

# Pengakuan Wilayah Adat Dalam Kebijakan Daerah

Februari, 2021



Perkumpulan qbar



perkumpulanqbar



[www.perkumpulanqbar.org](http://www.perkumpulanqbar.org)



## A. Pendahuluan

Jauh sebelum adanya konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), masyarakat Indonesia dan/atau masyarakat hukum adat sudah memiliki tatanan kehidupan atau norma hukum yang bersumber dari kearifan lokal yang mereka miliki. Kearifan lokal yang ada tersebut memiliki corak tersendiri atau memiliki perbedaan dengan wilayah lain. Kearifan lokal tersebut atau lebih dikenal dengan hukum adat pada saat sekarang ini juga menjadi salah satu sumber hukum yang ada di negara ini.

Masyarakat hukum adat sebagai entitas yang sudah dikenal dan diakui baik di dalam Konstitusi Indonesia dan peraturan dibawahnya maupun secara universal. Di dalam pasal 18B ayat (2) UUD 1945 disebutkan 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

Sementara itu dalam kebijakan Internasional pun disebutkan bahwa Masyarakat Hukum Adat memiliki hak- hak yang harus dihormati, dilindungi dan dipenuhi oleh setiap negara dimana masyarakat tersebut ada. Dalam dokumen yang diterbitkan oleh NZ Human Right dikemukakan 37 (tiga puluh tujuh) hak masyarakat hukum adat, yaitu 2 (dua) hak yang disebut (1). *Recognition and protection of their land and resources*, dan (2) *Fair processes for dealing with their right to land and resource*.<sup>1</sup>

Melihat identifikasi hak- hak tersebut, diketahui salah satu hak yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat adalah *right to land, territories and resources* ( hak terhadap tanah, wilayah dan sumber daya alam. Hak tersebut dapat ditemukan di dalam 2 (dua) Konvensi Internasional, yaitu UNDRP Dan ILO Conventional No.169. Kedua instrumen bersifat saling melengkapi dan menguatkan atau melindungi hak masyarakat adat atas tanah, wilayah dan sumber daya berdasarkan hukum internasional.<sup>2</sup>

Berdasarkan Konstitusi dan Konvenan Internasional tersebut terlihat bagaimana pengakuan, perlindungan dan dijaminnya Masyarakat Hukum Adat beserta hak lain yang melekat padanya termasuk mengenai wilayah adat masyarakat hukum adat. Berdasarkan hal tersebut melalui kajian singkat ini akan dipaparkan pembahasan mengenai kebijakan pemerintah daerah mengenai wilayah adat. Hal ini bertujuan sebagai bentuk peluang hukum yang dimiliki pemerintah daerah dalam melahirkan kebijakan mengenai pengakuan dan perlindungan wilayah masyarakat hukum adat.

---

1. NZ Human Rights. *The Rights of Indigenous People: What you Need to Know dalam Ahmad Redi, dkk. 2017. Konstitusional Hak Masyarakat Hukum Adat atas Hak Ulayat Rumpon di Provinsi Lampung*. Jurnal Konstitusi Volume 14. Jakarta. hal, 470

2. *Ibid*. Hal 471

## B. Urgensi Pengaturan Wilayah Adat Dalam Kebijakan Pemerintahan Daerah

Konsep masyarakat hukum adat untuk pertama kali diperkenalkan oleh Cornelius van Vollenhoven. Ter Haar sebagai murid dari Cornelius van Vollenhoven mengeksplor lebih mendalam tentang masyarakat hukum adat. Ter Haar memberikan pengertian sebagai berikut :

Masyarakat Hukum Adat adalah kelompok masyarakat yang teratur, menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai kekuasaan sendiri, dan mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang terlihat maupun yang tidak terlihat, dimana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak seorang pun diantara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk.<sup>3</sup>

Sedangkan menurut Hazairin, masyarakat hukum adat adalah kesatuan-kesatuan masyarakat yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri yang mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya.<sup>4</sup> Selain menurut para ahli, Masyarakat Hukum Adat banyak di atur dalam banyak peraturan perundang-undangan. Dari banyaknya peraturan tersebut, disimpulkan bahwa masyarakat Hukum Adat harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

1. Sepanjang masih hidup atau masih ada
2. Sesuai dengan perkembangan masyarakat
3. Sesuai dengan prinsip NKRI
4. Diatur atau diakui dalam Undang- Undang

Selain membahas tentang definisi atau eksistensi Masyarakat Hukum Adat, perlu juga memahami hal lain yang melekat kepada masyarakat Hukum Adat itu sendiri yaitu :

