleh hukum negara sehingga kapasitas hukum adat menjadi tak berdaya, tergusur, terabaikan dalam percaturan implementasi/penegakan hukum di negeri ini (Nurjaya, 2002), atau kapasitasnya menjadi semi-otonomi (*semi autonomous social field*) ketika dipertemukan, dihadapkan, atau dipertentangkan dengan hukum negara (Moore, 1989).

Realitas kemajemukan hukum tergusur oleh ideologi sentralisme hukum (*legal centralism*) yang dianut oleh pemerintah dalam politik pembangunan hukum, yang diarahkan untuk menciptakan unifikasi hukum, kodifikasi hukum, dan uniformitas hukum dengan cap hukum nasional sebagai satu-satunya hukum yang berlaku bagi semua warga negara di seluruh teritori negara kesatuan Republik Indonesia. *Law is and should be the law of the state, uniform for all persons, exclusive of all other law, administered by a single set of state institutions* (Griffiths, 1986:12).

Jika dicermati secara saksama selama kurun waktu lebih dari tiga dasa warsa terakhir ini, peraturan perundang-undangan produk lembaga legislatif dan eksekutif di bidang pengelolaan sumber daya alam (terutama tanah, hutan, tambang, air, dan perikanan) cenderung memperlihatkan karakteristik hukum yang bercorak sentralistik, eksploitatif (*use oriented*), berpihak kepada pemodal besar (*capital oriented*), sektoral, menutup ruang bagi transparansi dan partisipasi publik, mengabaikan hak-hak masyarakat adat/lokal.

Oleh karena itu, panutan paham sentralisme hukum seperti di atas paling tidak telah menimbulkan empat implikasi krusial, yaitu sebagai berikut.

1. Pengabaian atas prinsip-prinsip keadilan, demokrasi, partisipasi publik, informed-consent, pluralisme hukum, karena hak hidup, politik, ekonomi, dan sosial masyarakat adat/lokal secara sadar diabaikan, digusur, tidak diberdayakan, dan tidak diberi ruang dalam kehidupan hukum di negeri ini.
2. Secara tidak langsung produk-produk kebijakan dan hukum negara menjadi sumber penyebab kerusakan atau degradasi sumber daya alam karena orientasi hukum diarahkan semata-mata untuk mengejar pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan atau devisa negara (state revenue) dengan cara mengeksploitasi sumber daya alam.
3. Menimbulkan marjinalisasi dan perusakan tatanan sosial-budaya masyarakat adat/lokal karena secara sentralistik dan represif diatur, ditetapkan, diubah, dan diseragamkan seperti yang dikehendaki pemerintah.
4. Terjadi proses kriminalisasi, viktimisasi, dan dehumanisasi terhadap aktivitas masyarakat adat/lokal dalam pemanfaatan sumber daya alam dalam bentuk stigma atau label negatif seperti masyarakat yang primitif atau terasing, penghambat pembangunan, tidak rasional, tidak kooperatif, perusak hutan, pencuri hasil hutan, perambah hutan, peladang liar, pembakar hutan, penambang liar, penambang tanpa izin, dll. stigma kriminologis lainnya yang cenderung mendeskreditkan eksistensi masyarakat adat/lokal di daerah (Nurjaya, 2001).

D. Menuju Pengakuan Kearifan Lokal dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam: Agenda Aksi ke Depan

Uraian pada bagian-bagian terdahulu memberikan pemahaman mengenai panutan dari paradigma pembangunan nasional yang semata-mata diorientasikan mengejar pertumbuhan ekonomi untuk peningkatan pendapatan/devisa negara, dan implikasinya terhadap pembangunan hukum di bidang pengelolaan sumber daya alam. Anutan ideologi sentralisme hukum (*legal centralism*) cenderung memarjinalisasi modal sosial (*social capital*), yakni citra dan etika lingkungan, sistem religi, asas-asas, dan norma hukum adat yang mencerminkan kearifan lingkungan (*ecological wisdom*) masyarakat lokal. Selain itu, pembangunan nasional juga mendegradasi modal sumber daya alam (*ecological capital*) akibat kegiatan pembangunan yang bercorak eksploitatif.

Dengan demikian, dalam rangka mewujudkan tata pembuatan hukum yang baik (*good law making governance*), maka agenda ke depan yang harus dilakukan pemerintah dan legislatif sebagai berikut.

1. Melakukan kaji-ulang (review) terhadap seluruh produk hukum yang tidak mencerminkan keadilan, demokrasi, dan keberlanjutan seperti diamanatkan Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
2. Membuat kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang mencerminkan keadilan, demokrasi, dan berkelanjutan fungsi dan manfaat sumber daya alam dengan mengintegrasikan paling tidak lima prinsip seperti berikut:
 - a. pengelolaan sumber daya alam harus diorientasikan untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara berkelanjutan dari generasi ke generasi;
 - b. sumber daya alam harus dimanfaatkan dan dialokasikan secara adil dan demokratis di antara generasi sekarang maupun yang akan datang dalam kesetaraan gender;
 - c. pengelolaan sumber daya alam harus mampu menciptakan kohesivitas masyarakat dalam berbagai lapisan dan kelompok serta mampu melindungi dan mempertahankan eksistensi budaya lokal, termasuk sistem hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat adat/lokal;
 - d. pengelolaan sumber daya alam harus dilakukan dengan pendekatan sistem ekologi (*ecosystem*) untuk mencegah terjadinya praktik-praktik pengelolaan yang bersifat parsial, ego-sektoral, ego-daerah, tidak terpadu dan terkoordinasi; dan
 - e. kebijakan pengelolaan sumber daya alam harus bersifat spesifik lokal dan disesuaikan dengan kondisi ekosistem dan sosial-budaya masyarakat lokal.

Kelima prinsip tersebut, satu sama lain saling terkait dan saling memengaruhi sebagai satu kesatuan yang mengandung makna bahwa pengelolaan sumber daya alam ditujukan untuk menggapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan dan berkelanjutan sesuai dengan amanat UUD 1945 dengan berbasis pada kemajemukan budaya dan kesatuan bangsa Indonesia. Inti dari prinsip-prinsip tersebut sebagai berikut.

1. Kebijakan pengelolaan sumber daya alam tidak berorientasi pada eksploitasi (*use oriented*), tetapi mengedepankan kepentingan keberlanjutan sumber daya alam (*sustainable resource management*). Pengelolaan sumber daya alam tidak bercorak

sentralistik, tetapi bercorak desentralisasi kewenangan pengelolaan. Dapat diartikan bahwa pengelolaan sumber daya alam tidak mengedepankan pendekatan sektoral, tetapi mengutamakan pendekatan holistik/komprehensif.

2. Memberi ruang bagi partisipasi publik dan transparansi, mengakui serta melindungi akses dan hak-hak masyarakat atas penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam.
3. Memberi ruang hidup bagi kebudayaan lokal termasuk kearifan lingkungan lokal, kemajemukan hukum (*legal pluralism*) yang secara nyata hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Dalam persepektif otonomi daerah, prinsip-prinsip pengelolaan sumber daya alam mencerminkan nuansa keotonomian masyarakat lokal untuk menguasai, mengelola, dan memafaatkan sumber daya alam lokal karena makna dan hakikat dari otonomi daerah harus diterjemahkan sebagai pemberian otonomi kepada masyarakat di daerah, masyarakat adat/lokal, dan bukan semata-mata pemberian otonomi kepada pemerintah daerah. Ini merupakan manifestasi dari paradigma pengelolaan sumber daya alam yang berbasis komunitas (*community based resource management*) sebagai pengalihan dari pengelolaan sumber daya alam yang berbasis negara/pemerintah dengan strukturnya di daerah (*state based resource management*).

Dengan demikian, dalam konteks otonomi daerah pemerintah maupun pemerintah daerah memainkan peran dan menjalankan fungsi lebih sebagai administrator dan fasilitator untuk:

1. mendorong peningkatan kapasitas masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam;
2. menjamin pengakuan dan perlindungan akses dan hak-hak masyarakat adat/lokal di daerah atas penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam;
3. melindungi dan mengakomodasi modal sosial (*social capital*) seperti kearifan, etika, citra, religi, dan pranata-pranata sosial dalam masyarakat di daerah; dan
4. mengakui dan mengakomodasi kemajemukan hukum yang secara nyata tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.

Dengan demikian, untuk mengakhiri atau setidaknya mengeliminasi pembuatan kebijakan dan produk hukum yang bercorak sentralistik, sektoral, dan eksploitatif, termasuk segala praktik pengelolaan sumber daya alam yang menggusur, mengabaikan, dan memarjinalisasi akses dan hak-hak masyarakat adat/lokal, serta sistem-sistem normatif masyarakat di daerah, maka direkomendasikan kepada pemerintah untuk segera merealisasikan kemauan politik (*political will*) menjadi aksi politik

(*political action*) yang konkret untuk: pertama, mengganti panutan paradigma pengelolaan sumber daya alam yang berbasis negara (*state based resource management*) menjadi berbasis masyarakat (*community based resource management*), dalam arti lebih memberi peran dan tanggung jawab pengelolaan sumber daya alam kepada (komunitas-komunitas) masyarakat di samping peran pemerintah sebagai administrator dan fasilitator; dan kedua, dalam konteks pebangunan hukum nasional, mengganti ideologi sentralisme hukum (*legal centralism*) dengan pluralisme hukum (*legal pluralism*) selaras dengan amanat ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Jika rekomendasi tersebut diwujudkan melalui agenda aksi ke depan, maka kebijakan dan substansi hukum produk pemerintah menjadi lebih responsif (*responsive law*) karena mencerminkan karakteristik seperti berikut:

1. pengelolaan sumber daya alam diorientasikan untuk kelestarian dan keberlanjutan untuk kepentingan inter dan antar generasi (*resource-based management*);
2. pendekatan yang digunakan bersifat komprehensif dan terintegrasi (komprehensif integral) dengan memperlakukan sumber daya alam sebagai satu kesatuan ekologi (*ecosystem*);
3. paradigma pengelolaan sumber daya alam yang dianut adalah pengelolaan sumber daya alam berbasis masyarakat, yang memberi ruang yang lebih proporsional bagi partisipasi publik (*public participation*) dan transparansi;
4. pengelolaan sumber daya alam dilakukan sesuai dengan karakteristik wilayah dengan pendekatan *bioregion* dan kondisi sosial-budaya masyarakat lokal;
5. mengakui akses dan keberadaan hak-hak masyarakat adat/ lokal atas penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam lokal;
6. mengakui secara utuh dan mengkomodasi secara proporsional kemajemukan hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat ke dalam produk hukum negara (*state law*).

Untuk mengakhiri diskusi ini menjadi menarik perlu dikutip kalimat bijak yang mencerminkan kearifan lingkungan dari seorang Mahatma Gandhi seperti *"The Earth produces enough for everybody's need, but never enough for anybody's greed."*

Dalam hubungan dengan pilihan anutan paradigma pembangunan, perlu dicermati kata-kata bijak dari seorang Ali Shariati, seorang ulama berkebangsaan Iran, yang mengatakan *"Kesalahan paradigma pembangunan yang semata-mata diorientasikan untuk mengejar target pertumbuhan ekonomi adalah mengabaikan proses pembangunan yang baik. Hal ini kemudian menyebabkan suatu kegiatan pembangunan dilakukan dengan wajah yang bengis dan durhaka."*

Dalam hubungan dengan anutan ideologi pembangunan hukum perlu dicermati pernyataan dari John Griffiths seperti berikut: *Legal pluralism is the fact. Legal centralism is a myth, an ideal, a claim, an illusion, a dream, and an imagine. Legal pluralism is the name of a social state of affairs and it is a characteristic which can be predicted of a social group* (Griffiths, 1986:4).

Daftar Pustaka

- Barber, Charles V. (1989). *"The State, The Environment, and Development: The Genesis and Transformation of Social Forestry Policy in New Order Indonesia"*, USA: Unpublished Doctoral Disertation University of California, Berkeley.
- Bodley, John H. (1982). *Victims of Progress*. USA: Mayfield Publishing Company, California.
- Cotterel, R. (1995). *Law's Community, Legal Theory in Sociological Perspectives*. USA: Clarendon Press, Oxford.
- Dove, Michael R. (Penyt) (1985). *Peranan Kebudayaan Tradisional Indonesia dalam Modernisasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Dove, Michael R. (1988). *Sistem Perladangan di Indonesia, Suatu Studi Kasus dari Kalimantan Barat*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ganjanapan, Anan. (2000). *Local Control of Land and Forest: Cultural Dimensions of Resource Management in Northern Thailand*. Thailand: Regional Centre for Social Sciences and Sustainable Development Chiangmai University.
- Griffiths, John. (1989). "What is Legal Pluralism?", In *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* No. 24/ 1986, *the Foundation for Journal of Legal Pluralism*, pp. 1-56.
- Laungaramsri, Pinkaew. (2001). *Redefining Nature, Karen Ecological Knowledge and the Challenge to the Modern Conservation Paradigm*. Chennai: Earthworm Books.
- Lynch, Owe and Kirk Talbott. (1995). *Balanceing Acts: Community-Based Forest Management and National Law in Asia and the Pacific*. USA: World Resources Institute.
- Nurjaya, I Nyoman. (1985). *Hukum Lingkungan Adat Desa Tenganan Pegringsingan, Bali. Tesis S2 tidak dipublikasi*. Yogyakarta: Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.
- Nurjaya, I Nyoman (Ed). (1993). *Politik Hukum Pengusahaan Hutan di Indonesia*. Jakarta: WALHI.
- Nurjaya, I Nyoman. (2001). *Magersari: Studi Kasus Pola Hubungan Kerja Penduduk Setempat dalam Pengelolaan Hutan. Disertasi Doktor tidak dipublikasi*. Jakarta: Program Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Peluso, Nancy Lee. (1992). *Rich Forest Poor People, Resource Control and Resistance in Java*. USA: University of California Press.
- Poffenberger, Mark (Ed). (1990). *Keepers of the Forest, Land Management Alternatives in Southeast Asia*. The Philippines: Ateneo de Manila University Press.

- Pospisil, Leopold. (1971). *Anthropology of Law, A Comparative Theory*. New York: Harper & Row Publishers.
- Repetto, Robert and Malcolm Gillis. (1988). *Public Policies and The Misuse of Forest Resources*. New York: Cambridge University Press.
- Zerner, Charles. (1990). Legal Options for The Indonesia Forestry Sector. Field Document No. VI-4 FAO The United Nations.

Bab 3

Politik Hukum dan Hak-Hak Masyarakat Adat Terhadap Akses Sumber Daya Alam

Rachmad Safa'at

Sepanjang sejarah manusia selalu ada sekelompok masyarakat yang begitu peduli terhadap penggunaan sumber daya alam yang berkelanjutan. Kelompok tersebut telah mempraktikkan sistem konservasi sumber daya alam dengan tepat. Praktik-praktik ini, biasanya didasarkan atas beberapa aturan sederhana tetapi mampu menjamin penggunaan sumber daya alam dalam jangka panjang. Aturan-aturan tersebut didapatkan melalui proses uji coba dengan meneruskan semua praktik yang dianggap mempertahankan sumber daya alam, serta meninggalkan praktik-praktik yang dianggap merusak lingkungan (Gadgil dan Barks, 1991:136).

A. Latar Belakang

Wacana masyarakat adat saat ini, memendar di tengah-tengah menguatnya pembangunan masyarakat modern dan global. Pengalaman negara yang dibangun atas multiethnic, seperti India, Rusia, dan Yugoslavia, bahkan Amerika Serikat tampaknya sangat menarik untuk dicermat kembali bagi negara bangsa di Asia Tenggara, khususnya Indonesia. Eksistensi masyarakat adat saat ini mengalami paradoks dan marginalisasi pembangunan yang diaktifkan oleh negara berkembang di kawasan Asia Tenggara.

Model pembangunan yang umum digunakan sebagai acuan di negara-negara berkembang dalam melaksanakan pembangunan, seperti juga berlaku di negara-negara Asia Tenggara, merupakan model yang evolusionistik atau berkembang secara bertahap dan linear, ekuilibrium, dan makro, seperti yang terdapat pada model pertumbuhan ekonominya Rostow (1960,1962). Cirinya yang makro terfokus pada pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan materi, dan tingkat kemampuan konsumsi. Dengan model ini, menyebabkan di dalam pelaksanaannya dapat mengabaikan variasi-variasi lokal yang ada dalam sebuah masyarakat-negara. Konflik antara negara

atau pemerintah melalui lembaga-lembaga yang kegiatannya langsung atau tidak langsung berurusan dengan masyarakat adat yang terkena program pembangunan.

Proyek-proyek pembangunan yang diterapkan pada komunitas etnis oleh pemerintah di masing-masing negara di kawasan Asia Tenggara terasa sebagai beban yang merugikan. Secara keseluruhan mereka merasakannya sebagai berada dalam proses pemiskinan ekonomi dan sosial budaya dan kehidupan mereka dalam proses disintegrasi.

Fenomena tersebut, tampaknya tidak jauh berbeda dengan kondisi Indonesia. Kebijakan dasar dan model pembangunan selama rezim Orde Baru berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi. Kebijakan dan model pembangunan ini bersumber pada ideologi dan paradigma modernisasi, yang menganggap tradisi dan kearifan lokal yang melingkupi kehidupan masyarakat adat merupakan suatu masalah dan menghambat pembangunan sehingga memaksakan paham modernisasi sebagai suatu keseragaman (*uniformitas*) sistem sosial, ekonomi, politik, dan budaya yang melahirkan monokulturasi di hampir semua aspek dan bidang kehidupan masyarakat.

Guna mendukung kebijakan dan pembangunan semacam itu, diciptakan banyak sekali perangkat hukum dan perundang-undangan yang sangat sentralistik, otoriter, dan represif. Hukum nasional diberlakukan secara seragam dengan mengabaikan disparitas regional dan lokal, yang pada gilirannya mematikan otonomi pranata dan kelembagaan masyarakat adat (Safa'at, 1996). Keberadaan hukum nasional ini, pada gilirannya akan meminggirkan, bahkan menghilangkan akses masyarakat adat atas sumber daya alam lokalnya. Kepemilikan dan penguasaan atas sumber daya alam, baik berupa tanah, hutan, pesisir, dan lautan serta pertambangan tidak lagi diakui bertumpu pada legitimasi hukum adat yang merupakan hukum rakyat, melainkan harus disumbangkan keabsahannya pada hukum nasional (Wignjosebroto, 2002).

Kondisi ini, ternyata membangkitkan konflik dan resistensi masyarakat adat, khususnya yang berada di daerah yang kaya sumber daya alamnya. Munculnya gerakan separatis dan kasus-kasus kerusakan di berbagai wilayah Indonesia dan diikuti tuntutan untuk “merdeka” lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti: Aceh, Riau, Maluku, Papua, dan Timor Timur (sebelum lepas dari Indonesia), menunjukkan bangkitnya *cultural counter movement* masyarakat yang merupakan gejala persistensi atas penyingkiran pranata dan kelembagaan lokal komunitas

etnis serta pencaplokan basis sumber daya alam mereka. Gejala ini bila tidak diselesaikan akan berdampak pada eksistensi integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam konteks inilah perlu pencermatan kembali secara kritis eksistensi masyarakat adat dalam negara bangsa, baik dari sisi terminology penamaan, akar permasalahan acapkali dihadapi, dan tuntutan-tuntutan mereka. Kajian empiris pergulatan masyarakat adat menghadapi sistem hukum yang sentralistik, otoriter, dan represif di era rezim Orba sangat penting agar dapat diambil hikmah dan tidak mengulang kesalahan yang sama di masa mendatang, khususnya dalam konteks pengembangan tata hukum daerah berbasis pada kearifan lokal (Safa'at, 1999; Wignjosoebroto, 1994).

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, terdapat permasalahan yang sangat mendasar untuk dilakukan pengkajian, yaitu:

1. bagaimana politik hukum pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam serta pengaruhnya terhadap hak-hak masyarakat adat?
2. bagaimana hukum nasional yang responsif dan akomodatif terhadap akses masyarakat adat atas sumber daya alam harus dirumuskan?

C. Pembahasan

1. Pengertian dan Ruang Lingkup Politik dalam Persepektif Politik Hukum dalam Persepektif Gerakan Hukum Kritis

Setiap masyarakat yang teratur dapat menentukan pola-pola hubungan yang bersifat tetap antara para anggotanya dalam masyarakat untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai. Politik merupakan bidang dalam masyarakat yang berhubungan dengan tujuan masyarakat tersebut. Struktur politik menaruh perhatian pada pengorganisasian kegiatan kolektif untuk mencapai tujuan-tujuan yang secara kolektif menonjol (Parson dalam Rahardjo, 2000: 351-352). Politik juga merupakan aktivitas memilih suatu tujuan sosial tertentu. Dalam hukum pun kita juga akan berhadapan dengan persoalan serupa, yaitu dengan keharusan untuk menentukan pilihan mengenai tujuan maupun cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut. Kesemua ini termasuk ke dalam bidang studi politik hukum.

Secara substantial, menurut Rahardjo (2002), politik hukum diarahkan pada hukum yang seharusnya berlaku (*iure constituendo*).

Beberapa pertanyaan mendasar yang dipersoalkan dalam studi politik hukum, yakni:

- a. tujuan yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada,
- b. cara-cara apakah dan yang manakah yang paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut. Termasuk di dalamnya menyangkut persoalan pemilihan antara hukum tertulis atau tidak tertulis, antara sentralisasi dan desentralisasi,
- c. kapankah waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan, dan
- d. dapatkah dirumuskan suatu pola yang mapan yang bisa memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan? Termasuk di dalamnya proses untuk memperbaharui hukum secara efisien: dengan perubahan total atau dengan perubahan bagian demi bagian?

Dalam skala yang lebih besar, tujuan yang dikonsepsikan oleh masyarakat dalam bernegara yang kemudian terumuskan dalam hukum nasional, lebih banyak dipengaruhi oleh pemikiran kelompok-kelompok strategis dalam masyarakat tersebut, seperti bankir, konglomerat, direktur, insinyur, politisi, dan birokrat. Sedangkan, kelompok etnis minoritas, masyarakat adat, kaum miskin kota, buruh tani, industri, dan perikanan serta perkebunan, kaum miskin kota, anak-anak, serta perempuan kebutuhan hukumnya tidak pernah terakomodasi. Dengan demikian, secara substansial, hukum positif telah menciptakan jurang pemisah antara kelompok-kelompok strategis yang memiliki banyak akses dalam proses pengambilan keputusan dan menentukan tujuan masyarakat. Sedangkan, di sisi lain, terdapat kelompok-kelompok yang sama sekali tidak memiliki akses dan pengaruh dalam menentukan dan merumuskan kebutuhannya sendiri lebih-lebih kepentingan publik.

Dalam konteks inilah diperlukan pemikiran alternatif guna mewujudkan konsepsi hukum yang lebih responsif dan akomodatif terhadap kebutuhan hukum masyarakat yang termarginal. Lahir lah kemudian sebuah gerakan pemikiran yang berbasis pada perubahan paradigmatis maupun substansi hukum di negara-negara berkembang, yaitu gerakan studi hukum kritis. Gerakan studi hukum dibangun atas dasar hubungan antarmanusia yang lebih egaliter, menghargai, dan merawat alam dan sesama manusia, bukannya menguasainya.

Wacana pembangunan yang selama ini didominasi oleh aktor-aktor, seperti bankir, direktur, insinyur, politisi, dan birokrat sudah saatnya ditrasformasikan pada kelompok sasaran yang selama ini menjadi objek material, seperti kelompok etnis minoritas, orang kulit hitam, kaum miskin kota, buruh tani, industri dan perikanan

serta perkebunan, anak-anak, serta perempuan korban kekerasan baik domestik maupun publik (Joke Schrijvers, 2000).

Gerakan studi hukum kritis ini dibangun atas dasar nilai-nilai kasih sayang, kemajemukan, saling bertanggung jawab, menghormati satu sama lain, perbedaan pendekatan, dan ruang gerak dari bawah ke atas. Dalam pemikiran ini, pembentukan hukum dan kebijakan merupakan proses terus menerus tanpa titik akhir, tidak tertutup dan dipaksakan. Pembangunan hukum lebih responsif dan akomodatif terhadap perubahan-perubahan di masyarakat, proses pembuatannya lebih partisipatif dan memiliki akuntabilitas publik.

Filsafat sosial dan keagamaan pascamodern semakin bertambah pengaruhnya pada gerakan studi hukum kritis belakangan ini, yang menghasilkan dekonstruksi konsep Barat tentang paradigma hukum sebagai alat rekayasa sosial. Kecenderungan pascamodern ini, memiliki segi yang sangat positif. Ia menyumbang pada degradasi pola pemikiran dualistis dan menentang paradigma-paradigma universalitas, totaliter, etnosentris, dan antroposentris. Gerakan studi hukum kritis membuka ruang bagi kemajemukan tak terbatas pengalaman, perspektif dan wacana. Gerakan studi hukum kritis memadukan proses berpikir dan bertindak antara teori dan tindakan.

Gerakan studi hukum kritis acap kali mendekonstruksikan gagasan-gagasan hukum dan kebijakan masa lalu dan masa kini, merekonstruksi hukum dan kebijakan sekarang dengan pendekatan yang lebih transformatif dengan didasarkan pada keikutsertaan memikul tanggung jawab sosial guna mewujudkan masa depan yang lebih baik. Dengan demikian, gerakan studi hukum kritis juga mengarahkan sasarannya untuk mencermati secara kritis kebijakan dan produk hukum tertentu dari pemerintah yang menyangkut kepentingan umum (*public policy*).

2. Terminologi, Eksistensi, dan Akses Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam

Secara terminologis, istilah atau sebutan yang dilabelkan kepada masyarakat adat masih berkonotasi negatif. Misalnya, istilah-istilah yang banyak kita jumpai dalam literatur-literatur dan kebijakan pemerintah menyebut dengan suku-suku bangsa terasing (Departemen Sosial, 1989:1), masyarakat yang diupayakan berkembang (Koentjaraningrat, 1990:10), kelompok penduduk rentan (Kusumaatmadja, 1993), masyarakat terasing, masyarakat primitif, masyarakat tradisional, masyarakat terbelakang, peladang berpindah, perambah hutan, penduduk asli, suku asli (*tribals*),

orang asli (*aborigines*), kaum minoritas (*minorities*), orang gunung (*highlanders*), orang hutan (*forest people*).

Terminologi istilah, julukan atau pelabelan ini dirasakan oleh masyarakat adat sangat melecehkan, menyakitkan, bahkan memarginalkan eksistensi mereka. Masyarakat adat di Indonesia memiliki akar kesejarahan yang berbeda dari masyarakat lain, khususnya dalam menghadapi hegemoni dan represitas negara. Terminologi istilah “masyarakat adat” ini telah disepakati penggunaannya dalam Konggres Masyarakat Adat Nusantara (Catatan Hasil Konggres Masyarakat Adat Nusantara, Jakarta, 15 22 Maret 1999).

Masyarakat adat dimaksudkan sebagai kelompok masyarakat yang memiliki asal-usul leluhur (secara turun-temurun) di wilayah geografis tertentu serta memiliki sistem nilai, ideologi, politik, ekonomi, budaya, sosial, dan wilayah sendiri. Pengertian ini sesuai dengan Konvensi International Labour Organization (ILO) Nomor 169 Tahun 1969 Pasal 1 (1.b) yang isinya sebagai berikut, *“Tribal Peoples adalah mereka yang berdiam di negara-negara merdeka di mana kondisi-kondisi sosial, budaya, dan ekonominya membedakan mereka dari masyarakat lainnya di negara tersebut.”*

Eksistensi masyarakat adat di Indonesia diakui secara konstitusional, sebagaimana tertuang dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang berbunyi, *“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”*

Penjelasan pasal 18 UUD 1945 menyebutkan bahwa: *“Dalam teori negara Indonesia terdapat + 250 zelfbesturende landschappen dan olksgemeenschappen seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karena dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Indonesia bersifat menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.”*

Selanjutnya, pengakuan terhadap eksistensi masyarakat adat secara de jure juga diakui dan disahkan dalam UUD 1945 pasal 28 I ayat (3) yang menyebutkan, bahwa *“Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban.”* Pengakuan terhadap eksistensi masyarakat adat tidak hanya berhenti pada konstitusi, tetapi lebih dari itu juga dioperasionalkan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, khususnya pasal 6 yang berbunyi:

- a. dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah, dan
- b. identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

Akses masyarakat adat atas pengelolaan sumber daya alam diakui dan dijamin keabsahannya dalam beberapa undang-undang, seperti: (1) UU No. 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi PBB tentang Keanekaragaman Hayati yang memuat prinsip *free and prior informed consent*, (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengatur prinsip desentralisasi pengelolaan sumber daya alam, dan (3) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang sangat mendorong kearah pencapaian tujuan pengelolaan sumber daya alam yang berkeadilan, demokratis dan berkelanjutan. Namun demikian, akses masyarakat adat atas sumber daya alam, di luar ketiga perundang-undangan yang disebutkan terakhir, khususnya dalam perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam ternyata masih belum secara utuh dan proporsional merespons dan mengakomodasi keberadaannya.

3. Politik Hukum dan Hak-Hak Masyarakat Adat Terhadap Akses Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam

Guna memahami politik hukum pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam perlu dilakukan kajian kritis terhadap paradigma pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam yang termuat dalam Konstitusi sebagai acuan normatif tertinggi, sebagaimana diatur dalam TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Perundang-Undangan Republik Indonesia.

Paradigma pengelolaan lingkungan hidup sumber daya alam tercantum dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi, “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya *dikuasai oleh negara* (cetak miring dari penulis) dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Hak menguasai negara pada dasarnya merupakan cerminan dari implementasi nilai, norma, dan konfigurasi hukum negara yang mengatur penguasaan dan pemanfaatan lingkungan hidup dan sumber daya alam, atau merupakan ekspresi dari ideologi yang memberi otoritas dan legitimasi kepada negara untuk menguasai dan memanfaatkan lingkungan hidup dan sumber daya alam dalam wilayah kedaulatannya (Barber, 1989:14-15 dan Peluso, 1992:11).

Namun demikian, selama kurun waktu lebih dari tiga dasa warsa terakhir ini, telah terjadi manipulasi interpretasi oleh pemerintah sebagai penyelenggara kekuasaan negara terhadap konsepsi “hak menguasai negara”, yaitu: pertama, pemerintah telah memberikan interpretasi sempit dan tunggal atas terminologi negara (*state*).

Negara semata-mata diinterpretasikan sebagai pemerintah saja, bukan pemerintah (*government*) dan rakyat (*people*) sebagaimana dimaksud dalam terminologi negara dalam UUD 1945. Pengertian negara mempunyai empat komponen pokok, yaitu: wilayah (*territory*), rakyat (*people*), pemerintah (*government*) serta kedaulatan (*souvereignty*). Oleh karena itu, hubungan antara pemerintah dan rakyat dalam konteks penyelenggaraan negara berada pada posisi yang sama, bukan dalam hubungan yang bersifat super-subordinasi atau hubungan yang bercorak atasan (*superior*) dan bawahan (*inferior*).

Kedua, implikasi dari manipulasi interpretasi negara seperti ini, diciptakannya relasi yang bercorak super-subordinasi antara pemerintah dengan rakyat, di mana rakyat diposisikan sebagai subordinasi yang bersifat bawahan (*inferior*), sedangkan pemerintah berada pada posisi superordinasi yang memiliki peran sebagai atasan (*superior*).

Ketiga, pengejwantahan dari pola hubungan super subordinasi antara pemerintah dengan rakyat seperti dimaksud tercermin dari pilihan paradigma pembangunan yang digunakan, yaitu pembangunan yang didominasi pemerintah (*government dominated development*), bukan pembangunan yang berbasis negara (*state based development*) maupun pembangunan berbasis pada masyarakat (*community based development*). Untuk mendukung dan mengamankan paradigma pembangunan tersebut, pemerintah menciptakan instrumen hukum yang bermakna hukum pemerintah (*government law*) atau lebih dikenal dengan hukum birokrasi (*bureaucratic law*).

Instrumen hukum tersebut antara lain: (1) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, (2) UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan, (3) UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, (4) UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumberdaya Air, (5) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Instrumen hukum ini, lebih dikenal dengan predikan hukum nasional (*national law*) yang secara sistematis mengekspresikan kekuasaan pemerintah, kemudian mengabaikan dan menggusur keberadaan sistem lain yang hidup dalam masyarakat, seperti hukum adat dalam komunitas masyarakat adat. Oleh karena itu, model hukum yang

dikembangkan lebih bercorak represif (*repressive law*).

Model hukum yang bercorak represif paling tidak memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. hak-hak masyarakat dirumuskan secara ambiguitas (*ambiguity*), disatu sisi diakui keberadaannya, tetapi di sisi yang lain dibatasi secara mutlak dan bahkan secara eksplisit diabaikan keberadaannya,
- b. dicantumkan stigma-stigma kriminologis untuk mengusir keberadaan masyarakat atas sumber daya alam, dengan predikat perambah hutan, penjarah hasil hutan, peladang liar, penambangan tanpa ijin, perumput liar, perusak hutan dan lain-lain, dan
- c. mengedepankan penampilan aparat-aparat hukum (*legal apparatus*) dengan pendekatan sekuriti (*security approach*).

Implikasi dari model hukum yang bercorak represif tersebut menyebabkan terjadinya proses viktimisasi dan dehumanisasi masyarakat adat, munculnya kelompok-kelompok masyarakat yang tergusur, terabaikan atau termarginalisasikan sebagai korban kebijakan pembangunan (*victim of development*) dan di sisi lain terjadi kerusakan sumber daya alam dan lingkungan hidup yang ditimbulkan oleh kegiatan pembangunan yang tidak terkendali dalam mengeksploitasi sumber daya alam untuk mengejar pertumbuhan pembangunan ekonomi.

Kebijakan dan sikap pemerintah dalam pembangunan menjadi sumber penyebab kerusakan dan pencemaran sumber daya alam, tetapi juga secara sistematis menghancurkan kebudayaan masyarakat adat yang kehidupannya sangat bergantung pada sumber daya tersebut.

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa kebijakan pembangunan yang semata-mata mengejar dan diorientasikan pada pertumbuhan ekonomi dengan menggunkan paradigma pembangunan yang berbasis pemerintah melalui dukungan instrumen hukum yang bercorak represif, pada akhirnya akan menimbulkan ongkos pembangunan (*cost of development*) yang sangat mahal, tidak hanya ongkos ekologi (*ecological cost*) berupa kerusakan sumber daya alam dan pencemaran lingkungan hidup dan ongkos ekonomi (*economical cost*) berupa hilangnya sumber-sumber masyarakat adat, tetapi juga ongkos sosial budaya (*social and cultural cost*) berupa kerusakan tatanan sosial dan kebudayaan masyarakat adat.

Dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam, pemerintah cenderung memberlakukan peraturan perundang-undangan sebagai wujud hukum negara dan satu-satunya hukum yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup dan

sumber daya alam. Dengan demikian, pengaturan dalam bentuk hukum adat diabaikan dalam proses pembentukan peraturan perundangan secara substansi maupun implementasi.

Jika dalam UU diatur mengenai hak-hak masyarakat adat atas pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam selalu disertai tambahan kalimat “Sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional” atau “sepanjang masih ada dan diakui” dan seterusnya. Dengan cara inilah pemerintah menjalankan politik hukum pengabaian atas kemajemukan hukum yang secara nyata hidup dan berlaku di masyarakat. Hal ini mengabaikan fakta yang ada dalam realitas masyarakat adat, seperti yang diungkap oleh Griffiths (1986), *“Legal pluralis is the fact. Legal pluralism is amyth, an ideal, acclaim, an illusion, legal pluralism is the name of social state of affairs and it is characteristic which can be predicated of social group.”*

Pengaturan substansi norma seperti dimaksud, memperlihatkan sifat ambiguitas (*ambiguity*) dari pemerintah, di satu sisi mengakui di sisi yang lain membatasi dan, bahkan, dalam beberapa peraturan diartikan sebagai “pembekuan” hak-hak masyarakat adat. Ini merupakan cerminan dari karakter hukum negara yang sentralistik sehingga cenderung mendominasi keberadaan sistem-sistem normatif yang hidup dalam masyarakat.

4. Perubahan Politik Hukum yang Lebih Akomodatif Terhadap Akses Masyarakat Adat atas Pengelolaan Lingkungan dan Sumber Daya Alam

Membangun tata hukum nasional dan daerah yang berbasis pada kearifan lokal dan hukum adat merupakan langkah strategis bagi terwujudnya otonomi daerah yang berdasarkan pada prinsip pemerataan keadilan, keumudahan, kepastian, kesederhanaan desentralisasi, dan *local accountability* di masa mendatang perlu mendapat perhatian lebih besar dan serius. Apabila tidak berarti terjadi ironisme dan inkonsistensi dalam pelaksanaan otonomi daerah yang secara prinsip telah menggariskan adanya desentralisasi dan kewenangan daerah untuk melakukan pengaturan dan pengondisian sendiri yang bersifat khusus bagi daerahnya.

Pengaturan dan pengondisian yang bersifat khusus daerah itu misalnya, pembentukan dan pelaksanaan peraturan daerah (perda) dan menghidupkan kembali hukum adat, termasuk hak ulayat yang selama ini tenggelam dan tidak mendapat pengakuan secara proporsional dalam sistem hukum nasional. Padahal, dari sisi keadilan, kemanusiaan, dan harga diri masyarakat, posisi hukum adat setempat jauh lebih menjamin keadilan dan dirasakan punya kekuatan nilai berlaku dibandingkan hukum nasional

yang cenderung kurang berpihak pada hak-hak masyarakat adat (Fathullah, 2000).

Dengan otonomisasi daerah, berarti yang menyangkut aturan-aturan nilai, persoalan-persoalan hukum masyarakat dan tata pemerintahan daerah sekaligus pihak yang terlibat membantu dan menangani persoalan lokal kedaerahan didasarkan pada mekanisme yang ada di daerah otonom itu, kecuali yang menyangkut kepentingan regional antardaerah atau bersifat nasional, atau yang termasuk dalam bidang hukum publik.

Berlakunya hukum adat atau aturan hukum daerah dalam bentuk perda-perda, memaknai kemerdekaan dan kebebasan tersendiri bagi individu dan masyarakat di daerah dalam melaksanakan desentralisasi dan demokrasi yang telah lama diinginkan. Pengakuan dan pemberlakuan hukum adat dan aturan-aturan daerah sebagai bagian dalam sistem hukum nasional dapat mencairkan persoalan hukum dan penegakan hukum yang krusial dan paling tidak memberi suatu kecerahan baru bagi tegaknya negara hukum dan supremasi hukum (Fathullah, 2000).

D. Penutup

Politik hukum otonomi daerah selama ini juga masih bercorak sentralistik dan tidak sensitif pada kearifan lokal. Penggunaan ideologi sentralisme hukum seperti ini secara empiris menimbulkan implikasi politik pengabaian terhadap kemajemukan hukum, implikasi sosial, dan budaya berupa dehumanisasi dan stigmatisasi negatif terhadap masyarakat adat, lebih dari itu menimbulkan implikasi ekologi dalam bentuk kerusakan-kerusakan sumber-sumber kehidupan masyarakat adat.

Perlu disadari pula, bahwa mewujudkan semangat otonomi daerah yang berbasis pada optimalisasi peran serta masyarakat, kearifan lokal, dan hukum adat tentu tidak mudah. Hal ini merupakan tantangan sekaligus bisa berbalik menjadi ancaman, jika salah memaknai kebebasan memberlakukan kembali hukum adat dan pembentukan perda. Dikatakan sebagai ancaman, jika pemberlakuan hukum adat dan pembentukan perda hanya semata-mata didasarkan pada kepentingan sesaat kedaerahan dan tendensi memunculkan primordialisme dan chauvinisme suku, agama, ras, dan golongan, maka yang terjadi adalah bukan pembentukan dan pemberlakuan hukum yang demokratis, melainkan berlaku hukum anarkhis masyarakat dan diktatorisme daerah.

Dengan demikian, sebagaimana dikatakan Nurjaya (2004), dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang mampu membentuk hukum yang baik, yang menghargai dan mengakui serta mengakomodasi akses, kepentingan, dan hak-hak dan kearifan masyarakat adat, maka harus dianut ideologi pluralisme hukum (*legal pluralism*) dalam pembangunan politik hukum otonomi daerah dengan memberikan ruang bagi prinsip-prinsip keadilan, demokrasi, partisipasi, transparansi, penghargaan, dan pengakuan atas kearifan lokal sebagaimana tercermin dalam sistem pengetahuan, kelembagaan, dan tradisi-tradisi yang secara nyata hidup dan berkembang dalam komunitas-komunitas masyarakat adat dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam.

Daftar Pustaka

- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara. (1999). *Catatan Hasil Konggres Masyarakat Adat Nusantara*. Jakarta: 15-22 Maret, Hotel Indonesia
- Barber, Charles V. (1989). *"The State, The Environment and Development: The Gesis of Transformation of Social Forestry in New Order Indonesia."* Berkele: Doktoral Disetation of California University,
- Depsos. (1989). *Informasi Bina Masyarkat Terasing*. Direktorat Bina Masyarakat Terasing Depsos-RI. Fathullah. (2000). "Otonomi Daerah dan Penguatan Hukum Masyarakat." Kompas, Senin, 3 Juli 2000.
- Gadgil, M. dan F. Barks. (1991). *"Tradition Resource Management Systems"*. Resource Management and Optimization, 8(3/4): 127-41.
- Griffiths, John. (1986). *"What is Legal Pluralism"*, dalam Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law, No. 24.
- Koentjaraningrat dkk. (1993). *Masyarakat Terasing Di Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Kusumaatmadja, Sarwono. (1993). *The Human Dimension of Sustainable Development. Makalah Seminar Demensi Manusia Dalam Pembangunan Berwawasan Lingkungan*. Walhi. Jakarta.
- Nurjaya, I Nyoman. (2004). *Menuju Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Berbasis Masyarakat Adat: Perspektif Antropologi Hukum*. Makalah "Disampaikan dalam Seminar Regional tentang Eksistensi Hukum Adat Dalam Politik Hukum di Indonesia". Pusat Pengembangan Hukum Lingkungan dan Sumberdaya Alam, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang, 26 Juli
- Peluso, Nancy L. (1992). *Rich Forest Poor People, Resource control and Resistance in Java*. Berkeley: University of California Press.
- Putra, Fadillah. (1999). *Devolusi: Politik Desantralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi*. Yogyakarta: LKiS.
- Korp PMII Putri. *Ketegangan Politik Antara Negara Rakyat*. Yogyakarta:Pustaka Pelajar.
- Rostow, W.W. (1960). *The Stage of Economic Growth*. New York: Cambridge University Press.

- Syafa'at, Rachmad. (1995). *Perlindungan Hukum Hak Adat Kelautan Dalam Pengelolaan Sumberdaya Laut: Studi Kasus Masyarakat Nelayan Kedungcowek, Kenjeran-Surabaya. Thesis*, Pascasarjana Ilmu Lingkungan, Universitas Indonesia.
- _____, (1996). *Masyarakat Adat Yang Tersingkir dan Terpinggirkan: Studi Dampak UU No. 5/1979 Tentang Pemerintahan Desa Terhadap Masyarakat Adat*. Jakarta: *Laporan Hasil Penelitian, Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM)*.
- _____, (1999). *Model Alternatif Pemberdayaan Kelembagaan dan Hukum Berbasis Pada Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Berkelanjutan*. Jakarta: *Laporan Hasil Penelitian, Riset Unggulan Terpadu, Dewan Riset Nasional-LIPI*.
- Wignyosoebroto, Soetandyo. (1994). *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia (1840-1990)*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- _____, (2002). *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: ELSAM dan HuMa.
- Zakaria, R., Yando. (2000). *Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Rezim Orde Baru*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).

Bab 4

Memahami Posisi dan Kapasitas Hukum Adat dalam Politik Pembangunan Hukum di Indonesia: Perspektif Antropologi Hukum

I Nyoman Nurjaya

A. Pendahuluan

Indonesia dikenal sebagai negara bercorak multikultural, multietnik, agama, ras, dan multigolongan. Sesanti Bhinneka Tunggal Ika secara *de facto* mencerminkan kemajemukan budaya bangsa dalam naungan negara kesatuan republik Indonesia. Wilayah negara yang membentang luas dari Sabang sampai Merauke, memiliki sumber daya alam (*natural resources*) yang melimpah bak untaian zamrud di bentang garis katulistiwa, dan juga sumber daya budaya (*cultural resources*) yang beragam coraknya (Koentjaraningrat, 1988; Hardjono, 1991).

Dari satu sisi, secara teoretis keragaman budaya (multikultural) di satu sisi merupakan konfigurasi budaya (*cultural configuration*) yang mencerminkan jati diri bangsa. Secara empirik menjadi unsur pembentuk negara kesatuan republik Indonesia. Selain itu, kemajemukan budaya juga menjadi modal budaya (*cultural capital*) dan kekuatan budaya (*cultural power*) yang menggerakkan dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara (Dhari dan Suparman, 1999).

Namun demikian, dari sisi yang lain kemajemukan budaya juga menyimpan potensi konflik yang dapat mengancam integrasi bangsa karena konflik antarbudaya dalam wujud pertikaian antaretnik, antarpenganut agama, ras maupun antargolongan bersifat sangat sensitif dan rentan terhadap suatu kondisi yang menjurus ke disintegrasi bangsa. Hal ini sangat mungkin terjadi apabila konflik tersebut tidak dikelola, dimaknai, dan diselesaikan secara santun, damai, dan bijaksana oleh pemerintah bersama seluruh komponen anak bangsa

Secara antropologis, konflik merupakan fenomena sosial yang tak terpisahkan (*inherent*) dari kehidupan manusia, apalagi dalam masyarakat bercorak multikultural. Ia tidak mungkin dihindari atau diabaikan dalam kehidupan bersama. Untuk itu, yang harus dilakukan, yakni bagaimana konflik itu dikelola, dikendalikan, diakomodasi, dan diselesaikan secara damai dan bijaksana agar tidak menimbulkan disintegrasi sosial dalam kehidupan masyarakat (Bohanan, 1967; Spradley & Mc Curdy, 1987).

Dalam kurun waktu dua dasa warsa terakhir ini, kasus-kasus konflik yang bersumber dari potensi kemajemukan budaya cenderung semakin meningkat kualitas maupun kuantitasnya. Konflik-konflik di Aceh, Abepura, dan Timika (Papua), Ambon (Maluku), Sampit-Sambas (Kalimantan Tengah), Pasuruan-Situbondo (Jawa Timur), DKI Jakarta, Mataram (NTB), Lampung, Poso (Sulawesi Tengah), Pontianak (Kalimantan Barat), dll. merupakan cerminan dari pertikaian antaretnik, antarkomunitas agama, dan/atau antargolongan yang terjadi di berbagai kawasan Indonesia.

Dari perspektif antropologi hukum, fenomena konflik muncul karena adanya konflik nilai (*conflict of value*), konflik norma (*conflict of norm*), dan/atau konflik kepentingan (*conflict of interest*) dari komunitas-komunitas etnik, agama, maupun golongan dalam masyarakat. Selain itu, konflik-konflik yang terjadi juga bersumber dari persoalan diskriminasi pengaturan dan perlakuan pemerintah pusat terhadap masyarakat di daerah, dengan mengabaikan, menggusur, dan bahkan mematisurikan nilai-nilai, norma-norma hukum rakyat (*folk law*), termasuk religi dan tradisi-tradisi masyarakat di daerah melalui dominasi dan penegakan hukum negara (*state law*).

Secara konvensional cita dan tujuan hukum untuk menjaga keteraturan dan ketertiban sosial (*social order*) dalam masyarakat sehingga fungsi hukum lebih ditekankan sebagai instrumen pengawasan sosial (*social control*). Dalam masyarakat yang lebih kompleks, cita hukum dikembangkan sebagai alat untuk merekayasa kehidupan sosial (*social engineering*). Apakah cita hukum dalam masyarakat multikultural hanya terbatas pada kedua tujuan di atas? Apakah cita hukum dapat ditingkatkan agar memainkan peran sebagai instrumen untuk memelihara dan memperkuat integrasi bangsa dalam masyarakat yang bercorak multikultural? Bagaimana posisi dan kapasitas hukum rakyat dalam politik pembangunan hukum di negeri ini?

Uraian berikut ini mencoba memberi jawaban atas ketiga pertanyaan fundamental di atas, dengan menggunakan pendekatan antropologi hukum (*legal anthropology*) sebagai bagian dari kajian hukum empirik (*empirical study of law*).

B. Hukum dalam Perspektif Antropologi: Di Mana Posisi Hukum Rakyat?

Studi-studi mengenai hukum sebagai sistem pengendalian sosial (*social control*) dalam kehidupan masyarakat telah banyak dilakukan oleh para ahli antropologi (Black, 1976, 1984). Oleh karena itu, dikatakan bahwa para antropolog memberi kontribusi yang sangat bermakna dalam pengembangan konsep hukum yang dioperasikan dalam masyarakat.

Anthropologist have focused upon micro processes of legal action and interaction, they have made the universal fact of legal pluralism a central element in the understanding of the working of law in society (Griffiths, 1986:2).

Dalam kaitan ini, para ahli antropologi mempelajari hukum bukan semata-mata sebagai produk dari hasil abstraksi logika sekelompok orang yang memiliki otoritas yang kemudian diformulasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, tetapi lebih mempelajari hukum sebagai perilaku sosial (Llewellyn dan Hoebel, 1941; Hoebel, 1954; Black & Maleski, 1973; Moore, 1978; Cotterrel, 1995). Hukum dipelajari sebagai bagian yang integral dari kebudayaan secara keseluruhan dan, karena itu, hukum dipelajari sebagai produk dari interaksi sosial yang dipengaruhi oleh aspek-aspek kebudayaan yang lain, seperti politik, ekonomi, religi, dll (Pospisil, 1971); atau hukum dipelajari sebagai proses sosial yang berlangsung dalam kehidupan masyarakat (Moore, 1978).

Hukum dalam perspektif antropologi bukan semata-mata berwujud peraturan perundang-undangan yang diciptakan oleh negara (*state law*), tetapi juga hukum dalam wujudnya sebagai peraturan-peraturan lokal yang bersumber dari suatu kebiasaan masyarakat (*customary law*), termasuk pula mekanisme-mekanisme pengaturan sendiri (*self regulation* atau *inner order mechanism*) yang juga berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial (*legal order*) dalam masyarakat.

Jadi, studi-studi antropologis mengenai hukum dikenal sebagai antropologi hukum (*legal anthropology* atau *anthropological study of law*). Pada dasarnya, studi antropologis mempelajari hubungan timbal-balik antara hukum dengan fenomena-fenomena sosial yang

berlangsung dalam kehidupan masyarakat: bagaimana hukum berfungsi dalam kehidupan masyarakat, atau bagaimana hukum bekerja sebagai alat pengendalian sosial dalam masyarakat.

Studi-studi antropologis mengenai hukum memberi perhatian pada segi-segi kebudayaan manusia yang berkaitan dengan fenomena hukum dalam fungsinya sebagai sarana untuk menjaga keteraturan sosial (*social order*) atau alat pengendalian sosial (*social control*) (Pospisil, 1971, 1973; Ihromi, 1989). Dengan demikian, antropologi hukum secara khusus mempelajari proses-proses sosial di mana pengaturan mengenai hak dan kewajiban warga masyarakat diciptakan, diubah, dimanipulasi, diinterpretasi, dan diimplementasikan oleh warga masyarakat (F. von Benda Beckmann, 1979, 1986).

Dari satu sisi, hukum dalam pengertian yang sempit dipelajari sebagai sistem pengendalian sosial dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah dalam satu bangunan negara (*state law*). Dengan demikian, pranata-pranata hukum, seperti polisi, jaksa, pengadilan, penjara, dan lain-lain diciptakan sebagai alat negara yang bertugas menjaga ketertiban sosial (*social control*). Dari perspektif antropologi hukum, produk kebudayaan yang disebut hukum tidak hanya terdapat dalam suatu organisasi masyarakat yang berbentuk negara, tetapi terdapat dalam setiap bentuk komunitas masyarakat. Oleh karena itu, hukum selain terwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan negara, juga terwujud sebagai mekanisme-mekanisme pengendalian sosial dalam sistem hukum rakyat (*folk law indigenous law customary law*) yang dalam konteks Indonesia dikenal sebagai hukum adat (*adat law*).

Norma-norma hukum yang berlaku dalam masyarakat secara metodologis dapat dipahami dari keputusan-keputusan seseorang atau kelompok orang yang secara sosial diberi otoritas untuk menjatuhkan sanksi kepada pelanggar hukum. Oleh karena itu, untuk menginvestigasi hukum yang hidup yang hidup dalam masyarakat (*living law*) dapat dilakukan melalui tiga cara, yaitu (Llewellyn & Hoebel, 1941) sebagai berikut.

1. Dengan menginvestigasi norma-norma abstrak yang dapat direkam dari ingatan-ingatan para kepala adat, tokoh masyarakat, atau pemegang otoritas yang diberi wewenang membuat keputusan-keputusan hukum (*ideological method*).

2. Dengan melakukan pengamatan terhadap setiap tindakan nyata/perilaku aktual anggota masyarakat dalam kehidupan sehari-hari ketika berinteraksi dalam komunitasnya (*descriptive method*).
3. Dengan mengkaji kasus-kasus sengketa yang pernah atau sedang terjadi dalam masyarakat (*trouble cases method*).

Kasus-kasus sengketa yang dipilih dan dikaji secara saksama merupakan cara utama untuk dapat memahami hukum yang berlaku dalam masyarakat. Data yang diperoleh dari pengkajian terhadap kasus-kasus sengketa sangat meyakinkan dan kaya. Oleh karena itu, kasus-kasus tersebut dapat diungkapkan banyak keterangan mengenai norma-norma hukum yang sedang berlaku dalam masyarakat.

The trouble-cases, sought out and examined with care, are thus the safest main road into the discovery of law. Their data are most certain. Their yield is richest. They are the most revealing (Llewellyn & Hoebel, 1941; Hoebel, 1954).

Kajian mengenai kasus-kasus sengketa pada dasarnya dimaksudkan untuk mengungkapkan latar belakang dari munculnya kasus-kasus tersebut, cara-cara yang ditempuh untuk menyelesaikan sengketa, mekanisme-mekanisme penyelesaian sengketa yang digunakan, dan sanksi-sanksi yang dijatuhkan kepada pihak yang dipersalahkan sehingga dapat diungkapkan prinsip-prinsip hukum yang berlaku, prosedur-prosedur yang ditempuh, dan nilai-nilai budaya yang mendukung proses penyelesaian sengketa tersebut.

Sedangkan, materi kasus sengketa yang dapat dikaji untuk memahami hukum yang berlaku dalam masyarakat meliputi: kasus-kasus sengketa yang dapat dicermati mulai dari awal sampai sengketa diselesaikan; kasus-kasus sengketa yang dapat dikaji melalui dokumen keputusan-keputusan pemegang otoritas yang diberi wewenang menyelesaikan sengketa; kasus-kasus sengketa yang dapat direkam dari ingatan-ingatan para tokoh masyarakat atau para pemegang otoritas; dan kasus-kasus sengketa yang masih bersifat hipotetis (Nader dan Todd, 1978).

Kasus-kasus sengketa sangat umum digunakan sebagai metode untuk menelusuri hukum masyarakat dalam studi antropologis mengenai hukum. Hal ini karena hukum bukanlah semata-mata sebagai suatu produk dari individu/sekelompok orang yang mempunyai otoritas membuat peraturan perundang-undangan, atau bukanlah sebagai suatu institusi yang terisolasi dari aspek-aspek kebudayaan yang lain, tetapi hukum merupakan produk dari

suatu relasi sosial dalam sistem kehidupan masyarakat. Karena itu, hukum muncul sebagai fakta khas yang lebih menekankan empirik, ekspresi, atau perilaku sosial masyarakat, dan penyelesaian kasus sengketa merupakan ekspresi dari hukum yang secara nyata berlaku dalam masyarakat (Llewellyn dan Hoebel, 1941; Hoebel, 1954).

Sampai sekarang pengkajian kasus-kasus sengketa menjadi metode khas dalam studi-studi antropologis tentang hukum dalam masyarakat. Namun demikian, dalam kondisi-kondisi tertentu, ketika sangat sulit ditemukan kasus sengketa yang dapat dianalisis dan digeneralisasi sebagai ekspresi dari hukum dalam suatu masyarakat, maka dapat dikaji interaksi-interaksi antarindividu atau kelompok dalam masyarakat yang tanpa diwarnai dengan sengketa.

Perilaku-perilaku warga masyarakat yang tanpa diwarnai dengan sengketa juga menjadi media sosial untuk menginvestigasi norma-norma hukum dalam masyarakat. Perilaku warga masyarakat dalam kehidupan sehari-hari yang berlangsung secara normal tanpa ada sengketa juga dapat menjelaskan prinsip-prinsip hukum yang terkandung di balik perilaku-perilaku tersebut. Praktik-praktik kehidupan warga masyarakat dalam peristiwa-peristiwa khusus yang memperlihatkan ketaatan secara sukarela terhadap norma-norma sosial sesungguhnya merupakan kasus-kasus konkret yang tidak diwarnai dengan sengketa.

Perilaku-perilaku warga masyarakat yang memperlihatkan ketaatan terhadap pengaturan-pengaturan sosial, apabila diobservasi dan dicermati secara saksama merupakan unit-unit analisis yang dapat digunakan untuk menjelaskan prinsip-prinsip dan norma-norma hukum yang mengatur perilaku warga masyarakat. Cara penelusuran prinsip-prinsip dan norma-norma pengaturan sosial seperti dimaksud disebut Holleman (1986) sebagai metode kajian kasus tanpa sengketa (*trouble less case method*).

Selain mengkaji kasus-kasus sengketa dalam masyarakat, antropologi hukum juga memberi perhatian pada fenomena kemajemukan hukum (*legal pluralism*) dalam masyarakat.

We should think of law as a social phenomenon pluralistically, as regulation of many kinds existing in a variety of relationships, some of the quite tenuous, with the primary legal institutions of the centralized state. Legal anthropology has almost always worked with pluralist conceptions of law (Cotterrell, 1995:306).

Dari perspektif antropologi hukum dapat dijelaskan bahwa hukum yang secara nyata berlaku dalam masyarakat selain terwujud dalam bentuk hukum negara (*state law*), juga terwujud sebagai hukum agama (*religious law*), hukum kebiasaan (*customary law*). Selain itu, hukum juga dapat terwujud dalam mekanisme-mekanisme pengaturan lokal (*inner order mechanism* atau *self regulation*) yang secara nyata berlaku dan berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial (*social control*) dalam masyarakat (F. von Benda-Beckmann, 1989, 1999; Snyder, 1981; Griffiths, 1986; Hooker, 1987; K. von Benda-Beckmann & Strijbosch, 1986; Moore, 1986; Spiertz & Wiber, 1998).

Ini berarti bahwa hukum negara (*state law*) bukan merupakan satu-satunya wujud hukum yang berlaku dalam masyarakat. Jika hukum diartikan sebagai instrumen kebudayaan yang berfungsi untuk menjaga keteraturan sosial (*social order*), atau sebagai sarana pengendalian sosial (*social control*), maka selain hukum negara juga terdapat sistem-sistem hukum lain seperti hukum rakyat (*folk law* *customary law* *adat law*), hukum agama (*religious law*), dan juga mekanisme-mekanisme pengaturan sendiri (*self regulation* atau *inner order mechanism*) dalam masyarakat. Inilah yang disebut sebagai fakta kemajemukan hukum (*legal pluralism*) dalam kajian antropologi hukum.

Fakta kemajemukan hukum (*legal pluralism*) secara umum digunakan untuk menjelaskan suatu situasi ketika dua atau lebih sistem hukum berlaku secara berdampingan dalam satu bidang kehidupan sosial (*social field*); atau untuk menjelaskan keberadaan dua atau lebih sistem pengendalian sosial dalam yang berlaku dalam masyarakat (Griffiths, 1986); atau menerangkan suatu situasi di mana dua atau lebih sistem hukum berinteraksi dalam satu kehidupan sosial (Hooker, 1975), atau suatu kondisi di mana lebih dari satu sistem hukum bekerja secara berdampingan dalam aktivitas dan hubungan dalam masyarakat (F.von Benda-Beckmann, 1999).

Ajaran mengenai pluralisme hukum (*legal pluralism*) secara umum dipertentangkan dengan ideologi sentralisme hukum (*legal centralism*). Ideologi sentralisme hukum diartikan sebagai suatu ideologi yang menghendaki pemberlakuan hukum negara (*state law*) sebagai satu-satunya hukum bagi semua warga masyarakat dengan mengabaikan keberadaan sistem-sistem hukum yang lain, seperti hukum agama (*religious law*), hukum kebiasaan (*customary law*), dan juga semua bentuk mekanisme-mekanisme pengaturan lokal (*self regulation*) dalam masyarakat. Dalam konteks ini, Griffiths (1986:12) menegaskan, sebagai berikut.

The ideology of legal centralism, law is and should be the law of the state, uniform for all persons, exclusive of all other law, and administered by a single set of state institutions. They ought to be and in fact are hierarchically subordinate to the law and institutions of the state.

Dengan demikian, ideologi sentralisme hukum cenderung mengabaikan kemajemukan sosial dan budaya dalam masyarakat, termasuk norma-norma hukum rakyat (*folk law*) yang secara nyata dianut dan bahkan lebih ditaati warga masyarakat dari pada hukum yang diciptakan dan diberlakukan oleh negara (*state law*). Karena itu, pemberlakuan ideologi sentralisme hukum dalam suatu komunitas yang bersifat multikultural hanya merupakan sebuah utopia. Dalam hubungan ini, Griffiths (1986:4) menyatakan, sebagai berikut.

Legal pluralism is the fact. Legal centralism is a myth, an ideal, a claim, an illusion. Legal pluralism is the name of a social state of affairs and it is a characteristic which can be predicted of a social group.

Uraian memperlihatkan bahwa basis hukum berada dalam masyarakat itu sendiri sehingga untuk memahami hukum dalam masyarakat secara utuh, maka hukum harus dipelajari sebagai bagian yang tak terpisahkan dengan aspek-aspek kebudayaan yang lain, seperti sistem politik, ekonomi, organisasi/struktur sosial, kekerabatan, religi, dan lain-lain.

We must have a look at society and culture at large in order to find the place of law within the total structure. We must have some idea of how society works before we can have a full conception of what law is and how it works (Hoebel, 1954:5).

Hukum sebagai suatu sistem (*legal system*) dipelajari sebagai produk budaya yang pada pokoknya mempunyai tiga elemen, yaitu:

1. struktur hukum (*structure of law*) meliputi lembaga legislatif dan institusi penegak hukum (polisi, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan);
2. substansi hukum (*substance of law*) meliputi semua produk hukum berupa peraturan perundang-undangan; dan
3. budaya hukum masyarakat (*legal culture*) meliputi nilai-nilai, ide, persepsi, pendapat, sikap, keyakinan, dan perilaku, termasuk harapan-harapan masyarakat terhadap hukum (Friedman, 1975).

Dalam perspektif antropologi hukum setiap bentuk masyarakat memiliki struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum sendiri. Apakah substansi dan struktur hukum ditaati atau sebaliknya, atau hukum dapat berlaku secara efektif atau tidak akan sangat bergantung pada kebiasaan (*custom*), tradisi (*tradition*), atau budaya hukum (*legal culture*) masyarakat yang bersangkutan.

Melalui kajian hukum sebagai suatu sistem (*law as a system*) dapat dijelaskan bagaimanakah hukum bekerja dalam masyarakat atau bagaimana sistem-sistem hukum dalam konteks pluralisme hukum berinteraksi dalam suatu bidang kehidupan sosial (*social field*) tertentu. Dari ketiga subsistem dalam hukum tersebut, kultur hukum (*legal culture*) menjadi bagian dari kekuatan sosial yang menentukan efektivitas hukum dalam masyarakat; kultur hukum menjadi motor penggerak yang memberi masukan pada unsur struktur hukum dan substansi hukum dalam memperkuat sistem hukum. Jadi, dengan mengkaji substansi, struktur, dan budaya hukum sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan satu sama lain, maka dapat dipahami suatu situasi bagaimana hukum beroperasi sebagai suatu sistem dalam masyarakat (Friedman, 1984).

C. Hukum dalam Masyarakat Multikultural: Bagaimana Kapasitas Hukum Adat dalam Politik Pembangunan Hukum di Indonesia?

Uraian pada bagian terdahulu memperlihatkan bahwa hukum dalam perspektif antropologi dipelajari sebagai sistem pengendalian sosial (*social control*) menjaga keteraturan dalam kehidupan sosial (*social order*).

Anthropologist have similarly concentrated on what they regards as law typically the most formal and dramatic aspects of social control in tribal and other simple societies although this often includes non governmental as well as governmental process (Black, 1984).

Hukum dalam fungsinya sebagai alat pengendalian sosial merupakan salah satu peran dari hukum (*law as a tool of social control*) dalam masyarakat (Black, 1973). Seiring dengan tuntutan perkembangan masyarakat itu sendiri, terutama dalam masyarakat yang semakin kompleks, peran hukum kemudian diarahkan dan ditingkatkan sebagai sarana untuk melakukan rekayasa kehidupan sosial (*law as a tool of social engineering*), atau untuk melakukan perubahan-perubahan sosial dengan menggunakan instrumen hukum (*social engineering by law*)

untuk mencapai kondisi sosial yang dikehendaki oleh negara yang direpresentasikan oleh pemerintah (Moore, 1978; Rahardjo, 1982; Darmodiharjo & Shidarta, 1996).

Hukum juga berfungsi sebagai fasilitasi interaksi antarmanusia (*law as facilitation of human interaction*) untuk mencapai keteraturan dalam kehidupan sosial (*social order*). Dalam wacana ilmu hukum dijelaskan bahwa cita-cita dari hukum pada dasarnya dimaksudkan untuk mencapai tiga tujuan sekaligus, yaitu: mencapai keadilan (*gerechtigtheid*), kemanfaatan (*doelmatigheid*), dan kepastian hukum (*rechtmatigheid*) dalam kehidupan bersama (Radbruch, 1961). Karena itu, dalam teori hukum dinyatakan bahwa kaidah hukum memiliki daya berlaku secara filosofis, dalam arti sesuai dengan cita-cita hukum yang mencerminkan nilai keadilan dalam masyarakat; berdaya laku secara sosiologis, dalam arti diterima dan diakui sebagai norma yang sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat; serta berdaya laku secara yuridis, dalam arti mempunyai landasan hukum menurut hierarki perundang-undangan.

Kaidah hukum pada dasarnya memiliki dua sifat pokok, yaitu bersifat mengatur (*regelen/invullen recht*) dan bersifat memaksa (*dwingen recht*). Yang diatur oleh kaidah hukum, yakni perilaku masyarakat untuk menciptakan suasana keteraturan, ketertiban, ketentraman, dan *kedamaian* (*order and peace*) dalam kehidupan bersama. Sedangkan, sifat memaksa suatu kaidah hukum tercermin dari penerapan sanksi-sanksi secara represif dari aparat penegak hukum bagi setiap orang yang melanggarnya. Pertanyaan yang muncul kemudian: dapatkah kaidah hukum didayagunakan sebagai instrumen untuk memelihara dan memperkuat integrasi nasional dalam masyarakat yang bercorak multikultural?

Indonesia merupakan negara yang bercorak multikultural, termasuk kemajemukan sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat. Hal ini karena selain berlaku sistem hukum negara (*state law*) secara de facto juga terdapat sistem hukum adat (*adat law*), hukum agama (*religious law*), dan juga mekanisme-mekanisme regulasi sendiri (*self-regulation*) dalam kehidupan masyarakat.

Namun demikian, jika dicermati secara saksama maka paradigma pembangunan hukum yang dianut pemerintah pada kurun waktu lebih dari tiga dasa warsa terakhir ini cenderung bersifat sentralisme hukum (*legal centralism*), melalui implementasi politik unifikasi dan kodifikasi hukum bagi seluruh rakyat dalam teritori negara (*rulecentered paradigm*). Implikasinya, hukum negara cenderung menggesur, mengabaikan, dan mendominasi

keberadaan sistem-sistem hukum yang lain, karena secara sadar hukum difungsikan sebagai governmental social control (Black, 1976), atau sebagai *the servant of repressive power* (Nonet & Selznick, 1978), atau sebagai *the command of a sovereign backed by sanction* (McCoubrey & White, 1996).

Ini berarti bahwa dari perspektif antropologi sumber munculnya fenomena konflik tersebut justru dari persoalan paradigma pembangunan hukum (*legal development paradigm*) yang dianut pemerintah dan lembaga legislatif, yaitu paradigma pembangunan hukum yang bercorak sentralisme hukum (*legal centralism*). Hal ini kontradiktif dengan fakta kemajemukan hukum dalam masyarakat multikultural. Oleh karena itu, untuk mewujudkan suatu tatanan masyarakat yang terintegrasi secara kultural dalam bangunan sosial yang bernama negara, maka anutan ideologi sentralisme hukum segera harus direformasi dengan anutan paradigma pluralisme hukum (*legal pluralism*).

