



IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH OGAN KOMERING ILIR (OKI) NOMOR 9 TAHUN 2008 TERHADAP PENGELOLAAN PERAIRAN UMUM DARATAN ¹

Radityo Pramoda

Balai Besar Riset Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan
Jl. KS. Tubun Petamburan VI, Jakarta - 10260
Telp. 021 53650162/Fax. 021 53650159

Abstract

This research aims to review the implementation of the new provisions of Local Regulation No. 9/2008, about the Management of Lebak, Lebung, and Rivers in Ogan Komering Ilir, which has become the autonomous village, and knowing how it works. Analysis of the research was conducted by using descriptive exploratory method, through qualitative approach, supported by primary and secondary data. The results show, that policy transformation of the management of inland waters by enactment of Local Regulation No. 9/2008, has provided greater access to the community to utilize the fish resources; the authority of the village to arrange lebak, lebung, and river is becoming much wider; the less optimal implementation of Local Regulation No. 9/2008, is caused by the apparatus and community who are not ready yet to adopt the value change and new norms.

Keywords: *implementation of local regulation, management, inland water.*

Intisari

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji implementasi ketentuan baru Perda OKI No. 9/2008, tentang Pengelolaan Lebak, Lebung, dan Sungai dalam Kabupaten Ogan Komering Ilir, yang menjadi otonomi desa serta mengetahui pelaksanaannya. Analisa penelitian menggunakan metode deskriptif eksploratif, melalui pendekatan kualitatif, yang didukung data primer dan sekunder. Hasil penelitian menunjukkan, bahwa transformasi kebijakan pengelolaan perairan umum daratan dengan berlakunya Perda OKI No. 9/2008, memberikan akses yang lebih besar kepada masyarakat untuk memanfaatkan sumber daya ikan; kewenangan yang dimiliki desa menjadi lebih luas dalam mengatur lebak, lebung, dan sungai; kurang optimalnya implementasi Perda OKI No. 9/2008, dikarenakan aparatur dan masyarakat Desa Berkat belum

¹ Naskah diterima: 4 Oktober, revisi: 1 November 2011.



siap mengadopsi perubahan nilai serta norma baru.

Kata kunci: implementasi Perda, pengelolaan, perairan umum daratan.

A. PENDAHULUAN

Ekosistem perairan umum daratan (PUD) yang dimiliki Indonesia mengandung potensi keanekaragaman hayati, baik ekologis maupun ekonomis. Menurut fungsi dan tatanan ekosistemnya, PUD di Indonesia mempunyai tipe diantaranya lebak, lebung, dan sungai. Berdasar Undang-Undang (UU) Dasar 1945, Bab XIV, Pasal 33, Ayat (3): bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Seiring dengan pembangunan yang berkelanjutan, maka perlu diupayakan pemanfaatan sumber daya ikan serta habitatnya secara maksimal dan bijaksana. Menurut UU No. 31 Tahun 2004, tentang Perikanan, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 45 Tahun 2009, tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 2004, tentang Perikanan (UU Perikanan), Pasal 6, Ayat (1): pengelolaan perikanan dalam wilayah Republik Indonesia dilakukan untuk tercapainya manfaat yang optimal dan berkelanjutan, serta terjaminnya kelestarian sumber daya ikan.

Berkaitan dengan hal tersebut pada tanggal 25 Nopember 2008, Pemerintah Daerah Ogan Komerling Ilir (OKI), Provinsi Sumatera Selatan (Sumsel), menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten OKI No. 9 Tahun

2008, tentang Pengelolaan Lebak, Lebung, dan Sungai dalam Kabupaten Ogan Komerling Ilir (Perda OKI No. 9/2008). Terminologi lebak, lebung, dan sungai, adalah suatu areal lebak, lebung, teluk, rawa, dan sungai yang secara berkala/terus menerus digenangi air, serta secara alami merupakan tempat bibit ikan/biota perairan lainnya. Latar belakang dibentuknya Perda OKI No. 9/2008, adalah memanfaatkan lebak, lebung, sungai, dan perairan rawa dalam wilayah untuk kesejahteraan masyarakat. Maksud dan tujuan Perda OKI No. 9/2008, mengatur tata cara pengelolaan serta pemanfaatan lebak, lebung, dan sungai wilayah kabupaten, adalah untuk mencapai pemberdayaan ekonomi masyarakat desa dalam rangka penguatan otonomi desa dan peningkatan pendapatan asli desa.

Derivasi Perda OKI No. 9/2008, dijabarkan dengan Peraturan Bupati OKI No. 44 Tahun 2008, tentang Tata Cara Pengelolaan Lebak, Lebung, dan Sungai dalam Kabupaten Ogan Komerling Ilir (Perbup OKI No. 44/2008). Perbup OKI No. 44/2008, kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Bupati OKI No. 500/KEP/D.KP/2008, tentang Penetapan Lebak, Lebung, dan Sungai yang Dilelang dan Tidak Dilelang serta Harga Standar Lelang Lebak, Lebung, dan Sungai Tahun 2008, dengan masa

² Anonim, 2004, *Ringkasan Eksekutif Penelitian tentang Permasalahan Wilayah Perbatasan Kabupaten / Kota di Jawa Timur*, Surabaya: Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Jawa Timur bekerjasama dengan Lembaga Penelitian Universitas Airlangga.



pengelolaan terhitung mulai tanggal 1 Januari 2009 – 31 Desember 2009 dalam Kabupaten OKI. Pengelolaan PUD di Sumsel, telah mengalami perubahan tatanan kelembagaan sebagai proses penyesuaian kebutuhan yang bersifat sosial. Perubahan kelembagaan menurut Yustika (2006), berarti terjadinya perubahan di dalam prinsip regulasi, organisasi, perilaku, dan pola interaksi.

