

# REKONSTRUKSI POLITIK HUKUM KETAHANAN PANGAN BERBASIS SISTEM KEARIFAN LOKAL GUNA MEWUJUDKAN KEDAULATAN PANGAN

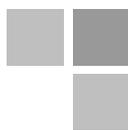
**RACHMAD SYAFA'AT, ESMI WARRASIH PUJIRAHAYU, AAN EKO WIDIARTO**

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Jalan Mayjen Haryono 169, Malang, Telp. (0341) 553898, Indonesia, Email: widiarto@brawijaya.ac.id, rachmad.safaat@yahoo.com.

## ABSTRACT

The local wisdom of indigenous people of Tengger in Ngadas, Malang regency in managing natural resources and agriculture are, to some extent, still exist, live, developed and continued until recent days. This study begins at questioning how to reconstruct a model of legal politics for food security, which is based on local wisdom of indigenous People of Tengger that are able to obtain food sovereignty. The study applies two approaches, namely normative approach, which is used to analyze the various laws and policies as well as legal politics related to National Food Security and their implementation on Tengger indigenous people. The other approach is socio legal approach, which is used to assess the existence of local wisdom system and the conflicts occurred in managing natural resources experienced by the indigenous people of Tengger. The result of the study indicates that the reconstruction of the model of legal politics of food security through co-management model that synergizes the government-owned institutional food security with the community-owned institutional food sovereignty, especially the Tengger indigenous people, is required.

Keywords: Legal Politics, Food Sustainability, Food Souverignty



## I. PENDAHULUAN

Kehidupan masyarakat dan bangsa, bisa dikatakan stabil dan aman apabila rakyatnya memiliki cukup pangan. Idealnya semua bangsa harus mampu memproduksi pangan mereka sendiri (swasembada pangan). Namun, itu saja belum cukup. Rakyat juga memerlukan pangan yang aman untuk dikonsumsi. Masalah pangan belakangan ini menjadi keinginan yang semakin sulit dipenuhi sejak perusahaan-perusahaan agrobisnis global memperluas pertanian yang syarat dengan asupan kimia dan bioteknologi secara intensif ke seluruh dunia. Dalam praktek, terjadi pengusuran dan penghapusan sistem-sistem pertanian berbasis masyarakat yang berskala kecil, terdiversifikasi dan mandiri yang kemudian digantikan oleh korporasi pertanian monokultur berorientasi ekspor yang

menyebabkan terjadinya tuna-tanah, kelaparan dan kerawanan pangan di dunia. Hal itu juga berakibat pada rusaknya lingkungan global, seperti menipisnya kesuburan tanah (*soil depletion*), polusi dan pemborosan air, hancurnya keanekaragaman hayati dan pengetahuan masyarakat lokal (Khudori, 2004: 295).

Perubahan ke arah pertanian industri global saat ini, memang meningkat pesat. Ini terjadi karena korporasi-korporasi pertanian semakin gencar melancarkan propaganda. Setiap tahunnya, mereka menganggarkan miliaran dolar untuk kepentingan lobi, iklan dan humas (*public relation*). Hal ini dilakukan untuk mempromosikan berbagai kebijakan perdagangan nasional dan global, sehingga bisa mempercepat perkembangan menuju sistem pertanian industrial. Korporasi-korporasi global ini, bersikukuh mengkampanyekan bahwa pertanian industrial jauh lebih efisien ketimbang pertanian tradisional. Pertanian industrial memiliki peluang yang lebih baik, untuk memberikan makan dunia yang kelaparan. Kenyataan menunjukkan, bahwa hal tersebut tidak terbukti dan sangat bertolak belakang dengan apa yang diharapkan.

Seperti ditegaskan dalam *World Food Summit* di Roma, 10-12 Juni 2002, kelaparan masih menjadi musuh di Bumi. Deklarasi Roma 1996 yang menargetkan penurunan jumlah orang kekurangan gizi dari 800 juta tahun 1996 menjadi 400 juta Tahun 2015, telah gagal. Penurunan jumlah orang kekurangan gizi mestinya 22 juta orang/tahun, tetapi sampai tahun 2002 hanya turun 6 juta orang pertahun (Khudori, 2004: 295).

Berdasarkan data *World Food Summit* tersebut, efisiensi pertanian industrial hanya khayalan. Efisiensi menurut pengikut pertanian industrial, dicerminkan oleh murahnya harga pangan di pasar dunia. Pandangan ini sangat menyesatkan. Harga pangan dunia, tidak bisa dijadikan indikator efisiensi karena harga tersebut merupakan harga *dumping* yang hanya bisa dilakukan berkat subsidi besar-besaran dari pemerintah.

