

**KEBERADAAN HAK ADAT DALAM PEMANFAATAN
SARANG BURUNG WALET DI HABITAT ALAMI:
ANTARA HARAPAN DAN KENYATAAN**

Ary Wahyono¹

Abstract

Existency of adat community in reources use found in state constitution. On the contrary, regulation of nest Swiflets of Collacia not including in support of communal property rights. In one hand, privatization of nest swiflets of Collacia pay attention to solution for depletion of these genus. But in other hand, privatization had ignored communal property rights. Adat community should be substute the state for control of nest swiflets of Collacia used in natural environment.

Pendahuluan

Berbagai konflik pemanfaatan sumberdaya alam di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari silang pendapat tentang Hak Menguasai Negara dan Hak masyarakat Adat atas sumberdaya alam. Hak negara menguasai sumberdaya alam mendapat landasan hukum di dalam Undang-Undang Dasar 1945 (dan perubahannya) pasal 33 ayat 3, yang menyatakan Bumi dan Air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sementara Hak masyarakat adat bertumpu pada pengakuan negara atas ulayat suatu masyarakat adat sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok Agraria.

Pengakuan terhadap masyarakat adat yang berkaitan dengan pemanfaatan sumberdaya alam juga terdapat dalam Undangt-undang Nomo 5 tahun 1967 tentang Pokok Kehutanan, yang kemudian diubah menjadi Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Pokok Kehutanan. Kebijakan pemerintah ini telah mengakomodasi pelibatan masyarakat adat dalam pengelolaan hutan, antara lain bentuknya adalah :

¹ Peneliti Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan-LIPI

- a. Pada kawasan hutan produksi, masyarakat lokal diperbolehkan memungut hasil hutan untuk kepentingan hidup sehari-hari. Hasil hutan yang diijinkan untuk diambil adalah kayu, rotan, dan hasil hutan lainnya.
- b. Pada kawasan konservasi disediakan zona pemanfaatan tradisional.
- c. Di kawasan hutan konsesi HPH disediakan HPH Bina Desa Hutan.

Namun demikian pengakuan ini, dipandang tidak lebih hanya sebagai suatu hadiah karena pertimbangan kultural dan historis. Pelibatan masyarakat adat tidak berdasar pada pengakuan hakiki hak rakyat (masyarakat adat) atas tanah dan sumber daya hutan. Kontroversi konflik pengelolaan sumberdaya alam selama ini tidak dapat dilepaskan dari perdebatan soal Hak Menguasai Negara dan Hak Masyarakat Adat atas sumberdaya alam. Seperti diketahui bahwa sarang burung walet adalah sumberdaya hutan yang digolongkan sebagai hasil hutan non kayu, namun oleh karena pada umumnya goa-goa walet (habitat alami burung walet) itu berada di kawasan hutan lindung, atau kawasan bukit kapur (*karst*) yang statusnya sebagai tanah negara. Permasalahannya disini adalah muncul konflik pengelolaan sumberdaya alam yang bersumber pada soal hak menguasai atas sumberdaya alam antara negara dan adat. Tulisan ini mencoba melihat seberapa jauh adat diakomodasi dalam berbagai regulasi pengelolaan sarang burung walet di habitat alami.

Penguasaan Goa Walet

Dalam perspektif penerapan sistem tenurial, maka dalam kasus pengabaian hak adat pada pemanfaatan walet di habitat alami juga tidak dapat dilepaskan dari konflik hak menguasai Negara dan Hak Masyarakat Adat atas sumberdaya alam sebagaimana disinggung pada awal tulisan ini. Penguasaan goa walet secara perorangan atau komunal dapat memicu konflik pengaturan hak penguasaan goa walet antara adat dengan pemerintah/negara. Pemanfaatan goa walet merupakan kewenangan adat karena merupakan bagian dari wilayah tanah ulayat mereka (*community property rights*), sementara pemerintah melihat goa walet berada di tanah negara (*state property*). Sikap pemerintah yang belum mengakui adanya *community property rights* tersebut merupakan akar persoalan terjadinya konflik sarang burung walet yang paling mendasar.

Berdasarkan doktrin Hak Menguasai Negara tersebut, negara kemudian ditafsirkan sebagai pemegang otoritas tertinggi yang berkenaan dengan sumberdaya alam. Hak Menguasai Negara telah menempatkan negara tidak hanya sebagai pemilik melainkan sebagai organisasi tertinggi dari bangsa Indonesia (beberapa ahli mengistilahkan sebagai "hak ulayat negara") yang memberi kekuasaan atau kewenangan, misalnya dalam UUPK, untuk; (a) menetapkan dan mengatur perencanaan, peruntukkan, penyediaan dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya dalam memberikan manfaat kepada

rakyat dan negara, (b) mengatur pengurusan hutan dalam arti luas, (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang atau badan hukum dengan hutan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai hutan. Dalam pelaksanaan Hak Menguasai Negara, negara dapat menguasai kewenangan kepada daerah-daerah swatantra (pemerintah daerah), termasuk masyarakat hukum adat sepanjang secara nyata masih ada dan tidak bertentangan kepentingan nasional dan perundang-undangan yang berlaku.