Perubahan regulasi baru di dalam Perda OKI No. 9/2008 yang fundamental adalah tidak lagi dilelangnya lebak, lebung, dan sungai, melainkan dikembalikan kepada desa. Pelaksanaan ketentuan baru dalam beberapa kondisi, tidak berkesesuaian dengan sistem sosial yang berkembang di masyarakat. Pola perubahan pengelolaan dengan adanya Perda OKI No. 9/2008, justru memunculkan friksi antara kepentingan desa dengan keinginan masyarakat dalam mengelola dan memanfaatkannya. Kurangnya pembelajaran dan pemahaman Pemerintah Daerah OKI terhadap karakteristik wilayah desa, memberikan kesan pemberlakuan Perda OKI No. 9/2008 terlalu dipaksakan. Sehubungan dengan paparan tersebut, penelitian ini bertujuan memahami ketentuan baru Perda OKI No. 9/2008, yang menjadi kewenangan desa dan mengetahui proses implementasinya di Desa Berkat, Kabupaten OKI, Provinsi Sumatera Selatan.

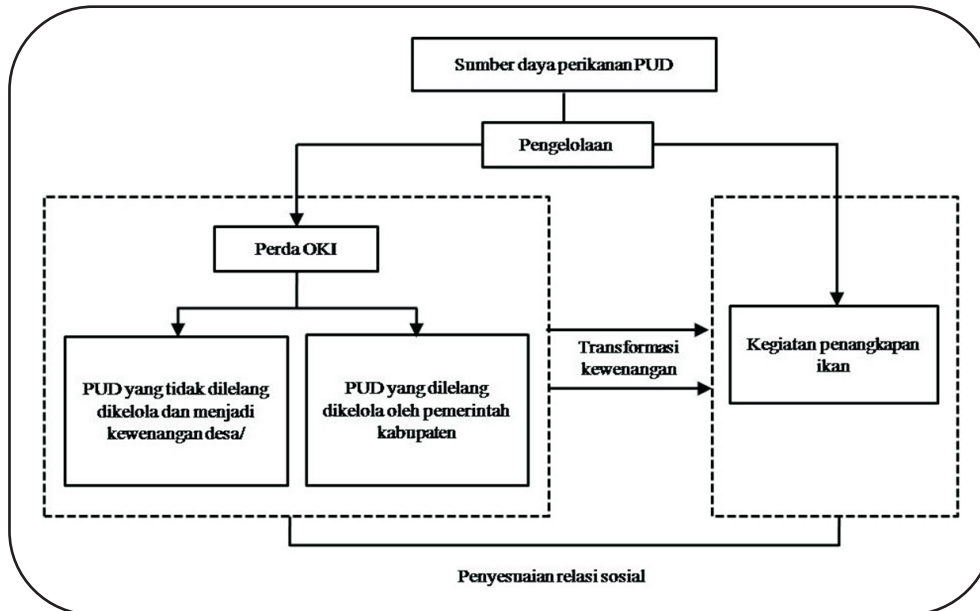
B. METODE PENELITIAN

1. Kerangka Berpikir

Hukum dapat berfungsi sebagai sarana pembaharuan di dalam

masyarakat. Perda OKI No. 9/2008, telah memberikan aturan dan norma baru guna mewujudkan otonomi serta kelanjutan pembangunan desa. Ketentuan dan norma baru tersebut mengatur mengenai lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang. Pengembalian manfaat ekonomi yang lebih besar kepada desa, membawa perubahan kelembagaan pengelolaan PUD. Kondisi ini terjadi karena adanya pergeseran nilai dan kultur masyarakat seiring dengan adanya perubahan waktu. Berlakunya suatu kebijakan dianggap mempunyai kekuatan aktif (besar) dalam mempengaruhi aspek kehidupan sosial, hukum, ekonomi, dan lainnya. Hal ini menunjukkan, bahwa apabila norma yang mengatur interaksi sosial berubah, maka seluruh pola hubungan sosial masyarakat dapat pula berubah.

Keberadaan Perda OKI No. 9/2008, merupakan dasar seluruh proses sosial maupun pengelolaan sumber daya ikan PUD di Desa Berkat (Gambar 1). Perubahan kewenangan dengan berlakunya Perda OKI No. 9/2008, memunculkan pengakuan hak atas kekayaan desa dan otonomi wilayah PUD. Transformasi kewenangan baru dapat berperan, karena adanya ikatan sosial masyarakat berupa kepemilikan bersama dalam melakukan penangkapan ikan. Kebijakan ini menimbulkan perubahan kebiasaan dan relasi sosial masyarakat dalam memanfaatkan PUD, sehingga diperlukan upaya penyesuaian dalam menyikapinya.



Gambar 1. Kerangka Berpikir Penelitian

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan melakukan studi dokumen terhadap isi pasal Perda OKI No. 9/2008, dan lebih difokuskan terhadap materi yang menjadi kewenangan desa terhadap PUD yang tidak dilelang. Penjabaran makna materi kewenangan desa di dalam Perda OKI No. 9/2008, dibahas secara mendalam dengan kajian *content analysis*. Hasil pemahaman yang diperoleh, selanjutnya dikaitkan dengan fenomena yang terjadi di Desa Berkat, khususnya pengelolaan pemerintah desa terhadap lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang.

3. Lokasi dan Waktu

Penelitian dilaksanakan pada bulan Juni 2009, di Desa Berkat, Kecamatan Sirah Pulau Padang, Kabupaten OKI, Provinsi Sumsel.

Desa ini dipilih karena telah menginternalisasikan Perda OKI No. 9/2008, sebagai landasan yuridis pembangunan wilayahnya serta mewakili desa yang memiliki tipologi PUD.

4. Metode Pengumpulan Data

Data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam terhadap informan kunci (*key person*) aparatur Pemerintah Daerah OKI, masyarakat, dan aparatur pemerintah desa (kepala desa, sekretaris desa, dan aparat satuan keamanan) Berkat. Data sekunder yang dibutuhkan dikumpulkan melalui: UUD 1945; UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 31 Tahun 2004, tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 45 Tahun 2009, tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 2004, tentang Perikanan; Perda OKI No. 9/2008 tentang Pengelolaan



Lebak, Lebung, dan Sungai dalam Kabupaten Ogan Komering Ilir; Perbup OKI No. 44/2008, tentang Tata Cara Pengelolaan Lebak, Lebung, dan Sungai dalam Kabupaten Ogan Komering Ilir; Keputusan Bupati OKI No. 500/KEP/D.KP/2008, tentang Penetapan Lebak, Lebung, dan Sungai yang Dilelang dan Tidak Dilelang serta Harga Standar Lelang Lebak, Lebung, dan Sungai Tahun 2008 Masa Pengelolaan Terhitung mulai Tanggal 1 Januari 2009 s.d. 31 Desember 2009 dalam Kabupaten OKI; hasil penelitian; serta literatur terkait.

5. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis menggunakan metode deskriptif eksploratif. Metode deskriptif eksploratif dipilih untuk menggambarkan perubahan kewenangan dengan diberlakukannya Perda OKI No. 9/2008, yang berpedoman pada pelaksanaan tata pemerintahan desa di dalam mengelola dan memanfaatkan PUD. Metode ini juga digunakan untuk mendapatkan pemahaman mengenai ketentuan baru Perda OKI No. 9/2008, yang menjadi kewenangan desa dan gambaran pelaksanaannya.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Latar Belakang Pembentukan Perda OKI No. 9/2008

Pemerintahan desa pada masa kolonial diatur di dalam Pasal 118 jo Pasal 121, *Indische Staatsregeling* (UUD Hindia Belanda). Pada Tahun 1938, melalui *Inlandsche Gemeente Ordonantie voor Buitengewesten* (IGOB), *Staadblad* No. 490, nama dan

persekutuan masyarakat asli di bekas Keresidenan Palembang, disebut marga. Bentuk dan susunan pemerintahannya ditentukan berdasarkan hukum adat (*Indische Staatsregeling* dan IGOB, *Staadblad* No. 490 Tahun 1938 (Widjaja, 2002). Pada tahun 1965, timbul keinginan untuk menyeragamkan istilah desa melalui penyusunan UU No. 19 Tahun 1965, tentang Desapraja sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia (belum sempat dilaksanakan).

Penyeragaman nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan desa, baru bisa dilaksanakan melalui UU No. 5 Tahun 1979, tentang Pemerintahan Desa (UU No. 5/1979). Pemerintahan desa berdasarkan UU No. 5/1979, tidak memiliki hak pengaturan di bidang hak ulayat atau hak wilayah (Widjaja, 2002). Pengaturan pemerintahan desa kemudian diperbarui melalui UU No. 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32/2004). Ketentuan pengaturan dan kepengurusan desa berdasarkan UU No. 32/2004, didasarkan kepada asal usul serta adat istiadat yang diakui sistem pemerintahan nasional di daerah kabupaten. Terminologi desa menurut UU No. 32/2004:

“kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam



sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Perubahan pengaturan kewenangan pada tiga masa pemerintahan, memunculkan mekanisme baru pengelolaan PUD di wilayah yang dilelang. Menurut Yustika (2006), perubahan ini dianggap sebagai proses terus menerus yang bertujuan memperbaiki kualitas interaksi (ekonomi) antar pelakunya. Hak wilayah yang dilelang sebelum tahun 1982 diatur di dalam Perda Tingkat I, Provinsi Sumsel No. 8/Perdass/1973/1974 dan Perda Provinsi Sumsel No. 6 Tahun 1978, tentang Perubahan Pengaturan Lelang Lebak Lebung.

Pada tahun 1982, ketentuan lelang ditata ulang kembali dengan diterbitkannya Surat Keputusan (SK) Gubernur Sumsel No. 705/KPTS/II/1982 (SK GUB No. 705/KPTS/II/1982). SK GUB No. 705/KPTS/II/1982, menurut Nasution *et al.* (2009), memberikan wewenang kepada pemerintah kabupaten untuk melaksanakan serta mengawasi lelang lebak dan lebung. Ketidaksiesuaian pengaturan lelang berdasarkan SK GUB No. 705/KPTS/II/1982 dengan kondisi saat ini, menyebabkan Pemerintah Daerah OKI perlu untuk mengaturnya kembali melalui Perda OKI No. 9/2008. Identifikasi pengelolaan PUD pada tiga masa pemerintahan, dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Tata Kelola Perairan Umum Daratan di OKI 1982 – 2010

Komponen Perubahan	Pemerintah Marga (sampai 1982)	Pemerintah Kabupaten (1982 - 2008)	Perda OKI No. 9/2008
Penanggung jawab lelang	<i>Pasirah</i> (kepala pemerintah marga)	Bupati	Bupati dan wakil bupati
Pelaksana pelelangan	<i>Pasirah</i>	Camat sebagai ketua panitia pelaksana pelelangan	Tingkat kabupaten oleh Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan; tingkat kecamatan oleh camat
Peserta lelang yang berhak mengadakan penawaran	Masyarakat nelayan yang bermukim di dalam wilayah marga setempat	Dapat diikuti oleh masyarakat bukan nelayan (pedagang) yang tidak bermukim di wilayah kecamatan setempat	(a) Seluruh masyarakat di wilayah kecamatan yang berdomisili minimal 6 bulan; (b) Koperasi dengan bidang usaha perikanan



Penetapan objek dan harga yang dilelangkan	Objek lelang tidak berubah setiap tahunnya dan harga ditetapkan oleh <i>Pasirah</i> (tidak ada harga standar perairan yang akan dilelang)	Objek lelang berubah setiap tahunnya dan harga ditetapkan oleh bupati	Objek lelang tidak berubah. Harga standar ditetapkan oleh bupati yang diajukan kepada Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan (mempertimbangkan usul camat)
Pemanfaatan uang hasil lelang	Menjadi pendapatan marga yang memiliki perairan yang dilelangkan dan digunakan secara otonom oleh pemerintah marga yang bersangkutan	Menjadi hak pemerintah kabupaten dan dikembalikan sebesar 10% untuk seluruh desa di wilayah kabupaten (meskipun desa tersebut tidak mempunyai objek perairan yang dapat dilelangkan)	50% kas desa; 33% untuk daerah; 2% pengawas lelang; 2% panitia pelaksana kabupaten; 2% panitia pelaksana kecamatan; 3% kepala desa; dan 8 % pembinaan teknis, perlindungan, serta pengawasan sumber daya ikan

Sumber: Nasution *et al.*, 2009.

