



## **Instrumen Hukum Administrasi terhadap Pengelolaan Berdimensi Kearifan Lokal pada Kawasan Kaldera Toba**

**Azan Pranoto**

Sekolah Tinggi Agama Islam Aceh Tamiang

**ABSTRACT :** The purpose of this study is to determine the management of local wisdom in the Toba Caldera area in a review of administrative law. The method used in this research is descriptive, explanatory and juridical normative. This research was conducted in the Toba Caldera area, North Sumatra. In maintaining and preserving cultural values, customs and local wisdom, including the village of *Turpuk* in the formation of inter-regional cooperation based on Regional Regulations which were enhanced through Law no. 23 of 2014 in article 369 which states that cooperation is needed for efficiency and effectiveness of government administration. Then the arrangement of the Lake Toba area is very necessary to change the attitude shift from Anthropocentric to Ecocracy.

**Keywords:** Local Wisdom, Customary Law, Administrative Law.

*Submitted: 02-05-2022; Revised: 11-05-2022; Accepted: 22-05-2022*

**\*Corresponding Author :** [azan.pranoto1611@gmail.com](mailto:azan.pranoto1611@gmail.com)

## **Instrumen Hukum Administrasi terhadap Pengelolaan Berdimensi Kearifan Lokal pada Kawasan Kaldera Toba**

**Azan Pranoto**

Sekolah Tinggi Agama Islam Aceh Tamiang

**ABSTRAK :** Tujuan dari penelitian untuk mengetahui pengelolaan berdimensi kearifan lokal pada Kawasan Kaldera Toba dalam tinjauan hukum administrasi. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini dengan menggunakan metode deskriptif eksplanatory, dan normatif yuridis. Penelitian ini dilakukan Kawasan kaldera toba, sumatera utara. Dalam menjaga dan melestarikan nilai-nilai budaya adat istiadat serta kearifan lokal termasuk desa *Turpuk* dalam pembentukan kerjasama antar daerah berdasarkan Peraturan Daerah yang disempurnakan melalui UU No. 23 Tahun 2014 pada pasal 369 yang menyatakan diperlukan Kerjasama untuk efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Kemudian penataan Kawasan Danau Toba sangat diperlukan perubahan pergeseran sikap dari Antroposentris ke Ekokrasi.

**Kata Kunci:** Kearifan lokal, Hukum Adat, Hukum Administrasi.

*Submitted: 02-05-2022; Revised: 11-05-2022; Accepted: 22-05-2022*

**\*Corresponding Author :** [azan.pranoto1611@gmail.com](mailto:azan.pranoto1611@gmail.com)

## PENDAHULUAN

Sejak Otonomi Daerah dilaksanakan, banyak wilayah di Indonesia yang menggali potensi daerahnya agar mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Peningkatan PAD tersebut menjadi kewajiban karena pemerintah pusat memberi batasan anggaran di tiap daerah. Akibatnya, apabila daerah tidak bergerak untuk menggali potensi yang ada di daerahnya, maka berakibat pada pembangunan wilayahnya yang akan menjadi lambat bahkan menjadi tertinggal dibandingkan dengan wilayah lain. Peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar pelaksanaan otonomi daerah di antaranya Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (serta perubahannya), dan peraturan pelaksanaannya. Peraturan tersebut sebagai landasan hukum untuk mendorong otonomi daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Salah satu potensi besar yang dapat menjadi modal pembangunan di Kabupaten Samosir adalah kekayaan potensi pariwisata berbasis alam (ekowisata). Sektor pariwisata merupakan salah satu sektor unggulan yang dimiliki Kabupaten Samosir dalam meningkatkan PAD, sehingga menempatkan pariwisata sebagai komponen pembangunan yang utama. Pembangunan sektor pariwisata di daerah terletak pada penekanan terhadap kebijakan-kebijakan atau strategi pembangunan yang didasarkan pada ciri khas daerah yang terkait dengan menggunakan sumber daya manusia, kelembagaan dan sumber daya fisik secara lokal.(Bangun 2022)

Dalam pengelolaan pariwisata hubungan sosial yang terkait dengan hubungan antara orang perseorangan, antara kelompok-kelompok manusia maupun perseorangan dengan kelompok manusia merupakan keniscayaan. Hal tersebut semakin ditunjang dengan globalisasi yang menyebar sampai ke wilayah desa-desa di Indonesia termasuk Kabupaten Samosir sehingga menyebabkan nilai-nilai lokal yang sudah ada harus berhadapan dengan nilai-nilai baru sebagai dampak globalisasi. Komersialisasi, individualisme maupun materialisme berpotensi mempengaruhi cara pandang masyarakat. Akibatnya, terjadi benturan antara nilai-nilai lokal masyarakat setempat dengan nilai-nilai baru yang datang dari luar.

