

Potret Pengelolaan Hutan di Nagari

Potret Pengelolaan Hutan di Nagari

Penulis

Kurnia Warman
Otong Rosadi
Bachtiar Abna, SH. MH.
Ade Saptomo
Erizal Efendi
Nurul Firmansyah

Design Cover & Layout

Didin Suryadin

**Cetakan Pertama
Desember 2007**

ISBN: 978-979-17121-4-9

Penerbit

Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa)

Jln. Jati Agung No. 8, Jatipadang - Pasar Minggu
Jakarta 12540

Telp. +62 (21) 78845871, 7806959

Fax. +62 (21) 7806959

Email. huma@huma.or.id - huma@cbn.net.id

Website. <http://www.huma.or.id>

dan

Perkumpulan Qbar

Jln. Bayur I No. 1, Lolong - Padang
Sumatera Barat

Telp/fax. +62 (751) 40516

Email. qbar.padang@gmail.com

Website. www.qbar.or.id

Publikasi ini diterbitkan oleh Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) dan Perkumpulan Qbar atas dukungan dari Rainforest Foundation Norway. Opini yang diekspresikan oleh penulis/pembuatnya di sini bukan merupakan cerminan ataupun pandangan dari Rainforest Foundation Norway.

Kata Pengantar

Buku ini merupakan refleksi pemikiran, pengkajian, paradigma dan konsep pengelolaan hutan dari praktisi LSM, akademisi dan pengambil kebijakan yang berhubungan dengan masyarakat adat. Berbagai gagasan tersebut merupakan “bunga rampai” dari keberagaman refleksi penulis yang berhubungan dengan hubungan antara tata kelola hutan dan masyarakat adat.

Telaah atas masyarakat adat dan hubungannya dengan tata kelola hutan secara apik dijabarkan para penulis, baik itu pada aras kebijakan maupun pada aras praksis yang dilihat dari berbagai sisi. Sisi tenurial, pengelolaan hutan, nilai (value), sampai pada pilihan hukum menjadi objek yang menarik perhatian untuk ditelaah dari berbagai paradigma yang mereka miliki.

Dari titik terdepan Nagari sebagai wahana pergulatan praksis dan teoritis, buku ini berhasil menarik benang merah tantangan dan peluang hak masyarakat adat dalam mengelola hutan. Walaupun “locus” Nagari dan propinsi sumatera barat sebagai titik berat pembahasan, ternyata tidak mengurangi penelusuran paradikma pengelolaan hutan dan sumber daya alam dari ruang sosial, politik dan hukum, sehingga cukup memberikan gambaran utuh, arah pembangunan hukum kehutanan dan hubungannya dengan hak-hak masyarakat adapt.

Buku ini berguna bagi berbagai pihak sebagai bahan refleksi atas tata kelola hutan yang selama ini dianggap gagal untuk mencapai kelestarian, keadilan dan kesejahteraan bangsa. Kritik-kritik konstruktif praktisi LSM dan konsepsi-konsepsi ilmiah para akademisi serta respon pengambil kebijakan adalah mozaik dan bahan penting bagi mendorong upaya-upaya solutif masalah-masalah tata kelola hutan selama ini.

Hadirnya buku ini merupakan kontribusi dari masyarakat Nagari malalo kabupaten tanah datar, Nagari Simanau kabupaten solok, Nagari Kambang kabupaten pesisir selatan dan Nagari-nagari lainnya yang tengah bergulat memperjuangkan hak-hak mereka yang selama ini terpinggirkan oleh tata kelola hutan yang tidak berpihak. Untuk masyarakat nagari inilah buku ini didedikasikan.

Namun pergulatan dan perjuangan masyarakat nagari tidaklah bernafas apabila tidak dibarengi pendampingan dan Advokasi diberbagai level serta pemikiran-pemikirandari bernas dari berbagai pihak, baik itu lahir dari akademisi maupun pengambil kebijakan. Untuk itu pantaslah kami menghaturkan terima kasih atas kontribusinya dalam turut membantu. Mereka ini adalah para penulis yang telah sempat memberikan waktu dan tenaganya membantu melahirkan buku ini.

Sebagai inisiator, tentunya buku ini menyajikan berbagai pemikiran dan pandangan para penulis atas tata kelola hutan dan hak-hak masyarakat adat, sehingga diharapkan memberikan titik cerah atas permasalahan-permasalahan yang selama ini terjadi. Namun tentunya masih terdapat kekurangan di sana sini, oleh karena itu tentu perlu membuka hati atas saran dan kritik yang diajukan.

Penutup kata, selamat bagi kita semua atas lahirnya buku ini, semoga bermanfaat.

Padang, Desember 2007

Perkumpulan Qbar.

Daftar Isi

	Halaman
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Bagian I. Kajian Hukum Tentang Peluang dan Kendala Bagi Kebijakan Daerah Dalam Penguatan Tenurial Adat <i>Kurnia Warman</i>	1
Bagian II. Pengelolaan Sumberdaya Alam Di Indonesia: Antara Cita Hukum, Politik Hukum dan Realita Hukum <i>Otong Rosadi</i>	15
Bagian III. Pengelolaan Hutan Oleh PT. Badan Usaha Nagari Di Minangkabau Berbasis Masyarakat Adat <i>Bachtiar Abna, SH. MH.</i>	31
Bagian IV. Kajian Kritis Eksistensi Hutan Adat Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan <i>Ade Saptomo</i>	43
Bagian V. 'Urgensinya Hak Ulayat Di Minangkabau' <i>Erizal Efendi</i>	53
Bagian VI. Eksistensi Pengelolaan Hutan oleh Masyarakat Nagari <i>Nurul Firmansyah</i>	63
Profil Perkumpulan Qbar	93

Bagian I.

Kajian Hukum Tentang Peluang dan Kendala Bagi Kebijakan Daerah Dalam Penguatan Tenurial Adat¹

*Kurnia Warman*²

Pendahuluan

Reformasi 1999 telah membawa angin perubahan yang luar biasa dalam bidang hukum dan politik di Indonesia. Produk hukum yang memfasilitasi kehidupan politik pemerintahan yang otoriter dibongkar sedemikian rupa sehingga menjadi lebih demokratis. Sistem pemerintahan yang sentralistik digugat dan diubah dengan pendekatan desentralistik. Untuk itu semua, Indonesia telah mengadakan perubahan terhadap hampir semua produk hukum yang berlaku, mulai dari konstitusi (Undang-Undang Dasar 1945), Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah sampai kepada tingkat peraturan di bawahnya. Pemerintah daerah juga tidak mau ketinggalan, berbagai produk hukum daerah juga telah dilahirkan menyambut gegap gempita kebijakan otonomi daerah.

Jika para politisi, birokrat, penegak hukum dan masyarakat sipil sudah menuai hasil dari perubahan tersebut, maka apakah kebijakan ini telah juga memberikan peluang bagi masyarakat hukum adat dalam penguatan tenurial adat mereka? Bagaimana peluang yang dimiliki masyarakat hukum adat untuk penguatan hak-hak tradisional mereka atas sumberdaya agraria dalam instrumen hukum yang ada sekarang? Bagaimanakah peluang yang dipunyai Pemerintah Daerah (Pemda) untuk penguatan tenurial adat? Bagaimana pula kendala-kendala yang mereka hadapi? Dengan pendekatan yuridis, makalah ini mencoba untuk membahas persoalan tersebut.

Tenurial Adat?

Tenurial berasal dari kata “*tenure*” (Inggris) yang artinya *period, time, condition of holding or using land*³ (periode, waktu, syarat-syarat dari pemilikan atau pemanfaatan tanah). Jadi secara sederhana tenurial dapat dikatakan sebagai segala sesuatu yang bersifat atau berhubungan dengan pemilikan atau penggunaan tanah. Menurut Zevenbergen, *land tenure system is a set of interests in land in society. These interests can be described as the way in which (groups of) people*

¹ Makalah disampaikan pada Diskusi Publik “Menegaskan Tenurial Masyarakat Adat/ Nagari atau Hutan”, diselenggarakan oleh Qbar, Padang, 18 Juni 2007.

² Dosen Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Andalas.

³ Lihat Hornby, AS., 1987, *Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English*, Oxford University Press, hal. 891.

hold the land.⁴ Jadi tenurial merupakan suatu sistem yang berhubungan dengan tanah. Sistem tenure itu berisikan seperangkat kepentingan atas tanah dalam masyarakat yang dinyatakan atau dijadikan sebagai alasan orang memiliki tanah. Perbedaan kepentingan atas tanah biasanya ditentukan secara hukum yang disebut dengan hukum tanah. Oleh karena hukum tanah yang berlaku di masyarakat itu juga berbeda, maka lebih jauh menurut Zevenbergen, sistem tenurial dapat ditentukan atau dibentuk berdasarkan hukum yang tidak tertulis atau hukum adat (*unwritten and/or customary law*), yang sangat dipengaruhi secara budaya (*cultural*), agama, sistem politik dan pembangunan di masyarakat tersebut. Mungkin inilah yang dimaksudkan dengan tenurial adat.

Secara sederhana, akhirnya Zevenbergen menyatakan bahwa *land tenure* adalah *relations between persons and land*. Hubungan tersebut dibentuk dalam setiap masyarakat.⁵ Jadi istilah tenurial berasal dari Bahasa Inggris, dengan demikian ia merupakan terminologi yang dikenal dalam sistem hukum *Anglo Saxon (Common Law System)*. Dalam sistem hukum Eropa Kontinental (*Civil Law System*), pengertian yang sama dikenal dengan hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara orang dengan tanah yang lazim disebut dengan hak kebendaan. Konsep inilah yang sebetulnya diwarisi oleh Indonesia sampai sekarang. Berdasarkan uraian di atas dapat diambil kesimpulan sederhana bahwa yang dimaksud dengan tenurial adat adalah hubungan hukum yang berisi kepentingan-kepentingan antara orang atau kelompok orang (masyarakat) dengan tanah dalam arti luas berdasarkan hukum adat. Dengan demikian tenurial adat sangat terkait dengan keberadaan masyarakat hukum dan ulayatnya.

Kondisi Masyarakat Hukum Adat Terancam

Sistem negara modern telah mereduksi kedaulatan masyarakat hukum adat atas ulayatnya. Hal ini tentu sebagai konsekuensi dari komitmen kebangsaan seluruh komponen masyarakat untuk mendirikan suatu negara bangsa. Dari situlah rasa nasionalisme dibangun dan dikembangkan demi kemajuan bersama. Secara faktual kondisi ini membuat setiap kesatuan masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschappen*) menjadi tidak sepenuhnya otonom seperti sebelumnya. Secara teori, menurut Moore,⁶ dalam perspektif hukum dan perubahan sosial (*law and social change*) gambaran ketidakmutlakan otonomi suatu kelompok itu disebut dengan istilah *semi-autonomous social field*. Moore mengatakan, *obviously, complete athonomy and complete domination are rare, if they exist at all in the world today, and semi-athonomy of various kinds and degrees is an ordinary circumstance. Since the law of sovereign states is hierarchical in form, no social field within a modern policy could be absolutely athonomous from a legal point of view.*

⁴ Zevenbergen, J., 2002, "System of Land Registration-Aspects and Effects", *PhD Thesis*, Technische Universiteit Delf, hal. 2.

⁵ Zevenbergen, J., *Ibid.*, hal. 11.

⁶ Moore, S. F., 1983, *Law as a process, An anthropological approach*, Routledge and Kegan Paul, London, hal. 78.

Sebagai anak bangsa, kita tentu tidak mempersoalkan kondisi itu. Tetapi, yang menjadi masalah adalah bagaimana “nasib” masyarakat hukum adat dalam kehidupan bernegara. Kenyataannya, keberadaan negara justru menjadi ancaman bagi masyarakat hukum adat. Padahal, tujuan dari pembentukan negara adalah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Dalam banyak kasus seolah-olah negara dan masyarakat hukum adat berada pada posisi yang saling bertentangan dan bersaing dalam pengelolaan sumberdaya agraria. Istilah tanah negara menjadi “momok” bagi masyarakat hukum adat, sementara itu istilah tanah ulayat juga menjadi “musuh” bagi penyelenggara negara ini. Tentu saja persaingan ini tidak berimbang, apalagi daya masyarakat hukum adat bila berhadapan dengan negara yang *super power*. Pasti mereka akan kalah. Kondisi inilah salah satunya penyebab timbulnya konflik agraria.⁷

Salah satu bukti bahwa kebijakan negara belum berempati dengan kondisi atau nasib masyarakat hukum adat adalah selalu disyaratkannya bahwa hak-hak tradisional masyarakat hukum adat itu tidak boleh bertentangan dengan atau harus “sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa”. Pernyataan ini merupakan suatu *a priori* yang mengandung kecurigaan dari pemerintah terhadap masyarakat hukum adat. Persyaratan ini menunjukkan bahwa seolah-olah masyarakat hukum adat itu bukan merupakan bagian kenasionalan, kenegaraan dan kebangsaan.⁸ Bukankah pemenuhan kepentingan masyarakat hukum adat itu merupakan bagian upaya pemenuhan kepentingan nasional? Seolah-olah negara telah melupakan jasa-jasa dan komitmen masyarakat hukum adat dalam perjuangan kemerdekaan lahirnya negara ini. Oleh karena itu, dalam era reformasi kondisi masyarakat hukum adat perlu mendapatkan perhatian serius dari semua pihak yang peduli termasuk dari pemerintah baik pusat apalagi pemerintah daerah.

Peluang: Perlindungan Hukum Bagi Tenurial Masyarakat Hukum Adat

Setelah sekian lama mendapat tekanan dari rezim negara yang berkuasa dan setelah kondisinya hampir benar-benar hancur, para perumus kebijakan mulai menaruh simpati terhadap masyarakat hukum adat. Simpati tersebut tidak saja datang dari negara kita sendiri tetapi juga dari lembaga dunia internasional (PBB), karena nasib serupa tidak saja dialami oleh masyarakat hukum adat di Indonesia tetapi juga di seluruh dunia.

Bahkan, pada zaman Hindia Belanda pun sudah terdapat perhatian terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, yang tentu saja dengan motif penjajahan. Seperti diketahui bahwa hukum agraria kolonial terbagi ke dalam 2 kelompok yaitu hukum agraria keperdataan dan hukum agraria administratif. Hukum agraria perdata terdapat dalam Buku II KUHPer yang menentukan dan

⁷ Beberapa konflik agraria yang timbul dari kondisi ini dapat dilihat, miksalnya, dalam Afrizal, 2006, *Sosiologi Konflik Agraria: Protes-protes agraria dalam masyarakat Indonesia kontemporer*, Andalas University Press, Padang.

⁸ Baca lebih jauh, Bahar, S., 2005, *Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta, hal. 56-57.

mengatur hak-hak atas tanah. Dalam hukum agraria keperdataan memang tidak disinggung-singgung tentang hak atas masyarakat hukum adat, khususnya hak ulayat. Sedangkan hak milik atas tanah dari kelompok dan individu dalam masyarakat hukum adat itu tetap diakui dan dilindungi sebagai hak kepemilikannya. Walaupun demikian, pernyataan *domein verklaring* menjadi momok bagi hak-hak keperdataan anggota masyarakat hukum adat atas tanah, karena rakyat Indonesia memiliki tanah tidak berdasarkan bukti tertulis yang disyaratkan oleh *domein verklaring*. Pengakuan yuridis terhadap hak-hak atas tanah masyarakat hukum adat pada zaman Belanda dapat dilihat dalam sumber hukum agraria administratif, mulai dari Pasal 62 *Regering Reglement* (RR) 1854 sampai kepada *Agrarische Wet* 1870. Walaupun tidak menyebutkan istilah hak ulayat, kedua sumber hukum Belanda tersebut secara formal sudah eksplisit menyatakan perlindungan hak-hak masyarakat yang berasal membuka hutan, lapangan pengembalaan umum, tanah milik persekutuan (desa) dan sejenisnya. Pemberian hak *erfpacht* dan hak sewa oleh Gubernur Jenderal kepada pengusaha-pengusaha terutama investor Eropa tidak boleh dilakukan di atas tanah yang terdapat hak-hak masyarakat hukum adat.⁹

Memasuki era kemerdekaan, setidaknya ada 2 hal yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) berkaitan dengan materi hukum agraria. *Pertama*, Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pernyataan tentang konsep “hak menguasai negara” ini menggantikan konsep *domein* yang diterapkan oleh Pemerintahan Kolonial. *Kedua*, UUD 1945 memberikan apresiasi dan kedudukan istimewa terhadap masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschappen*) di mana terdapatnya hak ulayat. Walaupun Negara Indonesia berbentuk kesatuan (*eenheidsstaat* atau *unitary state*) namun Negara menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut. Pernyataan ini terdapat pada Penjelasan Pasal 18 Angka II, Negara mengakui bahwa di Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgetneenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya.

Setelah Amandemen Kedua UUD 1945 pada 2000, nilai-nilai tersebut diangkat ke dan dijadikan rumusan pasal tersendiri dalam Batang Tubuh, karena pasca amandemen UUD 1945 tidak mengenal lagi penjelasan. Terdapat 2 pasal penting dalam UUD 1945 tentang pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya pasca amandemen. *Pertama*, Pasal 18B Ayat (2) yang menyatakan, negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. *Kedua*, Pasal 28I Ayat

⁹ Lihat lebih jauh, antara lain, Mahadi, 1991, *Uraian Singkat tentang Hukum Adat sejak RR Tahun 1854*, Penerbit Alumni, Bandung, dan Harsono, B., 2003, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Cetakan Kesembilan (Edisi Revisi 2003), Penerbit Djambatan, Jakarta.

(3) yang menyatakan, identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Terlepas dari perdebatan dan keberatan terhadap rumusan pasal-pasal tersebut, karena persyaratan yang sangat membebani, secara konstitusional tidak ada alasan bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk menegasikan eksistensi masyarakat hukum adat dan hak tenurial adatnya atas sumberdaya agraria dalam setiap kebijakan.¹⁰

Sebagai pelaksana UUD 1945, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 atau Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) kemudian memberikan penafsiran autentik terhadap konsep hak menguasai negara yang terdapat pada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 (Pasal 2 Ayat (2)). Di samping itu, UUPA juga menyebutkan dan memberikan posisi terhadap hak masyarakat hukum adat atas sumberdaya agraria yaitu “hak ulayat”. Pasal 3 UUPA menyatakan bahwa hak ulayat dan hak-hak serupa itu, sepanjang menurut kenyataannya masih ada diakui. UUPA merupakan produk hukum negara pertama yang mengakui adanya “hak ulayat” masyarakat hukum adat, walaupun komitmen pengakuan tersebut masih dipertanyakan. Di samping itu, UUPA memosisikan hukum adat sebagai hukum positif dalam hukum agraria nasional (Pasal 5). Hukum adat dijadikan sebagai dasar bagi seseorang untuk mempunyai hak atas tanah. Hukum adat adalah hukum positif dalam pewarisan tanah, serta hukum adat sebagai hukum yang berlaku dalam pembagian dan transaksi tanah (adat). Oleh karena itulah maka hakim senantiasa menjadikan hukum adat sebagai dasar memutuskan sengketa tanah (adat). Atas dasar ini pula maka pemerintah menjadikan hukum adat sebagai sumber utama pembangunan hukum agraria nasional.

Khusus tentang hak ulayat, sayangnya setelah lebih kurang 39 tahun umur UUPA, belum pernah ada peraturan perundang-undangan yang mengimplementasikan pengakuan tersebut. Tidak satu pun peraturan yang secara tegas mengakui keberadaan hak ulayat. Oleh karena itu, selama hampir 4 dekade tanah-tanah ulayat masyarakat hukum adat selalu menjadi “korban” kebijakan politik pertumbuhan ekonomi yang diterapkan oleh pemerintah Orde Baru. Hak ulayat dalam pelaksanaannya, tidak teridentifikasi dengan baik sehingga tanah ulayat tersebut dianggap saja sama dengan (termasuk ke dalam) tanah negara. Misalnya dalam pemberian Hak Guna Usaha (HGU) untuk perkebunan dan sebagainya, oknum pemerintah yang cenderung “berkolusi” dengan pengusaha melakukan “perampasan” terhadap tanah rakyat.

Dalam praktik, sering terjadi pengelabuan hukum dan kebohongan pengusaha dan/atau pemerintah terhadap masyarakat hukum adat. Misalnya dalam pengadaan tanah untuk HGU. Pada saat pengadaan tanahnya, pengusaha

¹⁰ Simultan dengan itu, pada tingkat internasional, Badan-badan Internasional di bawah naungan PBB juga sudah menunjukkan keseriusannya dalam memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat asli (adat) atas sumberdaya agraria dalam perspektif hak asasi manusia. Pada 1966 disepakati Konvenan Internasional Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya, yang sudah diratifikasi oleh Indonesia dengan UU No. 11 Tahun 2005. Kemudian, pada 1989 juga dikeluarkan Konvensi ILO No. 169 tentang Penduduk Asli dan Adat di Negara-negara Independen. Lihat lebih jauh, Nasution, A.B. dan Zen, A.P.M. (Penyunting), 2006, *Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia*, Kerjasama Yayasan Obor Indonesia, YLBHI dan Kelompok Kerja Akte Arif, Jakarta.

mengadakan perjanjian sewa atau kontrak dengan masyarakat untuk jangka waktu tertentu, biasanya sangat lama di atas 70 tahun. Dalam perjanjian itu disepakati bahwa setelah waktu sewanya habis tanah kembali menjadi tanah ulayat masyarakat hukum adat. Tetapi, pengusaha dan/atau pemerintah justru “memplintir” perjanjian tersebut sebagai alasan untuk pelepasan hak, sehingga akhirnya dikeluarkan HGU oleh pemerintah. Masyarakat tidak mengetahui hal ini atau mungkin sengaja tidak diberitahu. Jika jangka waktu HGU sudah habis maka terjadi sengketa antara masyarakat dengan negara (pemerintah). Masyarakat berpegang pada perjanjian awal yaitu sewa sehingga tanahnya harus dikembalikan kepada mereka. Sementara itu, pemerintah menyatakan bahwa tanah tersebut jatuh menjadi tanah negara karena HGU adalah hak yang berada di atas tanah negara.

Hal ini terjadi karena memang tidak ada peraturan yang memberikan perlindungan hukum terhadap eksistensi tanah ulayat masyarakat tersebut. Banyak sekali contoh kasus dapat dikemukakan dalam konteks ini, mulai dari “Sabang sampai Merauke” seperti Kasus Tanah Hanock Obe Ohee di Irian Jaya, Kasus Tanah Perkebunan di Lampung, Kasus Tanah Perkebunan di Pasaman Sumatera Barat, Kasus Tanah PT Victor Jaya Raya (VJR) di Sumatera Utara, Kasus Tanah Kebun Karet bekas Hak *Erfpacht* di Nagari Kapalo Hilalang Sumatera Barat dan sebagainya.

Ada sebagian pakar berpendapat bahwa hak ulayat itu tidak perlu diatur, karena dengan mengatur hak ulayat sama artinya dengan mengabadikan (*melanggengkan*) keberadaannya. Menurut mereka, tidak bisa disangkal bahwa hak ulayat itu makin lama makin habis karena pengaruh kehidupan atau tuntutan sosial ekonomi masyarakat.

Peluang Kebijakan bagi Pemerintah Daerah

Dalam kondisi yang serba tidak jelas itu, pemerintah akhirnya mengeluarkan instrumen hukum pertama tentang hak ulayat setelah Pasal 3 UUPA yaitu keluarnya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepada Badan Pertanahan Nasional (Permenag) No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Di samping memberikan pengakuan terhadap keberadaan hak ulayat, pada intinya Permenag ini juga memberikan kewenangan kepada masing-masing daerah melalui Peraturan Daerah (Perda) untuk mengatur tanah ulayat masyarakat hukum adatnya sesuai dengan nilai-nilai atau norma-norma hukum adatnya. Sebelum Perda pengakuan dan pengaturan hak ulayat dikeluarkan, Pemda kabupaten/kota harus terlebih dahulu mengadakan penelitian dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, lembaga swadaya masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam.

Terlepas dari masih adanya kelemahannya, setidaknya-tidaknya ada 4 hal penting dari isi Permenag ini; (1) adanya pengakuan yuridis terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat; (2) adanya penegasan tentang kriteria yang menjadi

tolak ukur dalam menentukan masih ada atau tidaknya hak ulayat;¹¹ Kriteria untuk menentukan masih adanya hak ulayat (Pasal 2 Ayat (2) Permenag 5/1999); (3) diberikannya kewenangan penguasaan tanah ulayat kepada warga masyarakat hukum adat; (4) adanya kewenangan penuh dari Pemda melalui Perda untuk menentukan ada atau tidaknya hak ulayat di daerah masing-masing (Warman, dalam *Mimbar Minang*, 18 Oktober 1999).

Kemudian, untuk memperjelas kewenangan kabupaten/kota dan propinsi di bidang pertanahan maka keluar pula Keppres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Pasal 2 Keppres 34/2003 menyatakan, bahwa ada 9 kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemda kabupaten/kota,¹² salah satunya adalah penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat. Jika kewenangan-kewenangan tersebut bersifat lintas kabupaten/kota dalam satu propinsi, dilaksanakan oleh pemerintah propinsi yang bersangkutan.

Kebijakan desentralisasi sudah berjalan dan peluang hukum pun sudah terbuka. Sekarang, terpulang kepada daerah, apakah betul-betul ingin memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap tenurial masyarakat hukum adat? Pemda dituntut untuk membuktikan teori bahwa semakin dekat pemerintahan dengan rakyatnya (masyarakat hukum adat) semakin cepat peningkatan kesejahteraan rakyat. Semakin paham pemerintah dengan kondisi sosial, ekonomi, budaya dan adat istiadat masyarakatnya semakin terjamin hak-hak masyarakat.

¹¹ Kriteria untuk menentukan masih adanya hak ulayat (Pasal 2 Ayat (2) Permenag 5/1999):

- a. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari (masyarakat hukum adat).
- b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari.
- c. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

¹² Sembilan kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemda kabupaten/kota menurut Pasal 2 Keppres 34/2003 sebagai berikut:

- a. Pemberian izin lokasi.
- b. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.
- c. Penyelesaian sengketa tanah garapan.
- d. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan.
- e. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee.
- f. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat.
- g. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong.
- h. Pemberian izin membuka tanah.
- i. Perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Pemerintah desa juga punya peluang strategis dalam menguatkan tenurial adat. PP 72/2005 tentang Desa menegaskan bahwa pemerintah desa (nagari) mempunyai beberapa kewenangan yang memberi peluang untuk menguatkan tenurial adat. Pasal 7 PP 72/2005 menyatakan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Selanjutnya, Penjelasan Pasal 7 huruf a dan b, memberikan uraian tentang apa yang dimaksud dengan hak asal usul desa (nagari) yaitu hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan asal usul, adat istiadat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan seperti subak, jogoboyo, jogotirto, sasi, mapalus, kaolotan, kajaroran, dan lain-lain. Pemerintah daerah mengidentifikasi jenis kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan mengembalikan kewenangan tersebut, yang ditetapkan dalam peraturan daerah kabupaten/kota. Kemudian, pemerintah kabupaten/kota melakukan identifikasi, pembahasan dan penetapan jenis-jenis kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepada desa, seperti kewenangan di bidang pertanian, pertambangan dan energi, kehutanan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan, perkoperasian, ketenagakerjaan, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, sosial, pekerjaan umum, perhubungan, lingkungan hidup, perikanan, politik dalam negeri dan administrasi publik, otonomi desa, perimbangan keuangan, tugas pembantuan, pariwisata, pertanahan, kependudukan, kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat, perencanaan, penerangan/informasi dan komunikasi.

Berdasarkan PP 72/2005 seperti diuraikan di atas, penguatan tenurial masyarakat hukum adat setidaknya tergantung kepada pemerintah desa (nagari) sendiri dan pemerintah daerah. Pemerintah desa/nagari harus bekerjasama dengan lembaga adat di nagari dalam mengidentifikasi dan menguatkan hak asal usul berdasarkan adat istiadat setempat. Lembaga adat dan pemerintah nagari harus berupaya membuktikan dan mendukung bahwa desa/nagari mereka betul-betul mempunyai hukum adat yang mengatur tenurial. Dalam konteks Sumatera Barat (Minangkabau), kerjasama seperti ini bisa dibangun dengan pengembangan konsep "*tali tigo sapilin* dan *tungku tigo sajarangan*". Di samping itu, PP 72/2005 juga menyerahkan kebijakan sepenuhnya kepada Pemda untuk pemberdayaan tenurial masyarakat hukum adat. Jika Pemda kabupaten/kota betul-betul serius memihak kepada kepentingan masyarakat hukum adat, maka ia harus menyerahkan pengelolaan sumberdaya agraria masyarakat hukum kepada desa/nagari.

Kendala bagi Daerah dalam Penguatan Tenurial Adat

Walaupun peluang sudah terbuka bagi daerah untuk menguatkan tenurial adat, namun sejumlah persoalan masih berpotensi menjadi kendala. *Pertama*, semua instrumen hukum tentang pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat selalu menyertakan persyaratan yang ketat bagi eksistensi tenurial adat. Tentu saja persyaratan seperti itu diperlukan bagi kepentingan dan keutuhan negara bangsa, namun jangan sampai hal itu dijadikan tameng oleh pemerintah untuk tidak mengakui hak masyarakat hukum adat. Pasal 18B Ayat (2) UUD mensyaratkan bahwa pengakuan negara terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam undang-undang. Pasal 28I Ayat (3) juga begitu, bahwa penghormatan terhadap identitas budaya dan hak masyarakat tradisional disyaratkan harus selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Pasal 3 UUPA mengikuti yang sama juga. pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat harus memenuhi syarat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, berdasarkan atas persatuan bangsa, serta tidak boleh bertentangan dengan UU peraturan-peraturan lebih tinggi. Tidak ketinggalan Pasal 5 UUPA. Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam UU ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Kedua, walaupun Permenag 5/1999 telah memberikan pedoman kepada daerah untuk mengatur pengurusan dan penataan tanah ulayat, namun secara prinsip Permenag ini masih mempunyai persoalan serius. Permenag masih mempunyai kelemahan yaitu berkaitan dengan pemulihan hak ulayat yang terkonversi (terselubung) menjadi tanah negara. Permenag ini belum memberikan jalan keluar bagi penyelesaian konflik dan/atau sengketa tanah bekas HGU yang berasal dari hak ulayat. Akibatnya, tetap saja ketentuan ini tidak mendapat dukungan publik untuk diimplementasikan oleh Pemda. Secara teori perundang-undangan Permenag 5/1999 juga tidak cukup kuat untuk menciptakan koordinasi dengan departemen sektoral. Padahal, Permenag ini juga seyogianya menjadi pedoman bagi sektor pemerintah lainnya seperti bidang lingkungan hidup, bidang kehutanan dan perkebunan, bidang transmigrasi, bidang pertambangan, dan lain-lain. Koordinasi dan sinkronisasi kebijakan di bidang sumberdaya agraria sangat penting, karena bidang-bidang yang disebut terakhir ini dalam pelaksanaan tugasnya sangat terkait dengan hak ulayat masyarakat hukum adat. Jangan sampai terjadi nantinya konflik horizontal di antara sektor pemerintahan itu sendiri. Pertanyaannya, apakah Menteri Kehutanan dan Menteri Energi Sumber Daya Mineral yang sudah menjelma menjadi “raksasa”, misalnya, mau tunduk kepada peraturan menteri negara yang sekarang sudah “almarhum” pula. Oleh karena itu, besar kemungkinan akan terjadi, di satu sisi Pemda mengakui keberadaan hak ulayat, tetapi pada sisi lain Departemen Kehutanan misalnya, justru tidak mengakui adanya hak ulayat.

Ketiga, kebijakan di bidang sumberdaya agraria belum sejalan dengan kebijakan desentralisasi sistem pemerintahan. Hukum pemerintahan daerah sudah sangat jauh berubah sesuai tuntutan reformasi, tetapi hukum agraria yang meliputi hukum pertanahan, hukum kehutanan, hukum pertambangan dan sebagainya belum berubah, masih saja sentralistik. Oleh karena itu, kondisi sentralistiknya hukum agraria akan menjadi kendala utama bagi Pemda dalam mengambil kebijakan penguatan tenurial masyarakat hukum adat.

Keempat, adanya kecenderungan orientasi peningkatan sumber pendapatan asli daerah (PAD) pada sebagian besar Pemda. Pendekatan seperti ini jelas sangat membebani sumberdaya agraria jika Pemda tidak kreatif menggali sumber pendapatan di luar eksplotasi sumberdaya alam. Kalau kondisi ini terjadi maka besar kemungkinan bahwa tingkat kerusakan sumberdaya alam menjadi semakin cepat sebagai akibat dari perilaku ekstraktif aparat daerah. Hal ini justru menjadi ujian bagi Pemda apakah desentralisasi kewenangan pemerintahan bisa mengamankan pengelolaan sumberdaya alam. Jika tidak tentu akan menjadi alasan bagi pusat untuk menarik kembali kebijakan desentralisasi yang sudah berjalan.