Dinamika pengelolaan PUD terkait Perda OKI No. 9/2008 di dalam Tabel 1, menunjukkan adanya perubahan untuk menata kembali kegiatan pelelangan di Desa Berkat. Pengaturan mengenai tata cara lelang yang digunakan, dilakukan melalui sistem penawaran bertahap naik dan terbuka. Lelang dilaksanakan di muka umum, dengan masa hak penguasaan wilayah lelang selama 1 tahun (penawar tertinggi wajib membayar kontan dengan uang tunai). Apabila penawar tertinggi tidak melakukannya, maka pelelangan dianggap batal dan dilakukan pelelangan ulang. Sistem pelelangan dilakukan dua kali dan bila tidak ada pemenangnya kembali, maka objek lelang tersebut dinyatakan tidak laku.

Objek lelang yang tidak terjual pada lelang umum, akan ditawarkan kembali secara terbuka di kantor ibukota kabupaten untuk seluruh kecamatan (ditentukan bupati). Orang yang memberikan penawaran lelang tertinggi, serta mampu membayar harganya dan dinyatakan sebagai pemenang oleh panitia lelang, disebut *pengemin*. *Pengemin* mempunyai hak mengatur harga dan lamanya sewa objek, serta alat tangkap untuk mengambil ikan di wilayahnya. Pemanfaatan uang hasil lelang sebesar 8% untuk pembinaan teknis, perlindungan, dan pengawasan sumber daya ikan dirasakan tidak cukup nilainya. Menurut Nasution *et al.* (2009), nilai ini belum memadai apabila dibandingkan dengan besarnya



uang hasil lelang yang diterima. Perbaikan kewenangan pengelolaan dengan adanya Perda OKI No. 9/2008, berdampak pada pemberdayaan ekonomi masyarakat dan Desa Berkat.

Pemberdayaan ini diartikan, sebagai kegiatan terbuka dengan menggunakan pola pengembangan bersama yang bertanggung jawab. Kegiatan pengelolaan yang terbuka, secara tidak langsung mempengaruhi tatanan relasi sosial terhadap pola kehidupan masyarakat Desa Berkat pada umumnya. Pengaruh ini terlihat melalui adanya perubahan relasi sosial antar masyarakat dan pedagang di masa pemerintahan marga, yang lebih mengutamakan hubungan perdagangan ikan. Pola relasi sosial yang terjadi pada masa itu, telah mempengaruhi dasar penetapan harga ikan. Perubahan juga terlihat pada masa setelah pemerintahan marga, yang menganggap status sosial *pengemir* tidak lagi lebih tinggi dan berjasa.

2. Kewenangan Desa

Karakteristik alam di daerah lebak, lebung, dan sungai di Desa

Berkat, pada saat musim hujan mengakibatkan lahan persawahan menjadi tenggelam karena air pasang. Pada musim ini, alam memberikan berkah berupa ikan berlimpah untuk dimanfaatkan masyarakat. Istilah pemanfaatan sumber daya ikan yang dilakukan masyarakat setempat, disebut dengan *berkarang*. Desa Berkat memiliki aliran anak Sungai Komerling, yang mempunyai lebar kurang lebih 10 sampai 12 meter. Lokasi penangkapan ikan terletak di wilayah Lebak Belanti II, Ulak Muntate II, dan Lebak Muntate III. Efektivitas kegiatan penangkapan ikan pada ketiga wilayah tersebut, hanya dilakukan selama 2 - 5 bulan. Berlakunya Perda OKI No. 9/2008, membuat akses masyarakat untuk memanfaatkan wilayah PUD menjadi semakin luas dan mudah.

Berdasarkan hal tersebut, pembahasan kewenangan desa difokuskan untuk menelusuri dan mengkaji aturan baru Perda OKI No. 9/2008, mengenai PUD yang tidak dilelang. Pengaturan kewenangan pengelolaan oleh Desa Berkat terhadap lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang, dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 1. Tata Kelola Perairan Umum Daratan di OKI 1982 – 2010.

Ketentuan	Perda OKI No. 9/2008	Implementasi	Dampak
Kriteria objek pengelolaan	Pasal 3 Petunjuk dan persyaratan penetapan wilayah lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang	Pemerintah Desa Berkat menetapkan batas lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang, serta konservasi perikanan	Kewenangan pemanfaatan lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang, dapat dikelola oleh desa
Pola pengelolaan	Pasal 4 Petunjuk pengelolaan serta pelestarian sumber daya ikan di lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang	Pemerintah Desa Berkat menetapkan jenis sumber daya ikan yang dilarang diambil oleh masyarakat	Keutuhan dan kelestarian sumber daya ikan di lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang, dapat terjaga dengan baik



Tata cara pemanfaatan sumber daya ikan	Pasal 5 Petunjuk tata cara kegiatan penangkapan ikan di lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang	Pemerintah Desa Berkat mewajibkan setiap orang yang ingin menangkap ikan, melaporkan dan mencatatkan kegiatannya kepada aparat desa	Ketertiban kegiatan menangkap ikan di lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang, dapat terjamin
Pembinaan dan pengawasan	Pasal 7 Petunjuk pembinaan dan pengawasan dalam menjaga kepentingan bersama di lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang	Pemerintah Desa Berkat membentuk satuan keamanan desa sebelum adanya Kelompok Pengawas Masyarakat (POKWASMAS)	Keberlanjutan sumber daya ikan di lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang, dapat terjaga dengan baik
Bentuk pembinaan dan pengawasan	Pasal 8 Petunjuk pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah desa	Pemerintah Desa Berkat menempatkan satuan keamanan desa untuk ikut melakukan pembinaan dan pengawasan di wilayah lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang	Tindakan sewenang-wenang dan pelanggaran dalam pengelolaan di lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang, dapat dihindari

Sumber: Perda OKI No. 9/2008

Berdasarkan Tabel 2, penetapan kriteria objek pengelolaan lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang, tercantum pada Bab III, Pasal 3, dimana materinya mensyaratkan kepada desa untuk memiliki suaka perikanan. Menurut UU Perikanan, Pasal 7, Ayat (1), kawasan konservasi perairan (di Desa Berkat disebut sungai *larangan*) merupakan bentuk suaka perikanan. Konservasi perairan adalah kawasan yang dilindungi serta dikelola dengan sistem zonasi, untuk mewujudkan pengelolaan sumber daya ikan dan lingkungannya secara berkelanjutan. Materi Perda OKI No. 9/2008 yang mengatur kewenangan pengelolaan serta pemanfaatan lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang, diatur di dalam Pasal 4. Pasal ini mewajibkan peraturan desa memuat tata cara pengelolaan, pemanfaatan, dan pelestarian ikan (melalui persetujuan Badan Permusyawaratan Desa).

