

# PELUANG HUKUM PEMULIHAN TANAH ULAYAT NAGARI DI SUMATERA BARAT

Kurnia Warman  
Zefrizal Nurdin  
Beni Kurnia Illahi  
Zhilvia Assura  
Titik Septriana  
Herma Desvira  
Yukiatiqa Afifah  
Hengki Andora  
Titin Fatimah



# PELUANG HUKUM PEMULIHAN TANAH ULAYAT NAGARI DI SUMATERA BARAT

- Penulis** : Kurnia Warman  
Zefrizal Nurdin  
Beni Kurnia Illahi  
Zhilvia Assura  
Titik Septriana  
Herma Desvira  
Yukiatiqa Afifah  
Hengki Andora  
Titin Fatimah
- Desain Sampul** : Syamsul Hidayat
- Tata Letak** : Syamsul Hidayat  
Ikhsanul Anwar
- ISBN** : -
- Ukuran Buku** : 15,5 x 23 cm
- Tahun Terbit** : 2023
- Cetakan** : Pertama
- Anggota** : *Asosiasi Penerbit Perguruan Tinggi Indonesia (APPTI)*

**Dicetak dan diterbitkan oleh :**

*Andalas University Press  
Jl. Situjuh No. 1, Padang 25129  
Telp/Faks. : 0751-27066  
email : cebitunand@gmail.com*

**Hak Cipta Pada Penulis © 2023**

**Hak Cipta dilindungi Undang-Undang.**

*Dilarang mengutip atau memperbanyak sebahagian atau seluruh*

## SEKAPUR SIRIH

Pada tempat pertama, atas nama Yayasan Masyarakat Kehutanan Lestari (YMKL), kami menghaturkan syukur kepada Allah, Tuhan Yang Maha Esa, atas berkat dan rahmat yang dianugerahkannya kepada YMKL, Fakultas Hukum dan Departement Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas, Padang, sehingga upaya penerbitan buku “Peluang Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Guna Pemulihan Hak Ulayat Nagari di Sumatera Barat” dapat terlaksana.

Perkenankan kami atas nama YMKL memberikan selintas gambaran tentang latar belakang terbitnya buku ini. Buku ini merupakan perwujudan sebuah upaya untuk mendorong penguatan perlindungan bagi kelompok-kelompok masyarakat dengan hak-hak yang memiliki karakter dan sejarah yang relatif bersifat khusus, yang tersebar di berbagai daerah di Indonesia. Upaya itu diwujudkan melalui, antara lain, melakukan kajian atas dokumen hukum untuk menemukan peluang-peluang hukum untuk perlindungan hak-hak masyarakat tersebut.

Di kalangan masyarakat Minangkabau, Sumatera Barat, kelompok-kelompok masyarakat tersebut dikenal sebagai masyarakat nagari. Hak-hak yang bersifat khusus itu dikenal dengan nama Hak Ulayat. Secara akademis, kelompok sosial ini dikenal dengan istilah Masyarakat Hukum Adat (MHA). Gerakan sosial kemudian memperkenalkan istilah Masyarakat Adat bagi kelompok sosial ini di penghujung dekade 1990-an yang dengan cepat menjadi populer di era Reformasi. Dalam dua tiga dekade belakangan, terutama pasca era Orde Baru, wacana di dalam gerakan sosial di Indonesia banyak diwarnai isu pengakuan atas keberadaan dan hak-hak MHA.

Upaya mendorong perlindungan di tingkat lapangan, pada tataran praktik ber hukum dalam berinteraksi dengan berbagai kekuatan sosial politik dan ekonomi menjadi fokus dari Yayasan Masyarakat Kehutanan Lestari. Prioritas ini diberikan atas pertimbangan bahwa sudah ada sangat banyak peraturan nasional dan daerah yang secara eksplisit menyatakan pengakuan atas keberadaan dan hak-hak MHA. Namun pengakuan atas eksistensi sebuah subyek senantiasa membutuhkan perwujudan nyata dalam relasi dengan para pihak. Bentuk nyata perwujudan itu dapat dipahami sebagai perlindungan

dan penghormatan atas hak-hak dari subyek yang diakui tersebut.

Ada sejumlah alasan pemilihan lokasi riset. Secara umum adalah adanya relasi yang terbilang sudah terbina baik sekali dengan berbagai pihak yang peduli pada perlindungan masyarakat nagari di Sumatera Barat. Fakultas Hukum dan Departemen Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas, Padang, serta sejumlah akademisi kampus ini merupakan mitra dialog yang senantiasa dengan tangan terbuka dan tulus membantu rekan-rekan aktivis gerakan sosial yang bekerja dalam isu hak-hak masyarakat nagari. Selain itu, relasi dengan sejumlah pemerintah daerah Kabupaten, khususnya Pasaman Barat dan Agam, telah terbina cukup lama melalui mitra kerja dan staf YMKL yang bekerja di Sumatera Barat. Tak kurang pula relasi dengan banyak komunitas nagari, khususnya di kedua kabupaten tersebut telah pula terbangun dengan baik dalam beberapa tahun belakangan. Di atas semua itu, secara akademik (ilmiah) referensi kajian tentang nagari banyak tersedia dan relatif mudah diperoleh.

Akhirnya, atas nama YMKL kami hendak menyampaikan terima kasih sebesar-besarnya kepada Bapak Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, Pusat Kajian Hukum Agraria dan Adat, Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang; seluruh tim peneliti, serta semua pihak yang telah berkontribusi dalam pelaksanaan riset dan penerbitan buku ini. Semoga semua upaya ini dapat menjadi benih yang menghasilkan buah-buah yang baik untuk masyarakat hukum adat.

Pasar Minggu, Jakarta Selatan

Mei 2023

**Emil Ola Kleden**

## KATA PENGANTAR

Segala puji syukur senantiasa hanya tertuju kepada Allah Subhanahu wa Taala yang telah memberikan Rahmat dan nikmat-Nya kepada kita. Berkat rahmat dan nikmat Allah tersebut Tim Peneliti telah menyelesaikan *Desk Study*: **“Peluang Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Guna Pemulihan Hak Ulayat Nagari Di Sumatera Barat”** yang dilaksanakan oleh Pusat Kajian Hukum Agraria dan Adat (PAgA) Fakultas Hukum Universitas Andalas berkerja sama dengan Yayasan Masyarakat Kehutanan Lestari.

Kegiatan ini merupakan bentuk realisasi dari kerjasama terkait dengan Pengembangan Kapasitas Sumber Daya Manusia dalam Penelitian Tentang Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat dan Kelestarian Lingkungan untuk mendukung Tri Darma Perguruan Tinggi serta Pemajuan Perlindungan dan Penghormatan Hak Asasi Manusia. *Desk study* ini diharapkan mampu memberikan gambaran ketersediaan peluang hukum di dalam sistem hukum Indonesia baik berupa peraturan perundang-undangan nasional maupun peraturan daerah yang dapat mendorong penguatan upaya perlindungan dan pemulihan hak-hak masyarakat nagari serta bagaimana cara penerapannya. Disamping itu, kajian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangsih ilmu dan pengetahuan baik teoritis maupun praktis, terutama bagi perlindungan hukum, pemulihan hak-hak masyarakat nagari, baik oleh masyarakat, pegiat HAM dan lingkungan, pemerintah daerah dan masyarakat luas.

Dalam kesempatan ini, Pusat Kajian Hukum Agraria dan Adat (PAgA) Fakultas Hukum Universitas Andalas menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak terutama kepada Yayasan Masyarakat Kehutanan Lestari (YMKL) yang telah membantu dan berkontribusi hingga tersusunnya laporan kegiatan *desk study* ini. Terakhir, Tim Peneliti menyadari bahwa *desk study* ini belumlah sempurna dan terbuka atas segala perbaikan terutana dari Yayasan Masyarakat Kehutanan Lestari sebagai mitra dari kegiatan ini. Akhir kata semoga Allah memberi kita semua petunjuk dan kemudahan dalam pelaksanaan kegiatan ini nantinya.

Padang, 19 Maret 2023

**Prof. Dr. Kurnia Warman, S.H., M.Hum.**

Ketua Tim Pelaksana



# DAFTAR ISI

<b>SEKAPUR SIRIH</b>	iii
<b>KATA PENGANTAR</b>	v
<b>DAFTAR ISI</b>	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rasional dan Perumusan Masalah	9
1.3. Tujuan Penelitian	10
1.4. Metode Penelitian	10
1.5. Kerangka Teoritik	13
<b>BAB II Prinsip-Prinsip dan Instrumen Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat: Konteks Nasional dan Internasional</b>	27
2.1. Kedudukan, Hak, dan kewajiban Masyarakat Hukum Adat dalam Hukum Nasional dan Internasional	27
2.2. Prinsip Prinsip dan Asas Asas Masyarakat Hukum Adat: dari Klasik ke Kontemporer	35
2.3. Perkembangan Legislasi terhadap Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Indonesia	43
2.4. Perkembangan Yurisprudensi terhadap Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Indonesia	45
2.5. Trend Legislasi Daerah Terhadap Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Sumatera Barat	57
2.6. Telaah Regulasi, Konvensi Internasional, dan Studi Perbandingan terhadap Perlindungan Masyarakat Hukum <sup>4</sup> Adat ( <i>Indigenous People</i> )	63
<b>BAB III Potret dan Peluang Hukum dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Terhadap Hak Ulayat Nagari di Bidang Hukum Agraria</b>	81

3.1 Potret Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Hukum Agraria di Sumatera Barat	81
3.2 Peluang Hukum Ke Depan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Hukum Agraria di Sumatera Barat	97
<b>BAB IV Potret dan Peluang Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Terhadap Hak Ulayat Nagari di Bidang Pemerintah Desa</b>	117
4.1 Potret Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Hukum Pemerintahan Desa di Sumatera Barat	117
4.2 Peluang Hukum Ke Depan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Pemerintahan Desa di Sumatera Barat	129
<b>BAB V Potret dan Peluang Hukum Dalam Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengelolaan Hak Ulayat Nagari di Bidang Kehutanan</b>	133
5.1 Potret Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Kehutanan di Sumatera Barat	133
5.2 Peluang Hukum Ke Depan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Kehutanan di Sumatera Barat	148
<b>BAB VI PENUTUP</b>	155
6.1 Kesimpulan	155
6.2 Saran dan Rekomendasi	157
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	159



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

*“...try to bear in mind that law is a concentrated expression of the history, culture, social value and the general consciousness and perceptions of a given people. No two national legal systems are exactly alike. Law is a form of cultural expression and is not readily transplantable from one culture to another without going through some process of indigenization...”* [Mary Ann Glendon, dkk, *Comparative Legal Traditions, Minnesota*]<sup>1</sup>

Beberapa negara agraris dengan sistem pertanian dan pengolahan terbaik di dunia menjustifikasi bahwa sumber daya agraria merupakan andalan devisa penerimaan suatu negara. Itu sebabnya, keberadaan sumber daya agraria menjadi perhatian serius dari Pemerintah pada masing-masing negara, tak terkecuali di Negara Indonesia. Sebab, secara konstitusional Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945<sup>2</sup> telah menyebutkan bahwa negara diberikan kewenangan dan kebebasan untuk mengatur, membuat kebijakan, mengelola serta mengawasi pemanfaatan air, bumi, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>3</sup>

Dari ketentuan konstitusi tersebut dapat disinyalir bahwa selain kekuasaan, negara juga memperoleh kewajiban untuk mengatur kepemilikan dan menentukan kegunaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.<sup>4</sup> Peralasan sumber daya agraria di pelbagai sektor seperti pertanian, perkebunan, kehutanan, pertambangan dan lain-lain merupakan komoditas unggulan dalam menopang pembangunan perekonomian nasional Indonesia, baik dari sudut pandang pemasukan devisa negara maupun dari sudut pandang

---

1 Mary Ann Glendon, Paolo G. Carozza, dan Colin P. Picker, 1982, *Comparative Legal Traditions: Text, Materials, and Cases on Western Law. 3rd Edition*, Minnesota : West Publishing Company, Hal. 237.

2 Lihat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi : Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

3 Yance Arizona, 2014. *Konstitusionalisme Agraria*, Yogyakarta : STPN Press, Hal. 8.

4 Maria S.W. Sumardjono, 2006. *Kebijakan Pertanian: Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, Hal. 55.

peningkatan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan, dengan cara membuka lapangan kerja yang sangat terbuka luas.<sup>5</sup> Menariknya, potensi sumber daya agraria yang menjanjikan tersebut, mayoritas tersebar di ruang-ruang hidup persekutuan masyarakat hukum adat yang notabene berada dalam cakupan hak ulayat masyarakat hukum adat.

*Pertama*, bila kita memotret di sektor pertanahan yang bersinggungan dengan masyarakat hukum adat yang populer disebut sebagai tanah ulayat sampai detik ini juga masih mengalami persoalan baik secara konseptual normatif maupun implementatif. Sebagaimana layaknya setiap klaim atas sebidang tanah, ketika berbicara tentang hak ulayat Masyarakat Hukum Adat, fokus utamanya adalah: (a) siapa subjek/ pemegang haknya; (b) di mana objeknya (letaknya, luasnya, batas-batasnya); dan (c) apa hubungan hukum antara subjek dengan objek tersebut.<sup>6</sup> Menurut Pasal 2 UUPA dan ditegaskan lebih lanjut dalam Penjelasan Umum terdapat 3 (tiga) entitas tanah dalam hubungan hukum antara negara dengan tanah yang meliputi tanah negara, tanah hak, dan tanah ulayat.<sup>7</sup> Namun, ironinya tampaknya yang sama sekali belum tuntas adalah pembahasan tentang tanah (hak) ulayat.

Ketidaktuntasan pembahasan itu antara lain dapat dilihat pada: (a) fokus pembahasannya adalah pada pengakuan keberadaan hak ulayat; (b) mayoritas pembahasan dan/atau peraturan perundang-undangan mengawali eksistensi hak ulayat dengan penentuan subjek hak ulayat. Pembahasan yang berkulat pada masalah teknis itu kemudian menjebak alam pikiran menjadi *pertama*, bahwa pengakuan itu merupakan syarat keberadaan hak ulayat dan harus ada wadah untuk pengakuan tersebut dalam bentuk Peraturan Daerah (lihat berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hak ulayat MHA). *Kedua*, persyaratan tentang keberadaan itu pada umumnya menafikan aspek sosio-antropologis suatu MHA.<sup>8</sup>

*Ketiga*, belum dipahaminya secara utuh tentang pemilahan hak ulayat berdasarkan kewenangan yang dipunyai oleh MHA-nya; bahwa

---

5 Supriadi, 2011, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, Hal. 544

6 Maria S.W. Soemardjono. 2010, *Agenda yang Belum Selesai, Refleksi Atas Berbagai Kebijakan Pertanahan*. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Hal. 21.

7 Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta.

8 Pusat Kajian Hukum Agraria dan Adat (PAgA) Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2020, *Laporan Eksklusif Kegiatan Inventarisasi Tanah Ulayat di Sumatera Barat dan Kalimantan Tengah*, Kementerian ATR/BPN RI, Jakarta, Hal. 99.

ada hak ulayat yang kewenangan MHA-nya berunsur publik sekaligus privat, dan ada yang hanya berunsur privat semata.<sup>9</sup> Kelompok yang pertama mempunyai kewenangan untuk mengatur secara bersama hubungan hukum dan perbuatan hukum terkait tanah ulayat yang bersangkutan. Kewenangan privatnya ada pada penekanan bahwa hak ulayat itu merupakan kepunyaan bersama. Adapun kelompok kedua menegaskan bahwa kewenangan privat semata itu merupakan kewenangan untuk bersama-sama menguasai dan memanfaatkan hak bersama itu. Keempat, ketidaktepatan anggapan bahwa objek hak ulayat itu hanya berupa tanah. Hak ulayat sebagai ruang hidup MHA meliputi tanah dan segala sesuatu yang ada di atas tanah tersebut (hutan, tebat, dll).<sup>10</sup>

Itu sebabnya, menjawab sejumlah persoalan terkait tanah ulayat dimaksud, Pasal 19 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA sesungguhnya telah memberikan rambu agar seluruh bidang tanah di Indonesia diadministrasikan melalui kegiatan pendaftaran tanah, tak terkecuali disini tanah ulayat. Hal tersebut sejalan yang dikemukakan oleh Jaap Zevenbergen, *"...A good cadastre will be the best complement of my civil law code to achieve systematic order in the area of real estate property. The plans must be so developed and be made so exact that they will permit at any time to define and record the boundaries of land property limits and to prevent the confusion or law suits otherwise arising. for it meant a secure guarantee of land owership, providing for every citizen certainty of independence. Once the cadastre has been compiled every citizen can for himself control his own affairs, and need not fear arbitrariness of the authorities..."*<sup>11</sup>

Dalam praktik administrasi pertanahan di Indonesia, pendaftaran tanah mempunyai arti penting dan mempunyai benefit dalam pelbagai aspek kehidupan masyarakat.<sup>12</sup> Hal ini tentu saja semata-mata dalam rangka memberikan kepastian hukum bagi seluruh masyarakat hukum adat yang masih memiliki tanah ulayat.<sup>13</sup>

Oleh karena itu, sebagai provinsi yang masih sangat kental kesatuan masyarakat hukum adat beserta ulayatnya, maka perlindungan

---

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*

11 Jaap Zevenbergen, 2002, *Systems and Land Registration, Aspect and Effects*, NCG Nederlandse Commissie voor Geodesie Netherlands Geodetic Commission, Delft, Hal. 26.

12 Multi dimensi pemaknaan tanah mengakibatkan dalam penyelenggaraan urusan pertanahan menjadi kompleks dan merupakan masalah lintas sektoral, serta dari sudut pandang hak individual, kepemilikan tanah merupakan komponen dari hak asasi manusia

13 Kurnia Warman, 2006, *Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik*, Andalas University Press, Padang. Hal. 54

masyarakat hukum adat terhadap hak ulayatnya menjadi suatu hal yang urgen.<sup>14</sup> Apalagi Sumatera Barat dianggap sebagai provinsi yang masih mempunyai tanah ulayat yang cukup luas dibandingkan provinsi-provinsi lain di Indonesia. Di Sumatera Barat umumnya dan Minangkabau khususnya, istilah desa itu dinamakan dengan “Nagari”.<sup>15</sup> Nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Artinya, nagari merupakan suatu bentuk pemerintahan berdasarkan adat Minangkabau dengan struktur dan susunan yang asli yakni adat Minangkabau, disamping melaksanakan pemerintahan secara umum dalam NKRI.<sup>16</sup>

Pola demikian telah menciptakan nuansa baru yaitu pemerintahan yang berkarakter lokal sesuai dengan aspirasi masyarakat dan keragaman daerah (*pluralism state*).<sup>17</sup> Di samping itu, dalam konteks bernagari pun, wujud dari kewenangan desa terhadap hak asal usul salah satunya adalah berupa kewenangan nagari untuk menguasai pengelolaan aset (sumber daya alam, tanah ulayat, tanah kas desa) di nagari sebagaimana yang dijelaskan dalam UU Desa.<sup>18</sup> Dengan diakuinya hak usul nagari tersebut, sama juga artinya negara mengakui keberadaan sumber daya alam dan ulayat nagari sebagai aset nagari. Dari pemahaman ini, dapat dimaknai bahwa secara yuridis sosiologis, nagari memiliki otonomi dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang ada di nagari. Atas dasar itu, untuk memperkokoh kedudukan penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam oleh masyarakat adat yang ada di nagari yang dikemas dalam bentuk hak ulayat nagari tersebut, maka wajib dilindungi dengan pelbagai mitigasi-mitigasi secara hukum.

Sejumlah alasan membenarkan bahwa perlindungan masyarakat hukum adat menjadi sebuah keniscayaan dalam kehidupan ber hukum dan berkonstitusi. Pasalnya, jauh sebelum negara Republik Indonesia berdiri, telah hidup bermacam-macam masyarakat adat dalam komunitas-komunitas yang tersebar di seantero Nusantara. Masyarakat adat merupakan komunitas yang hidup berdasarkan asal-

14 Helmy Panuh, 2012, *Peranan Kerapatan Adat Nagari Dalam Proses Pendaftaran Tanah Adat di Sumatera Barat*, Jakarta: Rajawali Pers, Hal. 20.

15 *Ibid.*

16 Musyair Zainuddin, 2010. *Implementasi Pemerintahan Nagari Berdasarkan Hak Asal Usul Adat Minangkabau*, Ombak, Yogyakarta, Hal. 4.

17 Frans and Keebet Beckmann-Benda, 2001, *Recreating The Nagari: Desentralisation in West Sumatra*, Max Planck Institute for Social Anthropology, Germany.

18 Ni'matul Huda, 2015. *Hukum Pemerintahan Desa, Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Malang, Hal. 254.

usul leluhur secara turun-temurun di atas suatu wilayah adat, yang memiliki kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam, kehidupan sosial budaya yang diatur oleh hukum adat, dan lembaga adat yang mengelola keberlangsungan kehidupan masyarakat. Kebijakan dan sikap pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan sering secara sistematis mengganggu kebudayaan masyarakat adat yang kehidupannya sangat tergantung dengan sumberdaya yang terkandung dalam tanah ulayat.<sup>19</sup>

Kebijakan pembangunan yang semata-mata berorientasi dan mengejar pertumbuhan ekonomi dengan menggunakan paradigma pembangunan yang berbasis pemerintah melalui dukungan instrumen hukum yang bercorak represif, pada akhirnya akan menimbulkan ongkos pembangunan (*cost of development*) yang sangat mahal, tidak hanya ongkos ekologi (*ecological cost*) berupa kerusakan sumber daya alam dan pencemaran lingkungan hidup dan ongkos ekonomi (*economical cost*) berupa hilangnya sumber-sumber masyarakat adat, melainkan juga ongkos sosial budaya (*social and cultural cost*) berupa kerusakan tatanan sosial dan kebudayaan masyarakat adat.<sup>20</sup>

Eksistensi hak-hak adat masyarakat adat sering dikalahkan oleh kepentingan-kepentingan golongan atau pihak-pihak tertentu dengan cara mendompleng pemerintah.<sup>21</sup> Alasan yang sering dipakai adalah pemanfaatan sumberdaya alam demi kepentingan nasional, yang dituangkan dalam kebijakan pemerintah. Penggerusan eksistensi hak-hak adat tercermin dalam kebijakan pertambangan, perkebunan, kehutanan, pemanfaatan pulau-pulau kecil, dan kebijakan pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih memihak kepentingan pemodal.<sup>22</sup>

Bila kita mengambil contoh di sektor perkebunan saja misalnya, Berdasarkan data Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian Tahun 2022, lahan sawit di Indonesia mencapai 14,23 juta hektare (ha). Angka tersebut terdiri atas 5,8 juta ha perkebunan rakyat, 635 ribu ha perkebunan besar negara, dan 7,88 juta ha perkebunan besar swasta. Tentu tidak dapat dipungkiri bahwa dalam pembukaan

---

19 Kurnia Warman. 2010, *Hukum Agraria Dalam Masyarakat Majemuk, Dinamika Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara di Sumatera Barat*. HuMa-Jakarta, Van Vollenhoven Institute Leiden University, KITLV-Jakarta, Jakarta.

20 Julius Sembiring, 2016, *Dinamika Pengaturan dan Permasalahan Tanah Ulayat*, STPN Press, Yogyakarta, Hal. xiv.

21 *Ibid*.

22 Rikardo Simarmata dan Bernadinus Steni. 2017, *Masyarakat Hukum Adat Sebagai Subjek Hukum : Kecakapan Hukum Masyarakat Hukum Adat dalam Lapangan Hukum Privat dan Publik*. The Samanda Institute, Jakarta.

lahan untuk pendirian usaha perkebunan membutuhkan pengurusan dokumen hukum dan upaya pemerintah dalam memberikan legalitas suatu perusahaan perkebunan untuk didirikan. Data dari kompilasi berbagai sumber Sawit Watch, menunjukkan bahwa hampir semua pemerintah propinsi di Indonesia, termasuk Sumatera Barat telah merencanakan untuk membuka dan memperluas lahan perkebunan kelapa sawit hingga mencapai lebih dari 19.8 juta ha.

Tentu untuk memenuhi kebutuhan ekspansi perkebunan swasta berskala besar yang “lapar tanah” ini, sejak lama pemerintah telah menyediakan desain mekanisme hukum dan alas hak yang dikenal dengan istilah “Hak Guna Usaha (HGU)”. Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu paling lama 25 tahun, guna kepentingan perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Meskipun dalam ketentuannya, tanah-tanah yang dapat diberikan HGU adalah tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh negara, tidak berarti diatas tanah-tanah yang akan diberikan HGU diatasnya merupakan tanah yang bebas dari hak orang lain atau tanah negara bebas. Sebab, tanah-tanah bakalan HGU atau yang telah ber-HGU, seringkali terdapat klaim hak atas tanah dari pihak lain, terutama klaim dari Masyarakat Hukum Adat.

Berdasarkan Catatan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), peningkatan kekerasan terhadap petani yang sangat signifikan. Peningkatan ini tidak terlepas dari mulai berlakunya UU yang selama ini telah dikecam oleh kelompok masyarakat sipil karena membuka pintu kekerasan terhadap petani seperti UU Perkebunan, UU Kehutanan, UU Pertambangan Mineral dan Batubara, termasuk kehadiran UU Cipta kerja yang menuai penolakan sampai saat ini. Tentu saja masalah-masalah sosial yang diawali dengan pengambilalihan lahan-lahan masyarakat hukum adat karena ekspansi perkebunan ini akan kembali meningkat. Hal itu seringkali terjadi di banyak daerah di Sumatera Barat yang kental akan kesatuan masyarakat hukum adatnya seperti di Kabupaten Agam dan Pasaman Barat.

Hal yang sama juga terjadi di Sektor Kehutanan, di mana konflik kehutanan di Provinsi Sumatera Barat juga cukup meresahkan masyarakat. Salah satu contoh, misalnya apa yang terjadi di Nagari Aia Bangih, Kabupaten Agam, di mana dalam Pengelolaan Hutan Nagari Aia Bangih, Kawasan hutan Nagari Aia Bangih dikelola oleh 5 subjek pengelola yaitu LPHN Nagari Aia Bangih, HKM KTH Talang

Putih, PT. BTN, TORA Revisi IV dan PT Bakrie Nusantara Corporation.<sup>23</sup> Namun, ironinya tidak ditemukan lagi subjek pengelola hutan nagari. Pemerintah Nagari Air Bangis justru mengakui bahwa hutan yang ada di Nagari Air Bangis tidak dikuasai oleh pemerintah nagari lagi. Namun, dikuasai oleh masing-masing individu dan badan usaha yang mendapatkan izin pengelolaan dari pusat. Ditemukan ada 3 badan usaha yang masih memiliki HGU di hutan air bangis.<sup>24</sup>

Ketiga perusahaan tersebut mengelola perkebunan sawit. Sehingga dengan kondisi itu, seringkali memicu konflik di tengah masyarakat hukum adat di nagari tersebut.<sup>25</sup> Bahkan, dalam penyelesaian konflik dan sengketa yang terjadi Nagari Air Bangis tidak mempunyai pihak yang bertanggung jawab untuk menyelesaikan konflik atau sengketa tersebut, karena menurut pengakuan wali nagari air bangis konflik yang terjadi di Air Bangis tersebut masih berlangsung sampai sekarang, sebab pemerintah nagari pun juga sangat berhati-hati dalam penyelesaian sengketa dan cenderung meredam sengketa tanpa penyelesaian. Begitu mirisnya keberlangsungan hidup masyarakat hukum adat yang hidup berdampingan dengan alam, disebabkan tidak adanya jalan keluar terhadap penyelesaian konflik agraria yang berkepanjangan.

Padahal Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA) telah memberikan ruang bagi implementasi Hak Ulayat Masyarakat adat seperti terdapat pada Pasal 3 UUPA yang menentukan:

*"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".*

---

23 Kurnia Warman, Yuliandri, Eri Gas Eka Putra dkk, 2022. *Pengelolaan Hutan Nagari : Dari Nagari untuk Indonesia*, Universitas Andalas Press, Padang, Hal. 87.

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*

Selanjutnya pada Pasal 5 disebutkan sebagai berikut:

*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.*

Kedua pasal tersebut memberikan titik tekan pada kata sepanjang masih ada dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Pada dua kalimat itulah negara kemudian mengunci pengakuan terhadap kepemilikan masyarakat adat terhadap sumberdaya agraria dan sumberdaya alamnya. Pengaturan yang demikian, sampai saat ini menimbulkan berbagai dampak lapangan, baik yang berakar dari siapa yang berhak menyatakan bahwa masyarakat adat masih ada maupun dampak berupa masyarakat adat seperti pengambil alihan kepemilikan masyarakat adat terhadap ulayatnya dan membuat masyarakat adat seolah-olah tidak punya hak terhadap miliknya sendiri.

Politik hukum seperti ini banyak menimbulkan sorotan tajam terhadap negara khususnya perlakuan-perlakuan pemerintah dan pemilik modal terhadap masyarakat hukum adat. Apalagi tidak banyak aturan pelaksana yang dibuat untuk lebih memperjelas pengakuan terhadap masyarakat adat atas pemilikannya. Sebaliknya peraturan-peraturan yang mengatur hak pemerintah untuk mengelola sumber agraria dan sumberdaya alam yang akhirnya mereduksi hak ulayat masyarakat adat semakin banyak.

Berangkat dari semua itu, maka perlu kiranya untuk menginventarisasi semua peluang dalam memberikan perlindungan masyarakat hukum adat sekaligus merumuskan sejumlah instrumen dalam rangka melindungi hak-hak konstitusional masyarakat hukum adat yang mungkin saat ini dapat dikatakan kaum yang minoritas dalam menyikapi setiap kebijakan penyelenggara negara. Instrumen tersebut akan di gagas dalam bentuk pengembangan model perlindungan hukum dan pemberdayaan yang berbasis pada prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Sebab, fokus kita sekarang sudah sepatutnya melihat persoalan ini dari hulu, yaitu dengan mencari akar masalah dari setiap konflik yang



mencuat di pelbagai daerah. Gagasan dan kebijakan ini diharapkan tidak hanya mampu memberikan perlindungan dan kesejahteraan masyarakat terhadap kepemilikan hak ulayat tetapi ini merupakan upaya meminimalisir tindakan kesewenang-wenangan pemerintah dalam menerbitkan setiap kebijakan yang bersentuhan langsung dengan hajat hidup masyarakat hukum adat yang masih amat eksis hak ulayatnya. Itu sebabnya, tuntutan akan pengakuan, perlindungan dan penghormatan akan hak-hak MHA menemukan landasan filosofis dalam wacana hak asasi manusia baik dalam kerangka yuridis, historis maupun sosio-kultural menjadi suatu keharusan di era demokratis ini. Hal ini dalam rangka mendorong pengakuan, perlindungan dan penghormatan hak-hak MHA sebagai perwujudan keadilan dalam pembangunan berbasis sumber daya alam yang terus menggemakan dalam beberapa dekade terkini.

Sebab, dalam hubungan dengan tuntutan keadilan dari perspektif hak, terdapat sejumlah tantangan yang serius dalam pembangunan nasional dan daerah. Salah satu tantangan tersebut adalah aspek 'kepentingan orang banyak' atau kepentingan publik, yang secara legal dapat mengatasi klaim-klaim hak yang bersifat lokal dan individual. Tantangan ini berkaitan langsung dengan isu perlindungan dalam perspektif HAM bagi MHA dan hak-hak mereka.

Mempertimbangkan pentingnya gagasan dan upaya tersebut, maka Pusat Kajian Hukum Agraria dan Adat (PAgA) Fakultas Hukum Universitas Andalas bersama dengan Yayasan Masyarakat Kehuatan Lestari (YMKL) perlu melakukan penelitian komprehensif berupa Riset *Desk Study* yang berjudul, "**Peluang Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Guna Pemulihan Hak Ulayat Nagari Di Sumatera Barat**".

## **1.2. Rasional dan Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, setidaknya terdapat 3 (tiga) rumusan masalah yang dapat menjadi pagar dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimana Potret dan Peluang Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Hukum Agraria di Provinsi Sumatera Barat?
2. Bagaimana Potret dan Peluang Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam

Bidang Pemerintahan Desa di Provinsi Sumatera Barat?

3. Bagaimana Potret dan Peluang Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Kehutanan di Provinsi Sumatera Barat?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk melihat, menganalisis dan menemukan Potret dan Peluang Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Hukum Agraria di Provinsi Sumatera Barat.
2. Untuk melihat menganalisis dan menemukan Potret dan Peluang Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Pemerintahan Desa di Provinsi Sumatera Barat.
3. Untuk melihat menganalisis dan menemukan Potret dan Peluang Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Kehutanan di Provinsi Sumatera Barat.

### **1.4. Metode Penelitian**

Metode penelitian dikemukakan jelas dan sistematis sesuai keperluan. Dalam metode penelitian ini, dikemukakan pula peran masing-masing periset dari perguruan tinggi/lembaga dan periset mitra yang bekerja sama. Jelaskan adanya perbaikan tata kelola, harmonisasi sosial keagamaan, maupun pelestarian budaya dengan melakukan studi kelayakan (melampirkan studi kelayakan).

#### **1. Metode Riset**

Untuk menjawab pertanyaan penelitian sebagaimana diuraikan sebelumnya, penelitian akan menggunakan metode *mixed legal study* atau dikenal juga dengan *sosio legal reserach*, yaitu kombinasi antara metode penelitian hukum doktriner atau normatif dengan metode penelitian hukum empirik atau yuridis sosiologis. Menurut Sunaryati Hartono, dalam penelitian hukum normatif dapat mencari asas hukum, teori hukum dan pembentukan asas hukum baru. Sedangkan menurut Bagir Manan, penelitian normatif adalah

penelitian terhadap kaedah dan asas hukum yang ada yang menitikberatkan penelitian terhadap data kepustakaan atau di sebut dengan data sekunder.<sup>26</sup>

Metode pendekatan yuridis normatif digunakan dengan maksud untuk membahas ketentuan peraturan perundang-undangan nasional berkaitan dengan penyusunan peraturan daerah. Pada objek yang sama kami juga akan melakukan pendekatan normatif empiris pada dasarnya pendekatan ini merupakan penggabungan antara pendekatan hukum normatif dengan adanya penambahan berbagai unsur empiris.<sup>27</sup> Metode penelitian normatif-empiris akan menitikberatkan pada implementasi (fakta) ketentuan hukum normatif (undang-undang) pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam suatu masyarakat.

## **2. Spesifikasi Riset**

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis, karena bertujuan untuk memberi gambaran mengenai fakta-fakta disertai analisis yang akurat mengenai peraturan perundang-undangan yang berlaku dihubungkan dengan teori-teori hukum dan praktik dari pelaksanaan tinjauan tentang Bagaimana Potret dan Peluang Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Hukum Agraria di Provinsi Sumatera Barat. Lalu kedua, Bagaimana Potret dan Peluang Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Pemerintahan Desa di Provinsi Sumatera Barat. Terakhir, Bagaimana Potret dan Peluang Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Kehutanan di Provinsi Sumatera Barat.

## **3. Teknik Pengumpulan Data**

### **a. Studi Dokumen**

Studi Dokumen ini dilakukan terhadap data sekunder untuk mendapatkan landasan teoritis, berupa hukum positif, pendapat-pendapat atau tulisan para ahli atau pihak lain berupa informasi baik dalam bentuk formal maupun melalui naskah resmi. Dalam metode tersebut,

---

26 Suratman dan Philips Dillah, 2012. *Metode Penelitian Hukum*, CV. Alfabeta, Bandung, Hal.115.

27 Peter Mahmud Marzuki, 2007. *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, Cetakan 3, Pranada Media Group, Jakarta, Hal. 137.

pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen (pustaka) dan studi lapangan. Studi dokumen dilakukan untuk tujuan:

1. Menginventarisasi peraturan perundang-undangan terkait, khususnya peraturan perundang-undangan terkait Perlindungan Masyarakat Adat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat baik dalam konteks internasional, nasional dan lokal.
2. Menginventarisasi Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung khususnya putusan yang berkaitan dengan Perlindungan Masyarakat Adat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat.
3. Mengetahui konsistensi berbagai peraturan perundang-undangan tersebut.
4. Menelusuri potret dan sejauh mana Perlindungan Masyarakat Adat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat dilaksanakan oleh Pemerintah.

b. Wawancara

Wawancara ini dipergunakan untuk mengumpulkan data primer. Wawancara ini dilakukan dengan terlebih dahulu menyiapkan pedoman wawancara yang disiapkan kepada para pihak terkait seperti wawancara dengan beberapa Pakar Hukum, Sosial dan Antropologi. Di samping itu, dalam penelitian ini juga akan mewawancari Perangkat Nagari dan Ketua Kerapatan Adat Nagari di beberapa objek penelitian.

#### **4. Metode Analisa Data**

Pada metode analisis data, untuk menganalisis data dan menarik kesimpulan dari hasil penelitian, kedua bahan hukum, yaitu data primer dan data sekunder di analisis dengan metode kualitatif, yang dimaksudkan sebagai analisis data yang bertitik tolak pada usaha-usaha penemuan asas-asas dan informasi-informasi yang berkaitan Setelah data terkumpul dan dirasa telah cukup lengkap, maka tahap selanjutnya adalah mengolah dan menganalisis data. Teknik analisis data yang dipakai adalah teknik analisis kualitatif, dimana setelah semua data terkumpul, maka dilakukan

pengolahan, penganalisisan dan pengkonstruksian data secara menyeluruh.

Setelah data diolah langkah selanjutnya dilakukan interpretasi data untuk menarik kesimpulan dari kenyataan yang ditemui di lapangan. Uraian dan kesimpulan dalam menginterpretasikan data hasil penelitian akan dihubungkan dengan teori-teori, pendapat-pendapat dan aturan-aturan formal yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya. Selanjutnya data tersebut akan disajikan dalam bentuk deskriptif, yaitu menggambarkan kembali hasil-hasil penelitian untuk menjelaskan permasalahan sampai pada suatu kesimpulan.

## **1.5. Kerangka Teoritik**

### **1.5.1. Teori Perlindungan Hukum**

Dengan hadirnya hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berguna untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang biasa bertentangan antara satu sama lain. Maka dari itu, hukum harus bisa mengintegrasikannya sehingga benturan-benturan kepentingan itu dapat ditekan seminimal mungkin.<sup>28</sup> Pengertian terminologi hukum dalam Bahasa Indonesia menurut KBBI adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa ataupun pemerintah, undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat, patokan atau kaidah tentang peristiwa alam tertentu, keputusan atau pertimbangan yang ditetapkan oleh hakim dalam pengadilan, atau vonis Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.<sup>29</sup> Adapun pendapat yang dikutip dari beberapa ahli mengenai perlindungan hukum sebagai berikut :

1. Menurut Satjipto Rahardjo perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.

---

28 Philipus M.Hadjon, 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada Univerty Press, Yogyakarta, Hal. 298

29 Achmad Ali, 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana, Jakarta, Hal. 63.

2. Menurut Setiono perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.
3. Menurut Muchsin perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasrakan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.
4. Menurut Philipus M. Hadjon Selalu berkaitan dengan kekuasaan. Ada dua kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungan dengan kekuasaan pemerintah, permasalahan perlindungan hukum bagi rakyat (yang diperintah), terhadap pemerintah (yang memerintah). Dalam hubungan dengan kekuasaan ekonomi, permasalahan perlindungan hukum adalah perlindungan bagi si lemah (ekonomi) terhadap si kuat (ekonomi), misalnya perlindungan bagi pekerja terhadap pengusaha.

Lebih lanjut, menurut R. La Porta dalam *Journal of Financial Economics*, bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh suatu negara memiliki dua sifat, yaitu bersifat pencegahan (*prohibited*) dan bersifat hukuman (*sanction*).<sup>30</sup> Bentuk perlindungan hukum yang paling nyata adalah adanya institusi-institusi penegak hukum seperti pengadilan, kejaksaan, kepolisian, dan lembaga-lembaga penyelesaian sengketa diluar pengadilan (non-litigasi) lainnya. Perlindungan yang di maksud dengan bersifat pencegahan (*prohibited*) yaitu membuat peraturan , Sedangkan Perlindungan yang di maksud bersifat hukuman (*sanction*) yaitu menegakkan peraturan. Di samping itu, dalam perlindungan hukum disediakan suatu wadah yang disebut dengan sarana perlindungan hukum. Sarana perlindungan hukum di bagi menjadi dua macam yaitu sebagai berikut:<sup>31</sup>

- a. Sarana Perlindungan Hukum Preventif, Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang

---

30 Phillipus M. Hadjon, 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, Hal.29.

31 Satjipto Raharjo, 2000. *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, Hal.53.

definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

- b. Sarana Perlindungan Hukum Represif, Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Peradilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum.

### **1.5.2. Konsepsi Hak Menguasai Negara**

Secara normatif, politik hukum penguasaan sumberdaya alam Indonesia termuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*". Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini mengandung perintah kepada negara agar bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan sebesar-besarnya untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Perkataan "menguasai" dalam Pasal 33 ayat (3) bukanlah berarti dimiliki oleh negara, akan tetapi merupakan pemberian kewenangan kepada negara untuk pada tingkatan tertinggi:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- 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 (Pasal 2 ayat 2 UUPA).

