

# Antara Ikan Garopa dan Otonomi Daerah: Politik Manajemen Sumberdaya Laut<sup>1</sup>

**Dedi Supriadi Adhuri**  
(Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia)

## Pengantar

Dalam diskursus dan praktik kehidupan berpolitik dan pengelolaan sumberdaya alam (PSA) di Indonesia, isu otonomi daerah menjadi salah satu isu sentral saat ini. Tentu saja ini terkait dengan runtuhnya rezim Orde Baru. Karakteristik Orde Baru, seperti telah banyak dibahas dalam berbagai tulisan (lihat misalnya Kuntjoro-Jakti 1981; Morfit 1986; Crouch 1990; dll).<sup>2</sup> disebut sebagai rezim yang sentralistis dan otoritarian. Asosiasi Orde Baru dengan dua istilah tersebut terakhir mengandung arti bahwa orientasi politik dan PSA yang dijalaninya adalah *top-down* yang juga berarti menafikan suara-suara dan potensi yang datang dari bawah. Strategi politik dan PSA seperti itulah yang dianggap telah membidani krisis multi dimensi yang dialami bangsa saat ini.

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan revisi dari makalah yang dipresentasikan dalam panel: 'Menyongsong Otonomi Daerah: Pemberdayaan Kembali Pranata Lokal', pada Simposium Internasional Jurnal ANTROPOLOGI INDONESIA ke-1: 'Mengawali Abad Ke-21: Menyongsong Otonomi Daerah, Mengenal Budaya Lokal, Membangun Integrasi Bangsa', Kampus Universitas Hassanuddin, Makassar, 1-4 Agustus 2000. Tulisan ini juga diterbitkan dalam Jurnal Antropologi Indonesia 26 (65): 84-95.

<sup>2</sup> Meskipun beberapa tulisan ini membahas praktik otonomi yang dijalankan rezim Orde Baru, tetapi secara garis besar studi-studi tersebut menunjukkan bahwa: '[K]ebijakan desentralisasi telah mengokohkan ketergantungan daerah pada pusat. [Hal ini] terjadi karena wewenang yang diserahkan kepada pemerintah daerah sangat dibatasi, sehingga tidak memungkinkan mereka untuk memiliki otonomi yang memadai baik dalam tingkat pengambilan keputusan maupun pada tahap pelaksanaannya. Pada sisi lain kontrol pemerintah pusat atas pemerintah daerah terlihat sangat dominan' (Hidayat 2000:75).

Isu otonomi, kemudian, lahir sebagai kritik terhadap praktik politik dan PSA rezim Orde Baru itu. Asumsi dasar dari kritik ini adalah bahwa pelimpahan kekuasaan politik dan PSA dari pusat ke daerah, atau, mereka yang keberatan dengan proposisi ini mengatakan, pemberian kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dirinya sendiri, akan memunculkan potensi-potensi pemerintah atau masyarakat lokal untuk dapat mengembangkan sistem politik dan strategi PSA yang lebih efektif, berkelanjutan dan berkeadilan. Asumsi ini didasari anggapan bahwa sistem politik dan PSA yang dikembangkan oleh pemerintah atau masyarakat di daerah akan sesuai dengan kebutuhan, keinginan, dan karakteristik mereka.

Logika inilah yang melahirkan dukungan terhadap lahirnya UU No. 22 tahun 1999. UU No. 22 ini mengatur distribusi kekuasaan (*power distribution*) antara pemerintah pusat dan daerah. Meskipun pada beberapa hal masih diperdebatkan, UU ini dianggap telah memberikan ruang lebih banyak kepada Pemerintah Daerah, terutama pada level kabu-paten, untuk dapat mengatur hidupnya. Pada level desa, UU ini malah memberikan kesempatan pada komunitas-komunitas lokal untuk mengembangkan sistem pemerintahan yang mereka inginkan.<sup>3</sup>

Paling tidak ada dua hal yang bisa di-pertanyakan dari diskursus dan praktik politik serta PSA di atas. Pertama, apakah kesimpulan dari penelitian-penelitian yang disitir terdahulu bahwa sistem politik yang sentralistis dan otoritarian yang dijalankan rezim Orde Baru benar-benar menutup pintu pada kebebasan relatif aktor-aktor untuk mewujudkan tindakan tertentu pada waktu tertentu? Kedua, apakah betul bahwa otonomi daerah, atau pemberian kesempatan kepada pemerintah daerah atau komunitas lokal untuk mengembangkan kebijakan dan strategi politik serta PSA yang sesuai dengan keinginan mereka, dijamin akan melahirkan praktik politik dan PSA yang berkeadilan dan berkesinambungan?

Dengan berefleksi pada isu manajemen sumberdaya laut, khususnya yang berhubungan dengan pengusaha ikan Garopa (*Grouper*)<sup>4</sup>, yang terjadi di salah satu kabupaten di Maluku, tulisan ini akan mencoba mendiskusikan kedua pertanyaan tersebut. Pendekatan interaksionisme simbolik (*symbolic interactionism*)<sup>5</sup> (lihat Cuff dan Payne 1981) akan

<sup>3</sup> Pemberian hak untuk mengembangkan sistem pemerintahan desa menurut keinginan komunitas lokal ini tentu merupakan kritik terhadap pemberlakuan UU No. 5 tahun 1979 pada zaman Orde Baru yang telah menyeragamkan sistem pemerintahan desa di seluruh Indonesia. Berbagai tulisan (lihat misalnya Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri dan Yayasan Ilmu Sosial 1988; Kato 1989; Zakaria 2000) menyatakan bahwa penerapan UU ini telah memrakorandakan tatanan tradisional yang sebelumnya berlaku efektif pada komunitas-komunitas di pedesaan.