Ketentuan Perda OKI No. 9/2008, yang mengatur mengenai kewenangan pemanfaatan sumber daya ikan di lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang, dapat dilihat pada Pasal 5. Tata cara pemanfaatan sumber daya ikan menurut Pasal 5, mewajibkan masyarakat mendaftarkan diri kepada aparat desa untuk memperoleh Surat Keterangan Pencatatan Penangkapan Ikan. Ketentuan Perda OKI No. 9/2008, yang mengatur kewenangan pembinaan dan pengawasan dalam rangka menjaga kepentingan bersama terhadap lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang, dapat dilihat di dalam Pasal 7. Soekanto (2008), menyatakan bahwa di dalam warga pasti ada warga atau pihak tertentu yang tidak mematuhi hukum. Penyelewengan tersebut harus ditanggulangi, artinya harus dicegah dan kalau sudah terjadi harus diatasi (preventif dan represif).



Upaya menjaga kepentingan bersama menurut Pasal 7, merupakan kegiatan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan Pemerintah Desa Berkat, Pemerintah Daerah OKI, dan POKWASMAS. Pelaksanaan dan penerapan ketentuan Pasal 8, membutuhkan adanya kerja sama yang sinergis antara pihak terkait guna menghindari terjadinya pelanggaran. Ketentuan perlindungan dan pengawasan sumber daya ikan di dalam Perda OKI No. 9/2008, tidak secara tegas mengatur lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang, namun materinya dapat dijadikan tinjauan yuridis dalam pelaksanaannya. Materi Pasal 22, menegaskan bahwa Pemerintah Daerah OKI mempunyai kewenangan tertinggi melakukan pembinaan, pengawasan, pengendalian dan perlindungan ikan, serta lingkungannya. Ketentuan perlindungan serta pengawasan ini dapat disimpangi untuk kepentingan riset dan ilmu pengetahuan, yang dituangkan di dalam naskah kesepakatan.

Ketentuan Perda OKI No. 9/2008, yang mengatur mengenai larangan dan sanksi, dapat dilihat pada Pasal 23, 24 dan 32. Ketiga pasal tersebut, meskipun tidak secara langsung terkait dengan lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang, isi pasalnya dapat dijadikan pedoman untuk mengaturnya. Menurut Hoebel (2006), hukum berfungsi menjelaskan hubungan antara anggota masyarakat dan aktivitas yang boleh, serta dilarang oleh hukum. Khusus mengenai materi ketentuan larangan dan sanksi, Perda OKI No. 9/2008 memberi kewenangan penuh kepada Pemerintah Desa Berkat

untuk mengaturnya menurut kebutuhan desa. Maksud adanya petunjuk larangan dan sanksi agar dalam pengelolaan lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang dapat dilaksanakan dengan tertib, serta hasilnya dapat dirasakan oleh desa dan masyarakat.

3. Pelaksanaan Perda OKI No. 9/2008

Soekanto (2008), memandang hukum sebagai sarana untuk menciptakan keadaan tertentu, dan berperan sebagai sarana untuk mengadakan perubahan atau pembangunan. Pendapat tersebut menegaskan, bahwa penguasaan atau pengarahan proses sosial dengan diberlakukannya Perda OKI No. 9/2008, disebut *social engineering*. Menurut Podgorecki dalam Abdurrahman (2009), asas di dalam usaha *social engineering*: (1) penggambaran situasi yang dihadapi dengan baik, (2) analisa terhadap penilaian, (3) verifikasi hipotesa, dan (4) pengukuran efek peraturan. Asas inilah yang tidak diperhatikan Pemerintah Daerah OKI saat menerapkan Perda OKI No. 9/2008 di Desa Berkat.

Ranah persoalan tentang hukum sekarang ini tidak lagi merupakan legalitas formal, penafsiran, dan penerapan pasal peraturan secara semestinya. Persoalan hukum, telah bergerak ke arah penggunaan hukum sebagai sarana untuk membentuk tata kehidupan baru sesuai dengan kondisi saat ini. Akibat hukum diberlakukannya Perda OKI No. 9/2008, menimbulkan adanya perubahan kebiasaan di Desa Berkat.



Perubahan yang terjadi, diketahui dengan besarnya akses masyarakat untuk memanfaatkan sumber daya ikan di lebak dan lebung, dibandingkan peraturan sebelumnya. Pemanfaatan yang dilakukan masyarakat Desa Berkat, pada kenyataannya belum memperhatikan ketentuan Perda OKI No. 9/2008. Menurut keterangan petugas satuan keamanan Desa Berkat (19/6/2009), diketahui bahwa masyarakat masih ada yang menggunakan alat tangkap yang dilarang, menangkap ikan kecil dalam masa pertumbuhan, dan menangkap ikan yang akan bertelur.

Kepala Desa Berkat (17/6/2009), menyatakan, bahwa lambatnya penanganan terhadap setiap pelanggaran yang terjadi, dikarenakan adanya anggapan bahwa untuk melakukan tindakan hukum harus terlebih dahulu mempunyai peraturan desa. Merujuk kepada Perda OKI No. 9/2008, dalam upaya menjaga populasi sumber daya ikan di wilayah lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang, Pemerintah Desa Berkat mengatur jenis alat tangkap yang dilarang dan tidak dilarang. Berdasarkan wawancara dengan petugas satuan keamanan Desa

Berkat (19/6/2009), jenis alat tangkap yang dilarang dan masih digunakan oleh masyarakat, yaitu tuguk (dioperasikan secara menetap). Tuguk merupakan alat penangkapan ikan yang berbentuk jaring berkantong dan dioperasikan dengan metode menghadang ruaya (migrasi) ikan di sungai.