Kelima, adanya persaingan antara pemerintah daerah dengan pemerintah desa (nagari) dalam pengelolaan hak ulayat. Desa (nagari) jelas menginginkan pengembalian penerikan segala bentuk retribusi atas sumberdaya agraria (ulayat), seperti galian C, hasil hutan dsb. Tetapi Pemda tentu tidak akan rela sumber pendapatannya dikurangi, sehingga bisa menimbulkan hubungan yang kurang harmonis antara Pemda dengan pemerintah desa (nagari). *Keenam*, khususnya di Sumatera Barat sekarang, juga terjadi hubungan yang kurang harmonis antara pemerintah nagari dengan kerapatan adat nagari (KAN) dalam pengelolaan ulayat nagari. Kondisi nagari masa lalu dan keberadaan peraturan daerah yang mengaturnya menjadi salah satu penyebab timbulnya “sengketa” tersebut. Persoalan ini jika tidak ditangani dengan baik justru akan menjadi ancaman serius yang paling serius bagi penguatan tenurial adat di nagari.

Penutup

Secara yuridis jelas bahwa peran Pemda dalam penguatan tenurial adat membutuhkan sinkronisasi dan keharmonisan dari seluruh bidang hukum yang tengah berkuasa atas sumberdaya agraria di negara ini. Oleh karena itu, amanah dari Tap MPR No. IX Tahun 2001 terhadap Presiden dan DPR, tentunya juga pemerintahan daerah, untuk mengoreksi dan mengubah seluruh produk hukum terkait sumberdaya agraria menjadi sangat penting untuk dilaksanakan. Tujuannya adalah agar terwujud sinkronisasi dan harmonisasi semua peraturan terkait pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam. Upaya ini jelas sangat memerlukan keberanian dan keseriusan Presiden, tidak bisa diserahkan kepada menteri terkait saja, apalagi hanya kepada BPN.

Kiranya sulit diharapkan dalam waktu dekat pemerintah pusat akan melakukan hal sebagaimana yang diharapkan. Oleh karena itu, Pemda seyogianya tidak perlu berputus asah apalagi berpangku tangan mengeluarkan kebijakan penguatan tenurial adat. Pemda tidak perlu ragu dengan dasar hukumnya. Untuk

memberikan yang terbaik bagi masyarakat hukum adat, Pemda bisa menggunakan dasar hukum yang mendukung saja—misalnya UU Pemerintahan Daerah, PP tentang Desa, Keppres 34/2003 dan Permenag 5/1999—untuk dijadikan dasar kewenangan mengeluarkan kebijakan dimaksud. Jika nanti terdapat kebijakan atau produk hukum di daerah yang bertentangan dengan UU, maka persoalan itu bukanlah urusan Pemda tetapi tugas dan kewajiban Mahkamah Agung. Biar lembaga hukum tertinggi itu menyadari bahwa bidang-bidang hukum yang berlaku di Indonesia masih belum beres satu sama lain.

Pada tingkat desa (nagari) juga harus waspada. Jadikanlah momentum otonomi daerah ini kesempatan untuk membuktikan bahwa masyarakat hukum adat kita masih eksis dan mampu mengatur tenurialnya secara fungsional. Jangan sampai terjerumus kepada konflik yang berlarut-larut antara pemerintah nagari (desa) dengan kerapatan adat. Teruslah berupaya mencarikan jalan keluar yang terbaik bagi masyarakat hukum adat dan hak ulayat, agar tenurial adat itu bisa menjadi jembatan utama untuk mewujudkan cita-cita “bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Daftar Pustaka

- Afrizal, 2006, *Sosiologi Konflik Agraria: Protes-protes agraria dalam masyarakat Indonesia kontemporer*, Andalas University Press, Padang.
- Bahar, S., 2005, *Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta.
- Harsono, B., 2003, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Cetakan Kesembilan (Edisi Revisi 2003), Penerbit Djambatan, Jakarta.
- Hornby, AS., 1987, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, Oxford University Press.
- Mahadi, 1991, *Uraian Singkat tentang Hukum Adat sejak RR Tahun 1854*, Penerbit Alumni, Bandung.
- Moore, S. F., 1983, *Law as a process, An anthropological approach*, Routledge and Kegan Paul, London.
- Nasution, A.B. dan Zen, A.P.M. (Penyunting), 2006, *Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia*, Kerjasama Yayasan Obor Indonesia, YLBHI dan Kelompok Kerja Akte Arif, Jakarta.
- Zevenbergen, J., 2002, "System of Land Registration-Aspects and Effects", *PhD Thesis*, Technische Universiteit Delf.

Bagian II.

Pengelolaan Sumberdaya Alam Di Indonesia: Antara Cita Hukum, Politik Hukum dan Realita Hukum¹

Otong Rosadi²

Pendahuluan

Kajian mengenai cita hukum, politik hukum dan realita pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia menarik dilakukan dengan beberapa alasan. *Pertama*, secara falsafah³, masyarakat termasuk juga masyarakat Indonesia mempunyai hubungan khusus dengan lingkungan dan sumber-sumber kehidupan disekitarnya. Masyarakat mempunyai kecenderungan selalu berupaya menjadikan lingkungan sekitarnya menjadi tempat yang lebih layak untuk didiami generasinya juga bagi generasi yang akan datang. Hubungan khusus ini didasarkan pada falsafah, sistem nilai, dan sikap tindak yang berdasarkan pada nilai-nilai masyarakat (bangsa) setempat. Sistem nilai ini kemudian menjadi panduan dalam berpikir, bersikap, dan bertindak. Dalam hubungannya daya berlakunya (sistem) norma ada norma tertinggi yang disebut sebagai *Grundnorm*⁴ dalam teori jenjang norma (*Stufentheorie*)⁵ yang dibuat Hans Kelsen. Sedang dalam konteks bernegara

¹ Makalah untuk Q-Bar, NGO di Padang Sumatra Barat yang menaruh minat pada kajian Hukum dan Masyarakat, terutama pada pengelolaan sumber daya alam dan hak-hak masyarakat lokal.

² Dosen Fakultas Hukum dan Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Ekasakti Padang, berdomisili di Pamanukan Subang Jawa Barat.

³ Kajian Filsafat (termasuk filsafat hukum) cenderung ditinggal di jauhi, sendirian dan sunyi dari perhatian penulis hukum. Kajian filsafat yang cenderung abstrak, kaulitatif, normatif, terkesan tidak 'modern' dalam pandangan pendekatan ilmu pengetahuan yang empirik, terukur secara kuantitatif, dan teknis positivistik. Karenanya di tengah keterbatasan penulis, kajian ini mencoba merenung-renung hubungan antara cita hukum, politik hukum dan realitas hukum positif yang mengatur pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia.

⁴ *Grundnorm* atau *basic norm* atau *fundamental norm* adalah norma yang tertinggi yang berlakunya tidak bersumber dan tidak berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, tetapi berlakunya secara '*presupposed*' yaitu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat. Maria Farida Indrarti S., *Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Jilid I*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 22. Bandingkan dengan terjemahan Anders Wedberg, *General Theory of Law and State by Hans Kelsen*, New York: Russel & Russel, 1961, hlm. 112-113.

⁵ Teori jenjang norma (*Stufentheorie*) adalah teori Hans Kelsen mengenai sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara "pembentukannya atau "penghapusannya". Menurut Hans Kelsen norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hirarkhi. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai akhirnya

disebut *staatsfundamentalnorm* dalam teori jenjang norma hukum (*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*) dikembangkan oleh muridnya Hans Kelsen bernama Hans Nawiasky.⁶

Kedua, hubungan antara rakyat (masyarakat), negara dan sumberdaya alam di Indonesia, panduan dalam berpikir, bersikap, dan bertindak itu tercermin dalam sila-sila Pancasila, terutama sila kelima dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dan dalam Pasal 33 UUD 1945. *Ketiga*, praktek pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia, dewasa ini, tidak didasarkan pada falsafah, sistem nilai, dan sikap tindak sehingga pemanfaatan sumberdaya alam malah menimbulkan kerusakan lingkungan yang pada gilirannya mendatangkan musibah bagi umat manusia. *Keempat*, secara akademis belum banyak sarjana (ahli) hukum yang menggeluti pengaturan pengelolaan sumberdaya alam. Karenanya tulisan-tulisan mengenai hukum sumberdaya alam, cenderung masih bersifat parsial (baca: tergantung pada sektor atau bidang yang dikaji). Hukum agraria, hukum pertambangan, hukum pertambangan, hukum sumberdaya air, hukum pengelolaan kawasan pesisir, laut dan pulau-pulau kecil, merupakan sederet contoh kajian sektoral dimaksud.

Berangkat dari alasan-alasan di atas, maka tulisan mengenai politik hukum pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia dibuat. Tulisan ini disusun berturut-turut mulai dengan batasan pengertian politik hukum dan pengertian sumberdaya alam, hubungan masyarakat Indonesia dengan lingkungan dan sumber-sumber kehidupannya, arahan konstitusi dalam pemanfaatan sumberdaya alam, dan politik hukum pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia.

Pengertian: Politik Hukum dan Sumberdaya Alam

Pengertian cita hukum, politik hukum dan sumberdaya manusia penting diuraikan lebih dahulu agar terdapat kejelasan, agar pula tidak menimbulkan distorsi akademi, karena kerancuan semantik, bagi pembahasan selanjutnya.

Cita hukum adalah terjemahan dari *rechtsidee* berasal dari kata cita (gagasan, rasa, cipta, dan pikiran) dan hukum. Cita hukum (*rechtsidee*) mengandung arti gagasan besar suatu masyarakat mengenai sistem hukum yang dianut masyarakat yang bersangkutan. Dalam konteks Indonesia cita hukum (*rechtsidee*) disebut dalam Penjelasan Angka III UUD 1945: "Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan di dalam pasal-pasalnyanya. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi susana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (*Rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (Undang-undang Dasar) maupun yang tidak tertulis". Menurut A. Hamid S. Attamimi, kelima sila dari Pancasila dalam kedudukannya sebagai Cita Hukum rakyat Indonsia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa

"regressus" ini berhenti pada suatu norma yang tertinggi yang disebut dengan norma dasar (*Grundnorm*), yang tidak dapat ditelusuri lagi siapa pembentuknya dan dari mana asalnya. Maria farida, *Ibid*.

⁶ *Ibid*, hlm. 47.

dan bernegara secara positif merupakan “bintang pemandu” yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan memberi isi kepada tiap peraturan perundang-undangan, dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan tersebut.⁷

Politik hukum, frase kata yang berasal dari dua istilah politik dan hukum. Secara akademis masih merupakan perdebatan apakah kajian politik hukum, termasuk dalam struktur ilmu hukum (atau disiplin hukum) ataukah termasuk dalam ilmu politik. Ada pakar yang menyebutkan bahwa politik hukum, bagian dari ilmu politik yang mempelajari pengaruh politik atas (terhadap) hukum ada pakar lain yang menyebut bahwa politik hukum bagian dari ilmu hukum⁸. Politik hukum menurut Padmo Wahjono, adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk⁹. Sedangkan menurut Moh. Mahfud MD politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia.¹⁰ Dari dua definisi ini nampak bahwa politik hukum adalah kebijakan tentang hukum baik yang akan dibentuk (hukum yang dicita-ciatakan=*ius constituendum*) atau telah dilaksanakan sebagai (hukum positif=*ius constitutum*) secara nasional oleh suatu negara. Politik hukum yang dimaksud dalam tulisan ini adalah kebijakan tentang hukum yang mengatur pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia, baik pengaturan dan pelaksanaan pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia di masa lampau, yang sekarang dilaksanakan, serta bagaimana idealnya politik hukum pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia di masa datang.

Sedangkan istilah sumber daya alam, Addinul Yakin mengartikan sumber daya alam (*natural resources*) segala sesuatu, baik benda hidup maupun benda mati (*living and non-living endowments*) yang diperoleh dari lingkungan fisik untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan umat manusia.¹¹ Rancangan UU PSDA yang disusun Walhi menyebutkan sumberdaya alam adalah semua benda, daya, keadaan, fungsi alam, dan makhluk hidup, yang merupakan hasil proses alamiah, baik hayati maupun nonhayati, terbarukan maupun tidak terbarukan.¹² Pengertian lain sumberdaya alam adalah semua benda yang digunakan oleh manusia untuk dapat memenuhi apa yang dibutuhkan dan dinginkannya. Contohnya bahan-bahan yang dibutuhkan untuk membuat pakaian, makanan, kendaraan untuk transportasi, air, lahan dan ruang.¹³

⁷ A. Hamid S. Attamimi, sebagaimana dikutip Maria Farida I., hlm. 59.

⁸ Moh. Mahfud menjelaskan dua pendekatan yang memasukkan politik hukum sebagai bagian dari ilmu hukum, yakni mengutip pandangan Belifante bahwa objek Hukum Tata Negara tidak hanya mempelajari hukum positif tetapi diluar hukum positif, termasuk politik hukum. Dan pendekatan pohon ilmiah hukum Indonesia, yang memasukkan politik hukum sebagai batang pohon ilmu hukum. Lihat dalam Moh. Mahfud MS, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2006, hlm. 2-4.

⁹ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, cet.2*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 160.

¹⁰ Moh. Mahfud., M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1998, hlm. 9.

¹¹ Addinul Yakin, *Ekonomi Sumberdaya dan Lingkungan*, Jakarta: Akademika Pressindo, 1997, hlm. 28-29

¹² http://www.walhi.or.id/kampanye/psda/040917_reform/h-kp diakses 17 November 2007.

¹³ <http://www.sdair.tripod.com/kursussingkat/kursing2/lg.html> diakses 17 November 2007.

Berdasarkan pemanfaatannya, sumberdaya alam dapat dibedakan dalam dua kategori utama, *Pertama* sumberdaya yang dapat dimanfaatkan secara langsung seperti udara yang segar, air yang segar dari sungai yang tidak tercemar dan bahan makanan dari tanaman. *Kedua*, sumberdaya alam yang tidak bisa dinikmati secara langsung atau perlu diolah lebih lanjut misalnya minyak, besi, air tanah dan lain-lain.¹⁴ Berdasarkan tipe atau jenisnya, sumberdaya alam dapat dibedakan menjadi tiga: (1) sumberdaya alam yang tidak pernah habis (*renewable perpetual resources*), (2) Sumberdaya alam yang tidak bisa diperbaharui (*nonrenewable or exhaustible resources*) dan (3) sumberdaya alam yang secara potensial bisa diperbaharui (*potentially renewable resources*).¹⁵

Kategori lain yang membedakan berdasarkan kategori di atas, adalah: *pertama*, Sumberdaya Terbarukan (*renewable resources*) adalah sumberdaya yang dapat diperbaharui kembali lewat proses alam atau tangan manusia. Air sungai selalu mengalir dari daerah tangkapan di hulu (proses alam). Tanaman padi di sawah kembali tumbuh setelah dipanen (proses tangan manusia). Pemanfaatannya harus disesuaikan dengan kapasitas sumberdaya yang tersedia agar keseimbangan tetap terjaga. Air sungai tidak boleh disadap terlalu banyak karena berakibat terjadinya kekeringan sungai di daerah hilir, daerah tangkapan perlu dijaga hutannya jika tidak akan berakibat kekeringan pada musim kemarau atau banjir pada musim penghujan di daerah hilirnya. Sawah juga tidak boleh terlalu intensif ditanami sebab berakibat pada menurunnya kesuburan lahan. Manajemen dan praktek yang menjaga berlangsungnya keseimbangan disebut praktek keberlanjutan (*sustainable yield*). *Kedua*, Sumberdaya Tak Terbarukan (*non-renewable resources*) adalah sumberdaya yang tersedia dalam jumlah tertentu. Proses penciptaan sumberdaya tak terbarukan memakan waktu lama (sampai jutaan tahun). Minyak bumi, batubara, gas alam, logam (besi, aluminium, tembaga, perak, emas, pospat dan belerang), dan mineral. *Ketiga*, sumberdaya menerus (*perpetual resources*), adalah sumberdaya yang mengakir terus dalam skala waktu manusia. Matahari telah melimpahkan energi ke bumi sejak dulu dan akan terus demikian selama bumi ada. Bentuk-bentuk aliran energi dari matahari ke bumi muncul dalam bentuk panas, angin dan gelombang laut. Aliran siklus hidrologi¹⁶ adalah bagian dari efek aliran energi matahari.¹⁷

Konferensi Nasional Pengelolaan Sumberdaya Alam di Jakarta, 23-25 Mei 2000, mengelompokkan sumberdaya alam berdasarkan karakteristiknya menjadi 3 kelompok, yaitu: **kelompok hijau**, yang berhubungan dengan flora dan hutan, **kelompok biru**, yang berhubungan dengan laut dan pesisir, dan **kelompok coklat** yang berhubungan dengan sumberdaya pertambangan dan energi. Tanah tidak dimasukkan ke dalam salah satu dari tiga kelompok tadi karena tanah sesuai dengan sifatnya merupakan lintas kelompok.¹⁸

¹⁴ Addinul Yakini, *Loc. Cit.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Siklus dari mulai awan > air hujan > aliran permukaan > air laut > kembali lagi ke awan.

¹⁷ <http://www.sdair.tripod.com/kursussingkat/kursing2/lg.html> diakses 17 November 2007.

¹⁸ Abrar Saleng, *Kaidah Keseimbangan dalam Pengaturan Pengelolaan Sumberdaya Alam*, Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Selasa 24 Juli 2007, hlm. 5.

Berdasarkan dua uraian di atas, maka kajian ini hanya akan memfokuskan bahasan pada hubungan antara filsafah, cita hukum dan politik hukum pengelolaan sumberdaya alam serta realita pelaksanaannya di era orde baru dan reformasi. Lalu bagaimana filsafat hukum dapat berperan di dalamnya. Sekalipun tidak *absurd* atau mengada-ada harus diakui kajian ini masih sangat dangkal dan bersifat summir. Karenanya kajian yang lebih mendalam lagi penting dilakukan dalam waktu, ruang, dan kesempatan yang lebih leluasa.

Hubungan Masyarakat Indonesia dengan Alam

Manusia adalah makhluk yang berhubungan dengan sesamanya (*homo socius*). Salah satu faktor yang mendorong manusia berhubungan manusia lainnya adalah 'pembagian sumber-sumber daya dalam masyarakat'. Pada saat manusia berhubungan sat sama lain dalam hal pembagian sumber-sumber daya inilah maka muncul soal, '*bagaimana anggota-anggota masyarakat memperoleh jalan masuk untuk mendapatkan sumber-sumber yang mereka butuhkan*'.¹⁹ Menurut Satjipto Rahardjo, pada dasarnya ada dua pola pembagian sumber-sumber daya di tengah masyarakat, yakni: yang didasarkan pada kemampuan masing-masing dan yang didasarkan pada mekanisme pembagian yang diciptakan oleh masyarakat sendiri.

Pada pola pertama, problem bagaimana orang bisa masuk ke sumber-sumber daya, dipecahkan melalui disposisi dari masing-masing orang secara alamiah. Dalam keadaan demikian maka siapa yang lebih kuat dengan sendirinya akan memperoleh jalan masuk itu dengan mengalahkan mereka yang kurang kuat. Pola pertama ini mirip dengan pengamatan Hobbes dalam rumusan *homo homini lupus*.

Sedangkan pola kedua terjadi pada masyarakat yang memberikan pedoman-pedoman kepada anggotanya tentang bagaimana hendaknya hubungan-hubungan antar mereka itu dilaksanakan. Pedoman-pedoman ini bisa berupa larangan maupun keharusan. Apabila hal ini dihubungkan dengan tujuan untuk memperoleh sumber daya, maka pedoman itu memberi tahu bagaimana masing-masing anggota masyarakat itu berhubungan satu sama lain, dalam rangka memperoleh sumber-sumber daya tersebut. Suatu pasal dalam undang-undang misalnya, bisa mengatakan, bahwa untuk mendapatkan suatu barang yang diinginkan orang harus melakukan perbuatan jual beli, artinya si pembeli harus bersedia untuk membayar harga yang ditetapkan untuk barang tertentu. Jalan masuk untuk memperoleh sumber daya itu dilakukan dengan sarana uang.²⁰

Secara konsepsional kita akan menemukan pernyataan tentang pembagian sumber-sumber daya dalam masyarakat dalam perundang-undangannya yang bersifat mendasar (UUD), misalnya bahwa pada suatu negara kehidupan perekonomiannya didasarkan pada asas kebebasan berusaha, sedang di negara

¹⁹Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991, hlm. 160

²⁰ Satjito Rahardjo *Ibid.*, hlm. 162

lain didasarkan asas kekeluargaan/kebersamaan²¹. Beberapa hal yang dipersoalkan dalam pembagian sumber-sumber daya dalam masyarakat itu antara lain:

- (1) Kepada siapakah sumber-sumber daya dalam masyarakat itu dibagikan?
- (2) Seberapa besarkah bagian yang diberikan kepada masing-masing penerima?
- (3) Apakah syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk memperoleh bagian itu?²²

Apabila kita menanyakan tentang ukuran untuk menentukan bagaimana masalah-masalah di atas dipecahkan, maka kita telah memasuki bidang keadilan. Keadilan memang dapat dirumuskan secara sederhana sebagai tolok ukur yang kita pakai untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas.

Dapat dipahami dari uraian ini, bahwa sekalipun hukum itu langsung dihadapkan pada pertanyaan-pertanyaan yang praktis, yaitu bagaimana sumber-sumber daya itu hendak dibagi-bagikan dalam masyarakat, tetapi ia tidak bisa terlepas dari pemikiran yang lebih abstrak, yang menjadi landasannya, yaitu pertanyaan tentang 'mana yang adil?' dan 'apakah keadilan itu?'. Dan yang lebih penting adalah bahwa tatanan sosial, sistem sosial, norma sosial, serta hukum, tidak bisa langsung menggarap persoalan tersebut tanpa diputuskan terlebih dahulu konsep keadilan oleh masyarakat yang bersangkutan.²³

Dalam konteks Indonesia, maka pembagian sumber-sumber daya dalam masyarakat dalam perundang-undangan, baik yang bersifat mendasar dalam UUD 1945 maupun dalam perundang-undangan di bawahnya haruslah berdasarkan pada konsepsi keadilan dengan berpedoman pada nilai-nilai yang disepakati untuk dianut oleh masyarakat Indonesia secara bersama. Nilai-nilai dimaksud terdapat dalam konteks masyarakat Indonesia ialah Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945, yang menjadi bintang pemandu bagi pengaturan pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia.

Arahan Falsafat dan Konstitusi dalam Pemanfaatan Sumber Daya Alam

Sila-sila dalam Pancasila, harusnya menjadi pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan (politik hukum). Pancasila sebagai asas dan cita hukum, menjadi pedoman dan bintang pemandu (*leitstern*) bagi Undang-undang Dasar 1945, bagi Undang-undang, dan bagi peraturan perundang-undangan lainnya.²⁴

²¹ Sebuah buku terjemahan menggambarkan negara Jerman menyusun tatanan ekonomi dengan konsep ekonomi pasar sosial, yakni buku Heinz Lampert, *The Economic and Social Order in Federal Republic of German*, (Edisi terjemahan Ekonomi Pasar Sosial: Tatanan Ekonomi dan Sosial Republik Federasi Jerman, Jakarta: Puspa Suara dan Konrad Adenauer-Stiftung, 1994.

²² Satjipto Rahardjo, *Loc. Cit.*, hlm. 162.

²³ *Ibid.*, hlm. 167.

²⁴ Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 124

Menurut Franz Magnis Suseno, Pancasila adalah sederet nilai yang berakar dalam tradisi masyarakat Indonesia. Nilai-nilai itu dimiliki semua komunitas di wilayah nusantara. Nilai-nilai itu tidak pernah langsung mengandung sebuah kebijakan politik tertentu, melainkan sebagai bintang-bintang bagi sang pelaut yang senantiasa menjadi orientasi dalam mengambil segala kebijakan.²⁵ Karena, Pancasila sebagai norma fundamental negara membentuk norma-norma hukum bawahannya secara berjenjang. Norma hukum yang di bawah terbentuk berdasar dan bersumber pada norma hukum yang lebih tinggi, sehingga tidak terdapat pertentangan antara norma hukum yang lebih tinggi dengan norma hukum yang lebih rendah, demikian sebaliknya. Hal ini, di satu pihak menunjukkan bahwa Pancasila sebagai cita hukum (*Rechtsidee*) dalam kehidupan (sistem) hukum bangsa Indonesia dan dilain pihak sebagai sistem norma hukum yang menjadi norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) dan aturan tertulisnya terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 beserta batang tubuhnya.²⁶

Sementara itu Bernard L. Tanya, menyebutkan bahwa hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan negara tersebut, selain berpijak pada lima dasar untuk mencapai tujuan negara, juga harus berfungsi dan berpijak pada empat prinsip cita hukum (*Rechtsidee*), yakni:

- 1) Melindungi semua unsur bangsa (*nation*) demi keutuhan (integrasi)
- 2) Mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan
- 3) Mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi)
- 4) Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadilan dalam hidup beragama.²⁷

Menurut pandangan penulis keempat prinsip di atas, dalam konteks pengelolaan sumberdaya alam nasional harus dikembangkan dan ditafsirkan menjadi: *prinsip kemandirian (baca: kebangsaan/nasionalisme)*, *prinsip keadilan sosial*, *prinsip demokrasi ekonomi*, dan *prinsip toleransi dan solidaritas*; akhirnya keempat prinsip ini harus didasarkan pada *prinsip ketuhanan (kerohanian)*. Kelima prinsip yang dipesankan oleh Pancasila, baik sebagai cita hukum (*Rechtsidee*) dan norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) harus menjadi batu uji bagi pembentukan instrumen hukum pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia untuk mencapai salah satu tujuan negara ‘untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat’.

Politik Hukum Pengelolaan Sumberdaya Alam

Berdasar pada pembahasan di atas, maka dasar falsafah, postulat moral, nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila harus selalu menjadi bintang

²⁵ Franz Magnis Suseno, *Berebut Jiwa Bangsa, : Dialog, Perdamaian, dan Persaudaraan*, Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 175

²⁶ Zainuddin Ali, *Loc. Cit.*,

²⁷ Bernard L Tanya dalam Moh. Mahfud. MD. *Membangun ..., Op. Cit.*, hlm. 18

pemandu bagi penyusunan politik hukum pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia. Nilai-nilai ini, harus menjadi asas-asas hukum dalam penyusunan produk hukum (peraturan perundang-undangan (bahkan sejak penyusunan pasal UUD, ketetapan MPR dan undang-undang).

Berdasar pada sila-sila dalam Pancasila dan dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, juga dalam UUPA perihal konsepsi hak menguasai negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk pemanfaatan ruang angkasa, maka dapat disebutkan bahwa politik hukum pengelolaan sumberdaya alam Indonesia menggariskan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Masyarakat dan Bangsa Indonesia mengakui adanya hubungan magis-religius antara penduduk, masyarakat, tanah dan lingkungan tempatnya hidup. (Prinsip kerohanian)
2. Masyarakat dan Bangsa Indonesia mengakui dan menyadari arti penting tanah, air dan sumberdaya alam yang terkandung di dalamnya disediakan Tuhan bagi seluruh masyarakat dan bangsa Indonesia (Prinsip *kemandirian (baca: kebangsaan/nasionalisme)*)
3. Tanah, air dan sumberdaya alam yang terkandung di dalamnya disediakan Tuhan untuk seluruh bangsa pemanfaatannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat seluruhnya (*Prinsip keadilan sosial*).
4. Negara mempunyai hak menguasai atas bumi, air kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk pemanfaatan ruang angkasa. Kewenangan negara berupa pengaturan dan penyelenggaraan. Hak menguasai negara beserta kewenangan turunannya diperuntukkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (*Prinsip demokrasi ekonomi*)
5. Dalam pengelolaan (pemanfaatan) sumberdaya alam tidak ada diskriminasi dan pembedaan diantara semua masyarakat Indonesia (*Prinsip toleransi dan solidaritas*).

Instrumen hukum pengelolaan sumberdaya alam yang dibuat haruslah memperhatikan kelima prinsip di atas: *Pertama*, mendorong prinsip kemandirian sebagai bangsa. Instrumen hukum yang dibuat harus memberi arah (jalan) bagi pengusaha nasional memanfaatkan sumberdaya alam yang melimpah dengan bijak dan bestari (akhlak baik dan ilmu yang bermakna). Kemandirian pengusaha nasional, harus dibina dan difasilitasi oleh pemerintah untuk kepentingan nasional yang lebih luas dan berorientasi ke masa depan. *Kedua*, membuka jalan bahkan menjamin terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam arti hukum harus mengatur perbedaan sosial dan ekonomi warga masyarakat sedemikian rupa agar memberi manfaat yang paling besar bagi mereka yang kurang beruntung. Mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas, harus diberi perlindungan khusus, bukan dibiarkan bersaing secara bebas dengan yang kuat karena hal itu pasti tidak adil.²⁸ *Ketiga*, prinsip demokrasi ekonomi menurut Pasal 33, Pasal 27, dan Pasal 28 hasil amandemen harus dilaksanakan secara konsisten. Regulasi BUMN harus tetap berorientasi pada rakyat

²⁸ *Ibid.*, hlm. 19.

banyak bukan pada pemodal (asing dan besar) semata. Faham dan praktek liberalisme harus ditolak. Koperasi bukan semata dipahami sebagai bentuk/badan hukum semata, namun semangat berkoperasi (kekeluargaan) harus menjadi skap tindak pelaku ekonomi di Indonesia, dan instrumen hukum harus memainkan posisi sebagai 'mengarahkan' perubahan nilai, sikap mental, dan perilaku ini. Bukan sebaliknya, instrumen hukum yang dibuat malah menganakemaskan modal pemilik modal besar. Keempat, prinsip solidaritas dan toleransi, adalah prinsip yang tidak membeda perlakuan terhadap sesama anak bangsa (baik berdasar pilihan politik, suku bangsa, ras, dan agama). Sikap ini penting dikembangkan sebab selama 7 abad (700 tahun) lebih bangsa ini mampu bertahan menjadi negara kebangsaan (nusantara) dengan slogan 'bhineka tunggal ika', sebagai perekat. Dalam konteks penyusunan instrumen hukum di bidang pengelolaan sumberdaya alam, prinsip solidaritas, toleransi, keragaman yang rukun, harus tetap menjadi pedoman. Keseluruh prinsip ini akhirnya harus diikat oleh dasar-dasar dan prinsip nilai serta kehidupan dalam suasana keruhanian (keagamaan).

Jadi baik sebagai cita hukum dan norma fundamental negara, Pancasila harus menjadi pedoman, pengarah, acuan nilai, dalam pembaharuan (sistem) hukum. Karena kemudian, instrumen hukum yang dibuat dan akan diperbaharui sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan zamannya harus selalu menjadikan Pancasila sebagai kerangka berpikir dan sumber nilai.²⁹

Kelima sila terutama sila "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" yang termuat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 merupakan postulat moral yang menjadi pemandu bagi penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk bidang pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia.

Selain dipandu oleh postulat moral dan nilai-nilai yang disepakati untuk dianut oleh masyarakat Indonesia secara bersama yang tertuang dalam Pancasila. UUD 1945 mengatur politik hukum pengelolaan sumber daya alam dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3), yang selengkapnya berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa Negara diberikan hak menguasai oleh konstitusi untuk memanfaatkan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dari ketentuan inilah lahir konsepsi khas bangsa dan sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni: konsepsi hak menguasai negara (konsep HMN).

Kemudian konsepsi hak menguasai negara, diatur atau ditegaskan dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUPA diatur ketentuan: *atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) undang-Undang dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat.*

²⁹ *Ibid.* hlm. 55.

Hak menguasai negara oleh UUPA, dijabarkan menjadi tiga kewenangan negara, hal ini terjabar dalam pasal 1 ayat (2), yang berbunyi: *Hak menguasai negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:*

- a. *mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;*
- b. *menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.*
- c. *menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.*

Dalam konteks teori berjenjang norma hukum dalam bernegara dari Hans Nawiasky, maka prinsip-prinsip umum dalam pengaturan pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia dapat dirinci menjadi:

1. Postulat moral, nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila terutama sila kelima Pancasila merupakan *Staatfundamentalnorm*.
2. Pasal 33, Pasal 27, dan Pasal 28A-J UUD 1945 dan sejumlah Ketetapan MPR merupakan *Staatgrundgesetz* (aturan dasar Negara)
3. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA, dan lain-lain undang-undang termasuk *Formell Gesetz*.
4. Peraturan Pemerintah dan lain-lain perundang-undang termasuk *Verordnung & Autonomoe Satzung* (Aturan pelaksana dan Aturan otonom).