<sup>4</sup> Di Maluku, istilah ini merupakan istilah generik yang tidak hanya melingkupi usaha penangkapan dan penjualan ikan Garopa, tetapi ikan-ikan karang dengan nilai ekonomis tinggi lainnya seperti ikan *Maming* atau *Napoleon* (*Humphead wrasse*).

digunakan untuk menganalisis perilaku aktor-aktor yang terlibat pada dua kasus konflik yang berhubungan dengan bisnis ikan Garopa. Aktor-aktor tersebut meliputi birokrat lokal dari level bupati sampai kepala desa, dan individu-individu anggota masyarakat biasa.

Dengan analisis ini akan ditunjukkan bahwa pada level perilaku, 'otonomi daerah' sebenarnya sudah terjadi, bahkan pada saat Orde Baru. Hal itu diindikasikan dengan kenyataan beroperasinya pengusaha ikan Garopa yang 'seharusnya'<sup>6</sup> tidak bisa diijinkan karena menggunakan bahan kimia yang destruktif, *Pottasium Cyanide* (PC). Pemberian ijin dan keterlibatan aktor-aktor tersebut di atas dengan jelas telah menunjukkan 'kebebasan relatif' elit-elit lokal dari level kabupaten sampai desa.

Analisis ini juga menunjukkan bahwa praktik otonomi daerah yang ditunjukkan dengan kebebasan relatif birokrat dan masyarakat lokal dalam mengatur domain politik dan praktek PSA, belum tentu mengarahkan pada terciptanya sistem politik dan praktek PSA yang efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan. Itu berarti bahwa diskursus dan praktik politik, serta PSA yang hanya memfokuskan perhatian pada isu tempat kekuasaan politik dan PSA harus diletakkan, meskipun mungkin esensial, tidaklah *sufficient*.

### Profil usaha ikan Garopa

Menelusuri bisnis ikan Garopa, kita tidak bisa menghindarkan diri untuk tidak mem-bicarakan Hongkong, karena dari sanalah bisnis ini berawal. Akar dari bisnis ini adalah budaya makan orang Cina. Untuk orang Cina, makan adalah *occasion* yang sangat penting, baik dalam konteks 'sosial' maupun bisnis. Johannes dan Riepen (1995) mengutip ungkapan informan mereka, bahwa orang Cina di Hongkong menyukai makan secara berkelompok, melebihi orang Barat menyukai minum bersama. Dalam konteks ini, ikan atau *seafood* umumnya, merupakan bagian utama dari sajian makanan mereka. Seorang Cina Kanton mengatakan '*...sea food is the food of foods* (Johannes dan Riepen 1995) dan fokus dari hidangan mereka adalah '*...steamed fish which is alive until minutes before appearing on the table* (Johannes dan Riepen 1995). Dalam konteks inilah ikan

Garopa dan Napoleon (*Humphead wrasse*) merupakan primadona dari *seafood* yang mereka sukai. Oleh karena itu tidaklah mengherankan kalau harganya juga sangat tinggi. Harga-harga ikan tersebut di pasar induk di Hongkong bisa berkisar antara 40-90 US\$ per kg, bergantung pada jenis dan ukurannya. Jenis-jenis tertentu *Humphead wrasse* (Napoleon) dan *Cheilinus undulus* (Garopa mulut tikus) bahkan bisa mencapai 180 US\$ per kg di restoran Hong-kong.

Pada awalnya kebutuhan akan ikan laut ini bisa dipenuhi dari eksploitasi di perairan lokal, namun lama-kelamaan, perairan lokal tidak bisa lagi mengimbangi kebutuhan tersebut. Hal itu disebabkan meningkatnya *demand* beriringan dengan meningkatnya kehidupan ekonomi orang-orang Cina, di Hongkong terutama, maupun karena *over exploitation*. Keadaan ini telah memaksa per-usahaan-perusahaan tersebut bergerak ke luar dari Hongkong. Pada tahun 1975 mereka sampai ke Philipina. Saat perairan Philipina telah menunjukkan *over exploitation*, mereka ber-gerak ke Palau. Selanjutnya, mereka terlibat eksploitasi di perairan Indonesia pada tahun 1989. Pada awal 1990-an mereka sampai di perairan Maluku. Pada saat itu, tidak hanya perusahaan yang dimiliki oleh orang Hongkong yang melakukan bisnisnya, tetapi juga pengusaha dari Taiwan dan Singapura. Mereka telah pula merangsang pengusaha-pengusaha lokal untuk turut terlibat.

Satu hal yang harus dicatat dalam hal ini adalah kenyataan bahwa dalam merespon *demand* yang tinggi, para pengusaha ikan Garopa ini tidak hanya melebarkan kegiatan usahanya di berbagai tempat, tetapi juga menggunakan teknik penangkapan dengan menggunakan bahan kimia berupa *Pottasium Cyanide*. Tampaknya cara ini dianggap merupakan jalan yang paling efektif untuk menangkap sebanyak mungkin Garopa dalam waktu sesingkat-singkatnya, tanpa memperhatikan masalah kerusakan lingkungan laut dan masalah sosial ekonomi dari masyarakat yang dekat atau pemilik dari perairan yang dieksploitasi.

Praktik penangkapan Garopa di Indonesia, termasuk Maluku, juga dilakukan dengan menggunakan *Pottasium Cyanide*. Lima perusahaan dan jumlah yang sama untuk usaha perorangan yang bergerak di bidang bisnis Garopa terlibat dalam penggunaan pottasium. Tentu saja praktik penangkapan seperti ini ilegal jika kita mengacu pada aturan-aturan yang berasal dari pemerintah pusat, dalam hal ini UU perikanan dan UU Lingkungan Hidup. Namun demikian, kegiatan-kegiatan itu berjalan terus dari sejak awal masuknya usaha itu sampai saat ini.