Untuk mencapai tujuan ini, upaya yang harus dilakukan dengan membangun paradigma pembangunan hukum yang memberi pengakuan dan perlindungan secara utuh (*genuine recognitio*) terhadap sistem-sistem hukum selain hukum negara, seperti hukum adat (*adat law*), hukum agama (*religious law*), dan mekanisme-mekanisme pengaturan lokal (*inner order mechanism*) yang secara nyata tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Implikasinya, nilai-nilai, prinsip-prinsip hukum, institusi, dan tradisi folk law wajib diakomodasi dan diintegrasikan ke dalam sistem hukum nasional, dan dituangkan secara konkret ke dalam norma hukum negara (peraturan perundang-undangan).

Ini berarti, karakteristik hukum yang harus dikembangkan untuk membina dan memperkuat integrasi bangsa yang multikultural dengan hukum yang bercorak responsif (*responsive law*), yaitu hukum yang merespons dan mengakomodasi nilai, asas, norma, institusi, dan tradisi yang tumbuh dan berkembang secara empirik dalam kehidupan masyarakat (Nonet & Selznick, 1978).

Responsive law presupposes a society that has the political capacity to face its problems, establish its priorities, and make the necessary commitments (Nonet & Selznick, 1978:113).

D. Penutup

Uraian pada bagian-bagian terdahulu memperlihatkan bahwa hukum dalam perspektif antropologi merupakan aktivitas kebudayaan yang berfungsi selain sebagai instrumen untuk menjaga keteraturan sosial (*social order*), sarana pengendalian sosial (*social control*), juga sebagai alat untuk melakukan rekayasa sosial (*social engineering*) dalam masyarakat (Black & Malesky, 1973; Black, 1984). Dalam konteks ini, hukum dipelajari sebagai bagian yang integral dari kebudayaan secara keseluruhan, bukan sebagai institusi sosial yang bersifat otonom atau terpisah dari aspek-aspek kebudayaan yang lain, seperti politik, ideologi, ekonomi, religi, struktur sosial, organisasi sosial, dan lain-lain (Pospisil, 1971). Oleh karena itu, untuk memahami posisi dan kapasitas hukum dalam struktur masyarakat, pertama-tama harus dipahami kehidupan sosial dan budaya masyarakat tersebut secara utuh.

We must have a look at society and culture at large in order to find the place of law within the total structure. We have some idea of how society works before we can have a full conception of what law is and how it works (Hoebel, 1954).

Selain itu, untuk memperoleh pemahaman yang utuh mengenai fungsi dan peran hukum dalam kehidupan masyarakat yang bercorak multikultural, maka persoalan politik pembangunan hukum yang dianut pemerintah juga menjadi bagian yang harus dipelajari keterkaitannya secara komprehensif. Secara de facto selama kurun waktu lebih dari tiga dasa warsa terakhir ini, pemerintah cenderung menganut politik pembangunan hukum yang diorientasikan ke arah ideologi sentralisme hukum (*legal centralism*) sehingga produk hukum nasional cenderung mengabaikan, mengusur dan, bahkan mematisurikan sistem-sistem regulasi selain hukum negara (*state law*) yang secara empiris tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Fenomena seperti ini, dikenal sebagai *the political of legal pluralism ignorance* dalam politik pembangunan hukum.

Dari perspektif antropologi hukum, fenomena kemajemukan hukum (*legal pluralism*) merupakan fakta kehidupan hukum dalam masyarakat multikultural. Dengan demikian, dalam rangka meningkatkan tujuan, fungsi, dan peran dalam masyarakat multikultural, memelihara, dan mengukuhkan integrasi bangsa di masa depan, maka harus mulai dilakukan upaya untuk mereformasi paradigma pembangunan hukum, dari anutan ideologi sentralisme

hukum (*legal centralism*) ke anutan ideologi pluralisme hukum (*legal pluralism*) dengan karakteristik hukum yang bercorak responsif terhadap nilai-nilai, prinsip-prinsip, institusi sosial, dan tradisi yang tumbuh, hidup, dan berkembang dalam masyarakat.

Dalam konteks Indonesia, hukum adat adalah sistem hukum rakyat (*adat law*) yang secara empiris tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat. Ia merupakan sistem regulasi yang berfungsi sebagai instrumen pengendalian sosial (*legal order*) untuk menjaga keteraturan dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, dalam perspektif antropologis, hukum tidak semata-mata terwujud sebagai hukum negara (*state law*), yang diabstraksikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, tetapi juga terwujud dalam hukum agama (*religious law*), hukum rakyat (*adat law*), dan juga dalam mekanisme-mekanisme regulasi internal (*self regulation/inner order mechanism*) dalam kehidupan sosial.

Daftar Pustaka

- Black, Donald. (1976). *The Behavior of Law*. New York: Academic Press.
- Black, Donald. (1984). *Toward a General Theory of Social Control*. New York: Academic Press.
- Black, Donald dan Maureen Mileski (Eds). (1973). *The Social Organization of Law*. New York: Seminar Press.
- Bohannon, Paul (Ed). (1967). *Law and Warfare, Studies in the Anthropology of Conflict*. Austin and London: University of Texas Press.
- Cotterel, Roger. (1995). *Law's Community, Legal Theory in Sociological Perspective*. Oxford: Clarendon Press.
- Darmodiharjo, Darji dan Shidarta. (1996). *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Friedman, Lawrence M. (1984). *The American Law*. New York: W.W. Norton & Company.
- Griffiths, John. (1986). "What is Legal Pluralism." dalam *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* No. 24/1986, pp. 1-56.
- Hart, H.L.A. (1961). *The Concept of Law*. London: The Clarendon Press.
- Hoebel, E. Adamson. (1954). *The Law of Primitive Man, A Study in Comparative Legal Dynamics*. New York: Atheneum.
- McCoubrey, Hilaire dan Nigel D. White. (1996). *Text Book on Jurisprudence*. London: Blackstone Press Limited.
- Nader, Laura dan Harry F. Tood Jr. (Eds). (1978). *The Disputing Process Law in Ten Societies*. New York: Columbia University Press.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick. (1978). *Law and Society in Transition, Toward Responsive Law*. New York: Harper Colophon Books.
- Pospisil, Leopold. (1971). *Anthropology of Law, A Comparative Study*. New York: Harper & Row, Publishers.
- Spradley, James P. dan David W. McCurdy. (1987). *Conformity and Conflict, Reading in Cultural Anthropology*. Boston and Toronto: Little, Brown and Company.

Bab 5

Kearifan Lingkungan Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Berkelanjutan: Analisis Kasus Masyarakat Adat Badui dalam Konteks Pelaksanaan Otonomi Daerah

Rachmad Safa'at

A. Pendahuluan

Konsep sistem kearifan lingkungan lokal berakar dari sistem pengetahuan dan pengelolaan masyarakat adat. Hal ini dikarenakan kedekatan hubungan mereka dengan lingkungan dan sumber daya alam. Melalui proses interaksi dan adaptasi dengan lingkungan dan sumber daya alam yang panjang, masyarakat adat mampu mengembangkan cara untuk mempertahankan hidup dengan menciptakan sistem nilai, pola hidup, sistem kelembagaan dan hukum yang selaras dengan kondisi, dan ketersediaan sumber daya alam di sekitar daerah yang ditinggalinya.

Pada awalnya, masyarakat adat tidak selalu hidup harmoni dengan alam, mereka juga menyebabkan kerusakan lingkungan. Pada saat yang sama, karena kehidupan mereka bergantung pada alam, maka dipertahankannya integritas ekosistem tempat mereka mendapatkan makanan dan rumah. Dengan demikian, kesalahan besarnya biasanya tidak akan terulang. Pemahaman mereka tentang sistem alam yang terakumulasi, biasanya diwariskan secara lisan, serta tidak dapat dijelaskan melalui istilah-istilah ilmiah (Mitchell, et. al., 2000).

Pengalaman berinteraksi dan beradaptasi secara erat dengan alam telah memberikan pengetahuan yang mendalam bagi kelompok-kelompok masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam lokalnya. Mereka telah memiliki pengetahuan lokal untuk mengelola tanah, tumbuhan, dan binatang, baik di hutan

maupun di laut untuk memenuhi segala kebutuhan hidup mereka, seperti makanan, obat-obatan, pakaian, dan permukiman. Harus diakui bahwa masyarakat adat yang hidup puluhan ribu tahun merupakan ilmuwan-ilmuwan yang paling tahu tentang alam lingkungan mereka. Sayangnya, sistem pengetahuan lokal mereka belum banyak didokumentasikan, dipublikasi, dan disosialisasikan, bahkan dalam percepatan pembangunan keberadaan mereka cenderung tersingkir dan terpinggirkan (Safa'at, dkk, 1999 dan 2000).

B. Paradigma Pembangunan dan Kearifan Masyarakat Adat

Keberadaan dan peranan masyarakat adat dalam sistem pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan belum mendapat perhatian dan tempat dalam sistem perencanaan pembangunan dan pemanfaatan sumber daya alam nasional. Percepatan pembangunan ternyata menyebabkan banyak kelompok masyarakat adat kehilangan akses atas sumber daya alam berupa hutan, pesisir, dan lautan serta tanah yang pada gilirannya juga menghancurkan kelembagaan dan hukum masyarakat adat setempat. Hal ini dapat terjadi karena dalam proses perencanaan dan peruntukan tanah, hutan, pesisir, dan lautan oleh pemerintah, masyarakat adat tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 1999; Koentjaraningrat dkk., 1993; dan Kusumaatmadja, 1993).

Paradigma dan kebijakan dasar pembangunan yang dominan saat ini, berorientasi pada industrialisasi untuk memacu pertumbuhan ekonomi (Rostow, 1960). Paradigma dan kebijakan pembangunan ini bersumber pada ideologi kapitalisme yang bersandar pada paradigma ilmu pengetahuan modern yang menganggap bahwa tradisi adalah suatu masalah dan menghambat pembangunan. Padahal ilmu pengetahuan modern tidak sepenuhnya berhasil menjelaskan sistem ekologi yang kompleks. Sistem ekologi yang kompleks sangat beragam, baik secara spasial maupun temporal dan menyebabkan usaha generalisasi mempunyai arti kecil terutama untuk memberi masukan pada usaha perspektif penggunaan sumber daya yang berkelanjutan. Masyarakat ilmiah selama ini cenderung menyederhanakan sistem ekologi yang kompleks sehingga timbulnya serangkaian persoalan dalam penggunaan sumber daya alam serta kerusakan lingkungan.

Guna mendukung paradigma dan kebijakan pembangunan semacam ini, diciptakan banyak perangkat hukum dan politik yang sangat sentralistik bercorak teknokratis dan represif. Hukum

nasional diberlakukan secara seragam dengan mengabaikan disparitas regional dan lokal, yang pada gilirannya mematikan otonomi, hukum, dan kelembagaan masyarakat adat. Proses peminggiran (marginalisasi) masyarakat adat dalam pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam pada gilirannya membangkitkan *cultural counter movement* gerakan perlawanan budaya masyarakat adat terhadap persistensi dan penyingkiran kelembagaan dan hukum lokal yang selama ini dihargai dan dikukuhkan dalam pengelolaan sumber daya alamnya (Wignyosoebroto, 1994).

Berdasarkan kenyataan tersebut, diperlukan kajian yang mendasar tentang sistem kearifan masyarakat adat melalui sistem kelembagaan dan hukumnya dalam mengelola sumber daya alam. Sistem kearifan masyarakat adat ini sangat diperlukan untuk:

1. sebagai masukan penting dalam mengembangkan strategi pembangunan berkelanjutan dalam pengelolaan sumber daya alam, dan
2. mencari sistem kelembagaan dan hukum alternatif dalam pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan.

Diskripsi kearifan masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan dalam pembahasan selanjutnya dibatasi pada studi kasus kearifan masyarakat adat Badui. Kasus ini sengaja dipilih mengingat sampai saat ini, penulis sedang melakukan kajian mendalam melalui penelitian aksi partisipatif pada kedua masyarakat adat tersebut sejak 1999 hingga saat ini (2001) guna merumuskan “Model alternatif Pemberdayaan dan Hukum Berbasis pada Masyarakat Adat Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Berkelanjutan”.

C. Realitas dan Masalah Kearifan Masyarakat Adat Badui dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam

1. Lokasi dan Keadaan Alam

Masyarakat adat Badui tinggal di desa Kenekes, kecamatan Leuwidamar, Kawedanan Leuwidamar, kabupaten Lebak, Jawa Barat. Letak Desa Kenekes kurang lebih 27 km dari ibu kota kecamatan Leuwidamar, atau sekitar 45 km dari Rangkasbitung ibu kota kabupaten Lebak, atau kurang lebih 195 km dari Jakarta. Desa Kenekes terletak di kawasan Gunung Kendeng daerah Banten Selatan dengan ketinggian 600-1200 di atas permukaan laut (d.p.l.). Gunung Kendeng merupakan daerah hulu sungai Cianjur, sungai terlebar dan terpanjang kedua di Jawa Barat, yang mengalir,

melintasi, dan membelah wilayah kabupaten Lebak, kabupaten Serang, Kabupaten Tangerang dan, akhirnya, bermuara di Laut Jawa.

Luas wilayah Desa Kenekes 5.101, 85 hektar. Wilayah Desa Kenekes merupakan tanah ulayat yang dijaga dan dilindungi oleh hukum adat Badui. Seluruh wilayah desa pada dasarnya merupakan kawasan hutan lindung, yang terdiri atas hutan lindung larangan (leuweng titipan) seluas kurang lebih 2946 hektar terletak di wilayah Badui Dalam dan hutan tutupan (leuweng tutupan) seluas kurang lebih 2155,85 hektar yang berada di Badui Luar.

Hutan lindung larangan (leuweng titipan) yang terletak di wilayah Badui Dalam (di sekitar Kampung Cibeo, Cikartawana, dan Cikeusik) merupakan kawasan hutan yang sama sekali tidak boleh dimasuki, dijamah, atau dijelajah oleh siapapun kecuali oleh puun (kepala adat) pada upacara ziarah (muja) setiap tahun sekali, karena di kawasan hutan itu terdapat arca domas (sasaka domas) yang sanga disucikan dan disakralkan oleh orang Badui.

2. Kehidupan Sosial, Ekonomi, dan Budaya

Desa Kenekes dipimpin oleh jaro pemerintahan (kepala desa). Jaro pemerintahan dibantu oleh seorang pangiwo (wakil jaro) dan seorang *carik* (sekretaris jaro). Jaro pemerintahan tidak dipilih oleh penduduk atau oleh camat melainkan ditentukan dan diangkat oleh puun (kepala adat) berdasarkan petunjuk gaib (spiritual) melalui perantaraan dukun. Di masing-masing kampung pemukiman orang Badui terdapat seorang *kekolot lembur* (kepala kampung) yang mengatur urusan yang berkaitan dengan pelaksanaan adat dan seorang rukun tetangga (RT) yang mengatur urusan administrasi, kependudukan, dan pemerintahan desa.

Penduduk Desa Kenekes mengandalkan lahan pertanian ladang sebagai sumber kehidupan. Penduduk menggarap ladang sebagai huma untuk menanam padi dengan sistem perladangan gilir balik (*shifting cultivation*). Menurut orang Badui, hasil padi pertanian huma tidak boleh (buyut) dijual kepada siapapun atau dibawa keluar dari wilayah Badui, melainkan hanya boleh memenuhi kebutuhan subsistem orang Badui. Jenis padi yang ditanam di wilayah Badui, yakni padi putih (pare bodas), padi merah (pare beureum), dan padi hitam (pare hideung). Padi disimpan di lumbung-lumbung penduduk. Setiap rumah tangga memiliki paling sedikit dua lumbung padi yang letak bangunannya terpisah antara 300–500 meter dari kampung pemukiman penduduk.

Penduduk desa Kanekes tidak ada yang bersekolah, karena menurut adat Badui sekolah formal merupakan larangan (buyut) bagi penduduk desa Kenekes, seperti dilakukan oleh penduduk desa-desa sekitar wilayah Badui. Walaupun Pemerintahan Daerah Kabupaten Lebak sudah membangun Sekolah Dasar Inpres di Kampung Coboleger, kampung yang letaknya berbatasan dengan Desa Kenekes, tetapi tak satu pun anak Badui bersekolah di SD Inpres ini.

Kesenian tradisional orang Badui pada dasarnya bersifat sakral dan bernuansa magis, yang hanya boleh diperdengarkan dan dipertunjukkan satu kali dalam setahun, yaitu pada upacara Saren Tahun (upacara awal musim tanam padi di huma) pada sasi kasalapan. Kesenian yang bernuansa sakral tersebut, yakni angklung buhun. Instrumen angklung buhun terdiri atas tiga buah bedug, masing-masing disebut bedug talinting dan ketug, dilengkapi dengan 9 buah angklung yang masing-masing disebut indung, ringkung, gimping, dongdong, engklok, indung leutik, trolok, reol 1 dan 2.

Selain jenis kesenian sakral angklung buhun, orang Badui juga memiliki jenis kesenian lain yang disebut Gambang Kromong. Jenis kesenian ini dipertunjukkan untuk mengiringi upacara perkawinan atau khitanan, yang dilaksanakan pada sasih kalima (Juli/Agustus). Orang Badui menganut agama *Sunda Wiwitan* (Pemda Kabupaten Lebak, 1985; Adimihardja. 1998; Garna, 1998). Orang Badui percaya dengan adanya Tuhan Yang Maha Esa yang disebut Sang Yang Tunggal, Batara Tunggal, atau Gusti Nu Kawasa. *Wiwitan* pada dasarnya berarti awal atau permulaan hidup manusia. Akan tetapi, *Wiwitan* mempunyai makna yang lebih dari sekadar awal atau permulaan hidup manusia, yaitu pokok, pangkal, atau batang dari suatu permulaan.

Wiwitan bukanlah suatu adat atau pola hidup. Dengan demikian, menurut Halim (tanpa tahun). *Wiwitan* bukanlah seperti agama, seperti dikatakan kebanyakan orang. Agama orang Badui, yakni Sunda Wiwitan. Karena *Wiwitan* adalah pangkal, pokok atau dasar agama. Jadi, agama-agama yang dikenal, seperti Islam, Hindu, Katholik, Budha atau Kristen hanyalah cabang atau ranting saja dari *Wiwitan*, dan orang Badui katitipan *Wiwitan* dari Adam Tunggal untuk menjaga bibitnya yang asli: orang Badui mendapat tugas untuk membertapakan, menjaga, memelihara, mempertahankan, dan meneguhkan *Wiwitan*.

Selain percaya kepada Sanghyang Tunggal, Adam Tunggal, atau Gusti Nu Kawasa, orang Badui juga percaya dengan adanya nenek moyang atau leluhur yang disebut *kuruhun*. Tanah Kenekes

diyakini sebagai titipan karuhun, yang harus dijaga, dipelihara, dilestarikan, diteguhkan sebagai tanah karuhun. Karena itu, orang Badui memegang pikukuh karuhun yang menyatakan, sebagai berikut.

Lojor teu meunag dipotong, Pondok teu meunang disambung.
(Panjang tak boleh dipotong, pendek tak boleh disambung: tidak boleh dikurangi, tidak boleh dilebihi; adanya itu ya itu adanya)

Gunung teu meunang dilebur, Lebak teu meunang dirusak, Sasaka teu meunang dirempak.

(Gunung tak boleh dilebur, daratan tak boleh dirusak, tanah suci tak boleh diacak-acak).

Dalam wilayah tanah titipan karuhun berlaku kepercayaan mengenai *buyut* (tidak boleh), *pantang* (terlarang), *ulah* (jangan), *pamali* (tidak pantas), *teu weunang* (tidak wenang) atau *teu wasa* (tidak bisa) sebagai sistem pengawasan sosial (*social control sistem*) yang dipertahankan dan ditegakkan secara konsisten oleh Puun, guna menjaga keteraturan dalam kehidupan sosial dan spiritual (*social and spiritual order*) dalam masyarakat adat Badui. Karena itu, tanah orang Badui tidak boleh (*buyut*) dibajak dan diluku, tidak boleh digarap dengan cangkul, dan tidak boleh diinjak-injak kerbau. Kalau pantangan leluhur yang telah berurat berakar dan diteguhkan bagai karang (*buyut*) di langgar, maka orang Badui percaya akan terkena hukuman *cilaka* (celaka), *duraka* (durhaka), atau *ketulah* (kualat) dari karuhun, nabi, dan para wali seperti dinyatakan dalam pikukuh karuhun:

Teu meunang digaru atawa diwuluku, teu meunang digarap dikipar, teu meunang katinjak kebo, keuna ku buyut nahun, buyut Karuhun, buyut karang, buyut nabi dan buyut para wali.

Orang Badui juga percaya bahwa karuhun memberikan *lelakon* (tugas) keturunannya untuk selalu melakukan pertapaan (*tapa*) yang benar untuk menjaga alam semesta beserta isinya. Selain itu juga diberi tugas untuk menjaga beutina atau *bibitanana* (bibit yang asli). Karena itu orang Badui tidak boleh (*buyut*) melakukan perbuatan-perbuatan sebagai berikut:

- a. kawin dengan orang luar Badui, sebab akan melahirkan keturunan yang tidak asli dan rentan terhadap lingkungan alamnya (*habitat*);
- b. menanam tumbuh-tumbuhan (*flora*) yang berasal dari luar lingkungan alam Badui, seperti jagung, ketela pohon, kopi, cengkeh, kelapa sawit, karet, dll.;

- c. memelihara satwa atau hewan (fauna), seperti sapi, kambing, kuda, kerbau, babi, kelinci dll., yang berasal dari habitat luar alam Badui;
- d. menggunakan alat perlengkapan hidup yang berasal dari luar, seperti membangun rumah tembok, menggunakan paku, gergaji, cat, memasang listrik memiliki televisi dan radio, memakai gelas, piring, sendok, wajan, teko, nampan, dll.;
- e. memakai pakaian yang terbuat dari sintetis, minyak tanah, minyak wangi, sabun, sikat gigi, odol, detergen, shampoo, dll., yang mengandung bahan kimia; dan
- f. mengendarai, menumpang sepeda, sepeda motor, atau mobil (tetumpakan) bila bepergian di dalam maupun di luar wilayah Badui.

Jenis-jenis perbuatan tersebut, dilarang (buyut) untuk dilakukan oleh warga masyarakat adat Badui, karena pikukuh karuhun mengatakan, sebagai berikut.

Buyut teu meunang dituntut, adat teu meunang diubah.

(Pantangan leluhur tak boleh dituntut, adat tak boleh diubah).

Selain dikenal upacara siklus hidup, seperti kelahiran, khitanan, dan perkawinan, atau upacara untuk membangun rumah, maka dalam sistem ritual orang Badui dikenal juga serangkaian upacara penting yang harus dilakukan setahun sekali, misalnya sebagai berikut.

- a. Upacara Saren Tahun, yakni upacara yang dilakukan serentak/ simultan oleh penduduk Badui Dalam maupun Badui Luar pada bulan Kaselapan (November) sebagai pertanda awal musim menanam padi di ladang huma.
- b. Upacara Kawalu, yakni upacara yang dilakukan pada bulan Katiga (Mei) sebagai pertanda awal musim panen padi di huma, yang terdiri atas Kawalu Mitembeyan, yakni upacara awal memetik padi: sebulan kemudian Kawalu Tengah, yakni menyimpan padi di lumbung (leuwit), dan kemudian Kawalu Tutug atau Ngalaksa atau Hujat Laksa, yakni upacara menyerahkan perawan putih (padi yang dipetik kali pertama) kepada Batara Tunggal.
- c. Upacara Seba, yakni upacara yang dilakukan pada bulan Sapar (Juni). Pada saat ini, puun (kepala adat/spiritual) mengirim utusan (*tangtu tilu jaro tujuh*) untuk menghadap dan menyerahkan hasil panen padi dan hasil bumi lainnya, serta menyampaikan pesan puun kepada Residen Banten di Serang (Bapak Gede) dengan berjalan kaki lebih dari 100 kilometer jauhnya.

- d. Upacara Muja dan Ziarah, yakni upacara yang dilaksanakan oleh puun bersama tangtu tilu jaro tujuh pada setiap tanggal 12– 4 bulan Silih Mulud (1998 jatuh pada tanggal 28–29 Juni, dan 1999 dilaksanakan pada tanggal 30–31 Juli untuk memuja karuhun (leluhur) di Arca Sasaka Domas yang berada dalam kawasan hutan titipan (leuweng titipan).

3. Struktur Pemerintahan Adat

Komunitas penduduk Badui dalam wilayah desa Kenekes pada dasarnya dipilah menjadi dua bagian, yaitu:

- a. komunitas penduduk Badui Dalam (Badui Kajeroan); dan
- b. komunitas penduduk Badui Luar (Badui Penamping).

Secara keseluruhan komunitas orang Badui berada dalam struktur (kangkurungan) *tangtu tilu jaro* (tiga jaro Badui Dalam dan tujuh jaro Badui Luar). Sebagai satu kesatuan yang tak terpisah satu sama lain dalam sistem pemerintahan adat yang telah diturunkan oleh karuhun. Menurut tata pemerintahan adat, komunitas Badui dipimpin oleh *puun* (kepala adat) yang terdiri atas tiga orang (*Puun Tangtu Tilu*) dan bertempat tinggal di wilayah Badui Dalam (Badui Kajeroan), yaitu *Puun* Kampung Cibeo, *Puun* Kampung Cikartawana, dan *Puun* Kampung Cikeusik. *Puun* dipilih dan diangkat berdasarkan petunjuk gaib melalui perantara dukun yang ada di masing-masing kampung Badui Dalam. *Puun* didampingi oleh dewan penasihat yang disebut bareisan salapan. Masing-masing *puun* dibantu oleh seorang jaro tangtu (wakil kepala adat) dan seorang *girang seurat* (*juru siar*).

Segala urusan yang berhubungan dengan pengawasan pelaksanaan adat dalam kehidupan sehari-hari ditangani oleh *jaro tangtu*, karena *puun* sebagai kepala adat juga dipandang sebagai orang suci (pimpinan spiritual). Yang, menjalankan tugas atau (lelakon) membentapa-kan jagad raya atau alam semesta. Jadi, dalam kehidupan orang Badui, *puun* tidak bisa ditemui atau diajak berkomunikasi langsung secara sembarangan oleh siapapun, termasuk oleh warga adat Badui. Segala urusan yang berhubungan dengan *puun* harus dilakukan melalui jaro tangtu yang akan menyampaikan kepada *puun*. Sedangkan, *girang seurat* menjadi juru siar pesan, nasihat atau perintah *puun* yang harus dilaksanakan penduduk di kampung-kampung pemukiman orang Badui melalui kekolot lembur (kepala kampung).

Jaro tangtu dibantu oleh seorang *jaro tanggungan* (wakil *jaro tangtu* untuk urusan pelaksanaan dan pengawasan adat ritual siklus hidup, siklus kegiatan pertanian, ritual keagamaan) dan

seorang jaro tangkesan (wakil *jaro tangtu* untuk urusan ketertiban, keamanan, penyelesaian sengketa, dan penegakan hukum adat). Jaro tanggungan tinggal di kampung Kaduketer dan jaro tangkesan tinggal di kampung Cicantang. Di masing-masing kampung tinggal seorang kekolot lembur (kepala kampung) dan di masing-masing tanah dangka tinggal seorang jaro dangka (kepala kampung dangka). Sedangkan, untuk mengatur urusan penduduk secara admionistrasi pemerintahan, maka puun mengangkat seorang jaro pamarintahan sebagai kepala desa Kenekes.

4. Potensi Sumber Daya Hukum dan Kelembagaan Adat

Sumberdaya hukum orang Badui tercermin dalam pikukuh karuhun yang sampaiu sekarang dipegang teguh, dipatuhi, dan ditegakkan oleh puun sebagai kepala adat dan sekaligus pimpinan spiritual masyarakat adat Badui di desa Kenekes. *Pikukuh karuhun* merupakan sumber etika dan moral yang melandasi komunikasi, relasi, dan interaksi warga masyarakat adat Badui dengan *karuhun*, melandasi tata perilaku dan interaksi antara sesama orang Badui, relasi, dan interaksi antara orang Badui dengan orang desa-desa di sekitar Badui. Bahkan, relasi dan interaksi orang Badui dengan lingkungan alam desa Kenekes yang menjadi basis kehidupan mereka.

Pikukuh karuhun dalam sistem hukum orang Badui merupakan kaidah-kaidah hukum adat (*principles of adat law*) yang memberikan landasan etika dan moral bagi pola pikir dan pola tindak (*code of conduct*) orang Badui sebagai generasi penerus karuhun dalam menjaga keserasian dan keteraturan sosial (*social order*) yang memelihara kelestarian lingkungan alam (*ecological order*) di wilayah adat Desa Kenekes. Kaidah-kaidah hukum adat orang baduy tersebut tercermin dalam *pikukuh karuhun*, sebagai berikut.

- a. *Mipit kudu amit*, mengambil harus permisi kepada pemiliknya.
- b. *Ngala kudu mentak*, memetik harus minta kepada pemiliknya.
- c. *Ngagedak kudu bewara*, mengoyang-goyang pohon agar buahnya jatuh harus memberitahu pemiliknya.
- d. *Ngali cikur kudu matur*, menggali kencur harus memberitahu pemiliknya.
- e. *Nyokel jahe kudu micarek*, menggali jahe harus memberitahu pemiliknya.
- f. *Nyaur kudu di ukur*, berbicara harus diukur atau dibatasi agar tidak berlebihan.
- g. *Nyabdo kudu diunggang*, bertutur kata harus dipikirkan agar tidak membuat orang tersinggung atau sakit hati.

- h. *Ulah ngomong sageto-geto*, jangan bicara sembarangan tanpa sopan santun.
- i. *Ulah lemek sadaek-daek*, jangan berbicara seenaknya sendir.
- j. *Ulah goro*, ulah linyok, jangan berbohong jangan bersilat lidah.
- k. *Ngadek kudu sacekna*, berdiri harus pada tempatnya.
- l. *Ulah sirik*, *ulah pidik*, jangan iri jangan dengki.
- m. *Ulah maling papanjingan*, jangan mencuri walaupun kekurangan /miskin.
- n. *Ulah jinah papacangan*, jangan berzinah atau berpacaran tanpa kendali.
- o. *Ulah ngarusak bangsa jeung negara*, jangan merusak bangsa dan negara.
- p. *Nu lain kudu dilainkeun*, yang lain harus di lainkan (milik orang lain jangan diakui sebagai milik sendiri).
- q. *Nu ulah kudu diulahkeun*, yang dilarang hatust dilarang.
- r. *Nu enya kudu dienyakeun*, yang banar harus dibenarkan.

Kaidah-kaidah adat tersebut, pada prinsipnya mengandung perintah-perintah yang harus dilaksanakan dan larangan-larangan (buyut) yang harus ditaati oleh orang Badui Dalam membina kehidupan bersama, dalam mengelola, menjaga, dan melindungi sumber daya alam titipan karuhun di wilayah desa Kanekes. Kaidah-kaidah adat tersebut mengatur perilaku hukum (*legal behavior*) orang Badui dalam melakukan relasi dan interaksi dengan sesama orang Badui, interaksi antara orang Badui dengan orang desa-desa di sekitar desa Kanekes, dan bahkan relasi dan interaksi orang Badui dengan alam lingkungan Desa Kanekes.

Kaidah-kaidah adat orang Badui yang mengatur larangan-larangan dalam kaitannya dengan perlindungan, pemanfaatan, dan pengelolaan sumber daya alam terutama hutan (*leuweng*) dalam wilayah Desa Kanekes adalah sebagai berikut.

- a. Dilarang memasuki kawasan hutan titipan (*leuweng titipan*) karuhun yang disucikan dan disakralkan orang Badui.
- b. Dilarang menebang pohon kayu di kawasan leuweng titipan.
- c. Dilarang berburu satwa di kawasan leuweng titipan maupun leuweng tutupan.
- d. Dilarang menuba ikan di sungai atau anak sungai, atau sumber-sumber air di kawasan leuweng titipan maupun leuweng tutupan.
- e. Dilarang menanam tumbuh-tumbuhan (flora) atau pohon-pohonan yang berasal dari luar habitat Badui, atau bukan berasal dari habitat asli tanah Badui, seperti kopi, cengkeh, coklat, kelapa sawit, karet, dll. di kawasan leuweng titipan maupun leuweng tutupan.

- f. Dilarang memelihara hewan ternak yang bukan dari lingkungan alam asli Badu, atau yang berasal dari luar habitat Badui seperti: sapi, kerbau, kuda, kambing kelinci, ayam ras dan lain-lain di dalam wilayah desa Kanekes.
- g. Dilarang memetik buah-buahan di kawasan leuweng titipan maupun leuweng tutupan dengan cara memanjat pohonnya.
- h. Dilarang mencangkul, membajak, atau menggunakan kerbau dalam bercocok tanam dan mengelolan ladang huma di kawasan leuweng tutupan.

Apabila terjadi atas larangan-larangan (buyut) tersebut, maka kasus pelanggaran adat disidangkan oleh *jaro tangtu* dan *jaro tanggungan* sebagai petugas penjaga keteraturan/ketertiban sosial dan menegakkan hukum adat dalam kehidupan sosial dan spiritual masyarakat Badui (*social and spiritual order keepers*). Kalau persidangan adat menjatuhkan keputusan bersalah bagi pelanggaran hukum adat, maka pelanggar akan diasingkan selama 40 hari.

5. Konflik Penguasaan dan Pengelolaan Hutan Adat

Orang Badui memiliki kearifan yang tinggi dalam menjaga, mengelola, dan melindungi, termasuk menjaga kesucian dan kesakralan kawasan hutan titipan karuhun. Melalui penggunaan kaidah-kaidah hukum adat sebagai sarana pengendali sosial (*social order*) dan pengaturan pemanfaatan sumber daya alam (*ecological order*) di satu sisi dan penggunaan sistem perladangan gilir balik (*shifting cultivation*) yang sistematis, teratur, dan akrab lingkungan di sisi lain, maka sampai sekarang kawasan hutan adat Desa Kanekes tetap lestari dan terlindungi serta terjaga kesucian dan kesakralannya.

Secara turun temurun orang Badui menguasai, mengelola, dan melindungi kawasan hutan (*leuweng*) desa Kanekes berlandaskan hukum adat warisan karuhun. Namun demikian, sejak 1950-an ketenangan dan ketrentaman hidup orang Badui mulai terusik dan terganggu karena terjadi kasus-kasus pencurian kayu dan penyerobotan tanah hutan yang dilakukan oleh penduduk desa-desa di sekitar desa Kanekes.

Penjarahan sumber daya hutan dan penyerobotan tanah hutan Badui intensitasnya semakin tinggi sejak 1968. Hal ini sebagai dampak kebijakan Pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat yang menetapkan wilayah adat desa Kanekes seluas lebih dari 5000 hektar ditetapkan sebagai kawasan hutan negara di bawah penguasaan Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Barat dengan Surat Keputusan Gubernur Propinsi Jawa Barat Nomor 203/B.V/Pem/SK/68 tanggal

19 Agustus 1968. Melalui SK Gubernur ini juga ditetapkan bahwa kawasan hutan titipan (leuweng titipan) seluas 2946 hektar sebagai hutan lindung mutlak.

Konflik penguasaan dan pengelolaan kawasan hutan Badui semakin kompleks ketika Pemerintahan Kabupaten Lebak menetapkan desa Kanekes sebagai objek wisata budaya dengan Surat Keputusan Bupati Nomor 556.4/ SK.01/HUK/1993. Kebijakan ini semakin menambah beban masyarakat adat Badui untuk menangkal dan mencegah pengaruh-pengaruh budaya luar yang dibawa wisatawan domestik maupun mancanegara yang mengunjungi kampung-kampung orang Badui di desa Kenekes.

Berbagai upaya telah dilakukan untuk menjaga kesucian dan kesakralan tanah adat serta pelestarian dan perlindungan kawasan hutan *titipan karuhun* dari penjarahan, perusakan, dan pengokupasian oleh penduduk desa-desa sekitar Kanekes oleh masyarakat adat Badui. Bahkan, upaya tersebut, mendapat dukungan dari kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), seperti Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), Yayasan Telapak Indonesia, dan Yayasan Gabungan Rumpun Pemuda Nusantara (Garuda Nusantara) yang diketua oleh artis Ulyy Sigar Rosadi.

Kalangan LSM, yang dimotori oleh Yayasan Garuda Nusantara mendesak pada pemerintah pusat dan daerah untuk mengeluarkan keputusan yang menetapkan perlindungan dan pengukuhan wilayah adat Badui sebagai wilayah suaka adat. Tuntutan tersebut diajukan berdasarkan argumentasi sebagai berikut;

- a. masyarakat Badui telah dikenal di dalam maupun di luar negeri sebagai komunitas adat yang memiliki kearifan dalam meneguhkan budaya dan kearifan dalam mengelola lingkungan hidup *titipan karuhun*;
- b. keteguhan adat dan budaya masyarakat Badui telah memperkaya khazanah budaya bangsa Indonesia dalam mendukung program-program pelestarian sumber daya alam dan sumber daya hutan; dan
- c. pada dua dekade terakhir ini intensitas perusakan hutan dan penyerobotan tanah titipan karuhun oleh penduduk desa-desa sekitar Kanekes terus semakin meningkat. Untuk itu perlu segera ada tindakan nyata dari pemerintahan pusat maupun daerah untuk meneguhkan dan mengukuhkan wilayah adat Badui sebagai wilayah suaka adat.

D. Otonom Daerah: Membangun Tata Hukum Daerah Berbasis pada Kearifan Lokal

Uraian dan analisis kasus masyarakat adat Badui tersebut, memperlihatkan bahwa pemerintah pusat maupun daerah ternyata tidak sensitif terhadap keberadaan kearifan lingkungan yang telah lama diteguhkan dan dikukuhkan oleh masyarakat adat. Model pembangunan hukum nasional masih bercorak sentralistik, represif, dan tidak ramah lingkungan. Dalam Konteks penyelenggaraan otonomi Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Desa (UUPD 1999), pertanyaan yang muncul kemudian, yakni bagaimana merekonstruksi politik hukum otonomi daerah guna mewujudkan pembangunan tata hukum daerah yang berbasis pada kearifan lokal?

Apabila dicermati dengan menggunakan analisis *critical legal studi*, maka secara substansial UUPD 1999 ternyata memuat berbagai kelemahan yang mendasar, yakni sebagai berikut;

1. masih mencerminkan produk hukum yang bercorak sentralistik (*legal centralism*);
2. tidak secara tegas menunjukkan komitmennya pada desentralisasi pengelolaan sumber daya alam;
3. tidak sensitif terhadap kepentingan-kepentingan ekonomi, politik, dan budaya masyarakat di daerah;
4. tidak menyelesaikan hak kepemilikan (*property right*) yang menjadi sumber ketegangan antara negara rakyat dewasa ini, terutama mereka yang dikategorikan sebagai masyarakat adat;
5. tidak mengakomodasi pada prinsip kedaulatan persekutuan hukum masyarakat adat (Nurjaya, 2001; Zakaria, 2000 dan Putra, 1999).

Membangun tata hukum daerah berbasis pada kearifan lokal dan hukum adat merupakan langkah strategis bagi terwujudnya otonomi daerah yang mendasarkan pada prinsip pemerataan keadilan, kemudahan, kepastian, kesederhanaan, desentralisasi, dan *local accountability* di masa mendatang perlu mendapat perhatian lebih besar dan serius. Apabila tidak, berarti terjadi ironisme dan inkonsistensi dalam pelaksanaan otonomi daerah yang secara prinsip telah menggariskan adanya desentralisasi dan kewenangan daerah untuk melakukan pengaturan dan pengondisian sendiri yang bersifat khusus bagi daerahnya.

Pengaturan dan pengondisian yang bersifat khusus daerah itu, misalnya pembentukan dan pelaksanaan peraturan daerah (perda) dan menghidupkan kembali hukum adat, termasuk hak ulayat yang selama ini tenggelam dan tidak mendapat pengakuan

secara proporsional dalam sistem hukum nasional. Padahal, dari sisi keadilan, kemanusiaan, dan harga diri masyarakat, posisi hukum adat setempat jauh lebih menjamin keadilan dan dirasakan punya kekuatan nilai berlaku dibandingkan hukum nasional yang cenderung kurang berpihak pada hak-hak masyarakat adat (Fathullah, 2000).

Dengan otonomisasi daerah, berarti yang menyangkut aturan-aturan nilai, persoalan-persoalan hukum masyarakat dan tata pemerintahan daerah sekaligus pihak yang terlibat membantu dan menangani persoalan lokal kedaerahan didasarkan pada mekanisme yang ada di daerah otonom itu, kecuali yang menyangkut kepentingan regional antardaerah atau bersifat nasional, atau yang termasuk dalam bidang hukum publik.

Berlakunya hukum adat atau aturan hukum daerah dalam bentuk perda-perda, memaknai kemerdekaan dan kebebasan tersendiri bagi individu dan masyarakat di daerah dalam melaksanakan desentralisasi dan demokrasi yang telah lama diinginkan. Pengakuan dan pemberlakuan hukum adat dan aturan-aturan daerah sebagai bagian dalam sistem hukum nasional akan dapat mencairkan persoalan hukum dan penegakan hukum yang krusial dan paling tidak memberi suatu kecerahan baru bagi tegaknya negara hukum dan supremasi hukum (Fathullah, 2000).

Subtansi UUPD No. 22/1999 memosisikan negara sebagai kekuatan sentral dalam pengambilan kebijakan-kebijakan strategis. Sedangkan, partisipasi masyarakat termarginalkan. Hal ini dapat dicermati dalam Bab VI tentang Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, khususnya Pasal 69 yang memuat ketentuan sebagai berikut bahwa kepala daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam Pasal 70 ditegaskan lebih lanjut bahwa dalam menetapkan peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, otoritas dalam pengambilan keputusan dan kebijakan-kebijakan strategis yang menyangkut hajat hidup masyarakat daerah masih terlalu dipercayakan pada lembaga-lembaga negara, seperti DPRD dan kepala daerah, sementara keterlibatan rakyat secara langsung tampaknya kurang, bahkan belum mendapat tempat. Padahal, kata kunci dari “desentralisasi”, yakni bagaimana mengoptimalkan keterlibatan masyarakat dalam dinamika negara dapat

terwujud sehingga tidak lagi terjadi kesenjangan antara dinamika negara dengan dinamika rakyat. Pada akhirnya, kebijakan yang ditetapkan daerah tidak akomodatif serta tidak sensitif terhadap kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat.

E. Penutup

Jika dicermati, politik hukum otonomi daerah selama ini masih bercorak sentralistik dan tidak sensitif pada kearifan lokal. Penggunaan ideologi sentralisme hukum seperti ini secara empirik menimbulkan implikasi politik pengabaian terhadap kemajemukan hukum, implikasi sosial, dan budaya berupa dehumanisasi dan stigmatisasi negatif terhadap masyarakat adat, lebih dari itu menimbulkan implikasi ekologi dalam bentuk kerusakan-kerusakan sumber-sumber kehidupan masyarakat adat.

Perlu disadari pula, bahwa mewujudkan semangat otonomi daerah yang berbasis pada optimalisasi peran serta masyarakat, kearifan lokal, dan hukum adat tentu tidak mudah. Hal ini merupakan tantangan sekaligus bisa berbalik menjadi ancaman, jika salah memaknai kebebasan memberlakukan kembali hukum adat dan pembentukan perda. Dikatakan sebagai ancaman, jika pemberlakuan hukum adat dan pembentukan perda hanya semata-mata didasarkan pada kepentingan sesaat kedaerahan dan tendensi memunculkan primordialisme dan chauvinisme suku, agama, ras, dan golongan, maka yang terjadi bukan pembentukan dan pemberlakuan hukum yang demokratis, melainkan berlaku hukum anarkis masyarakat dan diktatorisme daerah.

Dengan demikian, sebagai mana dikatakan Nurjaya (2001), dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang mampu membentuk hukum yang baik, yang menghargai, dan mengakui serta mengakomodasi akses, kepentingan dan hak-hak, dan kearifan masyarakat adat, maka harus dianut ideologi pluralisme hukum (*legal pluralism*) dalam pembangunan politik hukum otonomi daerah, dengan memberikan ruang bagi prinsip-prinsip keadilan, demokrasi, partisipasi, transparansi, penghargaan, dan pengakuan atas kearifan lokal sebagaimana tercermin dalam sistem pengetahuan, kelembagaan, dan tradisi-tradisi yang secara nyata hidup dan berkembang dalam komunitas-komunitas masyarakat adat.

Daftar Pustaka

- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara. 1999. *Catatan Hasil Konggres Masyarakat Adat Nusantara, 15-22 Maret*. Jakarta-Hotel Indonesia. Depsos. 1989. *Informasi Bina Masyarakat Terasing*. Direktorat Bina Masyarakat Terasing, Depsos-RI.
- Fathullah. 2000. *Otonomi Daerah dan Penguatan Hukum Masyarakat*. Kompas, Senin, 3 Juli.
- Gadgil M dan F Barkes. 1991. *Tradition Resource Management System-Resource Management and Optimiation*, 8(3/4): 127-41.
- Koentjaraningrat dkk. 1993. *Masyarakat Terasing di Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Kusumaatmadja, Sarwono. 1993. *"The Human Dimension of Sustainable Development"* Makalah Seminar, Demensi Manusia dalam Pembangunan Berwawasan Lingkungan, Jakarta: Walhi.
- Mitchell, B. dkk. 2000. *Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Nurjaya, I Nyoman. 2001. *Otonomi Daerah: Menuju Tata Hukum yang Berbasis Pada Kearifan Lokal*. Majalah Arena Hukum . Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Nomor 13, Tahun 4, Februari.
- Putra, Fadillah. 1999. *Devolusi: Politik Desantralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Antara Negara-Rakyat, Korp PMII Putri*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rostow, W.W. 1960. *The Stage of Economic Growth*. New York: Cambridge Univ. Press.
- Syafa'at, Rachmad. 1995. *Perlindungan Hukum Hak Adat Kelautan dalam Pengelolaan Sumberdaya Laut: Studi Kasus Masyarakat Nelayan Kedungcowek, Kenjeran-Surabaya Thesis*, Pascasarjana Ilmu Lingkungan, Universitas Indonesia.
- _____, 1996. *Masyarakat Adat yang Tersingkir dan Terpinggirkan: Studi Dampak UU No. 5/1979 Tentang Pemerintahan Desa Terhadap Masyarakat Adat, Laporan Hasil Penelitian*. Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM).
- _____, 1999,2000 dan 2001. *Model Alternatif Pemberdayaan Kelembagaan dan Hukum Berbasis Pada Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Berkelanjutan Laporan Hasil Penelitian, Riset Unggulan Terpadu*. Jakarta: Dewan Riset Nasional-LIPI.

- Wignyosoebroto, Soetandyo (1994) dari *Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik Perkembangan Hukum Selama Satu Setengan Abad di Indonesia (1840-1990)*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Zakaria, R., Yando (2000) *Abih Tandeh: Masyarkat Desa di Bawah Rezim Orde Baru*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).

Bab 6

Menggagas Aplikasi Teknologi Rumah Lingkungan dan Sosial ⁵

Rachmad Safa'at ⁶

A. Pendahuluan

Hubungan manusia dengan lingkungan merupakan suatu keniscayaan. Manusia dengan lingkungan terdapat keterhubungan, keterkaitan, keterlibatan timbal balik yang yang tidak dapat ditawar. Lingkungan dan manusia terjalin sedemikian eratnya antara satu dengan yang lainnya. Manusia tanpa keterjalinannya dengan lingkungan tidak dapat dibayangkan dan tidak dapat pula dipikirkan bahkan tidak ada.

Keterjalinan manusia dengan lingkungan bersifat dinamis. Merupakan keterjalinan sadar, dihayati, dan dijadikan sebagai akar serta inti kepribadiannya (Leenhouders, 1988). Keterjalinan timbal balik antara manusia dengan lingkungan bukan bersifat statis, bukan bersifat deterministik yang harus diterima apa adanya, tetapi ber sifat sukarela yang dapat dipikirkan. Keterjalinan tersebut, juga bukan bersifat verbalistik tanpa makna, tetapi bersifat reflektif penuh arti (Mujiono, 2001).

⁵ Disampaikan dalam Diskusi Panel yang diselenggarakan oleh Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang dalam kerangka pendirian pusat Pengembangan Hukum Lingkungan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, di Ruang Sidang Utama Lantai II, FH-Unibraw.

⁶ Dosen Mata Kuliah Hukum Lingkungan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang. Masyarakat yang belum maju sains dan teknologinya, preindustry, tampak lebih kuat perilaku ekologi dan kearifan lingkungannya. Sehingga mereka dikatakan sebagai masyarakat berimbang, *equilibrium society*, dibandingkan dengan komunitas masyarakat maju (industrialized). Pada masyarakat maju, sifat kontra ekologis dan ketidakarifan lingkungan jauh lebih terlihat. Sehingga menjadi masyarakat yang kurang (tidak) berimbang (*unequilibrium society*).

Dalam konteks inilah manusia merupakan makhluk lingkungan (*homo ecologus*). Artinya, dalam melaksanakan fungsi dan posisinya sebagai salah satu sub dari ekosistem adalah makhluk yang memiliki kecenderungan untuk selalu mencoba mengerti akan lingkungannya. Manusia, bahkan cenderung bereaksi terhadap pengertiannya tentang lingkungan dibandingkan reaksinya terhadap lingkungan itu sendiri. Kecenderungan seperti ini menjadi salah satu ciri utama manusia sebagai makhluk berakal sehat.

Meskipun secara naluria manusia memiliki potensi kepedulian ekologis, namun pada tingkat aktualitasnya kepedulian ekologis manusia justru dikuasai oleh akalanya. Dengan demikian, pengembangan potensi ekologis pada dirinya memiliki kemungkinan (*probability*) untuk bervariasi. Secara faktual perilaku ekologis manusia bukan bersifat eksklusif melainkan bersifat universal, bukan milik masyarakat tertentu melainkan milik seluruh manusia. Hanya saja kadarnya berbeda-beda pada setiap komunitas (kelompok).

Masyarakat maju maupun yang belum maju keduanya memiliki perilaku kontra ekologis. Pada masyarakat maju perilaku kontra ekologis lazim berbentuk pencemaran dan kerusakan lingkungan akibat dari penggunaan teknologi tinggi berupa limbah industri, polusi udara dan air dehumanisasi, dan lainnya dalam skala yang relatif besar. Sedangkan, pada masyarakat yang kurang maju dapat berwujud limbah domestik, runtuhan rumah, limbah lokal dalam skala yang relatif kecil. Perilaku ekologis maupun kontra ekologis masyarakat dipengaruhi oleh tiga faktor utama, sebagai berikut:

1. supraprstruktur berupa nilai dan simbol,
2. struktur berupa pranata dan perilaku sosial serta, dan
3. faktor infrastruktur berupa ilmu pengetahuan dan teknologi (Sanderson, 1993).

Pertama, maksud nilai dan simbol sebagai faktor supraprstruktur, yakni setiap masyarakat memiliki nilai atau simbol ekologis yang dijunjung tinggi oleh anggotanya, nilai atau simbol tersebut dapat bersumber dari ideologi, atau lazim disebut supraprstruktur ideologi yang terdiri atas berbagai unsur, yakni, ideologi umum, kepercayaan, ilmu pengetahuan, kesenian kesusastraan, dan agama. Perbedaan sumber nilai ekologis antarmasyarakat berpotensi memengaruhi perbedaan perilaku dan konseptualisasi dalam menilai dan merasa tentang lingkungan hidupnya.

Seperti perilaku ekologis masyarakat yang religius berpotensi memengaruhi perbedaan dengan yang sekuler lebih-lebih dengan yang atheis, yang tradisional berbeda dari yang modern dan

sebagainya. Perbedaan itu dapat dilihat pada setiap pandangan dan paradigma yang tercover lewat perilaku dan aksentuasinya (Mujiono, 2001).

Kedua, pengertian pranata dan perilaku sosial sebagai faktor struktur, yakni setiap masyarakat memiliki institusi sosial yang mendukung perilaku sosial ekologis mereka. Kemudian direfleksikan melalui pengetahuan, kesadaran, dan tindakan ekologis. Struktur sosial terdiri atas beberapa unsur, yaitu keluarga sebagai unit sosial terkecil dan kekerabatan sebagai unit sosial terbesar, lembaga swadaya kolektif dan sistem perpolitikan dalam mengatur pengolahan lingkungan. Oleh karena itu, perbedaan pranata sosial yang dimiliki masyarakat dapat menyebabkan perbedaan perilaku sosial ekologisnya.

Ketiga, yang dimaksud dengan faktor infrastruktur adalah bentuk-bentuk sosial dasar yang berkaitan dengan upaya manusia untuk mempertahankan hidup dan beradaptasi dengan lingkungannya. Infrastruktur material di antaranya terdiri atas ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK) yang terdiri atas teknologi informasi, mekanik, dan bangunan yang digunakan oleh manusia dalam beradaptasi dengan lingkungan guna memenuhi kebutuhan hidupnya. Akan tetapi, IPTEK dalam perkembangannya ada yang berwawasan ekologis dan ada pula yang kontra ekologis. Keragaman wawasan IPTEK dalam masyarakat berimplikasi pada keragaman perilaku ekologis mereka.

Misalnya, komunitas hedonisme yang berorientasi pada kesejahteraan pragmatis mengembangkan teknologi yang tidak berwawasan lingkungan dengan polusi tinggi dan merusak lingkungan. Sebaliknya, dalam masyarakat yang berkeselimbangan dan berkelanjutan, *equilibrium and sustainable society*, mengembangkan teknologi berwawasan lingkungan yang diwujudkan dalam bentuk teknologi rendah polusi atau tanpa polusi, bahkan menunjang terhadap kelestarian lingkungan.

Mengingat peran teknologi tampak begitu besar dan menentukan dalam zaman modern ini, lebih-lebih bagi negara berkembang seperti Indonesia, maka tidak berlebihan bila fokus kajian saat pada bagian ini lebih diorientasikan pada:

1. analitis kritis terhadap eksistensi dan resistensi teknologi serta pengaruhnya terhadap lingkungan dan sosial, dan
2. bagaimana menggagas teknologi yang ramah lingkungan dan sosial ke depan.

B. Eksistensi dan Resistensi Teknologi terhadap Lingkungan

Teknologi merupakan perangkat yang ampuh dan efisien dalam sejarah kehidupan manusia. Sebenarnya, teknologi selalu dikaitkan dengan ilmu pengetahuan karena pada dasarnya teknologi merupakan penerapan ilmu pengetahuan. Teknologi hanya akan berkembang sejauh didukung oleh sikap-sikap budaya yang mampu memberikan kondisi yang mengimbangnya. Secara historis, perkembangan dan orientasi teknologi dalam merespons isu-isu lingkungan dan sosial telah mengalami evolusi secara signifikan dipengaruhi oleh hubungan struktural antara manusia dengan lingkungannya.

Evolusi hubungan manusia dengan lingkungan terjadi dalam dua tahap, yaitu tahap ekosentris dan antroposentris. Pengklasifikasian dalam dua tahap ini memberikan kesan terjadinya lompatan drastis dari tahap ekosentris ke tahap antroposentris. Jika benar demikian bukan lagi evolusi melainkan revolusi. Padahal, dalam kenyataannya peralihan dari tahap ekosentris ke tahap antroposentris bukan melalui tahap dadakan atau dengan serta merta, melainkan melalui proses perubahan perlahan-lahan. Oleh karena itu, terdapat tahap penyela perpindahan dari tahap ekosentris menuju tahap antroposentris.

Tahap penyela tersebut dapat diidentifikasi sebagai tahap transisi. Selanjutnya, tahap antroposentris ternyata bukan terminal akhir proses evolusi tetapi terdapat tahapan pascaantroposentris, yakni tahap holistik sebagai tahap yang eksis dan prospektif. Dengan demikian, evolusi hubungan manusia dengan lingkungan ternyata bukan hanya dua tahap, tetapi empat tahap, yakni tahap ekosentris, transisional, antroposentris dan holistik.

Tahap pertama, pada mulanya dalam hubungan dengan lingkungan manusia masih bersifat alami karena manusia masih merasa bahwa lingkungan merupakan pusat segala-galanya, manusia merupakan bagian dari lingkungan. Pandangan seperti ini disebut sebagai pandangan ecocentrisme. Artinya, seluruh komponen lingkungan harus serempak menjadikan lingkungan sebagai muara segala aktivitas. Semua komponen dalam lingkungan termasuk manusia harus mengabdikan pada lingkungan. Tidak ada toleransi bagi komponen lingkungan apapun untuk menentang arus tata lingkungan. Sebab manusia pada hakikatnya milik lingkungan dan bagian integral dari lingkungan.

Tahap kedua, pada tahap ini manusia merasa bahwa dalam berhubungan dengan lingkungan perlu menggunakan perangkat bantu. Hal ini disebabkan oleh meningkatnya pengetahuan manusia

tentang lingkungan selaras dengan laju peningkatan kebutuhan hidupnya. Tahap ini disebut sebagai tahap transisionalisme, manusia merasa bukan lagi sebagai bagian integral dari lingkungan secara penuh sebagaimana unsur lingkungan yang lain. Akan tetapi, manusia juga tidak merasa sebagai bagian di luar lingkungan secara *zaqlik*.

Manusia merasa sebagai bagian dari lingkungan yang memiliki kelebihan dibandingkan unsur lingkungan yang lain. Tahapan ini muncul secara alami sebagai akibat bawaan dari evolusi yang mengalir secara linier dan perlahan-lahan. Masyarakat yang berpandangan transisionalisme memiliki kepribadian yang terbelah. Satu sisi ingin melesat dengan instrumen bantu dalam mengelola lingkungan, namun di sisi lain masih didominasi sikap tradisionalnya.

Tahap ketiga, pada tahap ini manusia merasa dirinya bukan lagi sebagai bagian dari lingkungan melainkan sebagai bagian di luar lingkungan. Pandangan seperti ini, lazim disebut sebagai pandangan eksklusivisme. Dengan kata lain, manusia merasa dirinya sebagai makhluk istimewa, *super being*, dan sebagai penguasa absolut lingkungan. Pandangan ini lazim pula dikenal dengan pandangan antropocentrisme. Tahapan ini ditandai dengan melonjaknya rasa percaya diri manusia dan merasa dirinya berkuasa penuh terhadap lingkungan.

Pandangan antropocentrisme berkembang pesat dan melahirkan masyarakat industri yang menguasai ilmu pengetahuan, dan teknologi (IPTEK). Puncaknya, manusia merasa dirinya sebagai pusat segala-galanya. Dengan demikian, lingkungan dikuasai dan dikelola demi kepentingan manusia. Pandangan antropocentrisme, ini menimbulkan sikap rakus dan mengantarkan manusia untuk suka mengeksploitasi sumber daya alam dan lingkungan sehingga terjadilah kerusakan dan pencemaran lingkungan.

Evolusi hubungan struktural antara manusia dengan lingkungan bila dicermati dari tahap pertama sampai tahap ketiga dapat berimplikasi pada pemahaman linier bahwa semakin tinggi IPTEK yang digunakan manusia untuk menguasai lingkungan akan semakin parahlah tingkat pencemaran dan kerusakan lingkungan. Pada tahap ketiga ini, manusia dihadapkan pada dilemma bak buah simalakama memilih cinta lingkungan, ekosentrisme, kehidupan tidak akan maju, atau memilih penggunaan IPTEK, antropocentrisme, dengan risiko lingkungan menjadi rusak. Memilih salah satu dari dua alternatif ekstrem sama-sama tidak menguntungkan bahkan merugikan semua pihak. Jalan yang dapat ditempuh, yakni mengembangkan IPTEK berwawasan lingkungan

sehingga kehidupan menjadi maju dan lingkungan tetap lestari (Budhisantoso, 1994).

Tahap keempat, pada tahap ini manusia merasa bahwa di satu sisi dirinya memang merupakan bagian integral dari lingkungan, namun di sisi yang lain, manusia juga menyadari dirinya memiliki komponen lain dalam lingkungan. Manusia dalam mengelola lingkungan merasa harus memperhatikan kepentingan lingkungan secara simultan. Pandangan manusia yang demikian dapat diidentifikasi sebagai ideologi holistik, yaitu pandangan yang utuh terhadap lingkungan hidup. Manusia memiliki potensi dan kebebasan yang bertanggung jawab dalam mengelola lingkungan. Dengan potensi akal manusia mampu mengembangkan IPTEK guna mengelola lingkungan. Dapat dikatakan, dengan kebebasannya manusia bebas mengelola lingkungan. Akan tetapi, pengembangan IPTEK dan penggunaan kebebasan tersebut mengandung konsekuensi untuk bertanggung jawab melestarikan lingkungan.

Masyarakat holisme menyadari bahwa pencemaran dan kerusakan lingkungan selalu terkait dengan pengelolaan lingkungan yang dilakukan manusia. Dengan demikian, ideologi holistik integralistik menawarkan satu sistem kehidupan berkesinambungan yang menjadi prasyarat bagi terwujudnya kehidupan berkelanjutan. Menurut doktrin ideologi holisme, manusia harus mengerti posisinya dalam lingkungan dan harus menempatkan diri secara proporsional. Ideologi holisme menjanjikan merebaknya kearifan lingkungan yang layak untuk dikembangkan guna menggeser ideologi ekstrem ekocentrisme maupun antropocentrisme.

Pada tingkat operasional, sosialisasi ideologi holisme dalam masyarakat identik dengan gerakan pembudayaan, *enculturation*, pemberdayaan (*empowering*) masyarakat dalam pengelolaan lingkungan secara lestari. Pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan secara lestari memerlukan dukungan sistem nilai-nilai asli masyarakat yang dapat digali dari budaya asli dan nilai-nilai agama. Dengan demikian, nilai-nilai asli yang proholisme dapat direvitalisasikan, sudah barang tentu akan melempangkan jalan keberhasilan sosialisasi ideologi holisme.

C. Eksistensi dan Resistensi Teknologi Masalah Sosial

Pada dasarnya, keberadaan teknologi memiliki kekuatan yang berperan cukup besar dalam pembangunan bangsa. Sebab teknik bukan berdiri di samping manusia, melainkan masuk dalam kehidupan manusia, dengan menentukan caranya berproduksi. Dengan demikian, ikut mengatur cara dan tingkah lakunya. Pertama-tama teknologi merupakan perpanjangan badan manusia.

Antara teknologi sebagai hasil ciptaan dan manusia sebagai pencipta terdapat perpaduan yang erat sekali. Dalam perpaduan itulah manusia lebih mampu menyesuaikan diri dengan keadaan sekitarnya (adaptasi) dan sebaliknya mengubah keadaan sekitarnya untuk disesuaikan dengan kebutuhan manusia (organisasi). Dengan alam kehidupan teknologi itu, manusia dapat memberi arti baru atau memberikan perspektif baru kepadanya.

Dalam perkembangan budaya ternyata teknologi bukan saja merupakan lanjutan badan manusia. Dalam teknologi, ternyata, manusia menampilkan diri sendiri (eksteriorisasi). Ada tiga tahap dalam perkembangan teknologi, yaitu teknologi mesin, teknik tenaga, dan teknik informasi. Teknik mesin dapat dianggap sebagai eksteriorisasi kekuatan otot manusia. Teknik energi mampu membangkitkan tenaga itu sendiri, sedangkan teknik informasi merupakan eksteriorisasi fungsi-fungsi otak manusia.

Selain itu, dalam kemajuan abad ke-21 ini, teknologi cenderung tampil sebagai kekuatan otonom terhadap manusia. Dengan demikian, teknologi di satu pihak memunyai kekuatan manipulatif terhadap alam dan keputusan manusia dan, di lain pihak, mampu menggeser hubungan sosial dan kedudukan manusia itu sendiri. Kekuatan itu mampu menjangkau manusia secara ekstensif dan mengubah pola budayanya secara intensif.

Dengan demikian, penerapan teknologi menjangkau kawasan-kawasan sebagai berikut.

1. Dalam bidang ekonomi, modernisasi yang didukung oleh teknologi mampu menumbuhkan mekanisme ekonomi baru dengan pola-pola produksi, distribusi dan konsumsinya. Karena teknologi canggih membutuhkan modal besar, maka investasi modal sebagai kekuatan asing masuk ke dalam sistem ekonomi masyarakat, sehingga timbul pula kepekaan terhadap ekonomi dunia. Ekonomi semakin terpusat pada kegiatan perkotaan, sedangkan pemusatan kekuatan-kekuatan ekonomi semakin diperkuat oleh media komunikasi.
2. Dalam kehidupan politik, kekuasaan tidak hanya didasarkan pada status warisan atau legitimasi hukum, tetapi terbuka juga bagi mereka yang berilmu. Di samping itu, mereka yang kuat secara ekonomi jauh lebih mudah menguasai sumber-sumber informasi sehingga paling banyak mendapat kesempatan untuk memanfaatkannya. Dalam proses pengambilan keputusan sering dibutuhkan pengetahuan yang canggih sehingga para ahli dan ilmuawan semakin mendapat kesempatan untuk berperan.

3. Dalam pandangan hidup masyarakat, terjadilah perubahan sistem nilai yang menyerap unsur-unsur dari luar dan cara penalaran yang lebih kritis rasional. Di samping itu, terjadi perubahan pandangan dalam masyarakat mengenai alam, yang semula dilihat sebagai keutuhan harmonis tetapi sekarang sebagai komoditi, tentang sejarah yang semula dilihat secara siklis dan sekarang secara linear dan tentang waktu yang dilihat secara kuantitatif dan di arahkan ke depan. Demikian pula timbul sikap-sikap baru yang lebih berorientasi pada prestasi dan lebih fungsional.

Mengingat teknologi cenderung otonom dan merupakan kekuatan manipulatif, sedangkan sedikit orang yang mampu membayar dengan harga mahal sehingga pada akhirnya banyak orang jatuh pada kekuatan ekonomi besar. Dengan jatuhnya orang-orang tersebut pada pemilik modal maka timbullah berbagai masalah sebagai berikut.

Pada perkembangannya, pemanfaatan ilmu dan teknologi cenderung berorientasi modal besar yang perwujudannya dalam bentuk benda. Keadaan ini membawa implikasi tumbuhnya kesenjangan dalam pemilikan. Dari kesenjangan itulah akhirnya tumbuh bentuk-bentuk dominasi, monopoli, dan ketergantungan yang lemah terhadap mereka yang kuat. Pada kenyataannya usaha menjalankan pemerataan kesejahteraan menghadapi banyak kesulitan, untuk tidak mengatakan suatu kegagalan.

Kesenjangan yang berlarut-larut membawa implikasi baru dalam bentuk disintegrasi sosial sehingga masyarakat mudah menjadi terkotak-kotak. Solidaritas sosial menuntut bukan saja dalam bentuk perasaan, tetapi juga dalam pemilikan. Demikian pula partisipasi masyarakat tidak akan berjalan lancar bila tidak didukung oleh integrasi sosial dan pemerataan kesejahteraan. Sementara itu, dalam konteks ini terjadi pula konflik nilai. Dengan berkembangnya teknologi tumbuh pula nilai-nilai baru. Nilai-nilai baru ini, hakikatnya bersifat instrumental, namun gejala pragmatisme cenderung untuk menganggap sebagai nilai final. Dengan kesenjangan ini, terjadi konflik antara pragmatisme dengan nilai-nilai ideologi. Nilai-nilai instrumental yang dijadikan tujuan tersebut, menimbulkan sikap-sikap keserakahan, sewenang-wenang, egoisme, dan individualisme yang eksklusif.

Kurangnya proses internalisasi dan penyadaran nilai mengakibatkan pendangkalan nilai, khususnya nilai moral dan etika sosial. Keadaan itu, semakin terdesak oleh banjirnya materi dan peralatan mutakhir sehingga muncul disorientasi budaya yang melanda perkotaan. Anehnya, justru disorientasi budaya ini menjadi

panutan di wilayah pedesaan. Berbagai bentuk alienasi terjadi dalam kehidupan masyarakat, sedangkan alam pikiran teknokrasi mulai muncul dengan menimbulkan berbagai krisis (Soerjanto, 1989).

D. Langkah-Langkah Kebijakan Aplikasi Teknologi Ramah Lingkungan dan Sosial

Untuk mengambil kebijakan aplikasi teknologi ramah lingkungan dan sosial terdapat beberapa langkah. Di antaranya, kebijakan yang diambil tidak sekadar kuratif, yaitu menangani dampak dan pengaruh teknologi yang kurang baik bagi lingkungan dan sosial, namun harus berani mengambil dan memilih alternatif yang sesedikit mungkin menimbulkan kesulitan. Lebih lanjut, dapat dikatakan bukan pula sekadar adaptif, yaitu sejauh mungkin mengadakan penyesuaian-penyesuaian terhadap tuntutan dan persyaratan teknologi (sebagaimana dalam penyusunan dokumen analisis dampak lingkungan/AMDAL).

