



## Konstitusionalitas Pengaturan Hak Ulayat Dalam Peraturan Nagari

“Agung Hermansyah<sup>1</sup>, Romi<sup>2</sup>”

### ARTICLE HISTORY

Received: 30 October 2017;  
Reviewed: 31 October 2017;  
Accepted: 31 October 2017;  
Published: 31 October 2017

### KEYWORDS

Bankruptcy; secured creditor; tax debt.

### CORRESPONDENCE

<sup>1</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Andalas, Kampus Unand Limau Manis, Padang, Indonesia, 25163.

<sup>2</sup> Fakultas Hukum Universitas Andalas, Sumatera Barat, Padang, Indonesia

### A B S T R A C T

Pasca ditetapkannya UU No. 12 Tahun 2011, Peraturan Nagari tidak lagi diakui dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Padahal jika merujuk pada Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 pemerintah wajib mengakui keberadaan masyarakat hukum adat berikut hak tradisionalnya. Dalam konteks otonomi daerah, jika dikaitkan dengan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 bentuk pengakuan pemerintah kepada desa sebagai bagian dari pemerintahan daerah idealnya berupa hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya. Sebagai *lex specialis*, Pasal 26 ayat (2) huruf d UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa juga menegaskan hak nagari untuk membentuk peraturan otonominya. Sebagai solusi, sebenarnya Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 sebenarnya mengakui keberadaan peraturan nagari yang dibentuk atas kewenangan yang bersumber dari perundang-undangan. Dalam implementasinya, pembentukan peraturan nagari terutama yang berkenaan dengan hak asal-usul/ulayat di Sumatera Barat mengalami kendala yang signifikan. Meski MK melalui putusan PUU No.35/2012 menetapkan kewenangan itu ada di tangan nagari, dalam pelaksanaannya kewenangan dimaksud dibatasi secara bersyarat oleh pemerintah.

### 1. Pendahuluan

Salah satu tuntutan pasca bergulirnya reformasi adalah tuntutan akan otonomi daerah yang seluas-luasnya dalam menjalankan sistem pemerintahan negara Republik Indonesia. Otonomi daerah merupakan amanat langsung dari Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) yang menetapkan: “Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya, Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 juga menentukan: “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan

yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat”. Adanya otonomi daerah dan desentralisasi dalam urusan pemerintahan ditujukan agar daerah bisa mandiri, berkreasi dan berinovasi dalam mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan potensi daerah yang dimiliki, demi terciptanya pemerataan pembangunan dan tercapainya tujuan negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Alinea ke IV Pembukaan UUD NRI 1945 yakni memajukan kesejahteraan umum.

Guna memenuhi amanat konstitusi dimaksud, pemerintah kemudian menetapkan regulasi di bidang pemerintahan daerah, terakhir melalui

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (UU Pemda). Dalam Pasal 371 ayat (1) UU Pemda disebutkan bahwa: "Dalam daerah kabupaten/kota dapat dibentuk desa. Selanjutnya Pasal 371 ayat (2) menyatakan bahwa: "Desa mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai desa".

Tindak lanjut atas ketentuan Pasal 371 UU Pemda tersebut telah diatur dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (UU Desa). Dalam Pasal 2 UU Desa disebutkan: "Penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika".

Di Sumatera Barat, penyelenggaraan pemerintahan desa dikenal dengan *nagari*, sesuai dengan adat istiadat suku Minangkabau. Eksistensi pengakuan terhadap penyebutan *nagari*<sup>1</sup> sebagai nama lain dari desa dalam ketata negaraan Indonesia sempat mengalami

---

<sup>1</sup> Pengakuan konstitusional tentang kedudukan *nagari* pertama kali dapat dilihat dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum Perubahan yang berbunyi : Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Selanjutnya Penjelasan Pasal 18 dinyatakan sebagai berikut : *Dalam teori negara Republik Indonesia terdapat lebih kurang 250 zelfbesturende Landschappen dan Volksgemeenschappen seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah tersebut memiliki susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak hak asal usul daerah tersebut*, dalam Charles Simabura. (2013), *Kedudukan Nagari Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Jurnal Ilmu Hukum Yustisia* 20(1) .

pasang surut<sup>2</sup>, namun kembali menguat pasca diterbitkannya regulasi baru terkait pemerintahan desa, yakni Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang mengganti dan mencabut ketentuan UU Desa yang lama, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Pada UU Desa yang baru, penguatan penyebutan *nagari* dapat dilihat dari konsideran menimbang huruf b yang menyatakan : bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Penyebutan *nagari* sebagai nama lain dari desa secara eksplisit juga diatur dan dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 UU Desa yang menyatakan: "Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum 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". lebih lanjut, Pasal 6 ayat (2) UU Desa menyatakan bahwa: "Penyebutan desa atau desa adat disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat".