Wewenang mengatur yang dimiliki oleh negara itu digunakan dan ditujukan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kemakmuran yang akan dicapai adalah kemakmuran untuk sebanyak mungkin orang tanpa melanggar hak orang lain. Dewasa ini, ada fenomena yang menafsirkan hak menguasai negara secara keliru. Hak menguasai negara lebih cenderung diartikan dalam tataran negara sebagai pemilik dari bumi, air dan ruang angkasa. Hak menguasai negara tidak lagi ditempatkan secara proporsional. Untuk itu, muncul gagasan untuk membatasi wewenang hak menguasai negara tersebut. Maria S.W. Sumardjono menghendaki agar kewenangan hak menguasai negara dibatasi oleh 2 (dua) hal, yaitu :<sup>32</sup>

- a. Tidak boleh melanggar hak-hak dasar manusia yang dijamin oleh UUD 1945
- b. Tidak boleh melanggar tujuan hak menguasai negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA yaitu semua peraturan perundang-undangan pertanahan harus ditujukan pada sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Berdasarkan ketentuan UUPA, hak menguasai dari negara tersebut pelaksanaannya dapat dikuasakan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat hukum adat melalui *medebewind* (tugas pembantuan). Dengan demikian, dapat dipahami bahwa hak menguasai negara itu merupakan kewenangan dari Pemerintah Pusat yang pelaksanaannya dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan Masyarakat hukum adat melalui pola tugas pembantuan.

Dengan ditetapkan dan digunakannya asas hak menguasai negara ini, *mutatis mutandis* melepaskan asas domein yang dipakai sebelumnya berdasarkan hukum agraria lama (kolonial). Asas domein berpijak dari konsep, negara adalah pemilik atas sumberdaya alam yang ada di negara. Dalam hal ini, negara bebas mengatur dan memberikan hak atas sumberdaya alam itu kepada pihak lain. Hal ini jelas bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan azas negara yang merdeka dan modern.

Berbeda dengan asas domein, dalam konsep hak menguasai negara, penguasaan sumberdaya alam oleh negara haruslah ditujukan untuk

---

32 Maria SW Sumardjono, 2005. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, PT. Kompas Gramedia Utama, Jakarta, Hal. 227



mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Bukan ditujukan untuk kepentingan penguasa dan pengusaha. Kekuasaan Negara tersebut mencakup semua bumi, air dan ruang angkasa, baik yang sudah dihaki oleh Badan Hukum atau individu maupun yang tidak. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak, dibatasi oleh isi dari hak itu. Artinya, sampai seberapa besar Negara memberikan kekuasaan kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan haknya, sampai disitu pula batas kekuasaan Negara.

Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Atas dasar itu, Negara dapat memberikan sesuatu hak kepada seseorang atau badan-hukum sesuai dengan peruntukan dan keperluannya.

Dalam pada itu, kekuasaan Negara atas tanah-tanah inipun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataannya hak ulayat itu masih ada. Lebih lanjut, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, Mahkamah memberikan tafsir mengenai Hak Menguasai Negara sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 33 (3) UUD 1945 yang mencakup;

<b>Hak Menguasai Negara</b>	<b>Bentuk Konkret</b>
Merumuskan kebijakan ( <i>beleid</i> )	(1) acuan atau program-program Pemerintah; (2) yang ditentukan dengan tahapan-tahapan antara lain perumusan masalah ( <i>defining problem</i> ); agenda kebijakan; pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah; dan penetapan kebijakan; (3) untuk mencapai tujuan negara.
Melakukan pengaturan ( <i>regelendaad</i> )	Fungsi pengaturan oleh negara ( <i>regelendaad</i> ) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah ( <i>eksekutif</i> ).
Melakukan pengurusan ( <i>bestuurdaad</i> )	Fungsi pengurusan ( <i>bestuurdaad</i> ) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan ( <i>vergunning</i> ), lisensi ( <i>licentie</i> ), dan konsesi ( <i>concessie</i> )".

Melakukan pengelolaan ( <i>beheerdaad</i> )	Pengelolaan ( <i>beheersdaad</i> ) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham ( <i>share-holding</i> ) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara c.q. Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
Melakukan pengawasan	Adanya tindakan pengawasan oleh negara setidaknya membutuhkan unsur-unsur berikut: (a) adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas; (b) adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi; (c) tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang telah dicapai dari kegiatan tersebut; (d) tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya; dan (e) untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.

Artinya dengan memberikan porsi yang proporsional antara negara dan swasta dalam penggunaan air untuk kegiatan usaha, negara tidak menegasikan kelima perannya dalam pengelolaan sumber daya air berdasarkan tafsir hak menguasai negara. Tidak ada satupun poin hak menguasai negara yang hilang akibat pembagian porsi yang jelas tersebut. Hal demikian sejalan dengan pendapat Mahkamah dalam putusan terkait *in casu* Putusan MK Nomor 063/PUU-II/2004

### 1.5.3. Konsepsi Hak Ulayat

Secara etimologi, pemakaian istilah hak ulayat di kalangan pakar hukum masih mengandung perdebatan. Terbukti dalam beberapa literatur, didapatkan istilah-istilah yang masih beraneka ragam, seperti; *beschikkingsrecht* yang dipopulerkan Van Vollenhoven, hak pertuanan dipakai oleh Supomo, hak purba digunakan oleh Djojodigono, dan hak ulayat oleh para ahli hukum seperti; Budi Harsono, Maria S.W Sumardjono, Abdurrahman, dan lain-lain.

Pada daerah lain di Indonesia, masyarakat juga cenderung menyebut hak ulayat dengan berbagai istilah dalam konteks yang berbeda pula, misalnya tanah wilayah sebagai kepunyaan (*pertuanan*-Ambon), sebagai tempat yang memberi makan (*panyampeto*-Kalimantan), sebagai daerah yang dibatasi (*pewatasan*-Kalimantan, *wewengkon*-Jawa, *prabumian*-Bali) atau sebagai tanah yang terlarang bagi orang lain (*totabuan*-Bolaang Mangondouw). Juga dijumpai istilah *torluk* (Angkola), *limpo* (Sulawesi Selatan), *muru* (Buru), *payar* (Bali), *paer* (lombok), dan *ulayat* (Minangkabau).<sup>33</sup>

Keberagaman pemakaian istilah hak ulayat di Indonesia, tampaknya juga disadari oleh Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA melalui Pasal 3, tidak membatasi diri dengan menggunakan istilah hak ulayat saja, tetapi juga membuka diri terhadap istilah lainnya dengan menggunakan terminologi "hak ulayat dan hak-hak serupa itu". Sebagai istilah teknis yuridis, UUPA tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan hak ulayat itu. UUPA hanya menjelaskan dengan merujuk kepada istilah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut *beschikkingsrecht*.

Dalam literatur hukum adat, istilah *beschikkingsrecht* diintroduksi pertama kali oleh Van Vollenhoven. Dalam bukunya yang berjudul *Miskeningen van het adatrecht*, Van Vollenhoven menyebutkan *beschikkingsrecht over den grond* (*beschikkingsrecht* atas tanah) di mana dari ciri-ciri yang dikemukakannya, *beschikkingsrecht* itu tidak hanya meliputi tanah, tetapi juga mencakup sumber daya alam lainnya, seperti hutan, air dan sumber daya alam yang meliputinya.<sup>34</sup> Van Vollenhoven sendiri mengartikan hak ulayat sebagai hak milik masyarakat hukum yang tidak dapat dilepaskan kecuali sementara

33 Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta. Hal. 186

34 Kurnia Warman, 2006, *Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik*, Andalas University Press, Padang. Hal. 54

waktu, guna kepentingan anggota-anggotanya.<sup>35</sup>

Sebagai salah seorang konseptor yang turut membidani lahirnya UUPA, Boedi Harsono mengartikan hak ulayat sebagai serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa.<sup>36</sup> Hampir senada dengan Boedi Harsono, Maria S.W Sumardjono berdasarkan laporan penelitian “integrasi hak ulayat ke dalam UUPA” tahun 1978, menyatakan, hak ulayat sebagai istilah teknis yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya ke dalam maupun ke luar.<sup>37</sup>

Dalam hal mempunyai kekuatan berlaku ke dalam, hak ulayat berlaku terhadap sesama anggota masyarakat hukum yang pengaturannya diatur sedemikian rupa dipimpin oleh Penguasa adat.<sup>38</sup> Kewajiban utama penguasa adat dalam berlakunya hak ulayat terhadap masyarakat hukum adat ialah memelihara kesejahteraan dan kepentingan anggota-anggota masyarakat hukumnya, menjaga jangan sampai timbul perselisihan mengenai penguasaan dan pemakaian tanah dan kalau terjadi sengketa ia wajib menyelesaikannya.<sup>39</sup> Seorang anggota masyarakat hukum adat tanpa diharuskan meminta izin atau memberikan sesuatu pembayaran, dapat mengambil hasil hutan, hasil sungai atau rawa-rawa, berburu dan lain sebagainya, asal hasilnya itu diperuntukkan bagi pemenuhan kebutuhan diri sendiri dan keluarganya. Kalau hasil yang diperolehnya itu untuk perdagangan, maka ia diperlakukan sebagai orang asing dan diharuskan menyerahkan sepersepuluhnya kepada Penguasa adat.

Sedangkan di dalam berlakunya ke luar, masyarakat hukum adat berhadapan dengan orang-orang luar.<sup>40</sup> Orang-orang asing dilarang masuk lingkungan tanah wilayah suatu masyarakat hukum adat, tanpa seizin Penguasa adatnya. Untuk itu, ia wajib memberikan kepadanya barang sesuatu, yang disebut pengisi adat. Orang asing dengan izin

---

35 Ricardo Simarmata, Op.Cit. Hal 57

36 Boedi Harsono, Op.Cit Hal. 185-186

37 Maria SW Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta. Hal.55

38 Maria S.W. Sumardjono, 1978, *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*, Penerbit Andi Offset, Yogyakarta. Hal 7

39 Boedi Harsono, Op.Cit. Hal 1986-1987

40 Maria SW Sumardjono, Op.Cit. Hal 7

Penguasa Adat diperbolehkan mengambil hasil hutan, berburu dan lain sebagainya di mana sebagian (biasanya sepersepuluh) dari hasil yang diperolehnya itu, harus diserahkan kepada Penguasa adat.<sup>41</sup>

Menurut Maria S.W Sumardjono, hak ulayat menunjukkan hubungan hukum antara masyarakat hukum dan tanah/wilayah tertentu dimana hubungan tersebut merupakan hubungan menguasai, bukan hubungan milik.<sup>42</sup> Obyek hak ulayat tersebut mencakup seluruh tanah seisinya, yang didalamnya termasuk tanah, perairan, tanam-tanaman dan binatang.<sup>43</sup>

Hak ulayat sebagai hak yang melekat pada masyarakat hukum adat, secara eksplisit telah diakui keberadaannya dalam UUD 1945. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dengan tegas 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 diatur dalam undang-undang. Kemudian Pasal 28I ayat (3) juga menyebutkan, identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

Jika dicermati ketentuan UUD 1945 di atas, pengakuan negara terhadap keberadaan masyarakat hukum adat beserta dengan hak-hak yang melekat padanya harus memenuhi persyaratan tertentu, yaitu: (1) sepanjang masih hidup, (2) sesuai dengan perkembangan masyarakat, (3) sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan (4) diatur dalam undang-undang. Berkaitan dengan persyaratan tersebut, Satjipto Rahardjo berpendapat:

- 1) Sepanjang Masih hidup

Persyaratan tersebut perlu diteliti dengan seksama dan hati-hati, tidak hanya menggunakan tolok ukur kuantitatif-rasional, melainkan lebih dengan empati dan partisipasi. Kita tidak semata-mata melakukan pengamatan dari luar, melainkan juga dari dalam, dengan menyelami perasaan masyarakat setempat. Metodologi yang digunakan adalah partisipatif.

- 2) Sesuai dengan perkembangan masyarakat

Syarat tersebut tidak ditafsirkan dari segi ekonomi dan

---

41 Boedi Harsono, *Op.Cit.* Hal 1990

42 Maria SW Sumardjono, *Op.Cit.* Hal 56-57

43 Maria SW Sumardjono, *Ibid.* Hal 5-8

politik, melainkan dari kacamata masyarakat setempat. Penafsiran dari kedua segi tersebut mengandung resiko untuk memaksakan (*imposing*) kepentingan raksasa atas nama perkembangan masyarakat.

3) Sesuai dengan prinsip NKRI

Masyarakat adat dengan NKRI adalah kesatuan tubuh dan tidak dihadapkan secara dikotomis. Penelitian yang dilakukan berdasarkan paradigma tersebut akan berbeda daripada yang melihat NKRI dan masyarakat adat sebagai dua entitas yang berbeda dan berhadap-hadapan.

4) Diatur dalam undang-undang

Indonesia adalah berdasar hukum. Apabila dalam negara yang demikian itu segalanya diserahkan kepada hukum, maka kehidupan sehari-hari tidak akan berjalan dengan produktif. Disarankan agar hukum itu dicerahkan dan diperkaya oleh ilmu-ilmu sosial.

Dalam UUPA, pengakuan terhadap hak ulayat juga disertai dengan persyaratan. Setidaknya ada dua persyaratan, yaitu mengenai eksistensinya dan mengenai pelaksanaannya. Hak ulayat diakui eksistensinya, bilamana menurut kenyataannya di lingkungan kelompok warga masyarakat hukum adat tertentu yang bersangkutan memang masih ada. Jika ternyata masih ada, pelaksanaannya harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasar atas persatuan bangsa. Pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.

Menurut Boedi Harsono, kriteria masih adanya hak ulayat di lingkungan kelompok warga masyarakat hukum adat tertentu diketahui dari kenyataan mengenai (1) masih adanya suatu kelompok orang-orang yang merupakan warga suatu masyarakat hukum adat tertentu, (2) masih adanya tanah yang merupakan wilayah masyarakat hukum adat tersebut, yang disadari sebagai kepunyaan bersama para warga masyarakat hukum adat itu sebagai "*lebensraum*"-nya dan (3) kepala adat dan para tetua adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warganya, sebagai pengemban tugas kewenangan masyarakat hukum adatnya, mengelola, mengatur peruntukan, penguasaan dan penggunaan tanah bersama tersebut<sup>44</sup>.

---

44 Boedi Harsono, *Op.Cit.* Hal 192

Sedangkan menurut Maria S.W Sumardjono, kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat harus dilihat pada tiga hal, yakni:

- (1) Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu subyek hak ulayat;
- (2) Adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai *lebensraum* yang merupakan obyek hak ulayat; dan
- (3) Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu<sup>45</sup>.

Lebih lanjut, Maria S.W Sumardjono berpendapat, dipenuhinya ketiga persyaratan tersebut secara kumulatif, kiranya cukup obyektif sebagai kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat, sehingga misalnya, walaupun ada masyarakat hukum dan ada tanah/wilayahnya, namun apabila masyarakat hukum tersebut sudah tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan tiga tindakan tersebut, maka hak ulayat dapat dikatakan sudah tidak ada lagi.<sup>46</sup>

Adapun isi kewenangan hak ulayat tersebut meliputi:

- (1) Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah (misalnya: untuk permukiman, bercocok tanam, berburu, tempat ibadah), persediaan (pembuatan permukiman/persawahan baru, bahan-bahan bangunan bagi rakyat), dan pemeliharaan.
- (2) Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah (misalnya hak-hak apa yang dapat dipunyai warga masyarakat)
- (3) Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berhubungan dengan tanah (misalnya: mengatur masalah pemindahan hak atas tanah: jual beli, warisan, dan lain-lain).

#### **1.5.4. Konsepsi Ulayat Nagari dalam Masyarakat Adat Minangkabau**

Menurut Sjahmunir, perkataan ulayat berasal dari Bahasa Arab yang diartikan dengan “diurusi dan diawasi”. Dengan demikian menurut Sjahmunir, hak ulayat adalah kekuasaan untuk mengurus, mengatur dan juga mengawasi. Berbeda dengan Sjahmunir, Kurnia

---

<sup>45</sup> Maria SW Sumardjono, *Op.Cit.* Hal 57

<sup>46</sup> *Ibid*, hal 57

Warman berpendapat, secara sosiologis istilah ulayat bagi orang Minangkabau pemakaiannya ditujukan untuk menyatakan tanah milik, baik milik pribadi maupun milik bersama.

Dalam hukum adat Minangkabau, ruang lingkup hak ulayat itu tidak bisa dipisah-pisahkan antara tanah, air, dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. Hal ini sesuai dengan pepatah adat Minangkabau yang menyatakan, *sekalian nego hutan tanah, mulai dari batu/pasir nan saincek, rumputik nan sahalai, jirek nan sabatang, ka atehnyo taambun jantan, ka bawah sampai takasiak bula, pangkek penghulu punyo ulayat* (sekalian yang ada di tanah hutan, mulai dari batu/pasir sebutir, rumputik sehelai, pohon jarak yang sebatang, ke atasnya sampai ke angkasa, ke bawahnya sampai ke dalam bumi adalah ulayat. Atas dasar demikian, berbicara mengenai hak ulayat berarti berbicara mengenai tanah beserta dengan seluruh isinya.

Walaupun ruang lingkup hak ulayat dalam Hukum Adat Minangkabau meliputi segala sumberdaya alam yang terdapat di atas dan di dalam bumi, namun tanah merupakan penyebutan yang paling lazim. Penyebutan istilah “tanah” seakan-akan dijadikan sebagai representasi dari seluruh sumberdaya agraria yang terdapat di lingkungan masyarakat hukum adatnya. Dalam hal ini, tanah ulayat di Minangkabau dapat diklasifikasikan dalam: (a) tanah ulayat kaum, dibawah pengawasan mamak kepala waris; (b) tanah ulayat suku, terpegang pada penghulu suku; (c) tanah ulayat nagari, dibawah pengawasan penghulu-penghulu yang bernaung dalam kerapatan nagari.

Tanah ulayat suku biasanya sudah terbagi menjadi ulayat masing-masing kaum. Jikalau tanah ulayat suku sudah habis terbagi menjadi ulayat kaum, maka bisa saja pada suatu nagari tidak dikenal adanya ulayat suku. Walaupun demikian, masih tetap ada sebidang atau beberapa bidang tanah yang masih berstatus tanah ulayat suku yang bisa dimanfaatkan oleh seluruh anggota suku. Ulayat nagari adalah tanah kekayaan nagari di luar ulayat kaum dan suku yang pemanfaatannya ditujukan untuk kepentingan anak nagari. Ulayat nagari dimiliki dan dikuasai oleh seluruh suku (penghulu-penghulu) yang terdapat dalam nagari. Proses timbulnya ulayat nagari dapat terjadi karena:

- a. belum diolahnya tanah oleh suku atau kaum (biasanya masih berupa hutan);



- b. tanah tersebut pernah diolah tetapi kemudian ditinggalkan dan kembali lagi menjadi hutan;
- c. tanah ulayat suku atau kaum yang punah garis keturunan matrilinealnya;
- d. penyerahan tanah ulayat suku atau kaum kepada nagari untuk kemudian menjadi ulayat nagari.

Dalam mencermati pembagian klasifikasi tanah ulayat tersebut di atas, Kurnia Warman mengemukakan pendapat, secara teknis yuridis yang relevan disebut dengan hak ulayat hanyalah ulayat nagari, mungkin juga ulayat suku (pada kelurahan Bodi Caniago), sedangkan ulayat kaum lebih tepat dikatakan sebagai tanah milik komunal. Pembagian 3 jenis hak ulayat yang populer selama ini dikalangan banyak penulis, secara teknis yuridis tidak bisa dipegang sepenuhnya karena bisa menimbulkan kekeliruan interpretasi.



## BAB II

# PRINSIP-PRINSIP DAN INSTRUMEN HUKUM PERLINDUNGAN MASYARAKAT HUKUM ADAT: KONTEKS NASIONAL DAN INTERNASIONAL

### 2.1 Kedudukan, Hak, dan Kewajiban Masyarakat Hukum Adat dalam Hukum Nasional dan Internasional

Secara faktual eksistensi masyarakat hukum adat telah ada dari zaman nenek moyang sampai saat ini. Hal ini dibuktikan dengan ditemukan adanya satu kesatuan masyarakat hukum adat dengan karakteristik yang telah ada sejak zaman dahulu. Oleh karena itu, masyarakat hukum adat dapat dikenal sebagai sebuah kelompok masyarakat yang teratur, bertingkah laku sebagai *kesatuan*, menetap disuatu daerah tertentu, memiliki penguasa-penguasa dan memiliki hukum adat masing-masing serta mempunyai kekayaan sendiri baik benda yang berwujud ataupun tidak berwujud, dan juga menguasai sumberdaya alam tertentu.<sup>47</sup> Dalam artian lain juga diartikan bahwasannya masyarakat hukum adat merupakan sekelompok orang yang terkait oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan karena kesamaan tempat tinggal atau atas dasar keturunan.<sup>48</sup>

Awalnya konsep masyarakat hukum adat untuk pertama kalinya diperkenalkan oleh Cornelius Van Vollenhoven, dan diteliti lebih mendalam lagi oleh muridnya yaitu Ter Haar. Dalam bukunya "*Beginselen En Stelsel van Het Adatrecht*" yang diartikan ke dalam bahasa Indonesia menjadi "Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat" Ter Haar memberikan pengertian tentang masyarakat hukum adat, sebagai berikut, "*Di seluruh kepulauan Indonesia pada tingkatan rakyat jelata, terdapat pergaulan hidup di dalam golongan-golongan yang bertingkah laku sebagai kesatuan terhadap dunia luar, lahir-batin. Golongan-golongan atau kelompok tersebut memiliki tata susunan yang tetap dan kekal dan orang-orang segolongan itu masing-masing memiliki kehidupan dalam golongan sebagai hal yang sewajarnya, dalam hal menurut kodrat alam. Tidak ada seorang pun dari mereka*

47 Taqwaddin, 2010, *Penguasaan Atas Pengelolaan Hutan Adat oleh Masyarakat Hukum Adat (Mukim) di Provinsi Aceh*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara. Hal 3

48 Limei Pasaribu, 2011, *Keberadaan Hak Ulayat dalam Masyarakat Hukum Adat Batak Toba di Kecamatan Nassau Kabupaten Toba Samosir*, (Tesis, Ilmu Hukum, Program Studi Magister Kenotariatan, USU).

yang memiliki pikiran akan pembubaran kelompok tersebut. Golongan masyarakat tersebut mempunyai pikiran akan kemungkinan pembubaran kelompok itu. Golongan masyarakat tersebut mempunyai pengurus sendiri dan harta benda milik keduniaan dan milik ghaib. Golongan-golongan demikian yang bersifat persekutuan.<sup>49</sup>

Konsep Ter Haar ini yang kemudian digunakan oleh negara-negara internasional untuk memberikan pengakuan terhadap masyarakat adatnya. Konsep ini juga telah disepakati di beberapa kesepakatan internasional, seperti: *Convention of International Labor Organisation Concerning Indigeneous and Tribal People in Independent Countries* pada tahun 1989, Deklarasi Carioca tentang Hak-Hak Masyarakat Adat pada tahun 1992, Deklarasi Bumi Rio de Janeiro pada tahun 1992, *Declaration on the Right of Asian Indigenou Tribal People Chianmai* pada tahun 1993, *De Vienna Declaration and Programme Action* yang dirumuskan oleh *United Nations World Conference on Human Rights* pada tahun 1993.

Dari beberapa kesepakatan tersebut, maka masyarakat hukum adat disebut juga dengan istilah “masyarakat tradisional” atau *the indigenous people*. Dalam Konvensi ILO 169 pada tahun 1998 memberikan definisi bahwa masyarakat hukum adat merupakan sebagai masyarakat yang berdiam diri di negara-negara merdeka dimana kondisi budaya, sosial dan ekonominya membedakan mereka dari bagian-bagian masyarakat lain di negara tersebut atau dengan hukum peraturan khusus.<sup>50</sup> Sekaligus, Konvensi ILO 169 merupakan dasar pertama bagi negara anggota untuk menciptakan regulasi yang memberikan peluang pengakuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

Di Indonesia pengakuan keberadaan terhadap masyarakat hukum adat eksistensinya diakui secara konstitusional. Hal ini diatur di dalam (UUD 1945 amandemen) yang menyatakan bahwasannya “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur di dalam Undang-Undang”.<sup>51</sup> Oleh karena itu, klausa negara ‘mengakui’ serta ‘menghormati’ eksistensi masyarakat hukum adat memiliki 4 (empat) persyaratan yuridis atau

49 Djamanat Samosir, 2103, *Hukum Adat Indonesia*, Nuansa Aulia. Hal 69 – 70

50 Abdul Halim Barkatullah, Irfani, & F.A. Abby, 2019, *Hak atas Tanah Masyarakat Adat Kalimantan Selatan*, Bandung: Nusa Media. Hal 34

51 Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

syarat konstitusional, sebagai berikut:<sup>52</sup>

- 1) Sepanjang masih ada;
- 2) Sesuai dengan perkembangan zaman dan perdaban;
- 3) Sesuai dengan prinsip negara kesatuan republik Indonesia;
- 4) Diatur dalam perundang-undangan.

Masyarakat hukum adat di Indonesia umumnya telah di atur dalam setiap tingkatan norma peraturan perundang-undangannya. Pengakuan masyarakat hukum adat juga termaktub di dalam Peraturan Dalam Negeri yang selanjutnya disebut Permendagri No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Dalam Permendagri ini menggaburkan bahwasanya negara telah memberikan peluang seluas-luasnya bagi masyarakat hukum adat untuk mendapatkan pengakuan dan perlindungan.

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) juga memberikan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat. Dimana, Pasal 3 UUPA tersebut dinyatakan sebagai berikut, *“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus 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.”*

Dalam pengertian tersebut, UUPA merincikan dengan jelas bahwasanya keberadaan masyarakat hukum adat juga identik dengan keberadaan hak ulayatnya. Dengan menggunakan konsep tersebut, UUPA secara tidak langsung mengakui kedudukan masyarakat hukum adat sebagai subyek yang memiliki hak ulayat sebagai obyek. Keberadaan hak ulayat sebagai obyek tidak mungkin akan pernah ada tanpa keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subyek.<sup>53</sup> Maka secara tidak langsung kedudukan masyarakat hukum adat dalam konstitusi Indonesia merupakan sebagai subjek hukum dan pemilik hak atas memakai, memanfaatkan, dan menjaga sumber daya alam yang berada dalam wilayah kesatuan masyarakat hukum adat tersebut.

---

52 Rikardo Simarmata, 2016, Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia, Jakarta: UNDP Regional Centre in Bangkok. Hal 51

53 Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Bab 1, Pasal 2 ayat (4).

Dari penjabaran tersebut UUPA dapat diartikan sebagai salah satu payung hukum dalam pengakuan keberadaan dan kedudukan masyarakat hukum adat. Dasar inilah yang mendorong kebijakan otonomi pemerintah masing-masing daerah di Indonesia untuk mengakui keberadaan dan kedudukan masyarakat hukum adatnya.

Pada dasarnya pembahasan tentang hak masyarakat hukum adat masih sangat kompleks. Hal ini dikarenakan hubungan masyarakat adat dengan sumber daya alam, lingkungan atau wilayah kehidupan lebih tepat dikatakan sebagai kewajiban daripada hak. Konsep hak masyarakat yang dimaksud apabila kelompok masyarakat hukum adat tersebut berhubungan dengan pihak luar, baik itu komunitas lain, pengusaha, bahkan dengan pemerintah.

Dalam *Konvensi International Labour Organization (ILO)* Tahun 1986 menyatakan bahwasannya mengatur hak-hak konstitusional masyarakat hukum adat meliputi:<sup>54</sup>

- 1) Hak untuk menentukan nasib sendiri;
- 2) Hak untuk turut serta dalam pemerintahan;
- 3) Hak atas pangan, kesehatan, habitat dan keamanan ekonomi;
- 4) Hak atas pendidikan;
- 5) Hak atas pekerjaan;
- 6) Hak anak;
- 7) Hak pekerja;
- 8) Hak minoritas dan masyarakat hukum adat;
- 9) Hak atas tanah;
- 10) Hak atas persamaan;
- 11) Hak atas perlindungan lingkungan;
- 12) Hak atas administrasi pemerintahan yang baik;
- 13) Hak atas penegakan hukum yang adil.

---

54 Kepaniteraan dan Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia., Aktualisasi Masyarakat Hukum Adat (MHA): Perspektif Hukum dan Keadilan terkait dengan status MHA dan Hak-Hak Konstitusionalnya, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2012. <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/penelitian/pdf/2-Penelitian%20MHA-upload.pdf> (diakses tanggal 12 Maret 2023)

Menurut Abdon Nababan menyebutkan dari sekian banyak kategori hak yang berhubungan dengan masyarakat adat, setidaknya ada 4 hak masyarakat yang paling disuarakan, hak-hak tersebut antara lain:<sup>55</sup>

- 1) Hak untuk “menguasai” (memiliki, mengendalikan) dan mengelola (memanfaatkan) tanah dan sumber daya alam di wilayah adatnya;
- 2) Hak untuk mengatur diri sendiri sesuai dengan hukum adat (termasuk peradilan adat) dan aturan-aturan adat yang disepakati bersama oleh masyarakat adat;
- 3) Hak untuk mengurus diri sendiri berdasarkan sistem kepengurusan/ kelembagaan adat;
- 4) Hak atas identitas, budaya, sistem kepercayaan (agama), sistim pengetahuan (kearifan) dan bahasa asli.

Dalam hal ini konstitusi tidak berbicara tentang hak-hak apa saja yang harus dipenuhi negara terhadap masyarakat hukum adatnya. Namun, didalam konstitusi hanya menjelaskan hak tersebut di istilahkan sebagai hak-hak tradisional masyarakat hukum adat. Hak-hak tradisional merupakan hak-hak yang tercipta dari, oleh dan untuk masyarakat dalam lingkup dan batas kehidupan masyarakat yang bersangkutan sebagai warisan dari para leluhur mereka, dan berguna untuk mempertahankan hidup secara alami dan berkesinambungan.<sup>56</sup>

Menurut Mahkamah Konstitusi Indonesia, hak-hak tradisional masyarakat hukum adat merupakan sebagai hak-hak khusus atau istimewa yang melekat dan dimiliki oleh sebuah kelompok masyarakat atas adanya kesamaan asal-usul (geneologis), kesamaan wilayah, dan obyek-obyek adat lainnya, dan dipraktekan dalam kehidupan masyarakatnya. Dalam hal ini, konstitusi memberikan hak-hak tradisional yang merupakan *undigorable rights* yang diberikan kepada masyarakat hukum adat yang belum mendapatkan pengakuan dan perlindungan dari negara secara sah. Namun bagi masyarakat hukum adat yang telah mendapat pengakuan dan perlindungan dari negara secara sah, maka hak-hak tradisionalnya akan diatur dan ditetapkan dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Berikut

55 Yance Arizona., *Satu Dekade Legislasi Masyarakat adat: Trend Legislasi Nasional tentang Keberadaan dan Hak-Hak Masyarakat Adat atas Sumber Daya Alam di Indonesia (1999-2009)*, Kertas Kerja Epistema No. 07/2010. Lihat [http://epistema.or.id/wp-content/uploads/2012/01/Working\\_Paper\\_Epistema\\_Institute\\_07-2010.pdf](http://epistema.or.id/wp-content/uploads/2012/01/Working_Paper_Epistema_Institute_07-2010.pdf) (diakses pada 12 Maret 2023).

56 Mahyuni, *Recognition and Acknowledgement of the State towards Indigenous Peoples Traditional Rights in the Province of South Kalimantan*, <http://mahyunish.blogspot.com/2013/09/makalah-pengakuan-dan-penghormatan.html> (diakses tanggal 12 Maret 2023)

ini merupakan beberapa hak-hak tradisional masyarakat hukum adat di Indonesia yang keberadaannya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, antara lain:<sup>57</sup>

### 1) Hak Ulayat dan Penguasa Tanah Ulayat

Hak ulayat atau *beschikkingsrecht* merupakan hak yang identik keberadaannya dengan masyarakat hukum adat. Hak Ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban sekelompok masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam wilayahnya yang merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa (*Lebensraum*).<sup>58</sup> Hal ini telah di atur dalam Pasal 3 UUPA yang berbunyi sebagai berikut:

*“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus 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.”*

Dalam hal ini dapat diartikan bahwasannya setiap masyarakat hukum adat yang diakui dan mendapatkan perlindungan dari negara, maka memiliki hak ulayat masing-masing daerah kekuasaan adatnya. Umumnya hak ulayat ini meliputi seluruh tanah di wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan, baik yang sudah di miliki oleh seseorang, maupun belum dimiliki. Oleh karena itu, dalam konsep hak ulayt tersebut dikenallah dengan tanah ulayat. Sehingga, timbul pola baru yakni masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum memiliki hak atas penguasaan tanah sekitar kaumnya (hak ulayat) dan tanah ulayat sebagai objek hak tersebut.

### 2) Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Hutan

Regulasi pengaturan tentang pemanfaatan dan pengelolaan hutan telah diatur sedemikian rupa di dalam Undang-Undang

---

<sup>57</sup> Abdurrahman, *Draft Laporan Pengkajian Hukum tentang Mekanisme Pengakuan Masyarakat Hukum Adat*, [https://www.bphn.go.id/data/documents/mechanisme\\_pengakuan\\_masy\\_hkm\\_adat.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/mechanisme_pengakuan_masy_hkm_adat.pdf). (diakses tanggal 12 Maret 2023)

<sup>58</sup> Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Djambatan. Hal 185



kehutanan, yakni di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Dalam Undang-Undang kehutanan tersebut digambarkan bahwasannya hutan negara ialah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak-hak atas tanah menurut UUPA, termasuk di dalamnya hutan-hutan yang sebelumnya dikuasai masyarakat hukum adat yang disebut hutan ulayat, hutan marga, atau sebutan lainnya.

Tergabungnya hutan-hutan yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat sebelumnya dalam satu pengertian yakni hutan negara, merupakan sebagai konsekuensi adanya hak menguasai dan mengurus oleh negara, dimana negara berperan sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, dapat melakukan kegiatan pengelolaan hutan dan pemungutan hasil hutan dengan melalui skema perhutanan sosial. Hal ini sesuai dengan amanat dari Undang-Undang tentang Kehutanan.

### 3) Hak Pengelolaan atas Ladang atau Perkebunan

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang perkebunan, menggambarkan bahwasannya keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-hak ulayat nya masih mendefinisikan bahwa masyarakat hukum adat berhak untuk pengelolaan lahan untuk perkebunan. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 12 ayat (1) dan (2), yang berbunyi:

- 1. Dalam hal Tanah yang diperlukan untuk Usaha Perkebunan merupakan Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Pelaku Usaha Perkebunan harus melakukan musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang Hak Ulayat untuk memperoleh persetujuan mengenai penyerahan Tanah dan imbalannya.*
- 2. Musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang Hak Ulayat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Dalam hal ini menjelaskan bahwasannya dalam mengelola perkebunan atau ladang tetap harus memperhatikan hak ulayat masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan hukum lebih tinggi serta kepentingan nasional.

4) Hak Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dijelaskan bahwasannya, setiap kelompok masyarakat hukum adat yang sepanjang keberadaannya masih ada dan diakui oleh negara maka berhak mendapatkan hak perlindungan dan hak pengelolaan lingkungan dari negara. Hal ini termaktub dalam Pasal 63 ayat (1) huruf t, yang berbunyi:

*“Menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup”*

5) Hak Pengelolaan Wilayah Pesisir

Dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil menyatakan bahwa mengakui hak masyarakat hukum adat untuk menglolah wilayah pesisir. Hal ini dibunyikan dalam Pasal 61 ayat (1) dan (2), sebagai berikut:

1. *Pemerintah mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak masyarakat adat, masyarakat tradisional, dan kearifan local atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun.*
2. *Pengakuan hak-hak masyarakat adat, masyarakat tradisional, dan kearifan local sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijadikan acuan dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang berkelanjutan.*

Menurut Boedi Harsono rangkaian dari hak-hak tradisional masyarakat hukum adat merupakan serangkaian dari wewenang dan kewajiban dari suatu kelompok masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa.<sup>59</sup> Dalam

59 Boedi Harsono, *Op. Cit.* Hal 185

artian lain, maksud dari perkataan boedi harsono tersebut bahwa antara hak dan kewajiban yang dimiliki masyarakat hukum adat memiliki hubungan yang korelatif. Hak yang ada pada sekelompok masyarakat hukum adat ini mewajibkan pihak luar untuk melakukan (*commission*) atau tidak melakukan (*omission*) sesuatu perbuatan.

## **2.2 Prinsip Prinsip dan Asas Asas Masyarakat Hukum Adat: dari Klasik ke Kontemporer**

Pengakuan hak Masyarakat Hukum Adat telah lama menjadi perbincangan dari kalangan para sarjana baik itu di kancah nasional ataupun internasional, termasuk didalamnya adalah perbincangan mengenai prinsip-prinsip dan asas-asas Masyarakat Hukum Adat. Pembahasan mengenai prinsip-prinsip dan asas-asas Masyarakat Hukum Adat atau yang dikenal sebagai *Indigenous Peoples* pertama kali dimulai pada abad ke-14. Kala itu, terdapat pertentangan dengan doktrin klasik yang menyatakan bahwa wilayah yang didatangi oleh bangsa imperial dan colonial adalah tanah yang tidak bertuan, dan manusia yang tinggal sebelumnya masihlah tidak memiliki peradaban (*uncivilized peoples*) sehingga masyarakat tersebut tidaklah dianggap sebagai manusia

Kesadaran akan pentingnya pengakuan atas hak Masyarakat Hukum Adat terus berkembang, salah satunya dengan adanya istilah *Indigenous Peoples* disebutkan dalam konvensi ILO 107 pada tahun 1957. Melalui konvensi tersebut berkembanglah pemahaman bahwa Masyarakat Hukum Adat perlu dikembangkan sebagai masyarakat modern dan bukanlah *uncivilized peoples*, sehingga hal ini menjadi perhatian khusus pada Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia (DUHAM) karena *Indigenous Peoples* kerap menjadi pihak yang mengalami tindakan pelanggaran HAM terutama oleh bangsa penakluk. Dengan demikian melalui rekomendasi yang dibuat Komisi PBB semua pihak wajib untuk mengakui dan melindungi Masyarakat Hukum Adat sengan segala hak-hak tradisionalnya dan larangan perampasan hak-hak dan wilayah Masyarakat Hukum Adat dengan alasan apapun kecuali telah disetujui Masyarakat Hukum Adat.

Perkembangan hukum internasional yang didasari oleh konvensi ILO 107 pada tahun 1957 serta rekomendasi sebelumnya, maka Hukum mulai Mengenal dan mengakui aspirasi masyarakat hukum adat ini untuk melakukan pengendalian terhadap institusi-institusi, cara hidup dan perkembangan ekonomi mereka sendiri dan untuk

mempertahankan serta mengembangkan jati diri, bahasa dan agama mereka. Masyarakat Hukum Adat di lingkungan Negara tempat mereka tinggal kerap sekali mendapati sifat diskrimatif terhadap hak hak tradisionalnya dan tidak dapat menikmati hak-hak asasi mereka sederajat dengan penduduk lainnya di Negara tempat mereka tinggal, serta undang-undang, nilai-nilai, adat-istiadat, dan sudut pandang mereka sering kali telah terkikis, dengan pertimbangan diatas maka konvensi ILO 169 mengangkat Masyarakat Hukum Adat sebagai pokok bahasan, dan ditetapkan secara resmi pada 27 Juni 1989.

Konvensi ILO 169 Tahun 1989 memberi sinyal positif terhadap pengakuan masyarakat hukum adat. Konvensi ini menjadi revisi bagi dari Konvensi ILO 107 tahun 1957 dengan prinsip utama dari Konvensi ILO 169 Tahun 1989 adalah perlindungan terhadap Masyarakat Adat atas kebudayaan, gaya hidup, tradisi dan kebiasaan. Konvensi ILO 169 Tahun 1989 terdiri atas 10 bagian dengan 44 Pasal (ditambah Pembukaan) pada Bagian I Konvensi ILO 169 Tahun 1989 (Pasal 1-12) menjelaskan mengenai istilah, prinsip-prinsip, dan kewajiban negara. Pertama sekali pada pasal 1 Konvensi ini memberikan definisi tentang bagaimana yang dimaksud dengan *indigenous people* yang dalam Bahasa Indonesia-nya dipadankan sebagai masyarakat hukum adat adalah “masyarakat yang berdiam di negara-negara merdeka dimana kondisi sosial, kultural dan ekonominya membedakan mereka dari bagian-bagian masyarakat lain di negara tersebut dan statusnya diatur, baik seluruh maupun sebahagian oleh masyarakat adat dan tradisi masyarakat adat tersebut atau dengan hukum dan peraturan khusus” dan “Masyarakat hukum adat di negara-negara merdeka yang dianggap sebagai pribumi karena mereka adalah keturunan dari penduduk yang mendiami negara yang bersangkutan, atau berdasarkan wilayah geografis tempat negara yang bersangkutan berada, pada waktu penaklukan atau penjajahan atau penetapan batas-batas negara saat ini dan yang, tanpa memandang status hukum mereka, tetap mempertahankan beberapa atau seluruh institusi sosial, ekonomi, budaya dan politik mereka sendiri”<sup>60</sup>

Melalui definisi yang tercantum dalam ILO 169 tahun 1989, terlihat bahwa masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum adat yang berdiam di suatu negara merupakan suatu masyarakat yang kondisi sosial, ekonomi, dan kulturalnya berbeda dengan bagian masyarakat lain di negara tersebut dan oleh negara tersebut diatur

---

60 Lihat Pasal 1 Konvensi ILO No. 169/1989

status hukumnya dengan suatu aturan khusus. Senada dengan yang disebutkan dalam ILO 169, Mengenai perbedaan karakteristik dari masyarakat hukum adat, Ter Haar dalam bukunya *Beginnselen En Stelsel van Het Adatrecht* yang jika diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia disebut sebagai *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat* yang melalui pemahamannya memberikan pengertiannya masyarakat adat memiliki kriteria sebagai berikut<sup>61</sup>

- 1) Adanya sekelompok orang yang terikat dengan tatanan hukum adatnya
- 2) Adanya warga masyarakat yang merupakan warga besrsama masyarakat hukum adat
- 3) Masyarakat hukum yang didasarkan atas tempat tinggal atau dasar kerukunan

Seorang ahli hukum Belanda dan Afrika Selatan, F.D. Hollenmann dalam bukunya *De Commune Trek in bet Indonesische* juga menggambarkan teradapat 4 (empat) sifat umum dari masyarakat adat yang berbeda dengan sifat dari masyarakat suatu negara pada umumnya. Adapaun 4 sifat tersebut ialah magis religius, komunal, konkrit dan kontan. yang dapat dijelaskan pada uraian berikut<sup>62</sup>:

- 1) Karakteristik magis religius

Karakteristik yang pertama dapat diartikan sebagai pola berpikir yang didasari kepada keyakinan masyarakat hukum adat tentang keberadaan suatu hal yang bersifat sakral. Karakteristik magis religius ini telah ada, bahkan jauh sbeelum masyarakat mengenal agama sehingga pada dasarnya pemikiran magis religius didasari dengan kepercayaan masyarakat hukum adat pada frologka, animism, dan kepercayaan pada alam gahib.