Kepemilikan Sumberdaya (*Property Rights*)

Menurut Edella Schlager dan Ellinor Ostrom (1992:250), konsep kepemilikan sumberdaya (*property rights*) adalah konsep yang menunjuk pada seperangkat tindakan (*actions*) yang merupakan hak, yang dibentuk atau ditentukan oleh suatu peraturan "*rules*". Dihadapkan dengan istilah sumberdaya milik umum (*common property resources*) dengan *property rights*, Edella Schlager dan Ellinor Ostrom (1992:249) membuat kategori pemilikan sumberdaya menjadi: (1) *property owned by government*, (2) *property owned by no one*, and (3) *property owned and defended by community of resources user*. Sementara itu, David Fenny, dkk (1990:2) membuat 4 (empat) kategori kepemilikan sumberdaya dalam kaitannya dengan *common property resources*, meliputi: (1) *open access*, (2) *private property*, (3) *communal property*, dan (4) *state property*.

Kedua kategori pemilikan sumberdaya milik umum (*common property resources*) tersebut tidak menunjukkan perbedaan pengertian yang berarti. Misalnya, untuk *property owned by no one*, maka untuk pengertian sarang burung walet sama dengan istilah *open access*, yakni sumberdaya yang tidak dikenai hak-hak kepemilikan. Ini artinya, tidak ada regulasi yang secara khusus mengatur pemilikan sarang burung walet. Setiap orang berhak mengambil sarang burung walet di goa-goa alami.

Goa-goa alam (*kartz*) tempat habitat burung walet itu bertelur dan berkembang biak pada umumnya berada di kawasan hutan alam yang dikuasai oleh negara, atau istilah lain menurut konsep Fenny disebut *state property*-kategori konsep kepemilikan sumberdaya yang lain. Konsep *state property* ini jelas paralel dengan pengertian kategori *property owned by government*, yang pada prinsipnya adalah hak kepemilikan sumberdaya yang ditetapkan secara eksklusif oleh pemerintah melalui keputusan yang mengatur tingkat eksploitasi agar terjadi persamaan hak pemanfaatan setiap warga.

Kategori pemilikan sumberdaya lainnya adalah kepemilikan sumberdaya komunal (*communal property rights*). Kategori kepemilikan ini menunjuk pada pengertian penguasaan oleh kelompok komunitas pengguna sumberdaya alam., yang merupakan bagian dari identitas mereka. Oleh karena itu penggunaan

sumberdaya itu bersifat eksklusif, yang artinya pihak luar yang bukan anggota kelompok tidak diperbolehkan memanfaatkan sumberdaya yang ada. Dalam hal ini, hak-hak kepemilikan bersifat eksklusif atau tidak dapat dipindahtangankan dan seringkali hak-hak antar anggota sifatnya sama dalam mengakses atau memanfaatkan sumberdaya yang ada. Hak-hak kelompok masyarakat tersebut secara legal atau defacto diakui. Sedangkan akses terbuka adalah hak-hak kepemilikan yang tidak didefinisikan secara jelas. Akses terhadap sumberdaya sifatnya bebas, terbuka kepada siapapun dan tidak ada regulasi yang mengaturnya.

Kategori kepemilikan sumberdaya yang membedakan kedua pengertian adalah *private property*. Di dalam *private property* ini hak-hak atas sumberdaya alam hanya berlaku bagi pemilik hak dan hak ini dapat dipindahkan ke orang lain. Kepemilikan sumberdaya perseorangan diakui dan diatur oleh pemerintah. Dalam kepemilikan pribadi, regulasi secara jelas mengatur hak-hak pemilik dalam pemanfaatan sumberdaya, dan pengelolaan sumberdaya bersifat eksklusif dan hak kepemilikan dapat dipindahtangankan. Pelaksanaan hak-hak yang melekat pada suatu sumberdaya dijamin oleh pemerintah pusat dan daerah. Sementara, kepemilikan sarang burung walet merujuk pada hak-hak akses dan pemanfaatan sumberdaya secara eksklusif dan dimiliki oleh pemerintah. Pelaksanaan hak-hak atas sumberdaya ini ditentukan oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat yang mempertimbangkan keputusan tentang akses, tingkat dan sifat eksploitasi, atau pemanfaatan sumberdaya tersebut.