Kepala Desa Berkat (19/6/2009), mengungkapkan alat tangkap ini dilarang karena dapat mengganggu, menghambat, dan membahayakan lalu lintas perairan. Menurut Husnah *et al.* (2006), tuguk baris/awangan digunakan untuk menangkap Udang (*macrobrachium spp*), sedangkan tuguk bilis/layangan digunakan untuk menangkap ikan Bilis (*rasbora spp*) dan Julung-julung (*zenarchopterus spp*). Cara penangkapan ikan yang juga dilarang adalah dengan menggunakan bahan kimia, bahan biologi, bahan peledak, dan aliran listrik/setrum. Jenis alat tangkap yang tidak dilarang oleh Pemerintah Desa Berkat untuk digunakan di wilayah lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang, dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Jenis Alat Tangkap dan Ikan Tangkapan yang Diizinkan pada Perairan Umum Daratan di OKI

Alat Tangkap	Ikan Tangkapan
Jala	Lumajang (<i>chyclocheilichthys enoplos</i>), Siambut (<i>labiobarbus ocellatus</i>), Sepatung (<i>pristolepis grootii</i>), Are manis (<i>osteochilus schlegeli</i>), Kojam (<i>labiobarbus spp</i>), Udang (<i>macrobrachium spp</i>), Lampam (<i>barbodes schwanenfeldii</i>), Kepa (<i>puntioplites spp</i>), Palau (<i>osteochilus hasseltii</i>), Sihitam (<i>labeo chrysophekadion</i>), Berengit (<i>mystus nigriceps</i>)



Jaring insang	Sepat siam (<i>trychogaster pectoralis</i>), Sepat merah mato (<i>trychogaster trichopterus</i>), Sapil (<i>helostoma spp</i>), Betok (<i>Anabas testudineus</i>)
Pengilar	Jentulu (<i>barbichthys laevis</i>), Palau (<i>osteochilus hasseltii</i>), Lampam (<i>barbodes schwanenfeldii</i>), Seluang (<i>rasbora spp</i>), Udang (<i>macrobrachium spp</i>), Gabus (<i>channa striata</i>), Sepat siam (<i>trychogaster pectoralis</i>), Tembakang (<i>helostoma temminckii</i>), Sapil (<i>helostoma spp</i>), Selincah (<i>b. hasseltii</i>), Betok (<i>anabas testudineus</i>)
Bubu	Baung (<i>mystus nemurus</i>), Sihitam (<i>labeo chrysophekadion</i>), Berengit (<i>mystusnigriceps</i>), Sepengkah (<i>parambasi wolffii</i>), Kepras (<i>puntioplites waandersi</i>), Kojam (<i>labiobarbus spp</i>), Seluang (<i>rasbora spp</i>), Layang (<i>barbichthys spp</i>), Udang (<i>macrobrachium spp</i>), Belut (<i>monopterus spp</i>)
Seruo	Seluang (<i>rasbora spp</i>)

Pancing dan rawai	Udang (<i>macrobrachium spp</i>), Juara (<i>pangasius polyuranodon</i>), Patin (<i>pangasius pangasius</i>), Bulu ayam (<i>coilia lindmani</i>), Sepat siam (<i>trychogaster pectoralis</i>), Lele (<i>clarias spp</i>), Betok (<i>anabas testudineus</i>), Gabus (<i>channa striata</i>), Lais (<i>kryptopterus schilbeides</i>), Seluang (<i>rasbora spp</i>), Baung (<i>mystus nemurus</i>), Lampam (<i>barbodes schwanenfeldii</i>), Tilan (<i>mastecembelus spp</i>), Layang (<i>barbichthys spp</i>)
Tangkul	Seluang (<i>rasbora spp</i>), Lambak (<i>thycnichthys polylepis</i>), Riu-riu (<i>pseudeutropius brachyopterus</i>)

Sumber: Husnah *et al.*, 2006.

Montesquieu (2007), menyatakan bahwa hukum haruslah ringkas dan mudah dimengerti, sehingga akan berarti bagi siapapun yang membacanya. Cakupan materi Perda OKI No. 9/2008, merupakan rangkaian bahasa yang membutuhkan pendalaman lebih untuk dimengerti maksudnya. Hal ini menuntut adanya keseriusan proses sosialisasi secara holistik, agar rumusan pasalnya bisa dipahami dan dilaksanakan dengan baik oleh desa. Menurut Abdurrahman (2009), proses sosialisasi hukum sangat diperlukan agar masyarakat berperilaku sebagaimana yang

diharapkan oleh hukum. Sosialisasi Perda OKI No. 9/2008, pada pelaksanaannya tidak tersampaikan dengan baik kepada Pemerintah Desa Berkat. Kendala ini dikarenakan kurangnya sumber daya manusia (SDM) yang terampil hukum di Desa Berkat dalam memahami materi pasalnya (hasil wawancara dengan aparaturnya Pemerintah Daerah OKI (17/6/2009)).

Menurut Soekanto dalam Abdurrahman (2009), derajat tinggi rendahnya kepatuhan terhadap hukum positif tertulis, salah satunya



didasarkan pengetahuan dan pemahaman hukum. Pengenalan rancangan peraturan desa oleh Kepala Desa Berkat, ternyata kurang mendapat respon yang baik juga oleh sebagian masyarakat. Kondisi tersebut, disebabkan masyarakat kurang memahami dengan baik tujuan peraturan desa yang disampaikan. Menurut keterangan masyarakat Desa Berkat (19/6/2009), merasa bahwa pemberlakuan peraturan desa hanya diperuntukkan bagi kepentingan Kepala Desa dan sekelompok orang tertentu saja. Tidak adanya aparatur Pemerintah Daerah OKI yang membantu atau mendampingi menjelaskan kepada masyarakat, membuat rancangan peraturan desa Berkat tidak terinformasikan dengan baik (hasil wawancara dengan Kepala Desa Berkat (17/6/2009). Menanggapi hal tersebut, menurut keterangan aparatur Pemerintah Daerah OKI (19/6/2009), bahwa proses sosialisasi yang mereka lakukan sudah sesuai dengan yang diharapkan.