Berdasarkan analisis tersebut, sangat penting mempertahankan perspektif sistem pertanian berbasis masyarakat berskala kecil, terdiversifikasi dan mandiri, yang sesungguhnya telah didukung oleh banyak bukti empiris. Kira-kira setengah penduduk dunia tergantung langsung pada tanah, membudidayakan tanaman pangan, memberi makan keluarga dan komunitasnya. Mereka menggunakan varietas benih lokal yang telah berkembang selama berabad-abad. Mereka juga telah menyempurnakan berbagai pupuk organik mereka sendiri, mengatur pola tanam bergilir (*crop rotation*) serta menggunakan pestisida alami. Secara turun-temurun, mereka juga bersama-sama menggunakan seluruh unsur barang-barang milik bersama yang ada di lokal (*local common*), termasuk diantaranya air, tenaga kerja dan benih. Mereka telah memberikan contoh pentingnya keanekaragaman hayati bagi kelangsungan hidup masyarakat. Telah banyak bukti yang menunjukkan, bahwa sistem pertanian berbasis masyarakat berskala kecil, terdiversifikasi dan mandiri itu mampu mencukupi kebutuhan pangan masyarakat lokal selama berabad-abad. Kehandalan sistem pangan mereka selama berabad-abad

membuktikan bahwa mereka memiliki kedaulatan pangan.

Politik hukum ketahanan pangan nasional telah tertuang dalam Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) dan Undang-Undang Dasar (UUD) Republik Indonesia 1945, sebagai sumber segala sumber hukum nasional, mengamanatkan kepada penyelenggara negara untuk memberikan jaminan kepada warga negaranya agar dapat hidup sejahtera lahir dan batin. Amanat tersebut antara lain tersurat dalam Pasal 28A, ayat (1) UUD 1945 Amandemen ke-2 yang menyebutkan: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Ketentuan tersebut, kemudian dipertegas dalam Pasal 34, yang mewajibkan kepada negara untuk memberikan jaminan pada fakir miskin dan anak terlantar dari kekurangan pangan atau kelaparan. Walaupun secara eksplisit, hak atas pangan tidak disebutkan, namun dalam kedua pasal tersebut secara implisit memuat perintah kepada penyelenggara negara untuk menjamin kecukupan pangan dalam rangka memenuhi hak asasi pangan setiap warganya dan menyatakan pentingnya pangan sebagai salah satu komponen utama dalam mencapai kehidupan sejahtera lahir dan batin.

Ketentuan tersebut, kemudian baru dioperasionalkan lebih lanjut dan dirumuskan secara eksplisit setelah 51 tahun Rumusan UUD 1945, Pasal 28A ayat (1) dan Pasal 34 yang secara implisit memberikan jaminan hak warga negara hak atas pangan, membuat para pengambil keputusan di legislatif dan eksekutif tidak sensitif untuk menegaskan dan mengoperasional hak atas pangan tersebut dalam rumusan Undang-Undang. Kebutuhan untuk mengatur lebih lanjut hak atas pangan terhadap warga negara, baru muncul 51 tahun kemudian setelah UUD 1945 disahkan. Kemudian dalam Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan serta berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan sumberdaya alam. Berbagai peraturan perundang-undangan ini, perlu dianalisis secara kritis baik dari sisi substansi maupun dalam tataran implementasinya, apakah telah terbukti mengakomodasi sistem kearifan lokal masyarakat adat guna mewujudkan kedaulatan pangan mereka?

Masalah sistem kearifan lokal (*local wisdom*) (Keraf, 2002: 289), pada masyarakat adat dalam pengelolaan sumberdaya alam berkelanjutan, guna mencapai ketahanan pangan domestik menarik dan esensial untuk diangkat sebagai isu penelitian. Hal ini menjadi menarik, karena begitu banyak potensi kearifan tradisional yang seharusnya bisa kita lindungi sebagai bangsa, dan yang akhirnya bermanfaat juga, kalau kita pandai menggunakannya bagi kelangsungan hidup umat manusia. Di sisi lain, menarik untuk dikaji, karena keberadaan sistem kearifan lokal tersebut sudah tidak utuh lagi bahkan mengengaskan (Kusumaatmadja, 1993). Kondisi Masyarakat Adat di berbagai wilayah tanah air setelah berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Desa (Safa'at, 1996).

Berdasarkan rumusan latar belakang dan fokus studi tersebut di atas, ada beberapa pertanyaan penelitian yang perlu dikaji, antara lain:

1. Bagaimana keberadaan sistem kearifan lokal Masyarakat Adat Tengger dalam pengelolaan sumber daya pertanian guna mewujudkan kedaulatan pangan?
2. Bagaimana konflik hukum yang terjadi pada Masyarakat Adat Tengger dalam pengelolaan sumber daya pertanian dalam mewujudkan kedaulatan pangan?
3. Bagaimana dinamika jaminan perlindungan hukum pemerintah atas hak masyarakat adat dalam pengelolaan sumberdaya pertanian tanaman pangan guna mewujudkan kedaulatan pangan di tingkat lokal?
4. Bagaimana rumusan model rekonstruksi politik hukum ketahanan pangan berbasis pada sistem kearifan lokal guna mewujudkan kedaulatan pangan?