Open Acces dan Kerusakan Lingkungan

Sebagaimana disebutkan di muka, sumberdaya burung walet dianggap sebagai sumberdaya yang *open access*, yang artinya sarang burung walet adalah sumberdaya alam milik umum. Milik umum berarti bukan milik siapa-siapa, dan berarti pula milik semua orang. Setiap orang dapat mengambil manfaat ekonomi burung walet karena burung walet tidak ada yang memiliki. Orang berlomba-lomba menemukan goa-goa alam-tempat burung walet bertelur untuk diambil sarangnya. Kompetisi untuk menemukan goa alam-tempat sarang burung walet ini berakibat pada tidak terbatasnya cara-cara pengambilan sumberdaya, dan terdapat interaksi di antara para pemakai sumberdaya sehingga saling berebut satu sama lain (Suparmoko, 2000). Dalam kasus pengambilan sarang burung walet ini, dikenal dengan pola pemanenan sarang burung walet yang disebut pola panen rampasan dan buang telur yang berpotensi menurunnya populasi burung walet di habitat alami (Mardiastuti, 1988).

Sampai saat ini burung walet belum dimasukkan dalam daftar appendix II, yaitu termasuk jenis satwa yang diperkirakan mulai langka, yang

perdagangannya harus diatur melalui kuota dan diawasi secara saksama oleh sebuah *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES). Akan tetapi dalam *Sidang Convention of The Parties* (COP) IX di Florida, USA pada bulan Nopember 1994 disepakati ada beberapa keputusan penting bagi perdagangan sarang burung walet (*Resolution on Conservation of Edible-nest Swiftlets of Genus Collacia*), yakni mendorong negara-negara terkait untuk menciptakan peraturan yang mengontrol panen sarang burung walet liar dalam kaitannya dengan hasil penenan lestari melalui program pengelolaan tertata, serta menemukan cara untuk meningkatkan partisipasi semua pihak yang bergerak dalam industri sarang burung dan program panen lestari (Mardiastuti, 1998: 202). Resolusi itu penting bagi Indonesia karena di masa mendatang, bukan tidak mungkin satwa ini masuk kedalam Appendix UU, hal ini mengingatkan bahwa faktor kurangnya pemahaman masyarakat sekitar habitat alami tergadap cara-cara pemanenan dan masuknya pasar sarang burung walet di masa mendatang terutama di era otonomi daerah.

Pada pemilikan sumberdaya alam yang bersifat individual property rights, baik yang dikuasai secara perseorangan atau kelompok, maka yang bersangkutan akan menerima atau menanggung kerugian atas pemanfaatan sumberdaya, dan pemeliharaan sumberdaya tergantung sepenuhnya dari pemilik sumberdaya tersebut. Hal ini yang akan mendorong pemilik menggunakan sumberdaya secara efisien dan berkelanjutan. Ini juga berarti pemilik sumberdaya akan menghindari kegiatan yang merusak sumberdaya. Menurut konsepsi Hardin, pada pelaksanaan implementasi kepemilikan pribadi atas sumberdaya, peranan negara (*state*) merupakan lembaga sentral dari pengelolaan sumberdaya tersebut. Negara mendapat legitimasi sebagai pemegang hak tunggal untuk menguasai atau mendistribusikan wilayah dan sumberdaya alam termasuk mengembangkan berbagai kebijakan dan strategi manajemen, seperti penanganan pajak pemanfaatan sumberdaya alam, larangan-larangan teknologi eksploitasi yang dianggap merusak lingkungan, penerapan kuota, dan sebagainya.

Antara Sentralisasi dan Efektifitas Pengelolaan SDA

Konsepsi Hardin tentang manajemen sumberdaya oleh pemerintah ini kemudian melahirkan rejim pengelolaan sumberdaya alam yang sentralistik, yang dikirik karena dalam implementasinya. Sentralisasi pengelolaan sumberdaya telah melahirkan ketidakmampuan pemerintah untuk mengadakan alat-alat monitoring, kecenderungan pembangkangan oleh pengguna sumberdaya karena ketiadaan hubungan yang “dekat” antara *user group* dengan pemerintah, dan pengabaian kepentingan lingkungan dalam hubungan dengan kepentingan ekonomi dan politik pemerintahan (Baland dan Plateeu, 1996, Bailey dan Zerner, 1992, Mathew, 1990).

Kritik terhadap sentralisasi pengelolaan sumberdaya ini kemudian mengarahkan perhatian pada keberadaan hak ulayat masyarakat adat (*community property rights*). Keberadaan hak ulayat masyarakat adat membuat harapan terhadap efektifitas peranan hak-hak masyarakat adat di dalam mengolah sumberdaya alam, Harapan ini lahir karena ternyata asumsi Hardin yang menyatakan bahwa manusia cenderung bergerak sendiri-sendiri tidaklah benar. Praktek hak ulayat masyarakat adat telah membuktikan bahwa masyarakat adat mampu bekerja sama dan menahan diri dari tindakan eksploitasi sumberdaya alam secara berlebihan.

