

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan tempat bagi manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya.¹ Terutama bagi masyarakat yang mata pencahariannya berkaitan dengan hukum agraria. Tanah sebagai salah satu unsur esensial pembentuk negara, memegang peran vital dalam kehidupan dan penghidupan bangsa, serta pendukung suatu negara. Negara Indonesia yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan suatu hal yang berkaitan dengan sebab akibat (*conditio sine qua non*).² Maka dari itu secara konseptual dituangkan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD 1945) Pasal 33 Ayat (3) bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Pasal ini menegaskan bahwa negara mempunyai hak menguasai atas bumi yang dalam hal ini termasuk tanah, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan rumusan pernyataan oleh “*Founding Fathers*” Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Konstitusinya

¹Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta, Sinar Grafika, 2008, hlm 31.

²*Ibid*, hlm 32

menjadi pedoman dalam hukum agraria dan pertanahan di Indonesia.³ Tujuan hak menguasai negara atas bumi, air, ruang angkasa adalah untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.⁴

Dengan adanya hak menguasai negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tidak berarti bahwa negara dalam hal ini pemerintah memiliki hak untuk memiliki. Namun negara merupakan organisasi kekuasaan yang mewakili Bangsa Indonesia sebagai pemilik sehingga hanya mempunyai kewenangan dalam membuat pengaturannya. Dalam menjalankan amanat tersebut, Indonesia sebagai negara hukum menganut prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁵

B.C. Smith mendefinisikan desentralisasi sebagai proses melakukan pendekatan kepada pemerintah daerah yang mensyaratkan terdapatnya pendelegasian kekuasaan (*power*) kepada pemerintah bawahan dan pembagian kekuasaan kepada daerah. Pemerintah pusat dipersyaratkan untuk menyerahkan kekuasaan kepada pemerintah daerah sebagai wujud pelaksanaan desentralisasi.⁶ Penyelenggaraan pemerintahan berlandaskan desentralisasi tersebut memberikan ruang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Djambatan, 2012, hlm 25.

⁴ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta, Kencana, 2011, hlm 48.

⁵ Kansil, *Pemerintah Daerah Di Indonesia (Hukum Administrasi Daerah)*, Jakarta, Sinar Grafika, 2008, hlm 3.

⁶ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012, hlm 14.

provinsi, kabupaten, dan kota dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman suatu daerah tersebut.

Sama halnya dengan itu di dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang selanjutnya diatur dalam Undang-Undang. Pasal 2 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut UUPA) juga menyatakan bahwa “Hak menguasai dari negara tersebut di atas dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan Peraturan Pemerintah”.⁷

Terjadinya tumpang tindih penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah di Indonesia ditandai dengan cukup banyaknya pergantian produk hukum terkait pemerintahan daerah hingga berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi angin segar dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan di daerah.⁸ Daerah (kabupaten dan/atau kota) diberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri (otonomi daerah), mendorong pemberdayaan masyarakat, penumbuhan aspirasi dan kreativitas, berdasarkan kebutuhan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang

⁷Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, hlm 32

⁸Siswanto Suwarno, *Op.Cit.*, hlm 14

berlaku dengan tujuan untuk memperkuat pemerintah daerah untuk menyatukan antara negara dengan masyarakat lokal.⁹

Oleh sebab itu pemerintah Provinsi Sumatera Barat bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Sumatera Barat dengan diundangkannya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 yang mengatur mengenai Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari. Peraturan daerah ini menyatakan bahwa pemerintahan terendah di Sumatera Barat adalah nagari, yang kemudian digantikan dengan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari. Hal ini merupakan ide masyarakat untuk mengembalikan sistem pemerintahan di Sumatera Barat kepada sistem nagari atau dikenal dengan istilah “*babaliak ka nagari*”.¹⁰

Sebagai pemerintahan terendah, Nagari memiliki wewenang dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Penyelenggaraan urusan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus kepentingan serta memberikan pelayanan kepada masyarakat dilaksanakan oleh pemerintahan nagari yang terdiri atas Pemerintah Nagari dan Badan Musyawarah Nagari (Bamus Nagari) serta peran serta Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam pengelolaan urusan nagari secara adat.

Pengelolaan kekayaan nagari di Sumatera Barat (Minangkabau) memiliki ciri khas tersendiri dengan nuansa adat yang kental dalam setiap pemanfaatannya,

⁹Yusnani Hasyimzoem, Dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2017, hlm 22.

