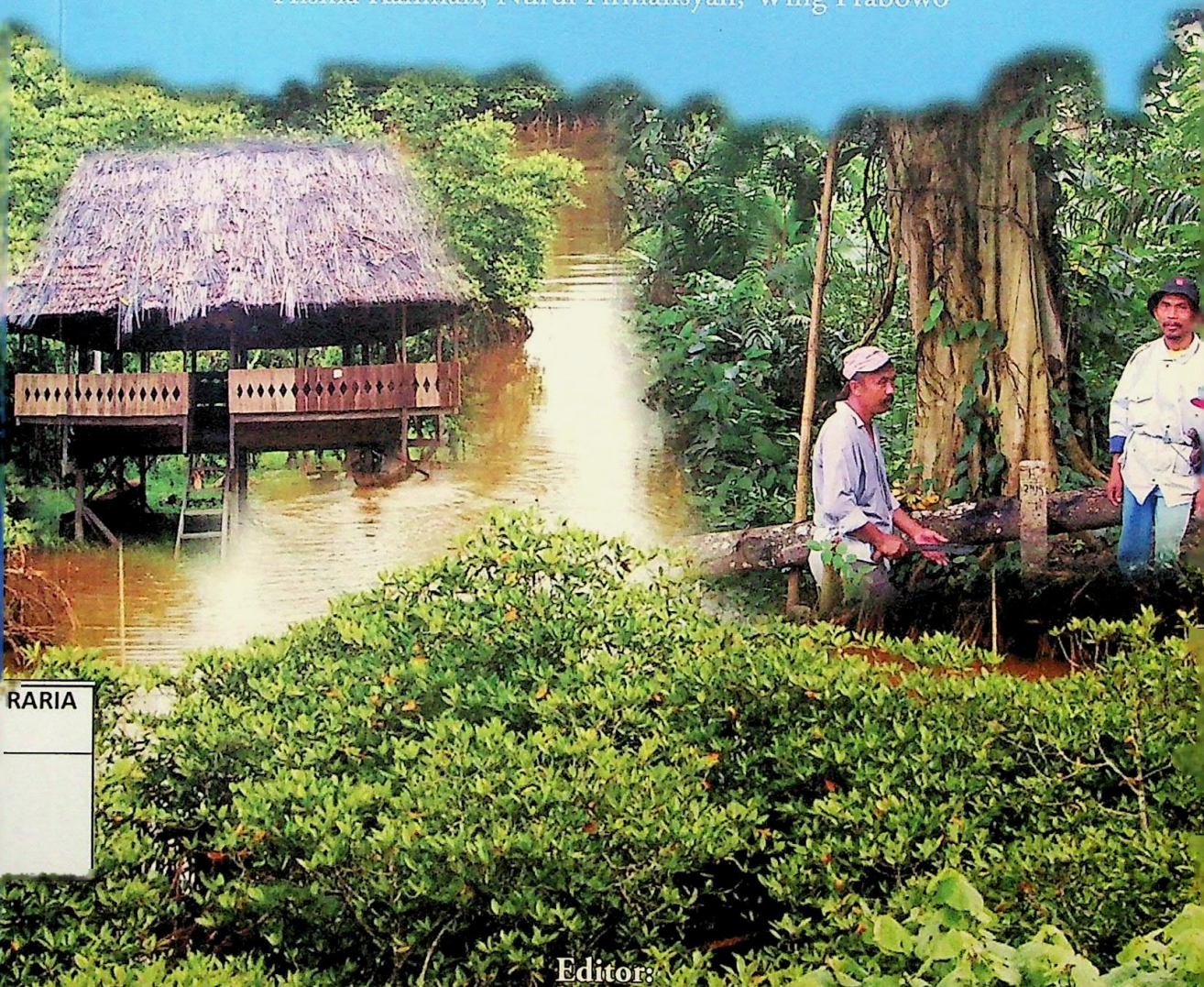
HuMa

ATURAN DAERAH DAN TENURE MASYARAKAT ADAT

(STUDI KASUS DI PALOPO, DONGGALA, TANAH DATAR DAN PESISIR SELATAN)

Penulis:
Hisma Kahman, Nurul Firmansyah, Wing Prabowo



RARIA

Editor:
Bernadinus Steni dan Emil Ola Kleden

Penerbit
Perkumpulan HuMa Indonesia
Alamat. Jln. Jati Agung No. 8, Jatipadang, Pasar Minggu
Jakarta 12540 – Indonesia
Telepon. +62 (21) 780 6959; 788 458 71
Fax. +62 (21) 780 6959
E-mail. huma@huma.or.id; huma@cbn.net.id
Website http://www.huma.or.id

PUS

ISBN 978-602-8829-14-4



Aturan Daerah dan Tenure Masyarakat Adat
(Studi Kasus di Palopo, Donggala, Tanah Datar dan Pesisir Selatan)

ISBN 978-602-8829-14-4

Kutipan:
Emil Kleden dan Bernadinus Steni, ed, (2010), Kebijakan Daerah dan Tenure Masyarakat Adat atas Hutan (Studi Kasus di Palopo-Sulsel, Donggala-Sulteng, Tanah Datar dan Pesisir Selatan-Sumbar), HuMa, Jakarta

Kontak untuk informasi lebih lanjut:
Perkumpulan HuMa
Jl. Jati Agung No. 8, Jatipadang - Pasar Minggu
Jakarta 12540, INDONESIA

Telp : +62 (21) 788 45 871
Fax : +62 (21) 780 6959
E-mail : huma@huma.or.id, huma@cbn.net.id

Penulis: Wing Prabowo, Hisma Kahman, Nurul Firmansyah

Penyandang dana: Ford Foundation dan Rainforest Foundation Norwegia

Meskipun penerbitan ini didanai oleh Ford Foundation dan Rainforest Foundation Norwegia, isi menjadi tanggung jawab penerbit.

Tata Letak:
Didin Suryadin

Desain Cover:
Dina Yulianti - Desa Putera

Dicetak oleh Percetakan SMK Grafika Desa Putera, Jakarta.

DAFTAR ISI

Pengantar vii

Bagian Pertama
DAMPAK KEBIJAKAN DAERAH TERHADAP SISTEM TENURIAL MASYARAKAT LATUPPA DI KAWASAN HUTAN **1**

I. MENGENAL LATUPPA **1**
I.1. Deskripsi Wilayah Latuppa 1
I.2. Kependudukan dan Sosial Ekonomi Latuppa 3
I.3. Penggunaan Lahan dan Potensi Kawasan Hutan 6

II. SISTEM TENURIAL ASLI MASYARAKAT ADAT LATUPPA **8**
II.1. Asal Usul Masyarakat Adat Latuppa 8
II.2. Sistem Tenurial dalam Hukum Adat Latuppa 10
II.3. Struktur Kelembagaan dan Sejarahnya 14

III. SISTEM TENURIAL NEGARA ATAS KAWASAN HUTAN **19**
III.1. Kebijakan Tenurial Hutan 19
III.2. Masalah-Masalah dalam Kebijakan Tenurial Sektor Kehutanan 24
III.2.1. Konflik Antar Kebijakan Sektoral 24
III.2.2. Pembatasan Terhadap Keberadaan Hutan Adat dan Ketidakjelasan Pengaturan Tentang Masyarakat Adat .. 26
III.2.3. Konflik Antara Kabupaten dan Propinsi 27
III.2.4. Konflik Antar Peraturan Daerah 29
III.2.5. Kurangnya Ruang Bagi Keterlibatan Masyarakat Adat Dalam Pembuatan Kebijakan Kawasan Hutan 30

IV. DAMPAK KEBIJAKAN KEHUTANAN TERHADAP SISTEM TENURIAL ASLI MASYARAKAT ADAT LATUPPA ATAS KAWASAN HUTAN **32**
IV.1. Lemahnya Sistem Informasi Kepada Masyarakat 32
IV.2. Dampak Lingkungan 33
IV.3. Dampak Sosial, Ekonomi dan Budaya 34

Bagian Kedua
DAMPAK KEBIJAKAN DAERAH TERHADAP TENURIAL MASYARAKAT NAGARI DI KAWASAN HUTAN **37**

I. PENDAHULUAN **37**
I.1. Latar Belakang 37
I.2. Konsep Hak Ulayat sebagai Sistem Tenurial Masyarakat Adat 42

II. MENGENAL NAGARI DI SUMATERA BARAT 44
II.1. Nagari Kambang, Kabupaten Pesisir Selatan..... 44
II.2. Nagari Guguk Malalo Kabupaten Tanah Datar. 47

III. SISTEM TENURIAL ASLI ATAS HUTAN DI MINANGKABAU.. 51
III.1. Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dan Sistem Pemerintahan Adat. 51
III.2. Struktur Pemerintahan Adat Nagari Kambang dan Nagari Malalo dan Hubungannya dengan Penguasaan Hutan. 56
III.2.1. Nagari Guguk Malalo..... 57
III.2.2. Nagari Kambang 60
III.3. Penguasaan Hutan Dan Hubungannya Dengan Pola Pengelolaan Hutan oleh Masyarakat Nagari Di Dua Nagari Kajian..... 67
III.3.1. Nagari Malalo 69
III.3.2. Nagari Kambang 70

IV. HUBUNGAN TENURIAL ASLI (ULAYAT) DENGAN TENURIAL NEGARA DI NAGARI 72
IV.1. Sejarah Pemerintahan Nagari 73
IV.2. Kebijakan Kehutanan Sebagai Implementasi Penguasaan (Tenurial) Negara Terhadap Hutan Dan Hubungannya Dengan Tenurial Masyarakat Nagari (Adat) Terhadap Hutan.. 75
IV.2.1. Kebijakan Nasional..... 75
IV.2.1.a. Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK)..... 75
IV.2.1.b. Peraturan Pelaksana 79
IV.2.2. Kebijakan Daerah..... 82
IV.2.2.a. Kambali Ka Nagari Peluang Atau Tantangan Dalam Penguatan Hak Ulayat Atas Hutan, Sebuah Kajian Tekstual Terhadap Peraturan Daerah Propinsi Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari 82
IV.2.2.b. Kebijakan Pemerintahan Nagari Pada Masa Reformasi Di Nagari Malalo Kabupaten Tanah Datar..... 92
IV.2.2.c. Kebijakan Pemerintahan Nagari Kambang Kabupaten Pesisir Selatan Di Masa Reformasi 95
IV.2.2.d. Kebijakan Daerah Yang Berhubungan Langsung Dengan Pengelolaan Hutan..... 98
IV.3. Dampak Kebijakan Kehutanan..... 103

Bagian Ketiga

SISTEM DAN KONFLIK TENURIAL DALAM KAWASAN HUTAN YANG DIHADAPI KOMUNITAS HUKUM ADAT TO SINDURU..... 116

I. PENDAHULUAN 116
I.1. Latar Belakang 116
I.2. Pluralisme Hukum Adat To Sinduru 124

II. SISTEM TENURIAL MENURUT PANDANGAN TO SINDURU.. 127
II.1. Gambaran dan Karakteristik Ngata Tuva 127
II.2. Sistem Tenurial To Sinduru 132
II.2.1. Awal Penguasaan Dan Pemilikan Wilayah Adat Sinduru 132
II.2.2. Pembagian Fungsi Dan Peruntukkan Kawasan Hutan . 134
II.2.3. Penyelesaian Konflik Tenurial Menurut Hukum Adat To Sinduru 142

III. PENGARUH KEBIJAKAN DAERAH SULAWESI TENGAH TERHADAP SISTEM TENURIAL TO SINDURU ATAS KAWASAN HUTAN 145
III.1. Kebijakan Daerah Sulawesi Tengah Dan Relasinya Dengan Konflik Tenurial Masyarakat Hukum Adat To Sinduru 145
III.2. Dampak Terhadap Keberadaan Masyarakat hukum Adat Sinduru 155

IV. ANALISA KEBIJAKAN DAERAH SULAWESI TENGAH DAN KABUPATEN DONGGALA YANG BERPOTENSI MENIMBULKAN KONFLIK DI SEKITAR/DALAM KAWASAN HUTAN 159
IV.1. Peraturan Daerah Sulawesi Tengah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Daerah Penyangga Taman Nasional Lore Lindu..... 159

V. PENUTUP: KESIMPULAN DAN REKOMENDASI 164
V.1. Kesimpulan 164
V.2. Rekomendasi 165

Lampiran 167
Daftar Pustaka 169

KATA PENGANTAR

Desentralisasi membawa kewenangan baru bagi daerah tetapi sekaligus persoalan baru. Di tengah harapan mendekatkan pemerintah dengan rakyat, desentralisasi juga berkelebat menjadi huru hara memburu pendapatan baru yang nampak dalam kebijakan pengerukan yang hampir-hampir tanpa kontrol terhadap sumber daya alam. Dampak kebijakan-kebijakan ini tentu saja membuat kelompok masyarakat yang dianggap tidak memiliki hak tersingkir dari perebutan sumber daya alam. Mereka adalah masyarakat adat yang sejak lama dianggap "tidak ada" lewat kebijakan yang memasung hak dan bahkan kriminalisasi sejak jaman Kolonial Belanda.

Di tengah konteks situasi yang demikianlah publikasi ini diterbitkan. Publikasi ini merupakan laporan hasil penelitian dari tiga wilayah, yaitu Sumatera Barat, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Selatan mengenai sejauh mana kebijakan daerah mempengaruhi kondisi tenurial masyarakat adat. Publikasi ini dapat digunakan untuk memetakan aturan kebijakan sumber daya alam di daerah, terutama yang berkaitan dengan tenure masyarakat adat, sekaligus memberikan pengawalan agar berbagai kebijakan tersebut tidak meminggirkan hak-hak masyarakat adat lebih jauh lagi. Selain itu, hasil penelitian ini sedianya ditujukan untuk memperkuat pengorganisasian masyarakat yang bersangkutan dalam rangka advokasi untuk mewujudkan aturan daerah yang adil dan mendukung pengakuan atas hak-hak masyarakat adat terhadap sumber dayanya.

Pada kesempatan ini, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang secara langsung maupun tidak langsung ikut mendukung proses riset yang menghasilkan laporan ini, di antaranya mitra HuMa di Sumatera Barat, Q-bar; di Sulawesi Tengah, Bantaya; dan di Sulawesi Selatan, Walacea. Akhir kata, semoga penerbitan ini dapat bermanfaat bagi diskusi sekaligus perubahan terhadap kebijakan daerah di bidang sumber daya alam.

Direktur Eksekutif
Perkumpulan HuMa Indonesia

2011

PENGANTAR

Riset Aksi: Upaya Mendorong Perubahan Sosial dan Tantangan Dalam Konstruksi Politik

oleh:

Emil Ola Kleden

Pengantar

Tulisan ini bermaksud mengantar ke dalam bagian pokok buku ini, yaitu hasil penelitian di tiga komunitas di tiga wilayah berbeda. Yang pertama dilakukan di Sumatra Barat, sementara dua lainnya di Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tengah. Pilihan wilayah ini tentu dilakukan berdasarkan latar belakang hubungan dari lembaga penanggung jawab penyelenggaraan penelitian ini dengan lokasi penelitian dan masyarakat yang berdiam di situ. Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) selama beberapa tahun sudah melakukan 'pendampingan' bagi masyarakat di kampung-kampung yang menjadi lokasi penelitian. Penelitian ini merupakan bagian dari apa yang di kalangan organisasi non-pemerintah (ornop) di Indonesia dikenal dengan istilah 'pemberdayaan masyarakat'. Konsep ini umumnya dijalankan dalam bentuk program yang terkait dengan isu yang, menurut pendapat penyelenggara program, sedang hangat. Dengan gambaran seperti ini, maka dapat diduga bahwa tujuan dari ornop-ornop tersebut adalah memberdayakan masyarakat, dan program adalah wahana yang dirancang untuk mencapai tujuan itu. Di dalam wahana itu terdapat berbagai perlengkapan: alat-alat untuk kerja lapangan, metode, logistik, dan personil-personil yang disiapkan untuk itu. Dengan mengendarai wahana programatik, ornop-ornop di Indonesia berharap dapat mencapai tujuan mereka.

Tulisan ini akan disusun berdasarkan asumsi bahwa ornop memang hadir dengan salah satu tujuannya melakukan 'pemberdayaan' bagi masyarakat. Dengan asumsi seperti itu, maka program-program yang dirancang ornop akan dilihat sebagai sebuah wahana yang dibuat untuk mencapai tujuan dari 'pemberdayaan'. Wujud atau manifestasi dari program sangat bervariasi, namun umumnya disusun mengikuti logika bahwa ada persoalan yang dapat diidentifikasi di tengah masyarakat. Persoalan itu merupakan salah satu hambatan atau tantangan yang perlu diatasi agar masyarakat menjadi lebih 'berdaya'. Supaya persoalan itu dapat diatasi, maka sejumlah prasyarat minimal harus dipenuhi. Pertama, pada tataran kognitif, dikenal istilah

'kesadaran'. Kesadaran adalah sebuah konsep yang menggambarkan tingkat internalisasi pemahaman orang atau sekelompok orang tentang realitas yang mereka alami berikut penjelasan-penjelasannya.

Dengan meningkatkan kesadaran sekelompok orang tentang urgensi sebuah konsep perubahan, maka ornop membayangkan bahwa langkah berikutnya dapat dicapai, yaitu timbulnya minat atau rasa tertarik kepada sebuah gagasan baru, yang dipandang memberikan penjelasan dan perspektif baru terhadap realitas yang mereka alami. Jika sekelompok masyarakat sudah tertarik kepada sebuah konsep yang ditawarkan, maka besarlah harapan atau peluang untuk mendapatkan perubahan sikap di kalangan masyarakat. Kalau sebelumnya mereka hanya tertarik untuk mengetahui apa isi konsep baru yang ditawarkan, maka sekarang mereka merasa membutuhkan konsep baru tersebut. Rasa membutuhkan akan membawa harapan lebih jauh bahwa sekelompok masyarakat akan bertindak menurut apa yang ditawarkan oleh konsep baru.

Alur pemikiran program seperti ini mengikuti prinsip bahwa perubahan sosial harus dilakukan dengan terencana. Artinya, sebuah tindakan memang digagas untuk mengubah sekelompok masyarakat. Prinsip ini kadang dipertentangkan, namun lebih sering menunjukkan wilayah tumpang tindih, terhadap prinsip bahwa apa yang ada dimasyarakat adalah cukup bagi mereka dalam mengurus kehidupan mereka sendiri, dan oleh karena itu sebuah inisiatif dari 'pihak luar' hanya dilakukan sekadar diperlukan untuk memaksimalkan apa yang dipunyai masyarakat. Tindakan mempertentangkan, yang kadang kabur, ini lantas termanifestasi dalam dualisme pemikiran mengenai otonomi dan intervensi. Pertanyaannya adalah sejauh mana otonomi sebuah masyarakat harus diberi ruang agar dapat terjadi perubahan yang mereka kehendaki? Apakah intervensi selalu bermakna menggerus otonomi?

Riset Sebagai Sarana Untuk Mendorong Terjadinya Perubahan

Sebuah dalil yang menjadi perdebatan antara penganut paham sosiologi hukum dan hukum dalam pengertian *jurisprudence* adalah apakah hukum harus berjalan dalam cara menemukan dan menerapkan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundangan dalam suatu kasus (*in concreto*), ataukah hukum semestinya menyesuaikan diri dengan situasi dan perkembangan sosial budaya masyarakat dalam aplikasinya? Perdebatan tentang bagaimana sebaiknya karakter dasar dari hukum sering diungkapkan dalam frasa *law as what ought to be* berhadapan dengan *law as what it is.*

Dengan cara merefleksikan dalil sosiologis tentang hukum ini ke tindakan akademik ilmiah seperti riset, maka pertanyaannya adalah apakah sebuah riset berjalan menurut dalil positivis *research as what ought to be* ataukah menurut

research as what it is? Ada beberapa ciri pembeda antara kedua pendekatan ini.

- Pendekatan pertama bergerak berdasarkan rasionalisasi konsep-konsep yang sudah dibakukan beserta referensi-referensi yang dipandang baku. Instrumen-instrumen metodologis dirancang oleh sekelompok orang yang diasumsikan sebagai 'yang paling tahu' dan karena itu paling 'layak dipercaya'. Sementara paham yang kedua bergerak berdasarkan rasionalisasi realitas yang dialami di tengah masyarakat dengan keterlibatan masyarakat sebagai sebuah prasyarat penting dalam metodologinya.
- Legitimasi dari pandangan yang pertama adalah bahwa ilmu harus berjalan menurut logika dan prinsip-prinsip ilmiahnya sendiri. Sedangkan legitimasi bagi yang kedua adalah bahwa ilmu harus berjalan berdasarkan relevansi sosial budaya.
- Pertanyaan-pertanyaan yang harus dijawab bagi pandangan pertama muncul dari dinamika ilmiah dalam ilmu, sedangkan pertanyaan yang harus dijawab oleh pendekatan kedua adalah problem-problem riil yang dihadapi masyarakat.

Salah satu manifestasi dari paham pertama adalah lahirnya kelompok ilmuwan dan peneliti sosial yang pada era 1960 – 1970-an disebut sebagai ilmuwan 'menara gading'. Pendekatan yang memandang bahwa kelompok 'yang paling tahu' adalah yang paling 'layak dipercaya' kemudian melahirkan kebijakan atau keputusan-keputusan yang bersifat *top-down* baik dalam ruang politik, maupun dalam ruang sosial budaya. Kecenderungan *top-down* mengabaikan kenyataan bahwa konsep-konsep dan metode yang didorong sesungguhnya mengandung sifat ideologis.

Britha Mikkelsen, seorang pemerhati dan peneliti metode-metode partisipatoris, menyatakan bahwa sejumlah terminologi dalam studi mengenai pembangunan mengandung karakter ideologis, seperti *pembangunan, bantuan untuk pembangunan, Dunia Ketiga,* yang semuanya bersifat Eurosentris. Implikasinya ada pada kelemahan definisi sejumlah istilah seperti *sustainabililty, good governance,* dan *participation/participatory,* yang senantiasa dijelaskan menurut kerangka pemikiran dan kebudayaan Eropa (Mikkelsen, 2003: 6). Dan akibatnya adalah terjadinya benturan pada tataran ideologis maupun metodologis ketika konsep riset dengan karakter *top-down* yang mengusung istilah-istilah Eurosentris tersebut diterapkan di masyarakat. Di sinilah pertanyaan mengenai intervensi menemukan urgensinya untuk ditanggapi.

Berkebalikan dari pendekatan tersebut, maka riset aksi (*action research*) adalah riset yang berpijak pada pendekatan *affirmative action* (tindakan

afirmatif) di mana kebutuhan dan kondisi sosial budaya dari masyarakat yang menjadi sasaran penelitian adalah bagian terpenting dari perencanaan, pelaksanaan, dan tindak lanjut dari sebuah riset. Inti dari riset aksi adalah partisipasi dan keberpihakan. Pada titik ini persoalan otonomi menjadi tantangan yang perlu dijawab.

Jika pada pendekatan pertama masyarakat dipandang sebagai *objek* penelitian, maka pada yang kedua mereka adalah *subjek*, karena dipandang sebagai yang paling berkompeten untuk memaknai riset dalam konteks *as what it is*, yaitu bagaimana riset itu berfungsi bagi dan di dalam masyarakat. Jika pada pendekatan pertama sosok peneliti adalah pihak yang datang 'dari luar', maka pada riset aksi sosok yang datang dari luar dipahami sebagai 'fasilitator' yang mendorong para peneliti 'dari dalam' masyarakat untuk melakukan riset.

Oleh karena riset aksi berpijak pada prinsip partisipasi dan keberpihakan, setiap orang yang terlibat seyogyanya memaknai pengertian istilah-istilah ini secara tepat. Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, dalam kerangka demokrasi sejati partisipasi yang semestinya terjadi adalah yang berkarakter '*people centered*', di mana kedudukan para pihak (misalnya pemerintah dan masyarakat) adalah setara (Wignjosoebroto, 2002: 527 – 9). Dan karena masyarakat itu sendiri adalah sosok yang kompleks dan problematis, maka pengertian partisipasi pada dasarnya kompleks dan problematis. Namun inti dasarnya, sebagaimana ditegaskan Mikkelsen, adalah bahwa 'setiap orang memutuskan bagi dirinya sendiri bagaimana ia hendak hidup' (Mikkelsen 2003: 10). Mentranformasikan ini ke tingkat masyarakat, maka pengertian dasar dari partisipasi adalah bahwa setiap masyarakat memutuskan bagi diri mereka sendiri bagaimana mereka hendak menjalani hidup. Jelaslah bahwa pengertian ini mengandung pengertian dasar otonomi masyarakat, yang dalam instrumen internasional hak asasi manusia dan wacana *indigenous peoples movement* dikenal dengan konsep *self-determination*.

Pada kenyataannya, tafsiran atas makna partisipasi sangat beragam. Food and Agriculture Organisation (FAO), misalnya, menyajikan beberapa pengertian yang berkembang sejauh ini, antara lain (dikutip dari Mikkelsen, 2003: 64):

- Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada sebuah proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan;
- Partisipasi adalah membuat peka pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan;
- Partisipasi adalah suatu proses aktif, yang mengandung pengertian

bahwa orang atau kelompok terkait mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan suatu hal;
- Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka;
- Partisipasi adalah keterlibatan sukarela masyarakat dalam perubahan yang ditentukan sendiri oleh mereka.

Secara sederhana, tanpa bermaksud merangkup berbagai versi tersebut, dapat dikatakan bahwa partisipasi mengandung unsur kesukarelaan, keterlibatan, sekelompok masyarakat dalam pembuatan keputusan maupun pelaksanaan proyek-proyek pembangunan yang terkait dengan kehidupan masyarakat itu sendiri dan lingkungan tempat mereka hidup. Mengingat bahwa riset aksi berpijak pada prinsip partisipasi dan keberpihakan yang memberikan penekanan pada konteks 'pembangunan diri masyarakat', maka sebuah riset aksi harus sedapat mungkin mencegah kerancuan pengertian bahwa partisipasi dalam pembangunan sama dengan modernisasi, lebih-lebih kalau modernisasi itu sama dengan Westernisasi. Riset aksi seyogyanya menghindari sejauh mungkin introduksi atau pengenalan konsep modernisasi yang bermakna industrialisasi yang berlandaskan melulu pada pendekatan saintifikasi segala aspek kehidupan.

Salah satu ciri utama modernisasi yang banyak dianut adalah penerapan pengetahuan ilmiah pada semua aspek kehidupan (Schoorl, 1982: 4). Hendak ditambahkan di sini bahwa selain pengetahuan ilmiah, juga teknologi. Gejala inilah yang dimaksud dengan saintifikasi oleh naskah ini. Kecenderungan saintifikasi dilandasi keyakinan bahwa dengan cara itu maka hasil yang diperoleh dapat berlipat ganda. Keyakinan ini sebetulnya adalah bias dari apa yang digaungkan oleh sebuah bait puisi: Untuk mendapatkan hasil dua kali lipat dari pekerjaan yang sama, hormatilah kerangka logika (Mikkelsen, 2003: xxvi). Namun ungkapan puitis ini sesungguhnya lebih memberikan tekanan kepada pentingnya rasionalisasi bagi perubahan dalam hidup manusia, dan bukan sekadar saintifikasi.

Sebaliknya, riset aksi justru perlu mendorong pentingnya rasionalisasi tindakan, tanpa harus terjebak ke dalam saintifikasi. Karena dalam kerangka kesejahteraan yang dicita-citakan oleh masyarakat itu sendiri, saintifikasi bukanlah sebuah jaminan untuk mencapainya. Sebuah contoh gagalnya konsep modernisasi di bidang kehutanan adalah penerapan *scientific forestry*, yang membatasi akses masyarakat terhadap kayu dan hasil-hasil hutan lainnya dengan membuat batas hutan secara ilmiah dan dan peraturan yang mengatur tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan masyarakat terhadap hutan. Umumnya aturan-aturan ini menggunakan argumen-argumen akademik ilmiah sebagai pembenaran.

Berbeda dengan saintifikasi, yang sangat bersifat doktrinal dan penuh intervensi, rasionalisasi mengandung unsur kemerdekaan yang kuat. Karena itu galiblah kalau dikatakan bahwa nafas dari rasionalisasi riset aksi adalah *self-determination* dan keberpihakan, sedangkan riset-riset doktrinal bernafaskan dominasi. Semangat riset aksi adalah otonomi masyarakat, sedangkan semangat riset doktrinal adalah intervensi.

Pemberdayaan Masyarakat

Makna 'pemberdayaan' pada prinsipnya bertujuan menyentuh kebutuhan dasar manusia dan kemudian membantunya mengembangkan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar dan kebutuhan lainnya. Seorang pemikir psikologi humanistik, Abraham Maslow, merumuskan kebutuhan dasar manusia sebagai, antara lain (Goble, 1987: 70)

- Ketidak-hadirannya menimbulkan penyakit;
- Kehadirannya mencegah timbulnya penyakit;
- Pemulihannya menyembuhkan penyakit
- Dalam situasi tertentu yang sangat kompleks dan situasinya memungkinkan orang untuk bebas memilih, ternyata orang yang sedang berkekurangan mengutamakan kebutuhan dasar ketimbang jenis-jenis kepuasan lainnya.

Dari perspektif hak asasi manusia (HAM) pengelompokan menjadi kebutuhan dasar, kebutuhan sekunder, dan kebutuhan lainnya dapat dibandingkan dengan pengelompokan hak. Ada sejumlah hak dinyatakan sebagai hak dasar yang tak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*) seperti hak untuk hidup, untuk bebas dari penyiksaan, untuk bebas dari perbudakan. Di pihak lain ada sejumlah hak yang dipandang dapat dikurangi atau dibatasi (*derogable rights*) seperti hak atas kebebasan berkumpul, berserikat, dan menyatakan pendapat. Meskipun demikian, pengelompokan seperti ini sangat rentan pada resiko terjatuh ke dalam penyederhanaan (Kasim, dalam Hak Sipil dan Politik; Esai-Esai Pilihan, ELSAM, 2001, Buku 1: xii). Hal ini penting untuk diingat karena ada tesis tentang sifat hak yang saling berkaitan (*interdependent*) dan tak terpisahkan (*indivisible*) dalam menghadirkan sosok kemanusiaan yang bermartabat. Sifat-sifat ini dapat ditemukan pula dalam karakter kebutuhan manusia.

Mengingat sifat keempat dari rumusan Maslow di atas, maka dapat ditafsirkan bahwa kebutuhan manusia juga saling berkaitan dan tak terpisahkan dalam menghadirkan sosok manusia bermartabat. Meskipun dalam realitas ada situasi yang membuat kebutuhan tertentu dapat ditekan atau ditunda pemuasannya pada suatu periode tertentu. Dalam konteks pemberdayaan, sebuah upaya dapat disebut mencapai tujuan memberdayakan masyarakat

bilamana upaya tersebut tidak hanya memperbesar peluang terpenuhinya kebutuhan dasar, melainkan juga menunjukkan kepada masyarakat karakter *interdependency* dan *indivisibility* dari kebutuhan manusia bermartabat. Dalam proses ini, pola logika program yang dipaparkan pada bagian awal menemukan relevansinya, yaitu bahwa pemberdayaan semestinyalah menyentuh aspek kesadaran (*awareness*).

Persoalan timbul di sini dan perlu dijawab oleh sebuah riset aksi. Respon kognitif seseorang atau sekelompok orang terhadap sebuah gagasan cenderung bervariasi. Dengan demikian apa yang disebut sebagai 'kesadaran', juga bervariasi. Karena itulah dikenal istilah 'tingkat kesadaran', yang bermakna bahwa dari sebuah gagasan atau inisiatif yang berkembang (atau dikembangkan) di tengah masyarakat muncul berbagai respon yang berbeda-beda. Seringkali respon ini berdampak pada pengelompokan secara sosial, bisa untuk sebuah periode yang pendek, namun bisa juga sangat lama. Contoh paling jelas dapat dilihat dalam respon masyarakat dalam sebuah komunitas kampung atau desa terhadap calon-calon bupati atau gubernur dalam sebuah pemilihan kepala daerah (pilkada). Respon terhadap kehadiran calon dan janji-janji politiknya menciptakan pengelompokan sosial politik yang kadang-kadang dapat mengeras secara horisontal dan menimbulkan friksi.

Oleh karena itu, sebuah upaya pemberdayaan sejauh mungkin bersikap realistis, bahwa sebuah inisiatif selalu berpeluang besar menimbulkan pengelompokan sosial pada suatu waktu tertentu, yang timbul akibat respon dan 'tingkat kesadaran' yang bervariasi di dalam sebuah masyarakat. Pengelompokan yang terjadi berdasarkan 'tingkat kesadaran' akan berpengaruh pada minat yang timbul, yang tentu saja mempunyai implikasi pada timbulnya rasa membutuhkan upaya tersebut atau malah keinginan untuk menolaknya. Oleh karena itu sebuah riset aksi dalam kerangka pemberdayaan seyogyanya dapat menetapkan sebuah ukuran pencapaian yang realistis ketika berhadapan dengan respon yang bervariasi dari masyarakat. Apa keluaran yang hendak diperoleh? Apa hasil terukur? Apa manfaat yang dapat diharapkan dan dampak yang dapat diprediksi?

Tidak aneh bila ditemukan banyak metode pemberdayaan yang dirancang berdasarkan tahapan:

Output atau keluaran → Outcome atau hasil → Benefit atau kemanfaatan → Impact atau dampak.

Dengan menetapkan ukuran, setiap tahapan dapat dipantau perkembangannya secara lebih antisipatif. Seluruh proses tahapan *output* sampai *benefit* masih dalam batas kemampuan kontrol organisasi atau penyelenggara program pemberdayaan. Dampak berada di luar kemampuan

kontrol karena sudah sangat banyak pihak dan faktor yang berinteraksi dengan hasil dan manfaat yang diperoleh.

Dalam kerangka riset aksi, hasil dan manfaat yang diperoleh umumnya tidak bersifat segera (*immediate*). Hal ini terjadi karena sifat intrinsik riset yang membutuhkan pengumpulan data, studi literatur, analisis, dan klarifikasi-klarifikasi. Tambahan pula riset aksi di bidang sosial umumnya menghasilkan produk-produk konseptual, yang membutuhkan tindak lanjut secara lebih konkret. Perubahan kebijakan, misalnya, adalah sebuah proses yang bisa memakan waktu sangat lama dan membutuhkan berbagai prasyarat sosial, politik, dan organisasi di samping hasil riset yang kuat. Hasil riset aksi yang kuat, merujuk kembali kepada ciri-ciri kebutuhan dasar di atas, adalah yang menunjukkan sentuhan yang kuat pada kebutuhan dasar masyarakat.

Hambatan Konfigurasi Politik Paternalistik

Sebagai sebuah riset aksi, penelitian ini juga bisa dicermati dari perspektif lain, yaitu konfigurasi politik di Indonesia dan implikasinya pada inisiatif-inisiatif yang berkarakter mendorong perubahan sosial (*social engineering*).

Sebuah masyarakat dapat mengalami stratifikasi sosial dalam dirinya baik secara horisontal maupun secara vertikal. Secara horisontal ciri-ciri pembeda yang sudah umum digunakan bagi sebuah masyarakat majemuk antara lain adalah etnis, agama, preferensi ideologis. Secara vertikal ciri pembeda ini dapat diperoleh dengan memasukkan aspek capaian (*achievement*). Dengan demikian, perbedaan dalam tingkat sosial-ekonomi, kedudukan politik, pendidikan dan lain-lain menimbulkan stratifikasi sosial secara vertikal (Zakaria, 2000: 261 – 2). Masalah dapat timbul dalam stratifikasi seperti ini bilamana pembedaan secara vertikal itu berimplikasi pada proses demokratisasi di dalam masyarakat. Hal itu terjadi ketika posisi sosial ekonomi yang kuat, tingkat pendidikan, dan posisi politik bersimbiose dengan konstruksi paternalistik yang banyak ditemui di negara-negara berkembang.

Di dalam negara-negara berkembang yang konsep nasionalismenya lahir dan dibangun dari semangat perlawanan terhadap kolonialisme, umumnya terdapat sebuah 'penyakit' yang menjangkiti konstruksi politik dalam negeri mereka. Soetandyo Wignyosoebroto menyatakan bahwa negara-negara tersebut ".... adalah lebih kuat bercenderung ke paham etatisme (dan di Indonesia juga yang integralistik). Tidak ada kecenderungan sedikitpun ke arah paham konstitusionalisme yang sebenarnya bertumpu pada dasar rasionalitas kontrak sosial (yang mengasumsikan kedudukan para pihak – yang penguasa dan yang rakyat – yang setara) sebagaimana dianut dalam falsafah ketatanegaraan Eropa Barat." (Wignyosoebroto, 2002: 527).

Selanjutnya dijelaskan bahwa dalam konfigurasi falsafah politik seperti itu demokrasi dengan sistem perwakilan pada hakekatnya adalah suatu konstruksi paternalistik. Dalam bangunan politik semacam ini sosok penguasa adalah representasi kepentingan seluruh kolektiva (Wignyosoebroto, 2002: 528). Implikasinya adalah bahwa kesejahteraan rakyat bukan merupakan sebuah kewajiban politik penguasa untuk memenuhinya, melainkan tergantung pada sikap moral karitatif penguasa. Dalam konstruksi ini tidak ada ruang bagi otonomi masyarakat dan desentralisasi politik. Menggunakan metafora dari dunia teknologi elektronika dan informatika, penguasa adalah sang bapak yang memegang fungsi sebagai *central processing unit* (CPU) sebuah komputer yang mengontrol seluruh fungsi tiap elemen yang menjadi satu kesatuan rangkaian dengan dirinya. Hanya ada satu CPU dalam tiap komputer. Hanya ada satu bapak dalam konstruksi politik paternalistik. Yang membedakannya dengan sistem komputer adalah bahwa otoritas membuat keputusan tentang operasionalisasi fungsi terletak pada diri penguasa itu sendiri, sementara pada komputer terletak pada *programmer* atau operator.

Merefleksikan bangunan politik seperti ini ke dalam ciri kebutuhan dasarnya Maslow menimbulkan pertanyaan: Apakah kehadiran konstruksi politik paternalistik menimbulkan 'penyakit' (*social problems*) yang berat di tengah masyarakat? Apakah ketidak-hadirannya justru menimbulkan kesembuhan? Jika jawaban dari pertanyaan-pertanyaan ini adalah 'ya', maka dapat disimpulkan bahwa konstruksi politik paternalistik sama sekali tidak termasuk dalam kategori kebutuhan dasar masyarakat dalam bidang sosial-politik.

Hambatan politik seperti ini menjadi sangat krusial untuk diatasi dalam sebuah upaya pemberdayaan yang dilakukan melalui riset aksi di bidang sosial. Alasannya adalah bahwa ketika sebuah riset aksi bertujuan melakukan perubahan sosial dengan melakukan intervensi ke dalam kebijakan, maka semangat desentralisasi dari riset aksi akan berhadapan langsung dengan semangat sentralistik dari konfigurasi politik paternalistik.

Tentang riset ini

Dari perpektif pluralitas, riset ini menyajikan warna berbeda dari tiga lokasi penelitian. Satu di Sumatra Barat dapat dikatakan sebagai mewakili masyarakat nagari (Melayu), yang berikutnya mewakili masyarakat yang adat istiadat dan sejarahnya sangat kental diwarnai sejarah Kerajaan Luwu, dan yang terakhir merepresentasikan masyarakat suku di Sulawesi Tengah. Pertanyaan yang paling penting dijawab adalah apakah hasil riset ini menunjukkan ciri atau karakter sebagai riset aksi? Untuk menjawab pertanyaan ini tulisan ini mencoba kembali sedikit ke belakang untuk melihat bagaimana gagasan ini lahir. HuMa sebagai lembaga penyelenggara program telah beberapa tahun

melakukan pendampingan hukum di tiga komunitas yang menjadi lokasi penelitian. Pendampingan hukum ini bertujuan melakukan pembaruan hukum di Indonesia. Salah satu hasil yang diharapkan, yang sekaligus merupakan strategi HuMa, adalah terjadinya perubahan kebijakan di tingkat daerah, yang salah satu indikatornya adalah semangat dan isi dari kebijakan itu lebih berpihak kepada kepentingan masyarakat setempat. Langkah taktis yang ditempuh adalah merekrut aktivis setempat untuk menjadi pendamping hukum bagi masyarakat. Dengan berasumsi bahwa sebagai pendamping hukum seorang aktivis seyogyanya juga dibekali dengan kapasitas pengetahuan dan kemampuan analitis yang baik, maka peningkatan kapasitas lalu menjadi kegiatan integratif dari program. Peningkatan kapasitas itu ditempuh antara lain dengan melatih para aktivis setempat menjadi peneliti sosial.

Oleh karena itu, para peneliti dalam riset ini sesungguhnya berada dalam ketegangan antara menjadi pendamping yang baik dan menjadi peneliti yang baik. Sebagai pendamping hukum mereka diharapkan untuk sangat taat asas dalam menghormati otonomi komunitas dampingan, dengan sesedikit mungkin melakukan intervensi, dengan cara melebur membaur dalam kehidupan komunitas. Jarak psikologis sekecil mungkin diminimalisir. Sementara sebagai peneliti, mereka harus mengambil jarak agar lebih objektif menilai situasi, data, dan informasi yang diperoleh dari masyarakat. Mereka juga harus taat asas dalam menjaga otonominya sebagai peneliti, yaitu melihat realitas 'objek penelitian' dari suatu jarak tertentu. Ketegangan antara kedua status pada satu individu seperti ini menimbulkan implikasi lanjutan, yaitu bahw jarak yang telah diminimalisir dalam status sebagai pendamping kemudian melebar kembali dalam status sebagai peneliti. Akan menjadi lebih komplikatif ketika jarak yang memang dibuat untuk menjaga objektivitas penelitian, lalu berkembang menjadi jarak psikologis yang permanen antara peneliti dengan masyarakat dan berimbas pada melebarnya jarak sebagai pendamping dan masyarakat.

Melihat hasil riset ini dengan perspektif riset aksi, pertanyaan yang segera timbul adalah apakah riset ini menunjukkan karakter pemberdayaan dan keberpihakan? Semangat perubahan sosial ditunjukkan dengan menampilkan hasil riset yang deskriptif mengenai problem sosial yang dihadapi komunitas-komunitas terkait dengan penekanan pada deskripsi sejarah budaya dan kehidupan sosial komunitas sebagai justifikasi klaim hak. Prinsip partisipasi ditampilkan dalam bentuk keterlibatan masyarakat sebagai narasumber yang paling berkompeten untuk dirujuk, tanpa mengabaikan rujukan-rujukan lain.

Merujuk pada prasyarat perubahan dalam pengertian pembaruan yang diusung oleh gerakan pembaruan agraria, yaitu antara lain adanya wacana

yang jelas, adanya data dan informasi yang kuat, organisasi rakyat yang tertata baik, dan adanya komitmen politik yang kuat, maka riset ini telah menampilkan sejumlah data untuk mendukung deskripsi tentang problematika yang dihadapi masyarakat. Namun data yang menggambarkan komitmen politik pemerintah dan organisasi masyarakat tidak cukup terlihat dalam riset ini. Hal ini terlihat misalnya dari minimnya ulasan mengenai konstruksi politik lokal dan perkembangan organisasi rakyat. Dan oleh karena itu, analisis dalam riset ini kurang memberi kejelasan dalam orientasi pemberdayaan.

Namun demikian, dari perspektif lain dapat dikatakan bahwa capaian riset ini sudah cukup menunjukkan perkembangan tertentu dalam upaya pemberdayaan dalam arti bahwa warga masyarakat setempat telah mampu menggali, mensistematisasi, dan menganalisis persoalan yang dihadapi. Bahwa meningkatnya kemampuan sebagai periset akan berdampak pada kinerja sebagai pendamping masih membutuhkan waktu untuk menjawabnya di ketiga komunitas ini. Posisi sebagai pendamping sekilas lebih memiliki ruang terbuka untuk memenuhi prinsip keberpihakan dari program pemberdayaan umumnya. Tetapi posisi sebagai periset yang baik mengalami problematika dalam prinsip ini, terutama kalau ukuran 'baik' itu menggunakan kriteria-kriteria akademik ilmiah. Karena preferensi dan referensi kedua status tersebut berbeda. Sebagai pendamping seorang aktivis harus menetapkan preferensinya pada prinsip kemanusiaan dan pembelaan hak asasi manusia, di mana argumen moral dan etika seringkali berperan sangat kuat, sementara sebagai peneliti seorang aktivis dituntuk untuk berpatokan pada kaidah-kaidah raisonal ilmiah. Sebagai pendamping hukum, yang dihadapi adalah subjek, sedangkan sebagai peneliti akademik ilmiah seorang aktivis akan menghadapi 'objek kajian'.

Terlepas dari tantangan-tantangan yang harus dijawab tersebut, kenyataan bahwa para periset adalah warga masyarakat setempat merupakan sebuah perubahan yang patut diberi apresiasi. Hal itu mencerminkan relasi positif antara ornop dengan sebuah komunitas, meski masih menyisakan persoalan kontinuitas kerja sama yang saling menguntungkan. Pepatah Cina kuno mengatakan bahwa yang paling sukar dari sebuah upaya adalah mengubah situasi nol menjadi satu. Bila sudah mencapai satu, maka perkembangannya akan lebih mudah semudah menjejerkan angka nol sebanyak mungkin di belakang angka satu. Mudah-mudahan riset ini adalah sebuah pertanda perubahan dari nol menjadi satu di tengah masyarakat-masyarakat yang menjadi lokasi penelitian ini.

Depok, Oktober 2008

******

Rujukan

Goble, Frank G.
Mashab Ketiga, Psikologi Humanistik Abraham Maslow, Yogyakarta: Kanisius, 1987, terjemahan Indonesia dari The Third Force: The Psychology of Abraham Maslow, Washington Square Press, New York, 1971.

Mikkelsen, Britha.
Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-Upaya Pemberdayaan, Sebuah Buku Pegangan bagi Para Praktisi Lapangan, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003; terjemahan Indonesia dari judul asli: Methods for Development Work and Research, A Guide for Practitioners.

Schoorl, J.W.
Modernisasi, Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-Negara Sedang Berkembang, Jakarta: Gramedia, 1982; terjemahan Indonesia oleh R.G. Soekadijo.

Wignyosoebroto, Soetandyo.
Hukum: Paradigma dan Dinamika Masalahnya, Jakarta: HuMa dan ELSAM, 2002

Zakaria, Yando R.
Abih Tandeh, Masyarakat Desa Di Bawah Rejim Orde Baru, Jakarta: ELSAM, 2000.

BAGIAN PERTAMA

DAMPAK KEBIJAKAN DAERAH TERHADAP SISTEM TENURIAL MASYARAKAT LATUPPA DI KAWASAN HUTAN

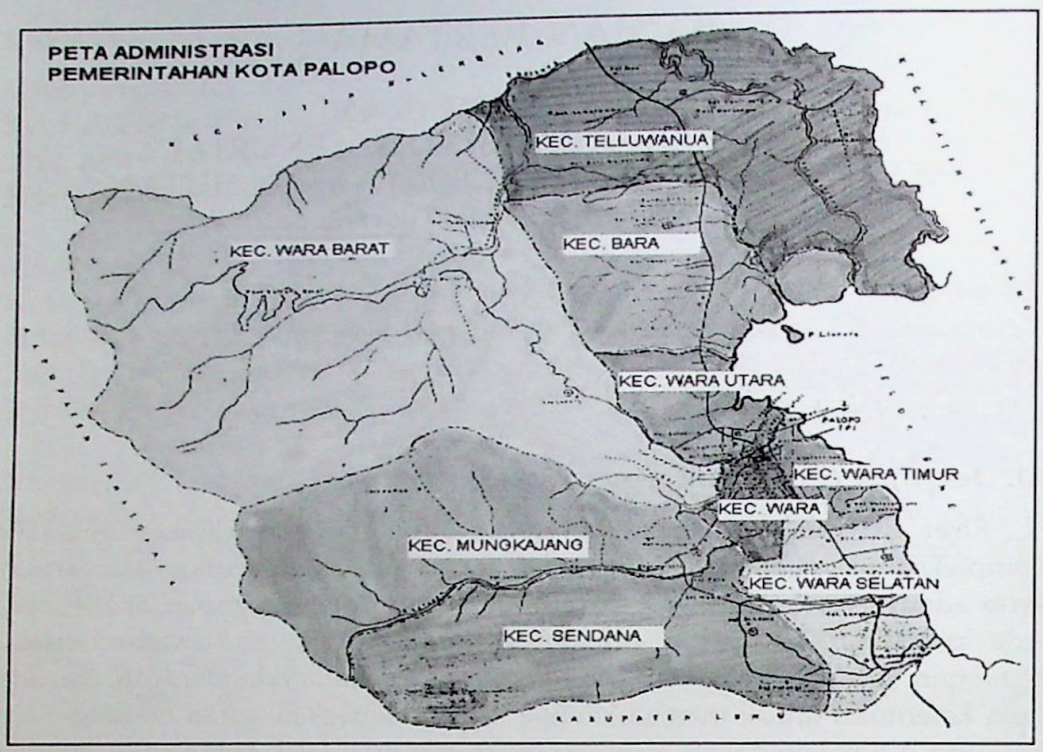
Studi Wilayah Latuppa, Kota Palopo

Oleh:
Hisma Kahman

I. MENGENAL LATUPPA

I.1. Deskripsi Wilayah Latuppa

Riset ini dilakukan di wilayah Latuppa, dengan karakter masalah kompleks, misalnya penetapan tapal batas yang tidak melibatkan masyarakat serta adanya tumpang tindih peraturan tentang pembangunan di Latuppa. Ada peraturan tentang dijadikannya Latuppa sebagai kawasan wisata, sementara di sisi lain juga dijadikan sebagai kawasan pertambangan, dan ada pula ketentuan untuk menjadikannya sebagai kawasan hutan lindung. Satu hal yang dilupakan dalam berbagai peraturan itu adalah bahwa di dalamnya terdapat lahan masyarakat, khususnya komunitas adat Latuppa. Maksud studi ini adalah: Pertama, mengetahui sistem tenurial asli masyarakat adat Latuppa; Kedua, mengetahui bagaimana pengaruh atau dampak sistem tenurial negara terhadap kawasan hutan masyarakat adat Latuppa; Ketiga, mengetahui pengaruh kebijakan daerah terhadap sistem tenurial asli di kawasan hutan masyarakat adat Latuppa.



Latuppa memiliki luas 18,33 km², merupakan area terluas (34,07%) di Kecamatan Mungkajang, Kota Palopo. Wilayah ini secara geografis terletak antara 2° 53′ 15″ – 3° 04′ 108″ Lintang Selatan dan 120° 03′ 10″ – 120° 14′ 34″ Bujur Timur. Sekitar 62,85 persen wilayah ini merupakan dataran rendah di daerah pesisisir pantai dengan ketinggian 0–500 m dari permukaan laut (dpl) dan 24,76 persen terletak pada ketinggian 501–1000 mdpl dan sekitar 12,39 persen yang terletak di atas ketinggian lebih dari 1000 mdpl.

Adapun batas-batas wilayah Kelurahan Latuppa meliputi:

a. Sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Wara Barat
b. Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Wara dan Kecamatan Wara Barat
c. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Sendana
d. Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Tanah Toraja

Kota Palopo, yang merupakan salah satu dari empat daerah otonom di Tanah Luwu, sebelah utaranya berbatasan dengan Kecamatan Walenrang, Kabupaten Luwu, yaitu wilayah bagian utara Kabupaten Luwu yang dipisahkan oleh wilayah Kota Palopo. Di sebelah timur Kota Palopo berbatasan dengan Teluk Bone, di sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Bua, Kabupaten Luwu sedangkan di bagian barat berbatasan dengan Kecamatan Tondon Nanggala, Kabupaten Tana Toraja.

Wilayah Latuppa merupakan daerah pegunungan yang menjadi hulu dari Daerah Aliran Sungai (DAS) Latuppa yang merupakan sub DAS dibawah naungan DAS Paremang dan sekaligus merupakan daerah penyanggah kehidupan untuk Kota Palopo. Wilayah ini juga merupakan sentra pengembangan *agro-forestry* dan daerah wisata. Tanaman *agro-forestry* yang dikembangkan antara lain adalah durian, rambutan, langsat. Rotan juga salah satu hasil hutan bukan kayu yang dimanfaatkan oleh masyarakat sebagai bahan untuk kerajinan tangan. Selain itu ada gula aren, lebah madu dan lain sebagainya.

I.2. Kependudukan dan Sosial Ekonomi Latuppa

Penduduk Kelurahan Latuppa berjumlah 2141 jiwa dengan komposisi laki-laki sebanyak 1,063 jiwa dan perempuan sebanyak 1,078 jiwa. Kepadatan penduduknya 116 jiwa per km², terkecil di antara semua kelurahan di Kecamatan Mungkajang. Data selengkapnya mencakup jumlah rumah tangga di Latuppa dan kelurahan lainnya dapat dilihat pada Tabel I.

Tabel I
Jumlah Rumah Tangga, Penduduk, Luas wilayah dan Kepadatan per Kelurahan di Kecamatan Mungkajang Tahun 2005

Kelurahan	Rumah Tangga	Jumlah Penduduk	Luas (Km²)	Kepadatan Penduduk (Per *Km²*)
Mungkajang	394	1931	11.65	165
Latuppa	427	2141	18.33	116
Murante	395	1966	12.40	159
Kambo	319	1632	11.42	143
Jumlah	1,535	7,670	53.80	143

Sumber : Reg Penduduk, Tahun 2005

Tabel II
Penduduk Warga Negara Indonesia Menurut Jenis Kelamin dan Sex Ratio Per Kelurahan di Kecamatan Mungkajang Tahun 2005

No	Kelurahan	Laki – Laki	Perempuan	Sex Ratio
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
001	Mungkajang	958	973	98.50
002	Latuppa	1,063	1,078	98.60
003	Murante	977	989	98.80
004	Kambo	813	819	99.30
Jumlah		3,811	3,859	98.76

Sumber : Reg. Penduduk 2005

Mata pencaharian utama penduduk Latuppa adalah bertani, yakni sebanyak 80%. Sedangkan 20% lainnya bekerja sebagai PNS, karyawan swasta, peternak, tukang batu/kayu dan sopir angkot. Data ini menunjukkan bahwa dari sisi perekonomian sebagian besar masyarakat Latuppa masih mengandalkan hasil-hasil dari sektor pertanian dan perkebunan. Untuk kebutuhan sehari-hari masyarakat tidak perlu ke pasar, karena di samping banyak warung yang menyediakan kebutuhan harian, juga banyak pedagang yang datang setiap hari untuk menjajakan dagangannya. Untuk lebih jelasnya dapat di lihat pada tabel III.

Tabel III
Produksi dan Jumlah Petani Tanaman Perkebunan Menurut Jenis Tanaman di Latuppa

No	Jenis Tanaman	Produksi (ton)	Jumlah Petani KK)	Luas Areal (ha)
1.	Lada	0,26	6	0,60
2.	Kapuk	0,29	4	-
3.	Aren	13,00	17	18.00
4.	Pinang	0,85	15	2,10
5.	Vanili	5,00	47	22,00
6.	Sagu	90,10	-	20,00
7.	Kopi Rebusta	167,15	70	-
8.	Pala	0,21	18	-
9.	Kelapa dalam	1,62	3	2,60
10.	Cengkeh	28,00	205	169.40
11.	Kakao	369,00	202	435,08

Sumber Data BPS 2005

Pendidikan masyarakat Kelurahan Latuppa masih tergolong rendah. Ada 30 orang yang tidak pernah menginjakkan kaki di bangku sekolah, 28 orang yang tidak tamat SD, 195 orang yang tamat SD, 75 orang yang tamat SMP, 47 orang yang tamat SMA, 6 orang Diploma 2 dan hanya 9 orang Sarjana. untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel IV.

Tabel IV.
Penduduk Kelurahan Latuppa Berdasarkan Tingkat Pendidikan

Usia 7 – 45 th yang tidak pernah sekolah	Pernah sekolah SD tapi tidak tamat	Tamat SD/ Sederajat	SLTP/ sederajat	SLTA/ sederajat	D 2	S 1
30 orang	28 orang	195 org	75 org	47 org	6	9

Sumber data : profil Kelurahan Latuppa 2007

Seluruh penduduk Latuppa menganut agama Islam. Rumah ibadat yang ada di kelurahan ini pun hanya masjid dan musholla, yaitu: 1 mesjid raya yang

terletak di lingkungan Latuppa dan 2 buah mushollah yang terletak masing – masing di lingkungan Matangke dan Siguntu.

I.3. Penggunaan Lahan dan Potensi Kawasan Hutan

Kota Palopo merupakan kota yang memiliki kawasan hutan terkecil dibanding dengan 3 kabupaten lainnya yang ada di Luwu Raya (Kabupaten Luwu, Luwu Utara dan Luwu Timur serta Kota Palopo) dengan luas 13.856 ha. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel V.

Tabel V.
Luas Kawasan Hutan Berdasarkan Fungsinya di Kota Palopo

Fungsi Hutan	2002	2003	2004	2005
1. Hutan Lindung	9.228	9.228	9.228	9.228
2. Suaka Alam dan Hutan Wisata	484	484	484	484
3. Hutan Produksi terbatas	894	894	894	894
4. Hutan Produksi Tetap	-	-	-	-
5. Hutan Konversi	2.192	3.250	3.250	3.250
T o t a l	12.798	13.856	13.856	13.856

Sumber : BPS Kota Palopo, 2005

Hingga saat ini belum ada batas dan luasan yang jelas untuk kawasan hutan lindung di Latuppa. Sedangkan untuk tanaman perkebunan yang menghasilkan dapat di lihat pada Tabel VI.

Tabel VI.
Luas areal tanaman perkebunan yang menghasilkan di Kelurahan Latuppa

No	Jenis Tanaman Perkebunan yg menghasilkan	Luas Areal (Ha)
1	Kakao	404,98
2	Cengkeh	169,40
3	Kelapa	1,60
4	Lada	0,60
5	Vanili	15,0
6	Pinang	1,50
7	Sagu	7,00
8.	Aren	15,0
	Jumlah	615,08

Sumber : BPS Kota Palopo, 2005

II. SISTEM TENURIAL ASLI MASYARAKAT ADAT LATUPPA

II.1. Asal Usul Masyarakat Adat Latuppa

Ada dua versi cerita mengenai asal-usul istilah Latuppa[1]. Menurut versi pertama yang diperoleh dari salah satu tokoh masyarakat, nama kampung Latuppa sebelumnya adalah Bamba, yang artinya jalan lintas menuju daerah bastem (wilayah yang berbatasan dengan Latuppa). Namun, setelah ada aktivitas pertambangan emas di Gunung Buntu Poang, yang dilakukan secara tradisional oleh masyarakat setempat dan orang-orang dari luar,[2] maka nama Bamba diubah menjadi Latuppa. Perubahan ini berhubungan dengan adanya sebuah lereng gunung yang dijadikan sebagai tempat istirahat pada saat melakukan aktivitas pertambangan. Pada saat istirahat mereka berkumpul di lereng gunung tersebut dan mengeluarkan bekal masing-masing berupa *'katupa'* yang dalam Bahasa Indonesia adalah ketupat. Disamping itu lokasi tersebut menjadi tempat untuk berpesta pada saat selesai melakukan penambangan dan makanan yang dihidangkan pada saat berpesta adalah *"katupa"*. Dari istilah itulah sehingga perkampungan di daerah lereng tersebut dinamakan Latuppa yang sampai sekarang masih digunakan.

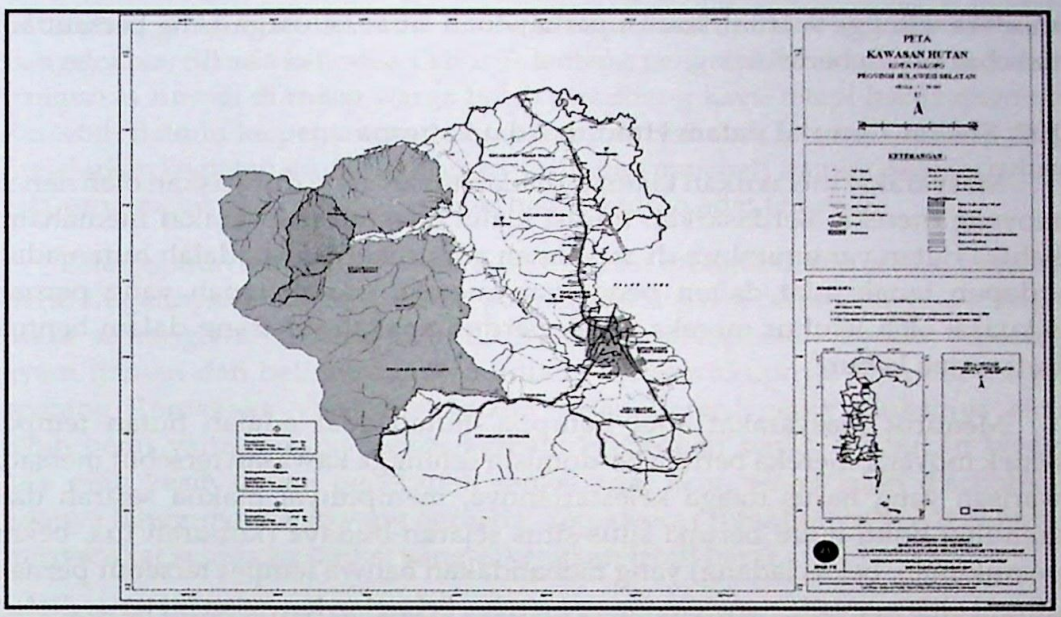
Cerita kedua berkaitan dengan kisah mengenai seorang tokoh masyarakat yang melakukan perjalanan ke daerah bagian utara Kota Palopo (sekarang Kecamatan Sabbang, Kabupaten Luwu Utara). Sebelum berangkat sang tokoh menyempatkan diri memetik sayuran *paku* (pakis) yang ada di kebunnya lalu memberikan sayuran tersebut ke istrinya. Dan istrinya sempat bertanya bahwa apakah sayur *paku* (pakis) akan dimasak sekarang, akan tetapi sang suami menjawab, "lettuppa matu". Dalam Bahasa Indonesia berarti "nanti setelah saya tiba di rumah". Sehingga wilayah ini kemudian diberi nama Latuppa yang berasal dari kata lettuppa.

