BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia diatur berdasarkan prinsip desentralisasi, yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri. Prinsip ini bertujuan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan mendorong partisipasi aktif dalam pembangunan daerah. Dasar hukum yang mengatur pemerintahan daerah tercantum dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945. Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa pembagian wilayah Indonesia terdiri dari provinsi, kabupaten, dan kota, masing-masing dengan pemerintahan daerah yang memiliki otonomi luas. Sementara itu, Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan/atau istimewa. Ayat (2) dari pasal yang sama menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) (Ulya, 2014).

Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dan lembaga adat sejalan dengan prinsip desentralisasi tersebut. Lembaga adat dianggap sebagai bagian dari satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, terutama di wilayah-wilayah yang memiliki keunikan budaya dan tradisi (Gayo, 2018). Salah satu regulasi yang memperkuat pengakuan terhadap lembaga adat adalah UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, di mana diakui keberadaan Desa Adat yang berbeda dari desa administratif biasa (Timotius, 2018). Desa Adat memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan adat istiadat yang berlaku di masyarakat setempat. Selain itu, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan juga memberikan pengakuan terhadap lembaga adat, terutama dalam pengelolaan hutan adat dan perlindungan sumber daya alam (Gunawan and Supriyadi, 2023).

Lembaga adat memiliki kedudukan penting dalam sistem pemerintahan daerah. Peran lembaga adat tidak terbatas pada urusan kebudayaan semata,

tetapi juga mencakup aspek tata kelola pemerintahan. Dalam konteks tertentu, lembaga adat berfungsi sebagai penyelesai sengketa berbasis hukum adat (Samsul, 2016). Sebagai contoh, di beberapa wilayah, sengketa tanah ulayat yang melibatkan masyarakat adat sering kali diselesaikan melalui musyawarah adat, tanpa perlu melibatkan pengadilan formal. Selain itu, lembaga adat juga memainkan peran strategis dalam pengelolaan sumber daya alam, terutama pengelolaan hutan adat yang diakui negara melalui putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 35/PUU-X/2012. Pengakuan terhadap hutan adat ini menegaskan bahwa hutan adat bukan lagi bagian dari hutan negara, melainkan milik masyarakat hukum adat yang pengelolaannya diserahkan kepada lembaga adat. Meskipun demikian, terdapat sejumlah tantangan dalam pengakuan dan penguatan lembaga adat dalam sistem pemerintahan daerah. Salah satu tantangan utama adalah tumpang tindih kewenangan antara lembaga adat dan lembaga pemerintahan daerah formal. Dalam beberapa kasus, pengelolaan hutan atau tanah ulayat yang telah diakui sebagai wilayah adat sering kali berbenturan dengan kebijakan pembangunan daerah, seperti pengembangan proyek infrastruktur atau investasi swasta. Pengakuan formal terhadap lembaga adat juga menjadi masalah penting. Meskipun Pasal 18B UUD 1945 telah memberikan pengakuan konstitusional, pelaksanaannya di tingkat peraturan daerah (perda) masih bervariasi. Tidak semua daerah memiliki regulasi yang jelas dan tegas terkait pengakuan lembaga adat, sehingga menyebabkan lemahnya perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat (Gorby *et al.*, 2023). Selain tantangan tersebut, terdapat peluang besar untuk memperkuat kedudukan lembaga adat. Beberapa daerah telah mengesahkan peraturan daerah (perda) khusus yang mengatur pengakuan dan peran lembaga adat. Perda semacam ini memberikan dasar hukum yang lebih kuat bagi lembaga adat dalam mengelola urusan pemerintahan, pengelolaan sumber daya alam, dan penyelesaian sengketa. Kolaborasi antara pemerintah daerah dan lembaga adat juga berpotensi menghasilkan tata kelola pemerintahan daerah yang lebih partisipatif. (Purba *et al.*, 2023).

Dari perspektif Hukum Tata Negara, pengaturan kedudukan dan peran lembaga adat dalam pemerintahan daerah memiliki relevansi yang signifikan. Hukum tata negara membahas hubungan antara lembaga-lembaga negara, pengaturan pemerintahan, dan perlindungan hak-hak masyarakat (Tutik and SH, 2016). Dalam konteks ini, pengakuan terhadap lembaga adat bukan sekadar

pengakuan simbolik, melainkan pengakuan yang dioperasionalkan dalam bentuk kebijakan dan regulasi daerah. Pasal 18B UUD 1945 memberikan pengakuan secara konstitusional, tetapi pengakuan ini memerlukan pengaturan lebih lanjut melalui undang-undang dan peraturan daerah. Oleh karena itu, pendekatan hukum tata negara diperlukan untuk mengkaji bagaimana pengakuan terhadap lembaga adat dapat diperkuat dalam kebijakan pemerintah daerah, serta bagaimana peran lembaga adat dapat disinergikan dengan pemerintahan daerah secara formal.