Beberapa kelebihan yang dapat dicatat dari praktek-hak ulayat masyarakat desa adalah (1) masyarakat adat lebih dekat dengan sumberdaya alam yang diaturnya. Karena itu mereka dianggap mengetahui banyak tentang kondisi sumberdaya alam. (2) Masyarakat adat juga mampu membuat institusi yang memungkinkan mereka mengatur pemanfaatan dan pemeliharaan sumberdaya alam secara efisien dan mendistribusikan secara merata (*equity*). (3) Hubungan-hubungan personal yang terjalin antar anggota komunitas mengarahkan pada terbentuknya pola-pola kerjasama yang baik di antara mereka (ini juga berarti konflik lebih mudah diatasi). (4). Karena fungsi manajemen dilakukan sendiri oleh komunitas masyarakat adat, maka biaya pelaksanaan manajemen relatif rendah (Johannes, 1978; Berkes, 1986; Bailey dan Zerner, 1992).

Pengakuan Negara atas Hak Masyarakat Adat

Pengakuan negara terhadap Hak masyarakat adat telah dicantumkan dalam UUD 1945 yang diamandemen (perubahan kedua). Pengakuan negara tersebut terdapat pada pasal 18, ayat 2, yang berbunyi:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Salah satu bentuk pengakuan negara adalah negara menghormati identitas budaya dan hak masyarakat adat tradisional yang diselaraskan dengan perkembangan zaman dan peradaban. Kaitan antara hak masyarakat adat dengan sumberdaya alam ini disebutkan dalam TAP MPR No. IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, khususnya Pasal 4, yang menyatakan bahwa negara mengakui, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria/sumberdaya alam.

Sebelum UUD 1945 yang diamandemen, pengakuan negara terhadap masyarakat adat tidak secara eksplisit disebutkan. Tidak ada satupun pasal di dalam UUD 1945 yang menyebutkan masyarakat adat. Oleh sebab itu, pengakuan tentang hak masyarakat adat di dalam UUD 1945 dan TAP MPR RI No IX/2001 semakin memberikan landasan hukum bagi UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Agraria yang selama ini kurang diacu oleh berbagai kebijakan pemerintah dalam pengelolaan sumberdaya alam. Pengakuan hak masyarakat adat tersebut telah mengisyaratkan bahwa negara tidak lagi berperan sebagai pemilik tanah (*eigenaar*), akan tetapi negara berfungsi sebagai penguasa yang lebih bersifat regulator. Melalui UU No. 5 Tahun 1960 ini, negara tidak lagi menjadi subyek atas tanah, tetapi bertindak selaku penguasa yang berfungsi mengatur peruntukan dan pembagian tanah (penjelasan UUPA, 1960). Di dalam penjelasan UU No. 5 Tahun 1960 diterangkan batas-batas fungsi negara sebagai penguasa di bidang pertanahan adalah:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaannya;
- b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi air dan ruang angkasa itu;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan bumi, air, dan angkasa.

Di dalam pasal 2 ayat 4 UU No.5 Tahun 1960, disebutkan bahwa Hak Penguasaan oleh Negara tersebut dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, asal tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Meskipun demikian, untuk memberikan hak penguasaan oleh negara kepada masyarakat adat tersebut, keberadaan masyarakat hukum adat harus dibuktikan terlebih dulu. Ketentuan yang terdapat dalam pasal 3 UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Agraria tersebut sejalan dengan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang memuat tentang hak masyarakat Adat untuk memungut hasil hutan yang harus dinyatakan terlebih dahulu bukti keberadaan masyarakat hukum adat. Di dalam Pasal 67 UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, disebutkan sebagai berikut :

“Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak: (a), melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan; (b), melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya”

Meskipun UUD 1945 (amandemen), TAP MPR RI No. IX Tahun 2001, UU No 5 Tahun 1960 tentang Agraria, dan UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan secara tegas menyatakan bahwa negara dapat menguasai kewenangannya kepada masyarakat hukum adat, tetapi dalam praktiknya masalah pembuktian keberadaan atau eksistensi masyarakat hukum adat menjadi faktor yang menyulitkan untuk mewujudkan pengakuan hak masyarakat adat dalam mengelola dan memanfaatkan sumberdaya alam. Sebagai contoh misalnya, dalam Pasal 67 ayat 2, UU No. 5 Tahun 1960 disebutkan bahwa untuk pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Padahal, sejauh ini Pemda belum pernah melakukan pengukuhan keberadaan masyarakat adat yang berada di wilayahnya. Hal ini kemungkinan disebabkan Peraturan Pemerintah yang mengatur ketentuan pengukuhan ada-tidaknya keberadaan masyarakat hukum adat belum diterbitkan. Sementara itu, di lain pihak penentuan status hutan adat ditetapkan oleh pemerintah pusat sepanjang pemerintah melihat eksistensi masyarakat adat masih ada. Ketentuan ini dinyatakan dalam Pasal 5 UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Pokok Kehutanan, sebagai berikut:

“Pemerintah menentukan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat masih ada dan diakui keberadaannya. Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada pemerintah”

Dari ketentuan di atas jelas bahwa masalah pembuktian ada-tidaknya keberadaan masyarakat hukum adat dalam konteks pengelolaan sumberdaya lokal menjadi sangat penting bagi masyarakat hukum adat untuk dapat mengelola dan memanfaatkan sarang burung walet yang diklaim sebagai miliknya. Eksistensi keberadaan masyarakat hukum adat tersebut selalu dipersoalkan di dalam merumuskan setiap regulasi pemerintah, sebelum masyarakat adat diberikan hak pengelolaan sumberdaya alam. Hal ini menunjukkan bahwa terjadi ketidakjelasan pelaksanaan penyerahan hak penguasaan negara atas sumberdaya alam kepada masyarakat adat. Kecenderungan ini dapat dilihat di berbagai regulasi yang menunjukkan, meskipun masyarakat adat diberi hak mengelola sumberdaya alam, namun status penguasaan sumberdaya itu masih berada di negara, misalnya disebutkan dalam Pasal 1 UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Pokok Kehutanan mengenai pengertian hutan adat, sebagai berikut:

“Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”

Kalau ditelusuri kebelakang, sebenarnya tidak adanya bukti-bukti “sah” tanah adat merupakan akibat dari belum didaftarkannya sebagian besar tanah-tanah adat pada zaman pemerintahan kolonial Belanda. Tanah-tanah adat yang

sudah terdaftar barulah tanah-tanah di dalam kota Yogyakarta (*Rijksblad* Yogyakarta tahun 1926 No. 13, tanah-tanah dalam kota Surakarta (*Rijksblad* Surakarta tahun 1938 No. 14), dan tanah-tanah Grant Sultan di Sumatera Timur (Ruchiyat,1999). Pada waktu itu tanah-tanah *eigendom* yang jumlahnya relatif kecil itu, tunduk pada ketentuan hukum Barat. Oleh sebab itu, tanah-tanah adat yang belum didaftarkan, statusnya menjadi tanah negara yang kepemilikannya berada di tangan pemerintah kolonial Belanda (*domeinverklaring*). Ketika Indonesia merdeka ketentuan *domeinverklaring* tidak serta merta dihapuskan, dan dilanjutkan oleh pemerintah Indonesia. Hal ini terlihat dari ketentuan butir II aturan peralihan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa segala ketentuan hukum yang dikeluarkan sebelum lahirnya UUD 1945 tetap berlaku, sepanjang belum diganti oleh ketentuan yang baru.

Hak Adat Atas Goa Walet

Konsekuensi dilakukan amandemen UUD 1945 yang menghormati dan mengakui hak masyarakat hukum adat, maka pembuktian keberadaan masyarakat adat semakin dibutuhkan. Akan tetapi persoalannya adalah, sampai saat ini di Indonesia belum ada mekanisme yang mengatur pembuktian kepemilikan komunal untuk masyarakat adat. Karena itu timbul pertanyaan: apakah mungkin hutan adat yang berada di kawasan hutan negara (hutan yang tidak dikenai hak milik), dapat dijadikan menjadi hutan milik komunal, atau sebaliknya pemberian status hutan adat di kawasan hutan negara hanya merupakan konsesi yang diberikan negara kepada masyarakat adat sebatas pada pemanfaatan sumberdaya hutan, seperti halnya BUMN, Koperasi, dan Swasta ?.

Keberadaan goa alami-tempat sarang burung walet yang diklaim masyarakat adat pada umumnya berada di hutan negara. Sarang burung walet yang dimasukan sebagai salah satu hasil hutan non kayu, pemanfaatannya diatur dalam Kepmen Kehutanan No. 449 Tahun 1999. Dalam pasal 6 Kepmen No. 449/1999 disebutkan bahwa :

“Pemanfaatan sarang burung walet dapat dilakukan oleh koperasi, badan usaha milik negara dan swasta”

Karena itu, masyarakat hukum adat hanya dapat memperoleh hak pemanfaatan walet melalui wadah instirusi koperasi atau perusahaan swasta. Dilihat dari perspektif *property rights*, itu berarti Kepmen No. 449 Tahun 1999 tidak menempatkan hak adat atas pemanfaatan sarang walet. Dengan demikian Kepmen tersebut mengabaikan hak komunal adat (*common property rights*). Ketidakjelasan hak-hak komunal masyarakat adat dalam regulasi pemanfaatan sarang burung walet tersebut dapat menumbuhkan potensi terjadinya sengketa *tenurial*, yang terkait tentang: siapa yang berhak menguasai tanah dan sumber dayaalam: siapa yang berhak memanfaatkan tanah dan

sumber daya alam, dan siapa yang berhak mengambil keputusan atas penguasaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam tersebut.