## II. METODE PENELITIAN

### A. PARADIGMA

Penelitian ini menggunakan paradigma. Paradigma dalam bahasa Inggris yaitu *paradigm* yang berasal dari bahasa Yunani *paradeigma*. Menurut Oxford English Dictionary, *paradigm* atau paradigma adalah contoh atau pola. Namun, dalam komunitas ilmiah paradigma dipahami sebagai sesuatu yang lebih konseptual dan signifikan. Paradigma adalah suatu kerangka keyakinan dan komitmen para intelektual. Lebih lanjut dikatakan bahwa paradigma berarti asumsi-asumsi dasar yang diyakini ilmuwan dan menentukan cara dia memandang gejala yang ditelaahnya (Wilarjo, 1990: 134). *Legal constructivism* (Guba dan Lincoln yang diedit oleh Denzin dan Lincoln: 109) atau paradigma hukum non-sistematik sebagaimana dikembangkan oleh Charles Samford dalam bukunya "*The Dis-order of Law: A Critical of Legal Theory*". Melalui buku ini, Samford mencoba menyusun dan mengembangkan tentang teori hukum yang disebut sebagai Teori *Chaos* atau teori non-sistematis/non-mekanistik dalam hukum. Ditegaskan lebih lanjut oleh Samford bahwa masyarakat, pada dasarnya tanpa sistem atau dalam kondisi a-sistematis/dis-order dengan apa yang disebut sebagai "*social melee*." Menurut Satjipto Rahardjo, buku itu memperlihatkan penolakan terhadap ide keteraturan yang melekat pada hukum yang dipegang teguh para posivistik (Raharjo, 2006: 15) dan hukum adalah bagian dari masyarakat yang demikian itu. Kondisi asimetris, kondisi *chaos*, bukan sesuatu yang harus ditakuti, dihindari atau dilawan dengan antisipasi, tetapi harus dimaknai sebagai suatu kemungkinan/peluang yang dapat dikembangkan untuk menangkap pesan (*sense of chaos*) dari kemungkinan baru yang muncul (Oktoberina dan Niken Savitri (Penyunting), 2003: 18-19).

Paradigma *legal constructivism*, mengkonsepsikan dan memahami hukum sebagai kesepakatan baik tertulis maupun tidak dan hukum juga dipahami sebagai konstruksi mental serta realitas pengalaman (Pujirahayu, 2008: 6). Dengan menggunakan paradigma

*legal constructivism* atau paradigma hukum non-sistematik, dikaji perilaku hukum masyarakat adat Tengger dalam mewujudkan kedaulatan pangan lokal mereka yang asimetris dengan sistem ketahanan pangan yang menjadi program utama atau *mainstream* pembangunan di bidang ketahanan pangan. Kekuatan dan keunggulan budaya hukum yang dimiliki masyarakat menjadi modal sosial (*social capital*) masyarakat adat Tengger untuk merekonstruksi (Endarmoko, 2007: 518) politik hukum ketahanan pangan yang selama ini dianut dan dijadikan acuan para pengambil kebijakan. Terminologi istilah rekonstruksi dikategorikan sebagai kata benda yang berarti: 1) pemugaran, perbaikan, rehabilitasi, renovasi, restorasi; reorganisasi; revolusi, 2) reka ulang. Dalam konteks penelitian ini, merekonstruksi dimaksudkan sebagai upaya sistematis dan terorganisir untuk melakukan perbaikan.

Penelitian ini juga menggunakan Paradigma "*deep ecology*" (Capra, 1997). Paradigma ini menjelaskan bahwa sistem kehidupan di dunia ini merupakan jaringan besar kehidupan (*web of life*) yang meliputi organisme, sistem sosial dan ekosistem. Dari masing-masing sistem kehidupan tersebut kemudian dapat dilakukan suatu studi, tetapi masing-masing tidak dapat dipelajari dan dipahami secara terisolasi. Keadaan tersebut, menurut Capra dikatakan sebagai "*They are systemic problems, which means that they are interconnected and interdependent*". Dalam konteks inilah kearifan lokal masyarakat adat Tengger dalam menegakkan kedaulatan pangan dikaji dalam keterhubungan dan saling ketergantungan mereka dengan makhluk hidup lainnya, dengan sistem sosialnya serta ekosistem yang melingkupinya termasuk juga dalam konteks keterkaitannya dengan negara.

## **B. PENDEKATAN**

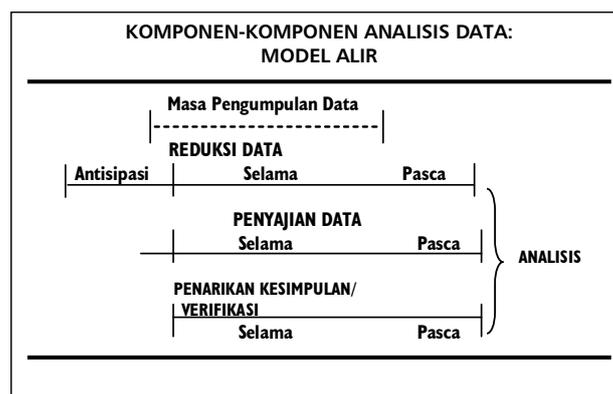
Penelitian ini menggunakan pendekatan *socio legal antro* (*socio legal antro approach*) guna mendapatkan data empirik dengan menggunakan berbagai perangkat metode pendekatan penelitian secara simultan dan *interconnected* yang masuk dalam aliran ini, antara lain pendekatan *critical legal studi*, *legal hermeneutic*, serta hukum progresif dan responsive untuk menganalisis, menafsirkan substansi perundang-undangan maupun konstruksi realita sosial yang secara empiris diketemukan dalam studi kasus di lapangan melalui teknik wawancara mendalam, *life history*, riset aksi partisipatif (*participatory action research*), dan diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*) dengan informan kunci. Disamping itu, juga digunakan untuk mengkaji keberadaan sistem kearifan lokal yang terdapat pada masyarakat adat Tengger dalam pengelolaan sumberdaya alam berkelanjutan, peta konflik hukum yang saat ini terjadi pada masyarakat adat dalam pengelolaan sumberdaya alam. Seluruh bahan hukum penelitian ini, khususnya Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, dan Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan serta beberapa Peraturan Pemerintah yang terbit pada tahun