Sifat magis religius ini menandakan bahwa masyarakat hukum adat tidak mengenal terhadap pemisahan antara dunia nyata dan dunia ghaib Melalui prinsip ini, . Masyarakat harus menjaga kehamonisan antara alam nyata dan alam ghaib. Setelah masuknya agama , maka prinsip karakteristik magis religius akan menjadi ketaatan terhadap agama dan kepercayaan kepada (tuhan). Dengan deimikian, masyarakat hukum adat mempercayai bahwa setiap perbuatan apapun

---

61 Siska Lia Sulistiani, 2021, *Hukum Adat di Indonesia*, Jakarta Timur,Sinar Grafika. Hal 82

62 Alting Husen, 2010, *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tana*, Yogyakarta: LaksBang PRESSindo,

bentuknya akan selalu mendapat imbalan dan hukuman Tuhan sesuai dengan derajat perubahannya

2) Sifat komunal (Commuun),

Prinsip ini menjunjung tinggi nilai persatuan, kekeuargaan, kerukunan dan gotong royong di antara masyarakat hukum adat. Hal ini disebabkan prinsip ini menggambarkan sikap masyarakat yang memiliki asumsi bahwa setiap individu, anggota masyarakat merupakan bagian yang satu dalam keadilan masyarakat secara keseluruhan. Diyakini bahwa segala kepentingan individu seyogyanya disesuaikan dengan kepentingan-kepentingan masyarakat karena tidak ada individu yang terlepas dari masyarakat.

3) Sifat kongkrit

Prinsip ini menunjukkan adanya corak yang jelas atau nyata menunjukkan bahwa setiap hubungan hukum yang terjadi dalam masyarakat tidak dilakukan secara diam-diam atau samar.

4) Sifat kontan (kontane handeling)

Prinsip ini mengandung arti sebagai kesertamertaan terutama dalam pemenuhan Prestasi yang diberikan secara sertamerta/seketik

Lebih lanjut pada Pasal 6 ILO 196 tahun 1989 terdapat prinsip partisipasi dan konsultasi dalam keseluruhan proses pengambilan keputusan yang menimbulkan dampak terhadap kelompok masyarakat ini pada tingkat nasional yang dimuat dengan bunyi pasal, yaitu<sup>63</sup>

“Dalam menerapkan ketentuan-ketentuan Konvensi ini, pemerintah :

- 1) mengkonsultasikannya dengan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, melalui prosedur-prosedur sebagaimana seharusnya dan terutama melalui institusi-institusi perwakilan mereka, setiap kali sedang dilakukan pertimbangan terhadap upaya-upaya legislatif atau administratif yang dapat langsung berpengaruh terhadap mereka;
- 2) menetapkan cara-cara yang memungkinkan masyarakat hukum adat ini untuk dapat secara bebas berpartisipasi, sekurang-kurangnya pada tingkat yang sama seperti sektor-sektor lainnya dalam populasi, di seluruh tingkat pengambilan keputusan dalam institusi-institusi pemilihan umum dan

---

63 Lihat Pasal 6 Konvensi ILO No. 169/1989

administrasi dan badan-badan lain yang bertanggung jawab atas kebijakan-kebijakan dan program-program yang menyangkut kepentingan mereka

- 3) menetapkan cara-cara untuk mengembangkan sepenuhnya institusi-institusi dan inisiatif-inisiatif dari masyarakat hukum adat ini sendiri, dan dalam hal-hal yang semestinya, memberikan sumber-sumber daya yang perlu untuk maksud ini."

Terhadap prinsip umum perlindungan masyarakat hukum adat di Indonesia tertuang dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Pokok Agraria (UUPA) yang melalau pasal tersebut dapat dipahami bahwa bumi, air, dan ruang angkasa yang berada di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi Hak bangsa Indonesia tanpa terkecuali. begitupun dengan masyarakat hukum adat yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Masyarakat Hukum Adat sebagai mana yang diketahui karakteristiknya memiliki keterkaitan dengan tanah dan dalam berbagai aturan hukum memiliki hak hak adat yang wajib dilindungi sebagaimana salah satunya ialah hak ulayat. Sebagaimana yang tertulis dalam Pasal 3 UUPA "Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang kenyataan masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya yang lebih tinggi".

Meskipun demikian hak tersebut tidak lah mutlak karena hak ulayat yang diberikan masihlah harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara. Hal tersebut kembali dipertegas pada Pasal 5 UUPA yang menyebutkan "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".

Kelanjutan mengenai Perkembangan terhadap perlindungan hak-hak masyarakat adat terus terjadi dimana Pembahasan mengenai asas

asas dan prinsip prinsip masyarakat hukum adat kembali menjadi perbincangan dewasa ini, sebagaimana baru-baru ini PBB dalam *State of Worlds Indigenous Peoples Vol V* yang dirilis pada tahun 2021 mengemukakan mengenai prinsip Hak masyarakat hukum adat atas tanah, wilayah, dan sumber daya. Dalam prinsipnya Hak masyarakat Hukum Adat atas tanah, wilayah, dan sumber daya alam mencakup kepada hak sipil dan politiknya. Hak politik yang dimaksud terutama mengenai hak untuk menentukan nasib sendiri dan hak sipil yang dimaksud dalam hak masyarakat hukum adat atas properti.<sup>64</sup> Adapaun prinsip prinsip yang dimaksud dapat dijelaskan dengan uraian sebagai berikut:

1) Hak politik untuk menentukan nasib sendiri (*The Political Right to Self-Determination*)

Pada dasarnya prinsip ini menekankan bahwa Masyarakat hukum adat memiliki hak untuk menentukan hidup sendiri, dimana hak ini terkait dengan hak masyarakat hukum adat<sup>65</sup> untuk memiliki politik otonom yang berbeda dengan sebagian besar dari masyarakat negara. Secara khusus, yang harus ditetapkan adalah apa yang terjadi ketika prioritas masyarakat adat untuk pengelolaan sumber daya bertentangan dengan kepentingan negara dan/ atau mayoritas penduduk. Ketika masyarakat adat menggunakan hak mereka untuk menentukan nasib sendiri sebagai masyarakat, hal itu memungkinkan mereka untuk menentukan di dalam kelompok bagaimana sumber daya di wilayah mereka yang berbeda harus dikelola.

2) Hak sipil atas property (*The Civil Right to Property*)

Hak sipil atas property ini memiliki keterkaitan erat dengan historis dari penggunaan tanah, wilayah dan sumber daya dari masyarakat hukum adat itu sendiri, dan pada dasarnya Hak atas properti yang dipahami dalam hukum internasional adalah hak untuk memiliki kesempatan yang sama dengan orang lain untuk memperoleh (atau mendirikan) properti dan untuk tidak secara sewenang-wenang dirampas dari properti ini setelah diperoleh. Dengan kata lain, hak atas properti secara inheren didasarkan pada hak atas non-diskriminasi<sup>66</sup>

---

64 United Nation (Department of Economic and Social Affairs Division for Inclusive Social Development), 5<sup>th</sup> Volume of State of the World's Indigenous Peoples 2021, Hal 7

65 Ibid, Hal 8

66 Ibid Hal 12



Sebagaimana umumnya pengaturan hak asasi manusia, prinsip utamanya adalah bahwa Negara harus menghormati hak milik atas tanah. Hak atas non-diskriminasi menjamin bahwa hal ini berlaku juga untuk hak-hak masyarakat adat sebagaimana ditetapkan melalui penggunaan sejarah. Dengan demikian, hak ini bermula pada keharusan bahwa Negara tidak boleh membatasi hak kepemilikan masyarakat adat<sup>67</sup>

Pada pokoknya, dapat disimpulkan bahwa hubungan antara hak atas non-diskriminasi dengan Hak sipil atas property yang dimiliki masyarakat hukum adat, berupa kewajiban negara untuk mensyaratkan bahwa masyarakat hukum adat telah menjalankan dan menggunakan tanah sesuai tata Kelola adat yang kemudian menjamin akan hak yang timbul atas pengelolaan tersebut tanpa diskriminasi.

Dewasa ini pemerintah dalam perkembangan mengenai regulasi yang berkaitan dengan masyarakat hukum juga mencanangkan konsep asas asas perlindungan masyarakat hukum adat, sebagaimana yang tertuang dalam rumusan naskah RUU tentang Masyarakat Hukum Adat, dalam penjelasan Pasal 2 yang menyebutkan pengakuan, perlindungan, dan masyarakat hukum adat berasaskan<sup>68</sup> :

a. partisipasi;

Yang dimaksud dengan asas “partisipasi” adalah partisipasi penuh dan efektif dalam pembangunan di mana setiap anggota Masyarakat Hukum Adat terlibat dalam semua tahapan dan menjadi pihak yang menentukan dalam pengambilan keputusan atas segala program atau proyek yang dilakukan di wilayah kehidupan mereka

b. keadilan

Yang dimaksud dengan asas “keadilan” adalah perlakuan yang adil kepada Masyarakat Hukum Adat sebagai Warga Negara Indonesia baik di hadapan hukum, politik, ekonomi, sosial dan budaya

c. kesetaraan dan tanpa diskriminasi

Yang dimaksud dengan “kesetaraan dan tanpa diskriminasi” adalah setiap orang memiliki kedudukan

---

67 Ibid, Hal 14

68 Lihat Pasal 2 RUU Masyarakat Hukum Adat

yang sama sebagai manusia dan berdasarkan martabat yang melekat pada setiap pribadi manusia. Oleh karena itu, tidak seorang pun harus mengalami diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, etnis, jenis kelamin, usia, bahasa, orientasi seksual, agama, pandangan dan sikap politik atau pandangan lainnya, asal-usul kebangsaan, sosial atau geografis, disabilitas, kekayaan, kelahiran atau status lainnya.

d. Transparansi

Yang dimaksud dengan asas “transparansi” adalah keterbukaan informasi yang berkaitan dengan rencana, pelaksanaan dan evaluasi terhadap program yang berdampak pada pemenuhan dan perlindungan hak Masyarakat Hukum Adat.

e. kemanusiaan;

Yang dimaksud dengan asas “kemanusiaan” adalah pemenuhan hak asasi manusia yang diuraikan dalam tiga kewajiban utama, yaitu menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dan kebebasan dasar warga Negara. Oleh karena itu, dalam konteks Masyarakat Hukum Adat perlu diletakkan dalam prinsip kemanusiaan yang adil dan beradab sebagaimana tercantum dalam Sila

f. kepentingan nasional

Yang dimaksud dengan asas “kepentingan nasional” adalah Pengakuan dan perlindungan seluruh keberagaman Masyarakat Hukum Adat beserta hak-haknya sebagai pengikat dan pemersatu NKRI serta terjaminnya kelanjutan Pembangunan Nasion

g. keselarasan;

Yang dimaksud dengan asas “keselarasan” adalah upaya Pengakuan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat harus mengharmoniskan Masyarakat Hukum Adat beserta perangkat pranata dan lembaga yang dimilikinya untuk berperan serta dalam pembangunan nasional.

h. kelestarian dan keberlanjutan fungsi lingkungan

Yang dimaksud dengan asas “kelestarian dan keberlanjutan fungsi lingkungan hidup” adalah prinsip yang bersifat

penegasan atas kesadaran global bahwa nasib manusia sesungguhnya tergantung pada kemampuannya mengelola lingkungan hidup, tempat dia berdiam dan hidup di dalamnya. prinsip ini menghimbau manusia untuk bijaksana dalam melihat eksistensi lingkungan sekaligus supaya mengelolanya dengan cara yang cerdas.

## **2.3 Perkembangan Legislasi terhadap Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Indonesia**

### **2.3.1 Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Sebelum Indonesia Merdeka**

Perlindungan masyarakat hukum adat diawali dari sejarah pengakuan hukum adat oleh pemerintah belanda di daerah jajahannya yaitu hindia belanda. Meskipun pada awalnya terdapat pertentangan dari pemerintah Kerajaan Belanda yang ditandai dengan dikeluarkannya undang-undang baru "*nieuwe wetgeving*" yang memuat pembaharuan hukum diseluruh lapangan kehakiman berlaku juga di Indonesia dimana Pemerintah Kerajaan Belanda juga bersandar atas hikmat politik hukum yang insyaf "*bewuste rechtspolitik*" yang pada intinya tidak mengharapakan hukum adat karena tidak memiliki kepentingan untuk pemerintahan dan perekonomian belanda.

Namun berkat perjuangan dari van vollenhoven dan pengikutnya yang melawan para sarjana hukum dari *Utrecht University* yang mempromosikan unifikasi hukum tanah untuk pembangunan ekonomi kolonial pasca Undang-Undang Agraria (*Agrarische Wet*) 1870, maka pengakuan terhadap hukum adat yang secara eksplisit di dalamnya juga diakui masyarakat hukum adat menemui titik terang. Mereka menyadari bahwa rakyat Hindia Belanda (Indonesia Pribumi) memiliki sekumpulan aturan-aturan normatif sebagai pedoman hidup mereka atau dengan kata lain ngan masyarakat Indonesia telah hidup dengan aturan-aturan idup yang mempunya sanksi yaitu hukum adat. Van Vollenhoven berjuang selama beberapa tahun untuk memberi pengertian kepada kalangan ilmuwan bahwa hukum adat Indonesia tak kalah derajatnya dengan hukum-hukum lain.<sup>69</sup> Hukum adat sebagai wujud kebudayaan rakyat indonesiamenjelmakan perasaan hukum yang nyata dan hidup di kalangan rakyatdan mencerminkan

---

69 Dominikus Rato, 2014, *Hukum Adat Di Indonesia (Suatu Pengantar)*. Surabaya: Laksbang Justisia. Hal 67

kepribadian masyarakat dan bangsa Indonesia.<sup>70</sup>

Pengakuan hukum adat dan masyarakat hukum adat pada masa Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda terlihat dengan diakomodirnya dalam peraturan perundang-undangan Pemerintahan Hindia Belanda yaitu *Indische Staatstregeling (LS)* yaitu Undang-Undang Dasar pada masa Hindia-Belanda khusus untuk daerah jajahannya. Bentuk pengakuan terhadap masyarakat hukum adat oleh Pemerintahan Kolonial Belanda ada pada Pasal 163 IS Ayat (1) yang menyebutkan golongan penduduk Hindia-Belanda yang digolongkan ke dalam masing-masing golongan hukum, yaitu salah satunya adalah setiap orang pada peraturan-peraturan golongan hukum adat ialah penduduk pribumi (Indonesia Asli) terkecuali mereka yang telah masuk atau tunduk pada suatu golongan hukum.<sup>71</sup>

### 2.3.2 Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Setelah Indonesia Merdeka

Dalam konteks kesejarahan sesungguhnya Indonesia amat beruntung, karena perancang Undang-Undang Dasar 1945 yakni Prof. Mr. Dr. R Soepomo adalah seorang pakar hukum adat, yang benar-benar mengetahui posisi masyarakat hukum adat di Indonesia, dan sehubungan dengan itu mencantumkan pengakuan Negara terhadap masyarakat hukum adat (*'volksgemeenschappen'*) dalam rancangan konstitusi yang sedang disusunnya.<sup>72</sup> Pendiri negara ini telah merumuskan dalam konstitusi negara yaitu UUD NRI Tahun 1945 mengenai pengakuan terhadap masyarakat adat. Hal tersebut tercermin di dalam Pasal 18 UUD 1945. Sesuai amanat pasal 18B UUD NRI 1945 bahwa keberadaan masyarakat hukum adat diakui dengan prasyarat yaitu sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat.<sup>73</sup> Bentuk pengakuan dan penghormatan Negara terhadap masyarakat hukum adat di Indonesia dapat ditelusuri dari ketentuan-ketentuan yang ada dalam UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah.<sup>74</sup>

70 Sulastriyono. 2014. *Filosofi Pengakuan dan Penghormatan Negara Terhadap Masyarakat Hukum Adat di Indonesia*. *Jurnal Yudisial*, Vol. 3 No. 3. Hal 46

71 Logeman 147, 2014, *Staatrecht Van Nederlands Indie.S' Gravenhage*, Surabaya. Hal 86

72 Abdurrahman, 2015, *Draft Laporan Pengkajian Hukum Tentang Mekanisme Pengakuan Masyarakat Hukum Adat*, Jakarta: Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I. Hal 30

73 Septya Hanung Surya Dewi dkk, *Kedudukan Dan Perlindungan Masyarakat Adat Dalam Mendiami Hutan Adat*, *Jurnal Legislatif Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin*, Vol 4 No 1, Desember 2020. Hal 86

74 Safrin Salam. 2016. *Perlindungan Hukum Masyarakat Hukum Adat atas Hutan Adat*. *Jurnal Hukum Novelty*, Vol. 7 No. 2. Hal 219

Adapun saat ini, regulasi mengenai masyarakat hukum adat pada tingkat nasional telah mengalami perkembangan yang cukup pesat. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya jumlah regulasi yang memuat ketentuan-ketentuan mengenai MHA. Hal ini di satu sisi merupakan bentuk upaya pemerintah untuk mengakui dan melindungi hak-hak MHA namun disisi lain karena pengaturannya yang terpisah-pisah justru membuat penafsiran yang berbeda-beda dalam memandang MHA itu sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat telah diterima dalam kerangka hukum yang berlaku di Indonesia.<sup>75</sup>

## 2.4 Perkembangan Yurisprudensi terhadap Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Indonesia

Perlindungan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat untuk mempertahankan hak konstitusionalnya apabila terdapat undang-undang yang merugikan hak konstitusionalnya termaktub dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konsitusi jo. UU No. 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Jo UU No 7 Tahun 2020 (selanjutnya disebut UU MK).<sup>76</sup> Hal tersebut diatur dalam pasal 51 ayat (1) dimana disebutkan Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang salah satunya adalah kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang. Namun tidak semua kesatuan masyarakat hukum adat dapat mengajukan diri sebagai pemohon dalam pengujian UU di mahkmah konstitusi sebab harus memenuhi beberapa persyaratan diantaranya:

1. masih hidup
2. sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI
3. diatur dalam UU

Suatu kesatuan masyarakat hukum adat untuk dapat dikatakan secara *de facto* masih hidup (*actual existence*) setidaknya

---

75 Yusuf Salamat, *Pengaturan Mengenai Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat (Studi Kasus Pengakuan Terhadap Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dayak Di Kalimantan Tengah)*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 13 No 04, Desember 2016. Hal 413

76 Irfan Nur Rahman dkk, 2011, *Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi. Hal 7

mengandung unsur-unsur :<sup>77</sup>

1. adanya masyarakat yang memiliki perasaan kelompok
2. adanya pranata pemerintahan adat
3. adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat
4. adanya perangkat norma hukum adat
5. adanya wilayah tertentu

Kemudian mengenai pengaturan dalam UU, hingga saat ini, perlindungan terhadap masyarakat hukum adat belum diakomodir dalam undang-undang. Ketiadaan pengaturan lebih lanjut tentang kriteria kesatuan masyarakat hukum adat dan hak tradisionalnya di dalam undang-undang mengakibatkan jaminan perlindungan dan penghormatan yang ditegaskan dalam UUD 1945 belum sepenuhnya dapat diwujudkan.<sup>78</sup> Namun ketidakjelasan pengaturan tersebut, tidak menyurutkan niat masyarakat hukum adat untuk mengajukan permohonan terkait hak-hak adat yang dilanggar. Tercatat dari tahun 2003 hingga 2012 tercatat 17 perkara pernah diajukan oleh masyarakat hukum adat kepada mahkamah konstitusi.

---

<sup>77</sup> Lebih lanjut dapat dilihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007 tanggal 18 Juni 2008.

<sup>78</sup> anedjri M Gaffar, Pengakuan Masyarakat Hukum Adat, 27 Maret, 2008, <http://www.seputarindonesia.com/ediscetak/opini-sore/pengakuan-masyarakat-hukum-adat-2.htm>

**Tabel 1. Rekapitulasi Putusan Mahkamah Konstitusi (2003-2012) terkait Masyarakat Hukum Adat<sup>79</sup>**

No	Nomor Perkara	Pemohon	perkara	putusan	keterangan
1	0 1 0 / PUU-I/2003	H. Jefry Noer Sebagai Bupati Kepala Daerah Kabupaten Kampar Provinsi Riau yang berkedudukan di Bangkinang.	UU Nomor 11 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam, Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 31 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4274	Ditolak	S a l a h Penafsiran terhadap pasal 18B sebagai batu uji pemohon

<sup>79</sup> Rudy Dkk, Op.cit, Hal 112

2	0 1 8 / PUU-V/2003	Drs. John Ibo, M.M. Dalam kapasitasnya selaku Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Papua, mewakili kepentingan DPRD Papua (sesuai Hasil Rapat Pleno DPRD Provinsi Papua)	UU Nomor 5 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong.	dikabulkan	1. Dasar pembentukan daerah dalam undang-undang tidak relevan dengan UUD yang telah diamendemen 2. Dasar hukum pembentukan daerah telah diperbarui dalam UU No. 21 Tahun 2001.
3	0 3 1 / PUU-V/2007	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Abdul Hamid Rahayaan (Kepala Kesatuan Masyarakat Hukum Adat) mewakili Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Lor Lim (Lim Itel),</li> <li>2. Gasim Renuat (Kepala Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Ratschap Dullah</li> <li>3. Abdul Gani Refra (Kepala Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Ratschap Lo Ohoitel.</li> </ol>	UU Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku (UU Kota Tual)	Tidak dapat diterima (N.O)	Pemohon tidak dapat membuktikan diri sebagai masyarakat adat dalam persidangan



4	006/PUU-VI/2008	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Moch. Chair Amir (Ketua Umum Lembaga Musyawarah Adat Banggal (LMAB)</li> <li>2. Alwi M. Dg. Liwang. S.H. (pekerjaan Anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan, periode 2004-2009)</li> <li>3. Arpat Liato (Anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan, periode 2004-2009)</li> <li>4. Frans L. Bukamo, BBA (Anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan, periode 2004-2009)</li> <li>5. M. Tanjung Rizal Arwi Yatno Lagona Hasdin Mondika Sri Siti Hardianti Maryam Yusuf Harsono Saidia Arsid Musa.</li> </ol>	UU Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten B u o l , Kabupaten Morowali dan Kabupaten B a n g g a i Kepulauan.	Tidak dapat diterima (N.O)	P e m o h o n tidak dapat membuktikan diri sebagai masyarakat adat dalam persidangan
5	004/PUU-VI/2008	Persekutuan Masyarakat Adat Batak Timur Wilayah Serdang Hulu	UU Nomor 36 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Samosir dan Kabupaten Serdang Bedagai di P r o v i n s i Sumatera Utara.	Tidak dapat diterima (N.O)	Secara faktual permohonan permohonan bukan pada kerugian konstitusional

6	1 2 3 / P U U - VIII/2009	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemerintah Daerah Kabupaten Maluku Tengah</li> <li>2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ( D P R D ) Kabupaten Maluku Tengah</li> <li>3. Pribadi-pribadi Warga Negara Indonesia.</li> </ol>	UU Nomor 40 Tahun, 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Seram Bagian Timur, Kabupaten Seram Bagian Barat, dan Kabupaten Kepulauan Aru di Provinsi Maluku..	dikabulkan	Permohonan Pemohon dapat diterima berlakunya pasal-pasal yang dimohonkan menimbulkan ketidakpastian hukum.
7	No. 47-81/PHPU A/VI/2009	Pdt. Elion Numberi dan Hasbi Suaib, S.T.	Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2009	dikabulkan	Mahkamah Konstitusi memahami dan menghargai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum. dengan cara atau sistem kesepakatan warga atau "aklamasi"
8	0 1 8 / P U U - Vill/2009	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sadrak Moso</li> <li>2. Yerimias Nauw</li> <li>3. Martinus Yumame, S.Pak</li> <li>4. izaskar Jitmau, S.Pd. Willem. NAA</li> </ol>	UU Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat.	Tidak dapat diterima (N.O)	Pemohon tidak mampu membuktikan dalam persidangan sebagai Pemohon kesatuan masyarakat adat

9	127 / P U U - VIII/2009	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Maurits Major selaku Kepala Suku Bikar</li> <li>2. Barnabas Sedik selaku Kepala Suku Miyah</li> <li>3. Marthen Yebio selaku Kepala Suku Abun</li> <li>4. Stevanus Syufi selaku Kepala Suku Treres</li> <li>5. Hofni Ajol selaku Kepala Suku Amberaken Kebar Karon (AKK)</li> </ol>	<p>UU Nomor 56 Tahun sebagian 2008 tentang Pembentukan. Kabupaten Tambrauw di Provinsi Papua Barat.</p>	<p>Dikabulkan sebagian</p>	<p>Pemberlakuan pasal yang dimohonkan tidak pesual dengan aspirasi masyarakat adat, dan tidak konsisten dengan kesepakatan antara masyarakat adat dan pemerintah,</p>
---	-------------------------	--	---	----------------------------	---

10	3 / P U U - VIII/2010	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KIARA) dalam hal ini diwakili oleh: Muhamad Riza Adha Damanik sebagai Sekretaris Jenderal Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KIARA), Indonesian Human Right Committee for Social Justice (IHCS) dalam hal ini diwakili oleh Gunawan selaku Sekretaris Jenderal Indonesian Human Rights Committee for Social Justice (IHCS)</li> <li>2. Pusat Kajian Pembangunan kelautan dan peradaban maritim (PK2PM) yang dalam hal ini diwakili oleh: Muhamad Karim selaku Direktur Eksekutif Perkumpulan Pusat Kajian Pembangunan Kelautan dan Peradaban Maritim (PK2PM).</li> </ol>	UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.	Dikabulkan sebagian	Pasal yang dimohonkan mengingkari hak-hak asasi warga negara atau masyarakat hukum adat untuk mempertahankan hak-hak tradisionalnya termasuk juga hak untuk memperoleh persamaan dan keadilan.
----	-----------------------	---	---	---------------------	--

11	055 / P U U - VIII/2010	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Japin</li> <li>2. Vitalis Andi, S.Pd.</li> <li>3. Sakri</li> <li>4. Ngatimin Alias Keling</li> </ol>	UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.	dikabulkan	Kejelasan terkait makna "tindakan lainnya" inilah yang dianggap mahkamah konstitusi bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) khususnya pada Pasal 18B ayat (2) yang terkait dengan hak tanah masyarakat adat
12	029 / P U U - IX/2011	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. David Barangkea selaku Kepala Suku Yawa Onat</li> <li>2. Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. selaku Ketua DPD PDI Perjuangan Provinsi Papua.</li> </ol>	UU No 21 Tahun 2001 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 yang ditetapkan dengan UU No 35 Tahun 2008 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua	Dikabulkan seluruhnya	Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Pemohon. Baik dari segi legal standing dan kerugian konstitusional yang dialami Pemohon sangat dipengaruhi secara sosiologis dan historis terkait hak-hak adat yang melekat, kemudian diperkuat dengan legalitas yang diberikan dalam UU dan peraturan daerah sebagai implementasi Pasal 18B UUD 1945

13	019/PHPUD-IX/2011	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Abock Busup, S.Th., M.A.</li> <li>2. Isak Salak, A.Md., P.d. (selaku pasangan calon bupati no. urut 1)</li> <li>3. Didimus Yahuli, S.H.</li> <li>4. Welhelmus Lokon, A.Ma., P.d. (selaku pasangan calon no. urut 2).</li> </ol>	Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Yahukimo Tahun 2011.	ditolak	Mahkamah Konstitusi menilai permohonan yang diajukan oleh Pemohon tidak cukup bukti untuk dapat dikategorikan pelanggaran tersebut terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif yang secara signifikan memengaruhi perolehan suara para Pemohon.
14	003 / PHPUD-X/2012	Drs. Thomas Tigi dan Herman Auwe, S.Sos. Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Dogiyai dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Dogiyai Tahun 2012.	Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Dogiyai Tahun 2012	Dalam Eksepsi: Menolak Eksepsi Termohon dan pihak terkait Dalam pokok permohonan: sebelum menjatuhkan putusan akhir, mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian	Termohon tidak dapat memertentangkan antara pemungutan suara berdasarkan hukum adat (kesepakatan masyarakat) dan pemungutan suara berdasarkan hukum formal (pencoblosan/ Pencontren-gan) karena mekanisme berdasarkan hukum adat yang berlaku di daerah setempat.

15	0 3 9 / PHPU.D-X/2012	Agus Kogoya, S.IP, M.Si, dan Yakob Enumbi, S.PAK. sebagai Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Puncak Jaya Tahun- 2012.	Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Puncak Jaya Tahun 2012.	Menolak keberatan dari Pemohon untuk seluruhnya.	Mahkamah Konstitusi meyakini kesepakatan masyarakat enam kampung Distrik Mewoluk bersama kepala) suku, tokoh adat/masyarakat, tokoh perempuan, serta tokoh pemuda yang telah ditunjuk secara resmi oleh masyarakat masing-masing kampung adalah murni kesepakatan masyarakat di Distrik Mewoluk untuk menentukan perolehan suara masing-masing kandidat. Kesepakatan tersebut dilakukan sesuai adat yang lazim dilakukan oleh masyarakat setempat, khususnya dalam kaitan dengan pemilihan umum.
----	--------------------------	--	---	--	--

16	0 9 7 / PHPU.D-X/2012	Natalis Edowal, S.E. dan Mesak Pakage, S.Sos. Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Delyai Tahun 2012.	Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Delyai Tahun 2012.	Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian.	Menunda berlakunya atau pelaksanaan berita acara rekapitulasi perhitungan suara pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten Deyai Putaran II Tahun 2012 di Tingkat Kabupaten oleh KPU Kab Deyai. Menurut Mahkamah konstitusi kesepakatan berbeda 5 kampung telah mengurangi legitimasi dan menimbulkan keraguan terhadap kesepatan tersebut
17	3 5 / PUU-X/2012	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN)</li> <li>2. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu</li> <li>3. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Cisit.</li> </ol>	UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.	Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian.	Pemohon mendalikan berlakunya Pasal 1 angka 6, Pasal 4 ayat (3) dan Pasal 5 ayat (2) UU Kehutanan sebagai terjadinya kesewenangan pemerintah untuk mengambli hutan adat dar memberikan pada pemodal untuk dilakukan eksploitasi tanpa memperhatikan hak-hak adat setempat.



## 2.5 *Trend* Legislasi Daerah Terhadap Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Sumatera Barat

Masyarakat hukum adat sebagai sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adat telah tumbuh dan berkembang jauh sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Dalam perjalanan penelitiannya, Van Vollenhoven menyebutkan bahwa terdapat 19 wilayah hukum adat di Indonesia, yaitu (1) Aceh, (2) Gayo, Alas, Batak dan Nias (3) Minangkabau, Mentawai, (4) Sumatera Selatan, Enggano, (5) Melayu, (6) Bangka, Belitung, (7) Kalimantan, (8) Minahasa, (9) Gorontalo, (10) Toraja, (11) Sulawesi Selatan, (12) Kepulauan Ternate, (13) Maluku, (14) Irian Barat, (15) Kepulauan Timor, (16) Bali, Lombok, (17) Jawa Tengah, Jawa Timur, Madura, (18) Solo, Yogyakarta, (19) Jawa Barat, Jakarta.<sup>80</sup>

Sumatera Barat sebagai wilayah asal suku asli Minangkabau merupakan salah satu daerah di Indonesia yang masih memegang kuat nilai-nilai adat dan budayanya. Namun beriringan dengan pembangunan yang semakin pesat kerap terjadi persinggungan yang mewarnai kehidupan, tak terkecuali gesekan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Berbagai persoalan yang muncul disebabkan oleh adanya kebijakan-kebijakan masing-masing instansi yang kemudian menimbulkan konflik dengan masyarakat, dimana masyarakat sulit mengadvokasi pengakuan hukum terhadap keberadaan hak-hak mereka sebab harus menegosiasikan kepentingan dengan banyak instansi pemerintahan.

Meskipun sudah banyak peraturan perundang-undangan yang mencoba mengakui keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat, termasuk di daerah Sumatera Barat yang masih kental dengan adatnya, namun masih belum seutuhnya bisa memberikan perlindungan bagi masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum yang mempunyai hak-hak khusus dan istimewa. Hal ini mendorong pemerintah untuk terus mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang implementatif guna memberikan perlindungan sebaik-baiknya terhadap masyarakat hukum adat di Sumatera Barat. Adapun aspek-aspek yang perlu dilindungi antara lain :<sup>81</sup>

---

80 Husen Alting, 2010, *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Tanah*, Yogyakarta. Hal 31

81 Akmal, 2008, *Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat di Sumatera Barat*, Padang: Jurnal Demokrasi, Vol 7. No. 1, Hal. 9.

- a. Perangkat penguasa adat,
- b. Wilayah hukum adat,
- c. Peradilan adat,
- d. Pemungutan hasil sumber daya alam,
- e. Struktur masyarakat hukum adat, dan
- f. Pemerintahan Nagari.

Bagian ini akan menginventarisir secara general kebijakan-kebijakan apa saja yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat hukum adat yang dikerucutkan ke dalam tiga bagian. Bagian *Pertama* dalam Bidang Hukum Agraria, *Kedua* dalam Bidang Pemerintahan Desa, dan *terakhir* di Bidang Kehutanan.

## 1. Bidang Hukum Agraria

Berbicara soal masyarakat hukum adat tentu tidak bisa lepas dari hak-hak yang melekatinya. Hak ulayat masyarakat hukum adat di Sumatera Barat menjadi perhatian khusus dan tidak boleh dikesampingkan. Atas dasar itu, sebagai daerah yang masih banyak tanah ulayatnya, Pemerintah Daerah Sumatera Barat sesungguhnya telah membentuk Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya guna menghindari konflik antar masyarakat/pihak luar mengenai tanah ulayat. Pasal 1 angka 6 Perda ini menjelaskan sebagai berikut :

*“Hak Ulayat adalah hak penguasaan dan hak milik atas bidang tanah beserta kekayaan alam yang ada di atas dan di dalamnya dikuasai secara kolektif oleh masyarakat hukum adat di Sumatera Barat.”*

Kemudian dalam Pasal 1 angka 7 dijelaskan pula bahwa :

*“Tanah ulayat adalah bidang tanah pusaka beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dan di dalamnya diperoleh secara turun temurun merupakan hak masyarakat hukum adat di Provinsi Sumatera Barat”.*

Adapun jenis tanah ulayat beserta penguasa/pemiliknya dibagi atas 4, yaitu :

1. Tanah Ulayat Nagari yang dikuasai oleh Ninik Mamak Kerapatan Adat Nagari (KAN),

2. Tanah Ulayat Suku yang dimiliki oleh penghulu-penghulu Suku,
3. Tanah Ulayat Kaum yang dimiliki oleh Mamak Kepala Waris mewakili anggota kaum masing-masing jurai/paruik, dan
4. Tanah Ulayat Rajo yang dimiliki oleh Lelaki Tertua Pewaris Rajo mewakili anggota kaum dalam garis keturunan ibu.<sup>82</sup>

Tujuan dibentuknya pengaturan tentang tanah ulayat dan pemanfaatannya adalah untuk tetap melindungi keberadaan tanah ulayat sebagai hak masyarakat menurut hukum adat Minangkabau serta mengambil manfaat dari tanah termasuk sumber daya alam, untuk kelangsungan hidup dan kehidupan secara turun-temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat dengan wilayah yang bersangkutan. Jika ditelisik lebih dalam, perda ini bertujuan agar para investor tidak perlu takut menanamkan modal usaha/investasinya di Tanah Minangkabau akibat trauma dengan sengketa tanah ulayat yang alot di Sumatera Barat. Memang diakui jika tanah ulayat hanya dikelola oleh masyarakat hukum adat tentu manfaat yang dirasakan bagi daerah tidak sebesar apabila investor turut serta dalam pengelolaan. Akan tetapi, sekiranya tanah tersebut dikelola investor tanpa melibatkan masyarakat hukum adat, maka ini merupakan upaya penghapusan status kepemilikan tanah ulayat secara perlahan-lahan dan pada akhirnya masyarakat akan tercerai-berai merantau ke daerah lain akibat tanah ulayatnya hilang atau beralih kepada orang lain.

Tanah ulayat sebagai lambang harga diri masyarakat minangkabau harus tetap terjaga eksistensinya. Adapun terhadap konflik-konflik yang muncul, penyelesaian sengketa diselesaikan oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai lembaga perwakilan permusyawaratan dan permufakatan adat tertinggi Nagari dengan menggunakan prinsip "*bajanjang naiak batanggo turun*" dan diusahakan dengan jalan perdamaian melalui musyawarah mufakat dalam bentuk keputusan perdamaian. Apabila putusan damai tidak diterima oleh pihak-pihak bersengketa, maka dapat dilanjutkan ke jenjang peradilan dengan tetap menjadikan keputusan KAN pada tahap mediasi sebagai pedoman bagi hakim dalam mengambil keputusan. Adanya Peraturan Daerah ini menjadi acuan bagi regulasi-regulasi selanjutnya untuk senantiasa mengakui dan melindungi hak-hak masyarakat hukum adat di segala lini kehidupan.

---

82 Lihat Pasal 6 Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya

## 2. Bidang Hukum Pemerintahan Desa/Nagari

Masyarakat minangkabau mempunyai tataran hukum adat yang berbeda dengan daerah lainnya. Seperti yang telah disinggung sebelumnya, Sumatera Barat memiliki wilayah yang dikenal dengan sebutan nagari. Dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari, dijelaskan bahwa :

*“Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat secara geneologis dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang memilih pemimpinnya secara musyawarah serta mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi dan sandi adat, Adat Basandi Syara’-Syara’ Basandi Kitabullah dan/atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.”*

Aturan ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sehingga Nagari masuk ke dalam Desa Adat karena Nagari itu sendiri adalah masyarakat hukum adat. Nagari di Sumatera Barat tumbuh dan berkembang sepanjang sejarah selama berabad-abad dan masih eksis hingga saat ini.

Salah satu upaya pemerintah daerah dalam memberi perlindungan hukum bagi masyarakat hukum adat di Sumatera Barat dapat dilihat dalam Perda Nagari. Tujuan ditetapkannya Perda ini tidak lain adalah menegaskan bahwa Nagari adalah Kesatuan Masyarakat Hukum Adat secara geneologis dan historis, memiliki batas-batas wilayah tertentu, harta kekayaan sendiri, dan kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat serta memilih atau mengangkat pemimpinnya, mampu menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan hak asal-usul dan Hukum Adat. Pengelolaan harta kekayaan nagari dilakukan berdasarkan kearifan lokal masing-masing Nagari. Kerapatan Adat Nagari (KAN) menjadi bagian yang penting dalam pengelolaan hak ulayat nagari selain wali nagari/kapalo nagari. Pasal 1 angka 6 Perda Nagari menyebutkan :

*“Kerapatan Adat Nagari (KAN) adalah lembaga yang merupakan perwujudan permusyawaratan perwakilan tertinggi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari yang keanggotaannya terdiri dari perwakilan Ninik Mamak dan unsur alim ulama Nagari, cadiak pandai, Bundo Kanduang, dan unsur parik paga dalam Nagari yang bersangkutan sesuai dengan adat salingka Nagari.”*

Sebagaimana yang telah disinggung sebelumnya, terhadap konflik-konflik yang terjadi di Nagari tak terkecuali konflik hak ulayat, maka penyelesaiannya dilakukan di Peradilan Adat Nagari sebagai lembaga penyelesaian sengketa masyarakat di Nagari berdasarkan adat salingka Nagari yang bersifat mediasi sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 Angka 8. Terlihat jelas bahwa persoalan yang terjadi di Nagari diupayakan selesai secara Hukum Adat sebagai hukum asli masyarakat yang bersumber dari peraturan hukum tidak tertulis, tumbuh dan berkembang serta dipertahankan dengan kesadaran hukum dalam memberikan keadilan bagi masyarakatnya secara turun-temurun, elastis, dan dapat menyesuaikan diri dalam berbagai pertimbangan hukum.