Lain Cita Hukum dan Politik Hukum Lain Pula Realitanya

Jika cita hukum (*Rechtsidee*) dan *staatfundamentalnorm* bangsa Indonesia dalam Pembukaan UUD 1945 demikian bagusnya. Politik hukum (pada tataran *Staatgrundgesetz*, aturan dasar negara) juga bagus, maka tidak demikian dengan realitanya. Beberapa undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang mengatur pengelolaan sumberdaya alam seperti UU tentang Kehutanan, UU Pertambangan, UU Gas dan Minyak Bumi dan lain-lain, jauh dari menunjukkan dipakainya nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila sebagai panduan.

Secara umum Soetandyo Wignjosoebroto menilai bahwa konsep tentang hukum, di masa pemerintahan orde baru, tidak pernah mengalami perubahan yang berarti, kecuali mengubah pola 'politik sebagai panglima' pada masa Orde Lama menjadi lebih kepada konsep Kelsenian pada masa pemerintahan Orde Baru. Kedua rezim ini tetap menjadikan hukum mengabdikan pada kepentingan-kepentingan politik³⁰ dan juga kepentingan ekonomi. Konsep yang dianut kaum Kelsenian

³⁰ Soetandjo Wigjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 1995 juga dalam Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*, Bandung: CV Utomo, 2006, hlm. 8.

berpandangan bahwa hukum adalah perintah penguasa (*law as a command of lawgivers*), sehingga sumber hukum satu-satunya adalah undang-undang. Aliran filsafat hukum yang disebut positivisme hukum ini menolak identifikasi antara hukum dan moral, sehingga tujuan hukum hanya satu, yakni kepastian hukum. Soetandyo melihat jelas bahwa pemerintahan Orde Baru sangat setia menjalankan kebijakan demikian, menurutnya:

“Dalam konstelasi dan kontruksi seperti itu, bolehlah secara bebas dikatakan disini bahwa hukum di Indonesia dalam perkembangannya di akhir abad ke-20 ini benar-benar secara sempurna menjadi *government social control* dan berfungsi sebagai *tool social engineering*. Walhasil, hukum perundang-undangan sepanjang sejarah perkembangan pemerintahan Orde Baru telah menjadi kekuatan kontrol di tangan pemerintah yang terlegitimasi (secara formal yuridis), dan tidak merefleksikan konsep keadilan, asas-asas moral, dan wawasan kearifan yang sebenarnya, sebagaimana yang sesungguhnya hidup di dalam kesadaran hukum masyarakat awam.”³¹

Di bidang pengaturan pengelolaan sumberdaya alam, Pemerintah Orde Baru, berangkat dari paradigma bahwa sumberdaya alam merupakan faktor pendukung (modal dasar) pembangunan. Karenanya eksploitasi sumberdaya alam diarahkan juga untuk mendukung pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Sumberdaya alam (hasil hutan dan hasil tambang diantaranya) hanya barang ekonomi yang dapat ditukar dengan devisa (uang). Berhembusnya angin “reformasi” yang ditandai dengan berhentinya Presiden Soeharto, Kamis 21 Mei 1998 sampai sekarang era reformasi juga tidak merubah kebijakan dan hukum dalam pengelolaan sumberdaya alam.

Rejim orde reformasi seharusnya merubah (evaluasi) terhadap orde baru. Lahirnya sejumlah perundang-undangan di bidang politik dan tata pemerintahan yang baik dan kekuasaan yang dipegang oleh para pemimpin dipilih melalui prosedur demokratis, mestinya digunakan untuk mengganti total peraturan perundang-undangan peninggalan Orde Baru. Elite politik justru lebih sibuk mengurus dirinya sendiri dan saling menjatuhkan satu sama lain. DPR RI yang memiliki fungsi legislasi yang kuat, tidak melakukan kewajiban konstitusionalnya. Demikian juga dengan legislasi dalam pengelolaan sumberdaya alam. Amanah Tap MPR mengenai reformasi agraria dan pengelolaan sumberdaya alam, tidak segera mendapat prioritas. Politik Pemerintah, dalam pengelolaan sumberdaya alam masih sentralistik. Akibat politik sumberdaya alam yang sentralistik, represif dan eksploitatif ini, menimbulkan sejumlah konflik pengelolaan sumberdaya alam. Konflik yang muncul antara masyarakat adat dengan penyelenggara negara dan pemilik modal (konflik antara hak tenurial masyarakat lokal dengan Pemerintah dan Pengusaha diberbagai bidang), antardepartemen/sektor (antara kehutanan dengan pertambangan misalnya), antardaerah kabupaten/kota dengan kabupaten/kota lainnya (masalah batas daerah). Bahkan ke depan masalah

³¹Soetandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 1995, hlm. 247.

yang akan lebih sering muncul selain masalah antarnegara (kasus asap antara Indonesia dengan negeri jiran) juga akan muncul masalah antargenerasi.³²

Pemerintahan era reformasi ini, juga meneruskan cara pandang bahwa alam (sebagai ekosistem) hanyalah barang ekonomi yang dinilai dengan uang (valuasi). Dan hukum yang dibuat menjadi instrumen yang mendukung cara pandang ini. Akhirnya kerusakan lingkungan dan sumber-sumber penghidupan manusia, termasuk sumberdaya alam, menjadi tontonan sehari-hari masyarakat kita. Orde Reformasi melanjutkan kesalahan konsep pembangunan Indonesia di era Orde Baru selama 30 tahun lebih yang sangat tergantung pada ekstraksi sumberdaya alam (Emil Salim, 2005). Padahal sumberdaya alam, baik yang dapat diperbaharui (hutan, air, ikan dan makhluk hidup lainnya) dan yang tidak dapat diperbaharui (minyak dan bahan tambang lainnya), bila diekstraksi tanpa perencanaan berkelanjutan (*sustainable*) akan membahayakan generasi kini dan yang akan datang³³. Misalnya Hutan Indonesia yang merupakan hutan terluas ketiga setelah Brazil dan Kongo, mengalami kerusakan yang paling parah (deforesasi). Laporan State on The World's Forest 2007 yang dikeluarkan the UN Food & Agriculture Organization (FAO), hutan Indonesia hancur kira-kira 51Km² setiap harinya atau setara dengan luas 300 kali lapangan sepakbola. Departemen Kehutanan sendiri menyebut data periode 2000-2005, laju kerusakan hutan Indonesia rata-rata mencapai 1,18 juta hektar pertahun.³⁴

Instrumen hukum yang sejatinya, harus menjadi sarana untuk melestarikan lingkungan dan sumber-sumber penghidupan manusia bagi kelangsungan kehidupannya sekarang dan di masa yang datang, malah menjadi alat legitimasi bagi mempercepat kerusakannya. Kegagalan instrumen hukum yang demikian, lebih juga karena kegagalan cara pandang rejim pemerintah dan masyarakat terhadap arti penting lingkungan dan sumber-sumber penghidupan manusia. Dan juga kesalahan cara pandang rejim penguasa terhadap fungsi hukum dalam masyarakat. Jika demikian maka langkah apa yang harus dilakukan.

Dalam jangka panjang kesalahan dan kegagalan ini hanya dapat diubah melalui proses pendidikan yang benar dan bermakna, (termasuk pendidikan hukum di dalamnya). Pengajaran filsafat hukum menjadi penting karenanya sebab

³² Mengenai hal ini Abrar Saleng mengungkapkan terdapat empat disharmonis yang seringkali muncul dalam pengelolaan pertambangan khususnya dan pengelolaan sumberdaya alam umumnya. Keempat disharmoni ini adalah: (1) disharmoni antara Pusat dan Daerah dan antardaerah; (2) Disharmoni antargenerasi (*intergeneration*); (3) Disharmoni antara pengelola pertambangan dengan masyarakat sekitar; dan (4) Disharmoni antarsektor, Abrar Saleng, *Kaidah Keseimbangan dalam Pengaturan Pengelolaan Sumberdaya Alam*, Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Selasa 24 Juli 2007..

³³ Bandingkan dengan Irwandy Arif, *Perencanaan Tambang Total Sebagai Upaya Penyelesaian Persoalan Lingkungan Dunia Pertambangan*, Seminar Pertambangan, Lingkungan Hidup dan Kesejahteraan Masyarakat, Universitas Sam Ratulangi Manado, 6 Agustus 2007, hlm. 1.

³⁴ Teddy Lesmana, Kerusakan Hutan dan Keadilan Antar-Generasi, Senin 28 Mei 2007, sumber: <http://www.batampos.co.id/content/view/22329/97/> diakses Rabu 30 Oktober 2007.

akan sangat berguna sebagai upaya memberikan pemahaman bahwa tugas utama manusia adalah memakmurkan bumi sebagai khalifah Allah SWT. Upaya merenung-renung (berfilsafat) hukum diantaranya berguna dalam rangka mewujudkan usaha manusia menjadikan bumi sebagai tempat yang lebih layak untuk didiami baik bagi generasi sekarang juga bagi generasi mendatang.

Dalam jangka menengah, hal terpenting adalah menyusun politik hukum pengelolaan sumberdaya alam yang berdasar pada postulat moral, nilai-nilai dan asas-asas hukum yang bersumber pada Pancasila, UUD 1945 dan beberapa asas hukum dalam UUPA.

Sedangkan jangka pendek hal yang segera harus dilakukan adalah melakukan moratorium 'penghentian pembabatan hutan, pertambangan yang tidak sesuai dengan cara menambang yang baik, dan eksploitasi sumberdaya alam yang berlebihan'. Upaya ini hanya dapat dilakukan dengan penegakan hukum yang benar, adil dan tanpa pandang bulu. Sembari melakukan pembaharuan hukum diberbagai bidang yang tidak sesuai dengan konsep-konsep pembangunan yang berkelanjutan, termasuk reformasi hukum agraria yang prorakyat, tentunya.

Wallahu alam bishowab.

Daftar Pustaka

Buku

- Addinul Yakin, *Ekonomi Sumberdaya dan Lingkungan*, Jakarta: Akademika Pressindo, 1997.
- Anders Wedberg, *General Theory of Law and State by Hans Kelsen*, New York: Russel & Russel, 1961.
- Franz Magnis Suseno, *Berebut Jiwa Bangsa, : Dialog, Perdamaian, dan Persaudaraan*, Jakarta: Kompas, 2006.
- Heinz Lampert, *The Economic and Social Order in Federal Republic of German*, (Edisi terjemahan Ekonomi Pasar Sosial: Tatanan Ekonomi dan Sosial Republik Federasi Jerman, Jakarta: Puspa Suara dan Konrad Adenauer-Stiftung, 1994.
- Maria Farida Indrarti S., *Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Jilid I*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Moh. Mahfud., M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1998
- _____, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2006
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, cet.2*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991.
- Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*, Bandung: CV Utomo, 2006
- Soetandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 1995.
- Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.

Internet

- [http:// www.batampos.co.id/content/view/22329/97/](http://www.batampos.co.id/content/view/22329/97/) diakses Rabu 30 Oktober 2007.

http://www.walhi.or.id/kampanye/psda/040917_reform/h-kp diakses 17 November 2007.

<http://www.sdair.tripod.com/kursussingkat/kursing2/lg.html> diakses 17 November 2007.

<http://www.sdair.tripod.com/kursussingkat/kursing2/lg.html> diakses 17 November 2007.

Karya Ilmiah dan Makalah

Abrar Saleng, *Kaidah Keseimbangan dalam Pengaturan Pengelolaan Sumberdaya Alam*, Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Selasa 24 Juli 2007.

Irwandy Arif, *Perencanaan Tambang Total Sebagai Upaya Penyelesaian Persoalan Lingkungan Dunia Pertambangan*, Seminar Pertambangan, Lingkungan Hidup dan Kesejahteraan Masyarakat, Universitas Sam Ratulangi Manado, 6 Agustus 2007.

Soetandjo Wigjosoebroto, dalam Sidharta, *Mencari Alternatif Paradigma Penalaran Hukum untuk Pembangunan Hukum di Indonesia*, makalah dalam KHN kumpulan makalah Membangun Paradigma Baru Pembangunan Hukum Nasional.

Bagian III.

Pengelolaan Hutan Oleh PT. Badan Usaha Nagari Di Minangkabau Berbasis Masyarakat Adat

Bachtiar Abna, SH. MH.

(Fakultas Hukum, Universitas Andalas. Padang)

Dasar Pertimbangan Penetapan Kebijakan Tentang Hutan

Sesuai dengan dasar pertimbangan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK), Indonesia dasar menetapkan kebijakan kehutanan sebagai berikut:

1. Hutan merupakan karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada Bangsa Indonesia, **merupakan kekayaan yang dikuasai oleh Negara**, memberikan manfaat serbaguna bagi umat manusia, karenanya wajib disyukuri, diurus, dan dimanfaatkan secara optimal, serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang;
2. Hutan merupakan salah satu sistem penyangga kehidupan dan sumber kemakmuran rakyat, cenderung menurun kondisinya, oleh karena itu keberadaannya harus dipertahankan secara optimal, dijaga daya dukungnya secara lestari, dan diurus dengan akhlak mulia, adil, arif, bijaksana, terbuka, profesional, serta bertanggung-gugat;
3. pengurusan hutan yang berkelanjutan dan berwawasan mendunia, harus menampung dinamika aspirasi dan peran serta masyarakat, adat dan budaya, serta tata nilai masyarakat yang berdasarkan pada norma hukum nasional;

Pengertian, Kawasan dan Jenis Hutan

Dalam Pasal 1 UUK ditetapkan pengertian hutan, kawasan hutan, dan jenis hutan sebagai berikut :

1. **Hutan** adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.
2. **Kawasan hutan** adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.
3. **Hutan negara** adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah.

4. **Hutan hak** adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.
5. **Hutan adat** adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.
6. **Hutan produksi** adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.
7. **Hutan lindung** adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.
8. **Hutan konservasi** adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya.
9. **Kawasan hutan suaka alam** adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya, yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan.
10. **Kawasan hutan pelestarian alam** adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Kebijaksanaan Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan

Dalam Pasal 23 sampai 37 UUK ditetapkan kebijaksanaan mengenai pemanfaatan hutan yang **harus melalui pemberian Izin Usaha** sebagai berikut :

1. Pemanfaatan hutan sebagaimana dimaksud bertujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestariannya. (Pasal 23 UUK)
2. Pemanfaatan kawasan hutan dapat dilakukan pada semua kawasan hutan kecuali pada hutan cagar alam serta zona inti dan zona rimba pada taman nasional. (Pasal 24 UUK)
3. Pemanfaatan kawasan hutan pelestarian alam dan kawasan hutan suaka alam serta taman buru diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Pasal 25UUK)
4. Pemanfaatan hutan lindung dilaksanakan melalui pemberian izin usaha pemanfaatan kawasan yang diberikan kepada perorangan dan koperasi, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan yang diberikan kepada perorangan, koperasi, badan usaha swasta Indonesia, BUMN atau BUMD, dan izin usaha pemungutan hasil hutan bukan kayu yang diberikan kepada perorangan dan koperasi(Pasal 26 dan 27 UUK)

5. Pemanfaatan hutan produksi harus melalui pemberian:
 - **izin usaha pemanfaatan kawasan** diberikan kepada **perorangan dan koperasi**
 - **Izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan** yang diberikan kepada badan usaha milik swasta Indonesia, dan badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah, yang wajib bekerjasama dengan koperasi masyarakat setempat;
 - **Izin usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu** diberikan kepada badan usaha milik swasta Indonesia, dan badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah, yang diwajibkan bekerjasama dengan koperasi masyarakat setempat;
 - **Izin usaha pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu** diberikan kepada perorangan dan koperasi (Pasal 28, 29 dan 30 UUK)
6. Pemegang izin usaha diwajibkan untuk menjaga, memelihara, dan melestarikan hutan tempat usahanya (Pasal 32 UUK)
7. Usaha pemanfaatan hasil hutan meliputi kegiatan penanaman, pemeliharaan, pemanenan, pengolahan, dan pemasaran hasil hutan, yang tidak boleh melebihi daya dukung hutan secara lestari yang pengaturan, pembinaan dan pengembangannya dilakukan oleh Menteri (Pasal 33 UUK)
8. Setiap pemegang izin usaha pemanfaatan hutan sebagaimana dimaksud dikenakan iuran izin usaha, provisi, dana reboisasi, dan dana jaminan kinerja; wajib menyediakan dana investasi untuk biaya pelestarian hutan; sedangkan pemegang izin pemungutan hasil hutan hanya dikenakan provisi. (Pasal 35 UUK)
9. Pemanfaatan hutan hak dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, sesuai dengan fungsinya. (Pasal 36)
10. Pemanfaatan hutan adat dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan, sesuai dengan fungsinya. Pemanfaatan hutan adat yang berfungsi lindung dan konservasi dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu fungsinya. (Pasal 37)

Dari ketentuan Undang-undang Kehutanan di atas terlihat bahwa seluruh pemanfaatan hutan, baik yang dilakukan oleh perorangan, koperasi, badan usaha milik swasta Indonesia, badan usaha milik negara maupun badan usaha milik daerah harus dengan izin usaha, sehingga penebangan kayu oleh seseorang atau kelompok orang tanpa izin merupakan tindakan illegal logging.

Masalah Utama Kehidupan Masyarakat Minangkabau adalah Ekonomi

Tidak berbeda dengan masyarakat lainnya di Indonesia, masyarakat Minangkabau menghadapi berbagai masalah dalam kehidupan mereka seperti terjadinya dekadensi moral, kenakalan remaja, narkoba, pelecehan agama, lengangnya masjid, lunturnya adat, menurunnya harkat niniak mamak, busung

lapar, masalah kesehatan, pendidikan, dsb. Kenapa semua itu terjadi? Ada yang menyalahkan berbagai pihak atas terjadinya masalah itu, ada yang menyalahkan pemerintah, misi negara atau kelompok lain, globalisasi, dsb. Dari satu sisi pendapat itu memang ada benarnya, namun penulis melihat dari sisi lain, bahwa semua masalah itu bermuara kepada satu masalah, yakni masalah perekonomian, yakni kemiskinan. Demi sesuap nasi, ada anak Minangkabau yang mau kehilangan minangnya.

Untuk dapat hidup makmur, manusia dan masyarakatnya memerlukan faktor produksi untuk dapat menghasilkan barang dan jasa yang diperlukan. Sumber Daya Alam Minangkabau melimpah, (hutan, laut, barang tambang, energi air, dsb.), bak kata orang, lautannya kolam susu, kayu dan batu jadi tanaman. Tenaga Kerja (labor) Minangkabau, tidak kalah dengan masyarakat lainnya, baik kuantitas maupun kualitasnya. Memang ada secuil yang pemalas, namun mayoritas mereka rajin dan ulet. Modal (capital), secara individual memang lemah, tetapi jika bersama, apalagi melalui perbankan tidak sulit. Keahlian(skill) sudah banyak, Sarjana melimpah, diwisuda ribumannya tiap semester, guru besar banyak. Perusahaan dalam dan luar negeri tidak akan mau menerima mereka jika mereka bodoh. Teknologi peralatan memang belum mampu bikin sendiri, tetapi dapat dibeli. Teknologi Proses Produksi, bisa dipelajari, jika perlu pakai tenaga asing.

Persoalan utamanya adalah Institusi Ekonomi, yang tidak dipunyai sendiri oleh masyarakat Minangkabau. Menurut George R. Terry, pengorganisasian dilakukan untuk menghimpun dan mengatur semua sumber-sumber yang diperlukan, termasuk manusia, sehingga pekerjaan yang dikehendaki dapat dilaksanakan dengan berhasil. Dengan cara mengorganisir, orang-orang dipersatukan dalam pelaksanaan tugas-tugas yang saling berkaitan.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Pengabdian Masyarakat Universitas Andalas Padang bekerja sama dengan Badan Pemberdayaan Masyarakat Propinsi Sumatera Barat tahun 2000 tentang Pengkajian Teknologi Tepat Guna di Sumatera Barat menyimpulkan bahwa :

1. Telah banyak ragam teknologi yang diintroduksikan dan dibantukan kepada masyarakat Sumatera Barat, namun ada yang cocok dengan masyarakat dan lingkungannya dan ada pula yang kurang cocok, sehingga tidak lagi terpakai oleh masyarakat;
2. Telah banyak pula bantuan permodalan yang diberikan kepada masyarakat seperti Bimas, KUT, KMKP, dsb.
3. Dengan bantuan teknologi dan permodalan yang diberikan, masyarakat memang terbantu dalam meningkatkan kuantitas dan kualitas produksi, namun belum memberikan keuntungan yang maksimal kepada produsen karena harga di tingkat produsen itu sendiri relatif rendah, malahan ada di antara anggota masyarakat yang terbelit hutang;
4. Kurang menguntungkannya teknologi tersebut karena lebih banyak berbentuk Teknologi Peralatan dan Prosedur Kerja saja, tanpa memperkenalkan Teknologi Institusi terutama di bidang pemasaran kepada masyarakat;

5. Kelemahan perekonomian masyarakat Sumbar adalah lemahnya institusi ekonomi masyarakat yang hanya merupakan usaha perorangan, sehingga keuntungan lebih banyak diambil oleh pihak lain (pedagang/eksportir).

Penelitian tersebut juga merekomendasikan bahwa untuk pengembangan perekonomian Sumatera Barat, masyarakat perlu mengembangkan institusi ekonomi rakyat yang kuat dengan mengembangkan kelompok masyarakat yang telah ada, seperti nagari, suku, paruik, kaum dan mesjid, menjadi lembaga ekonomi dengan cara membentuk Badan Usaha Nagari (BUN) seperti yang diamanatkan oleh Perda Sumabar No. 9 tahun 2000.

Hasil penelitian di atas merupakan gambaran ringkas tentang keadaan perekonomian masyarakat Minangkabau dewasa ini. Keadaan ini merupakan akibat dari sejarah perekonomian masyarakat Minangkabau yang sangat panjang sejak dulu sampai sekarang.

Sebelum kolonialisme Belanda, masyarakat Minangkabau menggunakan sistem ekonomi kolektif, melalui nagari, suku dan paruik sebagai persekutuan hukum adat. Persekutuan hu-kum Adat tersebut merupakan lembaga ekonomi (tradisional) yang mengatur dan mengelola kehidupan masyarakat. Pengurus masing-masing persekutuan mempunyai kewenangan untuk mengurus dan mengatur peruntukan, pencadangan dan pemanfaatan tanah-tanah persekutuan mereka. Pengurus mempunyai kewenangan pula untuk mengatur dan mengurus perekonomian masyarakat seperti mengatur kapan turun ke sawah, irigasi, sarana transportasi, dan pasar tradisional. Tanah-tanah dikuasi secara kolektif dalam bentuk kepemilikan bersama, sehingga dapat diatur pemanfaatannya sebagai satu kesatuan lahan yang luas.

Namun, dalam sistem ekonomi tradisional itu, persekutuan hanya mengatur hal-hal yang merupakan kepentingan bersama saja, sehingga produksi dan *marketing* tetap dilaksanakan secara individual. Nagari mendirikan bangunan yang dinamakan pasar. Masyarakat memproduksi barang-barang lebih dahulu, baru dibawa ke pasar. Di pasar mereka menunggu datangnya pedagang, dan pedaganglah yang meneruskan penjualan produk itu sampai ke tangan konsumen, baik dalam negeri maupun luar negeri.

Kedatangan orang Eropah ke Indonesia adalah untuk dapat memperoleh barang dagangan secara langsung dari produsen dengan menggunakan institusi yang kuat, sehingga dapat membeli semurah-murahnya dan menjual produk negeri mereka dengan harga setinggi-tingginya.

Pada zaman penjajahan, Belanda menguasai ekonomi Indonesia dengan institusi ekonomi yang kuat di bidang perdagangan melalui VOC dan Badan Usaha Eropah seperti NV, Firma dan CV. Sementara masyarakat pedesaan Indonesia lalai dalam mengembangkan lembaga ekonomi mereka, terutama di bidang perdagangan.

Sampai kini, sistem perekonomian masyarakat Indonesia yang mayoritas hidup dalam persekutuan hukum adat itu hampir seluruhnya berbentuk Usaha Kecil Mandiri Tradisional. Punya lahan 1000 meter persegi, dimodali, dicangkul,

ditanam, dirawat, dipanen dan dijual sendiri. Akibatnya **harga** ditentukan bukan oleh produsen, tetapi lebih banyak **dimonopsoni** oleh pihak lain, tengkulak, pedagang antar kota, antar pulau dan eksportir, karena mereka satu atau bersatu. Terjadi rantai panjang dan titik transaksi yang banyak dalam aliran produk ke konsumen, sehingga harga di tingkat produsen menjadi sangat rendah. Karena itu, banyak dari kalangan masyarakat petani, terutama yang berpendidikan, keluar dari pertanian, karena pertanian tidak memberi harapan. Malah banyak di antara mereka yang berusaha dengan cara menekan petani untuk menurunkan harga. Pokoknya terjadi persaingan tidak sehat antar petani dan pedagang yang lebih banyak merugikan petani sebagai produsen.

Dalam bidang kebutuhan, barang-barang secara langsung dipasarkan oleh produsen sampai ke desa melalui lembaga ekonomi yang kuat, sehingga harga **dimonopoli** oleh mereka. Apalagi kalau AFTA dan WTO (sistem perdagangan bebas) diterima Indonesia, masyarakat pedesaan akan dihujani oleh produk luar melalui sistem perdagangan bebas dengan institusi perdagangan yang kuat yang berbentuk Perseroan Terbatas dengan berbagai pola bisnis, seperti melalui waralaba (Franchising), Multi Level Marketing (MLM), Agensi, Distributor, dsb.

Kesimpulannya dewawa ini adalah, apa yang dibeli masyarakat mahal, sementara apa yang dijual murah, sehingga terajadi kemiskinan rakyat. Sedikit orang memang ada yang kaya, tetapi banyak orang melarat. Sebagai negara agraris yang kaya sumber daya alam, tidaklah pantas kalau di sini terjadi busung lapar dan penyakit-penyakit kurang gizi lainnya.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan keadaan perekonomian mayoritas masyarakat Indonesia sebagai berikut :

1. Mayoritas masyarakat Indonesia hidup di wilayah pedesaan dalam persekutuan-persekutuan hukum adat, baik genealogis, teritorial, genealogis tertorial, maupun kelompok kepentingan.
2. Kehidupan ekonomi mayoritas rakyat Indonesia yang hidup di pedesaan itu hanya didukung oleh usaha kecil, perorangan, mandiri dan tradisional, baik dari sudut lahan, modal, tenaga kerja, maupun dari sudut kuantitas dan kualitas produk
3. Dalam usaha kecil perorangan itu tidak mungkin digunakan teknologi yang memadai; sehingga kualitas dan kuantitas produk sangat kecil; dan biaya produksi yang tinggi;
4. Produk yang kecil dipasarkan ke pasar lokal secara individual, sehingga terjadi monopsoni oleh tengkulak, pedagang antar kota, pedagang antar pulau dan eksportir yang mengakibatkan sangat rendahnya harga pada tingkat produsen
5. Walaupun ada lembaga ekonomi yang kuat, seperti Perseroan Terbatas, baik berupa Perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri maupun Penanaman Modal Asing, lembaga itu bukan milik dan tidak memihak kepada rakyat banyak, sehingga lebih banyak berusaha dengan cara menekan harga produk rakyat.

6. Satu-satu cara untuk memperbaiki ekonomi rakyat Indonesia hanyalah dengan mengembangkan persekutuan-persekutuan hukum adat pada setiap daerah dengan membentuk Badan Usaha Desa berbentuk PT yang pemegang sahamnya terdiri dari Pemerintah Desa, Kelompok Sosial desa dan Semua Warga Desa untuk mengkoordinasikan warga desa dalam proses produksi, memasarkan produk dan sebagai distributor kebutuhan masyarakatnya.

Apakah masyarakat Minangkabau akan bertahan atau berubah dari keadaan demikian tergantung kepada mereka sendiri serta pemerintahannya. Tidak ada jalan lain, untuk merubah keadaan perekonomian rakyat banyak, selain dengan mengembangkan persekutuan hukum adat mereka yang ada menjadi lembaga ekonomi yang kuat terutama di bidang marketing.

Globalisasi dan Perekonomian Minangkabau

Globalisasi (penduniaan) ditandai oleh terjadinya kebebasan dalam segala bidang kehidupan manusia, seolah-olah batas-batas teritorial daerah, negara, dan regional tidak ada lagi. Kebebasan itu tidak saja di bidang teknologi informasi, tetapi juga dalam bidang perekonomian, yang ditandai oleh keinginan negara-negara besar untuk melakukan perdagangan bebas, seperti halnya keinginan AFTA dan WTO. Dalam perdagangan bebas, setiap orang dan negara bebas memasukkan produknya ke negara lain secara langsung dengan membuka cabang, agen, waralaba, MLM, dsb.

Dewasa ini, telah mulai kita rasakan bahwa Indonesia telah dihujani oleh produk dari negara-negara lain, tidak hanya produk industri seperti mesin, pesawat, mobil, biskuit, air minum, fried chicken, dsb, tetapi juga termasuk produk pertanian, seperti anggur, apel, kacang kedele, dsb. yang sebetulnya mampu diproduksi oleh masyarakat Minang sendiri, sehingga tidak sedikit menyedot devisa Indonesia. Karena mereka langsung membuka cabangnya di Minangkabau, mereka memegang monopoli harga produk mereka itu, sehingga mereka dapat menjual dengan harga tinggi.

Di samping itu, pihak asing yang membutuhkan produk Minangkabau bebas pula masuk dengan lembaga ekonomi yang kuat, sehingga mereka secara langsung membeli barang kebutuhan negara mereka dari produsen Indonesia, dan merekalah satu-satunya yang menjadi eksportir, sehingga mereka memegang monopsoni terhadap produk rakyat banyak dan mereka dapat membeli semurah-murahnya.

Akibatnya apa yang dijual harganya murah, dan apa yang dibeli mahal. Karena itu, satu-satunya cara untuk menghadapi pengaruh negatif globalisasi terhadap perekonomian rakyat banyak Minangkabau adalah dengan memperkuat lembaga ekonomi milik rakyat, sehingga mampu bersaing dengan lembaga asing itu. Caranya adalah dengan membentuk dan mengembangkan Badan Usaha Nagari.

Bentuk Hukum Badan Usaha Nagari

Melalui beberapa pertimbangan dan pemikiran, penulis menyarankan bahwa Bentuk Hukum dari Badan Usaha Nagari yang cocok dikembangkan adalah Perseroan Terbatas yang pemegang sahamnya adalah anak nagari sendiri yang telah terhimpun dalam kelompok sosial yang ada yakni nagari, suku, paruik/kaum/surau dan mesjid. Pertimbangan itu adalah sebagai berikut :

- a. Masyarakat Sumatera Barat memiliki potensi berupa adanya Nagari sebagai Masyarakat Hukum Adat yang terdiri dari beberapa suku yang berwenang mengurus masyarakatnya sendiri sesuai dengan asal usul dan istiadat setempat, mempunyai harta kekayaan yang disendirikan mempunyai struktur organisasi dan personalia yang jelas dan diakui dalam sistem pemerintahan nasional;
- b. Dalam masyarakat Sumatera Barat terdapat kelompok genealogis berupa suku dan paruik yang masing-masingnya mengelola surau di bawah pimpinan seorang pangulu;
- c. Sebagai tempat ibadah, pada setiap nagari juga terdapat mesjid yang akan dapat digunakan sebagai sarana pengembangan ekonomi masyarakat;
- d. Perseroan Terbatas (PT), Limited (Ltd. - di Inggris), Naamlooze Venootschap (NV – di Belanda), Berhad (BHD – di Malaysia) merupakan lembaga ekonomi berbentuk Badan Hukum yang modalnya terdiri dari saham-saham yang bertujuan untuk mencari keuntungan bagi pemegang sahamnya, merupakan lembaga yang telah dikenal luas oleh masyarakat, tidak hanya di Indonesia, tetapi juga di seluruh dunia, sehingga akan mudah dipahami dan dimengerti oleh pihak lain yang ingin mengadakan transaksi karena sistem pertanggungjawabannya yang jelas dan dikenal;
- e. Perseroan Terbatas oleh pihak lain dikenal sebagai perusahaan yang bonafid, sehingga pihak lain tidak ragu-ragu mengadakan hubungan dengan lembaga ini;
- f. Perseroan Terbatas telah diatur dengan hukum Indonesia sendiri sebagai sebuah Badan Hukum Indonesia, yakni Undang-Undang No. 1 Tahun 1995, terakhir dengan Undang-Undang No. 40/2007; dengan sistem pertanggung jawaban yang jelas.