2007, antara lain: *Pertama*, PP Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah, dalam Pasal 3 ayat (2) butir m menyebutkan bahwa: Ketahanan pangan masuk urusan wajib. *Kedua*, PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kota, dalam Pasal 7 ayat (2) butir (m), disebutkan bahwa ketahanan pangan merupakan urusan wajib. *Ketiga*, PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Pasal 22 ayat (5) disebutkan bahwa ketahanan pangan termasuk dalam rumpun urusan yang dibawahahi dalam bentuk badan (Lembaga Teknis) dianalisis dengan ketiga pendekatan tersebut untuk mengetahui latar belakang sosial politik atau politik hukum yang melatar belakang, khususnya proses pembentukan, substansi maupun implementasi perundang-undangan tersebut serta dampaknya bagi keberadaan sistem kearifan lokal masyarakat adat Tengger dalam pengelolaan sumberdaya pertanian tanaman pangan guna mewujudkan kedaulatan pangan.

Hasil kontruksi realita sosial dan interpretasi kritis terhadap kebijakan dan politik hukum dirumuskan *resultante* atau titik temu yang dapat disinergikan ke dalam rekonstruksi hukum yang baru melalui *co-management* pengelolaan sumberdaya pertanian tanaman pangan berbasis pada sistem kearifan lokal.

### C. ANALISIS DATA

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data model alir atau *circle analysis* mulai dengan analisis deduksi-induksi, kemudian dari induksi ke deduksi. Analisis deduksi induksi digunakan untuk menganalisis politik hukum ketahanan pangan pada tingkat nasional (makro) dan melihat implementasinya di dalam kenyataan (mikro), sedangkan analisis induksi deduksi untuk menganalisis kasus-kasus dan temuan data lapangan kemudian diabstraksikan guna merekonstruksi kebijakan pada tingkat nasional dalam kebijakan. Komponen-komponen analisis data model alir ini perlu dilihat pada bagan berikut ini:



Sumber: Esmi Warassih Pujirahayu, "Urgensi Memahami Hukum dengan Pendekatan Socio-Legal dan Penerapannya dalam Penelitian", (Warassih, 2008).

Analisis model alir atau *circle analysis* ini menggunakan berbagai pendekatan epistemologi, antara lain dengan pendekatan studi hukum kritis (*critical legal study*) sebagaimana dikonsepsikan oleh Roberto M. Unger (Mangabeira, 1976), hermeneutika hukum (*legal hermneutics*) karya Gregory Leyh (Leyh, 2008), dan hukum *responsive* dan *progressive* (Nonet dan Zelznick (Nonet and Philip Zelznick, 1978) dan hukum dalam jagad ketertiban (Rahardjo, 2006). Ketiga pendekatan ini secara simultan digunakan untuk mengkritisi atau menganalisis keterkaitan dan keterpengaruh hukum dan politik, di bidang ketahanan pangan, dinamika perlindungan hukum hak masyarakat adat dalam mewujudkan kedaulatan pangan, serta melakukan telaah kritis keberadaan sistem kearifan lokal masyarakat adat sebagai dasar dalam merekonstruksi sistem ketahanan pangan nasional.

### III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

#### A. KEBERADAAN SISTEM KEARIFAN LOKAL MASYARAKAT ADAT TENGGER DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA PERTANIAN

Keberadaan sistem kearifan Masyarakat Adat Tengger, Desa Ngadas, Kabupaten Malang dalam pengelolaan sumberdaya alam dan pertanian tanaman pangan sebagian masih eksis, hidup berkembang dan berlanjut sampai saat ini. Pola pertanian menggunakan teknik bertani yang “unik” dengan menggunakan pola tanam vertikal (*larian*) yang berbeda dengan sistem pertanian pada umumnya (*mainstream*) yang dilakukan oleh petani di daerah pegunungan lainnya di Pulau Jawa maupun di luar Pulau Jawa yang umumnya, mereka menggunakan pola tanam “*sengkedan*” atau terasering. Menurut keterangan Pak Pani, *Kebayan* Desa Ngadas dan Pak Paitam alias Painten, sesepuh Desa Ngadas, pola tanam seperti ini sudah lama dilakukan oleh petani Desa Ngadas. Lebih lanjut, ada beberapa alasan mengapa petani menggunakan pola *teras sering vertikal* atau *Gegulut* atau *Larian*: “Pertama, lebih memperingan beban kerja mereka dengan kondisi lahan dengan kemiringan yang tajam; kedua, bibit yang ditanam lebih terselamatkan dari injakan kaki diwaktu menanam; ketiga, dengan pola tanam terasering vertical ternyata lebih terkendali serta efektif dalam menjaga kondisi tanah dari longsor karena aliran air ketika hujan turun cepat terserap oleh tanah” (Hasil wawancara mendalam dengan Bapak Pani dan Bapak Paitam, 21 Maret 2008).

