

# wacana

NO. 33 | TAHUN XVI | 2014

## PENGANTAR

**3-23** • Masyarakat Adat dan Perebutan Penguasaan Hutan  
*Mia Siscawati*

## KAJIAN

**25-48** • Masyarakat Hukum Adat Adalah Bukan Penyandang Hak, Bukan Subjek Hukum, dan Bukan Pemilik Wilayah Adatnya  
*Noer Fauzi Rachman*

**49-59** • Dampak Sosial Politik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012  
*Maria Rita Roewiastoeti*

**61-98** • Rentang Batas dari Rekonisasi Hutan Adat dalam Kepengaturan Neoliberal  
*Laksmi A. Savitri*

## KASUS

**99-135** • Kriteria Masyarakat (Hukum) Adat dan Potensi Implikasinya terhadap Perebutan Sumberdaya Hutan Pasca-Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012: Studi Kasus Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur  
*R. Yando Zakaria*

**137-158** • Dibutuhkan Pengakuan Hukum Terintegrasi: Kajian Hukum Penerapan Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Malinau Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Kabupaten Malinau  
*Yance Arizona*

**159-197** • Pertarungan Penguasaan Hutan dan Perjuangan Perempuan Adat  
*Mia Siscawati*

**199-233** • Perlawanan atau Pendisiplinan? Sebuah Refleksi Kritis atas Pemetaan Wilayah Adat  
*Albertus Hadi Pramono*

## REHAL

**235-245** • Biografi Tipis Tanah Marind Anim  
*Darmanto*

*Foto halaman ini: Armin Hari*

*Foto dan ilustrasi sampul: Andy Seno Aji*

## DEWAN REDAKSI

Roem Topatimasang  
Saleh Abdullah  
Bonar Saragih  
Wahyu W. Basjir  
Anu Lounela  
Nurhady Sirimorok  
Kharisma Nugroho  
Noer Fauzi Rachman  
Hira Jhamtani  
Puthut E.A.

## REDAKTUR EDISI

Mia Siscawati

## REDAKTUR PELAKSANA

Lubabun Ni'am

## PEMIMPIN PERUSAHAAN

Muhammad Anwar

## TIM ARTISTIK

Andy Seno Aji (desain sampul)  
Dwi Fajar (tata letak)  
Ismail (kartun)

**insist**  
PRESS

Jalan Raya Kaliurang Km. 18  
Dukuh Sempu, Sambirejo,  
Pakembinangun,  
Sleman, Yogyakarta 55582  
press@insist.or.id  
Tel. +62 274 8594244  
Faks. +62 274 859390  
<http://www.insist.or.id/>  
<http://blog.insist.or.id/insistpress/>  
<http://jurnalwacana.com/>

---

# wacana

---

**wacana** adalah jurnal yang diterbitkan oleh Indonesian Society for Social Transformation (INSIST) sejak 1999. **wacana** dimaksudkan sebagai jurnal yang menyajikan berbagai pemikiran kritis dan gagasan alternatif ke arah transformasi sosial. **wacana** terbuka untuk membahas berbagai isu sosial, ekonomi, politik, hukum, budaya, agama, ilmu pengetahuan, teknologi, dan lingkungan hidup. Sangat diutamakan tema-tema kontekstual dan aktual yang membuka ruang bagi lahirnya bukan hanya teori atau konsep, melainkan juga tindakan (*praxis*) baru. **wacana** tidak membatasi diri hanya pada tulisan yang bersifat kajian akademis, tetapi juga pada tulisan-tulisan yang bersifat reflektif berdasarkan pengalaman langsung atau kasus-kasus nyata. **wacana** mengundang siapa saja tidak hanya sebagai penulis, tetapi juga sebagai redaktur tamu untuk mengelola satu atau beberapa edisi penerbitan.

---



## Menjadi Redaktur Tamu

**wacana** terbuka bagi siapa saja yang berminat menjadi redaktur tamu untuk mengelola satu atau beberapa nomor penerbitan. Untuk itu, kami mengundang Anda untuk memanfaatkan media ini menyampaikan gagasan dan pemikiran tentang masalah-masalah transformasi sosial. Sebagai redaktur tamu, Anda diberi wewenang untuk menentukan dan menyunting isi tulisan serta menetapkan atau memilih penulis.

Persyaratan menjadi redaktur tamu:

1. Ajukan permintaan kepada dewan redaksi untuk mengelola satu atau beberapa nomor penerbitan.
2. Tulis gagasan dan rencana Anda dalam satu kerangka acuan (*term of reference*) secara singkat, 2–3 halaman saja, yang berisi: (a) latar belakang (alasan) yang mendasari pentingnya isu tersebut diterbitkan; (b) ikhtisar usulan isi (judul dan ringkasan) tulisan yang akan dimuat dan siapa calon penulisnya; (c) rencana jadwal kerja dan tenggat waktu; (d) perkiraan biaya dan sumber pendanaan.
3. Jika dewan redaksi menyetujui, maka akan ada pembicaraan untuk membahas lebih rinci usulan Anda dan membuat persetujuan kerjasama. Dalam proses pengerjaan kemudian, Anda akan berkomunikasi dan berkoordinasi dengan manajemen (pemimpin perusahaan dan redaktur pelaksana) INSISTPress.

PENGANTAR

## MASYARAKAT ADAT DAN PEREBUTAN PENGUASAAN HUTAN

---

**Mia Siscawati**

Peneliti Pusat Kajian Antropologi, Departemen Antropologi,  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia  
[miasisca@gmail.com](mailto:miasisca@gmail.com)

### MASYARAKAT ADAT DAN SISTEM-SISTEM PENGUASAAN DAN PENGELOLAAN HUTAN

**M**embicarakan hutan dan sumberdaya hutan di wilayah Nusantara tidak dapat dipisahkan dari keberadaan beragam komunitas yang memiliki keterikatan sosial, budaya, spiritual, ekologi, ekonomi, dan politik yang kuat dengan tanah, wilayah, dan ekosistem hutan. Keberadaan dan peran mereka dalam pengelolaan hutan dan sumberdaya hutan telah dicatat oleh para peneliti dan ilmuwan dari berbagai disiplin ilmu sejak zaman kolonial. Namun, pada masa Orde Baru, pihak pemerintah menganggap beragam pola pengelolaan hutan, termasuk pertanian berbasis hutan, sebagai pola terbelakang yang merusak hutan. Pada saat itu, pemerintah menyebut komunitas-komunitas tersebut sebagai “peladang berpindah”, “pembuka-pembakar hutan”, “perambah hutan”,<sup>1</sup> “suku terasing”, dan sebagainya.

Istilah “masyarakat adat” mulai disosialisasikan oleh para pegiat gerakan sosial di Indonesia pada 1993, khususnya oleh tokoh-tokoh adat dari beberapa wilayah, akademisi, dan aktivis organisasi nonpemerintah yang

1 Berkembangnya istilah “peladang berpindah” dan “penebang-pembakar hutan” juga dipengaruhi oleh wacana internasional terkait yang dikembangkan lembaga-lembaga internasional seperti Food and Agriculture Organization (FAO) dan World Bank.

membentuk Jaringan Pembelaan Hak-Hak Masyarakat Adat (Japhama). Istilah tersebut diadopsi dalam Kongres Masyarakat Adat Nusantara pertama yang diselenggarakan pada Maret 1999. Peserta kongres tersebut sepakat bahwa masyarakat adat adalah kelompok masyarakat yang memiliki asal usul leluhur (secara turun-temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial, dan wilayah sendiri (Moniaga 2010; Sangaji 2010).<sup>2</sup> Istilah “masyarakat adat” sesungguhnya memiliki sejarah panjang yang terkait erat dengan perjalanan penguasaan wilayah, tanah, dan sumberdaya alam lain oleh kelompok-kelompok tertentu sejak zaman prakolonial, kolonial, hingga pascakolonial.

Terdapat sebuah istilah dalam bahasa Belanda yang berkembang pada masa kolonial, yakni “adat *rechtsgemeenschap*”. Istilah itu diterjemahkan sebagai “masyarakat hukum adat” pada masa pascakolonial. Istilah “masyarakat hukum adat” diadopsi dalam peraturan perundang-undangan Indonesia dan sering dijadikan sebagai alat untuk membatasi upaya masyarakat adat dalam memperoleh pengakuan, yakni dengan menekankan pada kondisi berlakunya “hukum adat”. Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, istilah “masyarakat hukum adat” seharusnya bukan dibaca sebagai gabungan dari kata-kata “masyarakat” dan “hukum adat”, melainkan dari “masyarakat hukum” dan “adat”. Argumen ini didasarkan pada kata “*rechtsgemeenschap*” yang diterjemahkan menjadi “masyarakat hukum” atau “persekutuan hukum”. Jadi, dasar pembentukan kata dalam istilah “masyarakat hukum adat” adalah “masyarakat hukum” dan “adat” (Rachman dan Sisawati 2014).

Masyarakat adat di berbagai wilayah di kepulauan Nusantara memiliki beragam karakter: sebagian memiliki lembaga adat dengan mekanisme kelembagaan yang rumit, sebagian yang lain menjalankan mekanisme yang sederhana. Ada masyarakat adat yang mengembangkan mekanisme kelembagaan adat yang bersifat feodal serta didominasi laki-laki dan budaya yang mengedepankan laki-laki, ada pula masyarakat adat yang memiliki karakter egaliter dan memberikan ruang bagi perempuan untuk terlibat dalam pengambilan keputusan. Masing-masing kelompok memiliki dinamika tersendiri dengan endapan sejarah yang berbeda satu sama lain. Wilayah hidup mereka juga beragam, mulai dari daerah pegunungan, lembah, padang rumput, hingga daerah pesisir dan pulau-pulau kecil. Di

2 Lihat Li (2000, 2001, 2010) dan Sangaji (2010) untuk kajian kritis tentang definisi masyarakat adat.

masing-masing wilayah hidupnya, masyarakat adat memiliki sistem tata guna dan penguasaan tanah yang bersifat dinamis serta dipengaruhi oleh perkembangan rona alam, ekosistem, dan berbagai faktor sosial, budaya, ekonomi, dan politik.

Berbagai relasi kekuasaan yang tumbuh dan berkembang di dalam komunitas, termasuk relasi kekuasaan berbasis gender dan kelas, mewarnai dinamika sistem penguasaan tanah dan kekayaan alam lainnya, sekaligus sistem tata guna tanah dan sistem pengelolaan tanah dan sumberdaya alam lainnya. Di berbagai kelompok masyarakat adat, perempuan dari beragam latar belakang sosial memiliki bermacam bentuk relasi dengan tanah dan sumberdaya alam. Mereka juga memainkan peran penting dalam mengelola tanah dan sumberdaya alam. Namun, mereka belum tentu memiliki kontrol atas tanah dan sumberdaya alam, serta sering tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan di berbagai ranah (Siscawati 2014).

Bagi masyarakat adat yang wilayah adatnya mencakup hutan dan lahan-lahan lain yang dikelola dengan cara menggabungkan pengelolaan hutan dan budidaya pertanian-hutan (wanatani), sistem tata guna dan penguasaan tanahnya mengandung aturan bagaimana perempuan dan laki-laki dari berbagai kelompok sosial memanfaatkan tanah, beragam lahan wanatani (ladang, kebun buah, kebun kayu, kebun tua, dan lain-lain), beragam lahan hutan (hutan yang dapat dibuka secara terbatas, hutan yang dilindungi, dan lain-lain), beragam tanaman di lahan-lahan tersebut, serta pepohonan berkayu dan sumberdaya hutan lainnya (air, sayuran hutan, tanaman obat, madu, rotan, dan lain-lain). Di masing-masing wilayah, sistem tata guna dan penguasaan tanah, serta sistem pengelolaan hutan dan lahan wanatani tersebut, memiliki nama dan mekanisme tersendiri. Para ilmuwan sosial yang melakukan penelitian mendalam tentang sistem-sistem tersebut menyebut sebagai “sistem pengelolaan agroekosistem” (Dove 1981, 1993).<sup>3</sup> Para pegiat gerakan lingkungan menyebut sistem-sistem pengelolaan hutan oleh masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya sebagai “sistem hutan kerakyatan” (Siscawati 2012).<sup>4</sup>

3 Michael R. Dove adalah antropolog yang mendalami kajian tentang sistem pertanian lokal di Borneo. Dove menggunakan istilah “pertanian gilir balik” dalam artikel pertamanya yang beredar di Indonesia, yakni artikel yang terbit di majalah *Prisma* pada 1981 berjudul “Swidden Systems and their Potential Role in Agricultural Development: A Case-Study from Kalimantan” (Dove 1981).

4 Dalam rangka mengembangkan upaya identifikasi berbagai sistem pengelolaan hutan kerakyatan, sebagai bagian dari upaya mendukung advokasi kebijakan hutan dan kehutanan, para pegiat lingkungan bersepakat membentuk Konsorsium Pendukung Sistem Hutan Kerakyatan pada 1997.

Keberadaan masyarakat adat dan beragam sistem pengelolaan hutan yang dikembangkan telah tercatat dalam laporan para peneliti sejak kurun waktu yang cukup panjang. Pada masa kolonial, beberapa ahli kehutanan telah meneliti sistem pengelolaan hutan oleh masyarakat di beberapa tempat di kepulauan Nusantara. Salah satu sistem hutan kerakyatan di Kalimantan Barat, tembawang, pertama kali dilaporkan oleh ilmuwan Belanda pada 1848. Sementara itu, keberadaan kebun damar di Lampung dan kebun kemenyan di Sumatra Utara—keduanya merupakan kebun campur yang dikelola dengan meniru pola hutan alam, dilaporkan oleh ilmuwan Belanda pada sekitar 1850 (Brookfield, Potter, dan Byron 1995). Kebun damar yang dikelola dengan sistem wanatani juga ditemukan di kepulauan Maluku (Gonggrijp 1931 dalam Center for Agricultural Publishing and Documentation 1982).

Dari hasil penelitian para ilmuwan kolonial, diketahui bahwa beragam sistem pengelolaan hutan di beberapa wilayah itu memiliki kaitan dengan jaringan perdagangan hasil hutan internasional. Salah satu komoditas hutan Borneo yang memainkan peran penting pada masa kolonial, khususnya pada 1880-an, di antaranya *gutta percha* atau getah dari pohon nyatoh (*Palaquium sp.*) dan getah jelutung (*Dyera costulata*)—keduanya diekspor untuk memasok kebutuhan industrialisasi di Eropa dan Amerika Utara (Brookfield, Potter, dan Byron 1995). Artinya, sistem pengelolaan hutan yang dikembangkan masyarakat adat di Borneo bersifat dinamis. Beberapa tanaman jenis baru juga diadopsi masyarakat (melalui beragam cara dan dipengaruhi oleh beragam faktor). Seiring berjalan waktu, tanaman-tanaman semacam itu menjadi bagian dari sistem pengelolaan hutan oleh masyarakat adat. Salah satu contoh adalah tanaman karet (*Hevea brasiliensis*), yang diperkenalkan oleh para pengusaha Belanda dan pengusaha Eropa lainnya pada awal 1900-an (Brookfield, Potter, dan Byron 1995).<sup>5</sup>

### PENGUSAAN NEGARA TERHADAP HUTAN

Sistem tata guna dan penguasaan tanah oleh masyarakat adat berubah secara drastis akibat praktik kebijakan pemerintah yang terkait dengan penguasaan negara atas hutan, sejak masa kolonial dahulu. Penguasaan negara terhadap hutan berlangsung hingga saat ini melalui teritorialisasi

5 Tanaman karet berasal dari pedalaman Amazon. Tanaman ini mula-mula dibawa para peneliti Inggris ke Kebun Raya Kew di Inggris, lalu ke Singapura pada 1877 (Brookfield, Potter, dan Byron 1995).

penguasaan negara terhadap hutan. Teritorialisasi dipahami sebagai “proses yang dibuat oleh negara untuk mengontrol orang dan aktivitasnya dengan cara membuat garis di sekeliling ruang geografis, menghalangi orang-orang tertentu untuk masuk ke ruang tersebut, dan mengizinkan atau melarang aktivitas di dalam batas-batas dari ruang tersebut” (Vandergeest 1996: 159). Sementara itu, teritorialisasi penguasaan hutan merupakan cara di mana kekuasaan negara atas wilayah hutan berlaku dalam batas-batas wilayah hutan yang ditetapkan secara politis (oleh negara); kekuasaan negara atas wilayah hutan berlaku untuk mengendalikan orang-orang menggunakan sumberdaya di dalam batas-batas wilayah hutan tersebut (Vandergeest dan Peluso 1995).

Proses penguasaan negara terhadap hutan berlangsung melalui sedikitnya tiga tahapan teritorialisasi. Pertama-tama negara mengklaim semua tanah yang dianggap “bukan tanah milik siapa-siapa” sebagai milik negara. Pada tahap ini, negara bermaksud mendapatkan pendapatan dari ekstraksi sumberdaya alam. Tahap berikutnya adalah menetapkan batas-batas tanah yang dinyatakan sebagai milik negara untuk menekankan kontrol wilayah oleh negara terhadap hutan. Setelah batas-batas sebuah wilayah ditetapkan, wilayah itu akan menjadi tertutup dan negara melarang siapa pun untuk mengakses wilayah tersebut berikut sumberdaya hutan di dalamnya, kecuali jika negara mengizinkan atau memberikan konsesi (Vandergeest dan Peluso 1995). Tahap terakhir adalah negara meluncurkan program yang membagi-bagi hutan ke dalam berbagai macam fungsi berdasarkan kriteria ilmiah, seperti lereng, curah hujan, dan tipe tanah. Hasil utama program ini adalah zonasi terhadap sebuah wilayah untuk mengatur tipe-tipe aktivitas yang diizinkan pada setiap zona (Vandergeest 1996).