Perhatian Pemerintah Provinsi Sumatera Barat terhadap hak ulayat masyarakat Minangkabau tidak berhenti sampai disitu. Dapat dilihat dengan dibentuknya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 8 Tahun 2021 tentang Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Nagari. Tujuan akhir dari proses pemberdayaan masyarakat adalah untuk memandirikan warga masyarakat agar dapat meningkatkan taraf hidup dan mengoptimalkan sumberdaya yang dimilikinya. Dalam konteks ini, pembangunan nagari merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat. Terhadap pembangunan yang mendayagunakan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang ada di Nagari, pemerintah daerah melakukan pengembangan program secara berkelanjutan, pembinaan terhadap pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya alam, memberikan pendampingan dan pembinaan terhadap desa/nagari dan potensi sumberdaya yang menyertainya.<sup>83</sup> Bagi masyarakat yang mengalami penyimpangan, penyelewengan serta ketidaktepatan sasaran Program dan Kegiatan Bidang Pemberdayaan dan Pemerintahan Nagari, maka dapat membuat laporan atau pengaduan secara lisan/tulisan.

### **3. Bidang Kehutanan**

Amanat konstitusi untuk mengakui dan menghargai masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya tidak hanya terwujud dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari, namun juga tercermin dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan

---

83 Lihat Pasal 13 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 8 Tahun 2021 tentang Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Nagari

Perhutanan Sosial. Menyinggung soal hutan, sebagaimana juga masyarakat hukum adat lainnya, Nagari-Nagari di Sumatera Barat memosisikan hutan sebagai salah satu harta kekayaan nagari yang dikelola untuk kesejahteraan anak nagari. Pengelolaan hutan Nagari sama dengan pengelolaan Hutan Adat. Hutan Nagari tidak hanya memberikan akses legal pengelolaan hutan pada masyarakat nagari tetapi juga telah mengembalikan hak-hak masyarakat hukum adat.<sup>84</sup> Masyarakat hukum adat minangkabau mengelola hutan Nagari untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sesuai hukum adat yang berlaku di daerah masing-masing yang dikenal dengan istilah *adat salingka nagari*. Pengelolaan hutan nagari melalui skema perhutanan sosial membantu masyarakat hukum adat mendapatkan hak ulayat mereka dan mengelola hutan mereka dengan kearifan lokal demi pemenuhan kebutuhan dan kesejahteraan hidup.<sup>85</sup>

Pemerintah Sumatera Barat dalam Peraturan Gubernur Nomor 21 Tahun 2018 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2015 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Perlindungan Hutan memberikan perhatian khusus bagi perlindungan hutan di Sumatera Barat, salah satunya adalah hutan adat sebagai hutan yang berada di wilayah masyarakat hukum adat. Dalam Pasal 1 peraturan ini disebutkan bahwa:

(31) *Perlindungan Hutan Berbasis Nagari yang selanjutnya disingkat dengan PHBN adalah kegiatan perlindungan hutan yang melibatkan peran serta masyarakat melalui suatu lembaga di nagari setempat.*

(32) *Lembaga Masyarakat Perlindungan Hutan Berbasis Nagari yang selanjutnya disingkat dengan LMPHBN adalah lembaga masyarakat Nagari yang peduli dalam Perlindungan Hutan baik secara langsung maupun tidak langsung.*

Regulasi-regulasi ini merupakan bukti bahwa pemerintah bersungguh-sungguh untuk melindungi hak-hak masyarakat hukum adat khususnya di bidang kehutanan yang diharapkan dapat diimplementasikan dengan sebaik-baiknya.

---

84 Kurnia Warman, 2009, *Pengaturan Sumberdaya Agraria Pada Era Desentralisasi Pemerintahan Di Sumatera Barat (Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara dalam Perspektif Keanekaragaman dalam Kesatuan Hukum)*. Yogyakarta : Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Hal 396.

85 Kurnia Warman, dkk, 2022, *Laporan Desk Study Pengelolaan Hutan Nagari: Dari Nagari Untuk Indonesia Kerjasama Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Dengan Universitas Andalas*, Padang : Universitas Andalas, Hal. 15

## 2.6 Telaah Regulasi, Konvensi Internasional, dan Studi Perbandingan terhadap Perlindungan Masyarakat Hukum Adat (*Indigenous People*)

Adriaan Bedner Tahun 2018 dalam risetnya yang berjudul "*The Return of The Native in Indonesian Law: indogenous Communities in Indonesia Legislation*" mendalilkan bahwa pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat beserta ulayatnya adalah suatu hal yang amat penting yang mesti dihormati dan diakui oleh negara. Sebab, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat sudah lahir dan telah ada jauh sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk.<sup>86</sup> Sejalan dengan itu, kontruksi hukum Indonesia terutama UUD 1945 dan peraturan dibawahnya telah mengatur mengenai kedudukan dan hak konstitusional masyarakat hukum adat beserta upaya perlindungan hukum yang melekatinya. Telaah Regulasi di Indonesia dan Konvensi Internasional tersebut akan diulas lebih lanjut dalam tabel berikut :

**Tabel 4. Telaah Regulasi Nasional**

No.	Nama Peraturan	Bunyi Pasal	Hasil Kajian
1	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Pasal 18B (2) : Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.	Berdasarkan pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dapat kita simpulkan bahwa hak ulayat sebagai bagian yang tidak dapat dilepaskan dari kesatuan masyarakat hukum adat, diberikan jaminan perlindungan oleh UUD 1945

86 Adriaan Bedner and Stijn Van Huis, 2008, *The Return of The Native in Indonesian Law: Indogenous Communities in Indonesia Legislation*, Bijdragen, Hal. 164.

	<p>Pasal 28I ayat (3) : Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.</p>	<p>Negara menghormati identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dengan menjamin kebebasannya selaras dengan perkembangan zaman sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang.</p>
	<p>Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) : Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.</p>	
	<p>Pasal 33 ayat (3) : Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.</p>	<p>Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.</p>



2	<p>Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria</p>	<p>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 didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.  (2) Hak menguasai dari Negara ini memberi wewenang untuk:  a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan rang angkasa tersebut;  b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan rung angkasa,  c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antra orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan rang angkasa.</p>	<p>Pasal 2 UUPA ini menguraikan kembali lebih Terperinci tentang konsep hak menguasai negara yang dimaksud pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dalam pasal 2 UUPA dijelaskan sejauh mana konsep hak menguasai negara yang dimiliki oleh pemerintah.</p>
---	---	--	--

		<p>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.</p>	<p>Pasal 3 UUPA melindungi keberadaan tanah ulayat, yang tentu saja juga sering berdampak terkait pembangunan, dan tentunya sangat berkaitan erat dengan bagaimana konsep hak menguasai negara itu sendiri harus berjalan dengan mempertimbangkan hak-hak ulayat atas tanah. Dengan adanya Pasal 3 UUPA ini artinya negara mengakui keberadaan hukum adat yang berlaku di dalam masyarakat dengan catatan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan</p>
		<p>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.</p>	<p>Dapat kita simpulkan dari rumusan Pasal 5 UUPA hukum adat dikatakan sebagai hukum agrarian yang berlaku bagi bumi dan air, namun perlu digarisbawahi, pembuat Undang-Undang telah m e n g a m a n a t k a n bahwa hukum adat terkait bumi dan air berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional Indonesia.</p>

3	Undang-Undang No 5 Tahun 1994 tentang Penge-sahan Konvensi Internasional mengenai Keane-karagaman Hayati ( <i>United Nation Convention on Biological Diversity</i> )	Pasal 8 huruf j : “menghormati, melindungi dan mempertahankan pengetahuan, inovasi-inovasi dan praktik-praktik masyarakat asli (masyarakat hukum adat) dan lokal yang mencerminkan gaya hidup berciri tradisional, sesuai dengan konservasi dan pemanfaatan secara berkelanjutan ke a n e k a r a g a m a n hayati.....”	Adat dan budaya yang diwarisi oleh masyarakat asli/ masyarakat hukum adat secara turun-temurun mendapatkan perlindungan dari pemerintah untuk senantiasa dihormati dan dipertahankan secara berkelanjutan
4	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia	Pasal 6 angka (1) : Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah.	Hak adat yang secara nyata masih berlaku dan dijunjung tinggi di dalam lingkungan masyarakat hukum adat harus dihormati dan dilindungi dalam rangka perlindungan dan penegakan hak asasi manusia dalam masyarakat yang bersangkutan dengan m e m p e r h a t i k a n hukum dan peraturan perundang-undangan
5	Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	Pasal 4 ayat 3 : Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional	m a s y a r a k a t hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, dapat melakukan kegiatan pengelolaan hutan dan pemungutan hasil hutan.

6	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan	Pasal 1 angka (6) : Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Kesatuan Republik Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan Tanah, wilayah, sumber daya alam yang memiliki pranata pemerintahan adat dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya.	T u j u a n penyelenggaraan P e r k e b u n a n dimaksudkan untuk m e n i n g k a t k a n k e s e j a h t e r a a n dan kemakmuran rakyat, tak terkecuali masyarakat hukum adat sebagai sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di wilayah Indonesia.
7	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa	Pasal 96 : Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat.	Pemerintah mengakui k e b e r a d a a n masyarakat hukum adat yang bernaung dalam satu wilayah yang disebut desa adat
8	Undang- Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja	Pasal 17 : Pejabat yang berwenang dilarang menerbitkan Perizinan Berusaha Perkebunan di atas Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.	Dengan dilarangnya pejabat menerbitkan izin berusaha perkebunan di atas tanah hak ulayat masyarakat hukum adat adalah sebagai perwujudan bahwa negara melalui pemerintah sudah menjamin, mengakui, dan turut serta melindungi hak ulayat masyarakat hukum adat atas tanah.

9	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah	Pasal 1 angka 13 : Tanah Ulayat adalah tanah yang berada di wilayah penguasaan masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada dan tidak dilekati dengan sesuatu Hak Atas Tanah.	Pemberian kepastian hukum kepada masyarakat hukum adat yang memiliki hak ulayat, baik yang bersifat privat, maupun yang bersifat komunal adalah hal yang urgen guna melindungi hak-hak masyarakat hukum adat itu sendiri
10	Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya	Pasal 1 angka (7) : Tanah Ulayat adalah bidang tanah pusaka beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dan di dalamnya diperoleh secara turun temurun merupakan hak masyarakat hukum adat di Provinsi Sumatera Barat.	Masyarakat hukum adat memiliki tanah ulayat yang diperoleh secara turun temurun dan harus dilindungi kepemilikannya.
11	Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Tanah Nagari	<p>Pasal 1 (2) : “Nagari adalah Kesatuan Masyarakat Hukum Adat secara geneologis dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang memilih pemimpinnya secara musyawarah serta mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat...”</p> <p>Pasal 1 angka (8) : Peradilan Adat Nagari atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga penyelesaian sengketa masyarakat di Nagari berdasarkan adat salingka Nagari yang bersifat mediasi.</p>	Dijelaskan bahwa nagari merupakan wilayah tempat b e r m u k i m n y a masyarakat hukum adat secara turun temurun. Apabila terdapat konflik dalam suatu nagari, maka akan diselesaikan secara adat melalui Peradilan Adat Nagari yang dipimpin oleh Ketua Kerapatan Adat Nagari guna m e m b e r i k a n perlindungan dan kepastian hukum bagi anak nagari/ masyarakat hukum adat salingka Nagari.

**Tabel 5. Telaah Konvensi Internasional**

No.	Nama Peraturan	Bunyi Pasal	Hasil Kajian
1	Konvensi International Labour Organization (ILO) 169 tahun 1989	<p>Pasal 1</p> <p>1. Konvensi ini berlaku bagi</p> <p>a. masyarakat hukum adat di negara-negara merdeka yang kondisi sosial, budaya dan ekonominya membedakan mereka dari unsurunsur lain masyarakat nasional, dan yang statusnya diatur secara keseluruhan maupun sebagian oleh adat atau tradisi mereka sendiri atau oleh undang-undang atau peraturan-peraturan khusus;</p> <p>b. masyarakat hukum adat di negara-negara merdeka yang dianggap sebagai pribumi karena mereka adalah keturunan dari penduduk yang mendiami negara yang bersangkutan, atau berdasarkan wilayah geografis tempat negara yang bersangkutan berada, pada waktu penaklukan atau penjajahan atau penetapan batas-batas negara saat ini dan yang, tanpa memandang status hukum mereka, tetap mempertahankan beberapa atau seluruh institusi sosial, ekonomi, budaya dan politik mereka sendiri.</p>	<p>Pasal 1 Konvensi ini mengatur tentang pengakuan bagi masyarakat hukum adat di Negara-Negara merdeka. Pasal 6 memuat prinsip partisipasi dan konsultasi dalam keseluruhan proses pengambilan keputusan yang menimbulkan dampak terhadap kelompok masyarakat ini pada tingkat nasional. Pasal 7-12 mencakup berbagai aspek mengenai hubungan antara “sistem hukum adat” dan “sistem hukum nasional”. Pasal 13-Pasal 19 memuat pengaturan tentang “Hak-hak atas tanah adat”.</p>

2	Deklarasi Rio 1992 dan Agenda 21 1992	Prinsip 22 : Masyarakat adat dan komunitas mereka dan komunitas lokal lainnya memiliki peran penting dalam pengelolaan lingkungan hidup dan pembangunan karena pengetahuan dan praktek-praktek tradisional. Negara harus mengakui dan telah mendukung identitas mereka, budaya, dan kepentingan dan memungkinkan partisipasi efektif mereka dalam pencapaian pembangunan berkelanjutan.	Bunyi prinsip ini menekankan perlunya pengakuan dan pemberdayaan masyarakat hukum adat, yang mana masyarakat hukum adat diharapkan mendapat perlakuan yang lebih adil.
3	Rancangan Naskah PBB tentang Hak-hak Masyarakat Adat (Dokumen PBB no. E/CN.4/Sub.2/1993/29)		Rancangan naskah ini mempertegas perlunya keberpihakan kepada masyarakat adat yang selama ini terabaikan.
4	Keputusan Strategi Konservasi Dunia “menjaga bumi” (Resolution of World Conservation Strategy, Caring for the Earth) 1991.		Keputusan ini mendukung peran khusus dan penting dari Masyarakat Adat sedunia dalam menjaga lingkungan.
5	Resolution of 18th General assembly of World Conservation Union, IUCN.		Secara aklamasi mendukung hak-hak masyarakat adat termasuk hak untuk menggunakan sumber daya alam setempat secara bijaksana menurut tradisi mereka.

6	International Tropical Timber Agreement (Persetujuan Kayu Tropis Internasional) tahun 1994 dalam ITTO Guidelines,		Menyatakan bahwa kegiatan pengelolaan hutan harus mengakui kepentingan masyarakat adat dan masyarakat setempat lainnya yang hidup bergantung pada hutan.
7	IUCN Working Group on Community Involvement in Forest Management 1996		Kelompok Kerja IUCN mengenai Pelibatan Masyarakat dalam Pengelolaan Hutan pada tahun 1996 merekomendasikan agar regenerasi hutan secara alamiah yang ada dalam sistem pengelolaan hutan oleh masyarakat adat harus diakui sebagai alternatif pemulihan hutan.
8	Convention on Biological Diversity (Konvensi Keanekaragaman Hayati) tahun 1992 telah di Ratifikasi dan di Undangkan dengan UU No. 5 tahun 1994.		Sebagai suatu usaha perlindungan terhadap hak-hak kepemilikan intelektual intellectual property right (IPR) dari masyarakat adat, Pertukaran Teknologi (Sharing Technology) dan Keamanan Hayati (Bio-Safety).



9	United Nations Declaration and Programme of Action to Combat Racism and Racial Discrimination 1978.		Deklarasi dan Program Aksi PBB untuk menentang rasisme dan diskriminasi rasial yang diselenggarakan di Jenewa tahun 1978 dalam Pasal 21 mengakui hak masyarakat adat untuk memelihara struktur ekonomi tradisional dan budaya mereka, termasuk bahasa, dan hubungan khusus dengan tanah dan sumber daya alam tidak boleh direnggut dari mereka.
10	World Council of Indigenous Peoples (WCIP) di Kiruna Swedia 1966		Menekankan bahwa hak masyarakat adat atas tanah adalah hak milik penuh, tidak melihat apakah mereka memegang hak resmi yang diterbitkan oleh penguasa ataupun tidak.

11	Manifesto Mexico dalam Kongres Kehutanan Sedunia ke X tahun 1985		M e n e k a n k a n perlunya pengakuan kelembagaan masyarakat adat beserta pengetahuan aslinya untuk dapat mengelola hutan termasuk kegiatan perlindungan dan pemanfaatan hutan dan disebut sebagai community based forest management.
12	Kongres Kehutanan Sedunia ke XI tahun 1991 di Paris		M e n e k a n k a n kembali tentang pentingnya keberpihakan kepada masyarakat yang terpinggirkan termasuk masyarakat adat dan sekaligus m e m a n d a t - kan pentingnya suatu rencana aksi yang disebut Tropical Forest Action Plan (TFAP) dan setiap negara akan membuat National Forest Action Plan (NFAP).

13	Basic Principles FAO tentang National Forestry Action Plan		dikatakan dalam prinsip dasar no 4 tentang Partisipasi dalam perencanaan program Kehutanan dikatakan bahwa proses konsultasi yang melibatkan semua pihak termasuk masyarakat adat dan kelompok perempuan perlu dilakukan dan pada prinsip no 5 tentang pendekatan Holistik dan Inter-sectoral dikatakan bahwa Masyarakat Adat dan masyarakat yang tinggal didalam hutan harus dilihat sebagai bagian yang tidak dapat terpisahkan dari ekosistem.
----	--	--	---

14	Deklarasi International Alliance of Indigenous-Tribal Peoples of the Tropical Forest 1996		Aliansi Masyarakat Adat di Wilayah Hutan Tropis pada Tahun 1996 mengakui bahwa untuk kepentingan jangka panjang kehidupannya akan menggunakan sumber daya hutan secara lestari dan menghargai kepentingan konservasi lingkungan. Masyarakat adat mengakui bahwa kemampuan organisasi konservasi dapat membantu meningkatkan pengembangan swadaya dan mendapatkan hubungan yang saling menguntungkan berdasar atas saling percaya, keterbukaan dan akuntabilitas.
15	United Nations Declaration On The Rights Of Indigenous Peoples (UNDRIP) 2007.		Merupakan deklarasi perserikatan bangsa-bangsa tentang hak masyarakat adat mengatur, masyarakat adat mempunyai hak terhadap penikmatan penuh,

			<p>untuk secara bersama-sama atau secara sendiri-sendiri, semua hak asasi manusia dan kebebasan dasar yang diakui dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia dan hukum internasional tentang hak asasi manusia. Masyarakat adat dan warga-warganya bebas dan sederajat dengan semua kelompok-kelompok masyarakat dan warga lainnya, dan mempunyai hak untuk bebas dari segala bentuk diskriminasi dalam menjalankan hak-hak mereka, khususnya yang didasarkan atas asal-usul atau identitas mereka.</p>
--	--	--	---

Dari pemaparan instrumen hukum diatas, regulasi Internasional yang secara jelas dan bahkan secara khusus memuat tentang hak-hak masyarakat adat adalah Konvensi ILO 107 (1957), yang kemudian diperbarui menjadi Konvensi ILO 169 (1989). Adapun yang secara

implisit berbicara tentang hak-hak masyarakat adat baik sebagai pribadi maupun sebagai kelompok adalah instrumen seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia ( DUHAM ) , Kovenan Hak Sipil dan Politik ( ICCPR ) , Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya ( ICESCR ), Konvensi Penghilangan Diskriminasi Rasial ( CERD ), Konvensi Menentang Penyiksaan ( CAT), Konvensi Penghilangan Diskriminasi terhadap Perempuan ( CEDAW ). Sekarang ini, bahkan ada kelompok kerja yang terus menyempurnakan dan memperjuangkan Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat (*United Nation Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*).<sup>87</sup>

Regulasi tentang hak ulayat masyarakat hukum adat di Indonesia terus mengalami perkembangan. Akan tetapi, meskipun perubahan kebijakan politik dan hukum terhadap pengembangan masyarakat hukum adat telah terjadi, nasib masyarakat hukum adat sampai saat ini masih belum mengalami perubahan yang signifikan karena dalam pengimplementasiannya masih ada regulasi yang tumpang tindih antara kebijakan instansi dengan hak-hak masyarakat hukum adat yang harus dilindungi. Kondisi masyarakat hukum adat yang umumnya masih terbelakang pun menjadi alasan tidak maksimalnya pemenuhan hak-hak di bidang pendidikan, pelayanan, kesehatan, sosial, ekonomi, dan sebagainya. Ketika MHA memperjuangkan hak-hak konstitusional mereka akibat kebijakan ekonomi nasional seperti tanah-tanah adat mereka dikuasai oleh pemilik modal domestik dan asing maka MHA seringkali terkalahkan. Contohnya saja dalam kasus konflik pertanahan, terdapat 1400 kasus sengketa agraria di Pengadilan Sumatera Barat tak satu pun pihak masyarakat adat dimenangkan. Sama halnya dengan tanah Hak Ulayat Nagari di Sumatera Barat yang sekitar 100ha telah berpindah menjadi tanah Departemen Kehutanan.<sup>88</sup>

Indonesia mengharuskan adanya peraturan daerah atau Surat Keputusan Kepala Daerah sebagai syarat rekognisi/pengakuan masyarakat adat. Berbeda halnya dengan masyarakat hukum adat Navajo di Amerika Serikat, masyarakat ini telah memiliki kewenangan untuk mengatur urusannya sendiri di dalam wilayahnya, khususnya terkait dengan hak atas sumberdaya alam. Terdapat dua kewenangan yang mereka miliki ; Pertama, bagaimana mereka berwenang

---

87 Asriati, 2020, *Studi Perbandingan Hak-Hak Masyarakat Adat : Hukum Nasional dan Hukum Internasional*, Makasar : Jurnal Petitung, Vol. 8 No. 2, Hal. 175.

88 Jasardi Gunawan, 2021, *Studi Rekognisi Masyarakat Adat Di Amerika Dan Indonesia*, Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan, Vol. 5. No. 2, Hal. 222.

dalam mengeluarkan peraturan dalam mengontrol sumber daya alam mereka; dan kedua, bagaimana mereka memiliki hak untuk mendapatkan pembagian keuntungan yang adil atas sumber daya alam dan akuntabilitas untuk setiap pelanggaran yang terjadi di wilayah mereka.<sup>89</sup> Pengaturan rekognisi yang berbeda antara masyarakat adat di Indonesia dan Amerika dilatarbelakangi dengan perbedaan sistem hukum, dimana Indonesia menganut *Civil Law System* sementara Amerika menganut *Common Law System*.

---

89 *Ibid*, Hal. 229.





## **BAB III**

# **POTRET DAN PELUANG HUKUM PERLINDUNGAN MASYARAKAT HUKUM ADAT TERHADAP HAK ULAYAT NAGARI DI BIDANG HUKUM AGRARIA**

### **3.1 Potret Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Hukum Agraria di Sumatera Barat**

Bila menggunakan pendekatan *literature review*, sebetulnya penelitian atau studi yang membahas soal kedudukan dan eksistensi tanah ulayat di Indonesia bukanlah suatu kajian yang baru. Sudah sangat banyak sekali temuan, penelitian, buku, jurnal ataupun gagasan yang sudah tersebar luas dan membahas perihal dimaksud. Bahkan sudah banyak juga yang digunakan sebagai naskah pertimbangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan menyangkut perlindungan masyarakat hukum adat terhadap tanah ulayat.

Namun persoalannya, kajian-kajian dan gagasan-gagasan perihal tanah ulayat tersebut sampai saat ini belum bisa ditindaklanjuti untuk di administrasikan dalam dokumen pertanahan sebagai wujud kepastian hukum. Pasalnya, belum diketahui dan ditentukan mana saja subjek-subjek, objek-objek dan data-data yuridis dari tanah ulayat tersebut serta belum dirumuskannya bagaimana tata cara menentukan dan menetapkan tanah ulayat, sehingga belum terdata sebaran tanah ulayat tersebut.

Itu sebabnya, kegiatan identifikasi dan inventarisasi tanah ulayat yang digagas oleh Kementerian ATR/BPN bersama beberapa perguruan tinggi negeri di Indonesia Tahun 2021 kemarin menjadi tonggak awal pemerintah dalam melindungi kepentingan masyarakat hukum adat terhadap tanah ulayatnya, salah satu Provinsi yang dijadikan objek identifikasi dan inventarisasi tanah ulayat tersebut adalah Sumatera Barat.

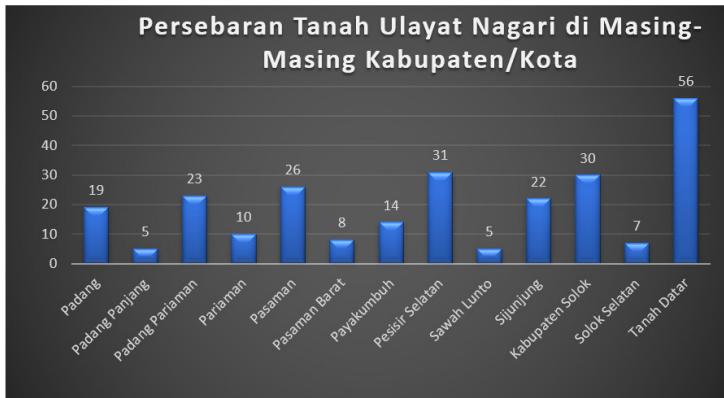
Sumatera Barat adalah rumah bagi etnis Minangkabau. Provinsi ini memiliki penduduk sebanyak 5.534.472 jiwa dengan mayoritas beragama Islam. Di Kepulauan Mentawai jarang dijumpai masyarakat Minangkabau karena mayoritas penduduknya beretnis Mentawai. Etnis Tionghoa, Nias, dan Tamil hanya dapat ditemui di Padang, Bukittinggi, dan Payakumbuh, dan Pariaman dalam jumlah kecil.

Wilayah administratif sesudah kecamatan di seluruh kabupaten (kecuali Kabupaten Kepulauan Mentawai) dinamakan sebagai nagari. Dalam sebuah nagari dibentuk Kerapatan Adat Nagari, yakni lembaga yang beranggotakan Tungku Tigo Sajarangan yang merupakan perwakilan anak nagari yang terdiri dari Alim Ulama, Cadiak Pandai (kaum intelektual) dan Niniak Mamak para pemimpin suku.

Kerapatan Adat Nagari adalah Lembaga yang berkuasa atas tanah ulayat di tiap-tiap Nagari di Sumatera Barat. Terdapat 953 Nagari dan 524 Kerapatan Adat Nagari di Provinsi Sumatera Barat. Pemerintah provinsi Sumatra Barat menetapkan pemerintahan nagari sebagai pengelola otonomi daerah terendah untuk daerah kabupaten, sementara pada Kota, Nagari bukan bagian dari sistem pemerintahan. Hal ini berdampak pada penguasaan tanah ulayat, dimana pada daerah Kota penguasaan berada di Kerapatan Adat Nagari (KAN), sementara pada daerah Kabupaten ada yang dikuasai oleh KAN adapula dikuasai oleh wali nagari. Terdapat pengecualian dalam Kabupaten Kepulauan Mentawai, dimana di Wilayah ini tidak ada pemerintahan Nagari. Tanah komunal di wilayah ini disebut Uma yang dikuasai oleh suku-suku di Mentawai.

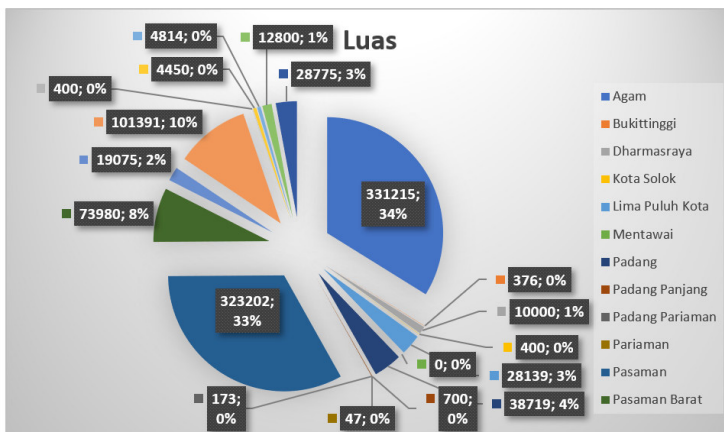
Tahun 2020 Tim peneliti telah melakukan identifikasi tanah ulayat nagari di Provinsi Sumatera Barat dengan teknik sensus dengan wawancara langsung kepada pemangku adat setempat yang berada dalam lembaga Kerapatan Adat Nagari masing-masing setiap Kecamatan yang ada di Kabupaten/Kota. Dari 12 Kabupaten dan 7 Kota yang ada di Provinsi Sumatera Barat; hanya 1 Kabupaten yang tidak dimiliki data tanah ulayat nagari, yaitu Kabupaten Mentawai. Adapun sebaran Tanah Ulayat Nagari di masing-masing Kabupaten/ Kota dapat dilihat pada diagram berikut:

**Diagram 1**  
**Persebaran Tanah Ulayat Nagari di masing-masing Kabupaten/ Kota di Provinsi Sumatera Barat**



Bila digambarkan dengan *Pie Chart* maka perbandingan persentase luas Tanah Ulayat Nagari dari masing-masing Kabupaten/Kota akan diperoleh gambaran sebagai berikut:

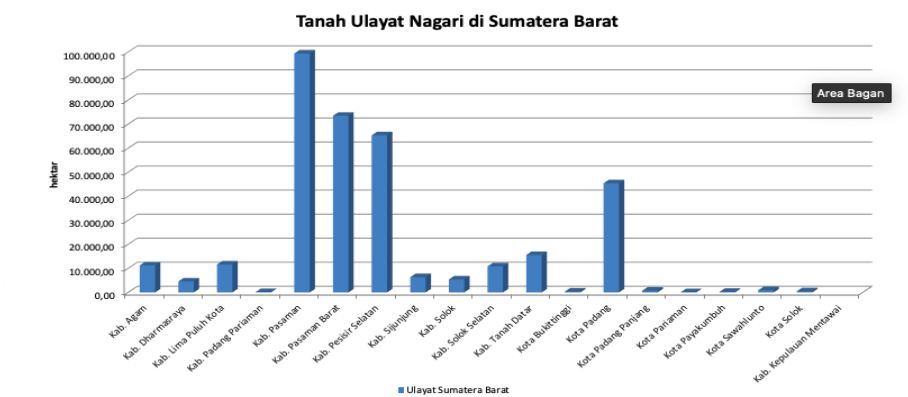
**Diagram 2**  
**Persebaran Luas Tanah Ulayat Nagari di masing-masing Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat**



Berdasarkan tabel, diagram, dan *Pie Chart* di atas dapat dipahami bahwa Kabupaten/Kota yang memiliki jumlah bidang Tanah Ulayat Nagari terbanyak di Provinsi Sumatera Barat yaitu: Kabupaten Tanah Datar, kemudian diikuti Kabupaten Pesisir Selatan, dan yang paling sedikit yakni Kota Padang Panjang dan Kota Sawahlunto. Kabupaten/Kota yang memiliki total luas Tanah Ulayat Nagari terluas yaitu Kabupaten Agam dengan total luas 331.215,5 Ha dan yang paling sedikit adalah Kota Pariaman dengan luas 47,65 Ha. Meskipun Kabupaten Tanah Datar menempati posisi teratas untuk kategori jumlah bidang terbanyak, akan tetapi yang menempati posisi teratas untuk total luas terluas ditempati oleh Kabupaten Agam.

Berdasarkan data survey di lapangan, tanah ulayat di Sumatera Barat telah mengalami distrubsi dari yang sebenarnya. Dimana konsep setiap Nagari pasti memiliki tanah ulayat nagari namun ironinya hari ini tidak seluruh nagari di Sumatera Barat memiliki tanah ulayat nagari lagi. Hal tersebut terbukti dengan hasil penelitian identifikasi dan inventarisasi tanah ulayat di Sumatera Barat, bahwa tanah ulayat nagari yang berada di bawah penguasaan oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN) di seluruh wilayah 19 Kabupaten/Kota di Sumatera Barat hanya bersisa 8,38%. Artinya, tanah ulayat nagari yang bersisa 8,38% tersebut adalah tanah ulayat nagari yang beraspek publik. Hal tersebut dapat dilihat pada table di bawah ini :

<b>TABEL SEBARAN LUAS TANAH ULAYAT NAGARI DI PROVINSI SUMATERA BARAT</b>					
Provinsi/Kabupaten/Kota	Luas Tanah Ulayat (ha)	BPS 2021		Persentase (%)	
		Luas (km2)	Luas (ha)		
<b>A Sumatera Barat</b>	<b>352.171,54</b>	<b>42.012,89</b>	<b>4.201.289</b>	<b>8,38%</b>	
1 Kab. Agam	11.220,48	1.804,30	180.430	6,22%	
2 Kab. Dharmasraya	4.549,31	2.961,13	296.113	1,54%	
3 Kab. Lima Puluh Kota	11.638,66	3.571,14	357.114	3,26%	
4 Kab. Padang Pariaman	146,78	1.332,51	133.251	0,11%	
5 Kab. Pasaman	99.397,41	3.947,63	394.763	25,18%	
6 Kab. Pasaman Barat	73.475,20	3.887,77	388.777	18,90%	
7 Kab. Pesisir Selatan	65.355,97	5.749,89	574.989	11,37%	
8 Kab. Sijunjung	6.387,47	3.130,40	313.040	2,04%	
9 Kab. Solok	5.410,22	3.738,00	373.800	1,45%	
10 Kab. Solok Selatan	10.839,31	3.346,20	334.620	3,24%	
11 Kab. Tanah Datar	15.549,22	1.336,10	133.610	11,64%	
12 Kota Bukittinggi	386,06	25,24	2.524	15,30%	
13 Kota Padang	45.398,84	693,66	69.366	65,45%	
14 Kota Padang Panjang	711,61	23,00	2.300	30,94%	
15 Kota Pariaman	107,74	66,13	6.613	1,63%	
16 Kota Payakumbuh	245,94	85,22	8.522	2,89%	
17 Kota Sawahlunto	868,34	231,93	23.193	3,74%	
18 Kota Solok	482,99	71,29	7.129	6,78%	
19 Kab. Kepulauan Mentawai		6.011,35	601.135	0,00%	



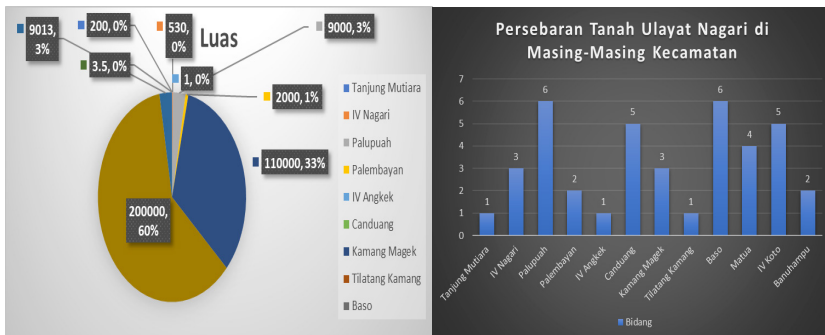
Berdasarkan data tersebut, tentu selain tanah ulayat nagaari yang beraspek publik, juga terdapat tanah-tanah ulayat yang beraspek privat. Di mana, di Sumatera Barat sendiri, untuk tanah ulayat di nagari yang beraspek privat masih tergolong cukup banyak seperti tanah ulayat kaum dan tanah ulayat suku. Berdasarkan Data dari Kementerian ATR/Badan Pertanahan Nasional, bahwa untuk Sumatera Barat, persentase tanah yang sudah didaftarkan itu masih berkisar 21%. Artinya, masih terdapat 70,62% lagi sebaran tanah yang belum terdaftar di Kantor Pertanahan 19 Kabupaten/Kota di Sumatera Barat. Tanah-tanah yang belum terdaftar tersebut tentu saja sebagian besar adalah tanah ulayat yang beraspek privat seperti tanah ulayat kaum dan tanah ulayat suku tersebut.

Berdasarkan data dimaksud, tentu hal ini perlu ditindaklanjuti oleh Kementerian ATR/BPN melalui Kantor Wilayah bersama dengan Kantor Pertanahan di setiap Kabupaten/Kota di Sumatera Barat. Tindak lanjut tersebut tentu saja berupa kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana amanat PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang dilakukan dengan sistem Pendaftaran Tanah Sistematis dan Lengkap (PTSL) di setiap kabupaten/kota terhadap tanah-tanah ulayat di nagari yang beraspek privat. Sehingga dengan program dan kebijakan tersebut, dapat memberikan kepastian hukum dalam penatausahaan tanah ulayat di Sumatera Barat. Di sisi lain, hal ini penting direkomendasikan kepada Kementerian ATR/BPN, karena hal ini tentu saja berkonsekuensi kepada perencanaan dan anggaran untuk melaksanakan penatausahaan tanah ulayat yang belum terdaftar tersebut.

Misalnya, di Kabupaten Agam yang memiliki 75 Kerapatan Adat Nagari yang tersebar di 16 Kecamatan. Berdasarkan hasil survey di lapangan, sebanyak 25 KAN dari 75 KAN tersebut yang masih memiliki tanah ulayat. Jumlah luas tanah ulayat tersebut  $\pm$  330.747,5 Ha dengan rincian sebagai berikut, dimana sisa 50 KAN yang tidak memiliki tanah ulayat disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain:

- Lemahnya peran dan wewenang Lembaga Kerapatan Adat Nagari dalam mengelola dan mempertahankan tanah ulayat di wilayah Kabupaten Agam.
- Penentuan batas kawasan hutan yang tidak melibatkan peran *ninik mamak* Kerapatan Adat Nagari di Kabupaten Agam.
- Banyaknya Tanah Ulayat yang digunakan untuk kepentingan umum dan perkantoran pemerintah.
- Beberapa dibagikan kepada masyarakat nagari.
- Beralih status menjadi Hak Guna Usaha untuk perusahaan.

**Diagram 1. Sebaran Tanah Ulayat di Kabupaten Agam**

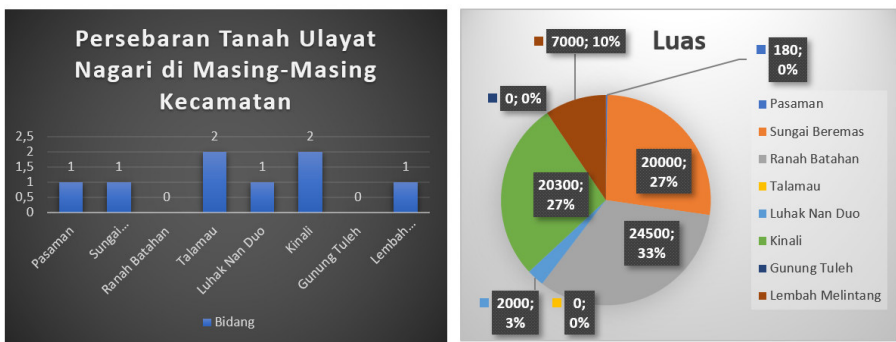


Sementara di Kabupaten Pasaman Barat, yang merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Sumatera Barat dengan 11 kecamatan dan memiliki 19 Nagari dengan luas total mencapai 3.864,02 Km<sup>2</sup>. Dari 19 Nagari yang ada di Pasaman Barat, terdapat 11 nagari yang mengakui masih memiliki tanah ulayat nagari. Nagari-nagari tersebut adalah: 1) Nagari Sinuruik, 2) Nagari Kajai, 3) Nagari Talu, 4) Nagari Aua Kuning, 5) Nagari Koto Baru, 6) Nagari Kinali, 7) Nagari Katiagan, 8) Nagari Muaro Kiawai, 9) Nagari Ujung Gading, 10) Nagari Batahan, dan 11) Nagari Aia Bangis. Jumlah luasan tanah ulayat yang tersebar di 11 KAN

tersebut ialah ± 73.980 Ha. Sisa 8 KAN yang tidak lagi memiliki tanah ulayat disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain:

- a. Tanah ulayat sudah diserahkan kepada perusahaan dalam bentuk Hak Guna Usaha.
- b. Tanah Ulayat telah dibagikan kepada masyarakat nagari.
- c. Nagari memang tidak memiliki tanah ulayat karena telah diberikan kepada masyarakat pendatang dari Sumatera Utara.

**Diagram 2. Sebaran Tanah Ulayat di Kabupaten Pasaman Barat**



Berdasarkan 4 (empat) kabupaten/kota yang sebagai sampel untuk mensarikan usulan daftar inventaris masalah terhadap kondisi tanah ulayat di Sumatera Barat, maka dalam hal ini Peneliti merekomendasikan dalam riset ini sebagai berikut :

1. Diperkuatnya peran ninik mamak KAN dalam mengelola tanah ulayat Nagarnya.
2. Diadakannya konsolidasi bersama Pemerintah Daerah dalam hal ini Dinas Kehutanan terkait tampal batas kawasan hutan.
3. Pihak BPN perlu membuat system atau perangkat agar lokasi tanah ulayat yang tidak mampu di akses oleh surveyor di lapangan.
4. Perlunya percepatan terhadap kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana amanat PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang dilakukan dengan sistem Pendaftaran Tanah Sistematis dan Lengkap (PTSL) di setiap kabupaten/kota terhadap tanah-tanah ulayat di nagari yang beraspek

- privat.
5. PTSL harus fleksibel mengikuti tenurial kepemilikan komunal adat Minangkabau
  6. Perlunya perencanaan dan anggaran yang mumpuni dalam pelaksanaan PTSL terhadap tanah-tanah ulayat di nagari yang beraspek privat.