### Otonomi daerah dan usaha Garopa: refleksi dari dua kasus konflik

#### Menangkap basah nelayan pengguna potassium cyanide<sup>7</sup>

Gosip mengenai beroperasinya karyawan perusahaan ikan Garopa sudah beredar sekitar satu atau dua minggu saat kepala

<sup>5</sup> Perspektif ini berbeda dari perpektif yang banyak dipakai oleh penelitian atau tulisan-tulisan yang dikutip terdahulu, yakni pendekatan struktural. Perbedaan utama dari pendekatan-pendekatan ini adalah asumsi dasarnya. Pendekatan struktural cenderung memandang manusia sebagai obyek yang pasif yang tindakan-tindakannya ditentukan oleh kekuatan-kekuatan '*societal*' atau struktur yang melingkupinya (lihat Cuff dan Payne 1981:22). Sementara itu, pendekatan interaksionisme simbolik menganggap bahwa manusia dengan pikirannya mampu membaca situasi, dan dengan pikirannya itu menentukan perilaku seperti apa yang ingin diwujudkan. Dalam perspektif interaksionisme simbolik, struktur hanya dianggap sebagai bahan rujuk-an di mana aktor-aktor dapat memilih alternatif-alternatif tindakan yang bisa diwujudkan (lihat Vincent 1979:179).

<sup>6</sup> Kata 'seharusnya' ini merujuk kepada aturan-aturan yang datang dari pusat, baik berupa UU Perikanan, UU Lingkungan Hidup maupun aturan-aturan lainnya.

<sup>7</sup> Bagian ini disarikan dari tulisan penulis berjudul 'Lessons learned

desa bersama dengan dua penduduk menemukan 4 (empat) orang dari mereka sedang beroperasi di perairan desa pada tanggal 2 Agustus 1996. Pada saat patroli, mereka melihat sebuah speed boat asing berlabuh di perairan desanya. Saat didatangi, seorang tampak di atas speed boat tersebut memegang selang udara dan mengawasi mesin kompresor yang dihidupkan. Bagi kepala desa dan penduduknya, ini jelas telah menunjukkan bahwa nelayan ini sedang menggunakan PC. Karena itu kepala desa marah sekali sampai-sampai memukul nelayan tersebut dan memerintahkannya untuk menarik selang yang sedang dipegangnya. Selang itu, pada ujung lain bersambung dengan pakaian selam yang dikenakan oleh rekannya. Tidak ada alat penangkapan ikan yang dibawa oleh nelayan dengan pakaian selam ini. Sekali lagi, untuk kepala desa danarganya, hal itu merupakan petunjuk yang pasti bahwa nelayan tersebut menggunakan PC.

Beberapa puluh meter dari speed boat itu terlihat pula speed boat lain. Saat didatangi, terdapat dua nelayan di atasnya. Seperti pada speed boat pertama, tidak ditemukan peralatan penangkap ikan selain kompresor dan alat selam. Saat diperiksa, selain alat-alat selam terdapat pula senter, alat penyuntik perut ikan untuk mengempeskan gelembung udara, beberapa ekor ikan Garopa dan satu ekor ikan Napoleon. Seorang penduduk yang turut memeriksa *speed boat* juga menemukan dua buah pil yang diduga PC.

Keempat nelayan dibawa ke desa untuk di-tanyai. Saat ditanyai, mereka mengaku bekerja pada sebuah perusahaan yang dimiliki oleh seorang pengusaha di Makassar (saat itu masih bernama Ujung Pandang) dan mempunyai kapal penampung yang berlabuh di salah satu pulau di sekitar situ. Mereka juga mengaku memakai PC dalam kegiatan penangkapan ikannya, sekaligus menjelaskan cara penggunaannya.

Setelah yakin mempunyai bukti dan keterangan cukup yang menunjukkan penggunaan PC, kepala desa menyita kedua speed boat dan melaporkan keempat nelayan itu ke polisi. Polisi menerima baik laporan tersebut, tetapi mengatakan tidak bisa memproses kejadian itu secara hukum. Awalnya mereka mengatakan bahwa tidak cukup bukti untuk tuntutan penggunaan PC atau perusakan lingkungan. Namun, pada akhirnya mereka secara terus terang mengatakan kesulitan penanganan kasus ini disebabkan oleh keterlibatan atasan-atasan mereka. Pada akhir pembicaraan, kepala desa disarankan untuk menyelesaikan masalah itu secara adat di desa. Dengan demikian, tidak ada petugas dari kabupaten yang bisa turut campur.

Menghadapi kebuntuan dengan polisi, pada hari berikutnya kepala desa melaporkan kejadian itu ke Bupati. Sama seperti halnya polisi, bupati juga angkat tangan. Beliau mengatakan bahwa ini bukan kasus pertama, kegiatan penangkapan Garopa dengan PC sudah berlangsung bertahun-tahun. 'Kesulitan penanganan lahir karena keterlibatan aparat,' katanya. Pada akhir pertemuan, bupati menyaran kepala desa untuk menemui Dandim. Saran ini tentu saja aneh karena secara struktural tidak ada hubungan antara masalah penggunaan PC dengan tentara. Namun demikian, kepala desa mengikuti saran itu. Beliau mencoba menemui Dandim yang pada saat itu sedang ada di rumahnya. Namun demikian, pertemuan itu tidak terjadi karena Dandim berkeberatan menerima kepala desa dengan alasan sedang sibuk mempersiapkan rencana kepergiannya ke Irian. Kepala Desa memperkirakan, beliau sudah diberitahu oleh Bupati mengenai kedatangannya yang ditemani staf LIPI lokal.<sup>8</sup>

from attempting to crub cyanide fishing in Maluku, Indonesia', dimuat pada *The Live Reef Fish: The Live Reef Fish Export and Aquarium Trade Information Bulletin*, No. 4 April 1998.