Tahapan awal teritorialisasi di kepulauan Nusantara terjadi ketika negara menetapkan wilayah-wilayah tertentu menjadi “kawasan hutan”. Wilayah-wilayah yang dinyatakan negara sebagai kawasan hutan itu disebut Peluso dan Vandergeest (2001) sebagai “hutan politik” (*political forest*). Mengapa disebut sebagai “hutan politik”? *Pertama*, penetapan wilayah-wilayah tersebut sebagai kawasan hutan memiliki latar belakang politik (termasuk ekonomi politik). *Kedua*, penetapan tersebut berlangsung melalui proses politik tersendiri (dan bukan tidak mungkin melalui pertarungan politik tersendiri). *Ketiga*, dipengaruhi kepentingan politik dan ditetapkan melalui

proses politik, wilayah-wilayah yang telah ditetapkan sebagai kawasan hutan bisa jadi tidak ditutupi oleh hutan atau tanaman berkayu lainnya. Dengan kata lain, sebuah lahan yang ditutupi alang-alang, lahan pertanian, ladang, atau kampung dapat ditetapkan sebagai bagian dari kawasan hutan.



Pada masa kolonial, Jawatan Kehutanan Belanda (*Dienst van het Boschwezen*) menetapkan hutan politik melalui undang-undang kehutanan kolonial dengan menentukan batas antara lahan pertanian dan hutan, serta menyatakan bahwa semua wilayah yang belum diklaim oleh siapa pun dan wilayah hutan sebagai domain negara (Peluso 1992; Peluso dan Vandergeest 2001).<sup>6</sup> Institusionalisasi hutan politik selama era kolonial memberikan kontribusi terhadap perumusan sistem penguasaan hutan dan tata kelola hutan di Indonesia masa kini. Warisan dari konsep hutan politik masih tercermin dalam akses atas sumberdaya hutan, kontrol, dan eksklusi melalui reproduksi otoritas secara aktif yang terjadi pada beragam komunitas (Elmhirst 2010). Otoritas tersebut berlangsung terus-menerus, didukung oleh berbagai kekuatan, serta berhasil menetapkan teknik dan bentuk akses sumberdaya

6 Pendekatan serupa juga diadopsi oleh pemerintah kolonial Inggris di India (lihat Agrawal 2001; Guha 1990; Sivaramakrishnan 1999) dan Burma (lihat Bryant 1997).

melalui produksi kategorisasi wilayah geografis tertentu, termasuk dataran tinggi dan pulau-pulau terpencil, sebagai wilayah kosong, terasing, mundur, atau tidak beradab sehingga membenarkan pendapat bahwa kontrol teritorial dan manajerial atas wilayah-wilayah tersebut harus berada di tangan negara (Li 2000, 2001; Moore 2005; Ribot dan Peluso 2003; Sikor dan Lund 2009).

Pemerintah Indonesia pascakolonial, khususnya rezim Soeharto pada masa Orde Baru, mengadopsi konsep hutan politik dan mengawinkannya dengan konsep kehutanan berskala industri sebagai salah satu alat utama untuk mengendalikan tanah dan sumberdaya hutan. Secara khusus, pendekatan ini diterapkan dalam rangka lebih mendorong proses ekstraksi kayu. Untuk mengamankan proses ini, rezim Soeharto mengesahkan Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, yang melanjutkan klaim pemerintah kolonial bahwa semua lahan hutan adalah milik negara dan harus dikelola dengan sistem yang dikontrol pemerintah.

Menyusul penetapan UU Nomor 5 Tahun 1967, kebijakan tata guna tanah hutan disebut sebagai Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) atau tata guna hutan oleh konsensus, yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan Hutan dan diformalkan dalam serangkaian Peraturan Menteri Pertanian pada 1980 dan 1981. Berdasarkan TGHK pada 1970, hutan permanen dikategorikan menjadi: (1) hutan produksi, yang ditujukan untuk ekstraksi pendukung ekspor kayu dan kemudian hutan tanaman industri (64,3 juta hektare), (2) hutan lindung (30,7 juta hektare), (3) wilayah konservasi dan hutan cagar alam (18,8 juta hektare), (4) hutan produksi yang dapat diubah peruntukannya (26,6 juta hektare). Ketika itu, batas akhir pemenuhan TGHK direncanakan pada 1985. Dengan dukungan proyek-proyek yang disponsori World Bank, Menteri Kehutanan melakukan demarkasi tanah hutan berdasarkan kebijakan TGHK.

Kebijakan TGHK dan turunannya merupakan bagian dari upaya negara mengembangkan teritorialisasi penguasaan terhadap hutan tahap lanjutan. Seperti disebutkan sebelumnya, tahap pertama dari teritorialisasi penguasaan negara terhadap hutan adalah penetapan kawasan hutan (hutan politik). Dalam menetapkan hutan politik, yakni menetapkan batas-batas kawasan hutan dan menentukan zonasi, serta menerapkan sistem pengelolaan hutan yang dikendalikan negara, negara melakukan alienasi masyarakat adat dan masyarakat setempat dari lahan hutan komunal mereka. Melalui proses ini,

rezim hutan politik mengembangkan sistem lisensi resmi untuk memberikan akses pengelolaan hutan kepada perusahaan penebangan swasta dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), serta perusahaan hutan tanaman di seluruh pulau utama di luar Jawa. Kerangka hutan politik dan kehutanan yang diadopsi rezim Orde Baru mengabaikan keberadaan sistem pengelolaan sumberdaya hutan berbasis masyarakat yang dikembangkan masyarakat adat dan masyarakat setempat di seluruh Indonesia. Kerangka tersebut juga membuat perempuan adat termarginalkan.<sup>7</sup>

UU Nomor 41 Tahun 1999, yang ditetapkan untuk menggantikan UU Nomor 5 Tahun 1967, tetap mengadopsi kerangka hutan politik dan teritorialisasi penguasaan negara terhadap hutan. UU Nomor 41 Tahun 1999 memang mencantumkan hutan adat, tetapi mengategorikannya sebagai bagian dari hutan negara. Pasal 5 dari undang-undang ini menyebutkan bahwa “hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat”. Ayat (3) pasal yang sama menyatakan bahwa “pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya”. Semua itu menunjukkan bahwa UU Nomor 41 Tahun 1999 tidak merujuk pada klaim yang dibuat masyarakat adat bahwa hutan adat sudah ada jauh sebelum negara modern bernama Indonesia diproklamasikan. UU Nomor 41 Tahun 1999 tidak mengakui hak-hak masyarakat adat atas hutan.

### **PERLAWANAN ATAS PENGUASAAN NEGARA TERHADAP HUTAN DAN PEMULIHAN KEWARGANEGARAAN MASYARAKAT ADAT**

Penguasaan negara terhadap hutan menjadi pembuka jalan bagi ekstraksi sumberdaya hutan berskala industri yang ditujukan untuk mendukung produksi dan konsumsi di tingkat global. Komodifikasi hutan dan kekayaan alam lainnya di tingkat global, yang bekerja di bawah sistem ekonomi pasar kapitalistis, mendorong berkembangnya kapitalisme kehutanan di Indonesia. Kerjasama erat antara penyelenggara negara dan pelaku pasar kayu, sejak masa kolonial hingga masa kini, dimungkinkan dari pengadaan tanah berhutan skala luas oleh badan pemerintah melalui pemberian konsesi kehutanan

7 Lihat Siscawati dan Mahaningtyas (2012) untuk kajian awal tentang proses marginalisasi perempuan adat melalui kerangka hutan politik. Kerangka dan proses serupa juga terjadi dalam sektor perkebunan, khususnya perkebunan kelapa sawit (Julia dan White 2012).

kepada perusahaan-perusahaan besar. Penguasaan negara terhadap hutan memungkinkan badan pemerintah, mulai Jawatan Kehutanan Belanda hingga Kementerian Kehutanan pada masa kini, untuk menyediakan tanah berhutan skala luas.

Berbagai bentuk ketidakadilan, termasuk ketidakadilan agraria, lingkungan, gender, dan sosial, yang menimpa masyarakat adat sebagai akibat dari penguasaan negara terhadap hutan mendorong munculnya beragam bentuk perlawanan yang kemudian berkembang menjadi gerakan-gerakan sosial. Polanyi (1957) menyebut gerakan ini sebagai “gerakan tandingan” (*countermovement*), sebagai upaya melindungi tanah, tenaga kerja, dan sumber-sumber kehidupan dari proses komodifikasi. Menurut Polanyi (1957), gerakan-gerakan tandingan terbentuk karena masyarakat mengenali risiko kehancuran dan menyusun langkah-langkah perlindungan untuk membangun kembali kehidupannya. Gerakan-gerakan tandingan di Eropa dan Amerika pada abad ke-19 yang diamati Polanyi (1957) memiliki komponen multikelas dan di dalamnya terdapat peran para kritikus. Polanyi juga mengamati gerakan-gerakan yang merupakan koalisi strategis di antara berbagai aktor, termasuk di dalamnya warga yang kritis, para ahli yang memiliki kepedulian, dan anggota partai-partai politik berhaluan kiri (Polanyi 1957). Polanyi tidak melakukan kajian tentang bagaimana dan kapan gerakan-gerakan tandingan mulai terbentuk (Hart 2002).

Beragam bentuk perlawanan atas penguasaan negara terhadap hutan yang dilakukan oleh masyarakat adat di berbagai wilayah di kepulauan Nusantara bukan fenomena baru. Para pendukung gerakan lingkungan di Indonesia pada akhir 1980-an mulai berinteraksi dengan masyarakat adat dan melahirkan berbagai aksi yang merupakan gerakan tandingan atas penguasaan negara terhadap tanah dan komodifikasi sumberdaya hutan yang menyertainya.

Pemetaan partisipatif, yang mulai dikembangkan pada awal 1990-an sebagai perlawanan terhadap “penghapusan” masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya dalam peta modern yang dibuat atau disponsori negara, sekaligus perlawanan terhadap penyingkiran masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya dari wilayah hidup mereka, merupakan salah satu bentuk gerakan tandingan (Pramono 2014). Namun, pemetaan partisipatif bukan tidak memiliki masalah. Menurut Pramono (2014), pembuatan peta

modern dalam pemetaan partisipatif mengharuskan kelompok-kelompok atau lembaga-lembaga yang terlibat dalam gerakan ini untuk tunduk pada nilai-nilai, teknologi, dan praktik-praktik kartografi. Akibat yang terjadi adalah tersingkirnya kelompok-kelompok tertentu dan pengetahuan keruangan mereka, termasuk di dalamnya kaum perempuan dan kelompok terpinggirkan, yang mempunyai akses sangat terbatas dalam pengambilan keputusan dalam komunitas.

Perlawanan masyarakat adat atas penguasaan negara menguat sejak dibentuknya Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) pada kongres pertama masyarakat adat pada Maret 1999. Sejak itu, AMAN memulai perjuangan terbuka untuk mewujudkan pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat. Perjuangan AMAN adalah perjuangan mewujudkan keadilan sosial. AMAN juga mengukung perjuangan hak kewarganegaraan masyarakat adat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Rachman 2012, 2013). Kombinasi perjuangan keadilan sosial dan kewarganegaraan itu terkait erat dengan penguasaan negara yang dilakukan melalui penyangkalan eksistensi masyarakat adat dan perampasan hak-hak atas tanah, kekayaan alam, dan wilayah kelola sekaligus ruang hidup masyarakat adat (Rachman 2014).

Dalam rangka mewujudkan pengakuan dan perlindungan atas hak-hak masyarakat adat di Indonesia, AMAN melaksanakan rangkaian kegiatan advokasi kebijakan. Misalnya, AMAN menyiapkan Rancangan Undang-Undang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat (RUU PPMA), yang secara resmi dokumennya telah diserahkan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Marzuki Alie pada saat Kongres Nasional AMAN IV di Tobelo, Kabupaten Halmahera Utara, Maluku Utara, Mei 2012. Sejak itu, AMAN terus memantau secara intensif proses pembahasan RUU PPMA di parlemen serta melakukan rangkaian kegiatan advokasi untuk menggali dukungan politik dari berbagai pihak. Pada 11 April 2013, Rapat Paripurna DPR yang dipimpin Wakil Ketua DPR Pramono Anung menyetujui ditetapkannya Rancangan Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat menjadi RUU Usul Inisiatif DPR.

Menyadari sepenuhnya bahwa UU Nomor 41 Tahun 1999 menjadi rujukan yang telah melegalkan klaim atas tanah dan wilayah adat sebagai kawasan hutan negara, AMAN mengajukan permohonan peninjauan kembali

atas undang-undang tersebut. Pada 19 Maret 2012, permohonan tersebut diserahkan oleh AMAN bersama dengan dua masyarakat adat anggotanya, yaitu masyarakat adat Kasepuhan Cisitu dari Banten dan masyarakat adat Kenegerian Kuntu dari Riau. Tetapi, keterlibatan perempuan adat dalam proses pengajuan permohonan peninjauan kembali atas UU Nomor 41 Tahun 1999 kepada Mahkamah Konstitusi (MK) tersebut sangat terbatas. Seluruh saksi yang dihadirkan penasihat hukum AMAN untuk mewakili beberapa masyarakat adat anggota AMAN dalam proses persidangan di MK adalah saksi laki-laki yang merupakan pemimpin di komunitas. Intisari kesaksian mereka, sebagaimana tercantum dalam naskah putusan MK atas perkara Nomor 35/PUU-X/2012, menunjukkan tidak terdapatnya penuturan tentang beragam ketidakadilan yang dihadapi perempuan adat dan kelompok marginal lainnya di komunitas masing-masing akibat penguasaan wilayah dan tanah adat melalui UU Nomor 41 Tahun 1999.

### **MAKNA PUTUSAN MK ATAS PERKARA NOMOR 35/PUU-X/2012 DAN LIMITASINYA**

Pada 16 Mei 2013, melalui putusan atas perkara Nomor 35/PUU-X/2012 (selanjutnya disebut Putusan MK 35), MK menetapkan bahwa hutan adat tidak lagi diklasifikasikan sebagai hutan negara. Putusan MK tersebut menyebutkan bahwa hutan adat bukan lagi bagian dari hutan negara, melainkan bagian dari hutan hak (Pasal 5 ayat (1)). Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat (Pasal 1 angka 6). Hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya (Pasal 5 ayat (3)).

Putusan MK 35 menandai babak baru pengakuan negara terhadap masyarakat hukum adat di Indonesia. Putusan MK tersebut mengakui masyarakat adat sebagai “penyandang hak” (*rights bearer*) dan subjek hukum atas wilayah adatnya. Putusan tersebut memberikan pengakuan hukum bagi hutan adat yang sebelumnya diklaim penguasaannya oleh negara dan dialokasikan untuk beragam peruntukan, baik untuk kepentingan produksi berskala industri maupun kepentingan konservasi yang menempatkan pelestarian lingkungan di atas keadilan sosial. Lebih jauh, putusan MK tersebut perlu dimaknai sebagai pemulihan kewarganegaraan masyarakat adat (Rachman 2014). Putusan MK tersebut harus dijadikan rujukan bagi

perubahan mendasar dalam pengelolaan kekayaan alam dan sumber-sumber agraria lainnya di Indonesia.

Namun, Putusan MK 35 memiliki celah yang dapat digunakan pihak-pihak yang ingin mempertahankan penguasaan negara terhadap hutan adat. Celah tersebut bersumber dari ditolaknya permohonan peninjauan kembali atas prosedur pengakuan wilayah adat (yang di dalamnya termasuk “hutan adat”) sebagaimana tercantum pada UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 67 ayat (2) dan (3). Roewiastoeti (2014) berpendapat bahwa “penolakan tersebut secara tidak langsung mementahkan kembali ‘kemenangan’ AMAN karena kembalinya kekuasaan atas ‘hutan adat’ kepada persekutuan-hukum adat<sup>8</sup> yang empunya tersebut tidak akan terjadi begitu saja, tanpa syarat, melainkan masih harus melalui jalan panjang yang tidak lepas dari kekuasaan pengurus negara selaku pelaksana undang-undang”.

Terlepas dari penolakan atas peninjauan kembali atas prosedur pengakuan wilayah adat (hutan adat), peluang politik yang dihasilkan pasca-Putusan MK 35 juga memiliki beberapa limitasi. Savitri (2014) mengeksplorasi tiga limit utama yang menghadang peluang politik pasca-Putusan MK 35. Limit *pertama* adalah “limit yang dilahirkan dari keharusan masyarakat adat untuk mengukuhkan keberadaannya sebagai subjek hukum melalui peraturan daerah”. Savitri (2014) berpendapat bahwa posisi masyarakat adat sebagai subjek hukum dapat “dipelintir” sedemikian rupa oleh lika-liku kepengaturan negara neoliberal sehingga menjadi kekuatan yang justru mengeksklusi kelompok rakyat lainnya, baik melalui mekanisme privatisasi maupun pengalihan tanggung jawab negara menjadi tanggung jawab komunitas atau korporasi. Limit *kedua* adalah kecenderungan pendekatan komunalisasi yang diusulkan para pengusung Putusan MK 35 (yang disebut Savitri sebagai “wali masyarakat”<sup>9</sup>) terhadap kepengaturan yang diinginkan masyarakat ke arah individualisasi tanah. Limit *ketiga*, dan bukan terakhir, berkaitan dengan proyek politik pendidikan yang sedang dijalankan oleh korporasi pemegang konsesi agraria (terutama perkebunan besar) di desa-desa yang berada di dalam wilayah konsesi mereka. Menurut Savitri (2014), proyek politik pendidikan oleh pihak korporasi berpotensi mendorong terciptanya mental buruh di kalangan generasi muda dan dapat berkembang menjadi

8 Roewiastoeti (2014) menggunakan istilah “persekutuan-hukum adat” untuk merujuk masyarakat adat.

9 Dalam menggunakan dan mempekerjakan istilah ini, Savitri (2014) merujuk pada pemikiran Li (2007).

alat yang sangat efektif untuk menggerus ikatan orang dengan tanahnya. Proyek politik tersebut cepat atau lambat akan berlangsung di wilayah-wilayah adat dan mendorong percepatan apropriasi tanah rakyat untuk kapital secara masif.

Selain limitasi tersebut, tantangan terbesar pasca-Putusan MK 35 adalah mewujudkan ralat kebijakan pengelolaan sumberdaya alam secara mendasar dan menyeluruh. Tantangan tersebut juga diwarnai oleh kompleksitas dinamika perebutan sumberdaya alam di beragam tingkatan, mulai dari tingkat nasional, provinsi, kabupaten, hingga komunitas (Arizona 2014; Zakaria 2014). Sementara itu, pengaruh ekspansi kapital yang terus-menerus mendorong proses inkorporasi rakyat dan tanah-wilayah Indonesia ke dalam ekonomi pasar global merupakan ancaman tersendiri dalam mewujudkan ralat kebijakan pengelolaan sumberdaya alam secara mendasar dan menyeluruh.