Dalam perkembangannya, pelaksanaan sistem pemerintahan *nagari* diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari (Perda Nagari). Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam dalam UU Desa untuk mengakomodir desa-desa yang memiliki ciri khas berdasarkan asal-usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat kedalam Peraturan Daerah. Dalam Pasal 1

---

<sup>2</sup> Sebelumnya, pada zaman Orde Baru melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Desa yang menjadi dasar lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Desa justru menghilangkan eksistensi *nagari* dan daerah khusus lainnya tersebut. *Ibid.*

angka 7 Perda Nagari, disebutkan bahwa "Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi adat Minangkabau (Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah) dan atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam sistim Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Pelaksanaan urusan Pemerintahan nagari dilaksanakan oleh Wali Nagari dan Badan Permusyawaratan Nagari (Bamus Nagari). Salah satu wewenang pemerintah nagari dalam menyelenggarakan pemerintahan nagari yaitu menetapkan Peraturan Nagari. Dalam Pasal 14 ayat (1) Perda Nagari disebutkan bahwa Peraturan Nagari ditetapkan oleh Wali Nagari dengan persetujuan bersama Bamus Nagari. Peraturan Nagari merupakan instrumen penyelenggaraan pemerintahan nagari, mempunyai kedudukan yang strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas, yakni diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 dan juga diakomodir dalam Pasal 26 ayat (2) huruf d UU Desa. Sebagai salah satu bentuk produk hukum, Peraturan Nagari memiliki kekuatan mengikat keluar, artinya berlaku bagi masyarakat nagari dan harus ditaati oleh masyarakat nagari. Peraturan Nagari sebagai produk hukum Pemerintahan Nagari harus tetap berada dalam satu kesatuan sistem hukum nasional dan substansi normanya haruslah merujuk kepada ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam hirarki peraturan perundang-undangan.

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan

bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*)<sup>3</sup>.

Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dinyatakan bahwa jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi<sup>4</sup>. Secara normatif, Peraturan Nagari<sup>5</sup> sebagai produk hukum nagari tidak termasuk kedalam jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Namun, secara implisit, eksistensi Peraturan Nagari tetap diakui keberadaannya sebagai

<sup>3</sup> Maria Farida Indrati S. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan (1)*. Yogyakarta: Kanisius, h. 41.

<sup>4</sup> Charles Simabura. (2013). Konstitusionalitas Pemabatalan Peraturan Daerah Melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri. *Jurnal Konstitusi PuSAKO Universitas Andalas IV* (1): 139.

<sup>5</sup> Pengakuan terhadap Peraturan Nagari sebagai salah satu peraturan perundang-undangan dalam hirarki peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebelum dielemisasi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai ketentuan terbaru tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Wali Nagari bersama Bamus Nagari yang dibentuk berdasarkan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Eksistensi keberadaan Peraturan Nagari juga merujuk kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang masih berlaku sampai saat ini (*lex generalis*) yang kemudian ditindaklanjuti oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 (*lex specialis*).

## 2. Analisis dan Pembahasan

### 2.1. Kedudukan Pemerintahan Nagari

Sebelum kedatangan pemerintah kolonial belanda, *Nagari* di Minang kabau adalah "Negara" yang berpemerintahan sendiri, merupakan satu kesatuan masyarakat hukum adat, lengkap dengan kaidah/norma yang mengatur masyarakat dan umurnya sudah cukup tua. Pada masa pemerintahan kolonial belanda, nagari-nagari yang telah ada tetap diakui dan diberi dasar hukum formal dengan keluarnya *Inlandsche Gementee Ordinantie Buitengewestern* (IGOB) tahun 1983 termuat dalam stb 1983 No. 490<sup>6</sup>.