Pada hakikatnya, berkaitan dengan pendekatan yang sangat pragmatisme tidak mampu mengatasi masalah yang menyangkut kepribadian bangsa dan keadilan sosial. Dalam hal ini, perlu memperhatikan kadar ideologi yang harus dituangkan dalam kebijaksanaan mengenai penerapan teknologi. Penerapan teknologi harus diarahkan sedemikian rupa sehingga ikut menjaga keberlanjutan dan melestarikan lingkungan serta meningkatkan kualitas hidup manusia.

Pada akhirnya, pembangunan harus mencerminkan wajah yang ramah terhadap lingkungan dan lebih manusiawi. Dengan demikian, penetapan teknologi harus dilatarbelakangi dan didasari oleh orientasi nilai proekologis dan kemasyarakatan. Aplikasi teknologi yang berorientasi pada nilai dasar yang proekologis dan sosial dapat dikemukakan sebagai berikut.

- 1 Teknologi tepat guna, berorientasi pada teknologi lingkungan dengan pemanfaatan sumber daya yang efisien, efektif dan hemat. Di samping itu, dipilih sumber daya pengganti (substitusi) yang dapat dipulihkan kembali, dipakai ulang, dan kadar bahan bakunya dapat ditingkatkan melalui rekayasa bioteknologi.
- 2 Umur produk perlu diusahakan untuk diperpanjang dengan teknologi. Pada saat sekarang, ada kecenderungan berbagai produk industri berumur semakin pendek dibandingkan umur produk industri di masa lampau. Hal ini terjadi karena teknologi saat ini berorientasi ekonomi yang semata-mata mengejar keuntungan sesaat dan tidak memikirkan dampak jangka panjang terhadap lingkungan.

- 3 Teknologi lingkungan sebagai insentif tidak sekadar sebagai keharusan atau pemaksaan (*enforcement*) dan belum dilaksanakan atas dasar perolehan manfaat.
- 4 Menghindari manipulasi selera konsumen. Konsumen seringkali menjadi korban perkembangan teknologi yang sepiantas tampak canggih, memenuhi selera kemewahan, dan kemudahan. Akan tetapi, semua yang berbau konsumtif kenyataannya sebatas merangsang pola hidup konsumtif yang berlebihan dan akhirnya memacu terbentuknya limbah.
- 5 Mengembangkan teknologi represif yang mampu mengantisipasi timbulnya limbah. Upaya ini dapat dilakukan dengan tindakan preventif dengan cara mengelola limbah yang dihasilkan dengan proses produksi, yang meliputi daur ulang limbah, rehabilitasi fisik, bioremediasi, remediasi biokimia, dan remediasi dengan aerasi.
- 6 Penerapan teknologi sedemikian rupa (tepat guna) sehingga terjadi pemerataan kesejahteraan dalam masyarakat. Dengan kesadaran nyata terhadap pemerataan kesejahteraan akan mengurangi bentuk-bentuk kesenjangan dan ketergantungan yang terjadi dalam hubungan dan lapisan masyarakat. Dengan sendirinya, hal ini akan mendorong terjadinya integrasi nasional yang tumbuh dari dalam. Keadaan yang demikian ini, akan mendorong tumbuhnya partisipasi masyarakat secara spontan dalam usaha perbaikan lingkungan pada khususnya dan prosesa pembangunan pada umumnya.
- 7 Penerapan teknologi yang mampu mendorong pertumbuhan warga bangsa, baik secara pribadi dalam dimensi sosial religius, maupun dalam kehidupan sosial ekonomi. Pemenuhan kebutuhan dasar tersebut akan membuka perspektif baru ke arah keanekaragaman hidup. Dengan terpenuhinya kebutuhan dasar tersebut, masing-masing warga negara dapat mengembangkan dan merealisasikan potensi pribadinya. Dengan demikian, terjadilah persamaan derajat yang terwujud secara nyata dalam kehidupan demokratis. Kehadiran nilai-nilai dasar positif tersebut, merupakan tahapan serta unsur menuju terwujudnya kemandirian kehidupan bangsa yang bertumpu pada kekuatan sendiri, kritis, dan kreatif.
- 8 Pemanfaatan teknologi dapat mendorong terwujudnya keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat. Dalam konteks ini, berarti terciptanya struktur proses kehidupan sosial yang memungkinkan setiap warga bangsa dapat menjalankan hak dan kewajibannya. Dengan terciptanya struktur ini, dapat menjamin keseimbangan serta dinamika peningkatan kualitas

hidup yang terwujud, baik dalam pribadi manusia sebagai pelaku, maupun dalam pola dan hubungan sosial sebagai struktur.

E. Penutup

Perubahan paradigma pembangunan yang berkesinambungan dan berkeselamatan merupakan keniscayaan. Paradigma baru ini, dapat mendorong kepribadian kita untuk menganalisis proses pembangunan dan penerapan teknologi yang memunculkan berbagai dampak yang sudah merebak ke berbagai segi kehidupan masyarakat dan lingkungan. Kemiskinan, konflik pengelolaan sumber daya, disintegrasi nasional, pencemaran, dan kerusakan lingkungan merupakan fenomena keseharian yang setiap saat dapat ditemui.

Peranan teknologi tampak begitu besar dan menentukan dalam zaman modern ini, lebih-lebih bagi negara berkembang seperti Indonesia yang sedang menjalankan program pembangunannya. Pengaruhnya tidak terbatas pada pola pemakaian secara praktis, tetapi terasa menyeluruh sampai pada masalah lingkungan dan kehidupan sosial-budaya. Dari analisis kritis-historis tampak implikasi dan konsekuensi luas penerapan teknologi yang perlu diperhatikan dan dipikirkan.

Gagasan pengembangan teknologi tidak dapat dilihat sebagai unsur tunggal yang terlepas dari unsur yang lain sehingga dibiarkan mengikuti gerak dan kecenderungannya sendiri. Teknologi sebagai kekuatan yang menentukan dalam pembangunan bangsa perlu diintegrasikan dalam konteks pembangunan secara menyeluruh dan dikendalikan dalam perspektif lingkungan dan sosial, yaitu mewujudkan kehidupan masyarakat yang lebih manusiawi dalam lingkungan yang lebih lestari dan berkelanjutan.

Agar aplikasi teknologi lebih sensitif dan ramah lingkungan dan sosial, perlu ditinggalkan sikap yang terlalu egois, dan antroposentris. Sebaliknya, perlu menggantikannya dengan sikap yang ekosentris dan humanistik sehingga dapat menyelamatkan lingkungan dan kemanusiaan yang saat ini mengalami kemerosotan kualitas.

Bab 7

Modernisasi Alat Penangkapan Ikan Laut Sebuah Kebijakan Alternatif?

Rachmad Safa'at

A. Pendahuluan

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia terdiri atas 17.508 pulau-pulau dan garis pantai sepanjang 81.000 km (terpanjang kedua di dunia setelah Canada) serta wilayah laut teritorial seluas 5,1 juta km² atau 63 % dari total wilayah teritorial Indonesia ditambah dengan zona ekonomi eksklusif seluas 2,7 juta km². Sesungguhnya Indonesia memiliki potensi sumber daya alam pesisir dan lautan yang sangat besar dan beraneka ragam. Dari sekian ribu pulau tersebut, sebagian besar merupakan pulau-pulau kecil yang jumlahnya lebih dari 10.000 buah.

Pulau-pulau kecil, pada umumnya, memiliki potensi sumber daya alam daratan (terrestrial) yang sangat terbatas, tetapi sebaliknya memiliki sumber daya kelautan yang cukup besar. Sumber daya kelautan ini, memiliki potensi perikanan di pulau-pulau kecil didukung oleh adanya ekosistem terumbu karang, padang lamun (seagrass), dan mangrove. Sumber daya kelautan pada kawasan pulau-pulau kecil memiliki potensi keanekaragaman hayati yang bernilai ekonomi tinggi, seperti berbagai jenis ikan, udang, dan karang. Kesemua potensi keanekaragaman hayati merupakan aset bangsa yang sangat potensial untuk dikembangkan dengan basis kegiatan ekonomi pada pemanfaatan sumber daya alam dan jasa lingkungan kelautan.

Secara keseluruhan, baik di perairan teritorial maupun ZEE, potensi perikanan laut Indonesia diperkirakan ada sekitar 6,1 juta ton ikan yang dapat ditangkap secara lestari sepanjang tahun. Pemanfaatan potensi ini, sudah sekitar 60% dari perkiraan MSY (Maximum Sustainable Yield). Persentase ini sebenarnya sudah merupakan lampu kuning karena berdasarkan tanggung jawab komitmen internasional mengenai perikanan yang dibuat oleh Food and Agricultural Organization (FAO). Dari jumlah ini, hanya sekitar

80% ikan yang boleh ditangkap. Itu berarti hanya tersisa sekitar 20% penambahan produksi penangkapan ikan sepanjang tahun. Akan tetapi, jika tolak ukurnya bukan MSY melainkan TAC (Total Allowable Catch) yang diperkirakan sekitar 5 juta ton, sebetulnya pada akhir 1999 sumber daya ikan laut Indonesia telah dimanfaatkan sekitar 74 % dari potensi yang tersedia.

Pemanfaatan ikan di Indonesia, berdasarkan daerah distribusinya sangat tidak seimbang. Sebagai refleksi, dari jumlah nelayan di pantai utara Jawa, Selat Malaka, dan Sulawesi Selatan, kondisi pemanfaatan ikan di perairan yang berbatasan dengan ketiga pantai ini cenderung mencapai status tangkap penuh (*full exploitation*) atau, bahkan, tangkap lebih (*over exploitation*). Perairan yang telah mencapai status tangkap penuh atau tangkap lebih seperti Laut Jawa, Selat Malaka, dan Laut Flores. Selain itu sumber daya Udang di Laut Arafura diindikasikan telah mencapai status tangkap penuh. Sedangkan, sumber daya tuna dan cakalang di perairan utara timur Indonesia cenderung dimanfaatkan secara penuh sehingga produksinya semakin berkurang karena semakin jauh daerah penangkapan (*fishing ground*) dan semakin berkurangnya ukuran ikan yang ditangkap (Nikijuluw, 2002).

B. Permasalahan

Berdasarkan kondisi potensi dan pemanfaatan sumber daya ikan tersebut, muncul beberapa permasalahan mendasar berkaitan dengan kebijakan pemerintah pusat dan daerah untuk melakukan modernisasi alat penangkapan ikan, antara lain: 1) apakah kebijakan pemerintah untuk memodernisasi peralatan tangkap ikan merupakan sebuah solusi ataukah justru berdampak pada kerusakan sumber daya ikan dan ekonomi nelayan? dan 2) bagaimana manajemen alternatif pengelolaan sumber daya perikanan berbasis pada kearifan lokal dapat dikembangkan untuk menjaga keberlanjutan sumber daya ikan dan ekonomi masyarakat nelayan?

C. Pembahasan

1. Modernisasi Peralatan Tangkap: Solusi atau Bencana

Setiap negara menetapkan tujuan dan prioritas manajemen perikanan yang berbeda-beda. Hal ini, bergantung pada latar belakang ekonomi, sosial, budaya, teknologi, dan politik yang di antaranya. Malaysia, misalnya, bertujuan untuk mewujudkan sektor perikanan sebagai sektor komersial, modern, dan progresif. Visi ini hanya dapat dicapai melalui pengelolaan sumber daya perikanan secara rasional (Nasir, 2001). Sedangkan, pemerintah Filipina,

saat ini justru mengalihkan fokus pembangunan perikanan dari peningkatan produksi ikan ke proteksi sumber daya perikanan secara berkelanjutan. Pengalihan fokus pembangunan perikanan merupakan respons atas permintaan nelayan kepada pemerintah untuk memproteksi mata pencaharian mereka sebagai nelayan serta adanya kebijakan keberpihakan pemerintahan pusat untuk mengentaskan kemiskinan dan degradasi lingkungan (Dickson, 2001).

Kebijakan manajemen perikanan di India diatur dalam Marine Fishing Regulation Act (MFRA) Tahun 1980, yang bertujuan:

- a. melindungi kepentingan setiap individu yang terlibat,
- b. konservasi sumber daya perikanan,
- c. mengatur perikanan dengan cara-cara dan dasarasar ilmiah, dan
- d. mematuhi hukum dan perundangundangan (Mathew, 2001).

Bagaimana dengan visi kebijakan manajemen sumber daya perikanan di Indonesia? Menurut Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP), visi pembangunan perikanan untuk mewujudkan usaha perikanan produktif dan efisien berdasarkan pengelolaan sumber daya perikanan secara bertanggung jawab. Sedangkan, dalam UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, disebutkan bahwa pengelolaan sumber daya ikan bertujuan agar sumber daya itu dapat dimanfaatkan secara optimal dan berlangsung terus-menerus.

Visi atau tujuan-tujuan yang telah dicanangkan oleh masing-masing negara dalam manajemen sumber daya perikanan tidak dapat dicapai secara otomatis. Implementasinya memerlukan berbagai kegiatan pendukung yang merupakan komponen manajemen sumber daya perikanan. Kegiatan tersebut, menurut Pinkerton (1988), meliputi pengumpulan dan analisis data; penetapan alokasi penangkapan; perlindungan terhadap beberapa sumber daya ikan yang telah mengalami tekanan ekologis; penegakan hukum; pengembangan dan perencanaan pengelolaan sumber daya perikanan dalam jangka panjang, dan penetapan cara-cara penangkapan serta pemanfaatan sumber daya perikanan.

Secara internasional, Code of Conduct of Responsible Fisheries (CCRF) telah memberikan rekomendasi pada negara-negara nasional agar pendekatan manajemen sumber daya perikanan diarahkan untuk memecahkan persoalan-persoalan. Persoalannya di antaranya, sebagai berikut:

- a. kelebihan kapasitas penangkapan,
- b. ketidakseimbangan antara kepentingan berbagai pihak dalam memanfaatkan sumber daya,

- c. kerusakan habitat, kecenderungan kepunahan berbagai jenis ikan tertentu dan turunnya keanekaragaman hayati, serta
- d. kerusakan dan kemunduran mutu lingkungan yang diakibatkan polusi, sampah-sampah, pembungan ikan yang berharga murah padahal penting nilai biologinya.

Pada saat ini, salah satu komponen kebijakan manajemen sumber daya perikanan, khususnya di Indonesia, dalam implementasinya syarat dengan muatan konflik antarkelompok masyarakat nelayan berbentuk modernisasi alat tangkap. Dalam banyak kasus, modernisasi alat tangkap yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia telah menyimpang dari tujuan manajemen sumber daya perikanan berkelanjutan yang mengakibatkan degradasi lingkungan pesisir dan lautan serta semakin terpinggirkan (teralienasi) akses masyarakat nelayan lokal dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan.

Kebijakan negara tentang modernisasi perikanan (*blue revolution*) di kawasan pesisir dan lautan yang secara umum diterapkan pada awal 1970-an, telah memengaruhi secara signifikan kondisi sumber daya setempat. Kebijakan yang berorientasi produktivitas ini, mendorong perairan pesisir dan lautan di beberapa kawasan berada dalam situasi lebih tangkap (*over fishing*). Eksploitasi sumber daya ikan di pesisir dan lautan dengan alat tangkap modern, seperti *mini trawl* secara berlebihan untuk memenuhi kebutuhan pasar komersial telah terbukti merusak lingkungan, mengurangi keanekaragaman hayati, dan yang paling parah yakni menghancurkan sumber ekonomi masyarakat lokal, seperti banyak dialami oleh masyarakat pesisir Utara Jawa, Maluku, Bali, Sulawesi, Sumatera, Papua Barat, dan tempat lain di wilayah pesisir Indonesia. Sistem alokasi dan pengelolaan pesisir dan lautan yang terpusat (sentralistik) dengan dominasi negara ternyata menyebabkan terabaikannya perbedaan (disparitas) sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat nelayan adat.

Berkaitan dengan hal itu, Kosnadi (2002), melaporkan terjadinya konflik antarkelompok masyarakat nelayan sekitar April 1998 yang disebabkan intervensi peralatan tangkap modern dalam komunitas dan wilayah perairan nelayan tradisional. Bentrokan antarkelompok nelayan dari empat desa terjadi di Probolinggo dan Pasuruan. Di Probolinggo, nelayan asal desa Kalibuntu, Kraksaan membakar habis dua yunit perahu nelayan desa pulau Gili Ketapang, kecamatan Sumberasih, setelah mereka bentrok di tengah laut. Penyulut bentrok tersebut, yakni dendam nelayan Kalibuntu terhadap nelayan pulau Gili Ketapang yang menggunakan *mini trawl* untuk menangkap ikan. Bentrok fisik antarkedua kelompok nelayan tersebut sudah beberapa kali terjadi.

Sementara itu di Pasuruan, sekitar seribu nelayan dari kecamatan Lekok dengan menumpang 150-an perahu beramai-ramai ngeluruk ke pantai Kraton. Mereka berniat menyerbu nelayan Kisik, desa Kalirajo, kecamatan Kraton, yang dianggap telah merusak tiga unit perahu nelayan lekok yang mengoperasikan *mini trawl*. Kedatangan ratusan perahu berpenumpang nelayan Lekok ini, mengagetkan warga Kisik. Mereka pun bersiap-siap mempertahankan diri. Puluhan aparat keamanan dari Brimob, Polres, Kodim, dan Yon Sipur 10 Pasuruan juga siap siaga mengantisipasi kemungkinan terjadinya bentrok fisik. Begitu perahu nelayan Lekok mendarat di pantai Kisik, dengan cepat pasukan keamanan memblokadanya. Sebagian petugas yang lain juga berjaga-jaga agar nelayan Kisik tidak menyerang nelayan Lekok yang baru mendarat tersebut. Setelah diberi pengarahan oleh petugas, akhirnya nelayan Lekok kembali naik perahu dan pergi ke tengah laut (Jawa Pos, 20 April 1998, hlm 11).

Amuk massa nelayan juga terjadi di Paciran, Lamongan. Tepatnya terjadi pada 2 September 1999. Ratusan nelayan tradisional di kawasan Paciran, Lamongan mengamuk. Mereka menghancurkan kantor camat, mapolsek, makoramil, dan kantor perusahaan pembenihan ikan bandeng dan udang windu beserta laboratoriumnya. Dua mobil Panther dan Katana, tiga sepeda motor, semua bangunan di Gua Wisata Maharani, dan Tan jung Kodok dibakar habis. Kerugian ditaksi sebesar Rp 3 miliar dan harus ditanggung oleh Pemda Lamongan. Amuk massa ini, terjadi karena Pemda Lamongan tidak segera mengatasi perahu-perahu nelayan yang mengoperasikan *mini trawl* di perairan setempat, yang sudah berlangsung cukup lama. Mereka yang rata-rata hidup miskin itu, merasa kehadiran *mini trawl* telah mematikan sumber mata pencahariannya dan merusak ekosistem laut (Alham M Ubey, 1999, dalam Koesnadi, 2002).

Konflik antarkomunitas nelayan di Probolinggo, Pasuruan, dan juga amuk massa di Paciran sebagaimana telah dipaparkan di atas, merupakan resistensi masyarakat nelayan terhadap “kebijakan pemerintah” yang dinilai gagal mengatasi persoalan mereka. Sebagaimana pemberitaan yang ada, terdapat indikasi bahwa tidak dilarangnya pengoperasian peralatan tangkap *mini trawl* karena perlindungan dari oknum-oknum aparat keamanan setempat. Hal seperti ini juga sering terjadi di beberapa daerah, seperti, Ujung Pangkah Gresik, Cilacap, Pesisir Timur Sumatera sehingga penegakan hukum sulit dilakukan.

Strategi pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan yang dilakukan pemerintah dengan intervensi teknologi penangkapan

ikan modern dan hanya berorientasi pada peningkatan produktivitas selama ini mengabaikan sistem nilai, sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat lokal. Padahal menurut beberapa ahli, sistem pengelolaan sumber daya berbasis pada sistem pengetahuan, metoda dan kearifan masyarakat lokal terbukti mampu menyejahterakan sekaligus menjamin keberlanjutan sumber daya pesisir dan lautan (Leal, 1996; Nielsen et.al., 1996; Christy, 1994; Vayda, 1983; Mc Cay, 1978; Posey, 1984; Dove, 1985, Kissya, 1993 dan Rahail, 1994).

Masyarakat nelayan yang sudah beratus-ratus tahun, secara turun-temurun, memanfaatkan sumber daya perikanan berdasarkan kearifan ekologis (*ecological wisdom*) secara berkelanjutan. Umumnya, masyarakat nelayan menggunakan hukum adat dalam mengelola sumber daya perikanan. Oleh karena itu, intervensi kebijakan modernisasi alat tangkap ikan harus mempertimbangkan sistem kearifan lokal yang telah mengakar dalam tradisi masyarakat nelayan (Cermati juga pendapat Dahuri et.al. 1996: 159).

Secara aktual dampak negatif dari strategi intervensi kebijakan modernisasi alat tangkap perikanan yang dipaksakan, sentralistik, dan mengabaikan keberagaman sistem nilai, sosial, budaya, dan ekonomi nelayan setempat yakni terbentuknya pengelompokan sosial ekonomi yang relatif masif dalam struktur masyarakat nelayan. Kesenjangan sosial ekonomi, kemiskinan, serta tekanan kehidupan telah melanda rumah tangga nelayan. Kondisi empirik seperti ini, telah membatasi akses nelayan pada sumber daya yang ada serta mempersulit mereka dalam membentuk kehidupan generasi berikutnya yang lebih baik dari keadaan saat ini (Kusnadi, 2002, hal. 18-19).

2. Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Berbasis pada Sistem Kearifan Lokal: Sebuah Alternatif Pemecahan

Nelayan setempat, di beberapa wilayah perairan di dunia, dalam kurun waktu yang cukup lama terbukti memiliki sistem kearifan lokal. Banyak hasil penelitian dengan pendekatan etnometodologi atau etnoekologi membuktikan keadaan ini. Johannes (1981) melaporkan bahwa nelayan Pulau Palau Mikronesia, memiliki pengetahuan budaya yang rinci terhadap lingkungan laut. Mereka memahami siklus peredaran bulan yang memiliki kaitan fungsional dengan pasang surut sehingga dapat memprediksi penangkapan ikan secara efektif. Nelayan setempat juga memiliki “etika konservasi tradisional” yang dimanifestasikan dalam berbagai bentuk kontrol pengawasan terhadap sumber daya ikan di laut. Dengan demikian, nelayan lain di luar komunitas mereka tidak boleh menangkap ikan tanpa izin lebih dahulu dari kepala suku atau ketua adat.

Nelayan setempat juga dilarang menangkap ikan dengan peralatan tangkap yang merusak keberlanjutan sumber daya perikanan, tidak menangkap ikan melebihi kebutuhan masing-masing.

Johanes (1981) juga menjelaskan bahwa nelayan memiliki pengetahuan yang rinci tentang perilaku dan taksonomi ikan berdasarkan umur, habitat, dan pentingnya manfaat ikan tertentu. Dengan demikian, nelayan tidak sembarangan menangkap ikan, melainkan dilakukan dengan cara menyeleksi jenis ikan tertentu yang ditangkap. Dengan demikian, terdapat keterkaitan fungsional yang adaptif antara pengetahuan nelayan tentang siklus bulan, pasang surut perairan, taksonomi, perilaku ikan, dan alat tangkap yang digunakan dengan nilai-nilai budaya serta norma-norma sosial yang dijadikan sebagai “etika konsercasi”. Dengan sistem kearifan lokal ini, nelayan setempat dapat berhasil mengendalikan ikan sehingga dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan dalam waktu yang relatif lama.

Sejalan dengan hasil temuan Johanes dan para ahli etnoekologi sebelumnya, Acheson (1981:289-295), mengemukakan bahwa terdapat empat strategi adaptasi nelayan dalam pengelolaan sumber daya ikan:

- a. penempatan alat penangkapan ikan pada wilayah-wilayah perairan di mana gerombolan ikan terkonsentrasi,
- b. strategi menghindari bahaya yang dapat merusak atau menyebabkan hilangnya alat penangkapan ikan,
- c. strategi menentukan waktu, lokasi dan jenis peralatan apa yang cocok dipergunakan, dan
- d. pengelolaan informasi wilayah-wilayah perairan yang banyak ikannya.

Memperkuat temuan Johanes dan Acheson, Posey (1984:100) menyatakan bahwa nelayan tradisional di Amazonian Amerika memiliki pengetahuan dan teknik penangkapan ikan secara alamiah dan sangat efektif. Setiap nelayan di wilayah itu mengeksploitasi sumber daya ikan berdasarkan pengetahuan etnoekologi. Ternyata, dengan pendekatan eksploitasi yang demikian pengelolaan sumber daya ikan dapat terkendali dan dapat dimanfaatkan untuk masa seribu tahun yang akan datang.

Indonesia telah lama mengenal strategi pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan berdasarkan kearifan masyarakat lokal. Dalam dunia akademis sistem ini lebih dikenal dengan istilah pengelolaan sumber daya perikanan berbasis pada komunitas (PSBK) yang merupakan terjemahan bebas dari Community Base Fisheries Managemant (CBFM). PSBK adalah mekanisme pengelolaan sumber

daya yang mengedepankan akses dan partisipasi masyarakat (dengan prinsip-prinsip *indigenous knowledge*), sedangkan peran pemerintah dalam sistem ini relatif tidak ada, apabila ada hanya sebagai fasilitator. PSBK ini telah dikembangkan di berbagai negara, seperti India, Thailand, Malaysia, dan Filipina).

Pola pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan berbasis pada pengetahuan dan kearifan masyarakat adat yang ada di Indonesia dapat disebut sebagai model PSBK atau Teritorial User Right of Fisheries (TURF) atau Hak Guna Wilayah Hukum Pesisir dan Lautan (HGWHPL). Bentuk-bentuk HGWHPL yang populer di Indonesia, yakni:

- a. *sasi* di Maluku,
- b. *awig-awig* di Bali,
- c. *panglima laut* di Aceh,
- d. *rumpon* di Lampung,
- e. *petorosan* di Kenjeran-Surabaya,
- f. *banjang soyo (sero)* dan *bagan* di Muncar-Banyuwangi, serta
- g. *jaring seret (tarik)* di Prigi-Trenggalek (Nikijuluw, 1994; Syafa'at, 1996, 1999 dan 2001).

Menurut kriteria Cristy (1982) terdapat beberapa kondisi yang dapat memengaruhi pembentukan dan berlangsungnya HGWHPL, yaitu:

- a. sifat sumber daya alam,
- b. batasan bio-fisik,
- c. teknologi penangkapan ikan,
- d. faktor-faktor budaya,
- e. distribusi kekayaan, dan
- f. wewenang pemerintah serta lembaga hukum.

Sistem kearifan masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan, seperti: *sasi*, *awig-awig*, *rumpon*, *panglima laut*, *petorosan*, dan *banjang soyo* serta *bagan* dan lain-lain yang sejenis sebagai "*self regulatory system*". Sistem yang berasal dari, oleh, dan untuk masyarakat yang terlibat di dalamnya. Menurut Jentof dan Kristoffersen dalam (Donald R. Leal 1996) *self regulatory system* adalah masyarakat mengelola sumber daya pesisir dan lautan, biasanya tanpa adanya campur tangan pemerintah, dan berupaya untuk mencegah kerusakan dan kepunahan sumber daya, serta menjaga keberlanjutan sumber daya. Pada umumnya sistem ini terbentuk secara spontan dan informal.

Peranan masyarakat dalam menghasilkan *self regulatory system* menunjukkan relevansinya pada masa kini, khususnya setelah berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan

Daerah serta UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah yang secara otonom memberikan kewenangan mengelola sumber daya yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestariannya. Self regulatory system akan bermanfaat secara optimal apabila berinteraksi pula dengan lingkungan luar sistem yang berpengaruh terhadap sistem tersebut.

Misalnya, mendapat dukungan, legitimasi, bahkan pengakuan agar tetap eksis dan berkembang dengan positif. Dalam banyak kasus, hasil penelitian menunjukkan bahwa tanpa adanya dukungan, legitimasi, bahkan pengakuan dari berbagai pihak yang terkait, maka *sistem sasi, awig-awig, panglima laut, rumpon, petorosan, banjang soyo bagan*, dan lain-lain akan menjadi rentan terhadap mainstream baru dan akan mudah ditinggalkan serta tergantikan oleh pendekatan lain (Syafa'at, 1995, 1999, 2000; Suseno, 1999).

Dasar-dasar pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan berbasis pada kearifan masyarakat adat sebaiknya dikembangkan dan disesuaikan dengan kebutuhan yang berkembang dinamis bersama pemerintah dan *stakeholders* lainnya. Pengembangan konsep PSBK perlu pencermatan secara kritis dan demokratis beberapa hal yang mendasar, yaitu:

- a. masyarakat,
- b. *boundaries*, dan
- c. kontrol.

Kejelasan mengenai masyarakat menyangkut ketentuan tentang siapa saja yang terlibat, keberadaan tradisi, sosial, budaya yang unik dan kuat, sedangkan *boundaries* menyangkut batas-batas areal geografis yang disepakati. Adapun kontrol menyangkut kejelasan adanya aturan main dapat ditanyakan dengan siapa yang berhak memanfaatkan, siapa yang berhak menjatuhkan sanksi serta menentukan bentuk-bentuk sanksi dan penalti. Apabila suatu masyarakat telah mendapat kewenangan serta menjalankan tanggung jawab sesuai dengan kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat dan disetujui bersama, maka diharapkan dapat tercipta potensi masyarakat lokal untuk melakukan kontrol terhadap sumber daya pesisir dan lautan sesuai dengan kesepakatan yang telah dibuat.

Dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan berbasis kearifan masyarakat lokal yang dinamis, sesuai dengan tuntutan perubahan sosial, ekonomi dan budaya diperlukan adanya suatu kerjasama yang baik antara masyarakat lokal yang bersangkutan dengan berbagai pihak, pemerintah dan kalangan swasta, organisasi

nonpemerintah (ornop) dan kalangan perguruan tinggi. Masing-masing pihak dapat melengkapi dalam berbagai hal. Misalnya, dalam menyusun dan menetapkan menyelesaikan konflik dan menerapkan sanksi. Agar penyelesaian konflik dan penerapan sanksi dapat berjalan efektif diperlukan sarana dan prasarana serta figur mediator yang representatif.

Dalam batas-batas tertentu diperlukan dukungan berupa pengakuan (*recognizing*) dari pemerintah atas aturan yang telah disepakati berupa legalitas. Misalnya, surat keputusan pemerintah daerah atau pemerintahan kota, keputusan pemerintahan provinsi bahkan bilaman perlu berbentuk undang-undang. Mempertemukan peran masyarakat dan pemerintah dalam pengelolaan sumberdaya pesisir dan lautan dapat memepertimbangkan saran Nielsen et. al. (1996), yaitu melalui co-management, yaitu suatu bentuk perangkat kelembagaan dan hukum antara pemerintah dan kelompok masyarakat pengguna untuk mengelola secara efektif dan berkelanjutan suatu sumber daya.

Untuk melaksanakan co-management diperlukan adanya kehendak politik (*political will*) yang kuat dari pemerintah guna mendelegasikan sebagian wewenangnya dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan kepada masyarakat pada satu sisi dan kesiapan masyarakat adat untuk menerima tanggung jawab sebagai konsekuensi penyerahan atau pelimpahan kewenangan tersebut pada sisi yang lain. Dukungan pemerintah terhadap pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan pada beberapa kasus ternyata telah memberikan manfaat. Oleh karena itu, dengan adanya pengakuan pemerintah terhadap pengelolaan berbasis masyarakat lokal dapat membawa kestabilan bagi pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan.

D. Penutup

1. Kesimpulan

Modernisasi perikanan yang berlangsung sejak tiga dasa warsha terakhir ini telah mengakibatkan perubahan-perubahan yang mendasar, baik dalam kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat nelayan maupun terhadap keberlanjutan sumber daya perikanan. Tidak semua lapisan masyarakat nelayan dapat memanfaatkan dengan sebaik-baiknya untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Kelompok masyarakat nelayan yang tidak memiliki akses ke pusat-pusat kekuasaan dan pasar harus menerima kenyataan pahit terhadap berlangsungnya marginalisasi sosial-ekonomi terhadapnya. Pada akhirnya, modernisasi alat tangkap ikan memerlukan biaya-biaya kemanusiaan (human coast) yang besar dan tak ternilai.

Memasuki era otonomi daerah, potensi konflik baik yang horisontal dan vertikal dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan sebagai dampak modernisasi perikanan, khususnya berkaitan dengan beroperasinya *mini trawl* di perairan yang kelebihan tangkap menun jukkan kecenderungan meningkat, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Apabila hal ini dibiarkan terus akan berdampak buruk bagi keberlanjutan ekologi pesisir dan lautan serta terpuruknya kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat nelayan lokal. Untuk itu diperlukan regulasi pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya kawasan serta mengatur tata ruang pesisir dan lautan serta pulau-pulau kecil yang berpihak dan memerhatikan, bahkan mengakomodasi kearifan masyarakat nelayan adat agar tidak terjadi konflik pengelolaan yang berkepanjangan. Regulasi ini akan memberikan ruang partisipasi masyarakat adat yang fleksibel bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir secara keseluruhan.

Penguatan dan pengembangan pranata organisasi masyarakat adat di daerah pesisir perlu terus dilakukan secara intensif dan berkesinambungan agar masyarakat memiliki posisi tawar yang memadai baik dalam penyelesaian konflik atau mempertahankan hak untuk mengakses sumber daya pesisir dan lautan guna menjamin tingkat kesejahteraan hidup yang lebih manusiawi. Dengan cara demikian, masyarakat nelayan adat dan pemerintah daerah dapat memahami keberadaan pranata lokal dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan. Pemahaman ini sangat dibutuhkan dalam merumuskan kebijakan pembangunan yang berpihak pada kepentingan rakyat.

Akses pengembangan jaringan informasi dan kerja sama masyarakat lokal dengan organisasi masyarakat lain, ornop dan perguruan tinggi harus dipermudah. Masyarakat lokal harus diberdayakan untuk dapat meraih lebih mudah mengakses jaringan tersebut guna memperkuat eksistensi pranata kelembagaan dan hukum yang dimiliki. Hal ini sangat penting bagi masyarakat lokal dalam menghadapi dan menyelesaikan konflik dengan pihak pemerintah atau pemilik modal swasta yang tidak dapat diselesaikan sendiri, dapat memperoleh dukungan dari masyarakat lain atau lembaga lain yang bersimpati, dan ingin memberikan bantuan atau melakukan advokasi.

Agar masyarakat adat nelayan memiliki pengakuan dan pengesahan (rekognisi dan legitimasi) atas hak-hak dasarnya, diperlukan kebijakan dan undang-undang yang dapat mengakomodasi dan mengartikulasikan hak-hak dasar mereka secara eksplisit. Untuk itu, berdasarkan pertimbangan akademis dan empirik, sudah semestinya Pasal 9 ayat (5) direvisi, yang secara substansial lebih responsif dan akomodatif terhadap pengakuan, penghormatan, dan perlindungan terhadap hak masyarakat adat dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Rumusan alternatif Pasal 9 ayat (5) memuat stelsel pasif dalam memperoleh pengakuan hak atas pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

2. Rekomendasi Kebijakan

Kebijakan yang perlu diambil dalam mengatasi dampak modernisasi alat tangkap ikan bukanlah sekadar kuratif, yaitu menangani dampak dan pengaruh modernisasi yang kurang baik bagi lingkungan dan sosial nelayan, namun harus berani mengambil dan memilih alternatif yang sesedikit mungkin menimbulkan kesulitan. Bukan pula sekadar adaptif, yaitu sejauh mungkin mengadakan penyesuaian-penyesuaian terhadap tuntutan tuntutan dan persyaratan modernisasi peralatan (sebagai mana dalam penyusunan dokumen Analisis Dampak Lingkungan/AMDAL). Pendekatan-pendekatan yang sangat pragmatisme itu tidak mampu mengatasi masalah yang menyangkut rusaknya sumber daya perikanan, sistem nilai sosial, ekonomi, dan budaya serta rasa keadilan sosial, serta sistem kearifan lokal dalam pengelolaan sumber daya perikanan yang dimiliki masyarakat nelayan.

Dalam hal ini pemerintah perlu memperhatikan kadar ideologis yang harus dituangkan dalam kebijaksanaan mengenai penerapan alat tangkap modern. Penerapan teknologi modern dalam penangkapan ikan harus diarahkan sedemikian rupa sehingga ikut

menjaga keberlanjutan dan melestarikan lingkungan sumber daya perikanan serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat nelayan, khususnya nelayan lokal.

Pembangunan perikanan dan strategis intervensi modernisasi alat penangkapan ikan akhirnya harus mencerminkan wajah yang ramah terhadap lingkungan sumber daya ikan dan lebih manusiawi. Dengan demikian, penerapan teknologi perikanan modern harus dilatarbelakangi dan didasari oleh orientasi nilai-nilai proekologis dan kemasyarakatan.

Pemanfaatan teknologi penangkapan ikan yang modern hendaknya dirancang untuk mendorong terwujudnya keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat nelayan, yaitu terciptanya struktur proses kehidupan sosial yang memungkinkan setiap nelayan dapat menikmati hak dan menjalankan kewajibannya. Menjamin adanya keseimbangan serta dinamika peningkatan kualitas hidup yang terwujud baik dalam pribadi manusia sebagai pelaku, maupun dalam pola dan hubungan sosial sebagai struktur.

Daftar Pustaka

- Acheson, James. 1981. *Antropologi of Fishing* . Dalam Annual Review of Anthropology. Vol, 10.
- Cristy Jr., F.T. 1982. *Territorial Use Rights in Maritim Fisheries: Definition and Condition*. FAO Fisheries Technical Paper (227): 10 pp.
- Dahuri, Rokhmin, 1996. *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Dove, Michel. 1985. *Sistem Perladangan di Indonesia: Studi Kasus dari Kalimantan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Johannes, R.E. 1981. *Words of the Lagoon: Fishing and Marine Lore the Palau Distric of Micronesia*. London: University of California.
- Kissya Eliza. 1993. *Sasi Aman Haru Ukui: Tradisi Kelola Sumberdaya Alam Lestari di Haruku*. Jakarta: Sejati.
- Kusnadi. 2002. *Konflik Sosisl Nelayan: Kemiskinan dan Perebutan Sumberdaya Perikanan*. Yogyakarta: LKiS.
- Leal, Donald R. 1996. *Community Rhuin Fisheries: Avoiding the Tragedy of the Commons*. PERC Policy Series, Issue Number PS-7-A Summary.
- Mc Cay. B.J. 1978. *Sistem Ecology, People, and the Anthropological of Fishing Communities*. In Human Ecology 6 (4).
- Nielsen, et.al. 1996. *Analisis of Fisheries Management Arregement: A Research Framwork*. (draft) Institute For Fisheries Management and Coastal Community Development (IFM) International Center For Living Aquatic Resources Management (ICLARM).
- Nikijuluw, Victor P.H. 2002. *Rezim Pengelolaan Sumberdaya Perikanan*. Jakarta: Pusat Pemberdayaan dan Pembangunan Nasional dan Pustaka Cidesindo.
- Posey, A.D. 1984. *Ethnoecology as Applied Anthropology in Amazonia Development*. Human Organization 43 (2).
- Rahail, J.P. 1993. *Larwul Ngabal: Hukum Adat Key Bertahan Menghadapi Perubahan*. Jakarta: Sejati.
- Safa'at, Rachmad. 1995. *Perlindungan Hukum Hak Adat Kelautan Dalam Pengelolaan Sumberdaya Laut: Studi Kasus Masyarkat Nelayan Kedungcowek, Kenjeran, Surabaya*. Thesis, Program Pascasarjana Ilmu Lingkungan Universitas Indonesia.
- _____, 1996. *Masyarakat Adat yang Tersingkir dan Terpinggirkan: Studi Dampak UU No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa Terhadap Masyarakat Adat*. Laporan Penelitian, Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM).

- _____, 1999 dan 2000. Model Alternatif Penguatan Kelembagaan dan Hukum Berbasis pada Masyarakat Adat Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Berkelanjutan . *Laporan Penelitian, Riset Unggulan Terpadu (RUT)* VII.1 dan VII.2, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Vayda, A.P. 1983. *Progresive Kontekstualization: Methods for Research in Human Ecology*. In: Human Ecology II (3).

Bab 8

Mendayagunakan *Participatory Action Research* sebagai Media Pemberdayaan (Kasus Masyarakat Nelayan Jaring Tarik dan Pancing di Teluk Prigi Kecamatan Watulimo, Kabupaten Trenggalek)

Rachmad Safa'at

A. Pendahuluan

Tim Peneliti RUKK PPIS telah melakukan penelitian aksi partisipatif pada masyarakat nelayan jaring tarik dan pancing di Kecamatan Watulimo Trenggalek selama lebih dari satu tahun (2003-2004). Penelitian ini bertujuan untuk mendiskripsikan berbagai adaptasi yang telah dilakukan oleh kedua komunitas nelayan tersebut, dalam menghadapi proses perubahan ekologi, ekonomi, dan sosial budaya yang sangat cepat terjadi dalam kurun waktu lima tahun terakhir ini di teluk Prigi.

Perubahan yang disebabkan oleh percepatan pembangunan wilayah teluk Prigi, ternyata telah memarginalkan komunitas nelayan jaring tarik dan nelayan pancing dari akses sumber daya pesisir dan laut mereka. Konflik yang terjadi, baik yang aktual, manifest, dan laten yang dihadapi kedua komunitas nelayan ini dengan komunitas nelayan lain, semakin mempersulit harapan mereka untuk memperoleh jaminan keberlanjutan pengelolaan sumber daya perikanan. Lebih-lebih untuk meningkatkan kesejahteraan mereka.

Isu yang dilontarkan oleh Co-Fish Project Kabupaten Trenggalek tentang kerusakan ekologis dan rendahnya produktivitas hasil penangkapan yang disebabkan oleh penggunaan alat tangkap jaring tarik, ternyata semakin mempercepat proses peminggiran nelayan jaring tarik dibanding nelayan pancing. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah setempat terhadap kedua komunitas ini,

ternyata tidak cukup mampu memberikan jaminan perlindungan terhadap keberlanjutan “hak atas akses sumber daya perikanan dan lautan” demi kelangsungan hidup dan kehidupan keluarga mereka.

Pengembangan ekonomi alternatif bagi kedua komunitas nelayan ini lebih banyak diarahkan pada pengembangan ekonomi di luar perikanan dan kelautan, seperti, bantuan kambing dan modal untuk kepentingan nonperikanan. Dalam konteks inilah, eksistensi dan keberlanjutan kedua komunitas ini banyak menghadapi persoalan dalam mempertahankan mata pencaharian dan sumber-sumber ekonomi sumber daya yang selama ini telah digelutinya.

Sementara itu, keberadaan *stakeholder* dan modal sosial (*social capital*) yang dimiliki kedua komunitas ini, ternyata, sampai saat ini, belum optimal dikembangkan dan didayagunakan untuk memberdayakan mereka dalam menghadapi persoalan, khususnya dalam menyelesaikan konflik perebutan sumber daya perikanan dengan komunitas nelayan lain baik dari dalam maupun luar teluk Prigi. Melalui riset partisipatif ini, tim peneliti RUKK dari PPIS Universitas Brawijaya, mencoba melakukan pemberdayaan kedua komunitas nelayan yakni jaring tarik dan pancing untuk berusaha melanjutkan dan menyinergikan berbagai upaya yang telah dilakukan institusi yang lainnya, baik dari LSM, Co-Fish Project, maupun dari Pemerintah kabupaten Trenggalek.

Guna memperoleh pemahaman yang sama di antara anggota tim peneliti tentang kegunaan penelitian partisipatif bagi pemberdayaan masyarakat nelayan jaring tarik dan pancing, perlu disaenggarakan forum sharing pengalaman di antara tim peneliti. Upaya ini sangat strategis dilakukan untuk menghindari kesalahan-kesalahan persepsi maupun idiologis dalam memasuki tahapan kegiatan pemberdayaan maupun pengorganisasi kedua komunitas tersebut.

Mengingat adanya perbedaan pengertian dan pengalaman tentang penelitian PAR di antara anggota tim peneliti, maka tidak berlebihan bila tulisan ini mencoba mereview kembali beberapa konsep dasar yang perlu dan seharusnya dijalani oleh para peneliti yang menyebut dirinya melakukan pendekatan PAR. Melalui forum fokus group diskusi (FGD), baik yang dilakukan saat ini maupun di hari yang lain pengkayaan dan pendalaman materi akan selalu dilakukan.

Hasil *review* FGD kali ini, bertujuan menyegarkan kembali ingatan para peneliti tentang hakikat penelitian PAR dan berbagai permasalahan yang akan muncul di lapang serta mencari solusi terhadap permasalahan yang dihadapi kedua komunitas jaring tarik tersebut. Di samping itu, juga sangat berguna untuk menyusun

rencana atau agenda penelitian lapang bagi pemberdayaan dan pengorganisasian bagi kedua komunitas nelayan tersebut.

B. Apa Sebenarnya PAR itu?

Pendekatan dan metode PAR saat ini berkembang sangat cepat dan pesat sehingga untuk memberikan satu definisi yang baku tidak banyak membantu. Namun demikian, PAR telah disebut sebagai pendekatan dan metode untuk mempelajari kondisi dan kehidupan masyarakat dari, dengan, dan oleh masyarakat itu sendiri. PAR secara sederhana dapat dipahami sebagai kegiatan integratif yang menggabungkan penelitian sosial, kegiatan pendidikan, penyadaran dan pelatihan, dan sekaligus aksi (Hafidz, Dalam Transformasi Seri IV, 52). Secara lebih luas, PAR meliputi kegiatan pendidikan, perencanaan, analisis, dan tindakan yang dilakukan masyarakat. Oleh karena itu, PAR dapat pula dipahami sebagai pendekatan dan metode yang memungkinkan masyarakat untuk saling berbagi, meningkatkan dan menganalisis pengetahuan mereka tentang kondisi dan kehidupannya, membuat rencana, dan kemudian bertindak bersama.

Beberapa ciri dari proses PAR yang berbeda dari pendekatan dan metode riset akademis atau riset evaluasi kebijakan meliputi sebagai berikut.

1. Permasalahan berasal dari komunitas atau tempat kegiatan.
2. Tujuan akhirnya, yakni transformasi atau perubahan struktural yang mendasar atau peningkatan harkat hidup individu atau komunitas yang terlibat.
3. Kontrol atau wewenang atas keseluruhan proses berada sepenuhnya di tangan komunitas atau kelompok.
4. Memperkuat kesadaran komunitas akan kemampuan dan sumber daya yang dipunyainya, dan kelompok didorong mengorganisasikan potensi yang dipunyainya.
5. Istilah peneliti dapat berlaku baik untuk individu-individu dalam komunitas yang terlibat maupun peneliti luar yang profesinya sebagai peneliti.
6. Peneliti luar merupakan partisipan yang terlibat dan ikut belajar dalam proses, dia tidak mengambil jarak tetapi menyatukan diri dan *committed* (Hall, 1981:7-8).

Sejak 1975, penelitian PAR seringkali diasosiasikan dengan gerakan pendidikan untuk orang dewasa. Berbagai jaringan kerja, baik skala nasional maupun regional telah dibentuk.

Di Indonesia misalnya, metode penelitian ini banyak dilakukan oleh kalangan LSM/ORNOP, baik besar maupun kecil. Meskipun agak terlambat, kalangan ilmuwan di perguruan tinggi sejak Tahun 1990-an juga telah menerapkan metode PAR dalam penelitian yang didanai oleh Dewan Riset Nasional maupun Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi. Di India, The Society for Participatory Research ini Asia (SPR in Asia, 1982) telah berusaha memperluas falsafah dan praktek penelitian partisipatif. Di Banglades, orang-orang miskin dan tidak berdaya ikut serta dalam penyelidikan dan analisis struktur kekuasaan di sepuluh desa untuk melihat bagaimana manfaat-manfaat yang diberikan pemerintah telah dihalangi oleh elite lokal.

Dalam praktik, hampir sebagian besar pengguna metode PAR berparadigma:

1. kaum miskin itu kreatif dan memiliki kemampuan, dapat dan harus lebih banyak melakukan penyelidikan, analisis, dan perencanaan tersendiri, dan
2. mereka yang terpinggir dan tersingkirkan dalam percepatan pembangunan, seperti: masyarakat adat, perempuan dan anak-anak korban kekerasan, masyarakat miskin kota, masyarakat adat, buruh industri, petani gurem, serta nelayan tradisional ternyata memiliki modal sosial (social capital) untuk diberdayakan.

Dengan demikian, fokus utama penggunaan metode PAR lebih banyak diarahkan pada keprihatinan dan keberpihakan pada masalah kemiskinan dan ketidakadilan, baik kultural maupun struktural. Hal ini sangat dimungkinkan karena PAR menekankan perannya sebagai pembebas yang dilakukan dalam bentuk proses belajar yang mendorong munculnya pemahaman krisis atas kondisi dan permasalahan sosial, kultural, dan struktural yang menyebabkannya, dan cara-cara untuk mengatasinya. PAR terutama menekankan implikasi riset yang mendorong kelompok yang tertindas untuk mendorong harkat hidupnya.

Tema-tema yang selalu muncul dalam PAR di antaranya, distribusi sumber daya ekonomi dan politik yang lebih adil, penguatan kelembagaan kelompok yang tertindas, penguatan hak-hak masyarakat lokal/adat dalam pengelolaan sumber daya alam, peningkatan swadaya masyarakat, kesetaraan dan keadilan gender, dan transformasi sosial, kultural dan struktural menjadi masyarakat yang lebih adil (Freire, 1970; Hall, 1981 ; Fernandes dan Tandon , 1981).

C. Tahap-Tahap dalam Proses PAR

Aspek inti yang mewarnai seluruh tahapan PAR, yakni pada setiap dan seluruh proses kegiatan, kelompok harus melihat keterlibatannya dalam ontologis historis untuk semakin menyadari hakikat kemanusiannya. Proses aksi-refleksi-aksi mendapatkan bentuknya dan memiliki peran sangat penting, refleksi memberikan ruang untuk analisis mendalam dan menentukan arah berikutnya, aksi menjadi media realisasi dan menguji hasil refleksi. Distribusi wewenang dalam PAR berlaku secara horizontal serta merupakan tema sentral dari partisipasi. Artinya, PAR mendorong terwujudnya wewenang kolektif yang terbagi diantara pihak-pihak yang terlibat (Hafidz, dalam Majalah Transformasi IV, 53).

Tahap-tahap penelitian PAR dapat dilihat dalam skema sebagaimana terlampir. Dari bagan tersebut, terlihat bahwa tahapan-tahapan yang ada dalam PAR seakan merupakan satu siklus yang berulang dan berkelanjutan. Sebagai misal, kesepakatan bersama perlu ditinjau ulang dan diformulasikan beberapa kali dalam keseluruhan proses.

Dalam skema tahapan-tahapan PAR, masalah ideologi memang tidak tereksplisitkan. Akan tetapi, jika dilihat bahwa metode PAR adalah suatu respons atas kondisi ketertindasan dan ketidakberdayaan lapis terbawah di masyarakat, maka tidak ada lain bahwa ideologi yang dimaksud di sini pemihakan pada lapis bawah untuk dapat terbebaskan dari situasi yang memerangkap dirinya. Dengan ideologi yang jelas ini, walaupun usulan kegiatan berasal dari si peneliti dia akan tetap meyakini untuk selalu mengupayakan adanya partisipasi dan desentralisasi wewenang bagi lapis terbawah di masyarakat.

D. Implikasi Pelaksanaan PAR

Pada praktiknya, terdapat tiga implikasi utama penggunaan PAR, yaitu sebagai berikut.

1. Konseptual

Transformasi masyarakat ke arah yang lebih demokratis, egaliter, dan adil. Prinsip dasar ini diwujudkan adanya pengalihan wewenang kekuasaan dari pihak luar atau yang berkuasa ke tangan komunitas.

2. Strategis

Proses penyadaran (*conscientiation*) dalam PAR jika dilaksanakan sebagaimana seharusnya akan membuka mata komunitas akan ketimpangan sosial yang terjadi dan mendorong mereka mempertanyakan atau melakukan tindakan untuk mendobrak atau mengubahnya.

3. Teknis

Dari segi teknis, refleksi menuntut adanya dokumentasi yang lengkap dan rapi dari seluruh proses pelaksanaan PAR.

E. Kesimpulan

PAR, baik sebagai pendekatan maupun metode, saat ini telah dikenal dan digunakan oleh kalangan LSM/ORNOP dan perguruan tinggi. Pendekatan dan metode ini memberikan banyak harapan bagi terlaksananya satu pemberdayaan masyarakat dan transformasi sosial menuju bentuk yang ideal dan menguntungkan lapis bawah di masyarakat. Hal ini tidak lain karena ideologi pemihakan pada komunitas lapis bawah yang tersingkir dan terpinggirkan dalam proses pembangunan yang secara struktural terjadi ketimpangan dan ketidakadilan.

Walaupun secara konseptual metode PAR terkesan sangat ideal, namun pelaksanaannya tidak semudah teori di atas kertas, terutama jika di suatu tempat terdapat kecenderungan politik pemerintah yang sangat represif dan sangat feodal. Dalam praktiknya acapkali muncul berbagai permasalahan, baik pada tataran konseptual, strategis, dan teknis. Pada tataran konseptual permasalahannya adalah bagaimana mengalihkan kontrol dan wewenang dari tangan peneliti ke tangan komunitas. Pada tingkat startegis, persoalannya terletak pada penentuan strategi mana yang paling sesuai dan layak untuk dikerjakan. Pada tingkat teknis, berkuat pada intensitas keterlibatan peneliti dan kelemahan mengorganisasikan dokumentasi.

Bab 9

Konflik Hukum dalam Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Lautan

Rachmad Safa'at & Edi Susilo

A. Pendahuluan

Indonesia sebagai negara kepulauan, 79% (7,1 juta km²) dari luas seluruh wilayah Indonesia termasuk Zona Ekonomi Eksklusif sebesar 9,0 juta km merupakan kawasan pesisir dan lautan. Panjang garis pantai lebih kurang 81.000 km. Pada garis pantai inilah terletak wilayah pesisir yang memiliki keanekaragaman bentuk dan ekosistem pantai.

Dewasa ini pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan dalam pengembangan ekonomi nasional telah menempatkan wilayah ini pada posisi yang sangat strategis. Pusat-pusat industri, lokasi permukiman, perkebunan, eksploitasi minyak lepas pantai, pariwisata, perhubungan laut, penangkapan dan pengolahan hasil perikanan laut, serta rekayasa kelautan berakumulasi memengaruhi kegiatan pengelolaan pesisir dan lautan.

Keberagaman pemanfaatan oleh berbagai kepentingan yang ada di wilayah pesisir dan lautan telah menimbulkan konflik kebijakan dan hukum dalam pengelolaan, baik secara horisontal, antara masyarakat nelayan di satu sisi dengan masyarakat nelayan lain maupun bersifat struktural dan vertikal, yaitu terjadinya benturan kepentingan antara masyarakat nelayan dengan instansi sektoral dan atau swasta maupun benturan kepentingan antarsektor. Dampak dari konflik kebijakan dan hukum dalam pengelolaan tersebut, mengakibatkan degradasi lingkungan pesisir dan lautan serta semakin terpinggirkan (teraleniiasi) akses masyarakat nelayan lokal dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan.

Eksplorasi sumber daya pesisir dan lautan secara berlebihan untuk memenuhi kebutuhan pasar komersial telah terbukti merusak lingkungan, mengurangi keanekaragaman hayati dan yang paling parah adalah menghancurkan sumber ekonomi masyarakat lokal, seperti banyak dialami oleh masyarakat pesisir Utara Jawa,

Maluku, Bali, Sulawesi, Sumatera, Papua Barat serta tempat lain di wilayah pesisir Indonesia. Sistem alokasi dan pengelolaan pesisir dan lautan yang terpusat (sentralistik) dengan dominasi negara ternyata menyebabkan terabaikannya perbedaan (disparitas) sosial, ekonomi dan budaya masyarakat nelayan lokal.

Strategi pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan yang dilakukan pemerintah selama ini mengabaikan sistem hukum, nilai, sosial, ekonomi dan budaya masyarakat lokal. Padahal menurut beberapa ahli, sistem pengelolaan sumber daya berbasis pada sistem hukum dan pengetahuan, metoda dan kearifan masyarakat lokal telah terbukti mampu mensejahterakan sekaligus menjamin keberlanjutan sumber daya pesisir dan lautan (Leal, 1996; Nielsen et.al., 1996; Christy, 1994; Vayda, 1983; Mc Cay, 1978; Posey, 1984; Dove, 1985, Kissya, 1993 dan Rahail, 1994).

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, perlu dilakukan telaah dan kajian tentang, sebagai berikut.

1. Pluralisme hukum dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan dalam konteks otonomi daerah.
2. Perubahan paradigma kebijakan dan hukum dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan.

Perubahan strategi pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan berbasis pada kearifan masyarakat lokal/adat, agar didapat sistem nilai dan pengetahuan mengenai apa yang menjadi aspirasi dan ilmu pengetahuan serta teknologi masyarakat lokal diketahui oleh para perencana dan pengambil keputusan. Pengetahuan dan kearifan masyarakat lokal dalam pengelolaan pesisir dan lautan sangat diperlukan untuk sebagai masukan penting dalam mengembangkan strategi pembangunan berkelanjutan di Indonesia, dan mencari sistem alternatif kelembagaan dan hukum dalam pemanfaatan, penguasaan dan konservasi sumber daya pesisir dan lautan. Hal ini mengingat bahwa strategi dan sistem pengelolaan yang diterapkan oleh pemerintah bertumpu pada ilmu pengetahuan dan teknologi modern ternyata berbiaya mahal, tidak efisien, kurang efektif dan sarat dengan konflik serta tidak berkelanjutan.

C. Pluralisme Hukum dalam Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Lautan dalam Konteks Pelaksanaan Otonomi Daerah

Pluralisme hukum adalah kondisi suatu masyarakat yang memiliki kebinekaan sistem hukum. Dalam tataran ini eksistensi sistem hukum yang satu menuntut pengakuan dari sistem hukum yang lain, sebagai konsekuensi dari pengabaian atau penolakan sistem hukum yang dominan atas sistem hukum yang lain (Griffiths, 1985: 217).

Kebijakan dan hukum dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan saat ini menghadapi masalah utama sehubungan dengan pemberlakuan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 dan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah. Sedangkan, pada sisi yang lain, undang-undang tentang pengelolaan pesisir dan lautan yang ada khususnya masalah perikanan (UU No. 9/1985) beserta aturan pelaksanaannya sudah berlaku sebelum pemberlakuan UU Otonomi Daerah. Keberadaan UU dan peraturan perikanan yang berlaku masih sangat sentralistik bagi heterogenitas sumber daya alam dan sumber daya nelayan lokal. Pada sisi yang lain UU Otonomi Daerah mensyaratkan adanya peranan masyarakat lokal serta pemerintahan lokal dalam pengaturan sumber daya perikanan dan kelautan.

Dalam konteks pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan di era otonomi daerah, persoalan pluralisme hukum dan konflik hukum nasional, daerah otonom di satu sisi dengan hukum adat di sisi yang lain menarik untuk dikaji kembali. Konflik ini tidak dapat dihindarkan apabila hukum negara menuntut pengakuan (rekognisi) lebih besar atau bahkan mendominasi hukum adat. Dalam kondisi pluralisme hukum, maka hukum adat juga menuntut adanya pengakuan secara konkret dalam implementasi di lapangan, bukan hanya sekadar pengakuan ideologis seperti yang tercantum dalam perundang-undangan yang dinyatakan berlaku saat ini.

Produk kebijakan dan hukum dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan kelautan yang bercorak sentralistik dan sangat sektoral ini sering kali mengabaikan kelestarian dan keberlanjutan lingkungan serta akses hak masyarakat lokal/adat atas penguasaan dan manfaat sumber daya pesisir dan kelautan. Produk kebijakan hanya berorientasi pada aspek ekonomi, perolehan devisa serta peningkatan pendapatan asli pemerintah daerah semata pada gilirannya justru menghasilkan degradasi sumber daya pesisir dan kelautan serta meluasnya konflik pengelolaan sumber daya ini.

Konflik pengelolaan dapat bersifat horisontal, antara masyarakat nelayan satu dengan yang lain, maupun bersifat vertikal dan struktural, yaitu terjadinya benturan kepentingan

antara masyarakat nelayan dengan instansi sektoral dan atau swasta maupun benturan antar sektor. Agar konflik pengelolaan tidak berlanjut, kebijakan dan hukum dalam pengelolaan sumber daya perikanan harus diperbaharui, baik paradigma maupun substansinya.

D. Perubahan Paradigma Kebijakan dan Hukum dalam Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Kelautan

Dalam era otonomi daerah, kebijakan dan hukum pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan harus mengalami perubahan paradigma dari sistem pengelolaan yang sentralistik dan sektoral kearah sistem pengelolaan yang lebih responsif dan otonom yang bercirikan:

1. mencerminkan rasa keadilan masyarakat,
2. proses pembuatannya transparant dan aspiratif,
3. hukum berfungsi sebagai pemberdaya kehendak rakyat,
4. rumusan-rumusan pasalnya jelas dan rinci, dan
5. menolak interpretasi penguasa (Mahfud, 1993 & 1999).

Perubahan sistem pengelolaan ini, harus diikuti pula dengan perubahan paradigma pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan. Menurut Emil Salim (1999), terdapat lima paradigma pembangunan dalam pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan. Paradigma **pertama**, laut merupakan milik negara sehingga pengelolaannya berada di tangan negara. Kenyataannya, pemerintah tidak berdaya dan tidak mampu mengelola sumber daya perikanan dan kelautan tanpa kerusakan.

Pemilikan laut harus diubah dari milik negara ke milik masyarakat. Paradigma ini mengedepankan kepentingan masyarakat pantai beserta hukum adatnya. Misalnya, ketentuan tentang kawasan 12 mil dari pantai biasanya sudah diatur oleh masyarakat pantai. Untuk itu diperlukan keberanian pemerintah meletakkan tanggungjawab pelestarian dan pengelolaan perikanan dan kelautan pada masyarakat setempat.

Kedua, pemerintah satu-satunya lembaga yang paling mengetahui cara mengelola sumber daya perikanan dan kelautan. Dalam konteks ini, pemerintah kemudian mengeluarkan kebijakan dan hukum dalam pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan yang sentralistik dan seragam tanpa memperhatikan perbedaan lokalitas dan keberagaman. Produk kebijakan dan hukum seperti ini dalam implementasinya tidak efektif.

Ketiga, perikanan dan kelautan merupakan sumber daya alam yang gratis. Dengan pardigma ini, manusia dapat bebas membuang

limbah ke laut, bebas menangkap ikan sampai ke dasar laut dengan teknologi pukat harimau, bebas membom dan meracuni terumbu karang. Ringkasnya manusia bebas menggunakan sumber alam kelautan karena semua ini adalah *free resources*.

Keempat, menganggap sumber daya perikanan dan kelautan begitu berlimpah sehingga sikap pengelolaannya sangat eksploitatif dengan gaya *roof-bouw* (mengambil hasil tanpa menanam kembali). Padahal eksploitasi yang melewati ambang batas pembaruan dirinya, maka terjadi penipisan (*depletion*) dari resources stock, dalam bidang perikanan akibat *over fishing*. Izin penangkapan ikan yang diberikan pemerintah sama sekali tidak memperhitungkan ambang batas pembaharuan sumber daya perikanan. Akibatnya, lautan Jawa, selat Malaka, selat Sunda, selat Bali menderita penipisan stok akibat *over fishing*. Sementara royalty serta retribusi izin penangkapan ikan sama sekali tidak digunakan untuk rehabilitasi kawasan laut.

Kelima, memandang laut sebagai komponen yang berdiri sendiri, bebas dari kaitan komponen lain dalam ekosistem laut. Sumberdaya perikanan dan kelautan merupakan satu kesatuan ekologi yang terintergrasi yang pengelolaannya tidak dapat dibatasi secara sektoral maupun berdasarkan wilayah. Oleh karena itu, diperlukan kajian mendalam mengenai pengelolaan sumber daya ini berdasarkan *eco-region* dan *geo-politic*.

E. Perubahan Strategi Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Lautan Berbasis pada Kearifan Masyarakat Lokal/Adat

Keberagaman pemanfaatan yang ada di wilayah pesisir dan lautan telah menimbulkan konflik pengelolaan sebagaimana telah diuraikan pada subbab sebelumnya. Dampak dari konflik pengelolaan tersebut, mengakibatkan degradasi lingkungan pesisir dan lautan serta semakin terpinggirkan (teralienasi) akses masyarakat nelayan lokal memenuhi kebutuhan dan guna meningkatkan kesejahteraannya dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan.

Guna memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat lokal dalam pemanfaatan sumber daya pesisir dan lautan di satu pihak dan terjaminnya kelestarian dan keberlanjutan sumber daya pesisir dan lautan di pihak lain, diperlukan aturan main dalam masyarakat. Aturan main–*institutional arrangement*–yang berlandaskan keadilan sosial, itikat baik dan demokratis. Aturan main ini dipengaruhi juga oleh perubahan-perubahan paradigma kebijakan dan hukum pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan.

Indonesia telah lama mengenal strategi pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan berdasarkan kearifan masyarakat lokal. Dalam dunia akademis sistem ini lebih dikenal dengan istilah Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Berbasis pada Komunitas (PSBK) yang merupakan terjemahan bebas dari Community Base Fisheries Managemant (CBFM). PSBK adalah mekanisme pengelolaan sumber daya yang mengakomodasi pengaturan akses dan partisipasi masyarakat (dengan prinsip-prinsip *indigenous knowledge*), sedangkan peran pemerintah dalam sistem ini relatif tidak ada, apabila ada hanya sebagai fasilitator. PSBK ini telah dikembangkan di berbagai negara, seperti India, Thailand, Malaysia, dan Filipina.

Pola pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan berbasis pada pengetahuan dan kearifan masyarakat lokal yang ada di Indonesia dapat disebut sebagai model PSBK, atau Teritorial User Right of Fisheries (TURF) atau Hak Guna Wilayah Hukum Pesisir dan Lautan (HGWHPL). Bentuk-bentuk HGWHPL yang populer di Indonesia, yakni:

1. *sasi* di Maluku,
2. *awig-awig* di Bali
3. *panglima laut* di Aceh,
4. *rumpon* di Lampung,
5. *petorosan* di Kenjeran-Surabaya,
6. *banjang soyo (sero)* dan *bagan* di Muncar-Banyuwangi, serta
7. jaring seret (tarik) di Prigi Trenggalek (Nikijuluw, 1994; Syafa'at, 1996, 1999 dan 2001).

Menurut kriteria Cristy (1982) terdapat beberapa kondisi yang dapat memengaruhi pembentukan dan berlangsungnya HGWHPL, yaitu:

1. sifat sumber daya alam,
2. batasan bio-fisik,
3. teknologi penangkapan ikan,
4. faktor-faktor budaya,
5. distribusi kekayaan, dan
6. wewenang pemerintah dan lembaga hukum.

Sistem kearifan masyarakat lokal dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan seperti: *sasi*, *awig-awig*, *rumpon*, *panglima laut*, *petorosan*, dan *banjang soyo* serta *bagan* dan lain-lain yang sejenis sebagai "*self regulatory system*". Sistem yang berasal dari, oleh, dan untuk masyarakat yang terlibat di dalamnya. Menurut Jentof dan Kristoffersen (dalam Donald R. Leal, 1996) *self regulatory system* adalah masyarakat mengelola sumber daya pesisir dan lautan,

biasanya tanpa adanya campur tangan pemerintah dan berupaya untuk mencegah kerusakan dan kepunahan sumber daya, serta menjaga keberlanjutan sumber daya. Pada umumnya sistem ini terbentuk secara spontan dan informal.

Peranan masyarakat dalam menghasilkan *self regulatory system* menunjukkan relevansinya pada masa kini, khususnya setelah berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah yang secara otonom memberikan kewenangan mengelola sumber daya yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestariannya. *Self regulatory system* akan bermanfaat secara optimal apabila berinteraksi pula dengan lingkungan luar sistem yang berpengaruh terhadap sistem tersebut. Misalnya, mendapat dukungan, legitimasi bahkan pengakuan agar tetap eksis dan berkembang dengan positif. Dalam banyak kasus hasil penelitian menunjukkan bahwa tanpa adanya dukungan, legitimasi bahkan pengakuan dari berbagai pihak yang terkait, maka sistem *sasi*, *awig-awig*, *panglima laut*, *rumpon*, *petorosan*, *banjang soyo bagan*, dan lain-lain akan menjadi rentan terhadap mainstream baru dan akan mudah ditinggalkan serta tergantikan oleh pendekatan lain (Syafa'at, 1995,1999,2000; Suseno, 1999).