¹⁰Zenwen Pador.dkk, *Kembali Ke Nagari : Batuka Baruak Jo Cigak ?*, LBH Padang, Jakarta, Sinar Grafika, 2002, hlm 20.

terutama dalam pengelolaan tanah ulayat. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa tanah ulayat adalah tempat terdapatnya hak ulayat masyarakat hukum adat.¹¹

Di dalam Pasal 1 ayat (7) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 tahun 2008 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya memberikan pengertian tanah ulayat adalah bidang tanah pusaka beserta sumber daya alam yang ada di atas dan di dalamnya diperoleh secara turun-temurun merupakan hak masyarakat hukum adat di Provinsi Sumatera Barat.

Tanah tidak hanya dipandang sebagai sumber ekonomi, tetapi juga sebagai penentu hubungan kekerabatan di Minangkabau.¹² Namun sampai saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur mengenai pengelolaan tanah ulayat, tetapi pada hakikatnya masyarakat Minangkabau mengenal konsep ajaran adat "*dijual indak dimakan bali, digadai indak dimakan sando*". Jadi dapat diartikan bahwa tanah ulayat itu tidak boleh dipindah tangankan pada orang lain, baik dalam bentuk jual maupun gadai, masyarakat boleh saja memanfaatkan, mengelola, mengolah dan menikmati hasil dari tanah ulayat tersebut namun hak kepemilikannya tetap milik bersama (komunal).¹³

Dalam literatur lama ditegaskan bahwa hak ulayat masyarakat hukum adat bersifat berlaku keluar dan kedalam. Berlaku keluar artinya orang asing yang bukan anggota masyarakat hukum adat tidak berhak atas tanah ulayat, kecuali setelah mendapat persetujuan dan izin dari Kepala Adat. Kedalam berarti anggota

¹¹LBH Padang, *Kearifan Lokal Dalam Pengelolaan SDA (Kekayaan Nagari Menatap Masa Depan)*, Padang, LBH Padang atas dukungan Yayasan TIFA, 2005, hlm 45.

¹²*Ibid.*, hlm 46.

¹³*Ibid.*, hlm 52

masyarakat hukum adat berhak penuh untuk menggunakan, menikmati tanah ulayat tersebut seolah-olah tanah itu miliknya tetapi dengan ketentuan mereka tidak boleh memindahtangankan selama-lamanya.¹⁴

Menurut kenyataanya yang ada tanah ulayat di daerah Sumatera Barat dapat dikategorikan atas tiga golongan:

1. Tanah Ulayat Kaum
2. Tanah Ulayat Suku
3. Tanah Ulayat Nagari

Tanah Ulayat artinya tanah milik bersama, Tanah Ulayat Kaum artinya tanah milik kaum, Tanah ulayat suku artinya tanah ulayat milik suku, tanah ulayat nagari artinya tanah ulayat milik nagari. Dalam kenyataan kehidupan sehari-hari apa yang disebut dengan Hak Ulayat Kaum itu sesungguhnya sudah berubah karena penguasaann berada pada tangan anak kemenakan sebagai “*ganggam bauntuak*” yakni sebagai Hak Pakai. Dengan ini segala wewenang dan hak untuk menikmati sepenuhnya berada pada tangan anak kemenakan tersebut dan dialah seolah-olah pemiliknya. Mereka dapat menggugat dan menikmati hasilnya serta dapat mewariskan kepada keturunannya (menurut garis ibu) hanya saja mereka tidak dibenarkan untuk memindah tangankan buat selama-lamanya.¹⁵ *Ganggam Bauntuak* merupakan metode pembagian tanah *kaum* kepada anggota atau

¹⁴Sjahmunir, *Pemerintahan Nagari dan Tanah Ulayat*, Padang, Andalas University Press, 2006, hlm 151.

¹⁵*Ibid.*, hlm 150-151.

kelompok anggotanya (*paruik/jurai*), baik untuk pertanian maupun sebagai tempat tinggal. Pembagian ini tidak untuk di Individualisasi.¹⁶

Minangkabau adalah suatu tempat di Indonesia dimana orang dapat menjumpai masyarakat yang disusun dan diatur menurut tertib hukum ibu, jadi apabila orang ingin mengetahui susunan kehidupan menurut adat pada orang minangkabau, pertama-tama haruslah orang membayangkan didalam pikirannya suatu kehidupan masyarakat yang diorganisasi oleh tertib susunan faktor turunan darah menurut garis ibu.¹⁷

Didalam tata susunan keluarga Minangkabau yang didasarkan atas dasar hukum ibu, kita menjumpai hubungan tersendiri antara mamak dengan kemanakan-kemenakannya, sehingga menimbulkan tertib bermamak-berkemanakan. Perkawinan menurut adat minangkabau tidak memisahkan baik istri maupun suami dari lingkungan paruiknya. Anak-anak yang didapat dari *jurai* ibunya, yang *jurai* tersebut dikepalai oleh seorang mamak, sedangkan sibapak adalah mamak pula didalam paruiknya. Dapat dikatakan bahwa mamak adalah seolah-olah bapak bagi keluarga Minangkabau (*jurai*), dan oleh karena itu semua anak-anak dari ibu (serta anak-anak dari saudara perempuan ibu) merupakan anggota *jurai* yang dikepalai oleh mamak tersebut.¹⁸