Hak ulayat merupakan terjemahan dari *beschikkingrecht* yang pertamakali dipakai oleh Van Vollenhoven. Dijelaskan bahwa hak ulayat merupakan hak tradisional yang bersifat komunal dari masyarakat hukum adat di Indonesia untuk menguasai dan mengelola suatu wilayah tertentu sebagai lapangan kehidupan dalam rangka mendukung kelangsungan hidup anggota sendiri. Setiap anggota masyarakat hukum adatnya yang bersangkutan, berhak dengan bebas mengelola dan memanfaatkan tanah dan sumber daya alam yang ada di dalam kawasan mereka. orang luar tidak berhak, kecuali atas izin dari masyarakat itu sendiri.<sup>5</sup>

---

3. Abdurrahman, dkk. 2015. *Mekanisme Pengakuan masyarakat Hukum Adat*. KemenkumHAM. Hal, 13

4. Rikardo Simarmata. 2006. *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*. Jakarta. UNDP. hal, 23.

5. Kurnia Warman. 2015. *Risalah Keterangan Ahli Pemohon Persidangan Mahkamah Konstitusi Pengujian Undang- Undang Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Pengrusakan Hutan*, Agenda mendengarkan Keterangan Ahli Pemohon. Hal 10

Penjelasan mengenai hak ulayat tersebut memperlihatkan bahwa masyarakat hukum adat memiliki kuasa akan pengelolaan dan pemanfaatan ulayat yang dimilikinya, baik itu kekuatan kedalam maupun kekuatan keluar. Perbuatan kedalam dapat dilihat bahwa ulayat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat dapat dikelola dan dimanfaatkan oleh semua anggota persekutuan. Sementara itu perbuatan keluar bisa dimanfaatkan pemanfaatan dan pengelolaan oleh orang luar dengan seizin masyarakat pemilik hak. Walaupun demikian, hak yang diperoleh tidaklah sama dengan masyarakat hukum adat pemilik hak ulayat tersebut.

Berdasarkan hal tersebut ada baiknya Pemerintah Daerah melahirkan kebijakan yang mengatur tentang Wilayah Masyarakat Hukum Adat secara detail. Hal itu dirasa perlu sebagai bentuk penghormatan, jaminan serta perlindungan yang berkaitan dengan pemanfaatan wilayah adat yang dilakukan oleh masyarakat. Selain itu hal ini bertujuan agar Masyarakat Hukum Adat memiliki jaminan terhadap hak menentukan nasib sendiri (*self determination*). Karena mereka sering kali menjadi korban jika berkaitan dengan pemanfaatan wilayah.

Tetapi hak untuk menentukan nasib sendiri (*self determination*) sering kali tidak menjadi dasar pertimbangan dalam melakukan investasi atau pembangunan. Masyarakat Hukum Adat dalam menentukan nasib tersebut sangat perlu diperkuat terutama dalam melahirkan produk hukum yang mencerminkan pengakuan masyarakat hukum adat dan kedaulatan masyarakat hukum adat dalam menentukan nasib sendiri.<sup>6</sup>

Lahirnya kebijakan di Pemerintah Daerah tentang Pengakuan dan perlindungan Wilayah Adat juga memiliki dampak terhadap daerah itu sendiri. *Pertama*, dengan lahirnya kebijakan ini menjadi dasar untuk dilakukannya pemetaan wilayah adat. Dengan dilakukannya ini persoalan ketidaktahuan atau keaburan batas wilayah menjadi hal yang terselesaikan. Sehingga konflik tata batas antar wilayah adat dapat diminimalisir

*Kedua*, kebijakan ini juga berdampak terhadap ketersediaan data atau informasi mengenai suatu wilayah. Dengan melakukan pemetaan wilayah juga akan terlaksana inventarisasi potensi ( sumber daya alam, jasa lingkungan, flora, fauna dan potensi lainnya). Sehingga dalam perencanaan pembangunan daerah sudah berdasarkan data yang sudah terverifikasi.

---

6. Asia Indigenous People Pact (AIPP). 2014. *Panduan Praktis Bagi Praktisi Media Mengenai Isu- Isu Seputar Masyarakat Hukum Adat*. Hal 3

## C. Pilihan Hukum Pengaturan Pengakuan Wilayah Adat di Kabupaten Pasaman

Kabupaten Pasaman merupakan salah satu Kabupaten di Indonesia yang memiliki pandangan yang responsif terhadap pengakuan, perlindungan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat. Hal tersebut dibuktikan dengan lahirnya Peraturan Daerah (Perda) Kabupatean Pasaman Nomor 13 Tahun 2011 tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Kabupaten Pasaman.

