

**PERENCANAAN PROGRAM**  
**PEMBERDAYAAN KOMUNITAS ADAT TERPENCIL**  
**DALAM ERA OTONOMI DAERAH**  
*(Pengelolaan kawasan dengan sistem zonasi)*

Oleh :  
Dr. Ir. Harry Hikmat, MSi

<b>Pendahuluan</b>
--------------------

Tujuan umum Program Pemberdayaan KAT adalah meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan komunitas adat terpencil secara bertahap sebagaimana masyarakat Indonesia pada umumnya, serta memperoleh kesempatan untuk berperan aktif dalam pembangunan. Sasaran yang ingin dicapai adalah meningkatnya taraf kesejahteraan sosial komunitas adat yang tinggal di daerah-daerah terpencil dengan tetap memelihara ilmu pengetahuan dan kearifan lokal serta mengatasi keterpencilan secara geografis yang membuat mereka mengalami hambatan terhadap pelayanan sosial dasar yang menjadi hak setiap warga negara..

Strategi untuk mencapai tujuan yaitu melalui pemberdayaan keluarga dan masyarakat, pelibatan tokoh adat dan masyarakat, perlindungan potensi dan budaya lokal, termasuk perlindungan hak ulayat dan masyarakat adat, optimalisasi sumber-sumber lokal, kemitraan dan kerjasama dengan Organisasi Sosial Kemasyarakatan /LSM/ dunia usaha, desentralisasi pelaksanaan program serta keterpaduan penataan ruang wilayah sesuai dengan kebutuhan KAT dalam sistem zonasi.

Komponen kegiatan pada umumnya meliputi (1) pemetaan sosial, studi etnografi, analisis kebutuhan/ penjajagan awal, studi kelayakan; (2) penjangkauan/ pendampingan / bimbingan sosial; (3) penataan dan pembangunan permukiman, penataan sanitasi lingkungan, peningkatan sarana prasarana pelayanan sosial dasar dan pengembangan infrastruktur sosial ekonomi secara terpadu, serta; (4) diversifikasi dan pengembangan usaha ekonomi sesuai dengan potensi dan sumber lokal; (5) pengembangan sistem rujukan dan kemitraan; (6) peningkatan akses terhadap pelayanan kebutuhan dasar; (8) kegiatan pelayanan khusus bagi anak-anak dan perempuan; dan (9) perlindungan hak ulayat, hukum adat, ilmu pengetahuan dan kearifan lokal, advokasi dan legislasi.

## **Reorientasi Kebijakan dan Strategi**

Lingkungan strategis pembangunan kesejahteraan sosial telah berubah seiring dengan pemberlakuan otonomi daerah, baik hal-hal yang berkaitan dengan struktur maupun fungsi-fungsi kelembagaan pusat dan daerah. Karena itu, reposisi sektor kesejahteraan sosial dan reformasi paradigma serta strategi pembangunan kesejahteraan sosial harus merupakan komitmen bersama antara pusat dengan daerah.

Adanya kebijakan otonomi daerah, dapat merupakan tantangan sekaligus peluang untuk menata kembali sistem pemberdayaan KAT. Kebijakan ini di samping sebagai respons terhadap aspirasi yang berkembang, juga sesuai dengan *trend* pembangunan yang lebih bernuansa pemberdayaan regional atau lokal. Implikasinya adalah bahwa kebijakan-kebijakan cetakbiru (*blueprint policies*) yang lebih bersifat *top-down* akan berkurang dan partisipasi daerah menjadi *mainstream* perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian program pemberdayaan KAT pada masa yang akan datang.

Dalam era otonomi daerah, pelaksanaan program Pemberdayaan KAT lebih bernuansa pada pendekatan partisipatif yang melibatkan masyarakat, dunia usaha

dan pemerintah daerah. Implikasinya adalah bahwa kebijakan, strategi dan program pemberdayaan KAT yang bertumpu pada pendayagunaan potensi dan sumber daya daerah akan menjadi fokus program pada masa yang akan datang di daerah, dengan tetap berada dalam kerangka kesatuan pembangunan nasional.

Secara formal paradigma pembangunan yang sebelum ini lebih bersifat sentralistik berubah konsepnya menjadi desentralistik. Pada konsep desentralistik ini basis pembangunan berada pada daerah Kabupaten/Kota. Namun demikian kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom masih tetap diakui terutama mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota, kewenangan yang sudah atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota dan kewenangan di bidang tertentu dengan kesepakatan antara kabupaten/kota dan provinsi serta kewenangan dekonsentrasi.