<sup>8</sup> Beberapa waktu setelah insiden ini penulis mendapatkan bukti

Frustrasi dengan ketiadaan dukungan birokrat lokal, kepala desa akhirnya mengambil keputusan untuk membawa masalah ini kembali ke desanya. Itu berarti dia harus menyelenggarakan sidang adat dengan mengumpulkan tokoh-tokoh di desa. Mereka adalah staf desa dan wakil dari kelompok-kelompok kekerabatan 'asli' (the origin kin-groups).

Setelah melampaui masa sulit karena tekanan-tekanan dari pihak perusahaan dengan meminjam tangan Danramil setempat, kepala desa akhirnya berhasil menyelenggarakan sidang adat empat minggu setelah peristiwa penangkapan. Sidang adat itu dihadiri oleh Babinsa, yakni tentara staf Koramil yang bertugas 'membimbing' penduduk desa. Dalam pidato pembukaan dikatakan Babinsa tersebut mewakili Danramil yang dengan 'sangat menyesal' tidak bisa menghadiri sidang adat. Selain itu hadir juga wakil-wakil dari seluruh kelompok kekerabatan 'asli' dan staf desa serta wakil dari perusahaan yang mempekerjakan para nelayan yang ditangkap. Menurut kepala desa, dalam sambutannya, sidang adat ini hanya mengadili perkara pencurian ikan di wilayah desa dan bukan penggunaan PC. Hal terakhir, menurut kepala desa, di luar wewenang adat, dan karena itu, urusannya telah diserahkan kepada yang berwenang di kabupaten.

Sidang adat ini menghasilkan keputusan berupa denda kepada pihak perusahaan sebesar 6.000.000 rupiah. Setelah pihak perusahaan membayar denda itu, kepala desa akan mengembalikan kedua *speed boat* yang disitanya pada saat penangkapan. Namun demikian, keputusan itu bukanlah final Wakil dari pihak perusahaan diberi waktu untuk mendiskusikan denda itu dengan pemimpinnya di Makassar. Keputusan akhir akan digelar pada sidang adat berikutnya.

Sidang adat lanjutan diadakan dua minggu setelah itu. Berbeda dengan sidang adat pertama, jalannya sidang ini telah diatur oleh Danramil, Kepala Desa dan wakil dari pihak perusahaan yang telah berdiskusi sebelumnya. Pada diskusi ini wakil perusahaan telah menyanggupi untuk membayar denda sebesar putusan pada sidang pertama, 6.000.000 rupiah. Namun demikian, uang tersebut diambil 1.000.000 rupiah oleh Danramil yang, menurut Danramil, akan dibagikan kepada teman-temannya. Menyikapi hal itu kepala desa mengatur wakil perusahaan untuk mengaku, dalam sidang adat, bahwa perusahaannya hanya sanggup membayar 3.000.000 rupiah, sementara uang sisa sebesar 2.000.000 diambil kepala desa sebagai 'ongkos perkara'.

Sidang berlanjut seperti yang direncanakan mereka. Uang yang 3.000.000 rupiah diterima desa yang, kemudian digunakan untuk pembangunan sebuah mesjid dan gereja yang ada di desa itu, setelah dipotong uang lelah untuk dewan sidang. Kasus itu dianggap selesai saat kepala desa menyerahkan kedua *speed boat* sitaannya.

Kasus di atas menunjukkan dengan jelas otonomi dari birokrat-birokrat lokal—dari bupati sampai kepala desa—dalam mewujudkan tindakannya. Secara struktural keseluruhan birokrat tersebut di atas merupakan tangan-tangan dari pemerintah pusat yang—melalui UU Perikanan dan Lingkungan Hidup—melarang beroperasinya perusahaan ikan yang menggunakan bahan destruktif seperti halnya PC. Namun demikian, dengan pertimbangan sendiri, mereka memilih untuk tidak menggunakan struktur yang bersumber dari negara itu sebagai acuan perilaku mereka

kemungkinan keterlibatan Dandim dalam bisnis serupa. Bukti itu berupa perjanjian kontrak tempat usaha ikan Garopa antara Dandim, mengatasnamakan koperasi Kodim, dengan ketua adat di desa tempat nelayan-nelayan itu ditangkap.

dalam menangani kasus yang dihadapi itu. Mengapa mereka berperilaku demikian dalam peristiwa itu?

### Polisi

Pada awalnya polisi melepaskan ‘tanggung jawab’ strukturalnya dengan cara me-nyuruh kepala desa menyelesaikan masalah itu secara adat. Hal itu berarti dipilihnya adat sebagai alat pemecahan masalah itu. Namun demikian, harus diingat bahwa tindakan ini dilatarbelakangi oleh pertimbangan tentang kedudukan mereka di bawah tentara yang terlibat dalam bisnis serupa dalam struktur kemiliteran. Perilaku polisi tersebut mengacu pada dua struktur yang berbeda, yakni struktur adat, dan struktur yang bersumber pada ne-gara, yakni stuktur kemiliteran. Tetapi, struktur negara yang dipilih bukanlah struktur yang ‘seharusnya’ dipilih, yakni, dalam konteks ini, sebagai penegak dari UU perikanan maupun UU Lingkungan Hidup. Struktur yang dipilih sebagai rujukan perilaku polisi adalah hierarkis peranan dalam struktur kemiliteran.