Lahirnya perda ini didasari karena pemerintah daerah merasa bahwa di Kabupaten Pasaman keberadaan Masyarakat Hukum Adat itu masih ada. Oleh karena itu perlu adanya kebijakan yang mengatur, membina, menjaga, melestarikan dan menjaga eksistensinya.<sup>7</sup> Selain itu dimasa yang akan datang nagari akan berfungsi untuk menata kehidupan masyarakat sebagai kesatuan masyarakat sepanjang yang berkaitan dengan hukum adat dan kebudayaan dan menjadi landasan bagi kelancaran penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan.

Perda Kabupaten Pasaman ini menyebutkan bahwa:

Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas- batas dan wilayah tertentu 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.<sup>8</sup>

Berdasarkan pasal tersebut dapat ditarik beberapa hal. Pertama, disebutkan bahwa Nagari merupakan entitas Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Pasaman. Kedua, Pemerintah Daerah memberikan kewenangan kepada mereka untuk mengatur urusan pemerintahan berdasarkan kebutuhan masyarakat dan Ketiga, memiliki wilayah yang disertai hak yang melekat kepadanya. Artinya dengan adanya pengakuan melalui perda ini memberikan legitimasi kepada masyarakat hukum adat untuk menjalankan kehidupan dan/ atau pemerintahan sesuai dengan hukum yang dimilikinya.

Kewenangan yang diberikan melalui Perda ini juga tidak jauh berbeda dengan pengaturan di Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Terhadap Desa atau Nagari di Sumatera Barat, memiliki kewenangan yang meliputi : kewenangan berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala desa, kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah.<sup>9</sup>

---

7. Penjelasan Peraturan Daerah Pasaman Nomor Nomor 13 Tahun 2011 tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Kabupaten Pasaman

8. Pasal 1 angka 5 Perda Pasaman Nomor 13 Tahun 2011 tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Kabupaten Pasaman.

9. Pasal 19 Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Terhadap kewenangan yang diberikan melalui UU Desa ini, kewenangan berdasarkan hak asal usul menjadi hal yang paling relevan dengan aktualisasi pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat atau nagari di Kabupaten Pasaman. Selain itu dengan adanya kewenangan tersebut nagari juga memiliki hak untuk mengatur dan mengurus ulayat atau wilayah adat.<sup>10</sup> Berdasarkan hal tersebut memperlihatkan bahwa lahirnya UU Desa memperkuat keberadaan Perda Pasaman Tentang Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat.

Secara Substansi Perda ini memuat beberapa hal, yaitu : (a) pengaturan atau substansi dasar tentang Nagari sebagai Entitas MHA di Kabupaten Pasaman, beserta pengetahuan umum yang berkaitan dengan MHA, (b) Kedudukan dan Fungsi Nagari, termasuk daftar nagari yang disebutkan sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Kabupatean Pasaman, (c) Harta Kekayaan Nagari (aset) beserta pengelolaannya dan (d) Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai kelembagaan adat MHA.

Walaupun secara legal formal sudah diakuinya masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Pasaman melalui perda ini, tetapi masih ada 1 (satu) aspek lain yang belum diatur secara rinci yaitu tentang Wilayah Adat. Seharusnya dengan adanya penyebutan 32 (tiga puluh dua) nagari sebagai kesatuan MHA di Kab. Pasaman<sup>11</sup>, maka perlu juga diatur secara rinci mengenai penetapan wilayah adat tersebut karena akan memiliki dampak positif jika hal tersebut dilakukan.

Pengaturan secara rinci dikarenakan wilayah adat merupakan ruang kehidupan yang menjadi tempat keberadaan suatu kesatuan masyarakat hukum adat yang penguasaan, penggunaan dan pengelolaannya dilakukan menurut hukum adat. Kewenangan dalam hal tersebut melekat sebagai hak ulayat yang dimiliki oleh mereka. hak tersebut timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.<sup>12</sup>

Hak ulayat yang melekat kepada Masyarakat Hukum Adat tersebut menyebabkan butuhnya kepastian mengenai wilayah tersebut. Hal itu bertujuan untuk kepastian mereka dalam menggunakan hak tersebut, selain itu bertujuan agar tidak terjadinya konflik antar MHA karena persoalan tata batas yang tidak diatur dan ditetapkan secara jelas. Oleh karena itu diperlukan batasan alam yang diketahui oleh semua anggota komunitas adat dan komunitas lainnya.