Pada masa orde baru, eksistensi *nagari* sempat tereliminasi dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang tidak lagi mengakui keberadaan *nagari* sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat khusus dalam pemerintahan. Hal ini sebagaimana dimaksud dalam konsiderans menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang berbunyi: "bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia maka kedudukan pemerintahan desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan desa agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi Desa yang makin luas dan efektif".

<sup>6</sup> Helmy Panuh. (2012). *Pengelolaan Ulayat Nagari Pada Era Desentralisasi Pemerintahan Di Sumatera Barat*. Jakarta: PT Raja Grafindo, h.183.

*Nagari* tidak lagi merupakan suatu organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat berlalih ke desa dalam susuna ketatanegaraan Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 ini memisahkan secara tajam antara unsur adat dengan unsur administrasi pemerintahan. Dengan dipisahkan pemerintahan desa dari adat yang menjiwai tata kehidupan masyarakat desa terjadilah kemunduran dalam potensi untuk membangun. Semenjak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, Sumatera Barat dihadapkan pada masalah apakah *orong* dijadikan desa atau *nagari* sebagai unit pemerintahan terendah di bawah kecamatan. Akhirnya, pilihan jatuh padan *orong* bukan *nagari*. Kebijakan pemerintah daerah Sumatera Barat yang menetapkan *orong* menjadi desa telah mendatangkan persolan, karena *nagari* yang telah hidup lama dipenggal dan dikeping menjadi desa-desa<sup>7</sup>.

Pasca bergulirnya reformasi yang membawa semangat desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia yang bertumpukan pada penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah seluas-luasnya telah memberikan paradigma baru terhadap eksistensi *nagari* dalam ketatanegaraan Indonesia. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai terahir diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Desa yang secara implisit menyatakan bahwa penyeragaman nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan desa merupakan suatu bentuk kegagalan dan bertentangan dengan jiwa Pasal 18 UUD 1945.

Dalam UU Pemda diberikan gambaran umum terkait dengan pengaturan desa bahwa peraturan dimaksud selanjutnya diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai desa<sup>8</sup>. Menurut Pasal 6 UU Desa disebutkan

<sup>7</sup> *Ibid.*, h. 186.

<sup>8</sup> Bandingkan dengan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 berbunyi: (1) pengaturan lebih lanjut mengenai desa ditetapkan dalam Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman umum yang ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan undang-undang ini. (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib

bahwa: "Desa terdiri dari desa dan desa adat, yang mana penyebutannya disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku pada masing-masing daerah". Keuntungan yang didapat dari pengembalian bentuk dan susunan pemerintahan desa kepada pemerintahan *nagari* antara lain<sup>9</sup> :

- a. Terdapatnya kesatuan penyelenggaraan pemerintahan yang tidak memisahkan administrasi dengan urusan adat, sehingga menjadikan pemerintahan *nagari* yang kuat dan berwibawa.
- b. Sumber daya manusia dan sumber daya alam yang tersedia dapat diandalkan guna dimanfaatkan dalam rangka terwujudnya otonomi *nagari*.
- c. Dengan berpemerintahan *nagari*, sumber-sumber pendapatan dan harta kekayaan *nagari* yang dikuasai pihak lain seperti tanah, hutan, pasar *nagari*, dan bahan galian sebagai ulayat *nagari* dapat ditata dan dikembalikan kepada *nagari*.
- d. Pemerintahan *nagari* dengan otonomi asli yang dipunyai, dapat mengembangkan peran serta seluruh masyarakat secara demokratis, dengan memanfaatkan nilai-nilai budaya yang hidup serta peranan institusi yang ada dan lembaga lainnya sebagai mitra kerja dalam rangka pemberdayaan masyarakat untuk memperkuat perekonomiannya.

Kembali ke *nagari* (*recreating the nagari*) merupakan kesatuan sikap warga Minangkabau untuk mendambakan kembali kehidupan sosial budaya dan pemerintahan berdasarkan adat istiadat mereka<sup>10</sup>. Pemerintah Daerah Sumatra Barat sendiri telah menerbitkan Perda Nomor 9 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Perda Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan *Nagari*. Saat ini, ada dua bentuk sistem pemerintahan *nagari* yang ada di Sumatera Barat, yakni *nagari* sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dan *nagari* sebagai struktur pemerintahan desa. Pengakuan (*recognition*) *nagari* sebagai kesatuan

---

mengakui dan menghormati hak asal-usul dan adat istiadat desa.