Dasar-dasar pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan berbasis pada kearifan masyarakat lokal sebaiknya dikembangkan dan disesuaikan dengan kebutuhan yang berkembang dinamis bersama pemerintah dan stake holders lainnya. Pengembangan konsep PSBK perlu pencermatan secara kritis dan demokratis beberapa hal yang mendasar, yaitu:

1. masyarakat,
2. *boundaries*, dan
3. kontrol.

Kejelasan mengenai masyarakat menyangkut ketentuan tentang siapa saja yang terlibat, keberadaan tradisi, sosial, budaya yang unik dan kuat, sedangkan *boundaries* menyangkut batas-batas areal geografis yang disepakati, adapun kontrol menyangkut kejelasan adanya aturan main, siapa yang berhak memanfaatkan, siapa yang berhak menjatuhkan sanksi serta menentukan bentuk-bentuk sanksi dan penalti. Apabila suatu masyarakat telah mendapat kewenangan serta menjalankan tanggung jawab sesuai dengan kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat dan disetujui bersama, maka diharapkan dapat tercipta potensi masyarakat lokal untuk melakukan kontrol terhadap sumber daya pesisir dan lautan sesuai dengan kesepakatan yang telah dibuat.

Dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan berbasis pada kearifan masyarakat lokal yang dinamis, sesuai dengan tuntutan perubahan sosial, ekonomi, dan budaya, diperlukan adanya suatu kerjasama yang baik antara masyarakat lokal yang bersangkutan dengan berbagai pihak, pemerintah dan kalangan swasta, organisasi non pemerintah (ornop) dan kalangan perguruan tinggi. Masing-masing pihak dapat melengkapi dalam berbagai hal. Misalnya, dalam menyusun dan menetapkan menyelesaikan konflik dan menerapkan sanksi. Agar penyelesaian konflik dan penerapan sanksi dapat berjalan efektif diperlukan sarana dan prasarana serta figur mediator yang representatif.

Dalam batas-batas tertentu diperlukan dukungan berupa pengakuan (*recognizing*) dari pemerintah atas aturan yang telah disepakati berupa legalitas, misalnya surat keputusan pemerintah daerah atau pemerintahan kota, keputusan pemerintahan provinsi, bahkan bila manaperlu berbentuk undang-undang. Mempertemukan peran masyarakat dan pemerintah dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan dapat memepertimbangkan saran Nielsen et. al. (1996), yaitu melalui co-management, yaitu suatu bentuk perangkat kelembagaan dan hukum antara pemerintah dan kelompok masyarakat pengguna untuk mengelola secara efektif dan berkelanjutan suatu sumber daya.

Untuk melaksanakan co-management diperlukan adanya kehendak politik (*political will*) yang kuat dari pemerintah guna mendelegasikan sebagian wewenangnya dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan kepada masyarakat pada satu sisi dan kesiapan masyarakat lokal untuk menerima tanggung jawab sebagai konsekuensi penyerahan atau pelimpahan kewenangan tersebut pada sisi yang lain. Dukungan pemerintah terhadap pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan pada beberapa kasus ternyata telah memberikan manfaat. Oleh karena itu, dengan adanya pengakuan pemerintah terhadap pengelolaan berbasis masyarakat lokal dapat membawa kestabilan bagi pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan.

F. Penutup

Memasuki era otonomi daerah, potensi konflik, baik yang horisontal maupun vertikal dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan menunjukkan kecenderungan meningkat, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Apabila hal ini dibiarkan terus terjadi akan berdampak buruk bagi keberlanjutan ekologi pesisir dan lautan serta terpuruknya kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat lokal. Untuk itu, diperlukan regulasi pemerintah pusat

maupun daerah daerah dalam mengelola sum berdaya kawasan serta mengatur tata ruang pesisir dan lautan yang berpijak dan memerhatikan, bahkan mengakomodasi kearifan masyarakat lokal/adat agar tidak terjadi konflik pengelolaan yang berkepanjangan. Regulasi ini akan memberikan ruang partisipasi masyarakat lokal yang fleksibel bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir secara keseluruhan.

Penguatan dan pengembangan pranata organisasi masyarakat lokal di daerah pesisir perlu terus dilakukan secara intensif dan berkesinambungan agar masyarakat memiliki posisi tawar yang memadai, baik dalam penyelesaian konflik atau mempertahankan hak untuk mengakses sumber daya pesisir dan lautan guna menjamin tingkat kesejahteraan hidup yang lebih manusiawi. Dengan cara demikian, masyarakat lokal dan pemerintah daerah dapat memahami keberadaan pranata lokal dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan. Pemahaman ini sangat dibutuhkan dalam merumuskan kebijakan pembangunan yang berpihak pada kepentingan rakyat.

Akses pengembangan jaringan informasi dan kerjasama masyarakat lokal dengan organisasi masyarakat lain, ornop, dan perguruan tinggi harus dipermudah. Masyarakat lokal harus diberdayakan untuk dapat meraih lebih mudah mengakses jaringan tersebut guna memperkuat eksistensi pranata kelembagaan dan hukum yang dimiliki. Hal ini sangat penting bagi masyarakat lokal dalam menghadapi dan menyelesaikan konflik dengan pihak pemerintah atau pemilik modal swasta yang tidak dapat diselesaikan sendiri dan dapat memperoleh dukungan dari masyarakat lain atau lembaga lain yang bersimpati dan ingin memberikan bantuan atau melakukan advokasi.

Daftar Pustaka

- Cristy Jr., F.T. 1982. *Territorial Use Rights in Maritim Fisheries: Definition and Condition*. FAO Fisheries Technical Paper (227): 10 pp.
- Dove, Michel. 1985. *Sistem Perladangan di Indonesia: Studi Kasus dari Kalimantan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Kissya Eliza. 1993. *Sasi Aman Haru Ukui: Tradisi Kelola Sumberdaya Alam Lestari di Haruku*. Jakarta: Sejati.
- Leal, Donald R. 1996. *Community-Rhuiu Fisheries: Avoiding the Tragedy of the Commons*. PERC Policy Series, Issue Number PS-7-A Summary.
- Mc Cay. B.J. 1978. *Sistem Ecology, People, and the Anthropological of Fishing Communities*. In *Human Ecology* 6 (4).
- Mahfud Md., Moh. 1993. *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Konfigurasi Politik*. Yogyakarta: Disertasi UGM.
- Nielsen, et.al. 1996. *Analisis of Fisheries Management Arregement: A Research Framwork*. (draft) Institute For Fisheries Management and Coastal Community Development (IFM)–International Center For Living Aquatic Resources Management (ICLARM).
- Posey, A.D. 1984. *Ethnoecology as Applied Anthropology in Amazonia Development*. *Human Organization* 43 (2).
- Rahail, J.P. 1993. *Larwul Ngabal: Hukum Adat Key Bertahan Menghadapi Perubahan*. Jakarta: Sejati.
- Safa'at, Rachmad. 1995. *Perlindungan Hukum Hak Adat Kelautan Dalam Pengelolaan Sumberdaya Laut: Studi Kasus Masyarkat Nelayan Kedungcowek, Kenjeran, Surabaya*. Thesis. Program Pascasarjana Ilmu Lingkungan Universitas Indonesia.
- _____, 1996. *Masyarakat Adat yang Tersingkir dan Terpinggirkan: Studi Dampak UU No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahjan Desa Terhadap Masyarakat Adat*. Jakarta: Laporan Penelitian Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM).
- _____, 1999 dan 2000. *Model Alternatif Penguatan Kelembagaan dan Hukum Berbasis pada Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Berkelanjutan*. Laporan Penelitian, Riset Unggulan Terpadu (RUT) VII.1 dan VII.2, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Salim, Emil, 1999. *Menanti Paradigma Baru Kelautan*. Jakarta: Makalah dalam Seminar "Laut Merupakan Lahan Ekonomi Masa Depan". Diselenggarakan oleh Denatur Concervasiont bekerjasama dengan Yayasan Warisan Budaya Banda Neira.
- Vayda, A.P. 1983. *Progresive Contekstualization: Methods for Research in Human Ecology*. In: *Human Ecology* II (3).

Bab 10

Analisis Kebijakan dan Strategi Adaptasi Nelayan dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Hari Tua (Studi Kasus Komunitas Nelayan Jaring Tarik Pantai Teluk Prigi Kecamatan Watulimo Kabupaten Trenggalek)

Rachmad Safa'at

A. Pendahuluan

Kemiskinan masyarakat nelayan telah menjadi gambaran faktual yang paradoks dengan keberadaan sumber daya terdekat mereka, yakni sumber daya pesisir dan laut yang melingkupi lebih dari dua pertiga wilayah Indonesia. Berbagai analisis telah dikemukakan oleh para pakar dalam menyikapi realitas ini, di antara faktor penyebab kemiskinan masyarakat nelayan, yakni faktor alamiah dan nonalamiah. Faktor-faktor alamiah yang menyebabkan terjadinya kemiskinan nelayan, seperti fluktuasi musim penangkapan ikan dan struktur alamiah sumber daya ekonomi desa. Adapun faktor-faktor nonalamiah lebih berkaitan dengan keterbatasan modal dan daya jangkauan teknologi penangkapan ikan, sistem bagi hasil yang tidak adil, tidak adanya jaminan sosial, lemahnya masyarakat nelayan dalam penguasaan jaringan pemasaran hasil tangkapan dan rendahnya ketrampilan melakukan diversifikasi kegiatan penangkapan dan kegiatan ekonomi lainnya (Kusnadi, 2000, 2002 dan 2003).

Faktor-faktor lainnya yang memiliki kontribusi dalam menciptakan kemiskinan, yakni migrasi masif penduduk di luar wilayah pesisir ke desa-desa pesisir sehingga memengaruhi terjadinya kompetisi antara masyarakat nelayan lokal dengan masyarakat pendatang (Wijaksana, 2002). Adapun faktor lain yang menunjang kemiskinan, yakni degradasi sumber daya pesisir dan laut (Juwono, 1994; Suyanto, 1996; Ismawan, 1999; Pranadji, 1999 dan Wahyono et.al., 2001), kebijakan dan hukum positif yang

tidak berorientasi pada proteksi nelayan tradisional dan miskin dan keberadaan kelembagaan di masyarakat nelayan yang tidak advokatif dalam melindungi dan menjamin hak-hak sosial ekonomi masyarakat nelayan (Ulum, 2002 dan 2003; Susilo dan Safa'at, 2002 dan Susilo et.al., 2004).

Tingkat sosial ekonomi yang rendah merupakan ciri umum kehidupan nelayan di manapun berada. Tingkat kehidupan mereka sedikit di atas pekerja migran atau setara dengan petani kecil dan buruh tani. Bahkan, jika dibandingkan secara saksama dengan kelompok masyarakat lain di sektor pertanian, nelayan (khususnya nelayan kecil/tradisional) dapat digolongkan sebagai lapisan sosial yang paling miskin dan rawan secara sosial ekonomi.

Komunitas nelayan jaring tarik (*beach seine*) pantai Prigi Trenggalek sebagai komunitas nelayan tradisional yang masih bertahan di wilayah pantai Prigi, saat ini, menghadapi tekanan sosial, ekonomi, politik, dan ekologi sebagaimana unsur-unsur yang mendasari terciptanya kemiskinan sebagaimana faktor-faktor di atas.

Riset yang telah dilakukan untuk mengkaji strategi adaptasi komunitas nelayan jaring tarik Prigi kali pertama dilakukan Ulum (2002 dan 2003) yang mengkaji bentuk kelembagaan dan respons komunitas tersebut ketika menghadapi perubahan sosial, kelembagaan, dan ekologi yang termanifestasi dalam bentuk-bentuk resistensi serta upaya-upaya diversifikasi ekonomi untuk mempertahankan eksistensinya. Adapun riset lain yang berkaitan dengan komunitas nelayan jaring tarik dilakukan oleh Susilo, et.al. (2004), yang memfokuskan pada strategi peningkatan daya adaptasi komunitas ini melalui pendekatan penguatan organisasi komunitas nelayan jaring tarik dalam menghadapi perubahan yang cepat dan multidimensi.

Berbagai upaya pemberdayaan yang dibidani pemerintah telah dilakukan untuk mendorong masyarakat nelayan yang dililit kemiskinan keluar dari kemelutnya, di antaranya dengan pinjaman permodalan dan kredit lunak, upaya-upaya institusional pun tak lepas dari bidikan program ini, seperti penguatan kelembagaan masyarakat nelayan. Namun, upaya-upaya ini, seolah masih jauh dari harapan karena disamping sifatnya yang temporal, ternyata upaya ini tidak komprehensif menyentuh permasalahan masyarakat nelayan yang sangat kompleks, atau dalam batas tertentu justru menimbulkan dampak sosial berupa stratifikasi sosial.

Di antara bagian dari kompleksitas permasalahan yang dihadapi oleh komunitas nelayan jaring tarik, yakni permasalahan jaminan sosial secara umum dan jaminan sosial hari tua secara

khusus. Signifikansi isu jaminan sosial masyarakat nelayan terutama jaminan sosial nelayan jaring tarik merupakan kebutuhan mendasar yang harus dipenuhi karena selaras dengan besarnya faktor-faktor yang mendukung akan pemenuhan jaminan sosial, seperti: kecelakaan kerja di laut yang menjadi rutinitas, kondisi lautan yang tidak dapat diprediksi sehingga memengaruhi proses kerja dan penghasilan yang diperoleh, serta jaminan sosial hari tua bagi nelayan yang tidak tersentuh sama sekali dalam kebijakan negara maupun dalam tataran implementatif.

Tidak adanya sistem jaminan sosial nelayan tradisional jaring tarik dalam menghadapi berbagai risiko pekerjaan, seperti kecelakaan, kematian, hilang terbawa ombak atau tertimpa badai besar, sakit, cacat, dan hari tua atau lanjut usia, baik yang difasilitasi oleh negara semakin memperburuk kondisi sosial ekonomi nelayan jaring tarik. Meskipun pemerintah telah menyelenggarakan berbagai program jaminan sosial seperti: Jamsostek, Asabri, dan Taspen, namun ketiga program jaminan sosial ini tidak menyentuh nelayan, khususnya nelayan jaring tarik. Untuk itu, nelayan jaring tarik harus memikul dan membayar sendiri risiko-risiko pekerjaan yang dilaminya. Berbagai strategi adaptasi telah diupayakan untuk menjaga kelangsungan hidupnya ketika menghadapi berbagai resiko pekerjaan yang paling buruk sekalipun.

Permasalahan penelitian ini, sebagai berikut:

1. bagaimana kebijakan pemerintah, baik pusat maupun daerah dalam mengakomodasi dan memfasilitasi jaminan sosial pada nelayan lanjut usia?
2. bagaimana bentuk dan proses implementasi kebijakan jaminan sosial nelayan pantai Prigi oleh pemerintah daerah setempat?
3. bagaimana struktur nelayan jaring tarik dalam masyarakat nelayan yang terbentuk sebelum dan sesudah adanya kebijakan negara dalam pengaturan permasalahan sosial ekonomi nelayan Prigi?
4. bagaimana dampak dan respons nelayan jaring tarik terhadap kebijakan negara yang mengatur jaminan sosial bagi nelayan Prigi?
5. bagaimana strategi adaptasi nelayan jaring tarik ketika memasuki dan menjalani usia tua yang tidak produktif lagi?

Tujuan penelitian ini, sebagai berikut.

1. Menganalisis secara kritis kebijakan pemerintah, baik pusat maupun daerah dalam mengakomodasi dan memfasilitasi jaminan sosial pada nelayan jaring tarik lanjut usia.

2. Mendeskripsikan bentuk dan proses implementasi kebijakan jaminan sosial bagi nelayan Prigi oleh pemerintah daerah setempat.
3. Merumuskan dan menganalisis struktur nelayan jaring tarik dalam masyarakat nelayan pra dan pasca keberadaan kebijakan negara dalam pengaturan permasalahan sosial ekonomi nelayan Prigi.
4. Memotret dan mendeskripsikan dampak dan respons nelayan jaring tarik terhadap kebijakan jaminan sosial nelayan Prigi.
5. Menganalisis strategi adaptasi nelayan jaring tarik ketika memasuki dan menjalani usia tua yang tidak produktif lagi.

B. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yakni pendekatan penelitian hukum normatif dan empiris. Pendekatan hukum normatif dilakukan untuk menganalisis kebijakan dan peraturan pemerintah, baik pusat maupun daerah dalam mengakomodasi dan memfasilitasi jaminan sosial hari tua kepada nelayan tradisional (jaring tarik).

Sedangkan, pendekatan hukum empiris digunakan untuk melakukan kajian-kajian kritis di lapang tentang bagaimana strategi adaptasi nelayan jaring tarik di wilayah pantai teluk Prigi Trenggalek dalam memfasilitasi dan memenuhi kebutuhan dirinya sendiri dan anggota keluarganya ketika memasuki usia lanjut dan tidak produktif lagi.

2. Lokasi dan Objek Penelitian

Pemilihan lokasi penelitian difokuskan di wilayah pantai teluk Prigi dengan alasan:

- a. merupakan fishing base yang telah ada sejak zaman penjajahan Belanda dan Jepang;
- b. komunitas nelayan jaring tarik merupakan komunitas tertua di wilayah pantai Prigi atau keberadaan mereka seiring dengan munculnya fishing base sehingga banyak nelayan jaring tarik yang memasuki usia tua; dan
- c. komunitas nelayan jaring tarik merupakan entitas sosial yang paling besar menanggung dan merasakan beban sosial, ekonomi, politik, dan ekologi di wilayah pantai Prigi.

3. Metode dan Analisis Data

Metode penelitian yang digunakan, yakni: content analysis, studi kasus, PRA, *life story*, dan *focus group discussion* (FGD). Analisis data dilakukan dengan teknik analisis deskriptif kualitatif untuk data primer, yaitu dengan cara mendiskripsikan seluruh temuan lapang yang terkait dengan strategi dan adaptasi nelayan jaring tarik dalam memenuhi jaminan sosial hari tua, kemudian melakukan analisis yang bersifat kualitatif guna menarik kesimpulan dan rekomendasi yang penting dalam mengkritisi strategi dan adaptasi yang telah mereka lakukan. Sedangkan, data sekunder berupa bahan hukum dianalisis dengan metode *content analysis*, yaitu dengan cara melakukan telaah kritis terhadap substansi pasal-pasal perundang-undangan maupun isi kebijakan yang mengatur jaminan sosial hari tua bagi nelayan jaring tarik baik pada tingkat undang-undang maupun peraturan daerah.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Menyibak Struktur Masyarakat Nelayan Pantai Prigi

Upaya menyibak struktur sosial masyarakat nelayan pantai Prigi dilakukan karena absensi referensi struktur sosial masyarakat nelayan dalam kepustakaan negeri ini sehingga salah satu pendekatan yang barangkali bisa menginterpretasikan kesadaran kolektif dan hakikat relasi sosial atau menurut Hefner (1999) disebut refensi sosial (*social referencing*) dengan pendekatan struktural. Dengan pendekatan ini, struktur tidak hanya didefinisikan menurut teori kelas dalam hubungannya dengan kegiatan produksi sebagaimana pendekatan Marxian atau pola Weberian yang lebih meletakkan aktor dan peranannya sebagai pihak yang menentukan terjadinya sebuah formasi sosial. Lebih dari itu, dengan tidak melepaskan peranan modal sosio-kultural dan diversitas hak akses dan kontrol terhadap sumber daya yang ada, dalam kerangka inilah upaya penyibakan struktur sosial komunitas nelayan jaring tarik Prigi dalam konfigurasi masyarakat nelayan pantai Prigi akan dianalisis.

Di dalam masyarakat nelayan pantai Prigi, peranan dan status kepemilikan alat produksi seperti pemilikan teknologi armada perikanan sangat menentukan seseorang atau sebuah komunitas masuk kategori mana dalam struktur sosial. Status yang bersifat alamiah atau diperoleh (*ascribed status*) dan status yang diusahakan (*achieved status*) di sana sangat menentukan peranan dalam relasi sosial masyarakat nelayan Prigi sehingga persenyawaan kedua jenis status ini merupakan modal bagi seseorang untuk masuk

pada struktur sosial atas. Hal ini sudah meniscayakan kontradiksi terhadap komunitas nelayan jaring tarik (KJT) Prigi yang tidak mempunyai achieved status atau meski ascribed status ada namun hal ini berbeda jauh dengan kelompok sosial yang menguasai alat-alat produksi.

Dalam wacana struktural kita berhadapan dengan wacana kelompok sosial tengah (*mediary*) yang menjembati struktur sosial bawah dengan struktur sosial atas. Peranan kelompok *mediary* terkadang sangat dominan dalam memengaruhi relasi sosial yang terjadi di masyarakat, meski secara kebijakan publik ia tidak bisa mengakses, seperti struktur atas (negara). Guna mempermudah pemetaan struktur sosial masyarakat nelayan Prigi dan menentukan posisi KJT dalam relasi struktural maka miniatur pemetaan struktur digambarkan dalam matrik berikut dan bagan di akhir tulisan.

Tabel 1 Pemetaan Struktur Sosial Masyarakat Nelayan Prigi dan Menentukan Posisi KJT.

No	Institusi dan/ Status Sosial	Peranan
1	Dinas Pariwisata, Lingkungan Hidup, Pertambangan dan Energi	• Institusi negara yang bertanggung jawab melakukan pengelolaan pariwisata di wilayah pantai Prigi, urusan lingkungan hidup seperti pencemaran lingkungan dan lain-lain; • tidak berkoordinasi dengan DKP dalam pengelolaan sumber daya perikanan pantai Prigi;
2	Dinas Kehutanan dan Perkebunan (Dishutbun)	• institusi negara yang bertanggung jawab dalam pengelolaan sumber daya hutan; • memiliki kontribusi terhadap kerusakan sumber daya hutan sekitar pantai Prigi karena apatis ketika terjadi penebangan (illegal logging); • tidak berkoordinasi dengan DKP pengelolaan sumber daya perikanan pantai Prigi;

3	DKP (Dinas kelautan dan Perikanan)	• institusi negara yang bertanggung jawab dalam pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan Kabupaten Trenggalek; • memberikan perizinan usaha perikanan termasuk perusahaan pengolahan ubur-ubur di wilayah Prigi; • tidak mampu mengontrol aktivitas destruktif di wilayah pantai Prigi, seperti pembangunan perusahaan ubur-ubur, <i>illegal fishing</i>; • tidak mampu menata sistem pengelolaan sumber daya perikanan terpadu di wilayah pantai Prigi; • berperan dalam mendisfungsikan tempat pendaratan (rapetan) dan wilayah tangkap (<i>fishing ground</i>) nelayan jaring tarik dengan melegalisasi pembangunan Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN) Prigi dan usaha budidaya rumput laut di Karanggongso; • tidak memberi perlindungan dan jaminan sosial bagi KJT; • tidak melakukan pengelolaan sumber daya pesisir terpadu dengan instansi negara yang selevel seperti DPLPE dan Dishutbun dalam mencegah laju kerusakan sumber daya pesisir; • apatis terhadap regulasi jaminan sosial nelayan dengan indikator tidak ada regulasi daerah yang spesifik mengatur jaminan sosial nelayan;
4	PPN Prigi	menggusur rapetan KJT untuk pengembangan kawasan PPN Prigi.
5	Perhutani	• penanggung jawab dalam pemanfaatan sumber daya hutan; • tidak melakukan pengelolaan hutan terpadu sehingga terjadi penggundulan hutan yang berdampak pada sumber daya pesisir seperti sedimentasi, pemutihan terumbu karang dan erosi di wilayah pantai Prigi; • memberikan izin usaha bagi beroperasinya perusahaan pengolahan ubur-ubur;

6	Pemerintah desa (pemdes)	• institusi yang memberi izin usaha bagi perusahaan ubur-ubur dan para nelayan andon; • institusi yang melakukan intervensi secara tidak langsung terhadap relasi sosial nelayan seperti terlibat dalam urusan pengelolaan TPI Prigi;
7	Muspika	• institusi yang memberi izin usaha bagi perusahaan ubur-ubur dan para nelayan andon; • institusi yang melakukan intervensi secara tidak langsung terhadap relasi sosial nelayan seperti terlibat dalam urusan pengelolaan TPI Prigi;
8	LSM	• mendampingi PSBK dalam menjalankan program-programnya namun berperan terhadap terciptanya opini publik yang bertujuan untuk menghapuskan nelayan jaring tarik prigi; • tidak sensitif terhadap isu jaminan sosial nelayan; • tidak menyuarakan kepentingan dan pembelaan kelompok marginal seperti KJT dan lain-lain;
9	KUD	• lembaga ekonomi yang berperan terhadap usaha perikanan di Prigi seperti pemberian kredit usaha, dll.; • Memiliki keterkaitan dengan pengelolaan TPI; • Sebagai penyalur bantuan pemerintah seperti kredit;
10	PSBK (pengelola Sumberdaya perikanan berbasis komunitas)	• Lembaga <i>mediary</i> yang mempertemukan kepentingan negara dengan masyarakat nelayan, namun dalam operasionalnya cenderung memihak kepentingan negara; • Tidak mampu menyuarakan aspirasi kelompok marginal dan hanya mewakili kelompok elit masyarakat seperti juragan darat, pengolahan ikan, eksekutif desa dan Muspika; • Memiliki akses dengan pemerintah (DKP, pemdes dan Muspika dan TPI);

11	Perusahaan pengolahan ikan & ubur-ubur	• Mengendalikan sirkulasi harga ikan dan ubur-ubur; • Mencemari lingkungan pantai perikanan sehingga berdampak pada disfunksinya rapetan nelayan jaring tarik; • Pemilik otoritas dalam sistem kerja perusahaan dan dalam penentuan besarnya upah buruh;
12	Pengolah ikan	Mencemari lingkungan pantai perikanan sehingga berdampak pada disfunksinya rapetan nelayan jaring tarik;
13	Juragan laut	• Pemilik armada kapal yang menguasai seluruh modal sehingga memperoleh bagian terbesar dalam sistem bagi hasil penangkapan ikan; • Memiliki otoritas mengatur juragan laut, pendega dan pengurus kapal; • Memiliki otoritas atau Penentu tunggal dalam pemasaran hasil tangkapan ikan di TPI atau <i>bargaining</i> harga ikan dengan para bakul/pengepul ikan; • Memiliki akses yang kuat dalam organisasi PSBK, KUD, TPI dan negara;
14	Juragan darat	• Mempunyai otoritas terhadap pendega selama dalam operasi penangkapan ikan di laut; • Memiliki otoritas dalam perekrutan pendega;
15	Bakul/pengepul	• Mengendalikan konstelasi harga ikan; • Memberi pinjaman kepada nelayan; • Mempunyai relasi yang kuat dengan perusahaan perikanan di wilayah Prigi dan diluar kota Trenggalek; • Berperan dalam sistem lelang TPI;
16	Buruh pengolahan ikan & ubur	Pekerja yang tidak memiliki otoritas dalam sistem kerja dan hanya memperoleh upah dari pekerjaan pengolahan ikan & ubur-ubur;

17	Penguras kapal	Pekerja yang bertanggung jawab mengurus kapal seperti mempersiapkan BBM dan bahan untuk operasi penangkapan ikan, membersihkan kapal dll.
18	Pendega	Buruh nelayan yang hanya bekerja di kapal penangkapan ikan milik juragan darat untuk memperoleh upah sesuai hasil tangkapan yang diperoleh;
19	Kuli pengangkut ikan	Mengangkut ikan dari kapal perikanan yang mendarat untuk dibawa ke TPI, dari sini ia akan memperoleh upah sesuai dengan banyaknya ikan dalam basket yang diangkut;
20	Nelayan pancing	• Menangkap ikan dengan alat pancing dan merupakan kelompok sosial marginal yang secara kuantitatif mayoritas; • Apabila musim ikan purse seine, ia akan beralih kerja sementara sebagai pendega kapal <i>purse seine</i>;
21	Komunitas nelayan jaring tarik (KJT)	• Menangkap ikan dengan alat tangkap tradisional jaring tarik, merupakan komunitas nelayan tergusur di wilayah pantai Prigi akibat pembangunan masif kawasan pesisir yang mengarah pada modernisasi perikanan; • Apabila musim ikan purse seine, ia akan beralih kerja sementara sebagai pendega kapal purse seine;
22	Tukang becak	• Bekerja dari jasa angkutan becak; • Apabila musim ikan purse seine, ia terkadang beralih kerja sementara sebagai pendega kapal purse seine;

Sumber: Data Prime, Diolah, 2004.

2. Kebijakan Nasional Jaminan Sosial Hari Tua Nelayan

Hasil penelitian Fakultas Perikanan Brawijaya (2001) mengenai keberadaan kebijakan kelautan dan perikanan serta implementasinya di Jawa Timur, ditemukan bahwa banyaknya kebijakan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah secara umum tidak efektif dioperasionalisasikan. Banyaknya kebijakan dan regulasi ternyata bertolak belakang dengan jaminan sosial yang tidak diakomodasi dan difasilitasi negara bagi masyarakat nelayan dalam peraturan perundang-undangan, meskipun instrumen yang digunakan pemerintah untuk menarik pungutan dari nelayan sangat banyak bentuknya, mulai dari pungutan untuk izin usaha perikanan sampai dengan pungutan pemasaran hasil tangkapan di Tempat Pelelangan Ikan (TPI).

Kefakuman regulasi dan kebijakan nasional yang mengatur jaminan sosial nelayan otomatis akan menjadi problem normatif kebijakan kita ke depan, sedangkan dalam aras empirik, kevakuman hukum dan kebijakan ini akan memicu resistensi dalam jangka panjang, karena seiring dengan peningkatan kesadaran masyarakat nelayan yang merasa hak-haknya belum diakomodasi oleh negara padahal mereka telah memberikan kontribusi berupa pembayaran pungutan-pungutan kepada negara. Faktor lain yang akan mendorong resistensi, yakni degradasi sumber daya perikanan dan laut yang berkorelasi positif dengan peningkatan armada dan perlengkapannya.

Secara otomatis wilayah tangkapan ikan (*fishing ground*) akan semakin mengarah ke laut lepas (*off shore*). Dari sini dapat dianalisis bahwa dengan makin jauhnya *fishing ground* nelayan maka bahaya kerja yang akan mereka hadapi di lautanpun akan semakin besar. Padahal, kebutuhan jaminan sosial sama mendesaknya dengan kebutuhan subsistensi berupa perolehan hasil tangkapan yang maksimal.

3. Kebijakan Daerah dan Implementasi Jaminan Sosial

Absurditas keberadaan jaminan sosial nelayan yang difasilitasi negara akan mengarahkan pada pertanyaan mendasar pada riset dan temuan ini, yaitu bagaimanakah mengenai keberadaan jaminan sosial hari tua bagi nelayan jaring tarik di Prigi? Alih-alih mengatur jaminan sosial hari tua, upaya memformulasi jaminan sosial bagi nelayan yang mengalami kecelakaan kerja saja pemerintah sangat terlambat apabila dibandingkan dengan intensitas serta tidak terhitungnya jumlah kasus kecelakaan di laut yang seolah menjadi rutinitas.

Upaya Pemerintah kabupaten Trenggalek dalam memfasilitasi jaminan sosial nelayan yang dituangkan dalam peraturan perundangan hingga hingga saat ini sebatas pada Keputusan Bupati Trenggalek Nomor 61 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Pelelangan Ikan Kabupaten Trenggalek, adapun secara vertikal dari peraturan nasional atau yang selevel Peraturan Daerah (perda) belum satupun produk hukum dan kebijakan yang spesifik mengatur jaminan sosial masyarakat nelayan.

Terbitnya keputusan bupati di atas, secara normatif bukan mengatur spesifik jaminan sosial nelayan, namun ia lebih menekankan pada mekanisme pengaturan pelelangan ikan di Kabupaten Trenggalek. Meskipun di dalamnya didapatkan secara eksplisit satu pasal yang mengatur jaminan sosial kecelakaan kerja, yakni hanya sebatas nilai prosentase santunan yang diberikan lembaga Tempat Pelelangan Ikan (TPI) bagi nelayan yang mengalami kecelakaan kerja.

Secara normatif, Keputusan Bupati 61 Tahun 2003 di samping mengatur mekanisme pelelangan ikan di TPI, di dalamnya juga mengatur besarnya penarikan pungutan (retribusi) bagi pengguna jasa TPI. Dari nilai prosentase penarikan retribusi pelelangan ikan di TPI inilah, alokasi penggunaan dana retribusi tersebut sebagian sebagian kecil untuk nelayan yang mengalami kecelekaan kerja di laut.

Besarnya retribusi adalah 5% (lima prosen) dari nilai jual ikan hasil lelang pada waktu lelang. Pemungutan sebesar 5% dipungut dari nelayan sebagai penjual sebesar 3% (tiga prosen) dan 2% (dua prosen) dari bakul sebagai pembeli. Penggunaan dana retribusi di atas, dialokasikan untuk pemerintah provinsi Jawa Timur atau pemerintah pusat sebesar 0,5% (lima persepuluh prosen) dari 5% (lima prosen), untuk pemerintah kabupaten Trenggalek sebesar 1,5% (lima belas persepuluh prosen) sedangkan untuk penyelenggaraan TPI sebesar 3% (tiga prosen) dari 5% (lima prosen) total pungutan retribusi yang diperoleh. Dari 3% (tiga prosen) dana penyelenggaraan TPI tersebut, sekian prosen dialokasikan untuk dana kecelakaan nelayan sebagai pengguna TPI. Selengkapny rincian alokasi penggunaan dana 3% dari retribusi jasa penyelenggaraan TPI dituangkan dalam matrik berikut.

Tabel 2 Retribusi Penyelenggaraan TPI.

No	Penggunaan	Nilai Persentase
1	Penyelenggaraan lelang	1,7 % (tujuh belas persepuluh prosen)
	• Gaji karyawan	1,2 % (dua belas Persepuluh prosen)
	• Ongkos kantor	0,3 % (tiga persepuluh prosen)
	• Perawatan/kebersihan TPI	0,2 % (dua persepuluh prosen)
2	Dana kesejahteraan	0,5 % (lima persepuluh prosen)
	• Dana kecelakaan	0,2 % (dua persepuluh prosen)
	• Dana pakeklik	0,2 % (dua persepuluh prosen)
	• Dana sembonyo	0,1 % (satu persepuluh prosen)
3	Dana pendidikan	0,1 % (satu persepuluh prosen)
4	Dana penguatan kelembagaan	0,05 % (lima perseratus prosen)
5	PAD desa	0,05 % (lima perseratus prosen)
6	Dana pengawasan	0,3 % (tiga persepuluh prosen)
	• Keamanan	0,15 % (lima perseratus prosen)
	• pengawasan SDI	0,15 % (lima perseratus prosen)
7	Dana pembinaan	0,2 % (dua persepuluh prosen)
8	Dana pemupukan modal	0,1 % (satu persepuluh prosen)

Sumber: Kep. Bupati Trenggalek Nomor 61/2003.

Ketidakersentuhannya isu jaminan sosial masyarakat nelayan pada regulasi negara merupakan pandangan makro-pengelolaan sumber daya perikanan selama ini, di mana statemen sumber daya perikanan hanya dieksploitasi tanpa adanya perlindungan secara sosial ekonomi bagi masyarakat disekitarnya semakin membenarkan statemen ini, meskipun dalam konteks Keputusan Bupati 61/2003 mulai tampak apresiasi negara pada upaya fasilitasi, namun kenyataan empiris belum efektif dan operasional dengan kata lain bahwa terbitnya Keputusan Bupati 61/2003 secara sadar pada hakekatnya tidaklah untuk mengatur jaminan sosial.

Implementasi Keputusan Bupati 61/2003 belum bisa dioperasionalkan karena berbagai kendala, seperti:

- a. kendala normatif, terkait erat dengan kejelasan definisi sebuah kondisi dikatakan pakeklik/kecelakaan, pihak yang layak memperoleh dana kecelakaan serta mekanisme pembagiannya terutama bila dalam setahun kasus kecelakaan yang terjadi lebih dari sekali;

- b. kendala kelembagaan dan aparatur, faktor ini berkaitan dengan kelembagaan TPI dan aparturnya yang dinilai masyarakat nelayan setempat tidak profesional, tidak transparan dan akuntabel dan kredibilitasnya yang buruk; dan
- c. kendala operasional/praksis, terkait erat dengan keberadaan peraturan tersebut yang kurang populer di masyarakat nelayan Prigi karena tidak diikuti proses sosialisasi intensif pada masyarakat dan aparatnya, terbitnya peraturan ini ternyata tidak diikuti pula dengan pedoman pelaksanaan (manual), hal ini nampak ketika seorang informan menagih Dinas Kelautan dan Perikanan Trenggalek agar merealisasikan pasal tentang jaminan sosial kecelakaan kerja, namun yang terjadi adalah kebakuan operasional karena tidak adanya manual tersebut, sehingga kebijakan ini hanya sebatas wacana normatif yang tidak populer dan beku.

4. Respons dan Adaptasi Komunitas Nelayan Jaring Tarik terhadap Kebijakan dan Implementasi Jaminan Sosial

Disebabkan kebijakan jaminan sosial yang kurang populis keberadaannya, maka respons KJT terhadapnya pun terkesan apatis. Berangkat dari permasalahan mendasar dengan presentasi negara dan relasinya terhadap KJT yang apatis dan seringkali merugikan, maka pengalaman mengajarkan pada mereka agar *survive* tanpa mengharapkan uluran manis tangan negara. Respons mikro ini, mudah ditemukan pada perilaku KJT dalam kehidupan rumah tangga.

Umumnya, keluarga KJT mengembangkan pola keluarga luas (*extended family*) untuk melindungi dan mempertahankan subsistensi dan tekanan sosial ekonomi lainnya, termasuk jaminan sosial sehingga di sini peranan keluarga terutama anak menempati posisi sentral. Pendekatan mikro keluarga ini, sekaligus menegaskan bahwa mengulas jaminan sosial nelayan jaring tarik otomatis secara integral harus melibatkan anggota keluarganya sebagai entitas utuh.

Selain itu, sekuritas pangan juga merupakan indikator sebuah keluarga dikatakan mengalami “keterjaminan pangan”. Indikator ini oleh Indiyanto (1999) didefinisikan berupa “ketidakmampuan mencukupi kebutuhan pangan berkaitan dengan kepemilikan sumber daya” dan “akses yang dipunyai untuk memperoleh pangan.” Kedua definisi indikator sekuritas pangan bila diabstraksikan pada KJT akan sinkron manakala tiba musim barat (*paceklik*). Pada musim ini, nasi dan ikan yang sehari-hari menjadi barang konsumsi harus tergantikan dengan nasi dari ketela (*thiwul*) dan ikan asin yang tidak laku di pasaran sebagai pengganti beras dan ikan segar yang

biasa mereka konsumsi. Padahal thiwul oleh umumnya masyarakat sekarang lebih dimanfaatkan untuk makanan ternak dan tidak lazim lagi sebagai barang konsumsi manusia yang oleh generasi muda disana diilustrasikan bahwa “ayam saja tidak mau memakan thiwul mengapa dikonsumsi manusia”.

Respons lainnya yang cukup kelihatan dari proses ini, yakni dengan melakukan diversifikasi pekerjaan di dalam dan diluar perikanan (*non fishing*) seperti menjadi buruh nelayan (*pendega*) kapal purse seine, berladang (*goplo*) di hutan sekitar wilayah Prigi, berdagang, beternak kambing dan sapi (*rojokoyo*). Keluarga sebagai entitas terkait meniscayakan peranan anggota keluarga, yaitu istri dan anak-anak dalam menunjang pendapatan keluarga dan mengurangi tekanan sosial ekonomi dan ketidakterjaminan sosial. Peran signifikan istri dapat dilihat dari sistem bagi hasil kapal purse seine yang memungkinkan istri mengakses keuntungan daripadanya karena membantu suami dan anak laki-lakinya yang terlibat dalam armada purse seine.

Peran signifikan yang lain berupa perilaku alang-alang, yaitu mengumpulkan ikan-ikan yang terjatuh dan tercecer selama proses pengangkutan dari kapal ke Tempat Pelelangan Ikan (TPI) dan pelabuhan. Di luar kegiatan perikanan, istri nelayan jaring tarik juga ada yang membuka warung atau toko kecil-kecilan dan berladang (*menggoplo*) bersama suami dan anak-anaknya di hutan. Bentuk respons dan adaptasi mikro keluarga yang dilakukan di satu sisi juga dibarengi respons kolektif nelayan jaring tarik sebagai komunitas. Bentuk-bentuk respons dan adaptasi kolektif ini, terkait erat dengan peranan kapital sosial (*social capital*) KJT dalam memenuhi jaminan sosial KJT.

Pada dasarnya, historisitas kapital sosial KJT telah ada jauh sebelum negara mempresentasikan dirinya dengan berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang pada saat bersamaan wajah negara juga hadir dalam wujud institusi yang bertugas menarik berbagai pungutan, seperti retribusi. Namun, semua remittance yang terakumulasi belum juga hadir dalam bentuk reward berupa pemberian jaminan sosial nelayan. Faktor struktural yang berkontribusi menciptakan dan memperkuat kapital sosial KJT, yakni kondisi ketidakadilan yang diterima KJT dalam proses pengelolaan sumber daya pesisir Prigi selama ini.

Kapital sosial KJT pada hakikatnya berangkat dari pemanfaatan tempat pendaratan (*rapetan*) jaring tarik yang terbatas dibandingkan jumlah pemilik jaring tarik yang relatif lebih besar. Keterbatasan inilah yang selanjutnya mendasari norma dan kelembagaan yang mengatur pengelolaan rapetan tersebut. Adapun norma yang

diterapkan disebut “sistem antrian jaring tarik” atau dikenal juga dengan “sistem nomeran”. Dengan demikian, hak mengakses rapetan juga disesuaikan dengan nomor urut antrian yang dimiliki oleh tiap nelayan jaring tarik.

Hal ini tentu diikuti dengan sanksi material dan moral bagi yang melanggar sebagai mekanisme kontrol terhadap efektivitas berlakunya norma sosial. Dalam proses ini, kepercayaan (trust) antaranggota KJT merupakan landasan terbentuknya kolegalisme dalam kelembagaan KJT Prigi. Norma-norma KJT seluruhnya berkaitan dengan kegiatan perikanan jaring tarik, yaitu meliputi:

- a. pengaturan kuli jaring tarik (mulai proses rekrutmen sampai pembagian hasil);
- b. pengaturan rapetan dan *fishing ground*;
- c. pengaturan keuangan, yang di dalamnya juga terdapat alokasi dana jaminan sosial bagi anggota KJT yang mengalami kecelakaan kerja; dan
- d. pengaturan resolusi konflik.

Selain adaptasi personal-mikro dan kolektif, resistensi sebagai bagian dari indikator adaptasi sebuah komunitas juga dilakukan KJT untuk mempertahankan eksistensinya dan tetap bisa bekerja sebagai nelayan karena keberadaannya akhir-akhir ini termarginalisasi secara sistematis-struktural. Resistensi yang paling tampak dengan kehadiran proyek pembangunan Pelabuhan Perikanan Nusantara Prigi dan pembangunan perusahaan pengolahan ubur-ubur dari investor domestik dan asing. Sedangkan, pada ranah resistensi yang lebih kecil dan halus yang oleh Scott (1981 dan 1993) dinamakan “*daily resistance*”, KJT juga melakukan resistensi simbolis dan kompromis.

5. Strategi Nelayan Jaring Tarik dalam Memenuhi Jaminan Sosial Hari Tua

Jaminan sosial hari tua diberikan kepada seseorang, biasanya bagi mereka yang tengah mengalami masa pensiun kerja. Ini kebanyakan ditemukan pada buruh pabrik, karyawan/pegawai, dan sektor formal lain. Penentuan seseorang layak memperoleh jaminan sosial hari tua di sektor formal sangat mudah, yaitu didasarkan pada usia yang dikategorikan sebagai pensiun. Bagi nelayan jaring tarik, penentuan seseorang nelayan dianggap pensiun kerja sangat sulit sebab tidak ada parameter baku kapan seorang nelayan dikatakan pensiun kerja.

Bagi keluarga nelayan jaring tarik yang berusia senja, anggota keluarga terutama anak-anaknya akan melarang orang tuanya bekerja sebagai nelayan. Ini tentu bagi keluarga yang anak-anaknya sudah mapan secara ekonomi, seperti didapati banyak anak nelayan yang bekerja di luar negeri, seperti Taiwan, Malaysia, Singapura, dan Timur Tengah. Dengan bekerja ke luar negeri, anak-anak bisa memberi banyak kontribusi bagi jaminan sosial orang tuanya yang berusia lanjut. Berbeda dari keluarga nelayan jaring tarik lanjut usia yang anak-anaknya secara ekonomi belum ada yang mapan atau kesetiaan anak terhadap orang tuanya tidak bisa diharapkan. Dengan sendirinya mereka selamanya akan terus bekerja.

Pensiun kerja bila diartikan sebagai berhentinya pekerjaan yang produktif secara ekonomis tidak sinkron dalam kultur masyarakat nelayan jaring tarik. Meskipun seseorang telah berhenti dari pekerjaan nelayan, tetapi kenyataannya ia tidak bisa lepas total dari pekerjaan kenelayanan. Dengan kata lain, ia secara tidak langsung tetap melakukan pekerjaan produktif berkaitan dengan aktivitas menangkap ikan di laut. Aktivitas produktif tak langsung ini, bisa berupa memperbaiki jaring rusak (*ngajum*) yang pengoperasiannya dilakukan anak dan anggota keluarga, memperbaiki/mengecat kapal, membantu mempersiapkan perbekalan operasional melaut atau terkadang ia masih memantau dan mengelola usaha tersebut.

Dalam kondisi yang ekstrem, bila usaha jaring tarik tidak ada penerusnya maka ia akan melakukan kerjasama atau kongsi dengan orang lain agar menjalankan usaha jaring tarik dengan syarat ia tetap memperoleh pendapatan yang dinilai wajar. Atau, bentuk upaya lain yang lebih mikro dari pola kerjasama, misalnya dengan kerjasama mengoperasikan perahu jaring tarik untuk menangkap uburubur. Dari kerja sama ini, nelayan jaring tarik yang berusia lanjut tetap memperoleh pendapatan untuk memenuhi kebutuhan jaminan sosial hari tuanya dari hasil kerjasama pengoperasian perahu dengan tetangga dan atau familinya.

Nelayan jaring tarik yang berusia lanjut dalam mengisi kesehariannya ada juga yang beternak kambing dan sapi (rojokoyo), meskipun aktivitas ini telah mereka lakukan sebelum total berhenti dari pekerjaan nelayan jaring tarik. Akan tetapi, bagi mereka setidaknya aktivitas beternak akan memiliki kontribusi ekonomi tersendiri. Aktivitas beternak rojokoyo di wilayah pantai Prigi, umumnya dilakukan mereka yang telah berusia lanjut, yakni di atas 60 tahun. Tidak satu pun nelayan berusia muda mau melakukan aktivitas ini, karena pekerjaan melaut hasilnya cepat bisa dinikmati terutama bila tiba musim ikan. Biasanya, aktivitas di luar menangkap ikan, banyak ditinggalkan. Hal ini terjadi karena hampir semua

aktivitas masyarakat tersedot pada aktivitas perikanan, yakni mulai penangkapan ikan sampai pengolahan dan pemasaran yang semuanya membutuhkan banyak tenaga kerja.

Dalam pemenuhan jaminan sosial hari tua terhadap kesehatan, sebagaimana dengan kebutuhan ekonomi, keluarga merupakan tumpuan utama nelayan jaring tarik yang sudah tua. Penyakit yang banyak ditemukan pada nelayan jaring tarik prigi, seperti penyakit prostat dan stroke. Penyakit prostat biasanya lebih banyak disebabkan beban kerja yang terlampaui berat di masa lalunya sebagaimana umumnya beban kerja sebagai nelayan. Sedangkan, stroke di samping karena pola konsumsi, seperti banyak menggunakan santan kelapa sebagai bahan masakan dan akibat beban psikologis yang terlampaui berat sehingga menjadi stres.

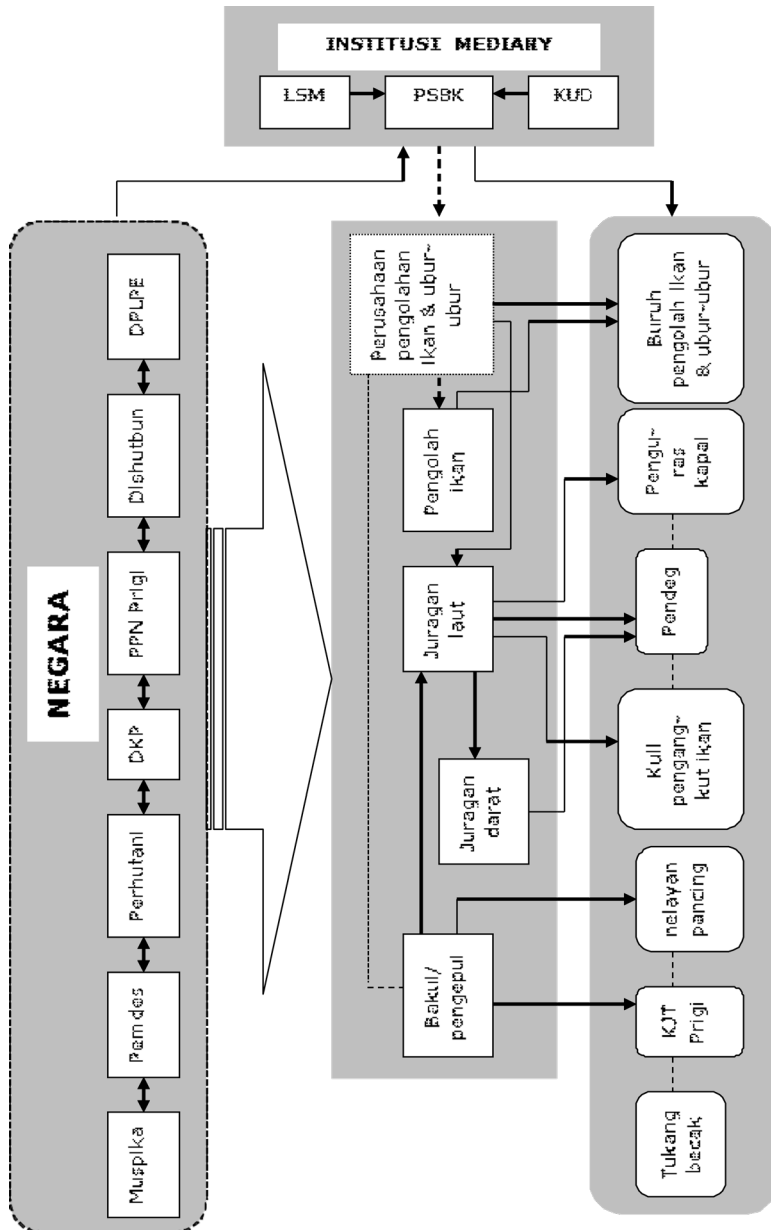
Para nelayan jaring tarik lanjut usia bila menghadapi sakit, di samping upaya medis bagi yang memiliki uang lebih (*savety*), tidak jarang pengobatan alternatif ke tabib dan dukun mereka lakukan. Keakraban dengan dunia mistis bisa dipahami karena pertimbangan kultural, seperti kurang akrab dengan metode pengobatan medis, juga adanya pertimbangan ekonomis, yaitu berobat ke dokter atau ke rumah sakit akan membutuhkan biaya yang relatif besar dan kontradiksi dengan kondisi ekonominya yang tergolong miskin. Dalam kondisi kritis demikian, maka peranan keluarga terutama anak yang sukses bekerja di luar negeri menjadi harapan tersendiri.

D. Kesimpulan

1. Berdasarkan analisis struktural dengan pendekatan status sosial, peranan, kepemilikan hak akses, dan kontrol terhadap sumber daya, komunitas nelayan jaring tarik (KJT) dalam konfigurasi struktural masyarakat nelayan Prigi termasuk kelompok sosial perifer. Dalam relasi struktural ini pula yang mendorong KJT dalam posisi yang terus termarginal.
2. Kebijakan dan peraturan perundang-undangan di tingkat nasional hingga daerah belum ada yang spesifik mengapresiasi dan mengakomodasi jaminan sosial masyarakat nelayan, khususnya KJT. Walaupun terdapat satu Keputusan Bupati Trenggalek Nomor 61/2003 tentang Penyelenggaraan Pelelangan Ikan Kabupaten Trenggalek, yang dalam salah satu pasalnya mengatur secara eksplisit jaminan sosial kecelakaan kerja bagi nelayan, namun proses pembuatan dan terbitnya peraturan ini pada hakikatnya secara tidak sadar bukanlah spesifik untuk mengatur jaminan sosial nelayan Trenggalek.

3. Pengaturan jaminan sosial seperti yang diisyaratkan Keputusan Bupati 61/2003 tidak bisa diimple mentasikan karena sistem dan mekanisme yang tidak jelas. Adapun kendalanya di antaranya:
 - a. tidak dibarengi proses sosialisasi pada masyarakat dan aparat;
 - b. aparat lembaga Tempat Pelelangan Ikan (TPI) sebagai lembaga penyelenggara jaminan sosial ternyata tidak profesional dan kredibel; pedoman teknis operasional pemberian jaminan sosial kecelakaan kerja belum ada;
 - c. lembaga TPI Prigi yang tidak kredibel, transparan dan tidak akuntabel, serta permasalahan internal pelaksanaan TPI yang masih konfliktual berkaitan dengan status legalitas lembaga pelaksana TPI yang lama dan yang sekarang; dan
 - d. implementasi jaminan sosial seperti diatur dalam Keputusan Bupati 61/2003 tidak dapat berjalan karena terkait dengan pengaturan perijinan usaha perikanan yang sampai sekarang belum berjalan.
4. Respons dan adaptasi KJT dalam menyikapi kefakuman yuridis yang mengatur jaminan sosial nelayan dilakukan dalam dua bentuk, yaitu:
 - a. adaptasi personal dan mikro keluarga, dengan cara mengembangkan pola keluarga luas (*extended family*) dan pemenuhan sekuritas pangan. Diversifikasi pekerjaan dan aktivitas ekonomi istri dan anggota keluarga dilakukan untuk mengurangi tekanan sosial ekonomi, termasuk jaminan sosial;
 - b. adaptasi kolektif KJT, dengan membentuk kapital sosial berupa norma dan kelembagaan serta mengembangkan pola resistensi yang dinamis.
5. Strategi adaptasi nelayan jaring tarik lanjut usia dalam memenuhi jaminan sosial hari tuanya dilakukan dengan cara mengembangkan jaringan sosial, terutama dalam keluarga. Strategi lain, yakni melakukan kerja sama dengan orang lain untuk menjalankan usahanya atau perahunya untuk menangkap ubur-ubur, beternak kambing atau sapi. Khusus jaminan sosial hari tua yang terkait dengan jaminan kesehatan mereka bertumpu kepada anggota keluarga, terutama anak-anaknya dan menjadikan tabib atau dukun sebagai alternatif pengobatan karena pertimbangan kultural dan ekonomis.

Pada lembar berikutnya terdapat bagan yang memberikan miniatur pemetaan struktur sosial masyarakat nelayan Prigi dan posisi KJT dalam bentuk bagan.



Gambar 1. Bagan Miniatur Pemetaan Struktur Sosial.

Daftar Pustaka

- Fakultas Perikanan Universitas Brawijaya. 2001. Pengkajian Produk Hukum Kelautan dan Perikanan Dalam Rangka Otonomi Daerah. *Laporan Akhir*. Malang: Kerjasama Dinas Kelautan dan Perikanan Jawa Timur dengan Fakultas Perikanan Universitas Brawijaya.
- Hefner, Robert W. 1999. *Geger Tengger: Perubahan Sosial dan Perkelahian Politik*. Yogyakarta: LKiS.
- Indiyanto, Agus. 1999. *Strategi Sekuritas Pangan Rumah Tangga: Kasus Pedusunan Kedungmiri*, Yogyakarta. Dalam F.V.B-Beckmann, Keebet V.BBeckmann dan Juliette Koning (Ed.). "Sumberdaya Alam Dan Jaminan Sosial". Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ismawan, Indra. 1999. *Resiko Ekologis Dibalik Pertumbuhan Ekonomi*. Yogyakarta: Penerbit Media Presindo–Yayasan Adikarya dan Ford Foundation.
- Juwono, Pujo Semedi H. 1994. *Ketika Nelayan Harus Sandar Dayung: Studi Nelayan Miskin di Desa Kirdowono*. Yogyakarta: KOPHALINDO .
- Kusnadi. 2000. *Nelayan: Strategi Adaptasi dan Jaringan Sosial*. Bandung: Humaniora Utama Press.
- _____, 2002. *Konflik Sosial Nelayan: Kemiskinan dan Perebutan Sumberdaya Perikanan*. Yogyakarta: LKiS.
- _____, 2003. *Akar Kemiskinan Nelayan* . Yogyakarta: LKiS.
- Pranadji, Tri. 1999. Modernisasi, Krisis Ekologi dan Ketimpangan Masyarakat Desa Pantai. Makalah Konggres/Seminar Nasional III Ikatan Sosiologi Indonesia (ISI), Tanggal 24–26 Pebruari 1999. Malang.
- Scott, James C. 1981. *Moral Ekonomi Petani: Pergolakan Dan Subsistensi di Asia Tenggara*. Jakarta: LP3ES.
- _____, 1993. *Perlawanan Kaum Tani*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Susilo, Edi dan Rachmad Safa'at. 2002. *Konflik Hukum di Sektor Kelautan dan Perikanan: Suatu Kajian Substansi Hukum*. Makalah pada "Temu Nelayan Jawa Timur Dalam Menyikapi Kebijakan Pembangunan Perikanan" di Griya Sakinah Pandaan tanggal 30 April–02 Mei 2002, diselenggarakan oleh Lembaga bantuan Hukum (LBH) Surabaya.
- Susilo, Edi et. al. 2004. *Peningkatan Daya Adaptasi Manusia Pada Lingkungan Yang Sedang Berubah Cepat dan Multidimensional (Kasus Pada Masyarakat Nelayan Tradisional)*. Laporan RUKK Tahun I. Malang: Pusat Penelitian Ilmu Sosial (PPIS) Universitas Brawijaya.

- Suyanto, Bagong. 1996. *Kemiskinan dan Kebijakan Pembangunan*. Yogyakarta: Penerbit Aditya Media.
- Ulum, Bahrul. 2002. *Manajemen Kelompok Nelaya Jaring Tarik "Rukun Sentosa" Prigi di Desa Tasikmadu Kecamatan Watulimo Kabupaten Trenggalek*. Praktek Kerja Lapang. Malang: Fakultas Perikanan Universitas Brawijaya.
- _____, 2003. *Sketsa Eksistensi dan Resistensi Komunitas Nelayan Tradisional: Kasus Hak Ulayat Laut Kelompok Nelayan Jaring Tarik "Rukun Sentosa" Prigi Kecamatan Watulimo Kabupaten Trenggalek Jawa Timur*. *Skripsi*. Malang: Fakultas Perikanan Universitas Brawijaya.
- Wahyono, Ary et.al. 2001. *Pemberdayaan Masyarakat Nelayan*. Yogyakarta: Penerbit Media Presindo–Yayasan Adikarya dan Ford Foundation.
- Wicaksana, M.B. 2002. *Perempuan Segara Anakan Cilacap: Ketika Alam Bukan Lagi Hambatan*. Jurnal Perempuan No. 21 tahun 2002.

Bab 11

Harmonisasi Hukum: Tantangan Terbesar dalam Perlindungan Pemajuan Hak Masyarakat Hukum Adat Dewasa Ini ⁷

Saafroedin Bahar ⁸

A. Pendahuluan

Banyak cara yang dapat dipilih dalam mengulas perlindungan, penghormatan, dan penegakan serta pemenuhan hak asasi manusia. Wacana dapat dilakukan pada tataran perseorangan atau pada tataran kolektif tentang: kasus-kasus khusus atau tentang posisinya dalam sistem dan struktur kenegaraan; tinjauan hukum positif atau dalam posisi kesejarahannya; dalam aspek hakekonomi, sosial, dan budaya dan, atau hak sipil dan politik; pada tingkat lokal maupun pada tingkat nasional, regional, ataupun internasional. Sesuai dengan sejarah munculnya hukum internasional hak asasi manusia sejak 1948, kecenderungan umum yang terlihat yakni prakarsa perlindungan, penghormatan, dan penegakan serta pemenuhan hak asasi manusia hampir selalu bermula pada tingkat internasional untuk kemudian ditindaklanjuti pada tingkat nasional.

Dalam hubungan ini, dapat dikatakan bahwa studi tentang perspektif hak asasi manusia terhadap hak masyarakat hukum adat termasuk salah satu bidang yang lumayan tertinggal di bandingkan bidang-bidang lainnya. Pada suatu sisi hal itu, disebabkan oleh karena masyarakat hukum adat termasuk dalam kelompok marginal yang secara sendiri-sendiri tidak memunyai bargaining position berhadapan dengan kekuatan-kekuatan yang lebih besar, baik terhadap negara maupun terhadap perusahaan-perusahaan

⁷ Catatan singkat untuk focused group discussion dalam rangka peninjauan kerjasama penelitian dan pengkajian antara Komnas HAM dengan para peneliti Fakultas Universitas Hukum Brawijaya tanggal 4 Oktober 2006 di Malang.

⁸ Komisioner Hak Masyarakat Hukum Adat, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Anggota The Advisory Group, UNDP RIPP, Regional Centre Bangkok.

besar, yang berkepentingan terhadap sumber daya alam yang ada pada *communal lands* yang secara historis mereka miliki. Pada sisi lain, hal itu disebabkan karena perhatian para penentu kebijakan termasuk para redaktur media massa yang akan menentukan berita mana yang akan disajikan kepada publik lebih tertarik pada masalah-masalah besar daripada masalah masalah masyarakat hukum adat yang dari kacamata mereka lebih banyak merupakan masalah-masalah ‘kelas teri’.

Pola penanganan hak masyarakat hukum adat di Indonesia juga berlangsung dalam format tersebut. Walaupun secara historis terdapat niat para pendiri negara untuk menghormati masyarakat hukum adat serta hak tradisionalnya seperti tercantum dalam Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Namun, rangkaian peraturan perundang-undangan nasional secara sistematis, struktural, dan berkelanjutan menegaskan niat itu dan sengaja atau tidak sengaja telah memarginalkan masyarakat hukum adat tersebut selama 53 tahun (1945-1998).

Penegasian serta pemarginalan masyarakat hukum adat tersebut, memunyai akibat yang amat merugikan, bukan hanya secara langsung bagi masyarakat hukum adat tetapi juga secara tidak langsung bagi keseluruhan negara itu sendiri. Perubahan secara efektif baru dapat dilakukan pada kurun pasca-reformasi pada 1998, dan masih dibutuhkan waktu selama satu windu sampai 2006 setelah posisi awal untuk melakukan pembenahan yang lebih mendasar dapat dimulai secara formal.

Demikianlah, di tingkat nasional, seluruh upaya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia untuk meningkatkan perlindungan dan untuk memajukan hak masyarakat hukum adat sejak tahun 2004 dapat berjalan dengan lumayan mulus. Setelah mengadakan rangkaian *focused group discussions*, lokakarya, dan seminar tentang perlindungan dan pemajuan hak masyarakat hukum adat sejak bulan Juni 2004, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, dalam acara peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat se Dunia tanggal 9 Agustus 2006 di Taman Mini Indonesia Indah, Jakarta, suatu era baru bagi masyarakat hukum adat telah dimasuki. Pada hari itu, setidaknya-tidaknya secara formal, era diskriminasi dan represi terhadap masyarakat hukum adat Indonesia telah diakhiri.

Pada momen yang bersejarah itu, pembentukan sebuah Sekretariat Nasional Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat dapat dideklarasikan, yang disusul oleh dukungan spontan Presiden Republik Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono untuk disusunnya sebuah rancangan undang-undang perlindungan

hak masyarakat hukum adat. Dengan cepat, setelah itu, Departemen Sosial mengambil langkah awal untuk meratifikasi Konvensi ILO Nomor 169 Tahun 1989 Tentang The Indigenous Peoples and Tribal Peoples in Independent Countries. Sukur *Alhamdulillah*.

B. Faktor-Faktor Pendukung

Banyak faktor yang mendukung kelancaran pembentukan sekretariat nasional serta persetujuan Presiden tersebut. Secara berturut-turut pada 1998 dan 1999 telah ada serangkaian peraturan perundang-undangan yang mengakui (kembali) serta melindungi masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya, yaitu Pasal 41 Ketetapan MPR Nomor TAP XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 6 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, dan Pasal 18 B ayat (2) serta Pasal 28 I ayat (3) hasil Amandemen Kedua Undang-Undang Dasar 1945.

Lebih dari itu, tidak kurang penting peranannya adalah telah diratifikasinya dua kovenan pokok hak asasi manusia sejagat, yaitu: The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (IC ESCR) dan The International Covenant on Civil and Political (IC CPR) Rights pada tanggal 30 September 2005, yang masing-masingnya menjadi Undang-Undang Nomor 11 dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005. Last but not least, pada akhir Juni 2006 Komisi Hak Asasi manusia (*The Human Rights Committee*) Perserikatan bangsa Bangsa yang baru dibentuk telah menyetujui The U.N. Declaration on the Rights of the Indigenous Peoples.

Namun, tidak kurang pentingnya, sebagai faktor yang memungkinkan terwujudnya era baru bagi masyarakat hukum adat di Indonesia adalah perjuangan yang tidak kenal lelah dari para pegiat masyarakat hukum adat sendiri; adanya pengertian dan dukungan pimpinan dan rekan-rekan komisioner Komnas HAM, para pejabat lembaga negara dan departemen-departemen terkait, khususnya Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Negara, Departemen Dalam Negeri, Departemen Sosial, dan Departemen Kehutanan serta adanya dukungan moril dari lembaga-lembaga Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk kawasan Asia Tenggara, terutama The United Nations Development Program, Regional Initiative on Indigenous Peoples Rights (UNDP-RIPP) dari Regional Center Bangkok.

C. Tantangan dan Hambatan

Seluruhnya itu baru merupakan babak awal dari suatu perjalanan panjang yang masih harus ditapaki. Tantangan dasar yang dihadapi setelah momen yang sangat bersejarah tersebut, yakni bagaimana mengadakan dan menindaklanjuti keharusan

suatu program harmonisasi hukum. Paling tidak ada dua bidang yang harus diharmonisasikan, sebagai berikut.

1. Dalam bidang legislatif, mencakup dua hal, yaitu:
 - a. mengadakan harmonisasi antara sesama peraturan perundang-undangan di tingkat nasional yang selain tidak konsisten dan koheren, juga selama hampir setengah abad telah menafikan hak masyarakat hukum adat, dan
 - b. membentuk rangkaian peraturan daerah kabupaten sesuai dengan Pasal 203 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, sebagai landasan legal untuk eksistensi masyarakat hukum adat.
2. Dalam bidang eksekutif antara rangkaian peraturan perundang-undangan baru di tingkat nasional tersebut dengan berbagai kebijakan pemerintahan pusat dan daerah yang telah menegaskan, baik masyarakat hukum adat maupun hak-hak tradisionalnya itu.

Sebagai catatan dapat disampaikan bahwa berdasar Pasal 51 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, masyarakat hukum adat tentunya yang sudah mempunyai legal standing dapat menjadi Pemohon pada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang atau pasal-pasal yang dirasanya telah merugikan hak konstitusionalnya. Sehubungan dengan itu, Mahkamah Konstitusi menyarankan kepada Komnas HAM untuk memulai kegiatan inventarisasi masyarakat hukum adat, yang pada saat ini telah dimulai.

Beberapa provinsi telah menyampaikan daftar masyarakat hukum adat yang terdapat di daerahnya, antara lain Provinsi Aceh, Sumatera Selatan, Jawa Barat, Bali, dan Maluku Utara, seluruh kegiatan tersebut, merupakan suatu rangkaian kerja besar yang tidak mungkin ditangani sendiri oleh suatu instansi, apalagi oleh suatu instansi dengan kewenangan yang amat terbatas, seperti Komnas HAM. Cepat atau lambat perlu disusun suatu program kerjasama yang lebih melembaga antara Komnas HAM dengan lembaga-lembaga lainnya, baik dengan lembaga negara maupun dengan lembaga masyarakat, baik untuk merancang kebijakan untuk masa depan maupun untuk menyelesaikan demikian banyak masalah dan hambatan kontemporer.

Ada beberapa hambatan pokok yang masih harus diatasi dalam melindungi dan memajukan hak masyarakat hukum adat ini, antara lain hambatan konseptual tidak adanya kesamaan pemahaman tentang apa yang dimaksud masyarakat hukum adat

itu, serta hambatan legal keharusan adanya peraturan daerah kabupaten sebelum suatu masyarakat hukum adat dapat memunyai legal standing untuk membela hak-haknya di depan Mahkamah Konstitusi.