Kepmen Kehutanan No. 449 Tahun 1999 kemudian diganti dengan Kepmen Kehutanan No. 100 Tahun 2003, Tentang Pedoman Pemanfaatan Sarang Burung Sarang burung walet (*Collocalia Spp*). Dibandingkan dengan Kepmen sebelumnya, Kepmen No. 100 Tahun 2003 telah memasukkan unsur masyarakat adat sebagai kelompok penerima hak pemanfaatan sarang burung walet. Di dalam pasal 7, ayat 2 Kepmen No. 100 tahun 2003 disebutkan bahwa

“Izin pemanfaatan sarang burung sarang burung walet sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan kepada koperasi, Badan Usaha Milik Daerah, Perusahaan Swasta, pemilik Goa Sarang burung walet atau masyarakat hukum Adat yang diakui Pemerintah Daerah”

Walaupun terjadi perubahan kebijakan di dalam melihat kedudukan masyarakat adat, akan tetapi pemerintah masih melihat masyarakat hukum adat sebagai objek pemanfaatan, yang belum menempatkan sebagai entitas yang menguasai sumberdaya alam. Selain itu, pemerintah daerah merupakan institusi pemerintahan yang menentukan masyarakat hukum adat untuk dapat atau tidak menjadi subyek pemegang ijin pemanfaatan sarang burung walet yang berada di wilayah, sebagai syarat untuk mendapatkan hak pemanfaatan sarang burung walet. Sehubungan dengan itu, Pemerintah Daerah harus mengatur persyaratan dan mekanisme mendapatkan ijin pemanfaatan sarang burung walet sebagaimana diminta dalam Pasal 9, ayat 3, dan Pasal 10, ayat 3, yang berbunyi:

- a. Untuk mendapatkan izin pemanfaatan sarang burung sarang burung walet pemilik goa harus memenuhi persyaratan sebagai berikut: a. menunjukkan bukti kepemilikan lahan; b. mempunyai sarana dan sumberdaya manusia yang berpengalaman (Pasal 9, ayat 3).
- b. Ketentuan lebih lanjut tentang persyaratan dan perijinan diatur lebih lanjut oleh Peraturan Daerah Setempat (Pasal 10, ayat 3).

Privatisasi Goa Walet

Penguasaan negara atas sumberdaya hutan diatur dalam UU No. 5 Tahun 1967 Tentang Pokok Kehutanan, yang kemudian diubah menjadi UU No. 41 tahun 1991. Di dalam UU No. 5 Tahun 1967 Jo No. 41 Tahun 1999 Tentang Pokok Kehutanan, dikenal dua bentuk penggolongan penguasaan atas hutan, yakni Hutan Milik dan Hutan Negara. Pada bab pengertian UU No. 41 tahun 1999 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Hutan milik (hak) adalah hutan yang tumbuh atau berada pada lahan-lahan yang telah berstatus hak

milik, sedangkan Hutan Negara adalah hutan-hutan yang tumbuh pada lahan yang tidak dibebani hak (milik).

Pada umumnya kawasan gua alam-tempat sarang burung walet berada di hutan negara-hutan yang tidak dibebani hak milik. Oleh sebab itu ijin pemanfaatan sarang burung walet sampai saat ini masih dipegang oleh pemerintah pusat, sebagaimana ditunjukkan pada pasal 12 dan pasal 13, berikut:

- a. Permohonan untuk mendapatkan ijin pemanfaatan sarang burung sarang burung walet melalui penunjukan langsung Badan Usaha yang ditujukan kepada Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Hutan, dengan dilampiri: proposal rencana pemanfaatan sarang burung sarang burung walet; berita acara pemeriksaan teknis kelayakan usaha dari Balai KSDA atau Kepala Balai Taman Nasional setempat; rekomendasi dari Bupati/Walikota setempat; dan persyaratan administrasi yang berkaitan dengan legalitas bidang usaha yang bersangkutan, yaitu: NPWP, Akte Perndirian Perusahaan, Surat ijin Tempat Usaha, SIUP (Pasal 12).
- b. Proposal rencana pemanfaatan sarang burung sarang burung walet memuat kajian yang menyangkut aspek social-ekonomi, teknis pengelolaan sarang burung sarang burung walet dan finansial (Pasal 13).