Pemegang Saham Badan Usaha Nagari

Berbeda dengan koperasi yang anggotanya adalah individu minimal 20 orang atau Badan Hukum Koperasi, PT Badan Usaha pemegang sahamnya adalah kelompok orang atau lembaga yang diwakili oleh pengurusnya, yakni :

1. Pemerintah Nagari

Pemerintah nagari dapat menyisihkan sebagian Pendapatan Nagari, baik yang berasal dari Pendapatan Asli Nagari maupun yang berasal dari Dana Alokasi Umum Nagari (DAUN) atau bantuan lainnya yang tidak mengikat untuk dimasukkan menjadi saham PT BUN.

2. Surau/paruik/suku yang diwakili oleh masing-masing Pangulu yang terhimpun dalam Kerapatan Adat Nagari;

Masing-masing pangulu memupuk modal dari kamanakannya, baik dari hasil tanah ulayat suku/paruik/kaumnya, maupun dari harato pancarian anggotanya.

Misalnya, harga nominal satu saham ditetapkan Rp.100.000,-. Kepada masing-masing pangulu terlebih dahulu diserahkan surat pecahan saham dengan nominal Rp. 10.000,- untuk dijual kepada kamanakannya, dan apabila telah terjual sepuluh lembar surat saham itu, pangulu menyerahkan uangnya kepada PT BUN untuk diganti dengan satu lembar surat saham nominal Rp. 100.000,- Seorang kamanakan dapat saja membeli satu atau lebih surat saham itu, demikian pula masing-masing pangulu dapat pula membeli satu atau lebih surat saham PT BUN yang bernilai nominal Rp.100.000,- tersebut. Masing-masing pangulu tentu harus membuat daftar kemanakannya yang membeli saham itu, guna perhitungan deviden nantinya. Kamanakan yang membeli banyak tentu akan mendapat keuntungan sebanding dengan jumlah saham yang dibelinya.

3. Mesjid-mesjid yang ada di nagari yang bersangkutan yang diwakili oleh pengurus mesjidnya;

Masing-masing mesjid memupuk modal dari jamaahnya. Oleh pengurus diadakan betul usaha pemupukan modal itu. Kepada pengurus mesjid diserahkan pula surat pecahan saham bernilai nominal Rp. 10.000,- untuk dijual kepada jamaah. Bila telah terjual 10 lembar, pengurus mesjid membeli selemba Saham PT BUN dengan nominal Rp. 100.000,-

Badan Usaha Nagari Sebagai Wadah Pengelola Hutan

Sesuai dengan ketentuan UUK bahwa pengusahaan hutan (termasuk memungut hasil hutan) harus melalui pemberian izin usaha, berarti yang dapat menggantungkan hidupnya kepada hutan dewasa ini hanyalah perusahaan, baik perorangan, maupun Badan Usaha Swasta, BUMN, maupun BUMD, hanyalah yang telah mendapat izin usaha saja, sehingga anak nagari yang melakukan kegiatan sendiri seperti tukang arik tradisional dipandang sebagai kegiatan illegal logging. Karena itu, Badan Usaha Nagari Seperti dkemukakan di atas yang sebetul dapat dimanfaatkan untuk mengelola semua bentuk SDA yang dimiliki oleh masing-masing nagari, dapat dimanfaatkan dalam pengusahaan hutan secara legal dengan mengurus izin usahanya. Namun perlu diingat bahwa PT BUN ini bertujuan untuk memperkuat ekonomi anak nagari, karena itu walaupun bentuk hukumnya adalah PT, harus tetap mengutamakan kepentingan anak nagari yang secara tidak langsung seluruhnya menjadi pemegang sahamnya.

Bidang usaha PT BUN ini terutama adalah memasarkan produksi anak nagari, terutama produk andalan, karena itu bidang usaha utamanya adalah perdagangan. Maka dalam pengelolaan hutan, PT BUN jangan sekedar preman yang berdiri dipinggir jalan, hanya sekedar mencatut nama untuk dapat menguasai hutan, yang tidak berbuat apa-apa, tetapi kalau orang lain yang akan mengelola

hutan, PT BUN digunakan untuk menghalangi dan meminta bagian. Jika PT BUN suatu nagari belum mampu mengelola hutannya sendiri, dapat bekerjasama dengan investor, tetapi harus dalam bentuk pembagian saham yang jelas, tidak sekedar menjual kayu di hutan dengan harga rendah. Karenanya PT BUN harus dibina oleh Departemen Kehutanan, jika perlu dimotivasi pembentukannya.

Keuntungan PT. Badan Usaha Nagari Sebagai Pengelola Hutan

1. Ketentuan Undang-undang Indonesia dapat terlaksana dengan baik, sehingga anak nagari yang menggantungkan hidupnya kepada hutan dapat terorganisir dengan baik, sehingga tidak lagi dipandang malakukan illegal logging;
2. Potensi anak nagari dapat disatukan, terutama dalam pemasaran hasil hutan, sehingga kayu yang diproduksi anak nagari tidak terjual dengan harga rendah;
3. Anak nagari dapat diatur melalui Peraturan Nagari masing-masing dalam mengelola hutan, mereka dapat disatukan sebagai suatu kesatuan untuk bekerjasama;
4. Tidak perlu lagi polisi hutan yang banyak, seluruh anak nagari akan menjadi pengawas hutan, berhubung mereka merasa memiliki dan rusaknya hutan akan menimbulkan kerugian bagi masyarakatnya sendiri;
5. Konflik horizontal antar anak nagari atau antara anak nagari dengan pihak luar yang memanfaatkan hutan (legal maupun illegal) karena persaingan dapat dihilangkan;
6. Nagari, baik sebagai masyarakat hukum adat, maupun sebagai pelaksana pemerintahan akan mendapat hasil yang maksimal dari retribusi hasil hutan yang dapat digunakan untuk membangun nagari;
7. Harkat dan martabat niniak mamak akan meningkat, karena kamanakan mereka akan mulai tergantung hidupnya kepada mamaknya secara ekonomi, setiap akhir tahun membagikan deviden kepada kamanakan, mengatur kamanakan dalam menjalankan usaha, dsb.

Daftar Pustaka

- Ahmad Yani & Gunawan Widjaja *Seri Hukum Bisnis Perseroan Terbatas* PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.
- Badan Pemberdayaan Masyarakat Provinsi Sumatera Barat *Pedoman Umum Pengkajian Teknologi Tepat Guna Di Provinsi Sumatera Barat* 2002.
- Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah (BKPM) Sumatera Barat *Pedoman Persyaratan Umum Penanaman Modal Dalam Negeri* , 1981.
- HAMKA *Islam dan Adat Minangkabau* Pustaka Panjimas, Jakarta, 1985.
- Prof.. Dr. Mr. Soekanto *Meninjau Hukum Adat Indonesia*, CV Rajawali Jakarta, 1985.
- Lembaga Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Andalas Bekerjasama dengan Kantor Pembangunan Masyarakat Desa Propinsi Sumatera Barat *Pelaksanaan Pengkajian Pemanfaatan Teknologi Tepat Guna di Sumatera Barat*, Padang; 2000.
- M. Rasjid Manggis Dt. Rajo Pangulu *Minangkabau Sejarah Ringkas dan Adatnya* Sri Dharma, Padang, 1971.
- Ramdlon Naning, S.H. *Perangkat Hukum Hubungan Perburuhan (Industrial) Pancasila* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Terry; G.R. dan Rue, L.W. Alih Bahasa G.A. Ticoalu *Dasar-dasar Manajemen* Bumi Aksara, Jakarta, 2005.
- Undang-Undang Otonomi Daerah 1999 Sinar Grafika, Jakarta, 1999.
- Undang-Undang Perseroan Terbatas Sinar Grafika, Jakarta, 2003.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Bagian IV.

Kajian Kritis Eksistensi Hutan Adat Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

Ade Saptomo

Pengantar

Saya dengan senang hati menerima undangan rekan-rekan yang memang sudah saya kenal lama, baik dari HuMa Jakarta maupun Qbar Padang untuk ikut serta dalam diskusi publik dengan mengkritisi sebuah undang-undang yang sejak kelahirannya telah mengundang perhatian banyak pihak terutama keberadaan hutan adat. Satu pertanyaan yang penting yang perlu dikemukakan adalah apakah dengan diundangkannya Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Selanjutnya UU 41/1999) sebagai revisi undang-undang sebelumnya, eksistensi hukum adat secara otomatis diakui sebagai ada. Diakui ada secara formal, apakah kemudian dalam kenyataannya ada yang dimaksud benar-benar ada, kalau ada sebagaimana ada yang dimaksud terakhir, lantas apakah sudah eksis dan masih banyak pertanyaan yang perlu dikemukakan lebih lanjut.

Serangkaian pertanyaan tersebut memungkinkan pemikiran membawa pikiran pemerhati hukum kehutanan kepada sebuah pemikiran baru bahwa undang-undang dimaksud menjadi diragukan, jangan-jangan pemerintah berlandung dibalik undang-undang dimaksud masih ragu akan keberadaan hutan adat itu antara ada dan tidak ada. Dan lebih dikhawatirkan lagi jika pemerintah dimulai dengan keraguan tersebut tetapi dengan tidak ragu-ragu mencabut status hukum adat. Sehubungan dengan paper ini membahas secara akademis kritis terhadap beberapa pasal-pasal yang telah membunyikan hukum adat, masyarakat adat, berikut penjelasan yang menyertainya. Selain itu tentu saja disusun kajian makna negara dalam penguasaan hutan adat untuk menentukan eksistensi hutan adat.

Hutan Adat

Untuk mendahului diskusi ini saya memulai dengan pengertian formal tentang hutan. Hutan disebutkan secara formal dalam pasal (1) ayat (2) UU 41/1999, bahwa hutan didefinisikan sebagai suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya yang satu dengan lainnya tidak dipisahkan. Ada 4 unsur yang terkandung dari definisi hutan tersebut yaitu :

1. Unsur lapangan yang cukup luas (minimal 1/4 hektar) yang disebut tanah hutan;
2. Unsur pohon 9 kayu (bambu, palem) flora dan fauna;
3. Unsur lingkungan dan;
4. Unsur penetapan pemerintah.

Unsur pertama, kedua dan ketiga membentuk persekutuan hidup yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Pengertian hutan disini menganut konsepsi hukum secara vertikal karena antara lapangan (tanah), pohon, flora, dan fauna beserta lingkungannya merupakan satu kesatuan yang utuh. Sementara unsur Penetapan Pemerintah mengenai hutan mempunyai arti yang sangat penting karena dengan adanya Penetapan Pemerintah c.q Menteri Kehutanan itu kedudukan yuridis hutan menjadi kuat.

Selanjutnya dikatakan, bahwa setidaknya-tidaknya ada dua arti penting yang menjadi terkandung dalam Penetapan Pemerintah tersebut yaitu : (1) Setiap orang menjadi hati-hati dan tidak melakukan tindakan pemababatan, pendudukan, dan atau pengerjaan di kawasan hutan secara sewenang-wenang.; (2) sekaligus terkandung pengertian mewajibkan kepada pemerintah c.q Menteri Kehutanan untuk melakukan perencanaan, penyediaan, pemanfaatan hutan sesuai dengan fungsi hutan. Selain itu ditentukan empat jenis hutan menurut pasal (5) sampai dengan pasal (9) UU 41/1999 yaitu berdasarkan (1) statusnya (2) fungsinya (3) tujuan khusus (4) pengaturan iklim mikro, estetiak, dan resapan air

Namun dari keempat jenis hutan ini, dalam konteks hutan adat yang perlu dikemukakan adalah hutan berdasarkan status hutan (lihat matrik di bawah) dimana suatu pembagian hutan yang didasarkan pada status orang, badan hukum atau institusi yang melakukan pengelolaan, pemanfaatan dan perlindungan terhadap hutan tersebut (pasal 5 UU 41/1999). Hutan berdasarkan status hutan dibagi menjadi dua kategori hutan yaitu hutan negara dan hutan hak. Hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibani hak ayas tanah sebagaimana disebutkan pada pasal (5) ayat (1) UU 41 Tahun 1999. Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Yang termasuk dalam kualifikasi hutan negara adalah hutan adat, hutan desa, dan hutan kemasyarakatan (selanjutnya kedua kategori disebut terakhir dalam matrik dipandang sebagai hutan bukan adat)

Sementara hutan desa diartikan sebagai hutan negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa. Hutan kemasyarakatan diartikan sebagai hutan negara yang pemanfaatannya untuk memberdayakan masyarakat. Kemudian hutan adat adalah hutan negara yang diserahkan pengelolaanya kepada masyarakat hukum adat (*rechgemeenschap*). Dengan demikian mendiskusikan eksistensi hutan adat tidak dapat dipisahkan diskusi tentang masyarakat adat.

Matrik di bawah menunjukkan ada kesamaan antara bentuk-bentuk pemanfaatan pada hutan adat maupun pada hutan di luar hutan adat. Hutan adat maupun hutan di luar hutan adat (hutan non adat) memiliki fungsi yang sama yaitu perlindungan, konservasi, dan produksi. Artinya status hutan adat sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Kehutanan di atas memberikan sedikit hak-hak baru yang perlu dikukuhkan lagi setidaknya dalam peraturan di bawah Undang-Undang (UU) ini. Selain itu matrik juga menunjukkan, bahwa kawasan hutan dengan tujuan khusus seperti tujuan keagamaan, kebudayaan, pendidikan, maupun penelitian. Disamping hak-hak yang berkaitan dengan hukum adat dan masyarakat adat, Undang-Undang tersebut juga memuat ketentuan-ketentuan progresif tentang masyarakat dalam pengelolaan hutan yang dapat mendukung masyarakat adat berikut ini :

Matrik Status Hutan

Fungsi Hutan	Status Hutan		Hutan Hak
	Hutan Negara	Hutan Adat	
	Hutan Bukan Adat		
Hutan Konservasi	Hutan Bukan Adat Hutan dimanfaatkan untuk perlindungan keragaman hayati. Penggunaan lain dimungkinkan kecuali pada cagar alam, zona inti, dan zona rimba pada taman nasional (pasal 24)	Masyarakat adat dapat memanfaatkan hutan adat yang tujuannya untuk perlindungan dan konservasi sepanjang tidak mengganggu fungsinya dan hukum (pasal 37)	Pemilik dapat memanfaatkan hutan yang tujuannya untuk perlindungan dan konservasi sepanjang tidak bertentangan dengan fungsi yang sudah ditentukan (pasal 36)
Hutan Lindung	Hutan Lindung dimanfaatkan untuk jasa lingkungan dan hasil pemungutan hasil hutan non kayu (pasal 28)		Jika diubah menjadi hutan negara pemerintah akan memberi kompensasi kepada pemilik (pasal 36)
Hutan Produksi	Hutan produksi dapat dimanfaatkan untuk jasa lingkungan, pemungutan hasil kayu dan non kayu (pasal 28)	Masyarakat adat dapat memanfaatkan hutan adat untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari (pasal 67)	Pemanfaatan hutan dikelola oleh pemiliknya
		Masyarakat adat dapat melakukan pemanfaatan yang lain sepanjang tidak bertentangan dengan fungsinya dan hukum (pasal 37). Jika berhasil hutan diperdagangkan, masyarakat adat diharuskan membayar pajak hutan (pasal 37)	

Hutan dengan Tujuan Khusus	Hutan dengan tujuan khusus dapat dimanfaatkan untuk penelitian, pengembangan pendidikan, pelatihan, fungsi keagamaan atau fungsi budaya (pasal 8)	Hutan dengan tujuan khusus tidak harus merupakan hutan adat tetapi masyarakat adat dapat mengelola hutan dengan tujuan khusus (pasal 34)	Tidak ditentukan
Hutan kota	Hutan ini termasuk kawasan publik dalam kota yang ditentukan oleh pemerintah (pasal 9)	Tidak Relevan	Tidak Relevan

1. Penentuan wilayah hutan harus memperhitungkan budaya, ekonomi, dan institusi setempat (termasuk institusi adat);
2. Pengawasam adalah tanggung jawab pemerintah, individu dan masyarakat;
3. Masyarakat berhak untuk mengetahui tentang pengelolaan hutan dan mengawasi;
4. Jika masyarakat mendertita akibat polusi atau kerusakan hutan yang dapat mempengaruhi kehidupan mereka, lembaga pemerintah yang membawahi bidang kehutanan bertanggung jawab melakukan tindakan untuk kepentingan masyarakat;
5. Organisasi non pemerintah (ornop) dapat mendukung usaha masyarakat setempat dalam reboisasi atau rehabilitasi hutan (bukan dalam pengelolaan hutan);
6. Forum pemerhati hutan yang terdiri atas mitra pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat bekerja untuk merumuskan dan mengelola persepsi, aspirasi, dan inovasi masyarakat sebagai bahan masukan kebijakan hutan.

Beberapa bagian dalam undang-undang ini menyatakan bahwa hutan harus dikeloal sesuai dengan prinsip keadilan sosial (*sociak equity*), pemberdayaan masyarakat adat, keadilan (*fairness*), kemakmuran (*prosperity*), dan berkelanjutan (*sustainable*). Diakui memang bahwa UU No.41 Tahun 1999 ini berpotensi menguatkan hak masyarakat adat atas lahan hutan dengan menciptakan hak yang sah bagio masyarakat pada hutan adat. Masyarakat adat berhak untuk memanfaatkan hutan demi memenuhi kebutuhan sehari-hari dan untuk mengelola hutan sesuai dengan hukum adat mereka sepanjang tidak bertentangan dengan hukum nasioanal. UU No 41 Tahun 1999 ini belum sampai pada tingkat devolusi mengingat negara tetap memegang hegemoni. Hal tampak dalam kenyataan bahwa hampir tidak ada perubahan atas distribusi kendali antara pengelola pusat dan daerah, yang ada adalah pendelegasian wewenang kepada pemerintah daerah.

Walaupun ada penguatan dan perluasan sebagian hak, beberapa bagian yang tidak jelas dalam undang-undang ini dapat menghambat pengalihan wewenang kepada masyarakat adat. Sebagai contoh siapa yang memiliki prioritas hak pengusahaan atas hutan adat?. Hak memanfaatkan pada hutan adat saat ini bukanlah hal yang sangat eksklusif, tetapi ada ketidakamanan mengingat akan berhadapan dua kelompok, dimana kelompok lemah berhadapan dengan kelompok yang lebih kuat artinya hukum rimba menjadi kenyataan dimana yang kuat akan menang.

Lain lagi pertanyaan sebagai diajukan oleh Eva Wollenberg dan Hariadi Kartodiharjo misalnya penggunaan apa saja yang diinginkan hutan adat? Jika perladangan gilir balik merupakan sumber mata pencarian utama, sedangkan pembakaran hutan dilarang oleh UU, bagaimana masyarakat adat akan memenuhi kebutuhan mereka? Kemudian mereka masih menyakan masuk akalkah untuk mengasumsikan bahwa kelompok-kelompok ini tidak melaksanakan perladangan gilir balik terutama apabila hal tersebut merupakan bagian terpadu dari kegiatan ekonomi dan kebudayaan mereka?. Sejauh fungsi dan pemanfaatan yang diijinkan pada hutan adat mencerminkan fungsi dan pemanfaatan yang dibutuhkan masyarakat adat, maka akan semakin memenuhi kebutuhan masyarakat dan memberi intensif bagi pengelolaan yang baik. Namun pemanduan pemerintah tentang fungsi dan pemanfaatan mencerminkan pendekatan pengelolaan yang amat berbeda dalam gaya dan tujuan dari pendekatan masyarakat adat

Hutan adat lebih mungkin untuk memiliki campuran tanaman (yang ditanam oleh masyarakat adat) yang lebih banyak dan populasi kehidupan liar yang dimodifikasi dan dikelola untuk produksi yang lebih beraneka ragam. Jika hutan adat dipertahankan sebagai hutan negara perlu dilakukan adaptasi besar-besaran terhadap rezim pengelolaan di masa lalu untuk mengakomodasi kedua sistim yang amat berbeda ini.

Masyarakat Adat

Kalau saya membayangkan jauh ke belakang munculnya masyarakat tampak diawali dengan kedatangan orang-perorang atau kelompok orang dalam satu wilayah sama dan dalam kehidupan sehari-hari mereka saling mengakui kelemahan dan kelebihan masing-masing dalam mengakses sumber daya agraria. Kelebihan satu orang ternyata merupakan kelebihan orang lain dan sebaliknya sehingga terjadi proses interaksi untuk memenuhi kekurangan oleh kelebihan yang dimiliki orang lain. Oleh sebab saat itu pula timbul interaksi yang lambat laun semakin meluas tidak saja variasi kebutuhan tetapi juga jaringan sosialnya semakin luas yang diikuti kelahiran aturan-aturan bersama, dijaga bersama dan dalam mengakses sumber daya agraria didasarkan pada aturan bersama dimaksud.

Seiring dengan kemajuan pengetahuan dan pendidikan aturan dimaksud ditulis menjadi aturan yang terdokumentasikan. Artinya secara historis dalam konteks hutan misalnya ada hubungan sejarah yang saling mempengaruhi antara masyarakat setempat yang kemudian disebut sebagai masyarakat adat dan hutan sekelilingnya sebagai salah satu unsur sumber daya hutan secara teratur dan mapan. Hubungan yang terakhir ini kemudian di satu hutan adat dan disisi lain masyarakat setempat disebut sebagai masyarakat adat.

Kalau begitu secara sejarah sosial masyarakat adat menguasai hampir hutan–hutan melalui lembaga-lembaga adat. Perjalanan waktu menunjukkan bahwa perjalanan pemerintahan sejak masa pemerintan kolonial Belanda hingga kini mengalami pasang – surut penguasaan atas hutan adat. Namun adat pada daerah-daerah yang tidak dikuasai oleh Pemerintah Belanda dianggap sah. Setelah kemerdekaan Undang-Undang No. 5 tentang Pokok-pokok Agraria mengakui klaim sejarah adat dengan menghormati wilayah adat sebagai lahan milik. Namun ketika rezim orde baru mulai berkuasa dan dengan kebangkitan industri yang menguntungkan di pulau-pulau luar Jawa, negara mengklaim hutan adalah miliknya dan praktek adat kehilangan keabsahannya (legitimasinya).

Prinsip-prinsip dan kepentingan negara pada periode tersebut sangatlah berbeda dari periode sekarang mengingat pemerintah melalui UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan ini berniat mengakui hutan adat sebagai salah satu unsur eksistensi hutan adat. Namun ada persyaratan bahwa masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban ; adat institusi lokal yang menangani hukum adatnya ; ada wilayah yang diatur oleh hukum adat; ada pranata dan perangkat hukum yang keputusannya dipatuhi. Dengan demikian sebenarnya UU ini telah bermakna statis, rigid, pasif, dan tidak dapat dikategorikan sebagai aturan yang responsif terhadap social needs, mengingat tidak merespon kekhawatiran yang sejak lama terbenam dalam-dalam masyarakat adat tentang hak mereka atas daerah leluhur dan warisan budaya terhadap hutan adat.

Dengan demikian pula undang-undang ini berada disimpang jalan mengingat di satu sisi undang-undang ini pantas mendapat penghargaan atas usahanya memelopori devolusi penguasaan lahan hutan adat kepada masyarakat, di sisi lain undang-undang tersebut juga memberikan jalan ada pemerintah untuk mempertahankan kekuasannya. Siapa yang sesungguhnya membuat keputusan mengenai pengelolaan hutan akan sangat tergantung pada bagaimana undang-undang ini dilaksanakan. Ada satu langkah yang lebih memberi harapan mengingat undang-undang dimaksud menyinggung hutan adat, masyarakat adat dan seperangkat haknya namun hak tersebut tidak memberikan penguasaan yang aman (*secure tenure*).

Memang jika disimak sekilas dari persyaratan tersebut tergambar, bahwa UU Kehutanan seolah-olah memperkuat (a) hak masyarakat untuk menggunakan hutan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari dan (b) hak masyarakat untuk menjalankan aktifitas pengelolaan hutan sesuai dengan peraturan adat (sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan nasional). Ketentuan ini satu tingkat lebih maju mengingat hak-hak yang sama selama ini diberikan kepada masyarakat adat melalui surat keputusan misalnya SK.251/1993 memberikan hak untuk menggunakan hasil hutan kayu dan non kayu konsumsi yang sudah tentu memiliki kekuatan formal lemah. Namun pertanyaannya apakah masyarakat setempat mengetahui adanya hak-hak tersebut.

Meskipun telah ada dalam undang-undang, hak atas hutan adat dimaksud tidak otomatis ada, adanya tergantung pada keaktifan masyarakat itu sendiri dalam mengelola hutan adat. Dengan kata lain, pemimpin adat dalam banyak masyarakat harus berjuang untuk mengklarifikasi identitas mereka pada pemerintah untuk meyakinkan legitimasi mereka diantara berbagai konstituen.

Banyak pemimpin adat juga bertindak sebagai kepala desa dalam pemerintahan desa. Pemimpin adat lainnya ditunjuk untuk duduk di dalam struktur pemerintahan yang telah ada hanya sedikit sekali kaitannya atau tidak berkaitan sama sekali dengan kepemimpinan adat tradisional. Warga masyarakat biasanya menyayangkan kondisi ini dan akibatnya merasa terlalu yakin kepentingan siapa yang diwakili oleh pemimpin mereka.

Makna Negara Dalam Penguasaan Hutan Negara

Kemudian makna negara sebagaimana yang tertulis dalam definisi “hutan adat” menurut undang-undang ini bahwa hukum adat didefinisikan sebagai hutan negara yang berada di dalam sebuah masyarakat adat. Meskipun penciptaan konsep hutan adat merupakan inovasi paling penting dari UU ini, namun jangan lupa bahwa ketika melafaskan negara maka maknanya adalah tiga pilar utama terselimuti, pertama pemerintah dengan perangkat politik dan hukumnya, kedua rakyat berikut perangkat satuan sosial budayanya; ketiga teritorial berikut sekalipun sumber daya alam yang dikandungnya.

Hal itu menjadi catatan penting saya mengingat negara tidak akan berdiri tanpa adanya salah satu pilar sehingga menurut pandangan saya tiga pilar utama itu memiliki posisi sejajar saling terkait dan tidak amat dibenarkan salah satu pihak menghancurkan pilar yang lain karena bangunan negara akan runtuh. Artinya pemerintah sebagai salah satu pilar tidak dibenarkan mengatur rakyat sebagai pilar lain dengan tanpa tujuan jelas dan tidak menghargai keberadaan satuan sosial budaya yang melekat dimaksud. Demikian pula tidak bisa merusak ekosistem sumber daya alam sebagai pilar yang lain yang ada dalam teritorial tersebut. Dengan kata lain ketiga pilar harus berdiri tegak senasib dan sepenanggungan dengan pilar lain.

Memang ada inovasi tetap saja UU ini dipahami secara formalo bahwa negara diartikan sebagai instansi pemerintah yang dianggap menguasai kendali strategis atas hutan adat. Upaya tetap menguasai kendali strategis dimaksud, setidak-tidaknya adalah pertama, UU ini menggolongkan hutan adat sebagai hutan negara.

Penjelasan yang menyertai UU tersebut menjelaskan bahwa lahan hutan negara adalah hutan luas yang sebelumnya tidak dibebani hak-hak atas tanah, seperti yang ditentukan dalam Undang-undang Pokok Agraria tahun 1960. Kedua ketika disebutkan bahwa sepanjang masih ada, maka sebenarnya UU Kehutanan ini memberi pemerintah (bukan negara) sebuah kekuasaan untuk mengakui sekaligus mencabut status “masyarakat adat”. Ini berarti akan berimplikasi pada pencabutan status hutan adat. Kekuasaan ini diberikan pada pemerintah daerah melalui peraturan daerah yang masih harus ditetapkan dan sesuai dengan kriteria yang ditentukan pemerintahan nasional

Ketiga Undang-Undang ini menyatakan, bahwa hak masyarakat adat akan diberikan sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Ketentuan hukum seperti ini pada masa lampau telah ditetapkan untuk membatasi klaim masyarakat adat. Keempat dengan definisi hutan adat yang sekarang yang

diinterpretasikan bahwa negara boleh mengklaim hutan adat dimanapun letaknya termasuk di lahan pribadi (Kartodiharjo,1999). Jika seluruh hutan adat dijadikan hutan negara, Undang-Undang ini dapat menciptakan intensif terbalik bagi masyarakat adat untuk menebang hutan pada lahan mereka untuk menghindari status hukum negara dan tetap mengendalikannya. Kelima Undang-Undang baru ini menenpatkan beban pembuktian pada masyarakat bila mereka mengajukan hak adat. Undang-undang tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa penguasa negara atas lahan hutan adalah sah., namun dasar pemikiran ini dipertanyakan oleh masyarakat adat yang merasa mereka masih memiliki sejarah terhadap lahan mereka sebagaimana pernah disebut Florus dkk (1994).

Kesimpulan

Untuk mendudukan eksistensi Hutan Adat, secara akademis saya mengungkapkan konsep kebudayaan bahwa untuk mengatakan hutan adat itu eksis atau eksistensi hukum adat, maka hutan adat harus memenuhi tiga tataran isi kebudayaan dimaksud yaitu kebudayaan dalam tataran ideologi, tindakan, dan hasil tindakan. Jika hal ini yang digunakan maka ketentuan hutan adat yang disebutkan dalam undang-undang itu baru sebatas hutan adat dalam tataran ideologi mengingat dirumuskan dalam pasal undang-undang yang bersifat abstrak, namun belum kelihatan aksi ideologi yang berkaitan dengan hutan adat. Sementara aksi ideologi dibutuhkan peraturan pemerintah yang mengaturnya namun sampai sekarang belum kelihatan baru kemudian diikuti peraturan daerah masing-masing.

Hal ini menghantarkan hutan adat ada dalam tataran aksi, selain itu kehadiran masyarakat adat menjadi penting mengingat masyarakat adat sekitar memiliki hubungan kesejahteraan lama dan tentu apa aktifitas masyarakat adat terhadap hutan adat yang ada disekitarnya dan kemudian baru dilihat dari hasil tindakan itu untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat setempat sekaligus dapat digunakan untuk mendorong partisipasi masyarakat untuk mengelola hutan adatnya. Serangkaian aturan dari atas ke bawah yang linkmacth itu yang masih belum tampak sehingga hutan adat hanya ada dalam tataran ideologi

Mungkin muncul pertanyaan, apa sarannya? Paradigmanya adalah negara berpilar pada rakyat, teritorial dan pemerintah. Dengan demikian sarannya yang muncul adalah tentu pemerintah dituntut aktif merevitalisasi dan memfasilitasi masyarakat adat sebagai sarat utama hadirnya eksistensi hutan adat. Ini menjadi penting mengingat pemerintah jualah yang telah sekian lama memberi ruang gerak kelompok modal untukj mengeksploitasi hutan tanpa memperhatikan secara serius keberadaan masyarakat adat, dan saat itu melalui perundang-undangan masyarakat adat kian lama kian terkubur fungsinya sehingga ia tidak dapat bergerak untuk mengakses hutan adat. Untuk itu pemerintah harus responsif untuk memberdayakan masyarakat untuk mengaktualisasikan ayat (3) pasal (33) UUD 1945 bahwa “ Bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”

Daftar Pustaka

- Fay dkk (2000) *Getting the boundaries right: Indonesia 's urgent need to redefine its forest estate*. Makalah ini disampaikan pada 8 th Conference of the International Association for the study of Common Property. Mei 2000 Bloomington, Indian, USA.
- Florus dkk. (1994). *Kebudayaan Dayak Aktualisasi dan Transformasi*. Jakarta, Indonesia ; LP3ES-Institute of Dayakologi Research and Development dan PT Gramedia Widiasrana.
- Kartodiharjo (1999). *Analisa substansi UU Kehutanan*. Disampaikan pada forum komunikasi Kehutanan Masyarakat Listserv.17 September
- Leach dan Fairheat (1993). Whose social forestry and why?. *People Zeitschrift fur Wirtschaftgeigraphin* 37 (2):86-101.
- Patlis M.Jason (2005). New Legal Initiatives for Natural Resources Management in a Changing Indonesia: The Promise, the fear anf the Unknown” Dalam *“The Polities and Economics of Indonesia’s natural Resources”* (Budy P. Resosudarmo, editor). Singapore : Institute of Southeast Asian Studies.
- Salim H.S (2003). *Dasar-dasar Hukum Kehutanan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Saptomo, ade (2006). *” Potensi Lokal Dalam Penguasaan Tanah dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam’* dalam Tanah Masih Di Langit Jakarta : Yayasan Kemala
- Woolenberg, Eva dan Hariadi Kartodiharjo (2003) *” Devolusi dan Undang-undang Kehutanan Baru Indonesia”* dalam Kemana Harus Melangkah? Masyarakat, Hutan dan Perumusan Kebijakan di Indonesia (Ida Ayu Pradnya Resosudarmono, Carol J. Pierce J:Penyunting) Jakarta : Yayasan Obor Indonesia. Hal.98-114.