### Bupati dan Dandim

Pada saat bupati mengatakan bahwa ia sudah tahu tentang operasi PC, tetapi merasa tidak bisa berbuat apa-apa, maka tindakan membiarkan hal itu jelas tidak mengacu pada perangkat tindakan yang disajikan oleh jaba-tan strukturalnya sebagai representasi dari negara di wilayah hukum kabupaten tersebut. Penafian terhadap posisi strukturalnya sebagai bupati pulalah yang menjadi landasan dari tindakannya pada saat ia merujuk kepala desa untuk menghadap Dandim. Namun, perilaku bupati itu mungkin didasari atas pertimbangan pribadinya sehubungan dengan kebutuhan sokongan politik dari Dandim, atau keenggan-an pada Dandim karena struktur pertemanan sesama pejabat lokal. Perilaku ini juga mencer-minkan otonomi dari bupati untuk memilih aspek mana dari struktur negara yang ditolak-nya, dan yang digunakan sebagai dasar tindakannya.

Keterlibatan Dandim dalam usaha ikan Garopa yang mungkin didorong pertimbangan keuntungan ekonomi pribadi, jelas mengingkari pula posisi strukturalnya sebagai penguasa militer di kabupaten tersebut. Tetapi, tentu saja keberaniannya untuk melakukan hal itu didorong atas kesadarannya akan kekuasaan militer yang diemban dari posisi strukturalnya sebagai Dandim. Perilaku Dandim itu jelas menunjukkan wujud otonominya

### Kepala Desa

Kita bisa menyaksikan bagaimana kepala desa bermain dalam dua struktur yang tersedia, yakni struktur yang disuguhkan negara yang menempatkannya pada posisi kepala desa, dan struktur adat yang menempatkannya sebagai kepala adat. Kedua struktur itu menjadi acuan tindakannya pada saat menangkap keempat nelayan. Pada saat memimpin sidang adat, walau dia menggunakan adat sebagai acuan dari tindakannya, kita tidak bisa menafikan kenyataan bahwa pilihan tindakan itu didasarkan atas desakan Polisi dan

Danramil. Desakan Polisi dan Danramil itu tidaklah relevan jika kita mengacu pada kepala desa sebagai ketua adat. Dalam struktur adat, kepala desa yang disebut sebagai *orang kaya*, tidak berada di bawah kontrol polisi dan Dandim. Ia adalah seorang Raja (*Rat*). Artinya, keputusan kepala desa untuk menggelar sidang adat juga terkait dengan posisi stukturalnya sebagai kepala desa yang berada di bawah koordinasi polisi dan Danramil. Namun, pengambilan 2.000.000 rupiah dari uang denda merupakan tindakan yang tidak mengacu pada kedua strukrur tersebut di atas. Mengapa demikian? Jika mengacu pada struktur negara, sesuai dengan posisinya yang berada di bawah Danramil, ‘seharusnya’ ia menurut pada tuntutan Danramil.<sup>9</sup> Sebaliknya, jika hal itu mengacu pada aturan adat, kita bisa memper-tanyakan mengapa dia harus mengambil uang itu secara sembunyi-sembunyi? Lepas dari se-mua itu, tindakan kepala desa—baik sebagai kepala pemerintahan terkecil dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia, maupun sebagai ketua adat—menunjukkan kebebasan relatif dari tindakannya. Dengan perkataan lain, tindakan itu didasari kesadaran otonominya.

### Kasus pengusiran perusahaan ikan Garopa<sup>10</sup>

Insiden pengusiran perusahaan ikan Garopa itu dipacu oleh sebuah kontrak antara ketua adat<sup>11</sup> dengan sebuah ‘perusahaan’ ikan Garopa yang dimiliki oleh seorang warga negara Taiwan beristrikan seorang Jawa. Kontrak itu berisi perjanjian bahwa ketua adat, dalam hal ini bertindak sebagai tuan tanah (‘pemilik wilayah’), memberikan ijin kepada pihak perusahaan untuk membangun base-camp di salah satu pulau yang merupakan bagian dari wilayah desa, dan mencari ikan di perairan sekitar *base-camp* tersebut selama jangka waktu tertentu. Sebaliknya, untuk hak-hak tersebut, pihak perusahaan akan memba-yar sejumlah uang tertentu kepada ketua adat. Perjanjian itu disiapkan dengan melibatkan Danramil. Menurut beberapa informan, nas-kahnya disiapkan di kantor Danramil, dan Danramillah yang ditunjuk oleh pihak perusahaan untuk menengahi hubungan antara pihaknya dengan pihak ketua adat.

Menindaklanjuti perjanjian lisan itu, pihak perusahaan telah membangun *base-camp*nya dan siap melakukan penangkapan ikan di tempat yang ditunjukkan oleh ketua adat. Seluruh kegiatan itu dilakukan dengan mem-pekerjakan penduduk desa setempat.

Beberapa penduduk desa yang secara politik memihak kepala desa mendesak penjabat kepala desa<sup>12</sup> untuk datang dan

<sup>9</sup> Sekitar satu minggu setelah sidang adat kedua, kepala desa menceritakan bahwa dia bertemu Danramil di pusat kota. Pada pertemuan itu Danramil meminta bagian lebih banyak. Namun demikian, kepala desa tidak memberinya.

<sup>10</sup> Kasus ini pernah penulis gunakan sebagai acuan dari diskusi mengenai masalah hak ulayat laut dan politik kepala desa (Lihat Adhuri 1998a:115-169).

<sup>11</sup> Secara politik ketua adat adalah oposan kepala desa. Sikap oposisinya ditunjukkan dengan memimpin pen-dukungnya untuk menjalankan program-program ‘pembangunan’ di desa menandingi apa yang dilakukan kepala desa. Program-program tersebut di antaranya adalah membangun mesjid sendiri, membangun der-maga dan pelebaran kampung.