Privatisasi pemanfaatan sarang burung walet di habitat alami yang berada di tanah milik Negara merupakan kebijakan pemerintah agar pemanfaatan sumberdaya alam masih dapat dikontrol oleh negara. Pemerintah sengaja mengatur pemanfaatan sarang burung walet di habitat alami agar tidak terjadi degradasi lingkungan. Karena itu soal pemanenan sarang burung walet diatur dalam Kepmen No. 449 tahun 2003, Pasal 16, ayat 1 yang bunyinya sebagai berikut:

“Setiap pelaksanaan pemanenan sarang burung walet wajib dituangkan dalam Berita Acara Pelaksanaan Panen yang ditandatangani oleh pihak pemegang izin usaha, BKSDA atau Taman Nasional dan Pemerintah Kabupaten/ Kota di lokasi pemanenan. Berita Acara Pemanenan memuat uraian tentang lokasi pemanenan, waktu pemanenan, pelaksana pemanenan, jenis dan jumlah sarang burung walet yang dipanen”.

Privatisasi pemanfaatan sarang burung walet tersebut mungkin merupakan solusi untuk mengatasi kemungkinan terjadinya “*over exploitation*” di dalam pemanfaatan sarang burung walet di masa mendatang (Gordon, 1954). Kecenderungan sentralisasi pemberian ijin pemanfaatan sarang burung walet dapat dimengerti sebagai solusi untuk mengatasi terjadinya “*tragedy of common*” (Hardin,1968). Oleh sebab itu, privatisasi pemanfaatan sarang

burung sarang burung walet di habitat alami merupakan kebijakan pemerintah agar pemanfaatan sumberdaya alam masih dapat dikontrol oleh negara.

Di lihat dari perspektif *property rights*, pengambilan sarang burung walet yang kawasan hutan negara bisa dianggap sebagai kawasan “*open access*” dapat menumbuhkan perlombaan atau kompetisi melakukan pengambilan (pemanenan) sarang burung walet yang tidak terkontrol., sehingga dapat mengarah pada penurunan jumlah populasi, dan mempengaruhi keragaman jenis burung di habitat alami.

Catatan Penutup

Persyaratan masyarakat hukum adat untuk terlibat dalam pengelolaan sarang burung walet kemungkinan sulit dipenuhi, karena bukti pemilikan sumberdaya alam untuk masyarakat adat sampai sekarang belum diatur dalam peraturan. Selama ini hak-hak ulayat masyarakat adat belum diakui oleh Negara (*common property rights*). Hak-hak masyarakat adat atau hak ulayat ditiadakan, dan kemudian diterapkan hak-hak pribadi. Solusi privatisasi pengelolaan sumberdaya oleh milik Negara (*property state*) kemungkinan didasarkan pada keyakinan bahwa pemanfaatan sumberdaya milik bersama (*common property Rights*) akan mengarah pada eksploitasi berlebihan yang menyebabkan populasi burung walet akan habis. Oleh sebab itu, regulasi privatisasi pengelolaan sarang burung walet merupakan bentuk pengawasan pemerintah terhadap pemanfaatan burung walet agar tidak menurun populasinya.

Pengabaian masyarakat hukum adat dalam pengelolaan sarang burung walet akan mengurangi kontrol atau pengawasan terhadap pengambilan sarang burung walet berlebih yang pada gilirannya akan menurunkan populasi burung walet. Faktor kemiskinan penduduk juga akan memberikan andil menurunnya populasi burung walet. Kemiskinan penduduk mendorong melakukan tindakan perusakan fungsi lingkungan, seperti penggundulan hutan, penebangan hutan yang berpengaruh pada dinamika populasi serangga terbang yang menjadi makanan utama burung walet. Oleh sebab itu, pelibatan masyarakat adat dalam pengelolaan sarang burung walet merupakan alternatif matapencaharian penduduk yang merusak fungsi lingkungan hidup

Privatisasi pemanfaatan sarang burung walet di satu sisi dapat dianggap solusi untuk mengatasi problem lingkungan hidup, namun di sisi lain privatisasi mengabaikan hak-hak komunal kelompok masyarakat adat, yang sebenarnya dapat mengganti posisi negara di dalam mengontrol pemanfaatan sarang burung walet. Dari sinilah pentingnya penyerahan penguasaan hak-hak negara kepada masyarakat adat untuk menjamin pemanfaatan sarang burung walet yang berkesinambungan (*sustainable resources use*), sekaligus untuk

mengurangi kesenjangan ekonomi antara perusahaan yang diuntungkan dari pengusahaan sarang burung walet dengan kelompok masyarakat miskin yang telah lama tinggal di kawasan goa walet. Dengan demikian diharapkan agar distribusi keuntungan pemanfaatan sarang burung walet dapat merata (*optimum sustainable yield*).