Pemberdayaan KAT merupakan bidang tugas yang seringkali menuntut peran provinsi yang optimal terutama dalam hal koordinasi dan penjaluran program dari pusat. Hal ini disebabkan lingkup masalahnya yang terjadi dapat merupakan kejadian lintas kabupaten/kota dan lintas sektor. Adapun peran kabupaten/kota sangat menentukan ketepatan sasaran dan keberhasilan pencapaian target sasaran fisik maupun fungsional.

Pada sisi lain, kewenangan pusat sebagai regulator kebijakan dan strategi nasional selayaknya terus dibenahi dan ditata secara bertahap, sehingga pada masa yang akan datang pembagian kewenangan dalam pelaksanaan program nasional untuk Pemberdayaan KAT antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota semakin jelas dan proporsional. Dampak ketidakjelasan kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota, misalnya dalam pemberdayaan KAT secara berkesinambungan sulit dilaksanakan (antara yang sudah, sedang atau yang belum diberdayakan belum tentu koheren satu sama lain). Kegiatan proses pemberdayaan KAT kadangkala menjadi terputus dan harus menunggu proyek dari pusat, padahal kegiatan tersebut selayaknya merupakan tugas-tugas langsung dan harian dari pemerintah kabupaten/kota di bawah koordinasi pemerintah provinsi.

Salah satu cara penyelenggaraan Sistem Kesejahteraan Sosial Nasional dalam era otonomi daerah adalah dengan menggunakan asas dekonsentrasi. Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah RI Nomor 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi, maka Ditjen Pemberdayaan Sosial Departemen Sosial juga berkewajiban mengimplementasikannya dalam kerangka sistem pembangunan daerah, yaitu dengan melakukan pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau Perangkat Pusat di Daerah. Pelimpahan wewenang tersebut disertai dengan pembiayaan yang sesuai dengan besaran kewenangan yang dilimpahkan.

Jenis kewenangan yang akan dilimpahkan sebenarnya harus terlebih dahulu dikonsultasikan dengan instansi terkait dan Gubernur dan atau Perangkat Pusat di Daerah. Pelimpahan wewenang tersebut seharusnya ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Sekarang ini, hampir semua jenis kewenangan dalam lingkup tugas Pemberdayaan Sosial sudah dilimpahkan kepada daerah melalui dana dekon, namun dalam kenyataannya dukungan dari daerah dalam bentuk penyediaan alokasi anggaran yang cukup dari APBD provinsi maupun kabupaten/kota masih sangat kurang, bahkan ada daerah yang semua anggarannya masih tergantung pada dana dekon pusat. Akibatnya program pemberdayaan KAT dan berbagai penanganan permasalahan kesejahteraan sosial lainnya yang membutuhkan respons secara cepat dan berkelanjutan masih menunggu respons pusat terlebih dahulu. Kondisi ini nampaknya bertolakbelakang dengan semangat otonomi daerah dalam pelaksanaan pembangunan kesejahteraan sosial.

## **Pengelolaan Kawasan dengan Sistem Zonasi**

Keterkaitan kehidupan KAT dengan lingkungan alam sebagai mata uang dengan dua sisi, artinya kondisi yang paling diharapkan adalah satu sisi statusnya dipertahankan tetap sebagai kawasan yang tidak akan memberikan perubahan berarti dalam kehidupan dan tetap memberikan penghidupan bagi KAT. Dari sisi lain, KAT tetap mempunyai hak yang sama untuk semakin meningkat kualitas

hidup dan kesejahteraannya. Dalam menghadapi perubahan tata ruang yang semakin pesat di sekitar lingkungan KAT berada, maka pengelolaan kawasan yang didiami oleh KAT dapat dilakukan dengan **sistem zonasi**. Penataan ruang sesuai dengan fungsi zonasi dilakukan dengan melibatkan semua pihak pemangku kepentingan secara kolaboratif dan partisipatif. Opsi ini diarahkan kepada pembagian zonasi yang telah mempertimbangkan *existing condition* dan faktor-faktor penyebab kerusakan yang terjadi di berbagai zonasi yang ada di wilayah kawasan dan sekitarnya. Opsi ini diprediksi memberi manfaat yang sangat besar bagi kehidupan KAT. Sebaliknya, resikonya diprediksi sangat kecil, karena dengan manajemen kolaboratif, konflik-konflik dikurangi bahkan dihilangkan, dan semua pihak dapat keuntungan.