### **MASA DEPAN DINAMIKA PEREBUTAN PENGUSAHAAN HUTAN PASCA-PUTUSAN MK 35**

Putusan MK 35 direspons secara berbeda oleh beragam aktor. Berbagai komunitas adat anggota AMAN di berbagai wilayah merespons dengan beragam bentuk tindakan, salah satunya berupa pemasangan plang bertuliskan “berdasarkan Putusan MK atas Perkara No. 35/2012, hutan adat ini bukan lagi hutan negara”. Aksi ini dikenal sebagai “plangisasi”.<sup>10</sup> Namun, aksi ini memperoleh tanggapan kritis dari perempuan adat penggerak pemetaan partisipatif. Mereka khawatir, jika aksi ini dilakukan sepihak tanpa berkomunikasi dengan komunitas adat tetangga mereka mengenai batas-batas wilayah adat, aksi tersebut akan “memanggil luka lama”, yaitu konflik horizontal di antara komunitas adat (Siscawati 2014).

Para penggerak pemetaan partisipatif memobilisasi sumberdaya untuk mempercepat proses pemetaan partisipatif. Para pegiat dan pendukung gerakan masyarakat adat segera melakukan konsolidasi untuk merumuskan langkah-langkah strategis untuk menindaklanjuti Putusan MK 35. Langkah ini juga memiliki problematika dan tantangan tersendiri seperti dipaparkan

10 Aksi plangisasi sebagai sebuah taktik baru dalam gerakan masyarakat adat di Indonesia menarik untuk dikaji secara mendalam. Siapa saja yang terlibat dalam proses plangisasi? Apa tindak lanjut dari plangisasi dalam kaitan dengan negosiasi antara masyarakat adat dengan negara dan pihak-pihak lain yang memperoleh lisensi dari negara untuk mengembangkan konsesi-konsesi agraria di wilayah mereka? Apa implikasi plangisasi terhadap relasi sosial di tingkat komunitas? Di mana posisi perempuan dalam rangkaian aksi plangisasi beserta tindak lanjutnya?

Pramono (2014). Pemetaan partisipatif juga memperoleh tanggapan kritis dari perempuan adat. Salah satu tokoh perempuan adat menyampaikan dengan kritis bahwa “pemetaan partisipatif yang selama ini berlangsung di banyak wilayah merupakan upaya untuk memetakan ‘kulit luar’ dari wilayah adat”.<sup>11</sup> Dalam percakapan tersendiri dengan penulis, beberapa perempuan adat menyampaikan bahwa proses pemetaan partisipatif tidak hanya upaya memetakan batas luar wilayah adat. Mereka menempatkan proses pemetaan partisipatif sebagai kendaraan untuk membangun kembali proses negosiasi tentang tata kelola dan tata guna tanah dan kekayaan alam di dalam wilayah adat, termasuk di dalamnya proses negosiasi internal di tingkat komunitas yang seharusnya melibatkan para perempuan dari berbagai latar belakang sosial.<sup>12</sup>

Di pihak lain, Menteri Kehutanan dan para pejabat tinggi di Kementerian Kehutanan merespons dengan pernyataan yang bunyinya hampir seragam, yakni “pelepasan hutan adat dari kawasan hutan negara hanya dapat dilakukan oleh Kementerian Kehutanan apabila ada persetujuan dari pemerintah daerah”. Pernyataan tersebut diformalkan melalui Surat Edaran Menteri Kehutanan Nomor SE.1/Menhut-II/2013 yang dikeluarkan pada 16 Juli 2013. Surat edaran ini memiliki beberapa kekeliruan. Roewiastoeti (2014) berpandangan bahwa Menteri Kehutanan melalui surat edaran tersebut tidak memiliki kewenangan untuk menghapus kata-kata dalam undang-undang karena kewenangan tersebut hanya dipunyai oleh legislator. Kementerian lain dan lembaga negara terkait memberikan tanggapan yang berbeda-beda (Rachman 2014).

Respons terbaru dari pihak Kementerian Kehutanan yang masih berisikan semangat mempertahankan penguasaan negara terhadap hutan adalah Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.62/Menhut-II/2013 tentang pengukuhan kawasan hutan yang diterbitkan untuk menanggapi Putusan MK 35 tentang hutan adat. Peraturan ini mengharuskan masyarakat untuk memberikan bukti resmi (tertulis) soal klaim atas tanah. Bagi masyarakat adat yang sebagian besar hidup dalam budaya lisan dan bergantung pada sistem pertanian gilir balik dan beragam sistem pengelolaan hutan, peraturan

11 Pendapat ini disampaikan dalam pertemuan pada 14 Desember 2013 yang membahas temuan sementara kajian tentang pemetaan partisipatif yang dilakukan tim Sajogyo Institute.

12 Percakapan dilakukan melalui beberapa kesempatan, termasuk dalam diskusi di acara Rapat Kerja Nasional Perempuan Adat pada 9 September 2013 dan pertemuan Dewan AMAN pada 14 Desember 2013.

tersebut mempersulit masyarakat adat untuk mendapatkan hak konstitusional atas wilayah mereka. Peraturan tersebut bertentangan dengan semangat yang ada dalam Putusan MK 35 (Arizona 2014; Pramono 2014).

Di tingkat daerah, Putusan MK 35 memiliki makna tersendiri dan beragam respons yang berkembang juga memiliki arah pergerakan tersendiri. Putusan MK 35 membuka ruang bagi masyarakat adat di berbagai wilayah untuk kembali menguasai tanah-tanah adat dan/atau wilayah-wilayah adat, termasuk hutan adat. Namun, masih terdapat beragam tantangan di tingkat daerah, terutama berkaitan dengan pengakuan keberadaan masyarakat adat. Dalam kajian tentang masa depan perebutan sumberdaya alam pasca-Putusan MK 35 dengan kasus Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur, Zakaria (2013) membahas tiga kemungkinan teoretis bentuk masyarakat (hukum) adat yang dianggap mampu memenuhi kriteria-kriteria yang tercantum dalam Putusan MK 35. Bentuk *pertama* adalah masyarakat hukum adat yang keberadaannya berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 12 Tahun 2006 tentang Pengukuhan dan Pembinaan Masyarakat Hukum Adat dalam Wilayah Kabupaten Kutai Barat. Bentuk *kedua* adalah keberadaan masyarakat (hukum) adat berdasarkan peraturan daerah yang berkaitan dengan (pemerintahan) kampung. Bentuk *ketiga* adalah komunitas-komunitas masyarakat adat yang keberadaannya berdasarkan pertumbuhan masyarakat adat itu sendiri, tanpa harus terkait dengan keberadaan kebijakan-kebijakan daerah yang telah disebut terdahulu. Zakaria (2013) menunjukkan bahwa berbagai kemungkinan bentuk masyarakat adat yang dianggap mampu memenuhi kriteria-kriteria yang tercantum dalam Putusan MK 35 memiliki implikasi sosial, budaya, ekonomi, dan politik tersendiri di tingkat daerah.

Berbagai peluang hukum lain mulai terbuka bagi pengakuan hak-hak masyarakat adat pada level nasional. UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyediakan kemungkinan dilakukannya pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak masyarakat adat secara terintegrasi. Hal itu sangat dimungkinkan bila peraturan pemerintah mengenai desa adat mengatur secara lebih jelas pihak-pihak mana saja yang akan terlibat dalam proses penetapan desa adat. Arizona (2014) berpendapat bahwa UU Nomor 6 Tahun 2014 bisa menjadi saluran hukum ketika Putusan MK 35 dimandulkan sedemikian rupa oleh Kementerian Kehutanan. Namun, belum ada peraturan operasional yang memastikan bahwa proses pemetaan wilayah adat juga

melibatkan instansi kehutanan, pertanahan, dan instansi lain yang berkaitan dengan pengadministrasian hak masyarakat adat. Operasionalisasi skenario desa adat di tingkat daerah juga memiliki beragam tantangan. Dalam kajiannya, Arizona (2014) menyampaikan bahwa penerapan skenario desa adat di Kabupaten Malinau bukan perkara mudah karena “belum jelasnya unit sosial dari masyarakat adat di daerah ini bila merujuk pada Peraturan Daerah Kabupaten Malinau Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat”.

Peluang hukum lainnya adalah Rancangan Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat (RUU PPHMA). Arizona (2014) memiliki pandangan kritis terhadap RUU PPHMA versi terkini. Arizona (2014) berpendapat bahwa skenario dalam RUU PPHMA hampir mirip dengan tahapan dalam pengakuan masyarakat adat dalam Perda Kabupaten Malinau Nomor 10 Tahun 2012, yakni tahapannya dimulai dengan identifikasi oleh masyarakat adat. Bedanya, jika identifikasi masyarakat adat dalam Perda Kabupaten Malinau Nomor 10 Tahun 2012 dapat dibantu oleh lembaga swadaya masyarakat (LSM), kegiatan serupa dalam RUU PPHMA dapat dilakukan oleh pemerintah daerah, selain juga oleh masyarakat.

Para pegiat studi agraria dan gerakan sosial terus memikirkan beberapa pertanyaan kritis seputar implikasi sosial-politik pasca-Putusan MK 35 di tingkat nasional, daerah, dan komunitas. Langkah-langkah apa yang akan diambil pemerintah pusat dan DPR untuk melanjutkan Putusan MK 35? Bagaimana mengadministrasikan hak-hak agraria yang melekat pada masyarakat adat, termasuk hak-hak atas wilayah adat? Apa pengaruh Putusan MK 35 bagi dinamika perebutan penguasaan sumberdaya alam di tingkat daerah? Apa implikasi Putusan MK 35 terhadap potensi apropriasi tanah rakyat untuk kapital secara masif, legal, dan voluntaristik yang dapat ditimbulkannya? Bagaimana semangat pengakuan hak-hak masyarakat adat, pemulihan kewarganegaraan masyarakat adat, dan detersitorialisasi negara yang tercermin dari Putusan MK 35 diterjemahkan oleh komunitas adat yang mulai dikepung oleh sergapan aliran kapital yang mendukung ekstraksi sumberdaya alam, perkebunan besar berskala industri, dan integrasi rakyat ke dalam perkebunan berbagai komoditas global? Bagaimana posisi perempuan adat dan kelompok marginal lainnya dalam seluruh rangkaian

perjuangan masyarakat adat merebut kembali wilayah adat mereka pasca-Putusan MK 35? Bagaimana masyarakat adat menata proses pengambilan keputusan, termasuk tentang tata kuasa dan tata kelola wilayah adat, pasca-Putusan MK 35? Apa pengaruh Putusan MK 35 bagi perempuan adat dan kelompok marginal lainnya di dalam komunitas adat?

### ISI JURNAL WACANA

Tulisan *pertama* Jurnal WACANA edisi ini merupakan pengantar oleh penyunting. Tulisan *kedua* adalah kajian Noer Fauzi Rachman perihal makna penegasan norma konstitusional dalam Putusan MK 35, terutama berkenaan dengan perjuangan masyarakat adat dalam melawan ketidakadilan agraria berkepanjangan dan upaya memulihkan kewarganegaraan masyarakat adat yang dilansir oleh AMAN. Tulisan ini juga membahas berbagai tanggapan awal dari berbagai pihak, termasuk Presiden Republik Indonesia, Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Kehutanan, sekaligus AMAN beserta pendukungnya. Tulisan *ketiga* adalah kajian Maria Rita Roewiastoeti terhadap substansi dasar Putusan MK 35. Secara khusus, tulisan ini mengupas perubahan status hukum dari “hutan adat” pasca-Putusan MK 35 dan pengakuan atas keberadaan masyarakat adat.

Tulisan *keempat* merupakan kajian Laksmi A. Savitri, yakni kajian kritis tentang limitasi peluang politik yang tercipta oleh Putusan MK 35 dan potensi apropriasi tanah rakyat untuk kapital secara masif, legal, dan voluntaristik yang dapat ditimbulkannya. Secara khusus, tulisan ini mengkritik limitasi dan tantangan perjuangan politik rekognisi dan redistribusi yang diusung AMAN dan pendukungnya, yakni melalui gugatan kepada MK, dalam ranah kepengaturan negara neoliberal di mana pasar dan kapital memainkan peran lebih besar.

Tulisan *kelima* adalah kajian R. Yando Zakaria tentang dinamika perebutan sumberdaya alam di tingkat daerah pasca-Putusan MK 35. Tulisan ini menelusuri perumusan dan penggunaan kriteria-kriteria yang berkaitan dengan pengakuan atas keberadaan suatu masyarakat (hukum) adat dan kemungkinan-kemungkinan dinamika perebutan sumberdaya hutan yang muncul sebagai akibat dari perumusan dan penggunaan kriteria keberadaan masyarakat (hukum) adat pasca-Putusan MK 35 dalam konteks kebijakan daerah di Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur. Tulisan *keenam* adalah

kajian Yance Arizona tentang persoalan-persoalan hukum yang menghadang implementasi Putusan MK 35 di Kabupaten Malinau, Kalimantan Timur, yang telah memiliki Perda Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat.

Tulisan *ketujuh* adalah kajian kritis Mia Siscawati tentang representasi, visibilitas, dan keterlibatan perempuan adat dalam perjuangan masyarakat adat untuk merebut kembali wilayah adat. Secara khusus, tulisan ini mengeksplorasi arena-arena baru dalam pertarungan penguasaan hutan yang mulai terbentuk berkenaan dengan Putusan MK 35, dimensi gender yang melekat pada arena-arena baru itu, dan posisi perempuan adat, dengan menggunakan perspektif feminis.

Tulisan *kedelapan* adalah kajian kritis Albertus Hadi Pramono tentang pemetaan partisipatif. Tulisan ini menelusuri problematik dan limitasi pemetaan partisipatif yang dikembangkan sebagai upaya merebut kembali wilayah adat. Dengan menggunakan kajian tentang pengetahuan spasial orang Maap di Kalimantan Barat dan proses pemetaan partisipatif yang berlangsung di wilayah mereka, Pramono memaparkan limitasi pemetaan partisipatif, termasuk ketidakmampuan kartografi dalam menampilkan pengetahuan spasial masyarakat adat dan sistem penguasaan tanah mereka.

Jurnal WACANA edisi ini menampilkan resensi Darmanto atas buku Laksmi A. Savitri berjudul *Korporasi & Politik Perampasan Tanah* yang diterbitkan INSISTPress pada 2013. Karya tersebut merupakan kajian etnografis tentang megaprojek *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) yang beroperasi melalui perampasan tanah dan wilayah hidup orang Marind. []

### DAFTAR PUSTAKA

- Agrawal, A. 2001. "State Formation in Community Spaces? Decentralization of Control over Forests in the Kumaon Himalaya, India." *The Journal of Asian Studies* 60 (1): 9–40. DOI: 10.2307/2659503.
- Arizona, Y. 2014. "Dibutuhkan Pengakuan Hukum Terintegrasi: Kajian Hukum Penerapan Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 terhadap Peraturan Daerah

- Kabupaten Malinau Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Kabupaten Malinau." *Wacana* 33: 143–165.
- Brookfield, H., L. Potter, dan Y. Byron. 1995. *In Place of the Forest: Environmental and Socio-Economic Transformation in Borneo and the Eastern Malay Peninsula*. Tokyo dan New York: United Nations University Press.
- Bryant, R.L. 1997. *The Political Ecology of Forestry in Burma, 1824–1994*. London: C. Hurst & Co.
- Center for Agricultural Publishing and Documentation. 1982. *Indonesian Forestry Abstracts: Dutch Literature until About 1960*. Wageningen: Center for Agricultural Publishing and Documentation.
- Dove, M.R. 1981. "Swidden Systems and their Potential Role in Agricultural Development: A Case-Study from Kalimantan." *Prisma* 21: 81–100.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Smallholder Rubber and Swidden Agriculture in Borneo: A Sustainable Adaptation to the Ecology and Economy of the Tropical Forest." *Economic Botany* 47 (2): 136–147. DOI: 10.1007/BF02862016.
- Elmhirst, R. 2010. "Migrant Pathways to Resource Access in Lampung's Political Forest: Gender, Citizenship and Creative Conjuality." *Geoforum* 42: 173–183. DOI: 10.1016/j.geoforum.2010.12.004.
- Guha, R. 1990. *The Unquiet Woods: Ecological Change and Peasant Resistance in the Himalaya*. Berkeley: University of California.
- Hart, G. 2002. "Geography and Development: Development/s beyond Neoliberalism? Power, Culture, Political Economy." *Progress in Human Geography* 26 (6): 812–822. DOI: 10.1191/0309132502ph405pr.
- Julia dan B. White. 2012. "Gendered Experiences of Dispossession: Oil Palm Expansion in a Dayak Hibun Community in West Kalimantan." *Journal of Peasant Studies* 39 (3–4): 995–1016. DOI: 10.1080/03066150.2012.676544.
- Li, T.M. 2000. "Articulating Indigenous Identity in Indonesia: Resource Politics and the Tribal Slot." *Comparative Studies in Societies and History* 42 (1): 149–179. DOI: 10.1017/S0010417500002632.
- \_\_\_\_\_. 2001 "Masyarakat Adat, Difference, and the Limits of Recognition in Indonesia's Forest Zone." *Modern Asian Studies* 35 (3): 645–676. DOI: 10.1017/S0026749X01003067.
- \_\_\_\_\_. 2007. *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham: Duke University Press.