Sebelum Belanda masuk ke Luwu, masyarakat Latuppa sudah hidup berkelompok di dalam hutan. Hal itu ditandai dengan adanya tempat-tempat yang sekarang ini telah menjadi kampung tua dengan nama Koteng, Susu Bulan, Tendan, Tandukkoe, Tuara, Babak, Bumbum, Patandokan (sekarang Siguntu). Saat ini wilayah tersebut masuk dalam kawasan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai hutan lindung. Hanya satu tempat atau wilayah Tomakaka yang tidak masuk dalam kawasan hutan lindung, yaitu Kanan yang menjadi wilayah kekuasaan Parorro yang diberi gelar To Tempe.

---

1 Wawancara dengan Tomakaka Latuppa dan Pak Mukhtar (tokoh masyarakat Latuppa), 3 April 2007.

2 Orang-orang dari luar yang dimaksud adalah utusan Kerajaan Luwu untuk mengambil emas dan dijadikan sebagai *rante* (kalung) tanda kekuasaan dari pihak kerajaan



Pada tahun 1905 Belanda masuk ke Luwu. Masyarakat yang ada di kawasan hutan tersebut dipindahkan ke wilayah yang lebih rendah (sekarang Latuppa). Belanda khawatir bahwa tempat tersebut akan dikelola masyarakat secara tak terkendali mengingat pertumbuhan masyarakat, dan alasan kedua adalah karena daerah tersebut merupakan daerah tangkapan air atau sumber mata air yang digunakan oleh orang-orang Belanda untuk kebutuhan sehari-hari. Air dari daerah ini dialirkan ke kota dan sampai sekarang masih digunakan oleh PDAM. Masyarakat yang dipaksa pindah ke daerah yang rendah tersebut hidup berpencar karena luasnya lahan dan jumlah manusia masih sedikit[3].

Ketika terjadi pemberontakan DI/TII (1951 – 1962) masyarakat Latuppa kembali ke kampung tua yang sebelumnya dihuni[4]. Setelah pemberontakan DI/TII berakhir masyarakat kembali ke Latuppa. Meskipun kampung tua tidak lagi dihuni namun wilayah itu masih terus dikelola sampai saat ini dan diakui sebagai hak milik. Hal ini dilakukan untuk menjadi bukti bahwa lahan tersebut adalah warisan nenek moyang mereka, yang ditandai dengan adanya kuburan tua, kampung tua dan ladang. Sampai hari ini tanah tersebut menjadi sumber kehidupan mereka untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Masyarakat Latuppa pada dasarnya merupakan masyarakat genealogis dan mempertahankan ikatan asal-usul keturunan antar mereka. Hal ini dilakukan dengan cara perkawinan antar pihak yang masih memiliki pertalian darah (perkawinan antar sepupu). Tidaklah aneh bila ditemukan perkawinan antar pasangan yang merupakan anak dari para orang tua yang masih merupakan

3 Wawancara dengan Tomakaka Latuppa, 8 April 2007.
4 Wawancara dengan tokoh masyarakat dan Tomakaka Latuppa, 10 April 2007..

saudara. Hingga saat ini, tradisi perkawinan antar keluarga yang bersaudara tersebut masih berlaku.

II.2. Sistem Tenurial dalam Hukum Adat Latuppa

Masyarakat melakukan klaim terhadap tanah yang diwariskan oleh nenek moyang mereka. Berdasarkan tradisi klaim tersebut masyarakat memahami bahwa hutan yang tumbuh di atas tanah adat seharusnya adalah hutan adat. Adapun tanah adat dalam pengertian mereka adalah tanah yang pernah dikuasai oleh leluhur mereka, tidak perduli apakah sekarang dalam bentuk hutan atau kebun[5].

Menurut masyarakat adat Latuppa, hutan adat adalah hutan tempat nenek moyang mereka pernah berdomisili sehingga kawasan tersebut menjadi warisan yang harus dijaga kelestariannya, mempunyai makna sejarah dan memiliki bukti-bukti berupa situs-situs sejarah budaya (kuburan tua, bekas pemukiman, bekas ladang) yang menandakan bahwa tempat tersebut pernah dihuni oleh manusia nenek moyang mereka. Sebagian kawasan ini terus diolah masyarakat Latuppa untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka.

Dalam berbagai pertemuan, masyarakat mengungkapkan bahwa keharusan mengikuti hukum formal mengenai hak kepemilikan adalah tidak adil, karena mereka tidak pernah dilibatkan atau bahkan di informasikan tentang putusan hukum/kebijakan tersebut[6]. Sebagai contoh, penduduk di Latuppa mengatakan bahwa batas hutan negara ditetapkan tanpa dikonsultasikan dengan mereka. Mereka tidak tahu pasti sampai dimana batas hutan tersebut, disamping itu masyarakat yakin bahwa mereka mempunyai hak atas sejumlah lahan yang tidak dapat dicabut begitu saja oleh hukum yang ada sekarang, karena mereka lebih dahulu menduduki dan berada di tempat tersebut sebelum kebijakan yang dibuat oleh negara itu ada.

Masyarakat adat Latuppa sebagaimana masyarakat adat lainnya di Indonesia memiliki aturan-aturan adat dan nilai-nilai yang diwariskan dan berkembang dalam bentuk cerita-cerita atau aturan secara lisan. Dalam penerapan aturan tersebut dikenal semboyan *"ade' temmakkeane' temmakkeappo "* yang artinya hukum adat berlaku tanpa membedakan siapa pun[7] atau tidak pilih kasih. Prinsip ini berlaku bagi masyarakat adat Latuppa, dan sebagai contoh dapat dilihat di daerah *Posa Dewata.* Wilayah ini merupakan daerah larangan untuk menebang kayu secara sembarangan. Ada dua ketentuan adat tentang peruntukan dan pengaturan wilayah Posa Dewata yakni: (i) sebagai kawasan

5 Wawancara dengan Tomakaka Latuppa dan Tokoh Pemuda (Agus), 24 April 2007.
6 wawancara dengan dengan Tomakaka Latuppa
7 hasil Fokus Group Diskusi (FGD) dengan pemangku adat serta tokoh pemuda Latuppa dengan tema Sejarah asal usul masyarakat adat Latuppa tanggal 08 Mei 2007 jam 10.00 – 15.00

perlindungan sumber mata air sehingga samasekali tidak boleh ada aktivitas pengelolaan; (ii) ada ketentuan khusus tentang pengambilan kayu untuk bahan bangunan rumah di mana warga boleh menebang kayu tetapi harus meminta ijin lebih dahulu ke pemangku adat. Jika tidak meminta ijin, maka orang yang melakukan kegiatan itu diyakini akan tertimpah musibah. Sampai saat ini belum ada yang melakukan pelanggaran terhadap aturan adat tersebut.

Pelanggaran terhadap aturan adat ini akan menimbulkan sanksi tertentu. Berat ringannya sanksi tergantung pada posisi sosial si pelanggar. Jika terbukti maka seorang warga biasa akan diberi sanksi melepaskan (denda) sepasang ayam (jantan dan betina) dan kemudian beras secukupnya. Lain halnya jika seorang Tomakaka yang melakukan pelanggaran, maka sanksinya akan lebih berat yaitu berupa seekor kerbau. Perbedaan sanksi ini bukan berarti ada pilih kasih dalam penerapan sanksi adat akan tetapi lebih disebabkan adanya tanggung jawab yang berbeda. Tomakaka (Tomatua) menjadi panutan masyarakat sehingga sanksi yang dikenakan lebih berat.

Sejumlah nilai tradisi dalam pemanfaatan sumberdaya alam di kalangan masyarakat adat Latuppa antara lain dapat di lihat dalam bidang pertambangan tradisional dan pengelolaan lahan pertanian.

(1) Penambangan

Daerah Buntu Latuppa, pada zaman pemerintahan Puang Kasisi[8] seputar 1300 M atau masa pemerintahan Simpurusiang, Datu pertama di Kerajaan Luwu, merupakan lokasi penambangan emas tradisional. Penambangan ini dilakukan secara manual oleh masyarakat bersama dengan pihak kerajaan dengan cara ditumbuk untuk memisahkan batu dari emas. Kemudian masyarakat pendatang dari Enrekang-Duri memperkenalkan cara mendulang. Jika penambang emas tersebut banyak menghasilkan, maka mereka akan melakukan upacara syukuran yang disebut *Malangngan Buntu* atau *kurre sumanga* yang diiringi tarian *Majaga lili,* yaitu tarian syukuran atas keberhasilannya. Jika pada waktu tarian ini dilakukan rumput yang ada disekitar tempat tersebut ikut berputar membentuk pusaran ini berarti bahwa upacara syukuran mereka diterima oleh *Dewata.* Tradisi ini hanya berlaku sampai pada zaman Tomakaka yang ketiga, yaitu Indo Parorro yang hidup pada masa kepemimpinan Opu Anrong Guru Matinroe ri Tamalulu sebagai raja ke – 28 Kerajaan Luwu, pada 1880 – 1883[9].

8 *Puang Kasisi adalah nama Tomakaka pertama dan beliau yang pertama membangun di daerah latuppa. Puang Kasisi memerintah pada saat awal kerajaan yang dipimpin oleh datu pertama yaitu Simpuru Siang pada tahun 1300 M*

9 Buku Kerajaan Luwu Catatan Gubernur Celebes 1888, terjemahan H.A.M, Mappasanda, 2007 hal. 14

(2) Pengelolaan lahan untuk pertanian

Dalam hal pengelolaan pertanian yang memegang peranan penting adalah Bungalalan. Tradisi ini khusus untuk pembukaan lahan yang diawali dengan meminta izin kepada Bungalalan sekaligus meminta pertimbangan mengenai jenis tanaman yang cocok untuk tanah tersebut. Setelah itu Bungalalan akan menentukan waktu yang tepat untuk memulai tebasan pertama sebagai simbol dimulainya pembukaan lahan yang akan dikelola. Dalam bahasa setempat tradisi ini disebut *marra'ta' belajan*. Akan tetapi sebelum melakukan tebasan pertama ada prosesi adat yang harus dilalui yang dikenal dengan istilah " *maddara manu'* " potong ayam. Hal ini dimaksudkan supaya dalam aktivitas pengolahan lahan terhindar dari marabahaya (misalnya tidak terluka karena senjata tajam). Setelah itu pengolahan lahan dilakukan dengan cara *'Massiallo'* atau gotong royong. Beberapa hari kemudian dilakukan pembakaran, yang dilanjutkan dengan *"menuruk"* atau pembersihan sisa-sisa hasil pembakaran. Berselang beberapa hari baru dilakukan penanaman yang dikenal dengan istilah *'Metaruk'* yang diawali dengan pembacaan doa oleh Bungalalan. Doa ini berbunyi : "Ooh *Dewata benna ke masakkean sola kasalamaran lambungkka bela kutananni bua kaju na kendek burra'na padang nakandei to lurekke to lusau,to kauranan to kabongian to sikepak to sisompo si takea patomali, sitendeng katawa – tawa* " yang berarti " *Ya Tuhan berikanlah kami kesejahteraan dan keselamatan untuk membuka lahan dan menanam buah-buahan agar tanahnya tetap subur dan tanamannya berbuah lebat sehingga dapat dinikmati atau dimanfaatkan oleh orang yang lalu lalang, kehujanan, kemalaman bersama keluarga, di sekitar kebun tersebut,*".

Setelah doa tersebut maka dimulailah menanam tanaman. Maksud dari doa yang sesungguhnya mengungkapkan bahwa apa yang mereka tanam boleh saja dinikmati oleh orang lain dengan syarat tidak dijual, akan tetapi tanah yang ditumbuhi tanaman tersebut adalah hak mutlak bagi pemiliknya[10]. Doa ini tidak dapat dimaknai atau tidak dapat dihubungkan dengan status kepemilikan (lahan, tanaman, atau apa saja), tetapi lebih kepada azas kemanfaatan. Doa ini dimohonkan kepada Penguasa Alam (Dewata) bahwa semoga setiap hasil dari apa yang diusahakan dapat berlimpah untuk kemudian dapat dinikmati oleh orang banyak secara bersama – sama. Doa yang diwarisi turun temurun tersebut juga bermakna bahwa orang-orang terdahulu memiliki rasa tolong menolong, bantu membantu, kesediaan saling menghidupi yang sangat tinggi.

Selain itu ada suatu nilai kepercayaan atau keyakinan pemangku adat (Tomakaka) bahwa adalah suatu dosa besar jika sampai ada salah seorang

10 Hasil FGD dengan pemangku adat serta tokoh pemuda Latuppa dengan tema "Sejarah asal usul masyarakat adat Latuppa" (8 Mei 2007).

warga/rakyatnya yang sempat tertidur di malam hari dalam keadaan tak lapar. Nilai tersebut bermakna bahwa para pemangku adat percaya bahwa di *pangkuan* merekalah tanggung jawab atas nasib hidup rakyatnya. Wujud atas nilai tersebut terlihat pada diri dan perilaku Tomakaka yang sering makan pada jauh malam dengan asumsi bahwa dia baru akan makan jika semua rakyatnya dianggap telah selesai makan malam, dan tidur pada larut malam jika semua rakyatnya telah tertidur pada malam itu. Namun dia mesti bangun lebih dahulu untuk mengantarkan rakyatnya bangun untuk mencari rezeki di pagi hari. Kepemimpinan berarti keteladanan adalah nilai utama dalam tradisi atau perilaku ini, khususnya dalam pengelolaan sumberdaya alam.

Sistem pengaturan lahan mereka saat lalu sangat sederhana, dimana Tomakaka yang diberikan wewenang untuk mengatur pengelolaan lahan oleh masyarakat untuk menjadi lahan pertanian. Tomakaka haruslah sangat arif dalam pengaturan lahan, agar tidak timbul konflik antara masyarakat. Tidak ada rekaman sejarah tentang konflik yang timbul dalam masyarakat akibat tidak arifnya Tomakaka dan hal itu menunjukkan bahwa masyarakat juga merasa bahwa pengaturan lahan yang dilakukan oleh Tomakaka sudah sangat adil.

Ada kisah mengenai sebuah kampung yang namanya *"Susu Bulan"* yang dipimpin oleh seorang Tomatua (sekarang adalah Tomakaka), yang mampu berbuat adil dan bisa memberi kehidupan masyarakat dari luar. Di wilayah ini pendatang dari luar bisa mendapatkan lahan untuk diolah dan apabila orang itu tinggal menetap di daerah tersebut maka lahan yang ditunjukkan itu menjadi hak miliknya, sebaliknya bila orang tersebut meninggalkan lahannya dalam waktu yang sudah ditentukan maka lahan tersebut akan kembali menjadi tanah adat. Menurut mereka arti dari *"Susu Bulan"* adalah memberi kehidupan bagi orang lain.

Secara garis besar sistem tenurial masyarakat adat Latuppa terbagi menjadi 5 (lima) jenis hak, yaitu :

a. *Tanah milik pemangku adat,* yaitu tanah yang diperuntukkan bagi setiap Tomakaka yang menjabat dan bisa diwariskan kepada keturunannya. Tanah ini meliputi lokasi Patondokan, Tuara, Kanan, Babak, Bumbum, Koteng dan Susu Bulan. Dari ketujuh daerah tersebut hanya Kanan yang berada di luar kawasan hutan lindung yang diklaim oleh negara saat ini.

b. *Tanah adat atau tanah untuk umum* adalah tanah dimana Tomakaka mempunyai wewenang untuk mengatur peruntukan dan pengelolaan oleh masyarakat umum termasuk masyarakat dari luar. Tanah tersebut dapat diwariskan kepada keturunan dari pengelola.

c. *Tanah larangan* adalah wilayah yang sama sekali tidak diperbolehkan untuk dikelola oleh siapapun, karena daerah ini berbahaya jika dikelola. Daerah yang dimaksud yaitu Bulange, Batu pai, dan Buntu lobo. Dimana ketiga wilayah ini, merupakan daerah ketinggian dengan kemiringan ± 70° sampai 80°.

d. *Tana Rumpun* adalah tanah yang dimiliki oleh rumpun-rumpun keluarga yang secara turun-temurun diwariskan kepada anak cucu mereka.

e. *Tana mana'* adalah lahan atau tanah yang dimiliki setiap rumpun dan tidak dibagi kepada keturunannya tetapi dapat dimanfaatkan oleh keturunan rumpun tersebut secara bersama –sama dan tidak boleh diperjualbelikan[11].

II.3. Struktur Kelembagaan dan Sejarahnya

Kelembagaan dalam masyarakat adat Latuppa tidak hanya pemimpin adat tetapi juga institusionalisasi bentuk-bentuk pengaturan atau hubungan antara warga masyarakat dan dengan pihak luar. Namun demikian secara struktural kepemimpinan adat dilatuppa dapat diamati dalam beberapa struktur yang cukup jelas antara lain jabatan Tomakaka.

Tomakaka bisa dijabat laki-laki atau perempuan dan tidak semua orang bisa menjadi Tomakaka[12]. Ada syarat-syarat yang harus dipenuhi, misalnya harus dari keturunan Tomakaka, anak yang lahir pada saat orang tuanya memangku jabatan Tomakaka, paham dan tahu sejarah adat, mempunyai jiwa kepemimpinan, serta harus bermukim di wilayah Latuppa. Syarat-syarat ini berlaku kumulatif. Oleh karena itu meskipun seseorang memenuhi syarat pertama dan kedua akan tetapi bila syarat lainnya tidak terpenuhi, maka dia tidak diangkat menjadi Tomakaka[13].

Pada tahun 1300 M, struktur organisasi lembaga adat yang ada di Latuppa dibawahi oleh Kerajaan Luwu. Jabatan Tomakaka lalu menjadi struktur tingkatan ketiga dalam struktur organisasi kekuasaan yang ada di Kerajaan Luwu, di bawah Datu atau Raja Luwu. Adapun strukturnya sebagai berikut:

---

11 Wawancara dengan Bungalalan dan tokoh masyarakat Latuppa dengan tema "Sistem Tenurial Masyarakat Adat Latuppa" (5 dan 9 Juni 2007)

12 To Makaka , To (Tau)= ***orang, pribadi, si dia*** , Makaka = ***kakak, sulung, yang utama***, tetapi posisi ini tidak atas dasar umur/usia. To Matua , To(Tau)= ***orang, pribadi***, Matua = ***Yang dituakan***

13 Hasil FGD dengan pemangku adat serta tokoh pemuda Latuppa dengan tema "Struktur Kelembagaan masyarakat adat Latuppa" (27 Juni 2007).

Raja /Datu

↓

Maddika

↓

Tomakaka

Berdasarkan penelusuran sejarah lisan bersama masyarakat adat Latuppa dapat dinyatakan bahwa Puang Kasisi adalah Tomakaka pertama yang ada di Latuppa.[14] Beliau memerintah pada masa awal Kerajaan Luwu, ketika kepemimpinan kerajaan dipegang oleh datu/raja pertama, yaitu Simpurusiang, pada 1300 M. Dalam masa pemerintahan Datu Simpurusiang susunan kelembagaan adat yang tertinggi adalah Tomakaka, selanjutnya di bawahnya berturut-turut adalah Tomatua, bungalalan dan pakkajeaje. Struktur itu dapat digambarkan sebagai berikut:

Tomakaka

↓

Tomatua

↓

Bungalalan

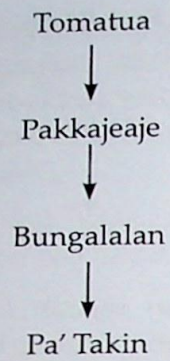
↓

Pakkajeaje

Setelah Tomakaka ketiga yang dijabat oleh Parorro, pada masa pemerintahan Datu Opu Anrong Guru Matinrawe ri Tamalulu sebagai Raja Luwu ke–28, antara 1880-1883[15], terjadai perubahan mendasar dalam struktur kelembagaan adat Latuppa. Semenjak itu tidak ada lagi Tomakaka dan jabatan tertinggi dalam struktur kelembagaan adat adalah Tomatua.

14 Dari cerita masyarakat adat Latuppa, sebelum Puang Kasisi sudah ada komunitas yang menempati kawasan Latuppa. Tetapi tidak begitu jelas apakah pada masa itu sudah ada struktur adat yang terorganisir. Informasi hasil diskusi dengan masyarakat adat latuppa (24 April 2007).

15 Ibid.



Perubahan itu berawal dari peristiwa kunjungan Tomakaka Latuppa yang bernama Parorroke rumah Maddika. Setelah dipersilahkan masuk Maddika menemui Parorro dan melihat Parorro menggunakan cincin di jari telunjuk. Pada waktu itu orang yang menggunakan cincin dijari telunjuk adalah orang berdarah bangsawan kental termasuk di antaranya adalah turunan maddika. Dengan bercanda Maddika mengatakan bahwa cincin yang dipakai oleh Parorro sangat bagus; sebuah pujian yang secara kultural merupakan sindiran bagi Tomakaka Latuppa. Parorro yang saat itu tidak mengetahui bahwa dia ditegur secara halus malah menawarkan cincin yang dipakainya ke Maddika, akan tetapi Maddika menolak dengan alasan bahwa kalau beliau mengambil cincin itu maka Parorro tidak punya cincin lagi. Padahal yang sebenarnya adalah kalau Maddika mengambil cincin itu, artinya Maddika sudah melepaskan jabatan Tomakaka yang dipegang oleh Parorro. Setelah Parorro kembali ke Latuppa, beliau ditanya oleh keluarga yang ada di Latuppa tentang hasil pertemuannya dengan Maddika. Parorro bercerita dengan bangga bahwa Maddika memuji cincin yang dipakainya, bahwa cincin itu sangat bagus. Keluarga yang mendengar cerita itu sangat kaget, dan mengatakan bahwa sebenarnya Maddika sudah menegurnya secara halus. Setelah mendengar ucapan itu dari keluarganya Parorro sangat marah, beliau langsung membuang cincin yang dipakainya dan mengumpulkan seluruh masyarakat, dan memberikan seruan bahwa beliau "mengundurkan diri dari jabatan Tomakaka dan tidak ada lagi Tomakaka di Latuppa, untuk sekarang dan seterusnya".

Sejak kejadian itulah struktur organisasi lembaga adat yang ada di Latuppa berubah, dengan tidak ada lagi Tomakaka. Akan tetapi fungsi-fungsi Tomakaka tetap berjalan seperti biasa. Fungsi dan tugas diambil alih oleh Tomatua.

Adapun peran dan fungsi Tomakaka dan perangkatnya adalah sebagai berikut :

a. *Tomatua* adalah pengambil kebijakan kedua sebelum *Tomakaka* dibubarkan. Setelah *Tomakaka* dibubarkan fungsi dan perannya sebagai pengambil keputusan tertinggi melalui musyawarah dengan seluruh perangkatnya diambil alih oleh *Tomatua*. Sekalipun demikian masyarakat tetap berpanutan pada semboyan bahwa *"lukataro datu talluka taro ada', luka taro ada' talluka taro anang, lukataro anang talluka taro to egae"* artinya keputusan pemimpin dalam hal ini Tomatua atau Tomakaka bisa dibatalkan atas kesepakatan pemangku adat, dan keputusan pemangku adat bisa dibatalkan oleh orang yang dituakan, keputusan orang-orang yang dituakan dalam kampung bisa dibatalkan oleh orang banyak.

b. *Bunga'lalan* adalah orang yang dipercayakan untuk mengurusi masalah pertanian dan hal-hal yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat.

c. *Pakkajeaje*, bertugas sebagai pengambil data lapangan, menyangkut masalah apa saja yang terjadi di masyarakat, kemudian hasilnya akan dilaporkan kepada Bungalalan dan Tomatua. Setelah itu *Tomatua* menindaklanjuti laporan itu dengan cara mengumpulkan semua pengurus adat dan para pemuka masyarakat, dan dari pertemuan itu diambil suatu keputusan.

d. *Pa'takin*, adalah pembantu *pakkajeaje* dalam melaksanakan fungsi dan peran *pakkajeaje* [16]

Dalam konteks sejarah politik kolonial, peran dan fungsi kelembagaan adat di Latuppa tidak mengalami perubahan yang signifikan. Menurut Pak Agus, salah satu tokoh pemuda masyarakat Latuppa, pada masa pemerintahan Kolonial Belanda, di daerah Luwu diberlakukan sistem kerajaan. Saat itu, berdasarkan GMO (*gemeente ordonantie*) 1902, pemerintah kolonial membiarkan struktur pemerintahan lokal di luar Jawa berkembang berdasarkan adat istiadatnya sendiri. Sehingga di Luwu, struktur pemerintahan lokal diatur berdasarkan sistem kekuasaan lokal, yakni Kerajaan Luwu.

Setelah pemerintahan Belanda berakhir pada tahun 1942, Jepang masuk pada tahun yang sama dan melakukan penjajahan di daerah Luwu, termasuk Latuppa. Pada saat pemerintahan Jepang terjadi dualisme kepemimpinan, dimana sistem adat dijalankan dan sistem pemerintahan Jepang juga tetap jalan. Kedua sistem pemerintahan ini bisa bersanding dan berjalan baik, hal tersebut dibuktikan dengan tidak adanya konflik dan masyarakat bisa mematuhi dan menjalankan kedua aturan dalam waktu

16 Hasil FGD dengan pemangku adat serta tokoh pemuda Latuppa dengan tema "Struktur Kelembagaan masyarakat adat Latuppa" (27 Juni 2007).

yang bersamaan. Saat itu gelar dan fungsi ke-Tomakaka-an dijalankan oleh Tomatua yang dijabat oleh Lai Kunda hingga pemerintahan Jepang berakhir pada awal tahun 1945 dan dimulainya kemerdekaan Indonesia[17].

Ketika terjadi pemberontakan DI/TII di Sulawesi Selatan, yang di pimpin oleh Kahar Muzakkar, terjadi perubahan nilai-nilai adat secara signifikan dimana DI/TII menghilangkan nilai-nilai tersebut untuk seterusnya diganti dengan nilai-nilai keislaman. Salah satunya adalah masyarakat adat tidak boleh melakukan ritual – ritual, seperti sesajen dan pepohonan yang dianggap sebagai Dewa karena perbuatan seperti itu dianggap menduakan Tuhan dalam ajaran Islam.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, pemerintah mengeluarkan UU No 5/79 tentang Pemerintahan Desa. Dalam UU ini, posisi masyarakat hukum adat dalam NKRI harus disatukan dan diseragamkan di bawah sistem pemerintahan desa. Kemajemukan model-model institusi lokal, termasuk lembaga-lembaga tradisional masyarakat adat oleh undang-undang ini, dinilai sebagai hambatan bagi pembangunan.[18] Kelembagaan adat dipaksa untuk menyesuaikan diri atau menjadi bagian yang diatur oleh struktur pemerintahan desa, yaitu desa administratif. [19]

Di Latuppa fungsi dan peran para pemangku adat hilang bersamaan dengan berakhirnya masa Kerajaan Luwu pada masa pemerintahan Andi Jemma . Pada masa Orde Lama sampai 1966 aturan-aturan adat masih begitu sakral dan dihormati sehingga hukum formal dan hukum adat bisa berjalan dengan baik. Akan tetapi pada masa Orde Baru otoritas hukum adat diambil alih oleh hukum formal, sehingga yang berlaku secara keseluruhan adalah hukum formal. Lagipula pada masa itu kebanyakan kepala desa adalah pensiunan tentara sehingga hukum formal begitu mutlak di patuhi[20].

Pada masa reformasi tahun 2006 Dengan alasan ingin melestarikan adat, pemerintah Kota Palopo kembali melantik Tomakaka Latuppa atas

---

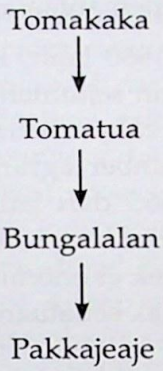
17 Wawancara dengan Pak Mukhtar (tokoh Masyarakat adat Latuppa, 10 Juni 2007).

18 Mryna Safitri, 2000, *Desa, Institusi Lokal dan Pengelolaan Hutan: Refleksi Kebijakan dan Praktik*, Elsam, Jakarta, hal 19-34

19 Desa dalam arti luas seharusnya mencakup desa genealogis dan desa teritorial. Desa teritorial merupakan persekutuan masyarakat yang menitikberatkan pada persatuan warga dari segi kewilayahan, bukan atas dasar asal usul turunan warga yang hidup di atasnya. Dengan demikian, unsur pokok desa ini adalah wilayahnya. Desa model ini umumnya terdapat di Pulau Jawa. Sedangkan desa genealogis merupakan persekutuan hidup setempat yang terwujud karena ikatan hubungan persaudaraan dari sejumlah warga yang berasal dari satu garis keturunan tertentu. Sehingga yang menjadi unsur pokoknya adalah masyarakat. Lihat Selo Soemardjan, 1991 dikutip oleh Zakaria, Yando, 2000, *Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru*, Elsam, Jakarta, hal. 39-41

20 Wawancara dengan Pak Muhammad, Mantan Kepala Desa pada Tahun 1982, 11 Juni 2007, jam 17.00

dasar Perda No. 14 tahun 2006 tentang Pelestarian, Pemberdayaan dan Pengembangan Lembaga Adat dan Adat Istiadat dalam Wilayah Kota Palopo[21], sehingga struktur organisasi lembaga adat kembali seperti semula. Untuk lebih jelasnya akan digambarkan dalam bentuk struktur sebagai berikut :



Menurut Tomakaka Latuppa, ini hanyalah sebuah struktur lembaga adat yang diformalkan, akan tetapi peran dan fungsi dari struktur lembaga adat tidak ada seperti pada masa sebelumnya, karena yang berlaku adalah hukum formal. Jadi tidak ada kewenangan atau kekuasaan Tomakaka atas wilayah adat. Itu terbukti dari tindakan Pemerintah Kota, yang secara administratif membagi wilayah adat Latuppa, sehingga sebagian wilayah adat Latuppa masuk ke wilayah masyarakat adat Peta. Dan hal ini dilakukan tanpa koordinasi atau pun dengan sepengetahuan Tomakaka Latuppa.

Secara historis, Masyarakat Adat Peta sudah ada sejak dahulu, hal ini dapat dilihat dalam sejarah masyarakat Luwu, dan sampai sekarang dipimpin oleh To' Makaka Peta, serta memiliki wilayah adat, termasuk perkampungan dan makam bersejarah termasuk kawasan hutan adat.

III. SISTEM TENURIAL NEGARA ATAS KAWASAN HUTAN

III.1. Kebijakan Tenurial Hutan

Dasar kebijakan tentang agraria sampai saat ini sebenarnya berawal dari UUD 1945 Pasal 33 ayat 3" UUD 1945 yang berbunyi : *Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.* Kemudian diimplementasikan melalui UUPA 1960.

21 Dokumen Daerah

Konsep "negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikenal sebagai konsepsi HMN (Hak Menguasai Negara). Dengan demikan, politik agraria Indonesia pasca-kolonial yang diwakili pertama kali oleh pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan UUPA 1960, berpusat pada kekuasaan yang besar di tangan negara dalam hal penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan sumber-sumber agraria.

Setelah 6 tahun UUPA 1960 lahir, ketika pemerintahan Orde Lama sedang berupaya menjalankan sejumlah amanat yang dikandung UUPA 1960 untuk mensejahterakan rakyat melalui program *Land Reform* konflik kepentingan atas sumber-sumber agraria di Indonesia memuncak dan berujung pada peristiwa 1965 dan jatuhnya rejim Orde Lama. Rejim Orde Baru yang menggantikannya kemudian mengubah orientasi pembangunan agraria. Praktek ekonomi politik dan politik hukum yang dijalankan pada dasarnya tidak sehaluan lagi dengan amanat UUPA 1960 yang populistik[22].

Penguasaan yang dimaksud dijelaskan dalam Undang-Undang Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999 dalam penjelasan umum: bahwa "*Penguasaan hutan oleh negara bukan merupakan pemilikan, tetapi negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; menetapkan kawasan hutan dan atau mengubah status kawasan hutan; mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan, serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan. Selanjutnya pemerintah mempunyai wewenang untuk memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan.*

Hak menguasai negara ditafsirkan oleh UUPA, menjadi tiga jenis kewenangan negara, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (2), yang berbunyi; *Hak menguasai negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:*

a. *mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persedian 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.*

Negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk menguasai, dan

22 Kertas Posisi KPA No 004/2001. Hak menguasai dari negara, Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi.

dengan kewenangan menguasai itu pemerintah juga memikul tanggung jawab untuk tujuan mulia yaitu penguasaan Sumber daya alam *untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*. Ini bisa dilihat dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA yang berbunyi: *Wewenang yang bersumber pada hak menguasai negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mendapat sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagian, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum indonesia yang merdeka dan berdaulat, adil dan makmur*. Ini merupakan makna filosofi dari Hak Menguasai Negara, sebagai organisasi tertinggi, yang bertujuan untuk mencegah adanya monopoli dari segelintir orang terhadap sumber daya alam. Selain itu, makna *sebesar-besarnya kemakmuran rakyat* merupakan kewajiban (*obligation*) negara baik secara yuridis maupun moril. Jadi sangat jelas bahwa Hak Menguasai Negara sebagai landasan konstitusional negara (pemerintah) dalam pengelolaan sumber daya alam, mempunyai karakteristik *populis*. Negara mencegah penguasaan absolut terhadap sumber daya alam oleh segelintir orang (karakteristik liberal/kapitalistik), dan juga mencegah penguasaan negara yang feodalistik terhadap sumber daya alam (karakter Sosialisme Komunisme).

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menggambarkan bahwa pemerintah masih mengontrol dan menguasai kawasan hutan dan sumber daya hutan. Kontrol dan penguasaan negara dijelaskan dalam Pasal 4 ayat 2 yang berbunyi: Penguasaan hutan oleh Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada pemerintah untuk: *mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan; menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan ataú kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan*. Hal ini dipertegas lagi dengan kewenangan pemerintah untuk menetapkan status dan fungsi hutan dapat dilihat pada Pasal-pasal 5, 6, dan 8. Sementara dalam Pasal 1 ayat 6 UU No. 41/1999 telah ditegaskan bahwa hutan adat itu adalah bahagian dari hutan negara walaupun berada di wilayah masyarakat hukum adat.

Adapun pembatasan dari Hak Menguasai Negara (HMN) ini adalah penggunaannya tidak boleh melanggar hak-hak atas tanah (hak-hak yang dijabarkan dalam UUPA Pasal 16 ayat 1) lainnya yang telah diberikan berdasarkan HMN itu sendiri. Salah satu hak atas tanah itu adalah hak ulayat. Hak ulayat berbeda dengan hak atas tanah lainnya, seperti halnya hak milik dan hak pakai. Hak ulayat adalah sistem tenurial atau sistem hak yang ada dalam komunitas adat. Dalam UUPA pelaksanaan hak jenis ini "....harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional

dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi." (Pasal 3).

Pemerintah memiliki kewenangan dan berhak mengatur dan mengurus sumber daya alam, yang dilekatkan oleh negara sebagai objek yang diatur. Sementara untuk pengelolaan dan pemanfaatannya melalui proses perizinan dari pemerintah. Dengan demikian negara berkuasa atas segala bentuk pengaturan dan pemanfaatan, atas tanah dan sumberdaya alam yang ada.

Meskipun pemerintah mencoba menunjukkan wajah populis dengan mendorong model hutan kemasyarakatan, namun hal itu tidak mengurangi unsur sentralisme dan birokratisasi dalam pengurusan sektor kehutanan. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan mengenai hutan kemasyarakatan yang diatur dalam Kepmen Nomor 31/Kpts-II/2001 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan Bab IV Tentang Perizinan. Pada Pasal 17 ayat (1): "Kelompok masyarakat hasil penyiapan, dapat mengajukan permohonan izin kegiatan hutan kemasyarakatan kepada Bupati/Walikota melalui ketua kelompoknya". Sesuai dengan Pasal 11 Kelompok masyarakat hasil penyiapan dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan masyarakat, dan kejelasan tentang tugas dan tanggung jawab baik pemerintah maupun masyarakat serta wilayah pengelolaan pada Pasal 4, masih pada pasal 17 ayat (2) Permohonan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat: Surat keterangan dari Kepala Desa/Lurah tentang aturan-aturan internal kelompok dan aturan-aturan pengelolaan hutan, Pengakuan dari masyarakat melalui Kepala Desa/Lurah, Rencana lokasi dan luas areal kerja serta rencana jangka waktu pengelolaan yang telah disepakati. Kemudian pada Pasal 18 menjelaskan bahwa izin yang diberikan hanya untuk hak melakukan pengelolaan hutan kemasyarakatan bukan sebagai hak milik dan tidak dapat diagunkan atau dipindahtangankan. Izin ini diberikan oleh Bupati/Walikota setelah terbitnya penetapan wilayah pengelolaan dari Menteri dan setelah proses penyiapan masyarakat (pasal 19). Sementara untuk jangka waktu pengelolaannya paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang (Pasal 20), tetapi izin ini diberikan dalam 2 (dua) tahap yaitu : izin sementara untuk jangka waktu 3-5 (tiga sampai lima) tahun pertama, dari jangka waktu pengelolaan kemudian harus sudah berbentuk koperasi dalam dalam masa itu, tetapi Pemerintah Kabupaten/ Kota wajib memberikan fasilitasi kepada pemegang izin sementara dan kelompok masyarakatnya untuk membentuk koperasi yang sesuai dengan

prinsip pemerataan dan keadilan. Setelah itu izin definitif baru bisa diberikan kepada koperasi yang telah terbentuk.

Nampak bahwa peran lembaga-lembaga yang tumbuh berkembang dalam masyarakat secara otonomi seperti lembaga adat pada masa lampau tidak memiliki otoritas apa pun dalam hal ini. Persoalan ini kemudian coba diakomodir oleh pemerintah daerah, dan tentu saja akibat berbagai tekanan di tingkat lokal serta perkembangan otonomi daerah.

Terkait dengan hal di atas, keberadaan masyarakat adat juga diakui, dengan adanya Perda Nomor 14 Tahun 2006 tentang Pelestarian, Pemberdayaan, dan pengembangan Lembaga adat dan Adat istidat dalam wilayah Kota Palopo. Karena sampai saat ini masih memenuhi unsur yang sesuai dengan penjelasan dari Pasal 67 Undang-Undang Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999 yaitu antara lain masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*); ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya; ada wilayah hukum adat yang jelas; ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; dan masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya, untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Tetapi dalam Perda ini belum mengatur bagaimana masyarakat adat dalam mengelola Sumber daya alam yang berada di wilayahnya masing-masing. Meski demikian, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya persoalan hak atas tanah dan sumberdaya alam tidak disentuh oleh Perda ini.

III.2. Masalah-Masalah dalam Kebijakan Tenurial Sektor Kehutanan

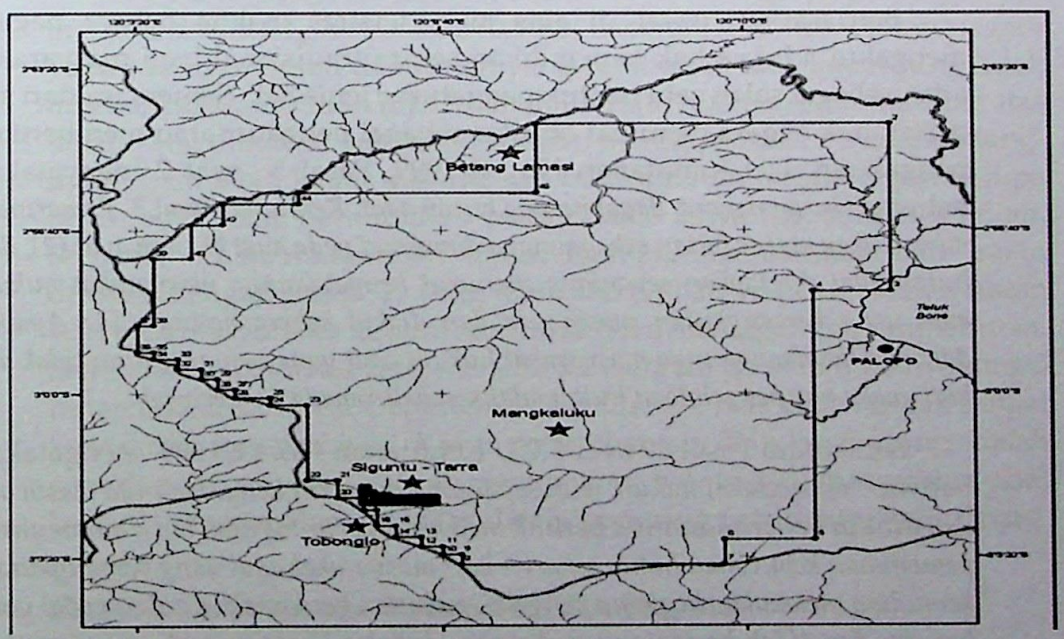
III.2.1. Konflik Antar Kebijakan Sektoral

Konflik antar kebijakan sektoral yang terjadi bisa ditengok dalam perbedaan pandangan yang cukup signifikan antara dua pejabat ini

Dinas Kehutanan Palopo	Dinas PSDA dan Pertambangan
Amir Santoso Kasubag Pengawasan dan Peredaran kayu Dinas Kehutanan dan Berkebunan Kota Palopo mengatakan bahwa **Dinas Hutbun melarang masyarakat mengambil kayu di dalam kawasan lindung**. Kemudian semestinya instansi terkait misalnya bidang sosial atau yang lainnya yang bertanggung jawab dalam memberikan pekerjaan yang lain, kemudian Dinas Kehutanan sendiri dalam melaksanakan programnya melakukan pemberdayaan masyarakat. Contohnya penanaman kemiri dalam kawasan hutan. Masyarakat yang melakukan penanaman kemudian buahnya dapat mereka manfaatkan, tetapi pohon tidak boleh ditebang.	Menurut Amang Usman Kepala Dinas PSDA dan Pertambangan bahwa: **jika suatu areal hutan terdapat hasil tambang di dalamnya maka itu boleh ditambang** dengan catatan bahwa jika memang tidak terlalu berbahaya artinya jika dampak positifnya lebih besar dari dampak negatifnya maka itu harus ditambang dengan memperhatikan kesejahteraan masyarakat di sekitarnya. Palopo termasuk daerah yang cukup beruntung karena dianugerai sebuah kekayaan alam yang tidak semua daerah memilikinya yaitu potensi tambang emas, makanya masyarakat Palopo patut bersyukur dan harus memanfaatkan anugrah ini, tetapi harus sesuai dengan aturan yang berlaku..Artinya bahwa jika berada di daerah hutan lindung maka harus seizin Menteri Kehutanan. Selain itu tugas pokok dan fungsi dari Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Sumber Daya Alam menurut Amang Usman (tupoksi tidak begitu berperan) itu berdasarkan susunan organisasi, yaitu : a. Kepala Bagian b. Bagian Tata Usaha, c. Bagian Pemberdayaan perempuan, d. Bidang Penguatan Kelembagaan dan Ekonomi Masyarakat (lembaga pemberdayaan masyarakat, pengembangan ekonomi masyarakat dan teknologi tepat guna) e. Bidang Pemetaan Wilayah, Konservasi dan Pengusahaan (pemetaan wilayah, penetapan izin) f. Bidang Penyusunan Program, Penyuluhan dan Pengawasan (perencanaan dan penyuluhan, pengawasan produksi pertambangan)

Dari kedua pernyataan di atas jelas ada perbedaan pandangan dalam pengelolaan hutan. Di satu sisi Dinas Hutbun sangat mengkeramatkan kawasan lindung dalam artian bahwa kawasan lindung boleh dikelola asal tidak mengubah fungsi hutan, kemudian di sisi lain Dinas PSDA membolehkan melakukan aktivitas di dalam hutan jika di dalamnya terdapat sumberdaya alam yang bisa dikelola.

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, penguasaan hutan oleh negara bukan berarti hutan tersebut adalah milik negara, tetapi negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurusnya, kemudian memberikan izin kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan. Namun keweangan ini seringkali mengalami pembiasan di tangan pemerintah. Kebijakan yang dikeluarkan lebih banyak yang berpihak kepada pengusaha atau menimbulkan ketegangan antara institusi negara. Contohnya antara lain adalah izin Eksplorasi kepada PT Avocet mining yang sebagian besar arealnya berada dalam kawasan hutan lindung. *(Peta areal konsesi izin kuasa pertambangan Avocet Mining PLC dan SK Walikota Palopo, No.19/I/2007 tertanggal 16 Jan 2007, dengan luas wilayah yang telah ditetapkan sebesar 18.096 Ha. Tentang izin eksplorasi Terlampir)*



Persoalan yang timbul lebih jauh adalah bahwa konflik antar kebijakan sektoral tersebut bukannya memberikan kelegaan bagi masyarakat melainkan justru memberikan beban tambahan bagi mereka, yaitu meluas dan makin kompleksnya konflik yang dihadapi.

Sumber utama persoalan adalah pembiasan dalam fungsi negara untuk melindungi menjadi fungsi menguasai dan memiliki.

III.2.2. Pembatasan Terhadap Keberadaan Hutan Adat dan Ketidakjelasan Pengaturan Tentang Masyarakat Adat

Negara Indonesia telah mengatur tentang penghormatan dan pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat dalam UUD 1945 pasal 18 (b) bahwa *"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."*

Dalam pasal ini jelas mengakui dan menghormati adanya masyarakat hukum adat dan hak – hak tradisionalnya. Tetapi pada kalimat berikutnya terdapat keraguan dengan adanya kalimat "sepanjang masih hidup". Padahal hampir di seluruh Indonesia masyarakat adat secara struktural masih ada, namun tidak menjalankan fungsinya karena dikebiri oleh peran pemerintah. Hal ini menimbulkan kesulitan dalam mendorong pengakuan.

Berdasarkan pasal di atas juga, tersirat makna bahwa negara mengakui adanya hak kepemilikan secara tradisional bagi masyarakat adat, sebagai salah satu bentuk pengaturan jenis hak. Sementara dari sisi subjek hak negara memiliki otoritas sebagai pengatur atau memberikan pengakuan. UU Kehutanan No. 41/1999, Pasal 5 ayat 2 menyatakan bahwa *"Hutan negara, dapat berupa hutan adat. Kemudian ayat 3 Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya. (4) Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada Pemerintah....."*.

Sementara Pasal 67 ayat 1 UU Kehutanan No. 41/1999 mengatakan bahwa *"masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan **diakui keberadaannya berhak** melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari – hari masyarakat adat yang bersangkutan, kemudian melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang serta mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya"*.

Jadi walaupun masyarakat adat ini ada tetapi keberadaannya **tidak diakui** maka mereka tidak berhak melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Kalaupun

mereka **diakui** maka mereka boleh melakukan pemungutan hasil hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku. Tetapi kenyataan yang ada di lapangan hukum adat tidak dipedulikan lagi oleh pemerintah dan bahkan oleh sebagian masyarakat sendiri dan justru hukum pemerintahlah yang berlaku. Hal ini sesuai dengan yang dikatakan Kepala Bidang Kehutanan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kota Palopo Bapak Abdullah bahwa keberadaan masyarakat adat di Kota Palopo belum diakui keberadaannya karena belum ada perda yang mengatur khusus tentang masyarakat adat. Dan khusus mengenai pengelolaan hutan oleh masyarakat sama sekali belum ada perdanya sehingga masyarakat yang mengklaim dirinya sebagai masyarakat adat dengan sendirinya tidak ada (versi Pemerintah). Jadi masyarakat hanya memiliki hak memanfaatkan hasil hutan bukan kayu pada lahan yang mereka klaim sebagai tanah atau lahan mereka.

Belum diakuinya keberadaan dan hak masyarakat adat dengan sendirinya juga melemahkan pengakuan atas keberadaan hutan adat. Tidak adanya subjek hak digunakan sebagai alasan legal untuk menyatakan tidak adanya objek hak berupa hutan adat.

UU Kehutanan No. 41/1999, Pasal 5 ayat 1 mengelompokkan hutan menjadi dua kategori menurut status kepemilikan : (a). Hutan negara yaitu kawasan hutan dan hutan yang tumbuh di atas tanah yang tidak dibebani hak milik; dan (b). Hutan milik yaitu hutan yang tumbuh di atas tanah yang dibebani hak milik. Namun demikian Pasal 5 ayat 2 undang-undang ini lebih lanjut menyatakan bahwa hutan negara dapat berupa hutan adat, yang berimplikasi pada tidak adanya hak adat atas hutan. Sementara hak masyarakat untuk memperoleh manfaat dari hutan dibatasi dengan pasal 37, yang menyatakan bahwa pemanfaatan hutan adat oleh masyarakat hukum adat tidak boleh mengganggu fungsi hutan. Sementara itu otoritas yang menetapkan terganggu atau tidaknya fungsi hutan adalah struktur Departemen Kehutanan. Bias kepentingan sangat kuat dalam ketentuan ini. Kasus pertambangan di hutan lindung adalah contoh paling nyata. Hal ini menunjukan bahwa hak masyarakat adat bukanlah merupakan prioritas dalam pembangunan sektor kehutanan.

III.2.3. Konflik Antara Kabupaten dan Propinsi

Pada masa Orde Baru, hutan –hutan di Sulawesi Selatan dikelola oleh Kantor Wilayah (Kanwil Kehutanan) yang bertanggung jawab langsung kepada Pemerintah Pusat (Departemen Kehutanan) di Jakarta. Tugas Kanwil adalah untuk memberikan bantuan teknis dan melaksanakan urusan–urusan kehutanan daerah sebagaimana ditugaskan oleh Menteri

Kehutanan. Kemudian pada saat undang-undang mengenai otonomi daerah berlaku dan kewenangan pengelolaan hutan diserahkan kepada kabupaten, Kanwil Kehutanan digabungkan dengan Dinas Kehutanan Propinsi. Tugas Dinas Kehutanan Propinsi dari yang semula berkewajiban melaksanakan seluruh utusan rumah tangga kehutanan di daerah (termasuk pemberian izin usaha) dan tugas pembantuan yang diberikan oleh gubernur berubah menjadi melaksanakan kewenangan desentralisasi dan dekonsentrasi dan pembantuan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/ kota di bidang kehutanan.

Setelah otonomi daerah (otoda) keberadaan Cabang Dinas Kehutanan (CDK) tidak diperlukan lagi karena tugas dan fungsi CDK telah tergantikan oleh dinas kehutanan dan perkebunan tingkat kabupaten dengan adanya desentralisasi pemerintahan. Sebelum era otoda CDK bertanggung jawab untuk memproses permohonan ijin pemanfaatan hutan di tingkat kabupaten sebelum diteruskan kepada Dinas Kehutanan Propinsi untuk memperoleh persetujuan. Saat ini permohonan dapat langsung diajukan ke Dinas Kehutanan Kabupaten untuk memperoleh persetujuan kepala dinas.

Sejumlah kewenangan telah diserahkan dari propinsi ke kabupaten/ kota. Tetapi salah satu hambatan dalam pengelolaan sumber daya yang efektif di tingkat kabupeten adalah adanya kesenjangan kapasitas sumber daya manusia di tingkat propinsi dan kabupaten/kota. Sebenarnya hal itu bisa diselesaikan dengan pendistribusian pegawai tingkat propinsi ke tingkat kabupatren tetapi eselon kepangkatan di tingkat propinsi cukup tinggi ditambah dengan fasilitas yang cukup memadai menjadi kendala bagi pihak propinsi untuk melakukan hal ini.

Masalah lain dalam kebijakan, yaitu dengan tidak jelasnya pembagian peran dan tanggung jawab antara dinas propinsi (yang tetap bertanggung jawab ke Pusat) dengan dinas kabupaten. Ketidakjelasan ini telah mengarah kepada kesenjangan, tumpang tindih dan duplikasi fungsi serta tanggung jawab di antara lembaga pada berbagai tingkat pemerintahan. Salah satu contoh adalah mengenai ijin pemungutan rotan (hak pemungutan hasil hutan atau HPHH). Walaupun ijin ini telah diserahkan ke Dinas Kehutanan Kabupaten (tahun 2000), namun Dinas Kehutanan Propinsi masih terus mengeluarkan juga ijin ini sampai 8 November 2001. Hal ini menyebabkan terjadinya tumpah tindih pemberian ijin pada beberapa areal pemungutan rotan[23].

Masalah lain dalam kebijakan yaitu dengan tidak jelasnya pembagian peran dan tanggung jawab antara dinas propinsi (yang tetap

23 Cifor (2005) Dinamika Proses desentralisasi sektor kehutanan di Sulsel, hal 19

bertanggung jawab ke pusat) dengan dinas kabupaten. Ketidakjelasan ini telah mengarah kepada kesenjangan, tumpang tindih dan duplikasi fungsi serta tanggung jawab di antara lembaga pada berbagai tingkat pemerintahan. Salah satu contoh adalah mengenai ijin pemungutan rotan (HPHH). Walaupun ijin ini telah diserahkan ke Dinas kehutanan kabupaten (tahun 2000), namun dinas kehutanan propinsi masih terus mengeluarkan juga ijin ini sampai 8 November 2001. Hal ini menyebabkan terjadinya tumpah tindih pemberian izin pada beberapa areal pemungutan rotan[24]. Lebih lanjut dalam pengaturan penyelenggaraan hutan kemasyarakatan melalui Kepmen Nomor : 31/Kpts-II/2001 juga masih menyisakan masalah, karena belum adanya pengaturan secara khusus, sesuai Pasal 22 ayat 5 bahwa "Ketentuan umum tentang tata cara dan prosedur permohonan izin diatur tersendiri dengan Keputusan Menteri"[25].

III.2.4. Konflik Antar Peraturan Daerah

Strategi dasar pembangunan Kota Palopo yang biasa disebut sebagai "Kota Tujuh Dimensi" memuat aspek-aspek religi, pendidikan, olah raga, *adat* dan *budaya*, perdagangan, industri dan pariwisata. Dimensi adat dan budaya dalam pembangunan mencakup terciptanya kegiatan pengembangan dan penggalian adat dan nilai-nilai budaya Luwu untuk mengantarkan kepada kemandirian adat dan budaya *Wija To Luwu*[26], dan terkaitnya karakter *Wija To Luwu* yang berbasis adat dan budaya Luwu dalam etika masyarakat dan dalam memelihara penegakan hukum dan pelestarian lingkungan hidupnya.

Strategi pembangunan Kota Palopo ini dijabarkan dalam Program Pembangunan Daerah Kota Palopo tahun 2003 – 2007, di mana salah satu program unggulan adalah "Pemberdayaan Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat" dengan melibatkan tokoh masyarakat, agama dan lembaga adat dalam hal perumusan kebijaksanaan yang bersifat khusus. Tetapi kenyataannya lembaga adat tidak pernah dilibatkan dalam perumusan kebijakan sehingga kebijakan yang dilahirkan tidak memihak kepada masyarakat adat. Meskipun ada ketentuan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan, akan tetapi pada pelaksanaannya tidak berjalan.

---

24 Cifor. Loc Cit

25 Wawancara (21 juli 07).

26 Wija To Luwu merupakan istilah yang diberikan pada warga Luwu yang memiliki hubungan kultur dan telah lama berdiam dan menyatakan diri sebagai orang Luwu , memiliki kepedulian dan komitmen terhadap pembangunan TanaH Luwu

Perda Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Palopo Pasal 19 menyebutkan bahwa *"kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya sebagaimana tercantum pada Pasal 18a mencakup kawasan hutan lindung yang terletak di Kecamatan Wara, Wara Selatan dan Tellu Wanua"* kemudian dipertegas lagi dalam Pasal 22 yang berbunyi *"Kawasan rawan bencana sebagaimana dimaksud pada Pasal 18d Peraturan Daerah ini terletak di Kecamatan Wara."*Di pasal lain ada ketentuan bahwa Kecamatan Wara merupakan salah satu kawasan hutan produksi (Pasal 24a) dan kawasan pertanian pangan lahan basah (Pasal 25a) dan kering (Pasal 25b). Ini berarti Pasal 19 dan Pasal 22 bertentangan dengan Pasal 24a dan Pasal 25a, padahal berada pada daerah yang sama, yaitu di Kecamatan Wara. Lebih jauh, Kecamatan Mungkajang yang merupakan pemekaran dari Kecamatan Wara termasuk dalam hutan lindung (Kelurahan Latuppa) dibuktikan dengan adanya progran GNRHL dengan status kawasan lindung, tetapi kenyataannya pemerintah mencoba untuk membebaskan lahan tersebut agar keluar dari hutan lindung untuk kepentingan para investor pertambangan.

Rencana areal pertambangan di Kota Palopo juga menunjuk Kelurahan Latuppa sebagai kawasan pertambangan emas (Pasal 26a) dan sekaligus sebagai kawasan rekreasi gunung, dan alam pedalaman.

Di sisi lain Kelurahan Latuppa juga merupakan salah satu kawasan kritis yang perlu dipelihara fungsi lindungnya untuk menghindarkan kerusakan lingkungan. Hal ini ditegaskan dalam Perda Nomor 28 tahun 2004 Pasal 32. Berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam berbagai peraturan itu jelas memperlihatkan adanya tumpang tindih kebijakan, di satu sisi harus dilindungi karena daerah kritis dan penyangga kehidupan, akan tetapi di sisi lain merupakan kawasan pertambangan emas. Sementara itu sejak 2005, masyarakat sudah melakukan pertambangan emas secara tradisional di Kelurahan Latuppa. Awalnya mereka tidak dilarang, tetapi setelah ada PT Energi Seven Group yang bekerjasama dengan PT Frantika untuk melakukan pertambangan emas di Latuppa, masyarakat dilarang melakukan kegiatan penambangan. Dan perusahaan ini rencananya akan diberikan izin prinsip pengelolaan dalam bentuk Kuasa Pertambangan.

III.2.5. Kurangnya Ruang Bagi Keterlibatan Masyarakat Adat Dalam Pembuatan Kebijakan Kawasan Hutan

Sistem desentralisasi menawarkan adanya perubahan, namun keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di kabupaten/kota masih sangat rendah. Padahal salah satu

tujuan yang penting dari otoda adalah menghidupkan iklim demokrasi di mana semua *stakeholder* yang menjadi sasaran kebijakan daerah dapat lebih terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Dengan demikian diharapkan bahwa sebuah kebijakan publik dapat lebih diterima oleh semua pihak, sehingga pemerintahan dapat berjalan efektif dan efisien. Di tingkat masyarakat, mereka masih mengalami hambatan dalam memperoleh manfaat dari sumber daya hutan atau akses kepada proses pengambilan keputusan. Masyarakat kurang memiliki pengalaman dan kurang mempunyai persiapan ketika berhadapan dengan isu birokrasi lokal. Hal ini menyebabkan adanya masalah bagi masyarakat yang ingin berkomunikasi dan bernegosiasi dengan pejabat pemerintah daerah. Mereka bahkan beranggapan bahwa otonomi daerah telah menciptakan lebih banyak birokrasi di tingkat pemerintah daerah, dan hanya sedikit perubahan yang terjadi terhadap mereka dalam hubungannya dengan manfaat ekonomi dan akses terhadap sumberdaya dan kebijakan–kebijakan yang ada[27]. Sampai saat ini tokoh adat tidak pernah tahu bahwa mereka punya hak dan kewajiban dalam pengambilan kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam. Salah satu contoh adalah di Kelurahan Latuppa. Para tokoh adat di sini tidak pernah dilibatkan misalnya dalam memberikan masukan kepada Dinas Kehutanan bagaimana pengelolaan hutan yang ada di Latuppa. Umumnya mereka dilibatkan hanya pada saat Dinas Kehutanan mau memasang patok batas hutan lindung, itu pun hanya sekadar menemani dan mengetahui pemasangan patok[28].

Belum ada perubahan mendasar dalam hal keterlibatan masyarakat adat mulai dari zaman Orde Baru sampai saat ini. Semua kebijakan tentang hutan dan kawasan hutan ditangani langsung oleh pemerintah. Sebagai contoh, penduduk di Kelurahan Latuppa mengatakan bahwa batas hutan negara ditetapkan tanpa konsultasi dengan masyarakat. Mereka tidak pernah tahu letak pasti batas hutan negara tersebut[29]. Hal ini karena tidak ada hukum formal yang memberikan kerangka yang kuat dan adil untuk memberikan hak kepemilikan hutan kepada masyarakat, maka tak heran jika masyarakat kembali ke persepsi tradisional tentang hak kepemilikan dan menghadapi kendala hukum yang serius di situ.

27 Cifor. Op Cit, hal 36-37
28 Wawancara dengan tokoh masyarakat Latuppa (30 April 2007).
29 Wawancara dengan Tomakaka Latuppa (29 April 2007).

IV. DAMPAK KEBIJAKAN KEHUTANAN TERHADAP SISTEM TENURIAL ASLI MASYARAKAT ADAT LATUPPA ATAS KAWASAN HUTAN

IV.1. Lemahnya Sistem Informasi Kepada Masyarakat

Masalah konflik yang terjadi di Indonesia pada umumnya dan Latuppa pada khususnya, berawal dari warisan kebijakan kolonial Belanda yang berlanjut dalam kebijakan nasional terkini. Kebijakan tersebut sangat menekankan penguasaan oleh negara atas tanah-tanah 'tak bertuan'. Dan tanah adat, antara lain, adalah tanah yang dikatakan sebagai 'tak bertuan'. Ukuran 'tak bertuan' atau 'bertuan' adalah bukti-bukti legal menurut hukum negara. Pembuktian menurut tradisi budaya atau adat tidak diakui oleh negara. Hal itu sesuai dengan apa yang dikatakan Tomakaka Latuppa, bahwa lahan dan hutan adat masyarakat diklaim pemerintah sebagai hutan lindung. Fakta lain menyatakan bahwa memang ada kampung-kampung tua yang dibuktikan dengan adanya kuburan tua yang berada di dalam kawasan hutan lindung. Keberadaan kampung tua dan kuburan tua jauh mendahului penunjukan atau penetapan sebagai kawasan hutan lindung. Ini membuktikan bahwa konsep kebijakan penguasaan negara di masa hindia Belanda, dalam hal bahwa kekuasaan negara sangat kuat dan tidak cukup ruang bagi otoritas yang berkembang di masyarakat, masih berlanjut. Dan sampai saat ini belum ada perubahan yang signifikan. Disisi lain masyarakat menganggap bahwa lahan yang dikuasai pemerintah sebagai kawasan lindung saat ini tetap menjadi lahan mereka, sehingga sampai saat ini masyarakat tetap mengelola lahan tersebut baik menanam coklat, durian dan sebagainya.