Program Pembangunan Kepariwisata Nasional terdapat pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 50/2011 yang mendasari kebijakan pengelolaan dan pengembangan kawasan wisata di Indonesia, termasuk kawasan pariwisata Danau Toba. Pengembangan kawasan ini akan lebih signifikan lagi dengan ditetapkannya Kaldera Toba sebagai UNESCO Global Geopark. Pada rapat sidang negara-negara anggota UNESCO pada tanggal 7 Agustus 2020 di Paris. termasuk dengan penetapan ini Danau Toba

telah diakui dunia sebagai kawasan wisata dan tempat penelitian tentang kearifan masyarakat lokal dan keanekaragaman hayati.

Namun di sisi lain status sebagai UNESCO Global Geopark tersebut menjadi tantangan tersendiri untuk mempertahankannya karena akan divalidasi dan di evaluasi setiap empat tahun sekali. Sebagai Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) yang dicanangkan Presiden Jokowi melalui Peraturan Presiden Nomor 50 Tahun 2011, dan dalam rangka koordinasi pembangunan kepariwisataan telah di bentuk Badan Pelaksana Otorita Danau Toba (BPODT) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016, di mana badan ini selain memiliki fungsi Otoritatif juga memiliki kewenangan pengelolaan pariwisata Danau Toba dan memiliki fungsi Koordinatif dalam rangka mengkoordinasikan setiap kepentingan stakeholder di kawasan tersebut. (Mukhlis 2010)

## KAJIAN PUSTAKA

### *Teori Kearifan Lokal*

Kearifan lokal berasal dari dua kata, yaitu kearifan (*wisdom*), dan lokal (*local*). Secara umum maka *local wisdom* (kearifan setempat) dapat dipahami sebagai gagasan-gagasan setempat (*local*) yang bersifat bijaksana, penuh kearifan, bernilai baik, yang tertanam dan diikuti oleh anggota masyarakatnya. Kearifan lokal merupakan entitas dalam penentuan harkat dan martabat manusia terutama komunitasnya. Suatu sintesa budaya yang diciptakan oleh aktor-aktor lokal melalui proses yang berulang-ulang, melalui internalisasi dan interpretasi ajaran agama dan budaya yang disosialisasikan dalam bentuk norma-norma dan dijadikan pedoman dalam kehidupan sehari-hari disebut kearifan lokal.

Tata aturan tak tertulis yang menjadi acuan masyarakat yang meliputi seluruh aspek kehidupan, berupa (1) tata aturan yang menyangkut hubungan antar sesama manusia, misalnya aturan perkawinan, tata krama dalam kehidupan sehari-hari; (2) tata aturan menyangkut hubungan manusia dengan alam, binatang, tumbuh-tumbuhan yang lebih bertujuan pada upaya konservasi alam; dan (3) tata aturan yang menyangkut hubungan manusia dengan yang gaib, misalnya Tuhan dan roh-roh gaib disebut juga sebagai suatu kearifan lokal. Kearifan lokal dapat berupa adat istiadat, institusi, kata-kata bijak, pepatah. Nilai kearifan lokal akan memiliki makna apabila tetap menjadi rujukan dalam mengatasi setiap dinamika kehidupan sosial. Keberadaan nilai kearifan lokal justru akan diuji ditengah-tengah kehidupan sosial yang dinamis.

Secara empiris nilai kearifan lokal yang tumbuh dan berkembang pada masyarakat Bali telah teruji keampuhannya, paling tidak ketika proses reformasi berlangsung, pemilu multi partai dan konflik-konflik sosial yang bernuansa

antar pemuda, masalah ekonomi dan politik dapat diredam. Local genius tidak persis sama dengan kearifan lokal. Local genius kegeniusan lokal untuk melokalisasikan budaya dari luar yang di dalamnya melibatkan kreativitas dan sekaligus juga kearifan untuk menghasilkan budaya khas antara lain berbentuk kearifan lokal. Keduanya memang memuat langkah yang arif, yakni satu dalam konteks mengolah-lokalisasi, sedangkan yang lain dalam konteks memakainya-produk sebagai habitus. Kearifan lokal berfungsi sebagai resep bertindak guna mewujudkan manusia arif dan bijaksana. Kearifan lokal diwariskan secara turun temurun dan dipelihara, tidak semata-mata karena kefungsionalannya sebagai resep bertindak, tetapi juga karena benar dilihat dari sudut pandang kepragmatisan sehingga memiliki nilai guna dalam konteks mewujudkan masyarakat harmonis.(Rasyid 2021)