Bagian V.

'Urgensinya Hak Ulayat Di Minangkabau'

Erizal Efendi

Latar Belakang

Dikehidupan Masyarakat Adat Minangkabau banyak berdasarkan ketentuan-ketentuan dan nilai-nilai yang terdapat pada alam yang nyata, maka nilai-nilai adat itupun didasarkan atas falsafah yang nyata. Ini bisa dilihat dan buktikan dalam falsafah Adat Minangkabau, yaitu berdasarkan pada alam yang mempunyai kedudukan dan pengaruh yang penting dalam Adat Minangkabau. Yang tertuang Fatwa adat menyatakan bahwa alam dijadikan guru itu benar-benar dihayati oleh anak kamanakan/masyarakat Adat Minangkabau yang berbunyi, *'panakik pisau sirau, ambiak galah batang lintabung, salodang ambiak ka nyiru, nan satitiek jadikan lauik, nan sakapa jadikan gunung, alam takambang jadikan guru'*

Pandangan hidup inilah masyarakat adat menjalankan kehidupan yang berdasarkan kebenaran dan ketentuan-ketentuan yang objektif, maka adat menentukan terlebih dahulu beberapa ketentuan alam terhadap adat itu sendiri, jadi masyarakat adat berjalan pada falsafah atau norma-norma yang berkaitan dengan alam/lingkungan, Hal ini dapat kita perhatikan dengan adanya falsafah adat yang menyebutkan, *'adat dipakai, baru, kain dipakau, usang, cupak nan sapanjang batuang, adat nan spanajang jalan'*, Yang arti dari falsafah tersebut menurut tetua adat adalah, *adat dipakai tetap baru dan pakian jika dipakai menjadi usang, luntur dan hancur. Cupak panjang bambu yaitu terbatas, sedangkan adat itu adalah seperti panjang jalan yang tidak mempunyai titik akhir.*

Adat akan selalu menyesuaikan dengan perkembangan zaman. Masyarakat Adat Minangkabau secara genologis merupakan garis keturunan yang kuat dengan kebiasaan-kebiasaan yang diwariskan secara turun menurun. Tapi jika kita perhatikan lagi secara seksama di masyarakat Minangkabau pada dekade saat ini, maka adat yang kita banggakan mulai terkikis secara perlahan akibat dari perkembangan dunia dan teknologi, hebatnya lagi, perubahan sosial yang sedang berlangsung pada saat ini sebetulnya telah di ungkapkan dalam pepatah minangkabau yang berbunyi; *'sakali aie gadang, sakali tapian baraliah'*, yang artinya apabila air melimpah atau banjir dan memiliki aliran yang sangat kencang dan deras dapat merubah tepian, walaupun dapat merubah tepian namun sungai tetaplah sungai.

Sama halnya dengan Kehidupan masyarakat di Minangkabau sehari-harinya memakai pola hidup bernagari (gari) yang artinya dilingkupi oleh ketentuan-ketentuan hidup bernagari yang memiliki tingkatan-tingkatan kecil dan besar, serta pengaruh pola hidup yang dibawa oleh masyarakat dari luar nagari secara perlahan akan merubah pola, prilaku dan tatananan sosial masyarakat di nagari. Untuk menghindari perubahan yang akan merusak tatanan ini, maka seseorang atau anak-kamanakan menurut Adat Minangkabau harus bisa mengukuhkann diri seperti pepatah: '*adat badunsanak, dunsanak patahkan, adat bakampuang, kampuang patahkan, adat basuku, suku patahkan, adat banagari, nagari patahkan, sanda basanda, bak aua jo tabiang*', Sikap inilah yang harus dipelihara, dipakai oleh masyarakat adat yang berada di nagari sejak dahulunya, sikap saling tolong menolong dan bergotongroyong dalam hidup bernagari merupakan hal yang wajib dan suatu keharusan di tengah-tengah masyarakat nagari, karena masyarakat di nagari secara genologis merupakan satu keturunan dan/atau keluarga.

Bukan saja dalam hal sosial saja aturan itu diberlakukan di tengah-tengah nagari, seperti halnya dalam mencari sumber ekonomi sebagai penompang hidup masing-masing keluarga di nagari, satu nagari di wilayah Adat Minangkabau memiliki suatu ketentuan yang harus dijalankan dan di taati (*adat salingka nagari*), adat hanya berlaku di wilayah administrasi nagari saja dan tidak berlaku di nagari tetangga dan sebaliknya.

Dalam kehidupan masyarakat adat, ada dua ketentuan hukum yang mengatur masyarakat dalam hal berhubungan dengan hutan, baik hutan adat, hutan nagari, hutan suku dan hutan kaum, yang mempunyai makna atau maksudnya adalah setiap ulayat (tanah, didalam tanah maupaun di atas tanah {hutan}) telah ada pengelolaan atau pengaturannya. Demikian pentingnya ulayat (lahan/tanah) bagi masyarakat adat minangkabau, dan menjadikan ulayat sebagai penyatu berbagai struktural sosial masyarakat adat di nagari.

Pembahasan

Sebuah pengalaman tidak dapat dilepas dari perjalanan alam pikiran utama kita ketika melakukan penelitian *grounded* untuk mencari jawaban bagaimanakah proses penyelesaian sengketa tanah menurut kultur Minangkabau, 1994.¹ Di saat itu, ditemukan pilihan ragam upaya pesengketa untuk memilih ragam institusi hukum yang tersedia dalam masyarakat tempatan.² Fakta ragam upaya dan pilihan institusi ini mendorong gagasan untuk menelusuri lebih lanjut ragam potensi lokal (*local potentialities*) lain berkenaan dengan kegiatan, sebelum sengketa, penguasaan tanah dimaksud menurut kultur Minangkabau.

¹ Hasil penelitian ini lihat Saptomo (1995), *Berjenjang Naik Bertangga Turun: Sebuah Kajian Antropologi Hukum tentang Proses Penyelesaian Sengketa Tanah di Minangkabau*, Tesis 2. Jakarta: PPs UI.

² Untuk memperkaya wacana hal ini dapat dibaca konsep *forums shopping* dan *shopping forums* yang dikemukakan oleh Benda Beckmann (1984), *The Broken Stairways to Concensus, Village Justice and State Courts in Minangkabau*. Dordrecht: Foris Publications.

Pertanyaan itu semakin mengemukakan ketika membayangkan sebuah asumsi bahwa jauh sebelum negeri ini berdiri, telah lahir kebiasaan yang tidak saja mengatur hubungan antarorang-perorangan, orang dan kelompok, dan antarkelompok, tetapi juga antara orang dan kelompok itu sendiri di satu pihak dengan sumber alam sekitar di pihak lain. Kebiasaan pengaturan hubungan dimaksud mulai mulai teratur, diikuti, dan melembaga menjadi kekuatan kultural (*cultural potentialities*) tersendiri. Sehubungan dengan itu, mestinya hingga kini, ia dipandang sebagai kekuatan lokal strategis yang dapat digunakan sebagai pengatur hampir semua arena bidang kehidupan sosial, budaya, ekonomi, dan politik lokal masyarakat tempatan.

Namun, kenyataan menunjukkan semenjak negeri ini berdiri, terutama selama lebih dari tiga puluh tahun terakhir, di negeri multietnis dan multikultural ini telah terbit beragam kebijakan hukum sumber alam (tanah, air, hutan, laut, tambang, perikanan, dan sejenisnya) mendasarkan pada paradigma sentralisme hukum (*legal centralism*). *De jure*, kebijakan hukum sentralistik dimaksud ternyata berangsur-angsur mengubur sebagian besar potensi lokal masyarakat tempatan, sehingga ia seakan tidak berdaya dalam mengelola sumber alamnya sendiri. *De facto* di Sumatera Barat.

Dalam konteks tanah dan sumber alam misalnya, di nagari ini praktik-praktik penguasaan tanah dan pemanfaatan sumber alam berdasarkan atas potensi lokal tempatan. Kasus-kasus antropologis tersebut menunjukkan bahwa potensi lokal terkandung tidak saja di dalam *trouble-less cases* seperti dalam kasus penggarapan sawah dan hasil panen padi menurut musim panen, pembagian durian antara kaum satu dan kaum lain dalam satu suku menurut urutan hari.

Kasus tersebut memperlihatkan gambaran bahwa pola penguasaan tanah dan pemanfaatan sumber alam dikonstruksi dengan model *bagilie* (bergilir). Model demikian memperlihatkan cara mempertahankan dan memanfaatkan sumber alam dilandasi kesepakatan-kesepakatan yang dikonstruksi oleh mamak atas dasar aturan lokal dalam mengatur siapa, apa, bagaimana, dan mengapa penguasaan dan pemanfaatan sumber alam demikian.

Selain itu, dalam *trouble cases* seperti kasus pencurian ikan sungai oleh warga kaum suku tertentu merupakan pelanggaran hukum lokal yang penyelesaiannya pun tidak menggunakan jalur formal-struktural, misal ketua Rukun Tetangga, Rukun Wilayah, Kepala Desa, dan kepolisian setempat. Dalam perspektif hukum formal, maka X dapat dilaporkan ke Polisi atas dasar sangkaan mengambil sesuatu tanpa seizin pemilik dengan maksud memiliki. Dengan demikian, ia akan dituduh oleh aparat kepolisian telah melakukan pelanggaran hukum negara.³ Namun, dalam kenyataannya, X justru dilaporkan kepada mamak suku dan penyelesaiannya pun secara berjenjang naik bertangga turun.⁴

Dalam perspektif kultural atau hukum lokal dari *trouble case* diperoleh pemahaman bahwa model perajahan merupakan hukum yang hidup (*living law*)

³ Mungkin saja ia akan dijerat pasal 352 KUHP tentang Pencurian.

⁴ Mengenai contoh praktik-praktik penyelesaian sengketa lihat Saptomo, loc cit

berkenaan dengan cara membangun batas-batas non fisik. Selain itu, model penyelesaian lewat kesepakatan antar-mamak di suatu tempat yang disebut Surau merupakan kebiasaan yang telah melembaga. Ini menunjukkan bahwa hukum negara tidak dijadikan sebagai rujukan, bahkan dihindari (*avoidance*), untuk menyelesaikan persoalan konflik antarkaum berbeda suku, namun diselesaikan lewat saluran kultural masyarakat tempatan.

Secara keseluruhan kasus-kasus tersebut menunjukkan bahwa alasan masyarakat mempertahankan pola penguasaan tanah dan pemanfaatan sumber alam dengan tetap mendasarkan pada potensi lokal tempatan adalah secara kultural, potensi lokal dapat mewujudkan prinsip-prinsip matrilineal, satu di antaranya mewujudkan ketika kedatangan suku/sukubangsa (subetnik/etnik) lain dan penyelesaian konflik di nagari tersebut. Kedatangan tersebut menjadikan dalam satu wilayah sama terdapat dua atau lebih suku/sukubangsa. Implikasinya, interaksi sosial di antara mereka baik dalam bentuk interaksi domestik seperti perkawinan lintas etnik⁵ melahirkan *new family formation* maupun interaksi hukum seperti yang terjadi dalam praktik pendaftaran tanah dan sertifikasi tanah hingga melahirkan pandangan *neo traditionalism*.

Dalam konteks interaksi yang disebut pertama, sebenarnya secara kultural matrilineal berlaku prinsip perkawinan eksogami suku (subetnik) dan endogami sukubangsa (etnik). Namun, dalam konteks adat Minangkabau hambatan matrilineal itu dibuka melalui praktik *malakok* (melekat).⁶ Dalam *malakok* ini, siapapun dan apapun etniknya dapat menikah dengan etnik Minangkabau apabila, terutama laki-laki dimaksud, telah mengaku kepada dan diakui oleh salah satu mamak yang bersuku berbeda dengan calon pasangan dalam nagari dimaksud. Dengan cara demikian, maka secara kultural ia telah 'menjadi' etnik Minangkabau sehingga baik kebutuhan akan prinsip matrilineal dan adat Minangkabau telah terpenuhi.⁷

Secara sosial, potensi lokal dapat mengintegrasikan anak kewanitaan yang secara teritorial dan sosial, sebagaimana dalam kasus batas sepadan, telah tersebar ke beberapa daerah akibat praktik perkawinan eksogami dan/atau merantau. Dalam konteks ini, apabila warga kaum berada di luar maka mereka akan diundang untuk berpartisipasi mendukung penyelesaian konflik yang terjadi di tanah kelahirannya.⁸ Siapa yang diundang akan diketahui dari runutan sebuah ranji dan besaran jumlah orang yang tercantum dalam ranji tergantung skala dan intensitas konflik, semakin besar intensitas konflik semakin besar pula warga kaum suku yang akan dilibatkan.

⁵ Mengenai hal dapat dibaca pada Saptomo (2002, 2003) "Jamin": Proses Integrasi Sukubangsa Jawa dengan Minangkabau.

⁶ Dalam konteks inilah saya membedakan antara kultur matrilineal dan kultur Minangkabau. Kultur disebut pertama memiliki karakter universal, sementara yang kedua berkarakter lokal Minangkabau.

⁷ Praktik-praktik matrilineal (unilineal) dalam masyarakat Minangkabau demikian ini saya sebut sebagai Minangisasi, lihat Saptomo (2002), op cit. Dengan asumsi demikian, maka praktik patrilineal dalam masyarakat Batak dapat pula disebut sebagai Batakisasi.

⁸ Di sini, saya memunculkan dua pengertian kaum. *Pertama*, pengertian formal statis tentang kaum sebagai satuan sosial sebagaimana biasa diperkenalkan dalam buku-buku Adat lama. *Kedua*, pengertian kontekstual dinamisional dimana kaum dipahami sebagai alat pengintegrasian sosial.

Demikian pula dalam konteks ekonomi, potensi lokal dapat mempertinggi dan menjaga tingkat kesejahteraan dengan cara membagi hasil sumber alam secara 'merata' sesuai kehendak alam. Antara kaum satu dan yang lain dalam menerima apa yang diterima dipandang sebagai kehendak alam diyakini sebagai perwujudan *Alam Takambang Jadi Guru*. Dengan keyakinan demikian, mereka tidak mengeluh, konflik, apalagi sengketa.⁹ Praktik demikian, secara politis, dapat menunjukkan kepada komunitas luar bahwa warga komunitasnya mampu mempraktikkan bagaimana ideologi komunal diterapkan secara benar dan dapat mempertemukan berbagai kepentingan berbeda.¹⁰

Atas dasar kepemilikan komunal atas ulayat di Minangkabau ini sangat berpengaruh pada struktur hukum baik adat maupaun negara. Sedangkan untuk saat ini 2 (dua) ketentuan hukum yang mengatur masyarakat adat minangkabau adalah;

1. Hukum Adat
2. Hukum Positif (Negara)

Telah kita ketahui secara bersama kalau masyarakat minangkabau mempunyai adat yang bersandar pada syaraq' (agama), dan ini sangat efisien dan dihormati oleh seluruh struktur masyarakat adat, karena sanksi adat di minangkabau lebih pada sanksi moral dan sosial yang kuat dan mempunyai efek jera yang positif. Sementara Hukum Positif (negara) hanya menampakan pada pemaksaan pelestarian untuk keberlanjutan sumber daya yang ada di dalam ulayat adat, tanpa ada solusi yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat.

Begitu juga Pengaturan hutan adat yang dulunya di kelola oleh masyarakat adat secara garis keturunan (genologis), tapi setelah hak kelola ini diberikan pada perorangan (perusahaan), secara drastis masyarakat kehilangan hak kelola dan pemanfaatannya, Hal ini bisa kita lihat poin-poin dibawah ini;

1. Hutan masyarakat adat, yang mengelola hutan dengan mengambil kayu adalah berdasarkan nilai-nilai adat, dan kesepakatan dalam masyarakat sejak dahulunya meupun sampai sekarang ini, masyarakat adat berhak mengambil, mengelola hutan yang ada di ulayat nagari, suku dan kaum atas izin sesuai dengan tingkatan kepemilikan ulayat dimana kepemilikan ulayat (kayu) diambil, sampai sekarang tidak menimbulkan persoalan atau bencana akibat diambilnya kayu di atas tanah ulayat masing-masing tingkatan, maka tidak menimbulkan ekses terhadap keseimbangan hutan sebagai penyangga tanah dari erosi karena masyarakat adat dalam mengambil kayu di atas tanah ulayat berdasarkan ketentuan-ketantuan yang objektif.

⁹ Konsep-konsep demikian juga pernah dikemukakan oleh Laura and Nader and Todd (1978) dalam *Dispute in Ten Societies*.

¹⁰ Dalam konteks demikian ini sebenarnya dapat diinterpretasi bahwa telah terjadi pertarungan antara ideologi komunalisme versus individualisme. Mengenai pertarungan antara komunalisme versus individualisme, kapitalisme versus sosialisme, lihat Saptomo (2004), *DELICTI*, Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi, Volume I No. 3/ Agustus, ISSN 1693-4350. Padang: FH Unand, hlm. 12-20.

2. Masyarakat adat sebagai pemilik ulayat hanya bisa pasrah atas izin yang dimiliki badan hukum dan badan usaha yang mempunyai hak pengelolaan hutan (HPH) yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dan izin prinsip diterbitkan oleh Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/ Kota. HPH ini diberikan kepada pengusaha hutan untuk mengambil kayu di atas tanah ulayat masyarakat. Hal ini tentunya berdampak bagi masyarakat dan akhirnya masyarakat adat yang memiliki ulayat bersikap untuk mengambil untung sebesar-besarnya dengan tidak memperhatikan bencana banjir dan longsor sehingga terjadinya rusaknya hutan secara luar biasa akibat dari penebangan liar.
3. Berdasarkan keputusan Menteri Kehutanan, masyarakat adat dilarang untuk mengambil kayu di hutan, kecuali apabila telah ada alas hak yang telah mempunyai sertifikat dan/atau surat keterangan kepemilikan dalam bentuk girik (leter c), hal ini menimbulkan persoalan bagi masyarakat adat minangkabau dalam mengelola hutan ulayat, karena ulayat di minangkabau kepemilikannya adalah secara kolektif/komunal, dan tidak memiliki sertifikat atau Letter c sebagaimana daerah lainnya.

Perlakuan yang tidak adil terhadap masyarakat adat di minangkabau, berdampak buruk bagi kelangsungan hidup masyarakat adat dalam meningkatkan sumber ekonomi, pendidikan dan kesehatan. Tidak diperbolehkannya masyarakat adat mengelola hutan (kayu) di atas tanah ulayat mereka sendiri, secara langsung telah menghilangkan tatanan adat nagari di minangkabau, karena ulayat adalah salah satu dari bukti dari garis keturunan keluarga/suku/kaum. Diperparah lagi hilangnya nilai-nilai sosial dan aturan atau ketentuan-ketentuan adat yang telah digariskan secara turun-menurun.

Paradigma Masyarakat Adat dalam Hukum Positif.

Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota yaitu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang (Pasal 8 Ayat (2) UUD 1945). Pemerintah daerah Propinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus diri sendiri urusan pemerintah menurut azas otonomi dan tugas pembantuan. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat adat beserta hal-hal tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur didalam Pasal 18 Ayat (2) UUD 1945.

Negara memajukan kebudayaan nasioanl Indonesia ditengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budaya yang tersebar di nusantara. Konsep “unifikasi hukum” telah diterapkan cukup lama di NKRI.¹¹ Berbagai peraturan perundangan

¹¹ Menurut Hartono (1993), Garis-Garis Besar Haluan Negara telah menggariskan unifikasi hukum, dan bahwa di seluruh Kepulauan Nusantara – mungkin maksudnya Indonesia (*pen.*) – hanya berlaku satu sistem hukum yaitu *Sistem Hukum Nasional* (p. 9).

kemudian dibuat sesuai dengan konsepsi di atas. Sekedar contoh adalah: UU Perkawinan (UU No. 1/74), seperti diketahui UU ini ditujukan untuk menggantikan enam sistem hukum lain yang tadinya berlaku untuk pelbagai golongan masyarakat di tanah air. Tujuan unifikasi peraturan perundangan tersebut adalah agar terjadi pelaksanaan hukum yang terkoordinasi, lebih tertib dan kinerjanya diharapkan meningkat. Lalu, pertanyaannya apakah kenyataannya demikian? Perdebatan untuk jawaban itu pun setidaknya bisa terpilah dua, yang satu berkenaan dengan susunan yuridis normatifnya, satunya lagi mengenai efektivitas peraturannya di lapangan. Namun, rata-rata di antara kita akan menyatakan bahwa kondisi dan kinerja hasil unifikasi hukum belum juga mengalami perbaikan signifikan.

Pada saat yang sama, bahkan telah berlangsung jauh lebih lama terdapat pelbagai sistem hukum dari masyarakat dan kebudayaan-kebudayaan¹² lain (*the other cultures*) selain *state law* (hukum negara).¹³ Masyarakatnya mempertahankan sistem-sistem hukum tersebut secara dinamis sesuai dengan laju kebudayaannya. Sebagian pihak menganggap *the other laws* bagian dari masa lalu, namun sebagian lagi menyatakan bahwa mereka tetap eksis hingga kini. Dan, sebagian lainnya menyatakan ada, namun semakin terkikis. Keberadaannya acapkali dirasakan pada berbagai peristiwa (hukum).

Karena konsep 'unifikasi hukum' tetap didahulukan, maka keberadaan *the other laws* (hukum-hukum masyarakat lokal) menjadi terkendala. Kendalanya adalah: a) dari sisi masyarakat pemilik hukum lokal, mereka semakin tidak leluasa dalam mengimplementasikan hukumnya, b) dari sisi *state*¹⁴, hukum-hukum lain ditanggapi sebagai ganjalan yang dapat menghambat proses pembangunan (semesta)¹⁵.

¹² Kebudayaan: keseluruhan pengetahuan manusia sebagai makhluk sosial yang digunakannya untuk memahami dan menginterpretasikan lingkungan dan pengalamannya, serta menjadi kerangka landasan bagi mewujudkan dan mendorong terwujudnya kelakuan (Suparlan, 1980).

¹³ *The other laws* itu, rata-rata berada di daerah perdesaan (*rural area*) dan pelosok (*remote area*). Itulah mengapa masyarakat kebanyakan di perkotaan (*urban area*) mengalami pengikisan posisinya karena landasan *the other laws* mereka melemah. Melemahnya bisa karena tergeser ke ruang yang berbeda (dari desa atau pelosok ke kota), bisa pula karena di kota belum terbangun sistem hukum masyarakat yang memadai, dan dapat pula karena pusat kekuasaan *state* berada di kota, sehingga kontrol *state* atas pelaksanaan *state law* relatif lebih intensif di perkotaan.

¹⁴ *State* (negara) adalah entitas politik yang memegang hak kedaulatan atas suatu daerah tertentu dan melaksanakan kekuasaannya dengan menggunakan lembaga-lembaga politik yang hierarkis dan di bawah pimpinan pusat (*centralized*), untuk mengadakan pengawasan, menarik pajak, serta melaksanakan undang-undang dan kewajiban warganegara (Keesing, 1992: 294).

¹⁵ Disadari maupun tidak, konsep "*legal ethnocentrism*" merambat di kalangan pengguna *state law*, yakni *the tendency to view the law of other cultures through the concepts and assumptions of Western* (Spradley & McCurdy, 1975). Hal itu terjadi antara lain karena: a) upaya mengedepankan penyatuan hukum nasional, b) pengaruh ajaran-ajaran yuridis normatif yang sekian lama menjalar di berbagai kalangan, dan c) derasnya arus pembangunan yang pengertian maupun cakupannya melekat pada kebijakan penciptaan sistem hukum nasional di atas.

Benturan antara *state law versus the other laws* kemudian terjadi, dan dinamikanya terkadang tinggi, dan rendah. Konsep inilah yang dalam kajian antropologi hukum dikenal sebagai – konsep – terjadinya benturan antara *legal centralism* (pemusatan hukum) dengan *legal pluralism* (kemajemukan hukum). Yang satu dihadirkan, terutama, oleh hukum negara, dan yang lainnya oleh hukum masyarakat-masyarakat setempat.

Apabila kita fokuskan persoalan pada satu tempat yaitu di Minangkabau Sumatera Barat bahwa kepemilikan sumber daya alam oleh anaknakan yang di ketahui oleh niniakmamak sebagai pengatur ulayat adalah aturan positif di tengah-tengah masyarakat adat di nusantara. Kehidupan masyarakat adat diatur oleh dua ketentuan hukum yang mengatur masyarakat dalam hal berhubungan dengan ulayat, yang terbagi atas hutan adat, hutan nagari, hutan suku dan hutan kaum. Sedangkan penguasaan tenurial (ulayat) menurut versi pemerintah sangat jauh berbeda dengan masyarakat adat. Yaitu;

- a. bahwa masyarakat adat yang mengelola hutan dengan mengambil kayu adalah berdasarkan nilai-nilai adat sesuai dengan kesepakatan yang telah diatur dari dahulu sampai sekarang, dengan nilai-nilai yang objektif.
- b. Masyarakat sebagai pemilik ulayat hanya bisa pasrah atas izin yang diberikan oleh pemerintah seperti HPH yang diberikan oleh pemerintah.

Akibat dari semua izin ini adalah terjadinya bencana alam dan dalam hal ini adalah masyarakat sebagai penerima bencana sebagai akibat dari aktifitas yang tidak lagi terkendali. Dengan keputusan Menhut bahwa masyarakat dilarang untuk mengambil kayu di hutan kecuali bila telah ada alas hak seperti sertifikat/gerik/leter C, hal ini menimbulkan persoalan di dalam masyarakat. Dalam UUD 1945 juga telah mengatur sedemikian rupa seperti apa yang tercantum dalam Pasal UUD 1945 yaitu Psl 18 ayat (2), Psl 18 B ayat (2), Pasal 36 ayat (2) Pasal 33 ayat (3). Kemudian dalam Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 32 Th 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang berkenaan dengan itu dimana tanah adalah merupakan urusan wajib dari pemerintahan daerah, namun hal ini tidak dapat dilaksanakan berkenaan dengan terbitnya Keppres No. 10 tahun 2006 tentang tanah adalah merupakan kewenangan pemerintah pusat, hal ini terjadi tarik-menarik antara pemerintah pusat dan daerah (otonomi setengah hati)mengenai kewenangan tanah juga telah diatur lebih lanjut dalam draft final rancangan peraturan pemerintah (RPP) tentang pembagian urusan kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Pada prinsipnya merupakan sharing kewenangan tentang tanah antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah, dimana menyangkut tentang; perumusan kebijakan provinsi mengenai penetapan pengakuan atau penolakan tanah ulayat dengan merujuk kebijakan nasional. Selanjutnya adalah melaksanakan kebijakan provinsi mengenai penetapan, pengakuan atau penolakan tanah ulayat sesuai pasal 11 ayat 1.a dan ayat 1.b. Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah provinsi kabupaten dan kota dalam mengurangi angka kemiskinan adalah kebijakan penanaman sejuta coklat/kakao tetapi kebijakan ini tidak mempunyai nilai tambah oleh masyarakat karena kayu yang ada tidak boleh dimanfaatkan sebagai akibat dari pembuatan lahan perkebunan.

Pemerintah daerah bersama DPRD Provinsi Sumatera Barat telah membuat Ranperda tentang tanah ulayat periode 1999-2004. Tetapi terjadi polemik dalam pembahasan dan penetapannya yaitu dalam pengembalian tanah ulayat yang telah habis masa berlaku HGUnya. Pemerintah provinsi Sumbar telah menetapkan Perda No. 2 tahun 2007 tentang pokok-pokok pemerintahan nagari khususnya Pasal 16 ayat (1) menyatakan “hutan adalah merupakan kekayaan nagari”. Berdasarkan beberapa hal tsb di atas, maka untuk melindungi hak ulayat masyarakat dan pengelolaan tanah ulayat perlu ditetapkan:

1. Perda tentang pemanfaatan tanah ulayat (draftnya telah disampaikan oleh pemerintah daerah ke DPRD provinsi Sumatera Barat)
2. Perlu adanya Perda pengelolaan/pemanfaatan kayu di hutan tanah ulayat masyarakat adat
3. Perlu dibuat regulasi untuk memberikan izin kepada masyarakat adat dalam pemanfaatan kayu di atas tanah ulayatnya dengan koordinasi antara pemerintahan daerah, kepolisian dan kejaksaan

Demikian saja pemaparan dari saya, Assalamualaikum Ww.

Bagian VI.

Eksistensi Pengelolaan Hutan oleh Masyarakat Nagari

(Catatan Kecil Pengalaman Advokasi di Nagari Kambang, Nagari Guguk Malalo dan Nagari Simanau)

Nurul Firmansyah

(Koordinator Divisi Kampanye dan Jaringan Qbar)

Pendahuluan.

Terpisahnya Konsep pengelolaan hutan antara Masyarakat Nagari¹ dengan konsep pengelolaan hutan oleh pemerintah terlihat di tiga Nagari tempat pendampingan dan penguatan Advokasi Masyarakat yang dilakukan Qbar. Adapun Nagari tersebut adalah; Nagari Kambang Kabupaten Pesisir Selatan, Nagari Guguk Malalo Kabupaten Tanah Datar dan Nagari Simanau Kabupaten Solok, Propinsi Sumatera Barat. Oleh masyarakat di tiga Nagari tersebut, konsepsi dalam mengelola hutan adalah Konsepsi Komunalistik yang didasari pada konsepsi penguasaan ulayat atas sumber daya alam. Konsepsi ulayat sendiri merupakan penguasaan sumber daya alam secara komunal dari susunan masyarakat yang kolektif. Konsepsi ulayat bersifat holistik, baik itu pada ruang tanah, hutan, air, danau, dan laut. Sesuai dengan pepatah Minangkabau; *Ka rimbo babungo kayu, Ka ladang babungo ampiang, Ka sungai babungo kasiak, Ka lauik babungo karang.*² Sehingga penguasaan Masyarakat Nagari (adat) atas hutan merupakan bagian dari penguasaan Masyarakat Nagari (adat) atas ulayat.

Hutan dipandang sebagai pengikat dan penanda kolektivisme serta media untuk terus mempertahankan ikatan kekerabatan. Karenanya bagi Masyarakat Nagari Kambang, Guguk Malalo dan Simanau, hutan yang merupakan bagian dari ulayat tidak dipandang dan diposisikan sekedar faktor produksi belaka, tetapi juga sekaligus mengikat hubungan sosial masyarakat. Penguasaan kolektif tersebutlah membentuk ikatan kekerabatan dalam penguasaan ulayat, yang dibagi

¹ Nagari adalah suatu kesatuan masyarakat hukum adat yang tertinggi di Minangkabau. Mempunyai batas-batas tertentu, harta kekayaan tertentu, mempunyai penguasa adat dan anggota masyarakat tertentu. Menurut sejarahnya Nagari merupakan bentuk negara yang berpemerintahan sendiri (otonom) dan nagari sudah ada dan lengkap dengan norma yang mengatur masyarakatnya. Kelengkapan suatu nagari adalah mempunyai beberapa buah kampung, sawah ladang sebagai sumber ekonomi, mempunyai rumah tempat kediaman, mempunyai balai-balai tempat kegiatan sosial, mempunyai mesjid tempat beribadah, punya tepian mandi umum, punya gelanggang tempat sarana hiburan dan mempunyai tanah pekuburan. Ciri-ciri ini tetap merupakan persyaratan pokok terjadinya suatu nagari di Minangkabau.

² Pepatah adat ini menunjukkan pengaturan Bungo (semacam retribusi) yang dikenakan bagi orang yang memanfaatkan sumber daya alam (ulayat), baik itu di hutan, ladang (tanah), sungai dan laut, sehingga pepatah ini menunjukkan bahwa Ruang ulayat meliputi hutan, tanah, sungai dan laut.

atas tingkatan kekerabatan matrilineal mulai dari paruiik, kaum, suku dan Nagari. Karena itu Adat Nagari melarang terjadinya perpindahan dan pelepasan hak-hak ulayat. Pemanfaatan dan pengelolaan tidak boleh merubah kepemilikan bersama menjadi kepemilikan individu. Untuk kepentingan pemenuhan kebutuhan hidup, diberikan “*ganggam bauntuak*”³ bagi anggota kaum, suku atau Nagari, dimana pemegang *ganggam bauntuak* hanya berhak untuk menikmati hasil ulayat dengan cara mengolah, sedangkan kepemilikannya tetap berada pada seluruh anggota kaum.