- \_\_\_\_\_. 2010. "Adat di Sulawesi Tengah: Penerapan Kontemporer." Dalam *Adat dalam Politik Indonesia*, disunting oleh J.S. Davidson, D. Henley, dan S. Moniaga, 367–405. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Moniaga, S. 2010. "Dari Bumiputera ke Masyarakat Adat: Sebuah Perjalanan Panjang dan Membingungkan." Dalam *Adat dalam Politik Indonesia*, disunting oleh J.S. Davidson, D. Henley, dan S. Moniaga, 301–322. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Moore, D.S. 2005. *Suffering for Territory: Race, Place, and Power in Zimbabwe*. Durham: Duke University Press.
- Peluso, N.L. 1992. *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. Berkeley dan Los Angeles: University of California Press.
- \_\_\_\_ dan P. Vandergeest. 2001. "Genealogies of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia, and Thailand." *The Journal of Asian Studies* 60 (3): 761–812. DOI: 10.2307/2700109.
- Polanyi, K. 1957. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Pramono, A.H. 2014. "Perlawanan atau Pendisiplinan? Sebuah Refleksi Kritis atas Pemetaan Wilayah Adat." *Wacana* 33: 207–242.
- Rachman, N.F. 2012. "Masyarakat Adat dan Perjuangan Tanah-Airnya." *Kompas* 11 Juni.
- \_\_\_\_\_. 2013. "Masyarakat Hukum Adat Adalah **Bukan** Penyandang Hak dan **Bukan** Subjek Hukum atas Wilayah Adatnya." Makalah dalam diskusi bertajuk "Jalan Terjal Reforma Agraria di Sektor Kehutanan" yang diselenggarakan Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan, Kementerian Kehutanan, 16 Agustus.
- \_\_\_\_\_. 2014. "Masyarakat Hukum Adat Adalah **Bukan** Penyandang Hak, **Bukan** Subjek Hukum, dan **Bukan** Pemilik Wilayah Adatnya." *Wacana* 33: 25–50.
- \_\_\_\_ dan M. Siscawati. 2014 (akan terbit). *Masyarakat Hukum Adat Adalah Penyandang Hak, Subjek Hukum, dan Pemilik Wilayah Adatnya: Memahami Secara Kontekstual Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atas Perkara Nomor 35/PUU-X/2012*. Yogyakarta: INSISTPress.
- Ribot, J.C. dan N.L. Peluso. 2003. "A Theory of Access." *Rural Sociology* 68 (2): 153–181. DOI: 10.1111/j.1549-0831.2003.tb00133.x.
- Roewiastoeti, M.R. 2014. "Dampak Sosial Politik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012." *Wacana* 33: 51–61.

- Sangaji, A. 2010. "Kritik terhadap Gerakan Masyarakat Adat di Indonesia." Dalam *Adat dalam Politik Indonesia*, disunting oleh J.S. Davidson, D. Henley, dan S. Moniaga, 347–366. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Savitri, L.A. 2014. "Rentang Batas dari Rekognisi Hutan Adat dalam Kepengaturan Neoliberal." *Wacana* 33: 63–102.
- Sikor, T. dan C. Lund. 2009. "Access and Property: A Question of Power and Authority." *Development and Change* 40 (1): 1–22. DOI: 10.1111/j.1467-7660.2009.01503.x.
- Siscawati, M. 2012. "Social Movements and Scientific Forestry: Examining Community Forestry Movement in Indonesia." Disertasi Ph.D. University of Washington.
- \_\_\_\_\_. 2014. "Pertarungan Penguasaan Hutan dan Perjuangan Perempuan Adat." *Wacana* 33: 167–206.
- \_\_\_\_\_ dan A. Mahaningtyas. 2012. "Gender Justice: Forest Tenure and Forest Governance in Indonesia." Dalam *The Challenges of Securing Women's Tenure and Leadership for Forest Management: The Asian Experience*, disunting oleh M. Buchy et al. Washington, D.C.: Rights and Resources Initiative.
- Sivaramakrishnan, K. 1999. *Modern Forests: Statemaking and Environmental Change in Colonial Eastern India*. Stanford: Stanford University Press.
- Vandergeest, P. 1996. "Mapping Nature: Territorialization of Forest Rights in Thailand." *Society & Natural Resources* 9 (2): 159–175. DOI: 10.1080/08941929609380962.
- \_\_\_\_\_ dan N.L. Peluso. 1995. "Territorialization and State Power in Thailand." *Theory and Society* 24 (3): 385–426. DOI: 10.1007/BF00993352.
- Zakaria, R.Y. 2013. "Masa Depan Dinamika Perebutan SDA Pasca-Keputusan Mahkamah Konstitusi tentang Hutan Adat dalam Perspektif Kebijakan tentang Masyarakat Hukum Adat/Masyarakat Adat c.q. 'Desa atau Disebut dengan Nama Lain': Studi Kasus Kutai Barat." Bahan presentasi dalam *focus group discussion* "Keputusan MK 35 Tahun 2012 dan Implikasinya dalam Pengelolaan Kehutanan di Provinsi Kalimantan Timur", Balikpapan, 8 Juli.
- \_\_\_\_\_. 2014. "Kriteria Masyarakat (Hukum) Adat dan Potensi Implikasinya terhadap Perebutan Sumberdaya Hutan Pasca-Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012: Studi Kasus Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur." *Wacana* 33: 103–141.



# MASYARAKAT HUKUM ADAT ADALAH BUKAN PENYANDANG HAK, BUKAN SUBJEK HUKUM, DAN BUKAN PEMILIK WILAYAH ADATNYA

---

**Noer Fauzi Rachman**

Direktur Sajogyo Institute, Bogor

[noer\\_fauzi@yahoo.com](mailto:noer_fauzi@yahoo.com)

**ABSTRACT** | *The Constitutional Court of Indonesia is a high court with main authority to rule on whether or not the acts of parliament or its articles are in conformity with the Constitution of Indonesia, The 1945 Constitution. The Ruling of Constitutional Court No. 35/PUU-X/2012 ratified the arbitrariness in Law No. 41 of 1999 on Forestry practiced by the institutions under Ministry of Forest which classified customary forests as “State Forest Areas”. As the “constitutional guardian” of the Republic of Indonesia, the Constitutional Court has affirmed the highest constitutional norms, namely the recognition of the status of Indigenous Peoples (IPs) as subjects with rights and the grant jurisdiction for local government over their customary lands. This article seeks the correction for constitutional error in classifying customary forest as “State Forest Areas” in the context of the national agricultural policy, and examines the initial response of the government and social movements over the errata.*

## KAJIAN

“(...) jika dikaitkan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi tugas negara bagaimana pengusahaan sumberdaya alam yakni bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (secara adil dan merata). Hal itu tidak dapat dicapai dengan menegakkan hukum semata karena ternyata hukum yang berkenaan dengan sumberdaya alam mengandung cacat yang, jika ditegakkan, justru akan menimbulkan ketidakadilan sosial. Penegakan hukum sumberdaya alam yang tidak adil akan mengancam eksistensi masyarakat hukum adat yang sangat rentan pengusuran oleh mereka yang mengatasnamakan atau izin dari negara.”

— Ahmad Sodiki (2012) —

## PENGANTAR

**S**ejak 16 Mei 2013, hutan adat bukan lagi bagian dari hutan negara yang berada di bawah penguasaan Kementerian Kehutanan; hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan demikian dalam perkara Nomor 35/PUU-X/2012<sup>1</sup> (selanjutnya disebut Putusan MK 35) berkenaan dengan gugatan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) bersama dua anggotanya, yakni kesatuan masyarakat hukum adat Kenegerian Kuntu dan kesatuan masyarakat hukum adat Kasepuhan Cisitu. Mereka memohon MK menguji konstiusionalitas Pasal 1 angka 6 dan beberapa pasal lainnya dalam Undang-Undang (UU) Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Naskah ini bermaksud mengapresiasi Putusan MK 35. Bagian awal naskah ini akan mengurai terlebih dahulu secara ringkas isi Putusan MK 35, lalu akan disajikan makna penegasan norma konstiusional dalam putusan itu, terutama berkenaan dengan perjuangan agraria yang dilansir oleh AMAN. Selanjutnya akan disajikan tanggapan awal dari berbagai pihak, di antaranya Presiden Republik Indonesia, Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Kehutanan, dan AMAN sendiri beserta para pendukungnya

1 Nomor “35/PUU-X/2012” adalah nomor pendaftaran perkara: angka “35” adalah nomor urut perkara, “PUU” singkatan dari Pengujian Undang-Undang, angka “X” menandai tahun kesepuluh Mahkamah Konstitusi, dan “2012” menunjukkan tahun ketika perkara didaftarkan.

mengenai Putusan MK 35. Di bagian penutup, penulis akan menyajikan catatan refleksi.

### RINGKASAN ISI PUTUSAN MK 35

Putusan MK 35 telah meralat kekeliruan praktik kelembagaan Kementerian Kehutanan dengan menegaskan norma konstitusional tertinggi, yakni pengakuan status masyarakat hukum adat sebagai penyanggah hak, subjek hukum, dan pemilik wilayah adatnya. Sebagai penjaga norma konstitusi (*constitutional guardian*) dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, MK menegaskan bahwa selama ini UU Nomor 41 Tahun 1999 salah secara konstitusional karena memasukkan hutan adat dalam kategori hutan negara. Kategorisasi itu, yang telah dipekerjakan sedemikian rupa lama melalui praktik-praktik kelembagaan pemerintah, bertentangan dengan UUD 1945 yang berlaku, termasuk Pasal 18B 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.” Menurut MK (2013: 168):

“Dalam ketentuan konstitusional tersebut, terdapat satu hal penting dan fundamental dalam lalu-lintas hubungan hukum. Hal penting dan fundamental tersebut adalah masyarakat hukum adat tersebut secara konstitusional diakui dan dihormati sebagai ‘*penyanggah hak*’ yang dengan demikian tentunya dapat pula dibebani kewajiban. Dengan demikian masyarakat hukum adat adalah subjek hukum. Sebagai subjek hukum di dalam suatu masyarakat yang telah menegara maka masyarakat hukum adat haruslah mendapat perhatian sebagaimana subjek hukum yang lain ketika hukum hendak mengatur, terutama mengatur dalam rangka pengalokasian sumber-sumber kehidupan.”

Beberapa istilah kunci dalam kalimat di atas perlu penjelasan lebih lanjut. Sebagaimana diterangkan Wignjosoebroto (2012), istilah “masyarakat hukum adat” sebaiknya dipahami dalam padanan bahasa Belanda “*rechtsgemeenschap*” yang dasar pembentukannya adalah “masyarakat hukum” dan “adat”, bukan “masyarakat” dan “hukum adat”. Istilah “masyarakat hukum” dipadankan pula dengan istilah “persekutuan hukum” (seperti dipakai Mohammad Yamin). Istilah “masyarakat hukum” juga diberi kata “kesatuan” di depannya, hingga menjadi “kesatuan masyarakat hukum” (seperti tertera dalam ketentuan umum UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 huruf i). Masyarakat hukum adalah suatu subjek hukum tersendiri, yang dibedakan dengan subjek hukum lainnya, seperti individu,

pemerintah, perusahaan, koperasi, yayasan, atau perkumpulan. Istilah “penyandang hak” yang ditabalkan pada masyarakat hukum dipakai dalam Putusan MK 35 dengan maksud bahwa masyarakat adat memiliki konstitusi yang sudah ada dalam dirinya sendiri sebagai pihak yang berhak (*entitled*); dan hak itu bukanlah sesuatu yang diterima sebagai pemberian, melainkan sebagai bawaan. Dalam konteks kebijakan agraria kehutanan, hal ini memiliki implikasi penting untuk membedakan antara izin pemanfaatan atas suatu bidang hutan negara yang merupakan pemberian dari pemerintah (dalam hal ini Menteri Kehutanan), misalnya dalam bentuk hutan kemasyarakatan, hutan desa, atau hutan tanaman rakyat, dengan hutan adat yang dimaksud oleh Putusan MK 35 sebagai pengakuan negara atas hak yang telah dimiliki masyarakat hukum adat. Istilah “penyandang hak” itu semaksud dengan istilah “pemangku hak”, “pemilik hak”, atau “pengampu hak”, walau tentu saja perlu diperhatikan perbedaan arti konotatif dari masing-masing istilah. Istilah serupa dalam bahasa Inggris adalah “*rights bearer*”, “*rights bearing subject*”, atau “*rights holder*”.

Putusan MK atas permohonan peninjauan kembali (*judicial review*) UU Nomor 41 Tahun 1999 itu mengubah sejumlah pasal yang ada di dalamnya.<sup>2</sup> *Pertama*, untuk Pasal 1 angka 6 yang berbunyi “hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”, MK memutuskan menghapus kata “negara” dalam kalimat itu, sehingga rumusannya menjadi “hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”. *Kedua*, untuk Pasal 4 ayat (3) yang berbunyi “penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”, MK menghilangkan kalimat bersyarat “sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional” dan mengubahnya menjadi “sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang”. *Ketiga*, untuk Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (2) yang berbunyi “hutan berdasarkan statusnya terdiri dari (a) hutan negara, dan (b) hutan hak” dan “hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat”, MK menghilangkan Pasal 5 ayat (2).

2 Untuk ringkasan lengkap isi Putusan MK 35, lihat Arizona, Herwati, dan Cahyadi (2013: 2–5).

Hutan adat dimasukkan dalam kategori hutan hak, sehingga rumusannya menjadi “hutan berdasarkan statusnya terdiri dari (a) hutan negara, dan (b) hutan hak” dan “hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat”. *Keempat*, untuk Pasal 5 ayat (3) yang berbunyi “pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya”, dihilangkan kata-kata “ayat (2)”, sehingga menjadi “pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya”. *Kelima*, MK menghapus seluruh penjelasan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi:

“Hutan negara dapat berupa hutan adat, yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*). Hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan ulayat, hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya. Hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dimasukkan di dalam pengertian hutan negara sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan dimasukkannya hutan adat dalam pengertian hutan negara, tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, untuk melakukan kegiatan pengelolaan hutan. Hutan negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa disebut hutan desa. Hutan negara yang pemanfaatannya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat disebut hutan kemasyarakatan. Hutan hak yang berada pada tanah yang dibebani hak milik lazim disebut hutan rakyat.”

### MAKNA PUTUSAN MK 35

Putusan MK 35 meralat apa yang penulis istilahkan sebagai “negaraisasi” wilayah adat; bahwa wilayah adat (yang di dalamnya terdapat permukiman, tanah pertanian/perladangan, tanah bera, padang penggembalaan, wilayah perburuan, hutan yang berisikan tanaman-tumbuhan dan binatang-binatang, pesisir dan pantai, serta kekayaan alam lainnya di dalam Bumi), dikategorikan oleh pemerintah sebagai “tanah negara” dan “hutan negara”, lalu atas dasar kewenangan berdasarkan perundang-undangan, pejabat publik memasukkan sebagian atau seluruh wilayah adat itu menjadi bagian dari lisensi-lisensi yang diberikan badan-badan pemerintah pusat dan daerah kepada perusahaan-perusahaan yang melakukan ekstraksi sumberdaya alam dan produksi perkebunan/kehutanan/pertambangan untuk menghasilkan komoditas global, atau kepada badan pemerintah dalam mengelola kawasan konservasi

(taman nasional, taman hutan raya, dan lain-lain).<sup>3</sup> Negaraisasi adalah sumber penyangkalan eksistensi masyarakat adat beserta hak-haknya dan juga bentuk kriminalisasi rakyat. Para pelajar sejarah agraria dan kehutanan Indonesia mengetahui bahwa penyangkalan dan kriminalisasi ini merupakan praktik kelembagaan dari pemerintah kolonial (kemudian dilanjutkan oleh pemerintah pascakolonial) yang mengerahkan kuasa negara untuk menguasai sumberdaya hutan. Peluso dan Vandergeest (2001) menyebut karakteristik hutan demikian sebagai hutan politik (*political forest*).<sup>4</sup>

Putusan MK 35 merupakan koreksi terhadap hal ini dan juga merupakan upaya untuk memulihkan status masyarakat hukum adat. Penulis menghubungkan apa yang dilakukan MK sebagai perwujudan pesan Mohammad Yamin untuk menjaga “kesanggupan dan kecakapan bangsa Indonesia dalam mengurus tata negara dan hak atas tanah sudah muncul beribu-ribu tahun yang lalu, dapat diperhatikan pada susunan persekutuan hukum seperti 21.000 desa di Pulau Jawa, 700 nagari di Minangkabau, susunan Negeri Sembilan di Malaya, begitu pula di Borneo, di tanah Bugis, di Ambon, di Minahasa, dan lain sebagainya”. Pandangan Mohammad Yamin inilah yang ikut menginspirasi rumusan UUD 1945 Pasal 18 (Laudjeng 2012).

Wilayah adat di seantero kepulauan Indonesia memiliki beragam karakteristik: mulai dari wilayah pedesaan, pedalaman, hingga pesisir; baik dataran rendah maupun dataran tinggi; lanskap hutan belantara hingga padang rumput savana. Keragaman wilayah itu memengaruhi cara hidup berproduksi bagi masyarakat adat untuk memenuhi kebutuhan makanan, mulai dari berburu dan mengumpulkan hasil hutan, bertani-berladang, hingga bertani menetap dengan mengerjakan sawah. Perbedaan bentang alam itu membentuk perbedaan cara memenuhi kebutuhan hidup melalui tata produksi-konsumsi, yang terkait secara langsung maupun tidak langsung dengan sistem pengaturan kekuasaan atas tanah. Masyarakat hukum adat memiliki karakteristik khusus sebagai pemilik wilayah adat. Wajah masyarakat adat sering ditampilkan secara romantis sebagai satuan yang homogen dan direpresentasikan secara *idyllic* dalam suatu gambaran yang indah dan harmonis dengan alam sekitarnya, serta terpisah dengan dunia

3 Mengenai konsep negaraisasi, lihat Fauzi (1999, 2000).

4 Lebih lanjut untuk sejarah kebijakan agraria dan kehutanan Indonesia, lihat Peluso (1992), Fauzi (1999), dan Rachman (2012a).

pasar global, politik lokal, serta wacana dan praktik pembangunan. Padahal, pada kenyataannya tidak demikian.

Selain hidup dalam lanskap alam yang berbeda-beda dan mempunyai perbedaan kelas di dalamnya (Sangaji 2012), masyarakat adat juga memiliki perbedaan status dan posisi berdasar pada jenis kelamin. Posisi perempuan yang marginal dalam masyarakat, khususnya dalam hal visibilitas, representasi, dan partisipasi perempuan dalam perjuangan, menjadi pendorong bagi sejumlah ekponen dalam AMAN untuk mengembangkan kelompok-kelompok perempuan adat yang memperjuangkan kesetaraan dan keadilan gender. Mereka percaya bahwa perjuangan keadilan sosial masyarakat adat harus mempertimbangkan perbedaan kelas dan berjenis kelamin. Masyarakat adat bukan hanya satu wajah, yang merupakan wajah laki-laki. Aleta Baum dari wilayah Molo, Kabupaten Timur Tengah Selatan, Nusa Tenggara Timur, yang baru-baru ini meraih penghargaan Goldman Environmental Prize 2013,<sup>5</sup> telah menunjukkan jalan bagaimana perempuan pemimpin adat secara nyata memperjuangkan keadilan sosial.