Upaya pengelolaan kawasan yang didiami KAT dengan sistem zonasi:

- (1) **Zona inti** (*sanctuary zones*), daerah ini ekuivalen dengan cagar alam. Suatu daerah yang diperuntukan untuk melindungi alam dan menjaga proses alami dalam kondisi yang tidak terganggu dengan memperoleh contoh-contoh ekologis yang mewakili lingkungan alami. Daerah tersebut umumnya merupakan sumber utama kehidupan KAT. Pada umumnya KAT menjaga wilayah ini dari kerusakan dan ancaman dari luar. Dalam wilayah ini juga umumnya sebagai daerah yang keramat dan mempunyai nilai-nilai sakral karena kepercayaan mereka terhadap 'penghuni' dan kebendaan di dalamnya yang dikeramatkan (*hutan terlarang*). Gangguan terhadap wilayah ini akan membuat mereka marah dan semakin 'memusuhi' komunitas luar. Sebenarnya mereka tinggal di kawasan yang sebenarnya dapat dimanfaatkan untuk studi ilmiah, pemantauan lingkungan, pendidikan, pemeliharaan sumberdaya plasma nutfah dalam suatu keadaan dinamis dan berevolusi. Dengan demikian, pada zona inti merupakan wilayah konservasi yang sangat ketat. Pada zona inti tersebut hanya pengelola dan peneliti yang diperkenankan masuk wilayah tersebut.
- 2). **Zona rimba** (*wilderness zones*), daerah ini ekuivalen dengan status suaka margasatwa. Daerah konservasi untuk menjamin kondisi alami yang perlu bagi perlindungan spesies, kumpulan spesies, komunitas hayati atau ciri-ciri

lingkungan yang penting secara nasional. Pada zona ini merupakan tempat dimana KAT tinggal sehari-hari. Daerah ini mungkin diperlukan campur tangan yang spesifik untuk menjaga kelestariannya. Zona ini secara terbatas dapat dimasuki pengunjung, tetapi tidak diperkenankan adanya bangunan-bangunan permanen, biarkanlah mereka hidup dengan alam dan lingkungan sehari-hari secara nyaman. Memajukan kesejahteraan mereka tidak berarti harus mengganggu kehidupan sehari-hari. Kalangan LSM telah banyak yang tertarik untuk melakukan 'outreach' (penjangkauan) ke dalam wilayah ini dengan cara beradaptasi, bersikap dan bertingkah laku seperti KAT itu sendiri. Program pendidikan baca tulis hitung dilakukan sambil hidup bersama mereka, sambil mempelajari kearifan lokal dan memperkenalkan adat istiadat komunitas luar. Kalangan pemerintah umumnya tidak mampu untuk melakukan kegiatan semacam ini. Kerjasama yang harmonis perlu dibangun antara LSM dengan pemerintah (instansi sosial dan sektor lainnya) untuk komplementari program.

- (3). **Zona pemanfaatan intensif (*Intensive zones*)**, daerah ekuivalen dengan hutan wisata atau ekowisata. Daerah yang diperuntukkan bagi kepentingan rekreasi, penelitian, dan pendidikan. Daerahnya dirancang untuk rekreasi dan para pengunjung yang intensif. Di daerah ini tercakup di dalamnya daerah rekreasi, jalan, tempat parkir, bangunan-bangunan, daerah camping dll. Namun daerah tersebut harus dibuat batas yang jelas. Dalam pengelolaan zona ini, pelaku utama adalah warga KAT yang sudah beradaptasi dengan komunitas luar dan petugas / pendamping sosial, sehingga mereka yang harus menerima manfaat yang paling besar. Pada zona pemanfaatan ini telah seringkali terjadi tumpang tindih dengan wilayah paling intensif dan mengandung potensi terbesar sumber daya alam seperti, batu bara, minyak dan gas bumi dan dan desa-desa penduduk di sekitarnya (termasuk daerah transmigrasi). Konflik penggunaan tanah hak ulayat seringkali terjadi di kawasan ini. Oleh karenanya, kegiatan pemanfaatan zona ini, sekiranya tidak dapat dipindahkan dari kawasan, maka aktifitas apapun harus mendukung penuh fungsi hutan wisata atau ekowisata, serta merupakan *wilayah antara* kehidupan KAT dengan komunitas luar. Pembangunan pemukiman di wilayah ini dapat dilakukan sejauh masih dalam lingkungan hak ulayat KAT.

Zona ini memiliki fungsi strategis terhadap perubahan sosial yang diharapkan dari kehidupan KAT. Wilayah ini juga merupakan wilayah pemantauan keberhasilan program. KAT yang tinggal di dalam zona ini atau telah beradaptasi dengan fungsi zona ini dapat dikategorikan *bukan KAT lagi* atau sudah menjadi komunitas umumnya.