Selanjutnya juga dijelaskan didalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 6 tahun 2008 tentang Tanah ulayat dan Pemanfaatannya Pasal 9 ayat (3) yang berbunyi “Pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan badan hukum dan

¹⁶Kurnia Warman, *Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik*, Padang, Andalas University Press, 2006, hlm 90.

¹⁷Chairul Anwar, *Hukum Adat Indonesia Meninjau Hukum Adat Minangkabau*, Jakarta, PT Rineka Cipta, 1997, hlm 1.

¹⁸*Ibid.*, hlm 82-83.

atau perorangan dapat dilakukan berdasarkan surat perjanjian pengusahaan dan pengelolaan antara penguasa dan pemilik berdasarkan kesepakatan masyarakat adat dengan badan hukum dan atau perorangan dalam jangka waktu tertentu dalam bentuk lain yang disepakati berdasarkan musyawarah dan mufakat di KAN, diketahui oleh pemerintahan nagari”

Hasil Hutan Bukan Kayu yang selanjutnya disebut HHBK yang keberadaannya berada diatas tanah ulayat merupakan hasil hutan yang berupa selain kayu seperti rotan, nipah, sagu, bambo, getah-getah, biji-bijian, daun-daunan, dan lainnya seperti hewani satwa liar. HHBK tergolong kepada hutan produksi yang mana hutan produksi tersebut berfungsi untuk pemenuhan kebutuhan dan sebagai pendapatan ekonomi. Hal ini juga dilakukan di Kabupaten Lima Puluh Kota tepatnya di Nagari Tanjung Bungo yang mana terdapat pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu berupa getah pinus dengan Izin Pemungutan Hasil Hutan Bukan kayu. Hasil Hutan Bukan Kayu tergolong kepada hutan produksi, yang berada di atas tanah ulayat kaum yang dikelola oleh CV. Suhandha Bersaudara. Oleh karena itu penulis tertarik untuk mengkaji tentang pemanfaatan dari tanah ulayat kaum yang dijadikan perkebunan pinus tersebut. Sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian skripsi yang berjudul **“Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu Di Atas Tanah Ulayat Di Nagari Tanjung Bungo Kabupaten Lima Puluh Kota”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah di kemukakan di atas, adapun yang menjadi rumusan masalah adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pemberian izin pemungutan hasil hutan bukan kayu di atas tanah ulayat di Nagari Tanjuang Bungo Kabupaten Lima Puluh Kota?
2. Bagaimana pemanfaatan tanah ulayat yang dijadikan sebagai usaha pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu di Nagari Tanjuang Bungo Kabupaten Lima Puluh Kota?
3. Bagaimana peran KAN dalam pemanfaatan tanah ulayat yang dijadikan sebagai usaha pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu di Nagari Tanjuang Bungo Kabupaten Lima Puluh Kota?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dari penelitian tersebut, penulis hendak mencapai tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pemberian izin pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu di atas tanah ulayat di Nagari Tanjuang Bungo Kabupaten Lima Puluh Kota.
2. Untuk mengetahui pemanfaatan tanah ulayat yang dijadikan sebagai usaha pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu di Nagari Tanjuang Bungo Kabupaten Lima Puluh Kota.

3. Untuk mengetahui peran KAN dalam pemanfaatan tanah ulayat yang dijadikan sebagai usaha pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu di Nagari Tanjuang Bungo Kabupaten Lima Puluh Kota.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis maupun secara praktis, yaitu:

1. Manfaat Teoritis
 - a. penelitian ini diharapkan dapat menjadi sebuah masukan bagi kajian hukum administrasi negara, terutama terhadap fokus kajian pemanfaatan tanah ulayat kaum sebagai sumber pendapatan nagari.
 - b. Sebagai wadah ilmu pengetahuan yang mampu membuka cakrawala berpikir secara ilmiah dan kritis terhadap persoalan hukum.
 - c. Mengasah kemampuan penulis dalam membuat karya tulis ilmiah (skripsi) secara objektif dan sistematis.

2. Manfaat Praktis.

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan dan dijadikan referensi dalam pengambilan kebijakan dan pelaksanaan pemanfaatan tanah ulayat kaum yang dijadikan sebagai pemanfaatan Hasil Hutan Bukan

Kayu yang ada di daerah Sumatera Barat khususnya di Nagari Tunjung Bungo Kabupaten Lima Puluh Kota.