<sup>9</sup> Helmy Panuh. *Op.cit.*, h. 192.

<sup>10</sup> *Ibid.* h. 193.

masyarakat hukum adat keberadaannya haruslah diatur dalam peraturan daerah. Sedangkan *nagari* sebagai struktur pemerintahan desa merupakan pengejawentahan dari pengaturan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

## 2.2. Kedudukan Peraturan Nagari

Kedudukan Peraturan *Nagari* sebagai produk hukum *nagari* yang bersifat mengatur hubungan hukum masyarakat disuatu *nagari* secara implisit konstitusionalitasnya telah diakui sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi : "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang".

Dalam kerangka otonomi daerah, Pasal 372 ayat (1) UU Pemda menugaskan sebagian kewenangan urusan pemerintahan kepada desa, baik itu pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Dalam bidang penyelenggaraan Pemerintahan *Nagari*, menurut Pasal 26 ayat (3) UU Desa, disebutkan bahwa: "Kepala desa atau wali negara berhak mengajukan rancangan dan menetapkan peraturan desa atau peraturan *nagari*". Kemudian, berdasarkan Perda Nomor 2 Tahun 2007 disebutkan bahwa peraturan *nagari* merupakan produk hukum yang ditetapkan oleh waki *nagari* atas persetujuan bersama dengan Bamus *Nagari*.

Kedudukan Peraturan *Nagari* dalam hirarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk kedalam bagian Peraturan daerah sebagaimana tercantum pada Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yakni:

- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;

- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Namun, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak lagi mengakui Peraturan desa atau nagari sebagai jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan dibawah klasifikasi Peraturan Daerah. Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012, jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri dari :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Namun secara terpisah, pada ketentuan Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tetap mengakui keberadaan Peraturan Nagari sebagai produk hukum berdasarkan kewenangan yang ditetapkan oleh undang-undang.

### 2.3. Problematika Peraturan Nagari

Peraturan Nagari pada sistem pemerintahan bernagari di Sumatera Barat banyak diterbitkan oleh Wali Nagari bersama Bamus Nagari untuk mengatur pengelolaan harta kekayaan nagari. Berdasarkan Pasal 16 Perda Nagari, harta kekayaan nagari meliputi :

- a. Pasar nagari
- b. Tanah lapang atau tempat rekreasi
- c. Balai, mesjid dan/atau surau nagari
- d. Tanah, hutan, sungai, kolam, dan /atau laut yang menjadi ulayat nagari
- e. Bangunan yang dibuat oleh pemerintah nagari, dan atau anak nagari untuk kepentingan umum.

Bagi masyarakat hukum adat Minangkabau, ulayat merupakan *prestise* dan simbol identitas yang menunjukkan keberadaan mereka. Tanah ulayat sebagai simbol identitas ini diakui secara

konstitusional oleh Pasal 28 I UUD NRI 1945. Oleh karena itu, keberadaan ulayat harus diakui, dilindungi, dan dihormati keberadaannya<sup>11</sup>. Salah satu bentuk pengakuan dan perlindungan terhadap tanah ulayat dilakukan melalui penetapan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam adat Minangkabau dikenal dengan asas *adaik salingka nagari* yang artinya suatu wilayah yang ada pada suatu nagari berlaku ketentuan hukum adat dalam menjalankan kehidupan bernagari. Ulayat di Sumatera Barat termasuk kedalam harta pusako tinggi. Dalam adat Minangkabau, terdapat sebuah filosofi *ndak ado tanah yang indak bapunyo*, maksudnya tidak ada sejangkalpun tanah yang tidak mempunyai, termasuk hutan sebagai kekayaan sumber daya alam. Berdasarkan Pasal 17 ayat (1) Perda Nagari ditetapkan bahwa: "Pemanfaatan dan pengelolaan harta kekayaan nagari dilaksanakan oleh Pemerintah Nagari berdasarkan Peraturan Nagari".

Pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan harta kekayaan nagari tersebut harus tetap menjabarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3) Perda Nagari. Pengakomodiran pengelolaan dan pemanfaatan harta kekayaan nagari yang merupakan ulayat nagari kedalam bentuk Peraturan Nagari dalam kenyataannya terhalangi oleh pengaturan perundang-undangan yang lebih tinggi terkait pengakuan dan eksistensi keberadaan masyarakat hukum adat.

Salah satu contoh pengelolaan dan pemanfaatan harta kekayaan nagari sebagai ulayat nagari yang memerlukan pengakuan akan keberadaan kesatuan masyarakat hukum adatnya adalah hutan adat. Berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutan telah mencaplok hutan adat sebagai hutan negara. Hal ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 yang

<sup>11</sup> Hengki Andora. (2013). "Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat Melalui Mediasi Oleh Kerapatan Adat Nagari Air Tabit Kota Payakumbuh". Jurnal Ilmu Hukum Yustisia, 20 (1).

menyatakan :“hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”. Norma yang demikian, secara konstitusional mengingkari keberadaan hutan adat sebagai kepunyaan masyarakat hukum adat. Noer Fauzi dan Mia Siscawati mengemukakan bahwa menurut Peluso dan Vandergeest (2001 asal usul (geneologi) pembentukan hutan negara (*political forest*) adalah kriminalisasi akses adat atas wilayah adat yang ditetapkan sebagai bagian dari hutan negara. Jadi, penyangkalan atas status masyarakat adat sebagai penyandang hak, subjek hukum tersendiri, dan pemilik wilayah adatnya merupakan bentuk praktik-praktik diskriminasi terhadap masyarakat adat secara keseluruhan<sup>12</sup>.

Padahal, kedudukan hutan negara dan hutan adat itu jelas berbeda. Hutan negara beralaskan “hak menguasai negara” berkedudukan umum (*lex generalis*) dan posisi pemerintah didasarkan pada pengaturan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria. Sedangkan hutan adat berserta hak ulayat atau hak tradisionalnya berkedudukan khusus (*lex specialis*) serta berlaku hukum adat sesuai dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Artinya, hak menguasai negara tidak berlaku dalam yuridiksi hak masyarakat hukum adat beserta hak ulayat dan hak tradisonal lainnya, sekalipun hubungan fungsional keduanya tetap dimungkinkan yang dapat diatur sendiri (Achmad Sodiki : 2012)<sup>13</sup>.

Atas dasar tersebut, Aliansi Masyarakat Hukum Adat (AMAN) menggugat Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 untuk dilakukan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Pada 16 Mei 2013, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia telah membuat satu putusan yang penting, yakni dengan menetapkan bahwa hutan adat bukan lagi milik negara yang dikuasai oleh Kementerian Kehutanan, melainkan merupakan bagian dari wilayah adat, miliknya masyarakat hukum

adat. Putusan MK atas perkara nomor 35/PUU-X/2012 (Putusan MK 35) itu menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Pasal 5 ayat (1) salah secara konstitusional. Secara keseluruhan, Putusan MK 35 itu mengubah kalimat Pasal 1 butir 6 menjadi “ Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat<sup>14</sup>.

Namun, pengakuan atas hutan adat yang bukan lagi hutan negara oleh MK ditanggapi secara bersyarat oleh pemerintah. Keberadaan hutan adat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat haruslah dibuktikan dulu eksistensi keberadaan masyarakat hukum adat sebagai persekutuan hukum. Sejauh ini, Pemerintah telah mengeluarkan peraturan teknis terkait pengakuan masyarakat hukum adat, yakni Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat serta Permen KLHK Nomor 83 Tahun 2016 Tentang Perhutanan Sosial.

Pengakuan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum dalam Pasal 4 Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 meliputi :

- a. identifikasi Masyarakat Hukum Adat;
- b. verifikasi dan validasi Masyarakat Hukum Adat; dan
- c. penetapan Masyarakat Hukum Adat

Pengakuan terhadap eksistensi keberadaan masyarakat Hukum Adat tersebut didasarkan atas kriteria sebagai berikut<sup>15</sup> :

- a. sejarah Masyarakat Hukum Adat;
- b. wilayah Adat;
- c. hukum Adat;
- d. harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; dan
- e. kelembagaan/sistem pemerintahan adat.