- (4). **Zona pembangunan (*Development zones*)**, daerah untuk konstruksi bangunan dan fasilitas lainnya. Daerah yang dirancang untuk tempat bangunan dan fasilitas pengelolaan, tetapi tidak untuk prioritas pengunjung, seperti pos penjagaan, balai serba guna, pusat informasi, KAT Centre, kantor instansi sosial, kantor konservasi lingkungan, dll.
- (5). **Zona Rehabilitasi (*Rehabilitation zone*)**, merupakan kawasan untuk memperbaiki keadaan vegetasi atau habitat yang pernah rusak. Misalnya, karena kebakaran hutan, perambahan hutan atau bekas permukiman. Daerah tersebut dapat ditanami oleh pepohonan yang daun, bunga, dan buahnya disenangi warga KAT dan margasatwa yang ada di dalamnya. Seyogianya jenis-jenis tumbuhan yang ditanam dipilih jenis-jenis tumbuhan hutan asli di daerah tersebut (*indigenous plants*) agar dapat memelihara keaslian kawasan tersebut sebagai kawasan konservasi.
- (6). **Zona Penyangga (*Buffer Zone*)**, merupakan kawasan yang terletak di antara kawasan konservasi dengan kawasan budidaya serta pemukiman di sekitarnya yang dirancang untuk melindungi kawasan konservasi sumber daya dan kehidupan KAT di dalamnya dari pengaruh negatif dari luar. Sebaliknya zona ini dimaksudkan pula untuk melindungi kawasan budidaya dan permukiman atau penduduk dan sumber daya miliknya terhadap pengaruh negatif yang berasal dari kawasan konservasi. Di zona penyangga tersebut dapat dikembangkan berupa daerah hutan atau perkebunan di luar batas kawasan, seperti agroforestri untuk memberikan manfaat ekonomi pada penduduk sekitar, sehingga menghilangkan atau mengurangi tekanan penduduk terhadap daerah konservasi dan mencegah gangguan ke dalam kawasan yang didiami KAT.

## Strategi Operasional

Pendekatan yang dikembangkan dalam pemberdayaan KAT sebaiknya lebih bertumpu pada Pendekatan Harmoni daripada Pendekatan Resolusi Konflik. Upaya yang telah dilakukan melalui 'enclave' terhadap kehidupan KAT telah menjadi polemik, merupakan bukti kegagalan sasaran perubahan struktural dan cenderung konfliktual. Pendekatan resolusi konflik nampaknya berada dalam jurang kegagalan, karena tidak ditindaklanjuti dengan perjuangan menggugat struktur kekuasaan (power) kepada stakeholder primer dan sekunder di atasnya. Untuk itu dibutuhkan skenario kerja yang dipahami secara solid oleh semua anggota tim kerja awal (inisiator), karena akan memasuki area review total terhadap strategi yang sudah berjalan. Hal ini justru dapat menimbulkan konflik baru antar stakeholders yang telah mencapai kata sepakat tentang enclave KAT, tetapi belum paham konsep zonasi. Konsep zonasi ini pun berdasarkan pengalaman tidak selamanya teruji, sejauh pihak-pihak yang berkepentingan masih belum memiliki kesadaran konseptual tentang hahekat pelestarian sebuah kawasan yang di dalamnya tinggal KAT.

Maksud dari pendekatan harmoni, yaitu melakukan kajian secara proporsional antara aspek positif (benefit) dan aspek negatif (resiko), sehingga fokus tim kerja akan mengkaji tantangan ke depan, peluang yang ada, kekuatan/ potensi yang ada dan kelemahan yang terjadi. Pemetaan interaksi antara unsur-unsur tersebut akan menghasilkan alternatif strategi pemberdayaan KAT. Masing-masing strategi akan dijabarkan langkah-langkah kongkrit berdasarkan urutan prioritas.

Sasaran perubahan yang akan dicapai lebih bertumpu pada perubahan fungsional (non konfliktual). Pendekatan fungsional tersebut akan menjadi berguna jika dilakukan analisis kebijakan yang memadai dengan memperhatikan keselarasan mikro (kawasan KAT), meso (strategi pengelolaan regional) dan makro (kebijakan dan perundang-undangan) yang relevan dengan Pemberdayaan KAT melalui sistem

hutan kerakyatan yang merupakan interaksi dinamis antara ekosistem, kearifan budaya lokal dan intitusi lokal yang didukung penuh oleh kebijakan nasional.