#### *Teori Hukum Administrasi*

Sebelum adanya keseragaman tentang pemakaian istilah, banyak sekali istilah yang dipakai dalam mempelajari tentang administrasi penyelenggaraan negara, terutama dilihat dari aspek hukumnya. Istilah Tata Usaha Pemerintahan dipakai pada zaman berlakunya Undang-undang Dasar Sementara 1950. Istilah Hukum Tata Usaha Negara dipakai di Universitas Pajajaran dan Universitas Sriwijaya. Istilah Hukum Tata Pemerintahan dipakai di Universitas Gajah Mada dan Universitas Airlangga Di Indonesia sesuai dengan rapat staff Pengajar Fakultas Hukum Negeri seluruh Indonesia pada tanggal 26-28 Maret 1973 di Cibulan, memutuskan bahwa sebaiknya istilah yang dipakai adalah Hukum Administrasi Negara, dengan alasannya: 1. Hukum Administrasi Negara merupakan istilah yang luas pengertiannya, sehingga membuka kemungkinan kearah pengembangan cabang ilmu hukum ini yang lebih sesuai dengan perkembangan pembangunan dan kemajuan Negara Kesatuan Republik Indonesia di masa yang akan datang. 2. Lebih mudah dipahami dan dimengerti. Sedangkan Oppenheim menyetujui perbedaan dari sisi tinjauan terhadap negara oleh Hukum Tata Negara dan oleh Hukum Administrasi Negara.

Hukum Tata Negara menyoroti negara dalam keadaan bergerak. Pendapat selanjutnya dijabarkan oleh C.Van Vollenhoven dalam definisi hukum tata negara dan definisi hukum administrasi. Hukum Tata Negara adalah keseluruhan peraturan hukum yang membentuk alat-alat perlengkapan negara dan menentukan kewenangan alat-alat perlengkapan negara tersebut. Hukum administrasi adalah keseluruhan ketentuan yang mengikat alat-alat perlengkapan negara, baik tinggi maupun rendah, setelah alat-alat itu akan menggunakan kewenangan-kewenangan ketatanegaraan.

Kemudian kerangka kerja hukum administrasi negara yaitu hukum yang secara khas mengenai seluk beluk daripada Administrasi Negara, dan terdiri

dari dua tingkatan. Hukum Administrasi Negara Heteronom yang bersumber pada UUD RI Tahun 1945, TAP MPR, dan UU adalah hukum yang mengatur seluk beluk organisasi dan fungsi administrasi Negara. Hukum Administrasi Negara Otonom adalah hukum operasional yang diciptakan oleh Pemerintah dan Administrasi Negara itu sendiri. Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Privat dan Hukum Pidana, Hukum Administrasi materiil terletak diantara hukum privat dan hukum pidana.

Hukum pidana berisi norma-norma yang begitu penting bagi kehidupan masyarakat sehingga penegakan norma-norma tersebut tidak diserahkan kepada pihak partikelir tetapi harus dilakukan oleh penguasa. Hukum privat berisi norma-norma yang penegakannya dapat diserahkan kepada pihak partikelir. Diantara kedua bidang hukum itu terletak hukum administrasi (hukum antara). Hukum administrasi juga berhubungan dengan hukum internasional. Hubungan antara hukum administrasi dengan hukum internasional tidak lepas dari hakekat hukum administrasi sendiri, yakni hubungan antara penguasa dan rakyat. Pelaksanaan perjanjian-perjanjian internasional oleh penguasa terhadap rakyat akan menyentuh lapangan hukum administrasi, karena hukum administrasi merupakan "*instrumenteel recht*". Dalam hal ini sistem hukum kita menganut *stelsel dualisme*, artinya suatu perjanjian internasional hanya mengikat negara dan tidak mengikat rakyat.