Begitu pula pengaturan dalam Pasal 50 ayat (1) Permen KLHK Nomor 83 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa “ masyarakat adat dapat mengajukan permohonan hutan hak untuk ditetapkan sebagai kawasan hutan hak kepada menteri”. Lebih lanjut pengakuan tersebut

<sup>12</sup> Noer Fauzi dan Mia Siscawati. (2012). *Masyarakat Hukum Adat*. Jakarta: Insist Press

<sup>13</sup><https://geotimes.co.id/opini/menindaklanjuti-pengakuan-hutan-adat/amp/a> [Diakses Senin 30 Oktober 2017].

<sup>14</sup> Noer Fauzi dan Mia Siscawati. *Op.cit.*, h. 1.

<sup>15</sup> Pasal 5 ayat (3) Permendagri Nomor 52 Tahun 2014

merujuk pada Permen KLHK Nomor P.32/Menlhk-Setjen/2015 Tentang Hutan Hak dilakukan dengan mengajukan permohonan secara sendiri-sendiri ataupun bersama-sama dalam kelompok atau badan hukum kepada menteri untuk ditetapkan sebagai kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 4 Permen KLHK Nomor P.32/Menlhk-Setjen/2015.

Secara deskriptif, adanya pengajuan permohonan terhadap hak hutan adat kepada menteri menunjukkan bahwa pemerintah setengah hati dalam melaksanakan Putusan MK 35 untuk mengakui keberadaan hutan adat yang dimiliki oleh kesatuan masyarakat hukum adat. Hal ini tak lepas karena secara konstitusional keberadaan masyarakat hukum adat pun diakui secara bersyarat. Hal ini sebagaimana tersirat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 yang mengkalifikasikan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat sebagai berikut :

- a. Sepanjang masih hidup
- b. Sesuai dengan perkembangan masyarakat
- c. Sesuai dengan prinsip NKRI
- d. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Meskipun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 sebagai undang-undang payung (*umbrella provision*) atas pengelolaan sektor agraria dan sumber daya alam menyatakan bahwa ketentuan hukum yang berlaku atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan yang terkandung didalamnya adalah hukum adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tapi perlu disadari bahwa Pasal Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 juga membatasi penguasaan tersebut dengan kriteria sebagai berikut ;

- a. Tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara
- b. Berdasarkan persatuan bangsa
- c. Berdasarkan sosialisme bangsa Indonesia

Secara eksplisit, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 juga memberikan pengaturan bersyarat terhadap pengakuan hak ulayat dan hak-hak serupa itu sebagaimana dimaksud pada ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 berdasarkan pada :

- a. kenyataannya masih ada
- b. harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara
- c. berdasarkan atas persatuan bangsa
- d. tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi

Di level internasional, pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat sebagai etentitas khusus melalui *United Declaration on the Right of the Indegenous Peoples* (UNDRIP) pada *article 2* menyatakan bahwa "Masyarakat adat dan individu anggota masyarakat adat bebas dan setara dengan semua masyarakat dan individu lainnya dan berhak untuk bebas dari jenis diskriminasi manapun, dalam pelaksanaan hak-hak mereka, khususnya yang didasarkan atas asal-usul atau identitas mereka. Dalam bidang pengelolaan sumber daya alam, *article 32* UNDRIP menyatakan bahwa 'Masyarakat adat berhak untuk menyusun dan mengembangkan prioritas dan strategi untuk pengembangan atau pemanfaatan tanah atau wilayah dan sumber daya alam lainnya.

Jika merujuk pada norma hak-hak asasi masyarakat hukum adat yang diatur oleh PBB melalui UNDRIP, dapat dikatakan bahwa peraturan nagari tentang pengaturan hak ulayat merupakan salah satu bentuk pemenuhan hak-hak asasi masyarakat adat atas sumber daya alamnya. Namun sayangnya, Indonesia sampai saat ini masih belum juga meratifikasi norma hak-hak asasi masyarakat hukum adat yang diatur oleh PBB melalui UNDRIP kedalam peraturan perundang-undangan nasional. Pemenuhan hak-hak asasi masyarakat hukum adat di Indonesia atas kebijakan pembuatan produk hukum tersendiri dalam pengelolaan sumber daya alam di wilayah adatnya masih tetap dilakukan bersyarat. Sehingga, peraturan nagari yang ada saat ini yang mengatur pengelolaan hutan nagari sebagai ulayat nagari tidak bisa dikatakan sebagai hutan adat melainkan hutan desa. Penetapan hutan nagari sebagai hutan adat yang beralaskan pada hak ulayat haruslah dilakukan melalui mekanisme pengakuan oleh Pemerintah Daerah atas eksistensi keberadaan masyarakat hukum adat pada daerahnya