Tujuan yang akan dicapai mewujudkan :

- a. Peningkatan kesadaran hukum stakeholders
- b. Tersusunnya Renstra dan Program Strategis Pemberdayaan KAT yang sifatnya mengikat stakeholders dan mempunyai kekuatan hukum (misal deklarasi bersama yang ditandatangani atau dalam bentuk Perda)
- c. Peningkatan peran institusi lokal (Balai-balai, PT, LSM) sebagai Centre of Capacity Building
- d. Terlaksananya pemetaan legalitas dan fungsi tata ruang berdasarkan sistem zonasi secara partisipatif, termasuk terbentuknya zonasi pemanfaatan dan rehabilitasi berbasis agroforestry yang didukung penuh oleh tokoh adat dari KAT dan pemerintah kabupaten sampai nasional. Terbentuknya jaringan kerja antara pemerintah, LSM, pihak swasta dalam melindungi kawasan dan memfasilitasi berbagai kegiatan yang konstruktif dalam pemberdayaan KAT dan pengelolaan lingkungannya
- f. Terciptanya sistem informasi terpadu tentang kawasan KAT atau terbangunnya KAT Centre
- g. Terlaksananya program-program Capacity Building (sosialisasi, pelatihan, studi banding, perekaan ahli)
- h. Terpeliharanya kelestarian flora dan fauna yang menjadi sumber kehidupan KAT

Untuk menghasilkan rencana aksi bersama diperlukan fasilitator yang berperan sebagai katalisator, mediator dan pialang sosial (broker). Target sasaran dan pelibatan unsur stakeholder nampaknya tidak cukup bertumpu pada komunitas lokal (KAT dan warga desa sekitarnya), tetapi justru akan lebih banyak di lingkungan Pemkot, DPRD, Dinas Sosial, Dinas Lingkungan, Intansi lainnya, Bappeko, dan LSM peduli lingkungan. Adapun di tingkat propinsi diperlukan juga keterlibatan unsur dari Pemerintah Propinsi, Dinas Sosial, Intansi lainnya, DPRD dan Bappeda Propinsi, Dinas Tata Ruang (jika ada). Demikian juga diperlukan

pengambil keputusan dari tingkat pusat (Dep. Sosial, DPR, NGO internasional di bidang lingkungan, Yayasan Kehati dll.)

Penggunaan teknik-teknik Participatory Assesment Planing (istilah khusus dari PRA untuk perencanaan partisipatif) diperlukan untuk merumuskan rencana aksi Pemberdayaan KAT dalam mengelola kawasan secara partisipatif di desa-desa, terutama Participatory Mapping, Rangking Exercises dan Trend Analysis, dilengkapi dengan Indepth interviews, Observasi dan Document Review. Untuk menghindari kebosanan komunitas dalam mengikuti PRA (karena LSM sudah melakukan), perlu mengangkat isu selain enclave, misal “mencari masukan untuk mengembangkan sistem zonasi kawasan perberdayaan KAT”

Untuk meningkatkan daya analisis hasil PRA tersebut perlu dipelajari bersama Metode SARAR (Self-esteem, Associative Strength, Resourcefulness, Action Planning, Responsibility). Metode SARAR ini merupakan metode lanjutan dari PRA ketika informasi akan digunakan untuk pengambilan keputusan strategis yang lebih makro (kebijakan, strategi dan program). Metode ini penting digunakan jika menyelenggarakan lokakarya dengan stakeholders lokal (tingkat meso). Tim fasilitator perlu mempersiapkan Non Serial Posters, hasil Mapping, Pocket Charts, Three Pile Sorting, Story with gap, Force Field Analysis, Software-Hardware Exercise.

Dalam mengambil keputusan dengan kelompok terbatas (misal dengan Dinas Lingkungan Hidup, Pemkab, Balai-balai konservasi lingkungan, dll.), maka diperlukan juga metode Beneficiary Assessment dengan menggunakan teknik-teknik Semi Structured Individual Interviews, FGD dan Participation Observation.

Semua informasi di atas akan dianalisis dalam kerangka analisis SAPRI (Structural Adjusment Parcipatory Review Initiative). Metode ini yang kelak akan digunakan dalam rapat-rapat koordinasi tingkat nasional dengan penyampaian materi pokok hasil kesepakatan pengelolaan kawasan melalui sistem zonasi yang memiliki manfaat bagi peningkatan kualitas dan kesejahteraan KAT.

Dr. Ir. Harry Hikmat, MSi.