Untuk dapat mengikat rakyat diperlukan suatu undang-undang tersendiri. Obyek Hukum Administrasi Negara Khusus adalah peraturan-peraturan hukum yang berhubungan dengan bidang tertentu dari kebijaksanaan penguasa. Contoh: Hukum Tata Ruang, IMB dll. Obyek HAN umum adalah peraturan-peraturan hukum yang tidak terikat pada suatu bidang tertentu dari kebijaksanaan penguasa. Contoh: Asas-asas umum pemerintahan yang baik, dll. Dari lapangan hukum administrasi khusus itulah kemudian dicari elemen-elemen umum yaitu elemen yang terdapat dalam tiap lapangan khusus tersebut. Elemen yang demikian itulah kemudian membentuk hukum administrasi umum. (Tutu 2017)

## **METODOLOGI**

Jenis penelitian ini adalah socio legal, dengan menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tertier, dan juga menggunakan pendekatan konseptual untuk menganalisis hukum administrasi. Adapun pengkajian bahan hukum dilakukan secara mendalam terhadap fenomena pengelolaan berdimensi kearifan lokal pada Kawasan Kaldera Toba dengan relevansinya terhadap hukum administrasi. Penelitian ini dilakukan untuk mencari suatu pemecahan masalah terhadap isu hukum yang timbul. Hasil yang akan dicapai adalah memberikan preskripsi tentang apa yang seyogyanya atas isu yang mengemuka. (Rozaili 2020)

## HASIL

### *Kerjasama antar Daerah*

Pariwisata sebagai industri modern yang erat kaitannya dengan kegiatan teknologi, perdagangan dan transportasi, memiliki kekuatan *globalizing force* untuk mengaburkan dan mendekatkan batas-batas antar negara dan daerah yang akhirnya akan tercipta sebuah "*global village*". Pariwisata memaksa masyarakat untuk beradaptasi dengan hal-hal yang baru dan pada akhirnya masyarakat lokal akan menjadi "*Tourist society*". Internasionalisasi lewat pariwisata khususnya pariwisata budaya, membawa masyarakat lokal terjepit di antara dua kekuatan. Di satu pihak, mereka dituntut untuk melestarikan adat istiadat dan budayanya, sebagai komoditas yang dapat dijual dalam pariwisata; sementara di sisi lain internasionalisasi berarti membenturkan kebudayaan tersebut dengan dunia modern. Keadaan seperti ini menjadi faktor yang kuat bahwa budaya lokal akan hanyut dalam derasnya gelombang budaya global.

Pada kawasan wisata yang padat dan masyarakatnya berhubungan secara intensif dengan pariwisata (wisatawan), akan terjadi gejala touristifikasi, dimana pariwisata bukan lagi merupakan sesuatu yang ada di luar sana, melainkan sudah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan masyarakat. Dengan demikian masyarakat setempat bukan saja telah mewarisi tradisi lokal, tradisi besar dan budaya modern, tetapi juga telah mengadopsi budaya touristik dan dijadikan bagian integral dari kebudayaannya. Dalam proses itu pariwisata tidak lagi dapat dipandang sebagai faktor kekuatan luar penyebab perubahan kebudayaan, melainkan sudah menjadi bagian dari dinamika kebudayaan itu sendiri.

Sejalan dengan pesatnya perkembangan pariwisata, aspek legalitas dalam sebuah organisasi pemerintahan akan memberikan panduan kepada setiap personil atau Lembaga lain maupun masyarakat tentang tugas, fungsi dan tanggung jawab masing-masing sehingga dibentuk Kerjasama antar daerah berdasarkan Peraturan Daerah yang disempurnakan melalui UU No. 23 Tahun 2014 pada pasal 369 yang menyatakan diperlukan Kerjasama untuk efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Namun Kerjasama antar daerah yang ada masih belum dalam bentuk formal. Kemudian hal itu disikapi dengan Peraturan Presiden No. 49 Tahun 2016 dengan pembentukan Badan Otorita tentang Pengelola Danau Toba (BPODT) dengan merencanakan akan fokus pengembangan 16 geosite Danau Toba. Melalui Kerjasama Antar Daerah ini akan menciptakan dampak ekonomi multiganda mulai dari dampak langsung, tak langsung, ikutan, yang memberi peluang bagi tumbuhnya usaha dan peran masyarakat lokal dalam sektor kepariwisataan.

Tentu saja selain keberadaan kawasan wisata Danau Toba bukan saja semata-mata untuk meraih peningkatan di bidang ekonomi tetapi lebih dari itu yang tak kalah pentingnya adalah untuk mempererat hubungan antara pemerintah daerah yang ada di kawasan Danau Toba. Namun aturan Kerjasama antar daerah belum banyak daerah yang mengambil inisiatif untuk mengembangkan pola kerjasama antar unit pemerintahan yang ada di daerah ini. Pemerintah melalui Kementerian Pariwisata menjelaskan pengembangan kawasan Danau Toba akan didasarkan pada tiga faktor utama. Ketiga faktor tersebut yaitu atraksi, aksesibilitas, dan amenitas. (Efendi 2016)