Kebijakan negara tentang penguasaan hutan lindung mengakibatkan masyarakat kehilangan hak kepemilikan lahan. Akibatnya adalah semakin rendahnya pendapatan, terjadinya illegal logging, dan lunturnya budaya yang berhubungan dengan hutan, misalnya pesta panen yang sering dilakukan pada saat selesai musim panen.

Ditinjau dari sisi sejarah, maka perubahan-perubahan kebijakan di masa Hindia Belanda hingga masa kemerdekaan (dan berlanjut di era reformasi) berkontribusi besar terhadap konflik tenurial. Ketidakpastian hukum yang berlaku atas penguasaan hutan itu berkontribusi terhadap munculnya konflik tenurial hingga saat ini. Berbagai konflik akibat pelanggaran hak-hak masyarakat adat terus terjadi di mana-mana seperti yang terjadi di Sumatera Utara, Papua, Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah dan Tana Toraja.

Kasus ini pun terjadi di Latuppa, di mana masyarakat menolak dilakukannya program GN-RHL, karena status lokasi adalah kebun masyarakat, yang

berarti hak kepemilikan masyarakat akan hilang dan menjadi kawasan hutan lindung. Akan tetapi pada akhirnya program itu tetap berjalan dengan catatan masing-masing pemilik lahan yang melakukan penanaman pada kebun/lahan mereka.

Kebijakan yang sudah ada misalnya penetapan hutan kesepakatan pada tahun 1982 oleh pemerintah (disampaikan oleh Abdullah, Kabid Kehutanan Kota Palopo) mengatakan bahwa penetapan tersebut atas kesepakatan antara tokoh masyarakat, kepala desa, camat, dan Dinas Kehutanan Kabupaten/ Kota dan Dinas Kehutanan Propinsi. Namun hasil kesepakatan tersebut tidak langsung dilaksanakan dalam bentuk pemasangan patok secara keseluruhan di lapangan, sampai sekarang. Akibatnya, masyarakat mengalami kebingungan di mana mereka semestinya dapat berkebun atau memungut hasil hutan. Rentang waktu antara 1982 sampai saat ini cukup lama, dan sudah terjadi perkembangan penduduk yang pesat dan lahan yang makin terbatas. Akhirnya masyarakat mencari kehidupannya dengan masuk ke dalam kawasan yang menurut ketentuan 1982 itu sudah melewati batas kawasan hutan yang telah ditetapkan. Lagi pula apa yang dikatakan mantan Kepala Desa yang menjabat pada tahun 1982 bahwa mereka (kepala desa dan tokoh masyarakat) tidak pernah dilibatkan dalam penetapan tapal batas kehutanan, kecuali pada saat sosialisasi tentang tata batas dan larangan-larangan menjelaskan bahwa proses tersebut tidak memberikan informasi dengan baik kepada masyarakat.

Kemudian dalam Kepmen Nomor : 31/Kpts-II/2001 tentang Hutan Kemasyarakatan, prosedur untuk perubahan status suatu kawasan hutan yang tercantum dalam Kepmen tersebut tidak disosialisasikan ke masyarakat dengan optimal, sehingga masyarakat tetap pada prinsip tradisional terhadap kepemilikan adat.

IV.2. Dampak Lingkungan

Salah satu dampak jika rencana pertambangan emas di wilayah Kota Palopo jadi dilaksanakan adalah adanya kerusakan lingkungan dan pencemaran limbah bahan beracun (B3) berupa zat kimia mercury, arsen, sianida, dan lain-lain. Dampak buruk bahan beracun tersebut terhadap kesehatan manusia ialah penyakit kulit, gangguan syaraf, gangguan fungsi reproduksi, serta merusak biota laut/perairan dan mahluk hidup lainnya. Lokasi pertambangan yang berada di daerah dataran tinggi merupakan daerah tangkapan air dan fungsi lindung bagi Kota Palopo menimbulkan potensi ancaman bagi Kota Palopo. Saat ini pun jika terjadi banjir di daerah hulu (Latuppa) maka sebagian Kota Palopo akan terendam. Contoh lain akibat kerusakan lingkungan di Kabupaten Luwu yang terjadi pada Juli 2007 menimbulkan bencana yang menelan korban nyawa, dan harta masyarakat serta fasilitas umum yang rusak akibat banjir yang terjadi.

Sebuah contoh dapat disajikan di sini. Air dari PDAM yang didistribusikan di Kota Palopo sering mengalami gangguan mutu dan kelancaran distribusi. Setelah hal ini dikonfirmasikan kepada Direktur PDAM Bapak A. Nurlang Baslan (pada 2 Agustus 2007) diperoleh penjelasan bahwa kemacetan distribusi air dan gangguan mutu akhir-akhir ini disebabkan karena pihak PT. Aura Mandiri Celebes telah melakukan eksplorasi dan alat-alat yang dipakai dalam eksplorasi pertambangan itu dicuci di sungai yang merupakan sumber utama air bagi PDAM Kota Palopo.

Letak geografis dan topografi lokasi pertambangan merupakan wilayah yang labil/rawan lonsor dengan kemiringan sekitar 70° dan ketingian 468 dpl berdasarkan hasil peninjauan Bagian Lingkungan Hidup Kota Palopo merupakan penjelasan bagi potensi bencana ini.

Bagaimana respon pemerintah terhadap potensi bencana ini dapat dilihat dalam sebuah pernyataan kontroversial tentang rencana pertambangan ini yang datang dari Bapak Andi Poci, Kepala Bagian Pemerintahan. Beliau menyatakan bahwa masyarakat yang ada di sekitar pertambangan akan direlokasi ke daerah lain dan difasilitasi oleh pemerintah. Kemudian hutan boleh saja dimanfaatkan dengan catatan tidak mengubah fungsi hutan.[30]

IV.3. Dampak Sosial, Ekonomi dan Budaya

Dari segi sosial budaya pertambangan selalu disertai pula dengan maraknya perilaku yang tak sesuai norma moral umum, misalnya munculnya tempat – tempat pelacuran dan maraknya alkohol, yang bertentangan dengan dimensi pembangunan budaya dan religi Kota Palopo. Hal ini dapat kita lihat di Kabupaten Luwu Timur dengan banyaknya *cafe* yang dipergunakan untuk tempat maksiat.

Hilang dan rusaknya situs-situs budaya/cagar budaya serta potensi obyek wisata yang ada di lokasi dan sekitar lokasi rencana pertambangan akan memicu konflik antara masyarakat dan dengan pihak perusahaan yang berpotensi pada terjadinya pelanggaran HAM;

IV.4. Tantangan dan Peluang

Pengelolaan hutan oleh masyarakat banyak mengalami tantangan. Tantangan tersebut berupa kebijakan nasional yang diwujudkan dengan Undang-Undang Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999 yang tidak mengakomodir eksistensi masyarakat adat dalam pengelolaan hutan. Di dalam Undang-Undang Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999 ada beberapa pasal yang tidak

30 Wawancara 7 Juni 2007

mengakui eksistensi masyarakat adat, yaitu Pasal 1, Pasal 5 ayat 1, ayat 2, 3 dan 4 dan beberapa pasal lainnya. Dalam Pasal 1 jelas dikatakan bahwa hutan adat adalah hutan negara. Sedangkan Pasal 5 ayat 1 dinyatakan bahwa hutan berdasarkan status terdiri dari hutan negara dan hutan hak, kemudian dijelaskan dengan ayat 2 hutan negara sebagaimana yang dimaksud dapat berupa hutan adat. Dari pasal 5 ini tidak terlihat pengakuan negara secara jelas terhadap eksistensi hutan adat. Karena status hutan yang diakui hanyalah hutan negara dan memasukkan hutan adat dalam kawasan hutan negara.

Dari paparan di atas terlihat jelas bahwa Undang-Undang Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999 belum memberikan pengakuan tentang eksistensi masyarakat dalam pengelolaan hutan. Undang-Undang ini ternyata belum mampu memberikan kontribusi yang baik dalam pengaturan pengelolaan hutan oleh masyarakat adat, terutama dalam bentuk hutan adat.

Tantangan di tingkat daerah adalah perlu adanya peraturan daerah yang secara tegas memberikan ruang pengakuan atas keberadaan dan hak masyarakat adat adat. Perda Nomor 14 Tahun 2006 belum mengatur bagaimana masyarakat adat dalam mengelola sumber daya alam yang berada di wilayahnya masing-masing.

Keberadaan perda seperti itu tetap penting meskipun saat ini ada peluang pada tataran praktek di lapangan, yakni Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kota Palopo yang dalam setiap programnya selalu memberdayakan/ melibatkan masyarakat.

Di pihak masyarakat adat pun terdapat persoalan serius. Masyarakat adat sendirilah yang harus dapat membuktikan bahwa mereka memang membutuhkan dan patuh pada hukum dan aturan-aturan adat. Persoalan ini tidak terlepas dari peran negara dalam melindungi dan menghormati hak masyarakat adat.

Hilangnya sumber mata pencaharian masyarakat akibat kerusakan lingkungan berupa pencemaran dan bencana alam serta pelepasan/ pembebasan bahkan perampasan lahan/tanah rakyat yang pada gilirannya akan menciptakan proses pemiskinan terhadap masyarakat. Selain itu akses masyarakat terhadap hutan sudah terbatas dengan adanya Peraturan Walikota Nomor 23 tahun 2005 tentang Larangan Menebang Kayu. Pembatasan akses masyarakat dalam mengambil hasil kebun mereka sendiri yang berada dalam kawasan berakibat pada terputusnya mata pencaharian mereka. Di samping itu banyaknya biaya yang harus dikeluarkan pada saat mengurus perizinan (harga leges Rp 25.000, Surat Pengantar dari kelurahan Rp 15.000, biaya transpor ke kantor Dinas Hutbun, biaya penebangan pohon dan lain-lain).

Kepala seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kota Palopo, Bapak Sapyuddin, menyatakan bahwa tenurial masyarakat memang sudah ada karena masyarakat lebih dahulu ada dibanding dengan pemerintahan negara sekarang ini. Masyarakat memiliki bukti secara *de facto* tetapi secara *de jure* mereka tidak punya, maka dari itu untuk memiliki hal itu pemerintah kota Palopo bekerjasama dengan BPN Cabang Palopo membantu masyarakat untuk memiliki lahan/tanah mereka dengan proses pemberian sertifikat dengan syarat harus ada kontribusi kepada negara dan tidak merusak fungsi hutan yang sudah ditetapkan. Tetapi harus diperjelas dahulu apakah hutan lindung yang dimaksud bebar-benar hutan lindung yang memiliki bukti atau syarat menjadi hutan lindung dan juga perlu pertimbangan kalau dalam hutan lindung itu ada lahan masyarakat yang mereka kelola secara turun temurun atau tidak. Kesimpulannya, kepala seksi hak tanah dan pendaftaran tanah mengakui adanya tenurial masyarakat.

Di sisi lain, Bapak Amang Usman, Kepala Dinas Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Pertambangan, menyatakan bahwa masyarakat yang berada di sekitar pertambangan akan diberdayakan. Misalnya peningkatan ekonomi mikro yang difasilitasi oleh pemerintah atau yang punya kapasitas akan mendapatkan pekerjaan di tambang tersebut. kemudian masyarakat akan diperhatikan tingkat kesejahteraannnya dengan memenuhi hak–hak dasar mereka. Kemudian yang memanfaatkan hutan lindung tidak boleh mengubah fungsi hutan, artinya masyarakat hanya boleh memanfaatkan hasil hutan bukan kayu.

Sebagai penutup perlu kiranya disampaikan hasil lokakarya yang dilaksanakan pada 30 Oktober 2007, yang merekomendasikan:

1. Perlu ada kebijakan daerah di Kota Palopo yang mengakomodir sistem tenurial masyarakat adat.
2. Perlu ada kebijakan daerah yang mengatur secara teknis tentang pengakuan masyarakat hukum adat baik secara sosial budaya, ekonomi, dan hukum.
3. Diperlukan adanya penguatan baik secara kelembagaan, hukum serta sistem peradilan bagi masyarakat hukum adat.
4. Diperlukan adanya penggalian tentang sistem tenurial dalam pengelolaan sumber daya alam oleh masyarakat hukum adat.

Bagian Kedua

DAMPAK KEBIJAKAN DAERAH TERHADAP TENURIAL MASYARAKAT NAGARI DI KAWASAN HUTAN

Studi Wilayah Nagari Kambang, Kabupaten Pesisir Selatan
dan Nagari Malalo, Kabupaten Tanah Datar, Sumatra Barat

Oleh:
Nurul Firmansyah

I. PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Masyarakat Nagari Guguk Malalo, Kabupaten Tanah Datar dan masyarakat Nagari Kambang, Kabupaten Pesisir Selatan mengungkapkan keresahan, kecemasan, dan kekecewaan mereka ketika berbicara tentang hutan yang ada di Nagari masing-masing. Mereka bahkan kebingungan menghadapi cara pandang pemerintah yang seakan-akan menilai masyarakat nagari di sekitar hutan mengancam keberlangsungan hutan. Di sisi lain, masyarakat nagari justru memandang hutan sebagai warisan nenek moyang, sekaligus warisan anak kemenakan (anak cucu) generasi berikutnya. Pandangan masyarakat nagari tersebut kemudian menjadi landasan pola interaksi masyarakat nagari dengan hutan. Interaksi tersebut bukan hanya yang bersifat ekonomi belaka, namun juga historis, sosiologis, dan ekologis. Pandangan ini berbeda, misalnya dengan masyarakat perkotaan yang mendapatkan hak pengusahaan hutan dalam menilai hubungan mereka dengan hutan.

Bahwa terdapat sistem nilai dan sistem hukum adat yang hidup dari perjalanan sejarah di dua nagari tersebut, ternyata tidak melenturkan sikap dan tindakan pengambil kebijakan, terutama pengambil kebijakan di daerah untuk berkompromi dan sedikit bernegosiasi bersama masyarakat dalam mengelola hutan di dua nagari tersebut. Pola sentralistis dan cenderung tidak partisipatif masih kuat dalam pengelolaan hutan yang dilakukan pemerintah.. Tak pelak lagi kekecewaan, kecemasan, keresahan dan bahkan kemarahan melingkupi hampir semua elemen masyarakat atas pengelolaan dan kebijakan kehutanan yang berhubungan dengan hutan di nagari mereka.

Fenomena yang mewarnai dua nagari ini menjadi menarik untuk diungkap terutama dalam melihat sejauh mana kebijakan kehutanan, baik itu kebijakan nasional maupun kebijakan daerah berdampak terhadap status ulayat, sistem nilai, hukum adat, dan pola pengelolaan hutan yang di lakukan oleh masyarakat nagari. Kenyataan bahwa hutan ulayat di Nagari Kambang

ditetapkan menjadi kawasan Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS) tanpa sepengetahuan sebagian besar masyarakat nagari menimbulkan berbagai tanggapan negatif dari masyarakat. Tanggapan tersebut muncul terutama seputar kekhawatiran masyarakat nagari atas dihilangkannya keberadaan hutan ulayat mereka sehubungan dengan penetapan TNKS.

Berbagai hal yang berkenaan dengan Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS) yang disosialisasikan pemerintah (instansi terkait) terasa asing bagi masyarakat Nagari Kambang. Sebagai contoh fungsi TNKS sebagai fungsi perlindungan hutan yang ditegakkan dengan cara menutup akses pengelolaan hutan oleh masyarakat menimbulkan kebingungan di kalangan masyarakat. Kebingunan ini muncul karena sebenarnya fungsi perlindungan telah dikenal oleh masyarakat nagari jauh sebelum adanya TNKS dengan adanya konsep hutan larangan yang berfungsi sebagai daerah resapan air bagi hulu-hulu sungai di nagari mereka. Di samping itu ada pula konsep hutan simpanan yang berfungsi sebagai hutan cadangan anak kemenakan dan hutan olahan yang berfungsi sebagai hutan yang dimanfaatkan. Pola pengelolaan hutan secara tradisional ini tersirat dari pernyataan salah seorang tokoh masyarakat Kampung Koto Pulai yang merupakan bagian dari Nagari Kambang, yaitu Drs Anwar Am, yang berbunyi:

> Ketersedian air di Nagari Kambang sangat tergantung pada keberadaan hutan yang ada di kawasan hutan larangan yang merupakan daerah tangkapan air untuk Nagari Kambang dan sekitarnya. Karena kebanyakan anak nagari dalam memenuhi kebutuhan ekonomi keluarganya bergantung pada aliran Sungai Batang Kambang. Berbicara tentang fungsi dan pemanfaatan kawasan hutan di Nagari Kambang sebetulnya telah di tata sesuai dengan peruntukan kawasan berdasarkan ketentuan adat.

Namun pernyataan salah satu tokoh masyarakat di atas yang menggambarkan pengatahuan tradisional nan arif dalam pengelolaan hutan dan kesadaran ekologis masyarakat nagari terhadap fungsi hutan tidak diakui oleh pemerintah. Kenyataan tersebut kemudian melahirkan pertanyaan-pertanyaan menggelitik dari masyarakat Nagari Kambang seputar hutan di nagari mereka, yang mencuat dari beberapa wawancara dan diskusi yang di lakukan peneliti, seperti; *kenapa harus ada TNKS di Nagari Kambang?, Apa dasar TNKS di Nagari Kambang? Bagaimana keberadaan hak ulayat terhadap hutan di Nagari Kambang? Dan Kenapa kita harus menjadi tamu di nagari sendiri?*

Ternyata pertanyaan-pertanyaan serupa ditemukan juga di Nagari Guguk Malalo Kabupaten Tanah Datar. Walaupun berbeda konteks,

namun tetap saja masyarakat Nagari Guguk Malalo heran atas berubahnya hutan ulayat nagari mereka menjadi kawasan hutan lindung. Masyarakat merasakan bahwa kebijakan kehutanan pemerintah tidak mengakui cara-cara masyarakat melindungi hutan dengan nilai-nilai adat. Pertanyaan kemudian muncul: Apakah benar konflik antara masyarakat nagari dengan kebijakan kehutanan hanya menyangkut tata pengelolaan hutan yang berbeda antara pola atau model masyarakat dengan model pemerintah, atau ada hal lain, yang merupakan sumber permasalahan yang selama ini tersembunyi di balik berbagai produk kebijakan baik pada tingkat nasional, maupun pada tingkat daerah, yang kemudian melahirkan fenomena-fenomena di atas? Pertanyaan tersebut kemudian dicoba untuk jawab oleh peneliti dengan melihat berbagai kajian dan studi kebijakan kehutanan yang ada. Adapun kajian-kajian tersebut menggambarkan bahwa politik hukum kebijakan kehutanan masih berorientasi pada pengelolaan yang bertumpu pada pemerintah dan pemilik modal besar. Di sisi lain, posisi masyarakat yang berada di kawasan hutan atau di sekitar kawasan hutan yang notabene sebagian besar adalah masyarakat hukum adat sangat sedikit atau tidak sama sekali di beri ruang dalam kebijakan kehutanan. Selain itu yang terpenting adalah terjadinya pengaburan status hutan adat dan dijadikan sebagai hutan negara, sehingga memperlemah pengakuan hak masyarakat adat atas hutannya.[31]

Jurang antara konsep dan realita, antara aras kebijakan kehutanan sebagai *das sein* dengan fakta pengelolaan hutan oleh masyarakat di dua nagari dan nilai-nilai adat (sistem ulayat) sebagai *das sollen*, justru makin menambah jauh jarak antara pemerintah dengan rakyatnya. Saling curiga-mencurigai antara dua *stake holder* ini tentunya tidak sehat bagi kelangsungan sinergitas pengelolaan dan atau pengurusan hutan. Pola kebijakan yang tidak partisipatif menekan keberadaan entitas dan identitas nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, tertutupnya akses masyarakat Nagari Kambang terhadap hutan mereka, dan tuduhan-tuduhan kepada masyarakat nagari atas kerusakan hutan adalah contoh tindakan yang memperlebar jurang tersebut.

Semangat 'Kembali ke Nagari'[32] sebagai momentum mengembalikan nagari pada nilai-nilai luhur *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah* sedang bergeliat dan bergumul dengan kenyataan yang dirasakan masyarakat hari ini. Arus pengakuan nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dan nagari sebagai bagian sistem pemerintahan terendah berdasarkan hak asal usul seharusnya berbanding lurus terhadap pengakuan penguasaan atas ulayat yang ada di nagari, atau dengan kata lain kembali ke nagari seharusnya

31 Dalam melihat sebesar apa pengakuan hukum terhadap hak masyarakat adat atas sumber daya alam terutama hutan di indonesia, baca; Rikardo Simarmata, *Pengakuan hukum terhadap masyarakat adat di Indonesia*, RIPP/UNDP, Jakarta, 2006.

32 Secara yuridis formal sejak lahirnya Perda No.9 Tahun 2000 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari.

berimbas pada penguatan hak masyarakat adat terhadap ulayatnya (tenurial adat), dan berkembangnya pola pengelolaan ulayat berdasarkan nilai-nilai adat yang hidup di nagari. Namun ternyata antara harapan dengan kenyataan tidaklah semanis yang dikira. Kenyataannya, kebijakan kehutanan baik nasional maupun daerah seakan bergeming dari derasnya arus tersebut.

Oleh sebab itu untuk memotret sejauh mana dampak kebijakan kehutanan, terutama kebijakan daerah terhadap penguasaan ulayat atas hutan di nagari, maka penelitian ini melakukan kajian terhadap dampak kebijakan terhadap penguasaan ulayat yang hidup di masyarakat secara empiris. Selain itu kajian ini juga memeriksa dokumen-dokumen skunder yang berhubungan untuk bahan analisa. Kajian ini hanya mengambil dua wilayah penelitian, yaitu Nagari Kambang, Kabupaten Pesisir Selatan dan Nagari Guguk Malalo, Kabupaten Tanah Datar. Tentu saja dua wilayah ini belumlah mewakili secara keseluruhan untuk menyimpulkan dampak kebijakan kehutanan terutama kebijakan daerah terhadap penguasaan (tenurial) ulayat atas hutan di Sumatera Barat. Meskipun demikian, dengan konteks kebijakan daerah di dua nagari ini diharapkan bisa menjadi bahan pertimbangan dalam mencari solusi konflik kehutanan yang ada di Sumatera Barat.

Pertanyaan Penelitian

Ada tiga pertanyaan kunci dalam mengkaji permasalahan dalam konteks kasus tersebut, yakni: (1) Bagaimana sistem tenurial asli pada kawasan hutan di Nagari Malalo dan Kambang? (2) Bagaimana hubungan antara sistem tenurial asli pada kawasan hutan di Nagari Malalo dan Nagari Kambang dan sistem tenurial negara? (3) Bagaimana dampak kebijakan daerah terhadap sistem tenurial asli pada kawasan hutan di Nagari Malalo dan Nagari Kambang?Apakah kebijakan daerah mengadopsi nilai-nilai adat dan apa dampak dari pemberlakuan kebijakan daerah?

Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di dua Nagari, yaitu Nagari Kambang, Kabupaten Pesisir Selatan, dan Nagari Guguak Malalo, Kabupaten Tanah Datar. Pemilihan kedua nagari ini mengacu pada besarnya pengaruh kebijakan daerah terhadap tenurial masyarakat adat (Nagari) dan besarnya pengaruh hutan bagi kehidupan ekonomi, sosial dan budaya masyarakat.

Tabel 1. Wilayah Kajian

No	Kabupaten	Nagari	Alasan
1	Tanah Datar	Guguak Malalo	❖ Nagari Malalo sedang menyusun Peraturan Nagari tentang hutan ulayat Nagari. ❖ Penolakan masyarakat nagari terhadap kawasan hutan lindung di wilayah ulayat nagari mereka.
2	Pesisir Selatan	Kambang	❖ Terdapatnya perangkat hukum lokal berupa Keputusan KAN no. 09/kep/ KAN-KBG/2006 tentang penetapan ketentuan hutan ulayat kaum dan hutan ulayat nagari. Di mana dalam keputusan KAN tersebut terdapat, *pertama* penetapan status hutan kaum dan hutan ulayat nagari, serta hutan larangan, *kedua* mekanisme pengelolahan hutan ulayat nagari dan ulayat kaum oleh masyarakat nagari. ❖ Penolakan kawasan TNKS pada ulayat nagari dan ulayat kaum masyarakat Nagari Kambang.

Sedangkan informan penelitan dipilih dari orang-orang yang mempunyai kompetensi, yang terlibat langsung, dan yang mengetahui secara umum tentang pengelolaan hutan. Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah: 1. Wali Nagari, 2. BPAN (Badan Perwakilan Anak Nagari) atau DPN (Dewan perwakilan Nagari), 4. KAN (Kerapatan Anak Nagari), 5. Ninik Mamak, 6. Wali Jorong, 7. Pemuda Nagari, 8. Bundo Kanduang.

I.2. Konsep Hak Ulayat sebagai Sistem Tenurial Masyarakat Adat.

Sistem penguasaan (tenurial) masyarakat adat di Indonesia di luar wilayah Jawa dan Madura[33], dan khususnya di kalangan masyarakat Melayu Sumatra, dikenal dengan hak ulayat. Beberapa sarjana seperti Djojodigoeno menyebutkan bahwa hak ulayat diperistilahkan dengan *hak purba*, sedangkan Soepomo mengistilahkan hak ulayat sebagai hak pertuanan dan atau hak persekutuan[34]. Menurut van Vollenhoven dalam bukunya *"De Indonesier en zijn grond"* menyatakan bahwa hak ulayat disebut juga dengan *beschikkingsrecht*, yaitu mempunyai kekuatan berlaku baik ke dalam maupun ke luar. Berlakunya hak ulayat ke luar berarti orang yang bukan anggota persekutuan hukum/ masyarakat hukum adat tidak dibolehkan mengambil manfaat dari hak ulayat, kecuali ada izin dari penguasa masyarakat hukum/persekutuan hukum adat yang bersangkutan. Selanjutnya pendapat van Vollenhoven dipertegas oleh Imam Sudiyat dalam hal kekuatan berlakunya hak ulayat ke luar:

a. Pada umumnya dari pengakuan dan penghormatan yang dituntut dari pihak luar terhadap integritas masyarakat hukum yang bersangkutan selaku kebulatan wilayah rakyat penguasa yang berdaulat.
b. Khusus mengenai tanah, dari konsekuensi bahwa pertensi unsur luar/ asing terhadap pemanfaatan tanah jauh lebih terbatas dari pada hak warga masyarakat hukum adat itu sendiri[35].

Hak Ulayat dalam Ajaran Adat Minangkabau.

Hak ulayat menunjukkan kepemilikan tertinggi masyarakat adat Minangkabau terhadap sumber daya alamnya, baik itu tanah, hutan, air maupun angkasa. Ulayat adalah hak dan kewenangan masyarakat adat secara turun temurun diwarisi dari generasi satu ke generasi berikutnya dengan garis keturunan matrililinial, sesuai dengan pepatah;

Birik-birik tabang ka samak
Dari samak tabang ka halaman
Dari niniak turun ka mamak
Dari mamak turun ka kamanakan
Pusako baitu juo
(birik-birik terbang ke semak)
(dari semak terbang ke halaman)
(hinggap di tanah bata)

33 Tidak populernya hak ulayat di jawa dan bali terkemuka dalam laporan hasil penelitian hasil kerjasama Depdagri dan FH Universitas Gajah Mada tahun 1979, dalam halaman 70 disebutkan bahwa istilah atau sebutan "hak ulayat" diseluruh jawa dan madura ternyata tidak dikenal dan tidak dimengerti oleh masyarakat pada umumnya.

34 Syahmunir. Prof. Dr (2005) *Eksistensi Tanah Ulayat Dalam Perundang-Undangan Di Indonesia*, Pusat Pengkajian Islam dan Minangkabau (PPIM), hal 29.

35 Iman Sudiyat dalam Syahmunir, Ibid.

(dari niniak turun ke mamak)
(dari mamak turun ke kemenakan)
(pusaka begitu juga)

Dalam literatur yang ditulis oleh ahli hukum adat dari Belanda, yaitu van Vollehoven, menerjemahkan hak ulayat sebagai *beschikking recht*, yaitu hak guna komunal yang berlaku dan meliputi seluruh wilayah nagari. Konsepsi van Vollehoven bisa didekatkan dengan pepatah *Adat Salingka Nagari*, artinya bahwa pengaturan ulayat yang berdasarkan hukum adat merupakan sistem hak yang berlaku pada ruang lingkup wilayah nagari. Penguasaan yang komunal tersebut dipimpin oleh para pemangku adat atau penghulu-penghulu suku yang ada di nagari-nagari, baik berkedudukan sebagai wakil nagari maupun wakil dari garis keturunannya yang kemudian melembaga dalam Kerapatan Adat Nagari. Penguasaan ulayat oleh komunitas adat mempengaruhi struktur kelembagaan adat di Minangkabau. Secara umum pembagian penguasaan tersebut adalah:

1. Ulayat Nagari.
   Adalah seluruh wilayah yang dimiliki dan dikuasai oleh seluruh suku (panghulu-panghulu) yang terdapat dalam nagari. Wilayah tersebut berupa *rimbo*, tanah yang pernah diolah tetapi kemudian ditinggalkan, dan tanah yang didapatkan dari *hak kullah*[36] dari suku yang *samporono habis*[37].

2. Ulayat Suku.
   Adalah seluruh wilayah yang dikuasai oleh semua anggota suku secara turun temurun dan dipimpin oleh Panghulu Pucuak (pada kelarasan koto piliang), dan Panghulu Andiko (pada kelarasan Bodi Chaniago). Ulayat suku berasal dari ulayat nagari yang *ditaruko*[38] oleh anggota suku, yang diwariskan secara turun temurun. Ulayat suku memperlihatkan adanya hubungan geneologis teritorial, yaitu ikatan yang kuat antara anggota suku dengan ulayatnya.

3. Ulayat kaum
   Adalah seluruh wilayah yang dimiliki dan dikuasai oleh suatu kaum secara turun temurun dipimpin oleh seorang penghulu, atau mamak dalam suatu kaum. Ulayat kaum berasal dari taruko anggota kaum pada ulayat Nagari.

---

36 Pengalihan dari ulayat suku menjadi ulayat Nagari, yang diakibatkan oleh telah habisnya garis keturunan matrilinial suku.
37 Punah, yaitu habisnya garis keturunan matrilinial suku.
38 pembukaan hutan di ulayat nagari untuk perladangan, pertanian dan pemukiman bagi anggota suku dan kaum

4. Ulayat paruik[39]
Adalah wilayah yang biasanya berupa sebidang tanah yang dikuasai oleh suatu paruik. Tanah ini berasal dari ulayat kaum, maupun dari pencaharian.

5. Ulayat keluarga inti
Adalah wilayah yang biasanya berupa sebidang tanah yang dikuasai oleh keluarga inti (mamak, kemenakan, ibu atau saudara perempuan) yang diperoleh dari taruko, maupun dari harta pencaharian.

II. MENGENAL NAGARI DI SUMATERA BARAT

II.1. Nagari Kambang, Kabupaten Pesisir Selatan.

Kabupaten Pesisir Selatan terletak di sepanjang pesisir Propinsi Sumatera Barat bagian selatan dengan posisi 0º 59′ Lintang Selatan sampai dengan 2º 28,6′ Lintang Selatan dan 100º 19′ - 101º 18′ bujur timur. Wilayah kabupaten ini mempunyai luas 5,795 Km^2 atau 574.989 Ha, sehingga menjadi kabupaten terluas di Propinsi Sumatera Barat. Hampir setengah dari wilayah Kabupaten Pesisir Selatan berupa kawasan hutan dengan luas hutan lebih kurang 58.122,00 Ha, atau 45,9 %. Kawasan hutan tersebut terdiri dari kawasan Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS), Cagar Alam Koto XI Tarusan, dan rawa gambut. Selain itu Kabupaten Pesisir Selatan mempunyai lahan pertanian (persawahan) seluas 29.709,00 Ha, perkebunan seluas 38.240,00 Ha, serta perkebunan campuran seluas 52.984,00 Ha.

Pusat pemerintahan Kabupaten Pesisir Selatan terletak di Painan. Painan sendiri berjarak 96 kilometer dari Kota Padang, Ibukota Propinsi Sumatera Barat. Akses ke Painan dan kecamatan-kecamatan lain di kabupaten ini dihubungkan dengan satu jalan yang memanjang di sekitar pesisir pantai dari kota Padang sampai dengan Propinsi Bengkulu.

Kabupaten Pesisir Selatan secara administratif berbatasan dengan, sebelah utara kota padang, sebelah selatan dengan propinsi Bengkulu, sebelah timur dengan kabupaten solok selatan, dan sebelah barat dengan samudera Indonesia. Kabupaten Pesisir Selatan di bagi atas 12 (dua belas) Wilayah Kecamatan, yaitu: Kecamatan Koto XI Tarusan, Kecamatan Bayang, Kecamatan Bayang Utara, Kecamatan IV Jurai, Kecamatan Batang Kapas, Kecamatan Sutera, Kecamatan Lengayang, Kecamatan Ranah Pesisir, Kecamatan Linggo Sari Baganti, Kecamatan Pancung Soal, Kecamatan Basa IV Balai dan Kecamatan Lunang Silaut.

---

39 keluarga matrilineal pada tingkatan nenek

Nagari Kambang merupakan bagian dari wilayah administrasi Kecamatan Lengayang. Nagari Kambang terbentuk dari gabungan 18 desa[40] yang bersatu berdasarkan semangat *kambali ka Nagari*[41]. Penggabungan tersebut merupakan reposisi kembali nagari berdasarkan hak asal usul wilayah adat Nagari Kambang. Setelah Nagari Kambang terbentuk, oleh Pemerintah Nagari ditata kembali kampung sebagai bagian dari wilayah administrasi nagari yang berjumlah 27 kampung[42]. Kampung tersebut lahir dari beberapa wilayah desa yang dimekarkan.

Nagari Kambang berbatasan sebelah utara dengan Nagari Ampiang Parak, sebelah selatan dengan Nagari Lakitan, dan sebelah barat dengan Samudera Indonesia, serta sebelah timur dengan Kabupaten Solok Selatan (TNKS).

Tabel.3. Data Desa Sebelum Bernagari Dan Kampung Setelah Bernagari Di Nagari Kambang.[43]

Desa sebelum bernagari	Kampung setelah bernagari
Pasie laweh	Pasie laweh
Koto nan VII	Akad
	Ganting kubang
Lubuk sarik	Lubuk sarik
Kampung baru	Kampung baru
Padang panjang	Padang panjang I
	Padang panjang II
Kambang harapan	Kambang harapan
Pasar gompong	Pasar gompong
Pasar Kambang	Pasar Kambang

40 Desa merupakan bentuk pemerintahan terendah pada masa diberlakukannya UU no 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa di masa Orde Baru, yang kemudian diterapkan juga di Sumatera Barat. Desa-desa tersebut adalah kampung-kampung yang dulunya merupakan bagian dari Nagari (Kambang), sehingga kembali ka Nagari menjadikan desa-desa tersebut menjadi kampung yang merupakan bagian dari Nagari.

41 Kambali ka Nagari (kembali ke Nagari) adalah semboyan yang kerap di lontarkan oleh masyarakat sumatera barat, pemerintah, legislatif, dan stake holder lainnya yang bermakna sebagai upaya mengembalikan pemerintahan Nagari sebagai bentuk pemerintahan terendah berdasarkan hak asal usul. Secara normatif semangat ini terangkum dalam Perda Propinsi No.09 tahun 2000 tentang Pemerintahan Nagari.

42 Kebijakan tersebut terangkum dalam Peraturan Nagari Kambang Nomor 03 tahun 2003 tentang Penataan Kembali Kampung dalam wilayah administrasi pemerintahan Nagari. Kampung sendiri merupakan bentuk unit pemerintahan di bawah Nagari yang telah hidup beriringan dengan perkembangan Nagari. Pada Nagari lain (terutama di daerah *darek*) kampung sama dengan jorong.

43 Desa sebelum bernagari sebanyak 18 desa, setelah bernagari ada beberapa desa yang dimekarkan menjadi kampung, sehingga kampung yang berada di Kambang sebanyak 27 kampung.

Talang rajo pelang	Talang
	Rangeh
Tebing tan saidi	Tebing tinggi
	Talang tan saidi
Medan baik	Medan baik
Koto baru	Koto baru
Koto barapak	Nyiur gading
	Sumbaru
	Limau manis kulam
Koto saiyo	Kayu kalek
	Padang limau manis
Ganting	Ganting
Tampunik	Tampunik
Koto balirik	Kapau
	Koto kandis
	Pauh
Koto pulai	Koto pulai

Secara geografis Nagari Kambang terletak di pesisir pantai tengah Kabupaten Pesisir Selatan, tekstur wilayah bagaikan kelopak bunga, dimana pangkal kelopak terletak di pantai Samudera Hindia (sebelah barat) dan ujung kelopak di perbukitan Bukit Barisan (sebelah timur), atau TNKS. Konsentrasi penduduk terletak pada tengah-tengah kelopak bunga sampai dengan ujung kelopak, dan sebagian lagi di sekitar pantai. Nagari Kambang memiliki hamparan luas dataran rendah, yaitu lebih kurang 3.201 Ha dan perbukitan seluas 1.720 Ha[44]. Perbukitan terletak di bagian timur Nagari sampai dengan perbatasan Kabupaten Solok Selatan, sedangkan dataran terhampar dari timur ke barat (pantai). Pertanian (sawah) terletak pada hamparan daratan, sedangkan perladangan atau kebun rakyat banyak di wilayah perbukitan. Total luas Nagari Kambang sendiri lebih kurang 36.014 Ha.

Walaupun Nagari Kambang berada pada tepi pantai, namun sebagian besar penduduknya beraktifitas bertani dan berkebun (*baparak*), yaitu berjumlah 12.301 orang. Hanya sebagian kecil yang berprofesi nelayan yaitu 2.115 orang di samping sektor lain seperti pegawai negeri sipil sebesar 4.644 orang, TNI sebesar 37 orang, polisi sebesar 29, dan profesi lain-lainnya.

Untuk tingkat pendidikan di Nagari Kambang sebagian besar hanya mengecap tingkat pendidikan di SLTP dan SLTA. Untuk tingkat pendidikan SLTP di Nagari Kambang sebesar 10.387 (33,6%), SLTA sebesar 10.909 (35,24%). Di samping yang lainnya seperti akademi (diploma) sebesar 1.026 (3,31%) dan sarjana sebesar 109 (0,35%).

44 Data monografi Nagari Kambang

II.2. Nagari Guguk Malalo Kabupaten Tanah Datar.

Kabupaten Tanah Datar mempunyai luas 133.600 Ha, terletak pada posisi 0′ 17″ LS - 0′ 39″ LS dan 0′ 17″ LS - 0′ 39″ LS. Kabupaten Tanah Datar terletak pada ketinggian 100 mdpl s.d 1000 mdpl. Kabupaten ini mempunyai 14 kecamatan, 75 Nagari dan 280 jorong, dengan ibukota Batu Sangkar.

Tabel.4. Data Kecamatan-Kecamatan Dan Nagari-Nagari Di Kabupaten Tanah Datar.

No	Kecamatan	No	Nagari
1	Sepuluh Koto	1	Singgalang
		2	Paninjauan
		3	Pandai Sikek
		4	Panyalaian
		5	Aie Angek
		6	Tambangan
		7	J a h o
		8	Koto Baru
		9	Koto Laweh
2	Kecamatan Batipuh	1	Gunung Rajo
		2	Andaleh
		3	Sabu
		4	Batipuh Ateh
		5	Batipuh Baruah
		6	Pitalah
		7	Tanjung Barulak
		8	Bungo Tanjung
3	Kecamatan Batipuh Selatan.	1	sumpur
		2	Guguk Malalo
		3	Batu taba
		4	Padang laweh
4	Pariangan	1	Sawah tangah
		2	Sungai jambu
		3	Simabur
		4	Pariangan
		5	Tabek
		6	Batu basa
5	Rambatan	1	Padang magek
		2	Simawang
		3	Rambatan
		4	Tigo koto
		5	Balimbing
6	Lima kaum	1	Lima kaum
		2	Cubadak

		3	Baringin
		4	Parambahan
		5	Labuh
		6	Pagaruyung
		7	Saruaso
		8	Tanjung barulak
		9	Koto tangah
7	Padang ganting	1	Atar
		2	Padang ganting
8	Lintau Buo	1	Taluak
		2	Buo
		3	Pangian
		4	Tigo jangko
9	Lintau buo utara	1	Batu bulek
		2	Balai tangah
		3	Tanjuang Bonai
		4	Lubuak jantan
		5	Tepi selo
10	Sungayang	1	Minangkabau
		2	Sungai patai
		3	Sungayang
		4	Tanjung
		5	Andaleh baruh bukik
11	Sungai tarab	1	Sungai tarab
		2	Gurun
		3	Koto tuo
		4	Pasie laweh
		5	Rao rao
		6	Kumango
		7	Koto baru
		8	Padang laweh
		9	Simpuruik
		10	Talang tangah
12	Salimpaung	1	Situmbuk
		2	Lawang mandailing
		3	Supayang
		4	Salimpaung
		5	Sumanik
		6	Tabek patah
13	Tanjung Baru	1	Barulak
		2	Tanjung alam

Kabupaten ini mempunyai kawasan hutan seluas 47. 440 Ha, atau sebesar 35, 51 % dari total luas Kabupaten Tanah Datar, dibagi atas empat kawasan hutan, yaitu; hutan konservasi seluas 21.084 Ha, Hutan Lindung seluas 4.778 Ha. Hutan Produksi terbatas seluas 9.507 Ha dan Hutan Produksi seluas 10.362 Ha.

Selain kawasan hutan juga terdapat lahan perkebunan seluas 20.136,90 Ha, diiringi dengan perkebunan campuran seluas 25.906,00 Ha. Untuk lahan pertanian (persawahan), Kabupaten Tanah Datar mempunyai luas 23.182,00 Ha. Menurut data BKPM tahun 2003 Jumlah penduduk di Kabupaten Tanah Datar sebesar 333.600 jiwa, yang terdiri atas wanita sebesar 174.900 jiwa, pria sebesar 158.700 jiwa, dengan tingkat kepadatan penduduk 244,85 per km^2, dan pertumbuhan penduduk 0,46%.

Nagari Guguk Malalo berada pada Kecamatan Batipuh Selatan. Nagari ini berbatasan langsung dengan dua kabupaten, yaitu di sebelah barat dengan Kabupaten Padang Pariaman (Nagari Asam Pulau) dan di sebelah selatan dengan Kabupaten Solok (Nagari Paninggahan). Selain itu Nagari Guguk Malalo juga berbatasan dengan Nagari Padang Laweh sebelah utara, dan Danau Singkarak sebelah timur. Nagari Guguk Malalo terdiri dari dua desa yang lahir akibat pemberlakuan UU Pemerintahan Desa di Sumatera Barat. Setelah diterapkannya nagari sebagai bentuk pemerintahan terendah melalui Perda Kabupaten Tanah Datar Nomor 17 tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari, maka semangat *kambali ka Nagari* juga dirasakan Nagari Guguk Malalo, sehingga dua desa, yaitu Desa Baiang dan Desa Guguk yang pada dasarnya secara adat dan asal usul merupakan satu kesatuan, bergabung membentuk Nagari Guguk Malalo. Sekarang Nagari Guguk Malalo terdiri dari tiga jorong, yaitu Jorong Baing yang dulu adalah Desa Baing, Jorong Duo Koto dan Jorong Guguk. Jorong Duo Koto dan Jorong Guguk dahulu merupakan bagian dari Desa Guguk.

Nagari Guguk Malalo secara geografis diapit oleh perbukitan di wilayah timur dan Danau Singkarak di wilayah barat dengan ketinggian 500 meter di atas permukaan laut dan suhu rata-rata 23º C. Bila ditarik garis horizontal dari pantai Danau Singkarak sampai dengan perbukitan, sepanjang lebih kurang 6 Km. Pada bentangan tersebutlah ruang hidup masyarakat Nagari Guguk Malalo yang terdiri dari kawasan pemukiman, pertanian, dan perladangan. Walaupun bentangan alam dari barat ke timur sepanjang 9,5 Km, namun sisanya merupakan perbukitan yang terjal sehingga tidak cocok bagi sentra kehidupan masyarakat. Namun di sisi lain Nagari Guguk Malalo mempunyai garis pantai danau yang cukup panjang yaitu 16 Km yang terbentang dari utara ke selatan.

Wilayah Nagari Guguk Malalo adalah wilayah yang berada pada lereng-lereng perbukitan dengan tingkat kecuraman tinggi. Sentra pemukiman masyarakat berada pada lereng-lereng bukit dan sebagian lagi pada tepi pantai Danau Singkarak. Untuk wilayah perbukitan seluas 280 Ha dan wilayah lereng dan dataran seluas 5000 Ha, sehingga luas Nagari Guguk Malalo adalah 5280 Ha yang dibagi atas tiga jorong yang membentang dari utara ke seletan. Adapun jorong-jorong tersebut adalah, Jorong Duo Koto dengan luas 1100 ha, Jorong Guguk dengan luas 1760 ha, dan Jorong Baing dengan luas 2420 ha.[45]

Kawasan hutan di Nagari Guguk Malalo seluas 2707 Ha atau 51,3%. Hutan berada pada wilayah perbukitan sampai dengan sentra pemukiman penduduk di lereng-lereng perbukitan. Hutan Nagari Guguk Malalo ini adalah wilayah daerah tangkapan air. Wilayah tersebut mengeluarkan anak-anak air yang kemudian mengalir menjadi sungai-sungai kecil yang bermuara ke Danau Singkarak.

Berdasarkan data isian monografi Nagari Guguk Malalo tahun 2006, jumlah penduduk Nagari Malalo berjumlah 4384 jiwa. Adapun komposisi penduduk nagari ini terdiri dari 2144 jiwa laki-laki, 2240 jiwa perempuan dengan jumlah kepala keluarga sebesar 1151. Berikut ini di tampilkan sebaran penduduk pada masing-masing jorong.

Tabel.4. Data Sebaran Penduduk Nagari Malalo Pada Masing-Masing Jorong.

No	Jorong	Kepala keluarga	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1	Duo Koto	350	629	637	**1266**
2	Guguak	342	594	604	**1198**
3	Baing	459	921	999	**2379**
Jumlah		**1151**	**2144**	**2240**	**4843**

Aktifitas utama masyarakat Nagari Malalo adalah bertani, selain itu ada juga yang berladang dan menangkap ikan di danau atau nelayan, pedagang, pengrajin, pegawai, baik itu pegawai negeri maupun pegawai swasta, dan lain-lain. Uniknya walaupun beragam profesi yang ada di masyarakat Nagari Malalo, namun bertani dan berladang hampir dilakukan oleh semua masyarakat.

45 FKKM Sumatera Barat, *Naskah Rencana Tata Ruang Nagari Guguk Malalo Tahun 2006.*

III. SISTEM TENURIAL ASLI ATAS HUTAN DI MINANGKABAU.

Penguasaan masyarakat adat atau sistem tenurial asli Minangkabau atas hutan tidak terlepas dari konsepsi nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dan hubungannya dengan penguasaan ulayat. Sistem ulayat melingkupi semua ruang lingkup agraria, baik itu tanah, laut, danau,dan hutan. Hubungan antara nagari dengan ulayat terlihat dari penguasaan ulayat oleh masyarakat adat Minangkabau yang terbagi atas tiga status, yaitu; ulayat kaum, ulayat suku dan ulayat nagari. Pembagian status tersebut berdasarkan bentuk struktur sosial masyarakat komunal nagari yang diikat oleh sistem kekerabatan matrilineal dan juga tidak terlepas dari konteks sejarah lahirnya nagari tersebut.

Hubungan antara ulayat dengan masyarakat adat Minangkabau adalah hubungan sosiokultural, politik,dan ekonomi. Nagari merupakan kesatuan tertinggi struktur politik, sosial dan budaya masyarakat adat Minangkabau, sehingga eksistensi nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat sekaligus struktur politik adat mempengaruhi konsep penguasaan terhadap ulayat itu sendiri.

III.1. Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dan Sistem Pemerintahan Adat.

Kusumadi Poedjosewojo menguraikan konsep 'masyarakat' dengan mengacu pada pengertian adanya kehidupan bersama, pergaulan hidup atau *samenleving*[46]. Pengertian *samenleving* oleh Logemen dipandang netral, tidak menunjukkan warna tertentu, artinya belum memberikan sifat khusus kepada anggota masyarakat yang bersangkutan. Yang memberi warna yang menunjukan adanya sifat-sifat khusus para anggota masyarakat tersebut adalah kata *gemeenschap*. Perbedaan *samenleving* dengan *gemeenschap* menurut Logemen adalah bahwa *gemeenschap* dipergunakan untuk kelompok manusia yang para anggotanya terikat erat oleh kesadaran akan tanggung jawab bersama[47]. Pengertian *gemeenschap* dalam kepustakaan hukum adat mempunyai beberapa versi, ada yang diartikan sebagai *masyarakat* dan ada yang diartikan sebagai *persekutuan*. Sehingga istilah *rechtsgemenschap* diartikan sebagai *masyarakat hukum* atau *persekutuan hukum*[48].

Masyarakat hukum yang dimaksud oleh Ter Haar adalah lapisan masyarakat bagian bawah yang sangat luas yang ada di Indonesia. Di dalam

46 G.A. Wilken menyatakan bahwa manusia pada awalnya hidup berkelompok, *kumpul kebo* dan melahirkan keturunan tanpa ikatan. Lihat dalam Syahmunir. Prof. Dr.*log.cit.*.

47 Ibid.

48 Ibid.

masyarakat tersebut terdapat suatu pergaulan hidup antara kelompok-kelompok dalam hubungan akrab mesra, yang pola dan tingkah lakunya berkaitan dengan alam gaib, dengan dunia luar, dan dengan bagian-bagian tertentu dari alam. Selanjutnya menurut Ter haar; "pemimpin-pemimpin rakyat atau tua-tua kerabat, seringkali menunjukkan tata susunan dalam kelas/tingkat/lapisan. Maka dari satu segi masyarakat tersebut merupakan satu kesatuan, suatu wadah yang tata kehidupannya digali dari dalamnya dan didukung olehnya, dalam suatu proses berkesinambungan, dibentuk dan dipertahankan dalam keputusan atau penetapan para pemegang kekuasaan mengenai perbuatan hukum ataupun sengketa. "Kesatuan masyarakat itulah yang kemudian oleh Ter Haar disebut sebagai "masyarakat hukum adat[49]".

Dalam konteks nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, diuraikan oleh Stribbe, seorang ahli negeri Belanda, yaitu nagari dianggap *"zelfstanding territorial gamenschap met haar eigen vertegenwoordigend bestuur haar eigendomen vermogen en gronden"*. Yang artinya nagari adalah masyarakat (hukum) di suatu daerah yang berdiri sendiri dengan alat-alat perwakilannya, hak milik, kekayaan dan tanah-tanahnya sendiri[50]. Artinya, nagari selain merupakan bentuk kesatuan masyarakat hukum adat, juga dianggap sebagai bentuk negara mini yang mempunyai perangkat pemerintahan tradisional yang otonom. Negara mini tersebut juga merupakan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang diikat oleh sistem kekerabatan Minangkabau yang bersifat matrilineal. Dalam sistem kekerabatan Minangkabau, unit terkecil adalah orang-orang yang sesuku. Sebaliknya, unit yang terbesar adalah kumpulan orang-orang senagari atau kumpulan suku-suku dalam suatu nagari.[51]

Menurut Chairul Anwar dalam bukunya "Hukum adat Indonesia, meninjau hukum adat Minangkabau," (1997) menyatakan bahwa suku merupakan "satu kesatuan masyarakat, dimana anggota-anggotanya satu sama lain merasa berhubungan dalam pertalian darah dilihat dari perempuan yang menurunkan mereka". Kemudian suku-suku ini dibagi lagi dalam unit yang lebih kecil yaitu *kaum*, dan kaum tersebut kemudian dibagi lagi dalam jurai-jurai.[52] Kaum merupakan bentuk terkecil dari struktur pemerintahan adat nagari. Kaum dipimpin oleh seorang Panghulu Andiko. Panghulu Andiko di beberapa nagari juga lazim disebut dengan Tungganai atau Mamak Kaum.[53]

---

49 Ibid.

50 Diah Y.Raharjo, Vino Oktavia, Yeni Azmaiyanti, *Obrolan Lapau, Obrolan Rakyat*. Studio Kendil, Bogor, 2004, hal 29. .

51 MS. Amir, Adat *Minangkabau, Pola Dan Tujuan Hidup Orang Minang*, PT. Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2006, hal 39.

52 DR. Chairul Anwar, SH, Hukum Adat Indonesia, Meninjau Hukum Adat Minangkabau, Rineka Cipta, 1997, hal 28.

53 Istilah Tungganai dan mamak kaum sebagai pemimpin kaum, di temukan pada site Nagari dari kajian ini.

Kemudian tingkatan selanjutnya adalah suku. Suku dipimpin oleh seorang Panghulu Suku. Pada struktur pemerintahan adat unit tertinggi dipimpin oleh para panghulu-panghulu suku tersebut. Karakter pemerintahan pada tingkatan nagari ini kemudian berbeda-beda sesuai dengan sistem kelarasan yang dianut nagari yang bersangkutan, yang nantinya akan dibahas pada bagian selanjutnya.

Di samping itu, nagari juga mempunyai kekayaan yang berupa sumber daya alam maupun sumber daya alam hasil karya manusia. Menurut hukum adat Minangkabau, kewenangan nagari dalam mengatur pengelolahan dan pemanfaatan sumber daya alam itulah yang disebut sebagai "Hak Ulayat."[54] Sehingga berdasarkan pembagian unit struktur sosial tersebutlah pembagian-pembagian status ulayat di nagari-nagari yang lazim dikenal dengan ulayat kaum, ulayat suku dan ulayat Nagari.

Minangkabau sebagai komunitas masyarakat hukum adat sudah memiliki tata kehidupan sosial dan pemerintahan[55]. Nagari bagi masyarakat Minangkabau bukan hanya di pandang sebagai sistem pemerintah, tetapi juga menyangkut pergaulan hidup sebuah komunitas di suatu wilayah tertentu, yaitu yang berkaitan dengan tata nilai dan aturan yang mengatur pola hubungan ekonomi dan sosial. Adat istiadat antar nagari mempunyai perbedaan satu dengan lainnya. Dalam pepatah Minang dikenal dengan *"Adat salingka Nagari."*(Adat hanya berlaku di wilayah nagari bersangkutan). Hal ini sesuai dengan sejarah terbentuknya nagari, yaitu *"taratak mulo babuek, sudah taratak manjadi dusun, baru bakampuang-banagari."*(taratak yang pertama membabat hutan, biasanya untuk perladangan atau pemukiman), setelah taratak lama-lama menjadi dusun (karena ladang dan pemukiman sedang mulai bersusun-susun). Dalam perjalanannya datang pendatang lain membuat dusun di sebelah. Interaksi dan kerjasama antar dusun disebut koto (dari kata sakato/satu kata). Gabungan dusun ini dalam pengaturannya (tata pemerintahan) disebut kampung dan kampung-kampung bergabung menjadi Nagari. Dari pepatah ini menggambarkan bahwa setiap nagari mempunyai sejarah sendiri dalam membangun nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat sekaligus sistem pemerintahan[56].

Menurut sejarah lisan, Minangkabau mengakui pembagian dua wilayah, yaitu wilayah *darek* di wilayah dataran tinggi dan wilayah *rantau* yang berada

---

54 Kurniawarman, Rachmadi, *Hak ulayat Nagari atas tanah di Sumatera Barat*, Program kerjasama yayasan Kemala, WRI dan Qbar, 2005, hal 5.

55 ibid

56 Ibid.

pada wilayah dataran rendah.[57] Wilayah darek terbagi atas tiga wilayah yang berdaulat atau *luhak*.[58] Luhak tersebut adalah *luhak tanah datar, luhak agam* dan *luhak lima puluh kota*. Wilayah rantau adalah wilayah perluasan wilayah darek yang terjadi akibat pertambahan penduduk.[59] Wilayah luhak agam di perluas ke wilayah pantai bagian utara yang sekarang menjadi Kabupaten Pariaman, Air Bangis, Lubuk Sikaping dan Pasaman. Wilayah luhak lima puluh kota diperluas ke wilayah yang sekarang berlokasi di sekitar Bangkinang, Lembah Kampar Kiri, Kampar Kanan, Rokan Kiri dan Rokan Hilir.Sedangkan untuk wilayah luhak tanah datar mendirikan daerah rantau di wilayah Kubuang Tigo Baleh (Kabupaten Solok), Pesisir Barat, Pesisir Selatan, Padang, Indrapura, Kerinci dan Muara Labuh.[60]

Selain pembagian wilayah. Minangkabau juga terbagi atas dua sistem hukum dan pemerintahan atau lazim disebut sistem kelarasan. Perbedaan sistem kelarasan ini di pengaruhi oleh dua tokoh legendaris Minangkabau yang berbeda pemikiran tentang sistem hukum dan pemerintahan. Tokoh tersebut adalah Datuak Katamanggungan dan Datuak Perpatih nan Sebatang yang hidup di masa Kerajaan Pagaruyung, tepatnya pada masa sekitar abad ke-12 M.[61]

Datuak Katamanggungan menggunakan pola aristokrasi atau berjenjang dalam pola pemerintahan adat. Karakter ini terlihat dalam mekanisme pengambilan keputusan, seperti pepatah adat Minangkabau yaitu *"bejanjang naik batanggo turun, manitiak dari langik (berjanjang naik, bertangga turun, menetes dari langit)."* Sistem yang dipelopori oleh Datuak Katemanggungan kemudian dikenal sebagai kelarasan Koto Piliang. Koto Piliang sendiri berasal dari kata *kato pilihan* (kata pilihan).[62] Berbeda halnya dengan Datuak Ketamanggungan, Datuak Perpatih nan Sebatang menganut sistem hukum dan pemerintahan atau kelarasan yang bersifat demokratis dan egaliter. Begitu juga halnya dengan pengambilan keputusan, ajaran Datuak Perpatih nan Sebatang juga tercermin dalam mekanisme pengambilan keputusan tersebut. Ajaran tokoh ini terkenal dengan pepatah Minangkabau *"bajanjang naik, batanggo turun, mambusuik dari bumi (berjenjang naik, bertangga turun, menyembur dari bumi)."*[63] Alur pemikiran Datuak Perpatih nan Sebatang ini kemudian dikenal dengan sistem kelarasan Bodi Chaniago, yang berasal dari kata *bodi* atau budi.

57 Colchester Marcus,Jiwan Norman, Andiko, dkk, *Tanah Yang Dijanjikan,Minyak Sawit Dan Pembebasan Tanah Di Indonesia: Implikasi Terhadap Masyarakat Local Dan Masyarakat Adat*, Program kerjasama Sawit Watch, World Agroforestry Centre, HuMa, dan Forest People Program, 2006, hal.135.

58 ibid.

59 ibid.

60 ibid.

61 LBH. Padang, Kearifan Lokal Dalam Pengelolahan SDA, program kerjasama TiFA Foundation dan LBH Padang, 2005, hal.15

62 ibid.

63 ibid.

Dalam *tambo* yang berkembang di sekitar masyarakat Minangkabau, kedua sistem ini sering diceritakan. Menurut tulisan Cristine Dobbin (dalam bukunya Kebangkitan Islam Dalam Ekonomi Petani Yang Berubah, Sumatera Tengah 1784-1847) dikatakan:

> "Tradisi ini secara konsisten menyebutkan dua petugas hukum, Datuak Perpatih nan Sebatang dan Datuk Ketemanggungan yang menurut legenda, bertengkar lalu menetapkan dua sistem hukum yang berbeda bagi Minangkabau dan setiap desa wajib mengikuti salah satu sistem. Rupanya banyak pejabat tinggi yang bertengkar sesudah wafatnya Adityawarman, bahkan ada perang saudara antara pengikut patih dan temenggung. Perpatih nan Sebatang berpihak kepada patih dan ketemenggungan kepada temenggung sependapat dengan keluarga raja dengan hirarki dan pemerintahan desa dan dengan perdagangan emas dan perlunya pengaturan baik produksi maupun jalur-jalurnya ke pantai. Pengikut patih lebih menyamakan diri mereka dengan Minangkabau sebelum jawanisasi,dengan sistem matrilinial dan dengan unsur-unsur india dalam penduduk yang dianggap menderita selama periode tahun 1347-1345 M. Akibatnya setelah pertengkaran di selesaikan terdapat dua kubu di tanah datar, masing-masing memberlakukan tradisi hukum yang berlainan, yang disebut laras: lima kaum merupakan titik pusat bagi semua desa sesuai dengan tradsisi yang diletakkan para pengikut patih, yaitu tradisi yang dikenal sebagai bodi chaniago. Sedangkan sungai tarab menjadi titik pusat tradisi saingannya, yang dikenal dengan koto piliang."[64]

Kedua sistem kelarasan ini berjalan beriringan dan menyebar ke nagari-nagari seantero Minangkabau. Uniknya untuk sebagian besar wilayah rantau terjadi pencampuran kedua sistem kelarasan tersebut, sehingga lahirlah kelarasan baru yaitu Lareh Nan Panjang. Prinsip Lareh Nan Panjang tercermin pada pepatah adat *"pisang sakalek-kalek hutan, pisang tanbatu nan bagatah, koto piliang bukan, bodi chaniago antah (pisang sekalek-kalek hutan (nama pisang), pisang tanbatu (nama pisang) yang bergetah, Koto Piliang bukan. Bodi chaniago tidak)"*

Kepemimpinan tradisional masyarakat adat Minangkabau di nagari-nagari di pimpin oleh para panghulu. Panghulu sendiri merupakan seorang pemimpin suku. Perbedaan antara laras Bodi Chaniago dengan Koto Piliang serta Lareh nan Panjang hanya terletak pada struktur kelembagaan pemerintahan tradisional tersebut. Pola pemerintahan ini berlangsung sampai dengan masuknya pemerintahan kolonial Belanda. Salah satu bentuk infiltrasi struktur pemerintahan adat oleh pemerintahan kolonial Belanda yaitu dengan

64 LBH Padang, tanpa tahun, kearifan lokal dalam pengelolaan SDA, LBH Padang

diciptakannya, *panghulu rodi* dan *panghulu basurek*. Penghulu-penghulu tersebut berguna bagi Belanda sebagai mandor, terutama semasa Tanam Paksa diberlakukan. Selain itu untuk mengontrol peran penghulu dalam pemerintahan adat di nagari, Belanda menciptakan Lareh yang merupakan gabungan dari beberapa nagari yang dipimpin oleh seorang *Tuanku Lareh*.[65]

Bentuk pemerintahan adat pada sistem kelarasan Bodi Chaniago berbentuk demokratis, dimana semua panghulu-panghulu suku merupakan pemimpin nagari, sehingga pola pemerintahannya bersifat presidium. Panghulu-panghulu suku didukung oleh *urang ampek jiniah* (malin, manti, dubalang, dan panghulu itu sendiri) dalam menjalankan roda pemerintahan. Untuk Koto Piliang struktur pemerintahannya berjenjang yang biasanya dipimpin oleh seorang pucuk adat. Pucuk adat adalah seorang penghulu dari suatu kaum atau suku dan gelar tersebut tidak pernah beralih kepada pihak lain, dalam pepatah adatnya dikenal *ndak beralih dari lapiak nan salai (tidak beralih dari tikar yang satu)* artinya jabatan atau gelar adat tidak bisa beralih kepada kaum atau suku lain. Pucuk adat memimpin para penghulu lain yang ada di nagari, namun pola pemerintahan masih memegang teguh prinsip-prinsip demokrasi.