Kenyataan pahitlah yang lebih banyak dialami oleh komunitas-komunitas masyarakat adat Indonesia, termasuk ketika mereka berada di bawah rezim Orde Baru (1966–1998) hingga masa reformasi (1998–sekarang). Tidaklah sulit untuk mengetahui bahwa sebagian dari perjuangan yang diusung AMAN dan para pendukungnya pada mulanya adalah upaya mengeraskan suara rakyat korban perampasan wilayah adat. Mereka menderita akibat dimasukkannya seluruh atau sebagian dari wilayah adat dalam kawasan hutan negara. Dengan mengeluarkan berbagai lisensi konsesi untuk ekstraksi dan produksi kayu hingga konservasi sumberdaya alam dan restorasi ekosistem, Menteri Kehutanan memberi legalitas melalui izin (lisensi) usaha kehutanan yang menguasai luasan tanah dan mengusahakan hutan dalam skala sangat besar. Perampasan terjadi ketika perusahaan-perusahaan raksasa pemegang konsesi atau instansi pemerintah mengusir rakyat dari tanah dan wilayah hidupnya, baik dengan atau tanpa program permukiman kembali (*resettlement*).

Ketika kelompok-kelompok masyarakat adat secara sporadis memprotes keabsahan dari lisensi-lisensi itu dan menentang pemegang lisensi-lisensi

5 <http://www.goldmanprize.org/recipient/aleta-baun> (diakses pada 22 Oktober 2013).

itu mengambil alih penguasaan mereka, mulailah terbentuk konflik agraria. Dalam hal ini, konflik agraria dimengerti sebagai pertentangan klaim yang terbuka mengenai siapa yang berhak atas sebidang tanah/wilayah, antara kelompok rakyat dan badan-badan penguasa tanah skala luas, termasuk perusahaan-perusahaan yang menguasai konsesi-konsesi kehutanan. Pihak-pihak yang bertentangan itu kemudian berupaya dan bertindak, secara langsung maupun tidak langsung, menghilangkan klaim pihak lain.



Situasi demikianlah yang pada gilirannya menjadi sumber dari gerakan sosial yang terkoordinasi secara nasional. AMAN adalah salah satu dari organisasi gerakan sosial yang terkemuka dan mengartikulasikan tuntutan secara jelas melalui moto: “kalau negara tidak mengakui kami, kami pun tidak mengakui negara”. Penulis mengamati perjalanan AMAN semenjak didirikan pada setahun setelah tumbanganya rezim otoritarian di bawah kepemimpinan Jenderal Soeharto pada 1999. Penulis memahami bahwa perjuangan yang diusung AMAN adalah perjuangan tanah-air masyarakat adat yang digerakkan terutama oleh perlawanan atas perampasan wilayah adat (Rachman 2012b, 2013a).

Status masyarakat hukum adat sudah demikian lama tidak diakui sebagai penyandang hak dan pemilik wilayah adat. Putusan MK 35 (2013: 169) menyebutkan bahwa dibandingkan dengan dua subjek hukum lainnya, yakni pemerintah dan perusahaan pemegang hak atas tanah, masyarakat hukum adat diperlakukan berbeda karena hak atas tanah maupun hutan bagi masyarakat hukum adat tidak secara jelas diatur oleh UU Nomor 41 Tahun 1999.

“Dengan perlakuan berbeda tersebut masyarakat hukum adat secara potensial, atau bahkan dalam kasus-kasus tertentu secara faktual, kehilangan haknya atas hutan sebagai sumber daya alam untuk kehidupannya, termasuk hak tradisionalnya, sehingga masyarakat hukum adat mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya dari hutan sebagai sumbernya. Bahkan acapkali hilangnya hak-hak masyarakat hukum adat dimaksud dengan cara sewenang-wenang, sehingga tidak jarang menyebabkan terjadinya konflik yang melibatkan masyarakat dan pemegang hak.”

Seperti disebutkan di muka, dipandang dari perspektif sejarah, hal ini telah berlangsung semenjak masa kolonial Hindia Belanda. Kriminalisasi terhadap akses rakyat secara adat atas tanah dan sumberdaya hutan bukan hanya konsekuensi dari pembentukan kawasan hutan negara. Penguasaan negara atas kawasan hutan negara juga dibentuk melalui kriminalisasi demikian itu. Dengan kata lain, secara aktual terdapat hubungan yang saling membentuk antara penguasaan klaim kawasan hutan negara dan kriminalisasi atas akses rakyat terhadap tanah dan hutan yang berada di kawasan hutan negara. Konsep penguasaan negara yang demikian ini pada mulanya adalah prinsip dalam politik agraria kolonial, yang diteruskan sedemikian rupa sehingga dimuat dalam perundang-undangan Republik Indonesia. UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan dan turunannya adalah perundang-undangan yang meneruskan kontrol dan kriminalisasi atas akses masyarakat hukum adat terhadap tanah dan hutan. Hal ini diteruskan oleh UU Nomor 41 Tahun 1999.<sup>6</sup>

UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 5 memasukkan hutan adat dalam kategori hutan negara. Penjelasan atas Pasal 5 itu menyebutkan:

“Hutan negara dapat berupa hutan adat, yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*). Hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan ulayat, hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya. Hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dimasukkan di dalam pengertian hutan negara sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.”  
(*garis bawah oleh penulis*)

6 Termasuk juga UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Pendapat MK (2013: 181) mengenai rumusan penjelasan UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 5 ayat (1) adalah:

“Dalam penilaian hukum terhadap Pasal 5 ayat (1) UU Kehutanan, Mahkamah berpendapat bahwa hutan hak harus dimaknai bahwa hutan hak terdiri dari hutan adat dan hutan perseorangan/badan hukum. Dengan demikian, hutan adat termasuk dalam kategori hutan hak, bukan hutan negara;

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah, Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945;”

Sesungguhnya perbuatan memasukkan wilayah adat dalam kategori hutan negara—apa yang penulis istilahkan sebagai negaraisasi wilayah kepunyaan rakyat dan penulis sampaikan sebagai keterangan ahli dalam sidang MK atas perkara Nomor 35/PUU-X/2012 (MK 2013: 66–68)—adalah bentuk khusus dari penyangkalan status masyarakat hukum adat sebagai penyandang hak dan pemilik wilayah adatnya. Mekanisme lanjut dari penyangkalan itu adalah penggunaan kewenangan pemerintah pusat, yakni Menteri Kehutanan, Kepala Badan Pertanahan Nasional, atau pejabat pemerintah daerah (bupati dan gubernur), yang memberikan izin/hak/lisensi pemanfaatan sumberdaya alam untuk instansi pemerintah atau perusahaan-perusahaan raksasa untuk usaha kehutanan, perkebunan, dan pertambangan.

MK tidak membenarkan penyangkalan itu dan tidak membenarkan pula penggunaan alasan “sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara” untuk perbuatan menyangkal itu.<sup>7</sup> Berkenaan dengan penyangkalan itu, MK (2013: 170) berpendapat:

“(…) berlakunya norma yang tidak menjamin kepastian hukum dan menimbulkan ketidakadilan terhadap masyarakat hukum adat dalam kaitannya dengan hutan sebagai sumber-sumber kehidupan mereka, karena subjek hukum yang lain dalam Undang-Undang *a quo* memperoleh kejelasan mengenai hak-haknya atas hutan. Masyarakat hukum adat berada dalam posisi yang lemah karena tidak diakuinya hak-hak mereka secara jelas dan tegas ketika berhadapan dengan negara dengan hak menguasai yang sangat kuat. Seharusnya penguasaan negara atas hutan dipergunakan untuk mengalokasikan sumber daya alam secara adil demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;”

MK mengkritik penggunaan dan penyalahgunaan konsep “Hak Menguasai oleh Negara” (HMN) yang sangat kuat itu.<sup>8</sup> MK menetapkan tidak boleh terjadi lagi penggunaan dan penyalahgunaan alasan HMN yang sangat kuat,

7 Perspektif lebih luas mengenai budaya menyangkal ini, lihat Fauzi (2000).

8 Perihal perubahan penggunaan konsep HMN dari waktu ke waktu, lihat Fauzi dan Bachriadi (1998). Uraian penggunaan konsep HMN yang sangat kuat ini berakibat pada penciptaan dan pemeliharaan konflik-konflik agraria struktural, lihat Fauzi (2002).

yang berakibat pada penyangkalan status masyarakat hukum adat sebagai penyandang hak sekaligus penyangkalan masyarakat adat sebagai subjek hukum pemilik atas wilayah adatnya.

Sejak mula, MK telah menetapkan definisi “konsep menguasai” sebagaimana dimaksudkan oleh UUD 1945 Pasal 33 ayat (3). Dalam putusannya atas perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 mengenai peninjauan kembali atas UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, MK menyebutkan lima bentuk tindakan penguasaan oleh negara, yaitu pembuatan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) (MK 2004: 332–337). Adapun pencapaian tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dirumuskan menjadi empat tolok ukur, yakni (1) kemanfaatan sumberdaya alam bagi rakyat, (2) tingkat pemerataan manfaat sumberdaya alam bagi rakyat, (3) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumberdaya alam, serta (4) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun-temurun dalam memanfaatkan sumberdaya alam (lihat Tabel 1).<sup>9</sup>

**Tabel 1**

Konstruksi Penguasaan Negara atas Sumberdaya Alam dalam UUD 1945 Pasal 33

<b>Bentuk Penguasaan  (“dikuasai oleh negara”)</b>	<b>Tujuan Penguasaan  (“sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”)</b>
Pengaturan	Kemanfaatan bagi rakyat
Kebijakan	Pemerataan manfaat bagi rakyat
Pengelolaan	Partisipasi rakyat
Pengurusan	Penghormatan hak masyarakat adat
Pengawasan	

Sumber: Arizona (2011: 34)

## **PERJUANGAN HAK KEWARGANEGARAAN BERMULA DARI PERJUANGAN PERUBAHAN KATEGORI**

Perjuangan mengubah kategorisasi resmi atas suatu golongan penduduk oleh negara adalah urusan utama dari perjuangan memerangi ketidakadilan. Melengkapi argumen Alan Hunt, tokoh aliran studi hukum kritis (*critical legal studies*), bahwa “hak-hak mewujud dan dibentuk dengan dan melalui perjuangan” (Hunt 1990: 325), penulis mengedepankan pandangan dari Charles Tilly, tokoh sosiologi ternama, bahwa perjuangan gerakan sosial

<sup>9</sup> Arizona (2011, 2012) mengembangkan analisis atas putusan-putusan MK berkenaan dengan peninjauan kembali atas berbagai undang-undang berkaitan dengan sumberdaya alam.

yang berhasil mengubah ketidakadilan senantiasa dimulai dengan perubahan kategori yang diberlakukan atas kaum yang didiskriminasi. Tilly (1998: 8) menulis:

“Ketidakadilan yang berkepanjangan antarkategori timbul karena orang-orang yang mengontrol akses atas sumberdaya yang menghasilkan nilai itu memecahkan masalah-masalah organisasi melalui kategorisasi. Secara sengaja maupun tidak sengaja, orang-orang menyiapkan sistem-sistem yang melibatkan pelarangan, pengucilan, dan kontrol.”

Perjuangan utama suatu kelompok gerakan sosial adalah mengubah kategorisasi suatu kelompok yang diperjuangkan dari status-status yang mendiskriminasi mereka menjadi status baru. Kampanye dan advokasi kebijakan dari kelompok-kelompok gerakan sosial akan memasuki babak baru ketika badan-badan pemerintah mengubah kategorisasi atas suatu kelompok warga yang mereka perjuangkan.

Jadi, perpindahan kategori hutan adat dari “hutan negara” menjadi “hutan hak” sama sekali bukan soal yang remeh. Permasalahan yang relevan dibicarakan di sini adalah status kewarganegaraan masyarakat hukum adat sebagaimana secara aktual dibentuk oleh praktik-praktik kelembagaan badan-badan pemerintah. Menurut Hannah Arendt (Somers 2008: 25), (status) kewarganegaraan (suatu kelompok atau individu) adalah kondisi yang diperlukan untuk semua penyandang hak. Kewarganegaraan adalah hak untuk mempunyai hak-hak (*the right to have rights*). Ia adalah hak yang paling utama berupa hak atas pengakuan, masuk-ke-dalam, dan keanggotaan dalam suatu unit masyarakat politik tertentu.

Dalam hal ini, penulis mempertentangkan antara status warga negara yang secara penuh diakui sebagai penyandang hak dan status sebagai warga negara yang didiskriminasi dan disangkal eksistensinya sebagai penyandang hak. Selama status kewarganegaraan suatu kelompok masyarakat secara aktual tidak diakui oleh praktik kelembagaan badan-badan pemerintah, diskriminasi terhadapnya akan terus berlangsung. Pada konteks pembahasan topik naskah ini, perhatian penulis memang pada bagaimana cara aktual masyarakat hukum adat berjuang memperoleh pengakuan yang nyata oleh badan-badan pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>10</sup>

10 Lebih dari itu, status kaum perempuan sering kali tidak terlihat atau dibelakangkan, baik dalam perjuangan untuk pengakuan atas status masyarakat hukum adat maupun dalam upaya membuat pengakuan itu berwujud dalam kenyataan. Topik ini memerlukan pembahasan tersendiri.

AMAN dan para pendukungnya telah bekerja untuk membuat keberadaan masyarakat adat dapat dilihat (*visible*), termasuk dengan menguji konstitusionalitas kategorisasi hutan adat ke dalam hutan negara dan syarat-syarat penentuan keberadaan masyarakat adat. Selain mengusung perjuangan untuk keadilan sosial, AMAN juga mengusung perjuangan kewarganegaraan yang inklusif, yakni menuntut Pemerintah Indonesia untuk secara legal dan aktual mengakui dan menghormati status kewarganegaraan masyarakat hukum adat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Rakyat yang hidup dalam kesatuan masyarakat hukum adat belum diakui sebagai warga negara sepenuhnya atas statusnya sebagai penyandang hak, subjek hukum tersendiri, dan pemilik wilayah adatnya.

Bagaimana Putusan MK 35 secara nyata berpengaruh pada posisi komunitas masyarakat hukum adat yang memiliki beragam nama, bentuk, dan susunan di berbagai wilayah kepulauan Nusantara? Setelah Putusan MK 35 dibacakan pada 16 Mei 2013, AMAN dan para pendukungnya segera melancarkan “gerakan plangisasi”. Aksi ini menunjukkan klaim atas wilayah adat secara terbuka pada wilayah-wilayah adat yang berada dalam kawasan hutan negara, baik yang berada di kawasan hutan produksi maupun konservasi. Plangisasi adalah membuat plang-plang yang menunjukkan tanda klaim kepunyaan, seperti yang dipasang oleh warga Padumaan dan Sipituhuta di Kabupaten Humbahas, Sumatra Utara: “Pengumuman: Hutan Adat Padumaan dan Sipituhuta Bukan Lagi Hutan Negara Sesuai Keputusan MK No. 35/PUU-X/2012”. AMAN memprakarsai pula Deklarasi Masyarakat Sipil untuk Hutan Adat (*Aman.co.id* 27 Mei 2013). Isi deklarasi tersebut:

“Kami menyambut baik Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 yang telah mengabulkan sebagian permohonan uji materi terhadap UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Keputusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa “hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”. Keputusan tersebut memberikan kepastian hak kepada masyarakat adat atas lebih dari 40 juta hektare hutan adat. Oleh sebab itu, kami, kelompok masyarakat sipil yang selama ini terlibat aktif dalam memperjuangkan hak masyarakat adat atas hutan dan wilayah adat, menyatakan hal-hal sebagai berikut:

1. Mendesak Pemerintah Indonesia untuk segera melaksanakan Keputusan Mahkamah Konstitusi di antaranya penyelesaian konflik-konflik terkait hutan adat dan sumberdaya alam di wilayah-wilayah masyarakat adat;
2. Mendesak Presiden untuk memberikan amnesti kepada anggota-anggota masyarakat adat yang sedang menjalani proses hukum maupun yang sudah dijatuhi hukuman berdasarkan Undang-Undang Nomor 41/1999 tentang Kehutanan;

3. Mendesak pengesahan Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Adat (PPHMA).

Kami masyarakat sipil akan bekerjasama dengan AMAN dan Pemerintah Republik Indonesia untuk memastikan pemenuhan hak-hak masyarakat adat atas hutan adat di Indonesia.”

AMAN dan aktivis masyarakat sipil pendukung gerakan masyarakat adat mengencangkan kampanye dan asistensi di berbagai daerah, seperti di Kabupaten Malinau, Kalimantan Timur, dan Kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan, agar dibuat peraturan-peraturan daerah tingkat kabupaten atau surat-surat keputusan bupati tentang pengakuan keberadaan masyarakat adat dan hak-haknya, termasuk hak atas wilayah adatnya.



**Gambar 1** Salah satu aksi plangisasi. (Foto: Dokumentasi AMAN)

### **PRAKTIK KELEMBAGAAN DARI BEBERAPA BADAN PEMERINTAH: PENGAKUAN ATAU PENYANGKALAN?**

Tantangan terbesar saat ini adalah menemukan cara yang manjur untuk mengoreksi kebijakan dan praktik kelembagaan pemerintah yang menyangkal status masyarakat adat sebagai penyandang hak dan subjek hukum atas wilayah adatnya. MK telah mulai menegaskan norma konstitusi untuk ralat itu. MK telah “memukul gong” dan membuat “pengumuman deklaratif” yang meralat penyangkalan itu. Agenda berikutnya yang menarik untuk disaksikan: bagaimana badan-badan pemerintah menindaklanjuti Putusan MK 35?