Sistem pertanian, khususnya pola tanam yang dikembangkan oleh masyarakat adat Tengger Desa Ngadas dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip konservasi menurut perspektif pejabat birokrasi dari Dinas Kehutanan, Balai Besar Taman Nasional Bromo, Tengger, Semeru (BBTN-BTS) maupun dari kalangan perguruan tinggi. Sistem pertanian mereka dianggap sebagai ancaman bagi keberlanjutan konservasi di BBTN-BTS. Kalangan birokrasi dan akademisi berharap agar masyarakat adat Tengger bersedia merubah pola tanam yang ramah dengan konservasi dengan cara menanam tanaman sabuk bukit dengan

tanaman keras agar tidak terjadi tanah longsor. Hampir seluruh kalangan birokrasi, mulai dari Dinas Kehutanan Kabupaten Malang, Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Balai Besar Taman Nasional Bromo Tengger Semeru bersepakat untuk menyatakan bahwa pola tanam yang dikembangkan oleh masyarakat adat Tengger Ngadas bertentangan dengan prinsip-prinsip konservasi mengakibatkan erosi luar biasa pada permukaan tanah dan berdampak pada pendangkalan daerah aliran sungai (DAS) yang ada di kaki gunung Bromo (Hasil wawancara dengan Ir. Sunu Kariwidodo, Seksi Tata Guna Hutan, tanggal 29 Agustus 2009 dan Ibu Emy Endangsuswarni, Kepala Bagian Teknik Balai Besar Taman Nasional Bromo Tengger Semeru, serta Ir. Sutrisno M.M., selaku Kepala Balai Besar Taman Nasional Bromo Tengger Semeru tanggal 31 Agustus 2009).

Berbagai macam upacara adat yang bersifat ritual keagamaan, masih eksis dan berlangsung sampai saat ini. Mulai dari upacara adat yang terkait dengan lingkaran kehidupan (*life circle*) manusia, hubungan manusia dengan alam, maupun upacara yang terkait dengan para dewa dan Tuhan Yang Maha Esa. Upacara yang sangat terkenal dan berbiaya sangat mahal serta melibatkan hampir seluruh masyarakat adat Tengger Desa Ngadas adalah *Karo* dan *Kasodo*.

Dalam berladang, sebagian besar petani menggunakan bibit dari luar. Bibit lokal sudah sejak Tahun 1970-an telah musnah, baik bibit jagung dan kentang lokal digantikan dengan jenis baru yang dibeli dari produk pabrik. Perubahan ini sangat dipengaruhi oleh mekanisme pasar, khususnya yang terkait dengan perkembangan pertanian hortikultura. Pemerintah daerah, nampaknya tidak serius melindungi dan mengembangkan bibit lokal. Perhatian untuk mengembangkan dan melindungi bibit lokal baru muncul tahun 2008 dengan anggaran yang sangat minim.

Guna menjaga keberlanjutan sistem pertanian atau perladangan serta menjaga agar akses terhadap kepemilikan atas sumberdaya tanah dan ladang tetap dalam penguasaan dan pengelolaan Petani Tengger, maka Petani Tengger Desa Ngadas bersepakat untuk tidak menjual tanah kepada pihak luar atau orang yang berasal dari luar masyarakat adat Tengger Desa Ngadas. Upaya ini sengaja dilakukan, agar sumberdaya tanah dan ladang tidak beralih kepemilikannya kepada pihak lain. Karena bagi Petani Tengger, tanah ladang yang dimiliki tidak hanya bersifat ekonomis, lebih dari itu memiliki makna dan nilai spiritual, sosial dan budaya bagi kelangsungan hidup mereka.

## **B. KONFLIK HUKUM DI DALAM MASYARAKAT ADAT TENGGER DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA PERTANIAN**

Konflik dalam pengelolaan sumber daya alam sangat intens dan laten, khususnya dengan BBTN-BST berkaitan dengan pemetaan kawasan konservasi, pembukaan lahan baru, pengambilan *rencek* atau ranting-ranting dan dahan kering dari pohon tanaman hutan, untuk keperluan kayu bakar yang dilakukan oleh masyarakat Adat Tengger Desa

Ngadas, pengambilan hasil hutan non kayu, misalnya mengambil biji *mlandingan* dengan cara menebang pohon *mlandingan* yang merusak hutan.

Berbagai konflik antara petani Ngadas dan BBTN-BTS tersebut dapat diselesaikan dengan cara musyawarah. Namun, pada kasus-kasus tertentu, misalnya pencurian kayu penggunaan instrumen hukum pidana juga diterapkan.