Daerah rantau yang sebagian besar menganut sistem lareh nan panjang tidak terlepas dari situasi politik pada masa Kerajaan Pagaruyung. Pada masa itu kekuasaan Raja Pagaruyung hanya bersifat simbolis, walaupun mereka diakui sebagai raja seluruh alam Minangkabau, namun kekuasaan mereka hanya sebatas lingkungan kerajaan. Nagari-nagari pada Kerajaan Minangkabau tua ini merupakan daerah yang otonom. Terdapat perbedaan karakter antara daerah darek dengan daerah rantau. Daerah darek kepemimpinan tradisional dipegang oleh para penghulu, sedangkan untuk daerah rantau dipegang oleh seorang rajo (raja) dan para panghulu dengan pola pemerintahan campuran antara Bodi Chaniago dengan Koto Piliang.

III.2. Struktur Pemerintahan Adat Nagari Kambang dan Nagari Malalo dan Hubungannya dengan Penguasaan Hutan.

Pembahasan sebelumnya menggambarkan kelahiran nagari merupakan perjalanan sejarah. Perkembangan sejarah nagari-nagari di wilayah Minangkabau adalah hasil budaya masyarakat adat Minangkabau. Nagari pada zaman itu bersifat mandiri namun diikat oleh persamaan kekerabatan matrilineal Minangkabau, sehingga walaupun nagari-nagari hampir mempunyai corak yang sama, namun mempunyai keunikan-keunikan tersendiri terutama yang berhubungan dengan adat dari masing-masing nagari. Perkembangan sejarah

65 Diah.Y. raharjo,loc.cit,hal.48.

nagari dan hubungannya dengan kelembagaan adat atau bentuk pemerintahan tradisonal ditemukan juga pada dua lokasi penelitian ini.

III.2.1. Nagari Guguk Malalo

Sejarah keberadaan Nagari Malalo didapat dari tambo Nagari Malalo. Pengetahuan tentang asal usul Nagari Malalo dilestarikan secara turun temurun dari generasi ke generasi berikutnya.[66] Menurut Dt. Rangkayo Endan, asal muasal nenek moyang masyarakat Nagari Malalo berasal dari Pariangan. Perpindahan masyarakat dari Nagari Pariangan disebabkan perkembangan penduduk dan kondisi geografis Pariangan yang merupakan dataran tinggi sehingga sulit untuk membuka lahan untuk bercocok tanam dan pemukiman. Kemudian setelah dirasa Pariangan tidak sanggup lagi menampung kebutuhan masyarakat tersebut, maka lahirlah ide untuk mencari pemukiman yang baru, yang dalam pepatah adat berbunyi; *"pepatah Dilalui basintak naik di bumi basintak turun."*[67]

Dari kesepakatan untuk mencari tempat tersebut, adalah fase awal sejarah Nagari Malalo. Fase ini diawali dengan *manaratak* yaitu melakukan perjalanan dengan merambah hutan untuk mencari tempat tinggal yang cocok. Pada proses itulah suatu ketika nenek moyang masyarakat Malalo berada pada suatu tempat untuk beristirahat. Tempat istirahat tersebut kemudian dinamakan *Bahiang*. *Bahiang* sendiri berasal dari Bahasa Sanksekerta yang berarti tempat istirahat. Dari *bahiang* nenek moyang tersebut melihat hamparan perairan, yang mereka sebut pada waktu itu dengan *"lauik nan sedidih(laut kecil)." Lauik nan sadidih* ini kemudian dikenal dengan nama Danau Singkarak.

Bahiang yang berada di tepi danau ini terdapat banyak ikan. Ikan-ikan tersebut dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Maka merekapun sepakat untuk membangun koto di *bahiang*. Namun ada sebahagian dari mereka yang tidak setuju untuk tinggal di *bahiang*. Kelompok ini lebih mengutamakan pola bercocok tanam dan berburu, sehingga kelompok ini memasuki hutan yang berada di sekitar perbukitan yang melingkari danau. Dari kelompok tersebut mulailah mereka *manaratak* hutan tersebut. Dari taratak kemudian mendirikan *koto*. Daerah tersebut kemudian dinamakan *koto*.

Waktu demi waktupun berjalan, baik *bahiang* maupun *koto* dirasa perlu perluasan wilayah untuk ruang kehidupan masyarakat. Dibuatlah sebuah kesepakatan untuk memperluas wilayah. Kesepakatan tersebut dilakukan

66 Transfer pengetahuan adat antar generasi dilakukan dengan budaya lisan, melalui pepatah adat, selain tambo Nagari itu sendiri.

67 Menurut Dt. Rangkayo Endan (Ketua KAN Nagari Malalo) makna pepatah tersebut berarti mencari tempat yang lapang untuk berkehidupan, karena daerah asal dianggap tidak dapat menampung lagi kebutuhan kehidupan masyarakat.

dengan musyawarah antara masyarakat koto dengan bahiang yang dikenal dengan "*Bahiang batapi tareh.*" Kesepakatan *bahiang batapi tareh* adalah sebuah kesepakatan para tetua adat yang mengatur tentang siapa saja yang diutus untuk mencari tempat pemukiman baru, dan siapa yang tetap tinggal. Dari perluasan tersebut maka muncullah *koto di mudiak, koto di hilia* dan *koto ditangah*. Kemudian kotopun berkembang, sehingga koto menjadi dusun, yang terdiri dari tiga dusun yaitu dusun baing, dusun duo koto dan dusun guguk. Setelah dusun-dusun tersebut berkembang maka dibentuklah Nagari Guguak Malalo

Dari perjalanan sejarah pembentukan Nagari Guguak Malalo, kemudian terbentuklah kelembagaan adat yang merupakan bentuk pemerintahan nagari pada waktu. Nagari Guguak Malalo menggunakan sistem keselarasan Bodi Chaniago, dimana panghulu suku-suku yang ada mempunyai posisi yang sederajat dalam pemerintahan adat. Walaupun di Nagari Guguak Malalo terdapat kelembagaan panghulu pucuak, bukan berarti Nagari Guguak Malalo menganut sistem keselarasan Koto Piliang. Kelembagaan panghulu pucuak muncul dari perjalanan awal pembentukan nagari, di mana pada waktu itu panghulu pucuak merupakan pemimpin masyarakat pada fase manaratak, kemudian pada fase taratak menjadi koto, panghulu pucuak menyerahkan kekuasaannya kepada panghulu-panghulu suku atau dikenal dengan *rabah pitunggo.*

Pada awalnya suku jambak merupakan suku awal di Nagari Guguak Malalo. Seiring dengan perkembangan zaman maka suku tersebut dipecah menjadi beberapa suku. Hal ini untuk mencegah perkawinan sesama suku yang dilarang dalam ajaran adat Minangkabau. Suku-suku tersebut dipecah menjadi 11 suku.

Tabel. 4. Data Nama-Nama Suku di Nagari Malalo.

No	Nama Suku
1	Muaro basa
2	Nyiur
3	Makaciak
4	Pauh
5	Simawang
6	Talapuang
7	Melayu
8	Jambak
9	Pisang
10	Sapuluah
11	Baringin

Sementara itu masing-masing suku dipimpin oleh seorang penghulu yang dibantu oleh unsur ampek jiniah dimana panghulu masuk dalam unsur tersebut. Adapun unsur ampek jiniah yang lain adalah *manti, alim ulama, dan dubalang*. Suku kemudian dibagi lagi atas kaum-kaum. Kaum tersebut dipimpin oleh seorang Tungganai. Tungganai merupakan mamak kaum atau orang yang dituakan pada suatu kaum, Pada tingkatan paling bawah berada pada anak kemenakan. Anak kemenakan merupakan anggota dari masing-masing suku. Sehingga apabila dirunut struktur kelembagaan adat di Minangkabau, adalah di mulai dari anak kemenakan, kaum, suku, dan nagari.

Penguasaan hutan adat atau hutan ulayat tidak bisa terlepas dari konsepsi ulayat. Seperti yang disebutkan sebelumnya konsepsi ulayat juga berlaku di Nagari Malalo. Dalam sistem penguasaan ulayat di Nagari Guguak Malalo bersifat holistik, sehingga sistem ulayat menjangkau setiap aspek ruang agraria, baik itu hutan, tanah, dan danau. Pada Nagari Guguak Malalo pengelolaan hutan berada pada status hutan ulayat kaum, hutan ulayat suku dan hutan ulayat Nagari.

Tabel.5. Sistem Pemerintahan Adat (Kelembagaan Adat) Hubungannya Dengan Penguasaan Hutan Ulayat Di Nagari Malalo.

No	Tingkat kekerabatan	Hutan dalam status ulayat	Struktur adat	Pola penguasaan
1	Kaum	Hutan ulayat kaum	Tungganai	❖ Dikuasai oleh suatu kaum tertentu. ❖ Kaum tertentu tersebut adalah bagian suku tertentu yang ada di Nagari. ❖ Pengaturan pengelolaan atas persetujuan Tungganai sebagai pemimpin kaum
2	Suku	Hutan ulayat suku	Panghulu suku	❖ Dikuasai oleh suatu suku tertentu. ❖ Pengaturan pengelolaan atas persetujuan panghulu suku sebagai pemimpin suku

3	Nagari	Hutan ulayat Nagari	❖ Panghulu-panghulu suku yang ada di Nagari ❖ Panghulu pucuk	❖ Di kuasai oleh suku-suku yang ada di Nagari. ❖ Pengaturan pengelolaan atas persetujuan panghulu-panghulu suku yang ada di Nagari dan memperhatikan pertimbangan panghulu pucuk.

III.2.2. Nagari Kambang.

Menurut tambo yang berkembang di masyarakat Nagari Kambang, bahwa masyarakat adat Nagari Kambang berasal dari Alam Surambi, Sungai Pagu atau sekarang berada di sekitar wilayah Kabupaten Solok. Alam Surambi Sungai Pagu sendiri berasal dari Pariangan. Pariangan adalah nagari asal dari semua nagari yang ada di Minangkabau.

Konon pada masa itu turun 60 orang laki-laki dan perempuan dari Pariangan. Mereka adalah anak buah Datuk Ketamanggungan dan Datuk Perpatih nan Sebatang yang dipimpin oleh enam orang. Dari enam orang pemimpin tersebut terdapat satu orang perempuan yang bernama si Padeh. Adapun pemimpin lain adalah Niniak Tukang Majo Awan, Ramang Putiah, Ramang Hitam, Syamsudin yang bergelar nan Batuah Gunung Ameh nan Batuah Basumpahan nan Baguang nan Manampeh Makan Tulang tak Babanak nan Bajangguik Merah nan Magombak Putiah, dan Padang Parang

Kelompok ini melakukan perjalanan sepanjang bukit barisan, yaitu dari Solok sampai ke Muaro Amang, Sirukam dan Supayang dan kemudian dibuatlah taratak di tepi sungai Batang Mali. Namun Batang Mali dianggap tidak cocok untuk dijadikan tempat pemukiman, maka kelompok tersebut menuju ke selatan.

Di kala mendaki sebuah bukit meninggallah si Padeh, yaitu pemimpin perempuan dari kelompok 60 tersebut, kemudian bukit tersebut di namakan dengan Sipadeh Tingga (Si Padeh Tinggal). Semenjak meninggalnya si Padeh diiringi dengan berjalannya terus mereka mencari tempat tinggal yang cocok, sehingga gelaran mereka berubah menjadi Mamak Kurang Eso Anam Puluah (59 orang). Pada suatu saat tibalah mereka pada daerah Air Tagantuang (Air Tergantung) sekarang bernama Alahan Panjang kemudian ke Sasalan Bungi, Balun Balanti dan Balun Lompatan.

Perkembangannya kemudian setelah daerah ini menjadi kampung dan pembagian suku-suku telah selesai, maka dibuatlah perjanjian antar niniak

mamak suku untuk mendirikan nagari. Perjanjian itu diikat dengan sumpah sati (sumpah sakti) bernama *"Biso kawi."*

Pada suatu saat munculnya pemikiran akan perlunya mengangkat seorang rajo (raja). Dari empat pucuk adat (Ikek Ampek) tidak dapat diambil kesepakatan atas siapa yang akan diangkat sebagai rajo, karena semua Ikek Ampek ingin diangkat menjadi rajo. Oleh sebab itulah Sari Dani berangkat ke Alam Surambi Sungai Pagu untuk meminta agar diangkat seorang rajo oleh Daulat yang Dipertuan Alam Surambi Sungai Pagu.

Permintaan tersebut kemudian dikabulkan oleh Daulat Yang Dipertuan Alam Surambi Sungai Pagu dengan mengangkat *Sipakat tua* sebagai Rajo dengan gelar Bagindo Sati Suku Kampai. Pada waktu itu Bagindo Sati Suku Kampai beserta istrinya bernama Puti Singanggi Ati Suku Panai diantar bersama oleh masyarakat nagari beserta alat kebesaran raja ke Bukit Sitinjau Lauik untuk meminta jaminan menjadi Rajo Kambang.

Penjaminan ini melalui sebuah prosesi di bukit Sitinjau Lauik dengan mengadakan perjamuan bersama, sekaligus menentukan wilayah masing-masing yang disepakati. Adapun daerah tersebut adalah;

1. Kepada Rajo Itam diberi kewenangan untuk memerintah daerah Aie Haji (air haji).
2. Kepada Tuanku Malin Sirah diberi kewenangan untuk memerintah Bayang dengan prosesnya turun dari Solok Selayo dan Kubang XIII.
3. Kepada Bagindo Sati diberi kewenangan untuk memerintah ke Hulu Kambang.

Sewaktu penjaminan selesai kemudian berangkat menuju Hulu Kambang. Hulu Kambang berada di hulu Sungai Kambang.[68] Di kala berada di hulu Kambang, Bagindo Sati memandangi laut, dalam pepatah adatnya adalah ;

> *"Bagindo Sati mamandang arah kalawuik nan sadidih, pandang jauh di layangkan, pandang dakek ditukiakkan, tampak ranah yang sangat lueh,kucuik muaro.*
> (Bagindo Sati memandang ke arah *Lauik nan sadidih* (samudera Indonesia). Pandangan jauh dilayangkan, pandangan dekat diturunkan, nampak tanah yang sangat luas, namun kecil di muara.")

Kemudian Bagindo Sati ingin mendapatkan legitimasi dari Ikek Ampek untuk dinobatkan sebagai Rajo Kambang. Ikek Ampek sendiri adalah penghulu-penghulu pucuak dari 4 suku yang ada di Nagari Kambang. Oleh

68 Daerah Hulu Kambang saat ini dikenal dengan daerah kampung pasie laweh di sekitar pinggiran hutan TNKS.

Ikek Ampek hal ini di kabulkan, sehingga penobatan itu dilakukan dengan sebuah perhelatan besar dengan segala alat kebesarannya yang di laksanakan selama tujuh hari tujuh malam. Dalam penobatan tersebut diiringi juga dengan pengangkatan Khadi Rajo untuk membidangi hal-hal yang berhubungan dengan syarak, yaitu Imam Abdullah.

Di masa Buyuang Air Haji menjadi Rajo memberi gelar khulifah Pancang tua dengan gelar Sutan kulifah dari suku kampai yang kemudian menjadi menjadi rajo di Nagari Kambang. Hal ini di sepakati oleh Ikek Ampek sehingga Sutan Kulifah menjadi Rajo di Nagari Kambang.

Di masa Sutan Kulifah menjadi Rajo di Nagari Kambang, datanglah pada waktu itu Kaum Sutan Bagindo Rajo Bikik kemenakan dari Tuanku Malin Sirah dari Sungai Pagu. Kaum ini datang melalui Solok Selayo dan Kubuang XIII, kemudian mereka sampai di Hulu Bayang dengan mengikuti jejak jalan dari Tuangku Malin Sirah. Di kala berada di Hulu Bayang rombongan ini terbagi dua, yaitu pertama sebagian tinggal dan menetap di Bayang dan kedua mengikuti jejak Tuangku Malin Sirah ke Nagari Kambang. Di waktu kelempok kedua tiba di Nagari Kambang, Kampai nan Barampek memberitahukan Ikek Ampek bahwa kelompok ini, yaitu rombongan Bagindo Rajo Bukik adalah anak kemenakannya dan hal ini di benarkan oleh Ikek Ampek.

Setelah Sutan Kulifah berhenti menjadi Rajo Kambang, maka Kampai nan Barampek bersepakat untuk mendirikan Rajo Kambang dari keturunan (paruik) Bagindo Rajo Bukik. Hal ini kemudian diajukan kepada Ikek Ampek yang kemudian disepakati oleh Ikek Ampek, sehingga Bagindo Rajo Bukik menjadi Rajo di Nagari Kambang yang berkedudukan di Medan Baik (Kampung Dalam). Sejak itulah kemudian pewarisan (kebesaran dan kegadangan) Rajo Kambang bergilir dari berdasarkan pewarisan gelar bagindo Sati dari Sumbaru, Sutan kulifah dari Lubuak Sariak, dan Bagindo Rajo Bukik dari Medan Baik.

Dari perjalanan sejarah tersebut maka terbentuklah struktur pemerintahan adat. Struktur pemerintahan adat atau kelembagaan adat di Nagari Kambang mempunyai karakter kelarasan Koto Piliang di mana struktur adatnya berjenjang.

Berikut ini struktur kelembagaan adat Nagari Kambang;

1. **Ikek Ampek.**
   Ikek Ampek merupakan penghulu-penghulu pucuk dari empat suku yang ada di Nagari Kambang yaitu *suku kampai, suku Panai, suku melayu, dan suku tigo lareh.* Salah satu kewenangan Akek Ampek adalah lembaga adat yang mengesahkan pengangkatan Rajo (rajo adat) sesuai dengan adat yang

berlaku di Nagari Kambang. Secara sederhana Ikek Ampek diibaratkan sebagai majelis permusyawaratan dalam sistem pemerintahan modern.

Penghulu pucuak dalam suku tersebut dipilih secara musyawarah oleh anak kemenakan dalam lingkungan kaumnya, selanjutnya dimusyawarahkan dengan penghulu kaum yang lain dalam suku yang bersangkutan, baru setelah itu diangkat menjadi penghulu pucuk suku.

Empat suku yang ada di Nagari Kambang mempunyai wilayah tersendiri yaitu: *Pertama,* Suku Kampai mempunyai wilayah daerah Aie Tajun, Batu Hampa, Simauang, Silabau, Pasie Laweh, Kampuang Akad, Gantiang Kubang. *Kedua,* Suku Panai, wilayahnya daerah Lubuk Sariak, Padang Panjang, Sumbaru, Koto Marapak, Limau Manis dan Kulam. *Ketiga,* Suku Melayu mempunyai wilayah daerah Koto Pulai, Pauh, Koto Kandih dan Kapau. *Keempat,* Suku Tigo Lareh Nan Batigo mempunyai wilayah Kuwuak Padang Langkuweh, Koto Baru, Nyiur Gadiang, Tampunik, Gantiang, Kayu Kalek, Padang Limau Manis, Medan Baik sampai ke Riak nan Badabuah.

Selain itu Ikek Ampek juga berfungsi sebagai orang-orang yang membina dan memelihara keutuhan kaum, suku dan anak kemenakan bersama-sama penghulu di bawahnya. Ikek Ampek juga berfungsi mendamaikan dan menyelesaikan perkara sako dan pusako dalam kaum dalam suku masing-masing, sebelum dilanjutkan kepada rajo atau Kerapatan Adat Nagari.

Tabel.6. Data Nama-nama suku di Nagari Kambang.

No	Nama suku	Pemimpin suku	Wilyah kewenangan panghulu pucuk
1	Kampai	Panghulu pucuk	Aie tajun, batu hampa, simauang, silabu, pasie laweh, kampung akad, ganting kubang.
2	Panai	Panghulu pucuk	Lubuk sariak, padang panjang, sumbaru, koto marapak, limau manis dan kulam.
3	Melayu	Panghulu pucuk	Koto pulai, pauh, koto kandih, kapau.
4	Tigo lurah nan batigo	Panghulu pucuk	Kuwuak padang langkuweh, koto baru, nyiur gading, tampunik, gantiang, kayu kalek, padang limau manis, medan baik, daerah pantai.

2. Payuang Sakaki.

Secara adat pemerintahan nagari dipegang oleh seorang Rajo (rajo adat). Rajo di wariskan secara bergilir dari tiga pewaris gelar, yaitu Bagindo Sati dari Sumbaru, Sutan Kulifah dari Lubuak Sariak, dan Sutan Rajo Bagindo Rajo Bukik dari Medan Baik. Ketentuan ini dalam pepatah adat Nagari Kambang dikenal dengan *Biliak dalam sumbaru, rumah dalam lubuak sariak, dan kampung dalam medan baiak.* (kamar dalam sumbaru, rumah dalam lubuak sariak, dan kampung dalam medan baik). Pepatah ini dikenal juga dengan istilah *Kampuang dalam nan tigo* (kampuang di dalam yang tiga) atau juga dikenal dengan payuang sakaki.

Rajo Kambang mempunyai daerah kewenangan meliputi daerah dari batas Alam Surambi Sungai Pagu (sekarang kira-kira di wilayah perbatasan Solok Selatan dengan Kabupaten Pesisir Selatan) sampai wilayah Pantai Kambang (Ka riak nan Badabuah). Adapun kewenangan tersebut adalah, *pertama* memelihara keutuhan adat yang diterapkan dan hidup di masyarakat Nagari Kambang (adat salingka Nagari). *Kedua* mendamaikan atau memutuskan perkara sako dan pusako yang terjadi antara kaum, suku dan antar suku yang belum terselesaikan oleh panghulu pucuak. Dengan kata lain sebagai pemutus terakhir dalam perkara sako pusako di Nagari Kambang. Jelaslah bahwa dalam mekanisme penyelesaian sengketa adat yaitu *"bajanjang naik batanggo turun"*, rajo merupakan pemutus terakhir dari mekanisme penyelesaian sengketa tersebut, atau lazim disebut *"biang tabuak, gantiang putuih."*

3. Penghulu Ampek Baleh.

Penghulu Ampek Baleh terdiri dari Tungganai-Tungganai. Tungganai sendiri adalah pemimpin kaum-kaum dari suku-suku yang ada di Nagari Kambang. Tungganai atau lazim juga disebut dengan Mamak Kaum juga merupakan seorang panghulu yang bergelar Datuk. Tungganai yang merupakan pemimpin Kaum dipilih oleh anggota kaumnya.

Seorang Tungganai mempunyai tanggung jawab memelihara dan membina anggota kaum khususnya, suku dan Nagari pada umumnya. Selain itu seorang Tungganai juga berhak untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang berhubungan dengan anak-kemenakan yang berada di lingkungan nagari. Tungganai atau mamak kaum yang ada di Kambang dari empat suku tersebut berjumlah 14 orang, sehingga mereka juga di sebut dengan "Panghulu Ampek Baleh" (penghulu empat belas).

4. Niniak Mamak Limo Puluah.

Niniak mamak Limo Puluah adalah kumpulan niniak mamak yang secara fungsi dan kedudukan merupakan orang yang membantu tugas panghulu kaum (Tungganai). Panggilan niniak mamak nan limo puluah diberikan pada saat penyusunan monografi Nagari Kambang, dimana pada waktu itu terdapat 50 orang niniak mamak pada tingkatan ini[69]. Niniak mamak ini diangkat atau dipilih berdasarkan musyawarah mufakat dari kaumnya masing-masing. Niniak mamak pada level inilah yang bersentuhan langsung dalam penyelesaian masalah-masalah anak kemenakan atau dalam pepatah adatnya dikenal dengan *"kusuik menyalasaian, karuah mampajaniah"* (kusut menyelesaikan, keruh memperjenih).

Begitu juga halnya dengan pembinaan anak kemenakan, niniak mamak pada tingkatan ini berinteraksi langsung di lakukan antara anak-kemenakan dengan niniak mamaknya. Dalam bahasa adat di kenal dengan pepatah; "Siang maliek-liek, malam mandanga-danga, manguruang patang dan mangaluan pagi." (siang melihat-lihat, malam mendengar-dengar, mengurung petang dan mengeluarkan pagi). Dari pepatah tersebut terlihat bahwa peran niniak mamak terhadap anak kemenakannya di lakukan dengan hubungan sehari-hari. Dalam menjalankan perannya kemudian para niniak mamak di bantu oleh imam khatib adatnya untuk mengawal bersama nilai-nilai "adat basandi syarak, syarak basandi kitabulloh" (adat bersendi syarak, syarak bersendi kitabulloh).

5. Anak kemenakan.

Anak kemenakan adalah anggota dari kaum, suku dan nagari dalam sistem kekerabatan Minangkabau di Nagari Kambang.

Kawasan hutan di Nagari Kambang berada pada tiga status ulayat. Keberadaan hutan pada tiga status ulayat ini sama halnya dengan Nagari Malalo, yaitu pada status ulayat kaum, status ulayat suku, dan status ulayat Nagari. Kemudian oleh masyarakat nagari, hutan yang berada pada status ulayat tersebut kemudian dikenal dengan nama hutan ulayat kaum, hutan ulayat suku dan hutan ulayat nagari. Penguasaan terhadap tiga jenis hutan tersebut berbanding lurus dengan tiga tingkatan kekerabatan yang kemudian membagi tiga status ulayat. Berikut ini akan dijabarkan hubungan tingkat kekerabatan dan struktur adat (pemerintahan adat) dengan penguasaan hutan ulayat;

69 Jumlah niniak mamak nan limo puluah pada saat ini telah bertambah melebihi lima puluh orang, hal ini di akibatkan oleh pertumbuhan masyarakat.

Tabel.5. Sistem Pemerintahan Adat (Kelembagaan Adat) Hubungannya Dengan Penguasaan Hutan Ulayat Di Nagari Kambang

No	Tingkat kekerabatan	Hutan dalam status ulayat	Struktur adat	Pola penguasaan
1	Kaum	Hutan ulayat kaum	❖ Tungganai/ mamak kaum. (panghulu nan 14). ❖ Di bantu oleh Andiko kecil. (niniak mamak nan 50).	❖ Dikuasai oleh suatu kaum tertentu. ❖ Kaum tertentu tersebut adalah bagian suku tertentu yang ada di Nagari. ❖ Pengaturan pengelolaan atas persetujuan Tungganai/mamak kaum. ❖ Mamak kaum di bantu oleh Andiko kecil dalam mengatur pengelolaan.
2	Suku	Hutan ulayat suku	❖ Panghulu pucuak suku. (Ikek Ampek)	❖ Dikuasai oleh suatu suku tertentu. ❖ Pengaturan pengelolaan atas persetujuan panghulu pucuak suku sebagai pemimpin suku
3	Nagari	Hutan ulayat Nagari	❖ Panghulu-panghulu pucuak suku yang ada di Nagari (Ikek Ampek) ❖ Rajo(Adat)	❖ Di kuasai oleh suku-suku yang ada di Nagari. ❖ Pengaturan pengelolaan atas persetujuan Rajo adat atas pertimbangan panghulu-panghulu suku yang ada di Nagari (Ikek Ampek).

III.3. Penguasaan Hutan Dan Hubungannya Dengan Pola Pengelolaan Hutan oleh Masyarakat Nagari Di Dua Nagari Kajian.

Setelah mengkaji Nagari Guguak Malalo dan Nagari Kambang dalam konteks sejarah pembentukan dan hubungannya dengan sistem penguasaan ulayat terutama penguasaan hutan, berikut ini akan diulas sistem penguasaan dan pola-pola pengelolaan hutan di dua Nagari ini.

Penguasaan hutan oleh Nagari Guguak Malalo dan Nagari Kambang tidak terlepas dari sistem penguasaan ulayat. Sistem penguasaan ulayat dua Nagari mempunyai persamaan yaitu:

1. Hak ulayat adalah hak bawaan yang turun temurun berdasarkan garis keturunan matrilineal.
2. penguasaan ulayat bersifat komunal, dibagi atas beberapa suku, suku dibagi atas beberapa kaum, kaum dibagi atas beberapa paruik, dan paruik dibagi atas beberapa keluarga inti. Masing-masing tingkatan ikatan kekerabatan ini mempunyai ulayat masing-masing, Pembagian ini kemudian melahirkan status ulayat, yaitu ulayat suku, kaum, paruik, dan keluarga inti. Semua anggota strata ikatan kekerabatan mempunyai hak yang sama untuk mengelola ulayatnya, yang kemudian diatur oleh ninik mamak masing-masing tingkatan ikatan kekerabatan tersebut.
3. Ulayat Nagari adalah penguasaan bersama oleh anak nagari atau penguasaan bersama suku-suku yang ada di nagari.
4. Hak ulayat oleh masyarakat nagari lahir dari perjalanan sejarah masyarakat Nagari itu sendiri.
5. Penguasaan ulayat kemudian mempengaruhi kelembagaan adat. Seperti lahirnya kelembagaan adat di tingkat nagari, suku, kaum.

Selain kesamaan sistem penguasaan ulayat, kedua nagari ini mempunyai landasan yang sama dalam menentukan tata ruang ulayat, yang kemudian melahirkan pola pengelolaan ulayat berdasarkan tata ruang tersebut. Dasar yang sama tersebut adalah landasan *asas kepatutan dalam merancang tata ruang pengelolaan ulayat*. Seperti penentuan persawahan ditentukan kelayakannya berdasarkan daerah yang dialiri air/atau sungai. Dalam bahasa adatnya adalah; *"Dataran yang bisa dialiri air dijadikan sawah, lereng dijadikan Parak atau Ladang."* Sehingga di kalangan masyarakat nagari dikenal istilah *Ulayat Keras*, yaitu ulayat yang tidak dialiri air atau sungai yang biasanya berada pada lereng-lereng bukit, seperti kawasan pinggiran hutan, parak atau kebun. Selain itu di kenal juga istilah *Ulayat Lunak*, yaitu kawasan yang dialiri air atau sungai, sehingga kawasan tersebut diperuntukkan untuk pertanian, persawahan dan pemukiman masyarakat.

Penentuan kawasan berdasarkan asas kelayakan ini juga berlaku dalam menentukan kawasan hutan ulayat. Penentuan kawasan hutan ulayat oleh masyarakat memperhatikan daerah aliran sungai (daerah tangkapan air). Untuk kawasan hutan yang berada pada hulu sungai atau sumber-sumber mata air dijadikan kawasan hutan larangan., Demikian juga dalam penentuan kawasan hutan simpanan, dan olahan disesuaikan dengan kondisi aliran sungai tersebut, sehingga dalam menentukan kawasan hutan secara tradisional dilandasi dengan kepatutannya berdasarkan kondisi alam. Secara spesifik berikut terdapat beberapa pola pengelolaan sumber daya alam atau hutan berdasarkan sistem ulayat. Pola pengelolaan tersebut adalah:

1. Pengelolahan Sumber Daya Alam atau hutan dengan sistem ulayat adalah pengelolaan berperspektif keadilan gender. Hal ini disebabkan sistem ulayat menggunakan sistem pewarisan matrilineal, sehingga kepemilikan ulayat berada di tangan kaum wanita (bundo kanduang). Walaupun yang mengatur adalah niniak mamak, namun tidak secara otomatis berarti bahwa ninik mamak tersebut menguasai sekaligus memiliki ulayat tersebut.
2. Pengelolahan sumber daya alam atau hutan dilakukan secara komunal, dengan peran struktur adat (ninik mamak) sebagai pengatur pengelolaan hutan tersebut.
3. Pengelolahan sumber daya alam atau hutan dilakukan secara berkelanjutan, karena ulayat bukan hanya dipandang sebagai warisan ninik moyang, namun juga warisan anak kemenakan pada generasi berikutnya.
4. Sumber daya alam atau hutan bukan hanya dipandang sebagai sumber daya alam yang bersifat ekonomis, namun juga bersifat sosiologis dan kultural, karena ulayat berhubungan dengan identitas nagari, suku, dan kaum itu sendiri. Konsep adat yang menggambarkan hal tersebut terlihat dari pengaturan tentang *sako pusako.*
5. Pengelolaan hutan oleh masyarakat nagari berperspektif ekologis, karena asas kelayakan lingkungan menjadi dasar utama pengelolaan hutan agar mengharmonisasikan alam dengan manusia, dan manusia dengan manusia lainnya.

Namun di sisi lain pola pengelolaan ulayat mempunyai karakteristik tersendiri antara Nagari Guguak Malalo dengan Nagari Kambang. Karekteristik pola pengelolaan tersebut berhubungan dengan Sistem kelembagaan adat yang ada di dua Nagari, seperti yang tercantum dalam poin e di atas. Hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam sub bahasan III.3.1 dan III.3.2.

III.3.1. Nagari Malalo

Pengelolahan ulayat oleh masyarakat Nagari Malalo menggunakan sistem hukum adat. Dari jumlah masyarakat Nagari yaitu 4384 jiwa, sekitar 824 jiwa berprofesi sebagai petani atau 18,9%. Dengan penggunaan lahan seluas 384 Ha atau sekitar 7,3%. Masing-masing kepala keluarga mengelola lahan pertanian sekitar 0,12 Ha. Sebagian besar pengelolaan ulayat untuk pertanian berada pada status ulayat keluarga inti dan ulayat paruik. Hanya sebagian kecil yang berada pada status ulayat kaum dan ulayat Suku.[70]

Pada status ulayat kaum dan ulayat Suku secara ekologis masih berupa hutan. Ulayat kaum dan suku secara teritorial lebih dekat dengan sentra pemukiman penduduk, sedangkan ulayat Nagari lebih jauh dari sentra pemukiman penduduk dan masih di dominasi hutan alami. Ulayat kaum dan ulayat suku sebagian besar dimanfaatkan oleh anggota kaum dan suku sebagai parak.

Hak pengelolaan parak pada ulayat suku dan ulayat kaum yang dilakukan oleh anggota kaum dan suku harus dengan persetujuan niniak mamak dari masing-masing tingkatan kelembagaan kaum dan suku. Pada tingkatan kaum, yang mengatur peruntukan ulayat kaum sebagai parak bagi anggota kaumnya adalah seorang Tungganai. Tungganai merupakan pemimpin adat pada tingkatan kaum. Sedangkan pada tingkatan suku oleh seorang panghulu suku. Bagi anggota anggota masyarakat di luar kaum atau suku (anak Nagari)[71] yang ingin mengelola ulayat kaum atau suku tersebut diperbolehkan, dengan syarat diketahui oleh Tungganai pada tingkatan kaum dan panghulu pada tingkatan suku dan menggunakan sistem bagi hasil. Besarnya adalah sepertiga untuk pengelola dan setengah untuk pemilik ulayat kaum dan suku.

Selain pengelolaan hutan dengan pola parak pada ulayat kaum dan suku. Juga terdapat pemanfaatan hasil hutan pada kawasan hutan di atas status ulayat suku dan ulayat kaum. Pemanfaatan tersebut berupa pemanfaatan hasil kayu dan hasil bukan kayu. Hasil kayu dipergunakan dengan pertimbangkan bersama oleh anggota kaum dan anggota suku dengan para niniak mamak masing-masing. Pemanfaatan kayu tersebut di gunakan untuk membangun rumah anggota kaum dan suku secara bersama-sama, serta untuk membangun fasilitas umum seperti mushallah, balai-balai adat dan lain-lain.

Untuk hasil hutan bukan kayu seperti manau, rotan, serta tumbuh-tumbuhan hutan seperti durian, manggis dan lain-lain yang berada pada ulayat kaum dan suku dimanfaatkan secara bebas oleh anggota kaum dan

70 Hasil Wawancara dengan Chan Malalo, (Ketua Pemuda dan Anggota KAN Guguak Malalo)

71 Anak Nagari merupakan anggota masyarakat di luar anggota suku dan kaum yang mengulayati ulayat tersebut.

suku. Pemanfaatan hasil hutan bukan kayu yang dimanfaatkan oleh anak Nagari dimanfaatkan dengan sepengatahuan niniak mamak kaum dan suku.

Pada ulayat Nagari yang masih di dominasi hutan alami ini, oleh masyarakat di gunakan sebagai hutan simpanan. Pola pengelolaan pada ulayat Nagari berupa pemanfaatan hasil hutan kayu dan hasil hutan bukan kayu.

Hutan ulayat masih berupa hutan alam dengan Luas 2.709 Ha, Hutan tersebut menyimpan sumber daya hutan yang cukup besar. Dari hasil kayu saja, terdapat jenis-jenis komoditi kayu seperti Banio, surian. Selain itu terdapat juga hasil hutan bukan kayu seperti manau, rotan, madu, buah-buahan hutan seperti durian dan lain-lain. Pada status hutan ulayat Nagari ini, oleh masyarakat ditentukan sebagai kawasan hutan simpanan. Pola pengelolaan pada hutan ulayat Nagari bisa dimanfaatkan oleh semua anak Nagari Malalo, namun dengan beberapa ketentuan, yaitu:

1. Pemanfaatan hasil kayu diprioritaskan untuk kebutuhan pembangunan tempat-tempat umum, seperti balai adat, mushalla, masjid dan tempat umum lainnya.
2. Sedangkan untuk kebutuhan masyarakat Nagari terhadap hasil kayu pada hutan ulayat nagari tidak diperbolehkan untuk kebutuhan produksi yang bersifat komersil, terkecuali untuk kebutuhan masyarakat di dalam nagari, seperti pembuatan rumah, biduk sampan, dan kebutuhan keluarga lainnya.
3. Pemanfaatan hasil hutan kayu harus dengan persetujuan panghulu-panghulu suku yang ada di nagari, yang kini berada di Kerapatan Adat Nagari.
4. Dalam pengambilan hasil hutan hutan kayu di kenakan bungo rimbo (pajak kayu) yang di peruntukkan untuk kebutuhan nagari.

III.3.2. Nagari Kambang.

Topografi Nagari Kambang terdiri dari tiga kawasan besar, yaitu: daerah perbukitan, daerah dataran dan daerah pesisir. Daerah dataran lebih luas, melingkupi 3.201 Ha, sedangkan daerah perbukitan melingkupi 1.702 Ha, dan daerah pesisir 750 Ha. Daerah dataran di Nagari Kambang diperuntukkan sebagian besar sebagai pemukiman penduduk, lahan pertanian, dan perladangan atau parak. Secara geografis daerah dataran berada pada wilayah tengah Nagari Kambang. Daerah dataran ini sebagian besar berada pada status ulayat keluarga inti dan sebagian ulayat kaum, begitu halnya juga dengan daerah pesisir lebih didominasi oleh status ulayat keluarga inti. Sedangkan pada daerah perbukitan terdapat status ulayat nagari, suku dan kaum.

Untuk kawasan hutan berada pada wilayah perbukitan dan wilayah pinggiran perbukitan yang berada di bagian timur Nagari Kambang. Namun ada sebagian daerah perbukitan yang menyebar di wilayah tengah Nagari Kambang. Daerah perbukitan ini merupakan bagian dari gugus Bukit Barisan Sumatera yang membentang dari Propinsi Aceh sampai dengan Propinsi Lampung. Untuk Sumatera Barat sendiri gugus Bukit Barisan berada pada wilayah darat Propinsi Sumatera Barat, sehingga untuk wilayah Pesisir Selatan dan terutama Nagari Kambang wilayah ini terletak di bagian timur.

Seperti yang disebutkan sebelumnya bahwa ulayat kaum berada sebagian besar di wilayah sekitar pemukiman masyarakat, dan berada sebagian besar pada kawasan perbukitan, pinggiran perbukitan, dan sebagian di daerah dataran. Sedangkan untuk ulayat suku berada lebih jauh dari pemukiman penduduk.

Untuk kawasan hutan pada status ulayat kaum dan suku, berada di sepanjang Sungai Batang Kambang dan Sungai Batang Lengayang atau 200 meter dari kaki perbukitan yang terletak bagian timur Nagari Kambang.[72] Sedangkan hutan ulayat nagari berada lebih dalam lagi di wilayah perbukitan tersebut sampai dengan batas Nagari Kambang menurut monografi Nagari.[73]

Hutan ulayat kaum dimanfaatkan oleh anggota kaum dengan pola parak dengan berbagai komoditi tumbuhan keras. Seperti halnya di Nagari Malalo, parak merupakan pola perkebunan rakyat multi kultur yang berada pada pinggiran hutan. Adapun komoditi parak tersebut adalah pinang, kopi, coklat, dan karet. Secara kewilayahan, kampung-kampung sekitar pinggiran hutan seperti Kampung Koto Pulai, Kampung Pasia Laweh, Kampung Akad, Lubuk Sarik dan Gunung Kulam merupakan kampung-kampung yang memanfaatkan parak sebagai aktifitas ekonomi utama mereka. Pola ini sebenarnya telah dikenali oleh masyarakat sebagai pola yang lazim dilakukan oleh nenek moyang mereka, yang kemudian diturunkan sampai dengan generasi sekarang ini.

Hak pengelolaan hutan ulayat diberikan kepada semua anggota kaum. Mamak kaum sebagai orang yang diberikan kuasa oleh anggota kaum untuk mengatur peruntukkan hutan ulayat kaum tersebut. Mamak kaum merupakan pemimpin adat yang diangkat oleh anggota kaum berdasarkan garis keturunan matrilinial. Sedangkan untuk hutan ulayat suku dikelola oleh anggota suku dan panghulu suku yang bergelar datuk yang juga diangkat dari garis keturunan matrilinial. Panghulu suku ini diberi kuasa untuk mengatur peruntukkan hutan ulayat suku tersebut bagi anggota sukunya.

---

72 Ketentuan territorial hutan ulayat kaum, dan hutan ulayat suku terangkum dalam Surat keputusan Kerapatan Adat Nagari Kambang No.09/kep/KAN-KBG/2006 tentang Penetapan Ketentuan Hutan Ulayat Kaum dan Hutan Ulayat Nagari

73 Ibid.

Pengaturan bagi anggota masyarakat di luar anggota kaum atau suku yang ingin mengelola hutan ulayat kaum atau ulayat suku tersebut harus meminta izin kepada mamak kaum pada hutan ulayat kaum, dan panghulu suku pada hutan ulayat suku. Selain itu juga dikenakan "sasia." Sasia sendiri semacam uang sewa yang besarnya tidak ditentukan oleh ketentuan adat. Untuk luas hutan ulayat suku atau kaum yang boleh dikelola oleh masyarakat di luar anggota suku atau kaum diatur seluas 2 Ha, baik yang berhubungan dengan subjek pengelola, objek pengelolaan, batasan-batasan pengelolaan, dan mekanisme pengelolaan.

Bentuk pengelolaan tersebut telah dituangkan dalam aturan lokal berupa Surat Keputusan Kerapatan Adat Nagari Kambang No.09/kep/KAN-KBG/2006 tentang Penetapan Ketentuan Hutan Ulayat Kaum dan Hutan Ulayat Nagari.

IV. HUBUNGAN TENURIAL ASLI (ULAYAT) DENGAN TENURIAL NEGARA DI NAGARI.

Saling pengaruh mempengaruhi penguasaan ulayat di nagari dengan penguasaan negara atas sumber daya alam umumnya dan hutan pada khususnya telah berlangsung seiring perjalanan sejarah. Hubungan kedua bentuk penguasaan tersebut tak pelak lagi merupakan hubungan dua sistem hukum yang kadang kala berada pada posisi saling berhadapan. Sistem ulayat menggunakan sistem hukum adat Minangkabau yang diterapkan masing-masing nagari yang kemudian dalam perkembangannya dibagi atas beberapa pilihan sistem kelarasan. Sistem kelarasan tersebut muncul dari perjalanan perkembangan sistem hukum adat Minangkabau itu sendiri.

Di sisi lain sistem hukum negara dilihat dari perkembangan sistem hukum modern yang lahir dari rasionalisasi pemikiran Bangsa Eropa. Rasionalisasi pemikiran kemudian melahirkan pemisahan hukum dengan kaedah sosial. Konstruksi tentang hukum di Eropa menunjang lahirnya negara-negara modern yang merancang negara sebagai organisasi administratif. Selaras dengan menjamurnya modernisasi Eropa dibarengi dengan perkembangan kapitalisme awal timbulnya kecenderungan negara-negara Eropa melakukan imperalisme dan kolonialisme untuk memenuhi kebutuhan modernisasi dan kapitalisasi. Salah satu negara Eropa itu adalah Belanda yang kemudian berhasil menguasai Hindia Belanda (Indonesia) selama hampir lebih kurang 3,5 abad. Upaya penguasaan Belanda itulah awal bagi persinggungan dua sistem hukum tersebut, terutama untuk konteks nagari di Minangkabau.

Persinggungan sistem hukum modern, dimulai dari masa VOC, pemerintahan kolonial Belanda, masa pendudukan Jepang, dan pemerintah

Indonesia dengan nagari sebagai entitas dan identitas kesatuan masyarakat adat di Sumatera Barat.

IV.1. Sejarah Pemerintahan Nagari

Bangsa Belanda mulai hadir di perairan nusantara pada akhir abad ke-16, tepatnya pada tahun 1596.[74] Motivasi awal bangsa ini dan bangsa lainnya di bumi nusantara dalam rangka berdagang. Perdagangan merupakan kedok awal dari upaya bangsa Eropa mengembangkan imperalisme dan kolonialisme demi memenuhi kebutuhan kapitalisasi. Cornelis de Houtman bersama armada dagangnya sebagai orang Belanda pertama yang memasuki perairan nusantara. Armada Houtman terdiri dari empat kapal yang merapat pertama kali di Pulau Enggano, selanjutnya menyinggahi Lampung dan Banten. Dari Banten mereka berlayar ke arah timur sampai ke perairan Madura.

Sebenarnya perjalanan Cornelis de Houtman ke perairan nusantara/ Indonesia dari segi bisnis merupakan perjalanan yang gagal.Kegagalan tersebut akibat hampir tidak adanya kontak dagang yang mereka lakukan. Namun di sisi lain perjalanan mereka adalah kesuksesan membuka pintu gerbang kawasan "Indie" bagi bangsa Belanda. Momentum ini kemudian digunakan bagi bangsa Belanda mengirim armada-armada dagang lainnya guna menguasai perdagangan komoditas rempah-rempah yang sangat dibutuhkan di Eropa waktu itu. Antusiasme Bangsa Belanda terlihat dengan dikirimnya armada dagang sebanyak 15 armada dengan 60 buah kapal hingga tahun 1602 ke wilayah penghasil rempah yang ada di gugusan kepulauan nusantara/Indonesia.[75]

Di wilayah kawasan pantai barat Sumatera, kedatangan pertama kali armada Belanda selain di Aceh juga pada daerah Tiku dan Air Bangis yang dilakukan pada tahun 1600. Tiku dan Air Bangis sendiri merupakan daerah di kawasan Rantau Pesisir Minangkabau. Armada yang dipimpin oleh Paulus Van Kaerden ini mengalami kegagalan melakukan transaksi perdagangan.

Keberhasilan armada dagang Belanda melakukan transaksi dagang di Sumatera Barat pertama kali oleh Heemskerk pada tahun 1602 di Tiku. Seiring dengan keberhasilan Heemserk, di negeri Belanda sendiri berbagai perusahaan yang berdagang dan mengirim armada ke kawasan timur melakukan persekutuan. Persekutuan tersebut didukung sepenuhnya oleh Kerajaan Hindia Belanda. Persekutuan itu dinyatakan dalam piagam pendiriannya sebagai De Generale Nederlandsche Geotroyeerde Oost-Indische Compagnie (VOC).

---

74 Gusti Asnan, *Pemerintahan Sumatera Barat dari VOC hingga Reformasi*, Yogyakarta, Citra Pustaka, 2006, hal 3

75 Ibid.

Sesuai dengan piagam pendiriannya sebagai De Generale Nederlandsche Geotroyeerde Oost-Indische Compagnie (VOC). VOC mendapat hak monopoli dari pemerintah Kerajaan Belanda dengan luas teritori dari Tanjung Harapan (ujung selatan Afrika) hingga Selat Magelhaens (ujung selatan Amerika), dalam hal ini termasuk Kepulauan Nusantara. Kewenangan VOC melingkupi membuat perjanjian (kontrak-kontrak) dengan siapa saja, mendirikan angkatan perang, mengeluarkan mata uang, memaklumkan perang dan damai dan masih banyak lagi hak istimewa lainnya, sehingga VOC sebagai perusahaan layaknya sebuah negara yang berdaulat.[76]

Interaksi awal bangsa Belanda (VOC) dengan masyarakat diawali dengan pendirian loji atau *loge*.[77] Loji-loji ini berkembang pada masa VOC (Verenigde Oost Indische Compagnie) sebagai pusat aktivitas perdagangan. Selanjutnya dari sinilah aktifitas pemerintahan dijalankan. Pembangunan loji di Ranah Minang atau Sumatera Barat telah dimulai sejak tahun 1606. Loji yang dimaksud berlokasi di Muara Batang Arau, tepatnya di kaki bagian utara Gunung Padang.[78] Kemudian loji tersebut dikenal dengan loji Padang. Loji yang berdiri di Padang menunjukan begitu pentingnya posisi Padang dalam kegiatan VOC di wilayah barat Sumatera. Sejak perempat terakhir abad ke-17, Padang memang telah tumbuh menjadi pusat kegiatan politik dan perdagangan VOC di wilayah tersebut. Padang menjadi tempat kedudukan pejabat tertinggi atau *Opperhoofd* yang memiliki gelar bermacam-macam, seperti *Commander, commissaris, resident,* dan *opperkopman*. Di sinilah kemudian berbagai kebijakan politik dan ekonomi dari kesatuan wilayah perdagangan dan administratif pantai barat Sumatera (*Hoofdcomptoir Van Sumatera's Westkust*) dirumuskan dan diputuskan.

Loji Padang menjadi loji utama pada masa itu. Selain Loji Padang, terdapat juga loji-loji lain, seperti loji Indrapura, Air Haji, Batang Kapeh , Pulau Cingkuak, Salido, Koto Tangah, Pariaman, Air Bangis, Natal, Tapanuli, dan Barus. Pemilihan kota untuk loji tersebut berdasarkan aktifitas perdagangan, apabila kegiatan perdagangan dinamis, maka loji tersebut dipertahankan, namun sebaliknya bila aktifitas lesu maka loji itupun ditutup.

---

76 Ibid.

77 Dikenal juga dengan factory atau factorij, yang berasal dari kata fetoria. Kata ini berarti tempat tinggal, kantor atau gudang tempat bangsa tersebut melakukan kegiatan perdagangannya di kota-kota seberang laut. Fetoria bisa berupa benteng (kubu pertahanan), tetapi bisa juga berupa gedung biasa.

78 Dalam kepustakaan Belanda di kenal juga dengan nama *Apen Berg*.

IV.2. Kebijakan Kehutanan Sebagai Implementasi Penguasaan (Tenurial) Negara Terhadap Hutan Dan Hubungannya Dengan Tenurial Masyarakat Nagari (Adat) Terhadap Hutan

Dalam pembahasan sebelumnya, telah dijabarkan bentuk penguasaan dan hubungannya dengan pola-pola pengelolaan hutan oleh masyarakat adat (Nagari) di dua nagari kajian, selanjutnya kajian ini akan melihat hubungan antara kebijakan kehutanan sebagai manifestasi dari penguasaan negara terhadap hutan dan penguasaan masyarakat adat (nagari) terhadap hutan.

Untuk itu maka pembahasan akan melihat dan memeriksa kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan penguasaan hutan oleh negara. Bahasan ini di mulai dari analisis tekstual Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK) dan aturan pelaksananya. Kemudian juga dalam bahasan ini akan dianalisis kebijakan daerah yang berhubungan dengan tenurial masyarakat nagari (adat).

IV.2.1. Kebijakan Nasional.

IV.2.1.a. Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK).

1.a. Hak masyarakat adat terhadap sumber daya hutan.

Dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK) tidak memberikan penjelasan yang tegas mengenai perbedaan istilah masyarakat hukum adat dengan masyarakat setempat. Sangat riskan menyimpulkan bahwa hak-hak masyarakat setempat merupakan hak berian, sedangkan untuk masyarakat adat sendiri merupakan hak bawaan. Kajian ini menggunakan metode interpretasi dalam menyimpulkan masyarakat adat sebagai bagian dari masyarakat setempat.[79] Hal ini didasarkan pada 2 klausul yang ada pada UUK. Masing-masing pasal 17 ayat (2) dan penjelasan pasal 22 ayat (1). Berikut bunyi kedua klausul tersebut:

Pasal 17 ayat (2):

> "Pembentukan wilayah pengelolahan hutan tingkat unit pengelolaan dilaksanakan dengan mempertimbangkan karakteristik lahan, tipe hutan, fungsi hutan, kondisi daerah aliran sungai, sosial budaya, ekonomi, kelembagaan masyarakat setempat termasuk masyarakat hukum adat dan batas administrasi pemerintahan."

79 Argumentasi Kritis Draft Rancangan Perubahan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, HuMa, Jakarta, 2007.

Sedangkan penjelasan pasal 22 ayat (1) berbunyi:

> "Tata hutan merupakan kegiatan rancang bangun unit pengelolaan hutan, yang dalam pelaksanaannya memperhatikan hak-hak masyarakat setempat, yang lahir karena kesejarahannya, dan keadaan hutan.

Bunyi pasal 17 ayat (2) menyiratkan bahwa masyarakat adat merupakan bagian dari masyarakat setempat. Sedangkan bunyi penjelasan pasal 22 (1) menegaskan lagi pemahaman semacam ini karena mengatakan bahwa hak-hak masyarakat setempat 'yang lahir karena kesejarahan', yang tentu saja artinya lahir pada suatu masa lalu yang kemudian diteruskan melalui pewarisan. Dengan uraian seperti di atas, tulisan ini memaksudkan hak masyarakat lokal atas sumber daya hutan sebagai baik hak bawaan maupun hak berian dengan tekanan pada ulasan mengenai hak bawaan.[80]

Sebenarnya UUK menunjukkan semangat mengutamakan kepedulian terhadap rakyat, hal ini bisa dilihat dari bagian menimbang UU ini, yaitu bahwa hutan harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan pengurusan hutan harus dilakukan dengan menampung dinamika aspirasi dan peran serta masyarakat. Semangat ini masih diteruskan ketika dikatakan bahwa salah satu asas penyelenggaraan kehutanan adalah *kerakyatan*. Namun, semangat itu tetap saja harus mematuhi konsep politik hukum (*politico-legal concept*) yang mengatakan bahwa sumber daya hutan dikuasai oleh negara, kekuasaan tersebut kemudian diserahkan kepada pemerintah. Penyerahan ini berimplikasi pada pemerintah yang mendapatkan sejumlah kewenangan yaitu:

a. Mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan.
b. Menetapkan kawasan hutan dan atau mengubah status kawasan hutan.
c. Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan, serta.
d. Mengatur perbuatan hukum mengenai hutan.

Semangat mengutamakan kepedulian terhadap rakyat tidaklah menjadikan masyarakat sebagai tumpuan utama, atau aktor utama. Orentasi pengurusan dan pengelolaan hutan lalu menjadi kewenangan penuh pemerintah sebagai penguasa tertinggi atas sumberdaya hutan. Semangat kerakyatan dalam UUK ini hanya sebatas mempertimbangkan dan memperhatikan masyarakat lokal/masyarakat adat. Berikut ini beberapa kutipan UUK yang menunjukan hal tersebut;

80 Ibid.

a. Pembentukan wilayah pengelolaan hutan tingkat unit pengelolaan dilaksanakan dengan *mempertimbangkan* kelembagaan masyarakat setempat termasuk masyarakat adat dan batas administrasi pemerintahan.
b. Penyelenggaraan kehutanan berasaskan keterpaduan, dimaksudkan agar setiap penyelenggaraan kehutanan dilakukan secara terpadu dengan *memperhatikan* kepentingan nasional, sektor lain, dan masyarakat setempat.
c. Pelaksanaan setiap komponen pengelolaan hutan harus memperhatikan nilai-nilai budaya masyarakat, aspirasi dan persepsi masyarakat, serta *memperhatikan* hak-hak rakyat, dan oleh karena itu harus melibatkan masyarakat setempat.
d. Tata hutan merupakan kegiatan rancang bangun unit pengelolaan hutan, yang dalam pelaksanaannya memperhatikan hak-hak masyarakat setempat, yang lahir karena kesejarahannya, dan keadaan hutan.

Di dalam hutan adat, yang merupakan hutan negara, masyarakat adat boleh melakukan kegiatan pengelolaan, pemanfaatan, dan pemungutan hasil hutan. Dalam bentuk detail hak masyarakat adat dalam pengelolahan hutan meliputi hak untuk:

1. Melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.
2. Melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang.
3. Mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

Tidak mudah untuk mendapatkan hak tersebut karena berbagai tahapan dan syarat harus dilalui dan dipenuhi. Hanya masyarakat adat yang diakui keberadaannya yang bisa mendapatkan hak tersebut. Supaya mendapatkan pengakuan UUK ini memerintahkan terlebih dahulu kepada pemerintah daerah untuk membentuk tim peneliti untuk meneliti eksistensi masyarakat adat tersebut. Dalam UUK kriteria yang harus dipenuhi untuk diakui sebagai masyarakat adat adalah:

1. masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*).
2. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya.
3. ada wilayah hukum adat yang jelas.
4. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih di taati, dan
5. masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Ketatnya tahapan dan syarat untuk mendapatkan hak mengelola, memanfaatkan dan memungutkan hasil hutan pada hutan adat tidak terlepas dari lokasi hutan adat yang berada di dalam hutan negara. Hutan adat tidak disejajarkan dengan hutan negara atau hutan hak dalam pembagian hutan beradasarkan statusnya. Hutan adat hanyalah hutan negara yang pengelolahannya diserahkan kepada masyarakat hukum adat atau hutan negara yang berada di dalam wilayah masyarakat hukum adat (Pasal 1 angka 6, penjelasan Pasal 5 ayat 1). Maria SW. Soemardjono (2005), mengutarakan bahwa pengaturan mengenai hutan adat dalam UUK sebenarnya adalah bentuk inkonsistensi pola pikir. Dengan hanya membagi hutan berdasarkan statusnya menjadi hutan negara dan hutan hak dan memasukkan hutan adat dalam cakupan hutan negara, sebenarnya undang-undang ini tidak mengakui hutan adat.[81]

Dalam hal hutan adat, masyarakat adat bukan hanya harus diakui keberadaannya, melainkan juga ada ketentuan bahwa pengakuan terhadap hak masyarakat adat atas sumber daya hutan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional (Pasal 4 ayat 3). Ketentuan ini menyiratkan bahwa hak-hak masyarakat adat sudah diasumsikan sebelumnya sebagai tidak serasi dengan kepentingan nasional. Artinya mengakui hak masyarakat adat atas hutan mengandung kebolehjadian tinggi untuk bertentangan dengan kepentingan nasional.

1.b. Keterlibatan Masyarakat Adat

Seperti disinggung sebelumnya bahwa masyarakat adat bagian masyarakat lokal dan keterlibatan masyarakat lokal dalam pengurusan hutan tidak luput dari pengaruh bahwa pemerintah sebagai aktor utama /pelaku utama. Paling tidak ada 5 bentuk nyata keterlibatan masyarakat lokal dalam pengurusan hutan:

1. perolehan sejumlah hak yakni menikmati kualitas lingkungan hidup dan hak memanfaatkan hasil hutan.
2. mengetahui dan mendapatkan informasi mengenai rencana kehutanan.
3. memberikan informasi, pertimbangan dan saran.
4. terlibat dalam kegiatan perlindungan dan pengawasan
5. dilibatkan dalam kegiatan pemberdayaan.

Sekalipun pelaksanaan kehutanan dilaksanakan secara transparan, bertanggung-gugat dan partisipatif (pasal 11 ayat 2), namun UUK tidak mewajibkan pelibatan masyarakat dalam kegiatan pengukuhan kawasan hutan.