<sup>12</sup> Pada saat itu kepala desa sedang berada di Jakarta.

mengusir per-usahaan itu. Alasan utama mereka adalah bahwa perusahaan itu beroperasi di wilayah desa tanpa ijin pemerintah desa. Selain itu, dari alat-alat yang akan digunakan, mereka curiga perusahaan ini akan menggunakan PC. Dengan demikian, sudah cukup alasan untuk mengusir-nya.

Pengusiran terjadi pada sore hari, pada saat itu pihak perusahaan dituntut untuk segera keluar dari wilayah desa dan membawa semua perlengkapan milik mereka. Untuk hal itu mereka diberi waktu satu hari. Sebagai jaminan, sebuah *speed boat* 'diamankan' dan disimpan di rumah kepala desa. Pihak perusahaan yang diwakili oleh istri WN Taiwan yang mengaku sebagai direktur perusahaan, menandatangani surat pernyataan kesediaan memenuhi tuntutan itu.

Malam harinya, ketua adat, pihak per-usahaan dan Babinsa memaksa pejabat kepala desa mengadakan sidang adat untuk membicarakan pemberian ijin pendirian *base-camp* dan operasi penangkapan Garopa kepada pihak perusahaan. Meskipun pejabat kepala desa tidak berketuk dengan tuntutan ini, pendukung kepala desa yang terlibat pengusiran, yang tidak sedikit di antara mereka adalah wakil dari kelompok kekerabatan asli, berhasil menolak keinginan pihak perusahaan dan ketua adat—yang disokong oleh Babinsa—untuk mengadakan sidang adat dadakan. Alasan yang dikemukakan ialah bahwa kepala desa sedang tidak ada di tempat.

Kesesokan harinya, pihak yang mengusir perusahaan melaporkan kejadian itu ke polisi, sementara pihak perusahaan bersandar pada Danramil. Keterlibatan polisi dan tentara ini mendorong terwujudnya sidang adat yang diselenggarakan sore hari pada hari yang sama di kediaman pejabat kepala desa. Sidang adat ini dihadiri oleh Babinsa, pihak perusahaan, ketua adat dan wakil-wakil kelompok kekerabatan 'asli'.

Tidak ada keputusan yang jelas mengakhiri sidang adat itu selain pertengkaran antara pihak-pihak yang terlibat. Emosi Babinsapun terpancing, karena dia dianggap memihak ke perusahaan oleh mereka yang terlibat dalam pengusiran perusahaan tersebut. Pertengkaran itu meliputi isu siapa yang berhak atas transfer dari hak mendirikan *base-camp* dan menangkap ikan di perairan desa ke perusahaan milik orang luar. Tentu saja hal ini berkaitan dengan ijin yang diberikan oleh ketua adat ke pihak perusahaan Garopa yang diusir. Kedua belah pihak menggunakan dalil-dalil yang mengacu pada adat, dan juga mengacu pada aturan-aturan nasional. Ketua adat, misalnya, mengatakan bahwa *base-camp* perusahaan dibangun di atas tanah desa yang telah menjadi hak milik pribadi, karena telah dibuka menjadi kebun. Dia juga merasa menjadi pemilik perairan di wilayah operasi perusahaan atas dasar sejarah lisan yang menunjukkan hak keluarganya atas wilayah tersebut. Pada saat yang sama, ia berargumen bahwa ia dan pihak perusahaan dibantu Danramil menyiapkan surat ijin operasi perusahaan. Hal ini dianggap mengikuti prosedur formal perusahaan ikan. Sebaliknya, pihak yang mengusir perusahaan menyangkal klaim kepala adat tersebut, karena—menurut adat—kalah mereka, wilayah itu adalah hak milik bersama kelompok kekerabatan asli di desa itu. Ini berarti, tidak ada seorang pun yang berhak mentransfer hak tersebut, termasuk kepala desa sekalipun. Selain itu, mereka mengatakan bahwa perusahaan itu telah mengingkari 'kedaulatan' mereka dengan masuk tanpa seijin kepala desa, pemimpin mereka. Dengan alasan perlengkapan yang berada di *base camp* perusahaan merupakan alat-alat yang biasa dipakai untuk penangkapan Garopa dengan PC, mereka juga mengatakan perusahaan itu ilegal karena UU Perikanan dan UU lingkungan hidup meng-haramkan cara-cara penangkapan dengan menggunakan bahan beracun seperti itu.

Tidak ada sidang adat lagi yang diselenggarakan untuk menyelesaikan masalah ini. Namun, seorang informan mengatakan, pihak yang mengusir pada akhirnya mengembalikan *speed boat* perusahaan, dan perusahaan itu

melanjutkan pembangunan *base-camp* dan operasinya.

Penulis sempat pula mengorek informasi dari mereka yang bekerja pada perusahaan yang diusir ini. Mereka ternyata telah mengetahui kemungkinan terjadinya konflik tersebut. Mereka pun mengetahui kemungkinan penggunaan PC pada operasi penangkapan ikan yang akan mereka lakukan. Hal terakhir mereka simpulkan dari alat-alat yang disediakan pihak perusahaan, dan kenyataan bahwa perusahaan telah melakukan penangkapan dengan PC di tempat lain. Tetapi, karena masa kontraknya karena telah berakhir, perusahaan itu pun harus berpindah wilayah operasinya. Saat ditanya mengapa mereka mau bekerja di perusahaan tersebut, mereka menjawab, baik kepala desa maupun ketua adat tidak pernah memperhatikan mereka. Keuntungan-keuntungan yang datang dari kontrak wilayah hanya masuk kantong elit-elit desa itu. Oleh karena itu, mereka tidak peduli dengan siapa mereka bekerja, dan di lokasi mana, sepanjang itu bisa membantu memenuhi kebutuhan ekonomi.

Seperti kasus pertama, kasus ini pun menunjukkan otonomi elit lokal atas tindakan mereka, bahkan juga anggota masyarakat. Mengapa hal itu mereka lakukan?