Menurut petani setempat, sampai saat ini tidak ada perlindungan yang berarti dari pemerintahan pusat maupun Kabupaten Malang terhadap sistem kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat adat Tengger dalam pengelolaan sumberdaya alam maupun pertanian tanaman pangan mereka. Hasil konfirmasi dengan para pejabat birokrasi dari Dinas Tata Kota, Dinas Kehutanan, Badan Ketahanan Pangan serta Badan Perencanaan Pembangunan Daerah pernyataan tersebut dibenarkan. Salah satu alasan yang dikemukakan adalah karena masyarakat Tengger Desa Ngadas merupakan wilayah *enclave* yang berada dalam wilayah konservasi yang menjadi kewenangan pengelolaan BBTN-BTS. Sehingga, Badan maupun Dinas yang ada di Kabupaten Malang tidak pernah merancang atau melaksanakan program pembangunan di wilayah Desa Ngadas. Bahkan yang terjadi adalah komoditisasi sistem ritual dan panorama keindahan alam yang ada di wilayah mereka melalui kegiatan pariwisata, terutama dalam pelaksanaan upacara *Karo* dan *Kasodo* serta *Program Kunjungan Wisata* yang dicanangkan oleh Dinas Pariwisata.

Berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan telah diterbitkan oleh pemerintahan pusat untuk memperkuat fungsi dan peran kelembagaan Dewan Ketahanan Pangan dan Badan Ketahanan Pangan dari tingkat nasional maupun daerah. Diantaranya adalah: (1) UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan; (2) PP No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan; (3) PP No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah; (4) PP 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kota; dan (5) PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Pada tataran implementasi, berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan tersebut ternyata belum efektif. Hal ini disebabkan karena beberapa hal yang mendasar. *Pertama*, Sumber Daya Manusia yang berada dalam birokrasi Dewan Ketahanan Pangan maupun Badan Ketahanan Pangan di daerah masih sangat terbatas dan kurang memahami persoalan ketahanan pangan.

*Kedua*, lemahnya kewenangan dan Peran Dewan Ketahanan Pangan dan Badan Ketahanan Pangan di Daerah karena statusnya di bawah Departemen Pertanian, bahkan daerah menganggap status eselonisasi Badan Ketahanan Pangan Pusat dianggap kurang mencerminkan ketahanan pangan sebagai urusan wajib karena eselonisasinya lebih rendah dari yang dikoordinasikan.

*Ketiga*, isu ketahanan pangan belum dianggap atau dikategorikan oleh pemerintah

daerah sebagai isu yang penting dan strategis, karena dianggap tidak memberikan kontribusi terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Sebagai contoh, Kabupaten Malang untuk tahun 2009 hanya mengalokasikan dana sebesar Rp. 120.000.000,- (seratus dua puluh juta rupiah) untuk program penanganan gizi buruk. Jumlah tersebut masih jauh, di bawah harga mobil dinas Ketua Dewan yang harganya lebih dari Rp. 300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah). Kecilnya anggaran untuk program ketahanan pangan mengakibatkan terbatasnya sarana-prasarana Dewan Ketahanan Pangan Daerah.

*Keempat*, sampai saat ini masih banyak kalangan praktisi, birokrat, maupun akademisi yang kurang memahami pengertian ketahanan pangan secara benar. Hal ini akan berimplikasi pada lemahnya keberadaan program dan kelembagaan ketahanan pangan baik pada tingkat nasional maupun daerah.

*Kelima*, sampai saat ini belum ada rumusaan yang jelas tentang bentuk dan mekanisme peran serta masyarakat dalam kelembagaan dan program ketahanan pangan, baik di pusat maupun di daerah. Sehingga keberadaan Dewan Ketahanan Pangan Pusat maupun daerah bersifat elitis dan birokratis serta kurang memaksimalkan peran serta masyarakat.

Menurut Nuhfil Hanani, ketidakefektifan kebijakan dan peraturan perundang-undangan di bidang pangan dan ketahanan pangan disebabkan karena beberapa hal yang mendasar: *Pertama*, rendahnya komitmen pemerintah, baik pusat maupun daerah dalam mewujudkan ketahanan pangan. *Kedua*, rendahnya kualitas dan kuantitas Sumber Daya Manusia yang berada dalam birokrasi pemerintah yang mengelola pangan dan ketahanan pangan. *Ketiga*, kesalahan paradigma atau konsepsi dalam meletakkan isu atau masalah pangan dan ketahanan pangan dalam perspektif rente ekonomi, artinya isu pangan dan ketahanan pangan dianggap tidak strategis dalam meningkatkan pendapatan daerah atau devisa negara. *Keempat*, lemahnya partisipasi masyarakat dalam mengelola pangan dan ketahanan pangan (Hasil wawancara mendalam dengan Nuhfil Hanani, Anggota Tim Ahli Kelompok Kerja Dewan Ketahanan Pangan Nasional yang juga merangkap Ketua Kelompok Kerja Tim Ahli Dewan Ketahanan Pangan Provinsi, tanggal 4 September 2009).