### 3.1.1 Peluang Hukum Ke Depan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat dalam Konteks Nasional di Bidang Hukum Agraria

*“.....Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems.....”*  
(Martínez Cobo, 1986, Hal. 379)<sup>90</sup>

Dalam Riset Ilmiah Adriaan Bedner Tahun 2018 berjudul, *“The Return of The Native in Indonesian Law: Indigenous Communities in Indonesia Legislation”* mendalilkan bahwa pengakuan dan perlindungan terhadap hak Masyarakat Hukum Adat beserta ulayatnya suatu hal yang amat penting yang mesti dihormati dan diakui oleh negara. Sebab, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat sudah lahir dan telah ada jauh sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk.<sup>91</sup> Sejalan dengan itu, kontruksi hukum Indonesia terutama UUD 1945 mengatur mengenai kedudukan dan hak konstitusional masyarakat hukum adat.<sup>92</sup> Setidaknya terdapat tiga ketentuan utama dalam UUD 1945 yang seringkali dirujuk ketika membicarakan mengenai masyarakat hukum adat.

---

90 The United Nations Economic and Social Council mandated the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities in 1971 to prepare a study on the discrimination of indigenous groups and appropriate measures to remedy this discrimination (UN Economic and Social Council Res. 1589 (L), May 21, 1971). The study was published in 1986 (Martínez Cobo 1986)

91 Adriaan Bedner and Stijn Van Huis. 2008. *The Return of The Native in Indonesian Law: Indigenous Communities in Indonesia Legislation* Bijdragen, Hal. 164.

92 Yance Arizona. 2014. *Konstitusionalisme Agraria*. STPN Press. Yogyakarta. Hal. 345



1. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945: Negara mengakui dan menghormati kesatuan- kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.
2. Pasal 28I ayat (3) UUD 1945: Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.
3. Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945: Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya. Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.

Berdasarkan ketiga rumusan tersebut telah nyata bahwa masyarakat hukum adat merupakan subjek hukum yang memiliki hak-hak konstitusional beserta hak-hak tradisionalnya. Lebih lanjut, salah satu prinsip dalam hukum agraria menyebutkan bahwa hak ulayat tidak terbatas pada tanah yang dikenal umum sebagai tanah ulayat saja, namun juga berupa sumberdaya alam yang berada diatas wilayah Masyarakat Hukum Adat tersebut. Prinsip itu kemudian di pagar oleh Maria S.W. Sumardjono yang menyatakan bahwa Hak ulayat sebagai istilah yuridis merupakan hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/ kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku ke dalam maupun ke luar dalam rangka pengelolaan sumber daya alam.<sup>93</sup>

Lebih lanjut Kurnia Warman menasbihkan terlepas dari perdebatan dan keberatan terhadap rumusan pasal-pasal tersebut karena persyaratan yang sangat membebani secara konstitusional tidak ada alasan bagi pemerintah dan pemerintah daerah untuk menegasikan eksistensi hukum adat dan masyarakat hukum adat dalam setiap kebijakan.<sup>94</sup> Pengakuan atas keberadaan MHA beserta hak-haknya merupakan pengakuan bersyarat, yaitu (1) sepanjang masih hidup; (2) sesuai dengan perkembangan masyarakat; (3) sesuai

---

93 Maria S.W. Soemardjono. 2010. *Agenda yang Belum Selesai, Refleksi Atas Berbagai Kebijakan Pertanahan*. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Hal. 21.

94 Kurnia Warman. 2010, *Hukum Agraria Dalam Masyarakat Majemuk, Dinamika Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara di Sumatera Barat*. HuMa-Jakarta, Van Vollenhoven Institute Leiden University, KITLV-Jakarta, Jakarta, Hal. 41.

dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan (4) diatur dalam undang-undang.

Begitu pula yang termuat dalam Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang mengatur bahwa sumber hukum agraria adalah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, berdasarkan atas persatuan bangsa, serta tidak bertentangan pula dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Dapat dikatakan, hak adat atas tanah diakui apabila pada kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional maupun peraturan lain yang lebih tinggi.

Meski memperoleh pengakuan dari konstitusi dan hukum tanah nasional, aturan pelaksana pengakuan dan pengadministrasian hak adat atas tanah MHA lambat dibentuk. Usaha untuk mengadministrasikan tanah hak adat atas tanah sebagai upaya mengimplementasikan Pasal 3 UUPA baru muncul 39 tahun setelah diundangkannya UUPA. Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya Permenag 5 Tahun 1999) mengatur bahwa pelaksanaan hak ulayat dapat dilakukan oleh MHA setempat. Penguasaan tanah adat oleh perseorangan dimungkinkan untuk didaftarkan, sedangkan penguasaan tanah oleh instansi pemerintah, badan hukum, atau masyarakat di luar anggota MHA dapat diberikan hak oleh negara setelah pelepasan tanah dilakukan oleh MHA.

Dalam perkembangannya, Permenag 5 Tahun 1999 digantikan oleh Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nomor 9/2015 sebagaimana telah diganti oleh Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 10/2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Hanya dalam 3 tahun, terbit Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya Permen ATR/Kepala BPN 18/2019, sebagai pengganti peraturan menteri tahun 2016.

Meski telah banyak regulasi yang digulirkan, pada kenyataannya tidak banyak dijumpai area-area yang ditindaklanjuti penetapannya sebagai tanah adat/tanah ulayat. Hanya dua komunitas adat yang tanah adatnya didaftarkan yakni kelompok MHA Baduy dan kelompok MHA Kampung Naga. Di luar itu, implementasi Permen ATR/BPN No. 9

Tahun 2015 dan No. 10 Tahun 2016 menghasilkan 7 Surat Keputusan (SK) Kementerian ATR/BPN tentang Penegasan dan Pengakuan Hak Milik Komunal bagi beberapa suku di Jawa Barat, Banten, Bali dan Papua Barat.

Berdasarkan pertimbangan di atas, terdapat sejumlah kendala dalam pengadministrasian tanah adat, yakni: (1) objek yaitu memastikan bidang tanah adat mana yang harus diadministrasi; (2) subjek yaitu memastikan siapa pemilik tanah adat; dan (3) bentuk hak yang akan diberikan. Ada berbagai alasan yang menjadi penyebab rendahnya capaian pengadministrasian tanah adat antara lain rendahnya kemauan politik dari pejabat atau birokrat untuk mendaftarkan tanah-tanah adat, ideologi negara yang berusaha mempertahankan dan memperkuat kekuasaannya atas tanah, kurangnya minat dan antusiasme masyarakat hukum adat dalam pendaftaran tanah, hingga perubahan sosial yang melahirkan individualisasi kepemilikan tanah adat.

Ironinya, pasca momentum 62 tahun UUPA, dapat diketahui belum pernah ada peraturan perundang-undangan yang mengimplementasikan secara nyata perihal tanah ulayat tersebut. Sebab, tidak satu pun peraturan yang secara tegas mengakui keberadaan tanah ulayat.<sup>95</sup> Oleh karena itu, selama hampir enam dekade tanah-tanah ulayat masyarakat hukum adat selalu menjadi “korban” kebijakan politik pertumbuhan ekonomi yang diterapkan selama pemerintah Orde Baru, tanah ulayat dalam pelaksanaannya belum teridentifikasi dengan baik sehingga tanah ulayat tersebut dianggap saja sama dengan (termasuk ke dalam) tanah negara.<sup>96</sup> Padahal ciri pokok dari masyarakat hukum adat yaitu isi dari hak ulayat yang dimilikinya yang salah satunya yaitu tanah ulayat.<sup>97</sup>

Secara holistik, tanah ulayat merupakan tanah kepunyaan bersama yang diyakini sebagai karunia tuhan atau peninggalan nenek moyang kepada kelompok yang merupakan masyarakat hukum adat sebagai unsur pendukung utama bagi kehidupan kelompok sepanjang masa. Lebih lanjut, tanah ulayat diartikan sebagai bidang tanah pusaka beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dan di dalamnya diperoleh secara turun menurun merupakan hak masyarakat hukum

---

95 Beni Kurnia Illahi, *Enam Dekade UU Pokok Agraria: Reformasi Pertanahan Masih Jalan di Tempat, Ancaman Menghadang di Depan*, The Conversation, dimuat pada Rabu, 24 September 2020.

96 Kurnia Warman, *op.cit.*, Hal. 166.

97 Ahmad Redi dkk, *Konstitusionalitas Hak Masyarakat Hukum Adat atas Hak Ulayat Rumpon di Provinsi Lampung* Jurnal Konstitusi, Volume 14, Nomor 3, September 2017, hal. 470.

adat. Artinya, pemaknaan definisi tanah ulayat disini diartikulasikan sebagai objek tanah yang di dalamnya dikuasai secara kolektif oleh masyarakat hukum adat, bukan kemudian dikuasai oleh beberapa kelompok atau kaum.

Lebih lanjut, sebagian pakar berpendapat bahwa hak ulayat itu tidak perlu diatur, karena dengan mengatur hak ulayat sama artinya dengan mengabadikan keberadaannya, misalnya Boedi Harsono berpandangan menurutnya tidak bisa disangkal bahwa hak ulayat yang diatur dengan hukum adatnya itu makin lama makin habis karena pengaruh kehidupan atau tuntutan sosial ekonomi masyarakat.<sup>98</sup> Di samping mitigasi regulasi dan prinsip-prinsip terhadap pengakuan dan perlindungan hukum adat dengan masyarakat hukum adat serta hak-hak mereka atas sumber daya agraria sudah sangat banyak sekali yang mengakomodir. Hanya saja, regulasi dan prinsip-prinsip tersebut terkadang justru diabaikan. Terlepas dari itu semua, masyarakat hukum adat juga harus membuktikan bahwa hukum adat mampu memberikan jaminan hak ekonomi setiap manusia terutama anggota-anggotanya, yang memberikan hak pemenuhan kebutuhan dasar terhadap pangan dan perumahan.

Dalam hal ini, hukum adat harus menjamin adanya hak untuk memperoleh kesempatan yang sama atas perolehan sumber daya agraria serta pembagian hasilnya secara adil. Oleh karena itu, jika selama ini masih ada nilai-nilai hukum adat yang bertentangan dengan prinsip keadilan dan hak asasi manusia itu, besar kemungkinan memang hukum adat itu akan ditinggalkan masyarakatnya. Masyarakat hukum adat tentu dituntut mampu membuktikan bahwa persepsi kolonial yang menganggap hukum adat itu statis adalah keliru besar, karena hukum adat itu bersifat dinamis.

Atas dasar itu, memerhatikan prinsip-prinsip dan acuan regulasi tersebut merupakan suatu *conditio sine qua non*. Sebab, penguasaan atas tanah ulayat dengan hak ulayat masyarakat hukum adat memiliki kaitan erat dengan eksistensi masyarakat hukum adat itu sendiri sehingga perlu diberikan kepastian hukum terhadap kepemilikan tanah ulayat tersebut melalui pengadministrasi hak atas tanah oleh negara. Lebih lanjut, UUPA sendiri melalui Pasal 19 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria sebetulnya sedari awal telah menginstruksikan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah

---

98 Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, Hal. 189.

Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, tak terkecuali disini yaitu tanah ulayat. Namun, persoalannya bila dilihat rumusan Pasal 9 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menjelaskan bahwa obyek pendaftaran tanah meliputi:

- a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b. tanah hak pengelolaan;
- c. tanah wakaf;
- d. hak milik atas satuan rumah susun;
- e. Hak tanggungan;
- f. tanah Negara.

Dari keenam jenis obyek tersebut, Tanah Ulayat sebagai objek pendaftaran tanah sesungguhnya belum tercantum. Sehingga, pengaturan tentang Pendaftaran /Penatausahaan tanah ulayat di Indonesia masih mengalami kekosongan atau belum jelas dalam demarkasi hukumnya. Itu sebabnya, perlu menjadi perhatian serius bagi semua elemen untuk mengadministrasi obyek-obyek tanah di Indonesia ini tak terkecuali tanah ulayat. Apalagi perkembangan regulasi perihal pertanahan, hak ulayat dan pengakuan masyarakat hukum adat saat ini sangat menunjukkan eksistensi dalam memberikan perhatian terhadap kepemilikan ulayat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat.

Hal tersebut dapat dikonfirmasi pasca diterbitkannya Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK) yang juga melahirkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021) yang menyebutkan bahwa Tanah Ulayat dapat diberikan Hak Pengelolaan (HPL). Sebab, menurut Pasal 4 PP Nomor 18 Tahun 2021 menyebutkan bahwa hak pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan Tanah Ulayat. Oleh karena itu, keberadaan tanah ulayat menjadi suatu hal yang amat penting untuk diinstrumentasikan melalui penatausahaan tanah ulayat.

Sebab, dengan diberikannya pengakuan hak pengelolaan terhadap tanah ulayat mengharuskan setiap bidang tanah ulayat di Indonesia penting untuk didaftarkan melalui skema pendaftaran tanah demi menjamin kepastian hukum. Bila dimaknai secara holistik, penatausahaan tanah ulayat merupakan rangkaian kegiatan yang

dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah ulayat serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Meskipun PP Nomor 18 Tahun 2021 belum memiliki cakupan norma yang dapat menjalankan terkait tata cara penatausahaan tanah ulayat, namun Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat masih dapat dianggap berlaku sampai dikeluarkannya *beleids* baru. Sebab, untuk melaksanakan penetapan HPL yang berasal dari tanah ulayat, terlebih dahulu perlu disusun Daftar Tanah Ulayat guna mengetahui keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat secara terperinci yang meliputi subjek, obyek, hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayat.

Penyusunan daftar tanah ulayat dilakukan melalui penatausahaan tanah ulayat sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Berdasarkan ketentuan dimaksud, idealnya penatausahaan tanah ulayat diselenggarakan di seluruh wilayah Republik Indonesia. Namun, yang menjadi soal adalah bahwa Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dilakukan berdasarkan penetapan pengakuan dan perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Selanjutnya, Permohonan penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat tersebut diajukan terlebih dahulu kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat sebagaimana amanat Pasal 5 ayat (2) dan (3) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2019.

Berdasarkan norma Pasal 5 ayat (2) dan (3) tersebut mengartikan bahwa bila hendak menatausahakan tanah ulayat di Indonesia maka terdapat 2 (dua) syarat formil yang perlu dipenuhi oleh kesatuan masyarakat hukum adat. Pertama, kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang hendak diakui tersebut mesti punya penetapan pengakuan dan perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat terlebih dahulu melalui Peraturan Daerah. Kedua, masyarakat hukum adat yang hendak menatausahakan Tanah Ulayat perlu mengajukan permohonan penatausahaan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat.

Dengan begitu, Pemerintah dalam konteks ini Kementerian ATR/BPN hanya dapat menatausahakan tanah ulayat secara hukum bilamana adanya permohonan secara formal dari masyarakat hukum adat untuk didaftarkan tanah ulayatnya. Sehingga pemerintah hanya bersifat 'menunggu gawang'. Akibatnya, dengan desain seperti itu, animo dan spirit masyarakat hukum adat yang hendak mendaftarkan tanah ulayatnya ke negara menjadi terhambat atau bahkan masyarakat keberatan dan tidak mau mendaftarkan tanah ulayat ke negara. Padahal semakin banyak tanah-tanah ulayat di Indonesia didaftarkan maka akan semakin memberikan eksistensi yang besar bagi masa depan tanah ulayat di republik ini.

Lebih lanjut, rumusan Pasal 5 ayat (4) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat, juga memberikan rumusan bahwa penatausahaan tanah ulayat harus memenuhi beberapa komponen yang meliputi, a. pengukuran; b. pemetaan; dan c. pencatatan dalam daftar tanah. Bila dimaknai secara komprehensif 3 (tiga) komponen dalam upaya penatausahaan tanah ulayat tersebut, amanah Pasal 4 PP Nomor 18 Tahun 2021 yang mengharuskan untuk melaksanakan penetapan HPL yang berasal dari tanah ulayat, terlebih dahulu perlu disusun Daftar Tanah Ulayat, maka Pemerintah akan mengalami kesulitan dalam mengajak subjek hukum masyarakat hukum adat untuk menatausahakan tanah ulayatnya. Sebab, pemerintah dalam konteks ini hanya bersifat 'menunggu gawang', bukan dalam rangka 'jemput bola' guna setiap bidang tanah ulayat di Indonesia ini dapat terperinci.

Artinya, Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2019 tersebut masih dinilai bahwa sifat pemerintah yang pasif, dimana pemerintah hanya menunggu permohonan yang masuk dari masyarakat hukum adat. Padahal faktanya di lapangan masyarakat hukum adat merasa bahwa mereka tidak punya kepentingan untuk mendaftarkan tanah ulayatnya, kepentingan itu sebetulnya adalah kepentingan pemerintah yang ditugaskan oleh negara. Konsep berfikir yang mesti kita pakai dalam Petunjuk Teknis ini adalah bahwasanya kepentingan untuk mengadministrasikan tanah ulayat dan tanah komunalnya kedalam buku tanah adalah merupakan kepentingan pemerintah sehingga pemerintah harus aktif (*jemput bola*) dalam mewujudkan target di Tahun 2025 semua bidang tanah tercatat dalam buku tanah.

Itu sebabnya, menjadi sebuah keharusan bagi Menteri ATR/BPN untuk menerbitkan Peraturan Menteri yang menjabarkan teknis operasional dari PP Nomor 18 Tahun 2021. Salah satu ide, metode atau upaya untuk mempercepat terealisasi penatausahaan tanah ulayat dan komunal yang diberikan HPL tersebut yaitu melalui kegiatan inventarisasi dan identifikasi tanah ulayat dan tanah komunal di semua bidang tanah yang tersebut di 34 provinsi di Indonesia. Di samping itu, juga terdapat 2 (dua) problematika hari ini yang mesti dicarikan solusi/jalan keluarnya pasca diterbitkannya PP Nomor 18 Tahun 2021 ini. Pertama, belum diketahui dan ditentukan mana saja objek-objek tanah ulayat; Kedua, belum dirumuskannya bagaimana cara menentukan dan menetapkan tanah ulayat tersebut.

Berdasarkan persoalan yang diuraikan di atas, salah satu kegiatan fundamental yang dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN untuk menindaklanjuti regulasi tersebut yaitu Kegiatan Inventarisasi dan Identifikasi Tanah Ulayat. Kegiatan ini ternyata sudah pernah dilaksanakan sejak Tahun 2021 diinisiasi sebagai *pilot project* serta sebagai bagian dari Program Prioritas Nasional pada Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR/BPN) Tahun 2021-2024 untuk meningkatkan capaian penatausahaan tanah adat. 2021, sebagai Tahun I (Pertama) kegiatan inventarisasi dan identifikasi tanah ulayat yang dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN memfokuskan pada 6 (enam) provinsi, yang membagi menjadi 3 (tiga) paket pekerjaan. Pertama pada Provinsi Sumatera Barat dan Kalimantan Tengah; Kedua pada Provinsi Bali dan Nusa Tenggara Timur; Ketiga pada Provinsi Papua dan Papua Barat. Apalagi Kementerian ATR/BPN mempunyai target tahun 2025 seluruh bidang tanah di Indonesia sudah terdaftar.

Tentu saja kegiatan Inventarisasi dan Identifikasi Tanah Ulayat ini dilakukan dengan merekam dan menggali data serta informasi kehidupan MHA beserta keberadaan hak adat atas tanahnya, yang hasilnya adalah daftar tanah adat yang dikuasai MHA yang dapat menjadi dasar dalam pengadministrasian tanah adat. Data-data tersebut meliputi data subjek, data objek, data yuridis dan informasi lainnya yang diperkuat dengan pemetaan di semua sebaran tanah ulayat.



### **3.2 Peluang Hukum Ke Depan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Hukum Agraria di Sumatera Barat**

Bicara mengenai peluang hukum perlindungan masyarakat hukum adat guna pemulihan hak ulayat nagari di Sumatera Barat, maka perlu diketahui terlebih dahulu lingkup pemulihan tanah ulayat. Pemulihan dapat dimaknai secara sempit hanya tertuju pada tanah ulayat nagari yang sudah beralih kepada pihak ketiga. Namun dalam artian yang lebih luas, pemulihan dapat pula dimaknai tidak hanya untuk yang sudah beralih menjadi hak pihak ketiga, tetapi juga untuk memulihkan hak Masyarakat Hukum Adat atas tanah ulayat nagari yang masih ada namun tidak memiliki akses bebas untuk memperoleh manfaat atas tanah ulayat nagari tersebut.

Pihak ketiga yang dimaksud dalam konteks pemulihan tanah ulayat ini bisa dua kemungkinan. Pertama, pihak ketiga korporasi atau perusahaan dan kedua, pemerintah. Tanah ulayat Nagari yang beralih kepada pemerintah, dalam hal ini tidak terlalu dipersoalkan karena tetap menjadi aset sebagai *public domain* yang masyarakat nagari juga memanfaatkan untuk fasilitas umum maupun fasilitas pemerintah. Namun yang menjadi perhatian khusus adalah peralihan untuk perusahaan dan/atau perkebunan.

Berdasarkan hasil inventarisasi dan identifikasi tanah ulayat di Sumatera Barat Tahun 2021 memperlihatkan bahwa tanah ulayat nagari yang masih utuh dikuasai oleh Kerapatan Adat Nagari di Pasaman Barat tergolong sedikit. Jika dilihat dari 19 nagari yang memiliki Kerapatan Adat Nagari di Pasaman Barat, hanya 6 nagari saja yang masih memiliki tanah ulayat nagari dengan luasan keseluruhan 73ribu hektar. Selebihnya, tanah ulayat nagari tersebut telah dikuasai dan dimiliki oleh pihak ketiga dalam hal ini korporasi atau perusahaan perkebunan sawit. Keadaan ini tidak dapat dipungkiri karena Kabupaten Pasaman Barat merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Sumatera Barat yang menjadi sentra perkebunan sawit. Oleh karena itu untuk Kabupaten Pasaman Barat pemulihan tanah ulayat nagari yang telah beralih kepada pihak ketiga lebih penting untuk dilakukan dibandingkan pemulihan tanah ulayat nagari atas akses bebas pemanfaatan tanah ulayat nagari oleh masyarakat hukum adat.

Pemulihan tanah ulayat nagari yang telah beralih kepada pihak ketiga dalam hal ini korporasi atau perusahaan dapat ditempuh melalui peluang hukum pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun

2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. PP 18/2021 memberikan peluang kepada masyarakat hukum adat untuk memperoleh Hak Pengelolaan (HPL) di atas tanah ulayat nagari mereka. Ketentuan pemberian Hak Pengelolaan kepada masyarakat hukum adat (subjek HPL) disandarkan pada Pasal 2 ayat 4 UUPA yang merupakan penjawantahan “hak menguasai negara”. Pasal 2 ayat 4 UUPA menyebutkan,

*“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”.*

Nagari sebagai masyarakat hukum adat bisa menampung pelimpahan *medebewind* dari pemerintah atas tanah negara bekas Hak Guna Usaha (HGU) menjadi Hak Pengelolaan (HPL) Masyarakat Hukum Adat Nagari apabila memang persyaratan nagarinya terpenuhi.

Nagari-nagari yang tidak berada pada kawasan sentra perkebunan sawit seperti Kabupaten Agam ataupun Kabupaten Lima Puluh Kota, masih ditemukan banyak tanah ulayat nagari. Berdasarkan hasil inventarisasi dan identifikasi tanah ulayat di Sumatera Barat Tahun 2021 memperlihatkan bahwa Kabupaten Agam yang memiliki 75 Kerapatan Adat Nagari yang tersebar di 16 Kecamatan, terdapat sebanyak 25 KAN yang masih memiliki tanah ulayat. Jumlah luas tanah ulayat tersebut ± 330.747,5 hektar. Selebihnya tanah ulayat nagari telah beralih menjadi aset pemerintah (*public domain*), diberikan kepada masyarakat nagari (anak nagari) dan korporasi untuk wilayah yang berbatasan dengan sentra perkebunan sawit (tidak dalam jumlah yang banyak).

Kondisi Kabupaten Agam yang masih memiliki banyak tanah ulayat nagari, maka pemulihan tanah ulayat nagari yang dapat dipilih adalah pemulihan terhadap akses bebas masyarakat hukum adat memperoleh manfaat atas tanah ulayat nagari mereka. Peluang hukum yang dapat dimanfaatkan untuk memperoleh pemulihan tanah ulayat nagari melalui Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Untuk mendapatkan akses bebas atau legal dalam pemanfaatan tanah ulayat, Masyarakat

Hukum Adat dapat menggunakan ketentuan Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2019 yang memberikan peluang kepada Masyarakat Hukum Adat untuk mengelola tanah ulayat mereka berdasarkan kearifan lokal dan *adat salingka nagari*.

Dari 2 kabupaten Pasaman Barat dan Agam terlihat perbedaan kondisi tanah ulayat nagari. Oleh karena itu perbedaan kondisi ini dapat dijawab dengan pemilihan hukum yang berbeda pula untuk mewujudkan pemulihan tanah ulayat nagari bagi masyarakat hukum adat. Peluang hukum untuk tanah ulayat yang telah beralih ke pihak ketiga yakni korporasi dapat melalui PP 18/2021 dengan pemberian HPL kepada masyarakat hukum adat. Sedangkan peluang hukum untuk pemulihat terhadap akses bebas dan legal masyarakat hukum adat dalam pemanfaatan tanah ulayat mereka dapat melalui Permen ATR/BPN Nomor 18/2019 dengan penatausahaan tanah ulayat.

Tema atau isu otonomi nagari dalam pengelolaan ulayat sampai saat ini masih menjadi perdebatan beberapa kalangan di Sumatera Barat. Sebagian kalangan menilai otonomi nagari dalam pengelolaan ulayat perlu diberikan dan harus makin diperkuat. Salah satu alasan penting yang dikemukakan bahwa dengan adanya otonomi nagari dalam pengelolaan ulayat, masyarakat nagari akan dapat menikmati kekayaan nagarinya sendiri. Namun bagi kalangan yang kontra beralasan bahwa otonomi nagari dalam pengelolaan ulayat akan memunculkan konflik antar masyarakat di nagari. Selain itu, otonomi nagari juga ditengarai dapat memicu munculnya ego nagari-nagari yang memiliki sumber daya alam. Pada saat bersamaan, otonomi pengelolaan ulayat nagari juga dikhawatirkan akan dimanfaatkan oleh orang-orang atau kelompok-kelompok tertentu untuk mengeksploitasi sumber daya alam nagari.

Walaupun terjadi perdebatan, secara prinsip berbagai kalangan tersebut tidak menafikan bahwa otonomi nagari dalam pengelolaan ulayat diperlukan. Hanya saja, menyangkut bagaimana otonomi dalam pengelolaan ulayat tersebut dilaksanakan, di sinilah muncul berbagai pertanyaan dan kekhawatiran. Kekhawatiran-kekhawatiran itulah yang menjadi tantangan dalam pelaksanaan otonomi nagari dalam pengelolaan ulayat.

Berdasarkan hasil penelitian ini, otonomi nagari dalam penguasaan ulayat merupakan sebuah keniscayaan. Otonomi nagari dalam pengelolaan tidak selalu linear atau identik dengan konflik antar masyarakat, sekalipun konflik dalam pengelolaan ulayat juga

tidak dapat dinafikan. Sebab, di sebagian nagari, otonomi dalam pengelolaan ulayat dapat berjalan dengan baik dan memberikan manfaat bagi perbaikan kehidupan masyarakat nagari. Sedangkan di sebagian nagari lainnya, pengelolaan ulayat diwarnai dengan konflik atau juga penguasaan secara sewenang-wenang oleh oknum anak nagari yang merasa berhak atas ulayat yang ada.

Setidaknya dapat dipetakan ada 4 (empat) faktor yang memengaruhi otonomi nagari dalam penguasaan sumberdaya alam di nagari dapat menopang pelaksanaan otonomi nagari dalam pengelolaan ulayat nagari yang meliputi: (1) Kewibawaan Pemerintah Nagari untuk mengatur dan melakukan pengelolaan sumber daya agraria secara otonom; (2) Konflik horizontal dalam pengelolaan ulayat; (3) Keikutsertaan pihak ketiga (investor) dalam pengelolaan ulayat nagari; (4) Keterlibatan dan peran pemerintah daerah dalam pengelolaan ulayat nagari. Masing-masingnya akan diuraikan sebagai berikut ini.

### **1) Kewibawaan Pemerintah Nagari**

Kewibawaan pemerintah nagari dalam menjalankan pemerintahan menjadi faktor yang cukup menentukan untuk terlaksananya otonomi nagari dengan baik. Kewibawaan pemerintah nagari berpengaruh langsung terhadap kepatuhan masyarakat nagari terhadap aturan dan kesepakatan-kesepakatan yang dibuat di tingkat nagari. Kewibawaan diyakini akan terbangun bila kepemimpinan yang kondusif dan kolegial di nagari terbangun dengan baik. Selain itu, sikap tegas dan berani yang dimiliki dan ditanamkan aparat pemerintah nagari dalam melaksanakan aturan yang dibuat juga menjadi faktor penentu. Tegas dan berani tidak dalam makna melakukan tindakan represif, melainkan dengan pendekatan persuasif dan komunikatif kepada masyarakat nagari. Keberanian dan ketegasan tersebut juga mesti disertai dengan kapasitas individu yang memadai dalam memimpin masyarakat nagari.

Kewibawaan pemerintahan nagari dapat dibangun dengan cara melaksanakan prinsip-prinsip keterbukaan dan akuntabilitas dalam pengelolaan ulayat. Apa yang diterapkan Pemerintah Nagari Lubuk Malako misalnya merupakan salah satu cara yang dilakukan untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah nagari. Nagari Lubuk Malako sebagai nagari yang memiliki ulayat berupa kebun sawit seluas 170 ha dengan penghasilan rata-rata ± Rp

500.000.000,-/ tahun melakukan pengelolaan secara bertanggung jawab dan terbuka.

Penghasilan yang didapat nagari dari pengelolaan kebun sawit dicatat dan masuk dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari (APB Nagari). Rencana penggunaan pendapatan nagari tersebut dilakukan dengan melibatkan BAMUS, KAN dan juga tokoh masyarakat dan pemuda. Pada saat bersamaan, proses pengelolaan dan penggunaan keuangan diumumkan melalui rapat-rapat resmi nagari seperti rapat dengan BAMUS, KAN dan tokoh masyarakat. Selain itu, hasil pengelolaan ulayat dan laporan keuangan tersebut juga disampaikan kepada masyarakat umum dengan mengumumkannya di mesjid-mesjid nagari.

Selain membangun dan menjalankan prinsip keterbukaan dan akuntabilitas, pengelolaan ulayat secara otonom dapat berjalan lancar bila dilakukan dengan melibatkan anak nagari. Pengalaman Nagari Lubuk Malako dan Nagari Sungai Kamuyang menunjukkan tesis tersebut tidak dapat dibantah. Nagari Lubuk Malako dalam melakukan pengelolaan ulayat berupa perkebunan sawit dengan cara melibatkan anak nagari setempat. Pemerintah nagari memilih anak nagari yang punya kompetensi dalam pengelolaan ulayat dan memberikan mandat pengelolaan kepada mereka. Pemerintah nagari tinggal hanya mengawasinya. Selain itu, bagi anak nagari yang ingin bekerja pada perkebunan milik nagari juga dibuka peluang kerja. Sehingga keberadaan ulayat nagari betul-betul dirasakan manfaatnya oleh anak nagari yang bersangkutan.

Tidak jauh berbeda dengan Nagari Lubuk Malako, Nagari Sungai Kamuyang juga menerapkan cara yang tidak jauh berbeda. Pengelolaan ulayat nagari berupa sumber air bersih dan objek wisata Pemandian Aia Tabik dilakukan dengan melibatkan anak nagari. Penentuan siapa anak nagari yang akan melakukan pengelolaan dilakukan dengan cara pengundian terhadap calon-calon pengelola yang memenuhi syarat. Calon pengelola yang memenuhi syarat diikat melalui sebuah perjanjian kerjasama. Dalam perjanjian tersebut dimuat klausul tentang penghasilan yang akan diperoleh nagari dari hasil pengelolaan ulayat nagari tersebut.

Pelibatan anak nagari (masyarakat) dalam pengelolaan ulayat sebagaimana pengalaman Nagari Lubuk Malako dan Sungai Kamuyang memberikan nilai positif tersendiri. Selain manfaat yang diterima masyarakat, pelibatan anak nagari dalam pengelolaan ulayat juga

dapat mengurangi kekuatan-kekuatan yang akan menggerogoti penguasaan dan proses pengelolaan ulayat oleh pemerintah nagari itu sendiri. Selain itu, dengan melibatkan sebanyak mungkin masyarakat dalam pengelolaan ulayat, semakin terbuka peluang pemerintah nagari mendapatkan dukungan dari masyarakat nagari. Pengalaman dua nagari di atas membuka harapan agar otonomi nagari semakin diteguhkan dan diperkuat.

Sebaliknya, lemahnya kewibawaan pemerintahan nagari dapat membuat otonomi nagari tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Pengalaman Nagari Kinali merupakan pembelajaran yang harus menjadi bahan renungan. Nagari Kinali memiliki ulayat nagari berupa pasar nagari. Nagari melalui Pemerintah Nagari, BAMUS dan Kerapatan Adat Nagari (KAN) Nagari Kinali misalnya telah menyepakati bahwa pengelolaan pasar nagari dilakukan pemerintahan nagari. Di mana segala retribusi pasar dikelola oleh nagari.

Kesepakatan tersebut juga disetujui oleh mamak kepala waris pemilik tanah tempat di mana pasar nagari itu berada. Namun dalam pelaksanaannya, kesepakatan pengelolaan ulayat tersebut sama sekali tidak dapat terlaksana. Pemungutan retribusi pasar dilakukan oleh oknum anak nagari yang mengklaim punya hak atas retribusi pasar. Nagari sama sekali tidak memperoleh hasil apa-apa dari pengelolaan pasar. Pada saat bersamaan nagari juga tidak dapat berbuat apa-apa atas tindakan yang dilakukan anak nagari tersebut. Nagari cenderung membiarkannya dan lebih “nyaman” dengan status quo yang demikian.

## **2) Konflik Horizontal Pengelolaan Ulayat Nagari**

Otonomi nagari dalam pengelolaan ulayat juga dihadapkan pada tantangan tingginya tingkat dinamika yang terjadi dalam masyarakat. Nagari dapat juga dibuat tidak berdaya dan tidak mampu mengendalikan keadaan apabila dalam masyarakat nagari terdapat faksi-faksi yang berbeda kepentingan atas ulayat nagari. Konflik horizontal menjadi ancaman sekaligus tantangan dalam pelaksanaan otonomi pengelolaan ulayat nagari.

Nagari Simarasok kiranya dapat mewakili kondisi di mana pemerintah nagari dihadapkan pada persoalan dinamika masyarakat dalam “rebutan” pengelolaan sumber daya alam nagari. Pemerintah Nagari Simarasok dibuat tidak “berdaya” untuk menyelesaikan persoalan pengelolaan sarang burung walet di Guo Nan Panjang. Ketidakberdayaan tersebut disebabkan tingginya tingkat kekhawatiran

pemerintah nagari terhadap konflik apabila nagari mengatur pengelolaan ulayat nagari.

Sekalipun Nagari Simarasok telah memiliki Peraturan Nagari terkait pengelolaan ulayat, namun Perna tersebut tidak cukup memadai dijadikan instrumen menyelesaikan konflik horizontal yang terjadi. Bahkan Perna tersebut juga menjadi bagian dari konflik horizontal dalam pengelolaan ulayat. Perna tersebut dianggap oleh sebagian kalangan niniak mamak di nagari Simarasok sebagai instrumen untuk mengambalalih penguasaan ulayat dari tangan niniak mamak di Kerapatan Adat Nagari (KAN).

Konflik horizontal merupakan tantangan yang cukup berat dalam rangka menyelenggarakan otonomi nagari. Lebih-lebih lagi apabila pengelolaan ulayat nagari menjadi mata pencarian bagi sebagian kalangan anak nagari. Namun apabila manfaat yang akan diperoleh dari pengelolaan ulayat nagari hanya bersifat penghasilan tambahan, maka potensi konflik akan semakin kecil. Selain itu, yang tidak kalah penting adalah bahwa motivasi pengelolaan ulayat bukan saja karena nilai ekonomisnya, melainkan masalah harga diri bagi sebagian kalangan anak nagari. Oleh sebab itu, potensi konflik dalam pengelolaan ulayat mesti mendapatkan perhatian khusus dalam penyelenggaraan otonomi nagari dalam pengelolaan ulayat nagari.

### **3) Keikutsertaan Pihak Ketiga (Investor) dalam Pengelolaan Ulayat Nagari**

Terlibatnya pihak ketiga (investor) dalam proses pengelolaan ulayat nagari merupakan tantangan tersendiri dalam penyelenggaraan otonomi nagari dalam penguasaan sumberdaya alam di nagari. Di satu sisi, keikutsertaan pihak ketiga dapat mendatangkan manfaat tersendiri bagi masyarakat nagari dalam mengolah sumber daya yang dimiliki. Di sisi lain, keberadaan pihak ketiga juga tak jarang mendatangkan banyak persoalan seperti pengabaian terhadap hak-hak pemilik ulayat, eksploitasi sumber daya tanpa memperhatikan dampak lingkungan dan keberadaan investor juga tak jarang memicu konflik horizontal antar masyarakat nagari.

Keberadaan investasi perkebunan di Nagari Lubuk Malako merupakan salah satu contoh keberadaan yang cukup positif. Perkebunan PT. Incasi Raya yang dibangun di atas tanah ulayat Nagari Lubuk Malako memberikan manfaat bagi anak nagari Lubuk Malako. PT. Incasi Raya berkomitmen untuk memberikan 10% dari luas kebun

yang dibangunnya untuk plasma nagari. Setelah dibangun, PT. Incasi Raya memenuhi komitmennya. Sehingga saat ini Nagari Lubuk Malako memiliki kebun berstatus sebagai ulayat nagari seluas 170ha. Dengan keberadaan kebun ini, nagari memiliki Pendapatan Asli Nagari yang lebih dari cukup memadai.

Lain halnya dengan Lubuk Malako, keberadaan investor di Tanjung Bonai justru memunculkan konflik antara PT. *Indonesian Camcrocrown Chemical Industry* (ICCI) dengan masyarakat nagari. Nagari Tanjung Bonai memiliki sumber daya alam berupa tambang batu kapur di atas tanah seluas 95 ha. Tanah ulayat berpotensi kapur tersebut dimanfaatkan PT. ICCI atas dasar penyerahan tanah oleh KAN Nagari Tanjung Bonai pada 1996. Penyerahan tanah tersebut dilakukan dengan pemberian ganti rugi tanah. Selain itu, PT. ICCI juga memberikan fee bagi KAN pada saat penyerahan ganti rugi tanah.

Munculnya konflik antara PT. ICCI dengan masyarakat disebabkan karena batas-batas tanah yang dimanfaatkan PT. ICCI belum jelas. Ketidakjelasan itu berujung tumpang tindih lahan yang melahirkan konflik batas antara PT. ICCI dengan masyarakat yang memiliki tanah disekitar lokasi tambang batu kapur. Selain konflik batas, juga terjadi konflik terkait penggunaan jalan dari lokasi tambang ke jalan raya. Konflik jalan terjadi karena masyarakat menilai bahwa pembukaan jalan oleh PT. ICCI dilakukan tanpa koordinasi dengan koordinasi dengan KAN. Sementara pembukaan jalan tersebut berimplikasi terhadap kerusakan dan penggantian tanaman masyarakat mengalami kerusakan. Bahwa PT. ICCI dinilai masyarakat telah mangkir dari komitmennya untuk mengganti rugi tanaman masyarakat dengan alasan bahwa jalan yang dibuka itu jalan nagari.

Konflik antara PT. ICCI dengan masyarakat juga diwarnai sikap saling curiga dalam pembayaran fee bagi nagari. Di satu sisi, PT. ICCI mengklaim telah membayarkan kewajibannya pada nagari melalui jorong. Sementara di sisi lain, pihak jorong menyatakan belum menerima fee dari PT. ICCI.

Lain lagi dengan Nagari Simarasok. Nagari Simarasok dengan potensi sarang burung waletnya juga dengan keterlibatan pihak ketiga. Keberadaan pihak ketiga di Simarasok menjadi salah satu pemicu terjadinya konflik antara pihak investor dengan masyarakat dan antar sesama masyarakat nagari. Konflik antara investor dengan masyarakat terjadi karena PT. Cahaya Bukit Tarusan (PT. CBT) sebagai investor telah mendapatkan izin pengelolaan walet dari Bupati Kabupaten



Agam pada 1999.

Pada saat PT. CBT dimenangkan oleh Mahkamah Agung atas gugatan PT. Bukit Tarusan Walet Sejahtera (PT. BTWS) pada tahun 2002, PT. CBT tidak dapat mengelola sarang walet karena masyarakat secara berkelompok-kelompok melakukan panen terhadap walet secara beramai-ramai. Masing-masing kelompok juga saling bertarung agar bisa mendominasi dan menguasai Guo Nan Panjang sepenuhnya. Salah satu dari kelompok itu mendapat dukungan dari aparat keamanan setempat sehingga mereka menjadi berkuasa atas *guo* (gua) dan mengusir kelompok lain dari situ. Sejak saat itu kelompok yang kuat inilah yang menguasai gua sepenuhnya termasuk membuat "aturan main" bagi mereka sendiri tentang pembagian hasil serta pemasarannya di bawah dukungan aparat keamanan setempat.