Selain dengan batasan alam tersebut, juga perlu dilakukan pemetaan secara partisipatif yang dilakukan oleh antar masyarakat hukum adat dengan difasilitasi oleh pemerintah terkait. Hal ini bertujuan agar adanya kepastian di tingkat masyarakat karena mereka saling terlibat dalam pemetaan dan-

---

10. Dalam Pasal 103 huruf b UU Desa disebutkan bahwa “ kewenangan desa adat berdasarkan hak asal usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a meliputi : pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat”.

11. Di dalam Pasal 2 ayat (2) Perda Kab. Pasaman Nomor 13 Tahun 2011 disebutkan ada 32 (tiga puluh dua) Nagari sebagai kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Kab. Pasaman

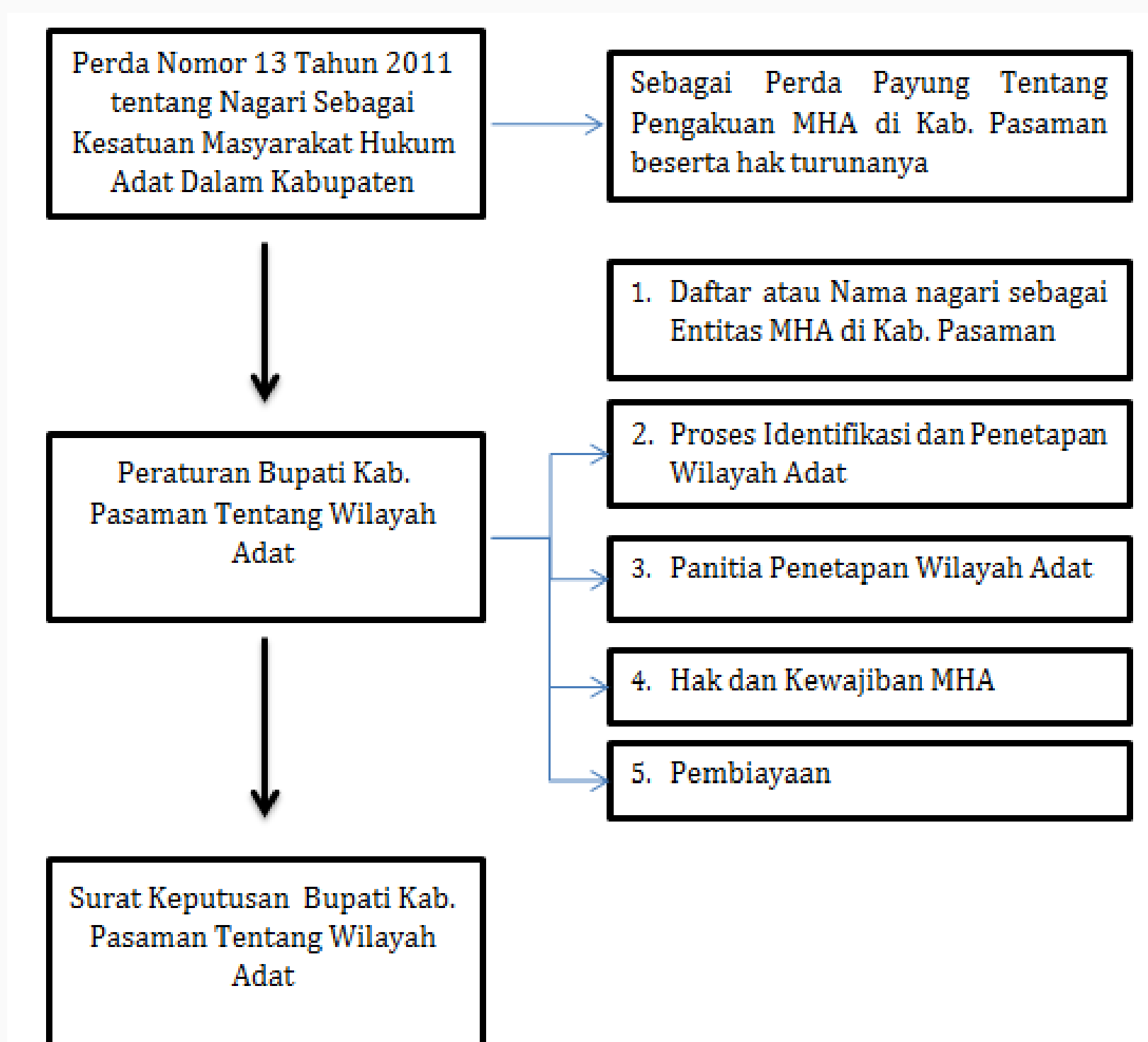
12. Kurnia Warman. Makalah. *Peta Perundang- Undangan tentang Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat*. Hal 21