### **C. MODEL REKONSTRUKSI POLITIK HUKUM KETAHANAN PANGAN BERBASIS PADA SISTEM KEARIFAN LOKAL GUNA MEWUJUDKAN KEDAULATAN PANGAN**

Politik hukum ketahanan pangan ke depan perlu direkonstruksi agar lebih mengedepankan basis peran serta masyarakat, khususnya masyarakat adat. Untuk itu diperlukan perubahan paradigma dan konsep dasar tentang ketahanan pangan yang juga diharapkan dapat mengakomodasi sistem kedaulatan pangan yang selama ini dikukuhkan dan dikembangkan oleh masyarakat adat sebagai modal sosial (*social capital*) dalam mengembangkan dan memenuhi kebutuhan pangan di tingkat lokal. Nilai-nilai dan pengetahuan lokal masyarakat adat tentang pola tanam, teknologi dan alat-alat

pertanian yang digunakan, pengetahuan lokal tentang iklim, jenis tanaman, pupuk, sistem pengairan, pengelolaan sumber daya hutan, sistem ritual dan religi yang terkait dengan pengelolaan lahan pertanian yang kondusif, responsif dan berkelanjutan dalam mewujudkan kedaulatan pangan mereka perlu terus digali agar dapat dijadikan dasar atau basis rekonstruksi politik hukum ketahanan pangan baik pada level nasional maupun daerah. Menurut penjelasan Pak Pani, selaku Kebayan Desa Ngadas, pengertian kedaulatan pangan bagi mereka adalah: “bila semua proses pengadaan pangan berlangsung secara kultural dan tidak ada campur tangan pemerintah secara khusus untuk memperhatikan nasib mereka, warga Desa Ngadas hanya berpikir ketika sudah bisa makan, maka yang namanya krisis pangan tidak terjadi” (Hasil wawancara dengan Pak Pani, Kebayan Desa Ngadas, 21 Maret 2008, dipertegas lagi dengan wawancara kedua pada kunjungan tanggal 25 Juni 2009).

Model rekonstruksi politik hukum ketahanan pangan yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah model *co-management* yang mensinergikan kelembagaan ketahanan pangan yang dimiliki pemerintah dengan kelembagaan kedaulatan pangan yang dimiliki oleh masyarakat, khususnya masyarakat adat Tengger. Kekuatan kelembagaan yang dimiliki pemerintah yang berupa komitmen, kelembagaan, kebijakan, peraturan perundang-undangan, sumberdaya manusia, sarana dan prasarana dan anggaran merupakan modal utama dari pemerintah yang sangat strategis untuk disumbangkan dan diintegrasikan dalam *co-management*. Sedangkan dari sisi masyarakat, khususnya masyarakat adat Tengger, nilai-nilai lokal dan pengetahuan lokal di bidang pertanian tanaman pangan sebagai modal sosial (*social capital*) yang sifatnya kondusif, responsif dan berkelanjutan untuk mewujudkan kedaulatan pangan lokal perlu terus digali dan diintegrasikan dalam model *co-management*.

Implementasi model *co-management* memerlukan komitmen bersama antara pemerintah dan masyarakat untuk secara bersama-sama terbuka, bertanggungjawab, serta memperkuat partisipasinya dalam melakukan rekonstruksi politik hukum ketahanan pangan berbasis pada sistem kearifan lokal agar dapat diwujudkan kedaulatan pangan baik pada tingkat nasional, daerah propinsi dan kabupaten kota. Dukungan politik kalangan DPR, DPRD di daerah serta Pemerintah, dalam hal ini Presiden, Gubernur dan Bupati sangat diperlukan untuk mewujudkan ketahanan pangan yang berbasis pada sistem kearifan lokal.

#### **IV. SIMPULAN DAN SARAN**

##### **A. SIMPULAN**

Sistem kearifan lokal yang dimiliki kesatuan masyarakat adat Tengger dalam pengelolaan sumber daya alam guna mewujudkan kedaulatan pangan sampai saat ini masih eksis dalam kehidupan sehari-hari dan terimplementasi serta terintegrasi dalam

sistem kepercayaan dan ritual, sistem ekonomi pertanian, sistem pengelolaan sumber daya hutan, air dan tanah. Namun saat ini, keberadaannya menghadapi tekanan dari luar yang cukup kuat, mulai dari kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang tidak akomodatif dan responsif terhadap eksistensi sistem kearifan lokal sampai pada rendahnya keberpihakan birokrasi pemerintah terhadap perlindungan sistem kearifan lokal yang dimiliki masyarakat adat.

Terdapat 3 (tiga) sifat konflik yang dihadapi kesatuan masyarakat hukum adat Tengger, yaitu: (a) konflik *permanent* atau *manifest*, terjadi antara kesatuan masyarakat hukum adat Tengger dengan Pengelola BTN-BTS berkaitan dengan larangan pemanfaatan lahan hutan produksi dengan pola tumpang sari; (b) konflik *latent*, kesatuan masyarakat hukum adat Tengger dengan para birokrat dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Malang dan Pejabat DPRD Kabupaten Malang berkaitan dengan pola dan model pertanian *terasering vertikal* yang dikembangkan petani dan eksklusifitas kepemilikan lahan, dan (c) konflik *intern* atau *temporal*, terjadi antara sesama warga kesatuan masyarakat hukum adat Tengger dalam kaitannya dengan waris, jual beli dan batas tanah *tegal* atau *tegalan*.

Konflik permanen, sampai saat ini belum dapat terselesaikan dan berkecenderungan terjadi resistensi dari kesatuan masyarakat hukum adat Tengger untuk terus melanggar diselesaikan. Konflik *laten* cenderung dibiarkan oleh kesatuan masyarakat hukum adat Tengger, baru direaksi bila muncul kepermukaan dan menjadi konflik terbuka. Sedangkan konflik *temporal* mudah diselesaikan dengan musyawarah antar warga yang difasilitasi kepala Desa dan Dukuh.