### *Ketua Adat*

Jika kita memusatkan perhatian pada perilaku ketua adat, maka tampak bahwa ia menggunakan struktur yang dibangun pemerintah pusat yang direpresentasikan oleh keterlibatan aparat-aparat dan aturan-aturannya, maupun lembaga dan aturan yang bersumber dari adat sebagai acuan bertindakannya. Atau, setidaknya ia menggunakan alasan-alasan yang mengacu pada dua struktur tersebut sebagai alat legitimasi tindakannya. Ketua adat misalnya, melihat bahwa aparat-aparat yang ada di kabupaten adalah aparat-aparat yang mempunyai kekuasaan sebagai representasi pemerintah pusat. Kedekatan dengan mereka, dalam pandangan ketua adat, dapat memberikan dukungan politik berkaitan dengan sikap oposisinya terhadap kepala desa. Kedekatan dengan pengusaha ikan Garopa, selain diharapkan sebagai jembatan untuk menghubungkannya dengan birokrat dan aparat keamanan lokal, juga dapat menyokong—secara ekonomi—kebutuhan-kebutuhan pribadi, dan pengembangan program-program yang dijalankannya sebagai ekspresi dari sikap oposisinya terhadap kepala desa.

### *Pengusir perusahaan ikan Garopa*

Seperti halnya ketua adat, tindakan mereka yang terlibat dalam pengusiran terhadap perusahaan ikan Garopa juga menunjukkan perilaku yang didasari atas kesadaran dan kalkulasi, bukan ditentukan oleh posisinya sebagai 'anak adat', atau sebagai warga negara. Bahkan, perilaku mereka merujuk pada dua struktur tersebut. Hal itu, misalnya, tercermin dari alasan mengusir perusahaan tersebut, yakni beroperasi di wilayah mereka. Pengusiran itu tentunya terkait dengan konsepsi *petuanan*<sup>13</sup> dalam adat, dan dengan pelanggaran terhadap UU Perikanan dan Lingkungan Hidup. Pelanggaran itu mungkin akan dilakukan oleh perusahaan

<sup>13</sup> Konsep *petuanan* mengacu pada wilayah (darat dan laut) yang diklaim sebagai milik kelompok sosial tertentu, dalam hal ini komunitas desa.

ikan Garopa dengan penggunaan PC.

### **Pekerja di perusahaan ikan Garopa**

Jika menyimak alasan keterlibatan penduduk setempat pada pengoperasian perusahaan ikan Garopa, kita akan memperoleh penjelasan yang terlepas dari struktur tradisional maupun nasional. Mereka mengatakan bahwa keterlibatannya bukanlah karena keberpihakan kepada kepala desa atau ketua adat, karena siapapun yang memimpin desa tersebut akan menikmati sendiri keuntungan dari kerjasama dengan perusahaan. Selain itu, apa pun sikap mereka terhadap perusahaan tersebut tidak akan mempengaruhi keberadaan perusahaan, karena keputusan terletak di tangan para pemimpin desa. Karena itu, yang lebih mereka utamakan adalah keuntungan apa yang mereka peroleh dari beroperasinya perusahaan tersebut. Sekali lagi, perilaku ini menunjukkan otonomi mereka pada saat merespon situasi yang dihadapi.

### **Penutup**

Marilah kita simak ulang apakah benar bahwa sistem politik yang sentralistis dan otoritarian yang dijalankan rezim Orde Baru benar-benar menutup pintu pada kebebasan relatif aktor-aktor untuk mewujudkan tindakan tertentu pada waktu tertentu? Apakah benar bahwa otonomi daerah, atau pemberian kesempatan kepada pemerintah daerah atau komunitas lokal untuk mengembangkan kebijakan dan strategi politik serta PSA sesuai dengan keinginan mereka, dijamin akan melahirkan praktik politik dan PSA yang efektif, berkeadilan dan berkesinambungan? Dua kasus yang dikaji dalam tulisan ini menyajikan pelajaran sebagai berikut:

Mengkaji perilaku-perilaku birokrat lokal dan anggota masyarakat biasa, tidak mudah untuk mengatakan telah terdapat marjinalisasi institusi-institusi tradisional oleh institusi yang terwujud oleh kebijakan pemerintah pusat. Atau, dengan perkataan lain tidak benar bahwa sistem politik dan PSA yang dikembangkan rezim Orde Baru benar-benar mendikte, atau tidak memberi ruang pada birokrat dan masyarakat lokal untuk mewujudkan perilaku yang sesuai dengan keinginan mereka. Mengapa demikian? Pada level tindakan, aktor-aktor menyeleksi struktur, atau elemen dari struktur, sebagai dasar dari tindakan mereka. Proses pemilihan itu dilakukan secara berbeda dari satu konteks ke konteks yang lain. Pada konteks-konteks tertentu, aktor-aktor mewujudkan tindakan yang mengacu pada struktur bentuk pemerintahan pusat. Pada konteks yang lain, mereka memilih adat sebagai acuan bertindak; dan pada konteks yang lain mereka memilih, atau menolak kedua-duanya.

Kesimpulan yang berbeda dari wacana yang umum berlaku itu dilandasi oleh asumsi berdasarkan pendekatan interaksi simbolik yang mengoreksi kelemahan pendekatan struktural. Sebagaimana dijelaskan pada catatan kaki no. 5, asumsi dasar pendekatan struktural adalah bahwa tindakan (perilaku) manusia ditentukan oleh struktur yang

melingkupinya. Bila perspektif itu digunakan, maka semua tindakan manusia akan dianggap sebagai refleksi dari posisi strukturalnya. Dengan demikian, jika terjadi kesalahan atau kerusakan sebagai akibat dari tindakan-tindakan tertentu, bukanlah aktor yang dipersalahkan, melainkan strukturnya. Logika ini membenarkan proposisi bahwa struktur yang bersifat sentralistis dan otoritarianlah yang telah menyebabkan lahirnya krisis multi dimensi di tanah air ini.