Kerjasama akan terbentuk dan berjalan apabila didasarkan pada kesadaran bahwa daerah tersebut saling membutuhkan untuk mencapai satu tujuan. Oleh karena itu, inisiasi kerjasama baru dapat berjalan dengan efektif apabila telah ditemukan kesamaan isu, kesamaan kebutuhan atau kesamaan permasalahan. Kesamaan inilah yang dijadikan dasar dalam mempertemukan daerah-daerah yang akan dijadikan mitra. Selain itu juga, Kerjasama masih menjadi bagian dari upaya dalam dimensi kearifan lokal karena terciptanya forum interaksi dan dialog antar aktor utama daerah atau biasa dikenal dengan istilah tokoh adat. Kemudian dari hasil dialog inilah akan terciptanya membangun aksi Bersama demi mengoptimalkan daerah. Gagasan awal tentang Kerjasama ini memang sangat baik akan tetapi juga pada realitasnya menghadapi beberapa hambatan seperti: tingkat keseriusan antar daerah dalam bekerjasama belum terlihat atau lambatnya kesepakatan baik di tingkat pusat, provinsi, maupun di badan pelaksana dan adanya benturan kepentingan diantara kepala daerah. Karena logika pengembangan ekonomi tidak selalu sama dengan logika penguasaan wilayah administrasi. Sehingga dimensi kearifan local yang digagas menjadi tidak berkembang dan cenderung ditinggalkan. (Susilo 2010)

## PEMBAHASAN

### *Kearifan lokal kaldera toba*

Menghidupkan tradisi lokal dengan cerita dan budaya setempat yang mana dalam hal ini budaya batak secara umum lebih bisa dipromosikan dengan berbagai *event* ataupun kolaborasi dalam seni pertunjukan serta menggali pemaknaan cerita wilayah orang Batak Toba yang paling luas karena meliputi kawasan tepi danau Toba, pulau Samosir, dataran tinggi Toba, daerah Asahan Silindung, daerah antara Barus dan Sibolga. Sejak tahun 1979 dengan diberlakukannya UU No. 5 tahun 1979, wilayah orang Batak Toba berada dalam kabupaten Tapanuli Utara, kabupaten Deli Serdang, dan kabupaten Asahan. Menurut *tarombo* (dongeng-dongeng suci yang masih berkembang di daerah

Batak) menceritakan bahwa orang Batak Toba merupakan sumber dan asal-usul semua sub-suku Batak di Sumatra Utara.

Pertimbangannya adalah semua orang Batak berasal dari satu moyang yang bernama Si Raja Batak yang pada masa purba tinggal di pulau Samosir. Apabila dianalogikan dengan Si Raja Batak sebagai nenek moyang, maka dalam budaya Batak, khususnya Batak Toba ada tiga pemikiran tardisional sosio-kultural yang dalam sejarahnya dapat menjadi dasar lahirnya pertemuan dan komunikasi antar budaya, yaitu sistem kepercayaan tradisional, strata dan sistem sosial, dan sistem adat istiadat. Melihat budaya batak toba secara umum merupakan hal yang bisa dikembangkan melalui cerita atau keseharian dari salah satu masyarakat sekitar seperti Ada 4 Desa yang diberi nama *Turpuk* (perkumpulan) yaitu *Turpuk Limbong*, *Turpuk Sagala*, *Turpuk Malau*, dan *Turpuk Sihotang* karena pada awalnya 4 desa ini merupakan desa tertua yang ada di wilayah ini, awalnya di huni oleh leluhur dari setiap marga *turpuk*.

Kemudian, sesuai dengan kesepakatan, mereka membagi batas-batas wilayah, sehingga munculah istilah *Turpuk Limbong*, *Turpuk Malau*, *Turpuk Sagala*, dan *Turpuk Sihotang*. Khususnya, untuk desa *Turpuk Limbong*, karena jumlah penduduk semakin meningkat, penduduk menganggap perlu dibentuk suatu badan yang mengurus jalannya pemerintahan desa. Maka berdasarkan kesepakatan para pendiri desa pada saat itu memutuskan untuk membentuk suatu badan yang disebut dengan *Bius Si Opat Tali* di desa *Turpuk Limbong*.