Secara keseluruhan, sistem pemerintahan daerah di Indonesia memberikan ruang yang cukup besar bagi pengakuan terhadap lembaga adat. Pasal 18B UUD 1945 menjadi dasar konstitusional yang memberikan pengakuan terhadap satuan pemerintahan yang bersifat khusus dan masyarakat hukum adat (Rahman, Triningsih and Kurniawan, 2011). Lembaga adat memiliki peran penting dalam penyelesaian sengketa, pengelolaan sumber daya alam, dan pelestarian tradisi budaya. Namun, pengakuan terhadap lembaga adat masih menghadapi sejumlah tantangan, seperti tumpang tindih kewenangan, pengakuan formal, dan keterbatasan kapasitas lembaga adat. (BARIMBING, 2022).

Secara historis, Gorontalo berbentuk kerajaan-kerajaan yang diatur menurut hukum adat ketatanegaraan. Kerajaan-kerajaan tersebut tergabung dalam satu ikatan kekeluargaan yang disebut Pohala'a, yang terdiri dari lima pohala'a utama, yaitu Pohala'a Gorontalo, Pohala'a Limboto, Pohala'a Suwawa, Pohala'a Boalemo, dan Pohala'a Atinggola. Sistem pemerintahan kerajaan di Gorontalo bersifat monarki konstitusional yang berlandaskan prinsip-prinsip musyawarah dan mufakat. Kekuasaan tertinggi dalam kerajaan berada di tangan Bantayo Poboide, sebuah badan musyawarah rakyat yang memiliki otoritas untuk memilih, menobatkan, serta memberhentikan raja atau sultan. Konsep ini mencerminkan prinsip demokrasi, di mana kekuasaan raja tidak bersifat mutlak, tetapi bergantung pada kepercayaan rakyat melalui Bantayo Poboide.

Lembaga adat di Gorontalo memiliki struktur pemerintahan yang khas, yang terbagi ke dalam tiga bagian utama yang disebut Buatula Totolu. Pertama, Buatula Bantayo dipimpin oleh Bate, yang bertugas merumuskan peraturan dan menetapkan kebijakan kerajaan. Kedua, Buatula Bubato dipimpin oleh Olongia Lo Lipu (Raja atau Sultan), yang bertanggung jawab melaksanakan peraturan dan mengelola pemerintahan. Ketiga, Buatula Bala dipimpin oleh Pulubala, yang

bertugas menjaga pertahanan dan keamanan kerajaan. Melalui pembagian tugas ini, tercermin adanya sistem pemerintahan yang terstruktur dan berorientasi pada pembagian kekuasaan.

Dalam konteks pemerintahan daerah modern, pengaruh lembaga adat di Gorontalo masih terasa kuat. Salah satu wujudnya adalah Bantayo Poboide, yang kini diadopsi sebagai nama gedung pertemuan rakyat di Gorontalo. Pada masa lalu, Bantayo Poboide berfungsi sebagai badan yang mengelola hukum adat, menetapkan aturan, serta melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Hingga kini, nilai-nilai dari Bantayo Poboide tetap relevan dalam penyelesaian sengketa di tingkat masyarakat adat, terutama dalam konflik tanah ulayat, distribusi sumber daya, dan pengelolaan wilayah adat.

Di era pemerintahan daerah pasca-reformasi, posisi lembaga adat di Gorontalo semakin diperkuat dengan adanya pengakuan terhadap masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaga adat di Gorontalo berperan dalam mendukung pengelolaan desa adat, yang memiliki otonomi khusus berdasarkan nilai-nilai dan norma adat setempat. Desa-desa adat di Gorontalo tidak hanya bertumpu pada sistem administrasi formal, tetapi juga mengakomodasi struktur pemerintahan adat yang sudah ada sejak masa kerajaan. Ini memungkinkan pemerintah daerah bekerja sama dengan lembaga adat dalam pengelolaan wilayah, pengambilan keputusan, serta pelaksanaan kebijakan yang melibatkan masyarakat adat.

Salah satu aspek penting dari peran lembaga adat di Gorontalo adalah pengelolaan sumber daya alam. Masyarakat adat di Gorontalo, yang tergabung dalam pohala’a, memiliki hak ulayat atas tanah dan wilayah adat. Lembaga adat berperan dalam menjaga dan melestarikan sumber daya alam tersebut, terutama melalui pengaturan akses dan pemanfaatan lahan, hutan, serta wilayah perairan. Mekanisme pengelolaan ini sering kali berbasis pada kearifan lokal, seperti aturan adat yang mengatur larangan pengambilan hasil hutan secara berlebihan. Pengelolaan berbasis adat ini selaras dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, yang menegaskan bahwa hutan adat bukan lagi bagian dari hutan negara, melainkan milik masyarakat adat.