Yang perlu diperiksa, apakah para pejabat di badan-badan pemerintah dan DPR/DPD menyadari kekeliruan konstitusional sebagaimana telah ditunjukkan MK? Tanpa kesadaran akan kesalahan konstitusional itu, tidak mungkin ralat tersebut menjadi kekuatan pengubah praktik kelembagaan Kementerian Kehutanan. Surat Edaran Menteri Kehutanan Nomor SE.1/Menhut-II/2013 tentang Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 tanggal 16 Mei 2013 menarik untuk diteliti isi dan implikasinya. Surat edaran itu membedakan status hutan dalam tiga kelompok, yakni hutan negara, hutan hak, dan hutan adat—yang berbeda dengan kategorisasi yang dibuat Putusan MK 35. Tidak ada penjelasan mengapa Menteri Kehutanan membuat kategorisasi tersebut, sehingga masih memerlukan penyelidikan lebih lanjut.

Selanjutnya, berdasar pada Pasal 4 ayat (3) yang telah diperbarui, bahwa “penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang”, Menteri Kehutanan telah menetapkan bahwa penguasaan negara (Kementerian Kehutanan) atas wilayah adat yang berada dalam kawasan hutan negara tetap sah berlaku dan tidak perlu dianggap keliru. Surat edaran itu menyebut bahwa “Pasal 4 ayat (3), diberlakukan terhadap masyarakat hukum adat yang keberadaannya belum ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda)”.

Surat edaran itu menyebutkan, berdasar pada Pasal 5 ayat (3), Menteri Kehutanan-lah yang menetapkan status hutan adat. Karena Pasal 5 ayat (3) memberi dasar kewenangan bagi Menteri Kehutanan untuk menetapkan status hutan adat, Menteri Kehutanan menggunakan kewenangan ini “sepanjang keberadaan masyarakat hukum adat telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda) berdasarkan hasil penelitian oleh Tim, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 dan Penjelasan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004”.

Kementerian Kehutanan bersifat “patuh dan pasif menunggu”. Dalam suatu kesempatan wawancara, Menteri Kehutanan menyebutkan bahwa “negara mengakui keberadaan hutan adat yang merupakan hak adat dan ulayat, namun terlebih dahulu harus ada peraturan daerah (perda) yang mengaturnya” dan “kementerian berposisi menunggu, sebaliknya pemerintah

kabupaten atau kota yang harus aktif mengajukan perda tersebut mengingat yang mengetahui kawasan hutan adat adalah pemerintah daerah” (*Antaranews.com* 18 Mei 2013). Menteri Kehutanan-lah yang menetapkan pengeluaran suatu wilayah adat dari kawasan hutan negara dan Menteri Kehutanan juga yang menetapkan suatu wilayah sebagai hutan adat. Kedua hal ini hanya bisa dilakukan setelah Menteri Kehutanan menerima permintaan dari pemerintah daerah dan/atau bersama masyarakat adat atas dasar peraturan daerah mengenai pengakuan keberadaan masyarakat adat beserta hak-hak atas wilayah adatnya.

Berbagai praktik kelembagaan dari Kementerian Kehutanan pasca-Putusan MK 35, termasuk dengan mengeluarkan surat edaran dan berbagai pernyataan publik dari Menteri Kehutanan, berhasil dengan cepat meredam dan menormalkan kembali guncangan yang (telah, sedang, dan mungkin akan) timbul sebagai akibat dari Putusan MK 35 dan berbagai tekanan eksternal yang mengiringinya. Kemampuan meredam ini mereka tunjukkan pula ketika menghadapi berbagai tuntutan dari luar sehubungan putusan MK atas perkara Nomor 45/PUU-IX/2011 yang menguji UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 1 butir 3, yang meralat definisi kawasan hutan menjadi: “Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ~~ditunjuk dan atau~~ ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.” MK berpendapat bahwa keberadaan frase “ditunjuk dan atau” dalam Pasal 1 butir 3 UU Nomor 41 Tahun 1999 bertentangan dengan jaminan kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum” (MK 2012: 157–161).<sup>11</sup> Kementerian Kehutanan berhasil membuat tenang seluruh jajaran Kementerian Kehutanan dengan argumen yang mampu meredakan gejolak, yakni Putusan MK 45 tidak berlaku surut sehingga status kawasan hutan negara yang telah mereka tunjuk tetap berlaku.

Bagaimana dengan sikap Badan Pertanahan Nasional (BPN), kelembagaan pemerintah pusat yang berwenang menjalankan pendaftaran tanah? Kepala BPN Hendarman Supandji dalam sebuah kesempatan wawancara mengemukakan sikap normatif bahwa lembaganya berwenang dalam melakukan pendaftaran tanah, termasuk untuk wilayah-wilayah adat. Ia

11 Lebih lanjut mengenai Putusan MK 45, pelajari Arizona, Herwati, dan Nagara (2012).

menegaskan komitmen kelembagaannya (yang belum pernah dijalankan) untuk melakukan pendaftaran tanah untuk wilayah adat yang berada dalam kawasan hutan negara (HuMa 2013). Pandangan-pandangan pejabat BPN senantiasa mendasarkan diri pada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Pada dasarnya, mereka bersikukuh bahwa keberadaan masyarakat hukum adat ditetapkan dengan peraturan daerah; bahwa masyarakat hukum adat dinyatakan ada apabila:

1. terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari;
2. terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari;
3. terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut (Pasal 2). (Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat BPN 2013)

Peraturan daerah yang dimaksud itu dibuat atas dasar penelitian mengenai masih ada atau tidaknya hak ulayat, yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, lembaga swadaya masyarakat, dan instansi-instansi yang mengelola sumberdaya alam, antara lain instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan, kehutanan, pertambangan, dan sebagainya (Pasal 5 ayat (1)).

Sesungguhnya, melalui Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, BPN hanya bisa memproses upaya pengakuan atas wilayah adat di luar wilayah-wilayah yang telah dimasukkan oleh pejabat pemerintah pusat (Menteri Kehutanan, Kepala BPN, atau kepala badan pemerintah pusat lainnya) ke dalam lisensi-lisensi kehutanan, perkebunan, atau pertambangan.<sup>12</sup>

12 Untuk ulasan kritis tentang Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, lihat Rachman *et al.* (2012).

Selanjutnya, dalam rangka pendaftaran tanah, Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat BPN (2013) mengemukakan bahwa mekanisme administrasi terhadap wilayah adat dijalankan dengan memastikan bahwa keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada tersebut dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan, apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya, serta mencatatnya dalam daftar tanah. Lebih lanjut, tata cara pengukuran dan pemetaan batas wilayah masyarakat hukum adat ke dalam peta dasar pendaftaran tanah dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997.

Namun, sistem pendaftaran tanah di BPN belum dapat diandalkan untuk pendaftaran tanah untuk wilayah-wilayah adat. Secara praktik kelembagaan, BPN hanya dapat melakukan pendaftaran tanah adat jika tanah itu sudah dikeluarkan dari kawasan hutan negara. Pendaftaran demikian ini mensyaratkan terlebih dahulu masyarakat hukum adat untuk diformalkan sebagai subjek hukum pemegang hak atas bidang tanah yang dinamakan wilayah adat. Wilayah adat itu pun harus diformalkan sebagai satu jenis bidang tanah yang dapat dilekati hak oleh suatu masyarakat hukum.

Bagaimana tanggapan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono? Yudhoyono menyampaikan pidato di *International Workshop on Tropical Forest* di Jakarta, 27 Juni 2013, yang secara khusus menyampaikan komitmen pribadinya untuk menindaklanjuti Putusan MK 35. Dia mengakui bahwa Putusan MK 35 “menandai langkah penting ke depan menuju pengakuan sepenuhnya hak-hak atas tanah dan sumberdaya alam masyarakat adat dan komunitas-komunitas yang bergantung pada hutan”. Lebih jauh, Yudhoyono menyampaikan komitmen pribadinya “untuk menginisiasi proses untuk mendaftar dan mengakui kepemilikan kolektif wilayah-wilayah adat di Indonesia”.<sup>13</sup>

13 Menarik dicatat bahwa pidato Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ini adalah satu-satunya tanggapan yang ia berikan secara publik mengenai Putusan MK 35. Yudhoyono menyampaikannya pada forum internasional dengan teks berbahasa Inggris. Berikut cuplikan teks pidatonya: “Recently the Indonesian Constitutional Court has decided that customary forest, or hutan adat, is not part of the state forest zone. This decision marks an important step towards a full recognition of land and resources rights of adat community and forest-dependent communities. This will also enable Indonesia’s shift toward sustainable growth with equity in its forests and peatlands sector. I am personally committed to initiating a process that registers and recognizes the collective ownership of adat territories in Indonesia. This is a critical first step in the implementation process of the Constitutional Court’s decision.” (Yudhoyono 2013)

Ketika DPR secara resmi mengambil inisiatif untuk menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat (RUU PPMHA), Yudhoyono memutuskan untuk memilih Kementerian Kehutanan sebagai instansi pemerintah pusat yang memimpin pembuatan daftar isian masalah untuk mewakili pemerintah. Undang-undang ini akan jadi rujukan yang formal. Tanpa RUU PPMHA, Kementerian Kehutanan hanya akan menggantungkan diri pada peraturan-peraturan yang dibuatnya sendiri dan peraturan-peraturan daerah untuk mengidentifikasi dan mengakui masyarakat dan wilayah adat.

Langkah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam memprakarsai nota kesepakatan bersama untuk mencegah korupsi kehutanan patut dicermati. Di bawah judul “Percepatan Penguatan Kawasan Hutan”, nota kesepakatan bersama itu ditandatangani oleh dua belas lembaga pemerintah pusat di Istana Presiden, Jakarta, 11 Maret 2013 (*Presidenri.go.id* 11 Maret 2013). Presiden, Wakil Presiden, dan Kepala Unit Kerja Presiden untuk Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan menyaksikan penandatanganan memorandum untuk aksi bersama ini. Lebih dari seratus lima puluh rencana aksi dikembangkan oleh KPK bersama dua belas lembaga pemerintah pusat, di mana beberapa rencana aksi itu secara eksplisit berkaitan erat dengan implementasi Putusan MK 35.

Di tengah berbagai langkah yang belum pasti menjamin pengakuan, Putusan MK 35 ternyata ikut memengaruhi isi dari UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang diluncurkan pada tengah Januari 2014, khususnya mengenai pengaturan tentang desa adat. Pengaturan ini adalah suatu koreksi terhadap kekeliruan fatal dari UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Kekeliruan fatal itu dirumuskan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Bagian Menimbang butir e, bahwa “Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan desa, tidak sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945”. Pengaturan mengenai desa adat dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 pada dasarnya memberi kesempatan hidup lebih leluasa kepada “desa adat” (atau yang diberi nama lain) sebagai “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”. Pengertian desa adat sebagaimana dimaksud 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” (UU Nomor 6 Tahun 2014 Bagian Penjelasan Umum).

Untuk melihat bagaimana semua itu terwujud dan seperti apa efeknya, tentu perlu waktu dan tempat pengamatan yang tepat. Terlalu dini untuk melihatnya saat ini, tetapi dapat penulis pastikan bahwa tersedia suatu cara baru untuk menjadikan masyarakat adat sebagai subjek hukum tersendiri, yakni melalui pembentukan desa adat (Rachman, Pellokila, dan Saptariani 2014).

### **PENUTUP**

Apa gerangan yang hendak ditunjukkan oleh Putusan MK 35? Penulis berargumen bahwa Putusan MK 35 meralat politik hukum agraria kolonial (yang terus dilanjutkan pemerintah pascakolonial) bahwa masyarakat hukum adat adalah **bukan** penyanggah hak, **bukan** subjek hukum, dan **bukan** pemilik wilayah adatnya. Hal ini menantang mekanisme negaraisasi wilayah adat, yang memasukkan wilayah adat dalam kategori tanah negara, hutan negara, dan sejenisnya. Kemudian, atas dasar kewenangan legal, pejabat publik mengeluarkan lisensi konsesi kehutanan kepada perusahaan-perusahaan atau badan-badan pemerintah, sehingga memasukkan tanah/wilayah kepunyaan rakyat dalam konsesi-konsesi perusahaan atau badan pemerintah untuk usaha-usaha ekstraksi sumberdaya alam dan produksi komoditas global maupun konservasi sumberdaya alam. Inilah mekanisme dasar dari apa yang dirasakan dan/atau diekspresikan masyarakat hukum adat sebagai perampasan tanah, perampokan sumberdaya alam, penggusuran tempat tinggal, maupun penyempitan ruang kelola. Ketika suatu kelompok rakyat dan para pembelanya menentang legitimasi dari proses ini melalui tindakan langsung dan terus-menerus, terbentuklah konflik agraria. Konflik agraria yang bersifat struktural ini menjadi kronis dan meluas karena penanganannya sama sekali tidak adekuat (Rachman 2013b).

Wignjosoebroto (1998) menyatakan:

“Pengakuan oleh negara atas hak-hak atas tanah masyarakat adat pada hakikatnya adalah suatu refleksi kesediaan para penganan kekuasaan negara untuk mengakui eksistensi

masyarakat adat yang otonom, dan kemudian daripada itu juga untuk mengakui hak-hak masyarakat adat itu atas tanah dan segenap sumber daya alam yang ada di atas dan/atau di dalamnya—yang bernilai vital untuk menjamin kelestarian fisik dan nonfisik masyarakat tersebut.”

Hal ini benar adanya. MK adalah bagian dari pengembalian kekuasaan negara, yang dengan sepenuhnya menyadari posisi sebagai penentu norma konstitusional tertinggi. Putusan MK 35, yang menetapkan perubahan status hutan adat dari kategori hutan negara ke hutan adat, adalah putusan yang istimewa karena menjadi bagian dari perjuangan hak kewarganegaraan suatu golongan penduduk dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang mengidentifikasi diri sebagai masyarakat hukum adat. Ini adalah perjuangan Tanah Air, perjuangan dari suatu golongan masyarakat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang belum terpenuhi hak kewarganegaraannya. []

#### UCAPAN TERIMA KASIH

Sebagian naskah ini bersumber dari penelitian “A Recent Development of Forest Tenure Reform in Indonesia, The Status of *Masyarakat Adat* as Rights-Bearing Subjects after the Indonesian Constitutional Court Ruling of the Case Number 35/PUU-X/2012” yang diprakarsai Samdhana Institute dengan sumber biaya dari Rights and Resources Initiative (RRI), yang dilakukan oleh penulis bersama Mia Siscawati, dengan bantuan Eko Cahyono dan Nadya Karimasari. Selain itu, naskah ini juga bersumber dari argumen-argumen yang penulis sajikan secara terpisah dalam berbagai acara: (1) Pertemuan Nasional Sosialisasi dan Fasilitasi Proses Implementasi Mekanisme Dana Hibah Khusus dari Program Investasi Kehutanan di Indonesia, Dewan Kehutanan Nasional–Kamar Masyarakat, Bogor, 27 Juni 2013; (2) *Workshop* Presidium Dewan Kehutanan Nasional “Penataan Kawasan Hutan bagi Kebangkitan Kehutanan Nasional”, Yogyakarta, 17–18 Juli 2013; (3) Rapat Koordinasi Penyelesaian Permasalahan Tenurial Kawasan Hutan Provinsi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Barat, dan Maluku Tahun 2013, Makassar, 1–2 September 2013; (4) Diskusi Pakar Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-X/2012, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Jakarta, 9 Oktober 2013; dan (5) Lokakarya “Penyusunan Strategi Percepatan Pengakuan Hutan Adat Pasca Putusan MK No 35/PUU-X/2012”, Kemitraan (Partnership for Governance Reform in Indonesia), Bogor, 20 Oktober 2013. Penulis berterima kasih kepada semua yang telah menyumbang informasi, apresiasi, dan kritik, baik secara tertulis maupun lisan, dalam forum-forum di atas. Tanggung jawab atas tulisan ini berada pada pundak penulis.

#### DAFTAR PUSTAKA

*Aman.co.id*. 2013. “Deklarasi Masyarakat Sipil: Pemerintah Diminta Segera Tindak Lanjuti Keputusan MK tentang Hutan Adat.” 27 Mei. Diakses pada 20 Oktober 2013. <http://www.aman.or.id/2013/05/27/deklarasi-masyarakat-sipil-pemerintah-diminta-segera-tindak-lanjuti-keputusan-mk-tentang-hutan-adat/#.UmN0BeBCd0A>.