Di desa *Turpuk Limbong* juga ada ditemui sebagai pengrajin alat musik tradisional Batak Toba seperti, taganing, sarune, hasapi dan lain-lain. Pembuatan alat musik tradisional Batak Toba yang terdapat di *Turpuk limbong* masih menggunakan peralatan yang sederhana. Sebagai mata pencaharian tambahan yang mempunyai ketrampilan dalam bermain musik beberapa masyarakat kecil *Turpuk Limbong* ada yang ikut menjadi pargonci, Dimana di desa ini masih ada ditemukan group kesenian Batak Toba. Ada hal yang menarik dari ke 4 *Turpuk* ini yaitu tidak teraturnya posisi masyarakat yang tinggal di setiap *Turpuk*. Di dalam wilayah suatu *Turpuk* terdapat juga tinggal masyarakat dari *Turpuk* lain misalnya, di wilayah *Turpuk Limbong* ada orang yang tinggal dengan status di KTP di *Turpuk Sihotang* tetapi posisi rumahnya di wilayah *Turpuk Limbong*. Hal ini membuat pemerintah desa menjadi bingung dimana saja posisi warganya.

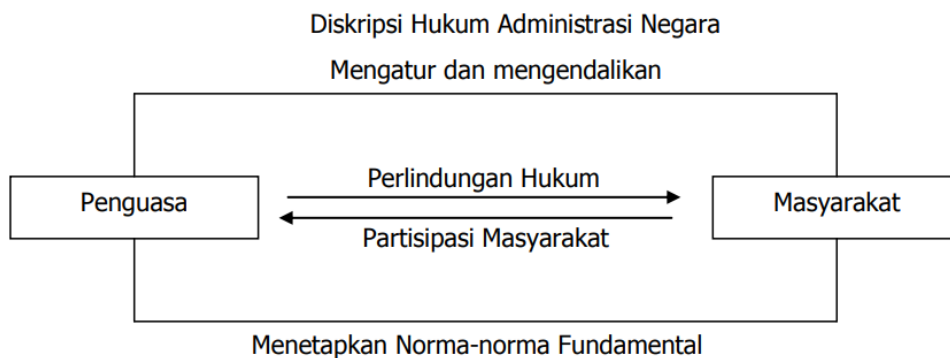
Kemudian cara Masyarakat batak dalam menjaga hutan mereka menggunakan hal-hal yang gaib, seperti penguasaan hutan oleh makhluk gaib. Mereka dapat saja lebih awal sudah memilih hutan tertentu atau pohon tertentu untuk tempat bersemayam. Tata cara ini masih tetap dilakukan untuk menghindari hal gaib menuntut hingga ke rumah manusia yang memanfaatkan kayu tersebut. Sebelum pohon yang diinginkan ditebang ada beberapa hal yang dilakukan yaitu: *Huhuasi* (melakukan komunikasi) dengan roh. Bilamana ada yang

tidak diduga telah menguasai pohon tersebut. Lalu mereka menancapkan kapak ke kulit pohon sebagai pertanda mereka telah memilih pohon tersebut. Bila keesokan harinya kapak masih lengket maka mereka dapat memiliki pohon tersebut. Hal gaib telah diabaikan dan tidak akan ada lagi gangguan yang mengikuti ke kampung.

*Martondi Hau* merupakan sambutan kepada pohon tersebut diajak ke kampung. Sebagai saudara tua manusia yang akan dimanfaatkan untuk bahan bangunan rumah yang akan didirikan, agar senantiasa mereka bersama-sama rukun antara rumah dan penghuni, kelak tidak dapat diganggu kekuatan lain dari luar rumah yang dapat mencelakakan penghuninya. Sebagai sambutan, ulos atau tikar pandan dililitkan ke batang pohon, berselang beberapa jam baru dilakukan penebangan. Dalam sikap hidup Batak, setiap memanfaatkan sesuatu selalu mengharapkan ada pengganti kemudian. Prinsip ini tidak membatasi satu mengganti satu, akan tetapi berkembang biak. Barang siapa yang melakukan pemotongan pohon dan tidak menjamin ada tunas atau tanaman pengganti, berarti dia telah memutus satu siklus hidup dan ada kerugian di lain waktu.

*Penetapan norma fundamental Kawasan kaldera toba*

Berdasarkan hukum administrasi negara ada beberapa hal yang mengaturnya: sarana penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, mengatur cara-cara partisipasi warga negara dalam proses pengaturan dan pengendalian tersebut; 3) sebagai perlindungan hukum; dan menetapkan norma-norma fundamental bagi penguasa untuk pemerintahan yang baik. Perhatikan diagram dibawah ini:



**Figure 1 :** Diskripsi Hukum Administrasi Negara

Merujuk pada kajian hukum administrasi diatas, peneliti melihat kaldera Toba dijadikan Kawasan strategis pariwisata nasional tentu harus mengikuti berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah pusat. Selain itu juga pemerintah daerah sumatera utara berhak mengeluarkan kebijakan sendiri untuk Kawasan kaldera toba terutama yang berkaitan dengan pendapatan antar

daerah dengan catatan keselarasan dengan pemerintah pusat. Berikut aturan yang telah dikeluarkan terkait Kawasan kaldera toba: Peraturan Presiden No. 49 Tahun 2016 dengan pembentukan Badan Otorita tentang Pengelola Danau Toba (BPODT). Undang- Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Kerjasama Antar Daerah.

