



# Studi Kebijakan

Penguatan Tenurial Masyarakat  
Dalam Penguasaan Hutan

Kurnia Warman, Idris Sardi, Andiko, Gamma Galudra

World Agroforestry Centre  
Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum yang  
Berbasiskan Masyarakat dan Ekologis (HuMa)  
Packard Foundation



# Studi Kebijakan

Penguatan Tenurial Masyarakat  
Dalam Penguasaan Hutan

Kurnia Warman, Idris Sardi, Andiko, Gamma Galudra

World Agroforestry Centre  
Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum yang  
Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa)  
Packard Foundation

### Sitasi

Warman K, Sardi I, Andiko, Galudra G. 2012. Studi Kebijakan Penguatan Tenurial Masyarakat Dalam Penguasaan Hutan. Bogor, Indonesia. World Agroforestry Centre - ICRAF, SEA Regional Office and Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum yang Berbasiskan Masyarakat dan Ekologis (HuMa). 111p.

Buku ini diterbitkan atas kerjasama World Agroforestry Center, Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum yang Berbasiskan Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Packard Foundation.

### Hak cipta

The World Agroforestry Centre (ICRAF) mempunyai hak cipta untuk publikasi dan halaman webnya namun mendorong duplikasi, tanpa perubahan, dari materi yang bertujuan tidak ekonomi (non-komersial). Diperlukan kutipan yang tepat dalam semua hal. Informasi yang dimiliki oleh orang lain yang memerlukan izin harus ditandai. Informasi yang disediakan oleh ICRAF, berdasarkan pengetahuan yang terbaik, adalah benar namun kami tidak menjamin informasi tersebut dan kami juga tidak bertanggung jawab terhadap kesalahan yang ditimbulkan dari penggunaan informasi tersebut.

Link situs yang ICRAF sediakan memiliki kebijakan sendiri yang harus dihormati/dihargai. ICRAF menjaga database pengguna meskipun informasi ini tidak disebarluaskan dan hanya digunakan untuk mengukur kegunaan informasi tersebut. Tanpa pembatasan, silahkan menambah link ke situs kami [www.worldagroforestrycentre.org](http://www.worldagroforestrycentre.org) pada situs anda atau publikasi.

ISBN 978 979 3198 61 3

### Tim penulis

Kurnia Warman (Kurnia\_Warman@yahoo.com), Idris Sardi (awanhalimun@yahoo.com), Andiko (andiko@huma.or.id) dan Gamma Galudra (g.galudra@cgiar.org)

### World Agroforestry Centre

ICRAF Asia Tenggara  
Jl. CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang, Bogor 16115  
PO Box 161, Bogor 16001, Indonesia  
Ph: +62 251 8625415  
Fax: +62 251 8625416  
Email: [icraf-indonesia@cgiar.org](mailto:icraf-indonesia@cgiar.org)  
<http://www.worldagroforestry.org/sea>

Foto sampul: Asep Ayat

Kredit foto: Asep Ayat, Putra Agung, Vidya Fitriani

Disain dan tata letak: Tikah Atikah (t.atikah@cgiar.org)

## Ringkasan eksekutif



Studi yang bertema “Studi Kebijakan Penguatan Tenurial Masyarakat Dalam Penguasaan Hutan” ini hadir ketika mekanisme Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) dan ekspektasi pasar karbon membawa pemahaman baru tentang hak atas tanah dan sumber daya alam. Isu pokok dalam perdebatan REDD adalah: i) siapa yang memiliki, atau dapat mengklaim, hak untuk mengemisi, menjual karbon, atau menawarkan investasi bagi upaya penurunan emisi; dan ii) siapa yang memiliki, atau dapat mengklaim, hak untuk menerima imbalan penurunan emisi, sehingga perdebatan REDD ini juga memperdebatkan mengenai kepastian tenurial hutan.

Berdasarkan hal itu, sebagai upaya pengembangan dan perbaikan instrumen tenurial yang menjamin masyarakat adat dan lokal untuk menguasai tanah dan lansekap serta memastikan sistem imbalan bagi masyarakat, khususnya dalam praktek REDD, studi ini dimulai dengan mencoba mencari jawaban dari pertanyaan-pertanyaan berikut: 1) Seperti apa bentuk sistem tenurial yang saat ini disediakan oleh hukum dan kebijakan pemerintah, serta yang ada dan berkembang pada tingkat masyarakat, baik di dalam maupun di luar kawasan hutan? Analisis ini mencakup bentuk pengelolaan dan penguasaan tanah, beserta persoalan tumpang tindih klaim. 2) Bagaimana kesenjangan antara tujuan kebijakan dan praktek kebijakan di lapangan? 3) Bagaimana kebijakan mekanisme dan imbal jasa lingkungan berjalan, khususnya REDD?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, studi ini kemudian mengulas secara singkat pemikiran-pemikiran tentang tenure, hak atas tenure dan kepastian tenurial. Selanjutnya, buku ini juga mengulas pengaturan hukum mengenai pengaturan tenure atas tanah dan hutan, khususnya ruang-ruang hukum yang tersedia untuk masyarakat adat ataupun masyarakat lokal. Dalam kerangka berpikir mekanisme imbal jasa lingkungan, khususnya REDD, buku ini akan menggambarkan secara singkat salah satu perdebatan hukum penting mengenai hak atas karbon. Ulasan hak atas karbon ini penting dibahas dalam kerangka kompensasi atas kegiatan-kegiatan penyimpanan dan penyerapan karbon dalam skema REDD. Selain mengenai kajian-kajian normatif teori maupun kebijakan, buku ini juga akan membawa pembaca kepada temuan-temuan studi lapangan yang dilakukan di propinsi Sumatra Barat dan Jambi. Akan dijelaskan cara kerja seperangkat aturan normatif. Temuan-temuan studi ini akan dianalisis dalam pendekatan kepastian tenurial menurut hukum.

Studi ini menemukan bahwa dalam kacamata teori hukum, masyarakat tidak memiliki kepastian tenurial yang penuh untuk melindungi tanah-tanah

komunal mereka di bawah aturan pertanahan yang ada. Hal serupa terjadi di dalam ruang perizinan pemanfaatan hutan yang ada. Dalam konteks kehutanan, setiap perizinan pengelolaan hutan oleh masyarakat tidak memiliki mekanisme keluhan yang singkat dan sederhana serta murah untuk menyelesaikan setiap masalah dan sengketa yang timbul. Masyarakat juga tidak memiliki ruang yang cukup untuk menentukan arah kebijakan pengelolaan hutan, begitu juga halnya dengan durasi hak yang terbatas. Sehingga dalam situasi demikian akan sulit memastikan bahwa hak atas karbon dalam kerangka REDD itu akan secara efektif dimiliki oleh masyarakat.

# Daftar isi



Ringkasan eksekutif	i
Kata pengantar	ix
Bab 1. Pendahuluan	1
1.1. Latar belakang	1
1.2. Metode penelitian	3
1.3. Kerangka analisis	3
Bab 2. Selintas tentang tenure dan kepastian tenurial	7
2.1. Tenure dan hak tenurial	7
2.2. Kepastian tenurial	12
Bab 3. Pengaturan tenurial masyarakat dalam kebijakan pertanahan dan kehutanan	17
3.1. Tanah ulayat dalam hukum pertanahan	17
3.1.1. Konsep penguasaan tanah	17
3.1.2. Tanah komunal dan tanah privat	18
3.1.3. Penguasaan dan kepemilikan tanah menurut Hukum Agraria Indonesia	19
3.1.4. Pengakuan tanah komunal di Indonesia	20
3.2. Hak masyarakat untuk mengelola hutan dalam hukum kehutanan	23
3.3. Hak atas karbon dalam hukum Indonesia	30
Bab 4. Analisis kepastian tenurial dalam kebijakan pertanahan dan kehutanan	39
4.1. Penerapan kebijakan di lapangan	39
4.1.1. Sumatera Barat	39
4.1.1.1. Konsep penguasaan dan kepemilikan tanah	39
1. Penguasaan dan kepemilikan tanah menurut Hukum Adat Minangkabau	39
2. Struktur masyarakat dan pola penguasaan dan kepemilikan tanah	40
4.1.1.2. Model pengakuan tanah komunal di Sumatera Barat	45
1. Tanah komunal di Sumatera Barat	45

2. Tanah komunal dan kawasan hutan	47
3. Pengakuan tanah adat melalui sertifikasi tanah komunal	49
<b>4.1.2. Jambi</b>	<b>54</b>
4.1.2.1. Kebijakan Kabupaten Merangin dalam pengelolaan ruang dan sumberdaya alam	54
1. Kebijakan Kehutanan Kabupaten Merangin	57
2. Kebijakan Perkebunan Kabupaten Merangin	63
3. Kebijakan Pertambangan Kabupaten Merangin	67
4.1.2.2. Penguasaan dan pemanfaatan lahan serta pohon pada tingkat desa	68
A. Desa Tuo	68
1. Definisi Wilayah Desa	68
2. Penguasaan lahan dan pohon	69
a) Struktur penguasaan lahan dan pohon	69
b) Perubahan pola penguasaan lahan dan pohon	71
3. Pemanfaatan lahan dan pohon	73
a) Struktur pemanfaatan lahan dan pohon	73
b) Perubahan pola pemanfaatan lahan dan pohon	74
4. Social Insurance	75
B. Desa Baru Pangkalan Jambu	76
1. Definisi Wilayah Desa	76
2. Penguasaan lahan dan pohon	78
a) Struktur penguasaan lahan dan pohon	78
b) Perubahan pola penguasaan lahan dan pohon	79
3. Pemanfaatan lahan dan pohon	81
a) Struktur pemanfaatan lahan dan pohon	81
b) Perubahan pola pemanfaatan lahan dan pohon	81
4. Social Insurance	83
4.1.2.3. Issue pokok berkenaan dengan penguasaan dan pemanfaatan lahan dan pohon di tingkat desa	84
1. Definisi "Hukum Dualistik"	84
2. Dominasi pola produksi berbasis sumberdaya alam	86
3. Posisi desa yang lemah dalam pengendalian sistem tenurial	86
4. Bentuk pengakuan negara terhadap Hak Adat/Ulayat	87
4.2. Analisis temuan lapangan	88
4.2.1. Cara pandang kebijakan dan aktor terhadap hak komunal	88
4.2.2. Keamanan tenurial pilihan-pilihan kebijakan mengenai tanah komunal	98
<b>Bab 5. Kesimpulan dan rekomendasi</b>	<b>103</b>
5.1. Kesimpulan umum	103
5.2. Rekomendasi umum	104

5.2.1. SUMATERA BARAT	104
5.2.1.1. Kesimpulan	104
5.2.1.2. Rekomendasi	105
5.2.2. JAMBI	106
5.2.2.1. Kesimpulan	106
5.2.2.2. Saran	107
D aftar pustaka	109

## Daftar tabel



Tabel 1.	Elemen Keamanan Tenure Menurut Hukum	4
Tabel 2.	Types of Property-Right Regime with Owners, Rights, and Duties	11
Tabel 3.	Peluang Pemanfaatan Hutan Oleh Masyarakat	26
Tabel 4.	Jumlah dan Luas Kecamatan serta jumlah desa dan kelurahan dalam masing-masing kecamatan dalam Kabupaten Merangin	55
Tabel 5.	Daftar perusahaan pertambangan yang memperoleh izin di Kabupaten Merangin	68
Tabel 6.	Pola penguasaan lahan di Desa Tuo dari masa pemerintahan kolonial Belanda hingga masa reformasi	71
Tabel 7.	Pola Pemanfaatan lahan di Desa Tuo dari masa pemerintahan kolonial Belanda hingga sekarang	74
Tabel 8.	Pola penguasaan lahan di Desa Baru Pangkalan Jambu dari masa pemerintahan kolonial Belanda hingga sekarang	80
Tabel 9.	Pola pemanfaatan lahan di Desa Baru Pangkalan Jambu sejak masa pemerintahan kolonial Belanda hingga sekarang	82
Tabel 10.	Tabel Kesempurnaan Hak	99
Tabel 11.	Identifikasi Keamanan Tenure Menurut Hukum	101

## Daftar gambar



<b>Gambar 1.</b>	Sengketa pertanahan klaim adat di Desa Senyerang, Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Jambi mendorong masyarakat setempat berdemo dan melawan pemerintah	23
<b>Gambar 2.</b>	Gagasan untuk mendapatkan ijin pengelolaan HKm, sekaligus pengakuan atas pengelolaan masyarakat atas hutan di Sesaot, Lombok, malah mendapatkan penentangan dari pihak Dinas Kehutanan Propinsi. Konflik kepentingan dan kewenangan di tingkat pemerintahan menjadi ancaman atas pengajuan ijin ini	30
<b>Gambar 3.</b>	Kepentingan pemerintah untuk mendapatkan bagian dari skema REDD telah mendorong Departemen Kehutanan menerbitkan ijin pengelolaan hutan desa pertama di Lubuk Beringin, Kabupaten Bungo, Jambi.	32
<b>Gambar 4.</b>	Skematis Tatanan Masyarakat Hukum Adat di Minangkabau	45
<b>Gambar 5.</b>	Peta Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Merangin	57
<b>Gambar 6.</b>	Peta Kawasan Hutan Kabupaten Merangin	58
<b>Gambar 7.</b>	Peta IUPHHK-HT PT. Jebus Maju	60
<b>Gambar 8.</b>	Peta Usulan Penetapan Areal Kerja Hutan Desa di Kabupaten Merangin	63
<b>Gambar 9.</b>	Kawasan hutan produksi eks HPH di Desa Tuo yang sedang dirambah dan ditanami kopi oleh pendatang	71
<b>Gambar 10.</b>	Akibat pengaruh pendatang, sebagian warga setempat mengkonversi tanaman kayu manis mereka dengan tanaman kopi. Kondisi ini berdampak pada perubahan penguasaan pohon di tingkat lokal	75
<b>Gambar 11.</b>	Peta Penggunaan Lahan Desa Baru Pangkalan Jambu	77
<b>Gambar 12.</b>	Desa Pangkalan Jambu yang berbatasan dengan wilayah Taman Nasional Kerinci Seblat.	79
<b>Gambar 13.</b>	Proses diskusi dengan aparat dan tokoh Desa Pangkalan Jambu mengenai aturan adat	83
<b>Gambar 14.</b>	Hak-hak atas tanah masyarakat adat, termasuk perkampungan masih sebatas pernyataan saja tanpa ada bukti legalitas yang dapat melindungi hak tersebut seperti hak-hak adat kasepuhan di dalam Taman Nasional Gunung Halimun-Salak	95



## Kata pengantar



Dalam 10 tahun terakhir ini, pertanyaan mengenai legalitas di Indonesia telah menjadi inti dari perdebatan pengelolaan hutan lestari dan penegakan hukum kehutanan. World Agroforestry Centre (ICRAF), bersama mitranya HUMA dan Q-BAR secara berkelanjutan melakukan penelitian yang telah mejadi suatu perdebatan yang substantif. Dengan munculnya REDD dan kesempatan untuk meningkatkan aliran dana kepada lanskap yang kaya akan karbon, pertanyaan mengenai legalitas atau pertanyaan mengenai siapa yang mempunyai hak milik atas suatu lanskap menjadi suatu hal yang lebih penting dari sebelumnya.

Kondisi tersebut di atas mejadi dasar dari penelitian "Studi Kebijakan: Penguatan Tenurial Masyarakat dalam Penguasaan Hutan". Hasil studi ini terfokus pada perkembangan dialog dan instrumen kepemilikan/penguasaan lahan yang dikembangkan oleh Direktorat Jenderal Planologi Departemen Kehutanan dan Badan Pertanahan Nasional sebagai bagian dari upaya untuk mendefinisikan dan mengimplementasikan hak yang tertera dalam hukum pertanahan dan kehutanan. Penelitian legalitas dan kebijakan nasional ini dilengkapi pula oleh analisis di tingkat provinsi dan kabupaten yang terdiri dari informasi proses legislasi pada tingkat lokal dan kerangka untuk deliniasi hak kolektif di dalam maupun di luar kawasan hutan yang ditetapkan oleh Negara.

Penelitian yang dilakukan oleh ICRAF dan beberapa mitranya diharapkan berkontribusi secara langsung terhadap kualitas negosiasi multi-pihak dalam rancangan definisi lanskap politik dan biofisik ini. Hasil spesifik dimaksudkan kepada definisi yang jelas mengenai hak kolektif pada tingkat nasional dan lokal serta implementasinya. Semua hal ini bertujuan untuk menetapkan hak kepemilikan untuk melengkapi jasa lingkungan terutama pengurangan CO<sub>2</sub>.

Beberapa pertanyaan yang diharapkan dapat dijawab dalam buku ini adalah:

1. Seberapa jauh 'legalitas' batas kawasan hutan di Indonesia diakui oleh berbagai pemangku kepentingan, khususnya oleh masyarakat maupun dari pemerintah daerah?
2. Apa saja tantangan dan problem yang dihadapi dalam penegakan 'legalitas' batas kawasan hutan?
3. Bagaimana dan instrumen apa saja yang dapat digunakan terhadap berbagai bentuk klaim akses dan kepemilikan oleh masyarakat atas tanah, baik hak kepemilikan individu maupun komunal?

4. Bagaimana isu kepastian legalitas berdampak pada isu hak karbon?
5. Sejauh mana kepastian legalitas akan berdampak kepada bisa atau tidaknya implementasi REDD di Indonesia?

Tim Penulis

# Bab 1. Pendahuluan



## 1.1 Latar belakang

Pemahaman tentang “imbal jasa lingkungan”, mekanisme Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD), dan ekspektasi pasar karbon membawa pemahaman baru tentang hak atas tanah dan sumber daya alam. Isu pokok dalam perdebatan REDD adalah: i) siapa yang memiliki, atau dapat mengklaim, hak untuk mengeluarkan emisi, menjual karbon, atau menawarkan investasi untuk upaya-upaya penurunan emisi; dan ii) siapa yang memiliki, atau dapat mengklaim, hak untuk menerima imbalan penurunan emisi. Perdebatan REDD ini menuntut kepastian tenurial. Sayangnya, bentuk instrumen tenurial yang diakui secara hukum (sebagai jawaban atas kepastian tenurial) belum mampu menjawab beragamnya bentuk pengelolaan dan penguasaan tanah masyarakat lokal/adat.

Di dalam Peraturan Menteri Kehutanan No. 36/2009 dijabarkan beberapa instrumen tenurial berupa pemegang ijin/hak pengelolaan di dalam kawasan hutan untuk masyarakat, seperti hutan desa, HKm (hutan kemasyarakatan), dan sebagainya. Selanjutnya, pemegang ijin/hak pengelolaan hutan tersebut dapat mengajukan IUP RAP-KARBON (ijin usaha pemanfaatan penyerapan karbon) dan/atau IUP PAN-KARBON (ijin usaha pemanfaatan penyimpanan karbon untuk dapat menerima imbalan penurunan emisi<sup>1</sup>. Namun, kesesuaian bentuk-bentuk pengakuan tenurial melalui hak pengelolaan hutan dengan bentuk pengelolaan dan penguasaan masyarakat yang ada di lapangan perlu dipertanyakan. Model-model hak pengelolaan hutan untuk masyarakat yang ditawarkan oleh negara dapat mengancam keberadaan bentuk pengelolaan dan penguasaan masyarakat lokal/adat. Selain itu model-model hak pengelolaan hutan tersebut dapat menjadi ranjau bagi pengembangan skema REDD dan pasar karbon. Kondisi ini juga berlaku di luar kawasan hutan.

Bentuk penguasaan tanah dan hutan masyarakat yang bersifat komunal belum terakomodasi dalam peraturan nasional, sehingga dirasakan adanya kebutuhan kejelasan untuk bentuk penguasaan seperti ini. Pengembangan hak atas hutan sebagai jawaban yang ditawarkan oleh pemerintah memerlukan pengujian lebih lanjut untuk melihat apakah jawaban ini sesuai dengan ekspektasi dan keberadaan pengelolaan dan penguasaan masyarakat.

---

<sup>1</sup> Pasal 2 Peraturan Menteri Kehutanan No. 36/2009 Tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan Dan/Atau Penyimpanan Karbon Pada Hutan Produksi Dan Hutan Lindung menyatakan bahwa; Usaha pemanfaatan Penyerapan Karbon dan/atau Penyimpanan Karbon (UP RAP- KARBON dan/atau UP PAN-KARBON) merupakan salah satu jenis usaha pemanfaatan jasa lingkungan pada hutan produksi dan hutan lindung.

## 2 • STUDI KEBIJAKAN

Begitu pula halnya dengan sertifikat komunal (kolektif) yang ditawarkan. Bukan hanya patut diuji, sertifikat ini perlu juga dipertanyakan karena telah menyebabkan konflik di dalam kelembagaan adat, seperti kasus yang terjadi di Sumatra Barat.

Syafitri (2005) mencatat telah banyak kebijakan yang dibuat pemerintah untuk melibatkan masyarakat lokal dalam pengelolaan hutan. Mulai dari tumpang sari, HPH (hak pengusahaan hutan) Bina Desa, Pengembangan Masyarakat Desa Hutan (PMDH), hutan desa, pemungutan hasil hutan, hutan kemasyarakatan, dan *social forestry* (perhutanan sosial). Meskipun demikian, ada tiga catatan menarik dalam hal penyediaan kepastian tenurial bagi masyarakat lokal. *Pertama*, pemerintah dalam hal ini Departemen Kehutanan cenderung mempertahankan posisi sebagai pemegang hak kuasa tunggal atas seluruh kawasan hutan. *Kedua*, belum ada kepercayaan penuh dari pemerintah kepada masyarakat lokal untuk melakukan pengelolaan kawasan hutan. Hal ini tampak dari kebijakan uji coba ataupun pemberian izin sementara untuk mengelola kawasan hutan. Implementasi elemen waktu yang menjadi prasyarat penting pada perwujudan kepastian tenurial belum dilakukan dengan baik. Bagaimana waktu tiga sampai lima tahun dapat menjadi insentif dalam investasi waktu dan tenaga guna melestarikan hutan? *Ketiga*, sebagai implikasi dari catatan *pertama* maka kepastian tenurial hanya ada pada derajat yang terbatas. Hal ini tidak cukup mendukung upaya pengembangan pluralisme hukum<sup>2</sup>.

Sementara itu, di luar kawasan hutan, tempat UUPA (undang-undang pokok agraria) berlaku, kepastian tenurial masyarakat juga terancam. Maria menjelaskan alasan UUPA menjadi penyumbang utama kehancuran sistem penguasaan tanah masyarakat adat. Ada tiga unsur yang saling berkaitan, yakni konsepsi Hak Menguasai dari Negara (pasal 2 UUPA), Pengakuan bersyarat atas apa yang disebut “tanah ulayat” (pasal 3 UUPA), dan Hukum Adat (pasal 5 UUPA)<sup>3</sup>.

Berdasarkan hal itu, untuk mengembangkan dan memperbaiki instrumen tenurial yang menjamin masyarakat adat dan lokal dalam menguasai tanah dan bentang lahan, juga memastikan sistem imbalan bagi masyarakat, khususnya dalam praktek REDD, dibutuhkan riset sebagai berikut: 1) analisis berbagai bentuk sistem tenurial yang saat ini disediakan oleh hukum dan kebijakan pemerintah, serta yang ada dan berkembang pada tingkat masyarakat, baik di dalam maupun di luar kawasan hutan. Analisis ini mencakup bentuk pengelolaan dan penguasaan tanah, beserta persoalan tumpang tindih klaim; 2) memahami kesenjangan antara tujuan kebijakan dan praktik kebijakan di lapangan; 3) memahami kebijakan mekanisme dan imbal jasa lingkungan, khususnya REDD.

Ketiga pertanyaan ini mengarahkan kita pada satu pokok masalah penting yang didiskusikan dalam implementasi REDD, yaitu mengenai tenure kawasan-kawasan yang menjadi uji coba REDD. Studi ini berusaha untuk menguji seberapa jauh kepastian tenurial masyarakat secara hukum.

<sup>2</sup> Syafitri, Myrna, 2005. Menegaskan Penguasaan Masyarakat Lokal Pada Kawasan Hutan, Sebuah Arena Bagi Pluralisme Hukum: Analisis Kebijakan Pasca Reformasi dalam Tanah masih Dilangit, Penyelesaian Masalah Penguasaan tanah dan kekayaan Alam Indonesia Yang Tak Kunjung Tuntas Di Era Reformasi, Yayasan Kemala, Jakarta, Halaman 275

<sup>3</sup> Maria Rita Ruwastuti, dalam Noer Fauzi, 1998. “Pengakuan Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat: Suatu Agenda Ngo Indonesia : Respons Terhadap Studi Tanah Adat- Proyek Administrasi Pertanahan”, <http://www.geocities.com/CapitolHill/Lobby/4297/index.html>

## 1.2 Metode penelitian

Kerangka jawaban dari pertanyaan-pertanyaan tersebut disusun berdasarkan serangkaian penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian kepustakaan dilakukan untuk mengumpulkan dan menganalisis peraturan perundang-undangan terkait dengan penguasaan dan pengelolaan hutan dan tanah, beserta dengan literatur-literatur pendukungnya.

Penelitian lapangan dilakukan di dua propinsi, yaitu Sumatra Barat dan Jambi. Peneliti lapangan mengumpulkan informasi tentang penguasaan tanah dan hutan di propinsi masing-masing untuk dibandingkan dengan pengaturan peraturan perundang-undangan nasional terkait.

## 1.3 Kerangka analisis

Untuk menganalisis hasil-hasil studi tersebut, tim mengambil elemen-elemen kepastian tenurial secara hukum yang dikembangkan oleh Myrna Syafitri. Menurut Safitri (2010), kepastian hukum tenurial mengacu pada adanya peraturan hukum dan institusi/lembaga-lembaga negara yang memungkinkan/mengizinkan para anggota masyarakat untuk memiliki hak kepemilikan yang kuat atas tanah dan sumber daya hutan dalam jangka waktu/durasi yang tepat, dan memiliki perlindungan atas hak-hak mereka. Place, Roth dan Hazell (1994), dan Lindsay (1998) telah mengembangkan tiga unsur kepastian tenurial yang berguna untuk mengamati tingkat keamanan hukum di dalam suatu situasi tertentu. Sesuai dengan kepentingan studinya, Safitri fokus pada hak pemilikan dari masyarakat hutan dan menggunakan ketiga unsur di atas untuk mendefinisikan unsur-unsur kepastian hukum tenure hutan sebagai berikut<sup>4</sup>:

- (i) kuatnya hak pemilikan masyarakat, yang berarti hak-hak tersebut harus memiliki dasar hukum yang jelas dan kuat, diberikan oleh pihak-pihak yang secara hukum memiliki wewenang (prinsip legalitas); hak-hak tersebut harus terformulasikan secara jelas dalam hal kriteria dan status hukum para pemegang hak, cakupan hak dan kewajiban, jenis dan batas-batas objek hak, sekaligus cara-cara para pemegang hak dapat mengeksklusikan (mengeluarkan) atau mengendalikan pihak-pihak luar dari dan pada tanah, serta sumber daya hutan mereka (prinsip kejelasan). Kemudian, hak-hak tersebut harus diberikan dalam suatu kumpulan hak (bundel) dengan cakupan paling luas, yang mengkombinasikan seluruh bentuk hak, mulai dari hak pemilikan, penggunaan, pengalih-tanganan (transfer), hingga kemampuan untuk memanfaatkan tanah dan sumber daya sebagai jaminan kredit (prinsip hak dengan cakupan paling luas);
- (ii) tepatnya jangka waktu/durasi hak, yang berarti para masyarakat pemegang hak memiliki hak atas tanah dan sumber daya hutan dalam jangka waktu yang cukup panjang agar mendapatkan insentif untuk berinvestasi di tanah dan sumber daya hutan mereka sehingga dapat memetik manfaatnya;

<sup>4</sup> Myrna Safitri, 2010, Forest Tenure In Indonesia: The Socio-Legal Challenges of Securing Communities' Rights, Universiteit Leiden, Hlm 28-29

## 4 • STUDI KEBIJAKAN

(iii) perlindungan hukum bagi hak pemilikan masyarakat, yang merujuk pada mekanisme yang dapat memberikan pemulihan hak yang efektif sebagai tanggapan atas permohonan masyarakat yang hak pemilikannya sedang (terancam akan) ditimpa oleh individu-individu lain atau negara secara tidak adil. Untuk mewujudkan perlindungan hukum, harus ada tiga kondisi kumulatif sebagai berikut:

- adanya legislasi (undang-undang) yang mengandung ketentuan-ketentuan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan pemerintah mengenai hak pemilikan mereka, baik yang mendukung atau yang merintang hak tersebut;
- adanya mekanisme-mekanisme keluhan yang dapat diakses dan efektif di institusi atau lembaga-lembaga negara untuk menangani berbagai keluhan masyarakat mengenai perlakuan yang tidak adil dari para petugas negara/orang lain berkaitan dengan hak-hak mereka;
- adanya mekanisme resolusi konflik termasuk proses yudisial yang dapat diakses, murah, dan adil.

Selanjutnya, untuk memudahkan analisis, tim studi kemudian membuat tabel untuk menganalisis temuan-temuan studi tersebut. Tabel tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Elemen Kepastian tenurial Menurut Hukum

ELEMEN	Hutan Adat	Hutan Untuk Tujuan Khusus	Hutan Desa	Hutan Masyarakat	Hutan Tanaman Rakyat	Sertifikat Tanah Komunal
Dasar Hukum (legalitas)	kriteria dan status hukum pemegang hak	ruang lingkup hak dan kewajiban	jenis dan batas-batas objek hak	cara menerapkan eksklusivitas hak		
Jangka Waktu yang Cukup Panjang						
Perlindungan Hak Milik	peraturan yang berisi ketentuan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan	Mekanisme menangani keluhan masyarakat	Mekanisme resolusi konflik yang mampu diakses, terjangkau dan wajar keberadaannya, termasuk proses peradilan			

Bagian pertama dari buku ini memberikan gambaran tentang latar belakang, metode, dan kerangka analisis yang digunakan untuk menganalisis hasil-hasil studi lapangan. Pada bagian kedua, pemikiran-pemikiran tentang tenure, hak atas tenure dan kepastian tenurial akan diulas secara singkat. Selanjutnya bagian ketiga akan mengulas pengaturan hukum mengenai pengaturan tenure atas tanah dan hutan, khususnya ruang-ruang hukum yang tersedia untuk masyarakat adat atau masyarakat lokal. Bagian ini juga akan mengulas secara singkat mengenai hak atas karbon dalam kacamata hukum. Penting untuk membahas hak atas karbon ini dalam kerangka kompensasi atas kegiatan-kegiatan penyimpanan dan penyerapan karbon dalam skema REDD. Pada bagian keempat, buku ini akan membawa pembaca kepada temuan-temuan studi lapangan yang dilakukan di propinsi Sumatra Barat dan Jambi. Temuan-temuan studi ini akan dianalisis dalam pendekatan kepastian tenurial menurut hukum dengan elemen-elemen yang tergambar di bagian atas. Bagian kelima akan memberikan beberapa kesimpulan dan rekomendasi atas hasil studi ini.



## Bab 2. Selintas tentang tenure dan kepastian tenurial



### 2.1. Tenure dan hak tenurial

Pembahasan-pembahasan hak masyarakat yang terkait dengan sumber daya alam dan lingkungan, serta agraria berada di dalam lingkaran besar satu konsep tenure. Kerap kali pembahasan tenure ini dikaitkan dengan kata hak, menjadi hak tenurial. Hak tenurial menjadi perbincangan yang populer ketika hak tersebut dihubungkan dengan masalah-masalah hak tenurial masyarakat adat atas sumber-sumber agraria dan sumber daya alam, berhadapan dengan klaim tenurial atas objek yang sama yang dibuat oleh negara dengan legitimasi hukum positif yang berlaku.

Ketika membicarakan konteks hak masyarakat dengan sumber daya alam dan lingkungan serta agraria yang berada di dalam satu lingkaran besar konsep tenure tersebut, kita harus membahas sedikit mengenai subjek hak tersebut yaitu masyarakat dan definisi masyarakat tersebut. Sandra Moniaga menjabarkan cara mendefinisikan satu faktor penting untuk membahas hak-hak tenurial, terutama hak tenurial komunal, yaitu masyarakat adat.

Apa yang membuat sekelompok orang dapat disebut sebagai “masyarakat”? Kesatuan di dalam sekelompok orang di dalam suatu ikatan sosial tertentu dapat dilandaskan pada kekerabatan, namun kedekatan tempat tinggal dan lahan dapat juga menimbulkan ikatan yang menciptakan masyarakat. Di dalam masyarakat yang bersifat heterogen, seperti yang ditemui di wilayah-wilayah perkotaan, kesatuan masyarakat dapat dibangun melalui kepentingan bersama, asosiasi profesional, pengelompokan berdasarkan umur, dan etnisitas. Di wilayah-wilayah pedesaan misalnya di pedalaman Kalimantan, Sumatra, Sulawesi, dan Papua, masyarakat biasanya bersifat lebih homogen dan bersama-sama berbagi suatu wilayah kehidupan. Pada dasarnya, masyarakat adalah sekelompok orang yang berbagi suatu hal yang sama. Secara tradisional, para sosiolog mendefinisikan masyarakat sebagai suatu bentuk organisasi sosial tertentu yang dilandaskan pada kelompok kecil, misalnya rukun tetangga, kota kecil, atau lokalitas yang terikat pada ruang. Sementara itu, kaum antropolog menerapkan konsep tersebut bagi kelompok yang didefinisikan secara kultural. Masyarakat juga digunakan di dalam dimensi politik, yang menekankan kewarganegaraan, pemerintahan mandiri, masyarakat sipil, dan identitas bersama.

Berbagai kajian filosofis dan historis lebih terfokus pada gagasan masyarakat sebagai ideologi atau tujuan utopis (Delanty, 2003). Sebagai contoh, mengikuti skema Weberian, Cotterrell (1997) berargumen bahwa masyarakat dapat diasosiasikan dengan setidaknya empat konteks interaksi ideal dan

keterlibatan kolektif. Tipe masyarakat yang pertama menurut Cotterrell adalah masyarakat tradisional, yang seringkali dirujuk sebagai masyarakat lokal oleh kaum sosiologis. Masyarakat lokal berdasarkan definisi kaum sosiologis adalah masyarakat yang hidup secara berdampingan dalam suatu ruang yang ditentukan secara geografis, misalnya rukun tetangga. Jenis kedua menurut Cotterrell adalah masyarakat instrumental atau masyarakat dengan kepentingan bersama tertentu. Jenis ketiga adalah masyarakat keyakinan, yaitu kelompok masyarakat yang terbentuk berdasarkan kepercayaan atau nilai-nilai yang menekankan solidaritas dan hubungan saling ketergantungan yang dianut bersama-sama. Dan yang terakhir adalah masyarakat dan kesatuan di antara individu-individu yang disebabkan oleh kasih sayang atau kepedulian terhadap satu sama lain; oleh karena itu disebut sebagai masyarakat afektif atau masyarakat dengan kepedulian bersama (Cotterrell, 1997).

Untuk memahami keberadaan berbagai masyarakat adat Kasepuhan, sebagai subjek utama di dalam tulisan ini, kita harus mencermati berbagai definisi masyarakat adat dalam perdebatan-perdebatan internasional. Sebagaimana telah dijelaskan dalam Bab I, dalam bahasa Inggris, buku ini menggunakan istilah "adat community" sebagai terjemahan istilah "masyarakat adat" (yang dipilih oleh berbagai masyarakat dan organisasi non-pemerintah di Indonesia) atau masyarakat hukum adat sebagaimana digunakan dalam konstitusi dan hukum Indonesia. Apakah ciri-ciri masyarakat adat sama dengan ciri-ciri masyarakat tradisional/lokal sebagaimana yang didefinisikan oleh Cotterrell? Dapatkah mereka disamakan dengan masyarakat/bangsa pribumi? Untuk menjawab berbagai pertanyaan ini, marilah kita memulai dengan membandingkannya dengan masyarakat pribumi.

Salah satu definisi masyarakat pribumi yang paling sering dikutip adalah definisi dari Jose Martinez-Cobo, Pelapor Khusus Sub-Komisi mengenai Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Kaum Minoritas Perserikatan Bangsa-Bangsa. Definisi tersebut lazim dikenal sebagai "definisi Cobo." Cobo menyatakan bahwa: "masyarakat dan bangsa-bangsa pribumi" adalah "mereka yang, karena memiliki kesinambungan historis dengan masyarakat pra-invasi dan pra-kolonial yang berkembang di wilayah mereka, menganggap diri mereka berbeda dari sektor-sektor lain di dalam masyarakat yang menduduki wilayah atau bagian-bagian tertentu dari wilayah tersebut. Mereka saat ini membentuk sektor non-dominan dalam masyarakat dan bertekad akan melestarikan, mengembangkan, dan meneruskan wilayah leluhur dan identitas etnik mereka kepada generasi-generasi selanjutnya, sebagai dasar pijakan kesinambungan eksistensi mereka sebagai masyarakat atau bangsa, berdasarkan pola-pola kebudayaan, institusi-institusi sosial, dan sistem-sistem hukum mereka sendiri." Istilah masyarakat hukum adat tercantum di dalam UUD Indonesia tahun 1945 dan telah ada amendemennya, juga tercantum di dalam hukum kolonial, berasal dari istilah Belanda: *recht gemeenschappen*. Terjemahan istilah itu ke dalam bahasa Inggris adalah "adat law community" atau "masyarakat hukum adat." Sayangnya, UUD tersebut tidak memberikan satu pun definisi mengenai masyarakat hukum adat. Berbagai definisi sosiolog dan antropolog mengenai masyarakat dirasakan masih relevan untuk kasus Kasepuhan di Lebak. Seorang akademisi Indonesia, Adimihardja (1998), mendefinisikan Kasepuhan sebagai sebuah masyarakat atau kelompok sosial di mana seluruh anggota kelompok tersebut melandaskan kegiatan-kegiatan sosial mereka pada kebiasaan-kebiasaan lama atau tradisional. Berdasarkan apa yang saya ketahui mengenai masyarakat adat Kasepuhan Citorek, definisi Adimihardja bersifat terlalu umum; begitu pula definisi Cotterrell mengenai masyarakat tradisional. Definisi Cobo mengenai masyarakat pribumi

relatif lebih dapat diterapkan ketika mendefinisikan masyarakat adat di Indonesia; meskipun demikian, definisi tersebut harus dilengkapi oleh dua jenis masyarakat dari Cotterell: masyarakat tradisional dan masyarakat keyakinan. Lebih jauh lagi, kita harus menyesuaikan istilah “sistem hukum” dengan “hukum adat” dan dominasi berbagai masyarakat atau pihak lain yang menduduki wilayah mereka, baik sebagian maupun seluruhnya. Semua ini adalah alasan-alasan yang mengkonfirmasi ulang pilihan untuk menggunakan istilah “masyarakat adat” atau “masyarakat hukum adat” daripada “*indigenous communities*” atau “*indigenous peoples*.” UUD Indonesia tahun 1945 mengakui keberadaan masyarakat hukum adat; meskipun demikian, UUD tersebut tidak menyediakan definisi yang jelas. Akan tetapi, beberapa peraturan perundangan memuatkan beberapa definisi.<sup>5</sup>

Mengenai tenure, Noer Fauzi menguraikan, kata tenure berasal dari bahasa Latin *tenere* yang mencakup arti: memelihara, memegang, memiliki. Menurut Wiradi (1984), istilah ini biasanya dipakai dalam uraian-uraian yang membahas masalah mendasar dari aspek penguasaan suatu sumber daya yaitu mengenai status hukum. Dengan kata lain, membicarakan persoalan tenurial sumber daya hutan adalah membicarakan soal status hukum suatu penguasaan tanah dan segala tanam-tumbuh yang ada di atasnya. Karena itu, tidaklah berlebihan jika Ridell (1987) mengatakan “*tenure system is a bundle of rights*”, sistem tenure sebagai sekumpulan (bundel) atau serangkaian hak-hak. Ini berarti, sistem tenure adalah sekumpulan atau serangkaian hak untuk memanfaatkan tanah dan sumber daya alam lainnya, yang terdapat di dalam suatu masyarakat yang secara bersamaan juga memunculkan sejumlah batasan-batasan tertentu dalam proses pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lain. Ridell lebih jauh mengemukakan bahwa dengan pengertian sekumpulan atau serangkaian, maka masing-masing hak dapat dipisahkan dari ikatannya lalu tidak lagi diletakkan di dalam ikatan asalnya; dengan kata lain, hak-hak tersebut bisa diletakkan di dalam konteks yang berbeda. Ikatan asal itu sendiri menunjukkan adanya suatu sistem (Ridell, 1987). Kita bisa menambahkan pengertian adanya suatu sistem dalam serangkaian hak-hak ini juga berdasarkan kenyataan bahwa kemunculan suatu hak—apalagi sudah terikat dalam suatu rangkaian—akan disertai dengan kemunculan sejumlah batasan-batasan atau kewajiban yang menyeimbangkan hak-hak tadi, dan suatu masyarakat akan membuat keteraturan sosial (*social order*) berdasarkan hubungan hak dan kewajiban dan/atau batasan-batasan tersebut yang saling mempengaruhi.

Pada setiap sistem tenure, masing-masing hak termaksud setidaknya mengandung tiga komponen, yakni:

1. Subjek hak, yang berarti pemangku hak atau pada siapa hak tertentu dilekatkan. Subjek hak itu bervariasi: individu, rumah tangga, kelompok, komunitas, kelembagaan sosial-ekonomi, bahkan lembaga politik setingkat negara.
2. Objek hak, yang berupa persil tanah, barang-barang atau juga benda-benda yang tumbuh di atas tanah, barang-barang tambang atau mineral yang berada di dalam tanah atau perut bumi, perairan, kandungan barang-barang atau makhluk hidup dalam suatu kawasan perairan, maupun suatu kawasan atau wilayah udara tertentu. Objek hak tersebut harus bisa dibedakan dengan objek lain. Objek hak yang berupa suatu persil tanah atau kawasan perairan, batas-batasnya diberi

<sup>5</sup> Moniaga, Sandra. Masyarakat Kasepuhan Adat di Lebak. Draft. 2011. Hal. 1-2.

suatu simbol, yang dapat saja berupa benda fisik tertentu. Objek hak bisa bersifat total atau parsial. Misalnya, seseorang yang mempunyai hak atas pohon sagu, tidak berarti dia mempunyai hak atas tanah tempat pohon sagu itu berdiri.

3. Jenis hak, yang membedakan satu hak dengan hak lain adalah penjelasan batasan hak tersebut. Dalam hal ini, jenis-jenis hak mencakup hak milik, hak sewa, hak pakai, dan lain sebagainya, tergantung bagaimana masyarakat yang bersangkutan menentukannya. Setiap jenis hak ini memiliki hubungan khusus dengan kewajiban tertentu yang dilekatkan oleh pihak lain (mulai dari individu lain hingga pemerintah) dan keberlakuan dalam kurun waktu tertentu.<sup>6</sup>

Apa itu hak? Perdebatan tentang hak selalu menyangdingkan hak masyarakat dengan hak negara yang diwakili oleh pemerintah, terutama dalam lingkup penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Tetapi hak sebagai sebuah kata, yang merupakan pangkal permasalahan itu, sering tidak dibahas dengan baik, karena pembahasan hak seringkali dilakukan di dalam lingkup kajian filsafat. Hak baru dibicarakan dalam lingkup konkret setelah disandingkan dengan kata hukum dan menjadi hak hukum, atau lebih populer disandingkan dengan azazi manusia, menjadi hak azazi manusia. Namun demikian, persandingan ini cenderung menegaskan makna yang dikandung kata hak, karena pada posisi persandingan itu, para pembahas seperti sepakat bahwa mereka tahu dan memiliki pengertian yang sama akan definisi hak.