81 Ibid.

IV.2.1.b. Peraturan Pelaksana

Dengan tujuan mengelaborasi dan memperjelas materi-materi yang telah diatur oleh UUK, maka UUK memerintahkan pembuatan Peraturan Pemerintah (PP), atau pendelegasian kewenangan. Pendelegasian ini juga diperintahkan oleh UUK untuk dilakukan melalui keputusan menteri (sekarang peraturan menteri). Berikut materi-materi yang di perintahkan untuk diatur lebih lanjut dalam PP yaitu:

No	Materi pengaturan	Pasal
1	Kawasan tertentu sebagai hutan kota	Pasal 9 ayat (2)
2	Inventarisasi hutan	Pasal 13 ayat (5)
3	Penatagunaan kawasan hutan	Pasal 16 ayat (3)
4	Tata cara perubahan kawasan hutan dan fungsi kawasan hutan	Pasal 19 ayat (3)
5	Penyusunan kawasan kehutanan	Pasal 20 ayat (3)
6	Tata hutan dan penyusunan pengelolahan hutan	Pasal 22 ayat (5)
7	Pembatasan izin usaha pemanfaatan hutan	Pasal 31 ayat (2)
8	Kewajiban pemegang izin usaha pemanfaatan hutan	Pasal 35 ayat (4)
9	Pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan	Pasal 39
10	Rehabilitasi hutan	Pasal 42 ayat (3)
11	Reklamasi hutan	Pasal pasal 44 ayat (3)
12	Reklamasi kawasan hutan	Pasal 45 ayat (4)
13	Perlindungan hutan	Pasal 48 ayat (6)
14	Penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan	Pasal 58
15	Pengawasan hutan	Pasal 65
16	Penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah	Pasal 66 ayat (3)
17	Masyarakat hukum adat	Pasal 67 ayat (3)
18	Peran serta masyarakat	Pasal 70 ayat (4)
19	Ganti rugi dan sanksi administratif	Pasal 80 ayat (3)

Walaupun jumlah materi yang diatur sebanyak 19 hal, namun bukan berarti UUK memerintahkan pembuatan 19 PP. Lagipula, UUK ini mengatakan bahwa pengaturan mengenai inventarisasi hutan dan penatagunaan kawasan hutan

dimasukkan ke dalam PP mengenai perencanaan kehutanan (penjelasan Pasal 13 ayat 5 dan penjelasan Pasal 16 ayat 3). Dengan cara begitu tentunya jumlah PP yang akan dibuat kurang dari 19 buah. Namun jumlah ini bisa dilampaui apabila pengaturan dipecah-pecah, karena dalam kaedah teknik perundang-undangan memang tidak melarang hal ini.

Untuk keputusan menteri yang diperintahkan oleh UUK hanya disebutkan sekali yaitu yang berhubungan dengan pembinaan dan pengembangan pengelolahan hasil hutan (Pasal. 33 ayat 3). Berbeda dengan PP. UUK tidak merinci materi yang perlu dimuat dalam kepmen tersebut.

Dari 19 hal yang diperintahkan oleh UUK untuk diatur dalam PP, sampai kajian ini di susun, baru 3 buah PP yang di buat yaitu;

1. PP No.34/2002 sebagaimana dirubah dengan PP No.6 tahun 2007 tentang penyusunan rencana pengelolahan hutan, pemanfaatan hutan, dan penggunaan kawasan hutan.
1. PP No. 35/2002 tentang dana reboisasi.
2. PP No. 44/2004 tentang perencanaan kehutanan.

❖ **PP No. 44 Tahun 2004 Tentang Perencanaan Kehutanan.**

PP ini untuk mengatur lebih lanjut ketentuan Bab IV UUK. UUK menyatakan bahwa perencanaan kehutanan harus dilakukan secara partisipatif. (pasal 11 ayat 2). Selain itu wilayah pengelolahan hutan tingkat unit pengelolahan dilaksanakan dengan mempertimbangkan kelembagaan masyarakat setempat termasuk masyarakat adat.

Dari lima proses perencanaan hutan tidak satupun memberikan ruang yang besar bagi masyarakat lokal untuk terlibat. Misalnya dalam inventarisasi hutan, dimana dilakukan secara terpusat. Ada sejumlah hal yang membuktikan pola terpusat tersebut yaitu:

1. Hanya pemerintah yang boleh melakukan inventarisasi hutan, baik itu pada tingkat menteri, gubernur, bupati/walikota dan badan pengelola sebuah unit pengelolahan.
2. Inventarisasi dilakukan secara hirarkis. Inventarisasi hutan tingkat nasional menjadi acuan bagi inventarisasi tingkat wilayah. Inventarisasi hutan tingkat wilayah kabupaten /kota harus mengacu inventarisasi tingkat wilayah propinsi. Inventarisasi hutan tingkat DAS dan unit pengelolahan harus mengacu pada inventarisasi tingkat nasional dan propinsi.

Dalam pengukuhan kawasan hutan keterlibatan masyarakat lokal hanya dimungkinkan pada saat penataan batas kawasan hutan. Dikatakan bahwa penataan batas harus menyelesaikan hak-hak pihak ketiga yang berada pada trayek batas dan di dalam kawasan hutan (Pasal 19 ayat 2 huruf c). Penyelesaian dilakukan oleh panitia tata batas kawasan hutan. Hasil penyelesaian tersebut harus di buktikan dengan *berita acara pengakuan.* Apabila penyelesaian hak-hak pihak ketiga tidak bisa diselesaikan oleh panitia tidak akan menjadi penyebab ditundanya penetapan kawasan hutan oleh menteri. Penetapan dalam kasus seperti ini cukup menjelaskan hak-hak yang ada di dalam kawasan hutan (pasal 22 ayat 2). Hutan-hutan yang telah ditetapkan sebagai kawasan hutan terbuka diketahui oleh masyarakat (Pasal 22 ayat 3). Dengan proses seperti ini masyarakat lokal tidak punya pilihan untuk menolak ditetapkannya sebuah area menjadi kawasan hutan. Begitu juga pada suatu areal atau wilayah yang ditunjuk sebagai kawasan hutan oleh menteri.

❖ **Keputusan menteri /peraturan menteri dan surat edaran.**

Sejauh ini pengaturan tentang masyarakat adat/masyarakat lokal dalam pengurusan hutan dalam rangka melaksanakan lebih lanjut UUK, hanya bisa didapatkan di dalam Surat Edaran Menteri Kehutanan No. S.75/ menhut.II/2004 perihal masalah hukum adat dan tuntutan kompensasi/ ganti rugi oleh masyarakat hukum adat. Surat ini tertanggal 12 Maret 2004 dan ditujukan kepada seluruh gubernur dan bupati/walikota se-Indonesia. Kehadiran surat ini tidak bisa dilepaskan dari dua hal yang berlangsung secara paralel, yaitu macetnya pembahasan RPP Hutan Adat dan pada saat bersamaan tuntutan masyarakat adat atas ganti rugi atau kompensasi kawasan hutan yang berkonsesi HPH dan IUPHHK terus berlangsung dengan gencar.

Surat edaran isinya serupa dengan pengaturan RPP hutan adat. Pengaturannya hampir tidak ada perbedaan dengan RPP Hutan adat, yaitu;

1. pengukuhan keberadaan masyarakat hukum adat dilakukan dalam rangka penetapan hutan adat oleh menteri. (UUK tidak menegaskan bahwa pengukuhan keberadaan masyarakat hukum adat dilakukan dalam rangka penetapan hutan adat.

2. penelitian dalam rangka memastikan keberadaan masyarakat hukum adat tidak hanya melibatkan pakar hukum adat tetapi juga tokoh masyarakat dan instansi terkait.

3. pengukuhan dan penghapusan keberadaan masyarakat hukum adat dilakukan melalui perda propinsi, bukan oleh perda kabupaten / kota seperti yang selama ini berlaku.

Tidak berlebihan apabila surat ini disebut sebagai penjelmaan dari RPP Hutan Adat di dalam surat edaran. Dalam surat edaran ini dipertegas ketentuan tentang hutan adat adalah hutan negara yang dikelola oleh masyarakat hukum adat, dan tentang unsur-unsur keberadaan masyarakat hukum adat seperti yang telah ditetapkan dalam UUK.

IV.2.2. Kebijakan Daerah.

Dalam melihat kebijakan daerah dan hubungannya dengan hak ulayat (tenurial masyarakat adat) terhadap hutan, maka akan dibahas kebijakan tersebut dengan melihat dan memeriksa beberapa kebijakan daerah, baik itu pada tingkatan pemerintahan propinsi maupun kabupaten yang berhubungan dengan hak ulayat terhadap hutan.

Pembahasan ini dimulai dengan pengaturan tentang pemerintahan nagari yang bersinggungan dengan nagari sebagai basis kesatuan masyarakat hukum adat sekaligus nagari sebagai basis pemerintahan berdasarkan hak asal usul. Pengaturan tentang pemerintahan nagari secara yuridis melalui sebuah peraturan daerah, baik itu pada tingkatan propinsi maupun kabupaten.[82]

IV.2.2.a. *Kambali Ka Nagari* Peluang Atau Tantangan Dalam Penguatan Hak Ulayat Atas Hutan, Sebuah Kajian Tekstual Terhadap Peraturan Daerah Propinsi Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari.

Jatuhnya rezim Orde Baru membuka angin segar bagi desentralisasi sistem pemerintahan Semangat ini kemudian dituangkan dalam TAP MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan; Serta Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. TAP ini ditindaklanjuti oleh DPR RI dengan menetapkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.[83]

Ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, oleh pemerintah Propinsi Sumatera Barat direspon dengan menetapkan

82 Kajian pengaturan pemerintahan Nagari pada tingkatan kabupaten di batasi pada dua kabupaten yaitu kabupaten tanah datar dan kabupetn Pesisir Selatan, hal ini disesuaikan dengan dua site Nagari yang di kaji yang masuk pada dua kabupaten tersebut.

83 Kurniawarman, Rachmadi, *log-cit*

Perda No. 9 tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari. Dalam kewenangan pembentukan pemerintah terendah menurut UU No. 22 Tahun 1999, merupakan kewenangan pemerintah kabupaten dan kota, namun ada dua alasan kenapa perda ini lahir di tingkat propinsi:

a. Bentuk pemerintahan terendah yang terdapat di seluruh daerah Sumatera Barat, kecuali Mentawai, adalah nagari.
b. Adanya aspek historis, dimana tahun 1979 di bawah rezim yang sentralistik menetapkan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dan pemerintahan Propinsi Sumatera Barat harus tunduk dan mengganti sistem pemerintahan Nagari dengan sistem pemerintahan desa. Untuk mempertahankan adat, maka Pemda propinsi Sumatera Barat mengeluarkan Perda No. 13 Tahun 1983 tentang Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di wilayah Sumatera Barat, sehingga pada waktu itu Nagari di ibaratkan sebagai simbol, dan Nagari hanya sebatas sebagai kesatuan masyarakat hukum adat.[84]

Dengan semangat kembali kepada bentuk pemerintahan Nagari di Sumatera Barat, yang kemudian secara umum juga disebut dengan semangat "Kambali Ka Nagari", oleh Perda No. 9 Tahun 2000 mencoba merekonstruksikan semangat bernagari berdasarkan hak asal usul.

Semangat "*Kambali Ka Nagari*" dimulai dengan merekonstruksikan pengertian nagari dan pemerintahan nagari secara kontekstual, walaupun kemudian mengalami pergeseran-pergesaran seiring dengan lahirnya Perda No. 2 Tahun 2007 sebagai pengganti Perda No. 9 Tahun 2000 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari.

Sebenarnya Perda No. 9 Tahun 2000 memberikan peluang bagi masyarakat nagari dalam menguatkan penguasaan/tenurial dan penguatan pengelolaan ulayat terhadap sumber-sumber agraria, termasuk di dalamnya pada hutan ulayat. Hal ini bisa dilihat dari Pengertian Nagari dalam Perda No. 9 Tahun 2000, yang mempertegas kembali nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, sekaligus bentuk pemerintahan terendah berdasarkan hak asal usul. Bisa dilihat dalam Pasal 1 huruf g yang berbunyi;

> "Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat dalam daerah Propinsi Sumatera Barat, yang terdiri dari himpunan beberapa suku yang mempunyai wilayah yang tertentu batas-batasnya, mempunyai harta kekayaan sendiri, berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya, dan memlilih pemimpin pemerintahannya."

84 Ibid.

Bila kita lihat definisi dari pengertian nagari dalam Perda No. 9 Tahun 2000, maka terdapat beberapa unsur dari nagari yaitu;

1. Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat (rechtsgemeenschap).
2. Nagari merupakan bagian dari himpunan beberapa suku.
3. Mempunyai wilayah dengan batas-batas tertentu.
4. Mempunyai harta kekayaan sendiri.
5. Hak mengatur rumah tangga sendiri.
6. Memilih pemimpin pemerintahannya sendiri.

Bila dihubungkan unsur Nagari dalam Perda No. 9 Tahun 2000 di atas dengan pengertian nagari yang dirangkum oleh Stribbe seperti yang di jelaskan sebelumnya dalam Bab.III. (III.A), maka pengertian nagari menurut beliau mirip dengan pengertian nagari oleh Perda No. 9 Tahun 2000. Oleh Stribbe nagari diibaratkan sebagai *negara mini* yang mempunyai perangkat tradisional yang otonom, yang diikat oleh sistem kekerabatan matrilinial Minangkabau dan nagari sendiri adalah unit terbesarnya yang merupakan gabungan dari suku-suku sebagai unit terkecil.

Secara kontekstual hari ini, pemerintahan nagari tentunya tidak bisa dilepaskan dari konsep aslinya sebagai bentuk pemerintahan terendah, namun dengan tambahan konsep hukum bahwa terletak dalam bingkai NKRI. Sistem negara modern NKRI telah mereduksi kedaulatan masyarakat adat terhadap ulayatnya, begitu juga dengan hak ulayat di nagari. Hal ini tentu merupakan konsekuensi dari komitmen kebangsaan seluruh komponen masyarakat untuk mendirikan suatu negara bangsa. Dari situlah rasa nasionalisme dibangun dan dikembangkan demi kemajuan bersama. Secara konseptual maupun faktual kondisi ini membuat setiap kesatuan masyarakat hukum adat (*rechtsgemenschappen*) menjadi tidak sepenuhnya outonom seperti sebelumnya.[85]

Dalam perspektif hukum dan perubahan sosial (*law and Social chance*) gambaran ketidakmutlakan outonomi suatu kelompok itu disebut dengan istilah *semi-autonomous social field.* Pada hari ini, tentunya ini merupakan bentuk kesepakatan antara nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dengan nilai-nilai tradisionalnya dan posisi nagari sebagai pengejawantahan sistem pemerintahan modern yang merupakan bagian dari sistem pemerintahan Republik Indonesia. Ketersinggungan tersebut kemudian melahirkan peluang dan tantangan bagi nagari dalam mereaktualisasikan dirinya kembali, terutama dalam hal penguasaan hak ulayat (tenurial adat).

85 Kurniawarman, *Kajian hukum tentang peluang dan kendala bagi kebijakan daerah dalam penguatan tenurial adat*, Makalah dalam Diskusi Publik Menegaskan tenurial masyarakat adat/ Nagari atas hutan, di selenggarakan oleh Qbar dan HuMa, Padang, 18 Juni 2007.

Pada penjelasan Perda No. 9 Tahun 2000, bagian penjelasan umum, butir 2.a. bahwa pemerintah nagari memiliki otonomi yang berdasarkan hak asal usul dan sesuai dengan kondisi budaya yang berlaku dalam masyarakat Sumatera Barat. Butir 3.a. menyebutkan bahwa pemerintah nagari merupakan bagian dari subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah negara sehingga Nagari memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.[86]

Butir 2a penjelasan memberikan peluang kepada nagari untuk menggunakan sistem dan tata aturan adat, sebagai dasar pengaturan tata kehidupan sosial dan pemerintahannya. Begitu pula halnya juga dengan pengaturan ulayat di nagari. Namun di sisi lain butir 3.a. menyatakan bahwa nagari juga bagian dari sistem pemerintahan negara, sehingga nagari harus tunduk pada aturan yang lebih tinggi. Hal ini kemudian dipertegas oleh Pasal 10 yang berbunyi;

> "Pedoman pengelolaan dan pemanfaatan ulayat Nagari sebagaimana tercantum pada Pasal 7 huruf d, diatur tersendiri dengan peraturan daerah propinsi."

Pasal inilah yang menjadi dasar pemerintah daerah propinsi menyusun dan membahas rancangan pemerintah daerah tentang tanah ulayat. Kemudian rencana penyusunan Raperda tanah ulayat ini ditolak oleh berbagai elemen masyarakat, terutama masyarakat Nagari. Ada beberapa alasan penolakan Raperda ini, yaitu;

1. RPTU bersifat sektoral, di mana hanya mengatur ruang lingkup tanah sehingga bertentangan dengan sistem ulayat yang hidup di masyarakat, dimana sistem ulayat mengatur semua aspek agraria, baik itu tanah, hutan, danau, dan bahkan laut dan aspek agraria lainnya, dalam artian sistem ulayat bersifat holistik.
2. Raperda Tanah Ulayat (RPTU) jauh dari harapan masyarakat adat/ Nagari, karena Raperda ini tidak menjamin perlindungan dan pengukuhan ulayat untuk masyarakat adat (Nagari). Begitu juga pada aspek hak ulayat terhadap hutan.
3. RPTU hanya mengakomodasi kepentingan pengusaha dalam pemanfaatan tanah ulayat.

Setelah lebih kurang 7 tahun diterapkannya Perda No. 9 Tahun 2000 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari diiringi dengan perubahan sistem pemerintahan daerah yaitu dengan keluarnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka pemerintah propinsi Sumatera

86 Ibid.

Barat melahirkan Perda Nagari No. 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari sekaligus mencabut Perda No. 9 Tahun 2000 tentang pengaturan yang sama.

Dalam klausula menimbang Perda No. 2 tahun 2007 huruf a,b,c, dan d, secara tegas menyebutkan bahwa perubahan Perda No. 9 Tahun 2000 dilakukan dengan alasan-alasan sebagai berikut;

1. Hasil evaluasi penyelenggaraan pemerintahan Nagari, dirasa perlu menyesuaikan dengan perkembangan terkini.
2. Dicabutnya UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Sinkronisasi penyelenggaraan pemerintah dalam upaya melaksanakan tugas dan fungsi pemerintah yang baik dan efektif di Nagari.

Dilihat dari pertimbangan di atas, perubahan Perda No. 9 Tahun 2000 oleh Perda No. 2 Tahun 2007 banyak dilatar belakangi oleh perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Dalam Perda No. 2 Tahun 2007 tentang pokok-pokok pemerintahan Nagari dijabarkan; pengertian nagari dan pemerintahan nagari pada Pasal 1 angka 7 dan 8. Pasal 1 angka 7 menyebutkan bahwa ;

> "Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas tertentu, dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi adat Minangkabau (Adat Basandi Syarak, syarak basandi kitabullah) dan atau berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat."

Dari pengertian di atas terdapat beberapa perubahan pengertian nagari. Secara keseluruhan pengertian nagari dalam Perda No. 2 Tahun 2007 ini cenderung bersifat umum, yaitu nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai wilayah tertentu. Beberapa unsur nagari yang di jabarkan dalam Perda No. 9 Tahun 2000 tidak lagi di sebutkan secara spesifik oleh pengertian dalam Perda ini, seperti himpunan beberapa suku, mempunyai kekayaan sendiri, dan memilih pemimpin pemerintahannya. Unsur-unsur nagari dalam Perda No. 9 Tahun 2000 kemudian oleh Perda No. 2 Tahun 2007 di jabarkan lebih terperinci dalam ketentuan umum, yaitu yang berkaitan dengan suku, kekayaan nagari dan ulayat.

Dalam pengertian nagari pada Perda No. 2 Tahun 2007 terkesan hendak mengakomodir kesatuan masyarakat hukum adat di luar masyarakat hukum adat Minangkabau, terutama bagi masyarakat hukum adat yang

ada di mentawai, namun dilakukan secara ceroboh dan tidak mendasar. Hal ini bisa dilihat pada pasal 4 ayat (2) dan pasal 35. Pasal 4 berbunyi: *Pemerintah Nagari sebagai pemerintahan terendah berlaku dan di tetapkan di kota dalam propinsi Sumatera Barat,* pasal 35 berbunyi; *Lembaga perwakilan permusyawaratan masyarakat adat mentawai di kabupaten mentawai sebutannya di sesuai kan dengan lembaga yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat setempat.* Dengan ketentuan-ketentuan tersebut, maka dilihat dari politik hukum, adalah:

1. Berusaha menyeragamkan nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat bagi semua masyarakat hukum adat yang ada di propinsi Sumatera Barat. Upaya tersebut merupakan kekeliruan besar, karena bagi mentawai (wilayah kepulauan) sistem dan kesejarahan masyarakat hukum adatnya berbeda dengan masyarakat hukum adat Minangkabau (wilayah daratan). Kebijakan ini tak pelak lagi melahirkan deskriminasi terhadap masyarakat hukum adat di kepulauan mentawai, di tambah lagi klausula dalam pengertian nagari pada perda ini yang menyebutkan; *.....berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi adat Minangkabau (Adat Basandi Syarak, syarak basandikitabullah).....* Walaupun kemudian diiringi dengan klausula; *.....dan atau berdasarkan asal- usul dan adat istiadat setempat,* tetap saja terjadi determinasi masyarakat hukum adat mentawai oleh nagari sebagai kerangka kesatuan masyarakat hukum adat Minangkabau.
2. Mencoba memisahkan makna nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dengan nagari sebagai bentuk pemerintahan terendah dalam sistem pemerintahan republik Indonesia. Motif ini tersirat dalam pasal 35, dimana secara serampangan masyarakat hukum adat mentawai cukup di wakili melalui Lembaga Perwakilan Permusyawaratan Masyarakat Adat (kabupaten kepulauan mentawai), sehingga nagari yang di cangkokkan di kepulauan mentawai kemudian hanya di pandang sebagai bentuk pemerintahan terendah, sehingga pola ini mirip dengan pemberlakuan sistem pemerintahan desa melalui UU No. 5 Tahun 1979 pada masa Orde Baru di Sumatera Barat.
3. Mencoba untuk memperkuat posisi pemerintahan propinsi Sumatera Barat terhadap kabupaten dan kota, sehingga Perda ini melawan arus desentralisasi. Terlihat dari bertambahnya pasal pengaturan tentang pokok-pokok pemerintahan nagari, dimana dalam Perda No. 9 Tahun 2000 sebanyak 24 pasal menjadi 39 pasal dalam Perda No. 2 Tahun 2007, sehingga semangat perda pokok pemerintahan nagari sebagai payung untuk mengembalikan bentuk pemerintahan nagari di Sumatera Barat berubah menjadi kebijakan pemerintahan nagari yang teknis dan

administratif. Pola pengaturan yang lebih administratif dan teknis ini juga terlihat pada Bab IV tentang Peraturan Nagari, yang terdiri dari pasal 14 dan pasal 15, dimana pada Bab yang terdiri dari dua pasal tersebut mengatur secara teknis tentang ruang lingkup dan mekanisme Peraturan Nagari, sehingga membatasi ruang pemerintahan kabupaten atau kota terhadap pengaturan teknis tentang peraturan nagari dan juga berpengaruh pada fleksibilitas pemerintahan nagari dalam melahirkan peraturan Nagari.

Pengertian nagari dalam Perda No. 2 Tahun 2007 menimbulkan kekhawatiran dalam membentuk semangat pemerintahan terendah berdasarkan hak asal usul, kemudian hal ini berkonsekuensi pada penguatan hak ulayat atas hutan di nagari. Adapun Pengertian pemerintah nagari dalam perda ini terdapat dalam pasal 1 angka 8 yang berbunyi;

> "Pemerintahan Nagari adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang di laksanakan oleh Pemerintah Nagari dan Badan Permusyawaratan Nagari berdasarkan asal usul Nagari di wilayah propinsi Sumatera Barat yang berada dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia."

Dalam pengertian pemerintahan nagari di atas, terkesan lebih di tekankan pada pemerintahan nagari sebagai penyelenggaraan sistem pemerintahan administrasi terendah. Walaupun secara implisit pemerintahan nagari dijabarkan sebagai pemerintahan beradasarkan hak asal usul, namun aturan-aturan tentang penyelenggaraan pemerintahan nagari terutama dalam hal pengelolaan dan pemanfaatan ulayat terkesan penuh dengan nuansa intervensi pemerintahan propinsi dan atau kabupaten, adapun aturan-aturan tersebut adalah;

1. Aturan tentang peraturan nagari yaitu pada bab IV, pasal 14. Dalam Pasal ini disebutkan bahwa; peraturan nagari merupakan dasar penyelenggaraan pemerintahan Nagari (ayat 2),peraturan Nagari merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan lebih tinggi (ayat 3), peraturan Nagari tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (ayat 4), dan peraturan Nagari harus di sampaikan kepada bupati atau walikota sebagai bentuk pengawasan dan pembinaan (ayat 5). Dari jabaran tersebut memperkuat kecurigaan bahwa Nagari di posisikan hanya sebagai bentuk sistem pemerintahan administratif belaka. Ruang lingkup Nagari sebagai bentuk pemerintahan desa berdasarkan hak asal usul hanya di akomodir dalam klausula pasal

14 ayat (3) yaitu; *memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat Nagari setempat* dalam menjabarkan peraturan Nagari sebagai bagian dari peraturan perudang-undangan.

2. Pengaturan tentang pemanfaatan dan pengelolaan harta kekayaan Nagari yang nota bene salah satunya adalah ulayat Nagari termasuk hutan, tanah, sungai, kolam, dan laut di atur oleh sebuah peraturan Nagari. Dengan melihat ancaman yang cukup besar terhadap intervensi pemerintah kabupaten atau propinsi terhadap peraturan Nagari memperlemah posisi Nagari untuk mempertahankan hak ulayat atas hutan, terutama yang berhubungan dengan status hutan dan pengelolaan hutan oleh Nagari.

Perda No. 2 Tahun 2007 tidak mengikuti semangat PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa untuk membangun pemerintahan desa berdasarkan hak asal usul. Walaupun PP No. 72 Tahun 2005 adalah aturan yang lebih tinggi, namun pengambil kebijakan di tingkat propinsi Sumatera Barat belum merujuk pada pengaturan tersebut. Oleh PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa menegaskan bahwa pemerintah desa (sama dengan Nagari) mempunyai beberapa kewenangan yang memberi peluang untuk menguatkan tenurial adat.[87] Pasal 7 PP No. 72 Tahun 2005 menyatakan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup;

a. Urusan pemerintahan yang sudah ada beradasarkan hak asal usul desa.
b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/ kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
c. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah propinsi, dan pemerintah kabupaten/kota; dan
d. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserhkan kepada desa.

Bandingkan dengan Perda Nagari No. 9 Tahun 2000, oleh perda ini secara tegas menyebutkan bahwa pemerintahan Nagari adalah satuan pemerintah outonom beradasarkan asal usul di Nagari. Pengakuan Nagari sebagai bentuk pemerintahan desa berdasarkan hak asal usul kemudian di bingkai dengan Nagari sebagai bagian dari wilayah propinsi Sumatera Barat yang berada dalam negara kesatuan republik Indonesia. Artinya pemerintahan Nagari adalah pemerintahan terendah yang melaksanakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul dan urusan pemerintahan yang di berikan oleh pemerintah kabupaten dan atau propinsi kepada Nagari. Perda No. 9 Tahun 2000 lebih memberikan peluang kepada Nagari terutama pemerintahan Nagari untuk mempertahankan hak asal–usul, termasuk dalam konteks mempertahankan hak ulayat

87 Ibid.

atas hutan di bandingkan dengan perda perubahannya yaitu Perda No. 2 Tahun 2007.

Baik itu Perda No. 9 Tahun 2000 maupun Perda No. 2 Tahun 2007 dalam mengatur pengelolaan ulayat Nagari (termasuk di dalamnya hutan ulayat Nagari) berada pada pemerintahan Nagari. Dari kedua perda ini kelihatannya berusaha untuk mengelola ulayat Nagari secara akuntabel dan tanggung gugat. Terlihat dari bagaimana ulayat Nagari merupakan bagian dari harta kekayaan Nagari. Perda No. 9 Tahun 2000 menetapkan salah satu bagian dari pendapatan asli Nagari adalah hasil kekayaan Nagari yang salah satunya ulayat Nagari (pasal 8). Pengelolaan pendapatan dan penerimaan Nagari[88] oleh Perda No. 9 Tahun 2000 bagian dari sistem anggaran penerimaan dan pengeluaran Nagari. Sama halnya dengan Perda No. 9 Tahun 2000, Perda No. 2 Tahun 2007 menyebutkan bahwa hasil kekayaan nagari (hasil ulayat Nagari) merupakan bagian dari pendapatan nagari, dan pengelolaan pendapatan maupun penerimaan nagari melalui sistem pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja nagari.

Pengelolaan ulayat Nagari dengan sistem keuangan pemerintahan modern yang diatur dalam Perda No. 9 Tahun 2000, memberikan keuntungan bagi pengelolaan ulayat Nagari, yang dilakukan secara transparan, partisipatif, dan tanggung gugat, disebabkan pertanggung jawaban wali Nagari sebagai pimpinan pemerintah Nagari kepada Badan Perwakilan Anak Nagari (BPAN) sebagai lembaga legislatif di Nagari.[89]

Namun berbeda halnya dengan Perda No. 2 Tahun 2007. Perda ini tidak mendorong kemandirian Nagari dalam mengelola pemerintahan nagari. Bisa dilihat dari kewenangan pertanggung jawaban atau laporan penyelenggaraan pemerintahan nagari (termasuk di dalamnya pertanggung jawaban pengelolaan ulayat Nagari) di berikan kepada bupati atau walikota melalui camat (pasal 10 (2)),sedangkan peran BAMUS[90] dalam pertanggung jawaban wali nagari hanya sebatas menerima keterangan pertanggung jawaban (pasal 10 (3)). Artinya kontrol BAMUS terhadap pertanggung jawaban wali Nagari khususnya dan penyelenggaraan pemerintahan nagari umumnya tidak begitu efektif, sebaliknya peran

88 Penerimaan Nagari oleh Perda No. 9 Tahun 2000 berupa penerimaan bantuan dari pemerintah kabupaten , penerimaan bantuan propinsi yang diambil dari bagian dari perolehan pajak retribusi daerah, pembiyaan atau pelaksanaan tugas pembantuan dan lain-lain, selain itu penerimaan Nagari juga berasal dari sumbangan pihak ke tiga, pinjaman Nagari, hasil kerjasama pihak lain, dan pendapatan lain-lain yang sah.

89 Walaupun tidak di atur bentuk pertanggung jawaban pemerintah Nagari kepada BPAN, namun pada perda pemerintahan Nagari di kabupaten-kabupaten diatur hubungan kewenangan tersebut.

90 BAMUS (Badan Permusyawaratan Nagari) adalah unsur penyelenggara pemerintahan Nagari yang terdiri dari ninik mamak/tokoh adat/kepala suku, alim ulama, cendikiawan, Bundo kanduang (tokoh perempuan), yang identik dengan legislative di tingkat Nagari.

bupati atau walikota terhadap kontrol tersebut baik langsung maupun tidak langsung di khawatirkan begitu besar.

Oleh Perda No. 2 Tahun 2007 memberikan kewenangan Kerapatan Adat Nagari untuk berperan terhadap pengelolaan dan pemanfaatan ulayat nagari, hal ini terlihat dalam pasal 17 ayat 2 yang menjabarkan bahwa pemanfaatan dan pengelolaan ulayat Nagari yang dilaksanakan melalui peraturan Nagari dikonsultasikan terlebih dahulu antara pemerintahan Nagari (pemerintah Nagari dan BAMUS) dengan Kerapatan Adat Nagari (KAN). Walaupun Perda no.13 tahun 1983 tentang Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat telah di cabut oleh Perda No. 9 Tahun 2000, ternyata tidak secara otomatis pengelolaan ulayat Nagari di serahkan kepada pemerintahan Nagari. Di berbagai Nagari setelah lahirnya Perda No. 9 Tahun 2000 tidak menyebabkan pengalihan secara keseluruhan pengelolaan hak ulayat Nagari.

Secara historis pengaturan KAN oleh Perda No. 13 Tahun 1983 untuk mengakomodasi dihapuskannya sistem pemerintahan Nagari di Sumatera Barat karena diterapkannya sistem pemerintahan desa melalui UU No. 5 Tahun 1979, sehingga pada waktu itu KAN berwenangan untuk menginventarisir, menjaga, mengurus dan memanfaatkan kekayaan nagari untuk kesejahteraan masyarakat nagari, sehingga terjadi penyerahan kewenangan pengelolaan ulayat nagari dari wali Nagari kepada KAN. Sebelum lahirnya Perda Nagari No. 13 Tahun 1983, terutama setelah lahirnya SK Gub No. 015/GSB/1968, kewenangan pengelolaan ulayat Nagari berada di pemerintahan Nagari (Wali Nagari).[91] Pemerintahan di masa itu terdiri dari Kerapatan Nagari, BPR Nagari, dan peradilan adat. Kerapatan Nagari pada masa itu bukanlah berbentuk Kerapatan Adat Nagari pada masa sekarang (setelah di berlakukannya Perda No.13 Tahun 1983), namun kerapatan Nagari merupakan wadah dari berbagai unsur Nagari, baik itu ninik mamak, alim ulama, cadiak pandai/cendikiawan, dan bundo kanduang. Dalam SK Gub no.015/GSB/1968 wali Nagari secara ex officio merupakan ketua Kerapatan Nagari. Kewenangan untuk mengelola hak ulayat Nagari kepada wali Nagari di pertegas lagi dengan di keluarkannya SK Gub No.80/GSB-1972 tentang Keuangan Nagari, di mana dalam SK tersebut wali Nagari berwenang untuk; memungut retribusi hasil hutan (kayu, damar, rotan dsb),memungut retribusi karet rakyat, bunga pasir, batu, karang (hasil laut,danau, sungai dsb),dan memungut retribusi hasi bumi lain (cengkeh, casis vera dsb). Baru setelah di keluarkannya Perda No. 13 Tahun 1983 kewenangan mengelola ini diserahkan kepada Kerapatan Adat Nagari.

91 Pengelolaan ulayat Nagari adalah kewenangan untuk mengelola pemanfaatan ulayat Nagari, bukan berarti pengelolaan tersebut mengalihkan hak ulayat secara keseluruhan (tenurial adat) kepada pemerintahan Nagari, tetap saja hak ulayat Nagari merupakan kepemilikan bersama suku-suku yang ada di Nagari.

Secara empirik di Nagari peran KAN dalam mengelola ulayat Nagari belum sepenuhnya beralih ke pemerintah Nagari, namun ironisnya sebelum proses konsolidasi tersebut tuntas, pungutan-pungutan bungo-bungo ulayat terutama bungo rimbo, beralih dari tangan Nagari kepada pemerintah daerah kabupaten dalam bentuk bentuk kebijakan-kebijakan retribusi hasil sumber daya alam, termasuk juga retribusi hasil hutan (hasil hutan kayu maupun hasil hutan bukan kayu). Kebijakan-kebijakan daerah yang mengatur tentang retribusi hasil hutan akan di bahas pada IV.B.2.c.di bawah ini.

IV.2.2.b. Kebijakan Pemerintahan Nagari Pada Masa Reformasi Di Nagari Malalo Kabupaten Tanah Datar.

Dasar hukum pemberlakuan pemerintahan Nagari pada zaman reformasi di Kabupaten Tanah Datar melalui Perda Kabupaten Tanah Datar No. 17 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari. Dalam Perda ini dijabarkan lebih lanjut aturan-aturan pokok tentang pemerintahan Nagari yang diatur dalam Perda No. 9 Tahun 2000. Perda ini memuat 98 pasal yang menjabarkan ruang lingkup pemerintahan Nagari di Kabupaten Tanah Datar. Pengertian Nagari dalam Perda No. 17 Tahun 2001 merupakan *kesatuan masyarakat hukum adat dalam Kabupaten Tanah Datar yang terdiri dari beberapa suku, memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul adat istiadat, yang wilayah kerjanya terdiri dari beberapa jorong* (pasal 1 (g)). Pengertian Nagari dalam Perda No. 17 Tahun 2001 ini tidak begitu jauh berbeda dengan pengertian Nagari dalam Perda No. 9 Tahun 2000.

Posisi KAN dalam Perda No. 17 Tahun 2001 masuk dalam bagian pemerintahan Nagari, sehingga Perda ini tidak sepenuhnya merujuk pada perda di tingkat propinsi (Perda No. 9 Tahun 2000). Pada Perda Propinsi No. 9 Tahun 2000, kedudukan KAN atau LAN secara fungsional hanya sebagai lembaga penyelesaian urusan *sako* dan *pusako,* namun berbeda halnya dengan Perda Kabupaten Tanah Datar No. 17 Tahun 2001 ini. Posisi KAN merupakan bagian sistem pemerintahan Nagari, terlihat dalam Pasal 5 yang berbunyi; *Untuk mengurus kepentingan masyarakat Nagari di bentuk BPRN, Pemerintah Nagari dan KAN.* Adapun urusan pemerintahan Nagari yang diberikan kepada KAN, adalah:

1. Usulan pengangkatan wali Nagari sementara (penjabat wali Nagari) kepada Bupati di masa transisi dari pemerintahan desa kepada pemerintahan Nagari, bersama dengan kepala desa atau lurah (pasal 52 (3)).

2. Membina, mengembangkan dan memelihara kelestarian adat dan syarak (pasal 60 (a))
3. Menyelesaikan sengketa sako dan Pusako (pasal 60(b)).
4. Menyelesaikan perkara pelanggaran adat dan syarak dalam Nagari (pasal 60 (c)).
5. Memberikan perimbangan kepada pemerintah Nagari agar tetap konsisten dalam menjaga dan memelihara penerapan Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi kitabullah (pasal 60 (d)).

Dari fungsi yang dijabarkan di atas, lebih dititikberatkan pada KAN sebagai *lembaga penyelesaian sengketa* berdasarkan nilai-nilai adat di Nagari, atau mirip sebagai lembaga yudikatif di Nagari. Selain itu juga KAN berperan sebagai *lembaga konsultatif* terhadap jalannya pemerintah Nagari.

Pemerintah Nagari dan Badan Berwakilan Rakyat Nagari (BPRN) masing berfungsi sebagai lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. BPRN merupakan perwujudan sistem demokrasi modern yang di adopsikan pada pemerintahan Nagari. Unsur BPRN sendiri merupakan perwujudan keterwakilan jorong, kalangan adat (suku), agama, dan cendikiawan. Adapun fungsi BPRN identik dengan fungsi-fungsi legislasi, seperti pengawasan jalannya pemerintahan, penyusunan anggaran pendapatan dan belanja Nagari dan fungsi-fungsi legislasi lainnya. Untuk pemerintahan Nagari selain menjalankan fungsi administratif pemerintahan, juga menjalankan pemerintahan berdasarkan hak asal usul, yaitu terutama yang berkaitan dengan pengelolaan harta kekayaan Nagari, termasuk di dalamnya ulayat Nagari.

Harta kekayaan Nagari dalam Perda No. 17 Tahun 2001, hampir sama dengan penjabaran harta kekayaan Nagari pada Perda No. 9 Tahun 2000. Perbedaannya terletak pada cara menyebutkan ulayat Nagari, dalam Perda No. 9 Tahun 2000 menyebutkan secara keseluruhan ulayat Nagari berupa tanah, hutan, batang air, tebat, danau dan laut, pada Perda No. 17 hanya menyebutkan ulayat Nagari (pasal 80 ayat 1 (d)). Penyebutan hak ulayat dalam perda ini, secara yuridis berkonsekuensi pada pengakuan hak ulayat Nagari dari berbagai ruang lingkup ulayat berdasarkan ajaran hukum adat Minangkabau. Namun sayangnya pengakuan ini dilakukan secara bersyarat oleh Perda No. 17 Tahun 2001, dimana pada pasal 80 (3) menyebutkan bahwa ; *tata cara pengelolaan dan pemanfaatan ulayat Nagari di atur dengan peraturan daerah.*

Pengaturan pemanfaatan dan pengelolaan ulayat Nagari oleh perda tersendiri, belum menunjukan upaya mendorong pengelolaan ulayat

dengan nilai-nilai; *ulayat salingka kaum, adat salingka Nagari.* Klausula pemanfaatan dan pengelolaan ulayat menunjukan bahwa;

1. Mencoba mengalihkan hak pengelolaan dan pemanfaatan yang sebenarnya bagian dari hak ulayat atau bagian dari penguasaan (tenurial) ulayat Nagari oleh masyarakat Nagari menjadi penguasaan pemerintah kabupaten. Berbeda halnya apabila pengaturan hak ulayat melalui Perda dalam bentuk mengukuhkan hak ulayat Nagari pada Nagari.
2. Ketidakpercayaan pemerintahan kabupaten untuk memberikan kemandirian dalam mengelola ulayat Nagari berdasarkan hukum adat yang hidup di Nagari.
3. Mengikuti alur pikiran Perda Propinsi No. 9 Tahun 2000 tentang pokok-pokok pemerintahan Nagari dalam hal pengaturan pengelolaan ulayat Nagari.

Dengan tersendatnya Rancangan Perda Propinsi tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat (RPTU) akibat penolakan dari berbagai elemen masyarakat, terutama masyarakat Nagari, sedikit banyaknya mempengaruhi niat pemerintah Kabupaten Tanah Datar untuk melahirkan perda sejenis, sehingga sampai saat ini belum ada Perda tanah datar yang mirip dengan RPTU.

Secara empirik hari ini, bangunan pemerintahan Nagari yang di proyeksikan oleh perda Kabupaten Tanah Datar No. 17 Tahun 2001 tidak sepenuhnya seperti yang di harapkan oleh Perda ini. Di Nagari Malalo misalnya, terdapat kecenderungan tumpang tindih kewenangan antara pemerintah Nagari dengan KAN, terutama dalam hal pengelolaan hutan ulayat Nagari.

Kasus pengambilan kulit kayu (tarok) sekitar bulan April 2007 oleh salah satu anak kemenakan tanpa seizin KAN dan pemerintah Nagari misalnya, dimana kemudian KAN secara inisiatif menyita kulit tarok tersebut, dan akan di berikan sanksi adat kepada anak kemenakan yang melanggar[92]. Kasus ini menjadi perdebatan antara KAN dan pemerintah Nagari dalam menyikapi kasus ini. Penafsiran yang sama antara pemerintahan Nagari dengan KAN menjadi sangat perlu dalam membangun konsolidasi dua perangkat Nagari tersebut, saling kerja sama dan saling menghormati adalah jalan solutif untuk menguatkan penguasaan ulayat Nagari.

Namun di sisi lain upaya saling bekerjasama antara pemerintahan Nagari Malalo dengan KAN mulai terbangun, hal ini tercermin dalam Rancangan Peraturan Nagari tentang Hutan Ulayat Nagari, yang di lakukan

92 Wawancara dengan Chan Malalo, salah satu pengurus KAN yang juga merupakan Ketua Pemuda Nagari Malalo.

bersama antara pemerintahan Nagari (pemerintah Nagari, BPRN) dengan KAN. Usaha ini merupakan langkah yang baik untuk berusaha saling memahami peran masing-masing sekaligus sinergitas dalam menguatkan posisi tawar Nagari terhadap Ulayat (Hutan ulayat), walapun secara teknis proses rancangan ini telah berjalan 2 tahun dengan kendala-kendala yang di hadapi.

IV.2.2.c. Kebijakan Pemerintahan Nagari Kambang Kabupaten Pesisir Selatan Di Masa Reformasi

Kebijakan pemerintahan Nagari pasca lahirnya Perda Propinsi No. 9 Tahun 2000 tentang pokok-pokok pemerintahan Nagari, disikapi oleh pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan dengan mengeluarkan beberapa peraturan daerah yang berhubungan dengan pemerintahan Nagari. Berbeda halnya dengan Kabupaten Tanah Datar yang merangkum pengaturan tentang pemerintahan Nagari dalam satu perda, Kabupaten Pesisir Selatan memecah pengaturan tentang pemerintahan Nagari dalam beberapa perda, adapun perda tersebut adalah;

1. Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 17 Tahun 2001 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari.
2. Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 18 Tahun 2001 tentang Pembentukan Dewan Perwakilan Nagari.
3. Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 19 Tahun 2001 tentang Pembentukan Badan Musyawarah Adat dan Syarak Pemerintahan Nagari.
4. Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 20 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan Dan Pemberhentian Wali Nagari.
5. Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 21 Tahun 2001 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Nagari.
6. Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 22 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Pemerintahan Nagari.
7. Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 23 Tahun 2001 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Pemerintahan Nagari.
8. Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 24 Tahun 2001 tentang Keuangan Pemerintahan Nagari Di Kabupaten Pesisir Selatan.

Nampaknya pemerintahan Kabupaten Pesisir Selatan mencoba mensistematiskan pengaturan yang berhubungan dengan pemerintahan Nagari. Perda-perda tersebut secara keseluruhan merujuk kepada Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 17 Tahun 2001 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari (kemudian disebut dengan Perda Pessel No.17 Tahun

2001) sebagai payung hukum dalam pengaturan tentang pemerintahan Nagari pada perda-perda yang lain.

Dalam penjelasan pasal 1 huruf, di sebutkan; *Nagari yang di maksud adalah suatu kesatuan geneologis dan teritorial yang menjadi dasar terbentuknya berbagai sistem dalam kehidupan bermasyarakat, meliputi sistem pemerintahan, ekonomi dan sosial budaya. Nagari tidak lagi merupakan unit pemerintahan terendah di bawah camat.* Dari penjelasan tersebut terlihat bahwa semangat kembali ke Nagari merupakan semangat mengembalikan tatanan nilai Nagari sebagai tatanan nilai berdasarkan adat salingka Nagari, sehingga posisi Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di pertegas dalam perda ini. Pengertian Nagari kemudian di ikuti dengan pengertian pemerintahan Nagari, yaitu satuan pemerintahan outonom berdasarkan asal-usul di Nagari dalam wilayah kabupaten Pesisir Selatan. Pengertian ini meletakkan posisi yang tepat pemerintahan Nagari berdasarkan hak asal usul.

Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 17 Tahun 2001 pada pasal 5 ayat 1 menyebutkan pembentukan Nagari pada tahap awal kembali ke Nagari, yaitu sebelum di terapkannya SK gubernur kepala daerah tingkat 1 Sumatera Barat Nomor 162/GSB/1983, artinya kembali ke Nagari adalah kembalinya pemerintahan Nagari sebelum di terapkannya sistem pemerintahan desa di Sumatera Barat, sehingga bentuk pemerintahan Nagari tersebut adalah seperti pemerintahan Nagari pada masa penerapan SK Gub No. 155/GSB-1974. Logika kebijakan ini terlihat dengan tidak adanya pengaturan KAN dalam peraturan tentang pemerintahan Nagari. Sehingga konsekuensi logisnya adalah pengelolaan ulayat Nagari di serahkan kepada pemerintahan Nagari, seperti pemerintahan Nagari sebelum berdesa. Logika ini di perjelas dengan Perda kabupaten Pesisir Selatan No. 24 Tahun 2001 tentang Keuangan Pemerintahan Nagari, pasal 3. Dalam pasal 3 di jabarkan kategori kekayaan Nagari, dan dalam hal ulayat Nagari, Perda ini tidak menyebutkan secara tertulis, namun menyebutkan dengan tanah pemerintahan Nagari (huruf a), Hutan pemerintahan Nagari (huruf f), dan lain-lain.

Pengukuhan pengelolaan ulayat Nagari oleh pemerintah Nagari, kemudian di pertegas pada penjelasan pasal 3 Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 24 tentang Keuangan Pemerintahan Nagari, yaitu; Harta kekayaan Nagari yang sebelumnya di pelihara oleh kerapatan adat Nagari (KAN) berdasarkan Perda propinsi Sumatera Barat No.13 Tahun 1983 tentang Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam propinsi tingkat I Sumatera Barat, dengan berlakunya peraturan daerah ini dikembalikan kepada pemerintahan Nagari.

Di sisi lain keberadaan KAN di Nagari, terutama di Nagari Kambang tetap eksis dalam mengelola ulayat Nagari terutama hutan ulayat Nagari. KAN Kambang misalnya, selain berfungsi sebagai lembaga penyelesaian *sako pusako*, juga berperan dalam pengelolaan ulayat Nagari, ini terlihat dengan di keluarkannya SK KAN No. 09/kep/KAN-KBg/2006 tentang penetapan ketentuan hutan ulayat kaum dan hutan ulayat Nagari. Adapun aturan-aturan dalam SK KAN ini adalah;

1. Aturan ini mengkategorikan status hutan ulayat kaum, hutan ulayat suku dan hutan ulayat Nagari dan batas-batas hutan ulayat tersebut.
2. Mengatur ruang pemanfaatan bagi anak kemenakan dari tiga status hutan tersebut, seperti masing-masing keluarga hanya boleh memanfaatkan 2 Ha, dari ketiga status tersebut.
3. Dan mengatur mekanisme pengelolaan hutan ulayat, yaitu bagi anak kemenakan yang mengelola harus mendapatkan surat pelacoan.

Dari Surat Keputusan di atas, terlihat bahwa peran KAN dalam pengelolaan ulayat Nagari (hutan ulayat Nagari) masih besar, dan aturan tersebutpun masih ditaati oleh masyarakat Nagari. Dari pantauan peneliti terhadap peran pengelolaan hutan ulayat Nagari, terlihat bahwa pemerintahan Nagari tidak mempersoalkan peran yang dijalankan oleh KAN untuk mengelola hutan ulayat Nagari. Kenyataan ini tercermin dari dukungan pemerintah Nagari terhadap KAN mengenai penetapan kembali batas-batas ulayat Nagari berdasarkan monografi Nagari oleh tim penetapan batas Nagari Kambang.

Dilihat dari hasil-hasil Peraturan Nagari (Perna) yang dilahirkan oleh Pemerintahan Nagari Kambang, kebanyakan mengatur tentang jalannya pemerintahan Nagari. Dari tujuh perna yang dihasilkan terdapat dua perna yang mengatur tentang kekayaan Nagari yaitu Perna Nagari Kambang No. 02 Tahun 2004 tentang Penetapan Dan Pemungutan Retribusi Pasar Nagari Kambang, dan Peraturan Nagari No.03 Tahun 2004 Tentang Penetapan dan Pemungutan Pungutan Nagari. Kedua perna ini merujuk pada Perda No. 24 Tahun 2001 sebagai salah satu landasan yuridisnya. Adapun perna-perna yang ada di Nagari Kambang adalah;

No	Nomor Peraturan Nagari	Hal Yang Diatur
1	No.01 Tahun 2002	Tentang Pembentukan Struktur Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Nagari Kambang.
2	No.02 Tahun 2002	Tentang Pembentukan Struktur Organisasi Dan Tata Kerja Kerja Sekretariat Badan Musyawarah Adat Dan Syarak Pemerintah Nagari Kambang
3	No.03 Tahun 2003	Tentang Penataan Kembali Kampung Dalam Wilayah Administratif Pemerintahan Nagari Kambang.
4	No.04 Tahun 2003	Tentang Tata Tertib Pengangkatan Kepala Kampung Sebagai Perangkat Pemerintahan Nagari Kambang
5	No.01 Tahun 2004	Tentang Penetapan Dan Pemungutan Retribusi Jasa Pelayanan Masyarakat.
6	No. 02 Tahun 2004	Tentang Penetapan Dan Pemungutan Retribusi Pasar Nagari Kambang
7	No.03 Tahun 2004	Tentang Penetapan Dan Pemungutan Pungutan Nagari.

IV.2.2.d. Kebijakan Daerah Yang Berhubungan Langsung Dengan Pengelolaan Hutan.

Nagari Guguk Malalo dan Nagari Kambang, yang berada pada dua kabupaten, yaitu Kabupaten Tanah Datar untuk Nagari Guguk Malalo dan kabupaten Pesisir Selatan untuk Nagari Kambang, terdapat kebijakan yang mengatur tentang pengelolaan hasil hutan. Untuk Kabupaten Tanah Datar melalui Perda Kabupaten Tanah Datar no. 18 tahun 2003 tentang izin pengambilan hasil hutan ikutan (hasil hutan bukan kayu). Sedangkan kabupaten Pesisir Selatan terdapat 2 Perda dan satu keputusan Bupati, yang berhubungan dengan pengelolaan hutan yaitu; *pertama* Perda Kabupaten Pesisir Selatan No 6 Tahun 2002 Tentang Retribusi Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Dan Bukan Kayu Pada Tanah Milik Dan Hutan Lainnya, *kedua* Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 10 Tahun 2002 Tentang Perizinan Usaha Pemanfaatan Dan Pemungutan Hasil Hutan Pada Hutan Produksi Alam, dan *ketiga* Keputusan Bupati Pesisir Selatan No. 13 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Tim Pengelolaan Hutan Oleh Masyarakat Kabupaten Pesisir Selatan.

1. **Kabupaten Tanah Datar.**

Kabupaten Tanah Datar mempunyai satu Perda yang mengatur tentang pemanfaatan hasil hutan, yaitu Perda No. 18 Tahun 2003 tentang Izin Pengambilan Hasil Hutan Bukan Kayu (Hasil Hutan Ikutan). Perda ini menjabarkan hasil hutan ikutan adalah hasil hutan bukan kayu dengan jenis; *Rotan, manau, tabu-tabu dan kulit kayu/tarok*. Bila dilihat dengan seksama , perda ini berimplikasi pada penguasaan masyarakat Nagari (tenurial adat) atas hutan, implikasi tersebut adalah:

a. Perda ini mengatur perizinan pemanfaatan hasil hutan ikutan (bukan kayu) pada status hutan negara (pasal 1 angka 8), namun secara implisit perda juga menyentuh status hutan adat. Hal ini terlihat di pasal 3 angka 2, dimana dalam prosedur perizinan harus melalui rekomendasi wali Nagari, sehingga; *pertama* wilayah yurisdiksi perda meliputi seluruh wilayah administrasi Kabupaten Tanah Datar (pasal 1 angka 1) sehingga otomatis memasuki wilayah Nagari yang berkonsekuensi pada hutan yang berada di atas hak ulayat . Dengan tersubtitusinya status hutan adat pada status hutan nagara dalam kebijakan kehutanan (UU No.41 tahun 1999 tentang kehutanan), maka berakibat kaburnya status hutan adat (hutan ulayat) di Nagari-Nagari. *Kedua* Dengan tidak diakuinya sistem penguasaan ulayat atas hutan dalam perda ini, maka tidak diakuinya institusi Nagari bagi penguasaan atas hutan ulayat Nagari, institusi suku bagi penguasaan atas hutan ulayat suku, dan selanjutnya pada tingkatan struktur adat di bawahnya, sehingga penguasaan terhadap hutan ulayat tersebut berada di tangan pemerintah daerah sebagai representasi negara.
b. Dengan tidak diakuinya status hutan adat (hutan ulayat) dalam perda ini, mengakibatkan penentuan Wilayah pemanfaatan hasil hutan ikutan tidak berdasarkan penentuan kawasan tradisional yang ada di Nagari-Nagari. Dalam menentukan kawasan kelola merupakan kewenangan bupati sebagai satu-satunya otoritas tunggal terhadap hutan di daerah. Walaupun peran wali Nagari sebagai pemberi rekomendasi perizinan pemanfaatan hasil hutan ikutan, namun institusi Nagari (wali Nagari/KAN) tidak di beri peluang untuk menentukan kawasan kelola pemanfaatan hasil hutan ikutan berdasarkan pengatahuan tradisional masyarakat Nagari.

2. **Kabupaten Pesisir Selatan.**

Kabupaten Pesisir Selatan mempunyai 2 perda tentang pemanfaatan hasil hutan, seperti yang disebut sebelumnya. Dua Perda ini masing-masing mengatur tentang izin dan retribusi pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu. Izin dan retribusi pemanfaatan hasil hutan (kayu dan bukan kayu) dibagi

atas dua pengaturan, berdasarkan kawasan pemanfaatan yaitu pada kawasan hutan produksi alam dan tanah milik dan hutan lainnya. Pada kawasan hutan produksi alam diatur melalui Perda No. 10 Tahun 2002 Tentang Perizinan Usaha Pemanfaatan Dan Pemungutan Hasil Hutan Pada Hutan Produksi Alam. Sedangkan pengaturan tentang pemanfaatan hasil hutan pada tanah milik atau hutan lainnya dalam Perda No. 06 Tahun 2002 Tentang Retribusi Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Dan Bukan Kayu Pada Tanah Milik Dan Hutan Lainnya.

Perda No. 10 Tahun 2002 Tentang Perizinan Usaha Pemanfaatan Dan Pemungutan Hasil Hutan Pada Hutan Produksi Alam mengatur tentang, *pertama,* komoditi hasil hutan berupa hasil hutan kayu dan bukan kayu. Bagi hasil hutan kayu merupakan pemanfaatan hasil hutan kayu bagi kebutuhan bahan baku industri (pasal 1, huruf k), tidak disebutkan kriteria kayu yang boleh atau yang tidak boleh dimanfaatkan. Bagi Hasil hutan bukan kayu, di sebutkan beberapa komoditi yang boleh dimanfaatkan, yaitu; Rotan, getah-getahan, kulit kayu, madu lebah, bambu, buah dan biji. *Kedua,* Bupati sebagai kepala pemerintahan merupakan institusi tunggal dalam pemberian izin pemanfaatan hasil hutan. *Ketiga,* bentuk perizinan hasil hutan, luas areal , dan jangka waktu pengelolaan bagi hasil hutan kayu yaitu izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK)dengan jangka waktu 1 tahun serta luas areal kurang dari 50.000 Ha, selain itu terdapat juga Izin pemungutan hasil hutan kayu (IPHHK) dengan luas areal kurang dari 5.000 Ha, dengan jangka waktu satu tahun, sedangkan untuk hasil hutan bukan kayu berupa izin hasil hutan bukan kayu (IUPHHBK) dengan jangka waktu satu tahun dengan luas areal kurang dari 100 Ha. *Keempat* Koperasi, BUMN, BUMD, BUMS dan perorangan adalah penerima izin yang diakui oleh Perda ini.

Dalam Perda No. 10 Tahun 2002 di atas, tidak menyebutkan secara implisit status hutan, baik itu hutan negara, hutan hak, dan hutan adat (hutan ulayat). Perda hanya menyebutkan kawasan hutan produksi sebagai kawasan hutan yang berfungsi pokok untuk keperluan produksi hasil hutan (pasal 1 (j)). Sehingga jika dilihat dari esensi Perda, maka Logika kebijakan kehutanan, terutama UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan diadopsi secara utuh oleh Perda ini. Aras kebijakan tersebut kemudian mengkaburkan status hutan adat (hutan ulayat) atas hutan negara, sehingga mengeleminir entitas hutan adat (hutan ulayat) yang berada pada kawasan hutan produksi yang ditentukan oleh pemerintah.

Walaupun Perda No. 10 Tahun 2002 berimplikasi nagatif terhadap penguasaan hutan ulayat, namun terdapat Perda kabupaten Pesisir Selatan yang secara khusus mengatur tentang pemanfaatan hasil hutan (kayu dan

bukan kayu) yang berada di atas hutan adat, yaitu Perda No. 06 Tahun 2002 tentang retribusi izin pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu pada tanah milik dan hutan lainnya. Sayangnya Perda ini masih mempunyai kelemahan-kelemahan, dilihat dari tenurial masyarakat adat (penguasaan hak ulayat)atas hutan, kelemahan tersebut adalah:

1. Status hutan adat (hutan ulayat) dalam perda ini termasuk dalam kategori hutan lainnya, selain hutan milik atau hutan rakyat (pasal 1 (m)). Hutan adat sendiri tidak di jabarkan secara jelas, apakah berada pada status hutan ulayat Nagari,suku,kaum atau status ulayat lainnya. Selain itu, bukti status hutan adat melalui pembuktian kepemilikan lain yang sah dan atau sertifikat[93].Sedangkan hutan milik di buktikan dengan sertifikat, Sehingga perda ini seakan-akan menyederhanakan konsepsi hutan adat dengan konsepsi hutan hak atau hutan rakyat.
2. Perda ini belum bisa menjawab tumpang tindih antara hutan negara dengan hutan adat. Oleh pasal 1 huruf m secara tegas menyebutkan bahwa hutan lainnya adalah hutan yang berada di luar kawasan hutan negara, sehingga status hutan adat yang ternegesasikan oleh status hutan negara melalui berbagai bentuk kawasan hutan, seperti Kawasan Taman Nasional, hutan cagar alam, hutan lindung, hutan produksi dan lain-lain tidak masuk dalam ruang lingkup perda ini. Artinya hutan adat di kabupaten Pesisir Selatan adalah residu dari hutan negara yang ditetapkan melalui penentuan kawasan hutan.
3. Perda No. 06 Tahun 2002 memisahkan penguasaan atas hutan (*tress tenure*) dengan penguasaan atas tanah (*land tenure*), sehingga walaupun terdapat hak ulayat (adat) yang berada di bawah entitas hutan, tetap saja yang menguasai hutan adalah negara yang kemudian didistribusikan kepeda pemerintahan daerah (bupati). Sehingga Penguasaan ulayat oleh masyarakat Nagari atas hutan tidak dikenal lagi, sehingga berimplikasi pada hilangnya pola pengelolaan tradisional masyarakat Nagari atas hutan. Hal ini terlihat dari Bupati sebagai satu-satunya otoritas yang berwenang menentukan izin pengelolaan hasil hutan terhadap subjek hukum lainnya. Sedangkan untuk wali Nagari diposisikan sebagai bagian dari dari struktur pemerintahan kabupaten, dalam artian bahwa Nagari adalah entitas pemerintahan terendah, bukan sebagai entitas

93 Dalam pasal 7 ayat 2, Perda No. 06 Tahun 2002 Tentang Retribusi Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Dan Bukan Kayu Pada Tanah Milik Dan Hutan Lainnya, disebutkan bahwa bukti kepemilikan tanah yang berkonsekuensi terhadap hak atas pengelolaan hutan dalam bentuk sertifikat atau surat bukti lain yang sah. Tidak dijabarkan dengan jelas bentuk surat bukti kepemilikan lainnya yang sah tersebut, namun secara empirik, bukti kepemilikan lain yang sah itu adalah surat-surat hak pengelolaan hasil hutan yang di keluarkan oleh institusi lokal yang ada di Nagari. Untuk konteks Nagari Kambang di kenal dengan surat pelacoan yang di keluarkan oleh KAN.

kesatuan masyarakat hukum adat.[94] Namun Perda ini lebih maju dari Perda pengelolaan hasil hutan lainnya, terutama dari Perda Kabupaten Tanah Datar no.18 tahun 2003 tentang izin pengembilan hasil hutan bukan kayu, yang menutup ruang terhadap penguasaan ulayat oleh masyarakat Nagari atas hutan. Dalam Perda no.06 tahun 2002 ini terdapat pengecualian izin pengelolaan hasil hutan oleh Bupati,yaitu bagi pemanfaatan hasil hutan untuk kepentingan sendiri dengan batas 5 m^3 kayu di berikan kewenangan kepada wali Nagari sebagai otoritas pemberi izin yang kemudian diketahui oleh camat setempat. Artinya penguasaan ulayat atas hutan di berikan utuh oleh negara kepada Nagari dalam hal pemanfaatan sendiri di dalam ruang lingkup Nagari, sedangkan bagi pemanfaatan hasil hutan yang melebihi kebutuhan Nagari atau untuk diperdagangkan merupakan bagian dari penguasaan pemerintahan daerah.