dalam bentuk Peraturan Daerah. Dan sampai saat ini belum ada pengakuan hutan nagari yang beralaskan hak ulayat nagari sebagai hutan adat di Sumatera Barat, karena Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat sendiri belum satupun mengeluarkan Perda terkait pengakuan masyarakat hukum adat di wilayahnya.

### 3. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa:

- a. Saat ini, ada dua bentuk sistem pemerintahan *nagari* yang ada di Sumatera Barat, yakni *nagari* sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dan *nagari* sebagai struktur pemerintahan desa. Pengakuan (*recognition*) *nagari* sebagai kesatuan masyarakat hukum adat keberadaannya haruslah diatur dalam peraturan daerah. Sedangkan *nagari* sebagai struktur pemerintahan desa merupakan pengejawentahan dari pengaturan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.
- b. Meskipun dalam Ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 telah mengeliminasi keberadaan peraturan nagari dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, namun secara terpisah, pada ketentuan Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tetap mengakui keabsahan Peraturan Nagari sebagai produk hukum yang berlaku berdasarkan kewenangan yang ditetapkan oleh undang-undang.
- c. peraturan nagari yang ada saat ini yang mengatur pengelolaan hutan nagari sebagai ulayat nagari tidak bisa dikatakan sebagai hutan adat melainkan hutan desa.

Adapun prasaran yang diberikan terhadap kesimpulan di muka adalah bahwa Keberadaan peraturan nagari yang mengatur pengelolaan dan pemanfaatan hak ulayat nagari atas sumber daya alam di wilayah masyarakat hukum adatnya merupakan bagian yang tak terpisahkan dan penting bagi pelaksanaan kehidupan sosial-ekonomi masyarakat adat di nagari. Oleh sebab itu, dengan adanya momentum pengakuan hutan adat pasca Putusan MK 35 harus dimanfaatkan oleh

pemerintah daerah Sumatera Barat untuk menetapkan Peraturan Daerah yang mengakui dan melindungi keberadaan masyarakat hukum adat di nagari-nagari beserta hak ulayat sebagai bagian dari pemenuhan hak-hak asasi masyarakat hukum adat.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku

- Aria Suyudi, (et.al). (2004). *Kepailitan di Negeri Pailit*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
- Mia Siscawati & Noer Fauzi. (2012). Indrati S, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan (1)*. Yogyakarta : Kanisius
- Helmi Panuh. (2012). *Pengelolaan Tanah Ulayat Nagari Pada Era Desentralisasi Pemerintahan Di Sumatera Barat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Maria Farida Indrati S. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan (1)*. Yogyakarta: Kanisius
- Noer Fauzi dan Mia Siscawati. (2012). *Masyarakat Hukum Adat*. Jakarta: Insist Press

#### Jurnal

- Charles Simabura. (2013), Kedudukan Nagari Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum Yustisia* 20(1).
- \_\_\_\_\_. (2013). Konstitusionalitas Pemabatalan Peraturan Daerah Melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri. *Jurnal Konstitusi PuSAKO Universitas Andalas* IV (1): 139.
- Hengki Andora. 2013. *Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat Melalui Mediasi Oleh Kerapatan Adat Nagari Air Tabit Kota Payakumbuh*. Padang: Jurnal Ilmu Hukum Yustisia, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Vol. 20 Jilid I

#### Perturan Perundang-Undangan

*United Declaration on the Right of the Indigenous Peoples*

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang  
Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang  
Desa

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang  
Pokok-Pokok Pemerintahan Desa

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999  
Tentang Kehutanan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang  
Pokok-Pokok Agraria

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat  
Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pemerintah  
Nagari

**Internet**

[https://geotimes.co.id/opini/menindaklanjuti  
-pengakuan-hutan-adat/amp/a](https://geotimes.co.id/opini/menindaklanjuti-pengakuan-hutan-adat/amp/a)  
[Diakses Senin 30 Oktober 2017].