Secara etimologi, hak diartikan sebagai kekuasaan yang benar atas sesuatu atau suatu tuntutan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu karena telah dibenarkan oleh undang-undang. Selain itu, kata hak juga diartikan sebagai kewenangan, dan dapat diartikan sebagai milik atau kepunyaan.<sup>7</sup>

Selanjutnya, Ian Shapiro menguraikan mereka yang bicara hak atau membuat asumsi mengenai hak, sesungguhnya berbicara atau membuat asumsi mengenai salah satu bagian dari sekumpulan konsep moral dan politik yang pada dasarnya bersifat formal dan saling berhubungan. Konsep-konsep ini mengungkapkan hubungan inti yang kompleks antara berbagai istilah atau variabel berbeda. Suatu klaim atas hak pada umumnya menyangkut empat pernyataan: mengenai subyek, substansi, landasan, dan tujuan hak. Oleh karena itu, untuk mengetahui suatu hak lebih lanjut, penting untuk mengajukan pertanyaan: siapa yang berhak, berhak untuk apa, atas dasar apa, dan untuk tujuan apa.<sup>8</sup>

Pembahasan mengenai hak kebendaan (*property right*) yang menjadi bagian penting dari kehidupan manusia banyak berkembang dalam ilmu ekonomi. Seiring dengan waktu, terjadi perkembangan pembahasan mengenai tipe-tipe hak kebendaan. Tipe-tipe hak kebendaan ini dibagi berdasarkan pendekatan rezim hak. Susan Hanna (1996) mencoba memberikan matriks sederhana tentang rezim hak kebendaan ini. Menurutnya, berdasarkan tipe hak serta hak-hak dan kewajiban yang dikandungnya, rezim hak kebendaan dapat dirangkum dalam tabel sebagai berikut:

<sup>6</sup> Fauzi, Noer. Konflik Tenurial: Yang Diciptakan, Tapi Tak Hendak Diselesaikan dalam Anu Lounela dan R. Yando Zakaria (eds), *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*. Insist Press, Yogyakarta, 2002.

<sup>7</sup> Poerwadarminta, W. J. S. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN. Balai Pustaka, Jakarta, 1976, Hal 339

<sup>8</sup> Saphiro, Ian. *Evolusi Hak Dalam Teori Liberal*, Jakarta, Yayasan Obor, 2006, hlm 15

Tabel 2. Types of Property-Right Regime with Owners, Rights, and Duties<sup>9</sup>

Regime Type	Owner	Owner Rights	Owner Duties
Private Property	Individual	Socially acceptable uses, control of access	Avoidance of socially unacceptable uses
Common Property	Collective	Exclusion of non-owners	Maintenance; constrain rates of use
State property	Citizens	Determine rules	Maintain social objectives
Open Access	None	Capture	None

Menurut Sandra Moniaga, pendekatan yang dipakai dalam memilah "Types of Property-Right Regime" yang dipakai oleh Susan Hanna di atas adalah klasifikasi klasik mengenai hak kebendaan. Banyak kritik diajukan terhadap pendekatan ini karena membagi hak kebendaan dengan kriteria yang tidak sebanding, misalnya menyatukan antara kriteria publik-privat dengan kriteria penguasaan tak bertuan (*open access*), juga menyatukan antara publik-privat-kekuasaan faktual dengan tipe subjek (*common*). Yang bisa dibandingkan adalah kebendaan privat versus negara, individual versus kolektif/komunal, penguasaan tak bertuan versus akses tertutup (*closed access*).<sup>10</sup>

Menurut Iin Ihwandi, pada hakikatnya terdapat empat jenis hak kebendaan atas sumber daya yang sangat berbeda satu dengan yang lain, yaitu: milik pribadi (*private property*), milik umum atau bersama (*common property*), milik negara (*state property*), penguasaan tidak bertuan (*open access*). Dalam pandangan teori ekonomi, khususnya setelah dikemukakan konsep "tragedy of the commons" oleh Garret Hardin yang menyatakan bahwa mengingat sumber daya alam milik bersama akan cepat rusak (*fugitive*), harus segera ditentukan siapa yang mempunyai hak atas sumber daya hutan yang merupakan sumber daya publik dan biasanya berada di dalam rezim hak *common property*, *state property*, dan *open access* agar para penunggang gratis (*free rider*) yang bersifat oportunistik dapat dihindari.

Efisiensi alokasi sumber daya mampu memastikan berjalannya perekonomian pasar (*market economy*). Oleh karena itu dibutuhkan privatisasi sumber daya publik yang tampaknya menjadi satu-satunya pilihan jalan keluar yang diusulkan teori ekonomi sampai saat ini. Berdasarkan penjelasan tersebut, *private land* adalah hak kebendaan yang dianggap paling efisien karena mempunyai sifat-sifat hak yang mendekati sempurna (*perfect rights*), yaitu; (a) *completeness*, yang berarti hak-hak didefinisikan secara lengkap, (b) *exclusivity*, yang berarti semua manfaat dan biaya yang timbul menjadi tanggungan pemegang hak secara eksklusif, (c) *transferable*, yang berarti hak dapat dialihkan kepada pihak lain baik secara penuh (jual-beli) maupun secara parsial (sewa, gadai), dan (d) *enforceability*, yang berarti hak-hak tersebut dapat dilaksanakan (Alchian dan Demsetz, 1973).

Pemberian hak kebendaan kepada seseorang akan memberikan insentif baginya untuk menggunakan lahan secara efisien serta melakukan investasi bagi konservasi lahan dan peningkatan kualitas lahan. Dalam perkembangannya, banyak *common property*, seperti

<sup>9</sup> S. Hanna, Susan, Carl Folke, Karl-Goran Maler, Right to Nature, Ecological, Economic, Cultural, and Political Principles of Institutions for the Environment, Island Press, Washington DC, 1996

<sup>10</sup> Sandra Moniaga, wawancara tanggal 31 Januari 2011

common land cenderung menjadi private land akibat adanya tekanan pertambahan penduduk dan komersialisasi lahan (Fedel, G dan Feeny, D, 1991). Hal yang terpenting dari masalah hak kebendaan adalah cara menegakkan hak tersebut. Penegakan hak kebendaan dapat dilakukan melalui sistem hukum formal (formal procedures) dan penegakan aturan yang ada dalam masyarakat (social customs) (Taylor, 1988). Jika hal tersebut tidak dapat dilakukan, misalnya karena biaya penegakan (enforcement) atau pengasingan (exclusion) terlalu mahal dibandingkan dengan manfaat yang diperoleh, maka sumber daya akan menuju ke open access<sup>11</sup>

Akhirnya, Devlin (2001), membedakan hak kebendaan dengan hak tenurial. Hak kebendaan merujuk pada kekuasaan penuh terhadap sesuatu termasuk hak untuk memperdagangkan, membeli, menjual, menyewakan, dan menggunakan. Sedangkan hak tenurial biasanya tidak merujuk pada kekuasaan penuh, dan ini berarti ada pembatasan hak akses terhadap sumber daya seperti hutan, termasuk jangka waktu kepemilikan hak antar periode dan generasi.<sup>12</sup>

### 2.2. Kepastian tenurial

Dalam rezim hukum hak asasi manusia, kepastian tenurial adalah salah satu dari tujuh komponen hak atas perumahan yang layak, berkaitan langsung dengan hak atas tanah.

*Under international human rights law, secure tenure is one of the seven components of the right to adequate housing, which again is linked to the right to land. The other six components are: (1) availability of services, materials, facilities and infrastructure, (2) affordability; (3) habitability; (4) accessibility; (5) location; and (6) cultural adequacy. All human rights apply equally to women and men, and women's equal right to adequate housing, land and property is firmly entrenched in international law.<sup>13</sup>*

Secara hukum, kepastian tenurial juga dapat dianalisis. Safitri (2010) menulis bahwa kepastian hukum tenurial mengacu pada adanya peraturan hukum dan institusi/lembaga-lembaga negara yang memungkinkan/mengizinkan para anggota masyarakat untuk mempunyai hak pemilikan yang kuat atas tanah dan sumber daya hutan dalam jangka waktu/durasi yang tepat dan memiliki perlindungan atas hak-hak mereka. Place, Roth dan Hazell (1994:20), dan Lindsay (1998) mengembangkan tiga unsur kepastian tenurial yang berguna untuk mengamati tingkat keamanan hukum dalam situasi tertentu. Untuk kepentingan studinya, Syafitri yang memfokuskan diri pada hak kepemilikan masyarakat hutan menggunakan ketiga unsur di atas dan mendefinisikan elemen keamanan hukum tenure hutan sebagai berikut<sup>14</sup>:

<sup>11</sup> Iin Ichwandi. Kegagalan Sistem Tenurial Dan Konflik Sumber daya Hutan: Tantangan Kebijakan Kehutanan Masa Depan, Makalah Falsafah Sains (PPs 702) Program Pasca Sarjana /S3 Institut Pertanian Bogor Mei 2003

<sup>12</sup> iirc.ipb.ac.id/.../Kuliah%20AF-14.%20SOCIOCULTURAL%20CONSIDERATIONS.ppt, 27-04-2011

<sup>13</sup> UN-Habitat, SECURITY OF TENURE - BEST PRACTICES - Regional Seminar on Secure Tenure Safari Park Hotel, Nairobi 12 - 13 June 2003

<sup>14</sup> Myrna Safitri, 2010, Forest Tenure In Indonesia: The Socio-Legal Challenges of Securing Communities' Rights, Universiteit Leiden, Hlm 28-29

- (i) kuatnya hak pemilikan masyarakat, yang berarti bahwa hak-hak tersebut harus memiliki dasar hukum yang jelas dan kuat, yang diberikan oleh pihak-pihak yang secara hukum memiliki wewenang (prinsip legalitas); kriteria dan status hukum para pemegang hak, cakupan hak dan kewajiban, jenis dan batas-batas objek hak, sekaligus cara-cara para pemegang hak dapat mengeksklusikan (mengeluarkan) atau mengendalikan pihak-pihak luar dari dan pada tanah, serta sumber daya hutan mereka (prinsip kejelasan) harus terformulasikan secara jelas dalam hal kriteria dan status hukum. Kemudian, hak-hak tersebut harus diberikan dalam kumpulan hak yang memiliki cakupan paling luas, mengkombinasikan seluruh bentuk hak: mulai dari hak pemilikan, penggunaan, pengalih-tanganan (transfer), hingga kemampuan untuk memanfaatkan tanah dan sumber daya sebagai jaminan kredit (prinsip hak dengan cakupan paling luas);
- (ii) tepatnya jangka waktu/durasi hak, yang berarti masyarakat pemegang hak memiliki hak atas tanah dan sumber daya hutan dalam jangka waktu yang cukup panjang agar mereka mendapatkan insentif untuk berinvestasi di tanah dan sumber daya hutan mereka sehingga mereka akan mendapatkan manfaat dari investasi tersebut;
- (iii) perlindungan hukum bagi hak pemilikan masyarakat, yang merujuk pada mekanisme yang dapat memberikan pemulihan (*remedy*) yang efektif sebagai tanggapan atas permohonan masyarakat dengan hak pemilikan yang (terancam akan) ditimpa oleh individu-individu lain atau negara secara tidak adil. Untuk mewujudkan perlindungan hukum, harus ada tiga kondisi kumulatif sebagai berikut:
  - adanya legislasi (undang-undang) yang memuat ketentuan-ketentuan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan pemerintah mengenai hak pemilikan mereka, baik yang mendukung ataupun yang merintang hak tersebut;
  - adanya mekanisme-mekanisme pengaduan yang dapat diakses dan efektif di institusi atau lembaga-lembaga negara untuk menangani berbagai keluhan masyarakat mengenai perlakuan yang tidak adil dari para petugas negara/orang lain berkaitan dengan hak-hak mereka;
  - adanya mekanisme resolusi konflik yang dapat diakses, murah, dan adil, yang juga melingkupi proses yudisial.

Dengan membaca konflik sebagai sebuah proses, sebagaimana telah dikonsepsikan oleh Nader dan Todd (1978: 14), Safitri berargumen bahwa kita harus menyadari adanya berbagai kemungkinan untuk melindungi hak-hak pada tahap-tahap awal. Sebagai contoh, kita tidak perlu menunggu hingga masyarakat pergi ke pengadilan jika para petugas pemerintah dapat memberikan perlindungan setelah anggota masyarakat menyampaikan keluhan-keluhannya kepada mereka. Dengan demikian, kita bisa menggunakan mekanisme “peringatan dini” untuk menghindari pertumbuhan dan peningkatan konflik.

Sandra Moniaga, dalam wawancara, menyatakan bahwa kepastian tenurial tidak hanya didefinisikan berdasarkan pada keberadaan hukum dan lembaga negara, tetapi juga pada

sistem norma dan otoritas lokal dalam komunitas yang menjamin warga masyarakat mempunyai hak kebendaan dan akses.<sup>15</sup>

Lynn Ellsworth and Andy White (2004) mengutip J.M. Lindsay, 1998. Dalam "Creating Legal Space for Community-Based Management: Principles and Dilemmas", mengungkapkan bahwa Characteristics of Secure Community Tenure yaitu:

- (1) Kepastian tenurial mengharuskan adanya kejelasan mengenai hak tersebut. Kebingungan akan hak seseorang dapat secara signifikan mengurangi efektivitas dan antusiasme pelaksanaan hak-hak tersebut.
- (2) Kepastian tenurial membutuhkan kepastian bahwa hak-hak tidak dapat diambil atau diubah secara sepihak dan tidak adil. Dalam hampir semua situasi, tentu saja, ada beberapa situasi saat hak-hak dapat diambil atau berkurang, tapi kondisi untuk mengambil atau mengurangi hak harus dilakukan secara adil dengan penjelasan yang memadai. Prosedur pengambilan atau pengurangan hak ini harus adil dan transparan, juga menangani isu kompensasi.
- (3) Kepastian tenurial ditingkatkan jika durasi hak ditentukan untuk selamanya atau jangka waktu dinyatakan dengan jelas dan cukup lama agar masyarakat dapat sepenuhnya meraih manfaat partisipasi. Jika hak-hak harus berlaku hanya untuk jangka waktu tertentu---seperti di dalam beberapa pengaturan manajemen bersama atau sewa masyarakat kehutanan---pengawasan oleh kedua belah pihak harus dilakukan untuk memastikan bahwa perjanjian yang dibuat setidaknya memiliki jangka waktu yang realistis agar partisipasi dapat menjadi bermanfaat.
- (4) Kepastian tenurial berarti hak harus dilaksanakan terhadap negara (termasuk lembaga pemerintah lokal). Itu berarti sistem hukum harus mengakui kewajiban pihak negara untuk menghormati hak-hak tersebut.
- (5) Kepastian tenurial mensyaratkan bahwa hak bersifat eksklusif. Pemegang hak harus mampu untuk mengecualikan atau mengontrol akses dari luar ke sumber tempat mereka memiliki "hak."
- (6) Konsekuensi dari eksklusivitas adalah keharusan untuk memiliki kepastian mengenai batas-batas sumber daya yang berlaku dan penjabaran tentang siapa yang berhak untuk mengklaim keanggotaan dalam kelompok.
- (7) Berlainan dengan eksklusivitas pengelolaan bersama (co-management) di tanah pemerintah, badan pemerintah yang terikat di dalam suatu perjanjian harus memiliki kewenangan yang jelas untuk menepati perjanjian tersebut. Sebuah kesepakatan harus mencerminkan janji-janji pihak pemerintah yang bertanggung jawab dan kewenangan pemerintah untuk memenuhi janji-janji tersebut.
- (8) Kepastian tenurial mensyaratkan hukum mengakui pemegang hak. Artinya, hukum harus menyediakan cara bagi pemegang hak untuk memperoleh kepribadian hukum, yang mengizinkan para pemegang hak untuk mengambil

<sup>15</sup> Wawancara tanggal 31 Januari 2011

berbagai langkah, seperti mengajukan permohonan kredit, subsidi, menandatangani kontrak dengan pihak luar, mengumpulkan biaya, dll.

- (9) Akhirnya, kepastian tenurial membutuhkan jalan yang dapat diakses, terjangkau, dan adil untuk mencari perlindungan hak, memecahkan perselisihan, serta menarik keputusan dari pejabat pemerintah.



# Bab 3. Pengaturan tenurial masyarakat dalam kebijakan pertanahan dan kehutanan



## 3.1. Tanah ulayat dalam hukum pertanahan

### 3.1.1. Konsep penguasaan tanah

Pada awalnya manusia tidak melihat tanah sebagai aset, investasi, dan faktor produksi, tetapi hanya sebagai kepemilikan bebas seperti halnya udara dan air, serta sebagai lingkungan biasa seperti sungai atau binatang liar. Namun, tanah kemudian dilihat terkait erat dengan tempat kehidupan dan tempat tinggal, sehingga perlu dipertahankan. Kepemilikan tanah pada awalnya berada pada masing-masing kelompok atau kaum tertentu, secara kolektif dan merupakan anugerah Tuhan yang harus dijaga dan dilestarikan. Oleh karena itu, tanah, masyarakat, pemerintahan, dan agama harus dikaji sebagai satu kesatuan.<sup>16</sup>

Kegunaan tanah terasa semakin penting, ketika perkembangan penduduk telah terasa semakin tinggi. Ketika jumlah penduduk semakin meningkat, penggunaan tanah dan pemanfaatan tanah semakin tidak terkendali dan hampir tidak lagi mempertimbangkan kelestarian tanah. Kondisi ini sudah terjadi sejak 8000-3500 SM. Yang terjadi selanjutnya adalah masyarakat kekurangan tanah untuk memenuhi kebutuhannya. Hal ini mengarahkan masyarakat untuk menaklukan kawasan asing lain sebagai upaya perluasan kepemilikan tanah bagi pemenuhan kebutuhan penduduk. Perluasan ini pada awalnya dimulai pada area sepanjang aliran sungai, kemudian upaya itu terus dilakukan untuk mencari dan mendapatkan tanah yang lebih baik.<sup>17</sup>

Pada 4500 SM, peradaban bangsa Egalitarian menguasai dan memanfaatkan tanah sebagai tempat tinggal dan menjadikannya sebagai aset kehidupan mereka. Nilai aset itu telah dipertimbangkan dari faktor lokasi dan investasi. Tanah telah menjadi aset penting bagi masyarakat. Efek sampingan dari hal ini adalah masyarakat miskin ternyata memiliki tanah lebih sedikit dan terbatas untuk dapat memanfaatkan hak atas tanah mereka.<sup>18</sup>

Hubungan manusia dengan tanah yang bersifat hakiki merupakan hubungan penguasaan dan penggunaan tanah untuk memperoleh manfaat bagi

---

<sup>16</sup> John P. Powelson, *The Story of Land, A World History of Land Tenure and Agrarian Reform*, Professor of Economics University of Colorado, A Lincoln Institute of Land Policy Book, 1988. Cambridge, MA02138 U.S.A., hlm. 3.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 3.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 3.

kehidupan baik untuk bersama maupun kepentingan pribadi. Di Amerika penguasaan itu digambarkan dalam suatu puisi "The Gift of the Magi" oleh Robert Frost (1941): "The land was ours before we were the land's; She was our land more than a hundred years; Before we were her people". Lebih lanjut Muchtar Wahid mengemukakan bahwa ada ungkapan mengenai penguasaan tanah di dalam masyarakat Bugis: "narekko m ualipale, nam autona sipob tana tudangekku tekkualangi soro ritettongekku nam o tetti cera paccappurekku" (jika orang merampas tanahku walaupun sepotong, akan aku pertahankan sampai titik darah penghabisan). Di dalam masyarakat Jawa ada ungkapan: "sədum uk batuk sanyaribum i, den labuhi luthahing ludiro lan ditohipato (jika dahinya dipegang orang lain, sama dengan jika tanahnya dirampas, akan dipertahankan dengan mempertaruhkan nyawanya)".<sup>19</sup>

Maka setelah ada penguasaan atas tanah, manusia berupaya untuk tetap mempertahankan penguasaan atas tanah tersebut, bahkan terus berupaya menguasai dan memiliki tanah lebih luas lagi.

### 3.1.2. Tanah komunal dan tanah privat

Van Vollenhoven dalam bukunya: *Een adat-wetboekje voor het Indonesië, 1925*, menegaskan bahwa hak komunal (*beschikingsrecht*) hanya dapat dimiliki oleh persekutuan hukum (*gemeenschappen*), berupa kepunyaan bersama masyarakat hukum adat dan tidak dapat dimiliki perseorangan. Hak komunal selamanya tidak dapat dilepaskan. Jika dilepaskan untuk sementara kepada orang "asing" dan berakibat kerugian, maka orang asing tersebut harus membayar ganti kerugian kepada persekutuan hukum yang memiliki tanah.<sup>20</sup>

Para anggota masyarakat hukum adat sebagai individu diperbolehkan untuk mendapatkan hak atas sebagian tanah komunal. Penguasaan tanah komunal berada di tangan penguasa persekutuan hukum. Aturan-aturan mengenai tanah komunal yang akan dimanfaatkan dan digunakan oleh perseorangan akan dibatasi untuk kepentingan persekutuan. Aturan internal mengatur hal-hal mengenai tanah komunal sedemikian rupa, sehingga setiap anggota masyarakat persekutuan hukum mendapat bagian dari tanah komunal tersebut. Hak perseorangan ini dibatasi oleh kepentingan-kepentingan masyarakat persekutuan. Aturan eksternal menyatakan bahwa "orang asing" di luar persekutuan pada prinsipnya tidak diperbolehkan untuk menggarap tanah komunal, kecuali setelah mendapat ijin dari penguasa adat dengan membayar uang pengakuan (*recognitie*).

Lahirnya hak privat (tanah privat), umumnya diawali dengan pemberitahuan pembukaan tanah kepada kepala persekutuan hukum dan menandai bahwa tanah itu akan digarap (tanda magis religius), sehingga hasilnya hanya diperuntukkan dan dapat diambil oleh yang berkepentingan, dan orang lain tidak diperbolehkan mengambilnya.<sup>21</sup> Ketika proses pemilikan tanah menurut hukum adat, yang terjadi pada saat hubungan hak atas tanah (hubungan yang terbentuk ketika masyarakat mengolah atau memanfaatkan tanah sesuai dengan bentuk pemanfaatannya) mulai dijalin, pengaruh kewenangan masyarakat hukum adat masih kuat dan penuh, tetapi setelah intensitas penggunaan tanah berlangsung cukup lama, kewenangan subyek hak menjadi lebih kuat dan pada saat yang bersamaan

<sup>19</sup> Muchtar Wahid, 2008, *Memahami Kepastian Hukum Hak Milik atas tanah*, Republika, Jakarta, hlm. 1-2.

<sup>20</sup> Edi Ruchiyat, 1999, *Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm 34.

<sup>21</sup> Rustandi Ardiwilaga, 1962, *Hukum Agraria Indonesia, Masa Baru*, Jakarta, hlm. 47-48.

kewenangan masyarakat menjadi semakin lemah, sekalipun tidak lenyap sama sekali.<sup>22</sup> Proses kelahiran hak privat pada dasarnya meliputi unsur-unsur:<sup>23</sup>

- a. Penguasaan secara individu dan turun temurun.
- b. Penguasaan itu digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup individu tersebut.
- c. Pemanfaatan tanah tetap memelihara keselarasan kepentingan individu dan masyarakat.
- d. Memperoleh pengakuan dari penguasa adat dan dihormati oleh tetangga dan masyarakat adat sekitarnya.
- e. Penguasa adat mempunyai kewenangan mengatur peruntukkan dan penguasaan tanah.
- f. Adanya hubungan yang bersifat “magis-religius” antara manusia dan tanah.

### 3.1.3. Penguasaan dan kepemilikan tanah menurut Hukum Agraria Indonesia

Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang disebut dengan Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) mengatur hal-hal pokok mengenai penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah di Indonesia.

UUPA menganut konsepsi hak tanah yang bersumber dari hukum adat, yaitu mempunyai dasar komunalistik dan mengandung corak privat serta diliputi suasana religius. Hal ini sesuai dengan sifat manusia yang dwitunggal yaitu sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Oleh karena itu, hak milik atas tanah yang terkuat dan terpenuh itu tidak berarti bersifat mutlak, tidak terbatas, dan tidak dapat diganggu gugat sebagaimana sifat hak eigendom (hak mutlak atas suatu barang, kepunyaan, milik), namun senantiasa dilekati oleh kepentingan yang lebih tinggi dengan sifat sosialnya untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>24</sup>

Dualisme hukum tanah nasional telah diakhiri dengan unifikasi hukum tanah nasional dengan menjadikan UUPA sebagai hukum tanah nasional. Segala hak yang ada sebelum UUPA berlaku harus dan akan dikonversi menjadi hak baru yang sesuai menurut UUPA. UUPA telah menetapkan ketentuan-ketentuan konversi terhadap hak-hak barat (hak tanah yang ditetapkan pada zaman penjajahan Belanda) maupun hak-hak Indonesia atas tanah sebagaimana diatur dalam Bagian Kedua UUPA. Dalam pelaksanaan ketentuan konversi, untuk memperoleh kepastian status pemilik tanah, UUPA menyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat menyandang status pemilik tanah. Pelaksanaan konversi (bekas) hak barat ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 2 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan beberapa ketentuan UUPA, sedangkan konversi bekas hak-hak Indonesia menggunakan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMPA) No. 2 Tahun

<sup>22</sup> Herman Soesangobeng, 2003, *Kedudukan Hakim dalam Hukum Pertanahan dan Permasalahannya di Indonesia*, Pusdiklat Mahkamah Agung RI, Yogyakarta, hlm. 50.

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 14-15.

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 22.

1962 tentang Ketentuan Mengenai Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia atas Tanah sebagai pedoman.

Menyadari kenyataan bahwa (bekas) hak-hak Indonesia pada umumnya tidak memiliki surat tanda bukti hak, maka tanda bukti hak didasarkan pada bukti surat pajak hasil bumi/ *landrente*, *Verponding* Indonesia atau bukti surat pemberian hak oleh instansi yang berwenang. Menurut Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No.SK.26/DDA/1970, tanda bukti hak tersebut adalah:

- a. Surat pajak hasil bumi/Landrente atau *Verponding* Indonesia yang dikeluarkan sebelum 24 September 1960 dan/atau sebelum berlakunya PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.
- b. Surat jual beli, hibah, atau tukar menukar yang dibuat di hadapan dan disaksikan oleh Kepala Desa/Adat yang bersangkutan, sebelum 24 September 1960 dan/atau sebelum berlakunya PP No. 10 Tahun 1961, diperluas menjadi sebelum berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 (pengganti PP No. 10 Tahun 1961).
- c. Surat keputusan pemberian hak oleh instansi yang berwenang.
- d. Surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan peraturan swapraja.

Dengan berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Permenag/KBPN No. 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997, maka PMPA No. 2 Tahun 1962 dinyatakan tidak berlaku lagi. Sejalan dengan itu, ketentuan konversi hak-hak lama (terdiri dari hak-hak barat dan Indonesia) disempurnakan berdasarkan penguasaan fisik bidang tanah selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut (Pasal 24 ayat [2] PP No. 24 Tahun 1997).

Seseorang dapat memperoleh hak atas tanah dengan memenuhi aspek fisik, aspek yuridis, dan aspek administrasi. Aspek fisik bidang tanah meliputi letak, luas, batas-batas, dan penggunaan/pemanfaatan tanah. Hal ini lebih menekankan aspek teknis operasional. Aspek yuridis meliputi status kepemilikan, subjek hak atas tanah, dan kepentingan pihak ketiga. Aspek ini lebih menekankan legalitas dan hak perdata pihak lain atas tanah yang bersangkutan. Sedangkan aspek administrasi meliputi permohonan hak dan data pendukung lain, seperti bukti pemilikan/penguasaan, riwayat penguasaan tanah, proses penerbitan surat keputusan hak atas tanah, sampai dengan penerbitan sertifikat.

#### 3.1.4. Penguatan tanah komunal di Indonesia

Tanah merupakan benda yang mempunyai nilai ekonomis dan dipandang sebagai “*m agis religio kosn is*” (mengandung nilai-nilai spiritual dan religius kehidupan sehari-hari) dibagi masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, tanah akan dapat memberikan goncangan dalam kedamaian dan tidak jarang pula di dalam masyarakat, bahkan sering pula dilihat sebagai penghambat pelaksanaan pembangunan.<sup>25</sup> Tanah dan masyarakat yang hidup berdasarkan hukum adat di Indonesia mempunyai hubungan yang sangat erat. Hubungan tersebut melahirkan suatu hak untuk menggunakan, menguasai, memelihara, dan sekaligus mempertahankan hak atas tanah bagi kelompok masyarakat hukum adat. Hak masyarakat

<sup>25</sup> John Salindeho, 1987, Masalah Tanah Dalam Pembangunan, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 14.

atas tanah merupakan hak asli dan utama dalam hukum tanah adat, yang lebih dikenal sebagai hak ulayat. Hak ulayat itu adalah sumber hukum bagi hak atas tanah yang lain, seperti hak memungut hasil dan yang lain, berlaku bagi seluruh anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan.<sup>26</sup>

Di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia banyak ditemukan istilah “pengakuan” atas tanah ulayat, namun sampai sekarang belum ada pengertian yuridis terhadap istilah pengakuan ini. Penjelasan UUPA menggunakan istilah *recognition* sebagai padanan *recognition* (Inggris), yang berarti pengakuan. Menurut hukum adat, istilah ini dipakai apabila ada orang “dari luar anggota persekutuan adat” hendak menggunakan tanah ulayat, orang tersebut diperbolehkan menggunakan tanah ulayat tersebut apabila ia telah “memberikan sesuatu”. Makna “pengakuan” adalah pernyataan penerimaan dan pemberian status keabsahan oleh negara dan pemerintah, putusan pengadilan, maupun kesepakatan-kesepakatan individu atau masyarakat yang mengikat dengan menggunakan kontrak atau perjanjian.<sup>27</sup>

Rumusan yang diatur pada Pasal 18 UUD, diatur lebih lanjut di dalam UUPA. Pengakuan atas keberadaan tanah ulayat dirumuskan dengan jelas di dalam Pasal 3 dan 5 UUPA. Pengaturan lebih lanjut mengenai tanah ulayat ini yang dikeluarkan paling terakhir oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN adalah Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Dengan orientasi yang berbeda, bentuk pengakuan dan pengaturan terkait tanah komunal (ulayat) dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia juga dijumpai pada UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Uraian pengaturan tanah ulayat secara yuridis formal, pengaturan kriteria, dan pengakuan keberadaan tanah ulayat secara singkat dapat dikemukakan sebagai berikut:

- 1) Pasal 18 B Ayat (2) UUD 1945 dalam konteks pembentukan pemerintahan daerah, dan Pasal 28 I Ayat (3) UUD 1945 dalam ranah perlindungan hak asasi manusia (HAM). Namun, ketentuan ini menetapkan syarat-syarat untuk keberadaan masyarakat hukum adat dan hak ulayatnya yaitu: (1) sepanjang masih ada; (2) sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, (3) diatur dalam undang-undang; dan (4) selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.
- 2) UUPA menyatakan, “Hukum Tanah Nasional disusun berdasarkan Hukum Adat”. Penjelasan Umum Angka III (1) UUPA menyatakan, “..., maka Hukum Agraria baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu sebagai hukum asli yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia....” Pasal 5 UUPA menyatakan, “Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan

<sup>26</sup> Hermayulis, *Pelaksanaan Konsolidasi Tanah dan pengaruhnya terhadap penguasaan tanah di Sumatera Barat*, Laporan Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1995, hlm. 22.

<sup>27</sup> A.Latief Fariqun, 2007, “Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat atas sumberdaya alam dalam politik Hukum Nasional”, Desertasi S3, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, hlm. 81.

kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam UUPA dan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama." Pasal 56 UUPA juga menyatakan, "selama UU mengenai Hak Milik belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan hukum adat setempat... sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA."

- 3) Pasal 67 Ayat (1) Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan dan Penjelasan juga memberi kedudukan terhadap hutan dan masyarakat hukum adat. Namun, ketentuan ini menyatakan masyarakat hukum adat diakui keberadaannya jika masyarakat hukum adat itu pada realitasnya memenuhi unsur-unsur antara lain:
- a. Masyarakat tersebut masih dalam bentuk paguyuban (*rechts gen eenschap*).
  - b. Ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat.
  - c. Ada wilayah hukum adat yang jelas.
  - d. Ada pranata dan perangkat hukum (khususnya peradilan adat) yang masih ditaati.
  - e. Masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Pasal 67 Ayat (2) UU No.41 Tahun 1999 menegaskan lagi bahwa pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

- 4) Pasal 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 mengemukakan bahwa hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila:
- a. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adat sebagai warga suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari.
  - b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tanah ulayat itu menjadi tempat mengambil keperluan hidup sehari-hari.
  - c. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengelolaan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.



Gambar 1.  
Sengketa pertanahan klaim adat di Desa Senyerang, Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Jambi mendorong masyarakat setempat berdemo dan melawan pemerintah

Pada Pasal 5 dari Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pemerintah Nasional No 5 Tahun 1999 disebutkan bahwa pembuktian keberadaan ketiga unsur tersebut dilakukan dengan penelitian oleh tim peneliti. Pembentukan tim penelitian dan penentuan keberadaan tanah ulayat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan pelaksanaannya ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah terkait. Di Sumatra Barat, penelitian ini dilakukan pada tahun 2000 oleh tim yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Gubernur No. 593-114-2000 mengenai Tim Pembahasan, Perumusan, dan Sosialisasi Ranpeda Tanah Ulayat. Hasil penelitian ini membuktikan bahwa tanah ulayat Minangkabau di Sumatra Barat memang masih ada.

### 3.2. Hak masyarakat untuk mengelola hutan dalam hukum kehutanan

Sejak awal, ketika negara (pemerintah) mengambil alih kepemilikan hutan masyarakat (masyarakat lokal maupun adat), hal tersebut banyak menimbulkan masalah lapangan yang terjadi pada saat proses pengambilalihan kepemilikan hutan. Misalnya Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1970 mengenai Hak Pengusahaan Hutan Dan Hak Pemungutan Hasil Hutan menyatakan bahwa pelaksanaan hak-hak masyarakat hukum adat dan anggota-anggotanya untuk memungut hasil hutan yang didasarkan atas suatu peraturan hukum adat, sepanjang menurut kenyataan hukum adat (berdasarkan bukti fisik yang didapatkan dari penelitian dan pengakuan dari masyarakat dan pemerintah) masih ada, perlu ditertibkan sehingga tidak mengganggu pelaksanaan pengusahaan hutan.

Pelaksanaan pemungutan hasil hutan oleh masyarakat hukum adat tersebut harus sejjin Pemegang Hak Pengusahaan Hutan yang diwajibkan meluluskan pelaksanaan hak pemungutan hasil hutan. Pelaksanaan hak ini diatur oleh suatu tata tertib yang merupakan hasil musyawarah antara Pemegang Hak dan Masyarakat Hukum Adat dengan bimbingan dan pengawasan dari Dinas Kehutanan. Selain itu pasal ini menyatakan bahwa demi keselamatan umum, pelaksanaan hak rakyat untuk memungut hasil hutan dibekukan di

dalam areal hutan yang sedang digarap dalam rangka pengusahaan hutan.

Pencabutan hak-hak masyarakat adat atas hutan adat mereka menimbulkan masalah yang berkepanjangan. Tarik-menarik berbagai kepentingan melahirkan UU Kehutanan baru yaitu UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK) yang berusaha membuat kompromi atas seluruh masalah lapangan. Karena itulah awal Pasal 2 UUK menyatakan bahwa penyelenggaraan kehutanan berasaskan manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan. Penyelenggaraan kehutanan berasaskan kebersamaan bertujuan agar penyelenggaraan kehutanan tersebut menerapkan pola usaha bersama sehingga terjalin saling keterkaitan dan saling ketergantungan yang sinergis antara masyarakat setempat dengan BUMN atau BUMD dan BUMS Indonesia, dalam rangka pemberdayaan usaha kecil, menengah, dan koperasi.<sup>28</sup>

Tuntutan masyarakat baik berupa pengembalian hak mereka atas hutan yang telah diambil alih selama ini, maupun tuntutan terhadap tertutupnya akses mereka atas hutan dijawab dengan melibatkan masyarakat dalam pengelolaan hutan. UU Kehutanan memuat bab khusus mengenai ini yaitu BAB X tentang Peran Serta Masyarakat. Pasal 68 pada bab ini menyatakan bahwa masyarakat berhak menikmati kualitas lingkungan hidup yang dihasilkan hutan. Selain itu, masyarakat bisa:

- a. memanfaatkan hutan dan hasil hutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. mengetahui rencana peruntukan hutan, pemanfaatan hasil hutan, dan informasi kehutanan;
- c. memberi informasi, saran, serta pertimbangan dalam pembangunan kehutanan; dan
- d. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan kehutanan baik secara langsung maupun tidak langsung.

Selain itu masyarakat di dalam dan di sekitar hutan berhak memperoleh kompensasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku karena kehilangan akses terhadap hutan di sekitarnya sebagai lapangan kerja untuk memenuhi kebutuhan hidup akibat penetapan kawasan hutan. Selanjutnya, pasal ini juga menentukan bahwa setiap orang berhak memperoleh kompensasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku karena kehilangan hak atas tanah miliknya sebagai akibat penetapan kawasan hutan.

UU Kehutanan juga membuka ruang bagi model-model pengelolaan hutan yang dapat diakses masyarakat, termasuk masyarakat adat. Model-model ini merupakan hak berian dan bukan pemulihan dari hak-hak bawaan yang ada dan diambil oleh negara.

Dalam wacana politik-hukum, ada dua macam konsep hak yang berdasarkan asal usul. Masing-masing hak memiliki perbedaan. Pertama, hak yang bersifat berian (hak berian), dan kedua adalah hak yang merupakan bawaan yang melekat pada sejarah asal usul unit yang memiliki otonomi itu (hak bawaan). Dengan menggunakan dua pembedaan ini,

<sup>28</sup> Kehutanan adalah sistem pengurusan yang berhubungan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.

otonomi daerah yang dibicarakan banyak orang tergolong sebagai otonomi yang bersifat berian. Karena itu, wacana yang ada bergeser dari hak ke wewenang (*authority*). Kewenangan selalu merupakan pemberian dan selalu harus dipertanggungjawabkan.