Di bidang penyelesaian sengketa, lembaga adat di Gorontalo memainkan peran penting melalui mekanisme musyawarah adat. Penyelesaian sengketa

melalui lembaga adat dipandang lebih efektif, cepat, dan murah dibandingkan melalui pengadilan formal. Proses musyawarah adat didasarkan pada prinsip mufakat dan bertujuan mencapai keadilan restoratif, di mana semua pihak didorong untuk menerima hasil keputusan. Dalam sengketa tanah ulayat, misalnya, masyarakat Gorontalo cenderung memilih musyawarah adat di bawah pengawasan Bate atau tokoh adat setempat. Keputusan yang diambil oleh lembaga adat ini dihormati oleh semua pihak dan memiliki kekuatan sosial yang mengikat, meskipun tidak selalu diakui secara formal dalam sistem hukum nasional.

Selain itu, lembaga adat di Gorontalo juga memainkan peran dalam pelestarian nilai-nilai budaya dan tradisi lokal. Melalui ritus adat, upacara keagamaan, dan perayaan hari besar, lembaga adat turut memperkuat identitas budaya masyarakat Gorontalo. Salah satu contoh adalah pengelolaan tradisi Pohutu Moponggo (ritual adat tertentu) yang melibatkan tokoh-tokoh adat dalam pelaksanaannya. Melalui upacara adat ini, masyarakat tidak hanya melestarikan tradisi, tetapi juga mengokohkan peran lembaga adat sebagai penghubung nilai-nilai keagamaan, adat, dan pemerintahan.

Namun, meskipun peran lembaga adat di Gorontalo cukup kuat, terdapat beberapa tantangan dalam kelembagaan adat. Tumpang tindih kewenangan antara lembaga adat dan lembaga pemerintahan formal menjadi isu utama. Dalam beberapa kasus, keputusan lembaga adat tidak selalu sejalan dengan kebijakan pemerintah daerah, terutama terkait pengelolaan tanah, sumber daya alam, dan proyek pembangunan.

Untuk mengatasi tantangan tersebut, pemerintah daerah di Gorontalo mulai membuat regulasi yang lebih jelas terkait peran lembaga adat. Peraturan Daerah (Perda) tentang Lembaga Adat memungkinkan pengakuan formal terhadap peran lembaga adat dalam pemerintahan daerah. Dengan adanya perda, lembaga adat memiliki legitimasi yang lebih kuat dalam penyelesaian sengketa, pengelolaan sumber daya alam, dan pelaksanaan kebijakan pembangunan berbasis kearifan lokal. Pendekatan ini memungkinkan pemerintah

daerah dan lembaga adat untuk bekerja sama dalam menciptakan kebijakan yang lebih partisipatif, inklusif, dan berbasis pada nilai-nilai adat yang telah teruji oleh waktu.

Kedudukan lembaga adat di Gorontalo menghadapi tantangan besar, terutama dalam harmonisasi kewenangan dengan pemerintah daerah. Lembaga adat memiliki peran signifikan dalam menyelesaikan sengketa tanah ulayat dan pengelolaan wilayah adat berdasarkan norma adat yang diakui masyarakat. Namun, pemerintah daerah sering kali mengatur kewenangan tersebut melalui perangkat formal tanpa melibatkan lembaga adat, sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan. Dualitas sistem penyelesaian sengketa—antara musyawarah adat dan pengadilan formal—sering memperpanjang konflik, terutama ketika tidak ada landasan hukum yang mengikat untuk keputusan adat.

Untuk mengatasi tantangan tersebut, perlu ada penguatan kapasitas kelembagaan adat melalui pembentukan Perda yang memberikan pengakuan formal serta memperjelas kewenangan lembaga adat dalam pemerintahan daerah. Pemerintah daerah juga perlu menyediakan dukungan anggaran, fasilitas teknologi, dan pelatihan untuk mendorong partisipasi lembaga adat dalam pengambilan keputusan pemerintahan. Sinergi antara lembaga adat dan pemerintah daerah dapat diwujudkan melalui forum konsultasi, digitalisasi wilayah adat, serta integrasi data ke dalam rencana tata ruang wilayah. Langkah ini diharapkan memperkuat tata kelola pemerintahan yang berbasis kearifan lokal.