Selanjutnya selain 2 perda yang mengatur tentang pemanfaatan hasil hutan yang berimplikasi pada tenurial masyarakat Nagari (adat), di kabupaten Pesisir Selatan, terdapat satu keputusan bupati yang mengatur tentang tim pengelolaan hutan kemasyarakatan, yaitu Keputusan Bupati Pesisir Selatan Nomor 13 Tahun 2002 tentang pembentukan tim pengelolaan hutan oleh masyarakat kabupaten Pesisir Selatan. Keputusan bupati ini bertujuan untuk membentuk tim pengelola hutan oleh masyarakat, dimana tim tersebut merupakan sebuah organisasi non struktural yang menangani masalah pengelolaan hutan oleh masyarakat (Pasal 1, huruf d). Dalam keputusan bupati tersebut tidak menjabarkan tentang pengertian pengelolaan hutan oleh masyarakat, dan ruang lingkup hutan yang dapat di kelola oleh masyarakat. Tampaknya konsep hutan kemasyarakatan (*social forestry*) menjadi landasan pembentukan tim yang mengurusi pengelolaan hutan oleh masyarakat ini. Bila dilihat secara konseptual, hutan kemasyarakatan membuka akses pengelolaan hutan oleh masyarakat atas hutan negara,[95] namun tidak menyentuh permasalahan tenurial masyarakat adat, dalam artian hutan kemasyarakatan belum bisa menjawab tumpang tindih antara hutan negara dengan hutan adat. Tetap saja kemudian keputusan bupati ini berada pada *domein hutan negara.*

94 Posisi wali Nagari dalam Perda No. 06 Tahun 2002 secara eksplisit bagian dari struktur pemerintahan terendah di bawah Camat dalam hal mekanisme perizinan pengelolaan hasil hutan, dan kewenangannya hanya sebatas pemberian rekomendasi sama halnya dengan Camat, BPN, Dispenda, dan kepala dinas perkebunan dan kehutanan kabupaten Pesisir Selatan. (pasal 7 (1)). Hal ini kontradiksi dengan Perda Kabupeten Pesisir Selatan No. 17 Tahun 2001 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari, yaitu: penjelasan pasal 1 huruf, di sebutkan secara tegas bahwa Nagari adalah suatu kesatuan geneologis dan teritorial yang menjadi dasar terbentuknya berbagai sistem dalam kehidupan bermasyarakat, meliputi sistem pemerintahan, ekonomi dan sosial budaya. Dan Nagari tidak lagi merupakan unit pemerintahan terendah di bawah camat.

95 CI- Indonesia, *Kajian Hukum Hutan Kemasyarakatan dalam Pembangunan Kawasan Konservasi.*

Ruang lingkup pengaturan Keputusan Bupati No. 13 Tahun 2002 masih hanya mengatur tentang akses pengelolaan oleh masyarakat atas hutan negara, hal ini bisa dilihat, *pertama* Dalam klausul menimbang keputusan bupati ini, latar belakang penyusunan adalah surat menteri kehakiman nomor; 31/ KAS-II/2001 tentang penyelenggaraan hutan kemasyarakatan.(menimbang, huruf c) *Kedua* secara struktural organisasi Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan sebagai ketua tim. Di samping Bupati, Wakil Bupati, Sektretaris Daerah, dan Assisten Ekubang dan Kesra, yang masing-masing menduduki jabatan penanggung jawab, wakil penanggung jawab, koordinator dan wakil koordinator. Posisi wali Nagari, dan ninik mamak dalam tim ini bagian dari anggota, bersama dengan Ketua Komisi B DPRD, Kepala Bappeda, Kadinas Kopperindag, Kepala Kantor BPN, Kabag Perekonomian dan Kabag Hukum, sehingga secara struktural wali Nagari dan ninik mamak dianggap bagian dari struktur tim yang birokratis. *Ketiga* pengelolaan hutan oleh masyarakat meliputi penataan areal kerja, penyusunan kelembagaan pengawasan harian, penyusunan rencana dan pelaksanaan pemanfaatan dan rehabilitasi dan perlindungan. (pasal 3 ayat 1) dan pelaksanaan dan pengawasan serta rehabilitasi dan perlindungan merupakan kewenangan bupati melalui sebuah keputusan bupati, disamping penentuan kelompok dan kriteria masyarakat yang akan melaksanakan pengelolaan hutan tersebut. Sehingga hak pengelolaan dan teknis pengelolaan hutan oleh masyarakat merupakan kewenangan bupati sebagai pemegang otoritas atas hutan negara di daerah (kabupaten). *Keempat* kriteria masyarakat dan kelompok masyarakat yang diatur dalam keputusan bupati ini tidak tegas menyebutkan masyarakat hukum adat (Nagari), walaupun secara eksplisit peran wali Nagari dan ninik mamak bagian dari organisasi tim pengelolaan, Namun masyarakat yang dimaksud dalam keputusan bupati ini adalah masyarakat setempat (klausul menimbang huruf c), sehingga dengan interpretasi yang keliru menyamakan masyarakat hukum adat bagian dari masyarakat setempat dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dijabarkan secara utuh saja dalam kebijakan ini, Sehingga hak masyarakat adat di tafsirkan sebagai hak berian dari negara, bukan hak turunan yang melekat pada masyarakat adat.[96]

IV.3. Dampak Kebijakan Kehutanan

Dari hasil kunjungan lapangan, diskusi kelompok terfokus dan pendampingan masyarakat di Nagari Guguk Malalo, Kabupaten Tanah Datar, dan Nagari Kambang Kabupaten Pesisir Selatan ditemukan berbagai hal yang berhubungan dengan dampak penerapan kebijakan kehutanan di Nagari tersebut. Dampak-dampak kemudian diklasifikasikan dalam tiga kelompok,

96 Log cit.hal 58.

yaitu: *Pertama* Penetapan sepihak dalam penentuan kawasan hutan. *Kedua* pembatasan akses masyarakat dalam mengelola hutan. *Ketiga* Hilangnya kontrol masyarakat Nagari dalam aktifitas pengelolaan hutan. Kelompok dampak tersebut mempunyai keterkaitan satu sama lain. Dampak-dampak ini merupakan rangkaian sebab akibat yang muncul dari tidak diakomodirnya mekanisme pengelolaan hutan berdasarkan sistem ulayat yang ada di dua Nagari tersebut. Tereleminirnya pengelolaan hutan berdasarkan sistem ulayat, ternyata berawal dari penegasian status hutan ulayat pada kebijakan kehutanan, baik pada tingkat nasional, maupun pada tingkat daerah. Selain kebijakan kehutanan, kebijakan tentang pemerintahan terendah, baik itu kebijakan pemerintahan desa pada masa Orde Baru, maupun kebijakan pemerintahan Nagari pada masa reformasi, yang diatur pada tingkatan propinsi maupun kabupaten (Kabupaten Tanah Datar dan kabupaten Pesisir Selatan), berimplikasi terhadap Nagari sebagai kesatuan masyarakat adat sekaligus sistem pemerintahan terendah, yang berdasarkan hak asal usul merupakan subjek pengelola hutan di tingkatan Nagari. Implikasi tersebut memberi andil dalam memperkuat dampak-dampak yang ada.

Seperti yang disebutkan sebelumnya, bahwa kembali ke Nagari melalui Perda Propinsi No. 9 Tahun 2000[97] yang kemudian diikuti dengan Perda Pemerintahan Nagari pada masing-masing kabupaten, terutama pada Kabupaten Tanah Datar dan Kabupaten Pesisir Selatan belum mampu memperkuat status penguasaan ulayat atas hutan di masing-masing Nagari. Hal ini disebabkan tumpang tindihnya kebijakan kehutanan pada tingkat nasional dan tingkat daerah dengan semangat kebijakan pemerintahan Nagari. Selain itu pekerjaan rumah pemerintah propinsi dan kabupaten akibat dampak pemberlakuan pemerintahan desa pada masa Orde Baru, (terutama yang berhubungan dengan batas-batas Nagari berdasarkan hak asal usul atau batas Nagari berdasarkan batas adat) belum semua bisa diselesaikan, sehingga menimbulkan berbagai konflik. Kondisi ini kemudian diperparah lagi dengan tumpang tindih batas Nagari dengan batas administratif kabupaten,hal ini ditemukan pada kasus di Nagari Guguk Malalo yang akan dibahas di bawah.

Dari tiga dampak di atas, ternyata juga melahirkan deretan dampak-dampak turunan yang lebih spesifik. Berikut ini akan diulas lebih dalam tiga dampak besar yang timbul di dua Nagari lokasi penelitian:

97 Perubahan Perda Propinsi No. 9 Tahun 1999 Tentang Pokok Pemerintahan Nagari oleh Perda No. 2 Tahun 2007 belum berimplikasi secara empirik, disebabkan perubahan tersebut berjalan dikala riset masih berlanjut, sehingga Perda No. 9 Tahun 2000 yang kemudian diikuti oleh perda-perda pemerintahan Nagari di dua kabupaten (kabupaten tanah datar dan kabupaten Pesisir Selatan) yang menjadi acuan yuridis.

1. Penetapan Sepihak Dalam Penentuan Kawasan Hutan.

Dampak penetapan sepihak dalam penentuan kawasan hutan ditemukan di semua Nagari lokasi kajian. Kawasan hutan tersebut berupa kawasan taman nasional dan kawasan lindung. *Pertama* Nagari Guguk Malalo Kabupaten Tanah Datar ditemukan penetapan sepihak kawasan hutan lindung pada ulayat Nagari Malalo. Penolakan masyarakat terhadap penentuan kawasan lindung tersebut terungkap dalam aksi masyarakat mencabut patok hutan lindung dan menyidangkan secara adat orang yang mematok di hadapan masyarakat, yang terjadi pada tahun 2000. Uniknya walaupun masyarakat Nagari Guguk Malalo menolak kawasan lindung pada hutan ulayat Nagari mereka, di sisi lain masyarakat Nagari Malalo memberlakukan hutan ulayat Nagari sebagai kawasan yang di lindungi. Kawasan yang dilindungi ini salah satunya menerapkan larangan bagi anggota masyarakat (anak Nagari) untuk memanfaatkan hasil kayu pada kawasan hutan ulayat Nagari. Apabila ada pelanggaran akan diberikan sanksi adat dengan mekanisme adat yang ada di Nagari Malalo.

Kedua Nagari Kambang Kabupaten Pesisir Selatan ditemukan hal serupa, yaitu 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 dipimpin oleh Sutan Khalifah tidak diikutsertakan oleh pihak TNKS, dan berita acara pengakuan tidak pernah ditandatangani oleh Sutan Khalifah.[98] 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.

Di dua Nagari tersebut, masyarakat Nagari mengenal hutan lindung (*boschwessen*) sebagai bagian dari hutan mereka. Boschwessen tersebut oleh masyarakat dibatasi dengan nama pancang merah. Pancang merah ini telah ada sejak pemerintahan kolonial Belanda, dan menurut mereka Nagari telah menyepakati Boschweissen tersebut. Penetapan itu dilakukan bersama antara pemerintah kolonial Belanda dengan masyarakat dua Nagari untuk dijadikan sebagai kawasan lindung. Oleh masyarakat Nagari Kambang, dan Nagari Guguk Malalo boschweissen tersebut dipandang sebagai hutan larangan, selain hutan simpanan dan ulahan yang selama ini dikenal oleh masyarakat di masing-masing Nagari.

98 Terungkap dalam pertemuan antara masyarakat Nagari Kambang dengan Pihak TNKS pada bulan juni.

Pertentangan muncul setelah penentuan kawasan hutan di dua Nagari, terutama pada masa Orde Baru yang melawati batas hutan larangan tersebut. Penentuan kawasan hutan pada waktu itu tidak mengikuti para ninik mamak (yang tergabung dalam KAN) untuk bersama-sama mensepakati penentuan kawasan hutan, penentuan kawasan hanya mengikutsertakan pemerintah desa sebagai pemerintahan administrasi terkecil.

2. Pembatasan Akses Masyarakat Dalam Pengelolaan Hutan.

Dengan penentuan kawasan hutan oleh pemerintah secara sepihak kemudian berdampak pada pembatasan akses masyarakat terhadap hutan. Dampak nyata tersebut adalah larangan pemanfaatan kayu untuk kebutuhan dalam Nagari sendiri, fenomena ini terjadi di Nagari Guguk Malalo maupun Nagari Kambang. Bagi masyarakat Nagari Kambang ketergantungan mereka terhadap hutan cukup besar, sehingga adanya 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. Secara gamblang Rajo adat Nagari Kambang menilai bahwa hutan bagi masyarakat di pinggiran hutan begitu berarti. Pemanfaatan hutan oleh masyarakat menurut Rajo Adat sampai saat ini menggunakan nilai-nilai adat. Berikut pernyataan beliau:

> Kampuang/jorong Koto Pulai dan Pasia Laweh dan Kampung-kampung lainnya yang di pinggiran hutan untuk mencari hidup keluarga harus menjadikan hutan atau memanfaatkan hutan sebagai tumpuan hidup masyarakat yang hidup di pinggiran hutan, bukan berarti tak ada masyarakat yang menebang hasil hutan kayu itu, ada, namun 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.
>
> Mengenai sanksi adat 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.

Kemudian oleh Datuak nan Batuah, yang merupakan tokoh adat Nagari Kambang, karena khawatir bahwa penentuan kawasan TNKS akan menyebabkan hilangnya penguasaan ulayat atas hutan dan pengelolaan hutan berdasarkan nilai-nilai adat, yang kemudian diganti dengan hukum negara, menyatakan:

> 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

Ironisnya pembalakan kayu pada kawasan TNKS yang dilakukan para cukong kayu maupun oknum aparat pemerintah dengan sistem upah kepada masyarakat lokal marak terjadi. 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 bukan kayu. Hal ini terjadi di Nagari Guguk Malalo Kabupaten Tanah Datar, dimana dengan diterapkannya Perda No. 18 Tahun 2003 tentang Izin Pengambilan Hasil Hutan Bukan kayu. Membatasi masyarakat Nagari dalam memanfaatkan hasil hutan bukan kayu seperti rotan, tarok, dan manau. Pembatasan dalam perda ini, seperti yang dijabarkan sebelumnya adalah tidak dikenalnya institusi adat atau Nagari sebagai subjek pemanfaatan hasil hutan dan sistem perizinan pemanfaatan yang sangat prosedural, serta tidak dikenalnya hutan berdasarkan sistem ulayat. Akibat dari kebijakan ini secara tidak langsung menutup akses masyarakat dalam memanfaatkan hasil hutan bukan kayu.

Pembatasan pengelolaan hutan juga menimbulkan dampak turunan. Dampak tersebut mulai dirasakan masyarakat belakangan ini berupa: *pertama,* melunturnya nilai-nilai kebersamaan/komunal dalam pemanfaatan hasil hutan, kontras dengan menguatnya nilai-nilai individualisme, dan merebaknya cukong-cukong kayu yang memanfaatkan masyarakat di sekitar hutan untuk mengambil kayu. Hal ini terus berlangsung antara lain karena tidak diaturnya kewenangan institusi lokal (adat) di tingkat Nagari dalam urusan memanfaatkan hasil hutan, baik kayu maupun bukan kayu di dalam kebijakan kehutanan di tingkat daerah kabupaten. *Kedua,* terjadinya lingkaran kemiskinan yang diakibatkan oleh 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 Kambang.

3. Hilangnya Kontrol Masyarakat Nagari Dalam Aktifitas Pengelolaan Hutan.

Ada dua penyebab hilangnya kontrol Nagari terhadap hutan, yaitu; akibat kebijakan sistem pemerintahan terendah di Sumatera Barat dengan diberlakukannya sistem pemerintahan desa pada masa ORBA, dan akibat kebijakan kehutanan. Untuk dampak kebijakan sistem pemerintahan terendah, paling nyata di temukan di Nagari Guguk Malalo. Pada Nagari tersebut muncul konflik tapal batas dengan jiran mereka. Adapun konflik tapal batas di Nagari Guguk Malalo Kabupaten Tanah Datar terjadi dengan Jorong Asam Pulau Nagari Anduring Kabupaten Padang Pariaman. Dari telusuran kasus tapal batas tersebut, ditemukan bahwa dahulu Asam Pulau merupakan bagian dari Nagari Guguk Malalo, namun dengan ditentukannya batas administrasi Kabupeten Pariaman dengan Kabupaten Tanah Datar pada masa rejim pemerintahan desa, maka wilayah Asam Pulau masuk dalam wilayah administrasi Kabupaten Padang Pariaman. Walaupun pada saat itu terjadi kesepakatan antara Asam Pulau dengan Guguk Malalo dalam hal ulayat Nagari, namun menurut masyarakat Nagari Guguk Malalo, pada saat ini aktifitas pemanfaatan hasil hutan kayu oleh masyarakat Jorong Asam Pulau Nagari Anduring disinyalir telah memasuki wilayah ulayat Nagari Malalo. Konflik tapal batas antara Nagari Guguk Malalo dengan Nagari Anduring khsusunya dengan masyarakat Jorong Asam Pulau berimplikasi pada penguasaan ulayat di dua Nagari ini, yaitu pada hilangnya kontrol masyarakat Nagari terhadap ulayat mereka, sehingga aktifitas-aktifitas yang negatif, seperti pencurian kayu sulit dicegah oleh masyarakat Nagari. Menurut masyarakat Nagari Guguk Malalo, upaya-upaya penyelesaian tapal batas tersebut telah diinisiasi bersama dengan para ninik mamak di Asam Pulau secara musyawarah dan masih berlangsung sampai saat ini. Komunikasi antara tokoh-tokoh masyarakat (tokoh adat) tidaklah begitu sulit dilakukan, karena secara historis dan sosiologis masyarakat di kedua Nagari tersebut mempunyai ikatan kekerabatan yang sama. Namun kerumitan muncul diakibatkan beberapa faktor dalam penyelesaian konflik tersebut. Adapun kesulitan tersebut adalah[99]L:

---

99 Kendala-kendala penyelesaian konflik tapal batas tersebut ditemukan pada FGD tentang " Pengayaan konsep masyarakat terhadap kebijakan kehutanan di daerah" dengan menghadari berbagai elemen masyarakat Nagari guguk malalo (pemerintah Nagari, KAN, ninik mamak, bundo kandung, pemuda dan lain-lain) yang diselenggarakan oleh Qbar atas dukungan HuMa pada tanggal 9-10 Mei 2007 di Nagari guguk malalo.

a. Wilayah atau ulayat Nagari yang dikonflikkan tersebut adalah wilayah yang kaya atas sumber daya hutan, terutama kayu, sehingga secara sadar atau tidak sadar orientasi ekonomis menjadi latar belakang utama tarik ulur penyelesaian konflik. Hal ini di tambah lagi dengan berperannya para cukong kayu, yang menurut masyarakat Nagari Guguk Malalo memanfaatkan beberapa anggota masyarakat jorong asam pulau Nagari Anduring dalam memanfaatkan kayu.
b. Batas dua Nagari tersebut juga melibatkan batas administrasi dua kabupaten yaitu Kabupaten Tanah Datar dan Kabupaten Padang Pariaman, sehingga upaya penyelesaian konflik tidak cukup antar Nagari, namun juga harus melibatkan antar kabupaten.
c. Kurangnya Respon pemerintah, baik itu pemerintah Kabupaten Tanah Datar, pemerintah kabupaten Padang Pariaman dan pemerintah Propinsi Sumatera Barat dalam upaya resolusi konflik tapal batas tersebut.

Selain dampak turun temurun dari pemberlakuan sistem pemerintahan desa yang belum juga dapat diselesaikan sampai saat ini di Nagari Guguk Malalo yang berimplikasi pada hilangnya kontrol masyarakat Nagari atas hutan, di sisi lain hilangnya kontrol masyarakat Nagari atas hutan juga diakibatkan oleh kebijakan kehutanan terutama kebijakan daerah, yaitu yang berhubungan dengan hasil hutan ikutan, yang oleh pemerintah Kabupaten Tanah Datar melalui Perda No. 18 Tahun 2003 Tentang Izin Pengambilan Hasil Hutan Ikutan. Seperti yang dijabarkan sebelumnya bahwa kebijakan kehutanan, teutama yang berhubungan dengan hasil hutan bukan kayu (hasil hutan ikutan) menutup secara langsung maupun tidak langsung akses masyarakat Nagari kedalam hasil hutan tersebut. Di sisi lain ternyata bukan hanya hilangnya akses pengelolaan yang terjadi, namun juga hilangnya penguasaan secara tidak langsung terhadap hasil hutan ikutan tersebut oleh masyarakat Nagari. Hilangnya penguasaan atas hasil hutan ikutan oleh masyarakat Nagari kemudian berdampak pada hilangnya kontrol institusi Nagari terhadap hasil hutan ikutan tersebut khususnya dan hutan pada umumnya. Pemanfaatan komoditi manau sebagai contoh, dimana manau yang merupakan komoditi hasil hutan ikutan yang diatur oleh Perda No. 18 Tahun 2003 tidak dimanfaatkan oleh masyarakat Nagari Guguk Malalo secara maksimal, akibat pengaturan pemanfaatan yang dianggap memberatkan oleh masyarakat. Ironisnya manau yang ada di Nagari Guguk Malalo untuk saat ini telah habis dimanfaatkan oleh pihak lain di luar Nagari tanpa sepengatahuan dan kontrol masyarakat atau institusi Nagari.

Dampak nyata lain akan hilangnya kontrol masyarakat Nagari atas hutan akibat kebijakan kehutanan terlihat di Nagari Kambang kabupaten Pesisir

Selatan Pesisir Selatan. Diawali dari penentuan sepihak kawasan TNKS yang menyebabkan hilangnya akses masyarakat Nagari atas hutan. Seperti yang disebutkan sebelumnya, bahwa dengan hilangnya akses masyarakat terhadap hutan, mengakibatkan praktik-praktik pencurian kayu yang dilakukan oleh cukong kayu dengan mengikutsertakan beberapa oknum masyarakat sekitar sebagai orang yang terdepan dalam operasional kegiatan ini. Aktifitas yang merugikan ini tidak bisa di cegah oleh pemerintah Nagari maupun KAN. Fenomena tersebut terlihat dari pernyataan sekretaris Nagari Kambang, yaitu:

> Pada tahun yang lalu pernah terjadi penodongan senjata dari salah aparat keamanan negara ini kepada masyarkat 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.
>
> Jadi mengacu pada permasalahan ini kami dari pemerintahan Nagari belum bisa mengambil satu tindakan yang konkrit, Jadi yaa.....Dan kebijakan dalam hal ini menambahkan empati yang tinggi di kalangan masyarakat Nagari Kambang pada saat ini.

Dari pernyataan di atas menunjukan bahwa pencurian kayu, yang saat ini dikenal dengan *illegal logging*, tidaklah melulu merupakan masalah penegakan hukum terhadap tindakan pidana pencurian kayu, walaupun penegakan hukum terhadap pencurian kayu perlu dilakukan. Namun juga perlu dilihat bahwa akibat tumpang tindihnya status hutan, dan ketimpangan pola pengelolaan hutan antara masyarakat Nagari dengan pemerintah dan pemilik modal di sisilain menstimulasi pencurian kayu secara massif. Akibat hilangnya akses masyarakat adat dalam mengelola hutan, otomatis menghilangkan otoritas institusi masyarakat adat 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.

Usaha untuk mencegah penghancuran hutan sebenarnya telah dilakukan masyarakat Nagari Kambang melalui para penghulu-penghulu suku Nagari

Kambang, dengan mengirimkan surat kepada DPRD kabupaten Pesisir Selatan dan Bupati Pesisir Selatan. Surat ini mengatasnamakan Penghulu-penghulu suku nan IV Nagari Kambang atau yang di kenal dengan Ikek IV, tertanggal 4 Mei 2002. Dalam surat ini masyarakat meminta pemerintah daerah kabupaten Pesisir Selatan untuk melakukan upaya pemberantasan pencurian kayu. Ada beberapa alasan kenapa surat ini di layangkan yaitu;

1. Pencurian kayu marak terjadi di hutan sepanjang sungai Lengayang, terlihat dari klausula surat ini yang berbunyi; "*..... kebrutalan para perambah hutan semakin menjadi-jadi tanpa menghiraukan akibat dan resiko yang terjadi. Selalu setiap harinya mereka mengeluarkan kayu-kayu hasil tebangan liar dari hutan sepanjang batang Lengayang minimal empat buah truk per-hari,....*"
2. Bahwa aktifitas pencurian kayu, oleh masyarakat dinilai akan berdampak buruk bagi keseimbangan ekologi, yang kemudian di khawatirkan akan menimbulkan bencana-bencana ekologis. Dari surat ini secara gamblang menyebutkan kekhawatiran tersebut, baik itu berupa bahaya banjir, kekeringan yang berakibat buruk bagi persawahan masyarakat, dan juga hal yang nyata terjadi yaitu hancurnya ruas jalan koto baru - koto pulai akibat aktifitas pembalakan kayu.

Dari surat di atas memperlihatkan bahwa masyarakat Nagari dan institusi adat di Nagari, sebenarnya tidak menginginkan aktifitas pemanfaatan kayu yang destruktif terhadap hutan. Secara pragmatis, kerusakan hutan di Nagari menimbulkan berbagai bencana yang mengancam masyarakat adat (Nagari) yang ada di sekitar hutan. Dampak dari kerusakan hutan langsung dirasakan oleh masyarakat yang hidup di sekitar kawasan hutan tersebut. Artinya terdapat kerugian besar yang dirasakan masyarakat Nagari Kambang akibat berkurangnya akses pengelolaan hutan, yaitu:

1. Hilangnya sumber ekonomi masyarakat adat di sekitar hutan terhadap hutannya.
2. Lunturnya pola pengelolaan komunal dan pengelolaan berdasarkan nilai-nilai adat.
3. Munculnya sikap pragmatisme yang cenderung destruktif oleh beberapa oknum masyarakat dalam memanfaatkan hutan akibat lunturnya pola pengelolaan hutan berdasarkan nilai adat (kearifan lokal).
4. Ketimpangan ekonomi dalam pemanfaatan hutan. Dalam pemanfaatan kayu saja misalnya; pihak yang paling beruntung adalah cukong kayu dan oknum aparat, posisi masyarakat Nagari hanya sebagai orang yang menebang kayu di hutan dengan upah yang sebenarnya jauh dari harga ekonomis kayu tersebut.

5. Tuduhan-tuduhan ekologis terhadap masyarakat sebagai pihak yang seakan-akan penyebab utama kerusakan hutan di tambah lagi dengan intimidasi-intimidasi yang dirasakan masyarakat.
6. Kemerosotan ekologis hutan di luar kemampuan masyarakat Nagari yang seharusnya dapat di atasi oleh masyarakat Nagari melalui institusi lokal (adatnya).
7. Ancaman bencana ekologis yang muncul dari kerusakan ekologi hutan, seperti banjir, dan kekeringan.
8. Munculnya konflik-konflik yang tidak perlu terjadi, baik yang bersifat vertikal maupun horizontal.

V. REKOMENDASI

Ada sejumlah rekomendasi dari temuan penelitian ini, yakni:

Pertama, Dalam pengakuan hukum hak-hak masyarakat adat diperlukan penyusunan pandangan yang melihat masyarakat adat secara utuh atau menyeluruh. Pengakuan terhadap hak masyarakat adat hendaknya tidak lagi dipisah-pisah dengan hanya mengatur unsur, atau aspek tertentu dari masyarakat adat. Bentuk-bentuk pengakuan, baik itu pada tingkatan kebijakan nasional maupun pada tingkatan daerah masih menganut asas atau norma yang mengatakan bahwa pengakuan hukum yang terpisah itu saling mengandaikan. Pengakuan terhadap adat istiadat dan kelembagaan adat harus mengandaikan hak wilayah (tenurial) serta kekayaan masyarakat adat. Pengakuan seharusnya juga mengakui hak ulayat (hak wilayat adat/ tenurial), hukum adat, dan kemudian pengakuan terhadap eksisitensi masyarakat adat itu sendiri.

Dalam kaitannya dengan pengakuan tersebut, konsep *Kambali ka Nagari* sebagai semangat mengembalikan sistem adat dalam kehidupan bernagari adalah contoh gamblang, dimana pengakuan dari satu sisi aspek saja, belum cukup untuk menjaga eksistensi Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Sehingga pengakuan hukum terhadap masyarakat hukum adat harus di normatifkan dalam Undang-undang yang menjadi acuan dan landasan berbagai peraturan perudang-undangan dan kebijakan yang mengatur pengakuan hukum masyarakat hukum adat. Semangat *kambali ka Nagari* dalam berbagai Perda propinsi maupun kabupaten di Sumatera Barat adalah momentum pengakuan Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, namun kemudian terkendala pada pengaturan hak ulayat yang tersektoralisasi dalam berbagai kebijakan, baik itu tanah, hutan, air dan lain-lain, sehingga untuk pengakuan hak ulayat secara utuh perlu pengakuan hukum dalam peraturan daerah. Karena itu, pengakuan masyarakat adat

seharunys tidak terpisah-pisah atau sektoral tapi holistik dan komprehensif. Hal ini berhubungan dengan peluang yang diberikan oleh kebijakan otonomi daerah dalam mengatur sumber daya alam.

Kedua, Otonomi daerah adalah peluang bagi daerah untuk mewujudkan tata pemerintahan yang demokratis. Selain itu otonomi daerah mendekatkan pelayanan pemerintahan pada basis terendah masyarakat. Basis terendah masyarakat tersebut adalah pedesaan. Dengan dibukanya peluang bagi pemerintahan terendah berdasarkan hak asal usul seyogyanga merupakan momentum bagi Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat untuk mendapatkan dukungan pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten untuk merevitalisasi kembali pemerintahan Nagari yang berdasarkan hak asal usul, agar eksistensi, dan pengukuhan kembali hak ulayat, baik itu terhadap tanah, hutan, air dan lain-lain, dapat diwujudkan. Selain itu Nagari juga dapat membangun pola pengelolaan ulayat, terutama hutan ulayat secara akuntabel, partisipatif dan demokratis. Namun semangat otonomi daerah yang kemudian melahirkan kembali pemerintahan Nagari, ternyata belum cukup untuk mengembalikan dan atau mempertahankan hak masyarakat adat (Nagari) secara utuh. Adapun beberapa permasalahan tersebut adalah: *Pertama,* pemerintahan Nagari pasca diberlakukannya Peraturan Daerah Propinsi No.9 tahun 2000 yang kemudian diubah dengan Perda Propinsi No. 2 Tahun 2007 Tentang Pokok Pemerintahan Nagari dan peraturan daerah pada tingkat kabupaten (Pesisir Selatan dan Tanah Datar) yang mengatur tentang pemerintahan Nagari belum sepenuhnya mengembalikan sistem pemerintahan terendah berdasarkan hak asal usul, sehingga Nagari masih sangat tergantung pada pemerintah kabupaten dan pemerintah propinsi. Akibatnya, Nagari masih cenderung berfungsi sebagai struktur pemerintahan terendah secara administratif saja.

Kedua, bahwa perda-perda pemerintahan Nagari tidak secara utuh mengembalikan dan atau mempertahankan hak masyarakat adat atas ulayatnya, terutama atas hutan. Munculnya berbagai perda-perda pengelolaan hutan di dua kabupaten tersebut yang mengatur tentang pengelolaan hutan, ternyata tidak mengikuti semangat *kambali ka Nagari.* Tetap saja logika hutan adat adalah hutan negara menjadi politik hukum penyusunan kebijakan tersebut.

Ketiga, kebijakan kehutanan masih bersifat sentralistik sehingga otoritas pengelolaan kehutanan jauh lebih besar berada pada posisi pemerintahan pusat. Kondisi ini ternyata berdampak negatif terhadap hak ulayat masyarakat Nagari atas hutan. Secara konkret dalam penentuan kawasan hutan yang tidak partispatif dan demokratis, sehingga mengkaburkan bahkan menghilangkan

eksisitensi hak ulayat atas hutan dan juga berakibat pada dampak-dampak turunan lainnya.

Dari permasalahan tersebut seharusnya harus ada terobosan dari pemerintahan propinsi, maupun pemerintahan kabupaten untuk melahirkan kebijakan yang menguatkan tenurial adat (hak masyarakat Nagari) atas hutan. Kebijakan tersebut adalah pengukuhan dan perlindungan hak ulayat masyarakat Nagari dalam bentuk peraturan daerah pada tingkat propinsi, seiring dengan peraturan daerah tentang pokok-pokok pemerintahan Nagari yang telah berjalan lebih kurang 7 tahun ini. Peraturan daerah tersebut mengukuhkan dan melindungi hak ulayat secara holistik, baik itu atas tanah, hutan dan lain-lain, bukan seperti rancangan peraturan pemanfaatan tanah ulayat yang diusung oleh pemerintahan Propinsi Sumatera Barat yang sedang dalam tahap pembahasan di DPRD yang hanya menitik beratkan pada aspek pemanfaatan ulayat yang sektoral, yaitu tanah.

Keempat, memberikan peluang yang lebih besar terhadap Nagari oleh pemerintah kabupaten untuk mengelola hutan ulayat, terutama hutan ulayat Nagari, dengan memberikan perlindungan hukum terhadap pola-pola pengelolaan hutan tradisional yang hidup berdasarkan nilai-nilai kearifan lokal (adat), baik itu melalui peraturan daerah, keputusan bupati dan perangkat hukum lainnya.

Kelimat, menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang belum terselesaikan akibat pemberlakuan pemerintahan desa pada masa Orde Baru, terutama dalam hal tapal batas Nagari,. Posisi pemerintah, baik itu pemerintah propinsi, dan pemerintah kabupaten pro aktif dalam penyelesaian masalah ini, sesuai dengan kewenangannya masing-masing, sehingga mengeleminir berbagai konflik horizontal yang terjadi, sekaligus menghindari deforestasi hutan, serta perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat (Nagari) atas hutan.

Keenam, penguatan terhadap tenurial masyarakat adat (hak ulayat masyarakat Nagari) atas hutan bukan hanya di dorong dari ruang perlindungan hukum pada tingkat propinsi maupun kabupaten, namun juga didorong dari kekuatan masyarakat Nagari untuk berkonsolidasi dari dalam. Berbagai pandangan berbeda antara pemerintahan Nagari dan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam hal kewenangan pengelolaan hutan ulayat Nagari memperlemah eksistensi Nagari terhadap hutan ulayat Nagari. Ada beberapa hal yang bisa dilakukan Nagari dalam menguatkan hak ulayat atas hutan Nagari, yaitu; *pertama*, kesepakatan dan kesepahaman yang sama antara KAN dan pemerintah Nagari dan elemen masyarakat Nagari lainnya dalam mengelola hutan ulayat Nagari berdasarkan nilai-nilai adat salingka Nagari, yang adil, demokratis,

dan bertanggung gugat. Kesepakatan ini bisa dinormatifkan melalui Peraturan Nagari yang melibatkan semua unsur Nagari dalam penyusunannya, maupun perangkat hukum lokal seperti keputusan KAN. Pilihan-pilihan tersebut hendaknya memperhatikan peluang perlindungan hukum yang kuat secara normatif. *Kedua,* mendorong institusi ekonomi lokal di Nagari, baik itu badan usaha Nagari (BUN), maupun institusi ekonomi lainnya untuk mengelola sumber daya hutan di ulayat Nagari secara berkesinambungan, kolektif, dan akuntabel demi kesejahteraan masyarakat Nagari.

BAGIAN KETIGA

SISTEM DAN KONFLIK TENURIAL DALAM KAWASAN HUTAN YANG DIHADAPI KOMUNITAS HUKUM ADAT TO SINDURU (Studi Komunitas Hukum Adat Di Ngata Tuva)

Oleh:
Wing Prabowo

I. PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang.

Masyarakat hukum adat di Indonesia telah lama mengalami kondisi tersisihkan dalam pembangunan. Seringkali dengan alasan "demi kepentingan umum", hak-hak mereka dikorbankan untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan yang dicanangkan oleh pemerintah. Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa masyarakat (khususnya masyarakat hukum adat) selalu saja dihadapkan dengan para pemodal yang notabene mendapat legitimasi dari pemerintah.

Pada masa Orde Baru, sejumlah peraturan perundang-undangan semakin mengkontruksikan pembatasan terhadap keberadaan dan hak masyarakat hukum adat atas wilayahnya. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud di antaranya Undang-undang No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa dan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang No. 5 Tahun 1979, secara langsung berimbas pada penghilangan keberadaan dan identitas masyarakat hukum adat yang umumnya tersebar di pelosok daerah. Pemaksaan penggunaan istilah "Desa dan sistem pemerintahannya" oleh Negara tanpa melihat latar budaya maupun kondisi masyarakat setempat menyebabkan tercerabutnya konsep kehidupan masyarakat hukum adat yang telah lama mereka anut. Lalu berikutnya, Undang-undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah. Walaupun undang-undang ini memberikan otonomi kepada daerah namun otonomi yang dimaksud adalah otonomi yang "nyata dan bertanggung jawab" sehingga segala kebijakan pemerintahan, diatur dan ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tinggal melaksanakan pembebanan tugas/ kewenangan tertentu dari pemerintah pusat. Tentu saja keinginan-keinginan masyarakat di daerah banyak terabaikan karena penentuan arah pembangunan harus berlandaskan konsep pemerintah pusat. Belum lagi peraturan perundang-undangan sektoral seperti kehutanan, pertambangan dan lain-lain, yang memperuncing masalah yang menimpa masyarakat hukum adat.

Di satu sisi stigmatisasi negatif tentang masyarakat hukum adat berhembus kencang di telinga masyarakat umum (perkotaan) yang tidak mengetahui secara jelas bagaimana kehidupan masyarakat hukum adat itu sebenarnya. Masyarakat terasing, masyarakat yang belum tahu aturan, penghambat pembangunan adalah beraneka-ragam stigma yang dilekatkan pada masyarakat hukum adat.[100] Terbangunnya citra buruk tersebut telah menciptakan kesenjangan hubungan antara masyarakat hukum adat dan masyarakat umum, di mana masyarakat umum bersikap tak mau peduli pada rentannya kondisi masyarakat hukum adat.

Propinsi Sulawesi Tengah dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964, terdiri dari wilayah daratan 68.033,00 Km2 dan wilayah lautan 189.408,00 Km2. Secara administratif Sulawesi Tengah dibagi dalam 9 (sembilan) kabupaten, 1 (satu) kotamadya dengan 85 kecamatan serta 1300 desa dan 132 kelurahan..[101] Berdasarkan SK Menteri Kehutanan dan Perkebunan No.757/ Kpts-II/1999 tanggal 23 September 1999 Tentang Penunjukkan Kawasan Hutan dan Perairan di Propinsi Sulawesi Tengah menyebutkan, luas kawasan hutan Propinsi Sulawesi Tengah adalah 4.394.932 Ha atau sekitar 64,6% dari luas wilayah Propinsi ini. Data selengkapnya disajikan di bawah ini.

No	Status/Fungsi	Luas (ha)	Prosentase
I.	**Kawasan Hutan.**		
1	Kawasan Suaka Alam (KSA) dan Pelestarian Alam (KPA)	676.248	21,90
2	Hutan Lindung	1.489.923	9,94
3	Hutan Produksi Terbatas (HPT)	1.476.316	21,70
4	Hutan Produksi Tetap (HP)	500.589	7,10
5	Hutan Produksi Konversi (HPK)	251.856	3,96
	Jumlah I	**4.394.932**	**64,60**
II	**Non Kawasan Hutan.**		
1	Areal Penggunaan Lain (APL)	2.408.368	35,40
	Jumlah II	**2.408.368**	**35,40**
	Jumlah I + II	**6.803.3001**	**100,00**

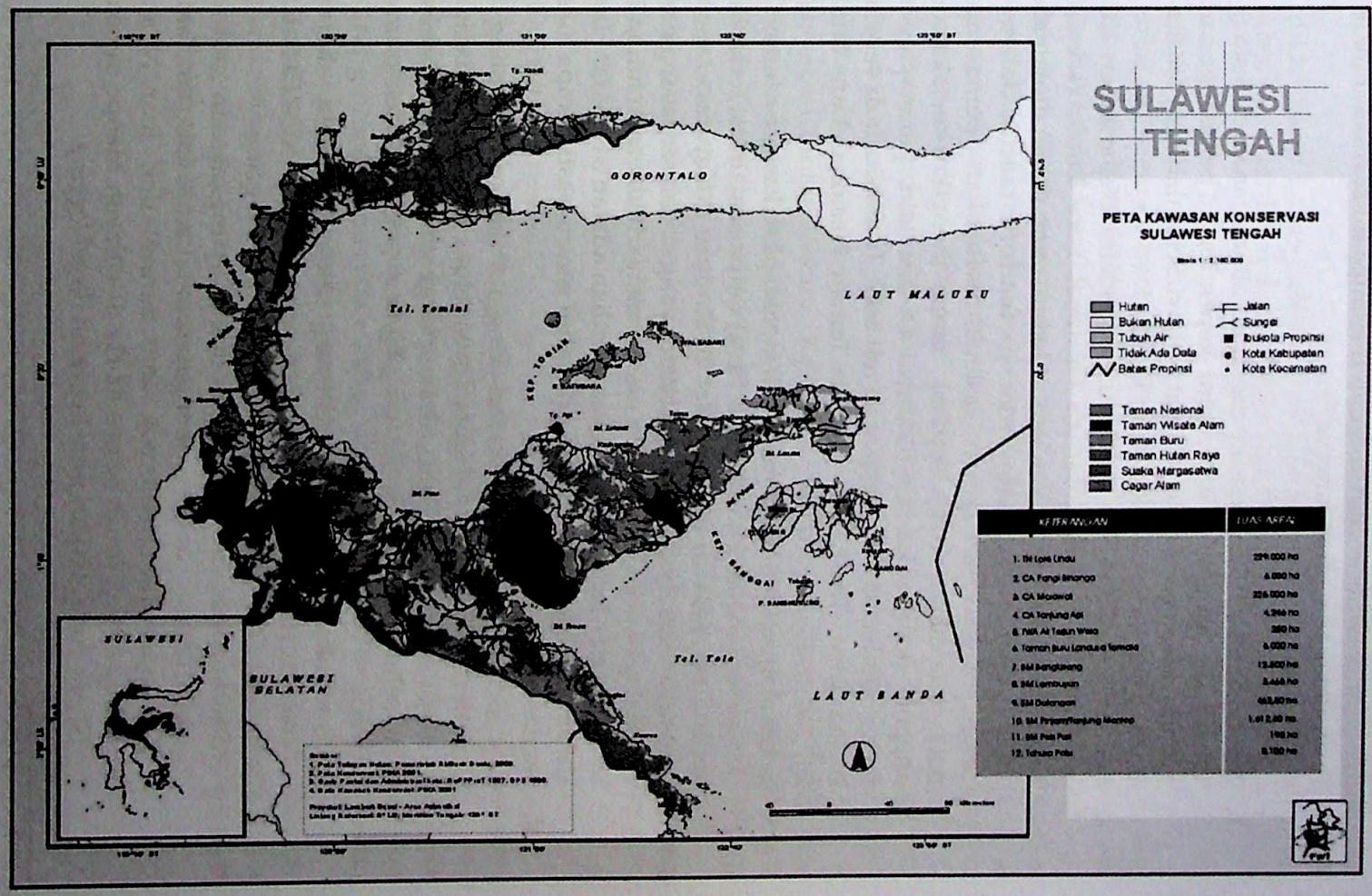
100 Tania Murray Li mengemukakan "Daerah pedalaman di Indonesia telah didefinisikan, dibentuk, dikendalikan, dibayangkan, dikelola, dieksploitasi dan dibangun melalui berbagai wacana dan praktek, yang berlangsung melalui karya akademik, kebijakan pemerintah, aktivisme nasional dan internasional dan pemahaman masyarakat awam. Wacana dan praktek tersebut dicirikan dengan adanya persepsi tentang daerah pedalaman sebagai suatu ranah pinggiran, yang secara sosial, ekonomi dan fisik jauh tersisih dari jalur utama, bersifat tradisional, belum berkembang dan tertinggal". Tania Murray Li. Proses Transformasi daerah Pedalaman di Indonesia, hal 3.

101 Wikipedia Indonesia, ensiklopedia bebas berbahasa Indonesia

Secara khusus untuk Kabupaten Donggala, luas kawasan hutan dan lahan adalah sebagai berikut:

No	Status/Fungsi	Luas (ha)
1	Kawasan Suaka Alam	592.085
2	Kawasan Pelestarian Alam	196.450
3	Hutan Lindung	395.635
4	Kawasan Budidaya	1.037.784
5	Hutan Produksi Terbatas	422.034
6	Hutan Produksi Tetap	342.091
7	Hutan Produksi Konversi	56,104
8	Areal Penggunaan Lain	525.555
	Jumlah	**1.629.869**

Gambar I
Peta Kawasan Konservasi Sulawesi Tengah



Menurut catatan dokumen Lembaga Adat To Sinduru, mulai tahun 1970-an konflik-konflik tenurial silih berganti menimpa masyarakat hukum adat di Ngata Tuva. Beberapa di antaranya [102]:

1. Sekitar tahun 1971, terjadi pengambil-alihan tanah di Sisia (sekarang dusun II) dengan alasan demi kepentingan pembangunan daerah berupa taman bunga oleh Camat Kulawi. Sejumlah anggota masyarakat To Sinduru terpaksa pindah ke Dusun I.
2. Sekitar tahun 1980-an, pemerintah melalui Departemen Kehutanan menetapkan kawasan Taman Nasional Lore Lindu (sebelah timur Ngata/Desa Tuva). Banyak kebun-kebun yang masih diolah atau tanah milik masyarakat hukum adat To Sinduru masuk dalam wilayah penetapan kawasan Taman Nasional disebabkan pemasangan tapal batas dilakukan secara sepihak, tanpa mengikut-sertakan anggota-anggota masyarakat To Sinduru. Di sisi lain, penetapan ini telah mengambil sebagian besar wilayah adat To Sinduru di sebelah timur Ngata Tuva. Total luas wilayah Taman Nasional Lore Lindu ialah 217,991,18 Ha.
3. Sekitar tahun 1990-an, pemerintah menetapkan kawasan hutan Lindung Gawalise (sebelah barat Ngata Tuva) tanpa sosialisasi terlebih dahulu kepada masyarakat hukum adat To Sinduru. Masyarakat mengetahui penetapan tersebut ketika tapal batas yang sudah terpasang dan sekitar 50% wilayah adat To Sinduru masuk menjadi kawasan hutan lindung. Luas Hutan Lindung secara keseluruhan adalah 31.364,00 Ha. Sedang khusus di Ngata Tuva, tidak diketahui secara pasti berapa luasnya.
4. Sekitar tahun 1994.
   - Seorang pejabat Kejaksaan Tinggi Palu, mengkapling wilayah Lalere (sebelah barat Ngata Tuva) seluas 104 Ha atas nama instansi Kejaksaan Tinggi Palu. Alasan pengkaplingan lahan adalah lahan tersebut diperlukan untuk pegawai-pegawai Kejaksaan Tinggi Palu.
   - Pembukaan lahan perkebunan seluas 100 Ha oleh perwira menengah militer berpangkat Letnan Kolonel (KOREM) di wilayah Lalere. Di balik itu terjadi kegiatan *illegal logging*.
   - Seorang perwira menengah militer (pangkat dan asal kesatuan sama dengan di atas), mengatasnamakan Kelompok Tani Maope Jaya (anggota Kelompok Tani berasal dari luar Ngata Tuva) mengkapling tanah seluas 42 Ha di wilayah Maope, sebelah barat Ngata Tuva. Terjadi pula kegiatan *illegal logging*.

102 Anonim. Kumpulan Dokumen Lembaga Adat Sinduru dan LPA Awam Green (Konflik Pengelolaan SDA)..

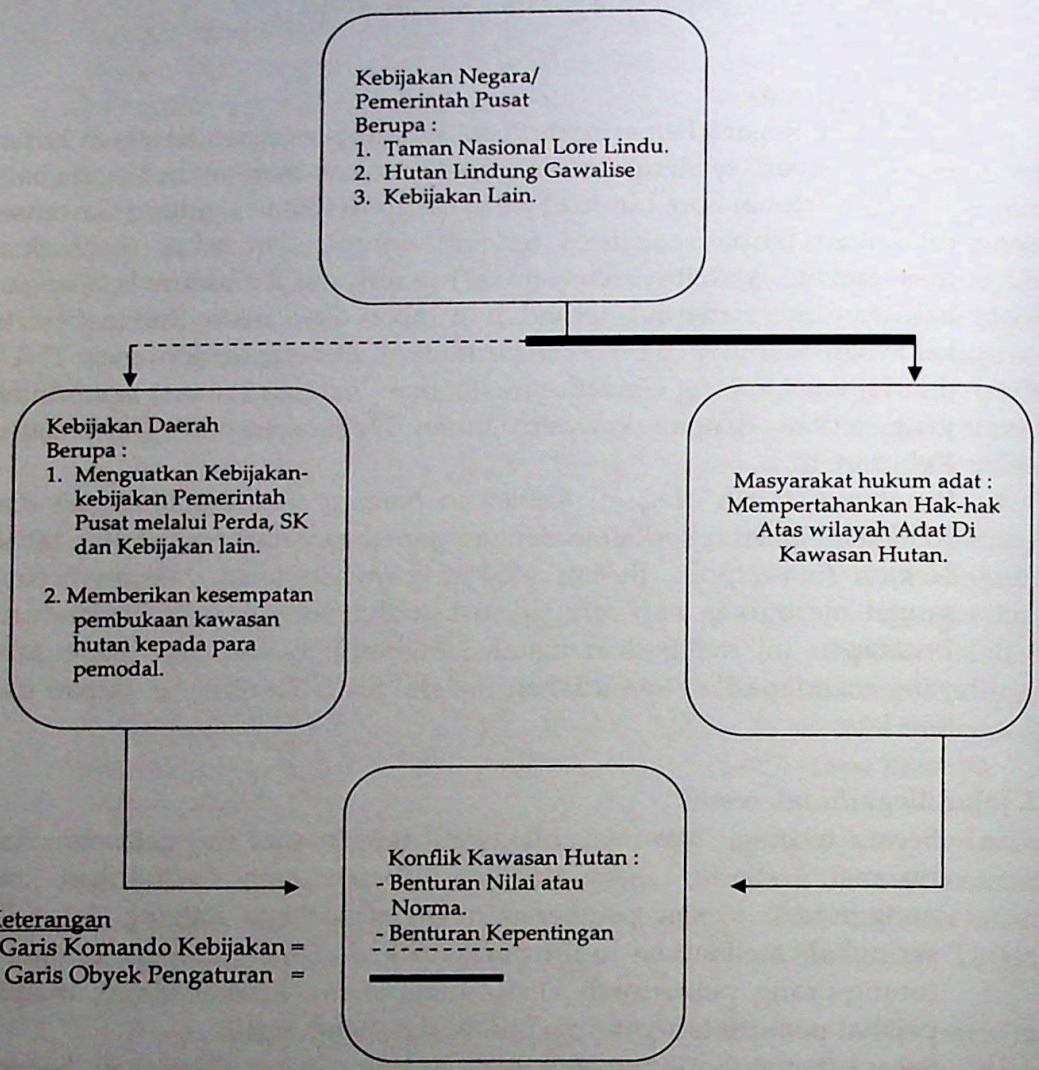
5. Dan masih banyak lagi kasus-kasus lain di tahun-tahun berikutnya seperti pencurian kayu.

Bila diklasifikasi kasus-kasus tenurial To Sinduru dan keterlibatan para pihak di atas, maka terdapat dua sumber konflik yaitu :

1. Jalur resmi/formal.
   a. Kebijakan Negara/Pemerintah Pusat dalam penetapan kawasan hutan Negara. Seperti telah dijelaskan, penetapan kawasan hutan Negara baik Taman Nasional Lore Lindu (TNLL) maupun Hutan Lindung Gawalise, dilakukan tanpa sosialisasi terlebih dahulu dan tidak melibatkan masyarakat. Akibatnya masyarakat hukum adat To Sinduru kehilangan hak dan akses mereka terhadap sumber daya alam (hutan beserta kekayaan alamnya dan areal pertanian). Penetapan kawasan TNLL dan Hutan Lindung Gawalise melibatkan instansi-instansi pemerintah yang terkait dengan kawasan hutan Negara (seperti Departemen Kehutanan).
   b. Penetapan tanah Negara. Kebijakan Negara /Pemerintah Pusat dan Kebijakan Daerah berkaitan dengan penetapan atau penyebutan tanah Negara (biasa pula disebut sebagai kawasan tanah Negara bebas), sangat merugikan kepentingan masyarakat hukum adat To Sinduru. Penetapan ini melibatkan instansi pemerintah dan para pengusaha yang mendapatkan kemudahan melalui SK Gubernur, SK Bupati dan lain-lain.

2. Jalur illegal/tidak resmi.
   a. Secara terbuka. Biasanya dilakukan dengan cara mengatasnamakan instansi tertentu, memanfaatkan jabatan atau kedudukan dan penggunaan alasan pembenaran kegiatan ilegal logging. Jalur ini seringkali melibatkan multi pihak baik dari dalam Ngata/kampung (orang-orang pemerintah Desa, anggota masyarakat biasa), oknum pejabat pemerintah/petinggi militer dan pengusaha.
   b. Secara terselubung/tersembunyi. Aktifitas yang dilakukan berupa pencurian kayu dengan melibatkan multi pihak baik dari dalam Ngata (orang-orang pemerintah Desa, masyarakat biasa), oknum petugas dan penyalur kayu.

Gambar II
Relasi Kebijakan Dan Peta Konflik Tenurial To Sinduru
Sebelum Otonomi Daerah



Pada 1999, terjadi perubahan yang cukup signifikan dalam sistem pemerintahan Negara Indonesia. Pemberian hak dan kewenangan kepada daerah lebih luas dibandingkan dengan dahulu guna meredam gejolak-gejolak kekecewaan masyarakat di daerah, melalui Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah Pusat memberikan kewenangan kepada tiap-tiap daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri. Propinsi dan Kabupaten/Kota mempunyai hak

menetapkan kebijakan-kebijakan yang dinginkan masyarakat sesuai koridor hukum yang berlaku.

Bagi masyarakat hukum adat di daerah Sulawesi Tengah, Undang-undang No. 22/99 mengandung arti penting bagi pengakuan keberadaan dan hak ulayat mereka, yaitu menjadi pedoman hukum untuk melakukan revitalisasi hukum adat beserta lembaga adat, diantaranya :

- Pasal 1 huruf o Undang-undang No. 22/99 berbunyi, *"Desa atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di Daerah Kabupaten".*
- Pasal 111 ayat (2) berbunyi *" Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib mengakui dan menghormati hak, asal-usul dan adat istiadat Desa".*

Di Kabupaten Donggala, kegiatan-kegiatan semacam ini marak dilakukan oleh komunitas-Masyarakat hukum adat di sekitar/dalam kawasan hutan Negara, salah satunya di kawasan Taman Nasional Lore Lindu dan Hutan Lindung Gawalise. Kegiatan revitalisasi meliputi pengembalian fungsi dan hak lembaga adat ke posisi semula, pendokumentasian aturan-aturan adat/ kearifan lokal dan penerapan secara bertahap aturan-aturan tersebut yang mulai terlupakan oleh anggota komunitas itu sendiri.

Para Totua Ngata Tuva (orang tua adat/orang tua kampung) menyambut gembira lahirnya Undang-undang No. 22 Tahun 1999. Secercah harapan adanya pengakuan hak atas wilayah adat mereka, seakan menampakkan titik terang. Kegembiraan ini disalurkan melalui keikut-sertaan mengikuti diskusi-diskusi tingkat kampung maupun diskusi yang difasilitasi para NGO pendamping.

Tak terasa, pelaksanaan Otonomi Daerah melewati angka lebih dari 7 tahun (Undang-undang No. 22 Tahun 1999 telah diganti dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004). Sudah banyak beredar kebijakan-kebijakan daerah Sulawesi Tengah yang berkaitan erat dengan keberadaan dan hak ulayat masyarakat hukum adat di wilayah Kabupaten Donggala. Namun masih ada pertanyaan mengenai sejauh mana pengakuan terhadap keberadaan dan hak masyarakat hukum adat. Dengan dasar itulah, kegiatan riset ini lebih mengfokuskan ke soal kebijakan-kebijakan pemerintah daerah Sulawesi Tengah dan adakah relasinya dengan beragam konflik tenurial yang dihadapi masyarakat hukum adat To Sinduru.

Berdasarkan konteks yang demikian, maka ada tiga pertanyaan kunci yang akan coba dijawab oleh riset ini. *Pertama*, bagaimana sistem tenurial asli di kawasan hutan yang berlaku pada masyarakat hukum adat Sinduru. *Kedua*, bagaimana gambaran kebijakan-kebijakan daerah Sulawesi Tengah baik di tingkat propinsi maupun kabupaten, khususnya Kabupaten Donggala, tentang sistem tenurial masyarakat hukum adat To Sinduru pada kawasan hutan; dan *Ketiga*, sejauh mana implikasi dari penerapan kebijakan-kebijakan daerah Sulawesi Tengah, khusunya Kabupaten Donggala terhadap konflik-konflik tenurial di kawasan hutan di wilayah adat To Sinduru.

I.2. Pluralisme Hukum Adat To Sinduru

Studi-studi antropologis tentang hukum, menemukan kenyataan berlakunya kemajemukan (pluralisme) hukum dalam masyarakat. Selain berbentuk hukum negara (*state law*), hukum juga berwujud hukum agama (*religious law*), hukum kebiasaan (*customary law*) serta mekanisme-mekanisme pengaturan lokal pada suatu masyarakat. Pluralisme hukum sendiri secara umum didefinisikan sebagai suatu situasi, di mana ada dua atau lebih sistem hukum, bekerja berdampingan dalam suatu bidang kehidupan sosial yang sama, atau menjelaskan dua atau lebih sistem pengendalian sosial pada satu bidang kehidupan sosial (Griffiths 1986:1), atau menerangkan situasi dua atau lebih sistem hukum berinteraksi dalam satu kehidupan sosial (Hooker, 1975:3), atau suatu kondisi terdapat lebih dari satu sistem hukum atau institusi yang bekerja secara berdampingan pada aktifitas dan hubungan-hubungan dalam satu kelompok masyarakat (F. Benda-Beckmann, 1999:6 dalam Nurjaya 2003: 9-10)

Apa yang sudah diutarakan di atas, terbukti ketika kita coba menyelami pengetahuan masyarakat hukum adat tentang bagaimana cara mereka mengatur dan menerapkan konsep kehidupan yang diinginkan bersama. Kenyataan ini sudah sejak lama diketahui, sejak masa pemerintahan Hindia-Belanda. Tidaklah aneh bila van Vollenhoven, seorang ahli hukum Belanda, sangat menentang usaha-usaha unifikasi hukum yang berlaku di Indonesia. Bagi van Vollenhoven di dalam masyarakat Indonesia, *"hidup suatu hukum yang memiliki jiwa dan sistem sendiri"*(Muhammad: 1975).

Riset ini berpegang pada sebuah pengertian[103], bahwa masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang menetap pada suatu wilayah dan mempunyai konsep kehidupan berdasarkan tata nilai ataupun pengalaman-pengalaman kehidupan sejak dahulu. Tata nilai inilah yang menjadi intisari dari pemberlakuan aturan-aturan hukum adat.

---

103 Hasil observasi dan interaksi periset (Pra Riset) dari tahun 2001-sekarang di masyarakat hukum adat To Sinduru.

Pola kehidupan sosial seperti ini ditemukan dalam masyarakat hukum adat To Sinduru. Untuk To Sinduru, konsep kehidupan mereka didapatkan dari pengalaman-pengalaman hidup yang mempengaruhi pola berpikir baik saat menjalin hubungan sosial antar manusia ataupun dalam interaksi dengan lingkungannya.

Pada hakekatnya, hukum adat To Sinduru tidak mengenal pembagian hukum pidana, perdata dan lain-lain seperti hukum formal negara. Walaupun cakupan hukum adat To Sinduru begitu luas dan kompleks, namun mereka tidak merasa kesulitan dalam mengimplementasikan aneka ragam aturan-aturan hukum adat di masyarakat. Salah satu penjelasannya adalah bahwa isi dari aturan-aturan hukum adat Sinduru ialah hasil sintesa dan pembelajaran pengalaman hidup mereka sehingga kesadaran anggota-anggota komunitas akan 'boleh dan jangan' dilakukannya suatu perbuatan sangat dipahami, karena sudah mengetahui efek negatif dari perbuatan tersebut. Hukum adat To Sinduru menampilkan sebuah produk hukum yang lahir dari kebiasan-kebiasaan masyarakat, di mana kebiasaan itu dikerangkakan dalam aturan-aturan adat dengan lebih mengutamakan harmoni kehidupan masyarakat.