Selain itu, konsep urusan rumah tangga daerah hilang dan digantikan dengan konsep kepentingan masyarakat. Dengan demikian, otonomi daerah merupakan kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur kepentingan masyarakat di daerah. Hak yang bersifat berian bertolak belakang dengan hak yang bersifat bawaan, yang telah tumbuh berkembang dan terpelihara oleh suatu kelembagaan (*institution*) yang menangani urusan rumah tangganya sendiri. Dalam UUD 1945, konsep hak yang bersifat bawaan inilah yang melekat pada “daerah yang bersifat istimewa” yang memiliki “hak asal-usul”. Karena itu, berbeda dengan “pemerintah daerah”, desa dengan otonomi desa, yang muncul sebagai akibat pengakuan hak asal-usul dan maka karena itu bersifat istimewa, memiliki hak bawaan.<sup>29</sup>

Negara bersikukuh bahwa sebagian besar hutan adalah milik negara, di luar itu adalah hutan hak yang tanahnya telah memiliki dasar hak yang merujuk pada aturan pertanahan. Penguasaan negara ini ditegaskan pada Pasal 4 UU Kehutanan yang menyatakan bahwa:

- (1) Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (2) Penguasaan hutan oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada pemerintah untuk:
  - a. mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
  - b. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan
  - c. mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.
- (3) Penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Tindak lanjut melibatkan masyarakat dalam pengelolaan hutan yang diimplementasikan di dalam berbagai kebijakan pemerintah, adalah:

<sup>29</sup> R. Yando Zakaria, 'Merebut Negara', khususnya Bab 3 tentang 'Otonomi Desa', Yogyakarta, Laper Pustaka Utama dan KARSA, 2004 dalam Draft Naskah Akademik RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat | Maret 2011, AMAN

Tabel 3. Peluang Pemanfaatan Hutan oleh Masyarakat

Peluang Pemanfaatan Hutan oleh Masyarakat	
Nama	Hutan Adat
Pengaturan	UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Bab IX Pasal 67
Penerima Hak	Masyarakat hukum adat diakui keberadaannya, apabila memenuhi unsur-unsur, antara lain: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (<i>rechtsgemeenschap</i>),</li> <li>2. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat,</li> <li>3. ada wilayah hukum adat yang jelas,</li> <li>4. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati, dan</li> <li>5. masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.</li> </ol>
Hak Masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;</li> <li>2. melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan</li> <li>3. mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan.</li> </ol>
Jangka Waktu Izin	Tidak dijabarkan
Pem beri Izin	Tidak dijabarkan
<hr/>	
Nama	Hutan Untuk Tujuan Khusus
Pengaturan	UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Pasal 8
Penerima Hak	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. masyarakat hukum adat,</li> <li>2. lembaga pendidikan,</li> <li>3. lembaga penelitian,</li> <li>4. lembaga sosial dan keagamaan.</li> </ol>
Hak Masyarakat	Penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta untuk kepentingan sosial budaya, dan penerapan teknologi tradisional ( <i>indigenous technology</i> ).
Jangka Waktu Izin	Tidak dijabarkan
Pem beri Izin	Tidak dijabarkan

Peluang Pemanfaatan Hutan oleh Masyarakat	
Nama	Hutan Kemasyarakatan (HKM)
Pengaturan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pasal 93 ayat (2), Pasal 94 ayat (3), Pasal 95 ayat (2), Pasal 96 ayat (8), dan Pasal 98 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan ini,</li> <li>2. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P.37/Menhut-II/2007 Tentang Hutan Kemasyarakatan.</li> <li>3. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 18/Menhut-II/2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.37/MENHUT-II/2007 Tahun 2007 Tentang Hutan Kemasyarakatan</li> <li>4. Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : P. 13/Menhut-II/2010 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.37/Menhut-II/2007 Tentang Hutan Kemasyarakatan</li> </ol>
Penerima Hak	Kelompok masyarakat yang berbentuk koperasi
Hak Masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pada hutan lindung, meliputi kegiatan pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemungutan hasil hutan bukan kayu.</li> <li>2. Pada hutan produksi, meliputi kegiatan pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu.</li> </ol>
Jangka Waktu Izin	35 tahun dan dapat diperpanjang.
Pem beri Izin	<p>Menteri Kehutanan</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menetapkan areal kerja hutan kemasyarakatan.</li> <li>2. Menbitkan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Kemasyarakatan (IUPHHK HKm) yang penerbitannya dapat ditugaskan kepada Gubernur</li> </ol> <p>Gubernur atau Bupati/Walikota</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengajukan usulan penetapan areal kerja hutan kemasyarakatan kepada Menteri setelah diverifikasi oleh tim yang dibentuk oleh Gubernur atau Bupati/Walikota</li> <li>2. Gubernur memberikan IUPHHK (Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan), pada areal kerja hutan kemasyarakatan lintas kabupaten/kota yang ada di dalam wilayah kewenangannya</li> <li>3. Bupati/Walikota, memberikan IUPHHK pada areal kerja hutan kemasyarakatan yang ada di dalam wilayah kewenangannya</li> </ol>

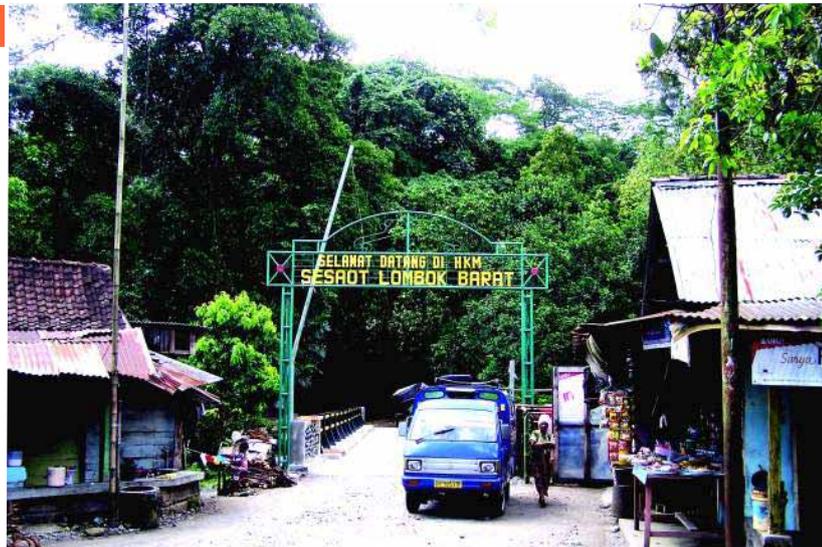
## Peluang Pem anfaatan Hutan oleh Masyarakat

Nama	Hutan Desa
Pengaturan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. PP No. 6 Tahun 2007</li> <li>2. Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2008 ini diterbitkan sebelum Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 49/Menhut-II/2008 Tentang Hutan Desa.</li> <li>3. Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P. 14/Menhut-II/2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.49/MENHUT-II/2008 Tentang Hutan Desa</li> </ol>
Penerima Hak	Lembaga desa
Hak Masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. hutan lindung: <ol style="list-style-type: none"> <li>1) memanfaatkan kawasan,</li> <li>2) jasa lingkungan,</li> <li>3) pemungutan hasil hutan bukan kayu;</li> </ol> </li> <li>b. hutan produksi <ol style="list-style-type: none"> <li>1) memanfaatkan kawasan,</li> <li>2) jasa lingkungan,</li> <li>3) pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu,</li> <li>4) pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu.</li> </ol> </li> </ol>
Jangka Waktu Izin	35 tahun dan dapat diperpanjang
Pemberi Izin	<p>Kepala KPH atau Kepala Dinas Kabupaten/Kota</p> <p>Rekomendasi areal kerja hutan desa dari kepala KPH atau kepala dinas kabupaten/kota</p> <p>Gubernur atau Bupati/Walikota</p> <p>Menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Pengelolaan Hutan Desa</p> <p>Menteri Kehutanan</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penetapan areal kerja hutan desa dilakukan oleh Menteri berdasarkan usulan Bupati/Walikota.</li> <li>2. Memberikan IUPHHK dalam hutan desa yang terdiri dari IUPHHK Hutan Alam atau IUPHHK Hutan Tanaman</li> <li>3. Menteri dapat melimpahkan wewenang penerbitan IUPHHK Hutan Alam Dalam Hutan Desa kepada Gubernur.</li> <li>4. Menteri dapat melimpahkan wewenang penerbitan IUPHHK Hutan Tanaman Dalam Hutan Desa kepada Bupati/Walikota.</li> </ol>

Peluang Pemanfaatan Hutan oleh Masyarakat	
Nama	Hutan Tanaman Rakyat
Pengaturan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. PP Nomor 6 Tahun 2007</li> <li>2. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 23/Menhut-II/2007 Tentang Tata Cara Permohonan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Dalam Hutan Tanaman Rakyat Dalam Hutan Tanaman जो to Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.5/Menhut-II/2008 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.23/Menhut-II/2007 Tentang Tata Cara Permohonan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman Rakyat Dalam hutan Tanaman.</li> <li>3. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.5/Menhut-II/2008 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.23/Menhut-II/2007 Tentang Tata Cara Permohonan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman Rakyat Dalam Hutan Tanaman</li> <li>4. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P. 14/MENHUT II/2009 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.62/Menhut-II/2008 Tentang Rencana Kerja Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Industri Dan Hutan Tanaman Rakyat</li> </ol>
Penerima Hak	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. perorangan; atau</li> <li>2. Koperasi</li> </ol>
Hak Masyarakat	Pemanfaatan hasil hutan kayu pada HTR <ol style="list-style-type: none"> <li>1. tanaman sejenis; dan</li> <li>2. tanaman berbagai jenis.</li> </ol>
Jangka Waktu Izin	Paling lama seratus tahun dengan evaluasi sekali dalam lima tahun. IUPHHK-HTR diberikan untuk jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) tahun.
Pemberi Izin	Menteri Kehutanan Menetapkan Alokasi dan Penetapan areal HTR
	Gubernur Keputusan IUPHHK-HTR kepada perorangan atau Kelompok atas nama Menteri.
	Bupati/Walikota mengusulkan areal kepada Menteri untuk ditetapkan sebagai areal HTR

Uraian-uraian di atas memberikan gambaran singkat tentang ruang-ruang yang tersedia untuk masyarakat dalam pengelolaan hutan. Secara umum ruang tersebut berdasarkan pada hak pengelolaan dan didasarkan pada satu syarat penting yaitu wilayah tersebut tidak dibebani hak pengelolaan oleh pihak lain seperti perusahaan.

Gambar 2. Gagasan untuk mendapatkan ijin pengelolaan HKM, sekaligus pengakuan atas pengelolaan masyarakat atas hutan di Sesaot, Lombok, malah mendapatkan penentangan dari pihak Dinas Kehutanan Propinsi. Konflik kepentingan dan kewenangan di tingkat pemerintahan menjadi ancaman atas pengajuan ijin ini.



### 3.3. Hak atas karbon dalam hukum Indonesia<sup>30</sup>

Dalam sistem hukum Indonesia, properti masuk ke kategori hukum perdata yang mengatur hukum benda. Pengertian benda secara yuridis menurut Pasal 499 KUHPerdara (BW) adalah segala sesuatu yang dapat dijadikan hak atau menjadi objek hak milik. Sementara Subekti membagi pengertian benda menjadi tiga, yaitu:<sup>31</sup>

1. Benda dalam arti luas adalah segala sesuatu yang dapat dijadikan hak seseorang;
2. Benda dalam arti sempit adalah barang yang dapat terlihat saja; dan
3. Benda sebagai objek hukum.

Mengacu pada definisi yang dikeluarkan oleh BW maupun pendapat Subekti, dapat disimpulkan bahwa segala sesuatu yang dapat dijadikan hak baik yang dapat terlihat/berwujud maupun yang tidak dapat dilihat/tidak berwujud dapat dikategorikan sebagai benda.

Selanjutnya BW membedakan benda ke dalam beberapa klasifikasi, diantaranya adalah benda bergerak dan benda tak bergerak. Benda bergerak adalah benda-benda yang karena sifat, tujuan, atau penetapan undang-undang dinyatakan sebagai benda bergerak<sup>32</sup>, misalnya kendaraan, alat-alat perkakas, surat-surat berharga, dan lain sebagainya, diatur di dalam Pasal 509, 510, dan 511 BW. Sementara benda tak bergerak adalah benda-benda yang karena sifat, tujuan, atau penetapan undang-undang dinyatakan sebagai benda tak bergerak<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Bagian yang membahas mengenai hak atas karbon ini diambil dari Kertas Posisi Ephistema Institute tahun 2010, belum diterbitkan.

<sup>31</sup> Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Jakarta: Intermusa, 2002 hlm. 60.

<sup>32</sup> Titik Triwulan Tutik, S.H., M.H., *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*, Kencana 2008, hlm. 147.

<sup>33</sup> Ibid

Contoh benda yang termasuk golongan benda tak bergerak misalnya tanah, segala sesuatu yang bersatu dengan tanah karena tumbuh dan berakar serta bercabang, segala sesuatu yang bersatu dengan tanah karena didirikan di atas tanah, dan lain sebagainya, diatur dalam Pasal 506, 507, dan 508 BW.

BW juga meletakkan dasar peraturan-peraturan hukum yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara seseorang atau badan hukum dengan benda. Namun berlakunya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA) menentukan bahwa semua hak yang bertalian dengan bumi, air, dan segala kekayaan alam yang ada di dalamnya diatur oleh undang-undang tersebut. Kemudian hak-hak atas sumber daya alam tersebut diatur lebih rinci oleh peraturan perundang-undangan sektoral, yaitu peraturan mengenai pertambangan, kehutanan, perikanan, dan lain sebagainya.

Dari uraian di atas, untuk mengatur hak-hak atas karbon di Indonesia terlebih dahulu perlu ditentukan apakah karbon adalah benda yang dapat “dijadikan hak” atau dapat dimiliki orang sesuai dengan BW. Segala sesuatu yang tidak dapat dimiliki orang tidak termasuk pengertian benda, seperti bulan, matahari, bintang laut, udara, dan lain-lain<sup>34</sup>. Maka perlu ada kajian tersendiri apakah karbon dapat dikategorikan sebagai benda. Beberapa contoh jenis benda yang diatur di dalam BW yang dapat dihubungkan dengan karbon, yaitu: “segala sesuatu yang bersatu dengan tanah karena tumbuh dan berakar serta bercabang” dan “hak memetik hasil dan hak memakai”. Terkait dengan contoh pertama yang disebutkan, karbon dapat dianggap sesuatu yang bersatu dengan tanah, namun apakah karbon tumbuh dan berakar serta bercabang? Sementara, hak untuk menanam dan menjaga tanaman seperti yang dikenal dalam kegiatan penyerapan karbon dapat dihubungkan dengan hak memetik hasil dan memakai, namun apakah menyimpan karbon dapat disamakan dengan memetik hasil?

Apabila ditentukan bahwa karbon adalah sesuatu yang tidak dapat dijadikan hak, seperti halnya udara dan laut, maka karbon tidak dapat dimasukkan ke pengaturan hak kebendaan. Namun sebaliknya, apabila karbon telah diputuskan sebagai benda yang dapat dijadikan hak, maka harus ditetapkan apakah karbon digolongkan sebagai sumber daya hutan sehingga diatur oleh peraturan perundang-undangan kehutanan, atau dianggap sebagai mineral yang diatur oleh peraturan perundang-undangan terkait dengan pertambangan. Bahkan karena keunikannya, ketentuan mengenai hak-hak atas karbon dapat diatur sendiri terlepas dari peraturan-perundang-undangan yang ada.

Namun dalam praktiknya, karbon seakan-akan sudah dikategorikan sebagai benda karena dapat dijadikan hak. Sementara hak-hak atas karbon yang telah diatur adalah hak-hak atas karbon di hutan. Oleh karena itu, peraturan mengenai hak yang berlaku adalah peraturan perundang-undangan mengenai kehutanan sebagai *lex specialis*<sup>35</sup> dari KUHPerdana dan UUPA. Dalam Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, negara memegang penguasaan dan pengelolaan sumber daya hutan. Pasal 4 menyebutkan bahwa semua hutan termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penguasaan hutan oleh negara meliputi pengaturan dan penetapan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan serta perbuatan hukum

<sup>34</sup> Titik Triwulan Tutik, S.H, M.H., hlm. 143

<sup>35</sup> *Lex specialis derogat legi generalis* adalah ketentuan-ketentuan khusus yang mengenyampingkan ketentuan-ketentuan umum

mengenai kehutanan. Dalam Penjelasan Umum, undang-undang tersebut jelas menyebutkan bahwa pemerintah mempunyai wewenang untuk memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan.

Izin dan hak berkaitan dengan karbon kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan. Pasal 25 dan Pasal 33 dari peraturan pemerintah tersebut memberi wadah bagi pemanfaatan karbon. Ketentuan tersebut merupakan ketentuan pelaksana dari ketentuan mengenai kegiatan usaha jasa lingkungan yang diatur dalam Undang-Undang Kehutanan. Pasal 25 menyebutkan bahwa salah satu kegiatan usaha yang termasuk dalam kegiatan usaha pemanfaatan jasa lingkungan adalah penyerapan dan/atau penyimpanan karbon. Karbon sebagai properti selanjutnya diatur dalam Permenhut No. 30 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD) serta Permenhut No. 36 Tahun 2009 Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung.

Gambar 3. Kepentingan pemerintah untuk mendapatkan bagian dari skema REDD telah mendorong Departemen Kehutanan menerbitkan ijin pengelolaan hutan desa pertama di Lubuk Beringin, Kabupaten Bungo, Jambi.



Hak atas karbon dalam Permenhut No. 30 adalah hak untuk “melakukan kegiatan REDD”. Sementara yang dapat memegang hak tersebut disebut sebagai entitas nasional dan entitas internasional. Entitas nasional terdiri dari: pemegang IUPHHK-HA (Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Alam), pemegang IUPHHK-HT (Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Tanaman), pemegang IUPHH-HKM (Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan-Hutan Kemasyarakatan); pemegang IUPHHK-HTR (Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan-Hutan Tanaman Rakyat); pemegang IUPHHK-RE (Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan-Restorasi Ekosistem), KPHP (Kepala Pengelolaan Hutan Produksi), KPHL (Kepala Pengelolaan Hutan Lindung) dan KPHK (Kepala Pengelolaan Hutan Konservasi), Kepala Unit Pelaksana Teknis Konservasi Sumberdaya Alam atau kepala Unit Pelaksana Teknis Taman nasional, Pengelola Hutan Adat, pemilik atau Pengelola Hutan Hak serta Pengelola

Hutan Desa<sup>36</sup>. Ketentuan mengenai cara memperoleh hak tersebut serta isi dari hak tersebut diatur secara ringkas di dalam Pasal 12 dan 14 Permenhut tersebut.

Sementara itu di dalam Permenhut No. 36, hak atas karbon diterjemahkan sebagai hak untuk “melakukan usaha pemanfaatan penyerapan dan/atau penyimpanan karbon pada hutan produksi dan hutan lindung”. Isi dari hak atas karbon tersebut (*sub rights*) diatur dalam Pasal 3, di antaranya adalah hak untuk melakukan penanaman dan pemeliharaan sampai daur tanaman pada seluruh areal, bagian hutan, atau blok hutan pada izin usaha pemanfaatan kawasan hutan, atau izin usaha pemanfaatan hutan kemasyarakatan dan hutan desa; peningkatan produktivitas melalui peningkatan tiap tegakan dengan penerapan teknik silvikultur. Pihak-pihak yang dapat diberikan hak sesuai dengan Permenhut No. 36 adalah pemegang IUPHHK-HA, IUPHHK-RE, IUPHHK-HTI, atau IUPHHK-HTR, Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan Hutan Lindung, izin usaha pemanfaatan hutan kemasyarakatan, dan pengelola hutan desa<sup>37</sup>; dan untuk areal yang tidak dibebani izin hak dapat diberikan kepada perorangan, koperasi, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), serta Badan Usaha Milik Swasta Indonesia (PT, CV, Firma)<sup>38</sup>. Adapun tata cara untuk memperoleh hak tersebut diatur di dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 13.

Terkait dengan penjelasan konsep tentang karbon di atas, pemerintah Indonesia jelas memanfaatkan penguasaan negara untuk mengatur hak-hak atas karbon. Namun sayangnya, pola kebijakan yang ditetapkan oleh Indonesia membuktikan kondisi yang diuraikan oleh Kenneth L. Rosenbaum, Dieter Schoene & Ali Mekouar dalam *Climate Change and the Forest Sector: Possible National and Subnational Legislation*, yaitu negara lebih memilih membangun sistem yang sederhana hanya untuk menarik pembeli karbon. Oleh karena itu, pembuat kebijakan biasanya lebih memilih untuk mengacu pada kebijakan dan hukum yang ada, ketimbang membuat sesuatu yang revolusioner. Hasilnya, ketentuan mengenai hak-hak atas karbon yang diatur dalam kedua permenhut tersebut tidak rinci dalam bentuk, isi, dan cakupan yang mawadahi keunikan seluruh kepentingan yang berhubungan dengan karbon. Terlebih lagi dari kedua permenhut tidak menjelaskan hubungan antara hak-hak atas karbon dengan kepemilikan atau penguasaan yang telah ada terlebih dahulu dan kemungkinan adanya konflik dengan hak-hak tersebut.

Sesungguhnya bentuk pengaturan hak-hak atas karbon tidak harus “ditempelkan” pada peraturan perundang-undangan atas sumber daya alam. Negara berhak mengatur secara khusus demi kepentingan masyarakat. Paling tidak, ada tiga pilihan cara untuk mengatur hak-hak atas karbon. Pertama, karbon ditetapkan sebagai benda yang dapat dijadikan hak dan pengaturan mengenai *property rights*-nya ditempatkan sebagai bagian dari hak-hak yang telah diatur di dalam peraturan perundang-undangan sumber daya alam yang telah ada. Kedua, karbon ditetapkan sebagai benda yang dapat dijadikan hak namun diatur secara khusus terlepas dari hak-hak yang telah diatur di dalam peraturan perundang-undangan

<sup>36</sup> Pasal 4 Permenhut No. 30 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD)

<sup>37</sup> Pasal 5 Permenhut No. 36 Tahun 2009 Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung umum

<sup>38</sup> *Ibid*, Pasal 7

sumber daya alam yang telah ada. Ketiga, karbon ditetapkan sebagai sumber daya alam *open access* seperti halnya udara sehingga tidak dapat dijadikan hak oleh seseorang.

Pilihan pertama merupakan pilihan termudah, namun kelemahannya adalah apabila peraturan perundang-undangan yang ada tidak mengatur mengenai kepemilikan dan penguasaan secara jelas, dan dalam penerapannya banyak menimbulkan konflik, maka masalah yang sama akan terjadi pada pelaksanaan hak-hak atas karbon. Sedangkan pilihan kedua lebih membuka peluang untuk mewujudkan sistem kepemilikan dan penguasaan atas karbon yang sesuai dengan kepentingan masyarakat, karena tidak harus mewarisi berbagai masalah dari hak-hak yang diatur oleh peraturan perundang-undangan mengenai sumber daya alam yang telah ada.

Namun, penyusunan konsep kepemilikan dan penguasaan atas karbon yang benar-benar baru memerlukan berbagai kajian, tenaga ahli, waktu yang lebih banyak, dan biaya yang lebih besar. Pilihan ketiga yaitu membiarkan karbon sebagai sumber daya alam *open access*<sup>39</sup> menghambat upaya penyimpanan dan penyerapan karbon karena tidak ada keuntungan ekonomi dari upaya tersebut.

Mengingat kompleksitas dalam menentukan hak atas karbon, diperlukan kajian profesional yang melibatkan ahli dengan pengetahuan keilmuan dan teknis seperti ahli hukum, sosiologi, antropologi, biologi, geologi, dan lain sebagainya. Di samping itu, meskipun penentuan hak-hak atas karbon menjadi kewenangan pemerintah, harus ada kepastian terhadap transparansi pada setiap proses penentuan pemanfaatan karbon, perlindungan terhadap SDA dan lingkungan, serta keadilan dan kesejahteraan masyarakat lokal.

#### Posisi masyarakat adat dan lokal dalam pengaturan hak-hak atas karbon

Masyarakat adat berada di dalam dilema: haruskah mereka mendukung perlindungan hutan berdasarkan Protokol Kyoto atau berusaha menentangnya? Apabila hutan dilindungi untuk keberadaannya karbon maka masyarakat adat dapat kehilangan haknya menjaga budaya tradisional<sup>40</sup>. Dilema tersebut akan luntur apabila sistem pemanfaatan karbon yang dibangun dapat memastikan pemenuhan kepentingan masyarakat adat dan lokal.

Pengaturan terhadap hak-hak atas karbon akan berpengaruh terhadap posisi masyarakat adat dan lokal. Kewenangan pemerintah dalam pengaturan properti, termasuk hak-hak yang berkaitan dengan karbon, menghasilkan berbagai kemungkinan dampak yang berbeda. Tiga pilihan pengaturan hak-hak atas karbon pada bab di atas memberi konsekuensi yang berbeda pada masyarakat adat dan lokal. Apabila pemerintah memilih untuk menetapkan ketentuan mengenai hak-hak atas karbon sesuai atau bahkan identik dengan hak-hak atas hutan yang telah ada, maka masalah berkaitan dengan hak-hak atas hutan akan diwarisi oleh hak-hak atas karbon. Salah satunya adalah perlakuan tidak adil yang diterima oleh masyarakat adat dan lokal. Di sisi lain, apabila pemerintah

<sup>39</sup> Dalam rezim *open access* tidak ditentukan siapa yang dapat menggunakan suatu sumber daya. Keuntungan dari sumber daya tersebut dapat dimanfaatkan oleh setiap orang. Setiap individu tidak memiliki keuntungan atau kewajiban lebih untuk menjaga sumber daya tersebut (Manuel Pacheco Coelho, *Tragedies on Natural Resources: A Commons and Anticommons Approach*, School of Economics and Management Technical University Of Lisbon. 2009)

<sup>40</sup> Donald M Goldberg And Tracy Badua, *Do People Have Standing? Indigenous Peoples, Global Warming, And Human Rights* Barry L. Rev, (2008) hlm 59

menggunakan pilihan kedua, yaitu mengatur hak-hak atas karbon terlepas dari hak-hak yang telah ada, maka masih ada peluang terwujudnya sistem kepemilikan dan penguasaan hak atas karbon yang sesuai dengan kepentingan masyarakat. Namun, apabila pemerintah menetapkan karbon sebagai sumber daya alam *open access*, hal itu akan menutup peluang pemanfaatan karbon secara ekonomi.

Sayangnya, kebijakan perdagangan karbon di Indonesia menggunakan sistem pengalokasian hak-hak yang sama dengan sumber daya hutan lainnya, bahkan dikaitkan dengan hak-hak atas hutan yang telah ada. Padahal penetapan hak-hak atas hutan tersebut telah lama menimbulkan konflik. Kondisi demikian berpotensi untuk terus meminggirkan masyarakat adat dan lokal karena masyarakat adat telah lama terabaikan dalam konteks sistem pemilikan dan penguasaan sumber daya alam lain. Dengan begitu, pengaturan mengenai hak-hak atas karbon yang saat ini berlaku sangat sedikit memberi manfaat bagi masyarakat adat dan lokal.

Sangat disayangkan juga bahwa diskusi-diskusi global mengenai perubahan iklim tidak melibatkan hak masyarakat sebagai prioritas. Lebih jauh, hanya ada sedikit atau malah tidak ada ketertarikan terhadap isu implikasi masyarakat adat terhadap eksploitasi sumber daya alam untuk penyerapan karbon.

Pada bagian ini, kita melihat bagaimana hak komunal masyarakat diatur secara normatif dalam kebijakan negara. Tak kalah pentingnya adalah bagaimana hak komunal diperdebatkan secara teoretis. Selain itu dalam kerangka REDD, bagian ini mencoba menguraikan secara singkat mengenai hak atas karbon yang tentunya akan juga mengarah pada wacana mengenai hak komunal. Perlu kita garis bawahi, dari semua uraian ini, secara normatif hak-hak komunal masyarakat atas agraria dan kekayaan alam memang mendapat pengakuan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Namun, hak ini kemudian mengalami hambatan dalam tataran implementasi, karena kelemahan aturan teknis yang juga berakar dari aturan-aturan normatif. Bahkan lebih dari itu, banyak dari aturan-aturan yang diperlukan untuk implementasi hak komunal tersebut tidak tersedia. Situasi ini juga berdampak pada bagaimana hak-hak komunal masyarakat diakui dalam kegiatan-kegiatan REDD.

## STATEMENT OF CONCERN ON REDD+ IN CENTRAL KALIMANTAN, INDONESIA:

### Indigenous Peoples Alliance of Archipelago - Central Kalimantan Chapter

We, the members of the Indigenous Peoples' Alliance of the Archipelago -Central Kalimantan Chapter (AMAN Central Kalimantan) conducted on June 16-17, 2011 our Strategic Meeting to address concerns and problems related to REDD+ in the Central Kalimantan's Provincial Spatial Plan. The Meeting was attended by members of the Local and Regional Chapters of AMAN Central Kalimantan and Indigenous Leaders from eleven districts.

We, Indigenous Peoples of Central Kalimantan affirm that Indigenous Peoples have the right over land, territories and customary forest. Indigenous Peoples have traditional knowledge and innovations in managing and safeguarding our forest and have thereby sustained forest resources over the centuries. On the other hand, development projects such as oil palm plantations, industrial plantations, mining and the peat land mega project are the main drivers of deforestation in Central Kalimantan.

As the Pilot Province for REDD+, Central Kalimantan has been on the global spotlight. It has become the target of REDD+ investments. Various initiatives have been developed such as the Kalimantan Forest and Climate Partnership (KFCP) between The Government of Indonesia and the Australian Government; and the Letter of Intent (LoI) between Indonesia and Norway that is by far the biggest REDD+ investment in Indonesia. In addition, there have been many other initiatives involving international organizations such as The Clinton Foundation, WWF, FFI, SOS, CARE International, and Wetland etc.

Meanwhile, the Central Kalimantan Provincial Spatial Plan is yet to be finalized as the reference for spatial management and allocation. However, indigenous peoples and civil society organizations are excluded in the on-going spatial planning processes.

Responding to the current situation in Central Kalimantan concerning REDD+ and other development issues, we wish to highlight the following:

1. Various initiatives on REDD+ and the preparation of the Central Kalimantan Spatial Plan are not being implemented in a transparent way. Information on the various initiatives and activities relating to REDD+ had not been shared to indigenous peoples, and thorough consultations are not taking place. This lack of interaction and engagement with indigenous communities is now resulting in confusion and chaos among indigenous communities.
2. Indigenous communities in Central Kalimantan remain un-informed on the various initiatives that have emerged from the identification of Central Kalimantan as a REDD+ pilot area. Moreover, Free, Prior and Informed Consent (FPIC) as the principle and the right of Indigenous Peoples has been completely ignored in all REDD+ initiatives and the processes relating to the development of Central Kalimantan Spatial Plan. While Indigenous peoples are seriously going to be impacted by these initiatives especially in relation to their right over their land, forest, territories, and their collective wellbeing, they are not involve in any decision making processes relating to REDD+ planning and activities.

3. The absence of the Provincial Strategies on REDD+ as a result of unfinished National Strategy on REDD+, causing uncertainty of reference for REDD+ implementation in Central Kalimantan.
4. The REDD+ governance in Central Kalimantan was designed without full and effective involvement of Indigenous Peoples. In addition, the existing REDD+ governing body is not able to manage and effectively coordinate all of REDD+ initiatives in Central Kalimantan. This is resulting to continuous poor coordination and lack of information of REDD+ projects.
5. Provincial Regulation No. 16 (2008) on the Dayak Indigenous Institutions in Central Kalimantan contains ambiguities of authority and does not distinguish functions between Damang as the Head of Indigenous institutions and the government institutions. This causes an overlap and conflicts in the exercise of authority in the community. In addition, the Regulation does not provide provision for capacity building of indigenous institutions to tackle external affairs that concerns them among others.
6. Meanwhile, Governor Regulation No. 13 (2009) on Indigenous Land and Land Rights of Indigenous Peoples in Central Kalimantan Province does not guarantee the collective rights of Indigenous Peoples over territories. This regulation only addresses individual land right. Furthermore, there is no implementation guideline and no funding is provided in the implementation of this Governor Regulation.

Based on the abovementioned issues in Central Kalimantan, we, the Indigenous Peoples' Alliance of the Archipelago - Central Kalimantan Chapter (AMAN Kalteng) call for the IMMEDIATE MORATORIUM of all REDD+ processes and investments in Central Kalimantan until the following conditions are met:

1. Clear commitment from the government to recognize and protect the Rights of Indigenous Peoples in Central Kalimantan, including the collective rights to land, territories and natural resources, in accordance with the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.
2. Establishment of mechanisms and inclusion of indigenous peoples in REDD+ bodies and processes to ensure their full and effective participation in the entire process of planning, implementation and monitoring of development in Central Kalimantan, including REDD+ and Provincial Spatial Plan, in accordance with Free, Prior and Informed Consent (FPIC).
3. Socialization and dissemination of information to Indigenous peoples in forms understood by them to be carried out in timely manner on all REDD+ projects in Central Kalimantan. This is to ensure a clear understanding of indigenous peoples of REDD+ and the initiatives, activities and plans relating to this to facilitate their effective engagement and involvement in decision-making processes relevant to REDD+ in Central Kalimantan.
4. Governments and other groups involved in piloting REDD in Central Kalimantan shall directly engaged with indigenous communities in the identification, documentation and inventory of traditional knowledge and innovations of Indigenous Peoples in forest management as the basis for forest management in Central Kalimantan. This is in accordance with the mandate set out in the policy of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).
5. Government of Central Kalimantan to recognize and support efforts by Indigenous peoples in the participatory mapping of their land, territories and

6. Government of Central Kalimantan to immediately disseminate information and conduct public consultations regarding the Provincial Spatial Plan involving Indigenous Peoples and civil society. In addition, indigenous peoples duly designated representatives shall be part of governing bodies and other relevant processes related to the development of the Provincial Spatial Plan
7. The Regulation/Provincial Regulation No. 16 (2008) should guarantee collective rights of Indigenous Peoples over political sovereignty of Indigenous Institutions to regulate and manage indigenous territories in accordance with customary laws. The Governor Regulation No. 13 (2009) should guarantee the collective rights of Indigenous peoples to lands, territories and natural resources.

In addition to the above, the following are our concerns in responding to the Presidential Decree No.10 (2011) regarding Moratorium on Granting New Permit and Improving Governance on Primary Forest and Peat lands:

1. We, Indigenous Peoples indeed support government efforts to postpone the granting of new permit and to improve the governance of primary forest and peat lands. However, this effort will not be able to run effectively through a mere Presidential Decree. The Indonesian government should conduct immediately a review of all policies related to forest management and existing permits. The Forestry Law No. 41(1999) has been the fundamental cause of all forestry issues and conflicts in Indonesia, therefore it should be revised.
2. The Presidential Decree should be with a stronger reliable policy that comes with clear criteria and indicators to be used in assessing the success and failure of its implementation on the ground.
3. Policy on forestry should clarify the governance of forest in Indonesia, including the legal rights of Indigenous Peoples on forest resources; both in forests and non-forest areas.
4. In particular, we demand full implementation of the Presidential Decree No.2 (2007) regarding Rehabilitation and Revitalization of the Ex Central Kalimantan One Million Hectares Peat Land Mega Project that limits only to 10 thousand hectares for oil palm plantations in that area. In fact, permits have been granted for 360 thousand hectares for oil palm plantations. These violation including allegations of corruption in these investments should be addressed accordingly.

17 June 2011  
Wisma Soverdi, Palangkaraya, Central Kalimantan

Indigenous Peoples' Alliance of the Archipelago -Central Kalimantan Chapter (AMAN Central Kalimantan)  
**Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) Kalimantan Tengah**

# Bab 4. Analisis kepastian tenurial dalam kebijakan pertanahan dan kehutanan



## 4.1. Penerapan kebijakan di lapangan

### 4.1.1. SUMATRA BARAT

#### 4.1.1.1. Konsep penguasaan dan pemilikan tanah

##### 1. Penguasaan dan pemilikan tanah menurut Hukum Adat Minangkabau

Sebagaimana masyarakat pada umumnya, penguasaan tanah di Minangkabau berkaitan erat dengan sistem sosial dan budaya, karena tanah merupakan simbol keutuhan dan eksistensi suatu kaum di dalam masyarakat. Pola penguasaan tanah di Minangkabau diawali dengan pembukaan tanah dan penetapan batas daerah atau tanah tidak bertuan/kosong (*res nullius*). Proses penguasaan pertama tersebut dinamakan menempati (*occupatie*), kemudian disusul dengan pendudukan melalui cara *m anaruko* (membuka tanah yang masih perawan). Selanjutnya tanah yang sudah dibuka diturunkan kepada ahli waris melalui warisan. Bahkan ada yang dibagi dalam bentuk "*gadang m anyin pang*" yaitu pembagian tanah kepada suatu kaum karena jumlah anggota kaum yang semakin meningkat dan memerlukan satu kepemimpinan penghulu. Hal ini menyebabkan terjadinya pembagian tanah yang dikuasai.<sup>41</sup>

Penentuan batas tanah ulayat dikiaskan dengan pepatah adat: "*ka lurah ba anak sungai, ka bukit baguling batu, rum puik sahalai alah bam iliak, capo sebatang alah bapunya*" (ke lurah mempunyai anak sungai, ke bukit berguling batu, rumput sehelai sudah ada yang memiliki, dan capo sebatang sudah ada yang punya). Semua ini merupakan tanda batas ulayat di dalam suatu nagari.<sup>42</sup>

Pola penguasaan tanah pada masyarakat Hukum Adat Minangkabau secara umum sesuai dengan pernyataan teori "mengembang dan mengempisnya" penguasaan tanah oleh masyarakat atas hak ulayatnya. Penguasaan atas tanah ulayat nagari akan melemah pada saat suku-suku menguasai tanah secara intensif. Penguasaan tanah ulayat suku akan melemah pula pada saat kaum adat berhubungan secara intensif terhadap tanah ulayat sukunya; penguasaan kaum akan semakin melemah apabila penguasaan oleh paruk (akan didefinisikan lebih lanjut) semakin intensif. Selanjutnya, penguasaan

<sup>41</sup> Yulia Mirwati, 2002, "Konflik-konflik Mengenai Tanah Ulayat dalam Era Reformasi di Daerah Sumatra Barat", *D isertasi*, Universitas Sumatra Utara, Medan, hlm. 101-102.

<sup>42</sup> Imran Manan, 1995, *Komunitas Masyarakat Minangkabau*, PT. Remaja Karya, Bandung, hlm. 95.

tanah oleh paruik akan semakin melemah pula apabila penguasaan tanah oleh keluarga inti semakin intensif dilakukan, berhubungan dengan tanah yang bersangkutan.

Sebaliknya apabila penguasaan tanah oleh suatu kaum semakin melemah dan tidak intensif, maka posisi tanah suku akan kembali menguat berkaitan dengan hubungan antara anggota suku dengan tanah ulayat suku tersebut. Keadaan ini juga akan berlaku di dalam hubungan antara tanah ulayat nagari dengan anggota masyarakat hukum adatnya.

Secara umum pola penguasaan tanah pada masyarakat Minangkabau terkait erat dengan sistem kekerabatan matrilineal (penarikan keturunan menurut garis ibu). Berdasarkan itu, uraian penguasaan tanah pada masyarakat hukum adat Minangkabau dapat dikemukakan sebagai berikut: kesatuan masyarakat hukum adat tertinggi dan terkuat adalah nagari. Nagari mempunyai wilayah tertentu, norma-norma adat tertentu yang berlaku positif di nagari yang bersangkutan (*adat salingka nagari*), dan mempunyai perlengkapan nagari.

Terdapat dua pola penguasaan tanah ulayat nagari, yaitu: *Pertama*, pada saat dilakukan pembukaan tanah kosong dan penetapan batas daerah pada tanah tak bertuan (*res nullius*). Pada tahap ini terjadi penguasaan tanah tak bertuan yang dilakukan dengan jalan menempati (*occupy*). Kemudian, dilanjutkan dengan pendudukan dan pembagian. Pendudukan dilakukan dengan jalan *manaruko* (mengolah tanah yang belum pernah diolah oleh orang lain). Sementara itu, proses pembagian dijumpai ketika terjadi pewarisan. *Kedua*, terjadi pada saat masyarakat telah berkembang dan terjadi proses merantau. Daerah ini dijuluki dengan nama rantau dekat, seperti daerah di sekitar *Luhak nan tigo* dan daerah yang dijuluki dengan *ekor rantau*, yaitu Solok Selayo, Sawahlunto Sijunjung, Alahan Panjang, Muaro Labuh, Alam Surambi Sungai Pagu sampai ke perbatasan Riau dan Jambi.

Pengusaha (subjek hak) pada tanah ulayat suku dan tanah ulayat kaum dapat dikemukakan melalui pepatah adat sebagai berikut: *nan bahinggo jo babateh; nan balantak basupadan; harato penghulu salakuak; harato raja sa antakan; Hak nan bapunyo; ganggam bauntuak; Hak si penghulu; ganggam bam asiang dikam anakan* (yang berhingga berbatas, yang bertanda sepadan, harta penghulu selekuk, harta raja seantakan, hak ada yang punya, genggam sudah diperuntukkan, haknya ada pada penghulu, genggamnya ada pada masing-masing kemenakan). *Ganggam bauntuak* untuk masing-masing kemenakan akan ditentukan dan diketahui dengan pasti oleh penghulu yang bersangkutan.<sup>43</sup>

## 2. Struktur masyarakat dan pola penguasaan dan pemilikan tanah

Tatanan masyarakat hukum adat di Sumatra Barat (Minangkabau) sangat erat kaitannya dengan penguasaan dan pemilikan tanah (ulayat). Organisasi sosial masyarakatnya diatur mulai dari "rumah gadang" atau rumah adat. Rumah gadang diwarisi oleh *bundo kanduang* (ibu kandung) dan dimiliki secara bersama oleh semua keturunan yang biasanya disebut *paruik* (perut). *Paruik* berarti keluarga luas yang terdiri atas beberapa keluarga inti (beberapa pasangan suami-istri dan anak-anak yang belum dewasa). Keluarga inti tadi disebut dengan istilah *paruik*. *Paruik* adalah persekutuan hukum yang dapat disamakan dengan keluarga dalam Bahasa Indonesia. Definisi keluarga ada di dalam pengertian keluarga besar yang

<sup>43</sup> Idrus Hakimi Dt. Rajo Penghulu, 1972, *Makalah Bandingan Terhadap Sengketa Tanah*, pada Seminar Tanah Ulayat Dalam Pembangunan, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Andalas, Padang, hlm. 51.

dihimpun atau ditarik dari garis ibu (pihak perempuan), sedangkan para suami dari anggota paruik tidaklah termasuk di dalamnya.<sup>44</sup>

Paruik bertambah banyak dan besar, kemudian berkembang menjadi beberapa paruik dan satu kesatuan beberapa paruik tersebut akan membentuk "kaum". Gabungan dari beberapa kaum akan menjadi sebuah suku. Suku lebih ditentukan oleh ikatan pertalian darah (genealogis), tidak mesti terikat, dan tidak dibatasi oleh teritorial. Maka dari itu, suku di Minangkabau merupakan kesatuan masyarakat, yang para anggotanya merasa terhubung di dalam pertalian darah menurut garis perempuan, sehingga mereka merasa badunsanak (bersaudara) dan dapat menempati nagari yang berbeda-beda. Kelompok "sesuku" dikepalai oleh seorang penghulu suku.

Orang Minangkabau mengetahui mereka berasal dari ada empat suku asal yaitu Koto, Piliang, Bodi, dan Caniago. Keempat suku tersebut terbagi atas 2 "kelarasan" (sistem) yaitu Kelarasan Koto Piliang dan Kelarasan Bodi Caniago. Hubungan kekerabatan antara sesama anggota dalam suatu suku menurut Adat Minangkabau dapat dibagi atas:

- a. Hubungan batali darah (bertali darah) yaitu hubungan antara anggota suku yang berasal dari satu keturunan menurut garis ibu.
- b. Hubungan batali budi (bertali budi) yaitu hubungan baik yang tercipta antara orang-orang sesuku sekalipun mempunyai nagari yang berbeda, atau orang yang pernah mempunyai hubungan budi baik di antara sesama. Hal ini diungkapkan dalam pepatah sebagai "hinggal m encekam , terbang bersitum pu ; resap air kem bali ke air, dan resap m minyak kem bali kem minyak; suku tidak boleh dianjak, m alu tidak boleh dibagi"
- c. Hubungan batalian eh (bertali emas) yaitu hubungan yang tercipta berdasarkan atas pemberian atau semacam upeti berbentuk uang atau emas.

Bila perkembangan dan pertumbuhan anggota suku sudah cukup pesat dan jumlahnya sudah cukup besar, sehingga perlu dilakukan pemekaran suku, ada beberapa cara dan proses pemekaran suku yaitu:<sup>45</sup>

- a. "Gadang m enyimpang" yaitu bila kemenakan bertali darah atau kemenakan di bawah dagu (kemenakan kandung) sudah berkembang lebih pesat, sehingga dipandang perlu dibentuk beberapa pecahan suku baru dengan penghulu baru pula. Kalau suku asal bernama Jambak dengan penghulu bergelar Datuk Tumenggung, suku baru itu akan, misalnya, diberi nama "Jambak Hilir", karena kebanyakan kemenakan suku baru tersebut berdomisili di bagian hilir dari pemukiman asalnya. Penghulu suku baru tersebut memakai gelar Datuk Tumenggung dengan tambahan, misalnya, Sati, sehingga menjadi Datuk Tumenggung Sati. Penambahan tersebut hanya bermakna untuk membedakan dari suku asal dan bukan untuk membedakan kedudukan. Kedua penghulu memiliki kedudukan yang sama dengan kedua suku tersebut, seperti yang

<sup>44</sup> Kurnia Warman, 1998, "Konversi Hak Atas Tanah Ganggam Bauntuak menurut UUPA di Sumatra Barat", Tesis S2, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 41.

<sup>45</sup> Amir M S, 1999, Adat Minangkabau, Pola dan Tujuan Hidup Orang Minangkabau, PT Mutiara Sumber Widya, Jakarta, hlm. 64-66.

diungkapkan oleh pepatah: “duduk sama rendah dan tegak sama tinggi dengan penghulu asal”.

- b. “M anggun tiang siba r baju” mengandung frasa siba r baju yang berarti pinggiran atau tepi baju. Apabila kemenakan bala budi atau kemenakan di bawah pusat sudah berkembang dengan pesat, maka suku baru dapat dibentuk dengan penghulu yang baru. Penamaannya sama seperti pada uraian huruf a di atas.
- c. “Baju sahalai dibagi dua” yaitu apabila terjadi tungganai (paman yang dituakan) berebut untuk menjadi penghulu, kemudian tidak bisa mendapatkan kata sepakat dari para tungganai tersebut, untuk menghindari ketiadaan penghulu di dalam persukuan tersebut (“gala balipek”), suku yang ada terpaksa dibagi dua. Cara penamaan suku dan penghulunya sama seperti pada uraian huruf a di atas.
- d. “Suku baru” yaitu bagi kemenakan “bertali emas” atau kemenakan di bawah lutut (berasal dari suku lain tapi masih dari satu kampung yang sama dan ingin menggarap tanah suku) telah berkembang dengan pesat dan dipandang perlu untuk membentuk suku baru. Suku dan penghulunya akan diberikan nama baru. Misalnya, nama yang dipilih adalah D atuk Palim o Kayo karena penghulu berasal dari keturunan Panglima Perang Aceh yang kaya raya. Untuk yang berasal dari keturunan Maharaja Majapahit misalnya, penghulu baru itu bisa saja diberi gelar D atuk Sri M arajo D iraja
- e. “Belahan suku” terjadi jika suatu suku yang sudah bertambah besar dan kemenakan yang ada ingin mencari penghidupan di tempat lain, maka mereka mulai merintis taratak dan dusun baru di nagari lain. Di tempat baru ini mereka memakai nama suku dan gelar penghulu dari daerah asalnya. Hubungan mereka dengan dunsanak (saudara dari kemenakan) di daerah asal tetap terpelihara dengan baik. Setidaknya menjelang hari baik pada bulan baik, mereka saling mengunjungi. Suku baru di tempat baru/nagari baru itu disebut dengan “balahan suku”.