Hambatan konseptual timbul dari tercantumnya empat conditionalities dalam peraturan perundang-undangan nasional mengenai masyarakat hukum adat, yaitu:

1. sepanjang masih ada;
2. sesuai dengan perkembangan zaman;
3. sesuai dengan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
4. diatur dalam peraturan perundang-undangan. Juga sebagai catatan dapat disampaikan bahwa empat persyaratan tersebut merupakan suatu keanehan mengingat bahwa dalam hukum internasional hak asasi manusia, masyarakat hukum adat (*the indigenous peoples*) termasuk dalam golongan rentan (*vulnerable groups*) yang justru harus mendapatkan perlindungan lebih dari Negara. Dengan demikian, jika suatu masyarakat hukum adat tidak memenuhi salah satu atau semua persyaratan tersebut, maka yang harus mempertanggungjawabkan serta memperbaikinya justru harus pemerintah sendiri sebagai lembaga yang secara konstitusional bertanggung jawab dalam perlindungan, penghormatan, penegakan, pemajuan, serta pemenuhan hak asasi manusia.

Berbeda dari adanya empat persyaratan tersebut, literatur ilmu hukum adat yang dirintis oleh profesor Mr Cornelis van Vollenhoven dari Universitas Leiden di negara Belanda bukan saja tidak memberikan persyaratan apapun untuk pengakuan suatu masyarakat hukum adat, tetapi juga menegaskan bahwa seluruh desa di Indonesia adalah masyarakat hukum adat (*adatrechts gemeenschappen*), yang juga dinamakannya sebagai *dorps republiek*. Dengan adanya empat persyaratan tersebut, yang notabene diadakan oleh para pembentuk hukum nasional Indonesia sendiri, maka mau tidak mau akan terjadi adanya desa-desa yang tidak atau tidak lagi berstatus masyarakat hukum adat. Hal itu, misalnya, terjadi di Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur yang pemerintahnya melaporkan bahwa di daerahnya tidak ada masyarakat hukum adat.

Hambatan legal berupa keharusan adanya peraturan daerah kabupaten sebagai dasar hukum legalitas masyarakat hukum adat akan menyebabkan sebagian besar masyarakat hukum adat *in concreto* tidak akan mempunyai status sebagai masyarakat hukum adat dalam artian hukum positif, apalagi jika hukum positif itu

dipahami dalam artian yang amat legalistik sempit.

Dalam catatan Komnas HAM, baru satu masyarakat hukum adat yang sudah memunyai dasar hukum peraturan daerah kabupaten, yaitu masyarakat hukum adat Badui di kabupaten Lebak, provinsi Banten. Untuk mengatasi hambatan ini, dalam rangka inventarisasi masyarakat hukum adat di seluruh Indonesia, Komnas HAM mengambil kebijakan untuk membuat dua jenis register, yaitu Register Sementara Masyarakat Hukum Adat, yang memuat daftar seluruh masyarakat hukum yang ada menurut adat kebiasaan di suatu daerah, dan Register Tetap Masyarakat Hukum Adat, yang terdiri atas masyarakat hukum adat yang sudah memunyai dasar hukum peraturan daerah kabupaten.

Sukar untuk menyangkal bahwa tugas mengadakan harmonisasi hukum serta mengatasi dua jenis hambatan tersebut, akan merupakan kegiatan yang berjangka panjang, yang mungkin sekali akan melampaui jangka waktu masa jabatan para komisioner Komnas HAM yang hanya lima tahun dan yang hanya boleh ditambah dengan satu kali masa jabatan. Akan tetapi, sangat besar faedahnya, jika dalam melaksanakan fungsi pengkajian dan penelitian yang terkait dengan tugas tersebut, Komnas HAM mengadakan kerjasama dengan perguruan tinggi. Dalam hubungan ini, Komnas HAM menyampaikan terima kasih kepada pimpinan serta rekan-rekan peneliti dari Fakultas Hukum serta Pusat Pengkajian Hukum dan HAM dari Universitas Brawijaya di Malang yang telah menunjukkan minat besar untuk melaksanakan kerjasama ini. Dapat saya sampaikan bahwa peraturan tata tertib Komnas HAM memang memberi peluang untuk kerjasama dengan instansi-instansi lain, termasuk dengan perguruan tinggi.

D. Tiga Sumber Pelanggaran Sistemik dan Struktural Terhadap Masyarakat Hukum Adat dan Hak-Hak Tradisional

Sekadar sebagai suatu ilustrasi mungkin besar manfaatnya jika dalam kesempatan ini disajikan sebuah potret sederhana tentang kasus-kasus pelanggaran hak masyarakat hukum adat, yang jika dirangkai akan menunjukkan suatu benang merah adanya pelanggaran yang bersifat sistemik dan struktural. Seluruh kajian dan penelitian yang dilaksanakan Komnas HAM selama tiga tahun terakhir ini menyimpulkan bahwa pelanggaran sistemik dan struktural dari masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya itu berawal dari dicantumkannya seperangkat *conditionalities* terhadap pengakuan masyarakat hukum adat serta hak tradisionalnya. Semuanya itu bermula dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria, dan mencapai

format puncaknya pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Walaupun tidak diperoleh penjelasan resmi terhadap latar belakang pencantuman *conditionalities* terhadap masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya tersebut, namun dapat diduga bahwa seluruhnya bersumber dari tiga sumber utama. Sumber pelanggaran pertama adalah doktrin kolonial dan anti-demokrasi, yaitu *domein verklaring*, yang menyatakan bahwa seluruh tanah yang tidak dapat dibuktikan sesuatu haknya atasnya, adalah milik negara. Dengan dalil itu, maka tanah-tanah yang luas milik masyarakat hukum adat yang sudah tentu tidak sama sekali tidak memiliki sertifikat telah jatuh ke tangan negara, dan telah dibagi-bagikan kepada berbagai pihak, baik berupa hak eigendom yang bersifat mutlak atau hak erfpacht yang memunyai jangka waktu.

Sumber pelanggaran kedua, walau bersumber dari semangat 'kebangsaan,' namun memunyai efek yang sama dengan doktrin *domein verklaring*, yaitu asumsi yang dianut oleh jajaran Badan Pertanahan Nasional (BPN), bahwa dengan berdirinya Republik Indonesia, maka seluruh hak ulayat masyarakat hukum adat dengan sendirinya beralih kepada negara dan menjadi apa yang disebut hak ulayat negara (sic!). Oleh karena itu, walaupun secara in concreto doktrin ini merupakan pencabutan hak (onteigening), namun dalam banyak hal pemerintah bukan saja tidak berusaha memperoleh persetujuan masyarakat hukum adat sesuai dengan asas *free and informed consent*, tetapi juga sering kali tidak memberikan

Ganti rugi yang layak terhadap masyarakat hukum adat yang secara konstitusional harus dilindunginya. Dengan kata lain, sesungguhnya konsep hak ulayat negara yang dianut oleh Badan Pertanahan Nasional tersebut merupakan pengingkaran terhadap tugas konstitusional Pemerintah untuk melindungi seluruh Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia yang terdapat dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Sumber pelanggaran ketiga bersifat kultural, khususnya kultur politik etnik, yaitu konsep kekuasaan Jawa tentang kekuasaan yang sangat sentralistik dan tidak dapat dibagi, yang dibahas demikian padat oleh Soemarsaid Murtono, berhadapan dengan konsep keadilan yang dianut oleh rata-rata masyarakat hukum adat di luar pulau Jawa. Budaya politik Jawa sangat terobsesi pada suatu kekuasaan yang mutlak dan terpusat, dan sama sekali tidak memberikan peranan yang memadai kepada rakyat pada umumnya, dan kepada wong sabrang pada khususnya.

Masalahnya adalah bahwa karena faktor demografi politik, sebagian besar posisi penentu dalam lembaga-lembaga negara akan diwakili oleh pejabat-pejabat yang mempunyai latar belakang kultur politik Jawa.

Baik sejarah nasional Indonesia sejak 1945, maupun sejarah upaya perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia secara khusus, mencatat demikian banyak kasus pelanggaran hak masyarakat hukum adat. Yang langsung atau tidak langsung bersumber dari tiga jenis sumber pelanggaran tersebut. Sebutlah sebagai misal beberapa *cause celebre*, seperti kasus Wasior dan kasus Timika di Papua, kasus Manggarai di Nusa Tenggara Timur, kasus Tanak Awu di Nusa Tenggara Barat, kasus Bulukumba di Sulawesi Selatan, kasus Tambusai di Riau, atau kasus Mungo di Sumatera Barat, akarnya secara konseptual berada pada tiga sumber pelanggaran hak masyarakat adat tersebut. Sifat pelanggarannya sangat sistemik dan sistemik dan struktural sehingga penanganan secara *ad hoc* walaupun perlu namun akan membuangbuang tenaga dan tidak akan dapat menyelesaikan masalahnya secara mendasar.

E. Kepentingan Republik Indonesia terhadap Perlindungan Pemajuan Hak Rakyat Hukum Adat

1. Kepentingan Politik

Baik disadari atau tidak, suatu masyarakat hukum adat merupakan bagian dari suatu suku bangsa (etnik) yang lebih luas dan suku bangsa merupakan bagian dari suatu ras. Sehubungan dengan itu, sungguh akan lumayan sulit untuk memahami rangkaian pelanggaran sistemik dan struktural terhadap masyarakat hukum adat secara *ad hoc*, terlepas dari konteks antropolgi dan politiknya. Setiap pelanggaran terhadap hak masyarakat hukum adat di Papua sebagai contoh secara langsung akan memperkuat simpati masyarakat kepada perjuangan Organisasi Papua Merdeka (OPM) untuk melepaskan diri dari Republik Indonesia.

Dewasa ini sudah diketahui secara luas, bahwa kader-kader muda Gerakan Aceh Merdeka (GAM) terdiri atas putra putri dari suku bangsa Aceh yang menjadi korban kekerasan negara di beberapa kabupaten di pantai timur laut Aceh dalam era yang disebut sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) 1989-1998. Dengan demikian, tidaklah akan terlalu keliru jika dipraanggapan bahwa perlakuan yang lebih benign terhadap masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisonalnya akan mempunyai dampak yang positif terhadap keutuhan dan kelangsungan hidup Republik Indonesua sebagai negara dan bangsa yang bermasyarakat majemuk.

Dengan demikian, studi terhadap hukum adat dan masyarakat hukum adat serta pelanggaran yang terjadi terhadap hak-haknya tidak dapat dan tidak boleh dilakukan secara terpisah dari dimensi lainnya, khususnya dengan dimensi politik, ekonomi, dan sosial budaya suatu daerah. Lebih dari itu, oleh karena perlindungan serta pemajuan terhadap hak masyarakat hukum adat telah menjadi wacana sejagat dalam Perserikatan Bangsa Bangsa, maka studi terhadap hukum adat dan masyarakat hukum adat perlu dilakukan dalam konteks sejagat pula. Ringkasnya studi terhadap hukum adat dan masyarakat hukum adat cepat atau lambat akan menjadi studi lintas disiplin. Kesadaran terhadap hal ini penting kita jadikan rujukan dalam merintis kerjasama melembaga antara perguruan tinggi dengan Komnas HAM.

2. Kepentingan Ekonomi

Sama pentingnya dengan kepentingan politik, yakni kepentingan ekonomi untuk mendukung program pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Kenyataan dewasa ini, menunjukkan bahwa kawasan yang amat luas dari bekas tanah ulayat milik masyarakat hukum adat yang umumnya dikuasai pemerintah tanpa memberikan ganti rugi yang layak, terutama di pulau-pulau luar Jawa, telah diberikan kepada perusahaan-perusahaan perkebunan, pertambangan, atau perkayuan dengan hak pengusahaan hutan atau hak guna usaha dengan pengawasan yang amat minim oleh jajaran pemerintahan sendiri telah menjadi salah satu sumber bencana dan kerusakan lingkungan. Terlalu amat sering terjadi bahwa kayu-kayu telah ditebang dan dijual tanpa diadakan penanaman kembali sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁹

Sebagai akibatnya, di beberapa tempat telah terjadi kerusakan lingkungan yang parah, yang langsung atau tidak langsung menyebabkan tanah longsor, banjir, dan berbagai bentuk bencana alam yang telah menimbulkan kerugian besar.

Sekadar sebagai perbandingan dapat disampaikan manfaat pelestarian hak ulayat masyarakat hukum adat oleh masyarakat hukum adat Badui di kabupaten Lebak, provinsi Banten. Lingkungan yang dipelihara dengan baik-baik oleh warga masyarakat Badui

⁹ Sampai saat ini belum terdapat suatu audit yang andal tentang kebijakan Negara terhadap kehutanan ini, antara manfaat yang diterimam Pemerintah berupa pajak, dengan kerugian yang ditimbulkan terhadap lingkungan akibat eksploitasi habis-habisan kawasan hutan Indonesia itu. Sudah tentu hal ini akan menjadi masalah di pulau Jawa, yang masyarakat hokum adatnya telah sangat berkurang terutama jika dibandingkan dengan pulau-pulau di luar Jawa.

telah menjamin suplai air bersih yang berkelanjutan kepada kota Rangkasbitung, Serang, dan Cilegon. Patut diduga bahwa manfaat yang sama di daerah-daerah lainnya akan dapat diperoleh jika pemeliharaan hutan tradisional juga secara efektif mengikutsertakan masyarakat hukum adat lokal.¹⁰

F. Suatu Masalah Baru: Potensi Pelanggaran Hak Asasi Manusia oleh Pelanggaran Hak Asasi Manusia oleh Sistem Kekerabatan Unilateral dalam Masyarakat Hukum Adat dan Minangkabau

Suatu masalah yang belum banyak muncul terbuka ke permukaan, tetapi sudah mulai terlihat indikasi akan menjadi masalah jika ditinjau dari perspektif perlindungan hak asasi manusia sejagat adalah adanya konflik antara norma serta lembaga hukum adat yang dianut oleh suku-suku bangsa Indonesia tertentu, dengan instrumen hukum Internasional hak asasi manusia. Termasuk dalam masalah ini adalah diskriminasi jender dalam sistem kekerabatan unilateral, seperti diskriminasi terhadap hak perempuan pada masyarakat hukum adat Batak dan diskriminasi terhadap hak anak laki-laki dan hak lanjut usia laki-laki (sic!) pada masyarakat hukum adat Minangkabau.

Ulasan yang menarik tentang diskriminasi hukum adat terhadap hak perempuan Batak serta reaksi perempuan Batak terhadap diskriminasi tersebut, terdapat dalam disertasi Dr. Sulistyowati Irianto, 'Perempuan di Antara Berbagai Pilihan Hukum', Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2005. Diskriminasi terhadap kaum perempuan Batak tersebut sering diiringi dengan tindakan kekerasan, bukan hanya dari para suami mereka, tetapi juga tidak jarang dari anak-anak kandung mereka sendiri.¹¹ Sungguh menarik untuk diperhatikan, bahwa sebagian besar perempuan Batak menerima diskriminasi hukum adat terhadap dirinya dengan pasrah, walaupun tidak jarang diskriminasi dan pelanggaran haknya itu disertai dengan kekerasan fisik.

¹⁰ Besar kemungkinan apa yang dapat dinilai sebagai pelanggaran hak perempuan oleh hukum internasional hak asasi manusia ini justru merupakan salah satu pilar dari sistem kekerabatan patrilineal Batak. Dalam tesisnya, Prof. Dr. Bungaran Antonius Simanjuntak menerangkan bahwa dalam perkawinan, perempuan atau fungsi reproduksi perempuan dibeli (sic!) oleh marga laki-laki untuk memperoleh keturunan laki-laki, dan perempuan disebut sebagai tihuhorno, yaitu perempuan yang dibeli untuk dijadikan isteri (Simanjuntak, 2006:117).

¹¹ Sampai taraf tertentu hal ini mungkin juga disebabkan karena faktor ewuh pakewuh karena Bahar adalah salah seorang pendiri LKAAM ini pada 1966.

Dalam hubungan ini, oleh sebagian perempuan Batak telah dikembangkan upaya yang cerdas untuk membela hak-haknya melalui jalur alternatif, yaitu jalur pengadilan negeri. Juga menarik untuk memperhatikan, bahwa walaupun diskriminasi terhadap hak perempuan Batak tersebut bersifat sistemik dan struktural, jarang sekali masalah ini tampil ke wacana publik. Masalah tersebut bersifat tertutup, karena dirasa akan menimbulkan aib bagi keluarga jika hal-hal itu diketahui oleh umum.

Hampir sama tertutupnya dengan diskriminasi terhadap hak perempuan pada masyarakat hukum adat Batak adalah diskriminasi terhadap 'hak laki-laki', khususnya hak anak laki-laki dan hak lanjut usia laki-laki pada masyarakat hukum adat Minangkabau. Sebuah novel yang mengisahkan diskriminasi terhadap laki-laki ini, dengan amat menyentuh dikarang oleh Hamka, 'Tenggelamnya Kapal van der Wijk', tentang ditolaknya oleh tetua suku dan masyarakat Minangkabau keinginan untuk diterima menjadi seorang Minangkabau, dari putra seorang datuk Minangkabau dengan seorang putri Bugis, betapa pun ia berusaha untuk menyesuaikan diri.

Ulasan tentang diskriminasi terhadap laki-laki, khususnya terhadap lakilaki lanjut usia sudah pernah diulas oleh Edi Indrizal, seorang dosen antropolog Universitas Andalas di Padang. Suatu gugatan kontemporer tentang diskriminasi hukum adat terhadap hak laki-laki ini, disampaikan oleh Saafroedin Bahar (2004), yang secara sedikit provokatif menyatakan bahwa berdasar Pasal 277 ayat (1) Kitab Undang-undang Hukum Pidana seluruh datuk di Minangkabau terancam hukuman penjara selama enam tahun karena menggelapkan silsilah keturunan laki-laki dalam ranji keluarga. Agak aneh, bahwa gugatan Bahar itu tidak pernah dibantah secara formal oleh Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau yang merupakan organisasi induk para datuk¹².

Ada masalah lain yang sama menariknya pada hukum adat Minangkabau, seperti yang ditampilkan dalam disertasi Prof. Dr. Keebet von Benda Beckmann, yaitu terdapatnya diskriminasi *in concreto* terhadap kaum perempuan dalam proses pembuatan keputusan adat oleh pimpinan masyarakat hukum adat. Dalam paragraf terakhir dari terjemahan disertasinya itu Keebet von Benda Beckmann dengan heran menyatakan bahwa dalam keseluruhan proses persengketaan yang sebagian besar terkait dengan masalah tanah, perempuan sama sekali tidak diajak

¹² Lihat email seeta.prabhu@undp.org, kepada ap-hdnet, 28 Februari 2006.

berunding oleh para datuk, walaupun secara normatif hak atas tanah itu disifatkan kepada perempuan.

Penyelesaian terhadap konsep serta praktik diskriminatif terhadap gender yang terdapat dalam masyarakat hukum adat dari dua suku bangsa ini memunculkan dimensi filsafat serta politik hukum, yaitu apakah dan sampai di manakah deviasi hukum adat tersebut dapat ditolerir sebagai bagian dari identitas kulturalnya dan sampai di manakah negara serta pemerintah yang menyangkal kewajiban untuk menegakkan hak asasi manusia dapat dan boleh melakukan intervensi untuk mengadakan perubahan dan penyesuaian, tanpa ditafsirkan sebagai pelanggaran terhadap identitas kultural masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Sesuai dengan tujuan pembentukan, tugas, dan fungsi Komnas HAM berdasar Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, rekan Prof Dr. Ruswati Suryasaputra MS selaku Komisioner Hak Perempuan Komnas HAM, yang juga mengetuai subkomisi perlindungan kelompok khusus, beserta tim sudah mengadakan kajian perbandingan terhadap posisi perempuan pada tiga masyarakat hukum adat, yaitu masyarakat hukum adat Minangkabau, Batak, dan Jawa. Kajian ini sungguh penting, oleh karena perempuan dalam masyarakat hukum adat sesungguhnya mengalami diskriminasi berganda, yaitu sebagai warga masyarakat hukum adat pada suatu sisi dan sebagai perempuan dalam masyarakat hukum adat itu sendiri pada sisi yang lain, seperti yang disampaikan secara padat oleh seorang aktivis perempuan dengan kata-kata sebagai berikut.

"...Being a woman is in itself is a disadvantage owing to widespread patriarchal mindset and women who belong to indigenous groups are doubly disadvantaged. In the few matriarchal or matrilineal societies that exist, women generally have more control over property, resources and production, and there is a fairer division of labor between the sexes. However, these women eventually tend to lose their relatively egalitarian status as a result of the erosion of traditional indigenous culture. Globalization further complicates the problem. Poverty, dislocation from ancestral land and marginalization from subsistence agriculture have pushed several thousand indigenous women to migrate to urban centers, in search of other livelihood opportunities. These women are also often exploited in terms of wages, benefits and working conditions¹³."

¹³ Lihat email seeta.prabhu@undp.org, kepada ap-hdnet, 28 Februari 2006.

Dengan demikian, maka kajian terhadap masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang tidak akan dapat dilepaskan dari studi gender. Prioritas dari perspektif gender ini, yakni perspektif hak perempuan, yang secara sistemik dan struktural menjadi sasaran diskriminasi berganda dalam masyarakat hukum adat manapun, baik dalam masyarakat hukum adat yang menganut sistem kekerabatan matrilineal itu sendiri maupun atau apalagi sistem kekerabatan yang didasarkan pada sistem kekerabatan patrilineal. Merupakan prioritas kedua dan dapat ditangani bila ada peluang untuk itu betapapun terdengar absurd, namun pada suatu saat juga perlu ditangani secara mendasar masalah diskriminasi sukunya terhadap keturunan laki-laki dari suku-suku Minangkabau, yang tidak terlalu mempedulikan karena lebih mampu menyelesaikan sendiri masalah hukum adat dari suku bangsanya yang khas itu.

Walaupun demikian, kearifan akan mendorong kita untuk bersikap hati-hati dalam menangani masalah-masalah internal masyarakat hukum adat ini. Rasanya akan lebih prudent untuk memberi kesempatan kepada masing-masing masyarakat hukum adat untuk merapikan dan membenahi sendiri urusan internal rumah tangga masyarakat hukum adatnya itu.

G. Kerja Sama Perguruan Tinggi dengan Komnas HAM

Mengingat demikian kompleksnya dimensi hak asasi manusia masyarakat hukum adat ini dan demikian terbatasnya mandat serta kemampuan Komnas HAM, untuk itu diperlukan upaya yang lebih terpadu untuk melindungi, menghormati, menegakkan, serta memenuhi hak masyarakat hukum adat ini, antara Komnas HAM dengan lembaga-lembaga lain yang terkait dengan fungsi penelitian dan pengkajian, pendidikan dan penyuluhan, pemantauan, serta mediasi. Pada saat ini Komnas HAM telah mengadakan kerjasama dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan sedang menjajagi kerjasama dengan Mahkamah Agung. Berkaitan dengan hal itu, sedang dipersiapkan langkah-langkah untuk mengadakan kerjasama dengan Tentara Nasional Indonesia dan pada saatnya dengan Kejaksaan Agung. Dengan perguruan tinggi, telah diadakan kerjasama dengan Universitas Diponegoro di Semarang dan dengan Universitas Surabaya di Surabaya.

Komnas HAM sangat berterima kasih terhadap besarnya minat Fakultas Hukum Universitas Brawijaya di Malang ini, untuk membangun kerjasama dengan Komnas HAM, khususnya dalam studi hak masyarakat hukum adat. Dapat saya sampaikan

bahwa Universitas Brawijaya merupakan universitas pertama yang menunjukkan perhatian demikian besar terhadap hak masyarakat hukum adat dan tentunya terhadap studi hukum adat itu sendiri.

Secara khusus, beberapa program yang dapat dipertimbangkan sebagai substansi kerjasama antara Universitas Brawijaya dengan Komnas HAM ini, antara lain:

1. penyusunan naskah akademis untuk rancangan undang-undang perlindungan hak masyarakat hukum adat;
2. inventarisasi peraturan perundang-undangan atau pasal-pasal yang melanggar hak konstitusional masyarakat hukum adat dan saran amandemennya;
3. analisis hukum serta rekomendasi terhadap kasus-kasus sengketa tanah ulayat antara masyarakat hukum adat dengan pihak ketiga, seperti dengan instansi pemerintah dan dengan perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam bidang pertanian, pertambangan, atau perkebunan¹⁴;
4. pengkajian tipologi lingkungan masyarakat hukum adat Indonesia kontemporer, sebagai updating dari 19 buah adatrechts kringen yang 'diwariskan' oleh para pelopor masyarakat hukum adat;
5. membangun jejaring pengkajian hukum adat serta masyarakat hukum adat, baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional,
6. membangun serta mengembangkan dasar-dasar politik hukum nasional yang bersahabat dengan hak konstitusional masyarakat hukum adat, dan last but not least sebagai bahan kajian berjangka panjang, dan
7. mengkaji potensi pelanggaran hak asasi manusia dalam sistem kekerabatan unilateral, yaitu pelanggaran sistemik dan struktural terhadap hak perempuan pada sistem kekerabatan patrilineal pada masyarakat hukum adat Batak, dan pelanggaran sistemik dan struktural terhadap hak anak laki-laki dan hak lanjut usia lakilaki pada sistem kekerabatan matrilineal Minangkabau.

¹⁴ Peran para pakar hukum adat dalam penentuan masih ada atau tidaknya tanah ulayat terdapat dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Tanggal 25 Juni 1999, yang berbunyi: " Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam".

H. Kesimpulan

Ringkasnya, pengakuan formal terhadap masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sama sekali bukanlah merupakan tahap akhir dalam perlindungan dan pemajuan hak masyarakat hukum adat, tetapi justru merupakan langkah awal dari perjalanan panjang menaikkan harkat dan martabat masyarakat hukum adat sebagai basis paling dasar dari struktur kebangsaan Indonesia yang bermasyarakat majemuk ini. Untuk itu, diperlukan kerjasama yang lebih melembaga dan berkelanjutan antara berbagai instansi yang terkait dan berpeduli.

Bersisian dengan perlunya pengkajian dan penelitian yang lebih mendasar terhadap pelanggaran hak masyarakat hukum adat yang telah memperoleh jaminan konstitusional, secara bertahap perlu diberikan perhatian terhadap potensi pelanggaran hak perempuan, hak anak laki-laki, seta hak lanjut usia laki-laki pada hukum adat dan masyarakat hukum adat Batak dan Minangkabau. Perguruan tinggi pada umumnya dan Universitas Brawjaya pada khususnya dapat memainkan peranan yang penting dapat kiprah besar ini, khususnya dengan mengadakan penelitian dan pengkajian terhadap harmonisasi hukum, yang terkait dengan berbagai dimensi perlindungan, penghormatan, penegakan, serta pemenuhan hak masyarakat hukum adat.

Mengingat bahwa perlindungan, penghormatan, penegakan, serta pemenuhan hak masyarakat hukum bersifat multidimensional, baik cepat atau lambat, perlu diambil langkah-langkah ke arah penelitian dan pengkajian yang bersifat multidisipliner. Saya percaya bahwa Universitas Brawijaya yang telah menunjukkan minat yang amat besar untuk kerjasama ini dapat memberikan sumbangannya yang besar agar seluruh proses harmonisasi hukum dapat berlangsung secara mulus tanpa kejutan-kejutan.

Daftar Pustaka

- Achdiat K. 1998. *Polemik Kebudayaan: Pokok Pikiran*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Akbar, M. Rizal, et.al. 2005. *Tanah Ulayat dan Keberadaan Masyarakat Adat*. Pekanbaru: LPNU Press dan Lembaga Adat Melayu Riau.
- Bahar, Saafroedin dan Mohammad Zulfan Tadjoeddin. 2004. *Masih Ada Harapan: Posisi Sebuah Etnik Minoritas dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta: Yayasan Sepuluh Agustus.
- _____, 2006. *Memartabatkan Adat Melayu dalam Perspektif Kenegaraan dan Hak Asasi Manusia: Sebuah Pengalaman Indonesia, makalah untuk Konvensyen Dunia Melayu Dunia Islam di Melaka, 10 September 2006*. Bakar, Abdul Latiff Abu, dan Hanipah Husein. 2004. *Kepemimpinan Adat Melayu Serumpun*. Melaka: Institut Seni Malaysia Melaka.
- Benda-Beckman, Keebet von. 2000. *Goyahnya Tangga Menuju Mufaka: Pengadilan Negeri dan Pengadilan Nagari di Minangkabau*. Jakarta: PT Grasindo.
- Indrizal, Edi. 2000. *Orang Lansia tanpa Anak di Minangkabau. makalah untuk studi masalah Aging in Indonesia*.
- _____, 2004. *Kerentanan Struktural Laki-laki Lansia dalam Masyarakat Matrilineal Minangkabau. makalah pada Seminar Internasional The Annual Asia Europe Workshop Session. 2004-2005, Universitas Brawijaya, Malang, 8-10 Juli 2004*.
- Irianto, Sulistyowati. 2005. *Perempuan dalam Berbagai Pilihan Hukum*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Juniarto, Digdo dan Khairul Anwar. 2005. *Riau dalam Tiga Opsi: Otonomi, Federal, atau Merdeka*. Pekanbaru: ISDP.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. 1984. *Desa*. Jakarta: PT Balai Pustaka. Mihardja.
- Moertono, Soemarsaid. 1985. *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa lampau, Studi Tentang Masa mataram II, Abad XVI-XIX. Tesis M.A., Jakarta: Yayasan Obor Indonesia*.
- Pellokilla, Yones K, Prasetyohadi, Danang Trisongko. 2003. *Buku Sumber: Menyeimbangkan Kekuatan Pilihan Strategi Menyelesaikan Konflik atas Sumber Daya Alam*. Jakarta: HuMa.
- Republik Indonesia. 2004. *Pokokpokok Pikiran Mengenai Penyelesaian Konflik Agraria: Hasil Lokakarya Persiapan Menuju Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA), Carita, Banten 11-14 Januari 2004*.

- _____, 2004. *Masyarakat Hukum Adat: Inventarisasi dan Pelindungan Hak*. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.
- _____, 2006. *Masyarakat Hukum Adat: Hubungan Struktural dengan Suku Bangsa, Bangsa dan Negara ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.
- _____, 2006. *Sengketa Tanah, Kasus Tanah Tambusai Timur, Tanah Hutan Lindung Pegunungan Meratus Kalimantan Selatan*. Jakarta: Komisi Nasional hak Asasi Manusia.
- _____, 2006. *Sengketa Tanah Desa Tanak Awu, Nusa Tenggara Barat*. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.
- _____, 2006. *Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat: Himpunan Dokumen Peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat Se-Dunia, 9 Agustus 2006*. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.
- Simanjuntak, Bungaran Amtonius. 2006. *Struktur Sosial dan Sistem Politik Batak Toba hingga 1945: Suatu Pendekatan Sekarang, Antropolgi Budaya Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Suryawan, I Ngurah. 2005. *Bali, Narasi dalam Kuasa: Politik dan kekerasan di Bali*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.
- Taul-Coupuz, Victoria dan Joji Carino. 2004. *Reclaiming Balance: Indigenous Peoples, Conflict Resolution, & Sustainable Development*. Philippine: Tettebba Fundation, Baguio City.
- Vergouwen, J.C. 2004. *Masyarakat dan hukum Adat Batak Toba*. Yogyakarta: Cetakan I, LkiS.
- Wignyosoebroto, Soetandyo. 1994. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Perkasa.
- _____, 2002. *Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalah*. Jakarta: HuMA.
- Yayasan Padi Indonesia. 2003. *Subak dan Kerta Masa: Kearifan Lokal Mendukung Pertanian Berkelanjutan*. Jakarta: Yayasan Padi Indonesia.

Bab 12

Model Alternatif Proses Pemberdayaan Kelembagaan dan Hukum Berbasis Pada Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Berkelanjutan (Kasus Masyarakat Adat Badui, Tengger, dan Kedung Cowek) ¹

Rachmad Safa'at, dkk. ²

A. Pendahuluan

Perumusan model alternatif pemberdayaan kelembagaan dan hukum berbasis pada masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan bukanlah hasil akhir dan jadi, sebagaimana membuat model “baju”, namun lebih berorientasi pada “proses” untuk menjadi. Ini artinya, seluruh proses dan tahapan penelitian merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, satu sama lain mendukung terwujudnya sebuah rumusan model yang dapat diuji-cobakan atau diterapkan dalam kasus spesifik di lokasi penelitian (Badui-Lebak-Jawa Barat; Tengger, Ngadisari-Probolinggo-Jawa Timur, dan (Kedungcowek-Kenjeran-Surabaya). Dengan demikian, melakukan generalisasi dan menerapkan model ini pada kasus-kasus lain di luar lokasi penelitian justru akan menimbulkan permasalahan yang multikompleks.

¹ Makalah disampaikan dalam Focus Group Discussion (FGD) “Menyusun Model Alternatif Pemberdayaan Kelembagaan dan Hukum Berbasis Pada Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumber daya Alam Berkelanjutan”. Diselenggarakan oleh Tim Peneliti RUT VII.3 Tahun 1998–2001 PPIS, bertempat di Gedung Lembaga Penelitian Lantai II Universitas Brawijaya, Selasa–26 Juni 2001.

² Anggota Tim Peneliti, adalah : Prof. Drs. Solichin Abdul Wahab, MA., Ph.D (FIAUNIBRAW), Sucipto, SH. MH. (FH-UNIBRAW), I. Nyoman Nurjaya, SH., MS. (FH-UNIBRAW), Ir. Edy Susilo, MS. (Fakultas Perikanan), Ir. Eddy Dwi Cahyono MS. (Fakultas Pertanian), dan Ir. Nurdin Harahap MS (Fakultas Perikanan).

Meskipun terdapat spesifikasi dan kekhasan serta perbedaan substansi model di masing-masing lokasi penelitian, namun dari sisi proses perumusan model terdapat beberapa persamaan, baik dari sisi pentahapan, strategi atau metode pendekatan pendekatan dan variabel-variabel yang harus dicari, ditemukan serta dianalisis. Dengan demikian, pada gilirannya dapat dirumuskan sebuah model umum dari sisi proses pembuatan model. Dalam konteks inilah konsep model alternatif pemberdayaan kelembagaan dan hukum berbasis pada masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan secara umum dapat dirumuskan.

B. Permasalahan

Menerapkan model ini dalam kasus yang lain di luar lokasi penelitian: Masyarakat Adat Badui, Tengger, dan Nelayan Tradisional Kedung Cowek dapat dilakukan sepanjang hanya berkaitan dengan:

1. pentahapan,
2. strategi pendekatan, dan
3. variabel-variabel yang harus digali serta dianalisis.

Sedangkan substansinya tidak dapat digeneralisasikan pada setiap kasus. Tentunya, setiap kasus terdapat perbedaan yang significant, sesuai dengan latar belakang geografis, sosial, budaya, ekonomi, sistem kepercayaan, dan lingkungan sumber daya alam yang menjadi basis pendukungnya.

C. Pembahasan

Model alternatif pemberdayaan kelembagaan dan hukum masyarakat adat ini dilakukan melalui beberapa pentahapan:

1. pemetaan dan identifikasi,
2. dialog penyadaran dan pemetaan sumber daya alam,
3. merumuskan model alternatif,
4. advokasi kebijakan dan perubahan hukum (*law reform*),
5. sosialisasi model,
6. keberadaan kelembagaan dan hukum masyarakat adat yang responsif dan memiliki posisi tawar tinggi dalam pengelolaan sumber daya alam.

Penjelasan lebih rinci tentang proses pentahapan, substansi masing-masing variabel dalam setiap proses dapat dicermati dan dikritisi dalam pembahasan di bawah ini.

D. Pemetaan dan Identifikasi

Tahap pemetaan dan identifikasi meliputi beberapa variabel, antara lain:

1. lokasi dan orbitasi,
2. kondisi sosial, budaya, ekonomi, dan sistem kepercayaan/religi,
3. sistem kearifan dan pengetahuan masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam,
4. sistem kelembagaan dan hukum,
5. kebijakan dan hukum positif produk pemerintah daerah maupun pusat dalam pengelolaan sumber daya alam,
6. berbagai konflik, baik yang manifes, aktual, permanen, maupun laten dalam pengelolaan sumber daya alam,
7. modal sosial (*social capital*) yang dimiliki masyarakat adat dalam menyelesaikan konflik, dan
8. jaringan informasi dan kerjasama yang dimiliki dan telah dikembangkan.

Metode pendekatan penelitian yang digunakan pada tahap ini, yakni metode *Participatory Rural Appraisal* (PRA) dan *Participatory Action Research* (PAR). Meskipun terdapat beberapa kelemahan dalam implementasinya, namun dibandingkan dengan metode yang lain, metode ini memiliki banyak keunggulan, khususnya dalam menggali data kualitatif. Metode dan pendekatan ini, tampaknya, lebih humanistik dan partisipatif karena informan tidak dilihat sebagai objek penelitian semata, tetapi sebagai subjek yang bersama-sama peneliti serta *stake holders* yang lain ikut memecahkan dan mencari jalan keluar terhadap persoalan yang dihadapi dan dirasakan oleh masyarakat adat di lokasi penelitian.

E. Dialog Penyadaran dan Pemetaan SDA

Dialog penyadaran dan pemetaan sumber daya alam dilakukan secara bertahap. Materi dan kegiatan yang dilakukan meliputi:

1. dialog kritis tentang penyadaran hak-hak masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam dalam konteks pluralisme hukum dan hukum positif,
2. pemetaan sumber daya alam lokal dan merumuskan sistem pengelolaan, konservasi, dan penguasaannya,
3. pengorganisasian dan penguatan (*empowering*) kelembagaan dan sumber daya hukum adat yang dimiliki masyarakat adat, dan
4. mekanisme alternatif penyelesaian sengketa pengelolaan sumber daya alam.

Tahap dialog penyadaran dan pemetaan ini, melibatkan berbagai individu dan institusi yang menguasai materi, baik dari organisasi nonpemerintah (ornop) serta kalangan akademisi. Metode penyadaran menggunakan metode pendidikan orang dewasa (pedagogi) dengan melakukan berbagai simulasi dan studi kasus. Sedangkan, pemetaan sumber daya alam dilakukan secara manual oleh masyarakat adat setempat sesuai dengan pengetahuan dan penguasaan lapangan yang telah digeluti secara puluhan tahun.

F. Merumuskan Model Alternatif

Merumuskan model alternatif dilakukan melalui forum diskusi kelompok terfokus (*Focus Group Discussion/FGD*). Forum FGD ini diikuti oleh masyarakat adat di lokasi penelitian, tim peneliti, akademisi yang lain, aktivis mahasiswa, petani di luar lokasi penelitian, wartawan, pemerintah daerah di lokasi penelitian, aktivis organisasi nonpemerintah (ornop). Kegiatan ini dilakukan dengan tujuan untuk:

1. merancang model alternatif penguatan kelembagaan dan hukum berbasis pada masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan, dan
2. menetapkan model yang efektif, proporsional, dan relevan untuk diujicobakan dalam masing-masing kasus di lokasi penelitian.

Penggunaan FGD sebagai forum perumusan model dirasa sangat efektif dibandingkan forum lain, seperti seminar. Setiap peserta FGD secara kritis dapat memberikan pemikirannya sesuai dengan kapasitas pengetahuan dan pengalaman yang dimilikinya sesuai dengan fokus permasalahan yang dikaji. Semua peserta memiliki kapasitas sebagai narasumber. Pendapat masing-masing peserta dapat dikritisi kembali oleh peserta yang lain. Hal ini tidak mungkin dapat dilakukan dalam forum seminar.

Setelah model berhasil dirumuskan, kemudian diujicobakan pada masing-masing kasus di lokasi penelitian. Adapun lokasi ujicoba hanya meliputi masyarakat adat Tengger dan Nelayan Kedung Cowek. Dengan demikian, keterbatasan fasilitas pendanaan, ujicoba model tidak dilakukan pada masyarakat adat Badui. Idealnya, seluruh lokasi memiliki kesempatan yang sama untuk dapat menerapkan model yang telah dirumuskan dalam FGD. Setelah model diujicobakan, pada tahap berikutnya dilakukan evaluasi terhadap model yang telah ada dan kemudian dilakukan revisi. Model hasil revisi merupakan model definitif yang dapat diterapkan khusus di masing-masing lokasi penelitian.

G. Advokasi dan Pembentukan Hukum

Advokasi kebijakan merupakan proses untuk memengaruhi para pengambil keputusan atau kebijakan, baik pada level pemerintahan daerah maupun pemerintahan pusat. Berbagai forum dilakukan, baik berupa dengar pendapat, FGD, seminar maupun lokakarya dengan melibatkan anggota DPRD tingkat provinsi maupun kabupaten/Kota serta *stakeholders* lainnya di lokasi penelitian. Hasil akhir (*outcome*) dari tahapan ini, yakni terumuskannya draft "*position paper*" atau kertas kerja tentang pengelolaan sumber daya alam berbasis pada masyarakat adat. Apabila dimungkinkan-bila ada dukungan fasilitas dana-dari sumber lain, ditingkatkan menjadi rumusan "draft naskah akademis".

Pembentukan hukum atau perubahan hukum dimaksudkan sebagai suatu proses untuk memengaruhi dan memberikan masukan kepada para pengambil keputusan baik DPRD maupun pemerintah daerah agar dapat mengeluarkan peraturan daerah atau surat keputusan, baik pada level pemerintahan kabupaten/kota maupun Provinsi, khususnya di lokasi penelitian yang memberikan pengakuan, meneguhkan bahkan menghargai eksistensi kearifan lingkungan, pengetahuan lokal dan sistem konservasi masyarakat adat. Pembentukan dan perubahan kebijakan dan hukum yang akomodatif terhadap hak-hak masyarakat adat ini teramat penting, agar kekuatan mengikatnya dapat diberlakukan pada komunitas masyarakat di luar masyarakat hukum adat itu sendiri.

H. Sosialisasi Model

Tahap sosialisasi model memiliki peran yang strategis dalam upaya menyebarkan dan mengembangkan wacana publik tentang eksistensi kelembagaan dan hukum masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan. Wacana ini, pada akhirnya, diharapkan dapat mengubah pola pikir dan pola tindak masyarakat dalam menyikapi sistem kearifan dan pengetahuan masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam.

Sosialisasi model dapat dilakukan dengan berbagai pendekatan strategis maupun teknis, antara lain melalui:

1. brosur atau leaflet,
2. penulisan artikel hasil penelitian melalui jurnal ilmiah baik pada level nasional maupun internasional,
3. forum-forum pertemuan ilmiah, seperti dialog interaktif melalui radio, diskusi, seminar, lokakarya, dan sebagainya, dan
4. penerbitan buku dari hasil laporan penelitian setelah memulai proses *editing*.

I. Eksistensi Masyarakat Adat yang Responsif

Eksistensi kelembagaan dan hukum masyarakat adat yang responsif dan memiliki posisi tawar-menawar (*bargaining position*) dapat diwujudkan jika seluruh proses, pentahapan, variabel serta metode pendekatan telah dilalui secara optimal. Asumsi ini tidaklah berlebihan apabila seluruh komponen yang ada di masyarakat memiliki komitmen, kepedulian, serta sensitivitas terhadap eksistensi masyarakat adat dalam konteks kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Masyarakat adat yang responsif dan memiliki posisi tawar yang tinggi diharapkan dapat mengatasi dan menyelesaikan persoalannya sendiri tanpa harus memiliki ketergantungan yang tinggi pada komunitas luar. Menggali eksistensi kelembagaan dan hukum masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan pada gilirannya juga memberikan kontribusi yang tidak kecil bagi pengembangan wacana alternatif dalam menjaga keberlanjutan sumber daya alam yang tahun-tahun terakhir ini mengalami kerusakan dan pencemaran lingkungan yang maha dahsyat sebagaimana telah dilaporkan oleh menteri lingkungan hidup.

J. Penutup

Konsep model ini memuat berbagai kelemahan, baik secara metodologis, substansial bahkan redaksional. Untuk itulah dibutuhkan pencermatan secara kritis dari seluruh peserta FGD, khususnya para “aktor” utama, yaitu masyarakat adat yang hadir dalam forum ini. Bagi para peneliti dan akademisi yang lain, hasil rumusan model ini diharapkan dapat dikaji dan dicermat ulang melalui penelitian evaluatif terhadap model yang telah ada. Penelitian evaluatif terhadap model yang ada akan memberikan pengayaan wacana dan dapat digunakan sebagai bahan untuk memperbaiki model yang telah dirumuskan oleh tim peneliti sebelumnya.

Bagi kalangan aktivis ornop dan mahasiswa, hasil pemodelan ini dapat dijadikan rujukan untuk melakukan pendampingan dan penguatan pada masyarakat adat yang keberadaannya tersebar di berbagai wilayah tanah air. Pengalaman lapang para aktivis mahasiswa dan ornop akan memberikan masukan yang berarti bagi perbaikan model yang telah ada.

Teman-teman wartawan yang hadir dalam forum ini memiliki peran yang strategis, dalam rangka ikut menyosialisasikan eksistensi kearifan lokal, sistem kelembagaan, dan hukum masyarakat adat

dalam pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan. Keberadaan berita alternatif tentang eksistensi masyarakat adat akan memengaruhi dan mengubah opini publik dan *polecy makers* serta kalangan swasta baik nasional maupun internasional dalam pola tindak, pola pikir, serta pengambilan keputusan, khususnya dalam mengeksploitasi sumber daya alam.

Bab 13

Belajar Tentang Kearifan Lokal Masyarakat Bunaken Manado dalam Manajemen Spasial dan Sumber Daya Alam Bagi Solusi Pencegahan Bencana Alam ³

Imam Koeswahyono ⁴

A. Pendahuluan

Pada 2005 telah berakhir, di saat telah bergantinya ke tahun 2006, terbayang dalam benak segenap warga bangsa Indonesia terhadap peristiwa-peristiwa yang terjadi pada tahun sebelumnya, baik peristiwa yang menyenangkan maupun peristiwa pahit yang menyedihkan, seperti: bencana alam, teror bom, kekerasan sosial berkaitan dengan pemilihan kepala daerah, kenaikan harga bahan bakar minyak, penggunaan bahan beracun formalin dalam produk makanan, dan sebagainya.

Bencana alam (*natural disaster*) sebagai fenomena *force majeure*, sebenarnya sadar atau tidak dapat dilihat sebagai buah atau akibat dari perbuatan manusia, baik langsung maupun tidak langsung. Dapat dikatakan, kerusakan lingkungan merupakan salah satu bentuk dari bencana alam yang diakibatkan oleh perbuatan manusia. Ada fenomena menarik di masyarakat untuk dicermati, yaitu: **pertama**, fenomena bencana sebenarnya dapat dihindari jika manusia dapat melakukan langkah antisipatif dengan melibatkan institusi yang seharusnya peduli akan timbulnya bencana, baik lembaga birokrasi formal maupun lembaga asli yang dirancang oleh komunitas tertentu.

³ Pengolahan kembali hasil penelitian penulis bersama tim kolaborasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang dengan Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional Jakarta Tahun Anggaran 2004/2005 di Manado dan Kalimantan Timur. Substansi artikel ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis.

⁴ Penulis adalah Sekretaris Pusat Pengembangan Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Brawijaya 1996-sekarang.

Kedua, jika di Eropa, di kalangan universitas, misalnya di Belanda, studi tentang bencana sebagai kajian spesifik (*disaster science*) dengan menekankan pada langkah/upaya pencegahan timbulnya bencana melalui *early warning system* (peringatan dini timbulnya bencana), manajemen pengelolaan pasca timbulnya bencana serta pemulihan (*recovery*) pascabencana. Hal inilah, dalam banyak hal, hasil-hasil kajian secara akademis, dari dunia kampus masih dipandang sebelah mata. Sementara itu, oleh kalangan birokrat dan masyarakat belum dipahami secara gamblang.

Ketiga, hal yang menjadi kebiasaan dilakukan di Indonesia, yakni jika bencana sudah terjadi tidak ayal lagi semua pihak: media massa cetak, elektronika, institusi-institusi pemerintah, swasta, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) menghimpun sejumlah dana yang berasal dari sumbangan masyarakat, baik secara pribadi, kelompok, maupun institusi ditinjau dari sisi jumlahnya sungguh menakjubkan.

Sesungguhnya ada beberapa komunitas lokal di Indonesia. Berdasarkan pengalaman yang diwariskan oleh leluhurnya komunitas ini memiliki pengetahuan yang biasa dinamai dengan kearifan lokal dalam mencegah terjadinya bencana alam. Dengan pengalamannya bisa diprakirakan bencana yang akan terjadi. Salah satu komunitas lokal yang pernah diteliti, yakni komunitas di pulau Bunaken Sulawesi Utara. Pemilihan lokasi penelitian di Bunaken, didasarkan pada pertimbangan bahwa kawasan wisata Bunaken merupakan salah satu kawasan yang berhasil dirancang oleh, dan bersama semua komponen/*stakeholder* yang ada di masyarakat Manado karena kesamaan ide dan keinginan untuk menjaga keberlanjutannya.

B. Permasalahan

Bertitik tolak pada fenomena sebagaimana dipaparkan di muka, maka permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini dapat dirumuskan sebagai berikut.

1. Apa latar belakang dirancangnya sistem manajemen spasial dan sumber daya alam berbasis kearifan lokal di Bunaken Manado?
2. Faktor-faktor apa yang menjadi kendala dan upaya-upaya mengatasinya pada penerapan sistem manajemen spasial dan sumber daya alam berbasis kearifan lokal di Bunaken Manado?

C. Permasalahan

Penelitian lapangan dengan menggunakan pendekatan yuridis empiris dengan purposive sampling dilakukan untuk menggali sebanyak mungkin data primer dari responden mengenai kearifan lokal. Dengan menghimpun dan mengklasifikasikan jawaban responden yang terdiri atas *multi-stakeholder*. Data sekunder diperoleh dengan melakukan analisis isi atas peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sumber daya alam dan bahan pustaka tentang kearifan lokal serta bencana alam dalam perspektif hukum.

D. Monografi Daerah Penelitian Bunaken Manado-Sulut

1. Kondisi Geografi

Provinsi Sulawesi Utara merupakan salah satu provinsi dari 14 provinsi di kawasan timur Indonesia dan merupakan salah satu provinsi dari 33 provinsi yang ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964. Setelah Gorontalo menjadi provinsi, maka provinsi Sulawesi Utara menjadi lima wilayah administrasi kabupaten/kota, masing-masing: kota Manado, Kota Bitung, Kabupaten Minahasa, Kabupaten Bolaang Mongondow, Kabupaten Sangihe Talaud, dan terakhir Kabupaten Talaud yang baru terbentuk tanggal 10 April 2002 yang lalu. Sulawesi Utara terletak pada 0°30' 4°30' dan 123°00'-127°00' BT. Posisi geografis Sulawesi Utara berbatasan dengan:

- a. sebelah utara : Negara Philipna
- b. sebelah timur : Provinsi Maluku Utara
- c. sebelah selatan : Provinsi Gorontalo
- d. sebelah barat : Laut Sulawesi

Luas Provinsi Sulawesi Utara adalah 15.277,16 km,² terdiri atas beberapa pulau, di antaranya pulau Manado Tua, pulau Bunaken, pulau Mantehage, pulau Talise, pulau Talise, pulau Bangka, pulau Lembeh, pulau Siau, pulau Tagulandang, pulau Karakelang, pulau Ruang, pulau Biaro, pulau Sangihe, pulau Salibabu, dan pulau Kabaruan. Berdasarkan hasil pengukuran dari Peta Rupa Bumi Bakorsurtanal skala 1:250.000, panjang garis pantai Sulawesi Utara adalah 1.837 km.

Provinsi Sulawesi Utara memiliki potensi sumber daya alam yang besar dan bervariasi yang meliputi berbagai sektor, seperti pertambangan, pariwisata, perindustrian, pertanian dan lain-lain. Sektor pertanian yang meliputi peternakan, perkebunan, tanaman pangan, dan perikanan menjadi sektor dominan di Sulawesi Utara

sesuai dengan kondisi provinsi ini merupakan daerah agraris. Dari sektor pertanian dihasilkan kelapa, cengkeh, pala, kopi, dan vanilla. Dari subsektor perikanan dihasilkan tuna, cakalang, kerapu, rumput laut, dan lain-lain. Hasil perikanannya sudah diekspor dalam volume besar ke pasar Asia, Eropa, dan Amerika.

Di samping produk sektor pertanian yang diusahakan oleh masyarakat pertanian, Sulawesi Utara juga memiliki sumber daya alam pertambangan dan pariwisata yang menunggu untuk dikelola oleh para investor. Dapat dilihat bahwa produk-produk daerah Sulawesi Utara telah memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi daerah sehingga mencapai 5,81% pada tahun 2000 dibanding dengan pertumbuhan ekonomi nasional, yaitu 3,8%.

2. Luas Penggunaan Tanah di Bunaken

Tabel 3. Luas dan Penggunaan Tanah di Pulau Bunaken 2005.

Kelurahan Alung Banua (Ha)		Kelurahan Bunaken (Ha)	
Perumahan	24,5		17,75
Jasa	1,00		0,25
Usaha	15		2,0
Perkebunan	522,1		255,65
Tegalan	2,0		2,0
Hutan bakau	6,0		12,75
Jalan	3,5		2,0
Sungai	0,05		0,05
Luas : 1382792 M ² (138,28 Ha)			238977M ² 23,898
Luas wilayah: 295,5		Luas wilayah: 575	
Jumlah Sertifikat HM: 150		Jumlah Sertifikat HM: 38	

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Manado (2005) dan Wawancara dengan Staf Kasubsie HAT Kantor Pertanahan Manado (diolah).

Dengan demikian, luas total pulau Bunaken meliputi dua kelurahan, yakni 870,5 Ha sehingga luas tanah adat (passini) adalah: 870,5 Ha – 162,18 Ha = 708, 32 Ha sebagai suatu objek wisata di Provinsi Sulawesi Utara.

3. Tanaman Nasional Bunaken

Sebelum dijadikan cagar alam pada 1980 kawasan Bunaken kali pertama ditetapkan sebagai kawasan lindung di bawah pengawasan Kantor Gubernur Sulawesi Utara. Taman Nasional Bunaken ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan SK/730/Kpts-II/91 tanggal 15 Oktober 1991 dan diresmikan oleh Presiden Republik Indonesia pada tanggal 24 Desember 1991 dan merupakan kawasan konservasi perairan

dengan luas 79.065 ha yang terdiri atas dua bagian terpisah, yaitu: bagian utara meliputi lima pulau masing-masing Pulau Bunaken, Siladen, Manado Tua, Mantehage dan Pulau Nain, dan wilayah pesisir, yakni Desa Molas, Desa Meras, Tongkaina dan Tiwoho.

Bagian Selatan, meliputi pesisir desa-desa, yaitu: desa Popo, Teling, Kumu, Pinasungkulan, Rap-rap, Sondaken, Wawontulap, dan Poperang. Taman Nasional Bunaken merupakan kawasan konservasi yang memiliki keanekaragaman hayati pesisir dan laut yang sangat tinggi dan terdapat tiga ekosistem utama perairan tropis Indonesia, yaitu: terumbu karang, hutan bakau, dan padang lamun.

Menurut Kepala Seksi Wilayah Konservasi I TNB Reinhart Paat TNB yang berada di bawah Direktorat Jenderal Perlindungan dan Konservasi Alam merupakan kawasan konservasi perairan seluas 79.065 hektar, terdiri atas dua bagian terpisah, yakni bagian utara meliputi lima pulau, masing-masing Bunaken, Siladen, Manado Tua, Mantehage, dan Nain dan wilayah pesisir pantai, yakni Desa Molas, Meras, Tongkeina, dan Tiwoho.⁵

Sementara itu, bagian selatan meliputi pesisir desa-desa Popoh, Teling, Kumu, Pinasungkulan, Raprap, Sondaken, Wawontulap, dan Popareng. Menurut data DPTNB, sebagai kawasan konservasi, TNB memiliki keanekaragaman hayati pesisir dan laut yang tinggi, dan terdapat tiga ekosistem utama perairan tropis Indonesia, yakni terumbu karang, hutan bakau, dan padang lamun. Terumbu karang yang ada di TNB termasuk terumbu karang tepi (*fringing reef*), terumbu penghalang (*barrier reef*), dan gosong karang (*patch reef*). Ciri khas terumbu karang di TNB, yakni tebing karang yang menghujam vertikal ke dasar laut berupa tebing atau tubir sampai kedalaman lebih dari 400 meter.

Pada awalnya pulau Bunaken disebut pulau Piso. Karena sering terjadi tindak pidana pembunuhan dengan menggunakan alat piso (pisau). Sekitar tahun 1850, masyarakat yang berada pada daerah tersebut, berpindah ke sebelah selatan bernama Tandusang yang selanjutnya tempat bermukim sekarang dinamakan Soa Tinentang atau “negeri tertinggal” dan sebagian masyarakat waktu itu disebut “Tanjung Parigi”. Sekitar 1870, setiap kepala rumah tangga diwajibkan untuk menanam pohon kelapa sebanyak 50 batang, maka negeri Tandusang yang dulunya ditumbuhi kayu hitam diubah menjadi perkebunan kelapa. Nama Bunaken berasal dari bahasa

⁵ Hasil wawancara dengan penulis dengan Ketua DTNB pada tanggal 11 Maret 2005 di Kantor DTNB Manado dan wawancara dengan Petugas Piket Keamanan (terdiri dari unsure Kepolisian, TNI, Dinas Kehutanan, LSM) di pulau Bunaken Manado tanggal 11-12 Maret 2005.

Sangir: Pamamunaken, yang artinya tempat mendarat atau tempat singgah karena pulau tersebut merupakan tempat mendarat para nelayan dan pendatang lainnya dari pulau Sangihe (Sangir: wilayah ujung utara pulau Sulawesi).

Sekitar 1865 desa Alungbanua dibangun di atas areal hutan di perbukitan pulau Bunaken, yang artinya tempat kediaman yang letaknya di bagian bawah. Suku yang mendiami pulau ini, berasal dari Sangir, Minahasa, Bajoe, Gorontalo, dan Bugis yang berprofesi utama sebagai nelayan (sekitar 60%), pedagang dan petani (sekitar 54%). Bahkan, di Alungbanua sekitar 37,5% nelayan bekerja sambilan sebagai petani.

Usaha yang dimiliki oleh masyarakat lokal (*local community*) yakni membuka penginapan dan rumah makan (35%), jasa penyelaman (37,5%), penjualan cinderamata, menyewakan perahu atau sampan tradisional (100%). Dalam sepuluh tahun terakhir perkembangan penduduk sekitar 40% (4%) setahun khususnya di desa Bunaken karena daya tarik sektor pariwisata. Sebaliknya, di desa Alungbanua terjadi penurunan karena faktor perpindahan penduduk untuk mencari pekerjaan di tempat lain dan bersekolah.

Pulau Bunaken dikelilingi oleh terumbu karang yang disebut masyarakat sebagai nyare. Di samping itu, terdapat padang lamun yang dinamakan Tandusang. Di daerah ini, terdapat berbagai jenis organisme laut, seperti Kamang Silar (akar-bahar) yang cukup besar, ikan "*maming*" (*napoleon*) dan *goropa* (*kerapu*) serta beranekaragam ikan hias laut yang sangat menarik dan beberapa spesies langka, khususnya terumbu karang, ikan, dan binatang laut lainnya.

Merujuk pada Pasal 10 Undang-undang No.22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Undang-undang No.32 Tahun 2004 diatur kewenangan daerah provinsi untuk mengelola kekayaan sumber daya alam sejauh 12 mil dari garis pantai sebagai berikut.

- a. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut.
- b. Pengaturan kepentingan administratif.
- c. Pengaturan penataan ruang.
- d. Penegakan hukum atas peraturan daerah atau yang didesentralisasikan oleh pemerintah pusat.
- e. Bantuan pemeliharaan keamanan dan kedaulatan negara.

Sementara itu, daerah kabupaten/kota diberikan kewenangan pengelolaan atas wilayah laut sejauh empat mil dari garis pantai atau sepertiga dari batas laut wilayah provinsi. Sampai dewasa ini, khusus untuk penangkapan ikan secara tradisional tidak dibatasi wilayah laut (merujuk Pasal 10 Ayat (2) Undang-undang No. 22

tahun 1999) yang menimbulkan perbedaan pendapat banyak pihak sehingga tidak jarang menimbulkan konflik tentang hak penangkapan ikan di laut. Adapun pengaturan zonasi yang berarti bahwa pengaturannya mengacu pada aspek penataan ruang (spatial planning) sebagaimana dimaksud Undang-undang No.24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, di Taman Nasional Bunaken dapat dipaparkan pada Tabel 4.

Tabel 4 Pengaturan Zonasi di Taman Nasional Bunaken 1994.

Zona/Sub-Zona	Fungsi	Kegiatan yang Diperbolehkan	Contoh Kegiatan
Zona inti	Perlindungan dan pelestarian biota habitat di dalam kawasan	Penelitian non manipulatif, pemantauan	Pemantauan oleh Balai TNB bekerja sama dengan SATPOLAIRUD didukung oleh masyarakat setempat dan pemandu selam
Zona pemanfaatan		Mendukung pembangunan pariwisata daerah	
Pemanfaatan intensif	Pengembangan pariwisata alam intensif yang multiguna	Pengembangan sarana terbatas untuk wisata bahari umum	Pengembangan pondok wisata yang memenuhi syarat lingkungan, wisata pantai, berperahu, renang

Zona Pendukung masyarakat setempat		Mendukung kesejahteraan masyarakat setempat	
Subzona Perairan	Pemanfaatan ekstraktif yang berkelanjutan oleh masyarakat setempat	Pemanfaatan ekstraktif yang terbatas dan budi daya perairan pesisir yang tidak berdampak negatif terhadap ekosistem kawasan	Mengail, menjaring, mengumpulkan biota laut ekonomis, dan budi daya potensi sumber daya pesisir (rumput laut dan teripang laut
Sub-zona daratan	Pemukiman masyarakat setempat	Pembangunan rumah masyarakat & sarana desa yang tidak berdampak negatif terhadap kosistem kawasan	
	Pemanfaatan untuk budi daya yang berkelanjutan oleh masyarakat setempat	Peladangan, peternakan, perkebunan & budi daya lain yang berkelanjutan tanpa dampak negatif terhadap ekosistem kawasan	

Sumber: disesuaikan dari SK Dirjen PHPA No.147/DJ-VI/1997 & BAPPENAS /DEPHUT/NRMP (1994).

Paparan dalam Tabel di atas, menunjukkan bahwa pemanfaatan yang dimaksud dalam konteks sonasi sehingga ruang di atas dan di bawah air mengacu pada ruang (spasial) sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 Undang-undang No.24 Tahun 1992 maupun Undang-Undang No.19 Tahun 2004 tentang Kehutanan bukan dalam konteks tenurial. Hal ini apabila tidak dibuat suatu bentuk kesepakatan yang diformalkan dalam wadah hukum, misalnya peraturan daerah secara potensial akan menimbulkan konflik di kemudian hari.

4. Latar Belakang Dirancangnya Sistem Manajemen Spasial dan Sumber Daya Alam Berbasis Kearifan Lokal di Bunaken Manado

Upaya untuk mengetahui latar belakang dirancangnya sistem manajemen spasial dan sumber daya alam yang berbasis kearifan lokal dapat dilihat pada tujuan sebagaimana dipaparkan di bawah ini. Adapun tujuan Pengelolaan Taman Nasional Bunaken sebagai berikut.

- a. Pelestarian sumber daya alam dan ekologi terutama biota perairan, udara, daratan serta habitatnya.
- b. Peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat, melalui pengefektifan pola pemanfaatan sumber daya alam di dalam kawasan berdasarkan prinsip konservasi.
- c. Peningkatan pendapatan daerah melalui pengembangan dan pengelolaan pariwisata alam dengan memanfaatkan keutuhan dan kelestarian ekosistem di dalam kawasan.⁶

Penunjukan Bunaken sebagai kawasan taman nasional didasarkan pada pertimbangan bahwa Bunaken merupakan tanah Pasini atau tanah komunal/milik masyarakat yang sudah lahir sebelum NKRI berdiri dengan manajemen yang dilandasi prinsip kebersamaan musyawarah, dan mufakat. Kesadaran bahwa kawasan Pulau Bunaken, Manado Tua, Siladen, Mantehage, dan Nain sebagai warisan leluhur yang wajib dilestarikan bagi keberlangsungan kehidupan dan penghidupan generasi ke generasi.⁷

Kearifan lokal merupakan wujud pengetahuan warisan leluhur komunitas tertentu dalam mengelola barang-barang/ benda berwujud termasuk sumber daya alam, dan budaya dengan mengedepankan unsur esensialnya, yakni keberlanjutan. Hal demikian, didasarkan pada rasionalitas berpikir masyarakat bahwa hanya cara-cara demikian yang tepat dilakukan karena akan dilanjutkan oleh generasi berikutnya. Apabila sebaliknya maka kearifan lokal akan mengalami kelunturan dan pada gilirannya akan punah.

⁶ Data DPTNB 2003.

⁷ Hasil wawancara dengan Tetua Alungbanua tanggal 16 Maret 2005 di DTNB Manado.

5. Faktor-Faktor yang Menjadi Kendala dan Upaya-Upaya Mengatasinya pada Penerapan Sistem Manajemen Spasial dan Sumber Daya Alam Berbasis Kearifan Lokal di Bunaken Manado

Kegiatan yang dilakukan dalam kurun waktu yang relatif lama, yakni sejak 1991 dengan dukungan, baik lembaga lokal, nasional maupun internasional menurut narasumber menghadapi kendala, baik kendala yang muncul dari kalangan sendiri (*internal factors*), yakni sebagian masyarakat menggunakan bom, racun sianida, menebang pohon bakau, pengambilan terumbu karang dengan mengabaikan dampak lingkungan. Di samping itu, semakin banyaknya pendatang, baik yang bertujuan untuk pariwisata maupun melakukan kegiatan ekonomi mendorong munculnya konflik pengelolaan.

Langkah antisipatif untuk menjawab tantangan tersebut, maka disusunlah strategi co-management taman nasional Bunaken dalam wujud sebagai berikut.

- a. Pelibatan masyarakat dan sektor swasta dalam pengelolaan, khususnya dalam sistem penegakan hukum.
- b. Melakukan revisi sonasi secara partisipatif.
- c. Pembentukan kelembagaan secara partisipatif.
- d. Penerapan sistem tarif masuk bagi pendanaan konservasi berkelanjutan.
- e. Langkah-langkah peningkatan efektifitas pengelolaan.⁸

Langkah progresif dilakukan 2000, yang berisi para pemangku kepentingan (*stakeholders*) membentuk lembaga sebagai wadah koordinasi dan konsultasi yang anggotanya terdiri atas pemerintah (daerah, provinsi, kabupaten/kota), dinas perikanan, pariwisata, dan lingkungan hidup, kehutanan, masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, dunia serta Universitas Sam Ratulangi yang dituangkan dalam Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Utara No.233 Tahun 2000. Secara periodik dilakukan forum pertemuan dan sharing gagasan pemecahan masalah melalui mekanisme koordinasi antara Dewan Pengelola Taman Nasional Bunaken dengan Balai Taman Nasional Bunaken. Pada lingkup sekretariat dewan dilakukan pula langkah koordinasi antara badan pengurus dengan seksi konservasi yang dijabarkan dalam wujud program pengelolaan, yang selanjutnya dioperasionalkan dalam bentuk-bentuk kegiatan.

⁸ DTNB 2003

Dari paparan tersebut, dapat disimpulkan bahwa fungsi Dewan Pengelolaan Taman Nasional Bunaken (DPTNB) sebagai berikut.

- a. Meningkatkan rasa kebanggaan dan rasa memiliki taman nasional Bunaken.
- b. Melakukan langkah koordinasi kebijakan antarinstansi pemerintah.
- c. Menghimpun dan melaksanakan program pendanaan bagi konservasi taman nasional Bunaken.

Adapun tanggung jawab yang mesti dilaksanakan DPTNB sebagai berikut.

- a. Menyusun rencana kerja.
- b. Melakukan evaluasi kemajuan yang telah dicapai bersama.
- c. Merancang dan melaksanakan program konservasi.
- d. Melakukan pengawasan kegiatan pengembangan dan komersial.
- e. Melakukan koordinasi kebijakan dan aktivitas pemerintah.
- f. Memungut dan mengelola tarif masuk taman nasional yang dituangkan dalam Peraturan Daerah No.14 Tahun 2000 dan No.9 tahun 2002. Secara periodik pula dilakukan forum pertemuan yang dihadiri semua pemangku kepentingan untuk mengklarifikasi laporan pertanggungjawaban dewan pengurus yang selanjutnya diinformasikan kepada masyarakat.