- Antaraneews.com*. 2013. "Perda Harus Tetapkan Hutan Adat." 18 Mei. Diakses pada 11 April 2014. <http://www.antaraneews.com/berita/375422/perda-harus-tetapkan-hutan-adat>.
- Arizona, Y. 2011. "Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 8 (3): 257–313.
- \_\_\_\_\_. 2012. "Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara atas Agraria dan Pelaksanaannya." Tesis S2. Program Magister Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia. Jakarta.
- \_\_\_\_\_, S.R.M. Herwati, dan G. Nagara. 2012. "Anotasi Putusan MK No. 45/PUU-IX/2011 mengenai Pengujian Konstitusionalitas Kawasan Hutan dalam Pasal 1 Angka 3 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan." Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa).
- \_\_\_\_\_, S.R.M. Herwati, dan E. Cahyadi. 2013. *Kembalikan Hutan Adat kepada Masyarakat Hukum Adat: Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 35/PUU-X/2012 mengenai Pengujian Undang-Undang Kehutanan*. Jakarta: Epistema Institute, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), dan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN).
- Fauzi, N. dan D. Bachriadi. 1998. "Hak Menguasai dari Negara: Persoalan Sejarah yang Harus Diselesaikan." Dalam *Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria: Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat atas Sumber-sumber Agraria*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA).
- Fauzi, N. 1999. *Petani & Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: INSISTPress bekerjasama dengan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).
- \_\_\_\_\_. 2000. "Men-siasat-i Budaya Menyangkal: Konsep dan Praktek Politik Hukum yang Menyangkal Kenyataan Hak-Hak Masyarakat Adat atas Tanah." Dalam *Masyarakat Adat dalam Mengelola Sumberdaya Alam: Kumpulan Diskusi dan Presentasi Kedai (Kelompok Diskusi Adat Indonesia)*, 44–53. International Centre for Research in Agroforestry (Icraf).
- \_\_\_\_\_. 2002. "Konflik Tenurial: Yang Diciptakan tapi Tak Hendak Diselesaikan." Dalam *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*, disunting oleh A. Lounela dan R.Y. Zakaria, 337–390. Yogyakarta: INSISTPress,

- Jurnal Antropologi Indonesia Universitas Indonesia, dan Lingkar untuk Pembaruan Desa dan Agraria (Karsa).
- Hunt, A. 1990. "Rights and Social Movements: Counter-Hegemonic Strategies." *Journal of Law and Society* 17 (3): 309–328.
- Laudjeng, H. 2012. "Kesatuan Masyarakat Hukum Adat". Makalah pada "Simposium Masyarakat Adat: Mempersoalkan Keberadaan Masyarakat Adat sebagai Subjek Hukum", Jakarta, 27–28 Juni.
- Mahkamah Konstitusi (MK). 2004. "Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003." Diakses pada 22 Oktober 2013. <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/Putusan022PUUI2003.pdf>.
- \_\_\_\_\_. 2012. "Putusan Nomor 45/PUU-IX/2011." Diakses pada 22 Oktober 2013. [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan\\_sidang\\_45%20PUU%202011-TELAH%20BACA.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_45%20PUU%202011-TELAH%20BACA.pdf).
- \_\_\_\_\_. 2013. "Putusan Nomor 35/PUU-X/2012." Diakses pada 22 Oktober 2013. [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan\\_sidang\\_35%20PUU%202012-Kehutanan-telah%20ucap%2016%20Mei%202013.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_35%20PUU%202012-Kehutanan-telah%20ucap%2016%20Mei%202013.pdf).
- Peluso, N.L. 1992. *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. dan P. Vandergeest. 2001. "Genealogies of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia, and Thailand." *The Journal of Asian Studies* 60 (3): 761–812. DOI: 10.2307/2700109.
- Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa). 2013. "Hutan Adat Pasca Putusan MK 35." Film dokumenter. 22 menit.
- Presidenri.go.id*. 2013. "Presiden Saksikan Penandatanganan Nota Kesepahaman Sektor Kehutanan." 11 Maret. Diakses pada 11 April 2014. <http://www.presidenri.go.id/index.php/fokus/2013/03/11/8836.html>.
- Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat, Badan Pertanahan Nasional (BPN). 2013. "Penyusunan Strategi Percepatan Pengakuan Hutan Adat Pasca Putusan MK No. 35/PUU-X/2012." Bahan presentasi pada lokakarya "Penyusunan Strategi Percepatan Pengakuan Hutan Adat Pasca Putusan MK No 35/PUU-X/2012", Bogor, 20 Oktober.
- Rachman, N.F. 2012a. *Land Reform dari Masa ke Masa*. Yogyakarta: Tanah Air Beta.
- \_\_\_\_\_. 2012b. "Masyarakat Adat dan Perjuangan Tanah-Airnya." Pidato pada acara pembukaan Kongres Masyarakat Adat Nusantara IV, Tobelo, Kabupaten Halmahera Utara, 19 April.

- \_\_\_\_\_. 2012c. "Masyarakat Adat dan Perjuangan Tanah-Airnya." *Kompas* 11 Juni.
- \_\_\_\_\_. 2013a. "Perjuangan Masyarakat Adat." *Kompas* 29 Mei.
- \_\_\_\_\_. 2013b. "Mengapa Konflik-konflik Agraria Terus-Menerus Meletus di Sana Sini?" *Sajogyo Institute's Working Paper No. 1/2013*. Bogor: Sajogyo Institute.
- \_\_\_\_\_, S.R. Mary, Y. Arizona, dan N. Firmansyah. 2012. "Kajian Kritis atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Permasalahan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat." *Kertas Kerja Epistema Institute No.01/2012*. Jakarta: Epistema Institute.
- Rachman, N.F., Y.Y.D.K. Pellokila, dan N. Saptariani. 2014. "Pokok-Pokok Pikiran untuk Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Desa Adat." *Policy paper*. Jakarta: Forum Pengembangan dan Pemberdayaan Desa (FPPD).
- Sangaji, A. 2012. "Masyarakat Adat, Kelas, dan Kuasa Eksklusif." *Kompas* 21 Juni.
- Sodiki, A. 2012. "Konstitusionalitas Masyarakat Adat dalam Konstitusi." Makalah pada "Simposium Masyarakat Adat: Mempersoalkan Keberadaan Masyarakat Adat sebagai Subjek Hukum", Jakarta, 27–28 Juni.
- Somers, M.R. 2008. *Genealogies of Citizenship: Markets, Statelessness, and the Right to Have Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. 1998. *Durable Inequality*. Berkeley: University of California Press.
- Wignjosebroto, S. 1998. "Kebijakan Negara untuk Mengakui dan Tak Mengakui Eksistensi Masyarakat Adat Berikut Hak atas Tanahnya." *Jurnal Masyarakat Adat* 01.
- \_\_\_\_\_. 2012. "Masyarakat Adat sebagai Subjek Hukum." Makalah pada "Simposium Masyarakat Adat: Mempersoalkan Keberadaan Masyarakat Adat sebagai Subjek Hukum", Jakarta, 27–28 Juni.
- Yudhoyono, S.B. 2013. "Speech at The Opening of International Workshop on Tropical Forest." 27 Juni. Diakses pada 20 Desember 2013. [www.presidentri.go.id/index.php/eng/pidato/2013/06/27/2136.html](http://www.presidentri.go.id/index.php/eng/pidato/2013/06/27/2136.html).

# DAMPAK SOSIAL POLITIK PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 35/PUU-X/2012

---

**Maria Rita Roewiastoeti**

Kritikus politik hukum agraria

[mariasuryaalam@yahoo.co.uk](mailto:mariasuryaalam@yahoo.co.uk)

## PENGANTAR

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 35/PUU-X/2012 (selanjutnya disebut Putusan MK 35) mengenai *judicial review* Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) atas Undang-Undang (UU) Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan ditanggapi secara luas oleh seluruh anggota perkumpulan ini dengan kegembiraan meluap-luap (*euphoria*), khususnya terhadap bagian yang dianggap menguntungkan kepentingan politik, ekonomi, dan identitas budaya mereka, yaitu dikembalikannya status “hutan adat” ke dalam kekuasaan persekutuan-hukum adat empunya. Melalui Putusan MK 35, MK telah mengoreksi cara pandang terhadap hak atas “hutan adat” yang semula (oleh pembuat UU Nomor 41 Tahun 1999) dianggap sebagai “hak yang berada di bawah kekuasaan negara” menjadi “hak asasi warga negara yang diakui oleh konstitusi”. Perubahan rumusan “hutan adat” sebagai pembatalan norma hukum oleh MK masih perlu dilanjutkan oleh pembuat undang-undang dengan tindakan politik berupa perubahan UU Nomor 41 Tahun 1999. Yang perlu berubah bukan saja kata-kata dari pasal-pasal yang disebut-sebut dalam gugatan AMAN maupun dalam Putusan

MK 35, melainkan seluruh konstruksi pikiran pembuat undang-undang mengenai hutan sebagai “konsep ilmu kehutanan” berhadapan dengan realitas hak budaya sekelompok orang selaku entitas yang keberadaannya diakui, dijamin, dan dilindungi konstitusi.



Kegembiraan yang meluap-luap itu membuat AMAN lupa menyikapi dengan kritis berita buruk yang terkandung dalam putusan yang sama, yakni ditolaknya *judicial review* AMAN atas prosedur pengakuan wilayah adat; penolakan mana secara tidak langsung mementahkan kembali “kemenangan” AMAN karena proses kembalinya kekuasaan atas “hutan adat” kepada persekutuan-hukum adat empunya bukan terjadi secara otomatis, tanpa syarat, melainkan masih harus melewati jalan panjang yang tidak lepas dari

kekuasaan pengurus negara selaku pelaksana undang-undang. Implikasi penolakan tersebut adalah pengurus negara di daerah-daerahlah penentu terakhir apakah “hutan adat” persekutuan-hukum adat itu secara faktual akan diakui (atau sebaliknya, dihapus) keberadaannya.

MK menolak membatalkan frasa “sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya” dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 67 dengan alasan bahwa frasa yang sama juga terkandung dalam UUD 1945 Pasal 18B ayat (2) setelah amandemen, sementara MK tidak berwenang menguji isi UUD 1945 (konstitusi). Berbeda dengan isi UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 67, peletakan frasa “sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya” dalam UUD 1945 Pasal 18B ayat (2) setelah amandemen itu sendiri sesungguhnya tidaklah tepat karena UUD 1945 Pasal 18 berada dalam bab yang mengatur tentang pemerintahan di daerah yang sama sekali tidak berkepentingan dengan pembatasan semacam itu. Sementara itu, MK dalam Putusan MK 35 mengatakan bahwa hak atas wilayah adat (di mana hutan adat berada) merupakan hak perdata warga negara (dalam hal ini sekelompok orang) yang dijamin dan dilindungi konstitusi. Dalam praktik pemerintahan maupun dalam hukum perundang-undangan, istilah “masyarakat-hukum adat” digunakan secara silih berganti, baik dalam arti “wilayah dari satuan pemerintahan nasional terkecil di daerah” maupun dalam arti “wilayah hidup turun-temurun (*ancestral domain*) dari sekelompok orang”. Padahal, dua konsep tersebut berbeda secara mendasar; yang pertama merupakan hak publik negara, sedangkan yang kedua merupakan hak perdata (kolektif) warga negara. AMAN sendiri telah keliru memahami isi UUD 1945 Pasal 18B ayat (2) dan menggunakannya sebagai acuan untuk menuntut jaminan atas “wilayah hidup turun-temurun (*ancestral domain*) dari sekelompok orang”.

\*\*\*

### **Perubahan Cara Pandang**

Putusan MK 35 yang diumumkan pada 16 Mei 2013 itu mengabulkan sebagian *judicial review* AMAN terhadap ketentuan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang status “hutan adat” (lih. Pasal 1 angka 6) dan penetapan “hutan adat” (lih. Pasal 4 ayat (3)), tetapi sekaligus juga menolak *judicial review* AMAN terhadap ketentuan UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 67 ayat (2) tentang bentuk dan tata cara pengakuan keberadaan persekutuan-hukum adat (bdk. inti *judicial review* AMAN; lih. Putusan MK 35, hal. 26).

Putusan ini mengubah cara pandang terhadap hak persekutuan-hukum adat yang semula dianggap sebagai “hak yang berada di bawah kekuasaan negara” menjadi “hak asasi warga negara yang diakui oleh konstitusi”. *Pertama*, Putusan MK 35 menyatakan suatu hal penting dan mendasar, yaitu bahwa tiap-tiap persekutuan-hukum adat secara konstitusional diakui dan dihormati selaku penyanggah hak, yang oleh karena itu, berkedudukan sebagai subjek hukum yang wajib diperhatikan sebagaimana layaknya subjek-subjek hukum lainnya (Putusan MK 35, hal. 118). *Kedua*, menurut Putusan MK 35, legislator UU Nomor 41 Tahun 1999 telah berlaku diskriminatif terhadap semua persekutuan-hukum adat yang ada di Indonesia dengan cara mengabaikan/mengaburkan hak-hak mereka atas tanah leluhur serta hutan yang tumbuh di atasnya dengan cara membiarkannya tanpa pengaturan yang jelas dan pantas (Putusan MK 35, hal. 119).

Yang tidak berubah setelah Putusan MK 35 adalah tata cara pengakuan “hutan adat” sebagai bagian dari wilayah persekutuan-hukum adat. MK berpendapat bahwa tata cara pengakuan (maupun penghapusan) keberadaan suatu persekutuan-hukum adat diserahkan kepada pengurus negara di tingkat daerah sepanjang persekutuan-hukum tersebut masih ada sebagaimana diatur dalam Pasal 67 ayat (2) undang-undang ini. Dengan kalimat lain, perubahan cara pandang terhadap status “hutan adat” tidak secara konsisten diikuti dengan perubahan prosedur pengukuhan. Padahal, semestinya jika sesuatu diakui sebagai hak konstitusional warga negara, maka otomatis konstitusi akan menjaminkannya dan pengurus negara wajib bertanggung jawab atas pemenuhan, perlindungan, serta penegakan hak tersebut (lih. UUD 1945 Pasal 28I ayat (4)).

### **Bagaimana Implikasinya di Lapangan?**

Yang terjadi di lapangan adalah kebingungan. Wajar kalau anggota AMAN bersuka cita karena mengira bahwa isi putusan pertama (perubahan status “hutan adat” menjadi tidak lagi termasuk dalam kategori hutan negara) bersifat final dan menguntungkan kepentingan ekonomi dan budaya mereka. Padahal, perubahan status “hutan adat” itu sesungguhnya tidak akan terjadi secara otomatis segera setelah putusan tersebut diterbitkan, melainkan tetap terganjal oleh adanya Pasal 67 ayat (2) yang mengharuskan terpenuhinya sejumlah syarat sebelum “hutan adat” tersebut dapat diakui.

Kalaupun AMAN berkompromi dengan penolakan MK akan permohonan pengujian atas Pasal 67 ayat (2) tersebut, toh, pengukuhan yang dimaksud pada pasal itu pun tidak akan segera bisa dilaksanakan, sebab sampai hari ini, belum juga diterbitkan peraturan pemerintah pelaksana Pasal 67 ayat (3) yang akan mengatur syarat-syarat pengukuhan (atau pun penghapusan) tersebut di atas.

### **Perlu Diadakan Perubahan UU Nomor 41 Tahun 1999**

Perubahan rumusan “hutan adat” oleh Putusan MK 35 sebagai pembatalan norma hukum perlu dilanjutkan oleh pembuat undang-undang (legislator) dengan tindakan politik berupa perubahan UU Nomor 41 Tahun 1999.

Putusan MK tidak memuat perintah kepada pembuat undang-undang, juga tidak memuat rumusan norma baru sebagai pengganti norma undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 (lih. UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 57 ayat (2a)). Seperti diketahui, undang-undang tentang MK mengatur bahwa putusan MK mengenai pengujian terhadap suatu undang-undang akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, dan Mahkamah Agung. Jika diperlukan perubahan terhadap undang-undang yang diuji, DPR atau Presiden segera menindaklanjuti putusan MK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan peraturan perundang-undangan (lih. UU Nomor 8 Tahun 2011 Pasal 59 ayat (1) dan (2)).

MK mengadili norma hukum, bukan praktik pelaksanaan dari norma hukum, sehingga pembatalan terhadap suatu norma hukum tidak langsung berimplikasi pada pembatalan keputusan-keputusan yang dibuat dalam rangka pelaksanaan maupun penegakan norma hukum tersebut, kecuali secara tegas dinyatakan sebaliknya di dalam putusan (lih. UU Nomor 8 Tahun 2011 *jo*. Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor. 35/PUU-X/2012 mengenai Pengujian Undang-Undang Kehutanan, hal. 10).

Yang perlu berubah dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 bukan saja kata-kata dari pasal-pasal yang disebut, baik dalam gugatan AMAN maupun dalam Putusan MK 35, melainkan seluruh konstruksi pikiran pembuat undang-undang (legislator) mengenai hutan sebagai “konsep” berhadapan dengan hak budaya persekutuan-hukum adat selaku entitas yang secara konstitusional diakui dan dijamin eksistensinya. AMAN sendiri mengakui

bahwa undang-undang ini oleh pengurus negara telah dijadikan alat guna mengambil hak warga negara (dalam hal ini persekutuan-hukum adat) atas wilayah “hutan adat” mereka, mengalihkannya menjadi “hutan negara”, lalu memberikannya kepada para penanam modal (lih. Gugatan AMAN, alinea 3). Padahal, hak persekutuan-hukum adat atas wilayah adat itu diperoleh secara turun-temurun, bersifat bawaan, bukan pemberian negara, bahkan sudah lebih dulu ada sebelum negara kebangsaan ini lahir (lih. Gugatan AMAN, alinea 4). Pembuat undang-undang (legislator) menganut suatu cara pandang yang keliru terhadap keberadaan persekutuan-hukum adat serta hak-haknya dan tidak memerhatikan aspek historis (lih. Gugatan AMAN alinea 7).

### **Objek Tuntutan AMAN**

Apa objek tuntutan AMAN dalam *judicial review* Nomor 35/PUU-X/2012 itu? Pengakuan terhadap “wilayah dari satuan pemerintahan nasional terkecil di daerah” ataukah pengakuan terhadap “wilayah hidup turun-temurun (*ancestral domain*) dari sekelompok orang”? Di sini ada masalah karena, baik yang pertama maupun yang kedua, sama-sama menggunakan istilah “masyarakat adat”. Padahal, keduanya berbeda secara prinsip; perbedaan mana tidak sesederhana yang diduga banyak orang. Wilayah publik pemerintahan itu ukurannya bukan luasan fisik, melainkan ciri penguasaannya. Sebaliknya, wilayah hidup sekelompok orang bisa sangat luas secara fisik sebab hal ini terkait dengan jumlah manusia yang hidup di situ (ketidakpadatan penduduk), dengan ketersediaan sumberdaya alam sebagai sumber ekonomi mereka dan dengan budaya memanfaatkan sumber ekonomi tadi.

### **Alasan AMAN Memilih UUD 1945 Pasal 18B Ayat (2)**

#### **sebagai Dasar dalam Menuntut Pengakuan Hak Masyarakat Adat**

Menurut penjelasan anggota tim *lawyer* AMAN, dalam pembacaan mereka, istilah “masyarakat-hukum adat” digunakan pada UUD 1945 Pasal 18B ayat (2). Pasal ini mereka pahami sebagai pengakuan yang merujuk pada hal-hal materiil, misalnya tanah. Sementara itu, pasal-pasal yang mengatur hak asasi manusia (HAM) menggunakan istilah “masyarakat tradisional”. UUD 1945 Pasal 28I ayat (3) mereka pahami sebagai pengakuan yang merujuk

pada hal-hal immateriil, seperti kepercayaan, tari-tarian, pengetahuan, dan lain-lain (Erasmus Cahyadi, pesan pendek kepada penulis, 5 November 2013).

Tim *lawyer* AMAN tidak cukup kritis terhadap penggunaan istilah “kesatuan masyarakat hukum adat” (KMHA) oleh perumus amandemen UUD 1945. Kalau konsep KMHA dimasukkan dalam bab mengenai pemerintahan di daerah, itu artinya kata “tanah” dalam pasal tersebut harus dimaknai sebagai wilayah publik dari nagari/desa/banjar selaku perwujudan negara, bukan sebagai objek hak keperdataan yang dipegang oleh sekelompok orang. Yang dijamin oleh UUD 1945 Pasal 18B ayat (2) bukan pengakuan terhadap hak warga negara atas tanah, melainkan pengakuan terhadap adanya pemerintahan terkecil yang otonom di daerah.