Selanjutnya, himpunan beberapa suku akan membentuk satu nagari dalam bentuk satuan organisasi pemukiman (biasanya terdiri atas sekurang-kurangnya tiga suku). Terbentuknya nagari menunjukkan adanya ikatan masyarakat teritorial yang mengikat semua anggota dari beberapa kelompok suku, sedangkan suku hanya menunjukkan adanya ikatan genealogis. Nagari tampaknya sangat memenuhi syarat untuk dikatakan sebagai masyarakat hukum adat yang otonom. Hal itu dapat dicermati dari undang-undang nagari sebagai hukum tata negara “nagari”. Secara keseluruhan, isi undang-undang tersebut mengatur tentang persyaratan adanya suatu nagari, antara lain sebagai berikut:<sup>46</sup>

1. Babalaim usajik (mempunyai balairung dan masjid), yang berarti balairung digunakan sebagai tempat untuk menjalankan roda pemerintahan nagari (bidang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif); sedangkan masjid adalah tempat peribadatan seluruh penduduk nagari.

<sup>46</sup> Kurnia Warman, *Op cit*, hlm. 45-46.

2. Basuku banagari (mempunyai suku dan mempunyai nagari), artinya setiap penduduk nagari terbagi ke dalam “suku” sebagai kelompok masyarakat. Dengan pengaturan demikian setiap penduduk akan dapat diketahui asal usulnya. Penentuan asal usul ini sangat penting bagi nagari, terutama dalam penentuan hak dan kewajiban penduduk nagari.
3. Bakorong bakam puang (mempunyai tempat/wilayah, mempunyai kampung).
4. Bahum a babendang (berhuma berbendang) yang berarti adanya pengaturan terhadap gangguan yang datang dari luar.
5. Balabuaah batapiian (mempunyai tempat berlabuh dan mempunyai tepian), yang berarti adanya pengaturan perhubungan dan perdagangan.
6. Basawah baladang (mempunyai sawah dan ladang) yang berarti ada pengaturan sistem usaha pertanian, harta benda, dan hukum pewarisan.
7. Bahalaman bapamedanan (mempunyai halaman dan medan/gelanggan) yang berarti ada pengaturan rukun tetangga, aturan pesta, dan permainan anak nagari.
8. Bapandan pakuburan (mempunyai tempat pemakaman) yang berarti ada tempat pemakaman anak nagari serta aturan dan tata cara penyelenggaraan ketika ada yang meninggal dunia.

Dari undang-undang nagari tadi, jelas tergambar suatu nagari di Minangkabau mempunyai daerah dengan batas-batas tertentu, pemerintahan yang jelas, dan mempunyai kekayaan sendiri lengkap dengan pengaturannya. Di samping istilah kaum, suku, dan nagari sebagai unit organisasi masyarakat hukum adat di Minangkabau, dikenal sebutan lain yang cukup penting untuk diketahui yaitu *Luhak* dan *Kelurahan*. *Luhak* adalah batas imajiner yang terdiri dari beberapa nagari, sedangkan *kelurahan* adalah posisi dalam hierarki kekuasaan adat. Sehubungan dengan itu Minangkabau terkenal pula dengan sebutan “*Luhak nan tigo dan Lareh nan duo*” (*Luhak* yang tiga *Laras* yang dua).

*Luhak* menunjukkan pembagian daerah yang berdasarkan atas asal dan pengembangannya; *Luhak Tanah Datar* sebagai *Luhak nan tuo*; *Luhak Agam* sebagai *Luhak nan tengah*; dan *Luhak 50 Koto* sebagai *Luhak nan mudo*. Sementara itu, *Lareh* (*laras*) menunjukkan pembagian berdasarkan bentuk peraturan yang berlaku dan bentuk kepemimpinan (berkaitan dengan ketatanegaraan, ini merupakan ciri-ciri bentuk pemerintahan); yang terdiri dari *Kelurahan Koto Piliang* dan *Kelurahan Bodi Caniago*.

Pemerintahan nagari dengan *Kelurahan Koto Piliang* didasarkan pada otokrasi. Semua keputusan ditentukan secara mutlak oleh pimpinan masyarakat (*penghulu pucah*) dan semua anggota harus tunduk di bawah kepemimpinannya. Salah satu ciri yang dapat menunjukkan Sistem *Kelurahan Koto Piliang* ini adalah tipe rumah adat dengan lantai bertingkat. Lantai bagian atas diperuntukkan bagi orang terhormat dan lantai bagian yang lebih rendah untuk masyarakat umum. Walaupun demikian, prinsip pemerintahan tetap didasarkan pada musyawarah.

Sistem *Kelurahan Bodi Caniago* didasarkan pada demokrasi. Para penghulu mereka (*Penghulu Andiko*) mempunyai kewajiban dan hak yang sama, sehingga tidak ada pembedaan derajat di antara mereka. Pemerintahan nagari pada *Kelurahan Bodi Caniago*

dilaksanakan secara bersama-sama oleh para Penghulu Andiko. Dalam kerapatan adat nagari (KAN)---lembaga perwakilan permusyawaratan dan permufakatan tertinggi nagari yang dapat diwariskan---masing-masing Penghulu Andiko mempunyai derajat yang sama. Salah satu ciri yang dapat menunjukkan Sistem Klarasan Bodi Caniago ini adalah tipe rumah adatnya yang tidak mempunyai "ruangan *baanjung*" (ruang ditinggikan/panggung) seperti pada rumah adat Klarasan Koto Piliang.<sup>47</sup>

Dasar utama tatanan masyarakat hukum adat di Minangkabau adalah sistem kemasyarakatan yang didasarkan pada adat dan agama. Hal ini diungkapkan di dalam falsafah hidup orang Minangkabau bahwa: "adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah". Artinya, adat berdasarkan agama (Islam) dan agama berdasarkan pada Kitabullah (Alqur'an). Hal ini menunjukkan adanya keserasian antara adat dan agama di dalam kehidupan masyarakat Minangkabau.

Walaupun demikian, sistem kekerabatan di Minangkabau adalah matrilineal. Garis keturunan seseorang dengan segala aspeknya dihitung menurut garis keturunan ibu. Individu kerabat ibu masuk menjadi anggota kerabat, sedangkan semua kerabat ayah jatuh di luar batas anggota kerabat. Ciri-ciri sistem matrilineal di Minangkabau adalah sebagai berikut:

1. Keturunan dihitung menurut garis ibu.
2. Suku terbentuk menurut garis ibu.
3. Setiap orang diharuskan kawin dengan orang di luar sukunya.
4. Kekuasaan di dalam suku secara teoretis terletak di tangan "ibu".
5. Yang sebenarnya berkuasa adalah saudara laki-laki dari ibu.
6. Perkawinan bersifat "matrilokal" artinya suami mengunjungi rumah istri.
7. Hak-hak dan pusaka diwariskan oleh *mamak* (paman) kepada keponakannya yaitu dari saudara laki-laki kepada anak dari saudara perempuannya.
8. Harta pusaka hanya dimiliki oleh kaum ibu dan dinikmati secara bersama-sama.
9. Wanita tertua di dalam sebuah kaum atau *paruk* disebut "*Lim papeh rumah nan gadang*" yang berarti orang yang menguasai harta milik kaum serumah gadang.
10. Laki-laki tertua mengepalai sebuah kaum dan disebut sebagai "*tunggana*" yang bertugas sebagai "*mamak kepala waris*".
11. Laki-laki dan perempuan dalam satu keturunan menurut garis ibu disebut "*sapesakuan*" dan tidak boleh ada ikatan pernikahan di antara mereka.<sup>48</sup>

Kelompok kekerabatan terkecil adalah *samande* (satu ibu) yaitu mereka yang lahir dari satu ibu yang sama, walaupun memiliki ayah berbeda, dengan dipimpin oleh saudara laki-laki dari ibu (*mamak*). Gabungan dari beberapa kekerabatan *samande* inilah disebut *saparuk* (satu perut), dan seterusnya membentuk kaum dan suku seperti yang telah dijelaskan di atas.

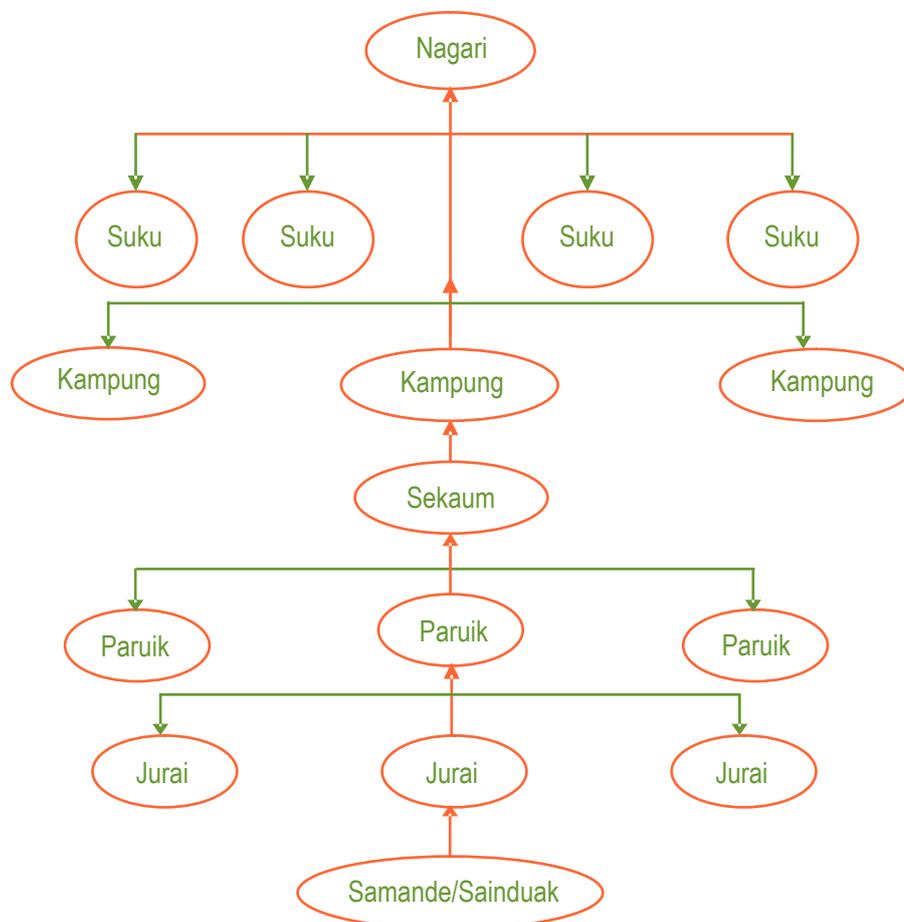
<sup>47</sup> Hermayulis, 1997, "Penerapan Hukum Pertanahan dan Dampaknya Terhadap Penguasaan Tanah dalam Masyarakat Hukum Adat Minangkabau di Sumatra Barat", *Dissertasi S3*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 132-134.

<sup>48</sup> Amir B, 1980, *Minangkabau, M anusia dan Kebudayaannya*, Fakultas Keguruan Pengetahuan Sosial, IKIP, Padang, hlm, 13-14.

Keberadaan suku sangat menentukan terbentuknya suatu nagari, karena nagari minimal harus mempunyai empat suku. Ketentuan ini terungkap dari ungkapan adat: "nagari bakaam pek suku, am pek suku sakoto". Di samping itu suku juga mempunyai arti penting dalam hukum perkawinan menurut adat Minangkabau, karena kawin sesuku dilarang oleh adat Minangkabau.

Secara skematis tatanan masyarakat hukum adat Minangkabau dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 4. Skematis Tatanan Masyarakat Hukum Adat di Minangkabau



#### 4.1.1.2. Model pengakuan tanah komunal di Sumatera Barat

##### 1. Tanah komunal di Sumatera Barat

Dalam hukum adat, hubungan antara kesatuan masyarakat hukum dengan tanah yang didudukinya sangat erat. Hubungan itu bersumber pada pandangan yang bersifat religio magis. Hubungan itulah yang menyebabkan masyarakat hukum tersebut memperoleh hak

untuk menguasai, memanfaatkan, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan yang hidup di atas tanah itu, berburu, dan sebagainya. Hak masyarakat hukum itulah yang kemudian dikenal dengan sebutan hak ulayat. Hak ulayat pada hakikatnya membatasi kebebasan usaha atau gerak para warga perseorangan. Pembatasan ini dilakukan demi kepentingan persekutuan. Ada hubungan timbal balik yang saling mengisi antara hak ulayat dan hak individu. Ini berarti semakin intensif hubungan individual antara warga persekutuan dengan tanahnya, maka semakin lemah kekuatan berlaku hak ulayat. Tetapi sebaliknya, apabila hubungan individu dengan tanah semakin lemah dan kabur, tanah tersebut lambat laun kembali ke dalam kekuasaan hak ulayat persekutuan.<sup>49</sup>

Pada mulanya hubungan antara manusia Minangkabau dengan tanah adalah sebatas memenuhi kebutuhan, sehingga disebut sebagai, "sawah baru satam pang baniah" artinya sawah hanya digunakan untuk menanam benih. Jumlah masyarakat yang masih sedikit menghasilkan penguasaan tanah yang sedikit<sup>50</sup>. Berkaitan dengan tanah ulayat nagari pada sistem pemerintahan adat Koto Piliang, yang bertindak ke luar dan ke dalam adalah Penghulu Pucuak, sedangkan pada sistem Pemerintahan adat Bodi Caniago, yang bertindak ke luar dan ke dalam adalah penghulu-penghulu di nagari. Berkaitan dengan tanah ulayat suku, yang bertindak ke luar dan ke dalam adalah penghulu suku, dan bagi tanah ulayat kaum, yang bertindak ke luar dan ke dalam adalah mamak kepala waris.

Sistem kekerabatan di Minangkabau adalah matrilineal. Garis keturunan seseorang dengan segala aspeknya dihitung menurut garis keturunan ibu. Individu kerabat ibu masuk menjadi anggota kerabat. Sedangkan semua kerabat ayah, jatuh di luar batas itu. Dalam hal pewarisan tanah ulayat, di Minangkabau berlaku aturan bahwa tanah ulayat tidak diwariskan kepada anak dari penguasa tanah ulayat, melainkan kepada keponakan. Nagari dan suku akan dapat menunjukkan dua bentuk ikatan masyarakat hukum adat Minangkabau dengan tanah. Nagari, kampung, dan taratak (tempat yang digarap oleh nenek moyang di Minangkabau) akan menunjukkan adanya ikatan teritorial yang mengikat semua anggota dari beberapa kelompok genealogis; sedangkan suku, paruik, jurai, dan koto<sup>51</sup> akan menunjukkan ikatan genealogis.

Asas pokok hukum kewarisan menurut hukum adat Minangkabau yaitu:

- 1) Asas unilateral, yang berarti hak kewarisan hanya berlaku dalam satu garis keturunan yaitu garis keturunan perempuan. Sebagaimana diungkapkan dalam pepatah adat, "darin inak turun kem am ak, darim am ak turun ke kem anakan."
- 2) Asas komunal, yang berarti tanah ulayat diwarisi secara utuh dan diterima secara komunal. Tanah tidak dibagi-bagi di antara para ahli waris, tetapi juga akan diwariskan kepada generasi berikutnya dalam keadaan utuh.
- 3) Asas keutamaan, yang berarti di dalam sistem kekerabatan Minangkabau dikenal beberapa lapisan kekerabatan, seperti kekerabatan yang paling dekat adalah kerabat bertali darah. Kemudian disusul oleh kerabat bertali adat yang dilanjutkan dengan kerabat bertali budi, dan terakhir adalah kerabat bertali

<sup>49</sup> Bushar Muhammad, 2002, Pokok-pokok hukum adat, PT. Pradnya Paramitha, Jakarta, hlm. 103-104.

<sup>50</sup> M. Rasyid Manggis Dt. Rajo Penghulu, 1978, Sejarah Perjuangan Rakyat Minangkabau 1945-1950, PT. Mutiara, Jakarta, hlm. 32.

<sup>51</sup> Koto: sekumpulan rumah gadang yang diperkuat untuk menahan musuh; paruik: sekumpulan keluarga dalam kaum; jurai: turunan dalam nagari

emas. Dalam hal pewarisan, yang selalu diutamakan adalah pewarisan dilakukan secara hirarkis. Apabila masih ada kerabat bertali darah, maka pewarisan belum akan diberikan kepada kerabat bertali adat, dan demikian seterusnya.

Berdasarkan struktur masyarakat, terdapat beberapa jenis tanah komunal atau tanah ulayat di Sumatra Barat (Minangkabau):

- 1) Tanah ulayat nagari, yaitu hutan ataupun tanah yang berada di bawah pengelolaan nagari. Tanah komunal jenis ini belum dibagikan kepada suku atau kaum yang penguasaannya berada pada “para penghulu di nagari yang bersangkutan”, menurut *barih jo balabeh* secara tradisional. Pada tanah ulayat inilah anak nagari mencari hasil hutan, *pekayuan rumah* atau kayu untuk membangun rumah, dan keperluan nagari lainnya. Biasanya tanah ulayat nagari ini berbentuk bukit dan gunung, padang dan belukar, rawang dan payau, sungai dan danau, laut dan telaga, padang rumput dan tabek.
- 2) Tanah ulayat suku, yaitu tanah-tanah yang dikelola dan hanya anggota suku inilah yang dapat memperoleh dan menggunakan tanah tersebut. Ulayat suku merupakan tanah cadangan yang dikuasai suku menurut “*balabeh di setiap nagari*”. Wewenangnya dipegang oleh suku yang bersangkutan.
- 3) Tanah ulayat kaum (pusako tinggi), yaitu tanah yang dimiliki oleh kaum yang merupakan milik bersama seluruh anggota kaum dan diperoleh secara turun temurun di bawah pengawasan mamak kepala waris (MKW). Tanah ulayat kaum biasanya berupa sawah/ladang yang digarap langsung oleh anggota kaum dengan status *ganggam bauntuak*.
- 4) Tanah pusaka rendah, yaitu harta yang diperoleh seseorang atau suatu *paruk* berdasarkan pemberian atau hibah maupun dimiliki oleh suatu keluarga berdasarkan pencarian, pembelian, dan sebagainya.<sup>52</sup>

## 2. Tanah komunal dan kawasan hutan

Jenis-jenis tanah komunal di Sumatra Barat, seperti yang telah dikemukakan di atas, tidak ditentukan berdasarkan apa yang ada di atas tanah tersebut, tetapi berdasarkan siapa yang menguasai tanah tersebut. Oleh karena itu, jika di atas tanah tersebut kebetulan terdapat hutan, maka tanah dan hutan itu termasuk di bawah kekuasaan penguasa tanah komunal yang bersangkutan. Tentu saja kondisi tanah dan tanaman yang ada di atasnya berpengaruh terhadap kebijakan peruntukan dan penggunaan kawasan tersebut. Misalnya tanah hutan: sebagian besar daerah hutan terdapat di atas tanah ulayat nagari, sehingga kebijakan kawasannya ditentukan oleh penguasa nagari. Pada umumnya, kawasan hutan di nagari difungsikan sebagai daerah cadangan untuk mengantisipasi pertumbuhan penduduknya. Namun, daerah cadangan seperti ini hanya berlaku pada kawasan hutan yang memang bisa diolah dan didiami oleh masyarakat. Jika kondisi kawasannya tidak memungkinkan untuk

<sup>52</sup> Lihat antara lain Herman Sihombing, 1972, *Penguasaan/pemakaian tanah, Tanah Ulayat dan Pembangunan*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Andalas, Padang, hlm. 78; dan Syafril, 1993, “Eksistensi dan keudukan Hak Ulayat di Sumatra Barat setelah berlakunya UUPA”, Tesis S2, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 3.

diolah, biasanya masyarakat hukum adat nagari menjadikan kawasan tersebut sebagai hutan (*rimbo*) larangan atau kawasan lindung. Hal ini ditemui di hampir setiap nagari yang mempunyai kawasan hutan, seperti di Nagari Tanjuang Kabupaten Tanah Datar, Nagari Paru Kabupaten Sijunjung, Nagari Simarasok Kabupaten Agam, Nagari Kambang Kabupaten Pesisir Selatan, Nagari Simanau Kabupaten Solok, dan lain-lain.

Pada saat pemerintah membuat klaim sepihak atas kawasan hutan berdasarkan hukum negara, hal ini jelas menimbulkan masalah di dalam masyarakat hukum adat. Hal inilah yang terjadi di lapangan, Sumatra Barat tidak terkecuali. Berdasarkan Undang-Undang Kehutanan, baik UU No. 5 Tahun 1967 maupun UU penggantinya yaitu UU No. 41 Tahun 1999, Kementerian Kehutanan dan jajarannya membuat pemetaan tersendiri untuk menentukan kawasan hutan. Jika penentuan kawasan tersebut dilakukan berdasarkan fungsi kawasan mungkin tidak terlalu bermasalah, karena bisa diselesaikan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat. Tetapi, karena pemetaan tersebut juga mengubah status penguasaan dan pemilikan kawasan, yang terjadi kemudian adalah tumpang tindih klaim atas kawasan hutan antara instansi kehutanan dan masyarakat hukum adat nagari. Hal inilah yang sekarang juga terjadi di nagari-nagari yang disebutkan sebelumnya.

Studi ini menunjukkan bahwa masyarakat hukum adat tidaklah antipemerintah dalam pembuatan peta kawasan hutan. Hal ini dibuktikan oleh nagari-nagari di Sumatra Barat pada masa kolonial. Penentuan fungsi kawasan hutan sudah dilakukan oleh pemerintah Hindia Belanda pada 1926, tetapi pelaksanaannya tidak berdasarkan klaim sepihak. Berdasarkan kesepakatan dengan beberapa pemerintahan nagari-nagari yang mempunyai hutan larangan, Pemerintah Hindia Belanda berhasil menetapkan kawasan hutan lindung. Kesepakatan inilah yang dikenal dengan *Solok Regeling*. Sampai saat ini, khususnya di nagari-nagari yang telah disebutkan sebelumnya, masyarakat masih bisa menunjukkan tanda batas kawasan hutan yang dilindungi berdasarkan *Solok Regeling*. Ada dua istilah yang mereka gunakan untuk penyebutan tanda batas tersebut yaitu "Pancang Merah" dan "Pancang Belanda".

Karena tidak semua kondisi hutan di nagari harus dilindungi, tidak semua kawasan hutan nagari termasuk ke dalamnya. Masih banyak kawasan hutan yang tetap dikelola oleh nagari untuk kesejahteraan anggota masyarakat hukum adatnya. Kebijakan ini relatif bisa mengamankan hutan dari ancaman deforestasi. Ditambah dengan fakta bahwa kondisi perdagangan kayu pada masa itu memang masih belum tinggi seperti sekarang.

Sejak hukum negara mengukuhkan pembagian sektor dalam pengaturan sumber daya agraria, khususnya antara hutan dan tanah, hukum agraria dan hukum kehutanan menjadi tidak sinkron. Akibatnya, status hutan adat menjadi tidak jelas dan tidak pasti. Hukum agraria mengakui keberadaan hutan adat, tetapi hukum kehutanan menyatakan hutan adat adalah hutan negara. Kemudian, reformasi pemerintahan di Sumatra Barat melahirkan reformasi hukum pemerintahan daerah. Hukum pemerintahan daerah menyatakan bahwa hutan adat termasuk ke dalam salah satu kekayaan nagari dalam bentuk ulayat nagari. Kondisi seperti ini menggiring hutan adat berada di "persimpangan jalan"<sup>53</sup>. Penentuan

<sup>53</sup> Kurnia Warman, 2009, "Pengaturan Sumberdaya Agraria pada Era Desentralisasi Pemerintahan di Sumatra Barat, Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara dalam Perspektif Keanekaragaman dalam Kesatuan Hukum", *Disertasi S3*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 377-380.

status hutan adat menjadi tidak jelas, apakah berdasarkan hukum agraria, hukum kehutanan, atau hukum pemerintahan daerah.

Pengakuan tanah komunal yang terkait dengan kawasan hutan sampai hari ini belum bisa berjalan karena tarik-menarik kepentingan antara instansi kehutanan, pertanahan, dan pemerintahan daerah (termasuk nagari). Langkah awal yang perlu dilakukan adalah mendorong kesepakatan di antara ketiga instansi di atas untuk menentukan batas-batas yurisdiksi masing-masing instansi, termasuk kejelasan kewenangan mereka. Sepanjang pihak kementerian kehutanan juga berwenang menentukan status kawasan hutan, tidak hanya fungsi, ketidakjelasan dan tumpang tindih penguasaan tanah komunal dan kawasan hutan akan tetap berlangsung.

### 3. Pengakuan tanah adat melalui sertifikasi tanah komunal

Salah satu bentuk interaksi hukum adat dan hukum negara dalam bidang pertanahan di Sumatra Barat adalah pelaksanaan program pendaftaran tanah. Produk dari interaksi ini adalah apa yang dikenal dengan sertifikat tanah kaum atau sertifikat komunal.

Kegiatan pendaftaran tanah di Sumatra Barat sudah berlangsung sejak 1961 melalui penerapan PP No. 10 Tahun 1961. Untuk tanah-tanah hak adat kegiatan pendaftaran bahkan sudah berjalan sejak zaman kolonial. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tahapan dalam proses lahirnya sertifikat tanah kaum (komunal) secara umum dapat dibedakan menjadi dua tingkatan kegiatan.<sup>54</sup>

- 1) Kegiatan di tingkat adat. Untuk tanah milik kaum, kegiatan ini bertujuan untuk melepaskan tanah milik adat dari kungkungan adat yang dipegang oleh mamak kepala waris. Untuk tanah ulayat nagari, proses ini bermaksud untuk memperoleh izin dari penguasa nagari. Untuk tanah milik kaum (pusaka tinggi), pendaftaran tanah menjadi sangat dominan dalam proses pembuatan surat pernyataan pemilikan tanah yang dimohonkan sebagai alas hak atas tanahnya. Untuk tanah yang berasal dari tanah ulayat nagari, kegiatan ini berisi proses untuk mendapatkan izin *pelecaan* (membuka tanah) yang akan menjadi syarat untuk mendapatkan izin pengajuan permohonan hak ke kantor pertanahan setempat. Semua kegiatan pada tingkat ini dilakukan oleh si pemohon melalui lembaga adat, mulai dari mamak kepala waris, penghulu suku, sampai kepada Kerapatan Adat Nagari (KAN).
- 2) Kegiatan di tingkat pemerintah, yang melibatkan aparat pemerintah mulai dari desa (nagari)/kelurahan, camat, sampai ke kantor pertanahan. Mulai dari pemberian persetujuan terhadap surat pernyataan pemilikan tanah, sampai kepada penerbitan sertifikat hak (sertifikat komunal). Artinya, setelah proses adat yang dilakukan oleh lembaga adat selesai, ada izin untuk melakukan konversi tanah, atau permohonan hak atas tanah didaftarkan, barulah pemerintah memulai proses sesuai prosedur yang berdasarkan hukum negara.

<sup>54</sup> Lihat juga dalam Kurnia Warman, 2006, *Ganggam Bauntuak M enjadi Hak Milik*, Penyimpangan konversi hak tanah di Sumatra Barat, Penerbit Unand Press, Padang hlm. 94-103.

Jika setelah permohonan konversi hak dan pendaftaran tanah diproses di kantor pertanahan, ada sanggahan dari pihak lain, penyelesaiannya akan dilakukan dengan bantuan KAN. Upaya ini dikuatkan oleh Surat Edaran (SE) Gubernur Sumatra Barat No. 593.2/4268/PUH-83, 1 September 1983, perihal Penyelesaian Permohonan Penegasan Hak Milik Adat yang Ada Gugatan.

SE Gubernur mengenai proses penyelesaian sengketa tanah itu juga diakomodasi oleh Ketua Pengadilan Tinggi Padang dengan Surat Edaran (SE) kepada seluruh ketua pengadilan negeri di Sumatra Barat, No. W. 3. DA.HT.04.02-3663, 27 Mei 1985. Sebetulnya, SE ini tidak terbatas hanya membahas sengketa tanah yang timbul dari proses penegasan hak, tetapi mencakup seluruh sengketa tanah adat seperti yang telah dikemukakan sebelumnya. Kemudian, Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Sumatra Barat juga menyambut gembira kebijakan tersebut dengan menyurati seluruh KAN dan LKAAM kabupaten/kota serta LKAAM kecamatan, melalui surat No. 07/LKAAM-SB/VI-85.

Kedua tingkatan kegiatan pendaftaran tanah yang mengakomodasi nilai-nilai hukum adat serta melibatkan lembaga adat tersebut disebutkan secara detail di dalam SE Direktorat Agraria Provinsi Sumatra Barat No. DA-6980/III2F/1983, 26 Agustus 1983, perihal Tertib Prosedur Penyelesaian Permohonan Penegasan Hak atas Tanah yang Berasal dari Tanah Adat.

Berikut dikemukakan urutan kegiatan dalam proses konversi dan pendaftaran hak tanah adat di Sumatra Barat:

- 1) Pemohon mengajukan permohonan penegasan hak kepada kantor pertanahan setempat. Permohonan ini dilengkapi dengan surat pernyataan pemilikan tanah, surat keterangan kepala desa (nagari)/lurah, ranji/silsilah, gambar situasi/surat ukur. Surat pernyataan pemilikan tanah harus ditandatangani oleh pihak-pihak, baik lembaga adat maupun pemerintah nagari (desa) serta camat.
- 2) Kantor pertanahan, setelah menerima permohonan tersebut, mengadakan pemeriksaan berkas yang diperlukan dan jika syarat-syaratnya lengkap maka dilakukan persiapan untuk menurunkan Panitia A (Panitia Pengukuran Tanah). Untuk itu, pemohon harus membayar biaya kegiatan tersebut. Secara simultan, proses dilanjutkan dengan pemeriksaan dan pengukuran tanah oleh Panitia A. Semua pihak yang ikut menandatangani surat pernyataan pemilikan tanah diminta hadir di lapangan saat pemeriksaan dilakukan.
- 3) Pengumuman dibuat di kantor pertanahan, kantor camat, kantor kepala desa (nagari)/lurah, maupun tempat-tempat lain yang ditentukan, termasuk masjid dan sebagainya. Pengumuman mengenai hasil pemeriksaan tanah yang dimohonkan itu dilakukan selama 60 hari (2 bulan). Ini bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk mengajukan gugatan atau sanggahan.
- 4) Jika dalam jangka waktu pengumuman tidak ada gugatan, maka dilanjutkan dengan proses penerbitan surat keputusan (SK) penegasan hak. Setelah itu, diteruskan dengan pendaftaran hak karena konversi baru berlaku setelah hak terdaftar. Untuk pendaftaran hak, pemohon dikenakan biaya atau uang administrasi yang akan masuk ke kas negara.

- 5) Penerbitan sertifikat hak milik yang berasal dari hak milik adat. Mekanisme pelaksanaan konversi hak tanah milik kaum (*pusako tinggi*) dilakukan dengan mengikuti ketentuan hukum negara. Sertifikat tanah yang dikeluarkan oleh kantor pertanahan di Sumatra Barat, sebagai hasil pendaftaran tanah adat (*pusako tinggi*), bervariasi tergantung keinginan kaum pemohon. Dalam hal ini, dikenal adanya sertifikat tanah komunal atau sertifikat tanah kaum.

Variasi sertifikat tanah terjadi karena ada perbedaan subyek atau pemegang hak atas tanah yang didaftarkan. Hukum adat setempat menuntut adanya pengaturan tanah berbasis komunal maka Badan Pertanahan Nasional (BPN) berinisiatif untuk mengeluarkan sertifikat dengan pemegang hak yang beragam sesuai keinginan pemohon. Jika para pemilik tanah *pusako tinggi* itu menginginkan sertifikat atas nama pribadi masing-masing untuk tanah *pusako*, BPN akan mengeluarkan sertifikat atas nama pribadi. Begitu juga sebaliknya, jika pemohon menginginkan pemegang hak yang dicantumkan di dalam sertifikat adalah kaum atau bersama, BPN akan memberikan sertifikat sesuai dengan permintaan.

Surat pernyataan pemilikan tanah dapat juga memberi informasi apakah tanah kaum itu dibagi-bagi terlebih dahulu atau tidak sebelum didaftarkan (didaftarkan atas nama kaum). Dalam pelaksanaannya dikenal ada dua bentuk surat pernyataan pemilikan tanah, yaitu surat pernyataan pemilikan tanah perorangan dan surat pernyataan pemilikan tanah kaum, yang juga menghasilkan dua jenis sertifikat:<sup>55</sup>

- 1) Surat pernyataan pemilikan tanah perorangan dan sertifikat tanah perorangan. Pernyataan ini berisikan keterangan bahwa ada seseorang yang mempunyai sebidang tanah (perumahan atau pertanian), disertai dengan keterangan letak, luas, dan batas-batasnya. Dalam pernyataan ini juga disebutkan bahwa tanah tersebut tidak berada di dalam sengketa atau tergadai dan tidak ada pihak lain yang berhak atas tanah itu. Pernyataan ini dimaksudkan untuk digunakan sebagai alas hak dalam mengajukan permohonan konversi dan pendaftaran tanah, menjadi milik perorangan sesuai dengan nama pemohon. Pemegang hak dalam sertifikat hasil pendaftaran tanah jenis ini adalah perorangan atau nama orang yang membuat pernyataan dan mengajukan permohonan konversi dan pendaftaran tanah (sertifikat perorangan). Nama perorangan yang dicantumkan sebagai pemegang hak bisa perempuan atau laki-laki.

Beberapa kemungkinan yang menyebabkan timbulnya surat pernyataan pemilikan tanah perorangan ini, antara lain adalah:

- a. berdasarkan jual beli (secara adat), hibah, dan lain-lain dengan melampirkan fotokopi surat jual beli atau hibah yang sudah dilegalisir;
- b. berdasarkan harta peninggalan hasil mata pencaharian orangtuanya (harta warisan), dengan melampirkan juga bukti perolehan tanah (jual beli) serta surat keterangan waris/penetapan waris dari pejabat yang berwenang;
- c. berdasarkan harta *pusako tinggi* atau *pusako rendah* (tanah milik kaum) yang telah dibagi-bagi dengan melampirkan surat pernyataan

<sup>55</sup> Lihat juga Kurnia Warman, 2006, *Op Cit*, hlm 110-113.

kesepakatan/persetujuan kaum tentang pembagian tersebut, juga ranji kaum---uraian silsilah garis keturunan (sekurang-kurangnya sampai tiga generasi ke atas).

- 2) Surat pernyataan pemilikan tanah kaum dan sertifikat tanah kaum. Surat pernyataan jenis ini menyatakan seorang MKW yang bertindak atas nama sendiri dan sekaligus nama kaum mempunyai sebidang tanah (perumahan atau pertanian) yang diperoleh secara turun-temurun (pusaka tinggi/milik kaum) dengan letak, luas, dan batas-batasnya. Tanah tersebut tidak berada di dalam sengketa atau tergadai, dan tidak ada pihak atau kaum lain yang berhak. Pernyataan ini juga dimaksudkan sebagai alas hak dalam rangka mengajukan permohonan konversi tanah menjadi hak milik. Dalam hal ini timbul "sertifikat tanah milik kaum", dengan MKW dalam kaum serta anggota-anggotanya yang berhak sebagai pemegang hak. Pada permohonan konversi jenis ini, ranjikaum sangat diperlukan untuk mengetahui siapa yang betul-betul berhak atas tanah tersebut.

Jadi, hasil pelaksanaan konversi dan pendaftaran tanah adat di Sumatra Barat melahirkan dua bentuk sertifikat hak milik, yakni: (1) sertifikat hak milik perorangan dan (2) sertifikat hak milik kaum (sertifikat komunal), yang ditandai dengan adanya kata-kata tambahan setelah nama pemegang hak yaitu "MKW dalam kaum". Pencantuman nama dengan tambahan MKW dalam kaumnya itu dapat pula diikuti dengan menyebutkan nama-nama anggota kaum yang berhak, misalnya pemegang hak: "Syaiful, Mamak Kepala Waris dalam kaumnya dengan anggota-anggota kaum, Yurnalis, Nurhayati dan Surna". Sertifikat jenis ini juga ada yang hanya mencantumkan nama MKW saja dan tidak mengikutkan anggota kaum yang berhak. Hal ini sudah berlangsung sejak awal pelaksanaan pendaftaran tanah di Sumatra Barat.<sup>56</sup>

Keberadaan sertifikat perorangan pun belum tentu ditujukan untuk individualisasi tanah pusako tinggi. Tanah tersebut tetap tidak boleh dijual, karena walaupun sertifikat atas nama perorangan, tanah itu sendiri masih merupakan tanah pusaka tinggi. Maka, walaupun tanah pusaka telah didaftarkan, penguasaan atas harta itu pada umumnya tidak berubah. Dengan kata lain, tanah pusaka tinggi yang sudah memiliki sertifikat itu tetap diwariskan secara adat menurut sistem matrilineal. Lain halnya jika tanah milik komunal itu terpecah menjadi milik pribadi (perorangan), baik laki-laki maupun perempuan akan mewariskan tanah tersebut kepada anak mereka masing-masing. Dalam hal ini baru dapat dikatakan bahwa tanah milik kaum atau tanah pusako tinggi itu telah hilang.

Di samping penerapan hukum adat dalam melakukan konversi dan pendaftaran tanah milik adat dan/atau pusako tinggi seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, pengakuan hukum adat juga dapat dilihat dari konversi dan pendaftaran tanah garapan yang berasal tanah ulayat nagari. Berdasarkan Surat Direktorat Agraria Propinsi Sumatra Barat No. 8920/III/2C/1983, 28 Oktober 1983, perihal Konversi Tanah-tanah Garapan Berasal dari

<sup>56</sup> Lihat misalnya Sjamsir Dt. Perpatih, 1985, "Status Tanah Pusaka setelah Disertipikatkan", Laporan hasil penelitian, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang. Temuan ini juga dikuatkan oleh Mahadi, 1985, "Mensertipikatkan Tanah Adat Adalah Memperbarui Hukum Adat (Ringkasan pembahasan)", dalam Sajuti Thalib (Penyunting), Hubungan Tanah Adat dengan Hukum Agraria di Minangkabau, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, hlm. 57-58.

Tanah Ulayat Nagari, kebijakan konversi tanah garapan atas ulayat nagari berpatokan pada waktu lahirnya UUPA tanggal 24 September 1960. Alasannya, ketentuan konversi dimasukkan untuk memberikan kepastian hukum terhadap tanah-tanah yang sudah dikuasai sebelum lahirnya UUPA. Jika tanah garapan ulayat nagari itu sudah berlangsung sejak sebelum UUPA lahir (1960), maka permohonan diproses melalui prosedur konversi hak milik adat. Dengan demikian "asal haknya" adalah hasil konversi. Jika tanah garapan tersebut dilakukan setelah 1960, konversi tidak bisa dilakukan untuk tanah garapan tersebut tetapi harus melalui proses pendaftaran tanah. Maka, asal hak tanah garapan adalah "pemberian hak" bukan konversi hak. Artinya, tanah tersebut bukanlah berasal dari tanah milik adat tetapi berasal dari tanah negara, sehingga jika seseorang mendapat hak milik tanah, hak tersebut adalah pemberian negara.

Konversi hak-hak adat (hak Indonesia) tidak selalu tepat karena tidak mengenal batas waktu dan kebijakan tersebut sebetulnya juga telah menafikan keberadaan ulayat nagari. Menurut hukum adat Minangkabau, tanah ulayat nagari merupakan tanah yang dimiliki oleh anak nagari secara bersama-sama dan belum dimiliki oleh hak individual. Sedangkan penguasaannya berada pada pemerintahan nagari (hak menguasai dari nagari). Jika tanah garapan anak nagari dikonversi sehingga menjadi hak milik seseorang, dengan konversi yang berasal dari pemberian hak, tanah ulayat nagari akan disamakan dengan tanah negara.

Walaupun demikian, dalam pelaksanaannya BPN tidak akan lantas menganggap tanah ulayat nagari sebagai tanah negara. Keberadaan masyarakat hukum adat nagari sebagai subyek hak ulayat atas tanah tersebut juga telah diperhitungkan oleh BPN, meskipun masih sebatas formalitas dan terbuka untuk diperdebatkan. Sama dengan konversi dan pendaftaran tanah milik adat; pendaftaran tanah garapan atas tanah ulayat nagari juga melalui dua tahap: tahap urusan adat dan urusan pemerintah.<sup>57</sup>

- 1) Pada tahap urusan adat, tanah garapan tersebut harus diperoleh melalui saluran hukum adat yang berlaku di masing-masing nagari. Biasanya setiap tanah garapan bisa muncul setelah ada suatu izin untuk membuka tanah yang dikeluarkan oleh penguasa nagari. Sebelum pelaksanaan sistem pemerintahan desa di Sumatra Barat, izin membuka tanah ini dikeluarkan oleh pemerintah nagari (wali atau kepala nagari). Pada masa pemerintahan desa, izin membuka tanah ulayat nagari dikeluarkan oleh KAN sebagai pemegang kuasa atas ulayat nagari karena pemerintah nagari dihapuskan. Setelah kembali ke nagari, tentu mekanisme akan kembali ke bagaimana sistem pemerintahan nagari berjalan. Izin membuka tanah ulayat nagari ini disebut dengan istilah yang berbeda-beda di masing-masing nagari, namun sebagian besar nagari menyebutnya dengan izin pelacoan.

Proses pembuatan izin pelacoan di tiap nagari tetap saja melibatkan lembaga adat, mulai dari mamak kepala waris, penghulu suku, bahkan ada pula yang dikenal dengan penghulu wilayah tempat tanah garapan itu berada. Setiap penggarap mengajukan permohonan kepada penguasa nagari yang diketahui oleh mamak kepala warisnya, penghulu suku, dan penghulu wilayah. Permohonan harus menunjukkan data fisik tanah (lokasi, luas, batas-batas, jenis penggunaan, dan lain-lain) dan data yuridis (siapa yang sebelumnya

<sup>57</sup> Lihat juga dalam Kurnia Warman, 2009, *Op Cit*, hlm. 310-313.

mempunyai hubungan hukum dengan tanah tersebut). Berdasarkan permohonan tersebut penguasa ulayat nagari melakukan pemeriksaan untuk memastikan data fisik dan data yuridis atas tanah tersebut. Jika tidak ada persoalan yang menghambat atau tidak ada sengketa tentang data fisik dan data yuridisnya, penguasa ulayat mengeluarkan izin *pelacoon*.

Dalam jangka waktu tertentu (biasanya lima tahun) izin *pelacoon* ini tidak boleh dipindahtangankan atau diajukan untuk mengurus perolehan hak ke BPN. Jangka waktu ini dimaksudkan untuk memastikan itikad baik pemohon agar mengolah tanah dengan sungguh-sungguh. Jika dalam tenggang waktu tertentu, pemohon telah menunjukkan itikad baik, penguasa ulayat nagari akan mengizinkan pemegang izin *pelacoon* untuk mengurus perolehan dan pendaftaran haknya ke BPN setempat. Sebaliknya, jika pemegang izin tidak mengurus tanahnya dengan baik, sehingga tanah tersebut menjadi terlantar, izin yang sudah diberikan akan dicabut kembali oleh penguasa nagari. Dengan demikian, yang bersangkutan akan kehilangan hak.

Ketentuan ini membuktikan prinsip *rechtsverwerking* (wilayah hukum) dalam hukum adat Minangkabau. Seseorang akan kehilangan hak jika dia menelantarkan tanahnya dalam jangka waktu tertentu. Asas ini berkebalikan dengan asas *verjaring* (masa waktu) dalam hukum barat, bahwa seseorang bisa memperoleh hak karena jangka waktu tertentu telah terlampaui (lampau waktu). Kedua asas ini berakibat sama, bahwa seseorang akan memperoleh atau kehilangan hak jika dalam jangka waktu tertentu dia mengurus tanahnya dengan baik, atau jika dalam waktu tertentu dia menelantarkannya.