Sementara di Nagari Kinali Kabupaten Pasaman Barat, sekalipun tidak memiliki ulayat nagari berupa tanah, namun Nagari ini juga disinggahi banyak investor perkebunan. Setidaknya tercatat enam perusahaan yang berinvestasi dibidang perkebunan di Nagari Kinali, yaitu : (1) PTPN VI seluas 5000ha; (2) PT. Laras InterNusa (LIN) seluas 7000ha; (3) PT. PMJ 7000ha; (4) PT. Perkebunan Anak Nagari Pasaman (PAMP); (5) PT. Agro Masang Plantation (AMP); dan (6) PT. Inkud Negeri Tama. Perkebunan tersebut berada di atas tanah ulayat kaum. Keberadaan perusahaan dinilai tidak memberikan kontribusi bagi nagari. Selain itu, keberadaan perusahaan juga memicu konflik antara perusahaan dengan masyarakat nagari dan antar masyarakat dalam satu kaum.

Di Nagari Sungai Kamuyang Limapuluh Kota, ulayat nagari dalam bentuk sumber mata air juga dimanfaatkan oleh pihak ke tiga, yaitu Pemerintah Kota Payakumbuh. Menariknya, hubungan kerjasama pemanfaatan sumber mata air untuk keperluan air bersih bagi masyarakat Kota Payakumbuh tersebut dijalin tidak antar Pemerintah Daerah Kota Payakumbuh dan Kabupaten Limapuluh Kota sebagai pemerintahan atasan. Namun, dibangun atas kesepakatan dan perjanjian kerjasama antara PDAM Kota Payakumbuh dengan Nagari Sungai Kamuyang secara langsung tanpa adanya campur tangan Pemerintah Kabupaten Limapuluh Kota.

Pemerintah Nagari menjadi pihak yang otonom dalam mengatur pemanfaatan ulayat nagarinya. Dalam perjanjian kersama, PDAM Kota Payakumbuh diwajibkan membayar kontribusi sebesar 10% dari harga tarif dasar air dikalikan dengan jumlah air terjual. Tidak

hanya itu, Pemerintah Kabupaten Limapuluh Kota juga mendapat kontribusi pemanfaatan sumber daya air batang tabit sebesar 5 %. Kemudian, terhadap pelayanan air bersih yang disediakan PDAM Kota Payakumbuh untuk keperluan masyarakat Nagari Sungai Kamuyang, PDAM Kota Payakumbuh membayar kontribusi pemanfaatan sumber daya air batang tabit sebesar 10% dari harga tarif dasar air dikalikan dengan jumlah air yang terjual, tanpa dibagi dengan Pemerintah Kabupaten Lima Puluh Kota.

Pengelolaan sumber mata air Batang Tabit ternyata memberikan manfaat besar bagi semua pihak terkait. Selain memberikan kontribusi yang amat besar bagi Pendapatan Asli Nagari Sungai Kamuyang, masyarakat nagari juga mendapat kontribusi nyata berupa pelayanan air bersih dari PDAM Kota Payakumbuh yang mana hal ini belum mampu disediakan oleh Pemerintah Kabupaten Limapuluh Kota. Pemerintah Kabupaten Limapuluh Kota juga mendapat tidak merasa ditinggalkan karena juga mendapat pembagian hasil dari pemanfaatan sumber mata air tersebut.

Berdasarkan pengalaman nagari-nagari di atas, investasi pihak ketiga tentunya mesti mendapatkan perhatian khusus. Salah dalam menyikapi masuknya pihak ketiga dalam pengelolaan ulayat nagari akan berakibat buruk terhadap kehidupan masyarakat nagari. Investor tidak saja dapat merugikan masyarakat nagari secara ekonomis karena sumber daya alamnya di eksploitasi, melainkan juga dapat merusak tatanan sosial masyarakat adat nagari akibat konflik yang terjadi. Namun, jika direspon dan disikapi dengan baik dan bijak, maka keikutsertaan pihak ke tiga dapat berkontribusi besar dalam mendorong kesejahteraan masyarakat nagari.

#### **4) Keterlibatan Pemerintah Daerah**

Keterlibatan pemerintah daerah dalam pengelolaan ulayat nagari juga menjadi persoalan yang tidak dapat dikesampingkan. Dalam penelitian ini setidaknya terpetakan empat pola keterlibatan atau peran pemerintah daerah dalam pengelolaan ulayat nagari. Masing-masing pola tersebut diuraikan sebagai berikut ini.

*Pertama*, pemerintah daerah mengintervensi pengelolaan ulayat nagari dalam bentuk mengkooptasi sumber daya agraria nagari melalui pembentukan regulasi di tingkat kabupaten. Keterlibatan seperti ini berpotensi untuk terjadinya pelanggaran hak asal-usul masyarakat hukum adat yang ada di nagari. Selain itu, kondisi

tersebut juga menjadi salah penyebab terjadinya kelumpuhan nagari dalam menyelenggarakan urusan otonomnya. Pola ini salah satunya ditemukan dalam keterlibatan Pemerintah Daerah Kabupaten Padang Pariaman dalam pengelolaan ulayat Nagari Kapalo Hilalang. Keterlibatan dalam bentuk kooptasi dilakukan melalui Peraturan Bupati Nomor 08 Tahun 2006. Peraturan Bupati ini menjadi salah satu penyebab hilangnya produktifitas nagari dalam pengelolaan ulayat sekaligus memicu konflik horizontal di nagari.

*Kedua*, pemerintah daerah sama sekali tidak ikut campur dan membiarkan nagari mengelola ulayat sendiri secara mandiri. Pola ini diwujudkan dalam bentuk bahwa pemerintah daerah membiarkan nagari mengelola ulayat secara mandiri. Bagi nagari yang memiliki sumber daya manusia pemerintahan nagari yang cukup memadai, tentunya pola ini sangat relevan untuk ditetapkan. Namun apabila sumber daya manusianya belum memadai, maka pola ini cukup beresiko bila pengelolaan ulayat akan melibatkan investor. Pemerintah nagari akan cenderung berada pada posisi yang lebih lemah dibandingkan pihak investor. Alhasil, negosiasi yang dilakukan antara investor dengan nagari cenderung tidak adil. Hubungan Pemerintah Daerah Kabupaten Limapuluh Kota dengan Nagari Sungai Kamuyang dapat mewakili pola ini. Pemerintah daerah lebih cenderung membiarkan pemerintah nagari untuk mengelola ulayat secara mandiri, di mana pemerintah daerah tidak ikut campur. Oleh karena sumber daya manusia pemerintah nagari cukup memadai untuk mengelola ulayat yang ada, maka pengelolaan ulayat oleh nagari pun memberikan keuntungan bagi nagari.

*Ketiga*, pemerintah daerah ikut serta dalam pengelolaan ulayat dalam bentuk memfasilitasi proses pengelolaan ulayat apabila pengelolaan ulayat tersebut melibatkan pihak lain. Keterlibatan Pemda tersebut sama sekali tidak mengambil manfaat dari hasil pengelolaan ulayat nagari. Pola ini dapat dijumpai dalam keterlibatan Pemerintah Daerah Kabupaten Solok dalam proses negosiasi penyerahan ulayat nagari Lubuk Malako kepada PT. Incasi Raya untuk dijadikan perkebunan sawit. Pemerintah Daerah Kabupaten Solok tidak membiarkan pihak investor langsung berhadapan dengan pemerintahan nagari untuk bernegosiasi tentang penyerahan tanah. Melainkan pemerintah daerah kabupaten solok memfasilitasi negosiasi proses negosiasi. Di mana pemerintah daerah berada pada posisi memperkuat posisi pemerintah nagari dalam bernegosiasi. Peran yang dimainkan pemerintah daerah kabupaten solok itulah

berujung dengan komitmen PT. Incasi Raya untuk menyediakan 10% lahan perkebunan yang diperuntukan bagi nagari. Hasil negosiasi itulah yang dinikmati oleh masyarakat nagari Lubuk Malalok saat ini. Seluruh hasil yang diperoleh didapatkan dan digunakan sepenuhnya untuk Nagari Lubuk Malako. Sedangkan pemerintah daerah sama sekali tidak mengambil bagian dari hasil negosiasi yang dilakukan.

*Keempat*, pemerintah daerah ikut campur dalam bentuk memfasilitasi proses pengelolaan ulayat apabila pengelolaan ulayat tersebut melibatkan pihak lain. Keterlibatan Pemda tersebut dengan mengambil sebagian hasil atau manfaat yang didapat dari hasil pengelolaan ulayat nagari tersebut. Pola ini dapat ditemukan salah satunya dalam hubungan Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar dengan Nagari Tanjuang Bonai dalam pengelolaan ulayat nagari berupa tambang batu kapur yang dikelola oleh pihak ketiga (PT.ICCI). Pemerintah daerah memberikan ketentuan bahwa setiap kerjasama yang akan dilakukan oleh nagari dengan pihak ketiga terlebih dahulu harus diketahui pemerintah daerah. Peran pemerintah daerah dalam proses kerjasama tersebut adalah memfasilitas. Dalam penyelenggaraan kerjasama tersebut, pemerintah daerah juga memungut fee dari pihak pengelola.

Dari ke empat pola di atas, pola pertama merupakan pola yang dapat dikatakan paling buruk dan tentunya tidak diharapkan untuk digunakan. Sedangkan pola lainnya dapat saja diterapkan sesuai dengan situasi dan kondisi di masing-masing nagari. Pilihan terhadap pola-pola tersebut merupakan tantangan tersendiri untuk terlaksananya otonomi nagari dalam pengelolaan ulayat secara baik.

### **3.2.1 Tantangan Otonomi Nagari dalam Penguasaan Sumberdaya Alam di Nagari**

Nagari merupakan entitas masyarakat hukum adat minangkabau yang telah eksis di Sumatera Barat sejak dulu kala. Nagari tidak sekedar hanya sebagai wilayah hukum adat secara genealogis, namun sudah menjelma menjadi sistem pemerintahan yang mengatur kehidupan masyarakat di nagari sejak beribu tahun lalu. Hingga sekarang, nagari masih tetap eksis menjadi basis penyelenggaraan terendah di Sumatera Barat, walaupun sebenarnya sempat tenggelam ketika rezim Orde Baru berkuasa.

Pemerintahan Nagari sebagai bagian dari sistem pemerintahan Indonesia sebenarnya dapat lagi diperkuat secara formal keberadaannya. Setidaknya, peluang tersebut dapat dibaca dalam Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang di atur dengan undang-undang. Atas dasar itu, sudah sepantasnya Pemerintahan Nagari sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, perlu didorong pengakuan dan pengaturannya di tingkat UU, tidak cukup dengan hanya diatur dalam Peraturan Daerah sebagaimana halnya pada saat ini. Di samping itu, hak nagari untuk mengatur hak ulayatnya yang berupa sumberdaya alam, juga mendapat pengakuan oleh UUD 1945. Pengakuan itu dapat dibaca dalam Pasal 18 B ayat (2)<sup>99</sup> dan Pasal 28 I ayat (3) UUD 1945.<sup>100</sup> Dengan demikian, sudah sewajarnya nagari beserta hak-hak tradisional yang melekat padanya diakui, dihormati dan dilindungi keberadaannya.

Langkah Pemerintah Provinsi Sumatera Barat untuk kembali menerapkan sistem pemerintahan nagari amat patut diapresiasi. Dengan adanya kebijakan ini, diharapkan tatanan nilai-nilai hukum adat Minangkabau yang berdasarkan *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah* kembali mendapat tempat. Selain itu, hidup bernagari yang kental dengan semangat kegotongroyongan diharapkan akan kembali hidup. Semua harapan itu tentu saja berujung pada harapan terwujudnya kesejahteraan masyarakat di nagari.

Salah satu jalan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di nagari adalah pemanfaatan ulayat nagari yang semata-mata ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat nagari. Dari hasil penelitian, pemanfaatan ulayat nagari untuk kepentingan masyarakat telah dapat diwujudkan di sebagian nagari yang diteliti. Tidak dapat dipungkiri bahwa penguasaan ulayat nagari oleh nagari mengalami beberapa persoalan dan tantangan yang perlu segera diantisipasi dan diatasi. Tantangan tersebut meliputi, faktor sumber manusia, kebijakan pemekaran nagari, konflik kepentingan atas penguasaan nagari dan pemberian hak atas tanah di atas tanah ulayat nagari.

---

99 Pasal 18 B ayat (2) 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 diatur dalam Undang-Undang.

100 Pasal 28 I ayat (3) menyatakan bahwa identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

## **1. Faktor Sumberdaya Manusia**

Faktor sumberdaya manusia sangat berpengaruh dalam pengelolaan ulayat nagari. Diperlukan sumberdaya manusia yang mumpuni sehingga pengelolaan ulayat nagari dapat berjalan optimal dan maksimal. Sementara itu, kondisi sumberdaya manusia di nagari sangat beragam. Ada nagari yang mempunyai sumberdaya manusia yang berkualitas dan ada pula yang tidak berkualitas. Bagi nagari yang tidak berkualitas, tentu perlu diberikan pendidikan dan pelatihan. Pemberian pendidikan dan pelatihan ini seyogyanya difasilitasi oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah.

Rendahnya kualitas sumberdaya di nagari, bisa saja terjadi karena adanya faktor sosial budaya di masyarakat hukum adat minangkabau itu sendiri. Secara sosial budaya, para pemuda “diwajibkan” pergi merantau untuk memperbaiki sosial ekonominya. Karena itu, terjadi urbanisasi dari nagari ke kota. Budaya merantau ini mengakibatkan aset-aset sumberdaya manusia yang potensial yang mampu mengelola ulayat nagari ini menjadi berkurang. Dengan adanya pendidikan dan pelatihan serta menjadikan pengelolaan ulayat nagari menjadi lapangan pekerjaan masyarakat nagari, maka kehidupan bernagari akan menjadi bergairah dan menjanjikan secara sosial ekonomi. Pengelolaan ulayat nagari tersebut mesti dilakukan secara profesional, mengakomodasi perkembangan teknologi dan manajemen yang baik dan transparan.

## **2. Kebijakan Pemekaran Nagari**

Di beberapa kabupaten di Sumatera Barat, terjadi pemekaran nagari secara masif. Kabupaten yang gencar memekarkan nagarinya tersebut di antaranya adalah Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Solok Selatan, dan Kabupaten Dharmasraya. Argumentasi utama pemekaran nagari tersebut didasarkan pada alasan klasik demi untuk meningkatkan kualitas pelayanan administratif, tanpa mempertimbangkan kondisi sosial kebudayaan masyarakat secara komprehensif. Tak pelak, hal ini mengakibatkan terjadinya kerusakan struktur tatanan sosial budaya masyarakat hukum adat minangkabau di nagari.

Sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya, wilayah administrasi pemerintahan menyatu dengan wilayah masyarakat hukum adat. Ditinjau dari sejarah, dengan pengecualian ketika penerapan UU No.

5 tahun 1979, pemerintahan nagari itu adalah pemerintahan adat juga. Dalam sistem pemerintahan nagari, tidak ada pengelompokan “nagari adat” dengan “nagari administrasi pemerintahan”. Dengan dimekarkannya nagari secara administratif, tanpa diikuti pemekaran nagari secara adat akan menyebabkan banyaknya terjadi kerancuan. Sebenarnya, pemekaran nagari tidak diharamkan adanya. Pemekaran nagari mesti diikuti dengan adanya pemekaran wilayah hukum adat sesuai dengan pepatah adat “*tabang manumpu, hinggok mancakam*”. Nagari dapat dimekarkan, jika terjadi konsensus dalam masyarakat hukum adat di nagari yang bersangkutan dan persyaratan pemekaran nagari juga telah terpenuhi secara adat.<sup>101</sup> Jika persyaratan pemekaran nagari ini tidak terpenuhi menurut hukum adat, maka nagari yang bersangkutan tidak dapat dilakukan.

Tidak seperti seperti saat ini, pemekaran nagari hanya memperturutkan nafsu “sahwat” pemerintah daerah yang tidak memperhatikan ketentuan hukum adat dengan secara seksama. Nagari itu hanya dimekarkan secara administratif. Secara substansi, Kebijakan ini sama saja mengembalikan penyelenggaraan pemerintahan seperti halnya penyelenggaraan desa di masa Orde Baru. Di masa Orde Baru, ada pemisahan antara wilayah hukum adat dengan wilayah administrasi pemerintahan secara tajam. Administrasi pemerintahan dilaksanakan oleh desa, sedangkan wilayah hukum adat (nagari adat) dikelola oleh Kerapatan Adat Nagari. Pola ini sudah mulai diterapkan di nagari-nagari yang dimekarkan pada hari ini. Kebijakan ini, jelas bertentangan dengan semangat kembali bernagari di awal tahun 2000-an.

Pemekaran Nagari secara administratif, tentu menimbulkan eksek terhadap pengelolaan ulayat nagari. Pertanyaan yang patut dimunculkan, siapa yang berwenang mengelola ulayat nagari pasca pemekaran Nagari? Jawaban atas pertanyaan ini tentu juga diiringi dengan mulai munculnya bibit-bibit konflik kepentingan atas pengelolaan ulayat nagari. Berdasarkan uraian di atas, pemekaran nagari perlu diperhitungkan dengan secara matang. Nagari tidak hanya dimekarkan secara administratif, namun juga diiringi dengan pemekaran wilayah hukum adat. Pemekaran nagari wajib memperhatikan ketentuan hukum adat.

---

101 Dalam hukum adat minangkabau, untuk adanya sebuah nagari diperlukan paling kurang 4 (empat) suku sudah ada di nagari yang bersangkutan. Kemudian persyaratan fisik seperti barumah batanggo, basosok bajurami, bapandam bapakuburan, babalai bamusajik, balabuah batapian juga harus terpenuhi.

### **3. Konflik kepentingan atas penguasaan ulayat nagari**

Ulayat nagari merupakan aset yang bernilai ekonomi tinggi, sehingga banyak pihak yang berkepentingan terhadap pengelolaan ulayat nagari. Di tingkat nagari, konflik kepentingan terjadi antara pemerintah nagari dengan kerapatan adat nagari. Pemerintah nagari beranggapan bahwa mereka adalah pihak yang berwenang menguasai ulayat nagari berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, kerapatan adat nagari beranggapan pula bahwa sebagai representasinya masyarakat hukum adat, mereka juga berhak menguasai ulayat nagari. Konflik kepentingan ini tidak jarang menjadi konflik manifes di nagari. Celakanya, Pemerintah Kabupaten juga turut serta memperkeruh konflik kepentingan ini. Misalnya, Kabupaten melalui Perda Kabupaten Padang Pariaman No. 5 tahun 2009 telah memisahkan konsep penguasaan harta kekayaan nagari. Menurut hemat kami, pemisahan penguasaan harta kekayaan nagari antara pemerintah nagari dengan kerapatan nagari jelas telah menciderai konsep dan semangat kembali bernagari.

Terlepas dari itu semua, penguasaan ulayat nagari harus ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di nagari. Diperlukan sinergisitas berbagai kalangan di nagari, sehingga penguasaan ulayat nagari oleh pemerintah nagari dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat nagari.

### **4. Pemberian hak atas tanah di atas tanah ulayat nagari**

Telah menjadi rahasia umum, investor enggan menanamkan investasinya di Sumatera Barat karena tidak adanya kepastian hukum, terutama menyangkut status tanah ulayat. Keengganan investor tersebut dapat dipahami, karena memang dalam hukum tanah nasional tidak ada kemungkinan untuk diberikannya hak atas tanah di atas tanah ulayat.

Hukum tanah nasional, dalam hal ini UUPA, hanya memberikan kemungkinan pemberian hak atas tanah itu dilakukan di atas tanah yang berstatus tanah hak milik, tanah negara atau hak pengelolaan. Sebagai konsekuensinya, jika ada pihak investor yang mau mengajukan permohonan hak atas tanah di atas tanah ulayat, maka tanah ulayat tersebut mau tidak mau harus diubah statusnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana yang diamanatkan oleh UUPA dan peraturan pelaksanaannya.



Hal ini jelas tidak diinginkan oleh masyarakat hukum adat. Jika hal itu dilaksanakan, maka tanah ulayat tersebut akan lenyap karena telah beralih kepada pihak lain dan status hukumnya pun telah berubah. Misalnya, jika ada investor yang tertarik memanfaatkan tanah ulayat untuk sektor perkebunan, maka investor tersebut harus mengajukan permohonan hak guna usaha (HGU) kepada Pemerintah. Berdasarkan ketentuan Pasal 28 UUPA dan Pasal 4 ayat (1) PP No. 40 tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai atas Tanah, pemberian HGU hanya dimungkinkan di atas tanah negara saja. Sebagai konsekuensinya, pengajuan HGU oleh investor di atas tanah hak ulayat tersebut harus mengubah status hukum tanah ulayat tersebut menjadi tanah negara. Jika pengajuan HGU tersebut tetap dilakukan, maka tanah tersebut tidak lagi sebagai tanah ulayat melainkan sudah berubah menjadi tanah negara. Dengan demikian, *mutatis mutandis* tanah ulayat tersebut sudah punah secara yuridis.

Mencermati hal ini, perlu kiranya diatur dalam peraturan perundangan bahwa hak atas tanah dapat diberikan di atas tanah ulayat. Dengan adanya ketentuan tersebut, eksistensi hak ulayat akan terjaga dan kepastian hukum investor dalam menanamkan investasinya pada tanah ulayat tersebut akan terjamin kepastian hukumnya.

## **5. Revitalisasi penguasaan ulayat nagari yang telah dikuasai oleh Pemerintah Daerah**

Pada hari ini, sebagian ulayat nagari masih dikuasai oleh pemerintah daerah. Penguasaan ulayat nagari oleh pemerintah nagari disebabkan oleh 2 (dua) faktor, yaitu penyerahan secara suka rela oleh nagari dan pengambilan secara “paksa” oleh pemerintah daerah atas dasar adanya peraturan perundang-undangan yang mengaturnya demikian.

Sebagaimana diketahui, pemerintah daerah mempunyai tanah yang terbatas dalam rangka pelaksanaan pembangunan sarana fisik. Untuk memenuhi kebutuhan pemerintah daerah akan tanah tersebut, nagari kemudian menyerahkan tanah ulayatnya secara suka rela kepada pemerintah daerah. Penyerahan tersebut pada umumnya dimaksud agar pemerintah daerah membangun sarana fisik untuk keperluan publik, terutama untuk kepentingan masyarakat nagari. Namun celakanya, ada juga pemerintah daerah yang mengkhianati maksud peruntukan tanah ulayat tersebut. Tanah ulayat nagari tidak

lagi diperuntukkan untuk melayani kepentingan publik, tetapi diubah peruntukannya untuk kepentingan komersial. Dalam hal ini, nagari tidak lagi dilibatkan dalam proses peralihan peruntukan ulayat nagari tersebut.

Kemudian, atas dasar peraturan perundang-undangan yang bersifat pragmatis dan sektoral, Pemerintah daerah mengambil secara “paksa” ulayat nagari sebagai sumber pemasukan pendapatan asli daerah. Ulayat nagari yang telah dipungut pajak dan retribusinya oleh pemerintah daerah, tidak lagi dibenarkan adanya pungutan tambahan oleh pemerintah nagari. Hal ini tentu saja melukai rasa keadilan masyarakat hukum adat di nagari. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan nagari, pengelolaan ulayat nagari merupakan kewenangan pemerintah nagari. Jika masih ada ulayat nagari yang berada dalam penguasaan pemerintah daerah, sudah sepatutnya pemerintah daerah menyerahkan kembali penguasaannya kepada pemerintah nagari. Hal ini tentu tidak mudah. Sebab, pemerintah daerah amat berkepentingan atas penguasaan ulayat nagari tersebut. Namun, dalam rangka semangat kembali bernagari, tidak ada salahnya langkah ini dilakukan.

Pengalihan penguasaan ulayat nagari dari pemerintah daerah ke pemerintah nagari bukan berarti pemerintah daerah sama sekali tidak mendapat kontribusi apa-apa. Pemerintah daerah masih tetap mendapat kontribusi yang besarnya tergantung dengan musyawarah antara pemerintah nagari dengan pemerintah daerah. Barangkali, kasus pemanfaatan sumberdaya air di Nagari Sungai Kamuyang Kabupaten Limapuluh Kota dapat dijadikan contohnya.

### **3.2.3 Mekanisme Penyelesaian Konflik Ulayat Nagari**

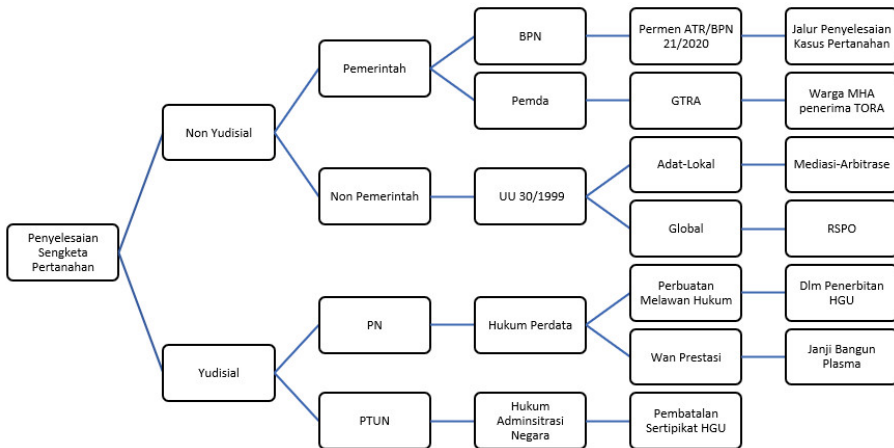
*Pertama* tentang penyelesaian konflik dalam nagari, Penyelesaian konflik dalam nagari adalah sebagai berikut: Penyelesaian konflik hak ulayat harus berdasarkan pepatah minangkabau “*adat salingka nagari*”. Alur penyelesaian sengketa tersebut meliputi :

- a. Sengketa Tanah Ulayat di Nagari diselesaikan oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN) menurut ketentuan sepanjang adat yang berlaku “*bajanjang naiak batango turun*” dan diusahakan dengan jalan perdamaian melalui musyawarah dan mufakat dalam bentuk keputusan perdamaian;

- b. Dan apabila di dapat kesepakatan perdamaian maka Kerapatan Adat Nagari (KAN) bersama dengan pengadilan negeri memutuskan bahwa akta perdamaian tersebut dijadikan *daading* yang mempunyai kekuatan hukum tetap atau *incraht van bewij*;
- c. Apabila keputusan perdamaian tidak terlaksana oleh pihak yang bersengketa sebagaimana dimaksud pada poin (a) maka pihak-pihak yang bersengketa dapat mengajukan perkaranya ke Pengadilan Negeri;
- d. Keputusan KAN sebagaimana dimaksud point (b) dapat menjadi bahan pertimbangan hukum atau pedoman bagi Hakim dalam mengambil keputusan.

*Kedua*, penyelesaian konflik antar nagari, Sengketa Tanah Ulayat Antar Nagari, diselesaikan oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN) antar nagari yang bersangkutan, menurut ketentuan sepanjang adat yang berlaku secara musyawarah dan mufakat dalam bentuk perdamaian. Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) dapat menjadi fasilitator dan mediator dalam penyelesaian konflik tanah ulayat antar nagari. Apabila tidak tercapai penyelesaian sebagaimana dimaksud, maka Pemerintah Kabupaten/Kota maupun Provinsi dapat diminta untuk menjadi mediator. Apabila tidak tercapai penyelesaian sebagaimana dimaksud, dapat mengajukan perkara ke Pengadilan Negeri”.

Lebih rinci dapat dipetakan pula peluang hukum penyelesaian sengketa tanah perkebunan di atas tanah ulayat masyarakat hukum adat sebagai berikut.



Bagan diatas menjelaskan bahwasanya terdapat 2 alternatif yang dapat ditempuh dalam menyelesaikan sengketa pertanahan yakni melalui non yudisial dan yudisial. Bagan ini lebih rinci menjelaskan peluang hukum dari setiap alternatif pilihan tersebut.

## **BAB IV**

# **POTRET DAN PELUANG HUKUM PERLINDUNGAN MASYARAKAT HUKUM ADAT TERHADAP HAK ULAYAT NAGARI BIDANG PEMERINTAHAN DESA**

### **4.1 Potret Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Pemerintahan Desa di Sumatera Barat**

#### **4.1.1 Potret Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Pemerintahan Desa di Sumatera Barat**

Implementasi dari kesatuan masyarakat hukum adat tersebut telah ada dan hidup di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti *huta/nagori* di Sumatera Utara, *gampong* di Aceh, *nagari* di Minangkabau, *marga* di Sumatera bagian selatan, *tiuh* atau *pekon* di Lampung, *desa pakraman/desa adat* di Bali, *lembang* di Toraja, *banua* dan *wanua* di Kalimantan, dan *negeri* di Maluku.<sup>102</sup> Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat berdasarkan asas rekognisi yakni, pengakuan terhadap hak asal usul, yang mana didalamnya terdapat hak atas wilayah adat/hak ulayat bagi persekutuan masyarakat hukum adat. Sehingga muncul penamaan desa atau desa adat.

Desa berasal dari bahasa Sansekerta yakni *dhesi*, berarti tanah kelahiran atau tanah tumpah darah. Dalam kamus besar Bahasa Indonesia disebutkan desa adalah:

- a. Sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan kampung, dusun;
- b. Udik atau dusun, berarti daerah pedalaman;
- c. Tempat, tanah, daerah.

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Keberagaman karakteristik dan jenis desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat

---

102 Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.<sup>103</sup>

Pengaturan tentang Desa dalam sejarahnya, telah ditetapkan beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah;
- b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- c. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- d. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia;
- e. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
- f. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;
- g. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- h. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- i. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
- j. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengertian desa sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, selanjutnya disebut UU Desa, dijelaskan bahwa:

---

103 Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

*“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”*

Terdapat perbedaan mendasar antara desa dan desa adat, dalam penjelasan UU Desa disebutkan bahwa, desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia. Sedangkan desa adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat desa.

Berdasarkan penjelasan UU Desa, desa adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa berdasarkan hak asal usul. Desa adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul desa sejak desa adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat desa adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal.<sup>104</sup>

Ketentuan yang terdapat dalam UU Desa mengatur terkait penataan desa adat, sebagaimana ketentuan Pasal 96 UU Desa yang menyebutkan bahwa, *“Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat.”* Selanjutnya, menurut ketentuan Pasal 97 UU Desa, adapun penetapan Desa Adat memenuhi syarat:

---

104 Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

- a. Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional.

Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya yang masih hidup harus memiliki wilayah dan paling kurang memenuhi salah satu atau gabungan unsur adanya:

- 1) Masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok;
  - 2) Pranata pemerintahan adat;
  - 3) Harta kekayaan dan/atau benda adat; dan/atau
  - 4) Perangkat norma hukum adat.
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila:

- 1) Keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral; dan
  - 2) Substansi hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan dan masyarakat yang lebih luas serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.
- c. Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum yang:
- 1) Tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan



- 2) Substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan desa adat menurut ketentuan Pasal 103 UU Desa, berdasarkan hak asal usul meliputi:

- a. Pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
- b. Pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat;
- c. Pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat;
- d. Penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
- e. Penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan
- g. Pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

Perkembangan desa adat di Indonesia setelah Indonesia merdeka, desa adat masih tetap ada. Namun pada masa pemerintahan rezim Orde Baru, desa-desa adat yang ada diseragamkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-undang ini memberikan kebijakan uniformitas (menyeragamkan) bentuk unit pemerintahan terdepan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, desa di kabupaten dan kelurahan di kota. Sistem penyeragaman pemerintahan terendah yang diatur dalam undang-undang ini berlaku sampai dengan tahun 1999. Hal ini dianggap sebagai pelanggaran terhadap eksistensi dan identitas kultural masyarakat hukum adat.<sup>105</sup> Khususnya di Provinsi Sumatera Barat, hal ini menyebabkan nagari menjadi terpecah-pecah dalam sistem pemerintahan desa.

Sebelum diberlakukannya desa dan kelurahan sebagai unit pemerintahan terdepan, bentuk unit pemerintahan terdepan di Provinsi Sumatera Barat adalah Nagari dipimpin oleh seorang Kepala Nagari atau nama lainnya dan dibawahnya adalah Jorong/Korong/Kampung yang dipimpin oleh seorang Kepala Jorong/Kampung yang

---

105 Akmal, 2008, Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat di Sumatera Barat, DEMOKRASI Vol. VII No. 1, Hal. 7.

merupakan wilayah kerja Pemerintahan Nagari.<sup>106</sup>

Di Sumatera Barat (Minangkabau) penamaan desa adat ialah nagari. Nagari adalah “negara” yang mempunyai pemerintahan sendiri, merupakan satu kesatuan masyarakat hukum adat, lengkap dengan kaidah/norma yang mengatur masyarakat dan umurnya sudah tua.<sup>107</sup> Secara normatif, “nagari” merupakan istilah lain dari “desa”, namun tidak berarti desa sama dengan nagari. Nagari merupakan sistem pemerintahan yang lahir, hidup dan berakar dalam kehidupan masyarakat hukum adat Minangkabau.

Pada era reformasi, pemerintahan yang mulanya terpusat (sentralisasi) berganti menjadi lebih mengarah ke daerah (desentralisasi). Perubahan sistem tersebut berdampak luas kepada penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Pemerintah pusat tidak lagi dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal itu dikarenakan beberapa kewenangan yang selama ini dimiliki oleh pemerintah pusat telah dialihkan menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Kondisi tersebut menciptakan nuansa baru dalam pemerintahan yang berkarakter lokal sesuai dengan aspirasi masyarakat dan keragaman daerah (*pluralism state*).<sup>108</sup> Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam kondisi tersebut memanfaatkan berlakunya sistem ini untuk kembali menata wilayah administrasi pemerintahan terendahnya. Nagari yang terpecah-pecah ke dalam desa, kembali disatukan melalui Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari. Sehingga, tidak ada lagi pemisahan secara tajam antara wilayah masyarakat hukum adat dengan wilayah administrasi pemerintahan.

Pengakuan pemerintah Provinsi Sumatera Barat terhadap nagari dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari, membentuk Kembali pemerintahan terendah (*village government*) di Sumatera Barat. Hal ini menjadi salah satu contoh berlakunya prinsip pluralisme hukum, dikarenakan Sumatera Barat menjadi satu-satunya provinsi di Indonesia yang tidak lagi memakai sistem pemerintahan desa, tetapi sistem pemerintahan nagari yang dibentuk berdasarkan

---

106 Penjelasan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari.

107 Sjahmunir, 2006, *Pemerintahan Nagari dan Tanah Ulayat*, Nailil Printika, Yogyakarta.

108 Frans and Keebet Beckmann-Benda, 2001, *Recreating The Nagari: Desentralisation in West Sumatra*, Max Planck Institute for Social Anthropology, Germany.

hak asal-usul dan adat istiadat setempat.<sup>109</sup>

Untuk menyesuaikan dengan perkembangan hukum pemerintahan daerah, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari diubah menjadi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari. Sistem pemerintahan nagari menyatukan antara wilayah administrasi pemerintahan dengan wilayah masyarakat hukum adat pada tingkat paling bawah.<sup>110</sup> Namun, kedua peraturan daerah ini tetap memuat pelanggaran. Sistem birokrasi lokal yang dibangun di nagari mengabaikan kepemimpinan kultural yakni, tokoh-tokoh adat nagari sebagai pemimpin non formal. Keberadaan tokoh-tokoh ini kurang diakui oleh pemerintah daerah.<sup>111</sup>

Pemerintah Provinsi Sumatera Barat kemudian terus melakukan pembaharuan ketentuan hukum guna perlindungan masyarakat hukum adat terhadap hak ulayat nagari. Lahirnya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, selanjutnya disebut Perda Sumbar 16/2008, bukan hanya ditujukan untuk melindungi eksistensi tanah ulayat di Sumatera Barat, namun juga hadir untuk kepentingan investasi dan pembangunan.<sup>112</sup> Pasal 3 ayat (2) Perda Sumbar 16/2008 membuka peluang bagi dimanfaatkannya tanah ulayat oleh pihak lain dengan kaedah “*adat diisi limbago dituang*” melalui musyawarah mufakat.

Ketentuan Pasal 14 ayat (1) Perda Sumbar 16/2008 mengatur bahwa, apabila perjanjian tanah ulayat yang terdaftar tersebut berakhir, maka pengaturan pemanfaatan tanah selanjutnya dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota untuk diserahkan kepada penguasa dan/atau pemilik tanah ulayat semula. Apabila perjanjian berakhir, tanah ulayat tersebut tidak langsung diserahkan pada masyarakat hukum adat dan harus melalui perantaraan pemerintah kabupaten/kota. Ketentuan ini dibuat bukan tanpa alasan yang melatarbelakanginya.

Pengaturan pemanfaatan maupun pendaftaran tanah ulayat tersebut, ditenggarai dapat pula memicu konflik antara Pemerintah Nagari dengan KAN. Dalam Perda Provinsi No.2 tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari dinyatakan bahwa tanah ulayat nagari

---

109 Kurnia Warman, 2010, *Hukum Agraria dalam Masyarakat Majemuk : Dinamika Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara di Sumatera Barat*, HuMa, Jakarta, Hal. 4.

110 Kurnia Warman, 2010, *Hukum Agraria dalam Masyarakat Majemuk : Dinamika Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara di Sumatera Barat*, HuMa, Jakarta, Hal. 4.

111 Akmal, 2008, *Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat di Sumatera Barat*, DEMOKRASI Vol. VII No. 1, Hal. 7.

112 Hengky Andora, *Pendaftaran Tanah Ulayat Tinjauan Yuridis Atas Berlakunya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008*, Op.Cit, Hal. 68-69.

merupakan harta kekayaan nagari. Pengaturan pemanfaatan dan pengelolaan harta kekayaan nagari dilaksanakan oleh Pemerintah Nagari berdasarkan peraturan nagari. Lebih lanjut, Pasal 17 ayat (2) menyebutkan, sebelum peraturan nagari untuk mengatur pemanfaatan dan pengelolaan harta kekayaan nagari ditetapkan, Pemerintah Nagari melakukan konsultasi/koordinasi dengan KAN. Jadi yang bertindak mengatur dan mengelola tanah ulayat nagari adalah Pemerintah Nagari, sedangkan KAN merupakan mitra dari Pemerintah Nagari, yaitu sebatas lembaga konsultasi/koordinasi. Berbeda dengan Perda No. 2 tahun 2007, Perda No. 16 tahun 2008 menyatakan bahwa penguasa dan pemilik tanah ulayat nagari adalah Ninik Mamak KAN. Pengaturan dari dua Perda ini saling “tabrak” dan bertolak belakang.<sup>113</sup>

Pemerintah Provinsi Sumatera Barat kemudian mengeluarkan peraturan hukum mengenai nagari melalui Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari, selanjutnya disebut Perda No. 7/2018. Peraturan ini membuka peluang kepada masyarakat hukum adat dan/atau dalam bentuk nagari adat (desa adat) untuk memperkuat hak ulayat dalam pengelolaan tanah dan sumber daya alam. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Perda No. 7/2018, dijelaskan bahwa:

*“Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat secara geneologis dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang memilih pemimpinnya secara musyawarah serta mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi dan sandi adat, adat basandi syara’ – syara’ basandi kitabullah dan/atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.”*

Terkait tujuan ditetapkannya peraturan daerah ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 Perda No. 7/2018, yang menyatakan bahwa:

*“Tujuan ditetapkannya peraturan daerah ini adalah agar nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat secara geneologi dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, serta memilih*

---

113 Hengky Andora, Pendaftaran Tanah Ulayat Tinjauan Yuridis Atas Berlakunya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008, Op.Cit, Hal. 70.

*atau mengangkat pemimpinnya, mampu menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan hak asal usul dan hukum adat.”*

Perda No. 7/2018 mempertegas nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki hak asal usul, berada dalam suatu wilayah tertentu yang didalamnya terdapat hak ulayat. Hal ini juga mempertegas nagari ialah unit pemerintahan desa dalam kerangka desa adat yang termuat dalam UU Desa. Nagari sebagai desa adat selaras dengan pengakuan hak asal usul (asas rekognisi) yang terdapat dalam UU Desa. Perda No. 7/2018 juga memperkuat fungsi peradilan adat nagari yang selama ini belum terakomodir oleh peraturan nasional, terutama dalam menyelesaikan sengketa hak ulayat (sako pusako).

#### **4.1.2 Praktek Beberapa Nagari di Sumatera Barat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Pemerintahan Desa: Studi Kasus di Kabupaten Agam dan Kabupaten Pasaman Barat**

##### **a. Praktek Beberapa Nagari di Sumatera Barat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Pemerintahan Desa di Kabupaten Agam**

Kabupaten Agam terdiri atas 16 kecamatan dengan 82 nagari, pada saat ini terdapat sebanyak 73 Kerapatan Adat Nagari (KAN). Beberapa nagari tidak lagi mempunyai tanah ulayat dikarekan, sebagai berikut:

- 1) Tanah ulayat nagari telah beralih menjadi tanah ulayat suku dan kaum, tanah tersebut telah dikelola oleh suku dan kaum.
- 2) Tanah ulayat nagari berbentuk hutan belantara sehingga akses menuju tanah tersebut susah diakses oleh masyarakat.