Padahal dua kasus di atas memperlihatkan, dengan pendekatan interaksionisme simbolik dapat dibuktikan bahwa tidaklah benar tindakan manusia itu didikte oleh struktur. Pada proses pengambilan keputusan, seorang aktor membaca situasi lingkungan disekitarnya, termasuk keberadaan struktur yang melingkupinya. Dengan menggunakan kalkulasinya sendiri, ia melakukan pemilihan atau penolakan terhadap struktur, atau elemen-elemen dari struktur yang ada. Karena kalkulasi yang dilakukan aktor itulah, maka konsekuensi dari tindakannya itu juga merupakan tanggungjawab yang harus dipikulnya. Kemungkinan besar, akibat dari tindakan itu malahan telah diperhitungkan sebelumnya oleh aktor-aktor tersebut. Dalam hal ini harus dipisahkan antara akibat dari perilaku itu terhadap diri si aktor (ini tentu berkaitan langsung dengan tujuan dari tindakan si aktor), dan akibat yang akan diderita oleh orang lain atau lingkungan fisiknya.

Jika kita hubungkan logika di atas dengan isu otonomi daerah, maka otonomi daerah yang diartikan sebagai '*...a freedom which is assumed by a local government in both making and implementing its own decisions*' (Mawhood 1987), belum tentu bisa menuntun terciptanya praktik politik dan PSA yang efektif, berkeadilan, dan berkesinambungan. Dua kasus di atas menunjukkan bahwa birokrat-birokrat lokal menjadikan 'keuntungan' pribadi sebagai tujuan dari tindakannya, dan untuk mencapai tujuan itu mereka tidak segan-segan mengorbankan keperluan orang lain, atau bahkan masyarakat. Hal itu berarti bahwa diskursus dan praktik politik serta PSA selama ini—yang hanya menekankan pada isu di pihak mana kekuasaan harus diletakkan—meskipun mungkin *essential*, tidaklah *sufficient*. Isu lain harus memperkaya diskursus dan praktik politik serta PSA itu, yakni bagaimana kekuasaan itu digunakan.

Terakhir, jika kita hubungkan realitas di atas dengan proposisi bahwa tujuan pengembangan praktik politik dan PSA yang efisien, berkeadilan, dan berkesinambungan itu hanya akan bisa dicapai jika aktor-aktor berperilaku 'efektif', maka faktor manusia harus mendapat perhatian utama. Aktor-aktor itulah yang memutuskan apakah dia akan mewujudkan perilaku yang 'efektif' untuk menyejahterakan umat, atau mewujudkan perilaku yang hanya efektif untuk membenuhi kebutuhan-kebutuhan pribadi, tanpa memikirkan kepentingan umat. Karena kerangka acuan dari tindakan itu adalah struktur, maka penciptaan struktur itu merupakan kunci pula. Dalam hal ini yang patut dipikirkan adalah pembentukan struktur yang menyejajarkan pemenuhan kebutuhan pribadi dengan kebutuhan publik.

## Kepustakaan

Adhuri, D.S.

1998a *Hak Ulayat Laut, Sosial Kelas dan Politik Kepala Desa: Memahami Konteks Sosial Manajemen Sumber Daya Laut di Kepulauan Kei, Maluku Tenggara*. Prosiding Kebijakan dan Masalah Sosial Kependudukan dalam Pengelolaan Sumber Daya Kawasan Pesisir Indonesia. Depok: Jurusan Antropologi, FISIP Universitas Indonesia.

1998b 'Who Can Challenge Them? Lessons Learned from Attempting to Crub Cyanide Fishing in Maluku, Indonesia', *Live Reef Fish: The Live Reef Fish Export and Aquarium Trade, Information Bulletin*(4):12-17.

Badan Penelitian dan Pengembangan Depdagri dan YIS

1988 *Pemerintahan Desa Jilid I dan II*. Jakarta.

Crouch, H.

1990 'Introduction', *State and Civil Society in Indonesia*. Australia, Monash Asia Institute: 115-120.

Cuff, E.C. dan G.C.F. Payne (peny.)

1981 *Perspectives in Sociology*. London: George Allen and Unwin.

Hidayat, S.

2000 'Otonomi Daerah dalam Perspektif Perilaku Elit Lokal', dalam *Indonesia Menapak Abad 21: Kajian Ekonomi Politik*. Jakarta, Millenium Publisher. Hlm. 71-100.

Johannes, R.E. dan M.Riepen

1995 *Environmental, Economic, and Social Implications of the Live Reef Fish Trade in Asia and the Pacific, Report to the Nature Conservancy and the South Pacific Commission*.

Kato, T.

1989 'Different Fields, Similar Locusts: Adat Communities and the Village Law of 1979', *Indonesia* 47:89-114.

Kuntjoro-Jakti, D.

1981 *The Political Economy of Development: The Case of Indonesia under the New Order Government, 1966-1978*. Tesis Ph.D. tidak dipublikasikan. Berkeley: Berkeley University of California.

Mawhood, P. (ed.)

1987 *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*. Chicheser, John Wilet & Sons.

Morfit, M.

1986 'Strengthening the Capacities of Local Government: Policies and Constrains', dalam Mac Andrew (peny.) *Central Government and Development in Indone-*

*sia*. MacAndrew. Singapore, Singapore University Press.

Vincent, J.

1978 'Political Anthropology: Manipulative Strategies', *Annual Review of Anthropology*. 7:175-195.

Zakaria, R.Y.

2000 *Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru*. Jakarta, ELSAM.