- 2) Urusan pada tingkat pemerintah. Setelah urusan pada tingkat adat selesai, tahap urusan pemerintah bisa berjalan. Dengan demikian pemerintah yang diwakili oleh BPN hanya menunggu proses yang dilakukan oleh penguasa adat di nagari. Jika penguasa tanah ulayat nagari mengizinkan penggarap (pemegang izin *pelacoon*) itu mendapatkan hak milik atas tanah tersebut, BPN akan memprosesnya menjadi hak milik. Dalam hal inilah, seperti yang dijelaskan sebelumnya, asal hak tanah yang terdapat dalam sertifikat berbeda dengan tanah milik adat (tanah *pusako kaum*). Hak sertifikat tanah yang berasal dari milik adat dan/atau pusaka tinggi berasal dari "konversi", sementara hak sertifikat tanah yang berasal dari tanah garapan atas ulayat nagari berasal dari "pemberian hak".

#### 4.1.2. JAMBI

##### 4.1.2.1. Kebijakan Kabupaten Merangin dalam pengelolaan ruang dan sumber daya alam

Kabupaten Merangin merupakan kabupaten baru yang berasal dari pecahan Kabupaten Sarolangun Bangko berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 54 Tahun 1999 tanggal 4 Oktober 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Merangin, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi, dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur. Kabupaten Merangin

secara geografis terletak antara 101°32'11" - 102°50'00" Bujur Timur dan 1°28'23" - 1°52'00" Lintang Selatan. Batas-batas Kabupaten Merangin adalah sebagai berikut :

- Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Bungo
- Sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Sarolangun
- Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Rejang Lebong (Propinsi Bengkulu)
- Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Kerinci.

Kabupaten Merangin memiliki luas wilayah 7.679 Km<sup>2</sup> atau 767.890 ha yang terbagi ke dalam 24 wilayah kecamatan seperti terlihat pada Tabel 4.

Tabel 4. Jumlah dan luas kecamatan serta jumlah desa dan kelurahan dalam masing-masing kecamatan dalam Kabupaten Merangin

No	Kecamatan	Luas (Km <sup>2</sup> )	% dari Luas Kabupaten	Jumlah Desa
1	Jangkat	697,0	9,08	12
2	Sungai Tenang	820,1	10,68	12
3	Muara Siau	692,9	9,02	17
4	Lembah Masurai	705,4	9,19	15
5	Tiang Pumpung	193,5	2,52	6
6	Pemenang	348,2	4,53	13 (+1 kelurahan)
7	Pemenang Barat	177,0	2,30	8
8	Renah Pamenang	99,0	1,29	4
9	Pemenang Selatan	190,6	2,48	4
10	Bangko	195,0	2,54	4 (+4 kelurahan)
11	Bangko Barat	131,0	1,71	6
12	Batang Masumai	203,0	2,64	10
13	Nalo Tantan	182,3	2,37	7
14	Sungai Manau	453,0	5,90	10
15	Renah Pembarap	507,0	6,60	12
16	Pangkalan Jambu	303,0	3,95	8
17	Tabir	242,0	3,15	7 (+4 kelurahan)
18	Tabir Ulu	288,0	3,75	6
19	Tabir Selatan	124,1	1,62	7
20	Tabir Ilir	288,0	3,75	4
21	Tabir Timur	53,7	0,70	4
22	Tabir Lintas	125,1	1,63	5
23	Margo Tabir	155,6	2,03	6
24	Tabir Barat	503,9	6,56	14

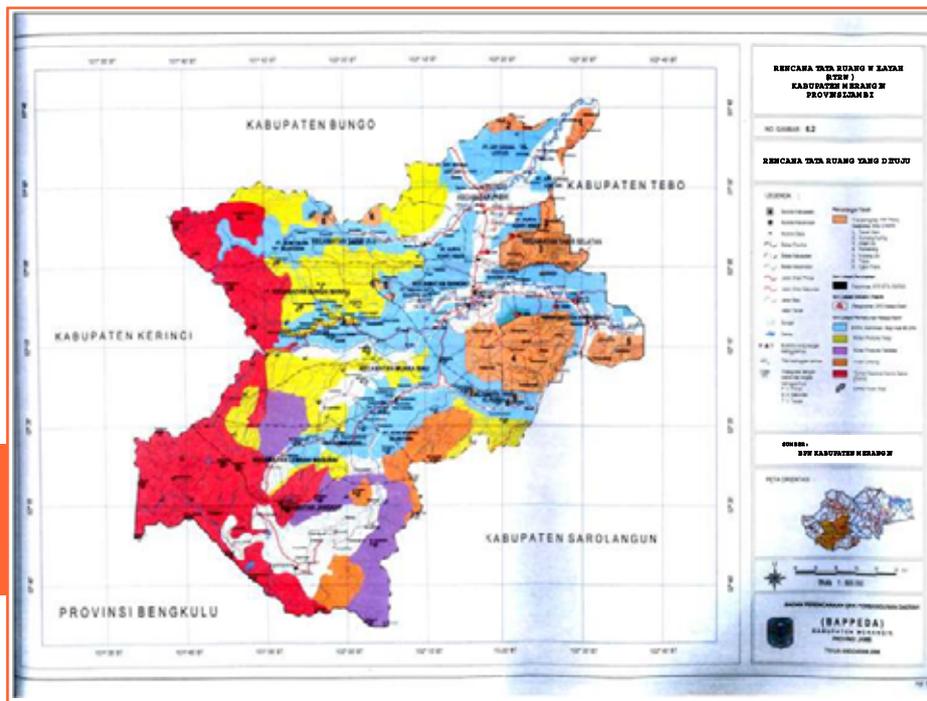
Sumber: Merangin Dalam Angka Tahun 2008

Penduduk Kabupaten Merangin berdasarkan registrasi penduduk tahun 2008 berjumlah 298.361 jiwa yang terdiri dari laki-laki 151.269 jiwa dan perempuan 147.092 jiwa. Selama kurun waktu 2000-2008 terjadi pertumbuhan penduduk rata-rata sebesar 2,01 persen per tahun. Kepadatan penduduk Kabupaten Merangin masih tergolong jarang, dengan angka kepadatan penduduk berkisar 39 jiwa/km<sup>2</sup>.

Penduduk Kabupaten Merangin berdasarkan registrasi penduduk tahun 2008 berjumlah 298.361 jiwa yang terdiri dari laki-laki 151.269 jiwa dan perempuan 147.092 jiwa. Selama kurun waktu 2000-2008 terjadi pertumbuhan penduduk rata-rata sebesar 2,01 persen per tahun. Kepadatan penduduk Kabupaten Merangin masih tergolong jarang, dengan angka kepadatan penduduk berkisar 39 jiwa/km<sup>2</sup>.

Berkaitan dengan pemanfaatan ruang, beberapa kebijakan daerah telah diterbitkan yang dituangkan ke dalam bentuk peraturan daerah terkait dengan aspek pemanfaatan ruang di Kabupaten Merangin. Adapun peraturan daerah yang telah diterbitkan terkait dengan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten Merangin meliputi :

- 1) Persetujuan prinsip tempat izin lokasi.
- 2) Restribusi izin peruntukan tanah, dituangkan ke dalam Peraturan Daerah No.12 tahun 2000.
- 3) Izin Usaha Perkebunan, dituangkan ke dalam Peraturan Daerah No.11 tahun 2005.
- 4) Izin pemungutan pada Hutan Produksi Alam, dituangkan ke dalam Peraturan Daerah No.142 tahun 2001.
- 5) Izin pemungutan kayu luar kawasan, dituangkan ke dalam Peraturan Daerah No.143 tahun 2001.
- 6) Izin Usaha pemanfaatan kayu pada Hutan Produksi Alam, dituangkan ke dalam Peraturan Daerah No.144 tahun 2001.
- 7) Restribusi izin pengambilan hasil hutan ikutan, dituangkan ke dalam Peraturan Daerah No.5 tahun 2000.
- 8) Izin lokasi.
- 9) Izin kuasa pertambangan.
- 10) Izin Usaha Pertambangan Bahan Galian C, dituangkan ke dalam Peraturan Daerah No.13 tahun 2005.
- 11) Izin Pertambangan Rakyat Bahan Galian Emas Golongan E, dituangkan ke dalam Peraturan Daerah No.78 tahun 2001.



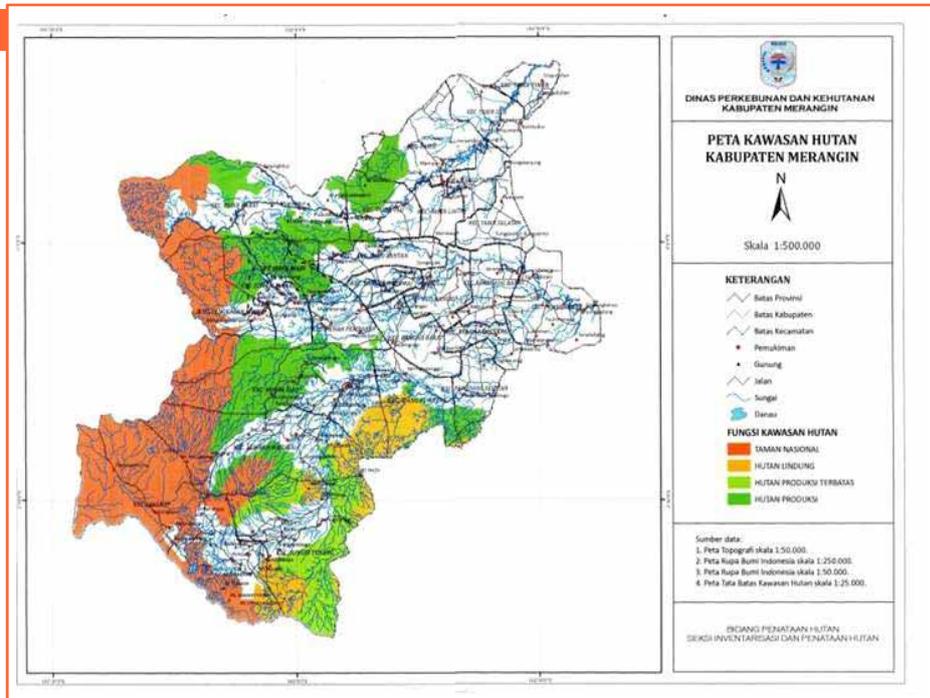
Gambar 5.  
Peta Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Merangin

### 1. Kebijakan Kehutanan Kabupaten Merangin

Kabupaten Merangin memiliki wilayah yang sebagian besar terdiri dari kawasan hutan, seluas 351.023 hektar atau 44,80% dari luas wilayah Kabupaten Merangin. Kawasan hutan dibagi untuk beberapa peruntukan, di antaranya: bagian dari wilayah Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS) seluas 160.676 hektar (15,76%), Hutan Lindung seluas 38.807 hektar (4,78%), Hutan Produksi Terbatas (HPT) seluas 34.431 hektar (6,51%), dan Hutan Produksi seluas 113.109 hektar (17,75%). Hutan lindung yang terdapat di Kabupaten Merangin terdiri dari Hutan Lindung Gunung Tungkak, Hutan Lindung Hulu Landak Bukit Pale, dan Hutan Lindung Muncung Gunung Gamut. Hutan produksi di Kabupaten Merangin tersebar di beberapa lokasi, di antaranya hutan produksi Sungai Aur, Sungai Manau, Batang Ale, Batang Nilo-Nilo Dingin, dan Batang Asai. Sedangkan, hutan produksi terbatas hanya ada pada dua lokasi yaitu hutan produksi terbatas Gunung Sedingin dan Lubuk Pekak.

Kawasan hutan tersebut sebagian besar terletak di Kecamatan Tabir Barat, Tabir Ulu, Sungai Manau, Pangkalan Jambu, Muara Siau, Lembah Masurai, Jangkat, dan Kecamatan Sungai Tenang. Secara geografis, kawasan hutan di Kabupaten Merangin terletak pada daerah pegunungan dengan tanah yang cukup subur untuk dijadikan lahan pertanian. Kawasan hutan di Kabupaten Merangin juga merupakan sub-daerah aliran sungai (sub-DAS) Batanghari dan merupakan hulu sungai-sungai besar seperti Batang Tembesi, Batang Merangin, Batang Mesumai, Batang Tabir, Batang Tantan dan beberapa sungai lain yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat Kabupaten Merangin khususnya dan Propinsi Jambi pada umumnya.

Gambar 6.  
Peta Kawasan  
Hutan  
Kabupaten  
Merangin



Dalam revisi Tata Ruang Wilayah Kabupaten Merangin tahun 2009 telah diusulkan perubahan status kawasan hutan seluas 24.540 hektar untuk areal penggunaan lain. Secara status, kawasan hutan ini sebelumnya berstatus sebagai hutan produksi, hutan produksi terbatas, dan bagian dari kawasan Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS). Kawasan yang diusulkan tersebut merupakan kawasan perkampungan penduduk yang memang sudah ada sejak lama, sebelum ada penetapan kawasan hutan. Pada awal dimulainya penataan kawasan hutan, kampung/desa ini sudah dikeluarkan, (menjadi daerah enclave) namun pada pemasangan batas kawasan hutan, desa ini menjadi bagian dari kawasan hutan yang dikuasai oleh negara.

Dalam pengelolaan kawasan, beberapa perusahaan yang pernah beroperasi di wilayah Kabupaten Merangin sebagai pemegang izin konsesi Hak Pengusahaan Hutan (HPH) antara lain :

1). PT. Injapsin Co.

PT. Injapsin Co memperoleh izin pengusahaan hutan seluas 49.000 hektar melalui SK No. 107/Kpts/IV/1988 tanggal 29 Pebruari 1988 dengan pola TPTI (Tebang Pilih Tanam Indonesia) diameter 50 cm. Areal konsesi PT. Injapsin Co berlokasi di areal hutan produksi Nilo-Nilo Dingin yang sebagian besar berada di Kecamatan Muara Siau dan sebagian kecil di Kecamatan Sungai Manau, Kecamatan Renah Pembarap, dan Kecamatan Lembah Masurai. Masa operasi PT. Injapsin Co berakhir sejak tanggal 29 Februari 2008 dan sejak itu tidak ada lagi aktivitas di lapangan. Sebagian areal konsesi PT. Injapsin Co di wilayah Kecamatan Renah Pembarap dulu merupakan wilayah konflik dengan warga desa,

sehingga akhirnya areal tersebut dikeluarkan dari areal konsesi dan dijadikan kawasan hutan adat oleh masyarakat Desa Guguk dan Desa Parit Ujung Tanjung Kecamatan Renah Pembarap.

2). PT. Sarestra II

PT. Sarestra II memperoleh izin pengelolaan areal konsesi seluas 96.000 hektar melalui SK No. 549/Kpts-II/1988 tanggal 19 November 1988 dengan pola TPTI diameter 50 cm. Areal konsesi PT. Sarestra II berlokasi di hutan produksi Nilo-Nilo Dingin, sebagian di kawasan hutan produksi terbatas Gunung Sedingin, dan di hutan produksi terbatas Lubuk Pekak. Secara administratif, areal konsesi ini umumnya terletak di wilayah Kecamatan Lembah Masurai dan sebagian di Kecamatan Sungai Tenang. PT. Sarestra II mengakhiri masa operasinya pada 19 November 2008, namun sejak tahun 2000 sudah tidak ada lagi aktivitas di lapangan. Sekitar tahun 1999 dan awal tahun 2000, areal eks-HPH PT. Sarestra II banyak diperjualbelikan oleh beberapa warga desa kepada para pendatang. Lama-kelamaan jumlah para pendatang ini makin meningkat, sehingga mereka mendirikan desa sendiri. Hasil inventarisasi dan investigasi yang dilakukan oleh Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Merangin pada tahun 2009 mencatat jumlah pendatang (migran) mencapai lebih dari 10.000 jiwa dan lebih dari 3.000 kepala keluarga dengan luas kawasan hutan yang dibuka ± 8.000 hektar dan sekitar 1.000 hektar kawasan TNKS. Saat ini sudah terjadi konflik antara masyarakat lokal dan para pendatang.

3). PT. Nusalease Timber Corporation

PT. Nusalease TC memperoleh izin pengelolaan areal konsesi HPH seluas 61.200 hektar melalui SK No. 845/Kpts-II/1991 tanggal 15 November 1991 dengan pola TPTI. Areal konsesi PT. Nusalease TC berlokasi di kawasan hutan produksi terbatas Lubuk Pekak, perbatasan antara Kabupaten Merangin dan Kabupaten Sarolangun di hulu sub-DAS Tembesi dan sub-DAS Batang Asai yang secara administratif sebagian besar termasuk ke dalam wilayah Kecamatan Sungai Tenang dan sebagian termasuk ke dalam wilayah Kecamatan Jangkat. Secara izin konsesi, masa operasi PT. Nusalease TC berakhir pada 15 November 2011, namun izin operasional PT. Nusalease TC sudah dicabut sejak tahun 2004. Pada tahun 2000, PT. Nusalease dituntut oleh masyarakat dari Marga Sungai Tenang karena PT. Nusalease TC dinilai melakukan penebangan kayu di areal ulayat adat masyarakat Marga Sungai Tenang. PT. Nusalease TC kemudian membuat kesepakatan dengan masyarakat, menyatakan pihak perusahaan tidak akan melakukan penebangan di wilayah klaim adat Marga Sungai Tenang seluas 10.000 hektar. Kawasan ini kemudian dijadikan kawasan Hutan Adat Pemuncak Alam Sungai Tenang.

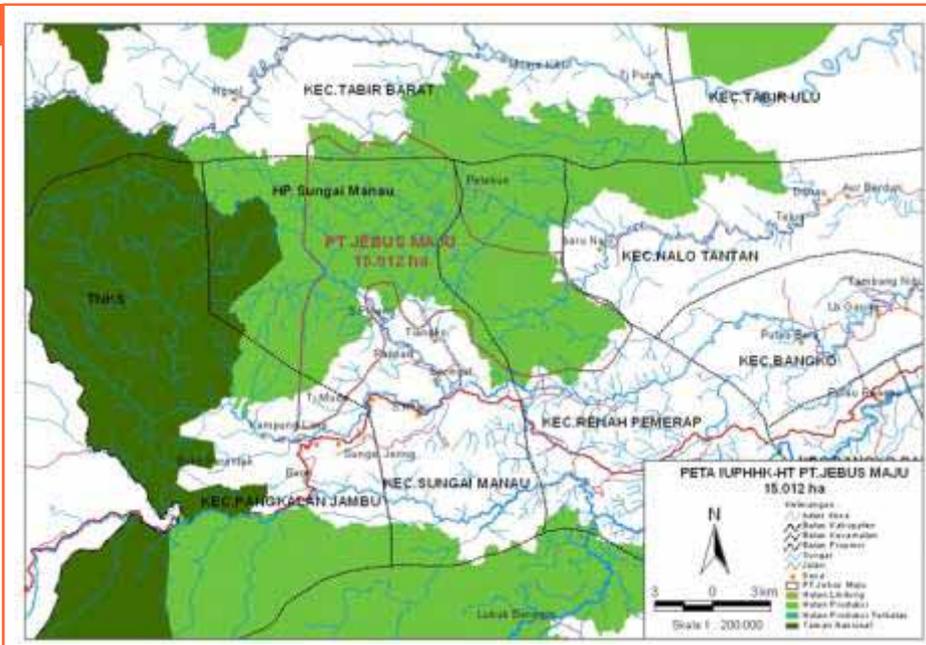
4). PT. Rimba Kartika Jaya

PT. Rimba Kartika Jaya memperoleh izin konsesi perusahaan hutan seluas 87.000 hektar yang mencakup tiga kabupaten, yaitu Kabupaten Merangin seluas 22.000 hektar, Bungo seluas 30.544 hektar, dan Muaro Jambi seluas 34.368 hektar. PT. Rimba Kartika Jaya memperoleh izin konsesi HPH berdasarkan SK Menteri Kehutanan No. 119/Kpts-IV/1988 tanggal 29 Februari 1988 dengan sistem silvikultur pola TPTI dan izin berakhir pada 29 Februari 2008.

## 5). PT. JebusMaju

PT. Jebus Maju memperoleh izin pengelolaan Hutan Tanaman Industri (HTI) seluas 15.012 hektar pada areal eks-HPH PT. Sarestra berdasarkan SK Menteri Kehutanan No. 342/Menhut-II/2004 tanggal 9 September 2004. Areal konsesi PT. Jebus Maju secara administratif meliputi wilayah Kecamatan Sungai Manau, Kecamatan Renah Pembarap, Kecamatan Tabir, Kecamatan Nalo Tantan, dan Kecamatan Tabir Ulu. Dalam rencana awal, PT. Jebus Maju akan bregabung dengan PT. Wira Karya Sakti dalam pengelolaan kawasan, namun belakangan ini PT. Jebus Maju memutuskan untuk mengelola sendiri kawasan tersebut. Menurut rencana awal itu, kawasan akan dikelola murni untuk pengembangan tanaman ekaliptus, namun terdapat perubahan RKU yang menyatakan bahwa sebagian lahan akan ditanami karet untuk kawasan yang menjadi klaim masyarakat adat.

Gambar 7.  
Peta IUPHHK-  
HT PT. Jebus  
Maju



Saat ini pemerintah Kabupaten Merangin juga mendorong pengembangan inisiatif masyarakat dalam mengelola kawasan hutan, berupa pengelolaan hutan adat dan hutan desa. Beberapa hutan adat yang telah dikukuhkan berdasarkan Surat Keputusan Bupati di antaranya adalah:

- 1) Hutan adat "Rimbo Penghulu Depati Gento Rajo" Desa Pulau Tengah yang dikukuhkan berdasarkan SK Bupati Merangin Nomor 95 tahun 2003 seluas 525 hektar (terdiri dari dua lokasi).
- 2) Hutan Adat Guguk.
- 3) Hutan Adat Desa Baru Pangkalan Jambu dikukuhkan berdasarkan SK Bupati Kepala Daerah Tingkat II Sarolangun Bangko (sekarang Kabupaten Merangin) No. 225 tahun 1993 seluas 750 hektar.

- 4) Hutan Adat "Bukit Pintu Koto" Desa Ngaol dikukuhkan berdasarkan SK Bupati Merangin No. 232 tahun 2010 seluas 278 hektar.

Di samping itu, terdapat sejumlah hutan adat yang sudah lama dikelola dan diajukan pengukuhannya oleh masyarakat, namun belum mendapat pengukuhan dari bupati dan masih dalam tahap proses mendapatkan pengukuhan, di antaranya adalah:

- 1) Hutan Adat Desa Rantau Kermas Kecamatan Jangkat, seluas 120 hektar (sudah pemetaan).
- 2) Hutan Adat Desa Sekancing - Pulau Raman di Kecamatan Muara Siau dan Kecamatan Tiang Pumpung yang sudah siap dipetakan oleh pemerintah daerah namun mengalami kendala dengan adanya masalah tata batas desa antara Desa Pulau Raman dan Desa Sekancing.
- 3) Hutan Adat Desa Limbur Merangin, mengalami kendala dengan adanya masalah antara masyarakat dengan perangkat desa. Masyarakat ingin mempertahankan kawasan hutan tersebut untuk menjadi hutan adat, namun perangkat desa ingin menyerahkan kawasan hutan tersebut ke perusahaan perkebunan sawit (PT. Buana Mega Sentosa/BMS).
- 4) Hutan Adat Desa Telentam Kecamatan Marga Tabir.
- 5) Hutan Adat Batang Kibul Kecamatan Marga Tabir.

Beberapa desa juga mengusulkan penetapan hutan adat yang telah dikelola untuk mendapatkan pengukuhan, di antaranya:

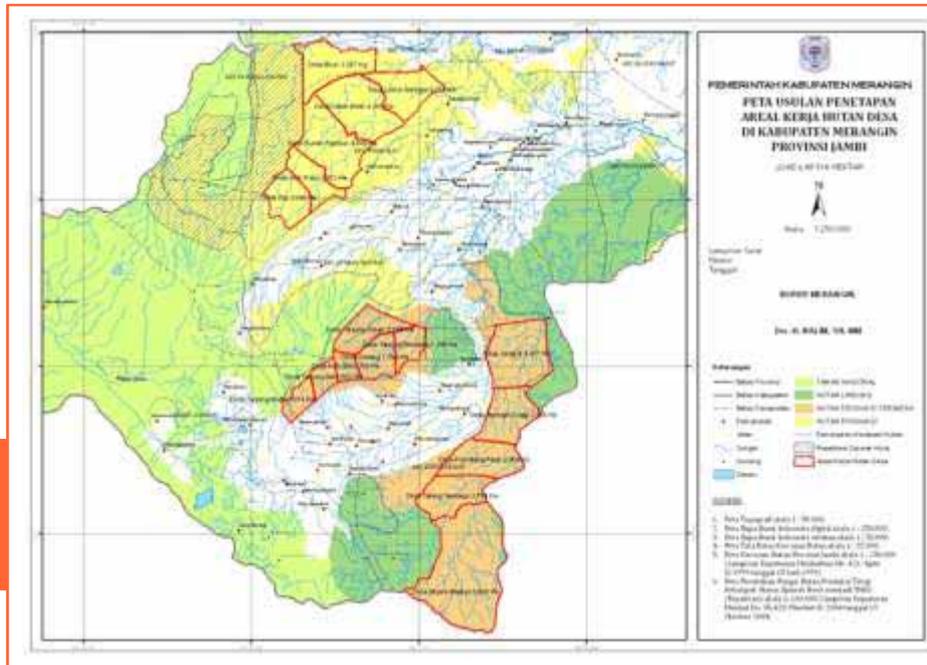
- 1) Hutan Adat Desa Muara Madras Kecamatan Jangkat.
- 2) Hutan Adat Desa Lubuk Pungguk Kecamatan Jangkat.
- 3) Hutan Adat Desa Renah Alai Kecamatan Jangkat.
- 4) Hutan Adat Desa Lubuk Mentilin Kecamatan Jangkat.
- 5) Hutan Adat Desa Tanjung Kasri Kecamatan Jangkat.
- 6) Hutan Adat Desa Renah Kemumu Kecamatan Jangkat.
- 7) Hutan Adat Desa Koto Renah Kecamatan Jangkat.
- 8) Hutan Adat Desa Koto Teguh Kecamatan Sungai Tenang.
- 9) Hutan Adat Desa Rancan Kecamatan Lembah Masurai.
- 10) Hutan Adat Desa Sepantai Renah Kecamatan Muara Siau.
- 11) Hutan Adat Desa Tiaro Kecamatan Muara Siau.

Saat ini, beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) juga tengah mendorong masyarakat desa untuk mengelola hutan desa. Desa-desa yang mengusulkan hutan desa, secara administratif tersebar di Kecamatan Jangkat, Sungai Tenang, Lembah Masurai, Muara Siau, dan Pangkalan Jambu. Desa-desa yang mengusulkan pengelolaan hutan desa dan proses pengajuannya sudah sampai ke tingkat Menteri Kehutanan di antaranya :

- 1) Desa Muara Madras Kecamatan Jangkat.
- 2) Desa Renah Pellaan Kecamatan Jangkat.
- 3) Desa Talang Tembago Kecamatan Sungai Tenang.

- 4) Desa Pematang Pauh Kecamatan Sungai Tenang.
- 5) Desa Beringin Tinggi Kecamatan Sungai Tenang.
- 6) Desa Jangkat Kecamatan Sungai Tenang.
- 7) Desa Tanjung Benuang Kecamatan Sungai Tenang.
- 8) Desa Gedang Kecamatan Sungai Tenang.
- 9) Desa Koto Baru Kecamatan Sungai Tenang.
- 10) Desa Tanjung Alam Kecamatan Sungai Tenang.
- 11) Desa Tanjung Mudo Kecamatan Sungai Tenang.
- 12) Desa Sungai Lalang Kecamatan Lembah Masurai.
- 13) Desa Nilo Dingin Kecamatan Lembah Masurai.
- 14) Desa Tanjung Berugo Kecamatan Lembah Masurai.
- 15) Desa Tuo Kecamatan Lembah Masurai.
- 16) Desa Koto Rami Kecamatan Lembah Masurai.
- 17) Desa Talang Asai Kecamatan Lembah Masurai.
- 18) Desa Tanjung Dalam Kecamatan Lembah Masurai.
- 19) Desa Durian Rambun Kecamatan Muara Siau.
- 20) Desa Lubuk Birah Kecamatan Muara Siau.
- 21) Desa Lubuk Beringin Kecamatan Muara Siau.
- 22) Desa Birun Kecamatan Pangkalan Jambu.

Usulan hutan desa dari desa kemudian disampaikan oleh Bupati Merangin pada tanggal 16 Desember 2009 melalui surat nomor : 522/1111/PH/Disbunhut/2009 perihal Hutan Desa. Pemerintah Daerah Kabupaten Merangin telah mengusulkan hutan desa pada empat belas desa yaitu Desa Muara Madras dan Renah Pellaan (Kecamatan Jangkat), Tanjung Berugo, Nilo Dingin, Sungai Lalang (Kecamatan Lembah Masurai), Talang Tembago, Pematang Pauh, Beringin Tinggi, Tanjung Mudo, Tanjung Alam, Koto Baru, Desa Gedang, Jangkat, dan Tanjung Benuang (Kecamatan Sungai Tenang) seluas 21.250 hektar. Sebuah lembaga konsorsium LSM yang bernama PMKM (Poros Masyarakat Kehutanan Merangin) telah mendorong 22 desa untuk diusulkan menjadi pengelola hutan desa seluas 84.356 hektar di kawasan hutan produksi terbatas, hutan produksi, dan hutan lindung. Pada tanggal 17 Mei 2010, melalui surat nomor 522/350/PH/Disbunhut/2010 Bupati Merangin mengusulkan hutan desa seluas 49.514 hektar di tujuh belas desa. Inisiatif pengakuan hak akses masyarakat dalam bentuk hutan desa ini dipengaruhi oleh keberhasilan pengakuan pemerintah atas hak akses masyarakat desa terhadap hutan lindung di Lubuk Beringin, Kabupaten Bungo. Ekspektasi pemerintah untuk mendapatkan insentif dari perdagangan karbon mendorong bentuk pengakuan ini (Akiefnawati et al, 2010), walaupun belum jelas apakah bentuk insentif REDD mampu menjawab persoalan sumber penghidupan di sana.



Gambar 8.  
Peta Usulan  
Penetapan Areal  
Kerja Hutan Desa  
Di Kabupaten  
Merangin

## 2. Kebijakan Perkebunan Kabupaten Merangin

Kebijakan pengembangan perkebunan skala besar di Kabupaten Merangin didominasi oleh pengembangan komoditas kelapa sawit yang dikelola oleh perusahaan dengan pola inti dan kemitraan. Perusahaan-perusahaan pengembang perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Merangin yang ada dan pernah beroperasi di Kabupaten Merangin antara lain adalah:

### 1). PT. Kresna Duta Agroindo

PT. Kresna Duta Agroindo merupakan perusahaan yang memperoleh izin untuk pembangunan perkebunan kelapa sawit untuk pola kebun inti. Perusahaan ini mengelola areal seluas 1.042,4 hektar yang terletak di Kecamatan Bangko dan Kecamatan Pamenang. Seluruh areal dikelola sebagai kebun inti berdasarkan SK Bupati Nomor 07 Tahun 1998 tanggal 12 Juni 1998, SK Bupati Nomor 230 Tahun 1999 tanggal 13 Juli 1999, SK Bupati Nomor 231 Tahun 1999 tanggal 13 Juli 1999, SK Bupati Nomor 232 Tahun 1999 tanggal 13 Juli 1999, dan SK Bupati Nomor 141 Tahun 2006 tanggal 11 September 2006. Hingga saat ini PT. Kresna Duta Agroindo masih aktif beroperasi di areal konsesi.

### 2). PT. Graha Cipta Bangko Jaya

PT. Graha Cipta Bangko Jaya memperoleh izin konsesi pengelolaan areal seluas 20.000 hektar untuk pembangunan pabrik CPO dan Perkebunan Inti Kelapa Sawit Pola Kemitraan (80:20---ini berarti 80 persen tanah inti, yaitu perusahaan, dan 20 persen tanah plasma, yaitu rakyat) berdasarkan SK Bupati Nomor 428 Tahun 2004 tanggal 22 September 2004, SK

Bupati Nomor 491 Tahun 2004 tanggal 10 Nopember 2004, SK Bupati Nomor 549 Tahun 2005 tanggal 11 Oktober 2005, dan SK Bupati Nomor 432 Tahun 2006 tanggal 17 Juli 2006. Areal konsesi yang dikelola berlokasi di Kecamatan Pamenang, Kecamatan Bangko, dan Kecamatan Sungai Manau. Sebagian areal konsesi PT. Graha Cipta Bangko Jaya seluas 11.500 hektar telah dicabut melalui SK Bupati Merangin Nomor 47 Tahun 2008 tanggal 12 Pebruari 2008 dan dialihkan pengelolaannya kepada PT. Verta Sejahtera.

3). PT. Surya Kuary Abadi

PT. Surya Kuary Abadi memperoleh izin konsesi di areal seluas 20.000 hektar untuk pembangunan perkebunan kelapa sawit pola kemitraan (80:20%) berdasarkan SK Bupati Nomor 490 Tahun 2004 tanggal 10 November 2004, SK Bupati Nomor 548 Tahun 2005 tanggal 17 Oktober 2005, dan SK Bupati Nomor 336 Tahun 2006 tanggal 17 Juli 2006 yang berlokasi di Kecamatan Tabir dan Kecamatan Tabir Ulu. Perusahaan ini belum melakukan aktivitas pengelolaan areal dan baru pada tahap persiapan karena terjadi perubahan lokasi.

4). PT. Agroindo Indah Persada

PT. Agroindo Indah Persada memperoleh izin konsesi pengelolaan areal seluas 32 hektar untuk pembangunan pabrik CPO berdasarkan SK Bupati Nomor 380 Tahun 2004 tanggal 12 Agustus 2004 yang berlokasi di Kecamatan Tabir.

5). PT. Ari Kirana Lestari

PT. Ari Kirana Lestari memperoleh izin konsesi pengelolaan areal seluas 20.000 hektar untuk pembangunan perkebunan inti kelapa sawit pola kemitraan (80:20%) berdasarkan SK Bupati Nomor 376 Tahun 2005 tanggal 2 Mei 2005 dan SK Bupati Nomor 309 Tahun 2006 tanggal 12 September 2006 yang berlokasi di Kecamatan Tabir. Perusahaan ini belum melakukan aktivitas hingga izinnya berakhir karena terjadi perubahan lokasi.

6). PT. Tujuh Kaki Dian

PT. Tujuh Kaki Dian memperoleh izin konsesi pengelolaan areal seluas 20.000 hektar untuk pembangunan perkebunan inti kelapa sawit pola kemitraan (80:20%) berdasarkan SK Bupati Nomor 550 Tahun 2005 tanggal 17 Oktober 2005 yang berlokasi di Kecamatan Sungai Manau. Perusahaan ini belum melakukan kegiatan apa pun dalam pengelolaan areal konsesi dan baru pada tahap persiapan.

7). PT. Bumi Palma Sejahtera

PT. Bumi Palma Sejahtera memperoleh izin konsesi pengelolaan areal seluas 20.000 hektar untuk pembangunan perkebunan inti kelapa sawit pola kemitraan (80:20%) berdasarkan SK Bupati Nomor 612 Tahun 2008 tanggal 31 Desember 2008 yang berlokasi di Kecamatan Tabir Ulu. Izin dicabut berdasarkan SK Bupati Merangin N0. 314 Tahun 2008 tanggal 9 Juni 2008.

## 8). PT. Bumi Bangko Sejahtera

PT. Bumi Bangko Sejahtera memperoleh izin konsesi pengelolaan areal seluas 20.000 hektar untuk pembangunan perkebunan inti kelapa sawit pola kemitraan (80:20%) berdasarkan SK Bupati Nomor 614 Tahun 2005 tanggal 31 Desember 2005 yang berlokasi di Kecamatan Muara Siau dan Kecamatan Lembah Masurai. Izin areal telah dicabut berdasarkan SK Bupati Merangin Nomor 315 Tahun 2008 tanggal 9 Juni 2008.

## 9). PT. Tunggul Aras Sejahtera

PT. Tunggul Aras Sejahtera memperoleh izin konsesi pengelolaan areal seluas 20.000 hektar untuk pembangunan perkebunan inti kelapa sawit pola kemitraan (80:20%) berdasarkan SK Bupati Nomor 613 Tahun 2005 tanggal 31 Desember 2005 yang berlokasi di Kecamatan Bangko, Kecamatan Muara Siau, dan Kecamatan Sungai Manau. Izin pengelolaan areal telah dicabut berdasarkan SK Bupati Merangin Nomor 213 Tahun 2008 tanggal 18 April 2008.

## 10). PT. Tujuh Aras Sejahtera

PT. Tujuh Aras Sejahtera memperoleh izin konsesi pengelolaan areal seluas 20.000 hektar untuk pembangunan perkebunan inti kelapa sawit pola kemitraan (80:20%) berdasarkan SK Bupati Nomor 615 Tahun 2005 tanggal 31 Desember 2005 yang berlokasi di Kecamatan Muara Siau. Izin pengelolaan areal telah dicabut berdasarkan SK Bupati Merangin Nomor 316 Tahun 2008 tanggal 9 Juni 2008.

## 11). PT. Buana Mega Sentosa

PT. Buana Mega Sentosa memperoleh izin konsesi seluas 20.000 hektar untuk pembangunan perkebunan kelapa sawit berdasarkan SK Bupati Nomor 08 Tahun 2008 tanggal 18 Januari 2008 yang berlokasi di Kecamatan Pamenang dan Kecamatan Bangko. PT. Buana Mega Sentosa pada awalnya memperoleh izin pengembangan komoditas jarak yang kemudian diubah menjadi komoditas kelapa sawit.

## 12). PT. Dharma Tanjung Sawita

PT. Dharma Tanjung Sawita memperoleh izin konsesi pengelolaan areal seluas 8.500 hektar untuk pembangunan perkebunan inti kelapa sawit pola kemitraan (80:20%) berdasarkan SK Bupati Merangin Nomor 338 Tahun 2007 tanggal 2 Juni 2007 yang berlokasi di Kecamatan Tabir. Perusahaan ini belum melakukan kegiatan di lapangan dan masih dalam tahap persiapan.

## 13). PT. Verta Sejahtera

PT. Verta Sejahtera memperoleh izin konsesi pengelolaan areal seluas 11.500 hektar untuk pembangunan perkebunan kelapa sawit berdasarkan SK Bupati Merangin Nomor 47 Tahun 2008 tanggal 12 Februari 2008. Areal tersebut merupakan pengalihan sebagian areal konsesi PT. Graha Cipta Bangko Jaya yang berlokasi di Kecamatan Nalo Tantan dan Kecamatan Batang Masumai.

14). PT. Kuala Nyiur Corporation

PT. Kuala Nyiur Corporation memperoleh izin pengelolaan areal seluas 4.500 hektar untuk pembangunan perkebunan kelapa sawit berdasarkan SK Bupati Merangin Nomor 310 Tahun 2006 yang berlokasi di Kecamatan Bangko Barat dan Kecamatan Renah Pembarap. Sebagian areal konsesi PT. Kuala Nyiur Corporation yang telah berakhir masa berlakunya kemudian dicabut berdasarkan SK Bupati Merangin Nomor 423 Tahun 2006 tanggal 15 September 2006.

15). PT. Bio Diesel Jambi

PT. Bio Diesel Jambi memperoleh izin pengelolaan areal seluas 14.000 hektar untuk pembangunan perkebunan kelapa sawit berdasarkan SK Bupati Merangin Nomor 322 Tahun 2008 tanggal 12 Juli 2008 yang berlokasi di Kecamatan Bangko Barat, Kecamatan Pamenang Selatan, Kecamatan Tiang Pumpung, dan Kecamatan Renah Pembarap. Sebagian areal yang dikelola oleh PT. Bio Diesel Jambi merupakan eks-areal PT. Tunggul Aras Sejahtera yang telah dicabut izinnya berdasarkan SK Bupati Merangin Nomor 213 Tahun 2008 tanggal 18 April 2008.

16). PT. Agro Indah Persada

PT. Agro Indah Persada memperoleh izin konsesi pengelolaan areal seluas 6.000 hektar untuk pembangunan perkebunan inti kelapa sawit berdasarkan SK Bupati Merangin Nomor 360 Tahun 2008 tanggal 4 Juli 2008 yang berlokasi di Kecamatan Sungai Manau, Kecamatan Renah Pembarap, dan Kecamatan Pangkalan Jambu. Perusahaan ini masih dalam tahap persiapan dan belum ada aktivitas pengelolaan areal konsesi.

17). PT. Indo Palma Lestari

PT. Indo Palma Lestari memperoleh izin konsesi pengelolaan areal seluas 13.000 hektar untuk pembangunan perkebunan kelapa sawit pola kemitraan berdasarkan SK Bupati Merangin Nomor 374 Tahun 2008 tanggal 9 Juli 2008 yang berlokasi di Kecamatan Muara Siau, Kecamatan Tiang Pumpung, Kecamatan Pamenang Selatan, dan Kecamatan Lembah Masurai yang merupakan areal eks-PT. Bumi Bangko Sejahtera yang dicabut izinnya berdasarkan SK Bupati Merangin Nomor 815 Tahun 2008 tanggal 9 Juni 2008. Perusahaan ini masih dalam tahap persiapan dan belum ada aktivitas dalam pengelolaan areal konsesi.

18). PT. Inti Plantation

PT. Inti Plantation memperoleh izin konsesi pengelolaan areal seluas 16.000 hektar untuk pembangunan perkebunan kelapa sawit pola kemitraan berdasarkan SK Bupati Merangin Nomor 375 Tahun 2008 tanggal 18 Januari 2008 yang berlokasi di Kecamatan Lembah Masurai yang merupakan eks-lokasi PT. Tujuh Aras Sejahtera yang dicabut izinnya berdasarkan SK Bupati Merangin Nomor 316 Tahun 2008 tanggal 9 Juni 2008. Perusahaan ini belum memulai aktivitasnya dan baru pada tahap persiapan.

### 3. Kebijakan pertambangan Kabupaten Merangin

Kebijakan pemanfaatan ruang untuk aktivitas pertambangan juga menjadi target penting bagi Kabupaten Merangin dalam meningkatkan penghasilan asli daerah (PAD). Hal ini dapat dilihat dari banyaknya izin-izin yang diberikan pada perusahaan-perusahaan pertambangan yang beroperasi di wilayah Kabupaten Merangin. Pemberian izin-izin pengelolaan bahan tambang ini merujuk pada Undang Undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-pokok Pertambangan yang menyebutkan bahwa izin usaha kuasa pertambangan dibagi atas :

- 1) Penyidikan umum; izin kepada perusahaan untuk melihat singkapan umum yang berarti perusahaan dapat melakukan pembuatan parit untuk melihat potensi singkapan.
- 2) Izin eksplorasi; izin melakukan survey potensi bahan tambang yang berarti perusahaan sudah dapat melakukan pengeboran dan analisis laboratorium untuk melihat kandungan potensi tambang.
- 3) Studi kelayakan; perusahaan melakukan penyusunan AMDAL atau perusahaan berizin kecil melakukan penyusunan UKL-UPL.
- 4) Izin eksploitasi; izin melakukan pengambilan hasil tambang.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan Daerah dan Pusat dijelaskan bahwa dana yang masuk ke daerah berupa dana bagi hasil dengan persentase: 20% pusat, 16% propinsi, dan 64% kabupaten. Berdasarkan data dan informasi yang diperoleh, terdapat sejumlah perusahaan pertambangan yang memperoleh izin pengelolaan tambang di wilayah Kabupaten Merangin seperti yang terlihat pada Tabel 5.