Selain itu, masyarakat di tiga Nagari ini memiliki pengetahuan tradisional yang menjadi norma dalam pengelolaan hutannya, salah satu adalah; Dikenalnya peruntukan hutan berdasarkan daerah aliran sungai dengan mempertimbangkan fungsi ekologis hutan dan sungai dengan membagi hutan menjadi tiga peruntukkan kawasan, yaitu; hutan larangan sebagai *zero growth*⁴, hutan simpanan sebagai hutan cadangan yang diperuntukkan bagi anak kemenakan generasi berikutnya dan hutan olahan sebagai kawasan hutan yang dikelola, yang umumnya dengan sistem Parak.⁵

Disisi lain kebijakan kehutanan yang merupakan landasan pengelolaan hutan yang dilakukan pemerintah Belum sepenuhnya mengakomodasi pola pengelolaan hutan berbasis masyarakat (*Community based forest management*). Kebijakan kehutanan masih berorientasi pada pengelolaan hutan berbasis negara (*State-dominated forest-management system*). Pola pengelolaan hutan berbasis Negara bertumpu pada pemerintah (Negara) Sebagai aktor utama pengelolaan hutan, yang kemudian di topang oleh pemilik modal besar, sedangkan posisi masyarakat (masyarakat adat) berada pada posisi determinan. Secara politik hukum; kebijakan ini tidak terlepas dari kebutuhan akan sumber daya alam Sejak tahun 1967 oleh investasi skala besar, baik itu yang didukung oleh pemilik modal asing dan atau domestik (konglomerasi) sebagai salah satu modal utama pembangunan rezim orde baru.⁶ Berbagai kebijakan sumber daya alam yang dilahirkan oleh DPR RI dan Pemerintah di masa itu secara *in concreto* menafikan hak masyarakat hukum adat atas sumber daya alamnya, tidak terkecuali pada sektor kehutanan.⁷ Arah kebijakan Sumber Daya Alam tersebut kemudian berlanjut sampai saat ini, walaupun Reformasi merupakan koreksi dari rezim Orde Baru, kenyataannya belum mampu memberikan perlindungan hukum yang kuat terhadap hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alamnya.

³ Hak yang diberikan kepada anggota kaum untuk menikmati atau memanfaatkan tanah ulayat dengan cara mengolah, sedangkan pemilikan tetap berada pada semua anggota kaum dan penguasaannya berada pada penghulu atau mamak kepala waris

⁴ Pada kawasan hutan larangan di larang untuk merubah ekosistem hutan namun boleh dimanfaatkan dalam hal pemanfaatan hasil hutan non kayu.

⁵ Sistem parak yaitu; sistem pengelolaan ladang di kawasan hutan dengan komoditi tanaman keras dan multikultur. Biasanya parak di tanami dengan komoditi kulit manis, surian, karet dan lain-lain.

⁶ Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat sebuah Himpunan Dokumen Peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat Sedunia, Komnas Ham, Jakarta, 2006, hal 14.

⁷ Ibid.

Berbagai perlindungan hukum terhadap masyarakat adat sebenarnya telah lahir seiring dengan bergulirnya reformasi. Diawali dengan penguatan perlindungan Konstitusional pada pasal 18 B ayat (2) dan pasal 28 I ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yang kemudian diikuti oleh Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM (pasal 6), Undang-Undang nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi⁸, kebijakan otonomi daerah⁹, dan sampai pada kebijakan sektoral pengelolaan sumber daya alam yang berusaha mengoreksi kebijakan sektoral rezim orde baru.

Koreksi kebijakan sektoral pengelolaan sumber daya alam di era reformasi juga terjadi pada kebijakan kehutanan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-pokok Kehutanan (UUKPK) yang dianggap mewakili paradigma lama dirubah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Namun ironisnya, semangat perubahan tersebut belum menyentuh penguatan hak masyarakat adat atas hutan. Paradigma lama kebijakan kehutanan masih menjadi spirit Undang-Undang (UU) ini. Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah salah satu fakta yuridis atas eliminasi secara sistematis hak masyarakat adat atas hutannya. Dalam pasal tersebut disebutkan; "*Hutan Adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat,*" yang kemudian di perkuat dengan kaburnya status hutan adat yang hanya mengenal dua status hutan, yaitu hutan hak dan hutan negara (pasal 5), sedangkan posisi hutan adat berada pada domein hutan negara.

Kontradiksi antara konsep masyarakat adat (Nagari) dengan konsep negara diatas berujung pada hubungan konfliktuil antara negara (pemerintah) dengan masyarakat Nagari dan bahkan menjadi hubungan konflik yang saling meniadakan satu sama lain. Konflik penentuan kawasan hutan merupakan salah satu fakta empirik dari hubungan yang tidak harmonis tersebut. Baik itu di Nagari Kambang, Nagari Guguk Malalo dan Nagari Simanau, penentuan kawasan hutan oleh pemerintah tidak mengikut sertakan para ninik mamak sebagai pemimpin adat di Nagari, sehingga terjadi klaim sepihak hutan negara terhadap hutan adat (ulayat). Bagi tiga Nagari diatas, masing-masing diklaim menjadi kawasan Taman Nasional Kerinci seblat di Nagari Kambang, kawasan lindung di Nagari Guguk Malalo dan kawasan hutan produksi terbatas di Nagari Simanau. Dampak klaim sepihak tersebut melahirkan berbagai dampak turunan, seperti; hilangnya akses Masyarakat Nagari atas hutan, lemahnya kontrol Masyarakat Nagari atas hutannya sehingga mengakibatkan tidak berdayanya masyarakat Nagari menyelamatkan hutan dari pembalakan kayu oleh oknum aparat, pengusaha nakal, dan masyarakat yang di beri upah untuk menebang kayu, serta dampak lainnya.

⁸ Bentuk Perlindungan UU No.24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terlihat dalam pasal 51 ayat (1) huruf b; yang menguatkan masyarakat adat sebagai subjek yang dapat melakukan permohonan judicial review UU terhadap UUD 1945 yang mengancam hak-hak mereka.

⁹ Kebijakan otonomi daerah mengakui hak asal usul sebagai landasan pembentukan pemerintahan terendah, baik itu yang di jabarkan dalam UU No22 tahun 1999 sebagaimana di rubah dengan UU No.32 tahun 2003 tentang pemerintahan daerah.

Walaupun adanya berbagai tantangan dalam pengelolaan dan penguatan hak masyarakat adat (Nagari) atas hutan di tiga Nagari tersebut, tentunya terdapat pula peluang-peluang yang bisa digunakan untuk memperkuat hak Masyarakat Adat (Nagari) atas hutan mereka. Peluang tersebut adalah Paradigma baru dalam tata pemerintahan daerah, yang kemudian di kenal dengan otonomi daerah. Untuk Sumatera Barat sendiri di mulai dengan lahirnya Peraturan Daerah Propinsi Nomor 9 Tahun 2000 sebagaimana di rubah dengan Peraturan Daerah Propinsi Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari. Roh Peraturan Daerah (Perda) ini merupakan upaya membangun kembali Nagari sebagai basis pemerintahan terendah dan basis kesatuan masyarakat adat. Karenanya dalam Perda ini mulai disinggung tentang akses pengelolaan hutan berbasis Nagari. Pengaturan ini dapat dilihat pada ketentuan BAB V tentang Keuangan Nagari Bagian Pertama Harta Kekayaan, Pasal 16 yang berbunyi; Harta Kekayaan Nagari meliputi :

- a. Pasar Nagari.
- b. Tanah lapang atau tempat rekreasi Nagari.
- c. Balai, Masjid, Surau Nagari atau Rumah Ibadah
- d. Tanah, hutan, sungai, kolam clan/atau laut yang menjadi ulayat Nagari
- e. Bangunan yang dibuat oleh Pemerintah Nagari, anak Nagari (dikampung dan dirantau) untuk kepentingan umum.
- f. Harta benda dan kekayaan lainnya.

Pengaturan hutan yang merupakan bagian dari harta Nagari dalam perda ini tentunya tidak bisa dilepas dari akar historis Nagari sebagai bentuk kesatuan sistem politik, teritori budaya dan sosial Masyarakat Adat Minangkabau. Bahwa teritori Nagari, yang sebagian darinya adalah hutan, merupakan ruang yang dari dahulunya sudah dimiliki, dikuasai, dikelola dan dimanfaatkan oleh Masyarakat Nagari. Pengakuan perda ini, terhadap hutan sebagai salah satu kekayaan dan sumber pendapatan Nagari, membuka ruang untuk kembali mempraktekkan pengelolaan hutan yang bertumpu pada Masyarakat Nagari dengan seluruh pranata adat yang mengaturnya.

Tulisan ini merupakan upaya untuk memotret konsep pengelolaan hutan oleh masyarakat di tiga Nagari yaitu Nagari Kambang Kabupaten Pesisir Selatan, Nagari Guguk Malalo Kabupaten Tanah Datar dan Nagari Simanau Kabupaten Solok, selain itu tulisan ini juga menerangkan fakta-fakta empirik yang muncul dari pengaruh implementasi kebijakan kehutanan yang mempengaruhi eksistensi pengelolaan hutan oleh masyarakat di tiga Nagari tersebut. Adapun tulisan ini merupakan racikan dari resume hasil Diskusi-diskusi, baik itu yang bersifat formal (dalam bentuk FGD (*Focuss Group Discussion*), maupun Diskusi non formal dalam rangka kerja advokasi dan riset yang dilakukan selama hampir dua tahun terakhir, serta juga diperkaya dengan literatur-literatur yang mendukung.

Potret Tiga Nagari.

Gambaran Tiga Nagari di tinjau dari Kelarasan dan Pembagian Wilayah Tradisional.

Diawali dari keinginan mengkaji keterwakilan Nagari dari sistem kelarasan, maka tiga Nagari objek kajian ini merupakan keterwakilan dari sistem kelarasan berdasarkan ajaran Adat Minangkabau, Selain pembagian tradisional berdasarkan kelarasan, juga di perhatikan sistem pembagian wilayah tradisional berdasarkan ajaran Adat Minangkabau. Menurut ajaran Adat Minangkabau terdapat dua pembagian wilayah Adat Minangkabau, yaitu; daerah Luhak dan daerah Rantau. Hal tersebut berguna bagi upaya menyigi sistem penguasaan dan pengelolaan atas hutan oleh Masyarakat Nagari yang lebih komprehensif dengan pendekatan sistem tradisional Minangkabau.

Tentunya selain memperhatikan sistem tradisional Minangkabau, secara kontekstual juga di perhatikan pendekatan lain seperti; pendekatan keterikatan Masyarakat Nagari dengan hutannya, baik dari aspek sosiologis, ekologis dan ekonomis, serta intensitas konflik antara hutan ulayat (hutan adat) dengan hutan negara. Upaya-upaya tersebut tidak terlepas dari kerangka kerja advokasi untuk mendorong perubahan kebijakan kehutanan, baik pada tingkat nasional, maupun pada tingkat daerah, dimana aktifitas yang dilakukan berupa; Riset, diskusi formal dan non formal, serta aktifitas penguatan masyarakat.

Sistem kelarasan sendiri atau dalam Bahasa Minangkabau si sebut *lareh* merupakan pembagian dari wilayah tradisional Minangkabau (alam Minangkabau) yang telah ada Sejak dahulu. Keterangan-keterangan tentang kelarasan banyak diambil dari legenda-legenda yang hidup di tengah masyarakat Minangkabau, yang kemudian tercatat dalam Tambo Alam Minangkabau.¹⁰ Kelarasan tidak bisa terlepas dari dua tokoh Minangkabau yang legendaris, yaitu Dt. Ketemanggungan dan Dt. Perpatih Nan Sebatang. Kedua tokoh ini yang kemudian berperan besar dalam melahirkan sistem kelarasan di Minangkabau.

Menurut Tambo, terdapat dua versi tentang kelarasan, yaitu *pertama*, kelarasan merupakan pembagian Minangkabau berdasarkan dua suku, yaitu suku koto piliang yang di pimpin oleh Dt. Ketemanggungan, dan Suku Bodi chaniago yang dipimpin oleh Dt. Perpatih nan sebatang. Dua suku tersebut menurut legenda adalah suku awal yang merupakan kesatuan-kesatuan eksogami yang kemudian berpecah menjadi suku koto piliang, Bodi, Chaniago dan seterusnya berkembang menjadi suku-suku yang lain.¹¹ Versi *kedua* adalah; kelarasan merupakan pembagian lingkungan ketatanegaraan tradisional Minangkabau yang di pelopori oleh dua tokoh legendaris Dt. Ketemanggungan bagi sistem koto piliang dan Dt. Perpatih Nan sebatang bagi Sistem Bodi Chaniago. Versi ini dikembangkan oleh seorang pakar hukum Adat Minangkabau yang bernama Van Hasselt.¹²

¹⁰ DR. Chairil Anwar. SH, Hukum Adat Indonesia, Meninjau hukum adat Minangkabau, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 49.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

Terlepas dari kemungkinan tersebut, yang penting adalah terdapat dua suasana yang berbeda dari masing-masing laleh tersebut. Koto piliang mewakili adat dan lembaga tua yang konservatif, sedangkan Bodi Chaniago mewakili sistem permusyawaratan. Sebenarnya bodi chaniago tidak menentang habis sistem koto piliang, hanya saja Sistem Bodi chango berupaya menimbulkan suasana kehidupan baru, berbeda halnya dengan koto piliang yang masih memegang teguh adat lama, seperti pepatah; *Nan alah tapasak di tiang panjang, alah tapakai di badan balai*.¹³ Secara umum perbedaan dua kelarasan ini terproyeksi dari kelembagaan adat yang dianut oleh masing-masing Nagari yang mengikuti dua ajaran tersebut. Bagi Nagari yang menganut ajaran Koto Piliang karakteristik lembaga adatnya bersifat hirarkis, dimana terdapat penghulu pucuk, dan panghulu andiko. Panghulu pucuk merupakan pemimpin dari penghulu-penghulu lainnya, Namun Koto Piliang sendiri masih mendahulukan kesepakatan penghulu-penghulu dalam pengambilan keputusan. Sedangkan bagi Bodi Chaniago panghulu-penghulu mempunyai kedudukan yang sama, sehingga pada tingkatan Nagari membentuk sebuah presidium para panghulu. Pada dewasa ini kedua sistem kelarasan tersebut mulai membaur, Namun bagi Nagari-nagari yang menganut salah satu sistem kelarasan tersebut karakteristik kelarasan masih hidup. Selain dua kelarasan diatas terdapat juga perpaduan antara dua sistem kelarasan Koto Piliang dan Boda Chaniago, yaitu Lareh Nan Panjang, sesuai dengan pepatah;

Pisang sakalek-kalek hutan.

Pisang Tan bat unan Bagatah.

Koto piliang Bukan.

Bodi Chaniago Antah.

Lareh nan panjang mengambil prinsip dari kedua kelarasan, dan membentuk sistem kelarasan sendiri, biasanya dianut pada Nagari-nagari didaerah rantau.

Untuk pembagian wilayah adat dibagi atas dua wilayah besar, yaitu wilayah Luhak dan wilayah Rantau. Luhak kemudian di bagi atas tiga Luhak, yaitu Luhak Tanah Datar, Luhak Agam dan Luhak Limapuluh Kota. Menurut legenda pembagian luhak juga tidak terlepas dari peran Dt. Ketemanggungan dan Dt. Perpatih nan sebatang yang terjadi setelah wafatnya Raja Minangkabau (lebih kurang tahun 1680) yang kemudian alam Minangkabau dibagi atas tiga wilayah dari tiga pewarisnya, sehingga kemudian dikenal dengan "Rajo nan Tigo", yaitu; Rajo Alam (Raja Alam) berkedudukan di pagaruyung, Rajo Adat (Raja Adat) berkedudukan di Buo, dan Rajo Ibadat (Raja Ibadan) sebagai kepala urusan agama berkedudukan di Sumpur Kudus, sehingga pembagian raja-raja tersebutlah berkembang menjadi Luhak.¹⁴

Selain daerah Luhak yang dikenal juga dengan "Darek" (darat), terdapat juga daerah Rantau. Daerah Rantau secara sempit merupakan daerah pesisir barat dan atau wilayah perluasan luhak yang berada pada lingkungan alam Minangkabau. Namun juga terdapat pengertian secara luas tentang wilayah rantau, yaitu; selain wilayah pesisir barat, wilayah rantau juga meliputi wilayah pesisir timar, seperti;

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

Rokan, Siak, Kampar, Kuantan, dan juga wilayah Batanghari dan kerinci, bahkan sampai dengan negeri sembilan malaysia. Dalam hal ini wilayah Rantau yang menjadi objek kajian adalah wilayah rantau dalam arti sempit. Daerah tersebut di perintah oleh Rajo (Raja). Rajo sama dengan Penghulu di daerah Luhak (Darek). Pada saat Pemerintahan Minangkabau (Pagaruyung), kedudukan Rajo di Rantau di legitimasi oleh Rajo Pagaruyung, dan Rajo Pagaruyung kemudian memberikan hak dancing, memungut bea/ cukai yaitu buat kuala dan lain-lain terhadap rajo di rantau pada Nagarnya masing-masing.

Bila kita lihat di Nagari Kambang, Nagari Guguk Malalo, dan Nagari Simanau, maka bisa dilacak pengaruh kelarasan dan pembagian daerah tradisional, paling tidak dengan melihat kelembagaan adat di masing-masing Nagari. Karena sistem kelarasan dan pembagian wilayah tradisional yang kemudian mempengaruhi sistem adat dan kelembagaan adat pada masing-masing Nagari kajian adalah proses sejarah, kemudian bersinergi dengan sejarah masing-masing Nagari, sehingga masing-masing Nagari mempunyai karakteristik-karakteristik tersendiri sesuai dengan dinamikanya. Hal ini sesuai dengan pepatah; *Adat Salingka Nagari, ulayat Salingka Kaum*.¹⁵

Berikut dalam tabel akan di jabarkan pembagian tiga Nagari berdasarkan sistem kelarasan dan pembagian wilayah tradisional (Luhak dan Rantau).

No.	Nagari	Kelarasan	Suku	Pembagian Wilayah Tradisional
1.	Kambang	Koto Piliang	1. Kampai 2. Panai 3. Melayu 4. Tigo lareh nan batigo	Rantau (Pesisir Selatan)
2.	Guguk Malalo	Bodi Chaniago	1. Muaro Basa 2. Nyiur 3. Makaciak 4. Pauh 5. Simawang 6. Talapuang 7. Melayu 8. Jambak 9. Pisang 10. Sapuluah 11. Baringin	Luhak (Luhak Tanah Datar)
3.	Simanau	Bodi Chaniago	1. Melayu 2. Chaniago 3. Chaniago Lasi 4. Panai 5. Melayu Aie Abang 6. Kutanyir	Rantau (Kubang XII)

¹⁵ Untuk melihat lebih dalam sejarah nagari pada; nagari kambang, guguk malalo dan nagari simanau baca hasil penelitian pengelolaan hutan berbasis nagari dengan site kajian pada masing-masing nagari diatas, yang dilakukan oleh Qbar dengan dukungan HuMa.

Selanjutnya untuk melihat lebih lanjut pengaruh sistem kelarasan terhadap Nagari, akan di jabarkan sistem kelembagaan adat pada masing-masing Nagari, yaitu;

Nagari Kambang.

Dengan karakter kelarasan koto piliang, maka penghulu pucuk merupakan pemimpin tertinggi dalam suku, yang kemudian di ikuti oleh para panghulu-panghulu kaum dan para ninik mamak. Pada tingkatan Nagari kemudian para panghulu ninik mamak di bagi atas tiga tingkatan (golongan), dan satu Payuang sakaki. Payuang sakaki sendiri merupakan lembaga pemerintahan adat atau yang dikenal dengan Rajo Adat, berikut akan di jabarkan tingkatan kelembagaan adat Nagari kambang;

1. Ikek Ampek, adalah keempat penghulu (suku) pucuk yang merupakan penghulu dari masing-masing suku nan ampek. Penghulu suku ini dipilih secara musyawarah oleh anak kemenakan dalam lingkungan kaumnya pada suku yang bersangkutan, untuk selanjutnya dimusyawarahkan dengan penghulu kaum yang lain dalam suku yang bersangkutan. Adapaun kekuasaan Ikek Ampek adalah, masing-masing panghulu pucuk mempunyai wilayah-wilayah kekuasaan, yaitu; bagi Pucuk suku Kampai, wilayah kekuasaannya Daerah Aie Tajun, Batu Hampa, Simauang, Silabau, Pasia Laweh, Kampuang Akad dan Gantiang Kubang, Pucuk suku Panai, wilayah kekuasaannya daerah Lubuk Sariak, Padang Panjang, Sumbaru, Koto Marapak, Limau Manis dan Kulam, Pucuk suku Melayu, wilayah kekuasaannya daerah Koto Pulai, Pauh, Koto Kandih dan Kapau, dan Pucuk suku Tigo Lareh Nan Batigo, wilayah kekuasaannya daerah Kuwuak Padang Langkuweh, Koto Baru, Nyiur Gadiang, Tampuniak, Gantiang, Kayu Kalek, Padang Limau Manis, Medan Baik sampai ke Riak Nan Badabuah. Adapun kewenangan dari Ikek Ampek adalah;
 - a. Membina dan memelihara keutuhan kaum, suku dan anak kemenakan bersama-sama penghulu dibawahnya serta niniak mamak limo puluh dalam kaum dan suku masing-masing.
 - b. Mendamaikan dan menyelesaikan perkara sako dan pusako dalam kaum dan suku masing-masing, sebelum dilanjutkan kepada Rajo/Kerapatan Adat Nagari.
 - c. Menyetujui dan mengesahkan pengangkatan Rajo Adat sesuai dengan Adat yang berlaku di Nagari Kambang.
 - d. Anggota Keparatan Adat Nagari Kambang
2. Payuang Sakiki, adalah kepala pemerintahan adat Nagari Kambang, disebut dengan Rajo Adat. Nagari Kambang telah mengatur bahwa; Rajo diajabat secara bergiliran antara Biliak Dalam Sumbaru, Rumah Dalam Lubuak Sariak dan Kampuang Dalam Medan Baik (Kampuang Dalam Nan Tigo)¹⁶. Sebagai kepala pemerintahan adat, Rajo mempunyai kekuasaan :

¹⁶ Nama-nama daerah/kampung yang menjadi bagian dari wilayah Nagari Kambang

- a. Mengurus wilayah/teritori adat Nagari Kambang dari batas Alam Surambi Sungai Pagu sampai ka Riak Nan Badabuah.
 - b. Memelihara keutuhan adat Nagari
 - c. Mendamaikan dan memutuskan perkara sako dan pusako yang terjadi antara kaum, suku dan antar suku yang belum dapat diselesaikan oleh penghulu pucuk, penghulu kaum suku yang bersangkutan. Keputusan rajo merupakan “biang tabuak, gantiang putuih”.
 - d. Melaksanakan keputusan Kerapatan Adat Nagari Kambang dalam masalah sako dan pusako.
3. Penghulu Ampek Baleh, yang terdiri dari Ikek Ampek, yaitu penghulu-penghulu suku Kampai, Panai, Melayu dan Tigo Lareh Nan Batigo ditambah dengan penghulu-penghulu kaum yang terdapat dalam keempat suku diatas, yang keseluruhannya berjumlah empat belas. Adapun tugas dan kewajiban penghulu adalah:
- a. Membina niniak mamak kaumnya masing-masing;
 - b. Melalui musyawarah kaum membuat keputusan-keputusan untuk kepentingan anak kemenakan;
 - c. Menyelesaikan/menyidangkan perselisihan yang terjadi dalam kaum “Kusuik Manyalasai, Karuah Mampajaniah”;
 - d. Menyampaikan pertimbangan kepada Rajo, untuk kepentingan anak kemenakan;
 - e. Anggota Kerapatan Adat Nagari Kambang.
4. Niniak Mamak Limopuluah

Niniak mamak limo puluah adalah perpanjangan tangan dari penghulu kaum. Niniak mamak ini diangkat/dipilih berdasarkan musyawarah mufakat kelompok dalam kaumnya masing-masing. Niniak mamak kelompok inilah yang berperan untuk menyelesaikan segala permasalahan yang terjadi dalam kelompok kaum yang bersangkutan “*Kusuik menyalasakan, Karuah mampajaniah*” (mengurai/menyelesaikan yang kusut, menjernihkan yang keruh) . Disamping itu niniak mamak inilah yang membina anak kemenakan secara langsung khususnya kemenakan perempuan sebagai pewaris generasi. Sebagai pelaksanaan Adat Basandi Syarak, Syarak Badandi Kitabullah, niniak mamak kelompok ini di dampingi oleh Imam khatib Adatnya.

Nagari Guguk Malalo

Struktur kelembagaan adat di Nagari Guguk Malalo, terdiri dari empat tingkatan kelembagaan adat. Walaupun terdapat panghulu pucuk di Nagari guguk malalo, namun karektiristik kelarasan di Nagari ini di pengaruhi oleh kelarasan Bodi Chaniago. Kelembagaan panghulu pucuk muncul dari sejarah pembentukan Nagari, dimana panghulu pucuk adalah orang yang pertama memancang hutan (membuka hutan), sehingga garis keturunannya berhak sebagai panghulu pucuk.

Kelembagaan panghulu pucuk lebih berfungsi sebagai tempat bertanya bagi permasalahan-permasalahan Nagari, dan pendapatnya dianggap sebagai rujukan di Nagari. Pada tingkatan suku di pimpin oleh Penghulu suku. Penghulu suku mempunyai wewenang untuk membagi ulayat kepada seluruh anggota yang termasuk satu suku, dan pada tingkatan Nagari para penghulu suku berkumpul dalam kerapatan Nagari yang kemudian melembaga menjadi Kerapatan Adat Nagari. Para panghulu suku di bantu oleh unsur Ampek Jiniah. Ampek jiniah terdiri dari manti, alim ulama, dubalang, pandito dan penghulu itu sendiri. Ampek jiniah merupakan komponen yang membantu pelaksanaan roda pemerintahan dalam adat, seperti manti untuk administrasi pemerintahan adat, dubalang untuk menjaga keamanan dan malin yang mengurus masalah keagamaan. Selanjutnya dalam struktur kelembagaan adat Nagari Guguk Malalo, terdapat Tunggana, yaitu; merupakan orang yang dituakan pada suatu kaum atau mamak kepala waris dan secara langsung berkaitan atau berurusan dengan anak kemanakannya

Nagari Simanau.

Nagari Simanau menganut kelarasan Bodi Chaniago. Nagari ini juga berada pada wilayah rantau yang kemudian mempengaruhi sistem kelembagaan adat Nagari Simanau. Salah satu karekteristik daerah rantau adalah terdapatnya seorang Rajo Panghulu. Rajo Panghulu sendiri merupakan *urang tuo*.¹⁷ Dalam struktur adat, Rajo Panghulu bersifat simbolis. Rajo Panghulu secara historis merupakan pemimpin adat pada saat *cancang matatih*¹⁸ sampai mereka membuka hutan atau manaratak. Selanjutnya dengan perkembangan masyarakat *tagak-lah panghulu*. Peranan kepemimpinan adat di pegang oleh panghulu-penghulu Andiko yang ada di Nagari. Penghulu Andiko merupakan pemimpin adat pada masing-masing suku. Pengambilan keputusan adat pada tingkatan Nagari dilakukan bersama-sama oleh penghulu Andiko, yang kemudian menunjuk seorang pemimpin yang mempunyai kewenangan koordinasi atau dikenal dengan istilah *bajanjang naik, batango turun, mambusuik dari bumi*. Kelembagaan Adat Nagari Simanau kini di lembagakan dalam Kerapatan Adat Nagari (KAN). KAN mempunyai komposisi anggota sebanyak 19 orang, termasuk didalamnya 5 Panghulu Andiko, dan 14 orang sisanya adalah unsur 4 jiniah.

Masing-masing suku mempunyai seorang Panghulu Andiko, yaitu seorang laki-laki yang memimpin suatu suku. Seorang Panghulu Andiko mempunyai gelar adat tertentu, dan kewenangan bertindak keluar sukunya. Panghulu Andiko tidak mempunyai kewenangan langsung mengurus anggota sukunya, karena kewenangannya tersebut didelegasikan kepada ninik mamak kaum yang dibantu oleh unsur 4 jiniah lainnya.¹⁹

¹⁷seorang laki-laki yang dituakan. Pai tampek batanyo, pulang tampek babarito artinya posisi rajo bersifat memberikan saran-saran terhadap berbagai masalah di nagari.

¹⁸ Pada masa membuka hutan untuk dijadikan perladangan atau pemukiman.

¹⁹ Terdiri dari manti yaitu seorang yang berfungsi sebagai perpanjangan tangan dari panghulu, Dubalang yaitu seorang yang bisa disamakan dengan polisinya nagari, Pandito yaitu seorang pemimpin agama, dan panghulu andiko itu sendiri.

Gambaran Tiga Nagari Ditinjau dari Wilayah Administrasi, Monografi dan Topografi.

Nagari Kambang, Nagari Guguk Malalo dan Nagari Simanau terletak di masing-masing kabupaten, yaitu; Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Tanah Datar dan Kabupaten Solok Propinsi Sumatera Barat. Dua Nagari yaitu Nagari Guguk Malalo dan Nagari Simanau terletak di wilayah pegunungan Bukit Barisan. Nagari Simanau mempunyai peran penting bagi keberlangsungan Daerah Aliran Sungai (DAS) Batang Hari, karena terletak di hulu DAS Batang Hari, sedangkan untuk Nagari Guguk Malalo terletak di tepi barat Danau Singkarak. Danau Singkarak sendiri merupakan danau terbesar di Sumatera Barat, danau ini memiliki spesies Ikan Bilih yang merupakan endemik langka di dunia, selain itu, air danau Singkarak juga digunakan sebagai pembangkit tenaga listrik (PLTA) PT. PLN

Berbeda halnya dengan dua Nagari diatas yang terletak di wilayah pegunungan, Nagari Kambang terletak di wilayah pantai. Nagari Kambang berada di garis pantai pesisir selatan di sisi barat dan pegunungan di sisi timur. Wilayah sisi timur inilah yang merupakan wilayah ekosistem hutan, yaitu; pinggiran pegunungan bukit barisan yang membentang sepanjang kabupaten pesisir selatan. Berikut ini akan digambarkan lebih detil tiga Nagari berdasarkan wilayah administrasi, monografi dan topografi;

Nagari Kambang.

Secara administratif Nagari Kambang terletak di Kecamatan Lengayang Kabupaten Pesisir Selatan. Secara geografis KaNagarian Kambang terletak pada ketinggian 1-25 m dari permukaan air laut, dengan suhu udara rata-rata 36°C. Wilayah Nagari berbatasan dengan Nagari Ampiang Parak di sebelah utara, Nagari Lakitan di sebelah selatan, Samudra Indonesia di sebelah barat, dan Kab.Solok Selatan di sebelah timur. Berdasarkan statistik pada bulan Mei tahun 2006, jumlah penduduk Nagari Kambang tercatat 30.966 jiwa, yang terbagi dalam 14.274 laki-laki dan 16.692 jiwa Perempuan

Nagari Kambang memiliki potensi-potensi SDA yang sangat tinggi berupa pantai, laut dan hutan. Luas keseluruhan wilayah Nagari adalah 5675 Ha., yang terdiri dari pantai seluas 750 Ha., lahan dataran 3.201 Ha., perbukitan 1.720 Ha. 1.703 Ha. diantaranya tergolong sangat subur, 2.554 Ha. kategori subur, 601 Ha. dengan tingkat kesuburan sedang dan 817 Ha. lahan yang tidak subur. Selain itu juga terdapat lahan terlantar seluas 933 Ha. dan Lahan Gambut seluas 1.419 Ha.

Nagari Guguk Malalo.

Nagari Guguk Malalo terletak di kecamatan Batipuah Selatan, Kabupaten Tanah Datar, Provinsi Sumatera Barat. Luas Nagari secara keseluruhan 5280 Ha. Jarak tempuh Nagari Guguk Malalo ke ibukota provinsi adalah 100 Km., ke ibukota kabupaten 45 Km., ke Ibukota kecamatan 10 Km.

Secara geografis Nagari Guguk Malalo terletak di sebelah barat Danau Singkarak dengan bentang alam Nagari 16 Km. dari Utara ke Selatan dan 9,5 Km.

dari Timur ke Barat. Bentuk topografi Nagari Guguk Malalo berbukit yang kemudian melandai hingga tepi danau Singkarak pada ketinggian 500 meter di atas permukaan laut. Suhu rata-rata 23° C. Nagari Guguk Malalo berbatasan dengan:

- Sebelah Utara berbatasan dengan Nagari Padang Laweh Malalo;
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Nagari Panningahan (Batang Seributan);
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Padang Pariaman (Bukit Paru Anggang);
- Sebelah Timur berbatasan dengan Nagari Simawang.