Perlindungan hukum terhadap sistem kearifan lokal kesatuan masyarakat hukum adat Tengger dalam pengelolaan sumber daya alam bersifat sangat represif, konsepsi rumusan yang tertuang dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan sengaja dibuat bersyarat, tidak jelas, kabur, bersifat mendua (*ambivalent*) dan tidak diimplementasikan (*policy non enforcement*).

Model rekonstruksi politik hukum ketahanan pangan yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah model *co-management* yang mensinergikan kelembagaan ketahanan pangan yang dimiliki pemerintah dengan kelembagaan kedaulatan pangan yang dimiliki oleh masyarakat, khususnya masyarakat adat Tengger. Kekuatan kelembagaan yang dimiliki pemerintah yang berupa komitmen, kelembagaan, kebijakan, peraturan perundang-undangan, sumberdaya manusia, sarana dan prasarana dan anggaran merupakan modal utama dari pemerintah yang sangat strategis untuk disumbangkan dan diintegrasikan dalam *co-management*. Sedangkan dari sisi masyarakat, khususnya masyarakat adat Tengger, nilai-nilai lokal dan pengetahuan lokal di bidang pertanian tanaman pangan sebagai modal sosial (*social capital*) yang sifatnya kondusif, responsif dan berkelanjutan untuk mewujudkan kedaulatan pangan lokal perlu terus digali dan diintegrasikan dalam model *co-management*.

## B. SARAN

Implementasi model *co-management* memerlukan komitmen bersama antara pemerintah dan masyarakat untuk secara bersama-sama terbuka, bertanggungjawab, serta memperkuat partisipasinya dalam melakukan rekonstruksi politik hukum ketahanan pangan berbasis pada sistem kearifan lokal agar dapat diwujudkan kedaulatan pangan baik pada tingkat nasional, daerah propinsi dan kabupaten kota. Dukungan politik kalangan DPR, DPRD di daerah serta Pemerintah, dalam hal ini Presiden, Gubernur dan Bupati sangat diperlukan untuk mewujudkan ketahanan pangan yang berbasis pada sistem kearifan lokal.

Bagi Kalangan LSM, Perguruan Tinggi dan berbagai pihak atau *stakeholders* diharapkan dapat bekerjasama (*collaboration*) untuk ikut serta secara aktif dalam meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya memperkuat komitmen memperbaiki dan mengedepankan pembangunan sektor pertanian dan pangan yang berbasis pada sistem kearifan lokal dalam pengelolaan sumberdaya alam, khususnya sumberdaya hutan, air, tanah dan pertanian tanaman pangan agar masyarakat (baca: masyarakat adat) dapat memenuhi kedaulatan pangannya. Untuk itu diperlukan gerakan transformatif dan advokasi untuk membangun komitmen bersama memperkuat sektor pertanian dan pangan agar dapat terwujud kedaulatan pangan di tingkat negara maupun komunitas, termasuk masyarakat adat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Guba dan Lincoln, dalam artikelnya yang berjudul "Competing Paradigms and Perspectives", yang termuat dalam buku yang diedit oleh Denzin dan Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, diterbitkan oleh SAGE Publications.
- Keraf, A. Sonny, 2002, *Etika Lingkungan*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Khudori, 2004, *Neoliberalisme Menumpas Petani: Menyingkap Kejahatan Industri Pangan*, Yogyakarta, Resist Book.
- Kusumaatmadja, Sarwono, 1993, "The Human Dimension of Sustainable Development", *Makalah* pada Seminar, Dimensi Manusia dalam Pembangunan Berwawasan Lingkungan, Jakarta, WALHI.
- Leyh, Gregory, 2008, *Legal Hermeneutics*, Diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh M. Khozim, Bandung, Nusa Media.
- Mangabeira, Roberto Unger, 1976, *Law in Modern Society – Toward Criticism of Social Theory*, NY: The Free Press.
- Nonet, 1978, Philippe and Philip Zelznick, *Law in Society in Transition: Toward Responsive Law*, NY: Harper Colophon Books.
- Pujirahayu, Esmi Warassih, "Urgensi Memahami Hukum dengan Pendekatan Socio-Legal dan Penerapannya dalam Penelitian", *Makalah* disampaikan dalam Seminar Nasional

“Penelitian dalam Perspektif Sosio-Legal, Diselenggarakan oleh Bagian Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Diponegoro bekerja sama dengan HuMa, Semarang, 22 Desember 2008.

Raharjo, Satjipto, “Rekonstruksi Pemikiran Hukum di Era Reformasi”, *Makalah* dalam Seminar Nasional Menggugat Pemikiran Hukum Positifistik di Era Reformasi, Semarang, Sabtu, 22 Juli 2006.

Raharjo, Satjipto, 2006, *Hukum dalam Jagad Ketertiban*, Jakarta, UKI Press.

Safa’at, Rachmad, 1996, “Masyarakat Adat yang Tersingkir dan Terpinggirkan: Studi Dampak UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa terhadap Masyarakat Adat”, *Laporan Penelitian* untuk Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta.

Susanto, Anton F., 2003, “Menggugat Fondasi Filsafat Ilmu Hukum Indonesia,” dalam Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri (Penyunting), *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum: Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. Dr. B. Arief Sidharta, S.H., Rafika Aditama.*