Kabupaten Merangin juga memiliki potensi batu bara yang saat ini tengah dilirik oleh perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang pertambangan, di antaranya terdapat di daerah Lubuk Gaung Kecamatan Bangko, daerah Bedeng Rejo Kecamatan Bangko, dan daerah Tanjung Putus Kecamatan Tabir Ulu.

Tabel 5. Daftar perusahaan pertambangan yang memperoleh izin di Kabupaten Merangin

No	Luas	Komoditas	Lokasi
1	PT. Sitasa Energi Ep 2.710 ha (2007-2013) Et 50 ha (2008-2020)	Biji besi	Desa Pulau Layang Kecamatan Batang Batang Masumai
2	PT. Putra Sarko Mining Ep 438 ha (2007-2009) Et 206 ha	Biji Besi	Lokasi Desa Baru Nalo Kecamatan Nalo Tantan. (izin eksploitasi sudah habis)
3	PT. Mineral Merangin Sejahtera Ep 1770 ha dan 1830 ha.	Biji besi	Desa Telentam Kecamatan Tabir Barat Dipecah menjadi dua izin karena kewenangan Bupati hanya meliputi 2.000 ha (PP 32 tahun 69 tentang petunjuk pelaksanaan UU no 11)
4	PT. Aneka Tambang (dalam proses penyesuaian UU no 4 tahun 2009 ttg pertambangan mineral dan batu bara)	Ep 9.690 ha (2007-2011)	Emas Muara Madras Desa Kecamatan Jangkat
	Ep 7.633 ha (2007-2011)	Emas	Desa Talang Tembago Kecamatan Sungai Tenang
	Ep 25.000 ha (2007-2011)	Batu bara	Pemenang Barat (Desa Bedeng Rejo)
5.	PT. Andalas Maju Multi Mineral Ep 1.200 ha (2008-2010)	Batu bara	Desa Aur Duri Kec. Nalo tantan
6.	PT. Eksanusa Ep 1.829 ha (2008-2010)	Batu bara	Kederasan Panjang Kecamatan Batang Masumai
7.	PT. Randu Hijau Lestari Ep 195 ha (2009-2011)	Biji besi	Desa Nalo Gedang Kecamatan Nalo Tantan
8.	PT. Sahabat Baru Senturi Ep 6.970 ha (2009-2011)	Biji besi	Nalo Kecamatan Nalo Tantan
9.	PT. Jambi Gold (Penanaman Modal Asing) Saham 4,5% PT. Nusa Kelapa Mineral 95,5 % asing (Inggris)	Emas	Izin dikeluarkan oleh Gubernur di Kecamatan Lembah Masurai, Muara Siau Kabupaten Merangin dan Sarolangun

#### 4.1.2.2. Penguasaan dan pemanfaatan lahan serta pohon pada tingkat desa

##### A. Desa Tuo

###### 1. Definisi wilayah desa

Warga Desa Tuo mendefinisikan wilayah desanya menurut batas-batas yang disepakati dengan desa-desa yang berbatasan dengan Desa Tuo, menjadikan batas-batas marga sebagai dasar penetapannya. Batas-batas desa yang mereka tetapkan merupakan batas-batas alam yang ditetapkan berdasarkan persetujuan dari Pasirah (pimpinan marga pada waktu itu). Dulu pernah terjadi konflik mengenai klaim batas wilayah antara Desa Tuo dengan Desa Nilo Dingin karena kedua pihak belum menyepakati batas-batas wilayah desa masing-masing. Peristiwa ini terjadi pada 1992 ketika camat (yang waktu itu masih berada di dalam wilayah Kecamatan Muara Siau) meminta masing-masing desa melaporkan batas-batas wilayah desa. Pada saat itu ada tumpang tindih antara wilayah perbatasan Desa Tuo dan Desa Nilo. Kedua desa ini memperebutkan wilayah Betung Serumpun yang sekarang menjadi bagian dari wilayah Dusun Sungai Tebal. Penyelesaian konflik difasilitasi oleh Camat Muara Siau dan kedua desa menyepakati untuk membagi dua wilayah yang diperebutkan. Saat ini Desa Tuo sudah memiliki batas-batas wilayah yang jelas menurut kesepakatan, yaitu :

- Batas antara Desa Tuo dengan Desa Koto Rami adalah Tanah Hitam
- Batas antara Desa Tuo dengan Desa Tanjung Berugo adalah Sungai Pesinggahan

- Batas antara Desa Tuo dengan Desa Nilo Dingin adalah Sungai Tebal
- Batas antara Desa Tuo dengan Kecamatan Sungai Manau adalah Bukit Gambut

Dalam menentukan batas-batas wilayah, secara umum warga desa berpedoman pada batas-batas yang sudah ada pada masa kemargaan. Jika terjadi konflik yang didasarkan pada klaim wilayah, desa-desa yang berkonflik akan melakukan perundingan untuk menyepakati batas-batas desa seperti yang dilakukan Desa Tuo dengan Desa Nilo Dingin dengan menetapkan batas-batas wilayah desa berdasarkan hasil kesepakatan/perundingan. Batas-batas desa tersebut hingga saat ini masih diakui oleh desa-desa perbatasan. Kendati demikian, posisi batas-batas wilayah desa terlihat lemah menurut pandangan orang luar. Saat ini banyak pendatang yang berasal dari luar Propinsi Jambi terutama dari Propinsi Sumatra Selatan dan Bengkulu yang membuka wilayah-wilayah yang diklaim sebagai bagian dari wilayah desa. Warga desa sendiri tidak memiliki kekuatan secara legal untuk menegaskan batas-batas wilayah desa secara definitif. Pada tingkat lokal, terutama terkait dengan pengakuan dari desa lain, warga tidak terlalu khawatir mereka bisa kehilangan hak atas tanah karena sudah ada kesepakatan yang dibangun. Akan tetapi warga memikirkan upaya-upaya menegaskan klaim wilayah desa untuk menghadapi ekspansi para pendatang (migran dari luar Propinsi Jambi) yang akan membuka wilayah di areal desanya. Hingga studi ini dilakukan, para warga menyatakan belum ada upaya untuk mencegah aktivitas pendudukan wilayah desa oleh para pendatang.

Secara fungsi ruang, ada beberapa jenis pemanfaatan wilayah desa oleh warga, yaitu perkebunan rakyat, pertanian tanaman pangan, pemukiman, dan cadangan hutan untuk pengembangan perkebunan dan pertanian. Secara umum, penggunaan ruang didominasi oleh pengelolaan perkebunan rakyat dan pertanian tanaman pangan. Lahan perkebunan umumnya ditanami dengan komoditas kopi, kayu manis, dan sebagian kecil karet. Sedangkan lahan-lahan pertanian tanaman pangan dimanfaatkan untuk sawah padi dan ladang yang ditanami dengan tanaman nilam dan sayur-sayuran. Di Desa Tuo, aturan adat hanya mengatur penggunaan ruang secara umum dan tidak secara spesifik mengatur lahan-lahan garapan yang dikuasai secara individu oleh warga. Pemanfaatan lahan tergantung pada aspek penguasaan yang berarti setiap orang yang membuka lahan berhak atas lahan bukaan tersebut dan dimanfaatkan sesuai dengan keinginan pemilik lahan tanpa ada pengaturan oleh adat. Kendati demikian, tidak semua wilayah desa boleh dibuka secara bebas. Ada sebagian wilayah desa yang dilindungi untuk cadangan lahan yang umumnya berupa tanah renah (datar) di pinggiran sungai, di antaranya Renah Sungai Nilo, Renah Sungai Lumpang, Renah Sungai Dempen, Renah Sungai Sengak, Renah Sungai Mesander, Renah Sungai Gedang, dan Renah Sungai Sula.

## 2. Penguasaan lahan dan pohon

### a) Struktur penguasaan lahan dan pohon

Dulu aspek pengaturan penguasaan lahan desa diatur oleh orang yang merintis pembukaan wilayah desa, bergelar *Nenek Sigindo Kuning* yang kemudian menjadi pemangku adat. Dapat dikatakan bahwa penguasaan wilayah pada awalnya diatur oleh adat dan setiap orang yang bermaksud membuka lahan di wilayah Desa Tuo harus mendapat persetujuan dari

pemangku adat. Hal ini berlangsung hingga masa kemargaan. Istilah tanah adat di Desa Tuo mencakup seluruh wilayah desa dengan batas-batas yang telah ditentukan pada masa kemargaan. Kemargaan berkedudukan di dalam pengaturan adat dan penguasaan adat sehingga siapa pun (dalam konteks warga desa) yang ingin membuka lahan harus mendapat izin dari pemangku adat. Wilayah-wilayah yang telah dibuka kemudian berubah status menjadi penguasaan individu-individu dan keluarga-keluarga. Wilayah ini disebut sebagai tanah keluarga (kaum).

Setelah terjadi peralihan sistem pemerintahan dari marga ke desa, struktur pengaturan penguasaan lahan menjadi lemah karena wilayah desa dalam pengertian yang baru hanya didefinisikan dalam lingkup wilayah bukaan dan kelola warga desa, sehingga kawasan hutan yang belum terjamah kemudian berpindah ke penguasaan negara. Wilayah ini kemudian ditetapkan sebagai kawasan hutan produksi maupun hutan produksi terbatas. Legitimasi penguasaan hutan oleh negara kemudian diimplementasikan melalui aktivitas perusahaan HPH yang memperoleh izin konsesi dalam mengelola kawasan hutan. Pada tahun 1997, PT. Sarestra yang memegang izin konsesi HPH beroperasi di Desa Tuo melakukan penebangan kayu di wilayah hutan adat Desa Tuo. Hal ini bertentangan dengan aturan adat Desa Tuo. Namun, karena kawasan tersebut sudah ditetapkan sebagai kawasan hutan negara, hukum adat menjadi tidak berlaku. Belakangan, kawasan hutan adat Desa Tuo juga sudah dijarah oleh para pendatang dan kawasan tersebut dijadikan areal perkebunan. Warga desa tidak sanggup melakukan pencegahan karena lemahnya posisi mereka secara hukum formal untuk mempertahankan wilayah klaim adatnya. Sebenarnya, warga sudah pernah mengajukan usulan pengukuhan terhadap kawasan hutan adat mereka kepada pemerintah Kabupaten Merangin, namun belum mendapat tanggapan hingga saat ini.

Memang tidak ada banyak aturan yang mengatur tentang penguasaan lahan dan pohon di Desa Tuo. Aturan-aturan adat yang ada hanya menegaskan siapa yang membuka lahan akan diakui kepemilikannya dan areal yang dibuka boleh dimanfaatkan secara bebas oleh pemiliknya. Pola pemanfaatan kawasan hutan adat yang ada juga tidak diatur secara jelas. Hanya ada aturan untuk menjaga dan mempertahankan lahan untuk tujuan pencadangan lahan. Penguasaan pohon merupakan bagian dari penguasaan lahan. Artinya, penguasaan lahan meliputi segala yang terdapat di lahan tersebut. Secara sepintas, pohon-pohon yang terdapat di areal yang belum dikuasai dianggap tidak dimiliki oleh siapa pun dan boleh dimanfaatkan oleh siapa pun. Meskipun secara aturan adat tidak disebutkan secara tegas mengenai penguasaan pohon, hukum adat yang mengatur pungutan terhadap pemanfaatan sumber daya alam pada dasarnya menyatakan bahwa adat yang menguasai pohon di dalam kawasan hutan.

Aturan-aturan adat yang ada tersebut masih dipatuhi oleh warga desa, namun sulit ditegakkan kepada para pendatang yang tidak terdaftar sebagai warga desa. Para pendatang tersebut beranggapan bahwa wilayah yang mereka buka tersebut merupakan tanah negara di luar wilayah desa. Hal ini memberi penjelasan bahwa sesungguhnya aturan-aturan adat yang ada di Desa Tuo sudah semakin melemah oleh tekanan regulasi negara. Regulasi negara sendiri pada kenyataannya juga lemah ketika harus menegaskan hak-hak tentang penguasaan sumber daya alam pada tingkat masyarakat dengan penegakan hukum yang minim, berkaitan dengan masalah tindakan pendudukan kawasan-kawasan yang berstatus tanah negara. Pada tingkat warga sendiri, keberadaan hukum adat

semakin dirasakan sama sekali tidak berfungsi, terutama untuk menegakkan klaim wilayah desa menurut batas-batas kesepakatan yang mereka pahami sejak dulu. Warga pun menyatakan bahwa mereka lebih mematuhi keberadaan hukum formal (regulasi negara) ketimbang hukum adat karena hukum negara lebih jelas sanksinya.



Gambar 9.  
Kawasan hutan produksi eks HPH di Desa Tuo yang sedang dirambah dan ditanami kopi oleh pendatang

#### b) Perubahan pola penguasaan lahan dan pohon

Pola penguasaan lahan di Desa Tuo sejak masa Belanda hingga sekarang telah mengalami perubahan. Mula-mula hanya terdapat penguasaan oleh adat ketika warga hanya menggarap tanah adat. Kemudian terdapat kombinasi yang meliputi penguasaan pribadi, penguasaan kaum, penguasaan adat, dan penguasaan negara. Penguasaan oleh adat saat ini hanya berupa klaim terhadap kawasan hutan yang dikelola sebagai hutan adat. Kawasan hutan ini secara status merupakan bagian dari kawasan hutan yang dikuasai negara dan berstatus sebagai hutan produksi. Pola penguasaan lahan di Desa Tuo sejak masa pemerintahan kolonial Belanda hingga sekarang dapat dilihat pada Tabel 6.

Tabel 6. Pola penguasaan lahan di Desa Tuo dari masa pemerintahan kolonial Belanda hingga masa reformasi

Masa Belanda < 1942	Masa Jepang 1942 - 1945	Masa awal Kemerdekaan 1945 - 1969	Masa Logging 1970 - 1997	Masa Reformasi 1998 - 2010
Penguasaan adat	Penguasaan adat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penguasaan adat</li> <li>• Penguasaan pribadi</li> <li>• Penguasaan kaum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penguasaan adat</li> <li>• Penguasaan pribadi</li> <li>• Penguasaan kaum</li> <li>• Penguasaan negara</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penguasaan adat</li> <li>• Penguasaan pribadi</li> <li>• Penguasaan negara</li> </ul>

Pada masa pemerintahan kolonial Belanda dan Jepang, pola penguasaan lahan yang ada hanya berupa penguasaan tanah adat. Waktu itu kehidupan masyarakat hanya terpusat pada aktivitas berladang berpindah, sehingga aspek penguasaan lahan secara pribadi belum dirasakan begitu penting. Seiring dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk, aspek penguasaan lahan secara pribadi kemudian muncul. Ini dimulai pada masa setelah kemerdekaan. Dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk, baik lokal maupun migran spontan, dan terbatasnya akses masyarakat atas hutan yang ditunjuk oleh pemerintah, jumlah lahan menjadi semakin terbatas sehingga beberapa warga desa menumpang menggarap tanah milik orang lain. Umumnya tanah garapan semacam ini berupa kebun karet. Orang lain akan menyadap karet dengan sistem bagi hasil. Di samping itu juga muncul mekanisme penguasaan keluarga (kaum) yang berarti lahan-lahan asal warisan tidak dibagi, tetapi dikuasai secara bersama. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, terjadi restrukturisasi pola pemerintahan desa yang sekaligus meredefinisi wilayah desa. Daerah-daerah yang diakui secara *de facto* sebagai wilayah desa hanya mencakup wilayah pemukiman dan wilayah kelola masyarakat, sedangkan hutan kemudian diklaim sebagai kawasan hutan milik negara. Atas dasar ini, negara kemudian melakukan pengaturan terhadap peruntukan kawasan hutan. Sebagian kawasan hutan diserahkan pengelolaannya kepada perusahaan melalui pemberian izin konsesi HPH yang bermunculan sejak tahun 1970-an.

Dampak yang dirasakan oleh masyarakat Desa Tuo sehubungan dengan perubahan pola penguasaan lahan tersebut adalah terjadinya krisis lahan yang menyulitkan masyarakat untuk melakukan ekspansi lahan pertanian. Masyarakat sejak dulu hidup dengan basis sumber daya alam, khususnya sumber daya hutan. Masyarakat juga sudah terbiasa melakukan aktivitas pertanian dengan cara membuka hutan dan saat ini hutan seluruhnya sudah dikuasai oleh negara. Hutan adat yang mereka kelola sejak dulu juga telah menjadi bagian dari hutan negara yang berstatus kawasan hutan produksi. Membuka hutan bagi warga Desa Tuo tidak hanya ditujukan untuk kepentingan aktivitas pertanian tetapi juga sebagai cara untuk mengklaim lahan sebagaimana yang diatur di dalam institusi adat, bahwa secara adat setiap orang yang membuka hutan diakui kepemilikannya atas lahan bukaan tersebut.

Pohon di dalam kawasan hutan dikuasai oleh adat. Penguasaan pohon secara pribadi muncul pada masa *bebak* (*illegal logging*)<sup>57</sup>. Aturan adat tidak mengatur penguasaan pohon secara pribadi. Mekanisme penguasaan pohon secara pribadi ini muncul dari konsensus dan kebiasaan yang berlaku pada waktu itu ketika orang melakukan klaim kepemilikan pohon dengan cara memberi tanda berupa simbol-simbol tertentu pada pohon. Umumnya, pohon-pohon yang dikuasai secara pribadi memiliki dua karakteristik, yaitu pohon yang bernilai ekonomis (untuk aktivitas *illegal logging*) dan pohon yang ditempati oleh lebah madu yang dinamai masyarakat dengan sebutan pohon sialang (beberapa jenis pohon yang dijadikan lebah madu sebagai tempat bersarang). Dampak dari munculnya penguasaan pohon secara pribadi ini adalah memudarnya hukum adat yang mengatur mengenai pungutan pemanfaatan sumber daya hutan dengan perlahan hingga tidak lagi dipatuhi oleh warga desa.

<sup>57</sup> Istilah *illegal logging* disini merujuk kepada situasi *open access* di kawasan hutan paska runtuhnya Orde Baru tahun 1998 dan bukan merujuk kepada persoalan "legalitas".

### 3. Pemanfaatan lahan dan pohon

#### a) Struktur pemanfaatan lahan dan pohon

Sejak dulu, ada tiga aspek yang mempengaruhi warga Desa Tuo dalam pemanfaatan ruang, yaitu untuk pemukiman, lahan budi daya, dan pencadangan lahan berupa kawasan hutan yang diproteksi (masyarakat menyebutnya sebagai kawasan hutan adat). Lahan-lahan yang dikuasai secara individu umumnya dimanfaatkan untuk aktivitas pertanian dan perkebunan sebagai sumber penghidupan utama dalam memenuhi kebutuhan *survival* (bertahan hidup) dan kebutuhan pengembangan daya hidup (peningkatan taraf kesejahteraan). Pemanfaatan lahan dan pohon tidak banyak diatur secara adat karena adat hanya terpusat pada pengaturan tentang penguasaan lahan dan pohon. Pada masa pemerintahan marga, diberlakukan aturan mengenai pungutan hasil bumi yang berbunyi “ke darat bebungo kayu, ke ayik bebungo pasir, ke sawah ke ladang bebungo em ping”, yang berarti setiap orang yang memperoleh hasil dari hutan, sungai, sawah, dan ladang harus membayar pungutan (cukai) ke marga yang waktu itu diserahkan kepada *pasirah* (kepala marga). Namun, aturan ini sudah tidak berlaku sejak masa peralihan dari marga ke desa.

Melemahnya aturan-aturan ini terjadi seiring dengan perubahan struktur penguasaan sumber daya alam terutama sumber daya hutan. Sumber daya hutan dikuasai oleh negara dan adat tidak lagi memiliki kekuatan untuk mengatur. Hukum-hukum adat telah digantikan sepenuhnya oleh hukum-hukum formal yang mengatur pemanfaatan sumber daya alam terutama sumber daya hutan. Warga menilai hukum-hukum formal lebih kuat keberadaannya dibandingkan dengan hukum-hukum adat karena memiliki sanksi yang tegas, sekalipun hukum formal belum sepenuhnya dilaksanakan. Warga berpendapat bahwa di satu sisi hukum formal dinilai melemahkan hukum adat karena hukum formal menggantikan posisi hukum adat dalam pengaturan pemanfaatan sumber daya alam. Tetapi di sisi lain, hukum formal dinilai menguatkan hukum adat, karena beberapa aspek yang diatur di dalam hukum formal memiliki kesamaan dengan hukum adat. Seperti adanya larangan melakukan penebangan pohon sembarangan dan tanpa izin.

Beberapa hukum adat yang masih eksis seperti pengaturan pada kawasan hutan adat masih dipatuhi oleh warga dan hukum-hukum formal yang berlaku juga dipatuhi oleh warga. Mereka mengetahui adanya batas-batas hutan produksi yang tidak boleh diganggu tanpa izin secara aturan formal. Hal ini juga menjadi polemik pada tingkat warga desa, karena pada kenyataannya negara tidak menindak para pendatang (penduduk migran asal luar Propinsi Jambi) yang membuka kebun di hutan produksi sehingga warga juga berpikir untuk ikut membuka kawasan tersebut.

Dulu lahan-lahan lebih dominan dimanfaatkan untuk aktivitas budi daya tanaman pangan dengan sistem perladangan berpindah. Lama-kelamaan warga mulai mengusahakan komoditas pangan pada lahan sawah dan membudidayakan komoditas-komoditas perkebunan yang mula-mula didominasi oleh kayu manis (*cassiaferia*) dan kopi. Belakangan warga juga telah mengusahakan komoditas karet sejak harga kayu manis anjlok di pasaran. Kayu manis dinilai warga sudah tidak menguntungkan dan tidak bisa diandalkan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Sedangkan komoditas kopi masih dipertahankan warga karena dinilai masih menguntungkan, terutama beberapa tahun terakhir ini ketika harga kopi cukup tinggi di pasaran. Semakin membaiknya harga kopi mendorong warga untuk

mengembangkan komoditas tersebut, termasuk para pendatang yang datang ke desa dan membuka kebun-kebun baru.

Sejak dulu warga sudah terbiasa memanfaatkan sumber daya kayu yang berada di dalam kawasan hutan. Walaupun demikian, pemanfaatan sumber daya kayu yang ada di dalam kawasan hutan yang diakui sebagai wilayah desa tidak dilakukan secara cuma-cuma. Setiap orang yang mengakses sumber daya kayu dalam kawasan hutan harus membayar pungutan kepada marga (*pasirah*). Ketentuan ini mengukuhkan bahwa dulu adatlah yang berkuasa atas pohon yang ada dalam kawasan hutan.

b) Perubahan pola pemanfaatan lahan dan pohon

Pada masa pemerintahan kolonial Belanda dan Jepang, ruang hanya dimanfaatkan warga sebagai kawasan pemukiman, sawah, dan ladang. Warga mulai memanfaatkan ruang untuk pengembangan perkebunan, seperti karet setelah memasuki masa kemerdekaan hingga saat ini. Walaupun karet telah diperkenalkan sejak zaman Belanda, warga desa belum menanamnya di lahan mereka. Pola pemanfaatan lahan di Desa Tuo sejak masa pemerintahan kolonial Belanda hingga saat ini dapat dilihat pada Tabel 7.

Tabel 7. Pola Pemanfaatan lahan di Desa Tuo dari masa pemerintahan kolonial Belanda hingga sekarang.

Masa Belanda < 1942	Masa Jepang 1942 – 1945	Masa awal Kemerdekaan 1945 – 1969	Masa Logging 1970 – 1997	Masa Reformasi 1998 - 2010
Pemukiman	Pemukiman	Pemukiman	Pemukiman	Pemukiman
Ladang	Ladang	Ladang	Ladang	Sawah
Sawah	Sawah	Sawah	Sawah	Ladang
		Kebun	Kebun	Kebun
			Hutan adat	Hutan adat
			Hutan produksi	Hutan produksi
				Hutan desa

Sawah umumnya dimanfaatkan untuk budi daya tanaman padi, sedangkan ladang dimanfaatkan untuk budi daya tanaman padi, nilam, dan tanaman palawija lainnya. Lahan kebun dulu umumnya ditanami komoditas kayu manis. Setelah harga kayu manis anjlok di pasaran dan dinilai sudah tidak menguntungkan, warga kemudian menggantinya dengan komoditas karet. Beberapa waktu belakangan ini, sejak harga kopi mulai meningkat, warga juga sudah banyak mengusahakan komoditas kopi. Kebun menurut warga Desa Tuo merupakan komponen yang dinilai sebagai *social insurance* mereka, sedangkan sawah dan ladang sudah tidak lagi dipandang sebagai *social insurance* karena hasil sawah dan ladang tidak dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan bertahan hidup.

Perubahan pemanfaatan lahan di Desa Tuo lebih disebabkan pengaruh dari luar.

Komoditas kayu manis yang mula-mula diusahakan di lahan kebun merupakan pengaruh yang dibawa dari Sumatra Barat, sedangkan kopi merupakan pengaruh yang dibawa dari daerah Pagar Alam (Sumatra Selatan). Komoditas karet dikenal warga Desa Tuo dari proses interaksi dengan desa-desa sekitar yang telah lebih dahulu mengusahakan karet. Perubahan pemanfaatan lahan ini berdampak terhadap dua aspek, yaitu deforestasi dan penguatan *social insurance*. Sejak warga mulai mengembangkan kebun, kebutuhan terhadap lahan pun semakin meningkat dan sasaran ekspansi untuk perluasan kebun adalah kawasan hutan. Di

samping untuk perluasan kebun, membuka hutan juga merupakan satu mekanisme untuk mengklaim penguasaan lahan sebagaimana diakui dalam institusi adat. Dengan memiliki kebun, masyarakat merasa aman karena hasil kebun dipandang mampu memenuhi kebutuhan *survival* (bertahan hidup) untuk jangka panjang. Keberadaan kebun lebih dipandang warga sebagai modal untuk mempertahankan hidup ketika keberadaan sawah dan ladang sudah tidak dapat diandalkan.



Gambar 10. Akibat pengaruh dari luar, sebagian warga setempat mengkonversi tanaman kayu manis mereka dengan tanaman kopi. Kondisi ini berdampak pada perubahan penguasaan pohon di tingkat lokal.

Dulu warga mengakses sumber daya kayu dalam kawasan hutan hanya terbatas untuk memenuhi kebutuhan akan bahan bangunan. Namun, sejak kehadiran perusahaan pemegang izin konsesi HPH yang beroperasi di sekitar desa, warga pun mulai memanfaatkan sumber daya kayu untuk tujuan komersialisasi. Perubahan ini disebabkan oleh terbukanya saluran pemasaran kayu hasil tebangan warga. Pengalaman menunjukkan bahwa penghasilan dari hasil penjualan kayu jauh melebihi penghasilan mengelola kebun, sehingga pada masa *illegal logging* banyak warga yang beralih mata pencaharian menjadi *illegal loggers*. Tingginya penghasilan dari mata pencaharian *illegal logging* diekspresikan warga dengan sebutan “masa bebak (*illegal logging*) merupakan masa kemakmuran”. Perubahan ini semakin mempertinggi laju deforestasi dan melemahkan jaminan sosial (*social insurance*) mereka karena pada kenyataannya, pada masa *illegal logging* banyak kebun yang ditelantarkan dan tidak diurus oleh pemiliknya. Sehingga ketika mereka kembali ingin mengusahakan kebun, kebun yang ada sudah banyak yang rusak.

#### 4. Social Insurance

*Social insurance* berkaitan dengan warga desa dipahami sebagai sesuatu yang dapat menjamin kelangsungan pemenuhan kebutuhan bertahan hidup dalam jangka panjang. Dulu, sawah dan ladang dipandang sebagai *social insurance*, namun sekarang sudah digantikan oleh kebun karena hasil sawah dan ladang sudah tidak dapat diandalkan untuk memenuhi kebutuhan bertahan hidup. Warga akan merasa aman dan terhindar dari krisis

penghidupan ketika mereka memiliki stok beras yang cukup dikonsumsi hingga musim tanam berikutnya. Pada kenyataannya, hasil padi dan beras dari sawah dan ladang saat ini hanya cukup untuk dikonsumsi paling lama sekitar enam bulan. Selebihnya dipenuhi dari hasil kebun, baik dari kebun kopi maupun kebun karet yang mereka kelola.

Upaya warga Desa Tuo untuk memperkuat dan meningkatkan *social insurance* adalah dengan cara melakukan perluasan kebun sehingga hasil kebun juga mampu memenuhi kebutuhan pengembangan daya hidup (meningkatkan kesejahteraan) dengan menjadikan kawasan hutan sebagai sasaran. Sejak kawasan hutan dikuasai oleh negara, ruang gerak warga untuk melakukan ekspansi lahan perkebunan menjadi terbatas. Hal ini dipandang sebagai krisis ketika warga memandang keterbatasan ini sebagai bentuk ancaman terhadap *social insurance* mereka. Sekitar tahun 1987, wilayah desa yang masih berupa kawasan hutan mulai banyak dibuka oleh pendatang (penduduk migran) sehingga menyebabkan tingginya tingkat persaingan dalam mengakses lahan untuk perkebunan. Akses pendatang terhadap lahan jauh lebih tinggi dibandingkan warga Desa Tuo karena para penduduk migran tersebut didukung oleh modal yang memadai. Hal ini kemudian dipandang sebagai bentuk ancaman baru oleh warga Desa Tuo terhadap *social insurance* mereka.

Warga Desa Tuo belum menemukan strategi yang dipandang memadai dalam mempertahankan *social insurance* mereka dari ancaman pihak luar. Upaya-upaya yang mereka lakukan hanya terbatas pada pilihan-pilihan komoditas yang dinilai menguntungkan dan dapat diandalkan dalam memenuhi kebutuhan bertahan hidup mereka. Di samping itu, sebagian masyarakat juga mulai mencoba mengembangkan usaha sebagai bentuk *social insurance* alternatif, seperti menjadi buruh di perkotaan, untuk menggantikan kebun. Kenyataan bahwa jumlah penduduk semakin meningkat sementara luasan kebun yang mereka kelola sulit untuk ditingkatkan dan bahkan cenderung semakin berkurang membuat warga semakin pesimis untuk mempertahankan kelangsungan hidup mereka jika tetap bertumpu pada hasil pertanian, khususnya hasil kebun yang dikelola secara tradisional. Dengan tingkat teknologi tradisi turun-temurun yang mereka kuasai, warga masih beranggapan bahwa hasil pertanian hanya bisa ditingkatkan jika lahannya diperluas dan hal itu sudah tidak memungkinkan karena kelangkaan kawasan hutan yang bisa dijadikan lahan pertanian.

## B. Desa Baru Pangkalan Jambu

### 1. Definisi Wilayah Desa

Warga Desa Baru Pangkalan Jambu memahami batas-batas wilayahnya berdasarkan batas-batas yang telah ditetapkan pada masa pemerintahan marga dengan menggunakan tanda-tanda alam sebagai batas-batas wilayah desa (dulu disebut kampung). Hingga saat ini batas-batas tersebut masih dipatuhi bahkan sudah dikukuhkan melalui kesepakatan yang dibangun bersama desa-desa yang berbatasan dengan Desa Baru Pangkalan Jambu. Adapun batas-batas desa dimaksud meliputi :

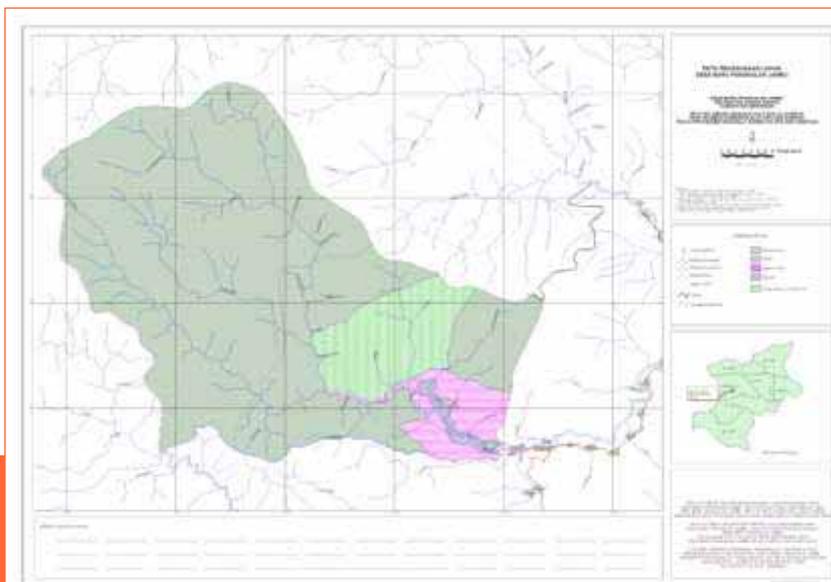
- Batas antara Desa Baru Pangkalan Jambu dengan Desa Bukit Perentak adalah sungai Balo.
- Batas antara Desa Baru Pangkalan Jambu dengan Desa Sungai Pinang adalah pematang Bukit Bedengung.

- Batas antara Desa Baru Pangkalan Jambu dengan Desa Birun adalah bukit jalan Kerinci lamo.
- Batas antara Desa Baru Pangkalan Jambu dengan Taman Nasional Kerinci Seblat adalah Sungai Pangkalan Jambu dan Sungai Jernih (ini belum disepakati).

Batas-batas wilayah Desa Baru Pangkalan Jambu secara *de facto* sudah ada sejak masa kemargaan (sudah ada pembagian wilayah kampung pada masa kemargaan dulu). Hal inilah kemudian yang menjadi dasar dalam kesepakatan tata batas desa antar desa yang berbatasan dengan Desa Baru Pangkalan Jambu. Berdasarkan penetapan wilayah kampung dulu, sebagian klaim wilayah Desa Baru Pangkalan Jambu masuk ke dalam kawasan Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS).

Lebih dari setengah wilayah yang diklaim Desa Baru Pangkalan Jambu masuk ke kawasan TNKS. Batas-batas Baru Pangkalan Jambu dengan desa-desa sekitar hingga saat ini masih diakui karena ada kesepakatan terkait dengan tata batas tersebut melalui perundingan antar desa. Dalam perencanaan ruang desa, pemanfaatan ruang dibagi menjadi beberapa peruntukan yaitu kawasan pemukiman, areal persawahan, areal perkebunan, dan kawasan hutan adat. Dasar-dasar perencanaan pemanfaatan ruang ini mengikuti pengaturan adat yang telah ada, yang kemudian dikukuhkan melalui kesepakatan desa. Desa tidak bisa secara tegas menetapkan peruntukan lahan budi daya karena kepemilikannya sudah bersifat pribadi. Artinya, pilihan-pilihan pemanfaatan lahan pada areal budi daya sangat bergantung kepada pemilik lahan masing-masing. Kawasan yang masih ketat berada di dalam pengawasan desa adalah kawasan hutan adat yang sudah dikelola sejak dulu dan hingga saat ini kawasan tersebut masih terpelihara dengan baik.

Sumber : Yayasan Prakarsa Madani (2003)



Gambar 11.  
Peta Penggunaan Lahan  
Desa Baru Pangkalan  
Jambu

## 2. Penguasaan lahan dan pohon

### a). Struktur penguasaan lahan dan pohon

Pada masa pemerintahan marga, wilayah Desa Baru Pangkalan Jambu dikuasai oleh dua unsur pimpinan adat yaitu Rio Nito dan Datuk Bendaharo Kayo. Kedua unsur inilah yang mengatur pendistribusian lahan di Desa Baru Pangkalan Jambu. Setiap orang yang akan membuka lahan di Desa Baru Pangkalan Jambu harus meminta izin dan persetujuan kepada Rio Niti jika membuka wilayah kekuasaan Rio Niti. Setiap orang juga harus meminta izin dan persetujuan kepada Datuk Bendaharo Kayo jika membuka wilayah kekuasaan Datuk Bendaharo Kayo. Secara adat kemudian diatur bahwa setiap orang yang membuka hutan atas persetujuan kedua pimpinan adat tersebut akan diakui kepemilikannya.

Aspek penguasaan lahan di Desa Baru Pangkalan Jambu lebih terpusat pada aturan adat. Artinya, adatlah yang menentukan penguasaan lahan karena wilayah dikuasai oleh adat. Aturan-aturan tersebut masih ditaati oleh masyarakat hingga saat ini. Hal ini terlihat dari struktur pengelolaan hutan. Pimpinan pengelola hutan adat harus dijabat oleh Rio Niti dan Datuk Bendaharo Kayo karena kawasan hutan adat berada di dalam wilayah kekuasaan kedua pimpinan adat tersebut. Walaupun demikian, mekanisme pengelolaannya diatur secara bersama dan dikukuhkan melalui peraturan desa.

Saat ini sudah tidak ada hutan yang bisa dibuka dan menjadi bagian dari wilayah desa untuk dijadikan lahan pertanian. Dengan demikian, aturan adat yang mengatur tentang penguasaan atas lahan bukaan baru sudah tidak lagi dijalankan. Hutan yang tersisa di sekitar wilayah desa semuanya berstatus hutan milik negara, yang terdiri dari kawasan TNKS dan kawasan hutan produksi eks-HPH PT. Sarestra II. Hutan adat yang dipertahankan masyarakat tidak diperuntukkan sebagai kawasan cadangan lahan melainkan memang dikelola sejak awal sebagai kawasan proteksi untuk perlindungan sumber daya air yang menjadi sumber pengairan sawah-sawah yang dikelola warga desa. Di samping itu, hutan adat ini juga menyuplai kebutuhan bahan-bahan obat tradisional bagi warga.

Dalam aturan adat terkait dengan penguasaan lahan, ada dua aspek pokok yang diatur. Dua aspek tersebut adalah pengaturan hak kepemilikan dan kewajiban membayar pungutan terhadap hasil dari pemanfaatan lahan, sungai, dan kawasan hutan. Mengenai hak kepemilikan, aturan adat menyebutkan bahwa setiap orang yang membuka hutan atas izin dan persetujuan pimpinan adat yang berkuasa atas wilayah Desa Baru Pangkalan Jambu akan diakui hak kepemilikannya. Mengenai pungutan atas pemanfaatan lahan, sungai, dan kawasan hutan, aturan adat menyebutkan bahwa ke darat bebungo, kayu ke ayik bebungo pasir, ke sawah ke ladang bebungo en ping. Ini berarti setiap warga wajib membayar pungutan dari hasil panen yang diperoleh dari hasil sawah, ladang, dan kebun serta warga juga wajib membayar pungutan dari setiap hasil yang diperoleh dari hasil hutan dan pemanfaatan sumber daya sungai.

Aturan di atas menegaskan bahwa di Desa Baru Pangkalan Jambu, lahan dan pohon pada dasarnya berada di bawah penguasaan adat. Namun, setelah memasuki masa *illegal logging* yang dimulai sejak kehadiran perusahaan pemegang izin konsesi HPH yang beroperasi di wilayah desa, aturan adat tersebut tidak lagi bisa ditegakkan. Warga desa menjadikan perusahaan sebagai referensi ketika perusahaan yang mengakses hasil hutan di dalam

wilayah kekuasaan adat sama sekali tidak membayar pungutan kepada pemangku adat, sehingga warga juga melakukan hal yang sama. Bahkan pada waktu itu, warga juga mulai mengembangkan mekanisme penguasaan pohon di hutan dengan cara mengklaim pohon tersebut melalui penggunaan simbol-simbol tertentu. Hal ini didasari atas kesepakatan dan kebiasaan yang terbangun di dalam kalangan warga yang memanfaatkan sumber daya hutan dan terlepas dari mekanisme aturan adat yang ada. Hal ini menjelaskan bahwa melemahnya aturan adat dalam pengaturan penguasaan lahan dan pohon erat berkaitan dengan penguasaan kawasan hutan dan kebijakan pengelolaan sumber daya hutan oleh negara. Pada tingkat desa (dalam pengertian wilayah di luar klaim negara), keberadaan pemangku adat masih dipatuhi. Mekanisme pengaturan adat masih berjalan dengan baik karena warga memandang bahwa aturan adat lebih mampu mengendalikan penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam di desa karena aturan adat tersosialisasi dengan baik. Warga juga memandang aturan-aturan formal yang ada bertentangan dengan aturan adat karena wilayah klaim adat tidak diakui bahkan diserahkan kepada perusahaan untuk pemanfaatannya. Hal ini juga mendorong warga untuk tidak mematuhi aturan formal yang ada pada masa-masa *illegal logging* dulu ketika warga juga ikut serta mengeksploitasi sumber daya kayu yang berada di dalam kawasan hutan produksi.



Gambar 12.  
Desa Pangkalan  
Jambu yang  
berbatasan dengan  
wilayah Taman  
Nasional Kerinci  
Seblat.

#### b) Perubahan Pola Penguasaan Lahan dan Pohon

Di Desa Baru Pangkalan Jambu sejak masa pemerintahan kolonial Belanda hingga saat ini sudah dikenal tiga pola penguasaan lahan yaitu penguasaan adat, penguasaan kaum, dan penguasaan pribadi. Meskipun secara aturan adat wilayah desa berada di dalam penguasaan dua unsur pimpinan adat Rio Niti dan Datuk Bendaharo Kayo, aturan adat juga memberikan ruang untuk penguasaan pribadi. Perubahan pola penguasaan lahan di Desa Baru Pangkalan Jambu terjadi setelah masa peralihan sistem pemerintahan dari marga ke desa. Hal ini ditandai dengan munculnya klaim negara terhadap kawasan hutan yang

sebagian merupakan wilayah yang dianggap masyarakat sebagai bagian wilayah desa. Pola penguasaan lahan di Desa Baru Pangkalan Jambu dari masa pemerintahan kolonial Belanda hingga saat ini dapat dilihat pada Tabel 8.

Tabel 8. Pola penguasaan lahan di Desa Baru Pangkalan Jambu dari masa pemerintahan kolonial Belanda hingga sekarang

Masa Belanda < 1942	Masa Jepang 1942 – 1945	Masa awal Kemerdekaan 1945 – 1969	Masa Logging 1970 – 1997	Masa Reformasi 1998 - 2010
- Penguasaan adat	- Penguasaan adat	- Penguasaan adat	- Penguasaan adat	- Penguasaan adat
- Penguasaan pribadi	- Penguasaan pribadi	- Penguasaan pribadi	- Penguasaan pribadi	- Penguasaan pribadi
- Penguasaan kaum	- Penguasaan kaum	- Penguasaan kaum	- Penguasaan kaum	- Penguasaan kaum
			- Penguasaan negara	- Penguasaan negara

Terjadi perubahan pola penguasaan lahan seperti yang diperlihatkan pada Tabel 8 dengan munculnya penguasaan negara terhadap kawasan hutan. Penguasaan negara ini merupakan dampak dari pemberlakuan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang meredefinisikan wilayah desa terbatas pada ruang kelola warga desa. Kawasan hutan yang belum diakses oleh warga desa kemudian diklaim sebagai wilayah dalam penguasaan negara. Di sisi lain, bertambahnya jumlah penduduk dan terbatasnya lahan yang bisa diakses akibat penunjukkan kawasan hutan sepihak untuk dijadikan lahan pertanian menyebabkan perubahan struktur penguasaan lahan milik pribadi. Perubahan ini membuat masyarakat mengembangkan sistem bagi hasil dan pinjam. Warga desa yang tidak memiliki lahan garapan bisa meminjam lahan milik orang lain atau menggarap lahan milik orang lain dengan cara bagi hasil. Kedua mekanisme ini berkembang pasca masa *illegal logging* yaitu sekitar tahun 2000-an.