E. Penutup

Berdasarkan paparan ringkas hasil penelitian dengan mengacu permasalahan yang dikemukakan, maka dapat dirumuskan kesimpulan sebagai berikut.

1. Latar belakang dirancangnya sistem manajemen spasial dan sumber daya alam adalah kesadaran masyarakat dan para pemangku kepentingan dengan dilandasi kearifan lokal untuk menjaga keberlanjutan kawasan dan sumber daya alam demi kepentingan generasi selanjutnya.
2. Kendala atau hambatan yang dihadapi oleh DPTNB adalah desakan investor untuk mengembangkan kawasan dengan mengabaikan upaya konservasi serta pelanggaran hukum pengambilan sumber daya alam yang dilakukan oleh masyarakat melalui cara-cara yang tidak dapat dibenarkan karena desakan ekonomi. Artinya, bagaimana menumbuhkembangkan kesadaran sehingga masyarakat tidak lagi melakukan cara-cara yang melanggar hukum dalam mengambil sumber daya alam.

Sebagai rekomendasi dalam tulisan ini, beranjak dari pengalaman terjadinya bencana alam, maka merupakan suatu keharusan bagi lembaga pendidikan tinggi, khususnya Universitas Sam Ratulangi Manado untuk membentuk pusat studi kearifan lokal (*The Centre for Indigenous Knowledge*) dengan model pendekatan antar dan interdisiplin yang harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Meningkatnya jumlah dan kualitas sumber daya manusia yang bergelar doktor dari berbagai disiplin ilmu yang ada di daerah merupakan suatu potensi yang handal asal dikelola dengan sistem manajemen yang transparan/akuntabel, responsif terencana, dan berkesinambungan. Di samping itu, merupakan suatu keniscayaan pula dibentuk suatu Pusat Kajian Bencana Alam pada institusi pendidikan tinggi di daerah untuk melakukan penelitian dan pengabdian pada masyarakat untuk mencegah dan menanggulangi bencana alam. Tidak kalah pentingnya, melakukan langkah advokasi/pendampingan apabila terjadi penyimpangan dana bantuan bencana alam yang dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab sehingga masyarakat tidak lagi menderita berkepanjangan.

Daftar Pustaka

- Dahuri, Rokhmin dkk. 2001. *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Kelautan Secara Terpadu*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita.
- Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Cetakan Kesembilan (Edisi Revisi). Penerbit Djambatan.
- Kantor Wilayah Departemen Kehutanan Sulawesi Utara. SubBalai Konservasi Sumber Daya Alam. 1994. *Taman Nasional Bunaken Sulawesi Utara. Rencana Pengelolaan Buku I dan II, Natural Resource Management Project (NRMP)*, BAPPENAS dan USAID.
- Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No.41 Tahun 2000 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Yang Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat.
- Maryono, Agus. 2003. *River Development Impacts and River Restorations*. Yogyakarta: Gajah Mada University.
- Proyek Pengembangan Taman Nasional Laut Bunaken TA.1996/1997 Sub Balai Konservasi Sumber Daya Alam (SBKSDA). 1996. *Taman Nasional Bunaken*, Manado. Buku Deskripsi Umum.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, Cetakan ketiga.
- Suandra, I Wayan. 1991. *Hukum Pertanahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sumardjono, Maria Sriwulani. 2001. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*. Jakarta: Cetakan Pertama, Buku Kompas.
- Yusuf, Yusmar. 1999. *The Orang Laut, Spatial Perceptual and obility in Historical Context*. UNRI.
- Peraturan Perundang-Undangan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat NoIX/MPR/2001 tentang Pembaharuan UUPA dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
- Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang No.24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang No.9 Tahun 1985 tentang Perikanan Undang-undang No.5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya Konvensi PBB tentang Hukum Laut.

Undang-Undang No. 15 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Sumber Daya Air.

Undang-Undang No.19 Tahun 2004 tentang Kehutanan Keputusan Presiden No.34 tahun 2003 tentang pelimpahan 9 kewenangan BPN kepada Pemerintah Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 tahun 1977 tentang Hak Pengelolaan.

Bab 14

Status Hak Atas Ruang di Atas dan di Bawah Air Antara Kawasan Budidaya dan Alamiah serta Potensi Konflik (Studi di Pulau Kapas DKI dan Semangka Kalimantan Timur) Suatu Pendekatan Pluralisme Hukum ⁹

Imam Koeshwaryono ¹⁰

Abstrak

Sebagai suatu hasil penelitian lapang tentang hak atas ruang di atas dan di bawah permukaan air di kepulauan Kapas DKI dan kecamatan Semangka Kalimantan Timur menunjukkan ketiadaan pengaturan yang tegas dan jelas (*rechtsvacuum*) tentang penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan ruang di atas atau di bawah permukaan air, maka dapat dilakukan upaya melakukan penafsiran hukum (*rechts interpretative*) dan analogi (*rechts analogie*) dengan mengacu pada Pasal 1 Ayat (4) juncto Pasal 4 Ayat (1) Undang-undang No.5 Tahun 1960 juncto Pasal 1 Undang-undang No.16 Tahun 1985.

Hal tersebut dimungkinkan karena secara yuridis upaya penemuan hukum (*rechtsvinding*) manakala aturan hukum yang ada tidak mengaturnya. Bahayanya penafsiran hukum negara acapkali dirasakan tidak sejalan dengan rasa hukum masyarakat lokal sehingga melahirkan bentuk-bentuk resistensi masyarakat. Sebagai konsekuensi diberlakukannya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 khususnya Pasal 13 dan 14 tentang Desentralisasi Kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota,

⁹ Penulisan ulang atas hasil penelitian 2004 kerjasama PusBang Hukum Agraria FH-Unibraw & Puslitbang BPN Jakarta, TTlisan ini tidak merepresentasikan pandangan lembaga, tanggung jawab isi sepenuhnya pada penulis. Terima kasih kepada Ibu Dra. Yunita P, PhD Jurusan Anthropologi FISIP-UI atas kritik & masukan yang amat berharga mengenai pengkayaan kajian pustaka, tulisan ini.

¹⁰ Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang Malang 1996–sekarang.

maka diperlukan suatu model pengaturan menggunakan pendekatan pluralisme hukum dengan mengakomodasikan hukum lokal ke dalam hukum negara. Secara potensial konflik atas penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan atas ruang di atas atau di bawah permukaan air dapat timbul, jika kepentingan-kepentingan seluruh atau sebagian *stakeholder* atau pemangku kepentingan tidak terakomodasi secara memadai khususnya komunitas lokal.

Kata kunci: hak atas ruang, pluralisme hukum

A. Pendahuluan

Undang-undang No.5 tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-pokok Agraria belum mengatur secara khusus tentang pengaturan dan pengelolaan hak-hak atas ruang di atas dan di bawah permukaan air. Namun, secara sektoral pemerintah telah mengatur seiring dengan terbentuknya lembaga wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil antara lain: Undang-undang No. 9 tahun 1985, Undang-undang No. 5 Tahun 1990, Undang-Undang No.15 tahun 1996, Undang-undang No. 7 tahun 2004, Undang-undang No.32 tahun 2004, Keputusan Menteri Pertanian No.527/Kpts/Um/7/1982, Undang-Undangan No.24 Tahun 1992 Peraturan Daerah DKI No. 5 Tahun 1987, Peraturan Menteri Negara Agraria No.5 Tahun 1999 serta Konvensi Internasional tentang Hukum Laut/UNCLOS.

Sebagai salah satu negara kepulauan terbesar dengan 17.508 pulau dengan garis pantai sepanjang 81.000 km serta luas laut 3,1 juta km², maka sewajarnya diperlukan adanya pengaturan hak atas penguasaan dan pemanfaatan ruang di atas dan di bawah permukaan air. Di samping itu, meningkatnya investasi di sektor industri, jasa serta pariwisata mendorong investor untuk mengeksploitasi ruang di atas dan di bawah permukaan air yang pada gilirannya dapat menimbulkan konflik tenurial dan spasial dengan komunitas asli yang telah bermukim dalam kurun waktu yang lama.

B. Permasalahan

Penelitian eksploratif dan komparatif mengkaji tentang: Pertama: bagaimana status hak penguasaan dan pemanfaatan ruang di atas dan di bawah permukaan air pada dua lokasi penelitian, kedua: bagaimana bentuk konflik kepentingan yang berpangkal pada status hak penguasaan dan pemanfaatan ruang di atas dan di bawah permukaan air di era otonomi daerah berkenaan berlakunya Undang-undang No.32 tahun 2004 serta solusinya?

Penelitian bersifat deskriptif menggunakan kajian antropologi hukum, yaitu pendekatan pluralisme hukum (*legal pluralism*) yang diartikan Vanderlinden (1971) sebagai adanya situasi dalam masyarakat dimana suatu mekanisme hukum yang berbeda diterapkan pada suatu situasi yang identik.¹¹ Secara komparatif penulis membandingkan antara kawasan Pulau Kapas di DKI Jakarta sebagai kawasan wisata dengan Kelurahan Semangka di Kalimantan Timur sebagai komunitas adat yang merupakan kawasan alamiah.

Tujuan Penelitian ini, adalah sebagai berikut.

1. Melakukan identifikasi tentang bentuk status hak penguasaan, pemanfaatan, dan pengelolaan ruang di atas dan di bawah permukaan air.
2. Melakukan pengkajian bagaimana bentuk konflik kepentingan yang berpangkal pada status hak penguasaan dan pemanfaatan ruang di atas dan di bawah permukaan air di era otonomi daerah berkenaan berlakunya Undang-undang No.32 tahun 2004 serta solusinya melalui pendekatan pluralisme hukum.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Berdasarkan hasil penelitian lapang melalui observasi maupun wawancara dengan responden ternyata bahwa penguasaan, pemanfaatan serta pengelolaan ruang di atas dan di bawah permukaan air sudah dikenal dan melembaga sejak lama, baik yang terdapat di atas air laut maupun air sungai berkaitan dengan kebiasaan masyarakat. Hal tersebut, disebabkan oleh faktor kultur atau budaya masyarakat di Bontang Kuala yang memang bermata pencaharian dari sumber daya laut (*sea resources*). Wajar jika membangun perkampungan pemukiman di tepi pantai bahkan menjorok ke laut.

¹¹ Von Benda Beckmann, Keebet, 2005., *Pluralisme Hukum, Sebuah Sketsa Genealogis dan Perdebatan Teoritis dalam Pluralisme Hukum, Sebuah Pendekatan Interdisiplin*, HuMa, Jakarta hal.22-23.

1. Hasil Penelitian Lokasi Kalimantan Timur



Gambar 2. Lokasi Penelitian Kalimantan Timur.

Sumber: www.kaltim.go.id. KAL-TIM: sejarah.

Kalimantan Timur merupakan provinsi terluas di Indonesia, dengan luas wilayah $\pm 245.237,80 \text{ Km}^2$ atau sekitar satu setengah kali Pulau Jawa dan Madura atau 11% dari total luas wilayah Indonesia. Provinsi ini berbatasan langsung dengan negara tetangga, yaitu Negara Bagian Sabah dan Serawak, Malaysia. Berdasarkan wilayah pemerintahan, provinsi ini dibagi menjadi empat pemerintahan Kota, dan sembilan pemerintahan kabupaten serta 122 kecamatan, 1.144 Desa dan 191 kelurahan. Penduduk Kalimantan Timur pada 2003 berjumlah 2.704.851 jiwa. Dibandingkan dengan luas wilayah, kepadatan penduduk Provinsi Kalimantan Timur relatif rendah, yaitu rata-rata sekitar 12 jiwa per Km^2 . Jumlah penduduk ini setiap tahunnya mengalami peningkatan dengan pertumbuhan rata-rata sebesar 2,77% sejak 1990-2000.

Dikaitkan dengan kondisi kependudukan, di daerah ini terdapat permasalahan mendasar, yaitu distribusi penduduk yang tidak merata. Proporsi penduduk yang tinggal di daerah perkotaan/pesisir sebesar 53,35% dan yang tinggal di daerah pedalaman sebesar 46,65%. Pertumbuhan penduduk di daerah ini, tidak saja berasal dari pertumbuhan penduduk alamiah, tetapi berhubungan erat pula dengan migrasi. Dari hasil Sensus Penduduk 2000 terdapat empat provinsi yang menjadi pemasok utama migrasi ke Provinsi Kalimantan Timur, yaitu dari Jawa Timur, Sulawesi

Selatan, Kalimantan Selatan, dan Jawa Tengah dengan alasan utama mencari pekerjaan. Daerah ini memiliki sumber daya alam yang melimpah, baik berupa pertambangan, seperti emas, batubara, minyak, dan gas bumi, juga hasil-hasil hutan yang pada umumnya belum dimanfaatkan secara optimal. Berbagai permasalahan umum yang masih dihadapi oleh daerah ini, memerlukan percepatan penanggulangan, antara lain sebagai berikut.

- a. Rendahnya kualitas sumber daya manusia, yang antara lain disebabkan oleh rendahnya derajat kesehatan dan pendidikan di Kalimantan Timur.
- b. Terbatasnya pelayanan infrastruktur yang diakibatkan oleh terbatasnya infrastruktur jalan, sarana, dan prasarana perhubungan darat, laut, dan udara, sarana, dan prasarana pemukiman.
- c. Besarnya peluang pengembangan pertanian dalam arti luas dalam basis ekonomi dan pengelolaan sumber daya alam (*natural resources*) yang terbaharui.
- d. Kerusakan lingkungan hidup yang disebabkan oleh penebangan hutan yang tidak terkendali, kegiatan pertambangan dan industri yang kurang memperhatikan dampak lingkungan, kesadaran masyarakat yang kurang terhadap kelestarian lingkungan, dan lemahnya penegakan hukum terhadap penyebab pencemaran kerusakan lingkungan.
- e. Rendahnya daya saing daerah yang diakibatkan oleh rendahnya kualitas sumber daya manusia, penguasaan dan pemanfaatan iptek, sedikitnya produk-produk unggulan daerah yang kompetitif, tidak konsistennya perencanaan dan pelaksanaan pembangunan serta rendahnya jiwa kewirausahaan daerah, dan lemahnya jaringan pemasaran.
- f. Pembangunan daerah perbatasan dengan Malaysia yang belum memadai menimbulkan kerawanan-kerawanan di bidang ekonomi, keamanan, dan kedaulatan negara oleh karena terdapat perbedaan yang menyolok dengan daerah perbatasan wilayah negara Malaysia. Demikian pula pembangunan daerah pedalaman yang relatif tertinggal dibandingkan daerah pesisir menimbulkan kesenjangan antarwilayah.
- g. Disetujuinya Kalimantan Timur sebagai penyelenggara PON XVII tahun 2008 menimbulkan konsekuensi untuk mempersiapkan sarana dan prasarana olah raga dan infrastruktur lainnya yang diperlukan. Pertumbuhan ekonomi Kalimantan Timur pada tahun 2003 sebesar 4,74% dan pada 2004 meningkat menjadi 5,1%. Sektor-sektor yang diharapkan

mampu mendukung laju pertumbuhan tersebut berasal dari sektor listrik, gas, dan air bersih 7,5%. Sektor bangunan tahun 2004 diperkirakan tumbuh sebesar 8,71%. Sektor industri tumbuh sebesar 4,37% dan industri tanpa migas sebesar 6,61%. Untuk sektor lainnya diperkirakan akan tumbuh sekitar 3-5%.

Struktur ekonomi daerah ini, pada tahun 2004 sektor yang diperkirakan masih memberikan kontribusi terbesar adalah sektor industri pengolahan yang menyumbang sebesar 39,37%, terutama subsektor industri migas (pengilangan minyak dan LNG), subsektor industri tanpa migas hanya 9,07%. Sektor pertambangan dan penggalian 29,36%. Sumbangan sektor perdagangan, hotel, dan restoran mencapai 9,48%. Sedangkan, sektor pertanian, sektor pengangkutan, dan komunikasi masing-masing 7,63% dan 7,66%.

Kondisi struktur ekonomi Kaltim tahun 2004, tampaknya masih mengandalkan pada SDA dan keanekaragaman sumber hayati yang tidak dapat diperbarui (*unrenewable resources*) yang selama ini dieksploitasi secara besar-besaran sehingga perlu dilakukan pemikiran dan pelaksanaan yang konkret agar ketergantungan terhadap SDA dapat berubah secara perlahan kepada pengalihan SDA yang dapat diperbarui (*renewable resources*). Provinsi Kalimantan Timur selain sebagai kesatuan administrasi, juga sebagai kesatuan ekologis dan historis. Kalimantan Timur sebagai wilayah administrasi dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1956. Dalam Perkembangan lebih lanjut, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No.5 Tahun 1974 dibentuk dua Kota Administratif berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 1981 dan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1989, yakni:

1. Kota Administratif Bontang (berada di Kabupaten Kutai), dan
2. Kota Administratif Tarakan (berada di Kabupaten Bulungan).

Selanjutnya, berdasarkan Undang-undang No. 47 Tahun 1999 tentang pembentukan Kabupaten Kutai Timur, Kabupaten Kutai Barat, Kabupaten Malinau, Kabupaten Nunukan dan Kota Bontang, maka Provinsi Kalimantan Timur menjadi 12 wilayah administrasi pemerintahan daerah, yaitu 8 Kabupaten dan 4 kota.

a. Tatacara Mendirikan Bangunan di Atas Air

Kelurahan Semangka merupakan tempat pemukiman nelayan tertua di Kota Bontang. Sebagian besar penduduknya, yaitu sebanyak 65% dari jumlah total penduduk Bontang Kuala (500 KK), hidup sebagai nelayan dan bermukim di pesisir pantai. Berdasar Rancangan Keputusan Walikota Bontang tentang Penataan Kawasan Khusus Hunian atas Air Bontang Kuala

ditetapkan bahwa luas kawasan hunian atas air di Semangka 26,5 Ha.

Penduduk kelurahan Semangka, khususnya yang bermata pencaharian sebagai nelayan, bermukim di rumah yang didirikan di atas air dengan tiang-tiang yang tertancap pada dasar pantai. Menurut informasi Kepala Kelurahan Semangka dan seorang pemuka masyarakat ditambah 10 orang penghuni rumah di atas air,¹² diperoleh data tentang tata cara mendirikan rumah di atas air sebagai berikut: yang dapat mendirikan rumah di atas air hanyalah warga Kelurahan Semangka. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Ayat (1) Rancangan Keputusan Walikota Bontang tersebut yang berbunyi,

“Kepemilikan bangunan pada kawasan hunian atas air hanya diperuntukkan bagi penduduk Semangka yang telah bertempat tinggal di kawasan hunian atas air sebelumnya, selama kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir secara berturut-turut.”

Mengajukan permohonan izin kepada Kepala Kelurahan Semangka untuk mendirikan rumah di atas air yang belum dimiliki oleh warga lain. Jadi, cukup hanya dengan izin Kepala Kelurahan Semangka tanpa melibatkan instansi pemerintah lainnya. Hal ini berbeda dari ketentuan Pasal 3 Rancangan Keputusan Walikota Bontang tersebut, yang mengatur tentang perizinan mendirikan bangunan di atas air, yaitu setiap bangunan harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan.

Persyaratan administratif bangunan gedung sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi persyaratan ijin penggunaan ruang di atas dan/atau di bawah air, status kepemilikan bangunan, dan izin mendirikan bangunan (IMB) sesuai ketentuan yang berlaku;

Persyaratan teknis bangunan sebagaimana dimaksud ayat (1) meliputi persyaratan tata bangunan dan persyaratan keandalan bangunan sesuai ketentuan yang berlaku. Setelah memperoleh izin dari Kepala Kelurahan Semangka dengan luas tertentu, selanjutnya ditancapkan tiang-tiang penyangga yang di atasnya berdiri bangunan rumah. Dan adapun tatacara mendirikan bangunan/rumah di atas air sebagai berikut.

¹² Hasil wawancara tim peneliti dengan responden Kepala Kelurahan Bontang Kuala dan sepuluh warga masyarakat penghuni rumah di atas permukaan air di Bontang Kuala tanggal 22 Februari 2004 secara random.

b. Status Tanah/Bangunan di Atas Air

Terhadap status hak atas tanah/bangunan rumah di atas air, antara pemuka masyarakat dan penghuni rumah di atas air dengan instansi pemerintah, yaitu kepala kelurahan Semangka dan kepala Dinas Pertanahan kota Bontang tidak ada kesamaan pendapat, yaitu pejabat Dinas Pertanahan menganalogikan dengan Pasal 1 Undang-Undang tentang rumah susun sebagai hak atas satuan rumah di atas air.

c. Pendapat Pemuka Masyarakat dan Penghuni Rumah di Atas Air

Semua responden (sejumlah 10 orang kepala keluarga) berpendapat bahwa, menurut hukum adat, bangunan rumah dan tanah yang di atasnya berdiri bangunan rumah, statusnya adalah “hak milik”. Menurut sepuluh responden, walaupun rumah-rumah itu berdiri di atas air, namun tiang-tiangnya tertancap di atas tanah yang ada di bawah bangunan rumah tersebut. Tanah-tanah itulah yang berstatus sebagai hak milik. Status hak milik ini diperkuat dengan ketentuan hukum adat yang menyatakan bahwa tanah berikut bangunan rumah di atasnya dapat diwariskan dan dapat dialihkan haknya kepada orang lain (dijual).

c. Pendapat Instansi Pemerintah

Menurut pendapat Kepala Kelurahan Semangka dan Kepala Dinas Pertanahan Kota Bontang, status hak atas tanah yang di atasnya berdiri bangunan rumah di atas air, adalah “tanah negara”, dan bukan tanah hak milik. Objek yang dimiliki oleh penghuni hanya bangunan rumahnya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Rancangan Keputusan Walikota Bontang tersebut yang berbunyi:

“Kepemilikan bangunan pada kawasan hunian atas air hanya diperuntukkan bagi penduduk Semangka yang telah bertempat tinggal di kawasan hunian atas air sebelumnya, selama kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir secara berturut turut; Kepemilikan bangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), hanya sebatas bangunan yang merupakan satu kesatuan ruang yang dapat digunakan untuk tempat tinggal dan atau kegiatan lain yang sesuai dengan fungsi dan tujuan pemanfaatan ruang kawasan. Maksud dan tujuan lain dari rancangan pengaturan tersebut adalah melakukan penataan kawasan dengan maksud untuk melindungi kawasan hutan bakau sebagai kawasan ekowisata, konservasi nilai historis, penataan hunian atas air yang layak huni serta pengendalian perluasan kawasan yang condong ke arah laut; Batasan pengembangan kawasan ditetapkan 26,5 Ha yang

rinciannya: kawasan eksisting 15,5 Ha, kawasan pengembangan 11 Ha dan batas kawasan yang ditetapkan dalam patok batas; Pengaturan dimaksud disertai larangan dan sanksi seperti: memasang patok-patok batas penguasaan hak atas hunian di atas air di luar batas kawasan, mendirikan bangunan tanpa ijin, membuang sampah ke laut serta merusak hutan bakau di sekitar kawasan."

Beranjak dari data tersebut, tampak adanya persaingan antara hukum negara (*state law*) peraturan perundangan (Rancangan Keputusan Walikota Bontang) dengan hukum lokal (*local law*), yakni norma-norma yang diciptakan dan dipatuhi masyarakat Semangka. Seharusnya, persaingan hukum tidak perlu terjadi karena menurut Undang-undang Pokok Agraria, hukum agraria nasional berdasar hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara..., sehingga ketentuan-ketentuan hukum lokal diserap oleh peraturan perundangan termasuk Keputusan Walikota Bontang yang mengatur tentang status hak atas tanah/bangunan di atas air. Wadah hukum pengaturan rancangan keputusan walikota ditinjau dari Undang-undang No.10 Tahun 2004 tidak tepat karena bersifat mengatur (*regelingen/regulation*) seharusnya berbentuk peraturan daerah (perda).

d. Pendaftaran Tanah

Semua tanah/bangunan di atas air di Kelurahan Semangka belum terdaftar sehingga belum mempunyai alat bukti hak atas tanah yang disebut "sertipikat." Menurut keterangan Kepala Kantor Kelurahan Semangka dan penghuni, mereka hanya mempunyai alat bukti segel yang dikeluarkan oleh kepala kelurahan Semangka. Belum terdaftarnya tanah-tanah tersebut terutama disebabkan oleh tidak jelasnya status hak atas tanah menurut hukum agraria nasional sehingga sulit dilakukan konversi.

Menurut pendapat kepala dinas Pertanahan kota Bontang tentang status hak atas tanah dan konversi bangunan rumah di atas air, status tanahnya tetap "tanah negara". Status bangunannya dianalogi/diserupakan dengan hak milik atas satuan rumah susun sehingga menurut pejabat yang bersangkutan status hak atas bangunan rumah di atas air menjadi "hak milik atas satuan rumah di atas air".

e. Pajak dan Izin Mendirikan Bangunan (IMB)

Semua penghuni tidak membayar pajak bumi dan bangunan (PBB) sehingga tidak ada dana yang masuk ke kas pemerintah Kota Bontang, walaupun Pemkot sudah menyediakan sarana penerangan listrik dan air bersih. Semua bangunan rumah di atas air tidak mempunyai izin mendirikan bangunan (IMB).

Ditinjau dari konteks peraturan perundang-undangan sebagai bentuk pengaturan tentang status hak, penguasaan ruang di atas dan di bawah permukaan air memang belum diatur. Kalau pun ada pengaturan tentang hak, penguasaan ruang di atas dan di bawah permukaan air masih bersifat sektoral oleh masing-masing departemen/instansi sebagai akibat dari sektoralisme pengelolaan sumber daya alam selama lebih dari 37 tahun terakhir¹³ yang menuai berbagai konflik nasional, regional maupun lokal secara vertikal maupun horisontal.

Sesungguhnya, jika merujuk ke Undang-undang No.5 tahun 1960 Pasal 4 Ayat (3) diuraikan bahwa: selain hak-hak atas tanah, ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa. Selanjutnya, dalam Pasal 16 Ayat (2) disebutkan bahwa hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (3) adalah: hak guna air, hak pemeliharaan dan penangkapan ikan serta hak guna ruang angkasa. Padahal penekanan hak guna air sebatas pada unsur memperoleh atau mengalirkan air untuk kepentingan pertanian, bukan pada unsur status hak yang akan diberikan.

Jika ketentuan Pasal 4 Ayat (3) dimaksud dengan Pasal 1 Ayat (4) Undang-Undang No.5 tahun 1960 yang menyatakan bahwa: dalam pengertian bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air, maka sesungguhnya terjadi perbedaan pemaknaan atas dua pasal (Pasal 1 Ayat (4) dan Pasal 4 Ayat (3)). Menurut Boedi Harsono (1995) masalah tersebut seharusnya diatur dengan undang-undang sehingga keperluan akan hak, penguasaannya dapat diwadahi.

Sementara, Soemardjono (1995), menyatakan hal tersebut tidak diperlukan pengaturan dalam undang-undang karena dengan analogi, yakni mempersamakan hal yang telah tersurat dengan hal yang belum diatur dalam regulasi

¹³ Periksa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Sumber Daya Alam pada bagian konsideran (menimbang) maupun pasal-pasalnya, walaupun dengan diberlakukannya UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ketetapan tersebut tidak termasuk dalam tata urutan peraturan perundangan.

dan penafsiran ekstensif (*ekstentieve rechts interpretative*), yaitu memperluas makna yang tersurat dari peraturan perundang-undangan yang ada, khususnya Pasal 1 Ayat (4), Pasal 4 Ayat (3) dan Pasal 16 (Soemardjono, 2001: 102-103). Berpangkal dari pandangan teoretis tersebut, maka praktik yang telah dilaksanakan masyarakat Bontang Kuala Kalimantan Timur dan diberikan status oleh institusi Dinas Pertanahan Bontang dengan cara memberikan hak atas satuan rumah di atas air dianalogikan dengan hak milik atas satuan rumah susun (HMSRS) sebagaimana diatur pada Pasal 1 Undang-undang No.16 tahun 1985 maka realitas sosial di Bontang Kuala dapat diakomodasikan.

Departemen Kelautan dan Perikanan melalui Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No.41 Tahun 2000 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Yang Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat dengan memberikan kewenangan pada pemerintah untuk memberikan hak pengelolaan lahan (HPL) dan selanjutnya memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk memberikan hak guna bangunan (HGB)/hak pakai (HPk) di atas HPL tersebut sepanjang tidak melanggar hak individu maupun masyarakat hukum adat yang konkretnya dituangkan dalam bentuk wadah hukum, yaitu perjanjian (kontrak).

Walaupun dalam konteks budaya yang moderen seperti di pulau Kapas DKI lebih mengarah pada penggunaan untuk pengembangan jasa pariwisata dan komersial. Sementara itu, sebagai perbandingan di Sulawesi Utara lebih penekanan kepada aspek perlindungan kawasan (*ekoturism*). Dalam arti, perlindungan kekayaan bawah laut dan pariwisata yang dikonsepskan sistem perencanaan, pelaksanaan, pemantauan serta pengendalian secara partisipatif.

Ditinjau dari konteks peraturan perundang-undangan sebagai bentuk pengaturan tentang status hak, penguasaan ruang di atas dan di bawah permukaan air memang belum diatur. Jika demikian halnya, maka hukum lokal memiliki kesempatan untuk mengisi kekosongan hukum sehingga kemudian akan diformalkan ke dalam hukum negara (peraturan daerah).¹⁴

Sementara itu, menurut penganut aliran pluralisme hukum yang lemah (*weak pluralism*) merujuk ke Undang-Undang No.5 tahun 1960 Pasal 4 Ayat (3) diuraikan bahwa selain hak-hak atas tanah,

¹⁴ Simarmata, Rikardo.,2005., Mencari Karakter Aksional Dalam Pluralisme Hukum dalam HuMa, Op.Cit. hal.9-15.

ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa. Selanjutnya dalam Pasal 16 Ayat (2) disebutkan bahwa hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (3) adalah: hak guna air, hak pemeliharaan dan penangkapan ikan serta hak guna ruang angkasa. Padahal penekanan hak guna air sebatas pada unsur memperoleh atau mengalirkan air untuk kepentingan pertanian, bukan pada unsur status hak yang akan diberikan.

2. Hasil Penelitian Lokasi Kapas (DKI)

Selain tanah perorangan yang dimiliki oleh penduduk di kepulauan Kapas dan didaftarkan melalui kegiatan adjudikasi, terdapat hak guna bangunan (HGB) yang diberikan kepada pengelola wisata atas sembilan pulau wisata dan terbuka untuk umum: pulau Antuk Timur, Antuk Barat, Macan Besar, Sepa Besar, Putri Timur, Melintang Kecil, Kotok Besar, Bidadari dan Ayer. Pulau Ayer Besar diberikan HGB kepada Koperasi Angkatan Laut yang saat ini dikelola oleh PT Sarotama sebagai pulau wisata bahari (*island resort*) dengan sistem sewa dengan jangka waktu 30 tahun. Mengenai pengelolaan Taman Nasional Laut, baik yang dilaksanakan di wilayah kepulauan Kapas Jakarta Utara maupun Bunaken di Manado didasarkan pada Keputusan Menteri Kehutanan No.6310/Kpts.II/2002 juncto Surat Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Departemen Kehutanan No.05/IV-KK/2004 tanggal 27 Januari 2004 tentang Pembagian Zona Kawasan Taman Nasional kepulauan Kapas seluas 108.000 Ha dengan luas daratan lebih dari 526 Ha pada tiga kelurahan.

Dalam konteks keterkaitan dengan isu keberlanjutan (*sustainability*) dan pelestarian kemampuan lingkungan sebagaimana diamanatkan Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup, maka diperlukan adanya jaminan dan perjanjian pengelolaan. Artinya, diperlukan adanya suatu kesepakatan tertulis antara Pemerintah Daerah Provinsi maupun Kabupaten Administratif kepulauan Seribu untuk mengelola pulau-pulau kecil dalam rangka pemanfaatan sumber daya secara optimal, efisien, efektif serta bertujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat (*social prosperity*).

Jaminan pengelolaan oleh pihak ketiga untuk mengelola pulau-pulau kecil dapat berupa deposito (simpanan sejumlah nominal uang pada lembaga perbankan, baik pemerintah/swasta) dan atau garansi bank (*bank warranty*) atau jaminan perorangan (*personal warranty*) ataupun asuransi lingkungan dalam rangka:

- a. perlindungan terhadap lingkungan hidup, jika aktivitas fisik pihak ketiga mengakibatkan hilangnya fungsi dan nilai-nilai ekosistem biota penyangga pulau dan gugusan pulau yang akan dikelola;
- b. cedera janji (*wanprestatie*) sebagaimana telah diperjanjian dalam pengelolaan pulau-pulau kecil;
- c. besarnya jaminan pengelolaan yang harus diserahkan oleh pihak ketiga ditetapkan lebih lanjut oleh pemerintah, pemerintah provinsi atau kabupaten/kota.

Namun, jika kebijakan tersebut masih bersifat sektoral sebagaimana diatur oleh Menteri Kelautan dan Perikanan tanpa dilakukan suatu koordinasi secara baik dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dipastikan akan menimbulkan konflik, baik antara pemerintah daerah, antarwarga masyarakat maupun investor (duna usaha). Apalagi jika dikaitkan dengan Undang-Undang No.32 Tahun 2004, yang sangat penting dilaksanakan di daerah adalah bagaimana desentralisasi kewenangan yang telah diamanatkan oleh Undang-undang No.32 Tahun 2004 telah direalisasikan dalam arti dalam pemberian hak pengelolaan ruang di atas/di bawah air masing-masing dinas melakukan koordinasi mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemantauan serta pengendalian secara terpadu, efektif, efisien serta berdampak pada kemakmuran masyarakat daerah yang bersangkutan.

Rencana Pemerintah Daerah DKI, khususnya Pemerintah Kabupaten Administratif Pulau Kapas dalam mengembangkan perumahan/hunian di atas air, menimbulkan pertanyaan tentang status tanah yang akan diberikan pada satuan/unit rumah di atas air (laut) tersebut, termasuk pemanfaatan dan pengelolaannya. Hasil temuan tim peneliti penguasaan kawasan pulau oleh pihak swasta atau perorangan dapat mengakibatkan penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan. Misalnya, digunakan sebagai tempat kegiatan perjudian (*casino*) yang sangat eksklusif karena mengimplementasikan faham neokapitalisme sehingga tujuan untuk meningkatkan kemakmuran masyarakat golongan ekonomi lemah tidak pernah akan terwujud.

Merujuk praktik yang telah dilaksanakan oleh masyarakat Semangka Kalimantan Timur, maka dengan menggunakan analogi maupun interpretasi ekstensif sesungguhnya kantor Pertanahan Jakarta Utara dapat menerbitkan hak milik atas satuan hunian di atas permukaan air (laut). Sedangkan, penguasaan atas sumber daya air lautnya dikelola secara kolektif sebagaimana halnya dengan tanah bersama, benda bersama maupun bagian bersama yang diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang No.16 tahun 1985 tentang Rumah Susun. Demikian pula dengan menggunakan analogi dan penafsiran ekstensif atas Pasal 4 Ayat (3) Undang-Undang No.5 Tahun 1960, maka pewadahan atas keperluan hukum masyarakat untuk memanfaatkan dan menggunakan ruang di atas/di bawah permukaan air tentunya dapat diakomodasi dengan tidak menutup peluang dilakukannya amandemen/perubahan atas pengaturan yang telah ada dewasa ini.

Bertitik tolak pada analisis atas hasil penelitian dan pembahasan pada bab terdahulu, maka beberapa kesimpulan yang dapat dirumuskan sebagai berikut.

- a. Dalam konteks pluralisme hukum terjadilah persaingan sekaligus pengisian antara hukum negara (*state law*) dengan hukum lokal (*local law*) untuk memenuhi kebutuhan pengaturan atas ruang di atas dan di bawah permukaan air pada ketiga wilayah penelitian. Namun, tingkat persaingan maupun pengisian di antara ketiga wilayah penelitian berbeda intensitas maupun konsekuensinya.
- b. Walaupun penguasaan, pemanfaatan, dan pengelolaan ruang di atas atau di bawah permukaan air telah dilaksanakan di lokasi penelitian (pulau Kapas dan Semangka) dalam kurun waktu yang lama, namun belum ada pengaturan yang tegas, jelas, dan terinci. Di samping itu, pengaturan yang telah ada selama ini, masih bersifat sektoral, seperti: Departemen Kelautan, Departemen Kehutanan, Departemen Pekerjaan Umum serta Pemerintah Daerah masing-masing. Demikian pula, kurang adanya koordinasi kelembagaan antar dan intersektoral yang baik dalam perencanaan,
- c. pelaksanaan, pemantauan maupun pengendalian penguasaan, pemanfaatan, dan pengelolaan ruang di atas/di bawah air.

- d. Sebagai upaya untuk mengatasi kekosongan hukum/ketiadaan pengaturan yang tegas dan jelas (*rechtsvacuum*) tentang penguasaan, pemanfaatan, dan pengelolaan ruang di atas atau di bawah permukaan air, maka dapat dilakukan upaya melakukan penafsiran hukum (*rechts interpretatie*) dan analogi (*rechts analogie*) dengan mengacu pada Pasal 1 Ayat (4) juncto Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang No.5 Tahun 1960 juncto Pasal 1 Undang-undang No.16 Tahun 1985. Hal tersebut dimungkinkan karena secara yuridis upaya penemuan hukum (*rechtsvinding*) manakala aturan hukum yang ada tidak mengaturnya.
- e. Sebagai konsekuensi diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 khususnya Pasal 13 dan 14 tentang Desentralisasi Kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota, maka diperlukan suatu pengaturan secara tegas tentang pembagian kewenangan, maka yang tetap dipegang pemerintah pusat, kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah.
- f. Secara potensial konflik atas penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan atas ruang di atas/di bawah permukaan air dapat timbul, jika kepentingan-kepentingan seluruh/sebagian *stakeholder*/pemangku kepentingan tidak terakomodasi secara memadai, khususnya komunitas lokal.

Daftar Pustaka

- Agrawal, Arun. 2003. *Sustainable Governance of Common Pool Resources: Context, Method, and Politics*. *Annual Review of Anthropology* No.32, Annual Review.org. hal.243-262 Biro Pusat Statistik. 2003. Bontang Dalam Angka.
- Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah pembentukan UUPA, isi dan pelaksanaannya*. Jakarta: Cetakan Kesembilan (Edisi Revisi). Penerbit Djambatan.
- Kantor Statistik. 2003. *DKI Jakarta Dalam Angka*.
- Kantor Statistik. 2003. *Manado Dalam Angka*. Proyek Pengembangan Taman Nasional Laut Bunaken 1996/1997 SBKSDA.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia. Cetakan ketiga.
- Sumardjono, Maria Sriwulani. 2001. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*. Jakarta: Cetakan Pertama. Buku Kompas.
- Sulistyawati, Irianto. 2003. *Perempuan di Antara Berbagai Pilihan Hukum Studi Mengenai Strategi Perempuan Batak Toba Untuk Mendapatkan Akses Kepada harta Waris Melalui Proses Penyelesaian Sengketa*. Jakarta: Edisi Pertama, Yayasan Obor Indonesia.
- TO Ihromi (Editor).1993. *Antropologi Hukum Sebuah Bunga Rampai*. Jakarta: Edisi Pertama, Yayasan Obor Indonesia.
- TO Ihromi (Editor).1993. *Antropologi dan Hukum*. Jakarta: Edisi Pertama, Yayasan Obor Indonesia.

Peraturan Perundang-Undangan

- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
- Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang No.24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
- Undang-undang No.9 Tahun 1985 tentang Perikanan Undang-Undang No.5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya Konvensi PBB tentang Hukum Laut/UNCLOS.
- Undang-Undang No. 15 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Sumber Daya Air.

Undang-undang No.10 Tahun 2004 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Keputusan Presiden No.34 Tahun 2003 tentang Pelimpahan 9 Kewenangan BPN kepada Pemerintah Daerah.

Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No.41 Tahun 2000 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Yang Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 tahun 1977 tentang Hak Pengelolaan.

Bab 15

Tata Pengelolaan Hutan Desa Adat Tenganan Pegringsingan, Bali

I Nyoman Nurjaya

A. Pendahuluan

Pengembangan merupakan upaya sadar untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya lingkungan guna meningkatkan mutu hidup. Bukan saja untuk meningkatkan mutu kehidupan dalam arti materiil, tetapi juga meningkatkan mutu kehidupan yang hakiki. Krida pembangunan dapat memengaruhi struktur dasar ekosistem dengan menimbulkan perubahan-perubahan yang bersifat merusak, mencemarkan, atau memerosotkan mutu lingkungan, disamping menampilkan dampak positif yang meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pembangunan harus dilaksanakan dengan kebijaksanaan berlandaskan pendekatan ekosistem atau dikenal dengan pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup (*ecodevelopment environmentoriented development*).

Terpeliharanya lingkungan yang baik dan sehat merupakan tanggung jawab yang menuntut peran serta setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan daya dukung lingkungan. Dengan demikian, dalam usaha pelestarian dan pengembangan lingkungan, peranan manusia dan masyarakat sangat menentukan. Dengan kata lain, dalam krida pengelolaan lingkungan hidup mutlak diperlukan peran serta masyarakat sebagai kebijakan yang tidak dapat ditawar-tawar lagi.

Dalam konsideran, menimbang huruf (d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, disingkat UUPLH, dinyatakan bahwa penyelenggaraan pengelolaan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup harus didasarkan pada norma hukum dengan memperhatikan tingkat kesadaran masyarakat dan perkembangan lingkungan global serta perangkat hukum Internasional yang berkaitan dengan lingkungan hidup.

Lebih lanjut dalam ketentuan umum pasal 1 angka (1) disebutkan “Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya keadaan dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.”

Dalam hubungan ini kebinekaan hukum adat yang tersebar di berbagai daerah persada Nusantara merupakan subsistem daerah yang memiliki gatra sosial-budaya. Oleh karena itu, pembinaan dan pengembangan hukum lingkungan nasional pun patut didasarkan pada nilai-nilai tradisional, yang hidup di kalangan masyarakat hukum adat, sebagai salah satu sarana untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam krida pengelolaan lingkungan hidup.

Dengan memahami hukum adat, khusus norma-norma hukum adat yang berkaitan dengan segi-segi pengelolaan lingkungan hidup, penulis sebut sebagai Hukum Lingkungan Adat dapat dipastikan akan memberikan masukan yang wiguna bagi pengembangan hukum lingkungan nasional. Mengapa demikian? Sebab, alam pemikiran dalam hukum adat mengajarkan agar manusia senantiasa berjalan di atas titian keserasian, keselarasan, dan keseimbangan, baik dalam hubungan manusia dengan alam lingkungan, hubungan manusia dengan manusia, maupun hubungan manusia dengan pencipta.

Di samping itu, dengan cara menggali konsepsi-konsepsi hukum adat yang berkaitan dengan segi-segi pengelolaan lingkungan, kemudian menyesuaikannya dengan wawasan hukum lingkungan modern akan tertanam kesadaran dan pengertian untuk selalu membina serta mengembangkan hukum lingkungan nasional yang berlandaskan nilai luhur budaya bangsa. Munadjat Danusaputro (1981:35) pernah mengatakan bahwa pada masyarakat tradisional yang sedang berkembang di negara-negara yang sedang berkembang, ternyata banyak ditemukan peraturan-peraturan hukum kebiasaan yang memancarkan kearifan hukum lingkungan. Hasil penelitian sekretariat AALCC (Asia African Legal Consultatif Committee) tentang hukum adat yang belaku dinegara-negara Arab (Hukum Majjalati Ahkami Adlinye), dan Asia serta Afrika, memberi pengertian bahwa ternyata, bahan peraturan dalam hukum adat dapat dicarikan titik-temunya dengan hukum lingkungan modern.

Hak ulayat dalam hukum adat mengandung aturan hukum untuk mengelola tanah (air dan udara) sebagai milik bersarna sehingga terjamin kelestariannya secara turun-temurun. Hal ini selaras dengan salah satu prinsip dasar yang melandasi sistem pengelolaan lingkungan modern, serta sarana penunjang yang berupa hukum lingkungan modern, yakni menjaga dan memelihara

lingkungan hidup dengan segala isi dan kemungkinannya, sebagai harta pusaka untuk menjamin kelestariannya secara turun-temurun.

Dalam hubungan ini, Sudiyat (1983: 26), menegaskan bahwa hal ulayat merupakan suatu hak kolektif atas tanah seisinya yang melekat pada masyarakat hukum adat tertentu. Pada hakikatnya hak ulayat merupakan:

1. hak kepunyaan bersama masyarakat hukum adat sebagai kebulatan seluruh warganya;
2. hak terkuat masyarakat hukum adat atas tanah (air dan udara) dalam lingkungan wilayah kekuasaannya, yang pada dasarnya tidak dapat dikurangi atau dipindahtangankan;
3. hak yang memberikan wewenang dan tugas kepada masyarakat hukum adat untuk melakukan usaha dan mengatur segala sesuatu mengenai tanah (air dan udara) dalam hubungannya dengan manusia, untuk kepentingan umum, kesejahteraan dan kebahagiaan hidup segenap warga masyarakat, termasuk orang luar/asling dengan izinnya

Di persada Indonesia banyak tata nilai tradisional yang sangat jelas didasarkan atas keserasian antara kegiatan manusia dengan lingkungan hidupnya. Tata nilai tradisional masyarakat Badui dan Mentawai misalnya, yang memberikan tempat tinggi pada pelestarian air dan hutan serta satwa langka, mewarnai sistem tata lingkungan dalam kehidupan mereka (Repelita IV, Buku I, 1984: 334). Tidak berbeda dengan masyarakat hukum adat Badui atau Mentawai, masyarakat hukum adat Tenganan Pegringsingan di Bali, juga memiliki tata nilai tradisional dalam hukum adatnya, yang jelas mencerminkan kearifan lingkungan. Lingkungan hidup di Desa Adat Tenganan Pegringsingan, selanjutnya disebut Tenganan, sejak dahulu kala telah dikelola dengan rasional dan bijaksana oleh masyarakat hukum adatnya sehingga pada gilirannya, kini, dijadikan panutan sebagai suatu model pengelolaan lingkungan hidup yang baik, konsisten, dan bertanggung jawab, baik oleh Pemerintah Daerah Bali maupun Menteri Kependudukan dan Lingkungan Hidup.

Berdasarkan atas penelitian penulis yang dilakukan pada tahun 1984, uraian berikut ini mendeskripsikan salah satu gatra hukum lingkungan adat Tenganan, yaitu tata pengelolaan lingkungan hutan lindung, dengan maksud untuk mengenal salah satu jati diri

kebudayaan tangan, yang sejak dahulu kala banyak mengandung perhatian dan minat sarjana, baik dari dalam negeri maupun mancanegara untuk melakukan penelitian.¹⁵ Selain itu, "karya alit" ini diharapkan dapat memberi masukan yang berguna untuk para pembuat keputusan di bidang pengelolaan hutan dalam rangka memperbaiki kebijakan-kebijakan pengelolaan hutan di masa mendatang.

B. Tangan, Pegringsingan, Selayang Pandang

Desa Adat Tangan Pegringsingan merupakan salah satu Desa Adat, selain Tangan Daud Tukad dan Gunung, yang termasuk di dalam wilayah hukum desa Dinas kabupaten Karang Asem Bali. kurang lebih terletak 17 km di sebelah barat Kota Amlapura, ibu kota Kabupaten Karang Asem, atau sekitar 65 km di sebelah timur Kota Denpasar. Luas wilayah kurang lebih 1.105 Ha, membujur dari utara dan semakin menyempit ke selatan sampai di batas candi desa. Batas-batas wilayahnya, yakni di sebelah utara desa Macang, dan Bebadem, di sebelah barat adalah Desa Ngis, di sebelah timur Desa Pasedahan, dan Tangan Dauh Tukad, di sebelah timur Desa Bungaya, Asak, dan Timrah. Lokasi permukiman penduduk Desa Tangan, terletak di tengah-tengah tiga bukit yang mengelilinginya, yaitu: bukit Kangin di sebelah timur, bukit Kaja di sebelah utara, dan bukit Kauh di sebelah barat, pada ketinggian kurang lebih 100 m di atas permukaan laut.

Ada dua sungai yang melintasi Tangan, yaitu Tukad Buhu di sebelah timur bukit Kangin sebagai sumber pengairan utama bagi daerah persawahan di Subak Nagasungsang dan Sengkawang, dan Tukad Pendek di sebelah barat daerah permukiman yang menjadi air utama untuk memenuhi kebutuhan air bersih penduduk. Tanah pertanian di Tangan dibedakan menjadi dua, yaitu tanah sawah seluas kurang lebih 196, 640 ha dan tanah tegalan seluas kurang lebih 515, 765 ha. Tanah sawah terletak di sebelah Timur bukit Kangin, membentang di kiri dan kanan Tukad Buhu. Sedangkan, tanah tegalan terletak disebelah barat Tukad Pendek. Jenis flora yang banyak ditanam di tanah tegalan, antara lain pohon kelapa (*Cocos nucifera*), pinang (*Areca catecon*), sirih (*Piper cetel*), dan beraneka pohon buah, seperti Mangga (*Mangifera sp.*), Jeruk (*Citrus hilis*), Pepaya (*Carica Papaya*), nenas (*Ananas cativa*), Sawo (*Achras zapota*), Manggis (*Garcinia mangostana*), Pisang (*Musa paradisiaca*), Nangka (*Artocarpus integrifolia*), dan lainlain.

¹⁵ Seperti Korn (1933); Fak. Sastra Univ. Udayana (1933); Dherana (1976); Dinas PU dan Kanwil P& K Bali (1973); Ariani (1979), Bregnet (1980), Teknik Univ. Udayana (1981); Rupaka (1982).

Tenganan dikelilingi oleh tiga bukit yang membujur di bagian Timur dari batas pantai Candidasa ke utara (bukit Kangin), kemudian membelok ke barat (bukit Kaja), dan selanjutnya membujur ke Selatan (bukit Kauh). Bentang bukit yang mengelilingi Tenganan ini merupakan wilayah hutan, terutama hutan lindung di bukit Kangin. Luas wilayah hutan Tenganan sekitar 194,0 Ha. Jenis flora yang banyak tumbuh di Hutan Lindung Bukit Kangin, yakni pohon sonokeling (*Delbergia latifolia*) dan selebihnya, pohon tehep (*Albizzia chiensis*), durian (*Durio zybientinius*), Pinang (*Areca catechon*), kemiri (*Aleurites moluccana*), cempaka (*Michelia champaca*), lontar (*Borossus flabelifer*), dan lain-lain. Di sepanjang puncak bukit Kangin terdapat hutan pohon enau (*Arenga sacchifera*) yang terutama menghasilkan tuak.

Daerah pemukiman penduduk Tenganan dikelilingi oleh tembok panjang kurang lebih 500 meter dan lebarnya sekitar 250 meter sehingga dari luar tampak seperti sebuah benteng besar. Di bentangan tembok sebelah utara, timur, dan Selatan, masing-masing terdapat pintu gerbang utama yang disebut lawangan. Pintu gerbang utama untuk memasuki pemukiman penduduk terletak di tembok bagian selatan, menghadap ke desa pasedahan. Namun, tampaknya pintu gerbang utama ini sudah lama tidak digunakan lagi, karena di tembok sebelah barat, tempat parkir kendaraan wisatawan yang mengunjungi Tenganan terdapat sebuah pintu kecil menghadap ke timur, terbuat dari terali besi selebar kurang lebih 1,5 meter, sebagai jalan masuk dan keluar bagi penduduk Tenganan maupun wisatawan yang mengunjungi Tenganan.

Daerah pemukiman Tenganan dibagi menjadi tiga banjar adat, yaitu: banjar kauh (barat), banjar tengah (tengah), dan banjar kangin (timur). Banjar Kangin, juga disebut banjar pande, yang dibagi lagi menjadi dua, yaitu: pande kaja (utara) dan pande kelot (selatan). Pada masing-masing banjar terdapat dua deretan rumah penduduk, di kiri dan kanan desa yang dibangun di atas tanah ulayat desa (karang desa).

Permukiman penduduk Tenganan menganut pola memusat, membujur dari utara dan semakin merendah ke Selatan yang dikelilingi tembok. Masing-masing banjar memiliki dua deretan rumah penduduk, yang dibangun di atas kapling-kapling tanah ulayat desa (karang desa), terletak di kiri dan kanan jalan desa (*awangan*). Bangunan-bangunan adat sebagian besar terletak di tengah-tengah jalan desa dan tepat di bawah bangunan-bangunan adat tersebut, di sepanjang wilayah permukiman, terdapat saluran air hujan atau air yang berasal dari permandian utara (kayehan kaja), yang disebut boatan.

Banjar kauh yang terletak di bagian barat, merupakan bagian utama dari daerah permukiman penduduk, karena hampir semua bangunan adat, seperti *balai agung* (balai suci), *balai petemu* (balai pertemuan), *balai kul-kul* (menara kentongan), *pawon desa* (dapur desa), *pawon teruna* (dapur pemuda), *wantilan* (gedung pertunjukan), *bale jineng* (lumbung padi), *bale kencan* (tempat bersantai), dan lain-lain terletak di awangan banjar kauh.

Kuil-kuil desa (pura) letaknya menyebar di semua bagian wilayah desa. Tata letak kahyangan desa (kuil I pemujaan Brahma, Wisnu, dan Siwa) tidak mengikuti pola yang dianut masyarakat hukum adat Bali pada umumnya, yang berlandaskan falsafah kaja-kelod (utara-selatan) dan tri hita karana. Pura desa bale agung (pemujaan Brahma) di Tenganan terletak di bagian selatan, pura Puseh (pemujaan Wisnu), terletak di utara, dan pura Dalem (pemujaan Siwa) letaknya di dua tempat, yaitu di sema kauh (kuburan barat) dan sema kangin (kuburan timur). Kuil-kuil lain, selain kahyangan desa tersebut, letaknya menyebar di seluruh bagian wilayah desa.

Pola menetap penduduk, setelah menikah yang dianut masyarakat adat Tenganan yakni, neokal. Artinya, setiap keluarga baru harus menetap di tempat tinggal yang baru, di luar tanah pekarangan keluarga suami atau istri (Koentjara Ningrat, 1974). Untuk keperluan ini, desa telah menyediakan kapling-kapling tanah perumahan (karang desa) untuk tempat tinggal setiap pasangan suami istri baru di banjar kauh dan banjar tengah. Luas masing-masing karang desa untuk setiap keluarga kurang lebih 150-200 m².

Jika dilihat sekilas-lintas dari jalan desa (awangan), maka tampak rumah-rumah penduduk Tenganan bagai sebuah tembok panjang yang beratap alang-alang. Pada tembok yang memanjang dari selatan dan semakin meninggi ke utara, selaras dengan topografi daerah permukiman, terlihat pintu masuk masing-masing rumah penduduk yang menghadap ke jalan desa. Bagian belakang pekarangan rumah dibatasi oleh selokan yang berfungsi disebut *taba pisan*, yang juga sebagai batas wilayah masing-masing banjar.

Penduduk Tenganan pada dasarnya dibedakan menjadi tiga golongan, yaitu: krama desa, krama gumi pulangan, dan krama gumi. Yang dimaksud dengan krama desa adalah setiap pasangan suami istri penduduk asli Tenganan yang bertempat tinggal di banjar kauh atau banjar tengah, yang memenuhi kriteria sebagai berikut.

1. Perkawinannya bersifat endogami desa (lokal), bukan endogami keluarga.
2. Seorang suami hanya mempunyai satu istri (monogami).
3. Perkawinannya bukan dilakukan dengan seorang janda.

4. Sebelum perkawinan dilakukan, suami pernah menjadi anggota seka taruna (organisasi pemuda desa), dan istri menjadi seka dehe (organisasi pemuda desa).
5. Suami/istri tidak menyandang cacat jasmani atau ruhani.

Krama gumi pulangan adalah suami atau istri penduduk asli Tenganan di banjar kauh atau banjar tengah yang telah berhenti menjadi krama desa karena:

1. anaknya telah kawin,
2. menjadi duda/janda karena kematian suami/istri,
3. seorang pemuda yang ditinggal mati ayahnya.

Sedangkan krama gumi adalah orang-orang luar Tenganan yang secara turun-temurun diberikan izin untuk menetap di dalam daerah. Permukiman penduduk sebagai got saluran air hujan maupun limbah domestik, Tenganan, terutama di banjar kangin, atau orang-orang Tenganan asli yang secara turun temurun telah diasingkan kepala desa karena melanggar adat perkawinan, seperti kawin dengan orang luar desa Tenganan atau kawin dengan saudara sepupu.

Menurut sensus penduduk tahun 1982, penduduk Tenganan berjumlah 557 jiwa, terdiri atas 184 kepala keluarga (KK) yang bertempat tinggal di banjar kauh, tengah, dan kangin. Sampai Juli 1984, “krama desa” Tenganan berjumlah 29 KK, “krama gumi pulangan” sebanyak 48 KK, dan selebihnya “krama gu mi”.

Masyarakat hukum adat Tenganan merupakan salah satu bentuk masyarakat Bali Aga, Bali Kuno, atau Bali asli yang masih tersisa, yang mempunyai struktur kebudayaan tersendiri, dan kurang sekali mendapat pengaruh dari kebudayaan Hindu-Jawa yang datang dari Majapahit dahulu (Ngurah Bagus, 1974:279).

Religi penduduk Tenganan adalah agama Hindu yang lebih menonjolkan peran Dewa Indra, dan masih lebih banyak berdasarkan atas kepercayaan asli Tenganan seperti:¹⁶

1. percaya adanya ruh leluhur yang harus dipuja (*ancestor worship*);
2. percaya adanya ruh-ruh lain disekitar tempat tinggalnya (animisme);
3. percaya adanya benda-benda atau tumbuhan-tumbuhan yang mempunyai jiwa dan perasaan seperti manusia (animisme); dan
4. percaya adanya kekuatan-kekuatan sakti yang berasal dari benda-benda yang bersifat luar biasa (dinamisme). Di samping itu, masih dikenal adanya kepercayaan asli Tenganan yang

¹⁶ Kepercayaan asli seperti dikenal juga dalam masyarakat petani desa Trunyan di Bali, seperti diungkapkan oleh: Danandjaja (1980).

berkaitan dengan letak pekarangan rumah yang dipandang dapat membawa mala petaka (*ayapes*) dan legenda tentang ular berbisa penjelmaan manusia (lelupi selan bukit) yang menjaga hutan lindung di bukit Kangin.

C. Tata Perlindungan Hutan

1. Wilayah Hutan

Tanah perbukitan di Tenganan, bukit Kangin, bukit Kaja, dan bukit Kauh merupakan wilayah hutan Tenganan. Luas wilayah hutan yang menjadi hak ulayat desa adalah 194,0 Ha. Hutan lindung Tenganan masih subur dan lestari karena dilindungi dan dijaga secara ketat oleh desa, terletak di bukit Kangin Tanah hutan ini, sebagian besar menjadi milik desa dan sebagian kecil dimiliki oleh seka teruna (organisasi pemuda), Seka Desa (organisasi warga desa), dan perseorangan. Hutan lindung yang terletak di belahan timur sampai batas daerah persawahan menjadi milik Seka Teruna dan perseorangan.

Tanah hutan di sepanjang bukit Kangin tidak semua digarap oleh warga Tenganan, melainkan diserahkan penggarapnya kepada warga desa lain di dekatnya, seperti berikut. Tanah hutan yang terletak di sebelah selatan desa Gumung sampai batas desa Pasedahan, dikelola oleh warga Tenganan sendiri.

Tanah hutan yang terletak di sekitar Dulun Peting atau di batas selatan desa Pasedahan, diserahkan penggarapannya kepada warga desa Pasedahan: Tanah hutan yang terletak di batas selatan desa Pasedahan sampai batas pantai Candi Dasa, digarap oleh warga desa Nyuh Tebel.

Tanah hutan di bukit Kaja keadaannya tidak sesubur tanah di bukit Kangin. Dengan demikian, wilayah di bukit Kaja selain dikembangkan menjadi perkebunan kelapa dan buah-buahan, juga dikembangkan sebagai areal padang rumput untuk pengembangan ternak. Tanah hutan di bukit Kauh juga tidak sesubur tanah di bukit Kangin sehingga tampak agak gundul. Wilayah bukit Kauh juga dikembangkan menjadi perkebunan kelapa dan buah-buahan, seperti di bukit Kaja. Tanahnya sebagian besar digarap oleh warga desa Ngis. Para penggarap tanah di wilayah bukit Kauh diizinkan bertempat tinggal di tanah garapannya, di luar wilayah permukiman, dengan keluarganya sampai turun temurun. Mereka disebut *wong angendok peparyan*.

2. Tata Penebangan Kayu

Di lingkungan Hutan Lindung bukit Kangin tumbuh dengan subur bereaneka jenis flora, seperti: pohon Sonokeling atau wangkal (*Delbergia latifolia*), Kusambi (*Scheichera aliosa*), Tehep (*Arthocarpus elastica*), kemiri (*Aleirites moluer om*), belalu (*Alhizzia chiulensis*), Durian (*Durio zybetinius*), Pinang (*Areca cathechonn*), cempaka (*Michelin chompac*), Lontar (*Borassus flaherifeer*), sirih (*Piper betel*), dan di sepanjang puncaknya terdapat hutan pohon enau (*arenga sacchifera*) yang menghasilkan nira (tuak).

Hutan lindung tidak boleh diperlakukan secara sewenang-wenang, tanpa memperhitngkan keseimbangan ekosistem dan kesucian desa. Siapa pun yang melakukan pelanggaran atas ketentuan awig-awig mengenai perlindungan hutan akan dikenai sanksi yang berat. Desa melaksanakan ketentuan *awig-awig* secara tegas dan taat asas sehingga sampai saat ini, hutang lindung di Tenganan senantiasa terjaga kelestarian, keasrian, dan kesuciannya. Menurut *awig-awig*, pepohonan di hutan lindung bukit Kangin pada dasarnya dibedakan menjadi dua golongan, yaitu:

- a. pepohonan yang termasuk larangan desa (kayu kekeran desa), seperti durian, nangka, tehep, pangi, enau yang sedang berbuah, kemiri; dan
- b. pepohonan bukan larangan desa, selain yang disebutkan di atas.

Tujuh jenis pohon larangan desa, baik yang tumbuh di tanah hutan milik desa, perseorangan maupun suatu organisasi (seka), bila masih hidup dan utuh pada dasarnya tidak boleh ditebang oleh siapapun, kecuali oleh dan untuk kepentingan pembangunan desa. Misalnya, untuk membangun atau memperbaiki bangunan-bangunan adat dan kuil-kuil desa. Warga desa yang membutuhkan kayu untuk memperbaiki rumahnya hanya boleh menebang pohon larangan desa yang menjelang mati. Artinya, kemungkinan kelangsungan hidup pohon itu hanya 2/3 karena proses alami.

Namun, sebelum itu, ia harus meminta izin lebih dahulu kepada desa, dengan membayar uang sebanyak seribu rupiah. Setelah permohonan izinnya diterima desa, tiga orang dari perangkat desa, yaitu seorang luanan, seorang bahan dulan, dan seorang tebenan, melakukan pemeriksaan terhadap pohon yang hendak ditebang oleh pemohon izin. Izin penebangan hanya diberikan oleh desa bila ketiga anggota perangkat desa tersebut membenarkan, bahwa pohon yang ditebang itu benar kemungkinannya akan mati karena proses alami.

Akan tetapi, kalau menurut hasil pemeriksaan ternyata pohon itu masih hidup dengan baik, maka siapapun dan dengan alasan apapun dilarang menebangnya, kecuali oleh dan untuk kepentingan desa. Kalau seorang warga desa memerlukan pohon larangan desa, seperti durian dan kemiri roboh karena diterpa angin kencang, disambar petir atau bencana alam lainnya, maka ia boleh mengambil kayunya tanpa melalui prosedur, seperti di atas. Namun, sebelum itu ia harus memberitahukan desa lebih dahulu. Kalau ternyata yang roboh itu pohon nangka, tehep, atau cempaka, maka siapapun tidak boleh mengambilnya kecuali diserahkan kepada desa.

Warga desa yang ingin menebang pohon bukan larangan desa untuk kayu api, juga harus mohon izin penebang kepada desa dengan membayar uang sebanyak seratus ribu rupiah. Pohon yang ditebang untuk kayu api tidak boleh dibawa pulang dalam bentuk balok-balok panjang, melainkan sudah harus dipotong-potong kecil lebih dahulu. Penebangan pohon yang terdapat di kebun kelapa, bukan di hutan lindung, hanya boleh dilakukan setelah memperoleh izin yang disebut penaho dari desa dengan syarat: kayunya harus dibagi dua, yaitu sebagian dan sebagian lagi untuk desa.

Penebangan pohon enau (jaka) yang sedang tidak berbuah di hutan lindung, hanya boleh dilakukan setelah mendapat izin dari desa dengan cara yang disebut ngapih, yaitu hanya diizinkan menebang pohon enau dengan jarak tumbuh yang agak rapat antara satu dengan yang lainnya. Dilarang menebang pohon enau dengan jarak tumbuh yang agak jarang kerana akan mengganggu keseimbangan ekosistem di hutan enau.

Awig-awig juga mengatur tentang tata cara pengambilan hasil hutan yang berupa buah-buahan. Buah-buahan, seperti kemiri, pangi, tehep, dan nangka, tidak boleh dipetik secara langsung dari pohonnya, kecuali telah jatuh dengan sendirinya ke tanah. Oleh karena itu, siapa yang rajin datang ke hutan lindung, maka ia akan memperoleh banyak jatuhahan buah-buahan.

3. *Awig-Awig* dan Sanksi

Awig-awig mengenai tata perlindungan hutan di Tenganan selain mengatur tata cara penebangan pohon, jenis-jenis pohon larangan desa, dan tata cara pengambilan buah-buahan, juga memuat sanksi yang dapat dijatuhkan oleh desa kepada para pelanggarnya. Asas-asas pokok mengenai tata perlindungan hutan yang termuat dalam *awig-awig* sebagai berikut.

- a. Pohon larangan desa (kayu kekeran desa), seperti durian, nangka, kemiri, tehep, pangi, enau yang sedang berbuah dan cempaka, pada dasarnya tidak boleh ditebang oleh siapa pun kecuali oleh dan untuk pembangunan desa.
- b. Selain oleh dan untuk pembangunan desa, perkecualian untuk ketentuan di atas juga diberikan untuk pasangan suami-istri yang baru diwisuda menjadi krama desa, bila mereka hendak membangun rumah sebagai tempat tinggalnya yang baru, tetapi hanya untuk sekali saja.
- c. Jika ternyata ada lebih dari satu krama desa yang baru, dalam waktu yang berdekatan, maka izin penebangan pohon larangan desa diberikan secara bergantian dalam tenggang waktu yang agak lama.
- d. Krama desa hanya diperkenankan menebang pohon larangan desa yang menjelang mati karena proses alam, setelah diperiksa dan diizinkan desa.
- e. Penebangan pohon larangan desa yang dilakukan oleh dan untuk kepentingan pembangunan desa, seperti untuk membangun dan memperbaiki bangunan-bangunan adat dan kuil-kuil desa, harus melalui pemeriksaan, pertimbangan, dan keputusan rapat desa.
- f. Pohon larangan desa, seperti durian dan kemiri, atau pohon bukan larangan desa yang roboh karena bencana angin kencang atau disambar petir, boleh diambil oleh pemiliknya setelah melapor kepada desa.
- g. Setiap penebangan pohon, baik pohon larangan desa maupun bukan larangan desa, harus dilakukan dengan cara mengapih, Artinya hanya boleh menebang pohon yang jarak tumbuhnya agak rapat dan sejenis.
- h. Krama desa yang membutuhkan kayu api, hanya boleh menebang pohon bukan larangan desa atau memotong ranting-rantingnya saja, setelah memperoleh izin dari desa.
- i. Pohon yang cabang dan ranting-rantingnya melewati batas tanah pekarangan atau kebun orang lain, harus dilaporkan kepada desa. Setelah dilakukan pemeriksaan setempat, desa yang memutuskan perlu atau tidaknya pohon itu ditebang.
- j. Jika menurut keputusan rapat desa, pohon larangan desa harus ditebang, maka kayunya harus dibagi dua, yaitu sebagian untuk desa dan sebagian lagi untuk pemiliknya. Jika yang ditebang ternyata pohon bukan larangan desa, maka seluruhnya boleh diambil pemiliknya, tetapi tidak boleh diambil oleh pemiliknya, tetapi tidak boleh dijual kepada orang lain.