E. Metode Penelitian

Dalam kegiatan penyusunan proposal ini dibutuhkan data yang konkret, jawaban yang ilmiah sesuai dengan data dan fakta yang ada di lapangan dan data yang berasal dari kepustakaan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Oleh karena itu penelitian dilakukan dengan cara sebagai berikut :

1. Pendekatan Masalah

Berdasarkan judul penelitian ini, maka metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis sosiologis (empiris), yaitu membandingkan norma-norma yang ada dengan fakta-fakta yang ada di lapangan sesuai dengan penelitian yang dilakukan penulis.¹⁹

2. Jenis dan Sumber Data

a. Data Primer

Dalam kegiatan pengumpulan data ini penulis menggunakan teknik wawancara. Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara Tanya jawab, sambil bertatap muka antara si penanya atau

¹⁹Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia, 2008, hlm 50.

pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interviewguide* (panduan wawancara).²⁰

b. Data Sekunder

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat diperoleh dengan mempelajari semua peraturan meliputi: Peraturan Perundang-Undangan, Konvensi, dan peraturan terkait lainnya berhubungan penelitian penulis.²¹ Bahan-bahan hukum yang digunakan antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria;
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- d. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.
- e. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.46/Menhut-II/2009 Tentang Tata Cara Pemberian Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu atau Hasil Hutan Bukan Kayu Pada Hutan Produksi.
- f. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari;
- g. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.

²⁰Moh Nazir, *Metode Penelitian*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2009, hlm 193-194.

²¹Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm 52

- h. Peraturan Gubernur Sumatera Barat No. 60 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemberian izin Pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu Pada Hutan Lindung dan Hutan Produksi di Provinsi Sumatera Barat.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, bahan penelitian yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer yang berumber dari:²²

- a. Buku-buku;
- b. Tulisan ilmiah dan Makalah;
- c. Teori dan pendapat pakar;
- d. Hasil penelitian yang sebelumnya maupun yang seterusnya.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti :

- a. Kamus-Kamus Hukum;
- b. Kamus Besar Bahasa Indonesia;
- c. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan ini, penulis menempuh cara wawancara dan studi dokumen.

- c. Wawancara

²²*Ibid*, hlm 52

Wawancara yang dilakukan penulis adalah wawancara yang tidak terstruktur. Maksudnya, penulis dalam melakukan wawancara bebas mengajukan wawancara kepada responden yang berhubungan dengan data yang dibutuhkan dalam penulisan proposal ini. Dalam melakukan wawancara ini, penulis mengambil dari sampel dengan teknik *purposive sampling*. *Purposive sampling* diterapkan apabila penulis benar-benar ingin menjamin, bahwa unsur-unsur yang hendak ditelitinya masuk ke dalam sampel yang ditariknya. Untuk itu, maka dia menetapkan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi, didalam memilih unsur-unsur dari sampel.²³ Dalam melakukan wawancara ada beberapa pihak yang akan terlibat dalam pengumpulan data, yaitu Ketua Kerapatan Adat Nagari, Direktur CV. Suhandha Bersaudara, Masyarakat, dan Wali Nagari .

d. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah cara mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis, terutama berupa arsip-arsip dan termasuk juga buku-buku tentang pendapat, teori, hukum-hukum dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah penyelidikan. Dalam penelitian kualitatif teknik ini berfungsi sebagai alat pengumpul data utama, karena pembuktian hipotesanya dilakukan secara logis dan rasional melalui pendapat, teori atau hukum-hukum yang diterima kebenarannya, baik yang menolak maupun mendukung hipotesa tersebut.²⁴

3. Pengolahan dan Analisis Data

²³ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, Hlm 96

²⁴ Nawawi Hadari, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1991. Hlm 133

a. Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis data, data yang ditemukan dan dikumpulkan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan pengoreksian terhadap data yang didapat baik itu temuan-temuan di lapangan maupun data-data yang berasal dari buku maupun aturan-aturan hukum.

Cara pengolahan data tersebut menggunakan teknik *editing*. *Editing* adalah kegiatan yang dilakukan penulis yakni memeriksa kembali mengenai kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensi jawaban atau informasi, relevansinya bagi penelitian, maupun keseragaman data yang diterima atau didapatkan oleh penulis.²⁵

b. Analisis Data

Setelah data yang diperoleh tersebut diolah, maka selanjutnya penulis menganalisis data tersebut secara kualitatif, yaitu analisis dengan mempelajari hasil penelitian dan seterusnya dijabarkan secara sistematis dalam bentuk karya tulis ilmiah berupa proposal penelitian.

²⁵ Soetjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm 264