Dampak dari perubahan penguasaan lahan di Desa Baru Pangkalan Jambu dengan adanya penguasaan kawasan hutan oleh negara menimbulkan krisis lahan bagi warga. Warga menyatakan sejak adanya penguasaan hutan oleh negara, mereka tidak bisa lagi melakukan ekspansi lahan dan saat ini lahan-lahan yang tersedia di desa sudah tidak sebanding dengan jumlah warga desa yang hampir semuanya hidup bertumpu dari aktivitas di bidang pertanian.

Dari aspek penguasaan pohon, secara adat tersirat bahwa pohon dikuasai oleh unsur yang menguasai wilayah, sesuai dengan pengaturan adat yang menyatakan bahwa setiap orang yang mengambil hasil hutan termasuk kayu harus membayar pungutan kepada pimpinan adat yang menguasai wilayah. Belakangan penguasaan pohon diterjemahkan sejalan dengan penguasaan lahan. Artinya, pohon yang terdapat di wilayah penguasaan adat maka secara otomatis juga berada di dalam penguasaan adat. Demikian pula untuk daerah-daerah yang berada dalam penguasaan kaum, pribadi, dan negara.

### 3. Pemanfaatan lahan dan pohon

#### a) Struktur pemanfaatan lahan dan pohon

Warga Desa Baru Pangkalan Jambu pada mulanya hidup dari menambang emas. Istilah lokal dari menambang adalah mendulang emas. Di samping menambang emas, warga juga mengusahakan sawah yang sejak awal hanya ditujukan untuk konsumsi sendiri. Aktivitas berladang bagi warga Desa Baru Pangkalan Jambu dilakukan ketika akan membuka kebun baru dan bukan merupakan hal yang rutin dilakukan seperti aktivitas di lahan sawah yang berlangsung setiap tahun. Mengusahakan kebun bagi warga Desa Baru Pangkalan Jambu juga sudah ada sejak dulu dengan komoditas kayu manis. Pembukaan kebun baru yang didahului oleh aktivitas berladang biasanya terpusat pada kawasan hutan. Membuka hutan bagi warga Desa Baru Pangkalan Jambu pada dasarnya memiliki dua makna, yaitu sebagai upaya memperluas lahan pertanian dan sebagai bentuk klaim lahan. Dengan demikian, warga sejak dulu sudah terbiasa memanfaatkan hutan terutama untuk lahan pertanian.

Pemanfaatan pohon di dalam kawasan hutan bagi warga juga telah berlangsung sejak lama. Pohon dimanfaatkan terutama untuk memenuhi kebutuhan sendiri yaitu sebagai bahan bangunan untuk pemukiman. Di samping itu pohon di hutan juga dimanfaatkan untuk tujuan komersialisasi sebagai sumber penghasilan alternatif untuk memenuhi kebutuhan. Hal ini terutama berlangsung pada masa maraknya aktivitas *illegal logging* yang bermula dengan kehadiran perusahaan pemegang izin konsesi HPH yang beroperasi di sekitar wilayah pada tahun 1970-an ke atas. Seperti kebanyakan desa lainnya dalam Kabupaten Merangin, masa *illegal logging* ini juga disebut warga sebagai masa kemakmuran. Warga menyatakan bahwa penghasilan dari *illegal logging* pada waktu itu jauh lebih tinggi dari hasil kebun sehingga banyak warga yang menekuni jenis mata pencaharian tersebut.

#### b) Perubahan pola pemanfaatan lahan dan pohon

Meskipun mata pencaharian dasar warga pada awal kampung dibuka tidak terpusat di bidang pertanian, melainkan aktivitas pertambangan emas secara tradisional, pertanian juga memiliki peranan penting dalam pemenuhan kebutuhan hidup terutama hasil sawah. Sejak awal kampung berdiri, warga sudah memanfaatkan ruang wilayah desa untuk dikelola. Pengelolaan wilayah desa itu berupa lahan sawah dan terus berkembang hingga masyarakat memanfaatkan ruang wilayah desa untuk aktivitas berladang dan berkebun. Di samping itu, warga juga sudah mengembangkan sistem pengelolaan hutan adat yang sejak awal difungsikan untuk tujuan konservasi air menjadi sumber pengairan sawah yang mereka kelola. Pola pemanfaatan lahan di Desa Baru Pangkalan Jambu sejak masa pemerintahan kolonial Belanda hingga sekarang seperti diperlihatkan pada Tabel 9.

Tabel 9. Pola pemanfaatan lahan di Desa Baru Pangkalan Jambu sejak masa pemerintahan kolonial Belanda hingga sekarang

Masa Belanda < 1942	Masa Jepang 1942 - 1945	Masa awal Kemerdekaan 1945 – 1969	Masa Logging 1970 – 1997	Masa Reformasi 1998 – 2010
? Sawah	? Sawah	? Sawah	? Sawah	? Sawah
? Ladang	? Ladang	? Ladang	? Ladang	? Kebun
? Kebun	? Kebun	? Kebun	? Kebun	? Ladang
? Pemukiman	? Pemukiman	? Hutan adat ? Pemukiman	? Hutan adat ? Pemukiman ? Hutan produksi ? TNKS	? Hutan adat ? Pemukiman ? Hutan produksi ? TNKS

Secara formal, gagasan pengelolaan hutan adat muncul sekitar tahun 1990-an. Saat itu ada tawaran dari pihak pemerintah kabupaten yang memberikan peluang pada desa untuk menetapkan hutan adat. Namun secara tindakan, kawasan hutan yang kemudian ditetapkan sebagai kawasan hutan adat melalui SK Bupati KDH Tingkat I Kabupaten Sarolangun Bangko (sekarang Kabupaten Merangin) Nomor 225 Tahun 1993 tanggal 15 Juni 1993 sudah menjadi hutan adat sejak masa kemargaan dan dijaga dengan baik oleh warga desa.

Kawasan itu dijaga warga karena kawasan hutan tersebut adalah sumber air sungai-sungai yang mengairi sawah-sawah warga. Pada masa perusahaan HPH beroperasi di wilayah desa, kawasan hutan adat tersebut juga tidak dijamah oleh perusahaan. Warga juga banyak memanfaatkan kawasan hutan adat tersebut untuk memperoleh bahan-bahan obat tradisional. Hingga saat ini, kegiatan ini masih berlangsung. Dulu, warga juga pernah memanfaatkan pohon dalam kawasan hutan adat untuk menambah biaya pembangunan pembangkit listrik tenaga air (PLTA) *micro hydro* yang saat ini menjadi sarana penerangan utama di desa. Di samping itu, mesjid yang terdapat di Desa Baru Pangkalan Jambu juga dibangun dari pemanfaatan sumber daya kayu hutan adat. Pola pemanfaatan semacam itu sekarang sudah tidak lagi dilakukan dan warga lebih cenderung memproteksi kawasan hutan adat, karena masyarakat semakin menyadari hutan adat merupakan aset desa yang kelestariannya harus mereka jaga.

Memanfaatkan pohon di hutan merupakan hal yang sudah berlangsung sejak dulu. Untuk mendirikan bangunan pemukiman baru, umumnya warga memanfaatkan kayu dari hutan. Itu juga terbatas pada kawasan hutan yang berada dalam klaim wilayah desa sesuai dengan batas-batas kampung yang telah ditetapkan pada masa kemargaan dulu. Dulu, pohon hanya dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan sendiri. Sejak kehadiran perusahaan HPH yang beroperasi di wilayah desa, aspek pemanfaatan pohon mengalami pergeseran dan tidak lagi hanya untuk memenuhi kebutuhan sendiri melainkan sudah bergeser untuk tujuan komersialisasi. Menurut keterangan warga, dulu warga dilarang menebang pohon di hutan untuk dijual, namun sejak perusahaan melakukan penebangan pohon dan adat tidak melakukan tindakan apa-apa, warga juga ikut melakukan penebangan pohon di hutan. Hal ini juga didorong oleh pasar untuk penjualan kayu hasil tebangan yang terbuka secara luas dengan banyaknya *sawmill* yang berdiri pada waktu itu. Sejak tahun 2000-an, aktivitas *illegal logging* ini mulai berkurang, hingga sekarang sudah tidak ada lagi warga yang melakukan aktivitas tersebut.

#### 4. Social Insurance

Ada beberapa sumber mata pencaharian untuk memenuhi kebutuhan hidup yang dikembangkan oleh warga Desa Baru Pangkalan Jambu namun tidak semua sumber pemenuhan kebutuhan hidup tersebut dipandang sebagai *social insurance*. Hasil sawah dan ladang cukup penting dalam memenuhi kebutuhan hidup, namun bagi warga Desa Baru Pangkalan Jambu, hasil sawah dan ladang tidak dapat diandalkan karena hasilnya hanya cukup untuk dikonsumsi dalam beberapa bulan dan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan selama satu tahun. Hasil kebun dipandang lebih menjamin untuk memenuhi kebutuhan hidup baik kebutuhan bertahan hidup (*survival*) maupun kebutuhan pengembangan daya hidup. Oleh karena itu, kebun terutama kebun karet dipandang sebagai *social insurance* oleh warga Desa Baru Pangkalan Jambu. Untuk memenuhi kebutuhan bertahan hidup warga harus memiliki kebun karet minimal dua hektar dan untuk memenuhi kebutuhan pengembangan daya hidup, warga harus memiliki kebun karet lebih dari dua hektar. Warga menyebutkan jika mereka hanya memiliki dua hektar kebun karet, hasilnya cuma cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan (hanya cukup untuk makan).



Gambar 13.  
Proses diskusi dengan aparat dan tokoh Desa Pangkalan Jambu mengenai aturan adat

Untuk meningkatkan produksi kebun, warga sejak dulu terbiasa melakukannya dengan cara memperluas kebun dengan membuka kebun baru. Saat ini kawasan hutan dalam desa yang memungkinkan untuk dibuka untuk perluasan kebun sudah tidak ada karena sebagian besar kawasan hutan yang dulu merupakan wilayah desa yang sudah berstatus kawasan hutan dan sebagian berstatus hutan adat. Hal ini dipandang warga sebagai bentuk ancaman terhadap *social insurance* mereka mengingat jumlah penduduk yang terus bertambah sementara kebun tidak mengalami penambahan luas. Masalah krisis lahan merupakan bentuk ancaman utama dalam pandangan warga terhadap *social insurance* mereka. Menurut mereka, hal ini bersumber dari penguasaan hutan oleh negara sehingga mempersempit

ruang gerak mereka untuk membuka kebun baru. Dalam menghadapi situasi ini, warga mulai mengintensifkan pemanfaatan lahan yang tersedia dengan cara mengkombinasikan komoditas yang diusahakan dan tidak hanya bergantung pada komoditas karet. Warga mulai mencoba mengembangkan komoditas jerenang sebagai komoditas alternatif. Di samping itu, warga berpendapat harus ada usaha alternatif yang tidak berorientasi pada lahan untuk menguatkan *social insurance* mereka, walaupun masyarakat tidak mampu menjawab secara pasti usaha apa yang tidak berbasis lahan.

Dalam pandangan warga, karet merupakan jenis komoditas yang mereka harapkan untuk tetap menjadi andalan dalam pemenuhan kebutuhan hidup karena menyadap karet merupakan penghasilan utama mereka. Walaupun harga karet seringkali berfluktuasi, kisaran harga terendah masih mampu memenuhi kebutuhan bertahan hidup. Warga meyakini pada masa depan harga karet akan terus membaik sehingga warga tetap optimis untuk bertahan mengusahakan komoditas karet dan menjadikannya sebagai *social insurance* mereka.

#### 4.1.2.3. Isu pokok berkenaan dengan penguasaan dan pemanfaatan lahan dan pohon pada tingkat desa

##### 1. Dilema "Hukum Dualistik"

Hukum adat adalah satu-satunya produk hukum yang dipahami oleh warga desa berkaitan dengan pengaturan penguasaan dan pemanfaatan lahan dan pohon dalam wilayah klaim desa. Hukum adat sudah mengakar sejak awal desa terbentuk (pada awalnya masih berupa kampung). Ada tiga hal pokok yang diatur oleh hukum adat berkenaan dengan penguasaan dan pemanfaatan lahan dan pohon, yaitu pengakuan hak, kewajiban pengguna lahan dan pohon, serta pola pemanfaatan ruang. Terkait dengan pengakuan hak, hukum adat menyebutkan bahwa setiap orang yang membuka hutan atas izin dan persetujuan pimpinan adat (kampung) maka orang yang membuka tersebut diakui hak kepemilikannya. Aturan ini bermakna bahwa sejak dulu hukum adat telah memberikan ruang kepada warga untuk menguasai lahan garapan secara pribadi dan setiap orang boleh menguasai lahan secara pribadi. Hak kepemilikan lahan ini bisa gugur ketika lahan bukaan tersebut tidak digarap hingga menjadi hutan kembali dan sudah tidak terlihat tanda-tanda bahwa lahan-lahan tersebut pernah dibuka. Untuk mengantisipasi kehilangan hak tersebut, warga sejak dulu menanam pohon di lahan yang baru dibuka. Jenis-jenis pohon yang umum ditanam di lahan bukaan baru adalah durian, duku, kelapa, mangga, dan sebagainya.

Terkait dengan kewajiban pemanfaatan lahan dan pohon, hukum adat menyebutkan bahwa ke darat bebungo kayu, ke ayik bebungo pasir, ke ladang ke sawah bebungo em ping. Artinya, setiap orang yang mengambil hasil hutan, hasil sungai, serta hasil sawah, ladang, dan kebun diwajibkan membayar pungutan (cukai) kepada pimpinan adat dan/atau marga (pasirah). Hal ini bermakna bahwa meskipun hukum adat memberikan ruang penguasaan sumber daya alam secara pribadi namun orang tidak secara cuma-cuma mengambil hasil dari sumber daya yang dikuasainya. Orang tersebut tetap berkewajiban membayar pungutan (cukai). Selanjutnya, adat juga mengatur pola pemanfaatan ruang ke dalam wilayah klaim yang mencakup perlindungan dan pola pemanfaatan ruang. Hukum adat membagi ruang

menjadi dua peruntukan, yaitu kawasan budi daya dan kawasan proteksi. Dalam aturan adat disebutkan bahwa kawasan di sekitar pemukiman (kurang lebih dalam radius dua km) dan daerah-daerah yang berupa tanah renah (datar) diperuntukkan untuk lahan pangan dan tidak boleh ditanami tanaman keras. Kawasan hutan di sekitar hulu sungai dan kawasan hutan yang banyak mensuplai kebutuhan warga (seperti tanaman obat-obatan) tidak boleh dibuka untuk dijadikan lahan pertanian dan ditetapkan sebagai hutan adat. Di samping itu, adat juga memproteksi kawasan hutan tertentu sebagai lahan cadangan yang juga disebut sebagai hutan adat. Hutan adat dalam pengaturan adat pada dasarnya memiliki dua tipe, yaitu hutan adat yang difungsikan sebagai kawasan konservasi dan hutan adat yang difungsikan sebagai kawasan pencadangan lahan.

Sebelum hukum-hukum formal diberlakukan, masalah penguasaan dan pemanfaatan lahan dan pohon di wilayah desa diatur sepenuhnya oleh hukum adat. Menurut keterangan warga, hukum-hukum pemerintah kolonial tidak menyentuh aspek pengaturan pada tingkat desa. Demikian pula halnya pada masa Kesultanan Jambi, ketika hukum-hukum adat tetap diakui keberadaannya terutama dalam pengaturan pemanfaatan ruang. Pemerintah kolonial Belanda maupun Kesultanan Jambi menyerahkan pengaturan tingkat kampung kepada pimpinan adat yang berlandaskan pada hukum-hukum adat. Hal ini terjadi karena pada dasarnya mandat hak penguasaan wilayah pada waktu itu diberikan kepada pimpinan adat (marga dan kampung) dan unsur inilah yang kemudian mengatur pendistribusian dan pola pemanfaatan lahan melalui hukum-hukum adat yang disepakati. Hal ini berlangsung hingga masa peralihan sistem pemerintahan dari marga ke desa yang dilandasi oleh pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Esensi pemberlakuan sistem pemerintahan baru ini meliputi dua aspek, yaitu meredefinisi desa dan merestrukturisasi pola penguasaan sumber daya alam.

Pasca masa peralihan sistem pemerintahan tersebut, wilayah desa kemudian didefinisikan terbatas hanya meliputi ruang pemukiman dan kelola masyarakat. Sedangkan sumber daya alam (khususnya kawasan hutan) yang belum terjamah pada proses selanjutnya berada di dalam penguasaan negara. Negara menata kawasan hutan tersebut sedemikian rupa menurut fungsinya. Fungsi tersebut mencakup hutan proteksi, hutan produksi, hutan produksi terbatas, dan areal penggunaan lain. Sebagian wilayah desa yang masih berupa kawasan hutan menurut batas-batas yang dipahami warga pada masa kemargaan dulu juga menjadi bagian dari penguasaan negara.

Pada kenyataannya desa dalam sistem baru belum sepenuhnya mengadopsi hukum-hukum formal yang berlaku terutama dalam pengaturan sumber daya alam. Warga desa masih berupaya mempertahankan hukum-hukum adat yang selama ini mereka jadikan referensi. Di sisi lain, warga desa juga dihadapkan pada hukum-hukum formal yang dinilai bertentangan dengan hukum adat, terutama terkait dengan penguasaan dan pemanfaatan sumber daya hutan. Dilema ini kemudian menciptakan situasi anomali (kekacauan) ketika kedua produk hukum tersebut tidak dipatuhi oleh warga pada masa *illegal logging*. Meskipun warga mengetahui kawasan hutan yang mereka eksploitasi sudah ada di dalam penguasaan negara dan aturan adat yang mengatur kewajiban mereka untuk membayar pungutan atas hasil hutan yang mereka peroleh, hal tersebut tidak dipatuhi oleh warga. Sasaran-sasaran eksploitasi adalah kawasan hutan negara dan warga tidak lagi membayar pungutan sesuai ketentuan adat.

Pada tingkat desa, hukum adat masih menjadi wacana penting, terkait dengan masa lalu (historis). Pada kenyataannya, hukum-hukum adat tersebut telah kehilangan ruang dan penguasaan ruang. Hampir seluruh kawasan hutan sudah berada di dalam penguasaan negara, sehingga tidak ada lagi yang mampu diatur oleh adat, terkait dengan aspek penguasaan dan pemanfaatan lahan dan pohon seperti yang telah dijelaskan di atas. Di samping itu, desa yang baru secara legalitas formal belum memiliki batas-batas definitif selain dari batas-batas yang dipahami warga dari warisan masa kemargaan dan kesepakatan tata batas yang dibangun antar desa. Kondisi demikian menjadikan hukum formal mendominasi pengaturan penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam pada tingkat desa. Desa dihadapkan pada situasi dilema “hukum dualistik”, hukum adat pada tatanan historis dan hukum formal pada tatanan realitas.

## 2. Dominasi pola produksi berbasis sumber daya alam

Warga desa sebagian besar hidup dari aktivitas pertanian, mengelola komoditas pangan dan komoditas perkebunan. Satu-satunya cara untuk meningkatkan produksi pertanian dalam pemahaman warga adalah dengan melakukan ekspansi lahan: menambah luas lahan-lahan garapan mereka. Hal ini menciptakan kondisi warga desa yang senantiasa terikat oleh kebutuhan akan kawasan hutan yang bisa dijadikan lahan-lahan bukaan baru. Masalah yang kemudian mereka hadapi adalah tidak tersedianya lahan-lahan baru di desa untuk dibuka menjadi kebun atau peruntukan lainnya. Situasi ini kemudian disebut warga sebagai situasi krisis saat mereka dihadapkan pada realitas penduduk yang semakin bertambah dan luas lahan pertanian yang tidak berubah, bahkan cenderung mengalami penurunan karena menjadi sasaran pengembangan pemukiman.

Pola produksi desa yang bertumpu pada aktivitas pertanian masih lebih banyak mengandalkan ketersediaan sumber daya alam, terutama sumber daya lahan yang diakses dari kawasan hutan. Ini sudah menjadi tradisi turun-temurun. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, membuka hutan tidak hanya bermakna sebagai upaya ekspansi lahan, melainkan juga sebagai klaim lahan. Karena dengan cara membuka hutan, warga mampu meningkatkan produksi pertanian mereka dan menambah luasan lahan yang mereka miliki. Akibatnya, ketika di desa sudah tidak tersedia lahan-lahan yang memungkinkan untuk dibuka, kawasan hutan negara kemudian menjadi sasaran ekspansi lahan bagi warga desa. Dorongan ini sebenarnya tidak semata-mata bersumber dari situasi krisis lahan yang mereka hadapi, tetapi erat juga kaitannya dengan peristiwa-peristiwa yang terjadi di sekitar mereka. Aktivitas perusahaan yang mengeksploitasi kawasan hutan milik negara dan maraknya penduduk migran (kasus Desa Tuo) yang belakangan ini membuka lahan-lahan pertanian di kawasan hutan milik negara menjadi referensi tersendiri bagi warga desa. Mereka berargumen jika orang luar (dalam pengertian perusahaan dan penduduk migran) boleh membuka hutan negara, mengapa warga desa dilarang?

## 3. Posisi desa yang lemah dalam pengendalian sistem tenurial

Sejak pemberlakuan UU No. 5/1979, penguasaan sumber daya alam didominasi oleh negara. Hal ini kemudian berdampak terhadap hilangnya ruang bagi

pemberlakuan hukum adat dalam pengaturan sistem tenurial, karena pada prinsipnya hukum ditegakkan pada teritorial tertentu yang keberadaannya diakui secara legal. Desa pecahan marga belum memiliki batas-batas yang diakui secara legal oleh negara sehingga desa berada pada posisi yang lemah untuk mempertahankan wilayah klaimnya.

Hukum-hukum adat yang mengatur penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam juga menjadi lemah ketika berhadapan dengan hukum formal. Warga desa tidak dapat mencegah kehadiran perusahaan yang memperoleh izin resmi dari negara untuk melakukan eksploitasi terhadap ruang yang menjadi klaim desa. Saat ini desa dihadapkan pada kesulitan untuk mengatasi tekanan pihak luar yang membuka bagian lahan yang dipahami sebagai bagian dari wilayah desa. Ini terjadi karena warga tidak memiliki bentuk pengakuan secara legal formal untuk menyatakan dan menguatkan wilayah klaimnya. Sehingga belakangan berkembang pandangan pada tingkat warga desa bahwa kawasan hutan negara dalam pandangan umum yang berlaku pada tingkat warga desa adalah kawasan *open access* yang bisa dibuka oleh setiap orang bisa selama tidak ada pelarangan dari negara. Fenomena lemahnya penegakan hukum terhadap tindakan eksploitasi dan perambahan terhadap kawasan hutan negara semakin menguatkan cara pandang warga tersebut, bahwa kawasan hutan negara merupakan kawasan *open access* yang sering disebut dengan istilah “wilayah tak bertuan” oleh warga desa.

Posisi desa yang lemah dalam pengaturan sistem tenurial desa juga diperburuk oleh tekanan kebijakan daerah dalam pemanfaatan sumber daya alam. Sejak kebijakan otonomi daerah digulirkan, sumber daya alam menjadi andalan dan sasaran utama bagi daerah untuk mendukung peningkatan pendapatan asli daerah (PAD). Melalui dukungan investor, kebijakan daerah telah memusatkan pemanfaatan sumber daya alam pada tiga aspek, yaitu pengembangan perkebunan berskala besar (yang didominasi perkebunan sawit), pengembangan hutan tanaman industri, dan aktivitas pertambangan. Kawasan hutan dan areal penggunaan lain (yang juga mencakup lahan garapan masyarakat) menjadi arena implementasi ketiga arah pemanfaatan sumber daya alam tersebut. Meskipun dalam kebijakan tersebut dinyatakan ada proses negosiasi dengan masyarakat desa, hal ini sulit diterapkan karena posisi desa yang lemah dalam menunjukkan wilayah klaimnya. Yang sering dibicarakan adalah bentuk pengakuan wilayah desa secara legal formal terkait dengan batas-batas legal formal desa secara definitif.

#### 4. Bentuk pengakuan negara terhadap hak adat/ulayat

Dalam beberapa produk regulasi negara terhadap pengelolaan sumber daya alam, ada pernyataan yang menyebutkan bahwa negara mengakui keberadaan hak ulayat atau hak adat. Namun bentuk pengakuan tersebut tidak dijelaskan secara teknis. Pengakuan negara terhadap hak ulayat atau hak adat cenderung diimplementasikan dengan hak kelola, sementara penguasaan tetap berada di tangan negara. Kebijakan yang dapat memberikan ruang bagi warga desa untuk mengelola kawasan hutan dalam bentuk pengelolaan hutan desa atau hutan tanaman rakyat hanya memberikan hak kelola kepada warga desa terhadap kawasan hutan tertentu. Secara tidak langsung, kedua kebijakan pengelolaan kawasan hutan ini dinilai sebagai upaya negara untuk menegaskan kawasan-kawasan kelola warga desa tersebut dikuasai oleh negara dan berada di bawah pengaturan negara.

Kebijakan daerah yang mendorong pengelolaan hutan desa (sebagian merupakan kawasan hutan adat yang dikelola secara turun-temurun oleh warga desa) merupakan sisi lain yang dipandang sebagai bentuk penghapusan hak-hak penguasaan adat. Mengubah hutan adat ke dalam bentuk hutan desa sama artinya dengan mengubah hak penguasaan adat ke dalam penguasaan negara karena dalam pengelolaan hutan desa hanya ada hak kelola yang diberikan untuk jangka waktu tertentu. Berdasarkan praktik-praktik tersebut, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan pengakuan negara terhadap hak ulayat atau hak adat adalah pengakuan hak kelola, bukan hak penguasaan.

#### 4.2. Analisis temuan lapangan

Paparan di atas memberikan gambaran tentang bagaimana hak-hak komunal masyarakat mendapat tempat di dalam kerangka hukum yang tersedia berdasarkan kebijakan agraria dan sumber daya alam negara. Penelitian di Sumatra Barat mencoba melihat bagaimana hukum pertanahan nasional bekerja di dalam kerangka pengaturan tanah komunal di masyarakat nagari. Sementara, tim studi di Jambi mencoba menggambarkan bagaimana konsep penguasaan tanah dan hutan akan berhubungan dengan kepentingan proyek penyimpanan dan penyerapan karbon.

Dari temuan-temuan lapangan tersebut, dapat kita tarik beberapa kesimpulan berikut:

##### 1) Cara pandang kebijakan dan aktor terhadap hak komunal

Berbagai kebijakan dan implementasi kebijakan yang berusaha membuka akses dan merintis jalan menuju pengakuan hak komunal masyarakat di lapangan berangkat dari cara pandang hukum positif yang berlaku. Cara pandang itu dimulai dari politik kebijakan yang dikembangkan, khususnya mengenai hak komunal masyarakat adat terhadap tanah dan sumber daya alam.

UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) memberikan dua pasal utama untuk pengakuan keberadaan hak-hak komunal (ulayat) yaitu Pasal 3 dan Pasal 5 yang berbunyi:

##### Pasal 3

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, 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 5

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Pasal 3 dan Pasal 5 ini dimulai dengan Pasal 2 ayat (4) yang memberikan hak kepada negara untuk memberikan kuasa Hak Menguasai Negara (HMN) atas Agraria pada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat.

#### Pasal 2

(4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Untuk membahas hak ulayat, kita harus merujuk pada pendapat Van Vollenhwen. Ia menyatakan bahwa hak ulayat adalah “het hoogste richte van garand”, artinya hak tertinggi terhadap tanah dalam hukum adat yang memberi kewenangan kepada masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu, yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat atau hasil-hasil yang ada di wilayah masyarakat hukum adat tersebut. Tanah ulayat tersebut merupakan tanah kepunyaan bersama pada warganya. Sedangkan representasi hak ulayat secara nyata adalah:

- a. Persekutuan hukum yang bersangkutan dan para anggota persekutuan tersebut berhak dengan bebas mengerjakan tanah hutan belukar, membuka tanah, mendirikan teratak, memungut hasil hutan/belukar, berburu, dan mengembala.
- b. Orang-orang asing dapat melakukan kerja yang disebutkan di dalam sub (a) dengan ijin dari persekutuan hukum yang bersangkutan, jika tidak ada ijin tersebut, orang-orang asing itu akan dianggap melakukan tindak pidana.
- b. Orang asing senantiasa harus membayar harga (pajak) untuk melakukan kerja-kerja pada tanah tersebut, sementara para warga sendiri kadang-kadang juga harus membayar sewa bumi.
- c. Apabila terjadi suatu tindak pidana di dalam wilayah hak ulayat yang tidak dapat diberatkan kepada seseorang pelaku, persekutuan hukum sendiri yang akan bertanggung jawab.
- d. Sesuatu yang tunduk pada hak ulayat tidak dapat secara abadi diserahkan-lepaskan atau diserahkan tanpa ada pengawasan.
- e. Meskipun sebidang tanah telah dibuka dan dikerjakan oleh seseorang, campur tangan persekutuan hukum terhadap tanah yang bersangkutan tidak lenyap seluruhnya. Campur tangan ini bisa menjadi besar jika hak individu menipis. Sebaliknya campur tangan ini menipis secara proporsional dengan membesarnya hak individu.<sup>58</sup>

Kewenangan bermakna hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Sementara itu kewenangan, diterjemahkan authority, bermakna :

<sup>58</sup> Kaban, Maria Keberadaan Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Di Tanah Karo, Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara, e-USU Repository ©2004 Universitas Sumatra Utara, hlm 1-2

The right or permission to act legally on another's behalf; esp., the power of one person to affect another's legal relations by acts done in accordance with the other's manifestation of assent: the power delegate by principal to an agent.

Sementara itu, Pasal 2 UUPA yang bersumber dari Pasal 33 UUD 1945 memberikan kewenangan yang nyaris sama kepada pemerintah untuk menjalankan Hak Menguasai Negara (HMN).

#### Pasal 2

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini meliputi wewenang untuk:
  - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
  - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dalam pendekatan kewenangan, kewenangan yang terkandung dalam Hak Menguasai Negara (HMN) idealnya juga merupakan kandungan hak ulayat masyarakat adat. Dengan kata lain, Hak Ulayat Masyarakat Adat dapat disebut Hak Menguasai Masyarakat Adat.

Hak Menguasai Negara (HMN) diadopsi dari dua akar konsep, yaitu konsep negara kesejahteraan dan konsep ulayat yang dikenal dalam hukum adat. HMN adalah kritik terhadap konsep negara hukum klasik yang dipengaruhi oleh paham liberalisme dan negara hukum sosialis yang dipengaruhi oleh paham marxisme. Dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), negara tidak dipandang hanya sebagai alat kekuasaan, tetapi mempunyai fungsi sebagai alat pelayanan (*an agency of service*). Ciri-ciri negara kesejahteraan ini adalah: 1) mengutamakan hak sosial ekonomi masyarakat, 2) peran eksekutif lebih besar dari legislatif, 3) hak milik tidak bersifat mutlak, 4) negara tidak hanya sebagai penjaga malam (*nachtwakerstaat*), tapi juga terlibat dalam usaha-usaha sosial maupun ekonomi, 4) kaidah hukum administrasi semakin banyak mengatur aspek sosioekonomi dan membebankan kewajiban tertentu kepada warga negara, 6) hukum publik condong mendesak hukum privat, sebagai konsekuensi dari peran negara yang luas, dan 7) negara bersifat negara hukum materiil (menitikberatkan pada aspek materi/kebendaan) yang mengutamakan keadilan sosial yang materiil. Dengan pemahaman inilah, negara mempunyai hak untuk ikut campur dalam pertambangan. Dalam kerangka hukum adat, ulayat adalah wilayah pengelolaan yang berada di dalam penguasaan bersama (*communal right*). Ini berarti masyarakat adat memiliki kedaulatan dalam menentukan pengelolaan wilayah tersebut. Dalam praktik, penguasaan ini diimplementasikan oleh wakil-wakil mereka, misalnya ketua-ketua adat. Seperti yang dijelaskan pada awal subbagian ini, kutipan pepatah adat itu adalah azas-azas hukum adat yang menjelaskan

posisi HMN di dalam masyarakat adat Minangkabau. Menurut pepatah ini, ulayat mencakup bahan seluruh kekayaan alam, mulai dari permukaan tanah, dasar bumi sampai udara, terdiri dari benda-benda hidup dan benda-benda mati. Penguasaan ulayat dijalankan oleh Penguulu sebagai representasi pemilikan komunal suku-suku pemegang hak ulayat. Hasil-hasil sumber daya alam dapat dinikmati dan hak Penguulu untuk "menguasai" hasil sumber daya alam. Kata menguasai tidak bersinonim dengan kata "pemilik". Pengaturan ulayat ini kemudian ditetapkan berdasarkan pengaturan pemanfaatan ulayat oleh pihak ketiga yang diibaratkan seperti kerbau yang berkubang di kubangan milik orang lain: ketika kerbau itu pergi pergi, kubangan tetap menjadi milik dari masyarakat setempat.<sup>59</sup>

UUPA meletakkan kewenangan yang ada di dalam lingkup hak ulayat masyarakat adat tersebut di dalam kerangka HMN. HMN sebagai hak bangsa dapat mengintervensi hak ulayat masyarakat adat, tetapi hak ulayat masyarakat adat berhenti pada dinding labirin yang membatasinya dengan kewenangan pemerintah sebagai aktor yang menjalankan HMN. Hubungan demikian dapat kita lihat pada penjelasan umum UUPA yaitu:

Bertalian dengan hubungan antara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan negara sebagai yang disebut dalam pasal 1 dan 2 maka didalam pasal 3 diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, yang dimaksud akan mendudukkan hak itu pada tempat yang sewajarnya didalam alam bernegara dewasa ini. Pasal 3 itu menentukan, bahwa: "Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa hingga 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". Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu dalam hukum agraria yang baru. Sebagaimana diketahui meskipun menurut kenyataannya hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula didalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi didalam Undang-Undang, dengan akibat bahwa didalam melaksanakan peraturan-peraturan agraria hak ulayat itu pada zaman penjajahan dulu sering kali diabaikan. Berhubung dengan disebutkan hak ulayat didalam Undang-undang Pokok Agraria, yang pada hakikatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya didalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umumnya hak guna-usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan, sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi *recognitie*, yang memang ia berhak menerimanya selaku pegang hak ulayat itu. Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalangi pemberian hak guna-usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika sesuatu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana enam bah hasil-bahan makanan dan keindahan penduduk. Pengalaman menunjukkan pula, bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri seringkali terhambat karena mendapat kesukaran mengenai hak ulayat.

<sup>59</sup> Sumber utama pembahasan kerangka teori HMN adalah ; Abrar, Hak Penguasaan Negara Atas Pertambangan Berdasarkan UUD 1945, Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Pajajaran Bandung, 1999, hlm 1-98

Secara normatif, kita dapat menarik kesimpulan :

1. Substansi kewenangan yang lahir dari hak ulayat dalam skala kecil dapat disamakan dengan kewenangan yang lahir dari HMN.
2. Hak ulayat masyarakat adat dapat bekerja untuk mengatur wilayah-wilayah adat sepanjang ada pengakuan dari pemerintah.
3. Pengakuan diberikan dengan syarat masyarakat masih ada dan pemenuhan hak itu tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.
4. Ketika pengakuan terhadap hak ulayat sudah diperoleh dari negara, masyarakat adat memiliki otoritas untuk mengatur dan mengalokasikan sumber-sumber agraria yang ada di dalam lingkup ulayat tersebut terutama kepada anggotanya.

Berdasarkan hal-hal demikian, UUPA kemudian hanya memuat berbagai ketentuan lanjutan pengaturan agraria yang berada di bawah otoritas penuh HMN. Dengan kewenangan utuh yang tumbuh dari HMN tersebut, pemerintah dapat memberikan hak-hak atas tanah seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Guna Bangunan, dan lain-lain.

Tetapi ketika UUPA belum sempurna bekerja, termasuk membangun kebijakan yang implementatif untuk menindaklanjuti pengakuan hak ulayat, berbagai peristiwa politik nasional menyebabkan UUPA seperti dimasukkan ke dalam “peti es”. Tiga paket UU pada awal berkuasanya Orde Baru yaitu UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal, UU No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan, beserta dengan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan mengubah haluan politik hukum agraria Indonesia.

UU No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan membolak-balik logika pengakuan hak masyarakat adat yang disebut dengan *recognitie* dalam bahasa UUPA. UU No. 5 tahun 1967 dan dilanjutkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan Dan Hak Pemungutan Hasil Hutan menetapkan kawasan hutan yang menjadi otoritas Kementerian Kehutanan dan hak-hak Masyarakat Hukum Adat dan anggota-anggotanya untuk memungut hasil hutan. Hal tersebut didasarkan pada suatu peraturan hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, pelaksanaannya perlu ditertibkan sehingga tidak mengganggu pelaksanaan pengusahaan hutan. Pelaksanaan harus sejjin Pemegang Hak Pengusahaan Hutan. Demi keselamatan umum, pelaksanaan hak rakyat untuk memungut hasil hutan dibekukan di dalam areal hutan yang sedang dikerjakan dalam rangka pengusahaan hutan (Psl 6 PP 1/67).

Hantaman besarnya adalah pembekuan hak masyarakat adat demi berjalannya usaha pembalakan hutan, sekaligus pengebirian otoritas UUPA. Sejak undang-undang dan peraturan pemerintah tentang pengusahaan hutan dan hak pemungutan hasil hutan dikeluarkan, UUPA seperti berhenti sampai pada garis peta yang menentukan batas kawasan hutan negara.

Berawal dari perubahan politik hukum agraria nasional yang melemahkan UUPA dengan penerbitan kebijakan sektoral, para pembuat kebijakan kemudian tidak lagi memahami maksud yang terkandung dalam pasal-pasal pengakuan hak ulayat masyarakat adat di dalam UUPA tersebut. Meskipun penempatan pengakuan hak ulayat masyarakat adat di bagian awal UUPA menunjukkan betapa pentingnya pengakuan masyarakat adat, masalah pengakuan hak masyarakat ini menghilang setelah berpuluh-puluh tahun dan digantikan dengan urusan sederhana yaitu pendaftaran tanah.

Sertifikasi tanah dimaksudkan untuk memperjelas pemegang hak atas tanah. Komunalitas pemegang hak dalam masyarakat adat menyebabkan keaburan pemegang hak atas tanah. Keberadaan hak-hak komunal atas tanah dan sumber daya alam lain, menyebabkan biaya dan tambahan waktu bagi proses komersialisasi. Akibatnya dalam hitungan ekonomis, hal tidak efisien macam ini yang diakibatkan oleh komunalitas tanah dan SDA milik masyarakat adat akan mempertinggi ongkos produksi sebuah perusahaan yang akan menggunakan aset tersebut. Komunalitas akan mempersulit proses perpindahan hak atas properti dan pada tingkat yang lebih jauh membuat sistem pasar tanah (Land Market System) tidak efisien. Selain itu, komunalitas juga rawan konflik ketika terjadi komersialisasi atas properti milik komunal tersebut. Logika inilah yang dipakai oleh World Bank dalam mengulirkan Land Administration Project (LAP). LAP disambut oleh pemerintah Indonesia dengan melahirkan PRONA.<sup>60</sup>

*"The Land Administration Project will foster efficient and equitable land markets ... .. The main components of the project are: (a) systematic registration of 1.2 million parcels in ten districts in Java, relying on special systematic adjudication teams capitalizing on economies of scale, cadastral surveying by private firms, utilization of new technology such as global positioning systems (GPS), and dissemination of information to the public; (b) development of a database of land laws and regulations, and assistance to GOI's program for reviewing and drafting land laws and regulation; (c) long-term development of the Land National Agency's (BPN's) institutional capacity for land administration, mostly through support to BPN's training and education units, training, scholarships and studies on ways to improve tenure security for customary (adat) land rights; and (d) an integrated program of studies, seminars and workshops on selected topic areas in land management while improving inter-agency coordination and drawing on international experience."<sup>61</sup>*

Sedangkan dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dinyatakan bahwa pendaftaran tanah bertujuan:

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan,
- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan untuk mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

<sup>60</sup> Andiko, ranperda tentang pemanfaatan tanah ulayat jalan menuju klimaks new liberalism di minangkabau, Buah Kegelisahan Koor Div. Sumber Daya Alam LBH Padang- Koor. Paga Alam Minangkabau (PALAM), makalah disampaikan di Diskusi Terbatas, KPMM Sumbar-2003, belum diterbitkan

<sup>61</sup> Document of The World Bank Report No. 12820-IND STAFF APPRAISAL REPORT INDONESIA LAND ADMINISTRATION PROJECT AUGUST 16, 1994. Agriculture Operations Division Country Department III East Asia and Pacific Region.

Tanah-tanah yang berada di bawah otoritas masyarakat adat di dalam lingkup hak ulayat mereka berada pada posisi dilematis. Para pengambil kebijakan dan institusi teknis datang ke masyarakat adat dengan kerangka pikiran hukum positif dan kelembagaan yang berlaku umum secara unilateral bagi warga negara Indonesia, baik yang memiliki klaim adat, ataupun bukan.

Aparat pertanahan (Badan Pertanahan Nasional) memberikan tawaran utama untuk pendaftaran tanah-tanah adat dalam bentuk kelembagaan hak milik. Pada awalnya tidak ada pertimbangan sama sekali. Ini berarti tanah yang dipegang oleh anggota komunitas masyarakat adat seolah-olah memberikan semua privilege hak pemilikan individual biasa, terlepas dari otoritas komunitasnya. Dengan pendekatan inilah kemudian banyak tanah-tanah adat memiliki sertifikat tanah individual.

Noer Fauzi mencatat ide umum yang mendasari perlunya pendaftaran tanah adat komunal:<sup>62</sup>

*While the communal right of allocation and other major tenets of adat land law not yet dead it appears that, notwithstanding its intention, the UUPA is the major contributor to the acceleration of their demise. Formal recognition in the UUPA that adat land rights must succumb to the national interest may well have inadvertently prescribed the inevitable modification and ultimate extinguishment of traditional land tenures. This in turn raises the general issue of the appropriateness of the UUPA and the legislation derived from it in assisting the nation as it seeks to integrate into the global economy. The categories of land rights permitted under the existing law are perceived as being idealistic in nature and restrictive in effect. Accordingly, any focus on the nation's future direction should take into account the relevance to a modern society of existing land rights and the measure of security the rights provide to non-Indonesian entities from whom it is sought to attract foreign investment.*

Ada bermacam-macam respons terhadap pendaftaran tanah adat di lapangan, tetapi salah satu pendapat penting mengenai hal ini adalah pendapat yang mengarahkan UUPA sebagai penyebab masalah-masalah yang timbul dan berujung kepada hancurnya sistem penguasaan tanah adat. Mengapa UUPA menjadi penyumbang utama bagi kehancuran sistem penguasaan tanah masyarakat adat? Ada tiga unsur yang saling terkait, yaitu konsepsi Hak Menguasai dari Negara (pasal 2 UUPA), pengakuan bersyarat atas apa yang disebut "tanah ulayat" (pasal 3 UUPA), dan Hukum Adat (pasal 5 UUPA).<sup>63</sup>

Seperti yang sudah digambarkan sebelumnya, hak masyarakat pada sektor kehutanan yang diberikan oleh negara, berupa hak pengelolaan hutan juga tidak berakar pada sistem yang berlaku di dalam masyarakat adat. Terakhir tawaran-tawaran itu diantaranya berupa : (1) Hutan kemasyarakatan (HKM), (2) Hutan Desa, (3) Hutan Tanaman Rakyat, (4) Hutan adat, dan (5) hutan untuk tujuan khusus.