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara No. 1 Tahun 1990 Tentang Penataan Kawasan Danau Toba . Peraturan Daerah Kabupaten Toba Samosir No. 12 Tahun 2017 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Toba Samosir. Melihat berbagai peraturan tersebut, bahwa pengelolaan masih tidak efektif karena secara struktural lembaga pemerintahan yang ada tidak berfungsi dengan baik, substansi peraturan tidak memadai dan tidak mengakomodasi peran serta masyarakat, sedangkan secara kultural perilaku masyarakat banyak yang menyimpang.

Hal ini dapat diketahui bahwa tidak efektifnya pelaksanaan Peraturan yang ada dipengaruhi beberapa faktor, yaitu: faktor Hukum, faktor Penegakan Hukum, faktor Sarana dan Fasilitas, faktor Masyarakat dan faktor Kebudayaan. Agar penataan Kawasan Danau Toba dapat berjalan dengan baik diperlukan pergeseran sikap Antroposentris ke Ekokrasi, dikarenakan Kawasan Danau Toba telah ditetapkan pemerintah sebagai Kawasan Strategis Nasional. Hal ini juga yang mengakibatkan kualitas lingkungan hidup di Kawasan danau toba semakin hari semakin menurun sehingga norma fundamental yang seharusnya terbentuk menjadikan hubungan keduanya tidak seimbang.

Partisipasi seluruh pemangku kepentingan terutama dalam pengelolaan danau Toba masih jauh dari harapan, khususnya dalam bentuk perlindungan dan pemberdayaan masyarakat. Beberapa kelemahan penerapan partisipatif yang masih ada dalam pengelolaan danau sebagai berikut: Pertama, belum diidentifikasi dan dilibatkannya para pemangku kepentingan yang layak terlibat dalam pengambilan keputusan, berdasarkan kriteria tertentu dan model rekrutmen tertentu. Kedua, belum ada metode partisipatif dengan pendekatan multistakeholder yang dijadikan rujukan baku untuk melaksanakan pengelolaan danau, yaitu meliputi tahapan partisipatif mulai dari sharing pengalaman/ pengetahuan, pembahasan partisipatif, penyusunan rencana aksi, pengelolaan kolaboratif, sampai monitoring dan evaluasi.

Dalam buku yang diterbitkan Kementerian Lingkungan Hidup pada tahun 2012 berjudul "Grand Design Penyelamatan Ekosistem Danau Indonesia," yang kemudian dirujuk untuk menyusun Program Penyelamatan 15 (Lima Belas) Danau Prioritas, terkesan ingin menjawab seluruh permasalahan ekosistem danau. Permasalahan yang dipersoalkan umumnya berada pada tingkat gejala atau tingkat teknis (struktural) tanpa mempertimbangkan permasalahan mana yang diprioritaskan untuk ditangani.

Dengan demikian akar masalahnya tidak terjawab, termasuk kurangnya usulan penyelesaian yang bersifat non-struktural. Jika pendekatan tersebut digunakan untuk melakukan Percepatan Penyelamatan 15 Danau Prioritas Tahap Pertama, dikhawatirkan permasalahan mendasar seperti soal paradigma yang digunakan, kebijakan makro (politik) yang bertentangan dengan upaya penyelamatan danau, peraturan perundangan yang kurang mendukung, partisipasi masyarakat, perlunya data dan informasi, serta pendanaan; tidak akan mengemuka. Hal ini mengingat persoalan teknis di lapangan umumnya hanya diberi solusi pada level teknis. (Rasyid 2021)

Padahal setiap permasalahan yang diselesaikan melalui kebijakan pemerintah mengikuti hirarki dalam pengambilan keputusan. Keputusan dalam hal tertentu biasanya diawali dari menetapkan (1) paradigma (visi bersama), (2) politik (kebijakan makro), (3) kebijakan pemerintah (kebijakan meso/mikro sektoral), (4) pengaturan dalam pengelolaan danau, dan (5) pengaturan teknis (pedoman pelaksanaan). Hal inilah yang seharusnya dirujuk dalam merencanakan pengelolaan danau terpadu dan berkelanjutan. Peran masyarakat/masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya air yang relevan dengan pengelolaan danau dalam hal: a. konservasi SDA, yakni peran masyarakat/masyarakat adat dalam upaya memelihara keberadaan serta keberlanjutan keadaan, sifat, dan fungsi sumber daya air agar senantiasa tersedia dalam kuantitas dan kualitas yang memadai; b. pendayagunaan SDA, yakni peran masyarakat/masyarakat adat dalam upaya penatagunaan, penyediaan, penggunaan, pengembangan, dan pengusahaan sumber daya air secara optimal; c. pengendalian daya rusak air, yakni peran masyarakat/masyarakat adat dalam upaya untuk mencegah, menanggulangi, dan memulihkan kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh daya rusak air.