Perlindungan masyarakat hukum adat terhadap hak ulayat nagari dalam bidang pemerintahan desa di Kabupaten Agam salah satunya terdapat di Nagari Simarosok. Nagari Simarosok merupakan nagari di Kabupaten Agam yang mempunyai peraturan terkait hak ulayat, sebagaimana diatur dalam Peraturan Nagari Simarosok Nomor 1 Tahun 2002 tentang Teritorial dan Ulayat Nagari Simarosok, selanjutnya disebut Pernag Simarosok. Perna ini disahkan pada tanggal 20 April 2002, dalam Pernag Simarosok dijelaskan bahwa, kewenangan atas ulayat Nagari sudah harus diserahkan terimakan kepada Pemerintah Nagari.

Pembuatan Pernag Simarosok bukan tanpa alasan, adapun alasan yang mendasari dibuatnya Pernag Simarosok ialah sebagai berikut:

- 1) Keinginan untuk mengatur sesuai asal-usul dan adat istiadat nagari terkait teritorial dan hak ulayat. Penguasaan atas

tanah berdasarkan hak ulayat kau, hak wakaf dan hak ulayat nagari merupakan hak yang telah ada dan diurus oleh Nagari Simarasok jauh sebelum datangnya pemerintahan Hindia Belanda.

- 2) Nagari secara teritorial terdiri dari jorong. Jorong terdiri dari kampung. Kampung mempunyai taratak. Selain itu, nagari Simarasok juga memiliki batas-batas dengan nagari lain seperti dengan Kamang Hilir yang dibatasi oleh Bukit Bakar.
- 3) Nagari Simarasok memiliki berbagai sumber daya seperti kebun yang dikerjakan secara gotong royong oleh anak nagari dan sumber mata air.
- 4) Nagari Simarasok telah memiliki batas-batas dengan nagari tetangga berdasarkan peta yang disalin oleh Pemerintah Republik Indonesia dari Pemerintah Hindia Belanda.
- 5) Terdapat kesamaan asal usul. Adat isitiadat dan bahasa antara penduduk Sungai Jariah dan Koto Malintang dengan Simarasok. Dimana sebagiannya pernah satu nagari dengan Simarasok dan sebagian lain walaupun berbalahan dengan nagari Simarasok tapi tidak pernah menjadi bagian Nagari Simarasok.
- 6) Batas teritorial nagari juga tertulis dalam dokumen Kerapatan Adat Nagari Simarasok yang diperkuat dengan keputusan Kerapatan Adat Nagari Simarasok tanggal 29 Maret 2002.

Pernag Simarasok sepenuhnya mengacu pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Sumatera Tengah, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari, dan Peraturan Daerah Kabupaten Agam No. 31 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari. Dasar pembentukan tersebut dicantumkan secara tegas dalam konsideran mengingat Perna Nomor 1 Tahun 2002. Secara tekstual itu berarti bahwa semangat pembentukan perna ini tidak terlepas dari apa yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Terkait ulayat, Pernag ini tidak membagi jenis-jenis ulayat secara tegas. Dalam Pernag hanya ditemukan pengertian umum mengenai ulayat nagari dan ulayat kaum, yaitu:

- 1) Ulayat nagari Simarasok adalah kekayaan alam di atas atau di bawa muka bumi yang menjadi kekayaan Nagari Simarasok.
- 2) Ulayat kaum ialah permukaan bumi yang dikuasai oleh satu kaum menurut adat Minangkabau yang berada di teritorial Nagari Simarasok.

Berdasarkan defenisi tersebut terdapat pemisahan yang tegas antara ulayat nagari dengan ulayat kaum. Sekalipun definisi ulayat nagari dalam Pasal 1 Pernag tersebut masih bersifat sangat umum, namun dalam Pasal ayat (1) Perna itu ditegaskan lagi bahwa Ulayat Nagari Simarasok ialah semua permukaan tanah yang bukan milik pribadi, bukan ulayat kaum dan bukan milik wakaf, semua sungai, banda dan banda buatan serta semua yang berada di bawah muka bumi dalam teritorial Nagari Simarasok. Itu berarti bahwa selain kekayaan alam yang bukan ulayat kaum, hak milik pribadi dan milik berdasarkan wakaf merupakan kekayaan alam yang dikategorikan sebagai ulayat nagari.

Selain itu, Pernag Simarasok juga telah mengidentifikasi secara jelas apa saja kekayaan yang dikatakan sebagai ulayat nagari. Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) Pernag Simarosok, terdapat empat macam hak ulayat yang dimiliki nagari, yaitu:

- 1) Sungai dan atau banda;
- 2) Guo Nan Panjang;
- 3) Galian C; dan
- 4) Tanah.

Pengaturan dalam Pernag ini tidak hanya sampai disana, melainkan juga mengatur tentang siapa yang berwenang untuk melakukan pengurusan ulayat nagari. Perna ini memberikan penegasan bahwa pengurusan Ulayat Nagari dilakukan oleh Pemerintahan Nagari. Hal tersebut dapat dipahami dari ketentuan Pasal 4 ayat (4) yang menyatakan bahwa *“Dengan diberlakukannya Peraturan Nagari ini, pengurusan Ulayat Nagari sudah harus diserahkan kepada Pemerintah Nagari”*. Bunyi Pasal tersebut menyiratkan bahwa sebelum dikeluarkannya Perna ini, berbagai jenis ulayat nagari diurus oleh pihak selain pemerintahan nagari. Bisa jadi diurus anak nagari dan bisa juga diurus oleh Kerapatan Adat Nagari (Perda Provinsi Nomor 13 Tahun 1983) sebelum dilakukan perubahan dari Pemerintahan Desa ke Pemerintahan Nagari. Dengan dikeluarkannya Perna ini, maka seluruh ulayat nagari harus diurus dan dikelola oleh pemerintahan nagari.

Walaupun demikian, ulayat nagari juga dimungkinkan untuk dimanfaatkan atau diusahakan oleh anak nagari. Pengusahaan ulayat nagari dilakukan atas izin dan sesuai aturan Nagari. Pengusahaan ulayat nagari oleh anak nagari juga disyaratkan agar dalam pengelolaan tersebut tidak bekerjasama dengan pihak luar Nagari Simarasok tanpa mendapatkan izin dari Pemerintahan Nagari. Hal tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (5) Perna Simarasok Nomor 1 Tahun 2002 yang berbunyi :

*“Pada prinsipnya anak Nagari Simarasok diizinkan mengusahakan milik Nagari tapi dahulu mendapat izin dan harus mengikuti aturan Nagari Simarasok. Anak Nagari Simarasok dalam mengelola ulayat Nagari atau milik Nagari tak dibenarkan bekerja sama dengan pihak luar Nagari Simarasok tanpa mendapat izin dari Pemerintahan Nagari Simarasok.”*

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa Nagari Simarasok telah memiliki aturan tentang ulayat nagari. Aturan tersebut telah memberikan batasan yang jelas tentang ulayat nagari skaligus mengidentifikasi secara pasti kekayaan alam apa saja yang dikatakan sebagai ulayat nagari. Hanya saja terkait mekanisme pengurusan dan pengelolaan ulayat, Nagari Simarasok belum merumuskannya dalam sebuah aturan setingkat peraturan nagari. Masalah mekanisme pengurusan dan pengelolaan ulayat baru diatur secara umum. Belum ada aturan yang jelas mengenai siapa yang melakukan pengelolaan ulayat, apakah dilakukan langsung oleh pemerintah nagari atau dengan menunjukkan kelompok masyarakat dalam nagari yang dinilai mampu untuk melakukan pengelolaan.

Dalam perkembangannya, pemerintah Kabupaten Agam kemudian mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 12 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Nagari dan Peraturan Bupati Agam Nomor 45 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pengelolaan Kekayaan Nagari.

b. **Praktek Beberapa Nagari di Sumatera Barat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Pemerintahan Desa di Kabupaten Pasaman Barat**

Kabupaten Pasaman Barat terdiri atas 11 kecamatan dengan 19 nagari yang masing-masingnya mempunyai KAN. Di Kabupaten Pasaman barat, perlindungan terhadap hak ulayat nagari dalam



bidang pemerintahan desa terdapat di Nagari Kinali.

Berdasarkan penelusuran dokumen dalam Peraturan Nagari Kinali No. 01/WN.KNI/III-2011 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nagari Kinali, diperoleh data bahwa memang ada ulayat nagari dalam bentuk tanah kas nagari. Namun, ternyata tanah kas nagari tersebut tidak terdata berapa luas dan jumlahnya. Secara implisit diakui juga bahwa tanah kas nagari tersebut tidak terkoordinir dengan baik oleh Pemerintah Nagari Kinali. Dengan demikian, dapat disimpulkan, Pemerintah Nagari Kinali sama sekali tidak mengatur mengenai peruntukan maupun pemanfaatan tanah kas nagari tersebut.

Nagari Kinali mempunyai ulayat nagari dalam bentuk tanah kas Nagari dan Pasar Nagari. Tanah kas nagari ini berasal dari tanah kas desa semasa diterapkannya sistem pemerintahan desa di wilayah Kenagarian Kinali. Berapa jumlah dan luasnya tanah kas nagari ini, tidak teridentifikasi oleh Pemerintah Nagari. Selain tanah kas nagari, Nagari Kinali juga memiliki pasar nagari, yaitu Pasar Kinali, Pasar Padang Canduh, Pasar Koto Padang dan Pasar Tempurung.

Selain tanah kas nagari, Nagari Kinali juga mempunyai ulayat nagari dalam bentuk pasar nagari. Sebenarnya, selain tanah kas nagari dan pasar nagari, Nagari Kinali juga mempunyai ulayat nagari dalam bentuk galian C. Hampir mirip dengan pengaturan pasar nagari, Pemerintah Nagari Kinali juga tidak mampu mengatur dan mengelola galian C tersebut. Galian C itu dikelola oleh Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat.

#### **4.2 Peluang Hukum ke Depan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Pemerintahan Desa di Sumatera Barat**

Di dalam perkembangannya, Desa Adat telah berubah menjadi lebih dari 1 Desa Adat, 1 Desa Adat menjadi Desa, lebih dari 1 Desa Adat menjadi Desa, atau 1 Desa Adat yang juga berfungsi sebagai 1 Desa/kelurahan.<sup>114</sup> Oleh karena itu, Undang-Undang Desa memungkinkan perubahan status dari Desa atau kelurahan menjadi Desa Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia atas prakarsa masyarakat. Demikian pula, status Desa Adat dapat berubah

---

114 Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

menjadi Desa/kelurahan atas prakarsa masyarakat.

Perlunya peran masyarakat hukum adat dalam pelestarian sumber daya alam dan segala isinya, bahkan merupakan *conditio sine quo non* (syarat mutlak/utama) sebab masyarakat hukum adat hidup dari keberadaan sumber daya alam dan segala isinya tersebut.<sup>115</sup>

Dalam praktiknya di Provinsi Sumatera Barat, otonomi nagari tidak selalu linear atau identik dengan konflik antar masyarakat, sekalipun konflik dalam pengelolaan ulayat juga tidak dapat dinafikan. Sebab, di sebagian nagari, otonomi dalam pengelolaan ulayat dapat berjalan dengan baik dan memberikan manfaat bagi perbaikan kehidupan masyarakat nagari. Sedangkan di sebagian nagari lainnya, pengelolaan ulayat diwarnai dengan konflik atau penguasaan secara sewenang-wenang oleh oknum anak nagari yang merasa berhak atas ulayat yang ada.

Peluang hukum ke depan perlindungan masyarakat hukum adat terhadap hak ulayat nagari dalam bidang pemerintahan desa di Sumatera Barat, sebagai berikut:

1) Perlunya keberadaan Undang-Undang Khusus

Nagari sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa perlu diperkuat keberadaannya melalui UU, tidak cukup dengan peraturan daerah sebagaimana halnya pada saat ini. Tidak hanya itu, dalam UU tersebut, perlu juga disebutkan dan dipertegas pengakuan negara atas hak ulayat masyarakat hukum adat sebagaimana halnya disebutkan dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945.

2) Kewibawaan Pemerintah Nagari

Kewibawaan pemerintah nagari dalam menjalankan pemerintahan menjadi faktor yang cukup menentukan untuk terlaksananya perlindungan hak ulayat nagari dengan baik. Kewibawaan pemerintah nagari berpengaruh langsung terhadap kepatuhan masyarakat nagari terhadap aturan dan kesepakatan-kesepakatan yang dibuat di tingkat nagari. Kewibawaan pemerintahan nagari dapat dibangun dengan cara melaksanakan prinsip-prinsip keterbukaan dan akuntabilitas dalam pengelolaan ulayat.

---

115 Akmal, 2008, Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat di Sumatera Barat, DEMOKRASI Vol. VII No. 1, Hal.8.

3) Konflik Horizontal Pengelolaan Hak Ulayat Nagari

Dalam pengelolaan hak ulayat nagari dihadapkan tantangan pada tingkat dinamika yang terjadi dalam masyarakat. Nagari dapat juga dibuat tidak berdaya dan tidak mampu mengendalikan keadaan apabila dalam masyarakat nagari terdapat faksi-faksi yang berbeda kepentingan atas ulayat nagari. Konflik horizontal menjadi ancaman sekaligus tantangan dalam pelaksanaan pengelolaan hak ulayat nagari. Konflik sewaktu-waktu dapat terjadi apabila pengelolaan ulayat nagari menjadi mata pencarian bagi sebagian kalangan anak nagari. Oleh sebab itu, potensi konflik dalam pengelolaan ulayat mesti mendapatkan perhatian khusus dalam penyelenggaraan otonomi nagari dalam pengelolaan ulayat nagari.

4) Keikutsertaan Pihak Ketiga (Investor) dalam Pengelolaan Ulayat Nagari

Terlibatnya pihak ketiga (investor) dalam proses pengelolaan ulayat nagari memiliki dampak positif maupun negatif. Keikutsertaan pihak ketiga dapat mendatangkan manfaat bagi masyarakat nagari dalam mengolah sumber daya yang dimiliki. Namun, keberadaan pihak ketiga tak jarang mendatangkan banyak persoalan seperti pengabaian terhadap hak-hak pemilik ulayat, eksploitasi sumber daya tanpa memperhatikan dampak lingkungan dan keberadaan investor juga tak jarang memicu konflik antar masyarakat hukum adat dalam nagari. Oleh karena itu, diperlukan adanya perlindungan hukum terhadap hak ulayat nagari.

5) Keterlibatan Pemerintah Daerah

Terdapat beberapa cara keterlibatan pemerintah daerah dalam upaya perlindungan masyarakat hukum adat terhadap hak ulayat nagari, antara lain:

- a. Pemerintah daerah memberikan ruang kepada nagari untuk mengelola hak ulayat secara mandiri, tanpa ada ikut campur. Hal ini tentunya harus didukung oleh sumber daya manusia pemerintahan nagari yang memadai, dengan memberikan fasilitas berupa pelatihan sumberdaya manusia di nagari dalam mengelola ulayat nagari.
- b. Pemerintah daerah ikut serta dalam memfasilitasi proses pengelolaan ulayat apabila pengelolaan ulayat tersebut

melibatkan pihak lain. Bentuk keterlibatan pemerintah daerah dengan pendampingan ketika pemerintah nagari bernegosiasi dengan pihak investor, dan kemudahan pemberian izin dalam pemanfaatan ulayat nagari oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah.

Dari sisi hukum pemerintahan desa bahwa jika nagari-nagari di Kabupaten Agam dan Kabupaten Pasaman Barat ini di lakukan perubahan status menjadi desa adat, maka tanah ulayat nagari yang tadinya pengelolaannya tidak begitu bertanggungjawab yang cenderung menjadi rebutan bagi kelompok tertentu dapat dikelola dengan baik oleh masyarakat hukum adat itu sendiri dalam hal ini nagari. Kondisi hari ini yang sistem pemerintahan desanya memisahkan antara nagari sebagai desa administratif dengan Masyarakat Hukum Adat menyebabkan ulayat itu tidak tepat sasaran hasil kompensasinya kepada masyarakat nagari, namun menjadi rebutan bagi kelompok-kelompok para spekulan. Pengatasnamakan adat untuk kepentingan tertentu itu menjadi masif apabila tidak menjadi aset dari publik sebagai penyelenggara desa adat. Tapi apabila nagari dapat berubah status menjadi desa adat, maka tanah ulayat nagari itu menjadi aset desa atau nagari sebagai penyelenggaraan desa dan seluruh pendapatan bisa dipertanggungjawabkan sehingga hak nagari atas tanah ulayatnya menjadi pulih. Kalau tidak, setidaknya konfliknya bisa dikurangi. Antara Agam dan Pasaman Barat sama, tidak ada perbedaan peluang dalam sisi pemerintahan desa ini.

## **BAB V**

# **POTRET DAN PELUANG HUKUM DALAM PERLINDUNGAN MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM PENGELOLAAN HAK ULAYAT NAGARI DI BIDANG KEHUTANAN**

### **5.1 Potret Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Kehutanan di Sumatera Barat**

#### **5.1.1 Potret Hukum Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Kehutanan di Sumatera Barat**

Pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat dan hak-hak tradisionalnya telah diamanatkan didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Mulai dari Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyebut dengan istilah Masyarakat Hukum Adat, kemudian disebutkan lagi pada pasal 28I ayat (3) UUD 1945 sebagai Masyarakat Tradisional. Tak hanya sampai disitu pengaturan terkait pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat dan hak-hak tradisionalnya dituangkan lagi didalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan bahwa “...*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...*”. Artinya, negara bertanggungjawab penuh untuk memenuhi amanat konstitusi dengan memberikan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat dan hak ulayatnya.

Masyarakat Hukum Adat dan hak ulayatnya adalah dua entitas yang tidak dapat dipisahkan. Seringkali ditemukan anggapan bahwa objek hak ulayat itu hanya berupa tanah. Hal ini tidak sepenuhnya salah, namun hak ulayat tidak hanya yang berkaitan dengan penguasaan tanah saja melainkan hak ulayat sebagai ruang hidup Masyarakat Hukum Adat meliputi tanah dan segala sesuatu yang ada diatas tanah tersebut (hutan, tebat, air/perairan, dll).<sup>116</sup> Hak Ulayat

---

116 Maria SW Sumardjono, 2020, *Agenda Yang Belum Selesai: Refleksi Atas Berbagai Kebijakan Pertanian*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Hal. 3

dan yang serupa itu adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Lebih lanjut Yando Zakaria memaparkan konsep hak ulayat mengacu pada subjek-subjek hukum dimana yang berhak atas wilayah yang bersangkutan hanyalah subjek-subjek hukum yang menjadi warga persekutuan hidup setempat yang bersangkutan. Subjek hukum yang tidak menjadi warga persekutuan hidup setempat tertentu itu tidak mempunyai hak apapun, kecuali atas izin subjek hukum yang berhak atas wilayah yang bersangkutan.<sup>117</sup>

Sejatinya, konsepsi hubungan hukum antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang dikenal dengan konsep menguasai negara yang terdapat didalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dipakai oleh Undang-Undang Pokok Agraria diangkat dari konsepsi hak ulayat Masyarakat Hukum Adat (sublimasi). Konsepsi hak bangsa (*nationality*) berasal dari konsep hak ulayat. Konsepsi hak menguasai negara juga berasal dari turunan hak bangsa dalam aspek publik.

Berbicara mengenai hak ulayat, terdapat 2 (dua) bentuk kewenangan hak ulayat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat. Hak ulayat yang kewenangannya bersifat publik-privat dan kewenangan yang bersifat privat saja. Prof. Maria SW Sumardjono menjelaskan bahwa kelompok yang pertama mempunyai kewenangan untuk mengatur secara bersama hubungan hukum dan perbuatan hukum terkait tanah ulayat yang bersangkutan. Kewenangan privatnya ada pada penekanan bahwa hak ulayat itu merupakan kepunyaan bersama. Adapun kelompok kedua menegaskan bahwa kewenangan privat semata merupakan kewenangan untuk bersama-sama menguasai dan memanfaatkan hak bersama itu.<sup>118</sup>

Dilihat dari konteks Sumatera Barat, hak ulayat yang kewenangannya bersifat publik-privat berlaku pada wilayah nagari. Pimpinan adat nagari memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan, pengurusan, pengawasan, dan pengelolaan terhadap

117 Yando Zakaria, 2018, *Etnografi Tanah Adat: Konsep-konsep Dasar dan Pedoman Kajian Lapangan, Agrarian Resources Center (ARC)*, Bandung, Hal. 138

118 *Op.Cit.*

sumber daya alam yang dikuasai langsung oleh Masyarakat Hukum Adat di wilayah nagari sesuai dengan hukum adat yang berlaku atau yang dikenal dengan '*adat salingka nagari*'. Sejalan dengan itu, berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari, Nagari adalah Kesatuan Masyarakat Hukum Adat secara geneologis dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang memilih pemimpinnya secara musyawarah serta mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi dan sandi adat, *Adat Basandi Syara'-Syara' Basandi Kitabullah* dan/ atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat. Nagari merupakan bentuk Unit Pemerintahan terdepan di Provinsi Sumatera Barat sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Nagari dipimpin oleh seorang Kepala Nagari atau nama lainnya dan terbagi atas beberapa Jorong/Korong/Kampung yang dipimpin oleh seorang Kepala Jorong/Korong/Kampung yang merupakan wilayah kerja Pemerintahan Nagari.

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari merupakan pintu masuk bagi Masyarakat Hukum Adat Nagari untuk mendapatkan pengakuan serta perlindungan hak-hak ulayat nagari atas sumberdaya alam yang ada diwilayah adatnya. Walaupun Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2021 tentang Nagari harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah dimasing-masing Kabupaten/Kota tentang penetapan desa adat. Namun Perda Provinsi ini setidaknya telah memberikan jembatan bagi Nagari untuk kembali pada jati dirinya sebagai penyelenggara pemerintahan berdasarkan hukum adat yang tidak hanya sebagai lembaga adat yang terpisah dari urusan pemerintah seperti keadaan hari ini.

Definisi Nagari dalam Perda Provinsi Nomor 7 Tahun 2018 dinyatakan nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat memiliki hak untuk mengurus dan mengatur kekayaannya sendiri. Kekayaan yang dimaksud dapat berupa sumber daya alam yang berada dalam wilayah nagari tersebut, salah satunya hutan. Harta kekayaan nagari yang dikelola tersebut diperuntuhkan untuk kesejahteraan anak nagari.<sup>119</sup> Wilayah Sumatera Barat terletak di Pesisir Barat

---

119 Kurnia Warman, 2009. *Pengaturan Sumberdaya Agraria Pada Era Desentralisasi Pemerintahan Di Sumatera Barat (Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara dalam Perspektif Keanekaragaman dalam Kesatuan Hukum)*. Disertasi. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta. Hal 396.

pada bagian Tengah Pulau Sumatera dan mempunyai luas wilayah sekitar 42,2 ribu km<sup>2</sup>. Sekitar 56,27 % dari luas wilayah administrasi tersebut merupakan kawasan hutan.<sup>120</sup> Alhasil, banyak nagari-nagari di Sumatera Barat terletak dan/atau berdampingan dengan kawasan hutan.

Hutan bagi Masyarakat Hukum Adat tidak hanya sebagai tempat tinggal tetapi juga tempat memperoleh mata pencaharian bagi pemenuhan kebutuhan hidupnya. Sebab, hutan dalam perspektif antropologi ekologi memiliki fungsi sosial, budaya dan religiusitas.<sup>121</sup> Hal ini kemudian menghadirkan interaksi sosial dan hubungan yang erat antara Masyarakat Hukum Adat dengan hutan sebagai bagian dari hak ulayatnya. Masyarakat berinteraksi dengan menjunjung tata nilai, norma, hukum, dan aturan adat yang secara nyata telah menjaga kelestarian hutan.

Dalam bidang Kehutanan, pemenuhan hak-hak Masyarakat Hukum Adat Nagari dalam hal ini dilakukan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang merupakan representasi dari negara. Masyarakat Hukum Adat yang berada didalam dan sekitar kawasan hutan diperbolehkan oleh negara untuk mengelola hasil hutan. Pemerintah dalam hal ini mencoba melakukan “penebusan dosa” atas tanah ulayat / wilayah adat yang sudah ditunjuk oleh Menteri/ Pemerintah sebagai kawasan hutan dan secara hukum telah menjadi tanah negara sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011.

Sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011 secara hukum pengaturan terkait penunjukan kawasan hutan oleh negara membuat tercerabutnya secara paksa hak masyarakat hukum adat terhadap hak ulayat berupa hutan. MK 45/2011 merupakan permohonan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terkait dengan pengukuhan kawasan hutan. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang mengatakan kawasan-kawasan hutan itu menjadi kawasan hutan setelah dikukuhkan atau ditunjuk. Frasa “atau ditunjuk” itu yang kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi sehingga Mahkamah Konstitusi tidak menerima frasa penunjukan sebagai kawasan hutan sebagai dasar pengukuhan kawasan hutan.

---

120 Website Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Barat, Sekilas Hutan Sumbar, <https://dishut.sumbarprov.go.id/details/pages/1>

121 Irene Mariane. 2014. *Kearifan Lokal Pengelolaan Hutan Adat*. Jakarta. PT. RajaGrafindo Persada. Hal 248



Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011 pemerintah tidak dapat lagi menunjuk kawasan hutan tanpa persetujuan Masyarakat Hukum Adat atau masyarakat lainnya yang tinggal didalam hutan. Sebab, didalam hukum agraria, negara itu tidak lahir dengan memiliki tanah. Negara itu baru memiliki tanah apabila terdapat proses hukum untuk memperoleh tanah negara. Jadi oleh karena itu, secara hukum baru dikatakan tanah negara apabila hak keperdataan masyarakat sudah diganti oleh negara.

Afirmasi dari pemerintah terhadap hak Masyarakat Hukum Adat dilakukan dengan memberikan akses legal kepada Masyarakat Hukum Adat maupun masyarakat yang berada didalam dan sekitar hutan melalui pengelolaan hutan berbasis masyarakat atau dikenal dengan perhutanan sosial. Sejalan dengan itu, lewat perhutanan sosial pemerintah ingin menguatkan eksistensi masyarakat hukum adat yang telah ada sebelum negara ini terbentuk. Program perhutanan sosial yang dimotori oleh Kementerian Lingkungan Hidup merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 yang telah mengeluarkan hutan adat dari hutan negara.

Sejatinnya hutan sosial (*social forestry*) telah ada jauh sebelum Putusan MK tersebut, namun pasca Putusan MK 35/2012, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan memperjelas bentuk-bentuk dari perhutanan sosial. Pengaturan terkait Perhutanan Sosial termaktub dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial. Perhutanan sosial terbagi menjadi 5 (lima) skema yang meliputi, 1) hutan adat; 2) hutan desa/nagari; 3) hutan kemasyarakatan; 4) hutan tanaman rakyat; dan 5) kemitraan kehutanan. Melalui 5 skema perhutanan sosial ini, pemerintah bertujuan untuk memberikan akses legal kepada Masyarakat Hukum Adat juga bermaksud untuk mengembalikan dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat atas hutan adat mereka.

Keseriusan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat untuk mengembalikan hak-hak Masyarakat Hukum Adat melalui perhutanan sosial dapat terlihat dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Sumatera Barat Tahun 2021 - 2026 yang memasukan program perhutanan sosial. Dari 5 skema tersebut, menurut data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, hutan nagari merupakan skema yang paling banyak digunakan oleh Nagari dalam pengelolaan hutan berbasis masyarakat oleh Provinsi Sumatera

Barat. Melalui peraturan perundang-undangan yang ada, negara berusaha untuk untuk memenuhi amanat konstitusi atas perlindungan masyarakat hukum adat dan hak-hak ulayatnya. Selain konstitusi, peraturan perundang-undangan melalui lembaga terkait berupaya untuk mengakomodasi hak-hak masyarakat hukum adat, Salah satu dengan bidang kehutan melalui Perhutanan Sosial oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

### **5.1.2 Praktek Beberapa Nagari di Sumatera Barat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Kehutanan: Studi Kasus di Kabupaten Agam dan Kabupaten Pasaman Barat**

Wilayah Sumatera Barat didominasi kawasan hutan lebih dari 50% dari luas wilayah administrasi. Berbagai upaya dilakukan oleh Masyarakat Hukum Adat Nagari di Sumatera Barat yang bermukim dan memperoleh mata pencarian dari hutan untuk mendapatkan akses terhadap hak ulayat mereka berupa hutan yang berada didalam kawasan hutan negara. Salah satunya dengan mengikuti program perhutanan sosial. Sumatera Barat saat ini dapat dikatakan sebagai Provinsi “pelopor” didalam implementasi spirit keberpihakan dan akselerasi pengelolaan hutan berbasis masyarakat. Dalam studi ini akan dijelaskan praktik Nagari di Sumatera Barat terhadap hak ulayat nagari bidang kehutanan di 2 (dua) Kabupaten yakni Kabupaten Agam dan Kabupaten Pasaman Barat.

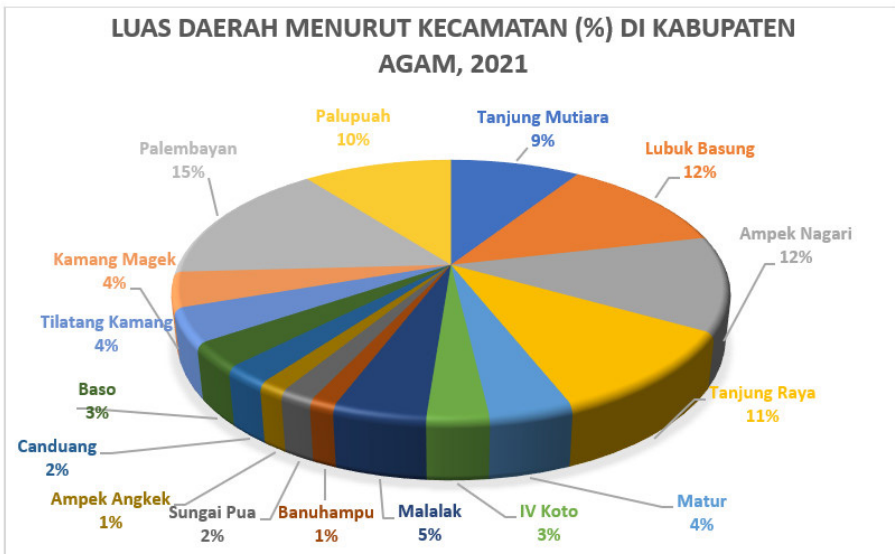
#### **a) Kabupaten Agam**

Secara Geografis Kabupaten Agam terletak Antara 00 01'34" – 00 28'43" Lintang Selatan dan 99 46'39" – 100 32'50" Bujur Timur. Berada pada ketinggian antara 0 - 2.877 meter diatas permukaan laut. Kabupaten Agam mempunyai luas wilayah sekitar 2.264,89 km<sup>2</sup>. Secara administratif, Kabupaten Agam berbatasan dengan

- 1) Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Pasaman dan Pasaman Barat;
- 2) Sebelah selatan dengan Kabupaten Padang Pariaman dan Tanah Datar;
- 3) Sebelah timur dengan Kabupaten Lima Puluh Kota dan;
- 4) Sebelah barat dengan Samudera Indonesia.

Kabupaten Agam terdiri dari 16 Kecamatan yaitu:

No.	Kecamatan	Ibu Kota Kecamatan	Luas Total Area (km <sup>2</sup> )
1.	Tanjung Mutiara	Tiku	205,73
2.	Lubuk Basung	Manggopoh	278,40
3.	Ampek Nagari	Bawan	268,69
4.	Tanjung Raya	Maninjau	244,03
5.	Matur	Matur	93,69
6.	IV Koto	Balingka	68,72
7.	Malalak	Malalak	104,49
8.	Banuhampu	Sungai Buluh	28,48
9.	Sungai Pua	Limo Suku	37,83
10.	Ampek Angkek	Biaro	30,66
11.	Canduang	Lasi	52,29
12.	Baso	Baso	70,30
13.	Tilatang Kamang	Pakan Kamis	95,86
14.	Kamang Magek	Magek	99,61
15.	Palembayan	Palembayan	349,77
16.	Palupuah	Palupuah	236,34

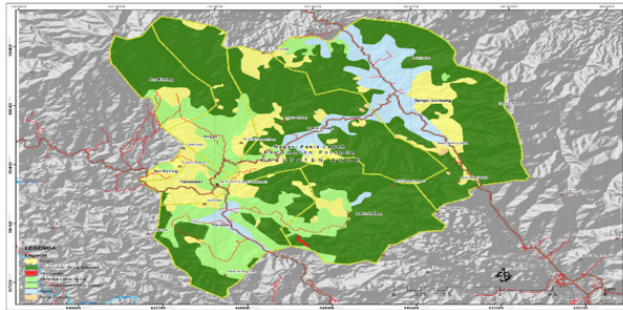


Terdapat 92 nagari dengan 75 Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang tersebar dalam 16 kecamatan di Kabupaten Agam. *Desk study* ini tidak akan membedah satu persatu praktek nagari dalam mengelola hutan nagari. Namun akan mengambil 2 contoh Nagari di Kabupaten Agam untuk dilihat praktek nagari dalam mengelola hutan yang ada di wilayah adat mereka.

**Pertama**, Nagari Pasia Laweh, Kecamatan Palupuah, Kabupaten Agam. Nagari Pasia Laweh terbagi menjadi 8 pemerintahan jorong yang bentang alamnya didominasi Kawasan hutan asri. Saat ini Nagari Pasia Laweh ditunjuk sebagai Pelopor Nagari Konstitusi, karena (1) Nagari Pasia Laweh adalah bentuk eksistensi masyarakat hukum adat di Sumatera Barat dengan menjalankan pemerintahan desa/nagari sebagai bagian dari pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia secara konstitusional; (2) Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, Nagari Pasia Laweh juga berhasil membumikan nilai konstitusional pada masyarakat hukum adat, melalui: a) Pemenuhan hak atas kesehatan bagi masyarakat melalui penanganan COVID-19 berbasis kaum; b) Pemenuhan hak ekonomi masyarakat melalui program pengolahan kolam dan lahan tidur serta bantuan ternak untuk pemulihan ekonomi masyarakat terdampak pandemi berbasis kaum; c) Pemenuhan hak masyarakat hukum adat atas hutan adat melalui program kehutanan berbasis kaum; d) Pemenuhan hak masyarakat untuk memperoleh keadilan melalui sistem peradilan adat nagari. Prinsip *Good Governance* yang ada di Nagari Pasia Laweh membawa harapan penyelenggaraan pengelolaan hutan nagari berbasis Masyarakat Hukum Adat membantu memenuhi hak-hak konstitusional Masyarakat Hukum Adat sekaligus sejalan dengan program pemerintah.

Dilihat dari peta tutupan lahan, Nagari Pasia Laweh didominasi hutan lahan kering sekunder sebesar 60,18 % yang mayoritas berada pada tingkat kelerengan yang agak curam yaitu 15 - 25 %. Sesuai dengan kondisi tutupan lahan dapat menggambarkan akan besarnya potensi sumberdaya alam, kemudian ditambah dengan keanekaragaman tumbuhan dan ekologis yang terkandung dalamnya.

## Gambar 1: Peta tutupan lahan Nagari Pasia Laweh



Sumber: Peta tutupan lahan-KLHK, 2019

Nagari Pasia Laweh telah mendapatkan izin Hak Pengelolaan Hutan Desa/Nagari (HPHD/N) oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan SK No. 2699/MENLHK-PSKL/PKPS/PSL.0/4/2018 dengan izin pengelolaan seluas  $\pm 4.025$  ha terdiri dari  $\pm 2.483$  ha berada di kawasan hutan lindung dan  $\pm 1.542$  ha berada di kawasan hutan produksi terbatas. Izin pengelolaan ini diberikan kepada Lembaga Pengelola Hutan Nagari (LPHN) yang menaungi 65 Kelompok Tani Hutan berbasis Kaum (KTHK). Artinya, Nagari Pasia Laweh melalui instrumen perhutanan sosial mampu membuktikan pengembalian akses masyarakat hukum adat terhadap hutan adatnya yang di klaim oleh negara sebagai kawasan hutan.

Adapun potensi dan produk hasil hutan yang dikelola oleh Masyarakat Hukum Adat terdiri dari hasil hutan kayu dan hasil hutan bukan kayu. Hasil kayu yaitu kayu matang yang dimanfaatkan untuk membangun rumah tinggal dan membangun fasilitas umum, seperti: mesjid dan lain-lain. Sedangkan hasil hutan bukan kayu yaitu rotan manau, rotan, ijuk aren, tabu-tabu, bambu, getah pinus dan lain-lain. Hasil hutan bukan kayu diambil dan dipasarkan dalam bentuk bahan mentah dan produk hasil olahan. Pemasaran produk hasil hutan biasanya masyarakat pasarkan di pasar lokal, seperti: pasar pagi sungai guntuang, pasar pagi pasia laweh dan pasar induk palupuah untuk kebutuhan masyarakat nagari dan kebutuhan konsumen luar daerah dengan menjemput produk baik dari pasar lokal maupun mendatangi langsung ke tempat produksi produk. Di Nagari Pasia Laweh terdapat potensi ekologis, seperti: sumber air bersih untuk pamsimas, sarasah (air terjun), ikan larangan, sumber air panas untuk dikembangkan menjadi objek wisata alam dan situs-situs bersejarah

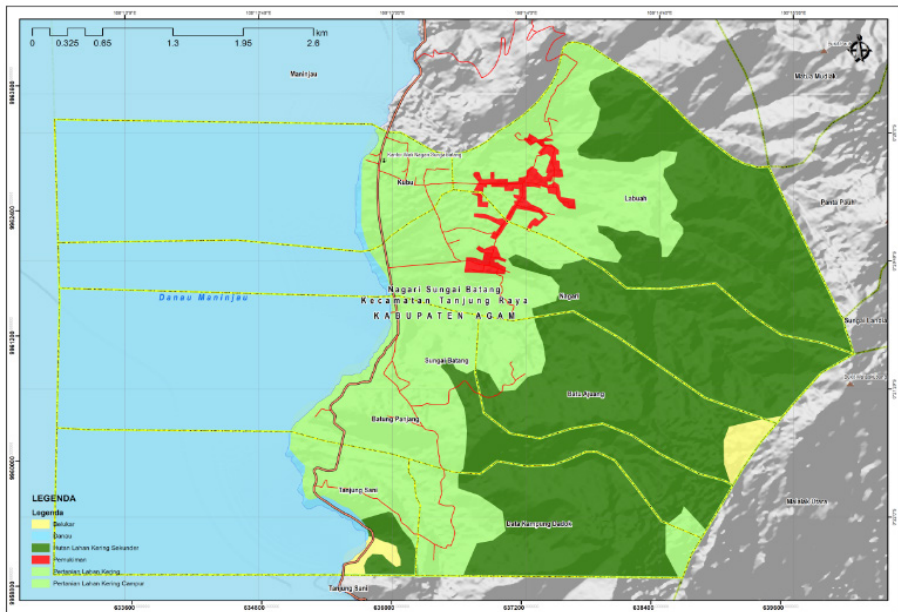
untuk dikembangkan menjadi objek wisata budaya. Nagari Pasia Laweh berhasil melihat potensi dan memanfaatkan hasil hutan bagi peningkatan perekonomian masyarakat sekaligus mendapatkan hak ulayat nagari masyarakat hukum adat.

**Kedua**, jika di Nagari Pasia Laweh memiliki LPHN sebagai lembaga khusus yang melakukan pengelolaan hutan nagari berbasis kaum dimana kaum merepresentasikan keberadaan masyarakat hukum adat Minangkabau, maka berbeda yang terjadi di Nagari Sungai Batang, Kecamatan Tanjung Raya, Kabupaten Agam. Nagari Sungai Batang tidak ditemukan hutan nagari dan tidak memiliki lembaga khusus yang mengatur tata kelola hutan nagari. Pengelolaan hutan nagari hanya dikelola dan dikuasai secara individu atau keluarga secara turun temurun. Nagari Sungai Batang tidak mengetahui fungsi kawasan dan adanya program perhutanan sosial.

Berdasarkan peta tematik kawasan hutan (2017) dari Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Barat, Nagari Sungai Batang 45,23 % wilayah administratif adalah kawasan hutan yang terdiri dari 24,27% hutan lindung dan 20,96% KSA/KPA dan 39,96% lain adalah kawasan tubuh air/danau, tersisa sekitar 14,81% adalah areal penggunaan lain (APL). Di kawasan APL tersusun peruntukan pemukiman, fasilitas umum, akses jalan, kawasan budidaya dan lain-lain. Namun realita di lapangan ada sekitar 15,42% kawasan hutan lindung yang diisi oleh peruntukan pemukiman, fasilitas umum, akses jalan, kawasan budidaya dan lain-lain. Pihak pemerintahan nagari (wali nagari) dan pimpinan adat (KAN) Nagari Sungai Batang tidak mengetahui status kawasan yang ada Nagari mereka. Pengetahuan masyarakat hukum adat Nagari Sungai Batang terkait status kawasan hutan yaitu sebatas terdapat cagar alam didalam wilayah adat mereka.