Meskipun hutan adat kemudian diadopsi di dalam perubahan UU No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan menjadi UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, ada dua hal penting yang

<sup>62</sup> *Ibid*, hal. 285-286.

<sup>63</sup> Maria Rita Ruwiasuti dalam Noer Fauzi, Pengakuan Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat: Suatu Agenda Ngo Indonesia-Respons Terhadap Studi Tanah Adat- Proyek Administrasi Pertanahan

menjadi alasan kenapa pengadopsian hutan adat ini tidak memberikan manfaat apa pun kepada masyarakat adat, yakni:

1. Pengertian hutan adat dinyatakan sebagai hutan negara yang ada di dalam wilayah masyarakat adat.
2. Pengakuan bersyarat masyarakat adat diadopsi dengan tambahan satu kriteria ciptaan kementerian kehutanan yaitu masih memanfaatkan atau tergantung kepada hasil hutan.



Gambar 14. Hak-hak atas tanah masyarakat adat, termasuk perkampungan masih sebatas pernyataan saja tanpa ada bukti legalitas yang dapat melindungi hak tersebut seperti hak-hak adat kasepuhan di dalam Taman Nasional Gunung Halimun-Salak

Kalau menyimak paparan dua studi lapangan (Sumbar dan Jambi), kita dapat melihat adanya perbedaan hubungan antara hukum adat yang mengatur ulayat masyarakat adat dengan hukum negara yang mengatur hal yang sama dengan kelembagaan tersendiri. Karena itu kita coba melihat fenomena ini dengan satu pendekatan yaitu pendekatan pluralisme hukum. Dalam kacamata pluralisme hukum, interaksi antara dua atau lebih sistem hukum di lapangan yang sama dibagi atas dua situasi yaitu: 1) situasi ketika terjadi pluralisme hukum yang kuat (*Strong Legal Pluralism*) dan 2) situasi ketika terjadi pluralisme hukum yang lemah (*Weak Legal Pluralism*).

Griffiths membedakan dua macam pluralisme hukum yaitu: *weak legal pluralism* dan *strong legal pluralism*. Menurut Griffiths, pluralisme hukum yang lemah itu adalah bentuk lain dari sentralisme hukum karena meskipun mengakui adanya pluralisme hukum, tetapi hukum negara tetap dipandang sebagai superior, sementara hukum-hukum yang lain disatukan di hierarki hukum negara. Contoh dari pandangan pluralisme hukum yang lemah adalah konsep yang diajukan oleh Hooker: "The term *legal pluralism* refers to the situation in which two or more laws interact" (Hooker, 1975: 3). Meskipun mengakui adanya keanekaragaman sistem hukum, ia masih menekankan adanya pertentangan antara yang disebut sebagai *municipal law* sebagai sistem yang dominan (hukum negara), dengan *servient law* yang menurutnya inferior. Ini bisa dilihat dari perbandingan antara kebiasaan dan hukum agama. Sementara

itu konsep pluralisme hukum yang kuat (menurut Griffiths, pluralisme hukum yang kuat adalah produk dari para ilmuwan sosial) adalah pengamatan ilmiah mengenai fakta adanya kemajemukan tatanan hukum yang terdapat di semua (kelompok) masyarakat. Semua sistem hukum yang ada dipandang sama kedudukannya di dalam masyarakat, tidak terdapat hierarki yang menunjukkan sistem hukum yang satu lebih tinggi dari yang lain. Griffiths sendiri memasukkan pandangan beberapa ahli ke dalam pluralisme hukum yang kuat, antara lain adalah teori *living law* dari Eugene Ehrlich, yaitu aturan-aturan hukum yang hidup dari tatanan normatif, dikontraskan dengan hukum negara.

*Only we must bear in mind that what has been said about the rule of conduct must not be applied to the norm for decision; for courts may at any time draw forth a legal proposition which has been slumbering for centuries and make it the basis of their decisions... The norms operate through the social force which recognition by a social association in parts to them, not through recognition by the individual members of the association (Ehrlich dalam Tamanaha, 1993: 31).<sup>64</sup>*

Penelitian Sumbar menunjukkan adanya pluralisme hukum yang kuat. Sampai hari ini penguasaan-penguasaan tanah komunal tetap kuat di bawah hukum adat. Keengganan masyarakat untuk masuk ke sistem hukum pertanahan nasional, tidak menutup ruang bagi mereka untuk memanfaatkan sumber-sumber agraria dan sumber daya alam.

Selanjutnya, seiring dengan perkembangan zaman, dinamika internal, dan pengaruh eksternal yang kuat, hubungan antar hukum adat Minangkabau yang mengatur ulayat di sana dengan hukum positif yang kadangkala mengalami ketegangan perlahan-lahan mulai meninggalkan situasi yang hitam-putih. Penelitian di Sumatra Barat menggambarkan bagaimana masyarakat adat dengan aparaturnya yang menjadi objek pengamatan berusaha membangun jembatan penghubung antara logika pengakuan hak ulayat dengan kelembagaan hukum positif nasional, khususnya hukum pertanahan. Dalam konteks pluralisme hukum, situasi demikian dapat dianalisis dengan: Konsep pluralisme hukum yang tidak lagi menonjolkan dikotomi antara sistem hukum negara dan sistem hukum rakyat telah berkembang.

Pada tahap ini konsep pluralisme hukum lebih menekankan pada "a variety of interacting, competing normative orders - each mutually influencing the emergence and operation of each other's rules, processes and institutions" (Kleinhans dan MacDonald, 1997: 31). Franz von Benda-Beckmann adalah salah satu ahli yang dapat digolongkan ke dalam tahap perkembangan ini. Ia mengatakan tidak cukup untuk sekadar menunjukkan keanekaragaman hukum di lapangan sosial tertentu, yang lebih penting adalah apakah yang terkandung dalam keanekaragaman hukum tersebut; bagaimanakah sistem-sistem hukum tersebut saling berinteraksi (mempengaruhi) satu sama lain; dan bagaimanakah keberadaan sistem-sistem hukum yang beragam itu secara bersama-sama di dalam suatu lapangan kajian tertentu (F. Benda-Beckmann, 1990:2). Pemikiran di atas juga menunjukkan segi-segi metodologis, yaitu cara bagaimana melakukan kajian terhadap keberagaman sistem hukum dalam suatu lapangan kajian tertentu.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Tim Huma, 2005, *Pluralisme Hukum Sebuah Pendekatan Interdisipliner*, Ford Foundation dan Huma, Jakarta, hlm 59-60

<sup>65</sup> Tim Huma, op cit hlm 60-61

Melihat situasi hubungan hukum antara hukum adat Minangkabau dengan hukum positif nasional, tidak heran jika tim peneliti Sumbar memberikan kesimpulan-kesimpulan yang relatif optimis, di antaranya:

1. Keberadaan sertifikat perorangan belum tentu ditujukan untuk individualisasi tanah pusako tinggi. Tanah tersebut tetap tidak boleh dijual, karena walaupun sertifikat atas nama perorangan, tanah tersebut masih merupakan tanah pusako tinggi. Jadi, walaupun tanah pusako telah didaftarkan, penguasaan atas harta itu pada umumnya tidak berubah. Dengan kata lain, tanah pusako tinggi yang sudah disertifikatkan itu tetap diwariskan secara adat menurut sistem matrilineal.
2. Di samping penerapan hukum adat dalam konversi dan pendaftaran tanah milik kaum (milik adat) dan/atau pusako tinggi di atas, pengakuan hukum adat juga dapat dilihat dari konversi dan pendaftaran tanah garapan yang berasal tanah ulayat nagari. Berdasarkan Surat Direktorat Agraria Provinsi Sumatra Barat No. 8920/III/2C/1983, 28 Oktober 1983, perihal Konversi Tanah-tanah Garapan Beralas dari Tanah Ulayat Nagari bahwa kebijakan konversi tanah garapan atas ulayat nagari berpatokan pada tanggal 24 September 1960, hari lahirnya UUPA. Alasannya, ketentuan konversi dimasukkan untuk memberikan kepastian hukum terhadap tanah-tanah yang sudah dikuasai sebelum lahirnya UUPA. Jika tanah garapan atas ulayat nagari itu sudah berlangsung sejak sebelum UUPA lahir (1960), permohonan diproses melalui prosedur konversi hak milik adat. Dengan demikian "asal haknya" adalah konversi. Jika tanah garapan tersebut dilakukan setelah tahun 1960, tanah garapan tersebut tidak bisa dikonversi, tetapi melalui cara biasa---harus melalui prosedur pendaftaran tanah dan tidak bisa langsung dikonversi. Dengan demikian, haknya berasal dari "pemberian hak", bukan konversi hak.
3. Selain konversi hak-hak adat (hak Indonesia) yang tidak selalu tepat karena tidak mengenal batas waktu, kebijakan tersebut sebetulnya juga telah menafikan keberadaan ulayat nagari. Menurut Hukum Adat Minangkabau, tanah ulayat nagari merupakan tanah yang dimiliki oleh anak nagari secara bersama tanpa ada hak individual, sedangkan penguasaannya berada pada pemerintahan nagari (hak menguasai dari nagari). Dengan menetapkan tanah garapan anak nagari yang dimohonkan haknya menjadi hak milik, kepemilikan itu berasal dari pemberian hak. Akibatnya tanah ulayat nagari disamakan dengan tanah negara.
4. Walaupun demikian, dalam pelaksanaannya BPN tidak lantas menganggap tanah ulayat nagari itu sebagai tanah negara. Keberadaan masyarakat hukum adat nagari sebagai subyek hak ulayat atas tanah tersebut juga telah diperhitungkan oleh BPN, meskipun masih sebatas formal dan terbuka untuk diperdebatkan. Praktik seperti ini berlangsung merata di nagari-nagari yang mempunyai ulayat nagari, seperti Nagari Kambang, Kabupaten Pesisir Selatan, dan Nagari Lakitan sebagai nagari tetangganya.

Beda halnya dengan penelitian Jambi, tim lapangan menemukan proses saat hukum adat Jambi yang mengatur pola penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam cenderung

tergeser oleh kebijakan negara yang dipayungi oleh hukum positif nasional. Tetapi ada juga contoh-contoh pengakuan hak masyarakat adat di dalam pengelolaan dan penguasaan hutan seperti melalui SK Bupati KDH Tingkat I Kabupaten Sarolangun Bangko (sekarang Kabupaten Merangin) Nomor 225 Tahun 1993, yang berdampak positif terhadap perlindungan hutan adat setempat. Gencarnya pengembangan hutan desa di Jambi dicurigai justru memperlemah hukum adat dalam mengatur penguasaan dan pengelolaan hutan.

Dalam situasi pluralisme hukum yang lemah ini, tak heran kemudian tim Jambi memberikan catatan penting yang dialami oleh masyarakat adat setempat, yaitu :

1. Desa dihadapkan pada situasi dilema “hukum dualistik”: hukum adat pada tatanan historis dan hukum formal pada tatanan realitas.
2. Posisi desa yang lemah dalam pengaturan sistem tenurial di desa juga diperburuk oleh tekanan kebijakan daerah dalam pemanfaatan sumber daya alam.
3. Kebijakan daerah yang mendorong pengelolaan hutan desa yang sebagian merupakan kawasan hutan adat yang dikelola secara turun-temurun oleh warga desa merupakan sisi lain yang dipandang sebagai bentuk penghapusan hak-hak penguasaan adat.

Ketika isu masyarakat adat naik ke permukaan, Badan Pertanahan Nasional (BPN) berusaha merespons tuntutan akan pengakuan hak ulayat masyarakat adat dengan menerbitkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Tetapi pada kenyataannya peraturan menteri ini tidak dapat diimplementasikan dengan baik karena pengakuan keberadaan masyarakat adat diserahkan kepada mekanisme politik daerah.

Cara pandang kebijakan dan aparat pelaksana kebijakan yang berusaha untuk melihat dan membangun bentuk pengakuan hak ulayat masyarakat adat berdasarkan kelembagaan hukum positif nasional sering kali menimbulkan berbagai masalah di lapangan.

2) Kepastian tenurial pilihan-pilihan kebijakan mengenai tanah komunal

Dalam pendekatan aliran ekonomi neo-klasik, hak kepemilikan yang sempurna terdiri dari beberapa unsur yaitu : 1) Dapat diperjualbelikan (*tradable*), 2) dapat dipindah tangankan (*transferable*), 3) dapat mengeluarkan pihak yang tidak berhak (*excludable*) dan 4) dapat ditegakkan hak-haknya (*enforceable*).

Kita akan mencoba melihat berbagai kelembagaan hak atas agraria dan sumber daya alam yang berbasis hukum positif nasional dalam pendekatan kesempurnaan hak. Tabel di bawah mencoba untuk memberikan jawaban sederhana mengenai hal itu.

Tabel 10. Tabel Kesempurnaan Hak

Model kelembagaan Hak	Komponen Kesempurnaan Hak			
	Dapat diperjual belikan (tradable)	Dapat dipindah tangankan (transferable)	Dapat mengeluarkan pihak yang tidak berhak (excludable)	Dapat ditegakkan hak-haknya (enforceable)
HKM	Tidak	Tidak	"Ya"	"Ya"
Hutan Tanaman Rakyat	Tidak	Tidak	"Ya"	"Ya"
Hutan Desa	Tidak	Tidak	"Ya"	"Ya"
Hutan Adat	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
Hutan Hak Sertifikat Komunal	Ya	Ya	"Ya"	"Ya"

Terdapat variasi tingkat kesempurnaan hak pada institusi-institusi hak di atas. Sebagian besar institusi hak, terutama hak yang berbasis aturan kehutanan tidak dapat diperjualbelikan (tradable) dan tidak dapat dipindahtangankan (transferable), karena pada dasarnya hak yang diberikan adalah hak pengelolaan. Hak ini berbeda dengan hak yang diberikan dalam lingkup hukum pertanahan, seperti hak atas tanah komunal yang memakai kerangka kelembagaan hak sertifikat milik individual.

Tetapi hampir semua hak itu mendapatkan jawaban ya dengan tanda kutip pada tingkat pemenuhan hak: dapat mengeluarkan pihak yang tidak berhak (excludable) dan dapat ditegakkan hak-haknya (enforceable). Kenapa demikian? Secara normatif, terdapat institusi formal yang menjaga hak yang telah diberikan kepada masyarakat, tetapi pada praktiknya seringkali terjadi perubahan kebijakan yang pada akhirnya melupakan hak masyarakat. Seringkali situasi ini terjadi karena pada kenyataannya di lapangan terjadi tumpang tindih hak.

Selanjutnya, mari kita lihat tingkat kepastian tenurial berbagai kelembagaan hak yang diberikan pemerintah, baik dalam lingkup hukum pertanahan maupun hukum kehutanan.

Pada bab-bab awal, telah diuraikan bahwa keamanan hukum kepemilikan mengacu pada adanya peraturan hukum dan lembaga-lembaga negara. Peraturan hukum dan lembaga-lembaga negara ini memungkinkan masyarakat untuk memegang hak kepemilikan yang kuat atas tanah dan sumber daya hutan pada durasi yang tepat dan memiliki perlindungan atas hak-hak mereka dengan elemen-elemen sebagai berikut :

- (i) **kuatnya hak pemilikan masyarakat**, yang berarti bahwa hak-hak tersebut harus memiliki dasar hukum yang jelas dan kuat dan diberikan oleh pihak-pihak yang secara hukum memiliki wewenang (prinsip legalitas). Hak-hak tersebut harus terformulasikan secara jelas dalam hal: kriteria dan status hukum para pemegang hak, cakupan hak dan kewajiban, jenis dan batas-batas objek hak, sekaligus cara-cara agar para pemegang hak dapat mengeksklusikan (mengeluarkan) atau mengendalikan pihak-pihak luar dari dan pada tanah dan sumber daya hutan mereka (prinsip kejelasan). Kemudian, hak-hak tersebut harus diberikan dalam bundel yang cakupannya paling luas, yang menggabungkan seluruh bentuk hak, mulai dari hak pemilikan, penggunaan, pengalih-tanganan (transfer), hingga kemampuan untuk memanfaatkan tanah

dan sumber daya sebagai jaminan kredit (prinsip hak dengan cakupan paling luas);

- (ii) *tepatnya jangka waktu/durasi hak*, yang berarti bahwa para pemegang hak masyarakat memiliki hak atas tanah dan sumber daya hutan dalam jangka waktu yang cukup panjang agar mendapatkan insentif untuk berinvestasi di tanah dan sumber daya hutan mereka, sehingga mereka dapat memetik manfaatnya;
- (iii) *perlindungan hukum bagi hak pemilikan masyarakat*, yang merujuk pada mekanisme yang dapat memberikan pemulihan (*remedy*) yang efektif sebagai tanggapan atas permohonan masyarakat yang hak pemilikannya sedang (terancam akan) ditimpa oleh individu-individu lain atau negara secara tidak adil. Untuk mewujudkan perlindungan hukum, harus ada tiga kondisi kumulatif sebagai berikut:
  - adanya legislasi (undang-undang) yang mengandung ketentuan-ketentuan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan pemerintah mengenai hak pemilikan mereka, baik yang mendukung atau yang merintang hak tersebut;
  - adanya mekanisme-mekanisme keluhan yang dapat diakses dan efektif di institusi atau lembaga-lembaga negara untuk menangani berbagai keluhan masyarakat mengenai perlakuan yang tidak adil dari para petugas negara/orang lain berkaitan dengan hak-hak mereka;
  - adanya mekanisme resolusi konflik yang dapat diakses, murah, dan adil, termasuk proses yudisial.

Untuk memudahkan, elemen-elemen yang dikembangkan oleh Myrna Safitri tersebut kemudian disederhanakan dalam bentuk tabel yang akan mengukur berbagai kelembagaan hak yang diteliti.

Berdasarkan elemen-elemen kepastian tenurial tersebut ada satu kriteria utama yang tidak terpenuhi, yaitu Perlindungan Hak Milik dengan kriteria:

1. Peraturan yang berisi ketentuan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan
2. Mekanisme menangani keluhan masyarakat
3. Mekanisme diakses, terjangkau dan wajar resolusi konflik, termasuk proses peradilan.

Tidak adanya institusi dan mekanisme penyelesaian konflik alternatif yang memadai membuat masyarakat sering kali menemui masalah dalam mempertahankan penguasaan lahan. Institusi formal untuk penanganan sengketa, sampai hari ini masih dihindari karena cenderung merugikan masyarakat.

Tabel 11. Identifikasi Keamanan Tenure Menurut Hukum

EL.EMEN		Hutan Adat	Hutan Untuk Tujuan Khusus	Hutan Desa	Hutan Kemasyarakatan	Hutan Tanaman Rakyat	Sertifikat Tanah Komunal
Dasar Hukum (legalitas)	kriteria dan status hukum pemegang hak	ada	ada	ada	ada	ada	Tidak ada - memakai pendekatan hak milik individual
	ruang lingkup hak dan kewajiban	ada	ada	ada	ada	ada	Tidak Ada
	jenis dan batas-batas objek hak	ada	ada	ada	ada	ada	Ada
	cara menerapkan eksklusivitas hak	Tidak ada	Tidak ada	ada	ada	ada	ada
Jangka Waktu yang Cukup Panjang		Tidak ada	Tidak ada	ada	ada	ada	Tidak ada
Perlindungan Hak Milik	peraturan yang berisi ketentuan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada
	Mekanisme menangani keluhan masyarakat	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Ada
	mekanisme diakses, terjangkau dan wajar resolusi konflik, termasuk proses peradilan.	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Ada



## Bab 5. Kesimpulan dan rekomendasi



### 5.1. Kesimpulan umum

Jauh sebelum pengambilalihan tanah oleh pemerintah, hak-hak komunal masyarakat, terutama masyarakat adat, diatur di dalam kebijakan pertanahan. Karena sejak awal pemerintah telah menyadari adanya konsep-konsep penguasaan tenurial secara komunal di lapangan pertanahan, peraturan perundang-undangan pertanahan mengakui keberadaan hak komunal. Namun, pengakuan normatif terhadap hak komunal itu sulit diterapkan karena tidak adanya aturan teknis dan implementasi yang memadai.

Posisi masyarakat telah berkembang dalam hal pengelolaan hutan sejak sepuluh tahun terakhir. Berbagai kebijakan kehutanan membuka ruang bagi keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan. Berbagai kebijakan yang memberikan peluang bagi masyarakat dalam pemanfaatan hutan bertumpu pada : 1) hak yang diberikan adalah hak untuk memanfaatkan dengan mekanisme perizinan tertentu; 2) hutan dengan hak pemanfaatan yang dapat diberikan kepada masyarakat adalah hutan yang clear dan clean atau bebas dari hak-hak lain.

Hak-hak pengelolaan yang dapat menjadi ruang bagi masyarakat di dalam pemanfaatan hutan tidak mempertimbangkan konsep pemilikan lain yang ada di tengah masyarakat. Dalam konteks hak, masyarakat belum memiliki ruang yang cukup untuk menegaskan hak-hak adat mereka dan dalam konteks model pengelolaan, pemerintah mengatur sedemikian rupa apa yang diizinkan dan tidak diizinkan dalam setiap izin pengelolaan yang diberikan.

Hukum pertanahan pada tataran praktik telah gagal melindungi hak-hak komunal masyarakat atas tanah di daerah yang diklaim sebagai kawasan hutan negara. Isu yang lebih buruk adalah tidak terlaksananya perlindungan hak-hak individual. Situasi ini memberikan kesulitan tersendiri bagi masyarakat untuk memperoleh perlindungan di tengah dua rezim hukum (pertanahan dan kehutanan) yang tumpang tindih.

Meskipun ada satu praktik uji coba di lapangan untuk melindungi hak-hak komunal masyarakat dengan menerbitkan "sertifikat komunal", kerangka hukum tetap berada di dalam alur pengakuan hak individual dan tentunya tidak dapat melindungi semua tanah komunal masyarakat yang ada. Sehingga secara umum, hanya sebagian kecil saja dari tanah-tanah komunal itu yang mendapatkan kepastian hak tenurial.

Secara hukum, masyarakat tidak memiliki kepastian tenurial penuh untuk melindungi tanah-tanah komunal mereka di bawah aturan pertanahan yang

ada. Kepastian tenurial juga tidak hadir secara penuh di dalam ruang perizinan pemanfaatan hutan yang ada. Dalam konteks kehutanan, setiap perizinan pengelolaan hutan oleh masyarakat tidak memiliki mekanisme pengaduan yang singkat, sederhana, dan murah untuk menyelesaikan setiap masalah dan sengketa yang timbul. Masyarakat juga tidak memiliki ruang yang cukup untuk menentukan arah kebijakan pengelolaan hutan, dan terbatasnya durasi waktu hak.

Kebijakan Perubahan Iklim yang menempatkan hutan pada posisi strategis untuk mitigasi membawa ruang negosiasi baru antara masyarakat dengan pemerintah, terutama dalam implementasi program REDD. Perdebatan hukum juga timbul menyangkut Hak Atas Karbon. Pertanyaan pentingnya adalah 1) siapa yang paling berhak atas hak atas karbon di hutan dan 2) apakah pengaturan hak karbon yang ada di tengah-tengah keamanan tenurial yang rapuh dapat memberikan ruang baru bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat yang tergantung terhadap hutan?

## 5.2. Rekomendasi umum

Kajian ini memberikan gambaran awal mengenai cara pengaturan hak-hak komunal masyarakat dalam lingkup aturan pertanahan dan kehutanan. Selain itu, kajian ini juga memberikan gambaran singkat bagaimana hak komunal akan bekerja dalam lingkup hak karbon yang akan timbul di dalam kegiatan-kegiatan REDD. Namun, diperlukan kajian lanjutan mengenai cara menghubungkan rezim hukum pertanahan dan rezim hukum kehutanan agar kedua rezim ini dapat memberikan kepastian tenurial bagi penguasaan komunal masyarakat atas tanah dan kekayaan alam. Kajian lanjutan ini diharapkan dapat mengantarkan pada jawaban atas pertanyaan: di mana hak karbon akan dilekatkan, apakah hak itu akan berdiri sendiri dan sebagainya. Sehingga lahirnya hak-hak atas karbon yang mengikuti kegiatan-kegiatan REDD tidak akan mempertajam pertentangan di lapangan, tetapi sebaliknya dapat memperkuat kepastian tenurial masyarakat, khususnya masyarakat adat.

Selanjutnya secara spesifik di bawah akan digambarkan kesimpulan dan rekomendasi yang muncul dari studi lapangan yang dilakukan di Sumatra Barat dan Jambi.

### 5.2.1. SUMATRA BARAT

#### 5.2.1.1 Kesimpulan

1. Pengakuan tanah adat melalui model sertifikasi tanah komunal telah mendorong penguatan tenurial adat atas tanah berbasis komunal di Sumatra Barat. Namun, model sertifikat komunal sampai hari ini masih tetap belum mampu mengakomodasi penguatan terhadap seluruh jenis tanah komunal yang ada. Sertifikat tanah komunal baru bisa diterapkan pada tanah pusaka tinggi atau ulayat kaum saja. Ulayat suku dan nagari belum tersentuh. Bahkan sebaliknya, sertifikasi tanah yang berasal dari ulayat nagari justru mendorong terjadinya individualisasi tanah komunal di Sumatra Barat. Hal ini terjadi

- karena sistem pendaftaran tanah yang berlaku sekarang tidak atau belum mengakomodasi nagari sebagai subjek hak atas tanah ulayat nagari.
2. Model pengakuan tanah komunal di atas juga belum memberikan dampak penguatan hak masyarakat hukum adat atas kawasan hutan. Keberadaan hutan di lingkungan masyarakat hukum adat di Sumatra Barat terdapat di ulayat nagari. Oleh karena itu, sertifikasi tanah komunal sampai hari ini juga belum bisa diterapkan atas kawasan hutan.
  3. Tumpang tindih klaim dan penguasaan tanah di lingkungan masyarakat hukum adat juga masih berlangsung sampai saat ini di Sumatra Barat. Kondisi ini terutama terjadi atas hutan adat. Menurut hukum adat, hutan merupakan obyek hak ulayat yang harus dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sesuai dengan fungsinya. Sementara itu menurut instansi kehutanan, hutan dan kawasan hutan terpisah dari wilayah kesatuan masyarakat hukum adat dan wilayah administrasi pemerintahan nagari (desa). Ditambah lagi dengan ketentuan hukum pemerintahan daerah, hutan adat merupakan salah satu kekayaan nagari dalam bentuk ulayat. Model sertifikasi tanah komunal yang terdapat di Sumatra Barat belum bisa menyelesaikan persoalan ini.

#### 5.2.1.2. Rekomendasi

1. Diharapkan kepada Badan Pertanahan Nasional, khususnya di Sumatra Barat, untuk melanjutkan serta mengembangkan model sertifikasi tanah komunal untuk seluruh jenis penguasaan tanah adat yang berada di dalam masyarakat hukum adat. Model pengakuan yang tepat melalui sertifikasi tanah ulayat suku dan nagari perlu ditemukan. Karena tanah komunal merupakan kebijakan khas di Sumatra Barat, pemerintahan daerah setempat sewajarnya mendukung upaya penemuan model sertifikasi tanah komunal tersebut.
2. Pengakuan tanah komunal di kawasan hutan memerlukan penanganan khusus karena persoalan yang meliputi pengakuan ini jauh lebih rumit dengan adanya tumpang tindih klaim. Oleh karena itu, kesepakatan di antara instansi kehutanan, Badan Pertanahan Nasional, dan pemerintahan daerah sangat diperlukan. Instansi-instansi tersebut terutama kehutanan diharapkan bisa mengurangi orientasi sektoralisme demi pengamanan hutan sesuai dengan fungsinya. Sektor kehutanan sewajarnya hanya terfokus pada pengelolaan fungsi hutan, bukan pada status kawasan hutan.
3. Setiap nagari terutama yang mempunyai ulayat dalam bentuk hutan diharapkan segera membuat pemetaan wilayah kesatuan masyarakat hukum adatnya, yang berfungsi sekaligus sebagai wilayah administrasi pemerintahan. Oleh karena itu, diskusi di antara nagari-nagari yang berbatasan harus segera dilakukan agar tidak terjadi sengketa batas nagari dan ulayat mereka. Hal yang sama juga perlu dilakukan terhadap tanah ulayat suku dan kaum di dalam suatu nagari baik pusaka tinggi maupun pusaka rendah serta jenis hak tanah lain menurut hukum adat yang berlaku di setiap nagari. Hasilnya diharapkan bisa menjadi cikal bakal adanya “buku tanah” untuk masing-masing nagari.

## 5.2.2. JAMBI

### 5.2.2.1. Kesimpulan

Beberapa hal yang dapat disimpulkan dari hasil studi adalah :

1. Ada dua aspek yang digunakan sebagai dasar para warga desa untuk menegaskan batas-batas wilayah desa, yaitu 1) merujuk pada batas-batas historis yang ditetapkan pada zaman kemargaan dan 2) merujuk pada kesepakatan baru yang dibangun melalui mekanisme perundingan oleh antar desa.
2. Struktur penguasaan lahan di desa secara umum mencakup empat tipe, yaitu penguasaan adat, penguasaan kaum, penguasaan individu, dan penguasaan negara. Perubahan penguasaan lahan di desa disebabkan oleh faktor pertumbuhan penduduk dan perubahan sistem pemerintahan dari marga ke desa yang turut merestrukturisasi pola penguasaan sumber daya alam. Pola penguasaan sumber daya alam terestrukturisasi dengan masuknya unsur penguasaan kawasan hutan oleh negara. Perubahan penguasaan lahan ini membawa dampak terhadap tidak tersedianya cadangan lahan untuk ekspansi lahan pertanian yang kemudian diterjemahkan warga desa sebagai situasi krisis yang mengancam jaminan sosial mereka.
3. Struktur penguasaan pohon di tingkat desa pada dasarnya melekat pada aspek penguasaan lahan/ruang yang pada awalnya berada pada penguasaan adat. Setiap orang yang memanfaatkan pohon pada kawasan hutan juga berkewajiban membayar pungutan (cukai) kepada pimpinan adat. Perubahan pola penguasaan pohon disebabkan oleh maraknya praktek-praktek illegal logging yang dipicu oleh kehadiran perusahaan yang beroperasi di sekitar wilayah desa. Warga desa mengembangkan mekanisme penguasaan pohon secara individu melalui klaim-klaim dengan menggunakan simbol-simbol tertentu sebagai tanda kepemilikan. Perubahan ini berdampak pada semakin lemahnya posisi hukum-hukum adat dalam pengaturan pola pemanfaatan sumber daya hutan yang sebelumnya dipatuhi oleh para konstituen.
4. Struktur pemanfaatan lahan di desa meliputi beberapa kombinasi, yaitu sawah, ladang, kebun, pemukiman, kawasan hutan proteksi (adat), dan hutan produksi. Pola perubahan pemanfaatan lahan disebabkan oleh faktor pertumbuhan penduduk dan terbatasnya lahan cadangan untuk ekspansi lahan pertanian. Pola perubahan pemanfaatan lahan ini berdampak pada percepatan laju deforestasi, krisis lahan, dan sekaligus menguatkan jaminan sosial warga desa.
5. Struktur pemanfaatan pohon di tingkat desa meliputi pemanfaatan untuk tujuan konsumsi dan tujuan komersialisasi. Perubahan pola pemanfaatan pohon disebabkan oleh terbukanya pasar bagi hasil hutan dan perubahan orientasi ekonomi warga yang cenderung mengarah pada aktivitas mata pencaharian yang bisa menghasilkan uang dalam waktu singkat. Dampak dari perubahan pola pemanfaatan pohon tersebut adalah terjadinya percepatan laju deforestasi oleh tindakan eksploitasi tanpa kendali.

6. Kebun merupakan komponen yang dipandang warga desa sebagai jaminan sosial mereka. Terjadinya krisis lahan di desa untuk ekspansi lahan perkebunan merupakan situasi yang dipandang sebagai bentuk ancaman terhadap jaminan sosial mereka, di samping tekanan kebijakan daerah yang turut mencadangkan lahan garapan warga desa sebagai sasaran pembangunan perkebunan berskala besar yang didominasi oleh komoditas sawit. Strategi warga desa dalam mempertahankan jaminan sosial mereka adalah dengan cara mengintensifkan pemanfaatan lahan garapan dan berusaha mengembangkan jenis mata pencaharian yang tidak berorientasi pada kebutuhan lahan.

#### 5.2.2.2. Saran

Beberapa hal yang dapat disarankan terkait dengan isu penguasaan dan pemanfaatan lahan dan pohon di tingkat desa antara lain :

1. Dalam kondisi masyarakat desa yang dihadapkan pada hukum dualistik (hukum adat dan hukum formal), diperlukan regulasi yang bisa membatasi dan memperjelas kedudukan kedua jenis hukum tersebut. Jika hukum adat masih diakui keberadaannya, maka penting bagi negara untuk memberikan ruang bagi pemberlakuan hukum-hukum adat di atas teritorial desa dalam definisi yang lebih jelas.
2. Jika pemerintah secara formal (melalui Perda) telah menetapkan desa, maka juga diperlukan legalitas yang mengatur batas-batas wilayah definitif desa untuk menguatkan klaim penguasaan sumber daya alam oleh desa dan memberikan ruang bagi penegakan hukum-hukum adat. Dalam kaitannya dengan wacana untuk menciptakan otonomi desa, negara perlu menetapkan batas-batas desa secara formal sehingga memungkinkan bagi desa untuk melakukan pengaturan ruang sesuai dengan pola-pola pengaturan ruang yang dimiliki desa.
3. Salah satu kelembagaan desa yang mendapatkan pengakuan secara formal adalah lembaga adat. Sejauh ini belum ada pemisahan secara tegas mengenai fungsi lembaga adat yang menerima mandat untuk menegakkan hukum adat dan fungsi perangkat penegak hukum negara yang menerima mandat untuk menegakkan hukum-hukum negara. Oleh sebab itu, negara perlu mempertegas posisi lembaga adat terkait dengan penegakan hukum-hukum adat yang semakin mengalami degradasi oleh tekanan hukum formal.



## Daftar pustaka



- Abrar, Hak Penguasaan Negara Atas Pertambangan Berdasarkan UUD 1945, Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Pajajaran Bandung, 1999
- AMAN Naskah Akademik RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat, Maret 2011.
- Andiko, Ranperda Tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat Jalan Menuju Klimaks New Liberalisme di Minangkabau, Buah Kegelisahan, KPMM Sumbar, 2003.
- Amir B. Minangkabau, Manusia dan Kebudayaannya, Fakultas Keguruan Pengetahuan Sosial, IKIP, Padang, 1980.
- Amir M S. Adat Minangkabau, Pola dan Tujuan Hidup Orang Minangkabau, PT Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 1999.
- A.Latief Fariqun. "Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat atas sumberdaya alam dalam politik Hukum Nasional", Desertasi S3, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2007.
- Bushar Muhammad, Pokok-pokok hukum adat, PT. Pradnya Paramitha, Jakarta, 2002.
- Bryan A. Garner. Black's Law Dictionary, Eight Edition, 1999.
- Donald M Goldberg And Tracy Badua ,Do People Have Standing? Indigenous Peoples, Global Warming, And Human Rights, Barry L. Rev, 2008.
- Edi Ruchiyat. Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi, Penerbit Alumni, Bandung, 1999.
- Fauzi, Noer. Konflik Tenurial: Yang Diciptakan, Tapi Tak Hendak Diselesaikan dalam Anu Lounela dan R. Yando Zakaria (eds), Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampung dan Kampung. Insist Press, Yogyakarta, 2002.
- Herman Soesangobeng. Kedudukan Hakim dalam Hukum Pertanahan dan Permasalahannya di Indonesia, Pusdiklat Mahkamah Agung RI, Yogyakarta, 2003.
- Herman Sihombing, Penguasaan/pemakaian tanah, Tanah Ulayat dan Pembangunan, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Andalas, Padang, 1972.
- Hermayulis, Pelaksanaan Konsolidasi Tanah dan pengaruhnya terhadap penguasaan tanah di Sumatera Barat, Laporan Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1995.

- Hermayulis. "Penerapan Hukum Pertanahan dan Dampaknya Terhadap Penguasaan Tanah dalam Masyarakat Hukum Adat Minangkabau di Sumatera Barat", Disertasi S3, Universitas Indonesia, Jakarta, 1997.
- Idrus Hakimi Dt. Rajo Penghulu. Makalah Bandingan Terhadap Sengketa Tanah, pada Seminar Tanah Ulayat Dalam Pembangunan, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Andalas, Padang, 1972.
- Imran Manan, Komunitas Masyarakat Minangkabau, PT. Remaja Karya, Bandung, 1995.
- lin Ichwandi Kegagalan Sistem Tenurial Dan Konflik Sumber daya Hutan: Tantangan Kebijakan Kehutanan Masa Depan, Makalah Falsafah Sains (PPs 702) Program Pasca Sarjana /S3 Institut Pertanian Bogor Mei 2003
- John P. Powelson, *The Story of Land, A Word History of Land Tenure and Agrarian Reform*, Professor of Economics University of Colorado, A Lincoln Institute of Land Policy Book, Cambridge, MA02138 U.S.A. 1988.
- John Salindeho. *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1987.
- Kaban, Maria Keberadaan Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Di Tanah Karo, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, e-USU Repository ©2004 Universitas Sumatera Utara, 2004.
- Kurnia Warman. "Konversi Hak Atas Tanah Ganggam Bauntuak menurut UUPA di Sumatera Barat", Tesis S2, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1998.
- Kurnia Warman, *Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik, Penyimpangan konversi hak tanah di Sumatera Barat*, Penerbit Unand Press, Padang, 2006.
- M. Rasyid Manggis Dt. Rajo Penghulu, *Sejarah Perjuangan Rakyat Minangkabau 1945-1950*, PT. Mutiara, Jakarta, 1978.
- Mahadi, "Mensertipikatkan Tanah Adat Adalah Memperbarui Hukum Adat (Ringkasan pembahasan)", dalam Sajuti Thalib (Penyunting), *Hubungan Tanah Adat dengan Hukum Agraria di Minangkabau*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, 1985.
- Manuel Pacheco Coelho, *Tragedies on Natural Resources A Commons and Anticommons Approach*, School of Economics and Management Technical University Of Lisbon. 2009.
- Maria Rita Ruwiasuti, dalam Noer Fauzi. " Pengakuan Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat: Suatu Agenda Ngo Indonesia : Respons Terhadap Studi Tanah Adat- Proyek Administrasi Pertanahan", <http://www.geocities.com/CapitolHill/Lobby/4297/index.html> , 1998.
- Moniaga, Sandra. *Masyarakat Kasepuhan Adat di Lebak*. Draft. 2011. Hal. 1-2.
- Muchtar Wahid. *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik atas tanah*, Republika, Jakarta , 2008.
- Myrna Safitri. *Forest Tenure In Indonesia: The Socio-Legal Challenges of Securing Communities' Rights*, Universiteit Leiden, 2010.
- Syafitri, Myrna. *Menegaskan Penguasaan Masyarakat Lokal Pada Kawasan Hutan, Sebuah Arena Bagi Pluralisme Hukum: Analisis Kebijakan Pasca Reformasi dalam Tanah masih Dilangit, Penyelesaian Masalah Penguasaan tanah dan kekayaan Alam Indonesia Yang Tak Kunjung Tuntas Di Era Reformasi*, Yayasan Kemala, Jakarta, 2005.

- Poerwadarminta, W. J. S. Kamus Umum Bahasa Indonesia, PN. Balai Pustaka, Jakarta, 1976.
- R. Yando Zakaria, 'Merebut Negara', Yogyakarta, Lapera Pustaka Utama dan KARSA, 2004
- Rustandi Ardiwilaga. Hukum Agraria Indonesia, Masa Baru, Jakarta, 1962.
- Saphiro, Ian. Evolusi Hak Dalam Teori Liberal, Jakarta, Yayasan Obor, 2006, hlm 15
- S. Hanna, Susan, Carl Folke, Karl-Goran Maler, Right to Nature, Ecological, Economic, Cultural, and Political Principles of Institutions for the Environment, Island Press, Wasington DC, 1996
- Sjamsir Dt. Perpatih, "Status Tanah Pusaka setelah Disertipikatkan", Laporan hasil penelitian, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1985.
- Syafriil, "Eksistensi dan kedudukan Hak Ulayat di Sumatera Barat setelah berlakunya UUPA", Tesis S2, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1993.
- Subekti, Pokok-pokok Hukum Perdata, Jakarta:Internusa, 2002.
- The World Bank Report No. 12820-IND STAFF APPRAISAL REPORT INDONESIA LAND ADMINISTRATION PROJECT AUGUST 16, 1994.
- Tim Huma. Pluralisme Hukum Sebuah Pendekatan Interdisipliner, Ford Foundation dan Huma, Jakarta, 2005.
- Titik Triwulan Tutik, S.H, M.H., Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional, Kencana 2008.
- Yulia Mirwati. "Konflik-konflik Mengenai Tanah Ulayat dalam Era Reformasi di Daerah Sumatera Barat", Disertasi, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2002.
- Peraturan Perundang-Undangan
- Peraturan Menteri Kehutanan No. 36/2009 Tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan Dan/Atau Penyimpanan Karbon Pada Hutan Produksi Dan Hutan Lindung menyatakan bahwa; Usaha pemanfaatan Penyerapan Karbon dan/atau Penyimpanan Karbon (UP RAP- KARBON dan/atau UP PAN-KARBON) merupakan salah satu jenis usaha pemanfaatan jasa lingkungan pada hutan produksi dan hutan lindung.
- Permenhut No. 30 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD)
- Permenhut No. 36 Tahun 2009 Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung.





Studi yang bertema “Studi Kebijakan Penguatan Tenurial Masyarakat Dalam Penguasaan Hutan” ini hadir ketika mekanisme Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) dan ekspektasi pasar karbon membawa pemahaman baru tentang hak atas tanah dan sumber daya alam. Isu pokok dalam perdebatan REDD adalah: i) siapa yang memiliki, atau dapat mengklaim, hak untuk mengemisi, menjual karbon, atau menawarkan investasi bagi upaya penurunan emisi; dan ii) siapa yang memiliki, atau dapat mengklaim, hak untuk menerima imbalan penurunan emisi, sehingga perdebatan REDD ini juga memperdebatkan mengenai kepastian tenurial hutan.

Berdasarkan hal itu, sebagai upaya pengembangan dan perbaikan instrumen tenurial yang menjamin masyarakat adat dan lokal untuk menguasai tanah dan lansekap serta memastikan sistem imbalan bagi masyarakat, khususnya dalam praktek REDD, studi ini dimulai dengan mencoba mencari jawaban dari pertanyaan-pertanyaan berikut: 1) Seperti apa bentuk sistem tenurial yang saat ini disediakan oleh hukum dan kebijakan pemerintah, serta yang ada dan berkembang pada tingkat masyarakat, baik di dalam maupun di luar kawasan hutan? Analisis ini mencakup bentuk pengelolaan dan penguasaan tanah, beserta persoalan tumpang tindih klaim. 2) Bagaimana kesenjangan antara tujuan kebijakan dan praktek kebijakan di lapangan? 3) Bagaimana kebijakan mekanisme dan imbal jasa lingkungan berjalan, khususnya REDD? 4) Bagaimana isu kepastian legalitas berdampak pada isu hak karbon? 5) Sejauh mana kepastian legalitas akan berdampak kepada bisa atau tidaknya implementasi REDD di Indonesia?



H u M a

the David & Lucile Packard FOUNDATION