- k. Buah-buahan yang berasal dari pohon larangan desa, seperti durian, kemiri, pangi, tehep dan nangka, tidak boleh dipetik secara langsung dari pohonnya, kecuali telah jatuh dengan sendirinya ke tanah.
- l. Siapa pun dilarang keras membakar sampah, semak-semak kering atau melakukan perbuatan yang tak susila di lingkungan hutan. Yang melanggar ketentuan ini selain dikenakan sanksi denda juga harus melakukan upacara prascita (penyucian kembali), untuk mengembalikan keseimbangan magis lingkungan hutan.
- m. Jika seorang warga desa yang diizinkan oleh desa untuk menebang pohon, kemudian menjual kayunya kepada orang lain, maka dijatuhkan hukuman sanksi denda sebanyak dua ribu uang kepeng¹⁷ dan membayar dua kali dari harga kayu yang dijual. Jika kayunya belum sempat dibeli oleh pembeli, maka sanksi dendanya sebanyak dua ribu uang kepeng ditambah dua kali harga kayu yang dijual.
- n. Warga desa yang memotong ranting pohon larangan desa (neteb) dengan ukuran kira-kira sebesar paha, yang mengakibatkan merana atau matinya pohon tersebut didenda sebanyak 10 catu beras (1 catu = 2,5 kg) dan kayunya harus diserahkan kepada desa.
- o. Warga desa lain yang melakukan pencurian kayu didenda sebanyak dua ribu uang kepeng ditambah dengan uang seharga kayu yang dicuri. Sanksi dendanya harus dibayar kepada desa, dan kayunya diserahkan kepada desa atau pemiliknya. Jika kayu curian tersebut, telah diangkut keluar desa, sanksi dendanya menjadi dua kali harga kayu yang telah dicuri.
- p. Jika pencurian kayu dilakukan oleh warga desa Tenganan, maka sanksinya lebih berat dan, bahkan, dapat dipecat sebagai "krama desa."
- q. Warga desa lain yang memetik langsung atau hanya mengambil buah-buahan yang sudah jatuh ke tanah dari pohon larangan desa, didenda sebanyak empat ribu uang kepeng atau 10 catu beras. Jika pelakunya ternyata warga desa lain yang diizinkan tinggal di Tenganan dan tidak mampu membayar denda tersebut, maka sanksinya dikeluarkan dari Tenganan.

¹⁷ Jenis mata uang yang dikenali di Bali pada zaman dahulu, yang sekarang tak berlaku lagi, kecuali di Tenganan. Satu kepeng dikonversi menjadi Rp 2.50,00 sekarang.

- r. Krama desa yang memetik buah-buahan secara langsung dari pohon larangan desa dijatuhi sanksi LAD atau diberhentikan sementara dari keanggotaan desa adat.
- s. Warga desa yang melanggar tata cara penebangan pohon enau didenda sebanyak empat ratus uang kepeng atau pohon yang ditebang harus diserahkan pada desa.

Sanksi-sanksi yang dapat dijatuhkan kepada setiap pelanggar *awig-awig* tentang perlindungan hutan, menurut tata tingkatnya ditentukan sebagai berikut.

- a. Sanksi pada tingkat pertama disebut dosen, yaitu peringatan, denda, dan melaksanakan tugas yang diperintahkan desa, seperti mencari ijuk atau mengumpulkan batu kali untuk desa. Di samping itu, pelanggar *awig-awig* harus minta maaf di Bale Agung pada waktu diadakan rapat ngelebang saya (rapat rutin setiap malam hari).
- b. Sanksi pada tingkat kedua disebut sikang (diasingkan, disendirikan), yaitu pelanggaran *awig-awig*, dilarang masuk ke rumah-rumah tetangga, ke kuil-kuil desa, dan dilarang naik ke Bale Agung.
- c. Sanksi pada tingkat ketiga disebut penging (berbau sangat busuk), yaitu pelanggar *awig-awig* selain dilarang masuk ke rumah-rumah tetangga, juga dilarang keras berjalan di depan kuil-kuil desa dan Bale Agung.
- d. Sanksi pada tingkat keempat disebut sapasumaba (tidak diajak bicara), yaitu *pelanggar awig-awig* tidak boleh disapa atau tidak diajak berbicara. Kalau ia bertanya kepada warga lain, maka yang ditanya hanya boleh menjawab satu kali saja. Seorang yang menjawab lebih dari satu kali, dapat dijatuhi sanksi dosen (peringatan atau denda) oleh desa.
- e. Sanksi pada tingkat terakhir disebut kesah, yaitu pelanggaran *awig-awig* di pecat sebagai “krama desa” atau diusir dari wilayah desa.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sanksi-sanksi yang dimuat dalam ketentuan *awig-awig* mengenai perlindungan hutan di Tenganan, selain berupa sanksi peringatan, denda, fisik (melakukan tugas desa), psikis (*sikang*, *pinging*, *sapa sumaba*, dan *kesah*), administratif (*lad* atau pemberhentian sementara), juga berujud sanksi yang bercorak religius, yaitu kewajiban melakukan upacara prascita (penyucian kembali) lingkungan hutan.

D. Diskusi dan Rekomendasi

Hutan selain mempunyai fungsi perlindungan terhadap tanah, juga berfungsi untuk melindungi tata air. Tetesan air hujan yang jatuh dari awan mempunyai energi tertentu, karena gerak jatuhnya hujan ini lazim disebut “energi kinetis”. Dengan energi kinetis, tetesan hujan memukul permukaan tanah dan melepaskan butir-butir tanah (Soernarwoto, 1983).

Kalau ada hutan, maka tetesan air hujan akan jatuh di tajuk hutan yang umumnya berlapis-lapis. Sebagian air hujan akan menguap kembali ke udara dan sebagian lagi lolos jatuh ke bawah melalui tajuk teratas, berturut-turut jatuh lapisan tajuk yang paling rendah. Kekuatan energi kinetik hujan jatuh dipatahkan oleh tajuk pohon yang berlapis-lapis tersebut. Dengan demikian, ketika air hujan jatuh ke tanah dari tajuk yang terendah, energi kinetiknya sangat kecil dan kekuatan pukulan pada tanah sudah tidak keras lagi.

Hutan juga melakukan fotosintesis yang menghasilkan oksigen untuk pernapasan manusia. Kalau proses fotosintesis ini menurun karena berkurangnya atau rusaknya hutan, maka kandungan oksigen di dalam udara pun akan menurun. Akibatnya, kehidupan manusia akan terganggu. Selain itu, hutan mempunyai fungsi untuk penyimpanan sumber daya genetis. Karena itu dampak kerusakan hutan yang patut mendapat perhatian secara serius ialah erosi sumber daya genetis. Artinya, jumlah jenis satwa dan tumbuhan akan berkurang dan akhirnya punah.

Kepunahan jenis mengurangi kekayaan sumber daya genetis. Dengan kata lain, hutan mempunyai beberapa fungsi penting dalam kehidupan manusia, yaitu melindungi tata air, mencegah terjadinya erosi tanah, dan erosi sumber daya genetis, serta menjaga kesinambungan proses fotosintesis yang menghasilkan oksigen untuk kelangsungan hidup manusia. Oleh karena itu, manusia harus melindungi dan menjaga kelestarian hutan serta mengelolanya secara bijaksana dan bertanggung jawab agar dapat terus mendukung kehidupan manusia.

Hutan masyarakat Tenganan, yang terletak di bukit Kangin, merupakan hutan lindung yang heterogen. Hutan lindung ini dijaga secara ketat dan dilindungi oleh desa dengan *awig-awig* yang dilakukan dengan tegas dan nyata. Menurut alam pikiran orang Tenganan, hutan lindung yang hingga kini tetap tumbuh subur dan lestari, bukan saja mendukung sistem kehidupan mereka secara lahiriah, tetapi juga sebagai pendukung kehidupan yang bersifat batiniah. Ini berarti, hutan tidak hanya mempunyai

fungsi, hidrorologis, melindungi tata air, mencegah erosi tanah, dan erosi sumber daya genetis serta menjaga kesinambungan proses fotosintesis yang menghasilkan oksigen atau memberikan keuntungan ekonomis yang berupa kayu, buah-buahan, dan lainnya, tetapi juga merupakan warisan leluhur harus dijaga kesuciannya dan kelestarian agar tidak menimbulkan malapetaka.

Awig-awig mengatur perilaku masyarakat Tenganan terhadap hutan lindung, seperti tata penebangan pohon untuk kayu bangun maupun kayu api, tata pengambilan hasil hutan yang berupa buah-buahan maupun tuak, tata pengambilan pohon yang roboh secara alamiah, tata upacara untuk mengembalikan keseimbangan magis di kawasan hutan, dan juga mengatur sanksi-sanksi yang dapat dijatuhkan kepada siapapun yang melakukan pelanggaran terhadap *awigawig* mengenai perlindungan hutan.

Macam-macam sanksi yang dimuat dalam *awig-awig* antara lain berupa sanksi denda, minta maaf kepada desa, sanksi secara fisik, seperti mencari ijuk, batu kali, atau pasir untuk kepentingan desa (*dosen*), sanksi psikis, seperti diasingkan dari pergaulan, dilarang masuk ke kuil desa, dilarang datang ke rumah tetangga (*sikang*), dilarang lewat di depan kuil desa (*pengingang*), tidak diajak bicara (*sapa sumaba*), diberhentikan sementara dari keanggotaan kerama desa (*lad*), penyucian kembali (*prascita*) dan, bahkan, sanksi pengusiran dari wilayah desa (*kesah*).

Awig-awig mengenai perlindungan hutan dilaksanakan secara tegas dan nyata serta konsisten. Siapa pun, baik warga Tenganan asli (*krama desa*), orang luar yang diizinkan tinggal di Desa Tenganan (*wong angendok jeneg*, *angendok pakaryan*), maupun orang dari desa lain, yang melakukan pelanggaran dari desa lain akan ditindak tegas dan dijatuhi sanksi yang berat. Dengan demikian, lingkungan hutan di bukit Kangin senantiasa terjaga kelestarian dan kesuciannya.

Pelaksanaan *awig-awig* yang tegas serta nyata dan konsisten hanya merupakan salah satu faktor hutan di Tenganan tetap asri dan lestari. Menurut hemat peneliti, masih ada dua faktor pembentuk perilaku masyarakat Tenganan yang bijaksana dan bertanggung jawab terhadap lingkungan hutannya, yang bersumber dari sistem religi dan kepercayaan Tenganan, yaitu sebagai berikut.

1. Ajaran-ajaran agama Hindu, seperti falsafah Tri Hita Karana (tiga sumber penyebab kebahagiaan hidup manusia). Tat Twan Asi (kasih saying terhadap semua makhluk hidup), karmaphala (hasil perbuatan manusia yang baik maupun buruk), buana agung-alit (makro dan mikro kosmos).

2. Kepercayaan sistem Tenganan, seperti percaya adanya ruh leluhur (ancestor workshop) dan ruh-ruh lain di sekeliling mereka (animisme), percaya adanya tetumbuhan atau benda-benda yang berjiwa dan berperasaan seperti manusia (animatisme), percaya adanya kekuatan sakti pada benda-benda yang luar biasa (dinamisme), percaya adanya ular berbisa yang menjaga hutan lindung di bukit Kangin (lelupi selan bukit), dan percaya bahwa hutan merupakan warisan leluhur yang harus dijaga kelestariannya dan kesuciannya.

Dengan demikian, ada tiga faktor pembentuk kearifan lingkungan masyarakat Tenganan, khususnya lingkungan hutan lindung di bukit Kangin, sebagai berikut.

1. Pelaksanaan *awig-awig* yang tegas dan nyata serta konsisten.
2. Ajaran-ajaran agama Hindu.
3. Kepercayaan asli Tenganan.

Kearifan lingkungan yang diselubungi oleh mistik dengan cara mengeramatkan bagian-bagian tertentu dari hutan, danau, atau sungai sesungguhnya dapat dibenarkan secara ilmiah. Sebab, di tempat inilah satwa dan tetumbuhan akan terhindar dari pemburuan, penangkapan, atau penebangan secara liar, yang dapat merusak lingkungan hutan, danau, atau sungai. Dengan demikian, penanaman seperti ini, sangat efektif untuk melindungi sumber daya generis (Soemarwoto, 1983). Dengan demikian, sungguh tidak bijaksana kalau ada sementara orang yang mencela atau, bahkan, ingin memberantas kepercayaan yang bersifat mengeramatkan bagian tertentu dari lingkungan hidup dari manusia seperti hutan, sungai, danau, pantai, sumber air, dan lain-lain.

Walau tampaknya tidak logis, tetapi bukti telah menunjukkan bahwa hutan lindung Tenganan sampai kini terjaga keasrian dan kelestariannya oleh kepercayaan yang hidup di kalangan orang Tenganan. Tanpa adanya kepercayaan di atas, mungkin hutan lindung di bukit Kangin sudah mengalami kerusakan, seperti yang banyak terjadi di beberapa bagian wilayah Nusantara.

Dari uraian tersebut, secara bersahaja dapat dikatakan bahwa kearifan lingkungan yang dibentuk oleh ajaran agama maupun kepercayaan setempat, pada hakikatnya sangat efektif untuk melindungi kelestarian lingkungan hidup, khususnya lingkungan hutan.

Jika dikaitkan dengan kebijaksanaan pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang berwawasan lingkungan, khususnya di bidang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, maka kearifan lingkungan tradisional, seperti

di atas sangat mendukung kebijaksanaan tersebut. Oleh karena itu, perlu dipertahankan dan bahkan harus dibina serta dikembangkan dengan cara menjelaskan makna yang terkandung di dalamnya secara ilmiah.

Artinya, kepercayaan yang hidup di kalangan masyarakat hukum adat dirasionalkan, sehingga sifat mistiknya dapat ditinggalkan, tetapi kearifan lingkungannya tetap dipertahankan. Misalnya, bencana tanah longsor, banjir, keringnya sumber air, yang terjadi akibat rusaknya lingkungan hutan, bukan perwujudan dari kemarahan ruh leluhur atau ruh-ruh lain yang menghuni hutan, tetapi sebagai akibat logis dari perilaku lingkungan mereka yang buruk dan tidak bertanggung jawab terhadap hutannya. Akibatnya, hutan tidak lagi mempunyai fungsi hidrorologis, tidak melindungi tata air dan tanah, tidak lagi melindungi sumber daya genetis, dan tidak menjaga kesinambungan proses fotosintesis yang menghasilkan oksigen untuk kepentingan manusia.

Di samping itu, menurut hemat penulis, pengelolaan lingkungan, khususnya lingkungan hutan, yang didasarkan pada kearifan lingkungan tradisional akan lebih sesuai dengan budaya dan kondisi lingkungan Indonesia. Dengan demikian, kemudian berhasilnya pengelolaan lingkungan hidup, seperti telah digariskan GBHN, akan lebih besar daripada menggunakan cara-cara pengelolaan yang didatangkan dari negara asing. Walaupun demikian, bukan berarti cara-cara pengelolaan lingkungan dari negara asing tersebut tidak dimanfaatkan sama sekali. Masukan yang bersumber dari kebudayaan asing perlu juga dikaji dan kemudian disesuaikan dengan budaya dan kondisi lingkungan Indonesia.

Daftar Pustaka

- Ariani, I.G.A Agung Oka. 1979. *Sistem Kekeluargaan dan Hukum Perkawinan Desa Tanyanan Pegringsingan*. Laporan Penelitian, tidak dipublikasikan.
- Bagus, IGusti Ngurah. 1980. *Kebudayaan Bali*. Dalam Koentjaraningrat (Ed), *Manusia dan Kebudayaan Di Indonesia*. Jakarta: Djambatan. hal 279-299.
- Bregnet, George. 1980. *Roles et Intewractions de Facteurs Biologiques et Sociologiques dans la Diminution de la Population D'Une Communaute Balinaise Isolee, Le Desa Adt Tenganan Pagringsingan* Universite de Geneve Faculte des Sciences. Laporan Penelitian, tidak dipublikasikan.
- Dherana, Tjokorda Raka. 1974. *Pembinaan Awig-awig Desa dalam Tertib Masyarakat*. Denpasar: FHPM Universitas Udayana.
- Danusapuro, Munadjat. 1981. *Hukum Lingkungan*. Bandung: Buku I: Umum, Bina Cipta.
- Danandjaja, James. 1980. *Kebudayaan Petani Desa Trunyan di Bali*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Harjosoemantri, Koesnadi. 1983. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Koentjaraningrat. 1974. *Beberapa Pokok Antropologi Sosial*. Jakarta: Fian Rakyat.
- Korn, V.E. 1933. *De Dorpsrepubliek Tenganan Pagringsingan*. Santpoort: Vigeverij C.A.Hees.
- Rupaka, N. 1982. *Kebudayaan Daerah sebagai Warisan Budaya Tradisional Merupakan Lambang Idewntitras Nasional*. Dalam Analisis Kebudayaan No. I tahun III, Hal. 41-50.
- Soemarwoto, Otto. 1983. *Ekologi Lingkungan dan Pembangunan*. Jakarta: Djambatan.

Bab 16

Meningkatkan Daya Adaptasi Nelayan Tradisional ¹⁸

Edi Susilo ¹⁹

A. Pengantar

Indonesia memang sebuah negara bahari, bahkan ada yang ingin memberikan kategori sebagai sebuah benua baru, yaitu Bumi Maritim Indonesia. Sumber daya alam Indonesia memang melimpah, namun tidak selalu sejalan dengan kelimpahan kemakmuran sebagian besar rakyatnya. Saat ini kita berada dalam sebuah rumah tua Indonesia, sedikit reyot dengan jumlah anggota rumah tangga yang cukup banyak. Oleh karena itu, jangan selalu dibandingkan dengan sebuah rumah mungil Singapura.

Sebagian besar nelayan kita hidup dalam kondisi kemiskinan. Dengan demikian, ada yang memberikan stigma bahwa nelayan identik dengan kemiskinan. Salah satu indikasi kemiskinan itu, yakni pada daya adaptasi masyarakat yang rendah sehingga perubahan yang terjadi di lingkungannya tidak selalu dapat diakses menjadi sebuah peluang oleh seluruh lapisan masyarakat. Nelayan tradisional yang merupakan bagian terbesar dari struktur masyarakat nelayan di Indonesia, sering kali mengalami tekanan-tekanan dalam sistem pengelolaan sumber daya perikanan sehingga mereka harus berjuang lebih keras untuk mempertahankan eksistensinya.

Salah satu tanggung jawab perguruan tinggi, yakni menjadi sebuah “jembatan” yang mampu menyambungkan secara

¹⁸ Artikel ini disusun dari penggabungan tiga artikel yang ditulis pada setiap tahapan riset, yang selama tiga tahun didanai oleh Proyek Riset Unggulan Kemanusaissn dan Kemasyarakatan (RUKK) IV (2003-2005) Kementerian Riset dan Teknologi Republik Indonesia. Tim Riset terdiri dari lima orang, yaitu: Edi Susilo, Darsono Wisadirana, Rachmad Syafa'at, Muhammad Musa dan Pudji Purwanti, dari Pusat Penelitian Ilmu Sosial (PPIS) Lembaga Penelitian Universitas Brawijaya Malang. Artikel tahun pertama dan kedua sudah diterbitkan oleh Lembaga Penelitian Universitas Brawijaya (2004 dan 2005), sedangkan artikel tahun ke-3 sudah diserahkan ke Dewan Redaksi Jurnal Ilmu Sosial pada lembaga yang sama dan akan diterbitkan pada tahun 2006.

¹⁹ Dosen Sosiologi Perikanan pada Fakultas Perikanan Universitas Brawijaya Malang, dan peneliti pada PPIS di universitas yang sama.

sosial antara masyarakat nelayan dengan pihak-pihak yang memiliki otoritas dan kemampuan mengambil keputusan dalam sistem pengelolaan sumber daya perikanan dan sebagai penambah kekuatan nelayan tradisional agar mencapai sebuah bentuk struktur sosial yang harmonis dan berkeadilan.

B. Mereka yang Selalu Salah dan Kalah

Reformasi diharapkan memberikan suasana yang lebih baik dari kehidupan di era sebelumnya. Namun, kenyataannya, menunjukkan bahwa reformasi telah jauh melenceng dari relnya. Orang kemudian memaknai reformasi sebagai sebuah masa di mana semua perbuatan boleh dilakukan. Akibat pemahaman tersebut, secara sistematis menimbulkan berbagai krisis kehidupan, baik secara politik, hukum, sosial, keagamaan, ekonomi, ekologi, dan dimensi kehidupan lainnya. Manusia Indonesia sedang mengalami *shock* yang luar biasa. Tindakan manusia telah dituntun oleh keinginan untuk menguasai sebanyak mungkin materi yang bisa diperoleh sehingga persaingan hidup berjalan mengikuti konsep seleksi alam. Apabila kondisi ini terus berlangsung, kita akan mengalami kemunduran peradaban.

Nelayan tradisional merupakan sebagian dari masyarakat yang tergolong memiliki kategori daya adaptasi rendah. Kasus-kasus pelanggaran HAM terhadap nelayan hampir selalu terjadi (Perdana, 2002). Dalam kasus ini, mereka hampir selalu berada dalam area konflik pada pengelolaan sumber daya alam (Faperikan, 2001; Yefri, 2002, Heroepoetri, 2002). Kerusakan lingkungan yang terjadi di habitatnya tidak selalu dapat diselesaikan dengan mudah oleh mereka. Berbagai aturan hukum positif yang ada belum secara optimal menjamin kehidupan mereka (Susilo dan Safa'at, 2002) sehingga diperlukan sebuah mekanisme yang mampu meningkatkan daya adaptasinya.

Berbagai konflik horizontal dan vertikal selalu menempatkan nelayan sebagai pihak yang salah dan kalah. Pembangunan kawasan pantai (pelabuhan maupun kota-kota marina), sepertinya tidak bertujuan untuk meningkatkan daya adaptasi nelayan, tetapi justru berkehendak menghilangkan masyarakat nelayan dari kawasan pantai²⁰. Alternatif pemberdayaan yang dilakukan oleh Lembaga Bantuan Hukum Surabaya dengan meningkatkan jaringan

²⁰ Diskusi dengan nelayan dalam Acara Penyikapan terhadap Kebijakan Pembangunan Perikanan di Griya Sakinah, Jawa Timur 30 April s/d 1-2 Mei 2002, yang diselenggarakan oleh Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Surabaya.

dan komunikasi antarmasyarakat nelayan; penelitian Syafa'at et.al (2001), tentang model pemberdayaan untuk masyarakat adat nelayan Kedungcowek maupun pengembangan kelembagaan akomodatif yang dilakukan Susilo et.al (1999), dan berbagai upaya mengembangkan komanajemen (Faperikan, 1999, Basuki dan Nikijuluw, 1996, Nikijuluw, 2002) merupakan sebuah dasar yang dapat digunakan secara sistematis untuk mengembangkan sebuah metode bagi peningkatan daya adaptasi nelayan guna menghadapi lingkungan yang sedang berubah cepat dan multidimensional.

Pendekatan partisipatif yang dikembangkan oleh Whyte (1991), Chamber (1996), Leith (1995), maupun Adimihardja dan Hikmat (2001) telah dilakukan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, implementasi, dan evaluasi suatu program kegiatan. Beberapa studi yang dilakukan oleh Faperikan (1999, 2001), Ulum (2002) menunjukkan bahwa organisasi nelayan²¹ yang diharapkan menjadi penyambung antara pemerintah dengan masyarakat cenderung menjadi kepanjangan kepentingan elit dan belum melakukan advokasi terhadap masyarakat nelayan tradisional yang seharusnya dibela kepentingannya.

Terdapat indikasi bahwa, sepertinya, tidak semua LSM membantu nelayan tradisional dan demikian pula kelompok PSBK belum melakukan advokasi. Situasi yang lebih memprihatinkan lagi yakni bahwa kebijakan pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan pada masa lalu lebih banyak berorientasi pada peningkatan investasi proyek, pajak, dan peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), kurang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan nelayan dan konservasi sumber daya. Oleh karena itu, untuk membangun organisasi masyarakat nelayan diperlukan sebuah metode yang lebih sederhana, namun mampu menghasilkan kekuatan yang memadai untuk meningkatkan daya adaptasi masyarakat nelayan sehingga mereka dapat tetap eksis dan berkembang, serta akan tetap memberikan makna bagi kehidupan bermasyarakat yang lebih luas.

²¹ Organisasi yang dimaksud dalam hal ini adalah Kelompok PSBK yang dibentuk oleh Proyek Cofish.

C. Kerangka Konseptual: Adaptasi Manusia

Meskipun era positivistik dalam kajian ilmu sosial mulai dikritik, namun pola-pola ini masih bisa digunakan, asalkan dengan kehati-hatian yang tinggi, yaitu memperkuat kelemahannya dengan pendekatan fenomenologi. Bahkan teori kritis, misalnya, dengan sebuah riset aksi. Dalam rangka melakukan upaya meningkatkan daya adaptasi masyarakat nelayan tradisional digunakan berbagai kerangka konseptual, yang dibangun dari kajian pustaka dan refleksi lapang. Cara ini ditempuh agar kita tidak terjebak dalam warisan kerangka berpikir positivistik.

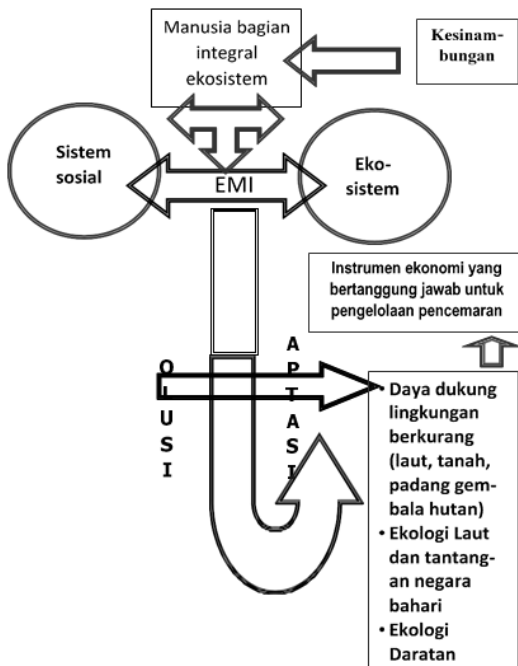
Kaitan antara sistem sosial dengan ekosistem telah dianalisis oleh Rambo (1985) yang melihat adanya kesatuan integral antarkeduanya. Demikian pula para ahli antropologi, seperti Moran (1982), Sukadana (1983), dan Koentjaraningrat (1995), secara jelas menyinggung tentang adanya adaptasi manusia dan evolusi sosiobudaya. Beberapa tahapan perkembangan yang dimulai dari meramu (*food gather*), berburu dan perikanan (*hunting and fishing*), sampai kepada masyarakat kota (*urban*), dialami manusia sebagai jawaban terhadap lingkungan yang sedang berubah. Hal yang menarik dalam perkembangan masyarakat nelayan, yakni meskipun masyarakat nelayan juga mengalami perkembangan evolusi mengikuti tahapan tersebut, namun kenyataannya mereka masih selalu terikat pada habitatnya sehingga perubahan habitat akan menyebabkan daya adaptasinya menjadi terganggu.

Habitat sangat terkait pula dengan daya dukung lingkungan. Pada saat ini keadaannya semakin berkurang (Brown, 1982) sebagai akibat dari cara eksploitasi sumber daya yang berlebihan. Daya dukung lahan, laut, padang savana, dan hutan secara bertahap telah menurun tajam sehingga digambarkan oleh Brown bahwa dunia telah sampai pada hari ke-29, yaitu suatu masa di mana bumi ibarat sebuah kolam teratai akan penuh di hari ke-30. Ismawan (1999) juga menelaah adanya risiko ekologis yang hebat di balik sebuah pertumbuhan ekonomi.

Hal ini terjadi sebab ada penggeseran makna dari pertumbuhan produksi ke pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan produksi tidak sama dengan pertumbuhan ekonomi. Hal ini berarti mungkin telah terjadi pertumbuhan produksi, namun karena harus dibayar dengan kerusakan ekologis yang besar, maka ekonomi tidak mengalami pertumbuhan. Sebagaimana dinyatakan oleh Nuijta (1992), bahwa sebuah tantangan besar bagi negara bahari, yakni keberadaan nelayan dalam konteks ekologi kelautan. Terbaikannya dimensi ekologis dalam proses pembaruan sebagaimana disampaikan oleh

Salim (1992), sebenarnya dapat diperkecil dengan menempatkan analisis ekonomi untuk menghitung kerusakan ekologis. Misalnya, dengan apa yang dilakukan oleh Simarmata (1992), yang mengembangkan analisis ekonomi untuk pengelolaan pencemaran udara.

Namun, perilaku manusia terhadap lingkungan tidak menjadi semakin arif sehingga proses degradasi sumber daya menjadi semakin berkembang. Bahwa sumber daya alam harus mampu menjadi jaminan sosial bagi kehidupan masyarakat (Beckmann et.al., 2001) merupakan sebuah komitmen terhadap adanya sebuah mekanisme yang perlu dibuat untuk meningkatkan daya adaptasi manusia terhadap lingkungan yang berubah cepat. Dengan demikian, dalam kajian ini, dibingkai dengan beberapa buah konsep pemikiran. Pertama, keterkaitan antara kemampuan adaptasi dan evolusi sosio-budaya yang dapat disebut sebagai kerangka berpikir ekologis-humanistik (Gambar 3). Konsep ini diawali dari pemikiran bahwa manusia merupakan bagian integral ekosistem, serta adanya arus energi, materi, dan informasi (EMI) yang masuk dan keluar dari, dan ke dalam hubungan ekosistem dan sistem sosial (Rambo, 1985).



Gambar 3. Ekologi Humanistik.

Sumber: Ekologis Humanistil (Dikembangkan dari Rambo, 1985).

Proses interaksi kedua sistem tersebut, menjadi segitiga fungsional dengan sudut pertama sumber daya, sudut kedua pengguna sumber daya, dan sudut ketiga manajemen. Manusia mengalami sebuah evolusi secara sosiobudaya. Apabila dilihat dari sistem mata pencaharian, maka akan secara bertahap berubah dari kebiasaan mengambil apa yang ada di alam. Tahap berikutnya dengan melakukan pemburuan (di darat dan di laut) dan melakukan peternakan di padang gembala. Pertanian ladang berpindah dan peternakan di padang gembala berkembang melalui domestikasi yang menjadi peternakan dan pertanian menetap. Tahap selanjutnya, yakni berkembangnya industri dan kemudian berlanjut membentuk masyarakat urban (Koentjaraningrat, 1985, Sukadana, 1983).

Perkembangan ini, secara bertahap dan secara menyeluruh memengaruhi perubahan ekosistem secara besar dan intensif, yang menyebabkan daya adaptasi manusia mulai tidak bisa mengimbangi dengan laju perubahan lingkungan. Pertumbuhan industri dan perkembangan kota sebagai tahapan yang lebih akhir dari evolusi secara perlahan meninggalkan manusia dari keterikatan dengan habitatnya. Dengan demikian, pola kebijakan yang dirumuskan di kota cenderung terjadi pengabaian pada kenyataan, bahwa tahapan evolusi awal juga masih ada di dalam suatu masyarakat. Kesadaran ini menyebabkan beberapa ahli melakukan peninjauan kembali terhadap strategi kebijakan ke arah pembangunan yang berkelanjutan.

Konsep pemikiran kedua yakni tentang proses adaptasi manusia. Menurut Sihab (1995) Allah menganugerahkan manusia empat daya. Pertama, daya tubuh yang mengantarkan manusia berkekuatan fisik. Organ tubuh dan pancaindera berasal dari daya ini. Kedua, daya hidup yang menjadikannya memiliki kemampuan mengembangkan dan menyesuaikan diri dengan lingkungan serta mempertahankan hidupnya dalam menghadapi tantangan. Ketiga, daya akal yang memungkinkannya memiliki ilmu pengetahuan dan teknologi. Keempat, daya kalbu yang memungkinkannya bermoral, merasakan keindahan, kelezatan iman, dan kehadiran Allah. Dari daya ini lahir intuisi dan indera keenam.

Adaptasi manusia telah lama dikaji oleh Hawley (1950), Moran (1982), dan Soemarwoto (1987). Sementara itu, Geertz (1985), menelaah involusi sebagai bentuk sebuah adaptasi manusia yang diperlakukan dengan berbagi kemiskinan (*share proverty*). Konsep adaptasi juga dipahami sebagai pengembangan kajian ekologi dengan menempatkan manusia sebagai bagian integral sebuah ekosistem. Berkaitan dengan adaptasi ini paling tidak telah

dikembangkan beberapa teori yang menjelaskan kaitan antara manusia dan lingkungan. Pada awalnya dimunculkan adanya teori dominasi lingkungan (*anthropo-geographic*), yang merumuskan keyakinan bahwa seluruh aspek budaya dan perilaku manusia dipengaruhi oleh lingkungan.

Dalam pandangan ini, perkembangan kehidupan manusia sangat dipengaruhi oleh kondisi alamnya. Sebagai pembanding, kemudian dikembangkan teori possibilisme (teori kemungkinan), yang berkeyakinan bahwa aspek budaya dan teknologi tidak disebabkan oleh lingkungan, namun lingkungan bersifat membatasi terwujudnya budaya suatu masyarakat. Dalam pandangan ini, lingkungan sebagai pembatas terhadap perkembangan kehidupan manusia. Tahap lebih lanjut diperkenalkan oleh Steward tentang ekologi budaya. Dalam tataran ini, antara budaya dan lingkungan bukan saling memengaruhi, tetapi interaksi keduanya telah mampu saling menjadikan (dialektis) sebuah kehidupan manusia. Teori dinamika adaptif yang dikemukakan oleh Sukadana (1983), menyatakan bahwa manusia memiliki kesadaran. Oleh karena itu, ia berkembang secara sadar sehingga adaptasinya disebut sebagai adaptasi yang dinamis dan berkesadaran. Hal ini berbeda dari pola adaptasi makhluk lain (selain manusia) yang bersifat pasif (Cf. Geertz, 1985, Sukadana, 1983).

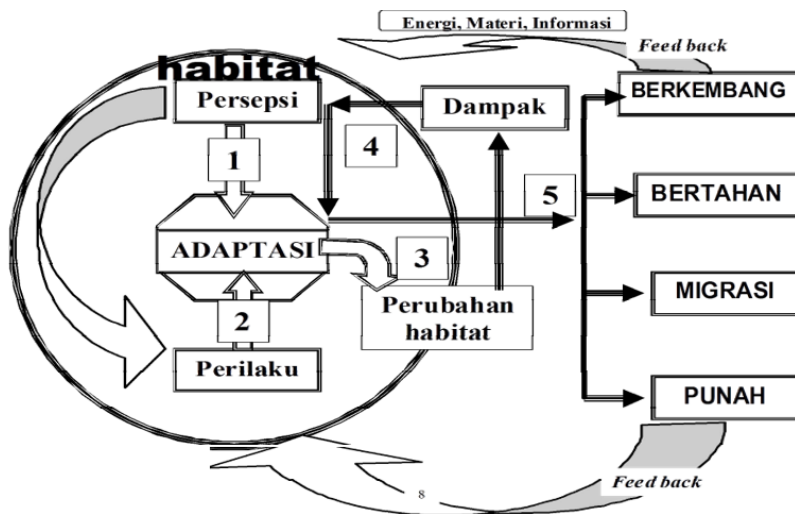
Terakhir dikembangkan dialektis ekologi Islam yang mencoba menjelaskan internalisasi, objektifikasi, dan eksternalisasi (Abdillah, 2001). Internalisasi dilakukan tafsir teoretis terhadap ayat-ayat ekologis yang terdapat dalam Alquran. Pengumpulan ayat-ayat lingkungan yang terkait dengan isu lingkungan dikembangkan dengan penalaran ekologis. Kemudian, objektifikasi dilakukan dengan tafsir ekologis yang didasarkan pada disiplin ekologi. Pada taraf eksternalisasi dilakukan generalisasi atau teorisasi konsep agama yang berwawasan Islam. Masuknya agama ke dalam telaah keilmuan ini menandai adanya perubahan orientasi keilmuan atau perubahan paradigmatis dari sekuler ke profetik (Cf. Susilo, 2002), Hal ini sejalan dengan apa yang disebut oleh Ghazali sebagai filsafat pendidikan (Rusn, 2001).

Kajian lebih lanjut tentang adaptasi ini dikembangkan sebagai upaya sadar manusia di dalam mengelola lingkungan. Perilaku dalam pengelolaan sumber daya berdampak pada perubahan lingkungan. Kemampuan beradaptasi manusia berbeda sesuai dengan daya yang dimiliki sehingga dampak perubahan tersebut, dapat menyebabkan kelompok manusia terbagi menjadi empat kategori, yaitu:

- a. manusia yang mampu berkembang,
- b. manusia yang tetap bertahan,
- c. manusia yang memilih berpindah, dan
- d. manusia yang punah atau hidup dalam kesulitan.

Konsep pemikiran ketiga menelaah tentang proses sistematis perusakan sumber daya yang berkaitan dengan adaptasi nelayan. Masyarakat nelayan tradisional pada umumnya berada pada kategori keempat, yaitu punah atau hidup dalam kesulitan. Nasib mereka identik dengan masyarakat adat dalam percaturan kehidupan di negara ini. Mengapa daya adaptasi manusia menjadi lemah atau berkurang diuraikan berikut ini.

Persepsi seseorang maupun suatu kelompok tercermin dalam berperilaku. Apabila sebuah komunitas mempunyai pandangan bahwa sumber daya alam adalah sumber daya ekonomi dan habitat, maka mereka akan berusaha hidup secara harmoni dengan habitatnya. Kearifan tradisional dalam pengelolaan sumber daya dicerminkan dengan mengeksploitasi sumber daya secara berimbang dengan upaya konservasi. Perilaku ini dapat diamati pada masyarakat Badui di Banten, masyarakat Tengger di Jawa Timur maupun masyarakat adat lainnya. Hubungan mereka dengan lingkungannya bersifat harmonis.



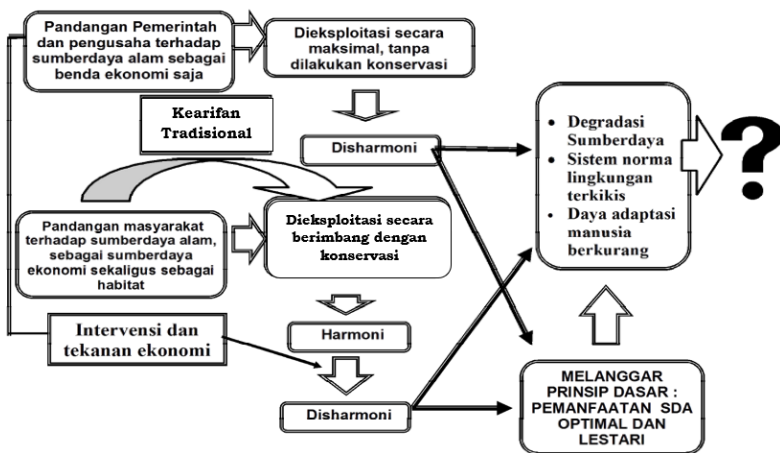
Gambar 4. Konsep Pemikiran Kedua.

Di sisi yang lain apabila ada sekelompok orang, pengusaha atau sebuah negara yang berpandangan bahwa sumber daya itu hanya sebuah benda ekonomi semata, maka mereka akan melakukan eksploitasi secara besar-besaran. Meskipun dalam perencanaan eksploitasi hutan misalnya ada dana reboisasi, namun upaya konservasi tersebut kurang diperhatikan. Demikian pula semangat yang tinggi untuk meningkatkan ekspor hasil perikanan telah menjadikan para pengusaha dan pemerintah serta sebagian nelayan melakukan eksploitasi yang tidak terkendali, bahkan tidak sedikit nelayan yang menggunakan bahan beracun atau peledak di dalam melakukan penangkapan ikan.

Hal demikian ini menimbulkan sebuah disharmoni antara manusia dengan lingkungannya. Adanya intervensi dan tekanan ekonomi yang menimpa masyarakat tradisional yang semula menjaga harmonisasi dengan lingkungan kemudian berubah menjadi terimbas mengikuti cara pengelolaan yang disharmoni. Disharmoni ini telah menyebabkan dua hal yang penting. Pertama, bahwa disharmoni adalah sebuah peristiwa yang muncul karena mereka telah melanggar prinsip dasar pengelolaan sumber daya, yaitu optimal lestari.²²

Kedua, adalah telah terjadi degradasi sumber daya, sistem norma lingkungan masyarakat (kearifan tradisional) ikut terkikis dan daya adaptasi manusia menjadi berkurang. Kondisi inilah yang disebut sebagai ketidakberlanjutan secara ekologis, ekonomis dan secara sosial-budaya. Konsep pemikiran ini disajikan pada Gambar 5.

²² Prinsip pengelolaan sumber daya alam hayati secara optimal lestari secara normatif dapat ditemukan pada beberapa undang-undang yang mengatur pengelolaan sumber daya alam, misalnya pada Undang-Undang No 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif; Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistem, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Meskipun secara normatif telah diatur, namun dalam implementasinya belum optimal.



Gambar 5. Proses Kerusakan Sumber Daya Alam.

Konsep pemikiran keempat, yakni penguatan kelembagaan untuk meningkatkan daya adaptasi. Apabila kehidupan menjadi tidak terlanjutkan, maka daya adaptasi manusia menjadi rendah dan dalam jangka panjang mereka akan punah atau hidup dalam kesulitan. Situasi ini harus segera dicermati, yaitu diperlukannya sebuah penguatan kelembagaan yang ada dalam masyarakat, sebagai media bagi terjadinya komunikasi antara pemerintah di satu sisi dengan masyarakat di sisi yang lain. Konsep kelembagaan akomodatif atau sebuah adaptor sosial telah dikenalkan oleh Susilo et all (1997), sebagai operasionalisasi konsep *sodality* (Tjondronegoro, 1985; Ndraha, 1987) maupun konsep simpul sosiobudaya yang disampaikan oleh Rachman (1988).

Pengembangan model adaptor sosial ini, berusaha untuk menyambungkan antara apa yang diinginkan oleh sebuah pemerintahan suatu negara dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dalam pengelolaan sumber daya alam hayati konsep ini dikenal sebagai co-management, yaitu sebuah mekanisme pengelolaan secara bersama antara masyarakat dengan pemerintah (Berkes, 1980, Nikijuluw, 2002).

Dengan berdasarkan pada model adaptor sosial kemudian disusunlah sebuah organisasi masyarakat yang terdiri atas inti dan plasma atau yang oleh fakultas perikanan (1999) disebut dengan PSBK (Pengelola Sumberdaya Berbasis Komunitas). Inti berupa sebuah presidium yang diisi oleh personal yang telah dianalisis dengan SCA URELAC. Plasma berupa sebuah kesatuan ekologis tertentu atau sebuah *TURF* (*Territorial User Right of Fisheries*). *TURF* adalah kelembagaan-kelembagaan kecil yang memiliki satuan

ekologis tertentu dalam batas relung niche), misalnya sempadan pantai, muara sungai, hutan mangrove, dan terumbu karang.

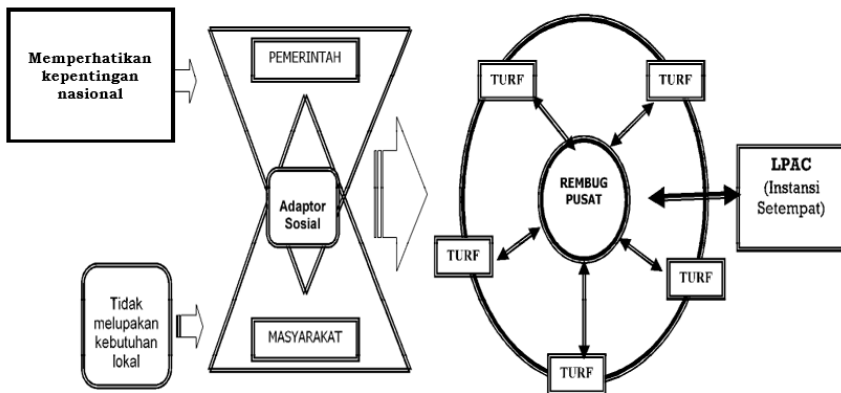
Dari masing-masing relung disatukan dalam kesatuan habitat yang diprakarsai oleh rembug pusat sebagai inti dari keseluruhan kelembagaan. Inti bertugas melakukan negosiasi dan advokasi terhadap interaksi habitat dengan lingkungan sosial luar, dalam kaitannya dengan eksistensi masyarakat. Inti juga memberikan layanan modal usaha dan forum diskusi serta pelayanan dalam mengatasi konflik antar TURF maupun konflik antara TURF dengan lingkungan sosial luarnya, termasuk birokrasi. Dalam suatu wilayah yang masih ada sistem hukum adat, maka peranan inti dapat dilakukan oleh pemerintahan adat. Sedangkan, bagi wilayah yang adatnya sudah tidak ada dapat dibentuk melalui presidium dari *stakeholders*. Konsep pemikiran keempat ini disajikan pada Gambar 6. Saat sekarang semakin disadari bahwa sumber daya perikanan pantai telah mengalami degradasi. Kerusakan pada terumbu karang, hutan bakau, dan padang lamun telah mencapai titik yang sangat mengkhawatirkan.

Gambar 6. Kerangka konseptual dalam proses pembentukan kelembagaan (digabungkan antara Susilo, 1997 dengan Faperikan, 1999), yang disusun berdasarkan pada (Tjondronegoro, 1985), dan telah disederhanakan oleh Ndraha, (1987), atau yang disebut sebagai simpul sosiobudaya (Rachman, 1988) melakukan pengelolaan dan pemanfaatan tidak lagi menggunakan prinsip-prinsip optimal lestari sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang yang mengatur tentang pengelolaan dan pemafaatan sumber daya perikanan. Meskipun di dalam undang-undang telah diamanatkan seperti itu, namun situasi politik nasional sampai penghujung 1990-an sangat bercorak sentralistik.

Kondisi ini ternyata menyebabkan kebijakan-kebijakan pemerintah diarahkan pada pertimbangan ekonomi semata, yang dalam taraf tertentu mengabaikan kelestarian sumber daya. Meskipun saat itu Kementerian Lingkungan Hidup berkeras untuk menempatkan ruang kebijakan (*policy place*) yang luas bagi lingkungan hidup, namun pada akhirnya kondisi sumber daya belum juga diperhatikan dengan saksama, terutama di dalam tataran implementasi suatu kebijakan.

Sifat sentralistik ini tidak hanya menyebabkan kerusakan sumber daya yang diakibatkan oleh melemahnya sistem nilai lingkungan yang berkembang dalam masyarakat untuk menjaga lingkungan, namun juga sekaligus melemahkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Di sisi yang lain, pada era 1980-an, kesadaran untuk meningkatkan partisipasi telah dilakukan oleh

berbagai ahli ilmu sosial seperti Korten (1984) dalam *people centered development*-nya, maupun Chambers (1989) dengan *putting the last first*-nya, serta ajakan Soetrisno (2001) untuk menuju “masyarakat yang partisipatif”.



Gambar 6. Kerangka Konseptual dalam Proses Pembentukan Kelembagaan (Digabungkan antara Susilo, 1997 dengan Faperikanm 1999), yang disusun berdasarkan pada (Tjondronegoro, 1985), dan telah disederhanakan oleh Ndraha, (1987), atau yang Disebut sebagai Simbol Sosiobudaya (Rachman, 1998)

Dengan demikian, dengan adanya keputusan politik pemerintah untuk merevisi undang-undang tentang pemerintahan daerah yang lama (UU No. 5/1974) dan menggantikannya dengan yang baru, (UU. No.22/1999 dan No. 25/1999, yang direvisi dengan UU No.33/2004 dan UU No. 34/2004) merupakan sebuah perubahan politik yang memberikan ruang bagi meningkatnya partisipasi masyarakat di dalam pengelolaan sumber daya alam. Meskipun dalam kenyataan semasa reformasi terjadi kerusakan sumber daya alam (hutan) yang sangat hebat, namun secara politis tingkat partisipasi masyarakat telah diberi ruang yang leluasa untuk berkiprah.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan sumber daya perikanan, perubahan ini juga berdampak terhadap rezim pengelolaan sumber daya perikanan. Secara kronologis, pengelolaan sumber daya perikanan dimulai dengan situasi *open access* (akses terbuka) di mana semua orang atau badan hukum secara bebas keluar masuk untuk memanfaatkan sumber daya perikanan. Pada rezim *individual property*, baik individu maupun badan hukum berhak penuh untuk melakukan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya. Rezim

state property, memberikan keleluasaan bagi sebuah negara untuk mengatur pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya. Sedangkan, pada *rezim common property*, memberikan kewenangan kepada masyarakat untuk melakukan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya. Terakhir yakni rezim *co-management (cooperative management)*, yang memberikan ruang kebersamaan antara pemerintah dan masyarakat di dalam melakukan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya (Berkes et al, 1991, Nikijuluw, 2002).

Pengembangan organisasi masyarakat, saat ini, cenderung hanya berorientasi ekonomi. Di sisi lain juga dikembangkan organisasi untuk penganekaragaman hayati.²³ Kedua hal ini, sebenarnya tidak harus dipisahkan sehingga organisasi masyarakat hendaknya semakin diarahkan pada prinsip “insentif ekonomi untuk keanekaragaman hayati” (McNeely, 1992). Proyek Cofish telah berusaha untuk mengimplementasikan keterpaduan ini, dengan menggunakan pendekatan Hak Guna Wilayah Hukum Perikanan (HGWH) yang dikembangkan oleh Christy (1984). Untuk lebih meningkatkan partisipasi masyarakat dan aparat di dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya perikanan pantai, Taylor-Moore (2001) mengembangkan konsep Pengelolaan Perikanan Pantai Partisipatif (PSP3). Model ini sejalan juga dengan yang dikembangkan oleh Susilo (1999, 2002) dengan konsep adaptor sosial, yaitu sebuah mekanisme menyambungkan kepentingan pemerintah dengan kebutuhan masyarakat.

Di dalam pembentukan kelembagaan ini digunakan beberapa asumsi yang mendasarinya, yang secara rinci diuraikan sebagai berikut.

1. Pengembangan kelembagaan sebagai upaya meningkatkan daya adaptasi kepentingan pokok dalam pembentukan organisasi masyarakat ini atau kelembagaan masyarakat ini untuk meningkatkan daya adaptasinya dalam lingkungan yang berubah cepat. Pendekatan adaptasi yang digunakan bukan untuk mengalahkan “lawan”, tetapi lebih pada kehidupan yang lebih harmoni atau simbiosis mutualisme. Dasar pertimbangan utama, yakni ketersediaan dan kelestarian sumber daya pesisir sebagai habitat yang digunakan untuk tinggal. Muatan politik dalam organisasi ini, harus dihindarkan dan diversifikasi usaha sebagai upaya meningkatkan peluang berusaha dan peluang bekerja merupakan dasar utama pengembann kelembagaan. Pengembangan kelembagaan yang digunakan,

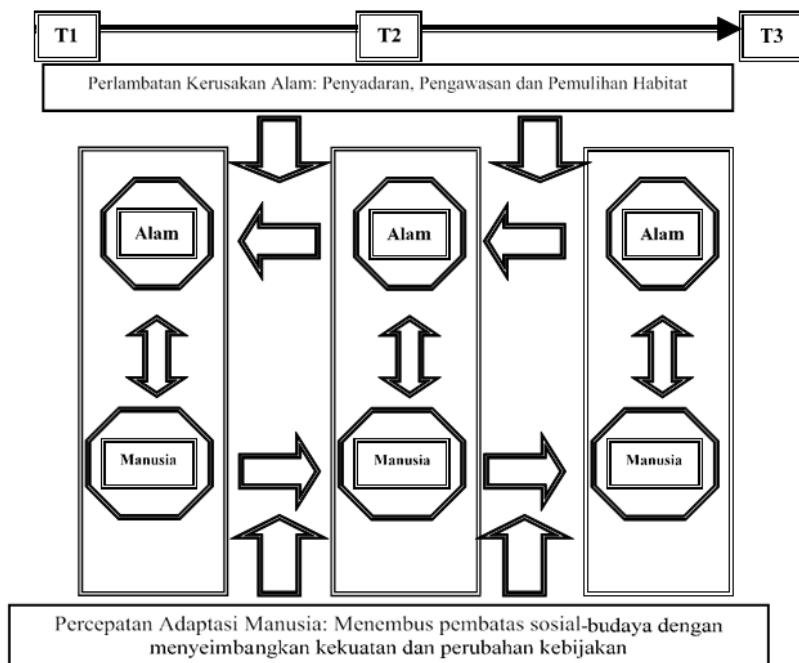
²³ Hadiah Kalpataru adalah bukti nyata kepedulian pemerintah terhadap upaya-upaya pelestarian lingkungan.

yakni “organisasi berbasis masyarakat” sebagaimana yang dianjurkan oleh Syaefullah et al (2003). Kelembagaan yang kuat merupakan sebuah langkah yang ditempuh untuk meningkatkan daya adaptasi masyarakat nelayan tradisi. Penguatan ini tidak diarahkan hanya untuk melawan sesuatu, tetapi menuju pada langkah-langkah yang akomodatif, sesuai dengan perkembangan pengelolaan sumber daya pesisir di lokasi penelitian.

2. Perluasan jaringan sebagai upaya memperkuat kelembagaan. Salah satu upaya untuk memperkuat sebuah kelembagaan masyarakat dengan memperluas jaringan, baik jaringan komunikasi maupun jaringan ekonomi. Dalam konteks ini, yang lebih penting adalah jaringan advokasi. Dengan jaringan yang luas dan efektif setiap perkembangan informasi akan segera dapat diterima oleh sebuah organisasi sehingga organisasi tersebut, semakin memunculkan peluang untuk meningkatkan kapasitasnya dalam rangka menyusun strategi untuk beradaptasi (lihat, misalnya Djalaludin, 1985).
3. Pengembangan insentif ekonomi untuk pengelolaan keanekaragaman hayati kelembagaan yang dibangun merupakan sebuah kelembagaan masyarakat yang terkait dengan pengelolaan sebuah habitat. Oleh karena itu, pendekatan yang digunakan dengan memberikan insentif ekonomi dalam rangka keanekaragaman hayati. Masyarakat tidak hanya didorong untuk melakukan aktivitas ekonomi tanpa memperhatikan konservasi sumber daya. Demikian pula sebaliknya, tidak mungkin mengembangkan aktivitas konservasi tanpa memberikan insentif ekonomi. Dengan demikian, antara ekonomi dan konservasi dijadikan sebagai sebuah sisi mata uang (McNeely, 1992).

Konsep pemikiran kelima, yakni harmonisasi antara alam dan manusia. Waktu terus berjalan dan perubahan tidak dapat dihentikan, baik perubahan pada rona alam maupun perubahan sosial dalam masyarakat. Jika kecepatan perubahan tidak seimbang, maka akan terjadi sebuah disharmoni hubungan antara alam dan manusia. Adaptasi manusia pada kondisi alam tertentu sering tidak sejalan. Kecepatan kerusakan alam berjalan tanpa dapat diikuti oleh kemampuan beradaptasi manusia. Oleh karena itu, diperlukan sebuah upaya untuk menahan laju kerusakan alam di satu sisi dan mempercepat atau meningkatkan daya adaptasi manusia. Perimbangan itu ditempuh dengan memperlambat laju kerusakan alam di satu sisi dan mempercepat daya adaptasi manusia

terhadap perubahan alam dan perubahan sosial yang terjadi dalam lingkungan hidupnya. Dengan jalan seperti ini, akan terjadi sebuah harmonisasi antara kondisi lingkungan dengan kebutuhan hidup manusia. Harmonisasi ini digambarkan pada Gambar 7.

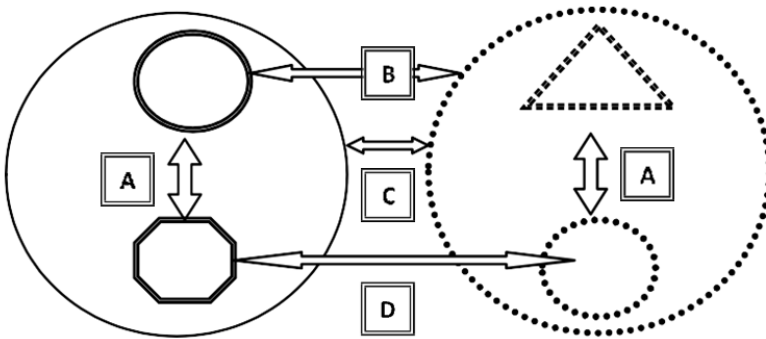


Gambar 7. Harmonisasi antara Manusia dan Alam.

Konsep pemikiran keenam, yakni harmonisasi antara manusia dengan manusia. Jika terjadi sebuah harmonisasi hubungan antara manusia dengan alam, maka pada jenjang lebih lanjut perlu dilakukan upaya-upaya keseimbangan hubungan antarmanusia yang ada. Dalam kajian ini, antara individu dengan struktur sosial yang terbentuk atau yang dibentuk. Semakin luas jaringan yang dibangun oleh individu dalam sebuah struktur sosial, maka akan tumbuh interaksi yang tidak hanya merupakan sebuah hubungan sosial antarindividu, tetapi dapat berupa sebuah interaksi antara individu dalam satuan kelompoknya (*social grouping*), maupun antarkelompok. Bentuk interaksi tersebut dapat disajikan pada Gambar 8. Pada gambar tersebut, tampak bahwa hubungan sosial dapat dibangun dari hubungan antarindividu dalam kelompok (A), hubungan antarindividu dengan kelompok (B), hubungan antarkelompok, (C), dan hubungan antarindividu berbeda kelompok (D). Jika di dalam sebuah masyarakat terdapat beragam

social grouping, maka bentuk struktur yang terbangun akan semakin kompleks.

Apalagi kalau masuknya individu atau kelompok tersebut dipaksakan. Dalam arti, ada kewenangan untuk itu. Apabila struktur belum dapat menerima kehadiran kelompok itu, maka keruwetan struktur akan bertambah parah. Oleh karena itu, kajian dalam adaptasi manusia dalam struktur menjadi sangat relevan agar struktur sosial yang terbentuk tidak membelenggu kreativitas individu untuk beradaptasi dengan lingkungan alam dan lingkungan sosialnya.



Gambar 8. Hubungan Sosial antarindividu, antarangkelompok dan antarkelompok.

A. Konsep Adaptasi dan Resistensi

Konsep adaptasi awal mulanya digunakan oleh para ahli ekologi. Soemarwoto (1991), menyatakan bahwa makhluk hidup mempunyai kelenturan yang memberikan peluang kepadanya untuk melakukan adaptasi terhadap lingkungannya. Manusia memiliki kemampuan adaptasi yang tinggi. Adaptasi terjadi melalui tiga proses, yaitu secara fisiologi, morfologi, dan kultural. Kegagalan dalam adaptasi disebut sebagai maladaptasi.

Antropolog juga mempunyai perhatian yang besar terhadap konsep ini, terutama dalam kajian tentang ekologi manusia. Moran (1982) mengartikan adaptasi manusia sebagai suatu keluwesan respons manusia terhadap lingkungannya. Jika adaptasi menunjukkan kemampuan manusia untuk menyesuaikan diri, maka *adjustment* digunakan untuk mengartikan terhadap kemampuan manusia mengubah lingkungannya dalam rangka

adaptasi. Sukadana (1983) menjelaskan bahwa adaptasi manusia itu dilakukan secara sadar. Ada dua jenis adaptasi, yaitu adaptasi fisik dan sosial budaya. Dalam adaptasi sosial budaya terdapat sebuah proses evolusi.

Dalam adaptasi ini, kehidupan manusia dapat dibedakan ke dalam enam tingkatan, yakni:

1. *food gathering*,
2. *hunting and fishing*,
3. *herding*,
4. *agricultur*,
5. *industry* dan
6. *urbanization*.

Selain itu juga disampaikan adanya adaptasi magis religius. Hawley (1950) menyatakan bahwa adaptasi diklasifikasikan menjadi individual dan komunal, yang bentuknya dapat dibagi lagi menjadi adaptasi genetik dan adaptasi somatik. Rambo (1983) menyatakan bahwa adaptasi bukan sebuah proses yang statis, interaksi antara kebudayaan dan lingkungan berlangsung terus-menerus, terjadi adaptasi dan readaptasi sesuai dengan perubahan respons yang dilakukan oleh manusia.

Disebutkan oleh Daeng (2000) bahwa adaptasi diartikan juga sebagai kajian tentang hubungan penyesuaian antara organisme dengan lingkungan sebagai keseluruhan yang di dalamnya organisme itu menjadi bagiannya. Atau, sebagai upaya untuk bersatu dengan lingkungannya. Sedangkan, integrasi merupakan persyaratan sebagai akibat lanjut dari adaptasi. Ahli psikologi maupun ahli sosiologi juga mengkaji konsep adaptasi ini, misalnya yang dilakukan Sarwono (1992), yang menyatakan bahwa tekanan energi yang terjadi pada manusia meningkat sesuai stimulus dan manusia melakukan tindakan penyesuaian diri (*coping behavior*) atau penyesuaian keadaan lingkungan pada kondisi dirinya (*adjustment*). Ada kemungkinan dari hasil *coping behavior*, yaitu gagal atau berhasil.

Sementara itu, Parsons membawa konsep ini, ke dalam analisis sistem sosial, yang menyatakan bahwa adaptasi menunjuk pada kemampuan sistem menjamin apa yang dibutuhkannya dari lingkungan serta mendistribusikan sumber-sumber tersebut ke dalam seluruh sistem. Selanjutnya disebutkan bahwa sistem sosial adalah sumber integrasi, sistem kepribadian memenuhi kebutuhan pencapaian tujuan, sistem kultural mempertahankan pola-pola

yang ada dalam sistem, sistem organisme behavioral memenuhi kebutuhan yang bersifat penyesuaian (adaptif). Berbeda dari yang lain, Giddens (2003) melakukan kritik bahwa konsep adaptasi lebih baik tetap digunakan untuk menjelaskan dalam proses-proses biologi dan tidak berhasil jika digunakan dalam kaitannya dengan perilaku manusia.

Resistensi adalah sebagai kekuatan melawan yang dilakukan oleh manusia sebagai sebuah upaya beradaptasi ketika mereka harus berhadapan dengan kelompok atau komunitas lain dalam “perebutan” sumber daya. Sebagai sebuah proses adaptasi, maka hasil dari suatu resistensi ada dua, yaitu mereka berhasil melakukan adaptasi (eksistensi) atau gagal beradaptasi (maladaptasi).

Berdasarkan uraian tersebut, maka hasil kajian konsep adaptasi sebagai berikut:

1. adaptasi adalah sebuah respons yang diberikan oleh organisme, termasuk manusia terhadap perubahan lingkungan di sekitarnya. Sedangkan, *adjustment* adalah upaya manusia untuk mengubah lingkungan di sekitarnya agar mereka lebih mudah untuk beradaptasi;
2. adaptasi dapat terjadi dalam skala individu maupun dalam skala komunitas;
3. kedudukan manusia dalam sebuah ekosistem berpeluang untuk merusak dan sekaligus memelihara keberlanjutan ekosistem, sebagai habitat mereka untuk menjalani dan melangsungkan kehidupannya;
4. evolusi sosiobudaya dapat dicermati dengan melakukan kajian terhadap daya adaptasi manusia yang beragam, baik beragam kondisi lingkungannya, maupun beragam kemampuan mengadaptasikan terhadap lingkungannya maupun kemampuan *adjustment*-nya;
5. dasar konsep ekologi masih merupakan penjelasan yang lebih baik untuk menggambarkan sebuah proses adaptasi, tetapi pemikiran-pemikiran antropologis, psikologis dan sosiologis dapat lebih memberikan makna ketika kajian adaptasi manusia dilakukan;
6. adaptasi manusia tetap digunakan sebagai sebuah upaya menyesuaikan diri, sementara *adjustment* tetap merupakan bagian dari konsep adaptasi. Dalam kaitannya dengan adaptasi kultural, jika dalam beradaptasi tersebut, telah menunjukkan adanya tingkat persaingan dalam pemanfaatan ruang dan sumber daya, maka konsep resistensi menjadi penjelasan yang lebih sesuai. Dengan demikian, dalam taraf tertentu dalam

- interaksi antarmanusia, maka konsep adaptasi dapat digantikan atau mewujudkan dirinya dalam sebuah proses resistensi; dan
7. adaptasi manusia pada sebuah lingkungan yang sedang berubah akan direspons dalam bentuk resistensi dan akan dihasilkan sebuah eksistensi sehingga dua indikator utama adaptasi manusia adalah resistensi (sebagai sebuah proses) dan eksistensi (sebagai sebuah hasil).

B. Perubahan Ekologi dan Sosial Budaya

Sejarah ekologi pesisir di Pantai Prigi secara ringkas dapat disebutkan sebagai berikut. Pada masa sebelum 1975 kondisi ekologi dalam kondisi baik, pada masa antara 1975 sampai tahun 1990 terjadi kerusakan sedang. Populasi hutan mangrove mendapat tekanan dari pembatasan dan alih fungsi lahan. Dengan tekanan ini, terumbu karang mengalami kerusakan karena nelayan menggunakan potas, bom, dan juga diambil untuk dijadikan cinderamata para wisatawan domestik. Pada 1990-1998 hutan mangrove dan terumbu karang semakin rusak. 1998 sampai dengan sekarang terjadi perbaikan hutan mangrove dan terumbu karang karena ada Proyek Cofish. Di sisi lain, pada masa ini, terjadi perusakan hutan yang sangat parah, hampir seluruh hutan gundul.

Sedimentasi terjadi sangat tinggi di kawasan hutan mangrove maupun di lokasi terumbu karang, terlebih lagi ketika jalan lintas selatan Jawa Timur juga mulai dibangun. Rona pantai berubah drastis ketika pembangunan pelabuhan perikanan dilakukan oleh Proyek OECF dan Proyek Cofish, terutama di kawasan Labuhan Prigi atau Ketawang. Penebangan hutan mangrove dan konversi hutan mangrove untuk penanaman kelapa merupakan “kesalahan” perilaku ekologis masyarakat pesisir, yang terjebak pada perilaku ekonomi, tetapi mengorbankan fungsi-fungsi ekologis suatu wilayah, yang sebenarnya pada akhirnya akan merusak kehidupan dirinya.

Perubahan struktur masyarakat terjadi cukup cepat akhir-akhir ini. Kelima faktor yang menjadi penggerak perubahan, yaitu komunikasi (tilpun dan interaksi dengan lingkungan sosial luar), birokrasi (proyek-proyek pemerintah dan kredit), modal (dalam negeri maupun asing), teknologi (penangkapan ikan dan transportasi), ideologi dan agama (Golkar dan Islam), secara simultan mampu mengubah masyarakat yang bersifat agraris berubah ke perdagangan, dari ekonomi subsisten ke komersial. Struktur masyarakat menjadi semakin kompleks, konflik kepentingan di dalam penggunaan kawasan pantai dan pemanfaatan sumber daya perikanan semakin intensif.

C. Adaptasi, Resistensi, dan Eksistensi Nelayan Tradisional

Adaptasi masyarakat nelayan tradisi yang menjadi subjek riset menunjukkan adanya arah yang berbeda. Nelayan jaring tarik beradaptasi secara magis religius, adaptasi ekonomi, adaptasi teknologi, dan pengaturan penangkapan, serta melakukan resistensi yang sangat intensif. Mereka memang dalam proses termarginalisasi (lihat, Widayanti, 2003), terutama oleh isu alat tangkap yang kurang ramah lingkungan maupun karena terdesak oleh pengalokasian pantai yang semula menjadi daerah penangkapan jaring tarik kemudian digunakan sebagai daerah perlindungan pantai dan untuk pelabuhan perikanan.

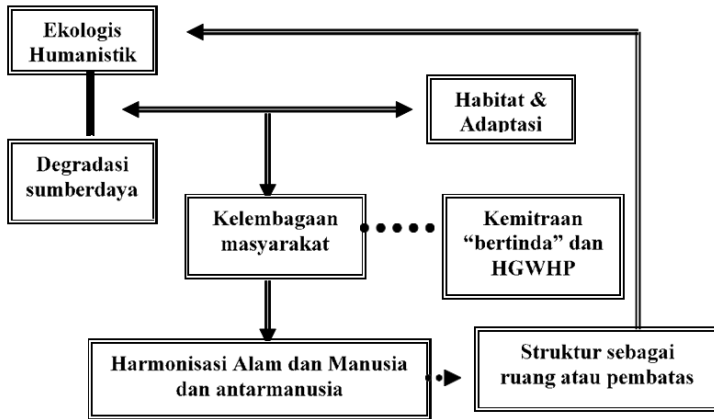
Proyek Cofish di satu sisi mendesak nelayan jaring tarik, tetapi di sisi yang lain sekelompok nelayan jaring tarik di Damas mampu melakukan kompromi dengan ikut partisipasi dalam penanaman kembali hutan mangrove, dengan kesadaran bahwa sumber daya semakin menipis dan harapan untuk dapat melakukan budidaya di hutan bakau. Meskipun proses marginalisasi berlangsung, mereka tetap ingin bertahan bekerja di sektor penangkapan dan, bahkan banyak yang masih ingin melanggengkan jaring tarik. Dalam tataran waktu nelayan jaring tarik dapat dikatakan telah mengalami tiga zaman yang berbeda, yaitu fase I (zaman keemasan, sebelum 1975), fase II (zaman daerah terbuka, 1975 – 1990), dan fase III (zaman kekalahan atau zaman “ruwet”).