Masyarakat/ masyarakat hukum adat dapat berperan dalam bentuk kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan dan evaluasi. Peran tersebut difasilitasi oleh Pemerintah sebagai regulator dan *enabler* dalam menciptakan program dan kegiatan pengelolaan danau. Partisipasi masyarakat/masyarakat hukum adat menjadi sangat penting dalam pengelolaan sumber daya air danau karena pada intinya mereka yang lebih banyak berinteraksi dengan danau dan ekosistem-nya, baik di hulu, tengah, maupun hilir.(Efendi 2016)

## **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Berdasarkan uraian diatas, strategi pengelolaan terletak pada Kerjasama antar daerah yang bisa dijadikan kekuatan dalam memanfaatkan peluang terlebih ada badan koordinasi khusus untuk pengelolaannya. Namun Dalam pengambilan keputusan harus berdasarkan peraturan yang mana secara hukum

lebih mengikat masyarakat dan tingkat kepatuhan masyarakat akan lebih tinggi. Sementara dari perencanaan dan pelaksanaan kebijakan agar lebih bisa merata khususnya dalam penginformasian dan ketepatan sasaran. Secara administratif yang tujuannya untuk menentukan norma fundamental masih belum tercapai karena belum mengakomodasi peran serta masyarakat sekitar sehingga kebijakan yang ada belum sesuai dengan azas hukum administrasi daerah. Kemudian perlu pemetaan Kawasan yang memang khusus dijadikan wisata dengan Kawasan yang berdimensi kearifan lokal setempat.

#### **PENELITIAN LANJUTAN**

Sebagai seorang akademisi, penulis memohon kepada rekan-rekan calon penulis lainnya untuk selalu mengembangkan sumber daya manusia guna membangun negeri dengan terus memberikan karya-karya terbaik kepada bangsa dan negara dengan artikel disiplin ilmu hukum pidana Islam

#### **UCAPAN TERIMA KASIH**

Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi dari dekat maupun jauh, dan mendukung hingga hasil naskah ini dapat selesai, khususnya kepada ketua STAI Aceh Tamiang, ketua Prodi Hukum Pidana Islam dan Civitas Akademik yang secara penuh memberi dorongan dan kepercayaan dalam melaksanakan penelitian ini. Penulis meyakini bahwa dengan bimbingan dan petunjuk para tokoh tersebut menjadikan penulis untuk terus berinovasi dan berkreasi memberikan karya-karya kepada bangsa dan negara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bangun, Matius. 2022. "STRATEGI PENGEMBANGAN KAWASAN GEOSITE KALDERA TOBA PASCA PENETAPAN SEBAGAI UNESCO GLOBAL GEOPARK." 20(1):105-23.
- Efendi, A' an. 2016. "Instrumen Hukum Lingkungan Sebagai Sarana Pencegahan Pencemaran Lingkungan." *Jurnal Supremasi* 6(1):3. doi: 10.35457/supremasi.v6i1.395.
- Mukhlis. 2010. "Konsep Hukum Administrasi Lingkungan Dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan." *Jurnal Konstitusi* 7(2):67-98.
- Rasyid, Wahyu. 2021. "Peran Hukum Administrasi Dalam Penegakan Hukum Lingkungan Di Kota Parepare." *Madani Legal Review* 5(1):64.
- Rozaili. 2020. "TINJAUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TENTANG RETRIBUSI PARKIR KABUPATEN PIDIE Rozaili1,," 2(1):22-28.
- Susilo, Agus Budi. 2010. "Makna Perbuatan Hukum Publik Oleh Badan Atau Pejabat Administrasi Negara Yang Melanggar Hukum (Suatu Tinjauan Yuridif Menurut Hukum Administrasi Negara)." *Perspektif* 15(4):441. doi: 10.30742/perspektif.v15i4.63.
- Tutu, Elfy Celine Hermin. 2017. "PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP (KAJIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA)." *Jurnal Keperawatan. Universitas Muhammadiyah Malang* 4(1):724-32.