Kenyataan ini membuktikan, bahwa koordinasi antara Pemerintah Daerah OKI dengan Pemerintah Desa Berkat tidak berjalan dengan baik. Pelaksanaan sosialisasi yang kurang baik, menyebabkan hanya beberapa desa saja di Kabupaten OKI yang sudah memberikan rancangan peraturan desa untuk disetujui, termasuk salah satunya Desa Berkat. Menurut Islamy (2004), kebijakan sebagai instrumen pengelolaan pemerintahan, merupakan mata rantai utama dalam operasionalisasi fungsi pemerintahan. Sebagai mata rantai utama, jika kebijakan itu keliru atau tidak tepat dalam menangani persoalan

pembangunan suatu wilayah, konsekuensinya adalah kegagalan pemerintah daerah sebagai fungsi implementatif. Kondisi tersebut, dapat menghasilkan penolakan atau pengabaian oleh pihak yang secara legal terlibat di dalamnya. Pemahaman konteks ini, pemerintah daerah telah bertindak sangat tidak efektif karena telah mengeluarkan kebijakan yang tidak mampu diimplementasikan dan mengatasi masalah secara tuntas.

Faktor interval waktu yang terlalu lama sejak diberlakukannya Perda OKI No. 9/2008, dengan pengajuan rancangan peraturan desa Berkat, seakan-akan tidak disadari sebagai suatu hambatan. Situasi ini menggambarkan, bahwa Pemerintah Daerah OKI tidak menggunakan fungsinya melalui komunikasi hukum untuk mengatasinya. Menurut Friedman (2009), komunikasi hukum merupakan persyaratan pokok sistem hukum. Tidak ada seorangpun dapat berperilaku menurut hukum, kalau ia tidak mengetahui apa isi atau apa yang diatur oleh hukum itu. Kepala Desa Berkat (19/6/2009), menyatakan bahwa pembuatan peraturan desa oleh Pemerintah Desa Berkat, pada kenyataannya kurang mendapat pengontrolan oleh Pemerintah Daerah OKI. Kontrol ini diperlukan guna mengetahui hambatan yang dialami Pemerintah Desa Berkat dalam melaksanakan Perda OKI No. 9/2008. Kesan yang ditimbulkan, bahwa komunikasi hukum yang dilakukan Pemerintah Daerah OKI hanya untuk memenuhi syarat formal saja, yaitu dengan dimuatnya dalam Lembaran Daerah.



F. C. von Savigny *dalam* Samidjo (1986), mengemukakan bahwa hukum tidak dapat dibuat, terkecuali terjadi atau diproses bersama-sama dengan masyarakat. Berdasarkan informasi Sekretaris Desa Berkat (18/6/2009), penentuan batas desa yang ditetapkan Pemerintah Daerah OKI, memiliki perbedaan berdasarkan pemahaman masyarakat dan pemerintah desa. Situasi ini menunjukkan, bahwa Pemerintah Daerah OKI tidak mengikutsertakan dan memahami peranan masyarakat sebagai salah satu faktor pembentukan hukum. Menurut masyarakat dan Kepala Desa Berkat (18/6/2009), batas antar desa tetangga hanya diketahui dengan adanya pohon yang sudah tumbuh sejak dahulu, dan diyakini masyarakat sebagai penanda wilayah desa. Adanya perbedaan mengenai batas wilayah desa, menimbulkan ketidakpastian dan rasa tidak percaya terhadap kredibilitas produk hukum yang dibuat oleh pembuat kebijakan. Menurut Sulistyowati Iriyanto *dalam* Cahyadi dan Danardono (2009), kenyataan ini memperlihatkan kegagalan pembangunan hukum.

Kegagalan ini dikarenakan, Pemerintah Daerah OKI tidak memberikan ruang kepada masyarakat untuk memberikan suaranya dalam perancangan skema keadilan. Pengembangan desa dewasa ini tidak bisa hanya mengandalkan aset desa saja, faktor lain yang lebih penting adalah memberdayakan SDM sebagai pengelola desa bersama masyarakat. Menurut Yuswanto (2011), pembuatan kebijakan diperlukan dalam rangka menjamin konsistensi tindakan administrasi. Kebutuhan akan

konsistensi ini berkaitan dengan salah satu asas umum penyelenggaraan pemerintah yang layak, yaitu kepastian hukum. Sebelum adanya peraturan desa sebagai hukum positif tertulis, Pemerintah Desa Berkat menjadikan Perda OKI No. 9/2008 sebagai panduan pengelolaan serta pemanfaatan lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang (hasil wawancara dengan masyarakat Desa Berkat (19/6/2009).

Menurut keterangan Kepala Desa Berkat (17/6/2009), keinginan pemerintah desa melaksanakan Perda OKI No. 9/2008, kurang mendapatkan perhatian masyarakat karena pengaturannya masih bersifat umum dan kurang teknis. Masyarakat Kabupaten OKI merasa dengan berlakunya Perda OKI No. 9/2008, mereka memiliki hak untuk memanfaatkan lebak, lebung, dan sungai di wilayahnya maupun di wilayah desa lain. Kondisi ini menyebabkan pemanfaatan lebak, lebung, dan sungai di Desa Berkat, dilakukan juga oleh masyarakat luar desa. Keberadaan masyarakat luar desa, telah menimbulkan adanya kasus kehilangan kapal dan alat tangkap. Kejadian itu memunculkan konflik dengan masyarakat yang berada di luar Desa Berkat (Hasil wawancara dengan aparat keamanan Desa Berkat (18/6/2009). Faktor yang membuat kinerja satuan keamanan belum maksimal, karena tidak ada aparat penegak hukum yang mendampingi, serta tidak seimbang jumlah petugas dengan luas wilayah yang diawasi.