Di tengah perkembangan dunia yang pesat, masyarakat hukum adat To Sinduru tidak melupakan asal-usul, sejarah, kebiasaan dan budaya. Mereka masih tetap berpegang pada asal usul dan budaya sebagai identitas orisinil komunitas, walaupun ada tantangan kuat dari luar, misalnya belum ada pengakuan oleh pemerintah atas hutan yang dimiliki masyarakat hukum adat. Bushar Muhammad berpendapat, *"Hukum adat itu senantiasa tumbuh dari sesuatu kebutuhan hidup yang nyata, cara dan pandangan hidup dimana seluruhnya ialah kebudayaan masyarakat tempat hukum adat itu berlaku".(Muhammad 1975: 42)*

Pengertian sistem tenurial telah banyak dirumuskan pada banyak literatur. Kata *tenure* sendiri berasal dari bahasa latin, "tenere" yang mencakup arti: memelihara, memegang dan menguasai (ELSAM 2000: 127). Berkenaan dengan sistem tenurial, beberapa literatur memberikan makna yang berkaitan dengan sistem penguasaan maupun pemilikan suatu masyarakat hukum adat atas sumber daya alam di wilayah mereka. Salah satunya adalah Suraya Afiff yang menyatakan konsep *tenure* bersentuhan dengan persoalan "kepemilikan dan akses". Karena sistem tenurial merupakan sebuah sistem yang kompleks, maka seringkali para pengamat sosial melihatnya sebagai sekumpulan hak-hak (*bundle of rights*). Edella Schalager dan Elinor Ostrom (1992) menerangkan "bundle of rights" mencakup hak atas akses (*rights of access*), hak pengelolaan (*rights of management*), hak pemanfaatan (*rights of withdrawal*), hak untuk menentukan siapa yang dapat dan tidak dapat memperoleh akses (*rights of exclusion*). dan hak untuk memindahkan hak (*rights of alienation*) (Afiff 2004:

1-2). Sedang dalam sistem tenurial, terdapat tiga komponen yang terkandung di setiap hak yaitu (ELSAM 2000: 128):

1. Subjek Hak, sebagai pemangku hak atau pada siapa hak itu dilekatkan. Subjek hak dapat berupa individu, rumah tangga, kelompok, suatu komunitas, kelembagaan sosial-ekonomi sampai lembaga politik setingkat negara.
2. Objek Hak, berupa persil tanah, barang-barang atau juga benda-benda yang tumbuh di atas tanah, barang-barang tambang atau mineral yang berada dalam tanah, perairan, kandungan (barang-barang atau mahluk hidup) yang terdapat di dalam kawasan perairan, suatu kawasan atau wilayah udara tertentu.
3. Jenis Hak, dapat diartikan berupa batasan-batasan setiap hak (perbedaan antara hak yang satu dengan yang lain), misalnya hak milik, hak sewa, hak pakai dan lain sebagainya, tergantung seperti apa masyarakat yang bersangkutan menentukannya.

Jelaslah bahwa berbicara tentang sistem tenurial tak bisa terlepas dari soal penguasaan atau kepemilikan, siapa yang mempunyai hak tersebut, dan siapa yang menguasai sumber daya alam tersebut serta komponen-komponen yang termuat dalam masing-masing hak.

Hutan, sebagai salah satu objek hak, mempunyai peranan penting untuk menunjang keberlangsungan hidup masyarakat hukum adat Sinduru, sebagai subjek hak. Banyak manfaat yang mereka rasakan dari hasil-hasil hutan dan keadaan tersebut memunculkan pandangan akan manfaat dari keberadaan hutan dan alasan-alasan mengapa hutan harus di jaga kelestariannya. To Sinduru memiliki keunikan yang khas pada sistem tenurialnya. Nilai *Hintuvu* (persaudaraan) dan *Katuvua* (kehidupan) kuat mempengaruhi corak sistem tenurial To Sinduru. Manusia dan alam (hutan) dipandang sebagai suatu lingkaran kehidupan yang saling membutuhkan saling terikat dan saling melengkapi. Menurut To Sinduru, kerusakan alam akan membawa dampak negatif kepada manusia. Bencana erosi, banjir, kekeringan dan sebagainya adalah wujud dari rusaknya alam (tidak tercapainya keseimbangan alam) yang menimbulkan kerugian kepada manusia. Oleh karenanya To Sinduru menempatkan alam bukan hanya menjadi bagian objek hak manusia, melainkan juga ditempatkan sebagai subjek hak dimana manusia mempunyai kewajiban untuk selalu menjaga kelestarian alam (hutan). Kategori subjek hak, objek hak dan jenis hak To Sinduru, terlihat dalam pembagian kawasan-kawasan hutan dan pemberlakuan aturan-aturan hukum adat.

II. SISTEM TENURIAL MENURUT PANDANGAN TO SINDURU

II.1. Gambaran dan Karakteristik Ngata Tuva

Ngata (Desa/Kampung) Tuva berdiri pada 1955. Letaknya di sebelah selatan Palu, Ibukota Sulawesi Tengah.[104] Jarak tempuh sekitar 52 km atau sekitar 1 ½ jam perjalanan berkendaraan. Kontur permukaan tanah berbentuk dataran (50%), perbukitan (25%) dan pegunungan (25%) dengan ketinggian 200-500 mdpl. Luas wilayah Ngata Tuva sekitar 19,22 Km.[105]

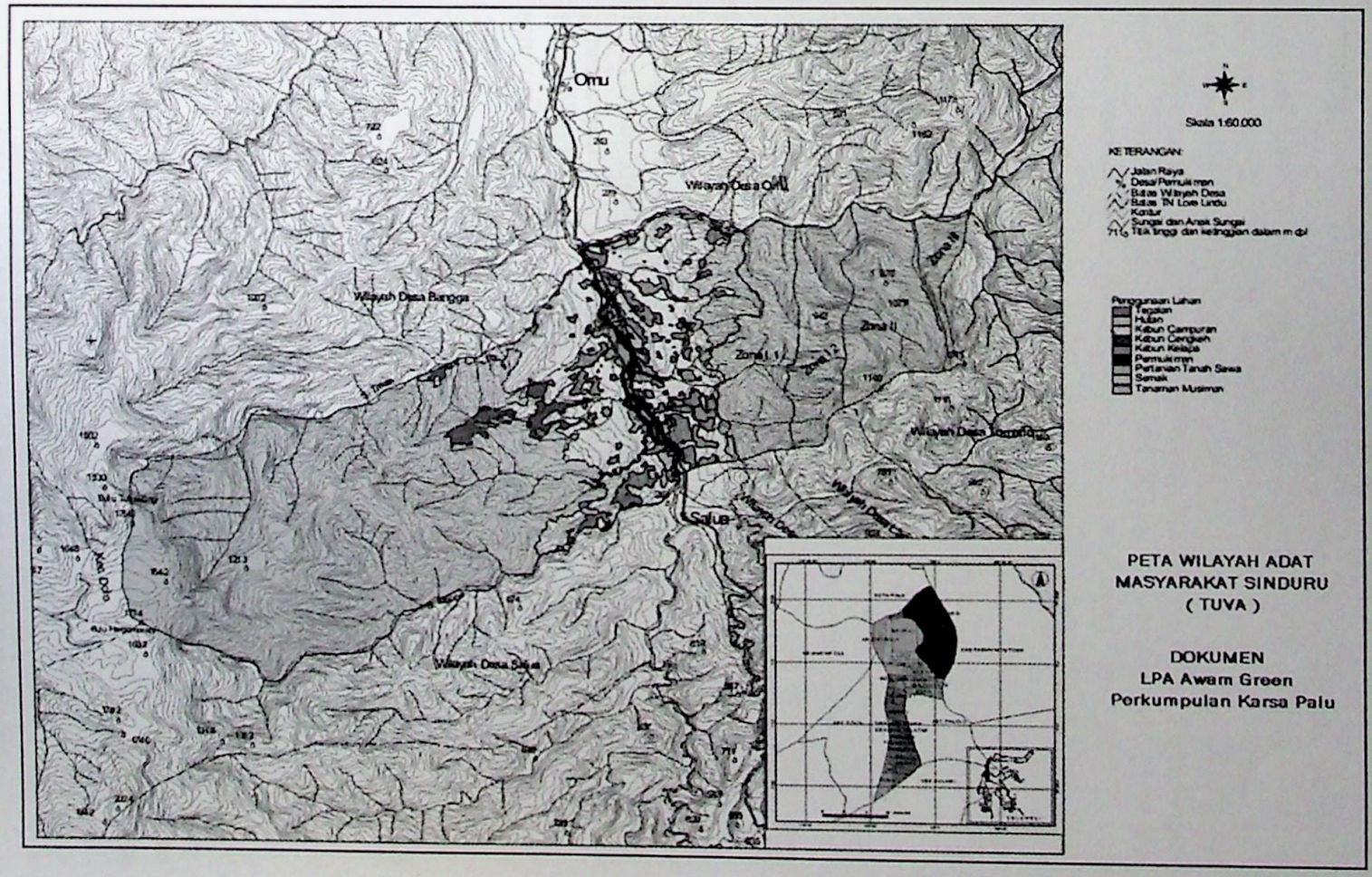
Dari letaknya terhadap kawasan hutan, Ngata Tuva diapit oleh dua kawasan hutan Negara yaitu :

1. Sebelah timur, kawasan hutan Taman Nasional Lore Lindu atau yang biasa di singkat TNLL.
2. Sebelah barat, kawasan hutan Lindung Gawalise.

Secara administratif, batas-batasnya meliputi :
- Sebelah timur dengan Desa Tomado, Kecamatan Kulawi.
- Sebelah barat dengan Desa Lalundu, Kecamatan Rio Pakava.
- Sebelah barat laut dengan Desa Bangga, Kecamatan Dolo.
- Sebelah utara dengan Desa Omu, Kecamatan Gumbasa.
- Sebelah selatan dengan Desa Salua, Kecamatan Kulawi.
- Sebelah tenggara dengan Desa Langko, Kecamatan Kulawi

104 Anonim dokumen/arsip lembaga adat To Sinduru.
105 Kec. Gumbasa Dalam Angka 2005. BPS Kabupaten Donggala 2006.

Gambar III
Gambaran Wilayah Adat To Sinduru



Hasil pendataan penduduk tahun 2005, jumlah penduduk Tuva mencapai 1.592 jiwa atau sekitar 333 KK dengan kepadatan penduduk 83/Km (BPS, 2005).[106] Mata pencaharian utama penduduk Tuva adalah bertani dan sisanya mengandalkan pendapatan dari wiraswasta atau berdagang dan sebagainya. Penduduk Tuva termasuk masyarakat heterogen dengan prosentase etnis: To Sinduru (5 %), Mandar (25%), Bugis (20%), Toraja (10%), Seko (10%), Kaili (20%), lain-lain (10%). Etnis-etnis tersebut tersebar dalam tiga dusun:[107]

- Dusun I, dengan komposisi penduduk mayoritas adalah etnis Kaili.
- Dusun II, mayoritas Mandar.
- Dusun III, mayoritas campuran berbagai etnis.

Migrasi para pendatang ke Ngata Tuva diawali dengan kedatangan orang Kulawi (Ngata Kantevu) pada 1944 di sebuah tempat yang bernama "Bangumbara To Mamua", sebelah selatan wilayah Ngata Tuva (Mamua ialah istilah setempat menyebut burung maleo). Lalu antara 1952-1956, To Seko dari Sulawesi Selatan mengungsi ke Ngata Tuva karena timbulnya pemberontakan DI/TII di Sulawesi Selatan. To Seko menetap di daerah Sisia (sekarang Dusun II) dan Siroa (sekarang Dusun III). Sedang etnis Toraja, Bugis, dan Mandar, diperkirakan masuk ke Ngata Tuva pada 60-an sampai berkembang seperti saat ini (menetap di Dusun II dan III).[108]

To Sinduru tergolong masyarakat yang terbuka bagi masyarakat pendatang. Hal ini terlihat pada perbandingan jumlah pendatang dengan jumlah masyarakat asli (orang Sinduru).[109] Bahkan beberapa anggota masyarakat pendatang, diangkat menjadi tokoh adat setempat. Salah satunya adalah Pak Arifin Panjaitan, dari etnis Batak, yang sejak 1987, menetap di Ngata Tuva bersama istri yang juga pendatang. Setelah melewati tahun-tahun interaksinya dengan masyarakat setempat, pada 1999, Pak Arifin diangkat sebagai pemangku adat. Belum ada istilah lembaga adat waktu itu. Antara 2003-2004, beliau menjabat wakil ketua Lembaga Adat Sinduru. Menurut penuturan salah seorang tokoh adat To Sinduru, pengangkatan Pak Arifin sebagai tokoh adat Sinduru melalui penilaian-penilaian khusus seperti kedekatan beliau dengan tokoh-tokoh adat, pengetahuan tentang hukum adat To Sinduru serta kesungguhannya bekerja untuk masyarakat yang tercermin dari tindakan dan tingkah-laku [110]. Beliau aktif terlibat memperjuangkan hak-hak masyarakat hukum adat To Sinduru dalam kasus tenurial hingga saat ini. Kisah Pak Arifin

106 Ibid.
107 Op.Cit. Anonim Dokumen/arsip Lembaga Adat.
108 Ibid.
109 Dae Mpamere (Mantan wakil Lembaga Adat To Sinduru), memperkirakan anggota masyarakat Tuva yang benar-benar keturunan To Sinduru, tersisa sekitar 50 jiwa atau 13 KK. Banyak orang Sinduru asli menetap di Ngata lain. Tuva, 09 Agustus 2007.
110 Wawancara Pribadi, Arifin Panjaitan SH. Tuva, 05 Mei 2007.

Panjaitan memberikan gambaran bahwa sebenarnya masyarakat hukum adat To Sinduru bukanlah jenis masyarakat yang tertutup bagi etnis-etnis lain di wilayah adat mereka.

Sebagai masyarakat hukum adat, To Sinduru menghadapi tantangan tersendiri guna menguatkan kembali aturan-aturan lokal dan adat di Ngata Tuva dari segi jumlah mereka jauh lebih sedikit dibanding jumlah masyarakat pendatang. Sedikitnya jumlah To Sinduru dapat dijelaskan melalui beberapa sebab berikut:[111]

a. Perpindahan sejumlah masyarakat To Sinduru ke Tana Lesia (sekarang termasuk Kabupaten Buol), merupakan bentuk perlawanan terhadap keputusan raja Sinduru yang sempat menolak Pohompo atau ganti rugi raja Sarudu. Kedatangan para utusan raja Sinduru menghadap raja Sarudu awalnya untuk menyatakan peperangan, karena tindakan To Sarudu yang meracuni Touta (sejenis tuyul) milik To Sinduru. Tak disangka, para utusan raja Sinduru malah disambut dengan baik dan penuh kekeluargaan. Raja Sarudu menawarkan Pohompo atau ganti rugi atas perbuatan tersebut, agar dapat mencegah peperangan di antara mereka. Para utusan raja Sinduru menerima tawaran itu dan menyampaikan kepada raja Sinduru. Sekembalinya para utusan raja Sinduru dari Sarudu, terjadi perdebatan sengit dengan raja Sinduru. Raja Sinduru tetap bersikukuh ingin memerangi To Sarudu. Karena berbeda pandangan dengan raja Sinduru, akhirnya mereka memilih keluar dari Sinduru dengan mengajak keluarga beserta kerabat-kerabat dekat guna pindah ke daerah lain.
b. Terjadi wabah penyakit. Penyakit misterius ini menelan banyak jiwa To Sinduru baik anak-anak maupun usia dewasa. Satu-persatu warga To Sinduru meninggal sehingga jumlah mereka yang tersisa sangat sedikit. Tidak ada data pasti mengenai jumlah yang meninggal dan berapa yang hidup. Akibatnya, To Sinduru memutuskan pindah lokasi kampung dengan anggapan daerah Wongkobola terkena kutukan.
c. Perpindahan penduduk pada masa Belanda. Anggota-anggota komunitas hukum adat To Sinduru banyak pula pindah ke Ngata lain ketika Belanda menerapkan pajak pertanian atas masyarakat di Ngata Tuva[112].

111 Op.Cit. dokumen/arsip lembaga adat To Sinduru.

112 Keadaan yang sama terjadi pula di daerah Kulawi. Anggota-anggota komunitas Kulawi mencari Ngata lain yang dinilai aman dari ancaman dan paksaan pembayaran pajak oleh Belanda. Keterangan Andreas Lagimpu (tokoh pemerhati budaya Kulawi) dan Dae Mpamere (tokoh adat To Sinduru) pada saat FGD Draft tulisan riset ini. Palu, 28 Juli 2007.

d. Penyebab terakhir adalah alasan ekonomi[113]. Tidak cukup jelas apa alasan yang menyebabkan warga To Sinduru cenderung mencari nafkah hidup di luar Ngata Tuva. Berdasarkan pengamatan sekilas, ada tiga hal mungkin pemicunya, yaitu: *pertama*, kepercayaan yang masih kuat tentang kutukan To Bangga terhadap To Sinduru bahwa "persatuan mereka akan terpecah-pecah serta tidak mengalami peningkatan kesejahteraan selama tetap berdomisili di kampung sendiri. Kutukan ini dikeluarkan akibat adanya perseteruan wilayah adat. *Kedua*, perselisihan internal To Sinduru antar keluarga dan kerabat. Umumnya anggota-anggota komunitas To Sinduru memiliki hubungan kekerabatan satu sama lain. Puncak kekecewaan seorang warga To Sinduru kepada saudaranya seringkali diwujudkan dengan cara ke luar dari Ngata Tuva. Tindakan ini dilakukan karena sifat umum To Sinduru yang tidak mau memperparah masalah antara keluarga dan kerabat. *Ketiga*, faktor wilayah adat mereka yang semakin sempit. Adanya penetapan dua kawasan hutan Negara (Taman Nasional Lore Lindu dan Hutan Lindung Gawalise) serta berbagai jenis hak seperti izin pengelolaan tanah Negara bebas atau izin pengelolaan kayu, membatasi akses komunitas Sinduru dalam memanfaatkan sumber daya alam di wilayah adat mereka. Pembatasan ini menyebabkan minimnya lahan untuk pertanian dan To Sinduru tidak dapat lagi melakukan kegiatan pembukaan lahan sesuai kebutuhan mereka. Akhirnya kesulitan yang dihadapi memunculkan alternatif lain, yaitu mencari pekerjaan di luar Ngata Tuva walaupun hanya berprofesi sebagai buruh tani. Sebagai gambaran terbatasnya lahan pertanian yang dapat diklaim adalah data bahwa klaim hak yang terjadi sebelum dan dalam masa otonomi daerah sekarang hanya mampu memperoleh 10,08 km^2. Padahal luas wilayah Ngata/Desa Tuva sekitar 19,22 Km^2. Berarti sekitar 54 % (8,44 km^2) wilayah Ngata Tuva dikuasai oleh pejabat pemerintah, oknum militer, pengusaha dan koperasi sejak tahun 1994-2001[114].

Perlu dikemukakan bahwa dalam riset lapangan periset lebih mengutamakan kegiatan pengambilan data-data serta informasi di Dusun I, dengan pertimbangan mayoritas To Sinduru berdomisili di dusun ini.

113 Arifin Panjaitan SH, Niksen Spd, Wing Prabowo. Draft Studi Peradilan Adat. Perkumpulan Bantaya, Palu 2005. Dan hasil observasi/interaksi periset dari tahun 2001-sekarang dengan masyarakat hukum adat To Sinduru.

114 Anonim dokumen hasil pengumpulan data dari Masyarakat hukum adat To Sinduru dan Hasil Survey LPA Awam Green 3-6 Januari 2001.

II.2. Sistem Tenurial To Sinduru.

II.2.1. Awal Penguasaan Dan Pemilikan Wilayah Adat Sinduru.

Cerita tentang bagaimana To Sinduru menguasai dan memiliki wilayah adat, tidak dapat terlepas dari kisah kehadiran nenek moyang mereka, yaitu Toi Beki Kole dan Sawerigading. Toi Beki Kole menurunkan orang Sinduru timur. Sedangkan Sawerigading menurunkan orang Sinduru barat. Penguasaan dan pemilikan lahan To Sinduru timur terjadi berdasarkan bekas-bekas Ngata dan kebun yang pernah ditempati. Perpindahan mereka atas pertimbangan dan keputusan Kepala Ngata (kepala kampung) serta para Totua Ngata (orang tua kampung). Ngata pertama adalah Oda Vatu kemudian pindah ke lokasi lain sebanyak 16 kali,:[115]

1. Oda Vatu.
2. Dupa.
3. Tongobulu.
4. Mapane.
5. Kalibau.
6. Tara.
7. Tondo.
8. Bakangguni.
9. Petana.
10. Bulu Silaimbo.
11. Siroa.
12. Bulutanangke.
13. Bulu Tiwa'a
14. kopi.
15. Wongkobola.
16. Tuva

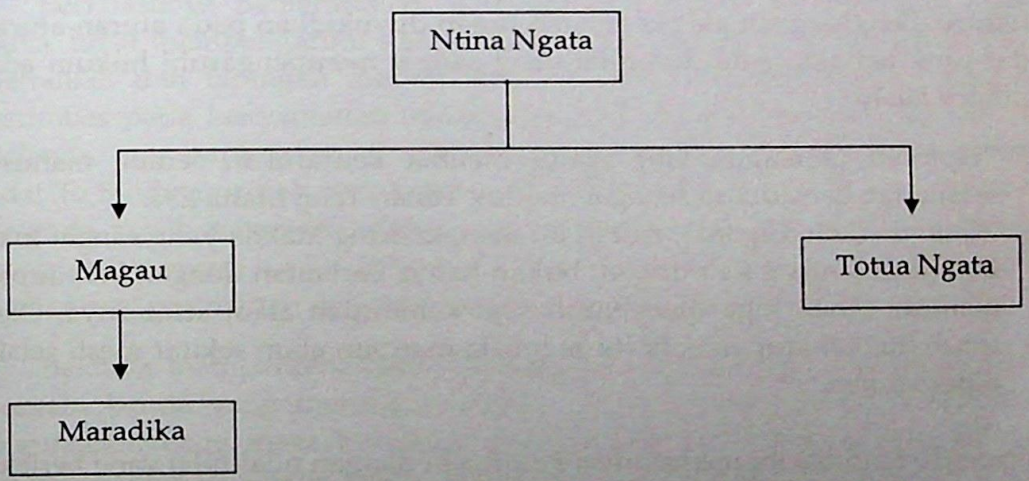
To Sinduru barat sendiri berpindah dari Gunung Tutuvongi ke Taitalanga, Taitilede, ke Batonga lalu ke Halodo. Akhir perpindahan adalah di Ngata Tuva dan membaur bersama To Sinduru timur. Seperti halnya To Sinduru timur, To Sinduru barat juga mengklaim penguasaan dan pemilikan wilayah adat sesuai lokasi-lokasi perpindahan kampung serta kebun mereka. Pola penguasaan ini To Sinduru diperkuat dengan bukti-bukti lapangan yang masih tersebar pada bekas kampung dan kebun seperti adanya bekas peralatan dapur yang terbuat dari batu, kuburan, dan tanaman-tanaman bambu, pohon pinang, dan lain-lain. Wilayah adat To Sinduru sekarang ini terbagi menjadi:[116]

115 Ibid dan Draft Studi Peradilan Adat
116 Ibid.

- Ngata Oda Vatu dan Ngata lain di sebelah timur masuk dalam kawasan hutan Taman Nasional Lore Lindu.
- Wilayah pegunungan Tutuvongi di sebelah barat masuk dalam kawasan hutan lindung Gawalise. Sekitar 50% dari wilayah kampung tua To Sinduru barat masuk dalam kawasan ini.
- Di sebelah selatan berdiri Ngata Omu yang masih termasuk wilayah adat To Sinduru.

To Sinduru barat menggunakan Bahasa Tado Mbei. Sedang To Sinduru timur menggunakan Bahasa Tado Hanu. Tadi Mbei dan Tado Hanu memiliki arti yang sama, yaitu "bukan saya". Percampuran masyarakat To Sinduru barat dan timur diawali dengan hubungan antar Maradika. Interaksi sosial selanjutnya antara dua masyarakat To Sinduru terjadi dalam bentuk perkawinan. Makanya masyarakat To Sinduru sekarang merupakan percampuran antara dua komunitas To Sinduru timur dan barat.

Gambar IV
Sekilas Struktur Pemerintahan Lokal To Sinduru (Oponggota)[117]



1. Ntina Ngata (Ibu kampung) ialah suatu organisasi adat tertinggi sebagai perwakilan orang banyak. Ia memiliki hak dan kewenangan memilih atau mengangkat Magau, Maradika, dan Totua Ngata, termasuk memberhentikan mereka jika dinilai tidak mampu menjalankan tugasnya. Ntina Ngata juga mempunyai wewenang untuk memutuskan suatu persoalan yang gagal ditangani oleh pemerintah. Keputusan Ntina Ngata terhadap persoalan tersebut bersifat final.

117 Dae mpamere(mantan wakil ketua Lembaga Adat To Sinduru). Wawancara Pribadi,. Tuva, 06 Mei 2007.

2. Magau ialah pimpinan pemerintahan (raja). Ia mempunyai kekuasaan menjalankan pemerintahan di seluruh wilayah adat To Sinduru. Magau harus mampu memberikan perlindungan atau mengayomi kehidupan masyarakat hukum adat To Sinduru.
3. Maradika ialah pimpinan/pejabat pemerintahan di tingkat daerah dalam pemerintahan adat. Ia menjalankan dan tunduk pada perintah Magau.
4. Totua Ngata atau tetua kampung ialah suatu organisasi adat yang berfungsi memberikan pertimbangan-pertimbangan kepada Magau dan Maradika, tentang jalannya pemerintahan sekaligus menjalankan fungsi yudikatif atau lembaga peradilan dalam menegakkan hukum adat yang berlaku. Totua Ngata turut bertanggung jawab pada pelaksanaan upacara-upacara adat serta memberikan pandangan, baik-tidaknya peruntukkan lokasi baru untuk lahan pertanian maupun pemukiman. Tokoh-tokoh adat yang tergabung di organisasi Totua Ngata merupakan orang-orang yang terpilih karena dinilai dapat bersikap arif dan mampu memberikan solusi-solusi atas permasalahan yang dihadapi masyarakat.

II.2.2. Pembagian Fungsi Dan Peruntukkan Kawasan Hutan

Hutan adalah salah satu bagian penting bagi kehidupan masyarakat Sinduru. Penghargaan atas kegunaan hutan diwujudkan pada aturan-aturan adat yang berlaku. Ada dua nilai yang sangat mempengaruhi hukum adat Sinduru ialah:

a. "Hintuvu (persaudaraan)" yaitu melihat kedudukan semua manusia setara dan bersaudara sebagai mahluk Tuhan Yang Maha Esa.
b. "Katuvua (kehidupan)", istilah ini mengandung makna yang sangat luas. Berbicara tentang kehidupan, bukan hanya berkaitan dengan kehidupan manusia tetapi juga menyentuh soal kehidupan alam sekitarnya. Oleh sebab itu, kehidupan baik itu manusia maupun alam sekitar mesti selalu diperhatikan. [118]

Filosofi To Sinduru ini mempunyai kesamaan dengan nilai-nilai yang berlaku di dalam hukum adat Kulawi (To Kulawi Moma). Kesamaan ini bisa jadi disebabkan dari latar belakang sejarah "Oponggota". To Moma adalah salah satu anggota persekutuan dan faktor kedekatan wilayah adat secara geografis. Meski demikian tidak berarti aturan-aturan dan sanksi adat yang berlaku menjadi sama.

Pengaruh dua nilai Hintuvu dan Katuvua, terlihat pada sistem tenurial masyarakat hukum adat To Sinduru. Mula-mula To Sinduru hanya mengenal istilah **"Hintuvu Humave"**, yang salah satu artinya mencakup hak penguasan bersama masyarakat hukum adat To Sinduru terhadap alam sekitar. Dahulu

118 Mahori Galakia (Ketua Lembaga Adat Sinduru) dan Dae Mpamere (Mantan Wakil Ketua Lembaga Adat Sinduru). Wawancara Pribadi. Tuva, 09 April 2006.

seluruh kebun (Pobonea/Pampa) warga To Sinduru berada di satu lokasi. Aktifitas pengolahan areal pertanian, dilakukan secara bersama-sama. Ketika memasuki masa panen, masing-masing anggota masyarakat hukum adat To Sinduru akan mendapatkan pembagian lokasi kebun (Pampa) yang menjadi haknya. Luasan pembagian kebun, disesuaikan dengan keaktifan yang bersangkutan dalam kegiatan pengolahan lahan tersebut dan ukuran tanggungan tiap kepala keluarga. Biasanya, jarak lokasi pemukiman dan areal pertanian masyarakat To Sinduru cukup berdekatan. Totua Ngata mempunyai kewenangan untuk mengatur perpindahan kampung maupun lahan pertanian berdasarkan pengetahuan tradisional yang mereka miliki.

Sistem tenurial seperti ini kemudian harus berhadapan dengan sistem lain yang diintroduksi oleh pihak luar, terutama Negara. Perhadapan ini seringkali berujung pada timbulnya konflik. Studi-studi antropologi mengenai konflik dan budaya masyarakat menyatakan kalau *"konflik merupakan fenomena sosial yang bersifat universal dalam kehidupan, melekat pada individu maupun kelompok sehingga tidak mungkin menghindari konflik dalam dinamika kehidupan manusia"*[119].

Berkuasanya pemerintahan Belanda, dan kemudian Jepang di Ngata Tuva, turut mempengaruhi sistem tenurial To Sinduru. Pemberlakuan pajak pertanian dan larangan memindahkan lokasi kampung, secara langsung berimbas pada kenyamanan masyarakat hukum adat To Sinduru. Saat itu, Belanda menerapkan pajak pertanian dan melarang masyarakat hukum adat To Sinduru untuk melakukan perpindahan lokasi kampung. Meskipun Belanda masih memberi keleluasaan bagi kebiasaan penanaman gilir-balik yang telah menjadi tradisi di Ngata Tuva, pola perekonomian To Sinduru turut mengalami perubahan dengan sistem pajak dan peraturan-peraturan lain.

Belanda memperkenalkan nilai uang sebagai pembayaran jual-beli atas sesuatu benda yang mereka butuhkan, namun sistem barter masih tetap digunakan. Pada masa peralihan penguasaan pemerintahan dari Belanda ke pemerintahan Jepang, tidak ada perubahan substansial dalam arti bahwa Jepang pun tidak terlalu mencampuri sistem pertanian masyarakat gilir-balik. Kepentingan mereka hanya terpaku ke soal pajak pertanian dan kewajiban masyarakat untuk menanam kapas di kebun masing-masing. Menurut para Totua Ngata To Sinduru justru setelah Negara Indonesia berdiri terjadi perubahan signifikan pada sistem tenurial To Sinduru. Masyarakat hukum adat To Sinduru tidak dapat lagi melakukan perpindahan lokasi kampung maupun lokasi pertanian. Bahkan gencar beredar berita di masyarakat tentang

119 Dr. I Nyoman Nurjaya. "Konflik Dan Budaya Penyelesaian Konflik Dalam Masyarakat;Perspektif Antropologi Hukum. Hal 1. Makalah di presentasikan dalam "Lokakarya Belajar Bersama Mengelola Konflik Dalam Pengelolaan SDA". LATIN-BSP-KEMALA, Jember, Jawa Timur 2000.

hukum Negara yang menyatakan "tanah yang tidak diolah selama beberapa tahun akan beralih ke tangan Negara "[120]. Bisa jadi berita yang beredar tersebut berhubungan dengan Pasal 27 Huruf a Nomor 3, Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 yang menyatakan, "Hak milik hapus bila tanahnya jatuh kepada Negara karena ditelantarkan". Masyarakat juga di haruskan memiliki sertifikat tanah sebagai tanda bukti kepemilikan mereka.

Akibatnya, masyarakat hukum adat To Sinduru lebih memilih menetap secara permanen daripada kehilangan tanah mereka. Akibatnya, sistem tenurial yang selama ini digunakan oleh masyarakat hukum adat To Sinduru berubah. Istilah kepemilikan atau hak milik, akhirnya menggeser istilah hak penguasaan bersama (Hintuvu Humave). [121]

Hal itu sesuai dengan pandangan Bushar Muhammad *"tidak semua perubahan dalam jiwa dan struktur masyarakat merupakan perubahan yang fundamental yang melahirkan suatu jiwa dan struktur baru dalam masyarakat bersangkutan. Masyarakat adalah sesuatu yang kontinu. Masyarakat berubah tetapi tidak sekaligus meninggalkan nilai-nilai lama. Walau ada perubahan, hal-hal yang lama masih tetap diteruskan".*[122]

Umumnya sistem tenurial To Sinduru terbagi atas :[123]

1. **Tana Totuata** (artinya 'tanah orang tua kami'). Istilah ini dipergunakan To Sinduru untuk menyebut seluruh daerah-daerah yang masuk wilayah adat mereka baik bersifat komunal maupun bersifat individual atau keluarga. Untuk kawasan yang bersifat umum, seluruh warga komunitas To Sinduru memiliki hak yang sama dalam mengakses kekayaan sumber daya alam di kawasan tersebut. Demi menjamin pemerataan akses, lembaga adat To Sinduru memegang kendali penguasaan, mengatur peruntukkan, fungsi, dan pemanfaatan kawasan milik umum agar keseimbangan alam tetap terjaga. Bagi anggota masyarakat hukum adat To Sinduru yang ingin mengambil sesuatu di kawasan ini, wajib melapor ke lembaga adat. Setelah mendengarkan kebutuhan anggota masyarakat setempat, lembaga adat Sinduru akan memberikan petunjuk lokasi dan batasan jumlah sumber daya alam yang boleh diambil serta peringatan-peringatan khusus bila ketentuan tersebut dilangkahi. Wilayah adat To Sinduru dapat digolongkan:
   a. **Wanangkiki,** yaitu kawasan hutan belantara yang sama sekali belum terjamah atau daerah bekas-bekas perkampungan masyarakat

120 Ibid.
121 Ibid.
122 Prof. Bushar Muhammad, SH. Op.Cit. hal 44.
123 Op.Cit. Dae Mpamere dan Draft Studi Peradilan Adat.

hukum adat To Sinduru yang sudah lama ditinggalkan. Terletak di atas Pangale dan jauh dari perkampungan. Pepohonan berukuran kecil dan diselimuti lumut yang tebal. Umumnya pohon damar mendominasi kawasan Wanangkiki dan hewan-hewan yang hidup cenderung jinak sebab jarang melihat manusia. Wanangkiki biasanya menjadi tapal batas wilayah adat dengan Ngata lain. Wanangkiki merupakan daerah penyimpan air sehingga tidak boleh diolah (kawasan yang di lindungi). Pemanfaatan Wanangkiki hanya terbatas sekadar mengambil rotan dan getah damar.

b. **Pangale,** yaitu kawasan hutan yang terletak berdekatan dengan perkampungan. Hutan ini berada di bawah kawasan Wanangkiki, dapat berupa bekas kebun yang telah diistirahatkan selama lebih dari 10 tahun atau berupa hutan belantara yang belum pernah dijamah manusia. Kawasan Pangale ditumbuhi pepohonan besar berdiameter ± 50-60 cm atau dua-tiga lingkar peluk tangan orang dewasa. Masyarakat hukum adat To Sinduru memanfaatkan kawasan untuk mengambil rotan, kayu ramuan rumah, getah damar dan obat-obatan. Kawasan Pangale merupakan lokasi persiapan pemukiman dan lahan pertanian ke depan bagi anak-cucu mereka.

c. **Oma,** yaitu kawasan bekas kebun yang telah diistrahatkan selama kurun waktu 2-3 tahun. Diameter pohon tidak lebih satu lingkar tangan orang dewasa. Oma dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat To Sinduru untuk memenuhi keperluan kayu bakar. Oma dapat pula kembali dipergunakan sebagai areal pertanian masyarakat.

d. **Balingkea,** yaitu kawasan bekas kebun masyarakat yang bisa diolah dan tidak lagi diolah. Ciri kawasan ini ditumbuhi rerumputan dan kayu-kayu kecil.

e. **Pampa/Pobonea,** yaitu kawasan areal pertanian masyarakat yang sedang diolah dan dekat dengan perkampungan.

2. **Tana Totuaku** (artinya 'tanah orang tuaku), yaitu kepemilikan individu; Tana Totuaku juga meliputi kawasan Wanangkiki, Pangale, Oma, Balingkea, dan Pampa. Sebenarnya seluruh wilayah adat To Sinduru merupakan areal pertanian orang tua mereka dahulu, yang kemudian ditinggalkan karena ingin mengembalikan kesuburan areal pertanian mereka. Oleh karenanya kawasan-kawasan ini bukan suatu kawasan tanpa alas hak. Sebab klaim wilayah adat To Sinduru berdasarkan perpindahan lokasi kebun dan kampung mereka, sehingga akan melekat sejenis hak. Riset ini menemukan setiap rotasi perpindahan areal pertanian maupun pemukiman, anggota-anggota masyarakat hukum adat To Sinduru memiliki hak penguasaan atas sebuah areal pembagian oleh para Totua Ngata. Hal tersebut terlihat pada aktifitas pembukaan kawasan hutan (bisa Pangale, Oma atau Balingkea) guna memenuhi kebutuhan lahan pertanian bagi masyarakat. Para Totua

Ngata selalu memperhatikan terlebih dulu, siapa saja anggota-anggota masyarakat Tuva yang pada dasarnya memiliki hak penguasaan secara turun-temurun di kawasan tersebut. Bila bersangkutan (si pemegang hak turunan) mempunyai lahan pertanian dan dinilai mampu secara ekonomi, maka lembaga adat To Sinduru meminta kerelaan hatinya agar hak penguasaannya dapat diberikan kepada orang lain yang membutuhkan lahan pertanian. Kemudian setelah memperoleh persetujuan dari bersangkutan, lembaga adat To Sinduru memberi peringatan seperti larangan penjualan lahan itu, kepada pemegang hak baru (penguasaan) dengan memperingatkan bahwa pelanggaran terhadap apa yang dilarang lembaga adat, menimbulkan sanksi-sanksi serius.

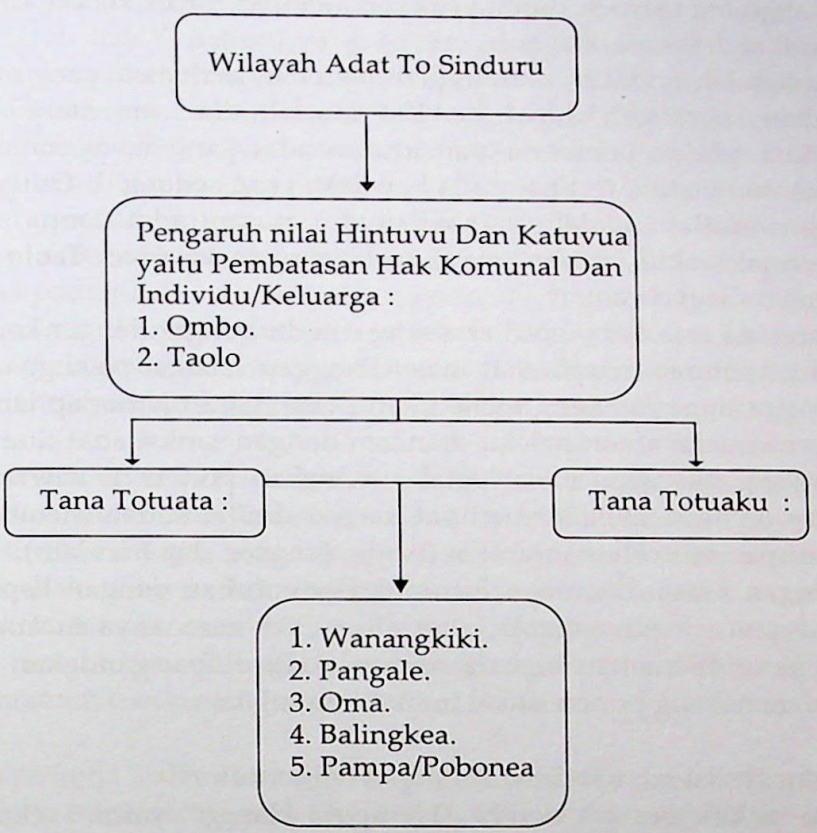
Bila menyimak uraian tersebut, masyarakat hukum adat To Sinduru mempunyai kewajiban menghentikan sementara kegiatan pengolahan lahan pertanian mereka (istilah adatnya **"Ombo"**). Ini merupakan salah satu bentuk kearifan lokal To Sinduru. *Ombo* ialah masa liburan pengistirahatan dari segala aktifitas pengelolaan sumber daya alam bagi seluruh masyarakat hukum adat To Sinduru. Penetapan kawasan yang di-*ombo* dapat meliputi tanah (kebun/sawah), hutan dan kekayaan yang terdapat di dalamnya, misalnya beristirahan dari pemanfaatan rotan, kayu ramuan rumah serta pemanfaatan ikan, udang, dan pasir. Pelanggaran terhadap ketentuan ini akan mengakibatkan pelaku dikenakan sanksi adat yang berat. Para Totua Ngata memiliki kewenangan untuk memberlakukan dan mencabut masa Ombo suatu kawasan setelah melewati jangka waktu tertentu.

Di luar itu ada pula kawasan terlarang untuk dimanfaatkan sumber daya alamnya, yang biasa di sebut **" kawasan Taolo"**. Taolo meliputi kawasan yang dimiliki secara komunal maupun individu/keluarga. To Sinduru mengkategorikan suatu kawasan hutan yang masuk daerah Taolo berdasarkan:[124]

1. Daerah kemiringan. To Sinduru melarang keras pengambilan kayu-kayu di lokasi kemiringan walaupun kayu tersebut terletak di areal pertanian (sawah/kebun) seseorang. Mereka menganggap penebangan pohon di lokasi kemiringan dapat menyebabkan bencana longsor atau erosi (pelaku yang melanggar, dikenakan sanksi adat 2 kali lipat dari biasanya).
2. Daerah sumber air. Pengambilan kayu-kayu yang berdekatan dengan sumber air, dapat mengurangi kapasitas air sungai atau daya tampung air. Lalu daerah pinggiran aliran air sungai. Larangan keras penebangan pepohonan, juga berlaku di sepanjang pinggiran sungai. Hal ini bermaksud agar mencegah abrasi atau runtuhnya pinggiran sungai saat terjadi banjir besar.

124 Ibid.

Gambar V.
Pembagian Wilayah Adat To Sinduru [125]



Pada intinya, hukum adat To Sinduru khususnya konsep kearifan lokal ada dua jenis:[126]

1. Pantangan ialah hal-hal yang dianggap tabu atau pamali untuk dilakukan anggota-anggota masyarakat hukum adat To Sinduru, yang biasanya berhubungan dengan dunia kosmik. Dapat bersifat mutlak dan sementara. Mereka percaya pelanggaran terhadap pantangan-pantangan, efek negatifnya berpengaruh bagi kehidupan komunitas. Salah satu jenis pantangan, nampak dalam proses pembukaan hutan untuk lahan pertanian. Warga masyarakat hukum adat To Sinduru, dianjurkan agar membawa jenis makanan tertentu untuk dikonsumsi seperti sayur umbut enau.

125 Hasil observasi periset menilai aturan-aturan adat yang berlaku di masyarakat hukum adat To Sinduru, Tuva-2007.

126 Awalnya dua macam jenis kearifan lokal masyarakat adat diutarakan oleh Andreas Lagimpu (tokoh /pemerhati budaya kulawi), sebagai narasumber dalam Studi Peradilan Adat tahun 2005. Kemudian, peneliti mengembangkan lebih rinci lagi berdasarkan observasi dan interaksi bersama masyarakat hukum adat To Sinduru.

Yang ini termasuk bersifat sementara karena berlaku hanya selama proses pembukaan hutan untuk persiapan lahan pertanian. Ketidak-patuhan terhadap pantangan ini, dipercaya akan mempengaruhi keberhasilan panen masyarakat di lokasi tersebut.

2. Larangan ialah tindakan dan tingkah-laku dan perkataan yang tidak boleh dilakukan. Larangan dapat bersifat mutlak dan sementara. Larangan sementara adalah pemberlakuan aturan adat yang menggunakan masa atau batasan waktu, terlihat pada kawasan yang sedang di **Ombo**. Sedang larangan mutlak adalah pemberlakuan aturan adat tanpa mengenal pembatasan waktu (aturan tetap), terlihat pada kawasan **Taolo**. Kategori larangan terbagi dalam :
   - **Larangan keras**. Larangan keras sangat berhubungan dengan kepentingan atau kehidupan masyarakat luas (dianggap sebagai pelanggaran fatal), sehingga siapapun yang melakukan pelanggaran terhadap larangan ini akan mengakibatkan pelaku diancam dengan sanksi adat dua kali lipat dari yang biasanya, misal pelaku meneban pohon di kawasan Taolo. Sanksi adatnya menjadi berlipat karena dinilai sudah membahayakan kehidupan seluruh masyarakat (banjir, longsor, dan lain-lain).
   - **Larangan biasa**. Larangan ini tidak bersentuhan dengan kepentingan/ kehidupan seluruh anggota komunitas. Oleh karenanya ancaman sanksi adat yang dikenakan kepada pelaku tidak dilipat-gandakan (normal), misal menebang pohon di kebun milik orang lain.

Sedang sanksi adat To Sinduru dapat berbentuk :[127]

1. **Sanksi pokok** berupa denda "Hampole Hangu" yaitu 1 ekor kerbau (Hangu Bengka), 1 kain mbesa (Hangkau Mbesa), 10 dulang (Hampulu Dulang) atau "Rongu Bengka (2 ekor kerbau), Rompulu (20 dulang) dan Rongkau (2 kain mbesa).
2. **Sanksi tambahan** berupa :
   - Penyitaan terhadap barang/benda yang bukan hak pelaku, seperti penyitaan kayu-kayu yang diambil dari kawasan milik umum/Ngata.
   - Ganti rugi
   - Memerintahkan pelaku melakukan sesuatu seperti memohon maaf kepada pihak yang dirugikan, atau memerintahkan pelaku untuk tidak melakukan sesuatu seperti menghentikan dengan segera perbuatannya.
   - Pengusiran atau pengucilan dari kampung.

Berkaitan dengan subtansi subyek dan obyek hak, pandangan masyarakat hukum adat To Sinduru sangat berbeda dengan hukum formal Negara . Hukum formal mendefinisikan subyek hak adalah orang dan/atau

127 Op.Cit. Hasil observasi periset 2007.

badan hukum yang mendapat beban kewajiban atau yang mempunyai atau diberikan hak atas sesuatu. Sedang obyek hak adalah tempat perlekatan hak. Obyek hak dapat berupa barang dan benda, tempat melekatnya suatu kewajiban atau hak.[128] Seperti yang sudah dipaparkan, hukum atau aturan adat To Sinduru merupakan hasil sintesa dari pembelajaran pengalaman-pengalaman hidup mereka. Kesalahan-kesalahan dan akibat dari kesalahan tersebut, menjadi refleksi bagi mereka dalam menentukan pola tingkah-laku mana yang baik dan mana yang tidak baik dilakukan. Masyarakat hukum adat To Sinduru menyadari benar manfaat alam yang berada di sekitarnya untuk menunjang keberlanjutan kehidupan mereka. Oleh sebab itu, penempatan alam harus pada posisi sejajar dengan manusia. Bukan hanya manusia yang mempunyai hak, alam pun mempunyai hak di mana manusia memegang beban kewajiban melaksanakan hak alam (contohnya kawasan Ombo). Jelasnya, pandangan masyarakat hukum adat To Sinduru terurai sebagai berikut:[129]

1. **Subyek hak**. Menurut To Sinduru, subyek hak terdiri atas manusia dan alam sekitarnya. Bukan hanya manusia yang memiliki hak, alam turut memiliki hak setingkat dengan manusia untuk selalu di jaga kelestariannya.
2. **Obyek hak.** Obyek hak meliputi tanah, hutan, sungai/air atau alam sekitar termasuk manusia itu sendiri. Manusia juga mesti menjadi fokus pengaturan (kewajiban), sehingga tercipta keseimbangan antara pemanfaatan dan perlindungan terhadap alam.

Daya kerja sistem tenurial masyarakat hukum adat To Sinduru pada saat ini begitu kecil dan goyah. Kawasan-kawasan Wanangkiki serta sebagian besar Kawasan Pangale, masuk ke kawasan Taman Nasional Lore Lindu dan Hutan Lindung Gawalise. Padahal, kawasan Wanangkiki dan Pangale merupakan kawasan hutan adat To Sinduru yang paling luas dibandingkan dengan jenis kawasan hutan lain (Oma, Pohambei Pongko, Balingkea). Praktis, peran lembaga adat To Sinduru sebagai model organisasi rakyat berkultur budaya dalam mengontrol aktifitas pemanfaatan sumber daya alam di seluruh wilayah adat menjadi terbatas. Karena klaim Negara melalui Taman Nasional Lore Lindu dan Hutan Lindung Gawalise atas wilayah adat To Sinduru sekitar 60%.

Sekarang masyarakat hukum adat To Sinduru tinggal mempertahankan wilayah adat yang tersisa, yaitu hanya sekitar 20-40% dari klaim-klaim hak lain (IPK dan sejenisnya).

---

128 Prof. Wiryono Prodjodikoro, Azas-azas Hukum Perdata Cetakan Ke empat hal 35. Penerbit Sumur Bandung 1962.

129 Periset mengambil kesimpulan ini sesuai dengan pandangan beberapa tokoh adat To Sinduru yang berpandangan bahwa " manusia dan alam merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan" (sumber : Mahori Galakia, Dae Mpamere, Lahi Sulengka, Halija Sulengka, Murni, Arifin Panjaitan, dan Royke Baligau). Keterangan Pra Riset. Ngata Tuva, 2005.

II.2.3. Penyelesaian Konflik Tenurial Menurut Hukum Adat To Sinduru.

"Konflik adalah suatu fenomena sosial yang bersifat universal, sehingga telah menjadi bagian yang integral dan esensial dalam kehidupan masyarakat. Konflik tidak perlu dipandang sebagai indikasi yang menimbulkan suatu kekacauan dalam kehidupan masyarakat sebab setiap komunitas mempunyai kapasitas untuk menciptakan norma-norma dan mekanisme tertentu guna menyelesaikan konflik-konflik yang timbul berhubungan dengan interaksi sosial anggota-anggota masyarakat" (Nader 1968; Coser 1968; Roberts 1979; Moore 1978).[130]

Tidak diketahui secara pasti apakah metode penyelesaian konflik tenurial yang sekarang lazim dipraktekkan oleh masyarakat hukum adat To Sinduru merupakan murni warisan turun-temurun dari dahulu. Namun selalu ada peluang bahwa apapun perubahan yang terjadi pada suatu masyarakat hukum adat, tidak serta merta akan menghapus nilai-nilai yang terkandung dalam hukum adat mereka (hal yang sama dengan periset juga ditegaskan oleh Bushar Muhammad tentang perubahan dalam masyarakat hukum adat).[131] Masyarakat hukum adat To Sinduru umumnya mengenal dua cara penyelesaian konflik tenurial, yaitu:[132]

a. Pertama, penyelesaian konflik tenurial di luar mekanisme hukum dan peradilan adat (khusus kawasan Hohora Ku/dikuasai secara individu). Tidak ada tata cara penyelesaian khusus metode ini. Penyelesaian diluar mekanisme hukum adat dapat digolongkan dalam dua bentuk :
   - Penyelesaian konflik tenurial secara kekeluargaan (negosiasi). Konflik tenurial yang diselesaikan secara kekeluargaan tercipta atas inisiatif sendiri dari pihak-pihak yang berkonflik. Biasanya konflik ini melibatkan orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga/persaudaraan. Kadangkala pihak yang merasa bersalah (pelaku) membawa ganti-rugi kepada si korban. Pertemuan dilakukan tanpa ada pihak lain yang memfasilitasi dan ketika si korban menerima pemberian ganti-rugi, maka konflik dinilai selesai. Tapi bila si korban menolak, pelaku atau korban dapat menghubungi tokoh-tokoh adat untuk memfasilitasi penyelesaiannya atau langsung melapor ke lembaga adat.
   - Penyelesaian konflik tenurial melalui pihak ketiga (mediasi). Proses ini sering dilakukan ketika muncul konflik tenurial yang melibatkan

130 Dr. I Nyoman Nurjaya SH.MH. "Konflik Dan Budaya Penyelesaian Konflik Dalam Masyarakat; Perspektif Antropologi Hukum", hal 2. (Makalah dipresentasikan dalam Lokarya Belajar Bersama Mengelola Konflik Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam) Diselenggarakan oleh LATIN dan BSP-KEMALA, tanggal 10-13 Maret 2000 di Hotel Jember Indah, Jember, Jawa Timur.

131 Bushar Muhammad menyatakan "perubahan dalam masyarakat merupakan hal yang wajar namun tidak sekaligus merombak secara fundamental". Prof. Bushar Muhammad SH. Loc.cit Hal 44.

132 Op.Cit. Draft Studi Peradilan Adat, Mahori Galakia dan Dae Mpamere.

antar keluarga, antar warga/kelompok masyarakat. Tokoh adat/tokoh masyarakat yang dihubungi, akan menentukan tempat pertemuan pihak-pihak yang berkonflik sekaligus memfasilitasi alur penyelesaiannya. Bila tercapai kesepakatan perdamaian, dibuatlah sebuah surat hasil kesepakatan itu yang menyatakan kalau masalah mereka telah selesai dengan disaksikan Tokoh-tokoh adat setempat. Apabila cara ini masih belum membuahkan solusi yang baik, selanjutnya dapat dilimpahkan kepada lembaga adat To Sinduru.

b. Kedua, penyelesaian konflik tenurial melalui mekanisme hukum/ persidangan adat (meliputi kawasan Hohora Ku dan Hohora Ta milik atau dikuasai secara bersama). Banyak tahapan yang harus dilewati dalam persidangan adat . Tahapan ini merupakan ketentuan dalam hukum acara adat To Sinduru. Penyelesaian ini ditempuh anggota-anggota masyarakat To Sinduru ketika jalur kekeluargaan dan mediasi tidak mampu menyelesaikan persoalan mereka. Salah satu pihak yang bersengketa mesti melapor ke lembaga adat (biasanya pelapor adalah pihak yang merasa dirugikan). Setelah menerima laporan tersebut, para Totua Ngata berkumpul dan membicarakan tentang kasus itu sekaligus mencari waktu tepat mengadakan persidangan adat. Topotangara (hakim adat) yang memimpin jalannya persidangan, tidak boleh mempunyai hubungan kekerabatan dengan salah satu pihak berkonflik. Tujuannya agar keputusan sidang adat dapat memberikan jaminan keadilan bagi anggota-anggota masyarakat To Sinduru. Khusus kawasan Hohora Ta (milik umum), lembaga adat tidak memerlukan laporan dari anggota-anggota masyarakat. Sebab pelaku yang melakukan kesalahan di kawasan Hohora Ta dianggap sudah merugikan kepentingan seluruh masyarakat. Pilihan penyelesaiannya hanya tertuju pada mekanisme peradilan adat. Berat-ringannya sanksi adat tergantung pada kategori pelanggaran seperti di kawasan hutan mana, efek dari pelanggaran misalnya erosi, dan segala tingkah-laku dan tutur-kata pelaku selama persidangan, pengakuan kesalahan serta alasan mengapa pelaku melakukan perbuatan tersebut.

Persidangan adat To Sinduru memiliki tiga tingkatan dalam menyelesaikan seluruh jenis konflik ialah : [133]

1. Motangara Ada (Persidangan adat) tahap awal. Setelah persidangan adat mengeluarkan keputusannya, para Totua Ngata memberi kesempatan bagi kedua pihak atau pihak yang diputuskan bersalah untuk mempertimbangkan keputusan mereka. Jika masih terdapat keberatan, dipersilahkan mengajukan peninjauan kembali kasus itu ke lembaga adat.

133 Ibid.

2. Motangara Ada (Persidangan adat) lanjutan. Para Topotangara (hakim adat) kembali memeriksa konflik tenurial yang terjadi dan mendengarkan alasan-alasan keberatan pihak yang mengajukan peninjauan kembali kasusnya. Keputusan adat bisa saja berubah (sanksi adat berkurang atau bertambah) dan tetap.
3. Tahap terakhir dengan menggunakan gane-gane, yaitu sumpah adat. Masyarakat hukum adat To Sinduru sangat percaya kekuatan magis dari sumpah itu yang bisa menyebabkan kematian secara mendadak bagi orang-orang yang melakukan sumpah adat palsu. Pembacaan gane-gane dilakukan oleh salah seorang Totua Ngata pada sebuah lokasi tertentu, di mana beliau akan meminta kepada Yang Maha Kuasa untuk menunjukkan siapa yang benar dan siapa yang salah serta memohon agar pihak yang menutupi kesalahannya diberikan azab secara langsung.

Sayangnya dua metode penyelesaian konflik tenurial di luar dan melalui mekanisme hukum adat yang lazim dipakai masyarakat hukum adat To Sinduru, tak dapat digunakan menyelesaikan konflik-konflik tenurial yang melibatkan pihak-pihak dari luar Ngata Tuva karena pertentangan norma-norma hukum formal dan hukum adat To Sinduru.

Gambar VI
Rumah Adat To Sinduru



Keterangan:
Rumah adat ini berfungsi sebagai tempat Molibu (musyawarah) masyarakat hukum adat To Sinduru dan sekaligus tempat pelaksanaan Motangara Ada (sidang adat).

III. PENGARUH KEBIJAKAN DAERAH SULAWESI TENGAH TERHADAP SISTEM TENURIAL TO SINDURU ATAS KAWASAN HUTAN

III.1. Kebijakan Daerah Sulawesi Tengah Dan Relasinya Dengan Konflik Tenurial Masyarakat Hukum Adat To Sinduru.

Sekarang ini dalam wilayah adat To Sinduru terdapat banyak klaim hak. Masyarakat hukum adat memberi respon dengan memperjuangkan hak berdasarkan sistem tenurial mereka. Penyelenggaraan otonomi daerah selama ini belum juga memberikan warna cerah pada hak-hak To Sinduru atas wilayah adat mereka secara khusus atas hutan. Berikut dua kasus tenurial yang pernah dihadapi oleh masyarakat hukum adat To Sinduru setelah masa otonomi daerah yaitu :

a. Konflik tenurial To Sinduru dengan CV. Satria Abadi, KUD Singgani dan To Bangga.

Konflik ini dimulai pada 2000. CV. Satria Abadi berkedudukan di Ibukota Propinsi Sulteng, Palu, sedang KUD Singgani sendiri berkedudukan di Ngata Bangga, Kecamatan Dolo, Kabupaten Donggala. Mereka memperoleh legitimasi eksploitasi hutan melalui SK. Bupati Donggala No. 188.45/0307/BAG.PEM. dan No. 188.45/0310/ BAG.PEM. Tanggal 11 Mei 1994 Tentang Pemberian Izin Mengolah Tanah Negara Bebas seluas 100 Ha untuk dua kelompok tani. Lokasi izin Sk Bupati di Desa (Ngata) Bangga. Kemudian dikuatkan kembali oleh SK Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Donggala No.400-57 Tanggal 6 November 1996 serta SK Kepala Kantor Wilayah Kehutanan Dan Perkebunan Propinsi Sulteng No. 354/kpls/kwl-3/2000 Tentang Izin Pemanfaatan Kayu Pada Lahan Perkebunan KUD Singgani di Desa Bangga Kec. Dolo, Kabupaten Donggala, Propinsi Sulteng.

Pada kenyataannya, kegiatan eksploitasi hutan yang dilakukan oleh CV. Satria Abadi dan KUD Singgani telah melanggar ketentuan Izin SK Bupati Donggala. Pembukaan hutan yang mencapai 800 Ha dan memasuki wilayah adat To Sinduru terbagi dalam tiga lokasi yaitu :

- Daerah Lalere. Pembukaan hutan seluas 500 Ha yang peruntukkannya untuk 10 Kelompok Tani (anggota Kelompok Tani berasal dari Ngata Bangga).
- Daerah Maope. Pembukaan hutan seluas 200 Ha dan ada 4 Kelompok Tani yang mengolah lahan tersebut (anggota Kelompok Tani berasal dari Ngata/ Desa Bangga).
- Daerah Tiwa'a. Pembukaan hutan seluas 100 Ha.

Sumber: 1. Pengetahuan periset selama terlibat dalam kasus ini.
2. Dokumen/arsip lembaga adat To Sinduru.
3. Dokumen/arsip LPA Awam Green, seperti SK. Gubernur.

Lokasi pembukaan kawasan hutan yang dilakukan oleh KUD Singgani dan CV. Satria Abadi di daerah Lalere, Maope dan Tiwa'a terletak di wilayah adat To Sinduru (sebelah barat Ngata Tuva). Pelanggaran wilayah adat yang dilakukan perusahaan dan koperasi tersebut membuat berang para Totua Ngata dan masyarakat hukum adat To Sinduru. Sekian lama mereka menjaga kelestarian hutan di wilayah itu, yang dipandang dan dihormati sebagai bagian dari kehidupan mereka., mulai mengalami kerusakan. Rusaknya alam dapat berimplikasi langsung pada rusaknya tatanan kehidupan mereka. Yang paling mengganggu adalah masuknya pihak-pihak tersebut tidak melalui permohonan izin kepada Totua Ngata atau masyarakat hukum adat To Sinduru. Di sinilah dilema hukum adat. Apa yang dilakukan oleh CV. Satria Abadi dan KUD Singgani, sudah melanggar aturan-aturan adat konsep kearifan lokal To Sinduru. Salah satu pelanggarannya, yaitu aturan adat **Nepongko (merampas hak umum)**. Nepongko berisikan ancaman sanksi adat kepada siapa saja yang melakukan perbuatan :

- Mengambil hasil hutan tanpa sepengetahuan Lembaga Adat dan Pemerintah Ngata.
- Merambah hutan dan atau membuka lahan di daerah hutan adat atau hutan yang dilindungi.

Pelaku pelanggar aturan adat "Nepongko", akan dikenakan sanksi adat berupa denda "Rompulu (20 buah Dulang), Rongkau (2 kain adat Mbesa) dan Rongu Bengka (2 ekor Kerbau)". Lembaga Adat juga melakukan penyitaan hasil-hasil hutan yang diambil oleh pelaku.