Penelitian ini penting untuk memberikan dasar hukum yang jelas dalam mengintegrasikan peran lembaga adat ke dalam sistem pemerintahan daerah di Gorontalo. Sebagai daerah dengan tradisi adat yang kuat, Gorontalo memerlukan regulasi formal yang tidak hanya mengakui tetapi juga memberdayakan lembaga adat dalam pengambilan keputusan publik. Melalui kajian ini, diharapkan tercipta sinergi yang harmonis antara hukum adat dan hukum nasional, sehingga mampu menciptakan tata kelola pemerintahan yang adil, partisipatif, dan berbasis kearifan lokal.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, berikut identifikasi masalah untuk penelitian ini:

1. Kurangnya Pengakuan dan Legitimasi Lembaga Adat di Daerah
2. Tumpang Tindih Kewenangan Antara Lembaga Adat dan Lembaga Pemerintah Daerah

1.3 Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan lembaga adat dalam sistem pemerintahan daerah di Gorontalo menurut perspektif hukum tata negara?
2. Apa saja peran yang dimainkan oleh lembaga adat dalam mendukung pelaksanaan pemerintahan daerah di Gorontalo?

1.4 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kedudukan lembaga adat dalam sistem pemerintahan daerah di Gorontalo menurut perspektif hukum tata negara?
2. Untuk Mengetahui peran yang dimainkan oleh lembaga adat dalam mendukung pelaksanaan pemerintahan daerah di Gorontalo?

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian tentang "Kedudukan dan Peran Lembaga Adat dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Gorontalo" diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis. Manfaat teoritis berkaitan dengan pengembangan ilmu pengetahuan, sedangkan manfaat praktis ditujukan untuk memberikan kontribusi nyata bagi peneliti, pemerintah daerah, serta lembaga adat di Gorontalo.

1.5.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini bertujuan untuk memperkaya literatur di bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Adat. Dengan adanya kajian tentang kedudukan dan peran lembaga adat dalam sistem pemerintahan daerah, penelitian ini memperkuat konsep legal pluralism atau pluralisme hukum, yang mengakui eksistensi hukum adat, hukum Islam, dan hukum nasional dalam satu sistem hukum. Penelitian ini juga memberikan kontribusi penting dalam memperjelas konsep pengakuan lembaga adat sebagai mitra pemerintah daerah. Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi peneliti-peneliti selanjutnya yang ingin mengkaji lebih lanjut mengenai hubungan antara lembaga adat dan pemerintahan daerah di wilayah lain. Dengan begitu, penelitian ini diharapkan mampu memperkuat teori dan praktik tentang desentralisasi, otonomi daerah, dan pengakuan hak-hak masyarakat adat dalam kerangka hukum tata negara.

1.5.2 Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

penelitian ini memberikan kesempatan untuk memperluas wawasan dan pemahaman mengenai kedudukan dan peran lembaga adat dalam sistem pemerintahan daerah. Proses penelitian ini memungkinkan peneliti untuk mengembangkan keterampilan dalam metode penelitian sosio-legal, seperti pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan studi dokumentasi. Penelitian ini juga memberikan kontribusi langsung bagi penyusunan skripsi atau tugas akhir, sehingga peneliti dapat memperoleh portofolio akademik yang bermanfaat untuk pengembangan karier di bidang hukum, pemerintahan, dan pengembangan kebijakan publik.

b. Bagi Pemerintah

penelitian ini dapat membantu memperkuat kolaborasi antara pemerintah daerah dan lembaga adat dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Kolaborasi ini mencakup penyelesaian sengketa tanah, pengelolaan sumber daya alam, dan pengambilan keputusan berbasis musyawarah.

Manfaat lainnya adalah memberikan solusi alternatif dalam penyelesaian konflik. Lembaga adat memiliki peran penting dalam menyelesaikan sengketa di masyarakat melalui mekanisme musyawarah dan mufakat. Dengan adanya

penguatan kedudukan lembaga adat, proses penyelesaian konflik dapat berjalan lebih cepat, efektif, dan efisien dibandingkan proses litigasi melalui pengadilan. Penelitian ini juga memberikan pandangan kepada pemerintah daerah tentang perlunya sinergi antara pemerintah dan lembaga adat dalam menjaga ketertiban sosial serta melindungi hak-hak masyarakat adat.

Terakhir, penelitian ini dapat menjadi acuan bagi pemerintah daerah untuk melakukan evaluasi terhadap kebijakan yang telah diterapkan. Hasil penelitian dapat digunakan sebagai bahan evaluasi dan rekomendasi untuk memperkuat regulasi dan kebijakan terkait pengakuan lembaga adat. Dengan demikian, pengelolaan urusan pemerintahan berbasis kearifan lokal dapat lebih optimal.