Sistem pemerintahan di Nagari Guguk Malalo pada masa sebelum kembali ke Nagari menganut sistem pemerintahan desa yang dikepalai oleh seorang Kepala Desa seperti pemerintahan terendah lain yang ada di Indonesia. Namun setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan diikuti oleh Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000, Kabupaten Tanah Datar menjadikan ini sebagai kesempatan yang bagus untuk kembali *ber-Nagari* seperti sistem pemerintahan sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 di Sumatera Barat. Dalam menjalankan pemerintahan ada dua lembaga yang berperan yaitu wali Nagari dan BPRN. Wali Nagari dipilih oleh warga Nagari, sedangkan BPRN diangkat berdasarkan utusan dari masing-masing jorong.²⁰

Penduduk di Nagari Guguk Malalo berdasarkan data tahun 2006 berjumlah 4384 jiwa. Jumlah ini terdiri dari 2144 jiwa penduduk laki-laki dan 2240 jiwa penduduk perempuan yang tersebar pada tiga jorong. Penyebarannya di setiap jorong dapat dirinci sebagai berikut:²¹

No.	Jorong	KK	L	P	Jumlah
1.	Duo Koto	350	629	637	1266
2.	Guguk	342	594	604	1198
3.	Bahiang	459	921	999	1920
Jumlah		1151	2144	2240	4384

Nagari Simanau.

Nagari Simanau secara administratif terletak pada Kecamatan Tigo Lurah, Kabupaten Solok. Secara yuridis formil disahkan melalui SK Bupati Solok pada tanggal 2 Oktober 2002. Sebelum menjadi Nagari, Simanau merupakan jorong yang tergabung dalam Nagari Rangkang Luluh. Batubajaanjang adalah ibu kecamatan Tigo Lurah, terletak arah Timur Nagari Simanau dengan jarak 15 Km dari Nagari. Nagari Simanau dikelilingi oleh Nagari-nagari tetangganya.

²⁰ Wawancara dengan A. Datuak Nan Kayo Ketua KAN tanggal 27 September 2006

²¹ Profil Nagari tahun 2006

Di sebelah utara terdapat Nagari Supayang dan Nagari Air Luo. Di sebelah Timur terdapat Nagari Tanjung Balik Simiso. Di sebelah selatan dibatasi Nagari Rangkiang Luluih, dan sebelah barat dengan Nagari Sungai Nanam dan Nagari Sirukam. Nagari Simanau terbagi atas tiga jorong²², yaitu Jorong Karang Putih, Jorong Parik Batu dan Jorong Tanjung Manjulai.²³

Akses transportasi dari dan ke Nagari Simanau hanya berupa jalan darat sepanjang 32 Km. dari Nagari Sirukam, dimana sepanjang 24 Km. masih berupa jalan tanah. Jalan tersebut di bangun pada tahun 1986. Simanau sendiri merupakan pintu gerbang untuk membuka ketertinggalan Nagari-nagari di kecamatan Tigo Lurah. Jarak Nagari Simanau dengan Nagari lainnya adalah, 10 Km. ke Rangkiang Luluih, 15 Km. ke Batu Bajanjang, 25 Km. ke Simiso, dan 40 Km. ke Garabak.²⁴

Nagari Simanau terletak pada jalur pegunungan bukit barisan, sehingga bertopografi berbukit. Luas keseluruhan wilayah Nagari adalah 47 Km.², dengan ketinggian daerah 1.000 meter dari permukaan laut. Secara geografis Nagari Simanau berada pada hamparan lembah yang dikelilingi perbukitan yang secara ekologis berupa hutan. Selain itu Nagari Simanau dibelah oleh sungai-sungai kecil yang barasal dari anak-anak air yang berada pada sekeliling perbukitan yang melingkari Simanau. Sungai-sungai tersebut adalah Batang²⁵ Simanau, Batang Kapujan dan Batang Kipek. Sungai-sungai tersebut kemudian bermuara ke Batang Palangkih. Sungai-sungai yang membelah Nagari Simanau dipergunakan masyarakat sebagai kebutuhan rumah tangga, irigasi maupun sebagai sumber tenaga listrik yang digerakkan oleh Penggerak Listrik Tenaga Mikro Hidro (PLTMH).

Penduduk Nagari Simanau secara keseluruhan berjumlah 1.157 orang, dengan komposisi laki-laki 594, perempuan 563, dan mempunyai jumlah kepala keluarga sebanyak 322. Penduduk ini tersebar di Jorong Karang Putih sebanyak 106 (9,16%) dengan komposisi 53 orang perempuan dan 53 orang laki-laki dan 37 kepala keluarga. Jorong Parik Batu berjumlah 570 orang (49,2%) dengan komposisi 300 laki-laki, 270 perempuan dan 158 kepala keluarga. Yang terakhir adalah Tanjung Manjulai dengan jumlah penduduk 481 (41,5%) dengan komposisi 241 laki-laki dan 240 perempuan dan 124 kepala keluarga.²⁶

Penduduk Nagari Simanau bersifat homogen, dimana secara keseluruhan beretnis Minangkabau, yang dibagi atas 6 suku yaitu suku Melayu, Chaniago, Panai, Melayu Aie Abang, Chaniago Lasi dan Kutianyir. Seratus persen penduduknya beragama islam. Aktifitas ekonomi utama masyarakat berupa bertani dan berkebun. Ini bisa dilihat dari penggunaan lahan pertanian, dimana seluruh kepala keluarga memiliki lahan pertanian, dan perkebunan. Hal ini juga ditunjang dengan

²² Bagian dari wilayah nagari, jika dianalogkan dengan pemerintahan terendah jorong adalah dusun. Tetapi dalam kenyataannya, jorong merupakan desa-desa kecil yang ada di nagari dan dikepalai oleh wali jorong. Pada masa pemerintahan desa, jorong-jorong inilah yang di pecah menjadi desa-desa.

²³ Data program kolaborasi FKKM Sumbar dan BP DAS Agam Kuantan tahun 2006.

²⁴ Ibid.

²⁵ Sungai

²⁶ Data Potensi Umum nagari Simanau, 2006

aturan adat yang mewajibkan kepala keluarga baru untuk menanam 100 buah pohon kopi yang lebih kurang menggunakan lahan seluas 1 Ha. Selain itu mereka juga melakukan aktifitas lain dengan tidak meninggalkan aktifitas utama, aktifitas tersebut berupa berdagang kelontong sebanyak 16 unit dengan menyerap tenaga kerja 32 orang (2,76%), koperasi sebanyak 1 unit dengan menyerap tenaga kerja 60 orang (5,18%), satu kelompok usaha simpan pinjam dengan anggota sebanyak 50 orang (4,32%) dan julo-julo padi sebanyak 10 unit yang melibatkan 80 orang (6,9%).²⁷

Pengelolaan Hutan oleh Masyarakat Nagari.

Spirit komunalisme merupakan sisi mata uang dari sistem ulayat, yang juga pada ruang hutan di Nagari. Keberadaan hutan di Nagari hari ini berada pada status ulayat Nagari, suku dan kaum. Masing-masing kawasan hutan yang berada pada status ulayat tersebut di kelola berdasarkan sistem ulayat. Baik itu hutan yang berada pada Ulayat Nagari (Hutan Ulayat Nagari), hutan yang berada pada status ulayat suku (hutan ulayat suku), dan hutan yang berada pada status Ulayat Kaum (Hutan Ulayat Kaum). Adapun pembagian tersebut karena perbedaan status ulayat, dimana perbedaan tersebut merupakan konsekuensi dari tingkat kekerabatan (faktor geneologis) Masyarakat Minangkabau yang ada pada masing-masing Nagari.

Oleh Masyarakat Nagari Ulayat merupakan objek sumber daya alam yang dikelola secara komunal dan dikelola dengan mempertimbangkan keberlanjutan antar generasi. Selain itu ulayat juga simbol pengikat hubungan kekerabatan Masyarakat Nagari atau dikenal dengan "*Sako pusako*.." sehingga posisi ulayat berfungsi secara ekonomi maupun secara social budaya. Prinsip inilah yang kemudian menjadi landasan bentuk pengelolaan hutan oleh Masyarakat Nagari, dimana hutan merupakan cadangan sumber daya alam antar generasi di Nagari.

Dalam mengatur hubungan antara Masyarakat Nagari dengan hutan berfokus pada 2 (dua) hal utama yaitu; *pantangan* dan *larangan*. Pantangan dan larangan diterapkan sesuai dengan asas pokok hukum adat, yaitu asas kepatutan dan tingkat kebutuhan masyarakat untuk menciptakan tertib sosial di Nagari. Selain itu larangan dan pantangan diukur dan dipengaruhi oleh nilai-nilai sosial, budaya, religi dan bahkan nilai-nilai ekologi. Terminologi pantangan terkait dengan hal-hal yang tidak diperbolehkan terhadap hubungan antara masyarakat dengan nilai-nilai kultural dan religi, sedangkan larangan mengacu kepada hal-hal yang tidak diperbolehkan yang berhubungan dengan kepentingan langsung masyarakat, karena dianggap berdampak atau berpengaruh besar.

Pemanfaatan hutan oleh Masyarakat Nagari sendiri diutamakan bagi perluasan lahan pertanian (*clearing it for agriculture*) dengan mempertimbangkan keberlangsungan dan keseimbangan alam, seperti dilihat dalam pepatah adat; *Nan bancah ditamani banieh, nan kareh dibuek ladang* (yang rawa dijadikan sawah, yang lahan atau tanah keras dijadikan ladang). Prinsip pemanfaatan ulayat yang menempatkan sesuatu pada keseimbangan alam kemudian melandasi pola peruntukkan lahan baik itu untuk persawahan, perladangan, maupun pemanfaatan hutan, sesuai dengan pepatah;

²⁷ Ibid.,

- Kok sawah lah bapiriang-piriang* (sawah sudah berpetak-petak)
Kok ladang lah babidang-bidang (ladang sudah mempunyai bidang-bidang)
Kok banda lah baliku-liku (bandar sudah berliku-liku)
Sawah batumpak di nan data (sawah terdapat di yang datar)
Banda baliku turuik bukik (bandar berliku mengikuti perbukitan)
Jiko tanah lah bakabuang (jika tanah telah dibagi-bagi)
Jiko rimbo lah baanjiuang (jika hutan telah mempunyai batas-batas)

Dengan kondisi hutan di Nagari yang berada pada wilayah perbukitan (*ulayat kareh*/tanah keras), maka Perluasan lahan pertanian terhadap hutan diperuntukkan bagi Ladang dan Parak. Ladang dan Parak sendiri merupakan bentuk perladangan rakyat yang di tanami oleh tumbuhan keras seperti kayu meranti dan tanaman yang berurat tunggang lainnya, seperti karet dan kulit manis. Pola parak dan ladang ini lazim ditemui bagi semua Nagari, terutama di tiga Nagari, yaitu Nagari Kambang, Nagari guguk malalo dan Nagari Simanau. Pembukaan lahan untuk parak atau ladang dilakukan baik itu di ulayat kaum, ulayat suku maupun ulayat Nagari. Di ulayat kaum dan suku bukan hanya bias dimanfaatkan oleh anggota kaum atau suku, namun juga pihak lain di luar kaum dan suku yang berguna untuk menghindari lahan-lahan kosong yang produktif.²⁸ Selain Pemanfaatan hutan dengan pola parak atau ladang oleh Masyarakat Nagari disadari atas kebutuhan pengikat tanah agar tidak longsor. Selain itu di Nagari tersebut terdapat aturan larangan untuk membuka lahan untuk parak atau ladang dengan pola pembakaran lahan.

Dengan pemanfaatan hutan di Nagari dengan fungsi utama sebagai Parak dan Ladang maka pemanfaatan hutan secara langsung baik itu hasil hutan kayu maupun non kayu sebagai sumber mata pencaharian (*gathering Forest Product*) bukanlah hal yang utama. Pemanfaatan hasil hutan oleh masyarakat merupakan mata pencaharian komplementer, dimana pertanian dan perladangan sebagai mata pencaharian utama. Di samping itu baik pengelolaan pertanian, perladangan dan hasil hutan yang berada di atas Pusako Tinggi (ulayat suku/kaum) dan diatas Ulayat Nagari sepanjang untuk kebutuhan sendiri dan atau komunitas, seperti pembangunan rumah, mushalla, balai-balai adat dan keperluan publik lainnya tidak dikenakan Bungo, namun sebaliknya apabila pemanfaatan tersebut berdimensi komersial (diperdagangkan di luar komunitas atau Nagari) maka dikenakan Bungo.

Bungo sendiri adalah semacam pajak atas pemanfaatan sumber daya alam di Nagari yang berdimensi kepentingan komersil (diperdagangkan), sehingga Bungo merupakan instrumen pengendali pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan. Besarnya Bungo-Bungo bagi pemanfaatan sumber daya alam yang dikenakan sebesar 10 % dari total pendapatan pemanfaatan sumber daya alam adalah upaya komunitas (Masyarakat Nagari) membatasi eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan. Selain itu Bungo merupakan bentuk kompensasi kepada Masyarakat Nagari atas pemanfaatan sumber daya alam yang diperniagakan, selain

²⁸ Wawancara dengan Sutan Mudo Pengelola Hutan tanggal 16 Oktober 2006

itu Bungo dipergunakan untuk memulihkan sumber daya alam yang telah dimanfaatkan, sehingga bungo bukan saja kompensasi bagi Masyarakat Nagari, tetapi juga kompensasi bagi alam itu sendiri. Adapun bentuk-bentuk bungo yaitu; *pertama*; Bungo Ampiang bagi penggarapan ladang atau parak dan sawah, *kedua*; Bungo Rimbo/Kayu bagi pemungutan hasil hutan kayu, *ketiga*; Bungo Ameh bagi hasil tambang, dan *keempat*; Bungo Karang bagi hasil laut.

Dalam praktek nilai pengelolaan hutan oleh Masyarakat Nagari terdapat aturan dan tata kelola hutan yang berkesinambungan, yaitu; *pertama*, aturan adat menanam pohon, ditemukan di Nagari Guguk Malalo, yaitu dimana bagi setiap pemuda yang ingin menikah diwajibkan menanam meranti sebanyak 50 pohon dan kulit manis sebanyak 100 batang. Begitu juga bagi perempuan yang ingin menikah diwajibkan membawa 2 batang bibit Kelapa sebagai bekal yang bermanfaat bagi mereka. *Kedua*; metode pemanfaatan hasil kayu, yang mempertimbangkan keseimbangan alam, baik itu keseimbangan hutan maupun sumber daya alam lainnya, seperti; Larangan menebang kayu di daerah aliran sungai (DAS) sampai jarak sekitar 100 m kecuali untuk pembangunan Nagari, larangan menebang kayu di hulu sungai dan pinggir tebing curam, larangan menebang kayu berukuran kecil (misalnya harus 3 m³/batang), larangan menebang kayu jenis tertentu, yang masing-masing Nagari mempunyai ketentuan sendiri, untuk Nagari misalnya dilarang menebang kayu "*sualang*." *Ketiga*; Pemanfaatan rotan atau manau dilakukan ketika tidak ada lagi sumber pendapatan, baik karena kemarau panjang atau kejadian lainnya, *keempat*; Dalam pemanfaatan madu lebah di larang membakar lebah ketika mengambil madu yang berguna menjaga kelestarian sarang lebah agar tidak punah, dan *kelima*; Peruntukan hutan menjadi kawasan hutan, yaitu;

- *Hutan Larangan*, adalah hutan yang disepakati untuk tidak dikelola atau dilarang untuk di kelola. Pelarangan pengelolaan hutan pada kawasan ini berupa pelarangan pemanfaatan kayu, dan pelarangan pembukaan hutan menjadi parak dan ladang. Hutan larangan diposisikan sebagai *Zero Growth*²⁹ karena fungsinya yang sangat vital. Namun, bukan berarti hutan larangan tidak bisa di dimanfaatkan. Di Nagari Kambang, Guguk Malalo dan Simanau, anak kamanakan diizinkan untuk memanfaatkan hasil hutan non kayu, seperti buah jernang, manau dan madu. Hutan Larangan ini bisa berada pada hutan kaum, suku dan Nagari.
- *Hutan Simpanan* adalah hutan cadangan bagi generasi berikutnya, yang boleh dimanfaatkan apabila hutan olahan telah maksimal dikelola terutama dalam peruntukan parak dan ladang. Pembukaan hutan simpanan dapat dibuka atas izin panghulu (datuak) suku yang bersangkutan
- *Hutan Olahan*, adalah hutan yang dapat dikelola bagi pemenuhan kebutuhan. Hasil hutan yang bisa diolah adalah hasil hutan kayu dan hasil hutan non kayu. Hutan olahan ini juga bisa dimanfaatkan menjadi parak atau ladang. Biasanya hutan olahan ini tidak jauh dari pemukiman masyarakat.

Pengelolaan hutan selain untuk Pemanfaatan utama bagi perluasan lahan pertanian (*clearing it for agriculture*) dan pemanfaatan komplementernya yaitu

²⁹ Tidak ada pengelolaan atau pembangunan sama sekali.

pemanfaatan hutan sebagai sumber mata pencaharian (*Gathering Forest Product*), juga hutan berfungsi bagi Masyarakat Nagari sebagai Cadangan perluasan wilayah pemukiman (*founding a village*), dimana bila dilihat lebih dalam bahwa perwujudan Nagari berasal dari Nagari asal dan berkembang menjadi Nagari-nagari lainnya. Oleh Masyarakat Adat Minangkabau Perkembangan Nagari melalui empat tahapan atau yang dikenal juga dengan *Nagari nan Ampek* (Nagari yang empat), yaitu; Taratak, Dusun, Koto dan Nagari.

Taratak adalah tempat kediaman terpencil dari kampung yang muncul dari akibat pembukaan lahan di bukit-bukit atau hutan. Warga Taratak masih mempunyai hubungan dengan keluarga dari kampung asal, sehingga mereka masih memakai mamak atau penghulu dari kampung asal, sehingga pertalian mereka dengan kampung asal masih utuh. Selanjutnya setelah taratak berkembang dengan rumah-rumah baru maka taratakpun membentuk Dusun. Biasanya taratak yang telah berbentuk dusun mempunyai sekurang-kurangnya tiga suku, sebaliknya kurang dari tiga suku, maka masih berbentuk taratak. Perkembangan selanjutnya dari Dusun adalah membentuk Koto. Koto merupakan pusat daerah dari daerah yang mana kemudian berkembang menjadi Nagari. Begitulah proses terbentuknya Nagari.

Masalah-masalah dan Dampak.

Pengelolaan hutan oleh masyarakat di tiga Nagari di atas secara empirik masih hidup dan di praktekkan. Namun disisi lain terdapat tumpang tindih pengelolaan hutan versi Pemerintah yang menggunakan mekanisme hukum formal dalam pengelolaan hutan dengan konsep pengelolaan yang dilakukan Masyarakat Nagari. Konsep pengelolaan hutan versi pemerintah adalah penjabaran lebih lanjut dari kebijakan kehutanan (Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan) dan kebijakan daerah yang mendukung kebijakan tersebut. Tumpang tindih tersebut terlihat nyata dari penentuan kawasan hutan oleh pemerintah di tiga Nagari ini. Kawasan hutan yang di tetapkan oleh pemerintah “secara sepihak” berdampak langsung kepada eksistensi pengelolaan hutan oleh Masyarakat Nagari³⁰, baik dilihat dari *pertama*; kaburnya status hutan ulayat (hutan adat) terhadap hutan negara di kawasan hutan. *Kedua*; Tertutupnya akses masyarakat dalam mengelola hutan di kawasan hutan. *Ketiga*; Hilangnya kontrol masyarakat terhadap hutan ulayat di kawasan hutan, sehingga perambahan hutan maupun penebangan liar di luar kendali institusi lokal, baik itu KAN maupun Pemerintahan Nagari. Berikut ini akan dijabarkan lebih lanjut tentang masalah-masalah dan dampak pengelolaan hutan oleh Masyarakat Nagari.

Kaburnya Status Hutan Ulayat (Hutan Adat) Atas Hutan Negara.

Legitimasi pengelolaan sumber daya alam oleh Nagari adalah pasal 33 UUD 1945. Dinyatakan pada pasal tersebut bahwa; *Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan*

³⁰ Penjabaran lebih dalam mengenai dampak kebijakan kehutanan nasional dan daerah terhadap hak masyarakat adat atas hutan, lihat Laporan Penelitian Nurul Firmansyah; Dampak kebijakan daerah terhadap tenurial masyarakat nagari di kawasan hutan, Qbar & HuMa, 2007.

sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsepsi pasal 33 UUD 1945 kemudian di kenal dengan konsepsi Hak menguasai Negara. Oleh Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960, konsepsi Hak Menguasai Negara (HMN) dijabarkan lebih lanjut dalam pasal 2. Pasal ini menjabarkan bahwa; *pertama* penguasaan tertinggi atas sumber daya alam dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, *kedua* HMN memberikan kewenangan untuk;

- Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan sumber daya alam.
- Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan sumber daya alam.
- Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai sumber daya alam.

Selanjutnya yang *ketiga* adalah bahwa kewenangan diatas digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum indonesia. Keempat HMN dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Spirit HMN yang pada dasarnya merombak bentuk penguasaan kolonial Belanda terhadap sumber daya alam terlihat dengan mengutamakan kemakmuran bangsa sebagai tanggung jawab utama HMN. Namun penafsiran-penafsiran HMN berubah menjadi pola penguasaan absolut negara dengan institusi pemerintah terhadap sumber daya alam, sehingga keberadaan bentuk-bentuk penguasaan lain oleh komunitas masyarakat adat terpinggirkan. Superioritas penguasaan oleh negara atas sumber daya alam diperparah dengan distorsi pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan oleh pemerintah sebagai pengejawantahan sempit negara. I Nyoman Nurjaya secara gamblang menjelaskan distorsi tersebut, oleh beliau rezim Orde Baru menafsirkan HMN sebagai penguasaan oleh pemerintah sebagai representasi sempit dari negara, sehingga pemerintah berperan dalam pengelolaan sumber daya sebagai ; 1) penguasa sumber daya alam (*government resource lord*), 2) pengusaha Sumber daya alam (*government resource protection institution*), 3) institusi yang memproteksi sumber daya alam (*resource protection institution*).³¹ Penafsiran tersebut hingga saat menjadi *mindset* pengelolaan sumber daya alam di Indonesia.

Paradigma pengaturan dan pengelolaan sumber daya alam yang berbasis pemerintah tersebut berimplikasi yuridis dalam bentuk penciptaan model hukum yang represif (represif Law) yang mengandung ciri-ciri sebagai berikut; 1) mengatur norma-norma yang mengabaikan, memarjinalisasi, dan bahkan mengusir hak-hak rakyat (atau secara khusus hak masyarakat adat) atas

³¹ Asep yunan firdaus, Andiko dkk (2007), mengelola hutan dengan memerjarkan manusia (disertai hasil eksaminasi publik terhadap surat dakwaan dan putusan perkara No. 107/Pid.B/2006/PN. Raha dengan terdakwa La Sarika Bin La Harindesi oleh HuMa, ICW, KRHN, dengan majelis eksaminasi; Sahlan Said, Topik Gunawan, Hariadi Kartodihardjo, Nur Amelia, dan Myrna. A. Safitri), HuMa, yayasan Swami, SGPPTF, Samdhana Institute, hal. 22, Jakarta.

penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam, 2) menekankan pendekatan keamanan (*security approach*), 3) menonjolkan sanksi-sanksi hukum yang hanya ditujukan untuk rakyat yang melakukan pelanggaran hukum, 4) memberi stigma kriminologis bagi pelanggar hukum sebagai perusak SDA, penjarah kekayaan alam, peladang liar, perambah hutan, perumput atau penggembal liar, perusuh keamanan hutan, dan lain-lain stigma yang bermakna sama.³²

Turunan paradigma tersebut berlaku juga pada sektor kehutanan. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan pokok kehutanan (UU KKPK) adalah kebijakan kehutanan komprehensif di paska kemerdekaan. UU KKPK memutuskan mata rantai penguasaan hutan yang dinilai kolonialistik di era penjajahan dan beragam-ragam dengan semangat penguasaan oleh negara. Namun UU KKPK belum mampu mengkoreksi penguasaan hutan oleh negara dimasa penjajahan dahulu telah merampas hak-hak masyarakat di dalam dan disekitar kawasan hutan, sehingga terkesan bahwa kemerdekaan hanya transfer kekuasaan dari penjajah kepada pemerintah Indonesia merdeka. UU KKPK secara tegas menyatakan bahwa hutan dan segala sumber daya alam yang ada di dalamnya di wilayah Republik Indonesia dikuasi oleh negara, selanjutnya hak menguasai dari negara tersebut memberi wewenang untuk:

1. menetapkan dan mengatur perencanaan, peruntukkan, penyediaan dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya dalam memberikan manfaat kepada rakyat dan negara.
2. mengatur pengurusan hutan dalam arti yang luas
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang atau badan hukum dengan hutan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai hutan.³³

HMN oleh UU KKPK ditafsirkan bahwa menteri berwenang membagi hutan berdasarkan kepemilikannya, yaitu; 1) hutan negara, ialah; kawasan hutan dan hutan yang tumbuh di atas tanah yang tidak dibebani hak milik dan 2) hutan milik ialah hutan yang tumbuh diatas tanah yang dibebani hak milik. Hutan milik ini kemudian dikenal dengan "hutan rakyat." Hal penting lainnya adalah bahwa UU KKPK menyatakan kawasan hutan adalah wilayah-wilayah tertentu yang oleh menteri ditetapkan untuk dipertahankan sebagai hutan tetap. Kawasan-kawasan hutan tersebut ditentukan melalui proses pengukuhan kawasan hutan, sehingga muncullah kawasan hutan lindung, hutan produksi, hutan suaka alam, dan atau hutan wisata. Pengukuhan kawasan hutan selanjutnya diatur lebih lanjut dalam PP nomor 33 tahun 1970 tentang Perencanaan hutan. PP ini menyebutkan bahwa pengukuhan hutan merupakan bagian dari perencanaan hutan yang terdiri dari; 1) Rencana Umum, 2) Rencana pengukuhan hutan 3) Rencana penatagunaan hutan, dan 4) Rencana penataan hutan. PP ini menggariskan bahwa rencana yang memuat kegiatan pemancangan dan penataan batas untuk memperoleh kepastian kegiatan – kegiatan pemancangan dan penataan batas untuk memperoleh kepastian hukum mengenai status dan batas kawasan hutan.³⁴

³² Ibid.

³³ ibid

³⁴ Ibid.

Pada masa itu pengukuhan kawasan hutan dilakukan oleh Menteri Pertanian yang membawahi Dirjen kehutanan. Untuk melaksanakan pengukuhan tersebut, menteri pertanian kemudian menunjuk Panitia Tata batas yang tata kerjanya akan diatur lebih lanjut. Wilayah-wilayah hutan yang dikukuhkan oleh menteri pertanian tersebut menjadi kawasan hutan, begitu juga sebaliknya perubahan batas kawasan yang telah ditetapkan dengan berita acara tata batas harus dilakukan dengan surat keputusan menteri pertanian.³⁵ Menurut Fay (2005) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1970 tentang perencanaan hutan, memberi kewenangan kepada menteri pertanian untuk menetapkan manakah kawasan hutan negara dan yang bukan. Aturan pengukuhan kawasan hutan kemudian dikeluarkan melalui Surat Keputusan menteri Kehutanan No.85 tahun 1974 tentang Pedoman Penataan Batas Kawasan hutan dan pada pertengahan tahun 1980-an hampir tiga perempat dari keseluruhan tanah Indonesia ditunjuk oleh Departemen Kehutanan yang baru sebagai kawasan hutan. Proses tersebut dilaksanakan oleh departemen sebagai Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK). TGHK dalam kerjanya melakukan survey dan Peta vegetasi berdasarkan penginderaan jauh dan ditentukan oleh proses penilaian biofisik dengan kriteria *Scoring* yang rumit dan mengabaikan keadaan kriteria Sosial.³⁶

TGHK telah menunjuk kawasan hutan yang terdiri dari; 1) Kawasan Konservasi; 19,158,885 Ha., 2) Hutan Lindung; 29,649,231 Ha., 3) Hutan Produksi Terbatas; 29,570,656 Ha., 4) Hutan Produksi Tetap; 33,401,655 Ha., dan 5) Hutan Produksi Konversi 30,000,000 Ha. Ternyata penunjukkan kawasan hutan oleh TGHK mempunyai respon negatif bagi stake holder lainnya, yaitu; *Pertama*, Oleh Pemerintah daerah yang menentang batas dan kekakuan penggunaan ruang yang berhubungan dengan pilihan-pilihan pembangunan, walaupun kemudian terjadi kolaborasi di tahun 1999 dimana terdapat sinkronisasi antara TGHK dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP) sehingga menghasilkan kawasan hutan dari Paduserasi TGHK-RTRWP seluas ± 120.353.104 Ha. (Dephut 2003). *Kedua*, Oleh masyarakat yang hidup disekitar dan didalam kawasan hutan yang notabene sebahagian besar adalah masyarakat adat, yaitu penolakan penetapan sepihak kawasan hutan, sehingga berimplikasi pada hilangnya ruang-ruang masyarakat adat terhadap hutannya. Dengan proses penetapan kawasan hutan yang sentralistik dan tidak partisipatif tersebut dimana penetapan hutan dianggap sah hanya setelah adanya surat keputusan penetapan hutan oleh menteri menimbulkan hilangnya akses masyarakat adat terhadap hutan atau dengan kata lain hilangnya hak masyarakat adat (hak ulayat) terhadap hutan, setidaknya pengkaburan hak ulayat masyarakat adat terhadap hutannya.³⁷

Dampak penetapan kawasan hutan oleh Pemerintah terhadap hutan adat (hutan ulayat) terjadi di Nagari kambang, guguk malalo dan Simanau. Penetapan Kawasan hutan tersebut berupa kawasan Taman nasional, kawasan lindung, dan kawasan hutan produksi terbatas. *Pertama* Di Nagari guguk malalo kabupaten tanah datar ditemukan penetapan sepihak kawasan hutan lindung pada ulayat Nagari Malalo. Penolakan masyarakat terhadap penentuan kawasan lindung

³⁵ ibid

³⁶ Ibid.

³⁷ ibid.

tersebut termanifest dalam aksi masyarakat mencabut patok hutan lindung dan menyidangkan orang yang mematok secara adat di hadapan masyarakat. Kejadian tersebut terjadi pada tahun 2000 dan sebelumnya pada sekitar tahun 1980-an masyarakat juga menolak kawasan lindung di hutan ulayat mereka. *Kedua* Di Nagari kambang kabupaten pesisir selatan di temukan penentuan kawasan TNKS secara sepihak. Menurut masyarakat, penentuan kawasan tersebut dilakukan pada tahun 1993 oleh pihak TNKS. Dalam proses perencanaan hutan, pemangku adat yang pada masa itu di pimpin oleh sutan khalifah tidak diikutsertakan oleh pihak TNKS, dan berita acara pengakuan tidak pernah ditandatangani oleh sutan khalifah.³⁸ Pemetaan dan penetapan kawasan TNKS hanya melibatkan pemerintah desa dengan tekanan oleh pihak pemerintah. Batas TNKS yang diklaim sepihak tersebut bahkan telah sampai pada pemukiman penduduk Nagari kambang, terutama di daerah yang paling dekat dengan kawasan hutan, seperti kampung koto pulai, kampung pasie laweh dan lainnya. Ketiga, Di Nagari Simanau kabupaten solok juga ditemukan hal serupa dimana penetapan kawasan hutan dilakukan secara sepihak, tanpa persetujuan dari masyarakat. Saat ini, di dalam hutan ulayat Nagari dan hutan ulayat suku, terdapat pancang-pancang Hutan Produksi Terbatas (HPT). Penentuan letak pancang tersebut dilakukan tanpa sepengetahuan institusi yang ada di Nagari, baik pemerintah Nagari, BPN dan KAN. Penentuan batas sepihak ini menunjukkan secara tidak langsung superioritas hutan negara atas hutan Nagari. Kondisi ini meresahkan Masyarakat Nagari.³⁹

Pengkaburan hutan ulayat (hutan adat) atas hutan Negara melalui modus penentuan kawasan hutan akibat dari implikasi kebijakan kehutanan setelah paska reformasi yaitu dengan ditandai dengan perubahan UU KKPK menjadi UU Nomor 41 tahun 1999 tentang kehutanan (UUK) tidaklah mengalami perubahan berarti. Perubahan terhadap UU KKPK hanya pada memasukkan klausul baru berupa kewenangan pemerintah untuk menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan dan penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional. Pengkaburan hak masyarakat adat selanjutnya dipertegas dengan tidak merubah secara utuh hutan adapt dari domein hutan negara oleh UUK. UUK sebenarnya tidak berbeda dengan UU KKPK, hanya saja dalam UU KKPK pembagian hutan ini didasarkan kepada pemilik, bukan Status. Oleh UUK sendiri membagi status hutan atas; 1) Hutan Negara, dan 2) Hutan Hak. Hutan Negara adalah; hutan yang berada pada pada tanah yang tidak dibebani hak, sedangkan hutan hak adalah; hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah. Namun setidaknya terdapat kemajuan dalam UUK yang mengakomodir keberadaan hutan adapt dalam ruang lingkup hutan Negara, dimana dalam pengertiannya hutan adapt adalah hutan Negara yang berada dalam wilayah uhukum adat, namun ambigiunitas pengakuan terhadap hutan adapt tersebut tidak memberi pijakan hukum yang berarti bagi keberadaan hutan adat.