D. PENUTUP

Perda OKI No. 9/2008, memberikan peran yang menentukan bagi pengambil kebijakan, sebagai upaya mengelola sumber daya PUD di Sumsel, khususnya Desa Berkat. Transformasi kewenangan pengelolaan PUD menurut Perda ini, menunjukkan adanya peran masyarakat yang lebih besar dalam memanfaatkan sumber daya ikan. Ketentuan baru yang termuat di dalam Perda tersebut, memberikan kewenangan yang luas bagi Pemerintah Desa Berkat untuk mengatur pengelolaan lebak, lebung, dan sungai yang tidak dilelang secara mandiri, demi terciptanya kemakmuran desa. Implementasi dan penjabaran Perda OKI No. 9/2008, menunjukkan bahwa sosialisasi serta komunikasi hukum yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah OKI belum berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan kurangnya koordinasi dan pengontrolan oleh Pemerintah Daerah OKI, dalam mengawal pelaksanaan kebijakan.

Diterbitkannya Perda OKI No. 9/2008, justru menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat Desa Berkat. Ketidakpastian tersebut, disebabkan adanya perbedaan batas desa yang selama ini dipahami oleh masyarakat dengan pemahaman pembuat kebijakan di dalam Perda OKI No. 9/2008. Pelaksanaan penegakan hukum dengan diberlakukannya Perda ini, belum optimal dalam implementasinya. Sifat pengaturan yang masih umum, tidak dapat dijadikan pegangan oleh Pemerintah Desa Berkat untuk menangani kasus dan menjaga pengelolaan. Konflik dengan masyarakat luar desa serta

adanya kasus kehilangan kapal dan alat tangkap, dikarenakan jumlah satuan keamanan Desa Berkat yang tidak seimbang dengan luasnya wilayah yang harus diawasi.

Upaya yang dapat dilakukan, yaitu Pemerintah Daerah OKI melakukan koordinasi dengan Pemerintah Desa Berkat untuk meningkatkan kapabilitas aparatur desa melalui pelatihan/pendidikan, agar tugas dan fungsinya selaras dengan amanat diberlakukannya suatu peraturan. Memposisikan SDM sebagai makna human capital, membuat Desa Berkat mampu berdiri sendiri secara otonom dan aset yang dimiliki dapat dikelola dengan baik. Pemerintah Daerah OKI wajib melaksanakan sosialisasi yang komprehensif kepada masyarakat, melakukan kontrol dan pendampingan secara konsisten, serta menciptakan komunikasi hukum yang terorganisasi dalam menjabarkan Perda OKI No. 9/2008. Hal ini dimaksudkan, agar setiap kendala yang timbul dengan berlakunya Perda tersebut, dapat diantisipasi dengan baik, serta mencegah terjadinya konflik akibat adanya perubahan aturan dan norma.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, M. 2009. *Sosiologi dan Metode Penelitian Hukum*. Malang: UMM Press.
- Cahyadi, A. dan D. Danardono. 2009. *Sosiologi Hukum dalam Perubahan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Friedman, L.M. 2009. *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*.



- Bandung: Nusa Media.
- Hoebel, E.A. 2006, *The Law of Primitive Man: A Study in Comparative Legal Dynamics*. Los Angeles: Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Husnah, S. Gautama, S. Nurdawati, E. Dharyati. 2006. *Jenis, Cara Operasi dan Penyebaran Beberapa Alat Tangkap Ikan di Perairan Sungai Musi, Sumatera Selatan*. Palembang: Pusat Riset Perikanan Tangkap - Badan Riset Kelautan dan Perikanan.
- Irianto, S. dan Shidarta. 2009. *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Edisi pertama. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Islamy, M.I. 2004. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Montesquieu. 2007. *The Spirit of Laws*. Bandung: Nusamedia.
- Nasution, Z., N. Shafitri, P. Martosuyono, Mursidin, R. Pramoda, Muhadjir, A.M. Andrianto. 2009. *Riset Panel Perikanan dan Kelautan Nasional (Panelkanas)*. Laporan Teknis. Jakarta: Balai Besar Riset Sosial Ekonomi - Kelautan Perikanan, Badan Riset Kelautan dan Perikanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan.
- Samidjo. 1986. *Ilmu Negara*. Bandung: Armico.
- Scott, R.W. 2008. *Institutions and Organizations: Ideas and Interest*. London: Sage Publication.
- Soekanto, S. 2008. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).
- Widjaja, HAW. 2002. *Pemerintahan Desa/Marga: Berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Suatu Telaah Administrasi Negara)*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Yustika, A.E. 2006. *Ekonomi Kelembagaan: Definisi, Teori, & Strategi*. Malang: Banyumedia Publishing.
- Yuswanto. 2011. Peraturan Kebijakan. <http://blog.unila.ac.id/pdih/files/2009/06/hukum-tata-pemerintahan-dan-pelayanan-publik-4.pdf>. diunduh 13 Juli 2011
- Peraturan Perundang-Undangan**
Undang-Undang Dasar 1945, Perubahan pertama disahkan 19 Oktober 1999, Perubahan kedua disahkan 18 Agustus 2000, Perubahan ketiga disahkan 10 Nopember 2001, Perubahan keempat disahkan 10 Agustus 2002.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004,



tentang Pemerintahan Daerah,
Lembaran Negara Republik
Indonesia Tahun 2004 No. 125.

Undang-Undang No. 31 Tahun 2004,
tentang Perikanan, Lembaran
Negara Republik Indonesia
Tahun 2004 No. 118,
Tambahan Lembaran Negara
Republik Indonesia No. 4433,
sebagaimana telah diubah
dengan Undang-Undang No.
45 Tahun 2009, tentang
Perubahan atas Undang-
Undang No. 31 Tahun 2004,

tentang Perikanan, Lembaran
Negara Republik Indonesia
Tahun 2009 No. 154,
Tambahan Lembaran Negara
Republik Indonesia No. 5073.

Peraturan Daerah Kabupaten Ogan
Koming Ilir No. 9 Tahun
2008, tentang Pengelolaan
Lebak, Lebung, dan Sungai
dalam Kabupaten Ogan
Koming Ilir, Lembaran
Daerah Kabupaten Ogan
Koming Ilir Tahun 2008
No.9.