pemerintah pun juga mengetahui wilayah tersebut dan hasil peta tersebut bisa diterima langsung oleh masyarakat. Setelah dilakukannya pemetaan tersebut, maka hasil dari peta tersebut bisa dijadikan peta yang akan ditetapkan.

Merujuk kepada Kebijakan atau produk hukum yang sudah dimiliki Kabupaten Pasaman, Perda Nomor 13 Tahun 2011 tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Kabupaten Pasaman sudah bisa dijadikan sebagai payung hukum untuk melahirkan kebijakan tentang wilayah adat ini. Kebijakan selanjutnya yang perlu dilahirkan adalah Peraturan Bupati sebagai Kebijakan yang mendasari kegiatan untuk melakukan penetapan wilayah adat.

Peraturan Bupati yang dimaksudkan berisikan tentang: (1) ketentuan- ketentuan umum dan daftar nama nama nagari sebagai entitas MHA di Kabupaten Pasaman, (2) Proses identifikasi dan penetapan wilayah adat. Pada bagian ini berisikan tentang proses yang dilakukan atau langkah yang akan ditempuh untuk ditetapkannya wilayah adat. (3) Panitia Penetapan Wilayah Adat. Hal ini bertujuan agar adanya organ yang ditunjuk atau ditugasi oleh pemerintah daerah untuk mengurus atau memfasilitasi penetapan wilayah adat di Kabupaten Pasaman. Panitia ini memiliki peran yang sangat penting dalam proses ini. (4) Hak dan Kewajiban MHA yang berkaitan dengan Wilayah Adat dan (5) Mengatur tentang Pembiayaan yang ditimbulkan dalam proses penetapan wilayah adat.

Dengan adanya Peraturan Bupati ini menjadi dasar kebijakan dalam proses penetapan wilayah adat dan kebijakan turunan dari Perda yang belum mengatur tentang wilayah adat. Pada bagian terakhir jika sudah lahir atau berlakunya Perbup ini maka hasil kerja Panitia Penetapan Wilayah Adat ditetapkan dalam bentuk Surat Keputusan (SK) Bupati yang disertai atau dilampirkan peta wilayah adatnya. Dengan adanya kebijakan ini maka kebijakan Pengakuan Masyarakat Hukum Adat dan Wilayahnya terasa lengkap. Selain itu menunjukkan bentuk perlindungan, penghormatan yang tinggi Pemerintah Kabupaten Pasaman terhadap MHA. Bagi masyarakat Hukum Adat kebijakan ini juga memberikan kepastian dalam pemanfaatan wilayahnya dan menghindari konflik yang berkaitan dengan wilayah adatnya.



Tabel 1 : Bagan Alur/ Peta Kebijakan dan Substansi Kebijakan Penetapan Wilayah Adat

## D. Penutup

Keberadaan Perda 13 Tahun 2011 tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Kabupaten Pasaman membuktikan bahwa adanya komitmen pemerintah daerah dalam upaya penghormatan, pengakuan dan perlindungan terhadap Masyarakat Hukum Adat (MHA). Selain itu keberadaan Perda ini juga membuktikan tetap eksisnya MHA sampai sekarang ini. Selain mengatur keberadaan MHA di dalam Perda ini, juga diatur mengenai Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai Kelembagaan Adat dan Harta Kekayaan Nagari.

Walaupun demikian, pengaturan mengenai wilayah adat belum diatur secara spesifik atau rinci. Padahal pengaturan mengenai wilayah adat perlu diatur secara detail karena akan berdampak besar baik itu bagi pemerintah daerah maupun bagi masyarakat itu sendiri. Berdasarkan hal tersebut ada baiknya Pemerintah Daerah Kab. Pasaman juga mengeluarkan produk kebijakan yang berkaitan dengan pengaturan dan penetapan wilayah adat. Produk kebijakan yang akan dilahirkan tersebut tetap menjadikan Perda 13 Tahun 2011 tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Kabupaten Pasaman sebagai payung hukum kebijakan daerah tentang Penghormatan, Perlindungan dan Pengakuan Masyarakat Hukum Adat.