Berdasarkan uraian di atas, maka untuk mengatasi konflik pemanfaatan sumberdaya alam perlu dirumuskan kebijakan pemanfaatan sarang burung walet yang dapat mengakomodasi semua pihak-pihak yang berkepentingan (*Stakeholders*). Solusi privatisasi pengelolaan sumberdaya di tanah milik Negara (*state property*) yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan keyakinan bahwa pemanfaatan sumberdaya milik bersama (*common property Rights*) cenderung mengarah pada eksploitasi berlebihan yang menyebabkan sumberdaya alam akan habis. Melalui kebijakan privatisasi ini pemerintah dapat melakukan pengawasan pemanfaatan sumberdaya.

Dengan demikian, maka paradigma *co-manajemen* merupakan praktek pengelolaan sumberdaya alam yang dapat diacu sebagai solusi alternatif yang ditawarkan. Oleh karena itu praktek pengelolaan sarang burung walet di habitat alami harus diarahkan untuk mengimplementasikan praktek *co-manajemen*. Dengan anggapan bahwa manajemen sumberdaya alam pada awalnya berwujud manajemen yang sentralistik, maka definisi *co-manajemen* di atas mensyaratkan pemerintah untuk mendelegasikan sebagian otoritasnya kepada *stakeholder* lain. Dalam konteks inilah, berbagai perubahan yang terjadi di Indonesia, sesuai dengan semangat otonomi daerah membuka peluang untuk pendelegasian berbagai wewenang dan kewajiban pada pengelolaan sumberdaya alam dari pemerintah pusat kepada masyarakat.

Daftar Pustaka

- Adhuri, D.S. 1993. *Hak Ulayat Laut dan Dinamika Masyarakat Nekayan di Indonesia Bagian Timur*. Masyarakat Indonesia XX (1): 1432:163
- Bailey, Conner. Charles Zerner. 1992. *Community-Based Fisheries Management Institutions in Indonesia*. *Maritime Anthropological Studies* 5(1): 1-17.
- Baland, Jean-Marie, Jean-Philippe Platteau. 1996. *Halting Degradation of Natural Resources: Is There a Role for Rural Communities?* New York, FAO dan Claredon Press.
- Berkes, Fikret. 1985. *The Common Property Resource Problem and the Creation of Limited Property Rights*.
- Feeny David, Fikret Berkes, Bonnie J. McCay and James M. Acheson. 1990. *The Tragedy of the Commons: Twenty-Two Years Later*. *Human Ecology*. Vol. 18, No. 1.

- Gordon, H. S. 1954. *Economic Theory of a Common-property Resource: The Fishery*. Journal of Political Economy 62: 124-142.
- Hardin, G. 1968. *Tragedy of the Commons*. Science 162: 1243-1248.
- Johannes, R. E. 1978. "Traditional Marine Conservation Methods in Oceania and their Demise". *Annual Review of Ecology and Systematic* 9: 349-364.
- Kerlinger, F.N. 1964. *Foundations of Behavioral Research*. Holt, Rinehat and Winston, London.
- Mardiastuti, A., et. al. 1995. *Teknik Pengusahaan Walet Rumah, Pemanenan Sarang dan Penanganan Pasca Panen*. Laporan akhir RUT 1995/1998. Dewan Riset Nasional, Serpong, Tangerang.
- Mathew, S. 1990. *Fishing Legislation and Gear Conflict in Asian Countries*, Samudra Monograph. Brussels, Samudra Publications.
- Maxwell, J.A. 1998. Designing a Qualitative Study. In Brickman, L. and Rog, D.B., (eds.) *Handbook of Applied Social Research Methods* . London, Sage Publication.
- Miklesen, B. 2002. *Metoda Penelitian Partisipasi dan Upaya-upaya Pemberdayaan Sebuah Buku Pegangan Bagi Para Praktisi Lingkungan*. Jakarta
- Nielsen, J.R. 1996. "Fisheries Co-Management: Theoretical Aspects, International Experiences and Future Requirements". Paper presented at *The Annual Finnish Fisheries Conference*, Turki, Finland, 28-29 November 1996.
- Ruchiyat, Eddy. 1999. *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*. Bandung: Alumni
- Schlager, Edella and Elinor Ostrom. 1992. *Proprty-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis*. Land Economics. August 1992. Vol 68 (3) : 249-262.
- Suparmoko, M dan Maria Suparmoko, 2000. *Ekonomi Lingkungan*. Edisi pertama. Yogyakarta, BPFE UGM, Yogyakarta.