Nagari Sungai Batang yang memiliki 7 pemerintahan jorong. Dilihat dari tutupan lahan yang lebih dominan di Nagari Sungai Batang yaitu tubuh air/danau sebesar 40,25 % dan hutan lahan kering sekunder sebesar 32,58 %, namun tutupan lahan yang berupa daratan yaitu hutan lahan kering sekunder mayoritas berada pada tingkat keterangan yang curam yaitu 25 - 45 %.

**Gambar 2. Peta tutupan lahan Nagari Sungai Batang**



Sumber: Peta tutupan lahan-KLHK, 2019

Potensi yang dimiliki dalam hutan pusako/hak keluarga yang terdapat di Nagari Sungai Batang, seperti: Kulit manis, pisang batu, pisang rajo, pinang, kakao, gardamunggu, cengkeh dan pala. Potensi lain yang dimiliki oleh Nagari Sungai Batang adalah potensi ekologi, yaitu museum kelahiran Buya Hamka, khutub kahah, batu pelaminan, pustaka Nur Sutan Iskandar, aia tajun sarasah dan lain-lain, dengan potensi sumberdaya alam yang ada Nagari Sungai Batang dapat mengembangkannya menjadi objek wisata alam dan objek wisata budaya.

Produk hasil hutan pusako/hak keluarga yang dikelola oleh masyarakat di Nagari Sungai Batang dijual secara mentah atau tanpa olahan ke pasar lokal yang ada di nagari untuk kebutuhan masyarakat setempat dan ada yang dijemput oleh orang atau masyarakat dari daerah lain, sehingga tidak ada proses pengolahan dan inovasi produk hasil hutan di Nagari Sungai Batang.

Dari dua contoh nagari di Kabupaten Agam diatas, dapat dilihat adanya perbedaan pengelolaan hutan nagari. Perbedaan ini dapat ditelaah berdasarkan pengetahuan masyarakat hukum adat terhadap

status dan fungsi kawasan hutan, cara pengelolaan hutan yang lestari dan program pemerintah dalam hal ini perhutanan sosial yang memberikan akses legal bagi masyarakat hukum adat untuk memperoleh hasil hutan demi meningkatkan kualitas ekonomi masyarakat dan perlindungan hak masyarakat hukum adat nagari. Nagari Pasia Laweh dapat menjadi contoh ideal pengelolaan hutan nagari berbasis kaum berdasarkan hukum adat.

b) Kabupaten Pasaman Barat

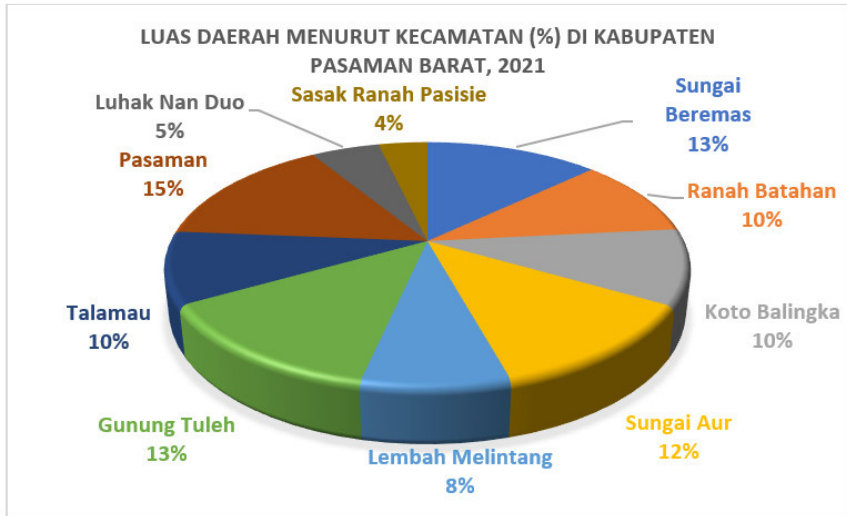
Secara Astronomis, Kabupaten Pasaman Barat terletak antara 0<sup>0</sup> 33' Lintang Utara sampai 0<sup>0</sup> 11' Lintang Selatan dan antara 99<sup>0</sup>10'-100<sup>0</sup> 04' Bujur Timur dan dilalui oleh garis equator atau garis khatulistiwa yang terletak pada garis lintang 00. Kabupaten Pasaman Barat mempunyai luas wilayah sekitar 3.887,77 km<sup>2</sup> dan memiliki luas lautan seluas 800,47 km<sup>2</sup> dengan panjang garis pantai 152 km. Secara administratif, Kabupaten Pasaman Barat Berbatasan dengan

- 1) Kabupaten Mandailing Natal, Propinsi Sumatera Utara (Utara);
- 2) Kabupaten Pasaman (Timur);
- 3) Kabupaten Agam dan Kabupaten Pasaman (Selatan) dan;
- 4) Samudera Indonesia (Barat).

Kabupaten Pasaman Barat terdiri dari 11 Kecamatan yaitu:

No.	Kecamatan	Ibu Kota Kecamatan	Luas Total Area (km <sup>2</sup> )
1.	Sungai Beremas	Air Bangih	440,48
2.	Ranah Batahan	Silaping	354,88
3.	Koto Balingka	Parit	340,78
4.	Sungai Aur	Koto Dalam	420,16
5.	Lembah Melintang	Ujung Gading	263,77
6.	Gunung Tuleh	Simpang Tigo Alin	453,97
7.	Talamau	Talu	324,24
8.	Pasaman	Simpang Ampek	508,93
9.	Luhak Nan Duo	Sungai Talang	174,21
10.	Sasak Ranah Pasisie	Sasak	123,71
11.	Kinali	Kinali	482,64





Terdapat 90 nagari dengan 19 Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang tersebar dalam 11 kecamatan di Kabupaten Pasaman Barat. *Desk study* ini tidak akan membedah satu persatu praktek nagari dalam mengelola hutan nagari. Namun akan mengambil 1 contoh Nagari di Kabupaten Pasaman Barat untuk dilihat praktek nagari dalam mengelola hutan yang ada di wilayah adat mereka yaitu Nagari Air Bangis, Kecamatan Sungai Beremas. Nagari Air Bangis merupakan satu-satunya Nagari di Kecamatan Sungai Beremas. Nagari Air Bangis merupakan nagari terluas dari nagari lainnya di Kabupaten Pasaman Barat. Dalam menjalankan aktivitas pemerintahan Nagari Air Bangis terbagi menjadi 15 pemerintah jorong.

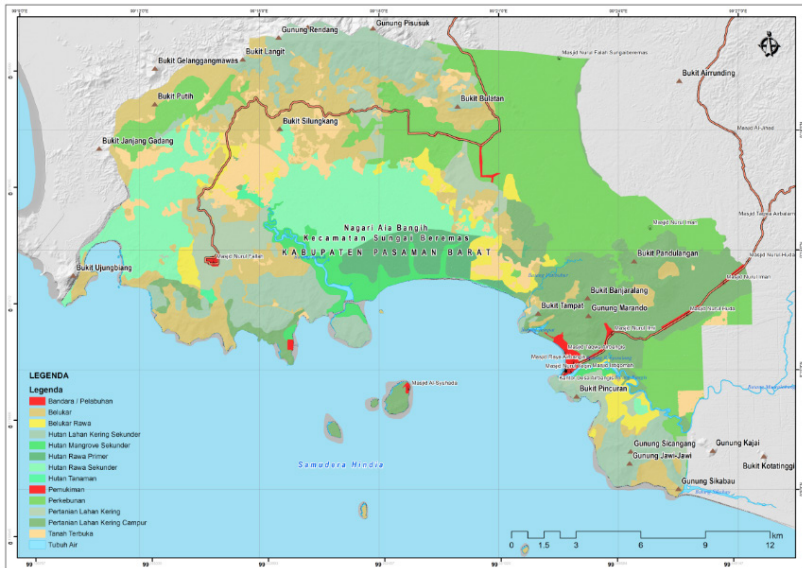
Hutan di Nagari Air Bangis berada pada 3 fungsi kawasan yaitu kawasan Area Penggunaan Lain, kawasan hutan lindung dan kawasan hutan produksi. Di Nagari Air Bangis terdapat tumpeng tindh kawasan hutan lindung dan hutan produksi dengan perkebunan sawit masyarakat. Berdasarkan penuturan Sekretaris Nagari Air Bangis luasan keseluruhan hutan yang berada di Nagari Air Bangis yaitu seluas 30.000 Ha. Dalam hutan seluas 30.000 hektar terdapat pula didalamnya Hutan Tanaman Rakyat (HTR) seluas 6.000 hektar yang diberikan pada tahun 2013 oleh Kementerian Kehutanan dengan Nomor: SK.518/Menhut-II/2013 jo SK.796/Menhut-II/2013 dan Keputusan Bupati Pasbar Nomor: 188.45/548/BUP-PASBAR/2014. Nagari Air Bangis juga memiliki Hutan Kemasyarakatan (HKm). Pada

tahun 2019 Kelompok Tani Hutan Talang Putih Nagari Air Bangis diberikan izin usaha pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan seluas 107 hektar pada kawasan hutan produksi tetap oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan Nomor SK.10407/MENLHK-PSKL/PKPS/PSL.0/12/2019.

Ketertarikan Masyarakat Hukum Adat Nagari Air Bangis untuk mengelola hutan relatif rendah. Hal ini dikarenakan kawasan hutan yang terdapat di Nagari Air Bangis telah beralih fungsi menjadi perkebunan sawit. Sehingga Masyarakat Hukum Adat beralih profesi salah satunya buruh nelayan. Hampir 90% mata pencaharian masyarakat Nagari Air Bangis adalah buruh nelayan. Selain itu, konflik/masalah pengelolaan hutan nagari di Nagari Air Bangis sangat kompleks. Mulai dari konflik penguasaan dan kepemilikan hutan, tumpang tindih kawasan hutan dengan perkebunan sawit, penegakan hukum terkait pelanggaran fungsi kawasan dan pemabalakan liar, hingga konflik sosial budaya. Nagari Air Bangis juga memiliki hutan nagari dan Lembaga Pengelola Hutan Nagari dengan penetapan areal kerja hutan nagari oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.209/Menlhk-Setjen/2015 tanggal 1 Juli 2015 di kawasan hutan lindung seluas 2.664 hektar. Kemudian pada tahun 2016 Gubernur Sumatera Barat mengeluarkan Keputusan Nomor 522.4 - 492 - 2016 tentang pemberian hak pengelolaan hutan desa/nagari di Nagari Air Bangis pada luasan yang sama. Namun kondisi kelembagaan hari ini tidak berjalan dengan semestinya. LPHN Air Bangis tidak melakukan kegiatan apapun dalam 4 tahun terakhir (vakum).

Dilihat dari tutupan lahan di Nagari Air Bangis didominasi oleh perkebunan sebesar 21,05% yang mayoritas berada pada tingkat kelerengan yang datar yaitu 0 - 8 %. Namun jika diakumulasikan seluruh tutupan lahan hutan yang terdiri dari hutan lahan kering sekunder, hutan mangrove sekunder, hutan rawa primer, hutan rawa sekunder dan hutan tanaman, maka tutupan lahan hutan mendominasi dengan persentase sebesar 37,19 %.

### Gambar 3: Peta tutupan lahan Nagari Air Bangis



Sumber: Peta tutupan lahan-KLHK, 2019

Adapun potensi hutan Nagari Air Bangis berupa tanaman hutan, seperti: cengkeh dan pala. Namun, akibat maraknya tanaman sawit di dalam hutan, maka tergerus pula tanaman hutan lainnya di wilayah tersebut. Pengolahan hasil produk hutan bukan kayu dipasarkan dalam bentuk mentah atau tanpa olahan, sehingga belum ada inovasi terhadap produk hasil hutan di Nagari Air Bangis. Dikarenakan Sebagian besar masyarakat berprofesi sebagai buruh nelayan, hasil laut menjadi produk unggulan. Nagari Air Bangis merupakan nagari dengan penghasil ikan terbesar di Kabupaten Pasaman Barat yang memiliki Tempat Pelelangan Ikan (TPI) terbesar dan tersibuk di Sumatera Barat. Potensi ekowisata juga salah satu unggulan Nagari Air Bangis karena memiliki garis pantai terpanjang di Pasaman Barat yakni 72,56 kilometer.

Walaupun contoh diatas memperlihatkan kondisi pengelolaan hutan nagari yang tidak ideal di Kabupaten Pasaman Barat, bukan berarti keberadaan masyarakat hukum adat dan hak ulayat nagarnya menjadi tidak ada. Masyarakat Hukum Adat Nagari Air Bangis masih eksis dengan keadaan hutan nagari yang mulai hilang akibat alihfungsi lahan hutan menjadi perkebunan sawit. Hal ini perlu menjadi

perhatian yang penting bagi seluruh *stakeholder* terkait. Nagari lainnya di Kabupaten Pasaman Barat masih mampu mempertahankan hak ulayat nagari terbukti dari 90 Nagari di Pasaman Barat terdapat 3.444 hektar hutan nagari/desa yang mendapatkan izin pengelolaan melalui perhutanan sosial.

Gambaran 2 kabupaten yakni Kabupaten Agam dan Kabupaten Pasaman Barat melalui 3 Nagari diatas, dalam praktek nagari terhadap hak ulayat nagari di bidang kehutanan memperlihatkan keanekaragaman cara pengelolaan hutan oleh Masyarakat Hukum Adat. Keanekaragaman cara pengelolaan hutan tidak hanya disebabkan karena “adat salingka nagari” saja. Tetapi terdapat hal lain yang mempengaruhinya yaitu terkait pertama, pengetahuan masyarakat tentang status dan fungsi kawasan hutan. Kedua, terkait akses legal pengelolaan hutan melalui perhutanan sosial. Ketiga, *political will* pemangku kebijakan dalam menyelesaikan tumpang tindih kawasan hutan. Keempat. pendampingan terhadap lembaga pengelola atau subjek hak penerima izin pengelolaan agar tercipta pembangunan berkelanjutan pada hak ulayat nagari masyarakat hukum adat.

## **5.2 Peluang Hukum Ke Depan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat Nagari dalam Bidang Kehutanan di Sumatera Barat**

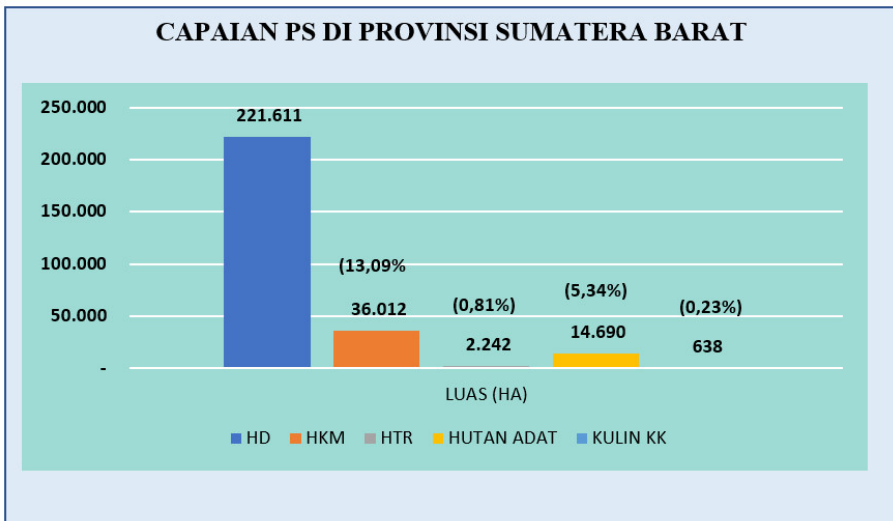
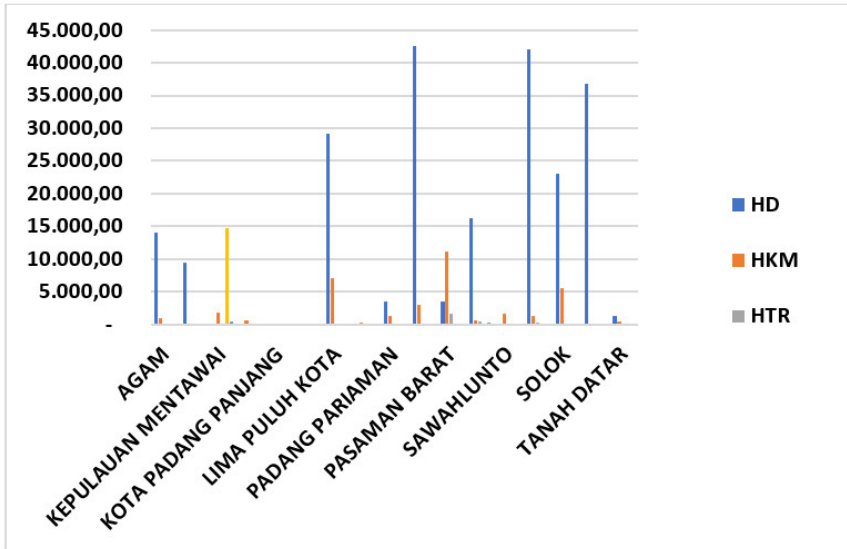
Didalam konstitusi peluang hukum pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat dan hak ulayatnya telah mendapatkan tempat yang jelas. Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, negara dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan berusaha untuk memberikan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat dan hak ulayatnya berupa hutan melalui program perhutanan sosial. Perhutanan sosial memberikan akses legal bagi masyarakat didalam dan disekitar hutan tak terkecuali masyarakat hukum adat untuk mengelola hutan sebagai bagian dari hak ulayat mereka. Sejalan dengan itu, perhutanan sosial sapat menjadi alternatif penyelesaian konflik didalam kawasan hutan.

Pengelolaan hutan nagari di Nagari Pasia Laweh, Kabupaten Agam merupakan contoh pengelolaan hutan nagari yang ideal karena terbukti ampuh mengembalikan hak-hak masyarakat hukum adat sekaligus menjaga kelestarian hutan. Peluang hukum perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap hak ulayat nagari dalam bidang kehutanan di Sumatera Barat dapat ditemukan didalam program perhutanan sosial.

Data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menyebutkan realisasi perhutanan sosial di Provinsi Sumatera Barat hingga Desember 2022 mencapai 275.193 hektar dengan 282 unit/kelompok perhutanan sosial yang terbagi kedalam 5 skema. Capaian tertinggi perhutanan sosial terdapat pada skema hutan nagari/desa yakni seluas 221.611 hektar. Lebih lanjut data pada table

**Gambar 4: Perhutanan Sosial di Sumatera Barat**

NO	KABUPATEN	UNIT	HD	HKm	HTR	KULIN KK	H.ADAT	LUAS (HA)	JML KK
1	AGAM	17	14.000	975				14.975	28.864
2	DHARMASRAYA	4	9.406				35	9.441	2.520
3	KEPULAUAN MENTAWAI	9		1.728		435	14.655	16.819	1.112
4	KOTA PADANG	2		550				550	105
5	KOTA PADANG PANJANG	1		112				112	16
6	KOTA PAYAKUMBUH	1		92				92	15
7	LIMA PULUH KOTA	24	29.182	7.054				36.236	27.231
8	PADANG	2		362				362	152
9	PADANG PARIAMAN	5	3.571	1.248				4.819	4.350
10	PASAMAN	31	42.603	3.086				45.689	12.573
11	PASAMAN BARAT	16	3.444	11.084	1.590			16.118	8.299
12	PESISIR SELATAN	81	16.177	603	435	202		17.417	8.115
13	SAWAHLUNTO	3		1.565				1.565	222
14	SIJUNJUNG	53	42.072	1.384	217			43.673	24.384
15	SOLOK	13	23.095	5.466				28.561	9.278
16	SOLOK SELATAN	17	36.786	197				36.983	20.260
17	TANAH DATAR	3	1.275	506				1.781	3.981
	<b>TOTAL</b>	<b>282</b>	<b>221.611</b>	<b>36.012</b>	<b>2.242</b>	<b>638</b>	<b>14.690</b>	<b>275.193</b>	<b>151.477</b>



Pemilihan skema Perhutanan Sosial dipengaruhi oleh: 1) tingkat pemahaman PS; 2) Sosio budaya setempat; 3) faktor ekonomi; dan 4) biofisik wilayah.

Jika melihat Peta Indikatif Areal Perhutanan Sosial (PIAPS) Sumatera Barat masih terdapat 464.481 hektar Indikatif PIAPS Revisi

VII yang dapat difasilitasi bersama menjadi persetujuan perhutanan sosial. Luasan tersebut tersebar di 374 nagari/desa di 113 Kecamatan pada 14 Kabupaten di Provinsi Sumatera Barat. Lebih lanjut dijelaskan pada table berikut :

NO	KABUPATEN	HL	HP	HPK	HPT	JUMLAH
1	AGAM	6.156	1.388	1.430	4.354	13.328
2	DHARMASRAYA	5.435	2.867	180	21.589	30.070
3	KEPULAUAN MENTAWAI	157	41.841	2.416		44.413
4	LIMA PULUH KOTA	57.006	307		2.031	59.345
5	PADANG PARIAMAN	977				977
6	PASAMAN	124.147	11	1	6.202	130.362
7	PASAMAN BARAT	48.322	15.589	1.488	4.425	69.823
8	PAYAKUMBUH	255				255
9	PESISIR SELATAN	6.496	1.590	20.836	18.698	47.620
10	SAWAH LUNTO	65	393			458
11	SIJUNJUNG	2.079	6.773	94	1.246	10.191
12	SOLOK	558	1.036		6.250	7.845
13	SOLOK SELATAN	34.935	354		8.169	43.457
14	TANAH DATAR	1.065	5.271			6.336
	<b>TOTAL</b>	<b>287.653</b>	<b>77.420</b>	<b>26.444</b>	<b>72.964</b>	<b>464.481</b>

Di samping itu, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial juga memuat bahwa terdapat 5 skema perhutanan sosial yaitu:

- 1) Hutan Desa adalah kawasan hutan yang belum dibebani izin, yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa; (Pasal 1 angka 2 Permen LHK Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial);
- 2) Hutan Kemasyarakatan adalah kawasan hutan yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat; (Pasal 1 angka 3 Permen LHK Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial);
- 3) Hutan Tanaman Rakyat adalah hutan tanaman pada Hutan Produksi yang dibangun oleh kelompok Masyarakat untuk meningkatkan potensi dan kualitas Hutan Produksi dengan menerapkan sistem silvikultur dalam rangka menjamin

kelestarian sumber daya hutan; (Pasal 1 angka 4 Permen LHK Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial);

- 4) Hutan Adat adalah hutan yang berada di dalam wilayah Masyarakat Hukum Adat; (Pasal 1 angka 8 Permen LHK Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial);
- 5) Persetujuan Kemitraan Kehutanan adalah persetujuan kemitraan yang diberikan kepada pemegang perizinan berusaha Pemanfaatan Hutan atau pemegang persetujuan penggunaan kawasan hutan dengan mitra/Masyarakat untuk memanfaatkan hutan pada kawasan Hutan Lindung atau Kawasan Hutan Produksi. (Pasal 1 angka 18 Permen LHK Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial).

Dari 5 skema diatas dan data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan skema hutan adat adalah salah satu cara bagi masyarakat hukum adat untuk memperoleh hak ulayat mereka. Namun, data memperlihatkan realisasi skema hutan adat dalam perhutanan sosial cenderung sedikit. Hal ini dikarenakan *pertama*, terdapat proses pengakuan masyarakat hukum adat yang ditetapkan oleh Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota sesuai kewenangannya. Pengakuan melalui Perda tidak hanya membutuhkan waktu yang lama tetapi juga biaya/ongkos yang tidak sedikit. *Kedua*, sejak penyeragaman penyebutan unit terkecil dalam pemerintahan dengan 'desa' melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, seluruh masyarakat hukum adat yang awalnya menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan hukum adatnya yang termasuk didalamnya wilayah hutan, itu tidak lagi memerintah. Sehingga terjadilah disparitas sosok eksistensi masyarakat hukum adat di Indonesia hari ini seperti Nagari di Sumatera Barat, Mukim di Aceh, Marga di Sumatera Selatan, Desa di Jawa Bali dan Madura, dan lain-lain. Oleh karena itu, memang tidak mudah menemukan sosok masyarakat hukum adat itu hari ini yang nanti akan diberi subjek sebagai hutan adat.

Skema hutan nagari/desa dapat menjadi alternatif dan direkomendasikan untuk perhutanan sosial di wilayah adat yang tidak mudah ditetapkan oleh adatnya menurut proses. Sebab dari segi objek, Hutan Nagari/Desa, secara adat berada di wilayah adat yang sebelum negara dibentuk masyarakat hukum adat itu sudah menjadikan itu sebagai objek ulayat. Jika dilihat dari segi subjek, Hutan Nagari/Desa



lebih mudah untuk ditemukannya subjek pemegang haknya ketimbang hutan adat. Sehingga melalui skema hutan nagari/desa masyarakat hukum adat dapat dengan cepat mendapatkan hak-hak ulayatnya yang tidak tersandera dengan penetapan subjek hak (MHA) melalui Peraturan Daerah. Skema hutan nagari/desa menjadi salah satu peluang hukum perlindungan masyarakat hukum adat terhadap hak ulayat nagari bidang kehutanan di Sumatera Barat.

Disamping itu, dengan skema hutan nagari, negara tidak lepas tangan. Karena kawasan hutan nagari tersebut masih bagian dari tata kelola negara yang merupakan kewajiban negara untuk hadir dengan program-program pemberdayaannya. Berbeda dengan hutan adat yang statusnya tidak lagi hutan negara yang negara bisa saja melepas tanggungjawab untuk tidak lagi mengurus. Ada kewajiban hukum bagi negara yang tidak lepas tangan bahwa nagari membutuhkan uluran tangan negara untuk memperkuat aksesnya dalam tata kelola hutan.

Hal yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan hutan nagari agar mengalami perkembangan berkelanjutan adalah penguatan kelembagaan. Penguatan kelembagaan menjadi faktor penentu berkembangnya ekonomi masyarakat hukum adat. Terdapat 3 pilar penguatan perhutanan sosial yakni, pilar ekologi, pilar ekonomi, dan pilar kelembagaan. Ketiga pilar ini idealnya sejalan agar masyarakat mendapatkan hasil maksimal dari pengelolaan hutan. Kelembagaan yang dimaksud tidak hanya Lembaga Pengelola Hutan Nagari (LPHN), tetapi juga kelembagaan adat yakni Kerapatan Adat Nagari (KAN) dan lembaga pemerintahan nagari.



## **BAB VI PENUTUP**

### **6.1 Kesimpulan**

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Peluang hukum di bidang hukum agraria dapat ditelisik melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021) yang menyebutkan bahwa Tanah Ulayat dapat diberikan Hak Pengelolaan (HPL). Sebab, menurut Pasal 4 PP Nomor 18 Tahun 2021 menyebutkan bahwa hak pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan Tanah Ulayat. Ketentuan ini merupakan penjawantahan dari hak menguasai negara melalui *medebewind* pemerintah yang dilandaskan pada Pasal 2 ayat 4 UUPA yang menjadikan Masyarakat Hukum Adat sebagai subjek dari Hak Pengelolaan. Oleh karena itu, keberadaan tanah ulayat menjadi suatu hal yang amat penting untuk diinstrumentasikan melalui penatausahaan tanah ulayat. Sebab, dengan diberikannya pengakuan hak pengelolaan terhadap tanah ulayat mengharuskan setiap bidang tanah ulayat di Indonesia penting untuk didaftarkan melalui skema pendaftaran tanah demi menjamin kepastian hukum. Meskipun PP Nomor 18 Tahun 2021 belum memiliki cakupan norma yang dapat menjalankan terkait tata cara penatausahaan tanah ulayat, namun Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat masih dapat dianggap berlaku sampai dikeluarkannya *beleids* baru. Sebab, untuk melaksanakan penetapan HPL yang berasal dari tanah ulayat, terlebih dahulu perlu disusun Daftar Tanah Ulayat guna mengetahui keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat secara terperinci yang meliputi subjek, obyek, hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayat. Peluang hukum melalui penatausahaan tanah ulayat setidaknya dapat meminimalisir konflik agraria yang

terjadi di Sumatera Barat khususnya di Kabupaten Agam dan Kabupaten Pasaman Barat karena sudah ditentukan mana subyek dan obyek terhadap tanah ulayat tersebut.

2. Bila ditelisik dari aspek pemerintahan desa, hal ini tidak jauh berbeda dengan aspek hukum agraria. Hanya saja dari sisi hukum pemerintahan desa akan lebih berfokus pada desain pembentukan desa adat di tiap-tiap nagari di Sumatera Barat. Hal ini didasari jika nagari-nagari di Kabupaten Agam dan Kabupaten Pasaman Barat ini dilakukan perubahan status menjadi desa adat, maka tanah ulayat nagari yang tadinya pengelolaannya tidak tertata dengan baik, maka dengan desain desa adat tersebut berkemungkinan besar akan tertata dengan baik. Sebab, sistem pemerintahan desa yang sekarang justru memisahkan antara nagari sebagai desa administratif dengan Masyarakat Hukum Adat. Padahal secara konsepnya, hak ulayat itu tidak tepat sasaran hasil kompensasinya itu kepada masyarakat nagari. faktanya menjadi rebutan bagi kelompok-kelompok para spekulasi. Namun, bila didesain menjadi desa adat, maka tanah ulayat nagari itu menjadi aset desa atau nagari sebagai penyelenggaraan desa dan seluruh pendapatannya dapat dipertanggungjawabkan secara baik, sehingga hak nagari atas tanah ulayatnya menjadi pulih atau setidaknya konflik agraria dapat terminimalisir dengan baik.
3. sebagai peluang hukum di bidang kehutanan, demi terpenuhinya hak-hak Masyarakat Hukum Adat Sumatera Barat terhadap hak ulayat berupa hutan, maka Skema Perhutanan Sosial lah salah satu peluang dan solusinya Lebih lanjut, peluang hukum untuk perlindungan masyarakat hukum adat di bidang kehutanan, terdapat skema perhutanan sosial yang memungkinkan terakomodirnya pemenuhan hak tradisional masyarakat adat tanpa menghilangkan dasar kepemilikan hutan oleh Masyarakat Hukum Adat. Skema Perhutanan Sosial yang dimaksud dalam merumuskan kebijakan kehutanan yang berbasis pada masyarakat hukum adat, yaitu Skema Hutan Nagari (Hutan Desa). Pengelolaan hutan nagari / desa melalui skema perhutanan sosial sejatinya telah mengakomodir skema hutan adat dalam perhutanan sosial karena nagari merupakan masyarakat hukum adat itu sendiri. Skema hutan nagari tidak hanya memberikan manfaat ekonomis dan ekologis tetapi juga telah mengembalikan hak-hak masyarakat hukum adat nagari

ke posisinya semula.

## **6.2 Rekomendasi**

Berdasarkan uraian kesimpulan di atas, maka dapat diusulkan saran sebagai berikut :

1. Nagari sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa perlu diperkuat keberadaannya melalui UU, tidak cukup dengan peraturan daerah sebagaimana halnya pada saat ini. Tidak hanya itu, dalam UU tersebut, perlu juga disebutkan dan dipertegas pengakuan negara atas hak ulayat masyarakat hukum adat sebagaimana halnya disebutkan dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945.
2. Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah hendaknya segera mengidentifikasi dan memetakan hak ulayat masyarakat hukum adat yang ada di wilayahnya. Identifikasi dan pemetaan tersebut seyogyanya ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dengan adanya identifikasi dan pemetaan ini, diharapkan potensi konflik terkait dengan hak ulayat akan menjadi tereliminasi. Selain itu, dengan adanya identifikasi dan pemetaan, masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak bisa lagi mengklaim secara sepihak bahwa hak ulayatnya masih ada, walaupun sebenarnya secara faktual hak ulayatnya itu telah lenyap karena telah beralih kepada pihak lain.
3. Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah perlu memfasilitasi pelaksanaan pengaturan ulayat nagari oleh Pemerintah Nagari. Bentuk fasilitasi tersebut dapat berupa pemberian pelatihan sumberdaya manusia di nagari dalam mengelola ulayat nagari, pendampingan ketika pemerintah nagari bernegosiasi dengan pihak investor, dan kemudahan pemberian izin dalam pemanfaatan ulayat nagari oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah.
4. Pemberian hak atas tanah di atas tanah ulayat nagari mesti diberikan dasar hukumnya. Untuk itu, dalam gagasan pembentukan UU Pemerintahan Nagari tersebut, perlu juga diatur dimungkinkannya pemberian hak atas tanah di atas tanah ulayat nagari.



## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Achmad Ali. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Kencana. Jakarta.
- Abdul Halim Barkatullah, Irfani, & F.A. Abby. 2019. *Hak atas Tanah Masyarakat Adat Kalimantan Selatan*. Bandung: Nusa Media.
- Adriaan Bedner and Stijn Van Huis. 2008. *The Return of The Native in Indonesian Law: Indegenous Communities in Indonesia Legislation*. Bijdragen.
- Alting Husen. 2010. *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.
- Boedi Harsono. 2005. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, isi dan Pelaksanaannya*. Penerbit Djambatan. Jakarta.
- Boedi Harsono. 2003. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta. Djambatan.
- Dominikus Rato. 2014. *Hukum Adat Di Indonesia (Suatu Pengantar)*. Surabaya: Laksbang Justisia.
- Djamanat Samosir. 2103. *Hukum Adat Indonesia*. Nuansa Aulia.
- Frans and Keebet Beckmann-Benda. 2001. *Recreating The Nagari: Desentralisation in West Sumatra*. Max Planck Institute for Social Anthropology. Germany.
- Helmy Panuh. 2012. *Peranan Kerapatan Adat Nagari Dalam Proses Pendaftara Tanah Adat di Sumatera Barat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Husen Alting. 2010. *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat atasTanah*. Yogyakarta.
- Irfan Nur Rahman dkk. 2011. *Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.
- Irene Mariane. 2014. *Kearifan Lokal Pengelolaam Hutan Adat*. Jakarta. PT. RajaGrafindo Persada.

- Jaap Zevenbergen. 2002. *Systems and Land Registration. Aspect and Effects*, NCG Nederlandse Commissie voor Geodesie Netherlands Geodetic Commission. Delft.
- Julius Sembiring. 2016. *Dinamika Pengaturan dan Permasalahan Tanah Ulayat*. STPN Press. Yogyakarta.
- Kurnia Warman. 2006. *Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik*. Andalas University Press. Padang.
- Kurnia Warman. 2010. *Hukum Agraria Dalam Masyarakat Majemuk, Dinamika Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara di Sumatera Barat*. HuMa-Jakarta, Van Vollenhoven Institute Leiden University. KITLV-Jakarta. Jakarta.
- Kurnia Warman, Yuliandri, Eri Gas Eka Putra dkk. 2022. *Pengelolaan Hutan Nagari: "Dari Nagari untuk Indonesia"*. Universitas Andalas Press. Padang.
- Kurnia Warman. 2006. *Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik*. Andalas University Press. Padang.
- Kurnia Warman. 2010. *Hukum Agraria dalam Masyarakat Majemuk : Dinamika Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara di Sumatera Barat*. HuMa. Jakarta.
- Kurnia Warman. 2010. *Hukum Agraria dalam Masyarakat Majemuk: Dinamika Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara di Sumatera Barat*. HuMa. Jakarta.
- Logeman 147. 2014. *Staatrecht Van Nederlands Indie.S' Gravenhage*. Surabaya.
- Musyair Zainuddin. 2010. *Implementasi Pemerintahan Nagari Berdasarkan Hak Asal Usul Adat Minangkabau*. Ombak. Yogyakarta.
- Maria S.W. Sumardjono. 2006. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Kompas. Jakarta.
- Maria S.W. Soemardjono. 2010. *Agenda yang Belum Selesai, Refleksi Atas Berbagai Kebijakan Pertanahan*. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Maria SW Sumardjono. 2005. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta.
- Maria SW Sumardjono. 2005. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. PT. Kompas Gramedia Utama. Jakarta.
- Maria S.W. Sumardjono. 1978. *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*. Penerbit Andi Offset. Yogyakarta.



- Mary Ann Glendon, Paolo G. Carozza, dan Colin P. Picker. 1982. *Comparative Legal Traditions: Text, Materials, and Cases on Western Law*. 3rd Edition, Minnesota: West Publishing Company.
- Ni'matul Huda. 2015. *Hukum Pemerintahan Desa, Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*. Setara Press. Malang.
- Pusat Kajian Hukum Agraria dan Adat (PAgA) Fakultas Hukum Universitas Andalas. 2020. *Laporan Eksklusif Kegiatan Inventarisasi Tanah Ulayat di Sumatera Barat dan Kalimantan Tengah*. Kementerian ATR/BPN RI. Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki. 2007. *Penelitian Hukum*. CV. Ganda. Yogyakarta. Cetakan 3, Pranada Media Group. Jakarta.
- Philipus M.Hadjon. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada Univerty Press. Yogyakarta.
- Phillipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. PT. Bina Ilmu. Surabaya.
- Rikardo Simarmata dan Bernadinus Steni. 2017. *Masyarakat Hukum Adat Sebagai Subjek Hukum : Kecakapan Hukum Masyarakat Hukum Adat dalam Lapangan Hukum Privat dan Publik*. The Samanda Institute. Jakarta.
- Rikardo Simarmata. 2016. *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*. Jakarta: UNDP Regional Centre in Bangkok.
- Satjipto Raharjo. 2000. *Ilmu Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Supriadi. 2011. *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Siska Lia Sulistiani. 2021. *Hukum Adat di Indonesia*. Jakarta Timur. Sinar Grafika.
- Suratman dan Philips Dillah. 2012. *Metode Penelitian Hukum*. CV. Alfabeta. Bandung.
- Yance Arizona. 2014. *Konstitusionalisme Agraria*. Yogyakarta: STPN Press.
- ando Zakaria. 2018. *Etnografi Tanah Adat: Konsep-konsep Dasar dan Pedoman Kajian Lapangan*, Agrarian Resources Center (ARC). Bandung.

## **JURNAL**

- Akmal. 2008. *Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat di Sumatera Barat*. Padang: Jurnal Demokrasi. Vol 7. No. 1.
- Asriati. 2020. *Studi Perbandingan Hak-Hak Masyarakat Adat : Hukum Nasional dan Hukum Internasional*. Makasar : Jurnal Petitum. Vol. 8 No. 2.
- Jasardi Gunawan. 2021. *Studi Rekognisi Masyarakat Adat Di Amerika Dan Indonesia*. Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan. Vol. 5. No. 2.
- Safrin Salam. 2016. *Perlindungan Hukum Masyarakat Hukum Adat atas Hutan Adat*. Jurnal Hukum Novelty, Vol. 7 No. 2.
- Septya Hanung Surya Dewi dkk. 2020. *Kedudukan Dan Perlindungan Masyarakat Adat Dalam Mendiarni Hutan Adat*. Jurnal Legislatif Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Vol 4 No 1.
- Sulastriyono. 2014. *Filosofi Pengakuan dan Penghormatan Negara Terhadap Masyarakat Hukum Adat di Indonesia*. Jurnal Yudisial, Vol. 3 No. 3.
- Yusuf Salamat. 2016. *Pengaturan Mengenai Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat (Studi Kasus Pengakuan Terhadap Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dayak Di Kalimantan Tengah)*, Jurnal Legislasi Indonesia. Vol 13 No 04.

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar-Dasar Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2019
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat
- Peraturan Menteri LHK Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial
- Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 8 Tahun 2021 tentang Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Nagari

### **SUMBER LAIN (Disertasi, Thesis, DII)**

- Abdurrahman, Draft Laporan Pengkajian Hukum tentang Mekanisme Pengakuan Masyarakat Hukum Adat, [https://www.bphn.go.id/data/documents/mechanism\\_pengakuan\\_masy\\_hkm\\_adat.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/mechanism_pengakuan_masy_hkm_adat.pdf).
- Beni Kurnia Illahi. *Enam Dekade UU Pokok Agraria: Reformasi Pertanahan Masih Jalan di Tempat, Ancaman Menghadang di Depan*. The Conversation. (Dimuat pada tanggal 20 Desember).
- Kurnia Warman. 2009. *Pengaturan Sumberdaya Agraria Pada Era Desentralisasi Pemerintahan Di Sumatera Barat (Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara dalam Perspektif Keanekaragaman dalam Kesatuan Hukum)*. Disertasi. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Limei Pasaribu. 2011. *Keberadaan Hak Ulayat dalam Masyarakat Hukum Adat Batak Toba di Kecamatan Nassau Kabupaten Toba Samosir*. (Tesis, Ilmu Hukum, Program Studi Magister Kenotariatan. USU).
- Mahyuni, Recognition and Acknowledgement of the State towards Indigenous Peoples Traditional Rights in the Province of South Kalimantan, <http://mahyunish.blogspot.com/2013/09/makalah-pengakuan-dan-penghormatan.html>.
- Taqwaddin. 2010. *Penguasaan Atas Pengelolaan Hutan Adat oleh Masyarakat Hukum Adat (Mukim) di Provinsi Aceh*. Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara.
- Yance Arizona. *Satu Dekade Legislasi Masyarakat adat: Trend Legislasi Nasional tentang Keberadaan dan Hak-Hak Masyarakat Adat atas Sumber Daya Alam di Indonesia (1999-2009)*. Kertas Kerja Epistema No. 07/2010. ([http://epistema.or.id/wp-content/uploads/2012/01/Vorking\\_Paper\\_Epistema\\_Institute\\_07-2010.pdf](http://epistema.or.id/wp-content/uploads/2012/01/Vorking_Paper_Epistema_Institute_07-2010.pdf).)