³⁸ Terungkap dalam pertemuan antara masyarakat nagari kambang dengan Pihak TNKS pada bulan juni.

³⁹ Belum ditemukan secara pasti tahun berapa penetapan kawasan hutan pada masing-masing nagari, namun dari hasil diskusi kampong dan FGD-FGD yang dilakukan ditemukan bahwa penetapan kawasan hutan pada tiga nagari tersebut terjadi antara tahun 1985-1997, atau sebelum lahirnya UUK.

Tertutupnya Akses Masyarakat Dalam Mengelola Hutan Di Kawasan Hutan.

Kaburnya status hutan adat atas hutan negara tentunya menimbulkan implikasi-implikasi negatif terhadap keberadaan hutan adat. Tertutupnya akses masyarakat adat terhadap hutannya merupakan salah satu implikasi negatif tersebut. Dampak nyata tersebut adalah larangan pemanfaatan kayu untuk kebutuhan dalam Nagari sendiri, fenomena ini terjadi di Nagari guguk malalo, Nagari Kambang dan Nagari simanau. Bagi Masyarakat Nagari Kambang Ketergantungan mereka terhadap hutan cukuplah besar, dengan pembatasan dan atau penutupan akses masyarakat dalam pengelolaan hutan berdampak langsung bagi ekonomi masyarakat, selain itu juga berdampak pada tekanan terhadap pola-pola pengelolaan hutan berdasarkan nilai-nilai adat, dan bahkan hilangnya hak ulayat Masyarakat Nagari terhadap hutan mereka.

Kekhawatiran ketidak pastian pengelolaan hutan adat oleh Masyarakat Nagari Kambang terlihat dari pernyataan Datuak nan Batuah yang merupakan tokoh adat Nagari kambang; *“Bahwa hutan Nagari kambang ini terletak pada tapal batas Nagari Muaro Labuh Kab. Solok Selatan, dan pada saat ini baik hutan Nagari, kaum dan suku telah termasuk di wilayah TNKS, jadi kami dari penghulu-penghulu telah juga mempersiapkan juga hal-hal untuk mengambil hak pengelolaan kembali seperti dahulunya (Sebelum TNKS), jika tidak kami persiapkan maka anak kamanakan kami akan di kanakan hukum oleh pihak TNKS”*. Walaupun sebenarnya pola pengelolaan hutan terutama dalam hal pemanfaatan kayu dengan nilai-nilai adat telah diterapkan oleh Masyarakat Nagari Kambang. Hal ini dijelaskan panjang lebar oleh Rajo adat Nagari Kambang. Beliau menyatakan bahwa; *..... secara ketentuan adat yang telah sepakati dulunya itu adalah melakukan tebang pilih, karna apabila kayu yang diperkirakan udah berumur layak tebang serta usia kayu tersebut cukup dengan standar dan itu hanya boleh 2 sampai 3 pohon kayu dalam 1 bulan yang mempunyai jarak antara pohon pertama dan kedua adalah 20 sd 25 m, sementara pohon yang telah di tebang itu harus di lihat sekitarnya apakah akan ada bibit baru atau tidak, biasanya bibit itu ada berproses alami yang tumbuh dan berkembang sedia kala induknya.....*Selanjutnya penerapan nilai-nilai adat ini dijaga dengan penerapan Sanksi, seperti yang diutarakan oleh Rajo Adat, yaitu; *“kepada anak kemanakan yang melanggar ketentuan yang di sepakati oleh niniak mamak maka akan di kenakan sanksi, seperti di Bukit Baharangan ada jenis kayu yang sama dengan nama bukit itu yaitu kayu Bharangan, apabila kayu ini di ambil maka sanksi adat-nya adalah menanam bibit baru dengan jenis yang sama ditambah dengan denda (uang) sebanyak harga jual kayu tersebut, dan apabila tidak dilaksanakan di kenai sanksi adat-lainya yaitu di buang sapanjang adat.* Ironisnya pembalakan kayu pada kawasan TNKS marak dilakukan oleh para cukong kayu yang berkolaborasi dengan oknum aparat pemerintah dengan modus memberikan upah kepada masyarakat lokal. Institusi lokal (adat) baik itu pemerintah Nagari maupun KAN mengalami kesulitan dalam mencegah hal ini.

Pembatasan pemanfaatan hutan oleh masyarakat bukan hanya melarang pemanfaatan kayu, namun juga hasil hutan non kayu. Hal ini terjadi di Nagari guguk malalo kabupaten tanah datar, dimana dengan diterapkannya perda Kabupaten Tanah datar No.18 tahun 2003 tentang tentang izin pengambilan hasil

hutan ikutan. Perda ini memberikan Pembatasan pemanfaatan hasil hutan non kayu. Pembatasan-pembatasan tersebut sebenarnya secara tidak langsung menutup akses Masyarakat Nagari untuk mengelola hasil hutan non kayu. Bentuk-bentuk pengaturan yang menutup akses Masyarakat Nagari dalam mengelola hasil hutan non kayu adalah; 1) tidak dikenalnya institusi adat atau Nagari sebagai subjek pemanfaatan hasil hutan, 2) sistem perizinan pemanfaatan yang sangat prosedural dan bertumpu pada kebijaksanaan Bupati sebagai satu-satunya subjek pengelola hutan, 3) tidak dikenalnya hutan ulayat (hutan adat).

Pembatasan pengelolaan hutan oleh Masyarakat Nagari berefek domino bagi kondisi sosial budaya dan ekonomi. Rentetan efek domino tersebut dirasakan masyarakat berupa melunturnya nilai-nilai kebersamaan / komunal yang merupakan semangat dasar pengelolaan sumber daya alam oleh masyarakat adat (Masyarakat Nagari) dalam pengelolaan hutan. Melunturnya semangat tersebut kemudian kontras dengan menguatnya nilai-nilai individualisme seiring dengan fenomena cukong-cukong kayu yang memanfaatkan masyarakat di sekitar hutan dalam mengeruk hasil hutan secara tidak bertanggung jawab. Selain itu menipisnya peran institusi lokal (institusi adat) sebagai institusi pengelola sekaligus pengawas penerapan nilai-nilai adat memberikan andil terhadap pergeseran-pergeseran nilai-nilai kearifan dalam pengelolaan hutan. Selain dilihat dari aspek sosial budaya, pada aspek ekonomi terjadi proses pemiskinan terhadap Masyarakat Nagari berupa dampak ekonomi dari beralihnya pola tradisional masyarakat yang selama ini mengelola hutan kepada aktifitas lain, sehingga dengan keterbatasan keterampilan masyarakat di sekitar hutan mengakibatkan lemahnya kemampuan masyarakat tersebut dalam menopang kebutuhan ekonomi keluarga. kondisi ini jelas terlihat pada wilayah kampung-kampung di sekitar TNKS yang berada di Nagari kambing.

Hilangnya Kontrol Masyarakat Terhadap Hutan Ulayat Di Kawasan Hutan.

Ternyata penerapan kebijakan kehutanan bukan hanya menutup akses Masyarakat Nagari atas hutannya, namun juga berimplikasi pada hilangnya kontrol Masyarakat Nagari atas hutannya. Fenomena ini terlihat dari lemahnya kontrol Masyarakat Nagari terhadap Praktik-praktik pencurian kayu yang dilakukan oleh cukong kayu dengan mengikutsertakan beberapa oknum masyarakat lokal sebagai orang yang terdepan dalam operasional kegiatan. Aktifitas tersebut tidak bisa di cegah oleh pemerintah Nagari maupun KAN. Bahkan para pelaku kerusakan hutan secara terang-terangan mengabaikan keberadaan institusi lokal atas aktifitas-aktifitasnya, seperti yang dialami oleh seorang aparat pemerintah Nagari kambing yang menyatakan bahwa; *“Pada tahun yang lalu pernah terjadi penodongan senjata dari salah aparat keamanan negara ini kepada masyarakat Nagari/adat karena masyarakat mencoba menghalang aparat tersebut merambah hutan yang jelas-jelas pohon kayu yang di tebang tersebut adalah satu kawasan hutan lindung yang berguna sebagai kawasan hutan tangkapan air hujan, tapi apa daya, masyarakat tidak mempunyai kewenangan yang tinggi dan kekuatan secara hukum, maka hal ini berjalan sesuai dengan harapan para cukong-cukong kayu. Tapi apabila masyarakat yang menebang kayu demi kepentingan hidup dan Nagari mereka sendiri, itu dijadikan senjata bagi aparat keamanan untuk menangkap dan memeras masyarakat, fenomena-fenomena*

ini merupakan hal yang terpaksa dan biasa diterima oleh masyarakat adat/ Nagari Kambang."

Dari pernyataan diatas menunjukkan bahwa pencurian kayu, yang saat ini dikenal dengan *illegal logging*, tidaklah *unsich* masalah penegakan hukum belaka, namun juga perlu dilihat bahwa akibat tumpang tindihnya status hutan yang kemudian diiringi dengan ketimpangan pola pengelolaan hutan antara Masyarakat Nagari dengan pemerintah dan pemilik modal di sisilain mendorong pencurian kayu secara massif. Hilangnya akses masyarakat adat dalam mengelola hutan, otomatis menghilangkan otoritas institusi Masyarakat Nagari dalam melindungi hutan dari kerusakan akibat aktifitas pencurian kayu, selain itu ketimpangan ekonomi juga muncul akibat dominasi pengelolaan yang bertumpu pada pemerintah dan pemilik modal, sehingga masyarakat secara pragmatis menebang kayu di kawasan hutan yang didukung oleh para cukong kayu dan oknum aparat pemerintah.

Pergulatan Pengelolaan Hutan.

Tantangan dan tekanan terhadap pengelolaan hutan Masyarakat Nagari dengan nilai-nilai adat oleh kebijakan kehutanan direspon beragam di tiga Nagari ini. Walaupun status hutan adat (ulayat) dilihat dari kaca mata hukum formil tidak diakui tetap saja secara sosiologis hutan ulayat (hutan adat) adalah bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan mereka. Beragam bentuk perlawanan Masyarakat Nagari terhadap tekanan kebijakan kehutanan, bila dilihat terdapat ragam perlawanan terhadap tekanan tersebut, yaitu; **1) Pengabaian terhadap penentuan kawasan hutan;** terjadi di Nagari simanau, dimana oleh Masyarakat Nagari ini, penentuan kawasan hutan Produksi terbatas tidak menghalangi pola pengelolaan hutan berdasarkan nilai-nilai adat. Oleh Masyarakat Nagari tetap konsisten menentukan peruntukkan hutan menurut adat, yaitu adanya hutan larangan, hutan simpanan dan hutan olahan. Hutan larangan bagi Masyarakat Nagari sinergi dengan *boshwijzen*⁴⁰, sedangkan hutan simpanan dan hutan olahan disesuaikan dengan kondisi alam dan disepakati bersama Masyarakat Nagari. Kondisi yang sama terjadi juga di Nagari guguk malalo. Di Nagari guguk malalo hutan ulayat Nagari adalah hutan simpanan bagi keberlanjutan kehidupan antar generasi di Nagari ini, walaupun menurut versi pemerintah kawasan hutan ulayat Nagari tersebut adalah kawasan hutan lindung tetap saja Masyarakat Nagari ini tidak mengakui penentuan kawasan hutan secara sepihak tersebut. Namun uniknya hutan ulayat Nagari bagi mereka berfungsi lindung karena kebutuhan akan keselamatan sumber air dan reduksi bencana alam dengan menerapkan sanksi-sanksi adat bagi siapa saja yang memanfaatkan hutan, terutama komoditi kayu yang dianggap diluar kebutuhan komonitas Nagari dan kesepakatan ninik mamak atau pemerintah Nagari. **2) Perlawanan terhadap kebijakan kehutanan dengan penerapan mekanisme adat;** terjadi di Nagari Guguk Malalo, yaitu dikenakannya sanksi adat kepada orang yang mematok hutan ulayat Nagari mereka untuk penentuan kawasan lindung yang terjadi pada tahun 2000.

⁴⁰ Kawasan hutan lindung yang telah ditetapkan oleh pemerintahan Kolonial Belanda. Oleh masyarakat nagari kawasan ini adalah kesepakatan antara pemerintah cKolonial Belanda dengan masyarakat nagari sehingga masyarakat nagari mematuhi kawasan ini menjadi kawasan lindung atau hutan larangan.

Oleh Masyarakat Nagari pematokkan tersebut adalah upaya menciderai keberadaan Hak Ulayat Nagari atas hutan dimana orang-orang ini telah menciderai hukum adat sehingga sanksi adat yang diiringi dengan pencabutan patok kawasan hutan lindung sebagai upaya normalisasi tertib sosial Masyarakat Nagari.

Pergulatan pengelolaan hutan antara Masyarakat Nagari disatu sisi dengan pemerintah di sisi lain merupakan perwujudan dari tuntutan pluralisme hukum di lapangan sosial. Masyarakat Nagari adalah aktor dari pengusung tuntutan atas pilihan-pilihan hukum tersebut. Secara konseptual fenomena diatas bisa diukur dari seberapa lemahnya (*Weak legal pluralism*) atau kuatnya pluralisme hokum (*Strong legal Pluralism*). Oleh Griffiths penjelasan singkat mengenai pluralisme kuat dan pluralisme lemah adalah; pluralisme hokum kuat berlaku pada kondisi dimana suatu masyarakat tidak hanya tunduk pada hokum Negara ataupun aturan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga Negara, sehingga tertib hukum yang berlaku pada masyarakat tersebut tidak seragam dan sistematis. Sementara pluralisme hokum yang lemah merujuk pada situasinya berlakunya berbagai sistem hokum dalam lapangan atau wilayah sosial yang sama, namun hokum atau aturan yang lain ditentukan dan dikontrol oleh Negara.⁴¹ Bentuk-bentuk perlawanan atas kawasan hutan yang ditetapkan oleh pemerintah bisa dilihat sebagai perwujudan dari *Strong Legal pluralism* (pluralisme hukum kuat).

Namun disisi lain aturan-aturan dari luar (kebijakan kehutanan/hukum Negara) mencoba memberlakukan diri dalam lapangan social tersebut secara bersamaan, sehingga hal ini menggambarkan situasi *Semi-autonoms social fields* (SASF), yang oleh Falk Moore kemampuan untuk mengatur diri sendiri komunitas (self-regulating) dalam lapangan social tertentu terlihat outonom. Namun, otonominya tidak bersifat total karena masih dipengaruhi oleh aturan atau hukum dari luar lapangan social tersebut.⁴² Salah satu bentuk pengaruh aturan luar atas hokum lokal adalah pemberlakuan Peraturan Nagari Simanau No.04 tahun 2003 tentang keamanan, ketertiban, keindahan dan lingkungan hidup.⁴³Perna ini baik secara substansi norma, institusi hukum dan mekanisme penerapan sanksi menggunakan nilai-nilai adat (hukum lokal). Namun Sebenarnya, pengaruh hukum formil terhadap hukum local (adat) lahir beriringan dengan formilisasi nilai adat dalam Perna ini, karena Perna tidak bisa dilepaskan dari sistem perundang-undangan (sistem hukum formil). kemudian pengaruh lainnya adalah pilihan kepada kelembagaan negara (aparatus penegak hukum) atas penerapan sanksi apabila tidak bias diselesaikan oleh institusi lokal (adapt) dengan mekanisme local (adat). Persinggungan antar hukum (hukum adat dengan hukum Negara) bukan hanya melahirkan kontradiksi atau pertentangan, namun juga melahirkan hubungan inkoorporasi (penggabungan sebagian aturan sebuah system hukum ke dalam system hukum lainnya) dan penghindaran (salah satu system hukum menghindari keberlakuan system hukum lainnya).⁴⁴

⁴¹ Rikardo Simarmata ,dalam "Pluralisme Hukum, sebuah pendekatan Interdisiplin", (2005) HuMa, Ford Foundation, hal; 9.

⁴² Ibid

⁴³ Peraturan Nagari No.04 tahun 2003 tentang Keamanan, ketertiban, keindahan dan lingkungan hidup. Perna juga mengatur tentang pengelolaan hutan, pelestarian lingkungan, yang mana nilai-nilainya diambil dari nilai-nilai adat.

⁴⁴ Ibid

Secara praksis, besarnya tekanan hukum formil (kebijakan kehutanan) terhadap hukum lokal juga mempengaruhi besarnya kemampuan komunitas (masyarakat Nagari) dalam memilih pluralisme hukum dalam realitas sosialnya. Secara kualitas tekanan atas hutan ulayat Nagari Kambang oleh Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS) berbeda dengan tekanan hutan lindung dan hutan produksi terbatas atas hutan ulayat Guguk Malalo dan hutan ulayat Nagari Simanau karena beberapa hal, yaitu; *pertama; Struktur pengelola kawasan hutan*. Pada kasus TNKS yang dikelola oleh Balai Taman Nasional dimana balai ini secara langsung dibawah Departemen Kehutanan berpengaruh terhadap respon atas kebutuhan pengelolaan berbasis Masyarakat Nagari. Struktur pengelolaan tersebut bersifat sentralistik sehingga komunikasi dialogis antara Masyarakat Nagari dengan Balai Taman Nasional terasa begitu jauh. Hal ini memperlebar ruang konflik antara Masyarakat Nagari dengan TNKS. Berbeda halnya dengan hutan lindung yang ada di Nagari Guguk Malalo dan Hutan Produksi Terbatas yang ada di Nagari Simanau. Dua kasus tersebut dikelola secara aktif oleh Dinas Kehutanan Kabupaten dan Propinsi sehingga proses dialog antara Masyarakat Nagari dengan pemerintah tidak begitu jauh. Kondisi ini memberi andil pada akomodasi lebih pada hukum lokal (adapt) dalam mengelola hutan dibandingkan dengan TNKS. *Kedua; Rezim Hukum Yang digunakan*. Pilihan atas rezim hukum yang digunakan berhubungan dengan lembaga pemerintahan yang mengelola kawasan hutan. Secara normatif, baik itu Balai Taman Nasional (pemerintahan pusat), Maupun Dinas Kehutanan Kabupaten dan Propinsi (pemerintahan daerah) tunduk pada rezim kebijakan kehutanan, namun dalam konteks praksis; Dinas Kehutanan lebih fleksibel dalam menerima perkembangan hukum di tingkat daerah terutama yang berhubungan dengan perkembangan otonomi daerah. Bergulirnya otonomi daerah adalah salah satu dinamika perubahan-perubahan hukum yang bisa menjadi kekuatan komunitas (Masyarakat Nagari) dalam menuntut pluralisme pengelolaan hutan di Nagari. Bila diperiksa lebih dalam pada kebijakan daerah, sebenarnya peluang Masyarakat Nagari untuk menuntut dan mempertahankan pengelolaan hutan berbasis Masyarakat Nagari cukuplah besar, ini ditandai dengan lahirnya kebijakan pemerintah desa baru pasca reformasi yang oleh propinsi Sumatera Barat dan pemerintah-pemerintah kabupaten melahirkan kebijakan pemerintahan Nagari, dimana terdapat aturan yang mengakui keberadaan Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dan mengakui keberadaan ulayat Nagari,⁴⁵ sehingga argumentasi-argumentasi komunitas (Masyarakat Nagari) atas tuntutan pengelolaan hutan dan hak ulayat atas hutan lebih tajam dan tindakan-tindakan pemerintah yang berhubungan dengan pengelolaan hutan dilaksanakan lebih hati-hati. Namun dinamika tersebut belum mampu melahirkan kebijakan-kebijakan daerah yang berhubungan dengan pengelolaan hutan sinergi dengan semangat kebijakan pemerintahan Nagari, sehingga kebijakan tersebut memperkuat kebijakan kehutanan nasional. Berbeda halnya dengan kawasan hutan yang dikelola aktif oleh oleh Departemen Kehutanan atau Balai Taman Nasional (Pemerintahan Pusat). Balai Taman Nasional Kerinci Seblat misalnya, lebih menerapkan kebijakan kehutanan nasional secara kaku, sehingga akomodasi

⁴⁵ Konsep pemerintahan nagari sendiri dikritisi oleh beberapa kalangan (NGO, ORMAS, Akademisi, dan beberapa pemangku adapt) sebagai kebijakan yang belum mampu memaknai pemerintahan terendah berdasarkan hak asal usul.. Perda no.9 tahun 2000 yang kemudian diubah dengan Perda No.2 tahun 2007 dianggap gagal mengembalikan spirit pemerintahan nagari yang sinergi dengan pemerintahan adat.

terhadap pengelolaan hutan oleh Masyarakat Nagari berada pada posisi yang lemah, sehingga Hal ini memberi andil terhadap konflik antara Masyarakat Nagari dengan pemerintah menjadi lebih tajam. Pada kasus TNKS, dengan kekakuan penerapan kebijakan kehutanan nasional dan struktur Balai Taman Nasional yang sentralistik memperburuk ruang dialog antara Masyarakat Nagari dengan pemerintah, bahkan kesukaran dialog tersebut juga dialami antara pemerintahan daerah dengan pemerintah (Pemerintahan pusat/Departemen kehutanan).

Kesimpulan.

Hutan oleh Masyarakat Nagari adalah bagian dari sistem ulayat yang tidak bisa dipisahkan dari konteks ekonomis, sosiologis, kultural Masyarakat Nagari, sehingga antara Masyarakat Nagari sebagai subjek dengan hutan ulayat (hutan adat) sebagai objek adalah bagian utuh yang tidak dipisahkansatu sama lain. Sistem nilai dalam pengelolaan hutan oleh Masyarakat Nagari merupakan sistem nilai adat yang lahir beriringan dengan hadirnya Masyarakat Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Sistem nilai adat itulah yang merupakan dasar pengelolaan hutan oleh Masyarakat Nagari.

Pengelolaan hutan oleh Masyarakat Nagari ternyata tidak mendapatkan tempat yang layak oleh kebijakan kehutanan. Kebijakan kehutanan mempunyai logika tersendiri dalam pengelolaan hutan, dimana pengelolaan tersebut disandarkan pada pemerintah (negara) dan atau pemilik modal sebagai tumpuan utama pengelolaan hutan, sehingga hal ini melahirkan irisan-irisan konflik antara Masyarakat Nagari (masyarakat adat) di satu sisi dengan pemerintah dan atau pemilik modal disisi lain.

Persinggungan tata kelola hutan antara Masyarakat Nagari dengan pemerintah (negara) adalah berlakunya pilihan-pilihan hukum (pluralisme hukum) dilapangan sosial. Masyarakat Nagari merupakan subjek.

Daftar Pustaka

- Ali, Muhammad, Naldi gantika dan Nurul Firmansyah, Laporan penelitian; pengelolaan hutan berbasis Nagari, Qbar & HuMa, Padang, 2007.
- Anwar, Chairul *Hukum Adat Indonesai Meninjau Hukum Adat Minangkabau*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1997,
- Data program kolaborasi FKMM Sumbar dan BP DAS Agam Kuantan , 2006
- Demografi Nagari Kambang, 2006
- Data Potensi Umum Nagari Simanau, 2006
- Data Potensi Nagari Guguk Malalo, 2006
- Firmansyah, Nurul, Laporan Penelitian; Dampak kebijakan daerah terhadap tenurial Masyarakat Nagari di kawasan hutan, Qbar & HuMa, 2007
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat sebuah Himpunan Dokumen Peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat Sedunia, Komnas Ham, Jakarta, 2006.
- Simarmata , Rikardo dkk , Pluralisme Hukum, sebuah pendekatan Interdisiplin, HuMa, Ford Foundation, Jakarta, 2005.
- Yunan Firdaus, Asep, Andiko dkk, mengelola hutan dengan memenjarakan manusia, HuMa, yayasan Swami, SGPPTF, Samdhana Institute, Jakarta, 2007.

Profil Perkumpulan Qbar

Latar Belakang/Sejarah Ringkas

Secara legal, Qbar didirikan di Padang Sumatera Barat (Sumbar) pada tanggal 4 Januari 2002 berdasarkan akte Nomor 05 dari notaris Hermon S.H. Namun embrionik kehadiran lembaga ini telah ada dan tumbuh jauh sebelum era reformasi bergulir (era yang dimulai semenjak runtuhnya rezim orde baru pimpinan suharto pada tahun 1998). Para pendiri dan penggagas lahirnya Qbar sebagian besarnya adalah mantan aktivis mahasiswa yang aktif dalam gerakan sosial dan demokratisasi pada tahun 1990-an yang mencapai momentumnya pada 1998.

Pada tahun 1996, sebagian besar penggagas dan pendiri Qbar mendirikan Lembaga Riset dan Advokasi (LRA). Lembaga LRA ini kemudian menjadi semacam icon perlawanan rakyat terhadap otoriterisme, penindasan dan ketidakadilan di Sumbar. LRA merupakan lembaga utama yang membidani lahirnya Serikat Petani Sumatera Barat (SPSB) dan Aliansi Masyarakat Adat Sumatera Barat (AMA-SUMBAR). Bersama kedua organisasi ini LRA melakukan upaya-upaya perjuangan pengembalian hak-hak (pemilikan dan pengelolaan sumber daya agraria, kemerdekaan berserikat dan berkumpul menentukan nasib sendiri dan lain-lain).

Setelah berjalan lebih dari 6 tahun, LRA dirasakan masih belum efektif membawa perubahan yang diharapkan. Melalui evaluasi dan refleksi yang mendalam disadari bahwa aktifitas dan agenda yang telah dilakukan selama ini sangat parsial dan sektoral. Perjuangan selama ini barulah pada level dan dataran pertempuran (*battle*) bukan pada level peperangan (*war*) *Winning In The Battle does not neccessalirily mean winning in the war.*

Rezim otoriter dan refresif memang telah berhasil ditumbangkan. Tanah rakyat yang selama ini dirampas, sebagiannya telah berhasil direklaming oleh rakyat di berbagai daerah. Pendekatan keamanan yang selama ini digunakan sebagai metode yang sangat ampuh dalam membungkam dan mengkebiri kedaulatan dan hak azazi rakyat telah berkurang secara signifikan. Namun, penindasan, ketidakadilan, manipulasi politik dan ekonomi dalam berbagai bentuk dan wujud masih bercokol di muka bumi pertiwi ini.

Untuk itu, dipandang perlu sebuah format, orientasi, metode dan *playing field* baru perjuangan bagi perwujudan keadilan, demokratisasi dan penegakan hak azazi manusia yang merupakan elemen dasar (*main ingredienst*) dari penciptaan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Setelah melalui proses persiapan dan pematangan, Qbar kemudian didirikan untuk menjawab tantangan itu.

Apa dan Kenapa Qbar ?

Tidak seperti lembaga atau organisasi lain, nama **Qbar** bukanlah sebuah singkatan (*abbreviation*). Kata **Qbar** berasal dari dua suku kata yaitu **Q** (equilibrium-keseimbangan) dan **bar** (line-garis). jadi Qbar berarti garis keseimbangan. Pilihan nama ini diambil atas kesadaran bahwa untuk mewujudkan sebuah sistem yang demokratis dan adil perlu adanya keseimbangan.

Dalam ranah pergerakan dan perjuangan, Qbar tidak ingin terjebak pada isu dan aktifitas parsial dan sektoral. Perhatian dan kerja ke depan mestilah holistik, integral dan sinergis. Semua unsur dan elemen yang ada di dalam sistem mesti diseimbangkan. Tidak mungkin akan menghasilkan suatu tata pemerintahan yang baik bila hanya mengganti dan mengutak-atik para penyelenggaranya saja tanpa dibarengi dengan penguatan dan pemberdayaan rakyat serta produksi hukum dan kebijakan yang mampu mendorong terwujudnya hal itu.

Pada dataran dan tingkatan tertentu, berhadapan secara frontal dengan penyelenggara negara bukanlah sebuah pilihan bijak. Berdialog, membangun saling pengertian dan kepercayaan serta membangun aliansi taktis dan strategis diantara semua *stakeholders* negara merupakan sesuatu yang harus dijadikan pertimbangan.

Visi dan Misi

Visi

Terwujudnya tatanan kehidupan kebangsaan dan kerakyatan yang adil dan demokratis untuk mencapai masyarakat yang adil , makmur dan sejahtera.

Misi

Lahirnya hukum dan kebijakan untuk memenuhi keadilan, kemakmuran dan kesejahteraan bagi rakyat, semakin kuatnya rakyat untuk memenuhi keadilan, kesejahteraan dan kemakmuran dan menguatnya kemampuan Qbar dalam mencapai visinya.

Semua hal itu akan diperjuangkan melalui (1) fasilitas proses menumbuhkan dan peningkatan kapasitas pemerintah dalam pembuatan hukum dan kebijakan yang responsif dalam memenuhi keadilan dan kesejahteraan. (2) fasilitas penguatan basis (rakyat) untuk memenuhi keadilan, kesejahteraan, dan kemakmuran serta pengembangan, dan (3) penguatan institusi Qbar.

Bentuk dan Struktur Organisasi

Qbar merupakan organisasi non pemerintahan yang bersifat nirlaba, independen dan non partisipan. Bentuk organisasi Qbar adalah perkumpulan. Kekuasaan pengambilan keputusan tertinggi dan fungsi legislasi organisasi berada pada Rapat Umum Anggota (RUA) yang diadakan setiap 3 tahun sekali. Fungsi pengawasan dan kontrol berada pada Majelis Anggota. Sementara fungsi eksekutif dimandatkan dan dijalankan oleh direktur eksekutif (bersama perangkat-perangkat pelaksana

yang dibentuk dan diangkat oleh direktur eksekutif). Majelis Anggota dan direktur eksekutif dipilih, diangkat, dimintakan pertanggungjawabannya serta diberhentikan melalui rapat anggota.

Susunan Pengurus:

Majelis Anggota :

1. Ir. Rachmadi
2. Kurnia Warman, SH., MH
3. Albadri Arif

Badan Pelaksana:

Direktur	: Jomi Suhendri. S, SH
Manager Keuangan	: Anastasia, SE
Administrasi dan Kesekretariatan	: Mora Dingin
Program	: Lili Suarni, SH
Kampanye dan Jaringan	: Nurul Firmansyah, SH
Informasi dan Dokumentasi	: - Naldi Gantika, SH - Tri Astuti, S.Sos
Magang	: - Roysal, SH - Feri Junaidi

Beberapa Kegiatan yang telah dilaksanakan

- **Pengorganisasian masyarakat**

Qbar sudah melakukan kegiatan “Pengorganisasian Nagari Untuk Demokratisasi Kebijakan Sumber Daya Alam di Daerah”, yang didanai oleh Yayasan KEMALA Jakarta - United States Agency for International Development (USAID). Kegiatan ini dilakukan di 3 nagari yaitu : nagari Simarasok Kabupaten Agam, Nagari Situjuah Gadang Kabupaten Limapuluh Kota dan Nagari Situjuah Gadang Kabupaten Limapuluh Kota.

- **Penelitian**

1. Studi Peradilan Negara dan Peradilan Lokal bekerjasama dengan HuMA (Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis);
2. Studi Kebijakan : Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah di Sumatera Barat bekerjasama dengan Yayasan KEMALA – The U.K. Dept Of International Defelopment (DfID);
3. Observasi Community Justice di Sumatera Barat bekerjasama dengan Yayasan KEMALA – DfID;

4. Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat Nagari di Kanagarian Kambang Kabupaten Pesisir Selatan, Nagari Malalo Kabupaten Tanah Datar dan Nagari Simanau Kabupaten Solok, bersama dengan HuMa Jakarta;
5. Dampak Kebijakan Kehutanan Terhadap Hak Tenurial Masyarakat Adat di Sumatera Barat berkejasama dengan HuMa Jakarta.

- **Kampanye**

Qbar sudah membentuk Pusat Informasi yang dinamakan dengan “Info Sumatera” yang didanai oleh DfID, tujuan dari media informasi ini adalah untuk mengkampanyekan isu-isu hutan di Sumatera.

Alamat.

Jln. Bayur I No. 1, Lolong Padang,
Sumatera Barat

Telp./fax. 0751 - 40516

Email. qbar.padang@gmail.com