Di pihak lain nelayan pancing lebih mampu melakukan adaptasi, sebab alat tangkap yang digunakan tidak terkena isu merusak lingkungan. Selain itu salah tujuan penangkapannya, yaitu ikan layur menjadi komoditas ekspor. Harga ikan tidak berfluktuasi tinggi walaupun saat musim ikan. Nelayan pancing melakukan adaptasi magis religius, adaptasi ekonomi dan teknologi (pertanian, penangkapan ikan, pariwisata dan tenaga kerja Indonesia), serta melakukan resistensi terhadap kehadiran nelayan andhon yang membawa alat tangkap payang. Nelayan pancing menunjukkan eksistensinya di dalam perubahan yang sedang terjadi. Mereka juga dapat disebut telah mengalami tiga zaman, yaitu fase I sebagai zaman damai (sebelum 1975), fase II, zaman terbuka dan tertinggal (1975-1990) dan fase III, zaman keemasan (1990 sampai sekarang).

D. Teorisasi Adaptasi Manusia

1. Jalinan Kerangka Konseptual

Berbagai kerangka konseptual yang digunakan sebagai pembingkai pemikiran riset ini, disusun dalam bentuk sebuah kerangka berpikir seperti pada gambar 9.

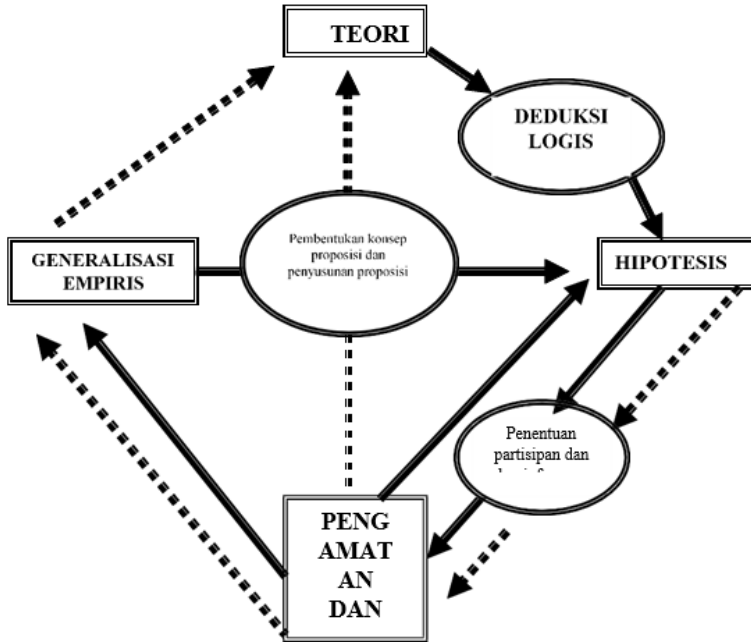


Gambar 9. Kerangka Teoretik Pembentuk Teori Adaptasi Manusia.

Manusia merupakan bagian integral dari sebuah ekosistem. Mereka dapat menjadi pemelihara atau penyebab kerusakan sumber daya. Perubahan habitat yang ditimbulkannya memberikan berbagai alternatif adaptasi manusia. Bagi sekelompok manusia yang berkemampuan adaptasi rendah memerlukan penguatan kelembagaan, baik secara sosial maupun kelembagaan ekonomi. Percepatan pemulihan habitat yang rusak dan pengurangan tekanan manusia kepada habitat akan menghasilkan hubungan yang harmonis antara alam dan manusia. Kerangka pemikiran inilah yang digunakan untuk membangun teori adaptasi manusia.

2. Proses Teorisasi $\frac{3}{4}$ Lingkaran

Mengacu kepada Wallace (1990) dan dengan refleksi riset aksi (LPPS-KWI, tt.), maka proses teorisasi sebagai berikut (Gambar 10).



Gambar 10 Proses Teorisasi Adaptasi Manusia.

Kegiatan pengumpulan data lapang selama masa riset belum merupakan sebuah kegiatan pengujian hipotesis, namun upaya tersebut dilakukan untuk memperkuat hipotesis. Pada saat ini sedang dilakukan dialektis metodologis, yaitu memperkuat kelemahan positivistik dengan melakukan riset aksi.

3. Menuju Teori Adaptasi Manusia

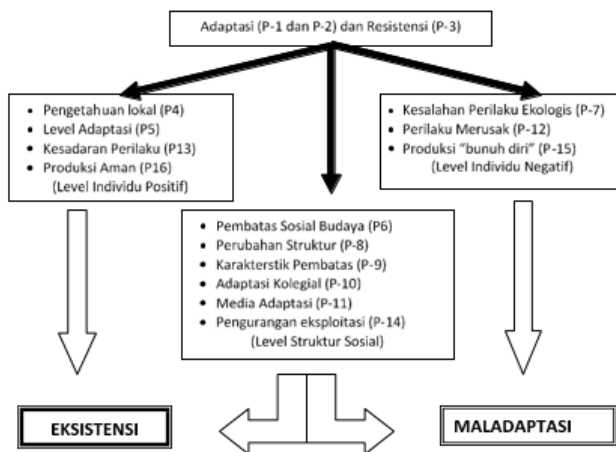
Proposisi yang dihasilkan dari kajian teori maupun lapang dilakukan proses penghalusan bahasa dan pemberian nama, sebagaimana dalam tabel 4.

Tabel 4 Proposisi Adaptasi Manusia.

No.	Nama	Uraian
P-1	Adaptasi-A	Manusia beradaptasi secara lentur sesuai kemampuan merespon perubahan lingkungannya
P-2	Adaptasi-B	Manusia beradaptasi secara sadar atas pilihan-pilihan yang tersedia dari pembatas fisik dan pembatas sosial-budaya
P-3	Resistensi	Adaptasi berkonotasi pasif sehingga konsep resistensi digunakan juga dalam perjuangan manusia untuk beradaptasi
P-4	Pengetahuan lokal	Perilaku adaptasi manusia ditentukan oleh kesadaran kedudukan dirinya secara integral dengan alam dan pencipta alam
P-5	Level adaptasi	Peningkatan daya adaptasi manusia dapat dilakukan pada level individu, level keluarga maupun dalam level masyarakat
P-6	Pembatas sosial budaya	Peningkatan daya adaptasi manusia yang akan menembus pembatas sosial-budaya akan menimbulkan konflik, sehingga perkiraan konflik harus diperhitungkan
P-7	Kesalahan perilaku ekologis	Manusia sering menurunkan daya adaptasinya dengan merusak habitat.
P-8	Perubahan struktur	Manusia perlu meningkatkan daya adaptasinya pada struktur sosial yang semakin kompleks dan pada kondisi pemanfaatan sumber daya yang semakin bersaing.
P-9	Karakteristik pembatas	Daya adaptasi manusia ditentukan oleh karakteristik pemanfaatan sumber daya dan pembatas fisik maupun pembatas sosial budaya.
P10	Adaptasi kolegiat	Adaptasi secara berkelompok memiliki peluang yang lebih besar untuk mempertahankan eksistensi suatu masyarakat, jika dibandingkan melakukan adaptasi secara individual.

P11	Media Adaptasi	Peningkatan daya adaptasi manusia dapat ditingkatkan melalui intensitas jaringan kelembagaan.
P12	Perilaku Merusak	Manusia akan terus melakukan perusakan sumber daya selama tidak ada penegakan hukum yang memadai.
P13	Kesadaran Perilaku	Kesadaran perilaku manusia merupakan modal sosial yang dapat digunakan secara optimal untuk mengenali permasalahan permasalahan mendasar yang sedang dihadapinya, sebagai langkah awal untuk meningkatkan daya adaptasinya.
P14	Pengurangan Eksploitasi	Daya adaptasi manusia pada struktur sosial yang kuat dapat ditingkatkan dengan membangun kemitraan.
P15	Produksi “bunuh diri”	Sistem produksi yang tidak ramah lingkungan akan mengurangi daya adaptasi manusia.
P16	Produksi “aman”	Peningkatan daya adaptasi manusia dapat dilakukan dengan meningkatkan keragaman habitat.

Keenambelas proposisi tersebut kemudian dikonstruksi berupa jalinan antar proposisi sebagaimana yang digambarkan pada gambar 11.

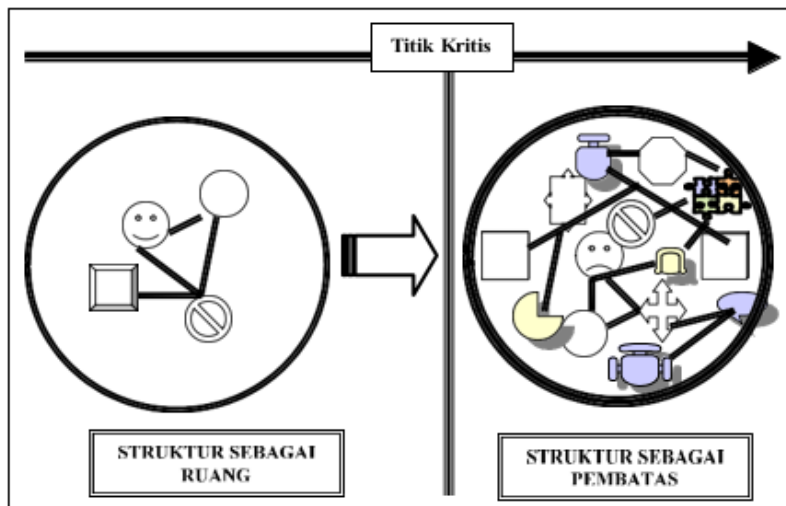


Gambar 11. Jalinan antar-Kelompok Proposisi.

4. Adaptasi dan Struktur Sosial

Telaah dimensi struktural dalam studi ini, selain menggunakan sudut pandang antropolog sebagaimana yang telah diuraikan, juga dicoba untuk menelaah terhadap konsep-konsep struktur, baik yang dihasilkan oleh para ahli ilmu alam, ilmu teknik, dan tentu saja ilmu sosial (sosiologi). Bagaimana struktur dibentuk dan mengalami perubahan, merupakan sebuah ruang yang dapat digunakan oleh individu untuk melakukan pertukaran dalam mekanisme adaptasi, ataukah telah menjadi sebuah pembatas sosial budaya dalam melakukan adaptasi?

Atau dengan kata lain, kajian teoretis dualitas struktur dan struktur sebagai pembatas berdasar kepada kajian strukturisasi Gidden (2003). Namun demikian, dalam kajian ini, struktur akan tetap dipandang memiliki dua fungsi, yaitu sebagai ruang untuk berlangsungnya pertukaran atau telah berubah menjadi sedemikian kompleks sehingga tidak lagi mampu mewedahi sistem pertukaran sehingga berubah menjadi pembatas sosial budaya pada adaptasi manusia, sebagaimana Gambar 12 berikut.



Gambar 12 Titik Kritis Struktur Sosial, dari Ruang Menjadi Pembatas.

Gambar 12 tersebut, berusaha untuk menjelaskan bahwa struktur sosial selalu berubah. Perubahan ini ditandai oleh semakin banyaknya status sosial dalam masyarakat karena masyarakat berinteraksi secara intensif. Dalam proses tersebut, ada pihak-pihak tertentu yang tidak mampu mengikuti perubahan yang terjadi. Sebagian dari mereka sulit berinteraksi atau kurang berhasil dalam

melakukan adaptasi dengan lingkungan alam dan sosialnya.

Kajian teoretis jangka panjang setelah pembentukan teori adaptasi manusia ini sudah dilakukan, maka dalam pengujian lapangan akan ditentukan sebuah titik tertentu terhadap perkembangan struktur sosial, sampai mana perkembangan struktur telah menjadi penghalang bagi individu di dalam beradaptasi dengan lingkungan. Dengan melakukan pengukuran terhadap kecenderungan kerusakan habitat yang terjadi, tingkat kemampuan beradaptasi individu dan kelompok dan tingkat kompleksitas struktur, maka akan dapat dilakukan upaya-upaya meningkatkan daya adaptasi.

Upaya tersebut akan sangat bergantung pada pilihan-pilihan tindakan, apakah akan melakukan perbaikan habitat dalam kerangka meningkatkan daya dukung lingkungan alam atau melakukan intervensi sosial untuk meningkatkan kapasitas struktur maupun melakukan pemberdayaan individu untuk meningkatkan daya adaptasinya. Kajian ini akan sangat berguna bagi penentuan skala prioritas dalam melakukan sebuah pemberdayaan masyarakat agar tidak berbenturan dengan struktur sosial, tetapi terintegrasi dengan struktur yang ada.

E. Advokasi dan Penyeimbangan Kekuatan

Hasil pradiskusi panel adalah sebuah persiapan dialog yang memantapkan rencana kerja masyarakat nelayan. Tekanan rencana kerja nelayan jaring tarik merupakan sebuah upaya menemukan alternatif ekonomi yang masih berkaitan dengan penangkapan ikan, yaitu yang mengarah pada penggunaan pancing ulur²⁴ dengan armada yang mampu menjangkau wilayah lautan lepas pada (9°–10°) LS. Kegiatan lain di luar penangkapan ikan, yakni usaha di bidang perternakan dan melanjutkan “gopla” di kawasan hutan. Selain itu, nelayan berharap ada pengendalian erosi dari hutan, pencemaran dari pengolahan, dan peningkatan pengawasan pada *fish sanctuary* dan hutan bakau.

Sementara itu, untuk nelayan pancing berharap ada kemitraan dengan eksportir dan memperoleh pendanaan permodalan usaha, terutama untuk peningkatan armada dalam rangka akses pada daerah penangkapan di laut lepas. Adapun garis besar kebijakan pengelola sumber daya pesisir, sebagai berikut. Pertama, Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Trenggalek dengan arah kebijakan:

²⁴ Masyarakat nelayan menyebut pancing ini dengan pancing “tonda”. Dalam istilah bahan dan alat penangkapan ikan, yang dimaksud adalah pancing ulur atau *hand and line fishing*.

1. nelayan jaring tarik diharapkan beralih ke alat tangkap pancing,
2. kawasan teluk Prigi akan tertutup bagi semua aktivitas penangkapan ikan, kecuali yang dilakukan oleh nelayan jaring tarik dan nelayan pancing,
3. jumlah maksimal jaring tarik yang boleh beroperasi adalah 40 unit, tidak boleh ada penambahan armada, dan
4. usaha ini kurang menguntungkan dan cenderung tidak ramah lingkungan.

Kedua, Dinas Perhubungan dan Pariwisata Kabupaten Trenggalek, dengan arah kebijakan:

1. mengemas aktivitas nelayan jaring tarik sebagai atraksi wisata (wisata budaya),
2. menjadikan aktivitas nelayan pancing sebagai daya tarik wisata khusus,
3. menempatkan para nelayan jaring tarik dan pancing sebagai jasa penyewaan pancing dan sebagai jasa penyewaan pancing dan sebagai pemandu kegiatan wisata jaring tarik dan pancing, dan 4) menempatkan para pemilik kapal/perahu sebagai penyedia jasa penyewaan kapal.

Ketiga, Asisten Perhutani/Kepala Bagian Kesatuan Pemangkuan Hutan di Bandung, Kabupaten Tulungagung, dengan kebijakan:

1. membentuk pola pengelolaan PHBM (Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat),
2. mempertahankan kondisi hutan lindung yang masih utuh,
3. merehabilitasi hutan lindung yang diusahakan oleh masyarakat dalam sistem “gopla”,
4. menyusun kerjasama pengelolaan sumber daya hutan dengan sumber daya perikanan dan pariwisata (pesisir), dan
5. melakukan pengembangan hutan pantai (mangrove)

Tanggapan peserta saat diskusi panel dapat disampaikan sebagaimana berikut ini, banyak dilontarkan oleh nelayan maupun kelembagaan masyarakat lokal. Uraian ringkas dari tanggapan peserta dalam proses diskusi panel sebagai berikut:

1. secara umum diskusi ini merupakan sebuah pertemuan awal, yang memerlukan berbagai tindak lanjut untuk masa-masa yang akan datang,
2. nelayan jangan dieksploitasi untuk kegiatan wisata, tetapi diberikan hak-haknya sebagai bagian integral sebuah paket wisata,
3. di dalam menyelesaikan permasalahan nelayan jaring tarik, pihak pemerintah jangan melakukannya dengan setengah hati,

4. ada indikasi bahwa pihak Perhutani belum serius di dalam melakukan pengelolaan hutan dengan melibatkan para nelayan, dan
5. dalam tahap tertentu nelayan pancing cenderung mengikuti apa yang dikehendaki oleh pemerintah.

F. Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Nelayan Tradisional

Pemberdayaan ekonomi masyarakat nelayan dilaksanakan dengan cara melakukan audiensi dengan Business Developing Services (BDS) Indonesia. BDS adalah jasa nonfinansial yang bertujuan meningkatkan kinerja, akses ke pasar, dan kemampuan bersaing suatu perusahaan individual yang tersedia dalam waktu singkat atau sementara. Selain itu, juga dilakukan audiensi dengan Inkubator Bisnis Universitas Brawijaya, yang memberikan layanan berupa;

1. manajemen: pendidikan dan latihan, pembinaan, dan konsultasi, kemitraan dengan kelembagaan terkait dan pengusaha besar, penelitian, dan informasi bisnis;
2. layanan teknik, dan
3. layanan akses permodalan.

Setelah audiensi dan masyarakat nelayan memperoleh informasi yang lengkap, langkah selanjutnya yakni menyambungkan kelembagaan tersebut, dengan masyarakat nelayan tradisional. Langkah berikutnya, yakni melanjutkan akses permodalan dan pasar yang dalam pelaksanaannya masyarakat nelayan dibantu oleh LSM PAMA, koperasi PPCU (Pantai Prigi Credit Union) dan PTL (Petugas Teknis Lapangan) dari Dinas Kelautan dan Perikanan yang berdomisili di Prigi. Ketiga personel kelembagaan tersebut, terlibat sejak awal, baik saat berdiskusi dengan pengelola sumber daya pesisir maupun dalam audiensi di kampus.

G. Kesimpulan

Sejarah ekologi pesisir di lokasi riset dapat dibagi menjadi tiga fase sebagai berikut:

1. sebelum 1975 dalam kondisi ekologi baik,
2. antara 1975-1990 mengalami kerusakan sedang,
3. pada 1990-1998 mengalami kerusakan tinggi, dan
4. pada 1998 sampai dengan sekarang terjadi perbaikan hutan mangrove dan terumbu karang karena ada proyek Cofish.

Perubahan struktur masyarakat terjadi cukup cepat dan mampu mendorong mereka dari perilaku ekonomi subsisten ke komersial. Nelayan jaring tarik beradaptasi secara magis religius, adaptasi ekonomi, adaptasi teknologi, dan pengaturan penangkapan, serta melakukan resistensi yang sangat intensif. Meskipun termarginalisasi, nelayan ini tetap berusaha untuk eksis. Di pihak lain, nelayan pancing lebih mampu melakukan adaptasi, sebab alat tangkap yang digunakan tidak terkena isu merusak lingkungan. Selain itu, salah satu tujuan penangkapannya, yaitu ikan layur menjadi komoditas ekspor. Nelayan pancing melakukan adaptasi magis religius, adaptasi ekonomi, dan teknologi (pertanian, penangkapan ikan, pariwisata, dan tenaga kerja Indonesia), serta melakukan resistensi terhadap kehadiran nelayan andhon yang membawa alat tangkap payang.

Proses teorisasi adaptasi manusia pada tahap riset ini dalam pandangan positivistik telah mencapai $\frac{3}{4}$ lingkaran ilmiah menurut Wallace. Langkah advokasi sebagai proses riset aksi dilakukan untuk memperkuat kelemahan pendekatan positivistik, yang secara metodologi dapat dianggap sebagai bagian dari proses dialektis antara positivistik dengan fenomenologi. Riset telah menghasilkan sejumlah 16 proposisi, dengan tiga kategori, yaitu: level individu positif, level individu negatif, dan level struktur sosial. Jalinan antara proposisi akan menempatkan individu maupun kelompok dalam sebuah persimpangan jalan, di satu sisi akan mengalami maladaptasi (gagal) dan di sisi lain mengalami eksistensi (berhasil).

Dalam pengkajian teoretis jangka panjang setelah pembentukan teori adaptasi manusia ini sudah dilakukan, maka dalam pengujian lapang akan ditentukan sebuah titik kritis tertentu terhadap perkembangan struktur sosial, sampai mana perkembangan struktur telah menjadi penghalang bagi individu di dalam beradaptasi dengan lingkungan. Kajian ini akan sangat berguna bagi pemberdayaan masyarakat agar berterintegrasi dengan struktur yang ada.

Pengelola sumber daya pesisir telah mengembangkan kebijakan yang memberikan ruang bagi nelayan tradisional untuk meningkatkan usahanya baik di bidang perikanan, pariwisata maupun dalam pemanfaatan sumber daya hutan. Selain itu, kelembagaan pengembang ekonomi masyarakat dalam skala nasional (BDS), regional (Inkubator Bisnis Universitas Brawijaya) dan pada tingkat lokal (LSM PAMA dan koperasi PPCU) telah menjadi jaringan bagi nelayan tradisional. Kedua hal tersebut, merupakan titik masuk bagi upaya peningkatan daya adaptasi nelayan tradisional.

H. Implikasi Kajian Adaptasi dan Advokasi

Implikasi dari kajian ini secara umum dibagi menjadi dua hal, yaitu bagi pengembangan teori dan sebagai upaya praktis dalam pemberdayaan masyarakat. Riset ini secara positivistik masih menghasilkan $\frac{3}{4}$ lingkaran sehingga untuk memperoleh rumusan teori adaptasi perlu melakukan pengujian lapang terhadap berbagai proposisi yang telah dihasilkan. Setelah proses teorisasi adaptasi mencapai seluruh lingkaran ilmiah, masih harus dilanjutkan dengan sebuah pengujian terhadap peranan struktur bagi individu. Struktur yang selalu berubah harus dapat ditentukan titik kritisnya, yaitu pada saat kapan struktur dapat menjadi ruang bagi individu untuk melakukan pertukaran sosial dan pada saat yang bagaimana struktur telah berubah menjadi penghalang atau pembatas bagi individu untuk beradaptasi.

Sebagai upaya pemberdayaan masyarakat, maka ada dua hal yang akan disampaikan. Pertama, agar masyarakat nelayan tradisional tidak mengalami maladaptasi, maka diperlukan upaya-upaya untuk meningkatkan daya adaptasinya. Salah satu pendekatan untuk meningkatkan daya adaptasi dengan menguatkan kelembagaan dan meningkatkan jaringan agar mereka lebih mampu melakukan *bargaining position* dalam sistem pengelolaan sumber daya pesisir. Nelayan jaring tarik perlu dilindungi dari proses marginalisasi sambil melakukan upaya-upaya mengurangi tekanan penangkapan yang mengancam sumber daya ikan dan meningkatkan akses pada diversifikasi usaha melalui kegiatan *non-fishing* maupun *off-fishing*.

Sementara itu, untuk nelayan pancing diperlukan peningkatan daya adaptasinya di dalam berhadapan dengan nelayan lain yang “mengancam” kehidupannya maupun kepada para bakul yang sangat menentukan pada sistem pembayaran ikan hasil tangkapan mereka. Kedua, di dalam menyusun sebuah kebijakan untuk pengelolaan sumber daya pesisir yang terdiri atas sumber daya alam, sumber daya kehutanan, sumber daya perikanan, dan sumber daya pariwisata, ternyata masih belum terwujud sebuah koordinasi yang optimal, terutama antara pemegang otoritas pengelola sumber daya kehutanan dengan instansi lain, maupun dengan pihak pengguna sumber daya. Oleh karena itu, diperlukan suatu media yang mampu memberikan fungsi sebagai jembatan penghubung bagi pintu-pintu dialog di antara mereka.

Ketiga, untuk menumbuhkan suatu pengelolaan sumber daya yang holistik, diperlukan sebuah sistem terintegrasi, baik secara vertikal maupun horizontal. LSM lokal dan organisasi lokal lainnya,

hendaknya mengambil inisiatif untuk itu. Melalui kerjasama dengan perguruan tinggi diharapkan mampu menjadi mediator bagi terwujudnya dialog-dialog di antara pemegang otoritas dan pengguna sumber daya. Ruang dialog yang luas, luwes, dan intensif akan semakin mendekatkan jarak sosial-budaya dalam struktur masyarakat sehingga akan semakin banyak ditemukan alternatif-alternatif sistem pengelolaan sumber daya yang mempunyai potensi konflik yang rendah dengan kekuatan pendorong daya adaptasi manusia yang lebih tinggi.

Keempat, jaringan nelayan tradisional yang telah terbentuk harus dilanjutkan prosesnya dengan langkah-langkah kongkret. Dalam hal ini, LSM PAMA, Koperasi PPCU, Kelompok PSBK “Prigi Lestari,” dan PTL perikanan hendaknya segera melakukan akses kepada pihak pemegang otoritas pengelola sumber daya pesisir maupun pihak-pihak kelembagaan pemberdayaan ekonomi (BDS dan Inkubator Bisnis Universitas Brawijaya) dalam rangka meningkatkan daya adaptasi nelayan tradisional.

Daftar Pustaka

- Abdilah, Mujiyono. 2001. *Agama Ramah Lingkungan: Perspektif Al-Quran*. Jakarta: Paramadina.
- Adimihardja, Kusnaka dan Harry Hikmat. 2001. *Participatory Research Appraisal dalam Pelaksanaan Pengabdian Kepada Masyarakat: Modul Latihan*. Bandung: Humaniora Utama Press.
- Basuki, Riyanto dan Victor P.H. Nikijuluw. 1996. *Ko-Manajemen Perikanan Pantai Masyarakat Adat dan Pemerintah di Indonesia. Makalah disampaikan pada Konvensi Nasional Pembangunan Benua Maritim Indonesia, di Ujung Pandang*. Desember 1996.
- Beckman, F.V. Benda dan Keebet V. Benda. 2001. *Sumberdaya Alam dan Jaminan Sosial*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Berkes, Fikret, Peter George and Richard J. Perston. 1991. *Co-Management: The Evolution in Theory and Practice of the Joint Administration of Living Resources*. in *Alternatives* Vol 18 No.2. Pages: 12-18.
- Brown, Lester R., 1982. *Hari Kedua Puluh Sembilan*. Erlangga. Jakarta.
- Chambers, Robert. 1996. *PRA (Participatory Rural Appraisal): Memahami Desa secara Partisipatif*. Kerjasama antara Mitra Tani Yogyakarta-OXFAM. Yogyakarta: Kanisius.
- Chambers, Robert. 1988. *Pembangunan Desa: Mulai Dari Belakang*. Jakarta: LP3ES.
- Christy, Francis T. *Hak Guna Wilayah dalam Perikanan Laut: Definisi dan Kondisi*. Makalah Teknis Perikanan. FAO No. 277.
- Faperikan (Fakultas Perikanan). 1999. *Penyusunan Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Berbasis pada Masyarakat*. Kerjasama Penelitian antara Cofish Project Bagpro Trenggalek dengan Fakultas Perikanan Universitas Brawijaya.
- Faperikan (Fakultas Perikanan). 2001. *Pengkajian Produk Hukum di Bidang Perikanan dan Kelautan dalam rangka Otonomi Daerah*. Kerjasama Penelitian antara Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Jawa Timur dengan Fakultas Perikanan Universitas Brawijaya.
- Geertz, Clifford. 1983. *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Giddens, Anthony. 2003. *The Constitution of The Society: Teori Strukturasi untuk Analisis Sosial*. Yogyakarta: Pedati.
- Hawley, Amos H. 1950. *Human Ecology: A Theory of Community Structure*. New York: The Ronald Press. Company.

- Heroepoetri, Arimbi. 2001. *Tiada Tempat Bagi Rakyat: Wewenang Pengelolaan Sumberdaya Alam dalam UU Otonomi Daerah*. YLBHI E-Law Indonesia RACA Institut. Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Ismawan, Indra. 1999. *Risiko Ekologis di Balik Pertumbuhan Ekonomi*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Koentjaraningrat. 1985. *Beberapa Pokok Antropologi Sosial*. Jakarta: Dian Rakyat. LPPS-KWI. Tt. Analisis Sosial . Seri Forum LPPS No.2.
- Malik, Ichsan, et al . 2003. *Menyeimbangkan Kekuatan: Pilihan Starategi Menyelesaikan Konflik atas Sumber Daya Alam*. Jakarta: Yayasan Kemala.
- McNeely, Jeffrey A. 1992. *Ekonomi dan Keanekaragaman Hayati: Mengembangkan dan Memanfaatkan Perangsang Ekonomi untuk Melestarikan Sumberdaya Hayati*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Moran, Emilio F. 1982. *Human Adaptability: An Introduction to Ecological Anthropology*. Westview Press. Inc.Ndraha,
- Taliziduhu. 1987. *Pembangunan Masyarakat: Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*. Jakarta: Bina Aksara.
- Nikijuluw, Victor P.H. 2002. *Rezim Pengelolaan Sumber daya Perikanan. Pusat Pemberdayaan dan Pembangunan Regional (P3R) – PT*. Jakarta: Pustaka Cidesindo.
- Nuitja, I Nyoman S. 1992. *Ekologi Kelautan: Suatu Tantangan Besar Negara Bahari*. dalam ANALISIS CSIS. Tahun XXI. No.6. Nov-Des. Halaman: 514523
- Perdana, Herlambang R. (ed.). 2001. *Sketsa Hak Azasi Manusia Jawa Timur: Penindasan atas nama otonomi*. Pustaka Pelajar Yogyakarta bekerjasama dengan LBH Surabaya.
- Rachman, Ali, M.A. 1988. *Dana dan Simpul Sosiobudaya: Kasus Petani dan Nelayan Sukabumi*. Mimbar Sosek. Departemen Ilmu Ilmu Sosial Ekonomi Pertanian. Fakultas Pertanian. Institut Pertanian Bogor.
- Rambo, A. Terry. 1985. *Applied Human Ecology Research on Asian Agricultural Syatem*. Hawaii: East West and Policy Institute. Honolulu.
- Rusn, Abidin Ibnu. 1998. *Pemikiran Al-Ghazali tentang Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Salim, Emil. 1992. *Kesinambungan dengan Pembaruan*. dalam ANALISIS CSIS. Tahun XXI. No.6. Nov-Des. Halaman: 489-497.
- Sarwono, Sarlito Wirawan. 1992. *Psikologi Lingkungan*. Jakarta: Grasindo.
- Sihab, M. Quraish. 1995. *Lentera Hati: Kisah dan Hikmah Kehidupan*. Jakarta: Mizan.

- Simarmata Dj., A. 1992. *Instrumen Ekonomi dalam Pengelolaan Pencemaran Lingkungan*. dalam dalam ANALISIS CSIS. Tahun XXI. No.6. Nov-Des. Halaman: 535-547.
- Soemarwoto, Otto. 1991. *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*. Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Soetrisno, Loekman. 2001. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Jakarta: Kanisius.
- Sukadana, A. Adi. 1983. *Antropo-Ekologi*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Susilo, Edi, Kliwon Hidayat, Suprih Bambang Siswijono, Bambang Santoso Haryono dan Ismadi. 1999. *Model Kelembagaan Akomodatif Sebagai Upaya Mewujudkan Struktur Masyarakat-Progresif. Guna Menunjang Pembangunan Wilayah Pedesaan Pantai di Jawa Timur*. Laporan Penelitian Hibah Bersaing. Malang: Pusat Penelitian Ilmu Sosial. Universitas Brawijaya. Perikanan Universitas Brawijaya, tanggal 26 November 2001.
- Syafa'at, Rachmad, et al . 2001. *Pengembangan Kelembagaan dan Hukum yang berbasis pada Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Berkelanjutan*. Malang: Laporan Penelitian RUT. Pusat Penelitian Ilmu Sosial. Universitas Brawijaya.
- Syaefullah, Budi yana, et al . 2003. *Organisasi Berbasis Masyarakat*. Jakarta: INCIS.
- Taylor-Moore, Noel. 2001. *Desain Partisipasi CFRM di Lokasi Proyek Cofish dan Beberapa Solusi Praktis: Prigi*. Cofish Project. Indonesia
- Tjondronegoro, S.M.P. 1985. *Gejala Organisasi dan Pembangunan Berencana dalam Masyarakat Pedesaan di Jawa*. dalam Koentjaraningrat (ed.), *Masalah Masalah Pembangunan: Bunga Rampai Antropologi Terapan*. LP3ES. Jakarta. Halaman 214244.
- Topatimasang, Roem et al. (eds.). 2001. *Merubah Kebijakan Publik* . Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ulum, Bahrul, 2002. *Manajemen Pengelolaan Usaha pada Kelompok Nelayan Jaring Tarik (Beach Seine) di Pantai Prigi, Kecamatan Watulimo*. Kabupaten Trenggalek. Laporan Praktek Kerja Lapang. Fakultas Perikanan Universitas Brawijaya. Malang. Tidak diterbitkan.
- Wallace, Walter L. 1990. *Metoda Logika Ilmu Sosial*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Widayanti, Wasiska. 2003. *Strategi Nelayan Mengatasi Marginalisasi (Kasus Usaha Jaring Tarik di Teluk Prigi, Trenggalek)*. Thesis S-2. Program Pascasarjana IPB. Bogor. Tidak diterbitkan.
- Yefri, Adi R.A., Bobby. 2001. *Konflik Penggunaan Alat Tangkap: Studi Kasus Nelayan Paciran, Kecamatan Paciran*. Kabupaten

Lamongan. Propinsi Jawa Timur. Malang: *Skripsi*. Fakultas Perikanan Universitas Brawijaya.

Undang-Undang

Undang Undang No. 5 Tahun 1983. Tentang Zona Ekonomi Eksklusif.
Undang Undang No. 5 Tahun 1990. Tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistem.

Undang Undang No. 23 Tahun 1997. Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang Undang No 31 Tahun 2004 tentang Perikanan Undang Undang No 33 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang Undang No 34 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Bab 17

Strategi Pemberdayaan dan Pengorganisasian Rakyat untuk Perubahan

Rachmad Safa'at

Di antara ketiga kekuatan yang menentukan formasi sosial dewasa ini adalah negara, pasar, dan masyarakat sipil. Kelompok terakhirlah yang paling tidak memiliki kekuasaan, kemampuan, dan kesempatan untuk secara strategis menyiapkan hari depan masyarakat menurut visi dan perspektif mereka.

(Faqih, 2001: XV-XVIII)

A. Negara dan Masyarakat Sipil

Orde Reformasi telah memasuki babakan baru, khususnya dalam pelaksanaan pemilu dan pemilihan presiden secara langsung 2004. Selama hampir tujuh tahun terakhir ini, struktur politik dan ketatanegaraan telah mengalami banyak perubahan. Reposisi kewenangan pemerintahan pusat-daerah, dwi fungsi ABRI, Polri, kebebasan pers, dan lahirnya Mahkamah Konstitusi, serta lahirnya beberapa badan dan komisi bentukan presiden, seperti Badan Penyehatan Perbankan Nasional (yang telah dilikuidasi), Komisi Konstitusi, dan Komisi Pemberantas Korupsi, telah mewarnai babakan baru perpolitikan, ketatanegaraan, dan di Indonesia.

Berdasarkan pengalaman buruk selama lebih dari tiga dasa warsa rezim Orde Baru, rezim Orde Reformasi berupaya tidak ingin mengambil risiko untuk memperburuk situasi. Paradigma pembangunan berusaha dilakukan dan ditata dengan paradigma baru, dari paradigma masyarakat birokratik (*bureaucratic society*) menuju masyarakat sipil (*civil society*) yang kritis. Pergeseran kekuasaan berpusat pada negara yang sentralistik, represif, dan otoriter beralih pada kekuasaan yang akomodatif terhadap prinsip kedaulatan rakyat, penghormatan terhadap hak azasi manusia (HAM), penegakan supremasi hukum, pembagian kekuasaan dengan prinsip keseimbangan, kontrol kekuasaan, desentralisasi

berbasis pada penguatan masyarakat lokal, serta penghargaan yang tinggi terhadap pluralitas dengan semangat toleransi dan antidiskriminasi.

Orde Reformasi secara ideologi normatif berusaha menyeimbangkan sistem dan formasi sosial yang ada dewasa ini, yaitu negara (*state*), pasar (*market*), dan masyarakat sipil (*civil society*), yang ketiganya memiliki visi masing-masing mengenai masyarakat di masa mendatang sesuai dengan nilai-nilai yang dianutnya. Namun sayang, berbagai upaya dan peluang untuk mendorong terwujudnya masyarakat sipil (*civil society*) belum juga terwujud, bahkan berkecenderungan semakin menguatnya instrumen masyarakat birokratik (*bureaucratic society*).

Posisi birokrasi negara semakin menguat dan tidak lagi terkontrol oleh masyarakat sipil (*civil society*) yang semakin lemah dan kehilangan hak-hak dasarnya. Menurut Soetrisno (1995: 46-48) ada beberapa permasalahan dan hambatan yang menjadi penyebab lemahnya masyarakat sipil (*civil society*) di Indonesia. Pertama, kebanyakan keberadaan masyarakat sipil tidak otonom. Kedua, aparat pemerintah tidak sensitif terhadap kritik dan pikiran alternatif dari masyarakat sipil (*civil society*). Ketiga, lemahnya partai politik dan pers sebagai wahana masyarakat untuk berperan serta dalam proses pengambilan keputusan publik.

Atas dasar itu, sudah waktunya masyarakat sipil (*civil society*) juga menyiapkan diri dengan kemampuan metodologis untuk memengaruhi kebijakan negara serta dalam mengarahkan bentuk masyarakat demokratis sesuai dengan visi dan misi organisasi mereka. Salah satu bekal tersebut, yakni dengan memfasilitasi pelatihan strategi pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat sipil (*civil society*) untuk perubahan, khususnya perubahan posisi tawar di hadapan pemodal dan negara dalam proses pengambilan keputusan publik menuju masyarakat yang lebih demokratis dan berkeadilan.

B. Pemberdayaan Masyarakat Sipil: Sebuah Kebutuhan

Pemberdayaan didasarkan pada prinsip pemihakan kepada kelompok masyarakat marjinal, tertindas, dan mereka berada pada lapisan bawah struktur sosial. Orang yang terlibat dalam pemberdayaan merupakan orang yang berkepentingan terhadap proses perubahan, yakni perubahan keadaan kaum tertindas yang telah diabaikan harkat dan martabatnya menjadi lebih baik dan menjadi lebih berdaya. Namun kaum tersebut, tidak memiliki kapasitas untuk memahami dan menyadari *problem* yang dihadapi

maupun mengambil tindakan untuk mendorong terjadinya perubahan.

Dengan demikian, usaha pemberdayaan dalam konteks ini, dimaksudkan untuk mentransformasikan kesadaran rakyat sehingga dapat ambil bagian secara aktif mendorong perubahan. Karenanya, pemberdayaan dimaksudkan untuk memungkinkan rakyat memunyai posisi dan kekuatan tawar-menawar sehingga mampu memecahkan masalah dan mengubah posisinya. Pemberdayaan bukan semata-mata diarahkan pada upaya perbaikan kualitas hidup rakyat dalam konteks ekonomi, tetapi juga dalam pengambilan keputusan.

Untuk mencapai itu diperlukan suatu strategi, yakni jalan untuk mencapai tujuan. Dalam hal ini pengembangan suatu strategi membutuhkan:

1. suatu pengetahuan yang menyeluruh, kritis, dan objektif mengenai kekuatan penghalang perubahan dan juga peta seluruh kekuatan yang ada, termasuk analisis data dengan kejujuran kekuatan internal yang dimiliki dan
2. suatu susunan langkah yang akan diambil sehubungan dengan tujuan yang ingin di capai dikaitkan dengan kenyataan-kenyataan yang ada mengenai “kekuatan penghalang perubahan”.

Dalam hal itu, suatu strategi yang baik tidak ditentukan oleh hasil kerja individual, melainkan oleh suatu hasil kerja bersama, terutama untuk memperoleh data akurat tentang masalah-masalah sosial yang menjadi tujuan perubahan dan kekuatan yang tidak menghendaki perubahan itu berlangsung. Suatu strategi yang baik harus didasarkan pada pengetahuan yang akurat. Jika tidak, strategi tersebut hanya merupakan dogma atau impian yang dapat mengakibatkan kehancuran.

C. Teknik dan Strategi Pemberdayaan

Teknik pemberdayaan merupakan upaya yang dilakukan dalam kerangka memperkuat rakyat. Teknik tersebut dapat bersifat ke dalam dan ke luar. Ke dalam, pada satu sisi teknik ini merupakan upaya yang dilakukan untuk meningkatkan kapasitas rakyat untuk mendesakkan perubahan. Pada sisi lain merupakan upaya memungkinkan rakyat untuk memproteksi diri dari berbagai tekanan. Kegiatan mengorganisasi dan berbagai bentuk resistensi rakyat merupakan sebagian dari teknik ke dalam ini. Dengan pengorganisasian diharapkan muncul organisasi rakyat.

Sedangkan, dengan resistensi (ke pengadilan, parlemen dan lainnya) diharapkan rakyat semakin terlatih dan meningkatkan

kapasitas kritisnya. Keluar, teknik pemberdayaan ini merupakan usaha untuk menambah kapasitas daya tawar rakyat dengan jalan memengaruhi pihak penekan atau para pihak yang semula belum mendukung rakyat.

Dalam pemberdayaan, berbagai teknik dapat dipergunakan, antara lain: agitasi, provokasi, dan propaganda, infiltrasi, dan pengorganisasian. Pengertian sebagai berikut.

1. Agitasi merupakan upaya untuk mengungkap atau membongkar bagian-bagian yang terselubung (diselubungi). Dalam konteks kegiatan berpikir, tindakan agitasi berarti melakukan bahasan kritis terhadap suatu persoalan hingga menemukan akar persoalan. Hal yang sensitif yakni di dalam praktiknya, agitasi bukan upaya yang netral, tetapi memihak. Lagi pula pengungkapan kritis tersebut tidak dilakukan secara terbatas atau tertutup sehingga tidak jarang, pembongkaran atau pengungkapan tersebut merupakan serangan terhadap pihak lawan.
2. Provokasi, merupakan bentuk tindakan agitasi yang bertujuan merangsang atau memberi stimulasi kesadaran kritis. Kegiatan ini merupakan salah satu teknis pemberdayaan. Dapat pula dikatakan bahwa teknik ini hampir digunakan semua pihak. Lebih khusus lagi, penguasa lebih sering menggunakan teknik ini untuk maksud negatif, yakni menutup kesadaran dan menyebarkan berita bohong. Provokasi dalam konteks ini, merupakan tindakan penghasutan yang berujung pada kemarahan, bukan membangkitkan sikap dan kesadaran kritis. Oleh karena itu, sikap penguasa yang menyebutkan adanya provokator merupakan merupakan suatu bentuk hasutan yang tidak perlu ditiru. Karena cara-cara seperti itu, merupakan bentuk atau cara agitasi yang tidak beretika sekaligus mencerminkan watak rezim yang tirani dan gemar menghasut suara rakyat.
3. Propaganda, merupakan suatu metode penyebar luasan doktrin, prinsip, dan lain-lain yang bersifat religius maupun sekuler. Propaganda bukan tindakan kriminal. Pada kenyataannya, hampir semua kelompok menggunakan teknik ini untuk menambah partisipan, pengikut, umat maupun pembeli. Dengan demikian, propaganda bukan tindakan penyebar fitnah atau berita bohong karena agitasi tanpa propaganda sama dengan kemarahan.

4. Infiltrasi, merupakan cara masuk dan bekerja di tempat musuh. Teknik ini mengandung ciri ketertutupan (gerakan tertutup). Umumnya gerakan ini digunakan oleh serikat-serikat rahasia. Infiltrasi dilakukan untuk memperoleh:
 - a. informasi yang lebih luas mengenai kekuatan musuh,
 - b. menggagalkan kekuatan di dalam sehingga dapat memperlemah musuh, dan
 - c. memecah belah musuh sehingga kekuatannya melemah.
5. Pengorganisasian dimaksudkan untuk memperkuat rakyat sehingga mampu mandiri dan mengenali persoalan-persoalan yang ada dan dapat mengembangkan jalan keluar. Pengorganisasian berangkat dari asumsi bahwa:
 - a. rakyat berkepentingan terhadap perubahan–mengubah keadaan menjadi lebih baik,
 - b. suatu perubahan tidak pernah datang dengan sendirinya, dan
 - c. setiap usaha untuk melakukan perubahan membutuhkan daya tekan tertentu yang memerlukan perjuangan.

Pengorganisasian tidak mengabdikan kepada diri sendiri. Kegiatan ini dilakukan untuk mengembangkan dan juga meningkatkan kekuatan rakyat. Pemikiran ini bermuara pada prinsip demokrasi yang menekankan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat. Dengan demikian, secara mendasar kegiatan mengorganisasi diarahkan untuk meningkatkan kesadaran kritis rakyat pada satu sisi. Sedangkan, pada sisi yang lain, pengorganisasian dimaksudkan untuk mempersiapkan lapis sosial baru bagi tatanan baru yang ingin diciptakan.

Pentingnya pengorganisasian terletak pada 1) kenyataan bahwa kebanyakan rakyat berposisi dan berada pada kondisi lemah. Untuk itu, diperlukan wahana sedemikian rupa sehingga dapat dijadikan perlindungan dan kapasitas bargaining, dan 2) kenyataan masih ada ketimpangan dan keterbelakangan. Hanya sebagian kecil rakyat memiliki akses dan aset untuk dapat memperbaiki keadaan, sedangkan sebagian besar tidak. Kegiatan pengorganisasian ini tidak selalu bermakna melakukan “perlawanan” terhadap tekanan dari pihak-pihak tertentu. Pengorganisasian juga bermakna upaya bersama dalam menghadapi masalah bersama.

Kegiatan pengorganisasian harus diarahkan dan mendorong timbulnya kesadaran kritis rakyat. Untuk mencapai kesadaran itu, inti kerja pengorganisasian diorientasikan untuk:

1. membangun dan mengembangkan kesadaran kritis rakyat untuk melihat berbagai persoalan yang menghambat pencapaian keadaan yang lebih baik dan bermakna,
2. mendorong dan atau mengembangkan organisasi rakyat yang menjadi alat dalam memperjuangkan kepentingan rakyat, dan
3. melakukan usaha-usaha yang mengarah pada perbaikan keadaan dalam kapasitas yang paling mungkin.

Dalam melakukan pengorganisasian terdapat beberapa prinsip yang harus dilakukan:

1. mengutamakan yang terabaikan yakni pemihakan kepada yang lemah dan miskin,
2. memperkuat rakyat, bukan sebaliknya,
3. rakyat merupakan pelaku, pihak luar (pegiat) hanyalah fasilitator,
4. media proses pembelajaran,
5. sebagai bagian dari upaya mengoptimalkan capaian, dan
6. terbuka.

Prinsip-prinsip tersebut seharusnya diterapkan dalam proses pengorganisasian yang dilakukan dengan cara:

1. membangun organisasi rakyat yang baru sama sekali atau
2. mengembangkan organisasi yang telah ada dengan kinerja dan garis kerja baru.

Metode pengorganisasi meliputi: pertama, melakukan penyelidikan sosial atau analisis sosial untuk mendapatkan informasi secara lengkap. Data tentang subjek dan relasi-relasi ekonomi, sosial, dan politik juga harus diperoleh. Hasilnya disusun dan dianalisis untuk dijadikan pedoman melakukan pengorganisasian lebih lanjut. Kedua, membangun kontak dengan subjek-subjek khusus yang dinilai layak dan dapat mendukung pekerjaan lebih lanjut. Ketiga, melakukan pendidikan pada taraf

Kaidah-kaidah tersebut, saat ini, menjadi standar bagi idiom idiologis baru di berbagai negara dan menjadi prasyarat terbentuknya sistem sosial kemasyarakatan baru menuju pembentukan masyarakat sipil (*civil society*) yang menjunjung tinggi etika moral dan nilai dasar kemanusiaan. Indikatornya di dalam masyarakat ditumbuhkan solidaritas, toleransi, dan penghargaan yang tinggi terhadap perbedaan dan keberagaman serta mengedepankan aspek sosial dan moral.

Adapun prinsip-prinsip yang dapat dikembangkan ke arah pembentukan masyarakat madani yang terpenting, yakni:

1. prinsip hubungan idiologis: suatu masyarakat atau kawasan tertentu harus diberi kebebasan untuk membangun garis-garis idiologis dengan masyarakat lain, baik bersifat regional atau global dan
2. prinsip pluralitas (keberagaman) setiap unsur.

Daftar Pustaka

- Kusuma, N., dan Agustina, Fitria. 2003. *Gelombang Perlawanan Rakyat: Kasus-kasus Gerakan Sosial di Indonesia*. Yogyakarta: INSIST Press.
- Malik, Ichsan, et.al. 2003. *Menyeimbangkan Kekuatan: Pilihan Strategis Menyelesaikan konflik atas Sumber Daya Alam*. Jakarta: Yayasan Kemala.
- Syaifullah, Budiano, et. al. 2003. *Organisasi Berbasis Masyarakat*. Jakarta: Indonesia Institute for Civil Society (INCIS).
- Soetrisno, Lukman. 1995. *Menuju Masyarakat Partisipati*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.

Bab 18

Epilog

Konsep sistem kearifan lingkungan lokal berakar dari sistem pengetahuan dan pengelolaan masyarakat adat. Hal ini dikarenakan kedekatan hubungan mereka dengan lingkungan dan sumber daya alam. Melalui proses interaksi dan adaptasi dengan lingkungan dan sumber daya alam yang panjang, masyarakat adat mampu mengembangkan cara untuk mempertahankan hidup dengan menciptakan sistem nilai, pola hidup, sistem kelembagaan, dan hukum yang selaras dengan kondisi dan ketersediaan sumber daya alam di sekitar daerah yang ditinggalinya.

Pada awalnya, masyarakat adat tidak selalu hidup harmoni dengan alam, mereka juga menyebabkan kerusakan lingkungan. Pada saat yang sama, karena kehidupan mereka bergantung pada dipertahankannya integritas ekosistem tempat mereka mendapatkan makanan dan rumah, kesalahan besarnya biasanya tidak akan terulang. Pemahaman mereka tentang sistem alam yang terakumulasi, biasanya, diwariskan secara lisan, serta tidak dapat dijelaskan melalui istilah-istilah ilmiah (Mitchell, et. al., 2000).

Pengalaman berinteraksi dan beradaptasi secara erat dengan alam telah memberikan pengetahuan yang mendalam bagi kelompok-kelompok masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam lokalnya. Mereka telah memiliki pengetahuan lokal untuk mengelola tanah, tumbuhan, dan binatang, baik di hutan maupun di laut untuk memenuhi segala kebutuhan hidup mereka, seperti makanan, obat-obatan, pakaian, dan permukiman. Harus diakui bahwa masyarakat adat yang hidup puluhan ribu tahun merupakan “ilmuwan-ilmuwan yang paling tahu” tentang alam lingkungan mereka. Sayangnya, sistem pengetahuan lokal mereka belum banyak didokumentasikan, dipublikasi, dan disosialisasikan, bahkan dalam percepatan pembangunan keberadaan mereka cenderung tersingkir dan terpinggirkan (Safa’at, dkk, 1999 dan 2000).

Proyek-proyek pembangunan yang diterapkan pada komunitas etnis oleh pemerintah di masing-masing negara di Kawasan Asia Tenggara terasa sebagai beban yang merugikan. Secara keseluruhan mereka merasakannya sebagai berada dalam proses pemiskinan ekonomi dan sosial budaya dan kehidupan mereka dalam proses disintegrasi.

Fenomena tersebut, tampaknya tidak jauh berbeda dengan kondisi Indonesia. Kebijakan dasar dan model pembangunan selama rezim Orde Baru berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi. Kebijakan dan model pembangunan ini, bersumber pada ideologi dan paradigma modernisasi yang menganggap tradisi dan kearifan lokal yang melingkupi kehidupan masyarakat adat adalah suatu masalah dan menghambat pembangunan, sehingga memaksakan paham modernisasi sebagai suatu keseragaman (*uniformitas*) sistem sosial, ekonomi, politik, dan budaya yang melahirkan monokulturasi di hampir semua aspek dan bidang kehidupan masyarakat.

Guna mendukung kebijakan dan pembangunan semacam itu diciptakan banyak sekali perangkat hukum dan perundang-undangan yang sangat sentralistis, otoriter, dan represif. Hukum nasional diberlakukan secara seragam dengan mengabaikan disparitas regional dan lokal, yang pada gilirannya mematikan otonomi pranata dan kelembagaan masyarakat adat (Safa'at, 1996). Keberadaan hukum nasional ini, pada gilirannya akan meminggirkan, bahkan, menghilangkan akses masyarakat adat atas sumber daya alam lokalnya. Kepemilikan dan penguasaan atas sumber daya alam, baik berupa tanah, hutan, pesisir maupun lautan serta pertambangan tidak lagi diakui bertumpu pada legitimasi hukum adat yang merupakan hukum rakyat, melainkan harus disumbangkan keabsahannya pada hukum nasional (Wignjosoebroto, 2002).

Kondisi ini, ternyata, membangkitkan konflik dan resistensi masyarakat adat, khususnya yang berada di daerah yang kaya sumber daya alamnya. Munculnya gerakan separatis dan kasus-kasus kerusuhan di berbagai wilayah Indonesia dan diikuti tuntutan untuk merdeka lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti: Aceh, Riau, Maluku, Papua, dan Timor Timur (sebelum lepas dari Indonesia), menunjukkan bangkitnya *cultural counter movement* masyarakat yang merupakan gejala persistensi atas penyingkiran pranata dan kelembagaan lokal komunitas etnis serta pencaplokan basis sumber daya alam mereka.

Gejala ini bila tidak diselesaikan akan berdampak pada eksistensi integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam

konteks inilah perlu pencermatan kembali secara kritis eksistensi masyarakat adat dalam negara bangsa, baik dari sisi terminologi penamaan, akar permasalahan yang acapkali dihadapi maupun tuntutan-tuntutan mereka. Kajian empiris pergulatan masyarakat adat menghadapi sistem hukum yang sentralistik, otoriter, dan represif di era rezim Orba sangat penting agar dapat mengambil hikmah dan tidak mengulang kesalahan yang sama di masa mendatang, khususnya dalam konteks pengembangan tata hukum daerah berbasis pada kearifan lokal (Safa'at, 1999; Wignjosoebroto, 1994).

Indeks

A

Adaptasi, 3, 7, 48, 67, 71, 82, 91,
108, 109, 110, 112, 121, 122, 123,
126, 128, 204, 209, 215, 220, 226,
232, 246

Advokasi, 3, 87, 148, 151, 165,
205, 213, 216, 228, 232

Agraria, 2, 13, 15, 26, 135, 169,
175

Antropologi, 5, 6, 10, 11, 33, 35,
38, 41, 170, 206, 220.

Antroposentrisme, 69, 214

B

Badui, 48, 50, 51, 52, 53, 56, 147,
187, 210

Budaya, 10, 20, 33, 40, 59, 98, 130,
178, 201, 247

E

Ekologi, 6, 13, 29, 49, 62, 162, 173,
207, 218, 221

Ekonomi, 5, 12, 20, 108, 138, 173,
216

H

Hukum Rakyat, 10, 20, 34, 36, 46

Hutan Lindung, 51, 59, 187, 192,
194, 198

Hutan Adat, 58, 59

I

Ideologi, 10, 25, 39, 44, 70, 95,
221, 239, 247

Ikan, 57, 76, 77, 78, 79, 80, 92, 102,
114

IPTEK, 67, 69, 70

J

Jaminan Sosial, 108, 110, 112,
114, 118, 121, 126

K

Kearifan Lokal, 3, 10, 12, 20, 29,
81, 154, 162

Kebijakan Alternatif, 76, 91

Kelautan, 76, 99, 100, 178, 206,
228, 230

Kepulauan, 76, 97, 168, 179

Konservasi, 19, 78, 81, 149, 158,
216

L

Lingkungan, 6, 8, 10, 25, 48, 59,
66, 75, 97, 113, 138, 172, 185,
200, 209, 219, 256.

M

Masyarakat Lokal, 6, 10, 14, 84, 98, 229

Melestarikan, 9, 70, 73, 88

Multikultural, 33, 34, 41, 42, 43, 44

Moderanisasi, 20 71, 77, 81, 86, 247

N

Norma, 6, 10, 12, 28, 38, 176, 186

P

Paradigma, 23, 43, 75, 98, 100, 209, 238

Participatory Action Research, 91, 94, 234

Partisipasi, 5, 12, 82, 74, 83, 95, 102

Pembangunan, 12, 16, 20, 33, 49, 75, 11, 114, 117, 161, 238, 247

Pemberdayaan, 50, 71, 91, 93, 109, 148, 228, 240

Pengendalian Sosial, 10, 11, 35, 36, 41, 44, 45

Penggorganisasian, 21, 93, 149, 238, 240, 242,

S

Solidaritas Sosial, 72, 112

Sosial, 10, 20, 32, 35, 48, 67, 72, 108, 157, 226

Struktur Sosial, 40, 44, 47, 112, 127, 217, 231

Sumber Daya Alam, 1, 2, 6, 12, 20, 27, 102, 148, 203, 246

T

Teknokratis, 49, 106

Teknologi, 6, 65, 71, 108, 231

Tentang Penulis



Prof. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si. lahir di Surabaya 5 Agustus 1962 dari pasangan suami istri Muhammad Channan (Almarhum, 1996) dan Rufiah (Almahumah, 2019). Telah berkeluarga, menikah dengan Hj Khusnul Khotimah, S.Pd. Dikarunia tiga orang anak, Fitriana Rachma Dhania, Adinda Yulia Damayanti dan Mihammad Haikal Algista Fawwaz. Menjadi Dosen di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya sejak tahun 1988. Menyelesaikan Pendidikan Stratum I di Fakultas Hukum

Universitas Brawijaya Malang (1986), bidang Ilmu Hukum. Kemudian tahun 1991 melanjutkan studi ke Universitas Indonesia di Jakarta pada Program Ilmu Lingkungan bidang studi Ekologi Manusia, selesai tahun 1995. Menyelesaikan studi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang (2011). Dikukuhkan sebagai Guru Besar Bidang Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam oleh Senat Universitas Brawijaya pada 17 Desember 2020. Saat ini menjabat sebagai Wakil Direktur Bidang Umum dan Keuangan Program Studi di Luar Kampus Utama di Jakarta (2022-2023).

Sampai saat ini aktif dalam kegiatan advokasi dan pendampingan buruh, masyarakat korban pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup dan kehutanan. Menyelenggarakan Sekolah Buruh pada Pusat Studi Hukum Ketenagakerjaan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Sejak tahun 2020 aktif sebagai Konsultan Hukum pada Jatim Park Group di Batu dan PT SNA Medika Pandaan hingga saat ini. Pernah ikut merancang berbagai Naskah Akademik peraturan perundang-undangan, baik di tingkat Daerah maupun Nasional.

Pernah memperoleh berbagai hibah penelitian antara lain, Riset Unggulan Terpadu (1999–2001), Sandwich Like Program dari Dikti (2009) ke Wollongong Australia serta Hibah Profesor (2021 dan 2022) dari LPPM UB. Berbagai buku dan artikel yang pernah dihasilkan, baik berupa buku dan Journal yang telah diterbitkan di berbagai jurnal dan penerbit, antara lain: *Reconception of Mandatory-Based Corporate Social and Environmental Responsibility in Indonesia*.

Diterbitkan di The Sustainable Development Goals: Improving Life For Future Generations, tgl. 9 Agustus 2017, Online ISSN : 1755-1315 Print ISSN: 1775-1307, Penyelenggara IOP Publishing, hal. 1-6 (2017). *Reform of World Governance Arrangements on Mining Sectors Based on the Principles of Justice and Sustainability*, Diterbitkan International Conference on Energy And Mining Law, (Theme: Reformulation Conference of Law and Policy On Energy and Mining Management), tgl. 18-19 September 2018, ISBN: 978-94-6252-575-7, Penyelenggara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, hal. 264-267. *State's Responsibility for Law Enforcement over Forest Fire in Indonesia (A Case Studi and Forest Fires in Riau and Kalimantan*. Prosedings of The International Conference on Indonesia Legal Studies Volume 192, Oktober 2018, Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang (UNNES). *Contruction of the Interests of the Nation on Mineral and Coal Mining Law*, diterbitkan International Conference Energy and Mining Law (ICEML) tahun 2018.

Adapun buku yang telah diterbitkan antara lain: *Buruh Perempuan: Perlindungan Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, IKIP Malang, 1998. Pada awal tahun 2009 mendapat kehormatan untuk menyunting Buku Prof. Dr Satjipto Raharjo dengan judul buku, *Lapisan-Lapisan Dalam Ilmu Hukum* Diterbitkan oleh Bayu Media. *Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa: Latar Belakang, Konsep dan Implementasi*, Surya Pena Gemilang Publing. Surabaya, 2011. *Rekonstruk Politik Hukum Pangan: Dari Ketahanan Pangan ke Kedaulatan Pangan*, UB Press, ISBN: 978-602-203-101-7, tahun 2013. *Relasi Negara dan Masyarakat Adat: Perebutan Kuasa Atas Hak Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Surya Pena Gemilang, ISBN : 978-602-6854-07-0, tahun 2015.

Pengalaman pekerjaan yang pernah dilakoni oleh penulis antara lain: Staf Peneliti Asisten Pembela Umum dan Peneliti LBH Surabaya tahun 1986-1988, Sekretaris Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Brawijaya tahun 1996-2000, Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Brawijaya tahun 2000-2004, Sekretaris Komite/Majelis Madrasah MIN Malang I, tahun 2002-2014, Sekretaris Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, tahun 2011-2015, Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang tahun 2015-2019, Anggota Senat Fakultas Hukum Universitas Brawijaya tahun 2015-2019, Anggota Senat Universitas Brawijaya tahun 2015-2019, Anggota Senat Akademik Universitas Brawijaya tahun 2021-2025, Ketua Badan Kerjasama Dekan Fakultas Hukum Perguruan Tinggi Negeri (BKS-PTN) se-Indonesia Wilayah Timur tahun 2015-2016, Sekretaris Jederal (Sekjen) Badan Kerjasama Dekan Fakultas Hukum Perguruan Tinggi Negeri (BKS-PTN) se-Indonesia tahun 2016-2019, Ketua dan Anggota Dewan Pendiri

Yayasan Ar Rahmat Permata Tlogomas Malang, tahun 2020-sekarang. Penulis dapat dihubungi melalui email: rachmad.syafaat@ub.ac.id dan rachmad safaat@yahoo.com



Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H., M.S. adalah Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Ia memperoleh gelar Sarjana Hukum pada tahun 1979 dari Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Brawijaya; gelar Magister Hukum pada tahun 1985 dari Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada; dan gelar Doktor di bidang Antropologi Hukum pada tahun 2001 dari Program Pascasarjana Universitas Indonesia; kemudian pengukuhan jabatan akademik Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dilaksanakan pada tahun 2006.

Buku yang dipublikasikan adalah (1) I Nyoman Nurjaya (1983), *Puspa Ragam tentang Hukum dan Permasalahannya*, Bina Cipta, Bandung; (2) I Nyoman Nurjaya (1984), *Segenggam Masalah Aktual tentang Hukum Acara Pidana dan Kriminologi*, Bina Cipta, Bandung (198); (3) I Nyoman Nurjaya (Editor) (1993), *Politik Hukum Pengusahaan Hutan di Indonesia*, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), Jakarta; (4) I Nyoman Nurjaya dan Noer Fauzi (Penyunting) (2000), *Sumber Daya Alam untuk Rakyat, Modul Lokakarya Penelitian Hukum Kritis-Partisipatif bagi Pendamping Hukum Rakyat*, Penerbit Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta; (5) I Nyoman Nurjaya (2006), *Magersari: Dinamika Kehidupan Petani-Pekerja Hutan dalam Perspektif Antropologi Hukum*, UM Press, Malang; (6) I Nyoman Nurjaya (2008), *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta; (7) Rachmad Safaat, I Nyoman Nurjaya, et.al., (2015), *Relasi Negara dan Masyarakat Adat, Perebutan Kuasa Atas Hak Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Surya Pena Gemilang, Jakarta; dan (8) I Nyoman Nurjaya (2018), *Law, Natural Environment and Resources, and The Discourses of National Law Development*, Nuswantara Publishing House, Malang.



Prof. Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M. Hum. Berikut ini riwayat pendidikan penulis: Sarjana Ilmu Hukum, lulus tahun 1985 Universitas Gadjah Mada; Magister Ilmu Hukum, lulus tahun 1993 Universitas Gadjah Mada; Doktor Ilmu Hukum, lulus tahun 2016 Universitas Brawijaya.

Berikut ini beberapa karya ilmiah dalam bentuk jurnal yang *dipublish* oleh penulis: The Notion of the Divine (Ilahiah) Principle in Indonesian Agreement Law, Brawijaya Law Journal, vol. 8(1), pp. 147 - 158, 2021; Regulation of Development

Model for Archeological Sites in The Context of Developing Populist Economies: Challenges and Opportunities, Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues, Volume 25 (8) Regular Issue, 2021; Problematic Article 81 verses (1) jo Aarticle 74 verses (1) Related to Measuring for Non-Physical Loss of Land Procurement for General Interest, International Journal of Advanced Science and Technology, Volume 29 No.4 (2020) pp.1749-1753, 2021.

Sedangkan berikut ini beberapa karya ilmiah dalam bentuk buku yang *dipublish* oleh penulis: *Introduction to Vertical Housing* (2nd Edition), RajaGrafindo Persada Jakarta -Forthcoming, 2021; *Controverse of 'Ruilsag' a Politics of Law Perspective*, Brawijaya University Press Malang, 2019; *Agrarian Law in a Historical Perspective* (Fourth Edition), Refika Aditama Bandung, 2018.



Dr. Ir. Edi Susilo, M.Si. lahir di Trenggalek, 5 Desember 1959. Penulis merupakan seorang akademisi dari Universitas Brawijaya.

Berikut ini riwayat pendidikan penulis: S1 lulus tahun 1984 Universitas Brawijaya; S2 lulus tahun 1991 di Institut Pertanian Bogor; S3 lulus tahun 2009 Universitas Brawijaya.

Penulis dapat dihubungi melalui email olisuside_fpk@ub.ac.id dan olisuside@gmail.com



Dr. Saafroedin Bahar, lahir pada 10 Agustus 1937. Ia dikenal sebagai ilmuwan sosial dan politik, pengajar, budayawan dan politisi.

Berikut ini riwayat pendidikan penulis: S1 Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (1959); Pendidikan Non-Degree, Universitas Princeton, Amerika Serikat (1973-1974); Pendidikan Sekolah Staf dan Komando Angkatan Darat (Seskoad) KR XVII, Bandung (1981);

Doktor Ilmu Sosial, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (1996); Pendidikan Non-Degree, Universitas Oxford, Inggris (1997).

Edisi Revisi

RELASI NEGARA DAN MASYARAKAT ADAT

Perebutan Kuasa atas Hak Pengelolaan Sumber Daya Alam

Sesuai dengan judulnya, buku ini menyoroti perihal perlindungan hukum yang berarti bagi hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam. Konflik perebutan hak atas sumber daya alam dan negara dalam hal ini pemerintah menjadi cerita panjang yang tidak pernah ada akhirnya di negeri ini. Pemerintah terlalu pongah dan menutup telinga terhadap realita ini. Bahayanya, bila persoalan ini terus diabaikan akan menjadi bumerang bagi keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Oleh karena itu, dibutuhkan kepekaan dan *political will* pemerintah untuk lebih peduli kepada pengakuan dan perlindungan hukum hak atas sumber daya alam masyarakat adat yang jumlahnya cukup signifikan bagi negara Indonesia yang pluralistik. Berbagai kebijakan dan perundang-undangan negara perlu dikaji ulang kemudian perlu adanya reformulasi ulang terhadap kebijakan dan perundang-undangan tersebut untuk lebih responsif dan progresif dalam memberikan jaminan perlindungan dan pengakuan hak atas kekayaan sumber daya alam masyarakat adat. Semoga dengan kehadiran buku ini memberikan makna dan sumbangsih yang berarti bagi gerakan sosial untuk mendukung terwujudnya perlindungan dan pengakuan hak atas sumber daya alam masyarakat adat di Indonesia.



Inteligensia
Media

 [inteligensiamedia](https://www.instagram.com/inteligensiamedia)

 0811.3083.2044

 [inteligensiamedia](https://www.facebook.com/inteligensiamedia)

 WWW.inteligensiamedia.Com

ISBN: 978-623-361-126-6



9 786233 181128 6

Harga Rp.135.000 (Pulau Jawa)