Namun di sudut lain, hukum adat To Sinduru tak mampu menyentuh atau memberhentikan aktifitas CV. Satria Abadi dan KUD Singgani. Sebab, landasan formal membenarkan mereka dalam mengeksploitasi hasil-hasil hutan. Selanjutnya, masyarakat hukum adat To Sinduru menjalankan aksi-aksi penolakan. Jalur diplomasi dan unjuk rasa dilakukan, agar Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah segera menghentikan aktifitas CV. Satria Abadi dan KUD Singgani di wilayah hutan adat To Sinduru. Konflik tenurial mulai meluas dan melibatkan masyarakat Ngata lain. Masyarakat To Bangga mengklaim daerah Lalere, Maope dan Tiwa'a, adalah wilayah adat To Bangga. Dengan dasar itu, pembukaan kawasan hutan yang dilakukan oleh CV. Satria Abadi dan KUD Singgani, sesuai izin dari Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah. Sifat konflik tenurial yang terjadi, bukan lagi akibat benturan nilai-nilai (*conflict of values*) atau benturan norma-norma (*conflict of norms*), tetapi memasuki benturan kepentingan (*conflict of interest*) antar masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat To Sinduru berasumsi, sejarah penguasaan wilayah adat mereka sangat jelas (lihat Bab II Huruf B, Nomor 1 Tentang Awal Penguasaan Dan Pemilikan Wilayah Adat To Sinduru). Wilayah mereka pun

mendapat legitimasi secara de facTo oleh lebih dari satu Masyarakat hukum adat yang berbeda (To Kulawi, To Sarudu). Sedang To Bangga berpendapat, wilayah adat To Sinduru merupakan pemberian To Bangga dan mempunyai persyaratan/aturan tersendiri (bagi hasil).

Di luar itu, riset ini juga melihat ada kecenderungan motif ekonomi (kebutuhan perluasan areal pertanian) oleh masyarakat To Bangga. Mungkin wilayah adat To Bangga mengalami nasib yang serupa dengan keadaan To Sinduru di mana sebagian besar masuk dalam penetapan kawasan hutan Negara dan klaim-klaim hak tertentu.

Pada 28 Februari 2001, diselenggarakan Molibu (musyawarah adat) antara masyarakat To Sinduru dan To Bangga guna menyelesaikan sengketa batas wilayah adat. Molibu ini menghadirkan kedua masyarakat, Pemerintahan Desa Tuva dan Bangga, Camat Sigi Biromaru, Camat Dolo, Danramil, Kapolsek Kecamatan Sigi Biromaru dan Kapolsek Kecamatan Dolo. Tercapai kesepakatan dalam Molibu bahwa batas wilayah adat mereka adalah:

1. Di sebelah utara batas antara wilayah adat kedua komunitas adalah sungai Tiwa'a. Sebelah kiri aliran sungai Tiwa'a merupakan wilayah adat To Sinduru sedangkan sebelah kanan aliran sungai Tiwa'a menjadi wilayah adat To Bangga.
2. Di sebelah selatan, wilayah adat To Sinduru di batasi sungai Maope.
3. Di sebelah barat, wilayah adat To Sinduru sampai di Gunung Tutuvongi.

Dengan keluarnya hasil kesepakatan masyarakat hukum adat To Sinduru dan To Bangga dalam Molibu, maka gugurlah klaim hak CV. Satria Abadi dan KUD Singgani atas wilayah adat To Sinduru. Namun persoalan belum selesai. Sejumlah anggota dari 14 Kelompok Tani KUD Singgani sudah terlanjur menanam bibit tanaman coklat di areal seluas ± 100 Ha. Atas pertimbangan-pertimbangan tertentu para Totua Ngata memperkenankan anggota-anggota Kelompok Tani tersebut untuk menetap dan mengolah lahannya dengan persyaratan tidak lagi melakukan perluasan lahan dan dilarang memperjual-belikan lahan pemberian masyarakat hukum adat To Sinduru. Bila ketentuan ini mereka melanggar, Lembaga Adat To Sinduru akan mengambil kembali lahan itu.

Konflik tenurial To Sinduru dengan KUD Singgani dan CV Satria Abadi merupakan dampak dari lemahnya kebijakan Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah dalam pengelolaan sumberdaya alam. Kelemahan-kelemahan ini dapat dilihat dari:

1. Pembagian batas wilayah administratif Desa-desa di wilayah Propinsi Sulawesi Tengah, belum rinci dan jelas. Hal itu sangat krusial, sebab undang-

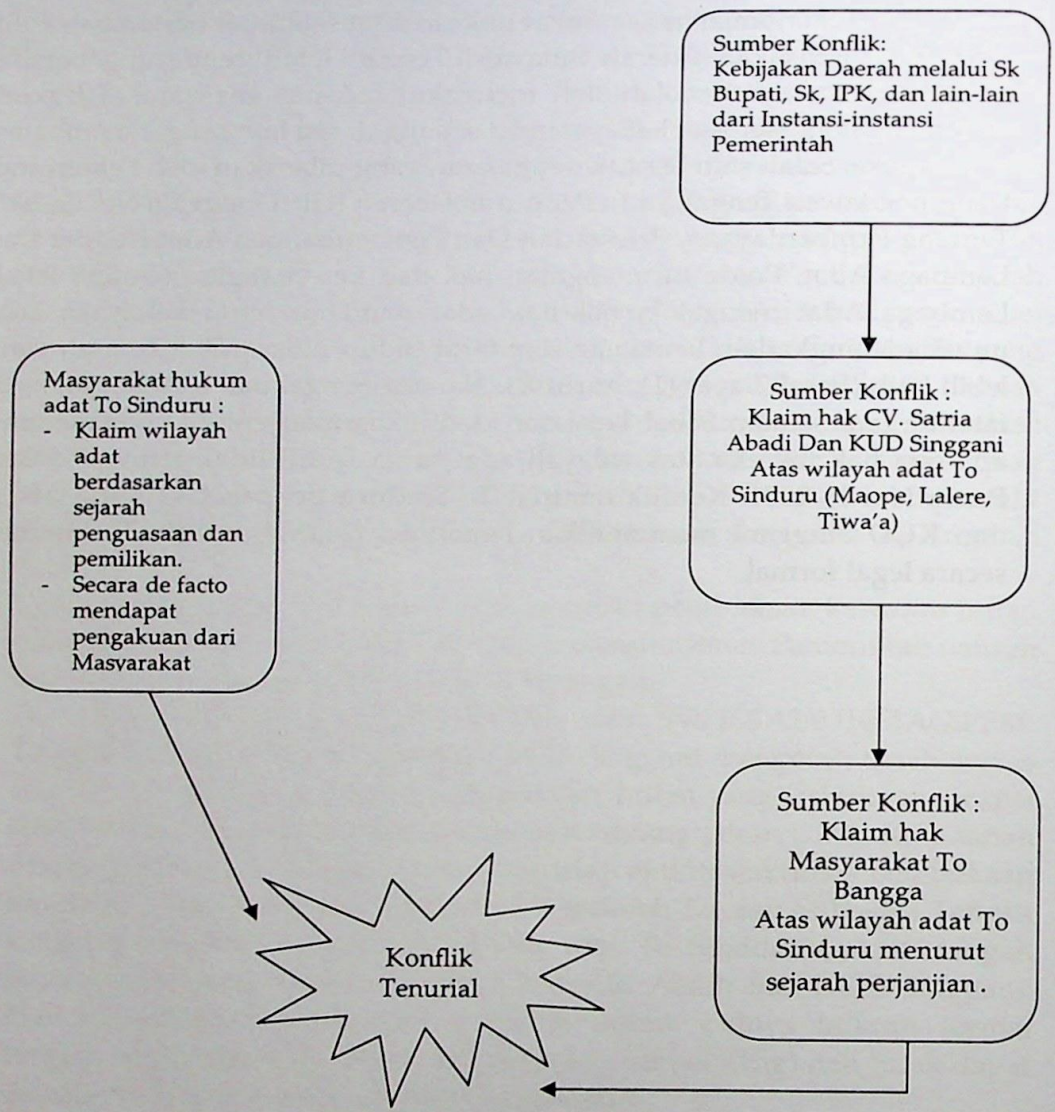
undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 Nomor 12 menyebutkan, "Desa atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sesuai asal-usul dan adat istiadat setempat, yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia". Bagaimana Desa mampu menjalankan amanat yang diemban dari Undang-undang No. 32/2004, apabila soal batas-batas wilayah kewenangannya saja, masih kontradiktif dengan wilayah kewenangan Desa lain/tetangga. Konflik To Sinduru dengan KUD Singgani dan CV. Satria Abadi yang lalu melibatkan masyarakat To Bangga, merupakan contoh kaburnya batas wilayah Ngata Tuva dan Ngata Bangga. Pendekatan sejarah atau adat berkaitan dengan teritorial suatu Ngata sebagai solusi pemecahan masalah ini tidak dipergunakan secara maksimal. Belajar dari Molibu yang dapat menyelesaikan sengketa wilayah, perlu kiranya Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah mengambil langkah-langkah kongkrit yang memberi prioritas bagi masyarakat-masyarakat hukum adat dalam menetapkan batasan wilayah mereka. Pengabaian sejarah dan adat akan mempersulit jalan penyelesaian sengketa wilayah administratif desa-desa di Propinsi Sulawesi Tengah.

2. Kontrol yang lemah terhadap proses kegiatan pembukaan kawasan hutan oleh pihak ketiga berdasarkan ijin dari instansi-instansi Pemerintah namun kemudian bertindak menyimpang di lapangan.
   SK Bupati No.188.45/0307/BAG.PEM dan No.188.45/0310/BAG.PEM. Tanggal 11 Mei 1994, mengizinkan KUD Singgani mengolah tanah seluas 100 Ha. Pada pelaksanaannya dilapangan, hutan yang terbuka mencapai 800 Ha. Hal ini menimbulkan pertanyaan tentang peran Dinas Kehutanan dalam menjalankan fungsi kontrol terhadap aktifitas-aktifitas pembukaan kawasan hutan. Tak ada tanggapan Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah terhadap laporan masyarakat hukum adat To Sinduru terkait dengan pelanggaran yang dilakukan oleh CV. Satria Abadi dan KUD Singgani. Hal ini semakin membangun persepsi umum bahwa hukum formal Negara selalu memihak para pemodal (yang punya uang) dan tidak dapat memberikan rasa keadilan kepada masyarakat.
3. Status wilayah adat khususnya kawasan hutan yang belum ditata dengan pasti.
   Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi mengartikan *tenurial security* sebagai "kepastian penguasaan dan pemanfaatan tanah dan segala hasil olahan di atas tanah. Bagi komunitas-komunitas lokal, isu ini memiliki dimensi hukum yang sangat kompleks. Pada intinya diperlukan jaminan bagi komunitas lokal dalam menguasai sumber daya alam saat pemerintah memberikan hak baru kepada suatu perusahaan untuk menguasai dan mengeksploitasi

hasil hutan tersebut".[134] Tiadanya jaminan itulah yang dialami Masyarakat hukum adat To Sinduru. Hilangnya akses masyarakat hukum adat terhadap sumber daya alam mereka (tanah, hutan, dan lain-lain) ketika muncul hak-hak baru yang diberikan pemerintah kepada pihak ketiga menyebabkan keadaan perekonomian masyarakat hukum adat setempat bertambah sulit. Hasil-hasil kebijakan Daerah Sulawesi Tengah lebih cenderung bersifat ambigu, di satu sisi seolah-olah mengakui hak-hak masyarakat hukum adat mengelola aset-aset kekayaannya sedang di sisi lain sangat membatasi hak mereka. Salah satu bentuk pengakuan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah yaitu Peraturan Daerah Kab. Donggala No. 13/2001 Tentang Pemberdayaan, Pelestarian Dan Pengembangan Adat Istiadat Dan Lembaga Adat. Perda ini mengakui hak dan kewenangan institusi lokal/ Lembaga Adat mengelola hak-hak adat dan/atau harta kekayaan adat untuk meningkatkan kemajuan dan taraf hidup masyarakat ke arah yang lebih baik (Pasal 7 ayat (1), huruf B). Namun pengakuan tersebut menjadi fatamorgana semata. Sebab kejelasan identifikasi atau jenis hak dan meliputi apa saja hak mereka atas wilayah adat sama sekali tidak termuat dalam Perda No. 13/2001. Konflik tenurial To Sinduru dengan CV. Satria Abadi dan KUD Singgani menunjukkan lemahnya *tenurial security* To Sinduru secara legal formal.

134 Noer Fauzi dan I Nyoman Nurjaya. Sumber Daya Alam Untuk Rakyat (Modul Lokakarya Penelitian Hukum Kritis-Partisipatif Bagi Pendamping Hukum Rakyat), Cetakan Pertama, Hal 143. ELSAM, Jakarta November 2000.

Gambar VII
Alur Konflik Tenurial Kasus I



b. Konflik tenurial To Sinduru dengan Kelompok Tani Lalere Jaya.

Konflik tenurial To Sinduru dengan Kelompok Tani Lalere Jaya bermula dari pemberian tanah hibah milik masyarakat hukum adat To Sinduru kepada institusi Alkhaerat di Ngata/Desa Tuva. Sebagai organisasi keagamaan Islam, Alkhaerat banyak bergerak di bidang pendidikan (mendirikan sekolah-sekolah setingkat SD, SMP, SMA) di beberapa daerah. Salah satunya berada di Ngata/Desa Tuva. Antara tahun 1979-1982, masyarakat hukum adat To Sinduru berinisiatif membiayai gaji guru Sekolah Dasar Al-Khaerat melalui penjualan telur burung maleo. Intensitas pemungutan telur maleo dilakukan sekali tiap 2 minggu. Aktifitas pemungutan itu terhenti sejak lokasi berkembang-biaknya burung maleo masuk dalam kawasan TNLL. Agar kegiatan mengajar di sekolah Al-Khaerat tetap berlanjut seperti yang dikemukakan di awal, masyarakat hukum adat To Sinduru menghibahkan tanah seluas 40 Ha (di daerah Lalere). Karena masih berbentuk hutan, pengurus Alkhairaat Ngata Tuva membuka kerjasama pengelolaan kayu dengan pihak lain, yaitu pengusaha kayu.

Selanjutnya pengusaha ini membuat surat No.1/KT-LJ/TW/VII/2000 Tgl....Juli 2000 Perihal Permohonan Izin Pembukaan Lahan Untuk Perkebunan Kakao atas nama Kelompok Tani Lalere Jaya kepada Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah. Lokasi permohonan terletak di sebelah barat Ngata Tuva (daerah Lalere) seluas 40 Ha. Anggota Kelompok Tani Lalere Jaya berjumlah 20 orang, dimana masing-masing mendapatkan pembagian lahan seluas 2 Ha. Menanggapi permohonan Kelompok Tani Lalere Jaya, Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah pada 6 Februari 2001 mengeluarkan SK Bupati Donggala No. 188.45/0184/Sat.Pol PP Tentang Izin Membuka/Mengolah Tanah Negara Bebas. Kemudian si pengusaha tersebut turut mengurus sertifikat (tanda bukti hak)/SKPT No. 500-101 Tanggal 4 april 2001 dan IPK-TM seluas 24 Ha (atas nama pengusaha tersebut).

Timbullah persoalan. Masyarakat hukum adat To Sinduru tidak mau pemanfaatan kayu-kayu tanah hibah mereka melibatkan pihak ke tiga.

Sumber: 1. Pengetahuan periset selama terlibat dalam kasus ini.
2. Dokumen/arsip lembaga adat To Sinduru.
3. Dokumen/arsip LPA Awam Green, seperti Sk Bupati Donggala.

Dasar keinginan masyarakat hukum adat To Sinduru untuk tidak melibatkan pihak ketiga disebabkan masyarakat di dalam Ngata Tuva sendiri masih memerlukan kayu guna menutupi keperluan-keperluan seperti pembangunan rumah dan lain-lain. Paling tidak pemanfaatan kayu pada lokasi tanah hibah hanya melibatkan masyarakat dan pihak Al-Khaerat saja. Masyarakat hukum adat To Sinduru menilai tawaran kerjasama Al-khaerat dalam pengelolaan kayu tanah hibah mereka sudah dimanfaatkan si pengusaha untuk memperoleh pendapatan yang berlipat ganda. Terbukti yang bersangkutan melakukan pengelolaan hasil hutan di luar dari lokasi tanah hibah yang berarti melakukan pencurian kayu, yaitu di daerah Kalapini wilayah Ngata Salua.

Hal kedua yang dipertanyakan oleh masyarakat hukum adat To Sinduru terkait dengan keberadaan Kelompok Tani Lalere Jaya. Masyarakat hukum adat To Sinduru merasa bingung karena tak pernah mendengar nama Kelompok Tani itu, kapan pendiriannya, siapa pengurusnya dan sebagainya. Hingga ada anggota masyarakat hukum adat To Sinduru yang menyatakan kelompok Tani Lalere Jaya merupakan Kelompok Tani fiktif. Berdasarkan keterangan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP), seluruh anggota Kelompok Tani Lalere Jaya ialah warga Ngata Tuva. Kenyataannya hanya beberapa orang saja yang benar-benar warga Ngata Tuva, sedang sebagian besar merupakan warga Ngata lain. Hingga jika disimak lebih lanjut, pada dasarnya Kelompok Tani Lalere Jaya lebih banyak menghimpun anggota dari luar Ngata Tuva.

Apa relasinya dengan kebijakan Pemerintah Daerah ? Konflik tenurial ini justru semakin mengerucut ketika ada dukungan resmi dari Pemerintah Daerah Propinsi/Kabupaten Donggala Sulawesi Tengah. Beberapa hal yang menjadi titik soal:

1. Pernyataan tanah Negara bebas.
   Pernyataan tanah Negara bebas di wilayah Lalere, sebelah barat Ngata Tuva, secara jelas mengabaikan hak-hak masyarakat hukum adat To Sinduru atas wilayah adat mereka. Pernyataan ini erat kaitannya dengan status kawasan hutan adat To Sinduru.
2. Kepastian identitas kependudukan seseorang/kelompok sebagai warga suatu Ngata (Desa/Kampung).
   SK Bupati No. 188.45/0184/Sat.Pol PP Tahun 2001, memberikan izin pengelolaan lahan kepada Kelompok Tani Lalere Jaya yang bertempat di Ngata Tuva dimana seluruh anggotanya merupakan warga Ngata Tuva dengan dasar foTokopi KTP. Namun bila diteliti lebih lanjut, keterangan tersebut tidak semua benar. Sejumlah anggota kelompok tani Lalare Jaya berasal dari luar Ngata Tuva. Saofan, ketua kelompok tani Lalere Jaya, sebenarnya berdomisili di Ngata Pakuli. Dengan kata lain telah terjadi pemalsuan KTP anggota-anggota kelompok tani ini.
3. Alasan pembukaan kawasan hutan.
   Terasa aneh bahwa Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah mengizinkan pihak dari luar Ngata Tuva melakukan pembukaan kawasan hutan dengan dasar memenuhi kebutuhan areal pertanian, sedang masyarakat di Ngata Tuva sendiri nyata-nyata masih memerlukan lahan baik untuk pemukiman, pertanian dan lain-lain. Pemerintah Daerah sama sekali tidak memastikan terlebih dahulu kebenaran identitas seseorang yang mengatasnamakan penduduk suatu Ngata ketika mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan kepentingan masyarakat.

Ketiga persoalan ini mencuat ketika daerah Lalere begitu marak dengan kegiatan pengelolaan kayu-kayu besar oleh ketua Kelompok Tani Lalere Jaya. Penebangan pohon dilakukan sembarang dengan tidak memperhatikan kondisi lingkungan (misalnya kawasan Taolo). Apa yang dilakukan ketua Kelompok Tani Lalere Jaya, telah melanggar konsep kearifan lokal To Sinduru. Belum lagi persoalan ditemukannya indikasi kuat bahwa yang bersangkutan terlibat kegiatan pencurian kayu di daerah Kalapini wilayah Ngata Salua (secara geografis sangat berdekatan dengan Ngata Tuva). Teguran maupun peringatan para Totua Ngata, tidak digubris oleh yang bersangkutan karena merasa aktifitasnya mendapat izin formal dari Pemerintah Daerah.

Di sinilah letak dilema hukum adat ketika berhadapan dengan hukum Negara. Masyarakat atau rakyat tidak dilihat sebagai bagian dari unsur Negara.[135] I Nyoman Nurjaya mengatakan "Instrumen hukum yang diciptakan Pemerintah bermakna hukum Pemerintah (Government Law), bukan hukum Negara (State Law). Hukum Pemerintah lebih kongkrit merupakan hukum Birokrasi (Bureaucratic Law) atau hukum Nasional (Nasional Law) yang secara sistematis mengabaikan dan menggusur keberadaan sistem hukum lain di masyarakat seperti hukum adat" (Nurjaya 2002). Karena hukum adat tidak termasuk produk hukum yang berlaku di Negara Indonesia, tertutuplah pintu bagi masyarakat hukum adat To Sinduru menyelesaikan pelanggaran yang dilakukan oleh ketua Kelompok Tani Lalere Jaya melalui jalur Peradilan Adat.

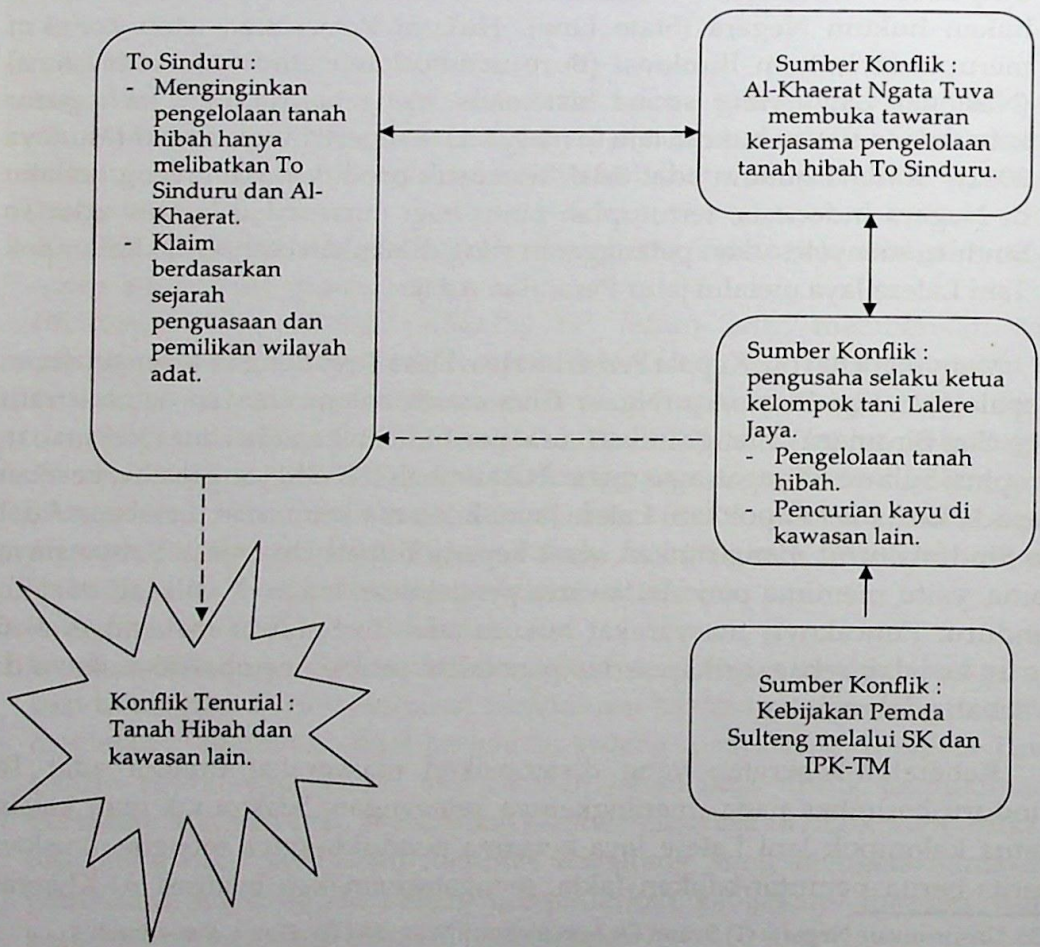
Menyikapi hal itu, Kepala Pemerintahan Desa Tuva dengan sepengetahuan Kepala Kec. Sigi Biromaru (Ngata Tuva masih dalam wilayah administratif Kec. Sigi Biromaru), mengirimkan surat permintaan kepada Dinas Kehutanan Propinsi Sulawesi Tengah agar mencabut kembali IPK-TM yang telah diberikan kepada ketua kelompok tani Lalere Jaya. Tak lama kemudian, Lembaga Adat To Sinduru turut mengirimkan surat kepada Bupati Donggala. Subtansinya sama, yaitu meminta pencabutan izin pengelolaan lahan di wilayah adat To Sinduru. Puncaknya, masyarakat hukum adat To Sinduru melakukan aksi turun ke jalan sebagai sikap serius penolakan praktek pembalakkan kayu di wilayah adat mereka.

Keberatan-keberatan yang disampaikan masyarakat hukum adat To Sinduru berimbas pada meningkatnya ketegangan. Seakan tak mau kalah, ketua kelompok tani Lalere Jaya bersama pendukungnya menghembuskan berita-berita pemutar-balikan fakta, mengatasnamakan institusi Al-Khaerat

135 Unsur-unsur Negara: (1) Syarat De Jure meliputi Wilayah (TerriTory), Pemerintah (Government) dan Rakyat (People); (2) Syarat De FacTo yaitu ada pengakuan dari Negara lain atau Kedaulatan (Souvereignity)

serta menjalankan teror dan pengancaman di dalam Ngata Tuva. Untuk menghindari terciptanya konflik horisontal, beberapa Totua Ngata To Sinduru bertemu dengan Pimpinan Pusat Al-Khaerat di Palu. Pertemuan ini bermaksud menjelaskan kepada pihak Al-Khaerat, bahwa masyarakat hukum adat To Sinduru tidak mempersoalkan pemberian tanah hibah mereka. Inti persoalan adalah konsep pengelolaan tanah hibah tersebut yang telah melibatkan seorang pengusaha kayu yang bertindak sembrono dan merusak. Berdasarkan informasi tersebut, Pimpinan Pusat Al-Khaerat dapat memahami titik soal sebenarnya dan menyatakan mendukung keinginan masyarakat Tuva. Dengan dasar itu, terhentilah aktifitas kelompok tani Lalere Jaya di lokasi tanah hibah dan wilayah lainnya.

Gambar VIII
Alur Konflik Tenurial Kasus II



III.2. Dampak Terhadap Keberadaan Masyarakat hukum Adat Sinduru.

Berikut gambaran dampak relasi kebijakan daerah Sulawesi Tengah dengan konflik tenurial To Sinduru :

1. Dampak dari kasus CV Satria Abadi dan KUD Singgani ;
   - Dampak material.
     a. Berkurangnya pendapatan.
        - Terganggunya roda ekonomi masyarakat hukum adat To Sinduru. Masyarakat terpaksa meninggalkan sementara lahan pertanian mereka untuk ikut aktif memperjuangkan penuntasan kasus ini. Akibatnya, hasil pertanian masyarakat berkurang dari yang biasanya.
        - Penyerobotan kebun-kebun masyarakat. Praktek illegal loging yang dilakukan oleh CV Satria Abadi dan KUD Singgani menyebabkan beberapa anggota masyarakat hukum adat To Sinduru kehilangan lahan pertanian.
        - Perubahan kondisi lingkungan. Pertama, sebelum berlaku Otonomi Daerah, wilayah Ngata Tuva sudah beberapa kali mengalami kegiatan-kegiatan eksploitasi yang merusak hutan oleh pihak luar (pejabat pemerintah, pengusaha dan lain-lain). Masuknya CV Satria Abadi dan KUD Singgani, semakin memperparah kerusakan kawasan hutan adat To Sinduru. Kerusakan hutan tersebut mengurangi manfaat yang dapat diperoleh guna mendukung pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat (terjadi penurunan jumlah dan kualitas SDA seperti kayu ramuan rumah). Kedua, kerusakan hutan di daerah barat Ngata Tuva, mempengaruhi peningkatan intensitas bencana alam seperti erosi dan banjir yang menimpa masyarakat hukum adat To Sinduru. Ketiga, hama hewan (monyet, babi, burung dan lain-lain) telah mengganggu dan menurunkan hasil pertanian masyarakat. Hal ini dihubungkan dengan kegiatan-kegiatan eksploitasi hutan yang tidak memperhatikan keseimbangan alam.
        - Masyarakat hukum adat To Sinduru tidak bisa melakukan perluasan lahan pertanian atau redistribusi tanah kepada anggota-anggota komunitas yang membutuhkan areal bercocok-tanam.

     b. Sosial.
        Tercipta keresahan dalam masyarakat hukum adat To Sinduru. CV Satria Abadi dan KUD Singgani merasa kegiatannya resmi secara legal formal. Masyarakat hukum adat To Bangga merasa wilayah pengelolaan CV Satria Abadi dan KUD Singgani, masih di wilayah adat To Bangga. Sedang masyarakat hukum adat To Sinduru

menyatakan pengelolaan itu, sudah melangkahi wilayah kedaulatan To Sinduru. Masing-masing pihak mempunyai landasan klaim yang berbeda. Ketegangan sosial hampir saja membuahkan pergesekan fisik di antara mereka. Apalagi sejumlah anggota Masyarakat hukum adat To Sinduru, kehilangan kebunnya karena diserobot oleh CV Satria Abadi dan KUD Singgani.

c. Politik.
- Lembaga Adat To Sinduru terutama para Totua Ngata mengalami gangguan terhadap kewenangan mereka mengontrol dan mengatur pemanfaatan sumber daya alam di kawasan hutan adat To Sinduru. Lembaga Adat To Sinduru sebagai organisasi rakyat berkultur budaya tak berdaya menerapkan hukum adat pada pihak-pihak dari luar Masyarakat hukum adat To Sinduru.
- Kontruksi kebijakan-kebijakan yang dihasilkan Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah membawa dampak buruk pada eksistensi sistem penguasaan masyarakat hukum adat To Sinduru atas sumber daya alam di kawasan hutan adat mereka.
- Daya kerja hukum adat To Sinduru melemah.

- Dampak non material:

a. Secara spiritual.
Hilangnya ikatan emosional To Sinduru dengan beberapa kawasan hutan adat mereka.

b. Melemahnya pengetahuan lokal pada tataran prosedur dan nilai:
- Sistem tenurial To Sinduru mengalami kekacauan konsep. Kawasan-kawasan hutan yang sebenarnya terlarang (Taolo,Ombo), tercemar oleh kegiatan-kegiatan eksploitasi hutan.
- Penghancuran nilai Katuvua, yaitu suatu pedoman kearifan lokal To Sinduru dalam mengelola hasil-hasil hutan yang dipandang sebagai unsur pelengkap kehidupan manusia yang harus di jaga.
- Intervensi kebijakan daerah seperti SK Bupati dan perangkat kebijakan lainnya telah menggiring To Sinduru untuk menyelesaikan konflik/masalah di luar dari mekanisme hukum adat. Padahal menurut hukum adat To Sinduru, penyelesaian konflik yang terjadi di kawasan Hohora Ta/milik umum, mesti melewati jalur peradilan adat setempat.

2. Dampak Kehadiran Kasus Kelompok Tani Lalere Jaya.
   - Dampak material:
     a. Berkurangnya penghasilan.
        - Aktifitas bercocok-tanam masyarakat hukum adat To Sinduru terganggu sehingga mempengaruhi pendapatan mereka (hasil pertanian berkurang).
        - Terjadi bencana erosi. Sebagian kebun-kebun masyarakat hukum adat To Sinduru di sebelah barat Ngata Tuva rusak akibat bencana ini.

     b. Sosial
        - Timbul keresahan dalam masyarakat. Pemegang IPK-TM (pengusaha) selaku ketua kelompok tani Lalere Jaya melakukan teror dan intimidasi terhadap anggota-anggota Masyarakat hukum adat To Sinduru serta para Totua Ngata yang menolak keberadaan mereka.
        - Beberapa kali benturan fisik hampir saja terjadi antara masyarakat hukum adat To Sinduru dengan ketua kelompok tani Lalere Jaya bersama pendukungnya.
        - Kekhawatiran munculnya konflik horisontal dengan isu SARA. Al-Khaerat sebagai institusi agama Islam memiliki massa yang sangat besar di daerah Sulawesi Tengah. Di sisi lain, beberapa tokoh adat To Sinduru menganut agama Nasrani. Inilah yang dimanfaatkan oleh pemegang IPK-TM.
        - Menimbulkan keresahan masyarakat Ngata/Desa tetangga (Salua). Ditemukan indikasi kuat pemegang IPK-TM terlibat pencurian kayu di wilayah Ngata Salua (Kalapini).

     c. Politik

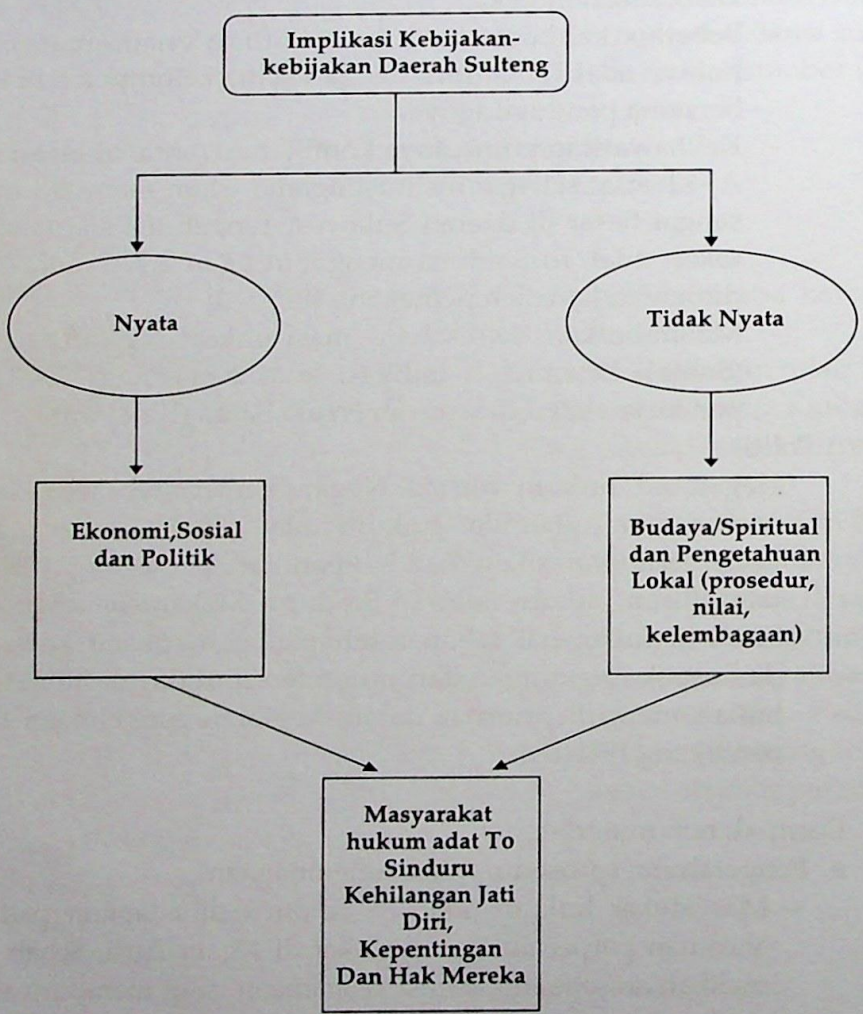
        Hegemoni hukum formal Negara/Pemerintah terhadap norma-norma atau nilai-nilai hukum adat selama ini mengakibatkan kecenderungan sikap ketidak-patuhan pemegang IPK-TM pada tata aturan hukum adat To Sinduru. Mekanisme atau konsep To Sinduru mengenai tahapan-tahapan pembukaan kawasan hutan dan aspek lingkungan dari hutan tersebut (layak-tidaknya di olah) bukan menjadi prioritas dalam kegiatan pengelolaan hutan oleh pemegang IPK-TM.

   - Dampak non material:
     a Pengetahuan (prosedur, nilai, kelembagaan).
        - Masyarakat hukum adat To Sinduru dihadapkan pada keadaan ancaman perpecahan masyarakat di Ngata Tuva. Sebab konflik ini melibatkan sebuah institusi keagamaan yang mempunyai pengaruh

besar di masyarakat. Akibatnya nilai Hintuvu (persaudaraan/ kebersamaan antara manusia) kehilangan makna.

- Pada kasus kedua, Lembaga Adat To Sinduru tak dapat menerapkan fungsinya sebagai lembaga peradilan rakyat dalam menuntaskan pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan ketua kelompok tani Lalere Jaya/pemegang IPK-TM.
- Efek dukungan kebijakan-kebijakan daerah terhadap kelompok tani Lalere Jaya menyebabkan munculnya sikap acuh tak acuh ketua kelompok bersangkutan pada landasan nilai Katuvua To Sinduru (konsep kearifan lokal) dan mengabaikan peringatan-peringatan para Totua Ngata.

Gambar. X
Dampak Kebijakan Daerah



IV. ANALISA KEBIJAKAN DAERAH SULAWESI TENGAH Dan KABUPATEN DONGGALA YANG BERPOTENSI MENIMBULKAN KONFLIK DI SEKITAR/DALAM KAWASAN HUTAN

IV.1. Peraturan Daerah Sulawesi Tengah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Daerah Penyangga Taman Nasional Lore Lindu.

Pada 16 Oktober tahun 2006, Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah menetapkan sebuah Peraturan Daerah tentang Daerah Penyangga Taman Nasional Lore Lindu (Lembaran Daerah Propinsi Sulteng 2006 No.6). Perda ini memandang TNLL sebagai salah satu kawasan konservasi sumber daya alam hayati yang memiliki multifungsi sehingga patut dilindungi kelestariannya. Oleh sebab itu, ditetapkanlah suatu wilayah yang menjadi daerah penyangga TNLL. TNLL mempunyai luas wilayah 217.991,18 Ha yang meliputi wilayah administratif Kabupaten Poso dan Kabupaten Donggala. Sedang penetapan daerah penyangga TNLL lebih luas lagi yaitu 503.738 Ha (termasuk lintas wilayah Kabupaten). Penetapan Perda tersebut malah menambah kerumitan masalah masyarakat hukum adat di Sulawesi Tengah terutama menyangkut keberadaan serta pengakuan hak mereka di sekitar dan di dalam kawasan hutan.

Daerah penyangga TNLL terletak di luar dari kawasan TNLL yang dapat berupa kawasan hutan lain, tanah Negara bebas maupun tanah yang dibebani hak (pasal 2 Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006). Ada kriteria suatu wilayah tergolong daerah penyangga TNLL yaitu pertama, secara geografis mempunyai batas dengan kawasan TNLL. Kedua, secara ekologis dinilai bisa mempengaruhi keadaan kawasan TNLL (baik dari dalam maupun dari luar kawasan TNLL). Ketiga, mampu membentengi/melindungi aneka ragam gangguan yang berasal dari dalam maupun dari luar kawasan TNLL (pasal 3 Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006).

Melihat pengertian dan kriteria daerah penyangga, timbullah suatu pertanyaan. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa banyak masyarakat hukum adat yang telah lama berdomisili di sekitar kawasan TNLL. Kebun-kebun, sawah atau tanah milik serta pemukiman mereka, berdampingan dengan tapal batas TNLL. Di Ngata Tuva, kebun-kebun dan pemukiman mereka, begitu dekat dengan kawasan TNLL. Bila menyimak isi dari pasal 21 huruf d Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006 "pengakuan/perlindungan hak-hak keperdataan masyarakat setempat ", kekhawatiran akan hilangnya hak-hak masyarakat hukum adat Sinduru menjadi tak beralasan. Namun kepercayaan terhadap pengakuan hak-hak keperdataan masyarakat setempat dimentahkan oleh penafsiran istilah **"masyarakat setempat"** yang digunakan oleh pemerintah daerah Sulawesi Tengah. Menurut Perda ini (pasal 1 angka

18 Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006), **"masyarakat setempat"** adalah **"orang seorang, kelompok orang yang berbadan hukum mendiami daerah penyangga TNLL".**

Jadi unsur-unsur masyarakat setempat terdiri atas :

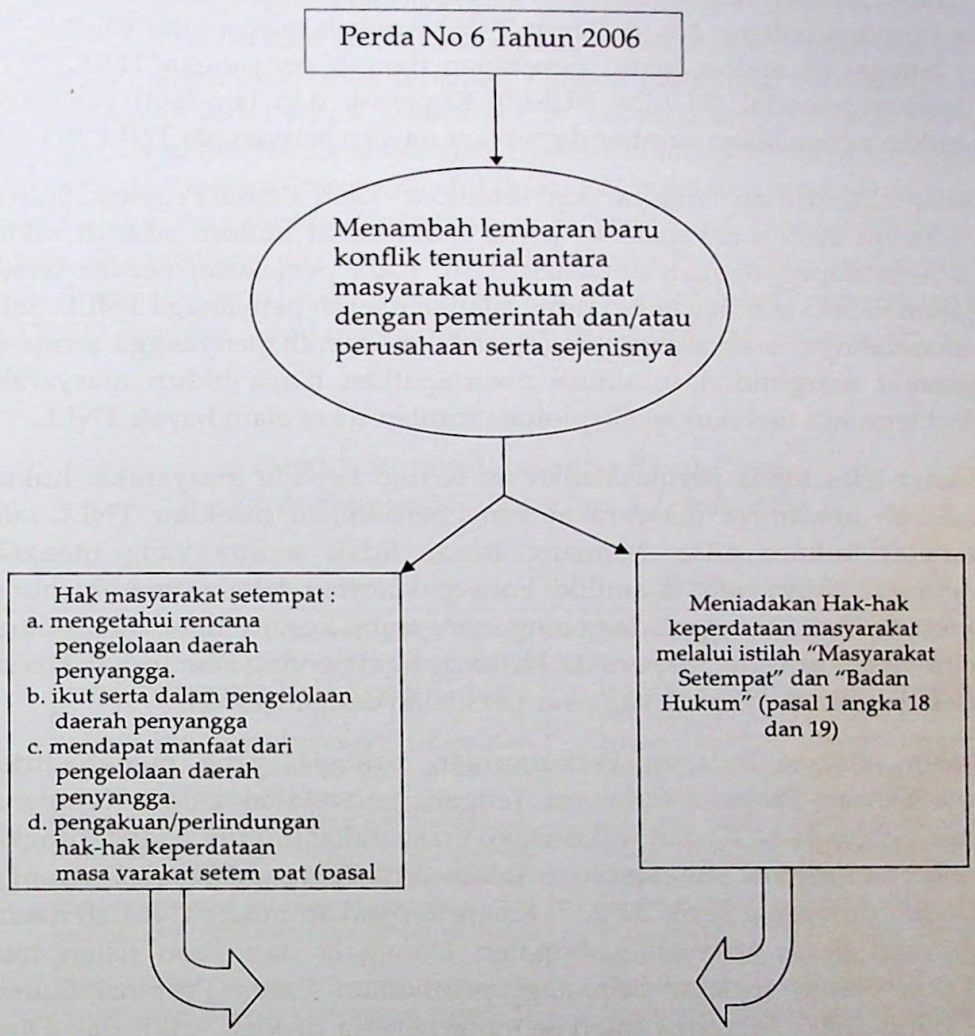
- Seseorang atau kelompok/kumpulan orang
- Berbadan hukum
- Mendiami daerah penyangga TNLL.

Selanjutnya pasal 1 angka 19 Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006 menyatakan bahwa yang disebut "Badan hukum" adalah "sekumpulan orang dan atau modal yang merupakan kesatuan baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik Negara atau Daerah dengan nama dan bentuk apapun, firma, kongsi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi yang sejenis bentuk usaha tetap dan bentuk badan lainnya". Kalau pada pasal 1 angka 18, masih ada tempat bagi "orang seorang" untuk menjadi bagian dari badan hukum, tetapi pada pasal 1 angka 19 Perda yang sama menyatakan hanya "kumpulan/sejumlah orang dan atau modal " yang dapat di sebut badan hukum. Sementara di satu sisi terdapat pengaburan pengertian tentang 'masyarakat setempat', di sisi lain ada pengertian masyarakat yaitu "sejumlah orang yang hidup bersama di suatu tempat, yang terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama atau kumpulan individu yang menjalin kehidupan bersama sebagai satu kesatuan yang besar, yang saling membutuhkan, memiliki ciri-ciri yang sama sebagai kelompok."[136]

Bila berpegangan pada arti "masyarakat setempat" versi Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006, harus "berbadan hukum", berarti selama masyarakat tersebut tidak berbentuk badan hukum (sesuai jenis badan hukum Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006) walau sudah sekian lama mendiami wilayah tertentu, dinilai bukan kategori "masyarakat setempat"

136 Drs. Peter Salim, MA. dan Yenny Salim, Bsc. Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer, hal 945 Edisi Pertama. Modern English Press, Jakarta 1991. Dan Badudu-Zain. Kamus Umum Bahasa Indonesia, Hal 872. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 2001.

Gambar XI.
Skema Alur Pemikiran Perda Propinsi Sulawesi Tengah No.6 Tahun 2006



Bagaimana dengan keberadaan masyarakat hukum adat yang sejak lama tinggal berdekatan dengan kawasan TNLL? Apakah mereka tidak tergolong sebagai "masyarakat setempat"?

Berkaitan hak masyarakat setempat, pasal 21 Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006 huruf c dan d menyatakan bahwa "masyarakat setempat mempunyai hak menikmati manfaat yang diperoleh karena imbas pengelolaan daerah penyangga TNLL" dan "mengakui atau melindungi hak perdata masyarakat setempat". Kemudian pasal 11 huruf c Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006, menyatakan "pengelolaan daerah penyangga TNLL bermanfaat

guna peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat yang tinggal di daerah penyangga".

Timbul pertanyaan, masyarakat mana yang dimaksud pasal 11 dan 21 Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006? Apakah masyarakat yang benar-benar tinggal di sekitar lokasi penetapan daerah penyangga TNLL? Atau masyarakat pemodal (BUMN, BUMD, Koperasi, dan lain-lain) yang akan melakukan pengelolaan sumber daya alam daerah penyangga TNLL?

Kerancuan istilah "masyarakat setempat" oleh Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006 menyebabkan posisi masyarakat hukum adat di sekitar TNLL berhadapan dengan ancaman baru. Pada penjelasan perdea terseut dikatakan bahwa ada tiga jenis permasalahan daerah penyangga TNLL. Salah satu masalahnya, masyarakat yang berada di daerah penyangga termasuk **masyarakat marginal.** Dan untuk mendapatkan biaya hidup masyarakat tersebut terpaksa melakukan eksploitasi sumber daya alam hayati TNLL.

Secara jelas fokus permasalahan ini tertuju kepada masyarakat hukum adat. Sebab umumnya masyarakat yang berdomisili disekitar TNLL ialah masyarakat hukum adat. Memang benar tidak semua yang mengaku masyarakat hukum adat memiliki konsep kearifan lokal terhadap hutan. Akan tetapi tidak benar pula langsung mengambil kesimpulan kalau seluruh masyarakat hukum adat itu perusak hutan. Sangat penting Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah mendudukkan akar persoalan dengan jernih.

Dalam diskusi bulanan Perkumpulan Bantaya, yang menghadirkan anggota Dewan Propinsi Sulawesi Tengah, perwakilan Dinas Kehutanan Propinsi, beberapa NGO dan wakil-wakil masyarakat hukum adat, terungkap bahwa Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006 Tentang Daerah Penyangga TNLL telah dirancang sejak 2002.[137] Kasus kerusakan hutan TNLL di daerah Dongi-dongi lintas wilayah Kabupaten Donggala dan Poso (jalan trans Palu-Palolo-Napu) melatar belakangi pembuatan Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006. Menurut salah seorang peserta diskusi wakil dari Dinas Kehutanan Propinsi Sulawesi Tengah, dana penggodokan Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006 berasal dari dana CSIDP (Project Central Sulawesi Integrated Area Conservation Development Program). Tugas penyusunan draftnya, diserahkan kepada sebuah lembaga di Universitas Tadulako. Karena penyusunan draft Raperda tidak berjalan dengan baik, tugas ini di ambil-alih oleh sebuah LSM. Lagi-lagi rencana penyusunan draft terhambat, sehingga akhirnya DPRD Propinsi, Dinas Kehutanan serta beberapa pihak lain menyelesaikan tugas penyusunan Draft Raperda tersebut pada tahun 2006 (jangka waktu penyusunan selama 2 bulan).[138]

137 Diskusi Bulanan Perkumpulan Bantaya, Palu (28 April 2007).
138 Ibid.

Kesan terburu-buru dalam proses penyusunan Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006, jelas tertangkap. Karena menggunakan dana proyek CSIDP untuk membiayai penyusunan Perda (dari tahun 2002), maka penggunaan dana ini harus dipertanggungjawabkan dengan menyelesaikan draft Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006 atau menanggung beban pengembalian dana CSIDP disebabkan target yang tidak tercapai. Tingkat partisipasi masyarakat dalam perumusannya pun hampir tidak terlihat. Seorang anggota DPRD Propinsi Sulawesi Tengah selaku narasumber diskusi bulanan Bantaya menyatakan, bahwa Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006 bukanlah produk hukum yang bersifat baku. Pencabutan Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006 dapat saja terjadi, jika memang ada acuan sesuai Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi termasuk ada tawaran konsep yang lebih baik sebagai masukan ke DPRD Propinsi, demi penyempurnaan Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006.

Tabel 1. Kontradiksi antar Pasal-Pasal Perda Propinsi Sulteng No. 6 Tahun 2006

Di Satu Sisi Menguntungkan	Di Sisi Lain Merugikan
- Meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat yang tinggal di daerah penyangga TNLL (pasal 11 huruf c) - Perlindungan terhadap cagar budaya dan adat masyarakat yang tinggal di daerah penyangga (pasal 15 huruf a). - Peningkatan ekonomi dan pemberdayaan masyarakat yang tinggal di daerah penyangga dan enclave yang disesuaikan dengan potensi sumber daya alam dan kondisi geografis setempat (pasal 15 huruf d). - Mengetahui secara terbuka rencana pengelolaan daerah penyangga (pasal 21 huruf a). - Menikmati manfaat yang diperoleh akibat pengelolaan daerah penyangga (pasal 21 huruf c) - Pengakuan/perlindungan hak-hak perdata masyarakat setempat (pasal 21 huruf d). - Setiap orang atau badan hukum yang melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud pada pasal 23 berlaku sanksi adat setempat (pasal 24).	- Masyarakat setempat adalah orang seorang, kelompok orang yang berbadan hukum mendiami daerah penyangga (pasal 1 angka 18). - Badan hukum adalah sekumpulan orang dan atau modal yang merupakan kesatuan baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik Negara atau daerah dengan nama dan bentuk apapun, firma, kongsi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi sejenis bentuk usaha tetap dan bentuk badan lainnya (pasal 1 angka 19). - Lembaga lainnya adalah lembaga yang mempunyai program di TNLL serta daerah sekitarnya (pasal 1 angka 21). - Kemitraan adalah suatu bentuk kerjasama nirlaba antara pihak pengelola Daerah Penyangga dengan pihak lain dalam rangka optimalisasi fungsi TNLL dan Daerah Penyangga.

V. PENUTUP: KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

V.1. Kesimpulan

Ngata Tuva merupakan suatu wilayah yang memiliki keunikan. Selain sebagai pertemuan beberapa budaya, baik budaya Kulawi, budaya Kaili dan budaya-budaya lain. Warganya juga merupakan gabungan dari sejumlah etnis. Karena masyarakat Ngata Tuva bersifat heterogen, dan pengaruh dunia luar terhadap kampung ini begitu besar. Masyarakat asli Ngata Tuva menyebut dirinya dengan sebutan To (orang) Sinduru. Sebenarnya banyak perubahan-perubahan yang dialami masyarakat hukum adat To Sinduru, utamanya setelah memasuki kemerdekaan Republik Indonesia. Namun perubahan yang dimaksud tidak sekaligus merubah pondasi atau esensi dari konsep kebudayaan To Sinduru sejak dahulu.

Ada dua landasan nilai yang sangat mempengaruhi hukum adat To Sinduru yaitu Hintuvu dan Katuvua, yang secara langsung mengkontruksikan pola hubungan mereka baik sesama manusia maupun dengan alam. Pengalaman-pengalaman interaksi dalam kehidupan mereka menjadi sebuah hikmah dan pelajaran bagi To Sinduru. Konsep kearifan lokal berlaku sejak dahulu sebab nilai-nilai tersebut memang lahir dari pengalaman kehidupan dari nenek moyang mereka yang diwariskan secara turun-temurun.

Pada dasarnya sistem tenurial To Sinduru mencakup kawasan hutan, air, sawah, kebun dan segala kekayaan alam yang ada di wilayah adatnya. Kepemilikan komunal biasa disebut "Tana Totuata". Seluruh wilayah adat To Sinduru masuk dalam kategori "Tana Totuata". Namun di wilayah-wilayah tertentu, melekat hak individu yang disebut "Tana Totuaku". Oleh sebab itu atas tanah-tanah milik pribadi ataupun keluarga tetap akan berlaku nilai-nilai kearifan lokal To Sinduru tanpa terkecuali. Hal ini menandaskan bahwa kepentingan pribadi jangan sampai merugikan semua kepentingan anggota-anggota masyarakat yang ada di Ngata Tuva.

Memasuki masa Otonomi Daerah sampai saat ini, harapan-harapan masyarakat hukum adat To Sinduru akan adanya kemajuan perlindungan hak-hak atas wilayah adat mereka, belum juga menunjukkan peningkatan grafik dalam jaminan kepastian dari Pemerintah Daerah. Wilayah adat To Sinduru semakin menyempit. Hak-hak baru yang didukung secara legal formal bermunculan, sedang kebutuhan hidup masyarakat akan lahan pertanian dan pemukiman semakin tinggi. Efek dari semua itu berujung pada eksistensi masyarakat hukum adat To Sinduru.

Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah masih saja melanjutkan tradisi sistem pemerintahan sebelum Otonomi Daerah yang mengabaikan hak dan kepentingan masyarakat hukum adat. Alasan-alasan yang dikemukakan selalu berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Negara ini, walaupun di beberapa produk hukum Indonesia mengakui hukum dan hak masyarakat hukum adat. Makna Otonomi hanya sekadar dipahami sebagai penyerahan sebagian urusan-urusan Pemerintahan Pusat ke Pemerintahan Daerah tanpa menyentuh Otonomi yang diinginkan masyarakat, khususnya masyarakat hukum adat. Kasus-kasus seperti KUD Singgani dan CV Satria Abadi serta Kelompok Tani Lalere Jaya, merupakan cerminan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah yaitu kebijakan-kebijakan yang rentan menimbulkan konflik tenurial dalam masyarakat hukum adat. Kejelasan pengakuan hak masyarakat hukum adat atas sumber daya alam masih saja dibatasi dengan munculnya hak-hak baru yang diberikan secara langsung oleh Pemerintah Daerah.

V.2. Rekomendasi.

Rekomendasi riset ini adalah:

1. Untuk Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah
   - Mengakui dan melindungi hak-hak masyarakat hukum adat atas wilayah mereka sesuai amanat yang disampaikan Amandemen Undang-undang Dasar 1945, Pasal 18 B ayat (2); "Negara mengakui dan menghormati 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".
   - Mencabut Kebijakan Daerah berkaitan dengan pernyataan tanah Negara Bebas karena telah merugikan hak dan kepentingan masyarakat hukum adat To Sinduru.
   - Lebih cermat dalam menerbitkan Kebijakan-kebijakan yang bersentuhan dengan kepentingan masyarakat hukum adat To Sinduru.
   - Melakukan penataan kembali status kawasan hutan yang telah merugikan hak-hak masyarakat hukum adat To Sinduru.
   - Melakukan kontrol atau pengawasan terhadap hak-hak baru para pemodal dan menjamin kepastian hak-hak masyarakat hukum adat To Sinduru di suatu wilayah yang sama.
   - Segera mengakomodir kejelasan hak-hak masyarakat hukum adat atas kawasan hutan adat dalam bentuk Peraturan Daerah Propinsi Sulawesi Tengah.

- Membuka ruang partsipasi masyarakat hukum adat dalam pembuatan kebijakan-kebijakan daerah yang berkenaan dengan rencana pengelolaan ruang wilayah adat mereka.

2. Untuk masyarakat hukum adat
   Meningkatkan posisi tawar masyarakat hukum adat To Sinduru melalui transformasi pengetahuan dalam hal:
   - Mengintensifkan pelatihan-pelatihan hukum kritis bagi masyarakat hukum adat To Sinduru.
   - Mengintensifkan diskusi-diskusi tingkat kampung.
   - Konsolidasi dan penyadaran rasa senasib-sepenanggungan antar komunitas-masyarakat hukum adat di Sulawesi Tengah.
   - Membangun konsorsium yang meliputi seluruh masyarakat hukum adat di Sulawesi Tengah dalam rangka memperjuangkan pengakuan hak-hak mereka khususnya pada kawasan hutan.

Lampiran



Salah satu Tapal Batas Taman Nasional yang berada di tengah-tengah kebun milik masyarakat hukum adat To Sinduru.



Tampak sebuah Gubuk Pertanian yang berada dalam Kawasan Taman Nasional Lore Lindu.



Kawasan TNLL telah mencaplok salah satu kebun kakao milik masyarakat hukum adat To Sinduru



Kawasan Hutan sebelah barat Ngata Tuva yang sering menjadi sasaran HPH, IPK dan kegiatan illegal loging oleh para pengusaha dan pihak-pihak lain (sekitar 50% masuk dalam wilayah Hutan Lindung Gawalise)

DAFTAR PUSTAKA

Afiff, Suraya (2004) Definisi dan Konsep Tenurial, Makalah disampaikan dalam Lokakarya Peningkatan Kapasitas. Kerjasama Yayasan Kemala dan KARSA. Yogyakarta, 11-16 Mei 2004.

Anwar, Chairul (1997) *Hukum Adat Indonesai Meninjau Hukum Adat Minangkabau*. Jakarta: PT. Rineka Cipta, Jakarta.

Apeldorn, L.J. Van (1962) *Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlance. Pih.* Cetakan Ke Delapan. Jakarta Noor Komala d/h NOORDHOFF-KOLF-N.V.

A'raf, Al dan Awan Puryadi (2002) *Perebutan Kuasa Tanah*, Pengantar Munir. Yogyakarta: Lapera.

Badudu-Zain (2001) *Kamus Bahasa Indonesia Umum*. Jakarta: Sinar Harapan.

Bantaya (2005) Studi Peradilan Adat: Wilayah Studi Ngata Tuva dan Boya Bou Marena Ngata Bolapapu (draft).

Colchester, Marcus, Norman Jiwan, Andiko, Martua Sirait, Asep Yunan F, A.Surambo dan Herbert Pane (2006) Tanah yang Dijanjikan, Minyak Sawit dan Pembebasan Tanah di Indonesia: Implikasi Terhadap Masyarakat Lokal dan Masyarakat Hukum Adat". Bogor: Forest Peoples Programe, Perkumpulan Sawit Watch, HuMa dan The World Agroforestry Centre.

Ebenezer, Acquaye (1984) "Principles and Issues", dalam L*and Tenure and Rural Productivity in the Pacific Island*, Ebenezer acquaye dan Ronald G. Crocombe (eds), FAO. 1984.

Fauzi, Noer dan I Nyoman Nurjaya (2000). *SDA UNTUK RAKYAT (Modul Lokakarya Penelitian Hukum Kritis-Partisipatif Bagi Pendamping Hukum Rakyat)*. Cetakan Ke I. Jakarta: ELSAM.

Jamal, Mid (Tanpa tahun) *Menyigi Tambo Alam Minangkabau*, Tropic Bukit tinggi

LBH Padang (2005) *Kearifan Lokal dalam Pengelolaan SDA*. Jakarta: InsistPress.

Muhammad, Bushar Muhammad (1975) *Asas-asas Hukum Adat, Suatu Pengantar*. Cetakan ke 12. Jakarta: Pradnya Paramita.

Nurjaya, I Nyoman Nurjaya (2000) Konflik Dan Budaya Penyelesaian Konflik Dalam Masyarakat;Perspektif Antropologi Hukum". BSP-Kemala dan LATIN. Jember, Jawa Timur.

Nurjaya, I Nyoman Nurjaya (2002) Menuju Pengelolaan SDA Yang Adil, Demokratis dan Keberlanjutan;Perspektif Hukum dan Kebijakan. Jakarta: Deputi Bidang Pengembangan Kebijakan Kementrian Lingkungan Hidup dan Makalah dipresentasikan dalam Policy Dialogue Penyusunan Kebijakan Pengelolaan SDA dan Lingkungan Hidup, 6 Agustus 2002. Hotel Santika, Jakarta.

Nurjaya, I Nyoman Nurjaya (2003) Hukum dalam Perspektif Antropologi, Makalah dipresentasikan dalam Pelatihan Pemikiran Pluralisme Hukum.

Diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum UNTAD-YBH Bantaya-HuMa, Palu.
Prodjodikoro, Wiryono (1962) *Azas-azas Hukum Perdata*. Cetakan Ke Empat. Bandung: Penerbit Sumur.
Salim, Peter dan Yenny Salim (1991) *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*. Edisi I. Jakarta: Modern English Press.
Simarmata, Rikardo (2006) Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia. Jakarta: UNDP.
Wiradi, Gunawan (2001) *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria, Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, dalam Noer Fauzi dan Khrisna Ghimire. Yogyakarta: Laprea.
Yas, Abdias, Andri Santosa, Dahniar Andriani, Listyana dan Susilaningtias (2007) Potret Pluralisme Hukum Dalam Penyelesaian Konflik SDA, Pengalaman Dan Perspektif Aktivis". Jakarta: HuMa.

Peraturan

SK KAN No:09 Tentang Penetuan Ulayat Kaum dan Nagari
Perda Nomor 09 Tahun 200 Tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari
Perda nomor 18 tahun 2003 Tentang Pengaturan Pengambilan hasil Hutan Nonkayu
Tambo Adat Nagari Kambang, KAN, 2002,