Kalau yang dituntut adalah pengakuan terhadap “wilayah hidup turun-temurun” (*ancestral domain*), maka lebih tepat jika AMAN memilih pasal-pasal dalam bab tentang HAM (UUD 1945 Pasal 28 setelah amandemen); karena hak atas wilayah hidup turun-temurun merupakan syarat bagi terpenuhinya hak sekelompok orang untuk memenuhi kebutuhan ekonomi mereka, dan ini jelas merupakan hak asasi manusia yang sifatnya universal. Layak diakui bahwa rumusan Pasal 28I ayat (3) mengenai hak-hak tradisional memerlukan uraian yang lebih mendetail, termasuk di situ, hak adat atas tanah sebagai salah satu perwujudan dari hak-hak kebudayaan (*cultural rights*).

### **Kekhilafan dalam Gugatan AMAN**

Kekhilafan gugatan AMAN adalah memfokuskan persoalan pada frasa “sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya” dari UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 67, lalu memperhadapkannya pada “konsep pengakuan yang dicita-citakan” seluruh anggota AMAN. Dengan mudah sekali fokus gugatan yang demikian itu dibantai oleh para ahli yang mendukung pemerintah, yang menyimpulkan bahwa justru rumusan UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 67 persis bersesuaian isinya dengan rumusan UUD 1945 Pasal 18B ayat (2). Celaknya, kesimpulan itu benar adanya dipandang dari segi logika hukum formal. Yang semestinya dipertanyakan oleh AMAN adalah mengapa rumusan UUD 1945 Pasal 18B ayat (2) tepat sama dengan rumusan sebuah undang-undang (UU Nomor 41 Tahun 1999) yang sudah lebih dulu terbit sebelum amandemen terhadap Pasal 18 dilakukan?

## **Pengakuan yang Dikehendaki AMAN Tidak Boleh Ditanggapi secara Parsial**

Di bawah judul besar pengakuan terhadap wilayah-hidup turun-temurun (*ancestral domain*) kelompok-kelompok (atau persekutuan-persekutuan) orang sebagai bagian dari HAM (hak ekonomi dan budaya) dengan sendirinya terliputi pengakuan terhadap “hutan adat” dan semua kekayaan ekonomi dan budaya milik kelompok-kelompok (atau persekutuan-persekutuan) orang tersebut. Pengakuan yang dikehendaki AMAN tidak bisa dipisah-pisahkan, sebagaimana sudah terjadi dalam putusan 16 Mei 2013 lalu, di mana pada satu pihak MK sepakat dengan AMAN bahwa “hutan adat” merupakan bagian dari wilayah hidup turun-temurun sekelompok orang yang diakui sebagai hak konstitusional mereka selaku warga negara dan dijamin oleh konstitusi, sementara pada pihak lain MK juga sepakat dengan legislator bahwa tata cara pengakuan/penghapusan keberadaannya tetap diserahkan kepada pemerintah daerah setempat (lih. UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 67). Kalau MK sepakat bahwa pemerintah daerah setempat juga berkuasa menetapkan hapusnya keberadaan dan hak konstitusional sekelompok orang atas wilayah hidup, lalu apa artinya “pengakuan dan jaminan konstitusional” yang dimaksud oleh putusan MK yang sama tersebut?

## **Ketakutan Politik yang Berlebihan**

Penempatan frasa “sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya” dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 3, UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 4 ayat (3), dan UUD 1945 Pasal 18B ayat (2) hasil amandemen adalah cerminan rasa ketakutan berlebihan yang diderita legislator kita. Salah satu alasan legislator mencantumkan frasa tersebut pada UU Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 3 adalah masalah di lapangan tatkala pemerintah mengalami kesulitan menghadapi sekelompok orang yang dengan gigih mempertahankan hak ulayat mereka (lih. penjelasan umum UU Nomor 5 Tahun 1960 bagian mengenai hak ulayat). Ketakutan berlebihan itu kemudian dikemas dengan lebih anggun dalam penjelasan resmi UUD 1945 Pasal 18B ayat (2) amandemen kedua berikut: “Satuan pemerintahan di tingkat desa seperti gampong (di NAD), nagari (di Sumatra Barat), dukuh (di Jawa), desa dan banjar (di Bali) serta berbagai kelompok masyarakat di berbagai daerah yang hidup berdasarkan adat dan hak-haknya, seperti hak ulayat, tetapi dengan

satu syarat bahwa kelompok masyarakat hukum adat itu benar-benar ada dan hidup, bukan dipaksa-paksakan ada; bukan dihidup-hidupkan. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya, kelompok ini harus diatur lebih lanjut dalam peraturan daerah yang ditetapkan oleh DPRD (setempat, *penulis*). Selain itu penetapan itu tentu saja dengan suatu pembatasan, yaitu tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip negara kesatuan.”<sup>1</sup>

Adakah tekanan politik di balik ketakutan legislator yang berlebihan itu? Kaitkan ini dengan hegemoni kapitalisme kehutanan (bagian dari kapitalisme agraria) terhadap pengurus negara yang memiliki efek “bola sodok” dalam badan legislasi (pembuat undang-undang). Dalam UUD 1945 dulu, peran pengurus negara (pemerintah) dalam proses pembuatan undang-undang sangat dominan. Padahal, tugas utama pengurus negara adalah menjalankan undang-undang. Kalau pengurus negara juga ikut membuat undang-undang, maka mudah memastikan bahwa kepentingannya selaku pelaksana undang-undang akan mendominasi warna dari produk undang-undang.

### **Penilaian terhadap Rumusan UUD 1945 Pasal 18B Ayat (2)**

Penempatannya dalam bab tentang pemerintahan di daerah menjelaskan bahwa isi pasal ini terkait dengan soal penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Di sini digunakan terminologi “kesatuan masyarakat hukum adat” yang maksudnya adalah nagari/gampong/desa/marga/banjar/dusun dan sebagainya, sebagai “satuan terkecil dari pemerintahan nasional di daerah”. Dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya, istilah yang sudah dikenal adalah “masyarakat hukum adat” sebagai persekutuan orang yang mendiami suatu wilayah hidup yang diperolehnya secara turun-temurun (*ancestral domain*) sebagai sumber ekonomi yang sekaligus menjadi penanda jati diri kelompok itu (identitas budaya). Dalam sebuah nagari (atau desa) di Sumatra Barat, misalnya, terdapat beberapa persekutuan orang seketurunan yang masing-masing mempunyai wilayah hidup turun-temurun yang letaknya berbatasan satu sama lain (misalnya, fam-fam Chaniago, Piliang, Koto, Bungo, dan Tanjung). Karena tidak ada penjelasan lebih lanjut, maka

1 Satya Arinanto, kesaksian ahli dalam sidang perkara Nomor 35/PUU-X/2012 *judicial review* AMAN, sebagaimana termuat dalam putusan MK tertanggal 16 Mei 2013, hal. 144–145. Dikatakan oleh Satya Arinanto bahwa walaupun pada era pascaperubahan UUD 1945 tidak lagi memiliki bagian penjelasan sebagaimana UUD 1945 yang asli, tetapi alinea di atas dapat dianggap sebagai semacam interpretasi otentik terhadap substansi UUD 1945 Pasal 18B ayat (2) karena deskripsi tersebut merupakan bagian Panduan Pemasyawaratan UUD 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

istilah “kesatuan masyarakat hukum adat” yang digunakan pada UUD 1945 Pasal 18B ayat (2) amandemen kedua dalam tulisan ini ditafsirkan sebagai “kumpulan dari beberapa masyarakat hukum adat” yang dipersatukan dalam suatu wilayah publik nagari/desa/gampong/marga/banjar tertentu sebagai satuan pemerintahan nasional terkecil di suatu daerah. Dengan demikian, dapat dibedakan antara “hak sekelompok orang atas wilayah hidup yang diperolehnya turun-temurun (*ancestral domain*)” sebagai hak keperdataan (*privaatrechtelijke*) yang alamiah/bawaan dan “hak nagari atas wilayah administrasi pemerintahan” yang terjadi akibat penggabungan dalam rangka bernegara sebagai suatu hak yang bersifat publik (*publiekrechtelijke*).

Jika benar bahwa nama lain dari “kesatuan masyarakat hukum adat” itu adalah nagari/gampong/desa/banjar/marga sebagai “satuan terkecil dari pemerintahan nasional di daerah”, maka penempatan frasa “sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang” di belakangnya menjadi tidak relevan karena tidak ada perlunya membatasi suatu hak publik atas wilayah negara.

### PENUTUP

Dalam rangka menindaklanjuti Putusan MK 35, perlu dibedakan secara tegas antara “hak sekelompok orang atas wilayah hidup yang diperolehnya turun-temurun (*ancestral domain*)” sebagai hak perdata yang bersifat alamiah/bawaan di satu pihak, dan “hak nagari atas wilayah administrasi pemerintahan” sebagai hak publik yang diciptakan dalam rangka bernegara di pihak lain. Penempatan frasa “sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang” di belakang “kesatuan masyarakat hukum adat” (dalam arti nagari/gampong/desa/banjar/marga) sebagai “satuan terkecil dari pemerintahan nasional di daerah” adalah tidak relevan karena tidak ada kepentingan membatasi hak publik atas wilayah negara. Badan perumus konstitusi perlu memperbaiki rumusan UUD 1945 Pasal 18B ayat (2). Selain itu, dibutuhkan sebuah rumusan baru bagi “hak atas wilayah hidup turun-temurun (*ancestral domain*)” yang selama ini dimiliki oleh kelompok-kelompok orang, apa pun namanya, dan meletakkannya pada bab tentang HAM dalam konstitusi. Rumusan baru itu sejauh mungkin

perlu mempertimbangkan suara dari kelompok-kelompok orang yang berkepentingan langsung dengan diakuinya wilayah hidup turun-temurun (*ancestral domain*) mereka sebagai sumber ekonomi dan penanda jati diri kelompoknya. Sebagai organisasi setingkat nasional, AMAN memiliki peluang untuk memimpin upaya ini dengan sejauh mungkin memanfaatkan *International Covenant on Indigenous Peoples Rights* dari United Nations. []



## RENTANG BATAS DARI REKOGNISI HUTAN ADAT DALAM KEPENGATURAN NEOLIBERAL

---

**Laksmi A. Savitri**

Pengajar di Jurusan Antropologi, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Gadjah Mada  
[laksmisavitri@ugm.ac.id](mailto:laksmisavitri@ugm.ac.id)

**ABSTRACT** | *This paper aimed to examine the limits of politics of recognition and distribution in the context of Indigenous Peoples (IPs) movement against neoliberal state governance in Indonesia. Such politics was deployed by the collective of oppressed people who used their indigenusness as a positioning to claim for social justice, mainly but not solely upon land, forest, and territorial rights. However, in the context of neoliberal state, such politics could be trapped into the practice of “neoliberal governmentality” that tended to transform a political maneuver into technical measures. The first limit is the technical procedures of granting rights that may become a process of exclusion due to the obligatory procedure to define the criteria of IPs. The second limit is the contradiction between communality as the ideal and private property practice which is articulated as two competing translations between trustees and the people about “what people wants or should want” regarding the type of land or forest rights. The third limit is rather general, but still potentially sets a condition of hegemonic corporate culture as a constraint for radical democracy. As demonstrated by corporate investment in education, this corporate culture has been creeping into Indonesia’s education system that aims for reproducing low labour generation, starting from elementary to higher education level. Lastly, within all of those limits, gender injustice is inherently reproduced. These limits are identified and recognized with a single aim to transcend it. The undergoing progressive political movement, therefore, needs to be complemented by a strong cultural movement that capable to subvert the subtle power of capitalism.*

## KAJIAN

“Neoliberalisme dikonstruksi dalam dan oleh politik identitas dan politik kultural, dan tidak dapat dibongkar oleh gerakan sosial tanpa konstituensi dan analisis yang merespons langsung fakta tersebut. Juga tidak mungkin untuk bisa membangun gerakan sosial yang cukup kuat, kreatif, dan beragam untuk terlibat dalam membentuk ulang politik global di era milenium ini, sepanjang isu-isu kultural dan identitas dipisahkan, baik secara analitis maupun dalam pengorganisasian, dari ekonomi politik di mana isu-isu tersebut melekat.”

— Lisa Duggan, *The Twilight of Equality?* (2003: 3) —

### PENDAHULUAN

**K**eluarnya putusan Mahkamah Konstitusi (MK) atas perkara Nomor 35/PUU-X/2012 (selanjutnya disebut Putusan MK 35), yang menegaskan bahwa hutan adat bukan lagi merupakan hutan negara, merupakan tonggak kemenangan perjuangan hak atas tanah yang monumental. Kemenangan ini menandai satu langkah maju dari pertautan antara politik rekognisi dan redistribusi yang dijalankan oleh pelaku gerakan sosial di Indonesia. Setiap perjuangan sosial sesungguhnya merupakan upaya untuk menembus batas-batas atau limit yang dibentuk oleh kekuatan struktural negara dan kapital. Karena itu, menjadi penting untuk memeriksa apakah kekuatan sosial tandingan di Indonesia telah sampai pada gerakan meruntuhkan batas atau baru sampai pada tahap memproduksi ruang sosial baru yang bekerja merentang batas. Cara memeriksanya adalah dengan mencoba mengenali limit-limit yang mungkin akan menghadang ketika hutan adat berhasil ditegaskan sebagai hutan masyarakat hukum adat. Tulisan ini ditujukan untuk mengeksplorasi kemungkinan bentuk-bentuk limit dari peluang politik besar yang dihasilkan oleh Putusan MK 35. Dalam konteks Indonesia sebagai negara neoliberal, sebagaimana ditandai oleh peran pemerintah menyediakan jalan bagi pelancaran (*bottlenecking*) regulasi bagi pasar bebas dan privatisasi, produksi regulasi baru—bahkan revisi regulasi

yang seharusnya membalik arus—dapat menjadi salah satu pembentuk kondisi yang memungkinkan neoliberalisme bekerja lebih sistematis dan diterima secara wajar.

Seluruh analisis yang saya lakukan dalam pembacaan limit-limit ini sangat dipengaruhi oleh penggunaan konsep *governmentality* (Burchell, Gordon, dan Miller 1991; Dean 2010; Foucault 1978; Li 2012). “*Governmentality*”, diterjemahkan sebagai “kepengaturan”, telah digunakan oleh Li (2012) untuk memperlihatkan bahwa kuasa untuk mengatur kehidupan populasi manusia Indonesia sejak zaman kolonial sampai dengan hari ini dilakukan melalui pembentukan rasionalitas atau cara pikir yang meyakinkan, teknikalisisasi, dan prosedur yang diterapkan melalui jaring-jaring praktik dan institusi yang tidak hanya berpusat pada logika dan perilaku negara, tetapi juga bermacam-macam institusi yang disebut sebagai “wali masyarakat”. Kepengaturan neoliberal diterima secara wajar oleh populasi manusia yang diatur bukan karena mengandalkan paksaan disiplin dan tindakan pengamanan saja, melainkan justru hadir sebagai sebuah tindakan rasional yang kalkulatif, memiliki kerangka wacana yang otoritatif, dan menyambut hasrat mendasar manusia mengenai kebebasan (Dean 2010; Joseph 2010). Kebebasan individu adalah nilai dasar dari neoliberalisme yang melandasi dan membenarkan hak privat dan kebebasan pasar sebagai jalan mutlak bagi akumulasi kapital.

Argumen-argumen yang saya ajukan sebagai pembentuk limit dari politik rekognisi dan redistribusi yang dilakukan oleh kelompok masyarakat adat dilandaskan pada kajian para sarjana yang memosisikan diri secara reflektif pada persoalan adat dan problem agraria di Indonesia, serta dilengkapi dengan ilustrasi kasus untuk menyajikan realitas empiris dari argumen tersebut. Saya berargumen bahwa elemen-elemen yang akan hadir sebagai pembatas struktural dari peluang politik yang dibuka oleh Putusan MK 35 dimungkinkan kemunculannya dari keharusan gerakan masyarakat adat untuk menghadapi ragam *arena politik lain* sebagai proses lanjutan dari Putusan MK 35. Dari *arena politik lain* itu, setidaknya ada tiga limit yang mungkin dihadapi oleh gerakan masyarakat adat.

Limit *pertama* adalah limit teknikalisisasi melalui regulasi. Limit ini dilahirkan dari keharusan masyarakat adat untuk mengukuhkan keberadaannya sebagai subjek hukum melalui peraturan daerah. Lika-liku kepengaturan negara neoliberal sangat mungkin menjadi jebakan yang *memelintir* keharusan

posisi sebagai subjek hukum ini menjadi kekuatan yang mengeksklusi kelompok rakyat lainnya, baik melalui mekanisme privatisasi hak atas properti maupun pengalihan tanggung jawab negara menjadi tanggung jawab individu, kelompok komunitas, atau bahkan korporasi. Inilah yang disebut sebagai “privatisasi tanggung jawab” atau “*responsibilization*” (Li 2011). Eksklusi adalah keniscayaan sehingga penting untuk dihadirkan karena mengandung dilema yang patut dipertimbangkan.

Limit *kedua* adalah keterbelahan antara kepengaturan wali masyarakat dan golongan elit yang mengarah pada komunalisasi dan kepengaturan yang diinginkan oleh masyarakat ke arah privatisasi kepemilikan dan penguasaan tanah. Analisis ini disampaikan oleh Li (2010a) ketika melakukan penelaahan historis dari tindakan-tindakan proteksi kolonial terhadap masyarakat pribumi di Afrika dan Asia yang mendapatkan anginnya kembali dalam proses advokasi kontemporer yang dilakukan oleh pelaku gerakan sosial. Ia menyimpulkan bahwa komunalisasi ini seperti tindakan membangun tembok yang melindungi masyarakat pribumi dari serangan musuh, tetapi membiarkan kekuatan musuh bergerak leluasa di luar tembok tanpa koreksi. Saya menghadirkannya kembali sebagai pengingat bahwa komunalisasi sebagai kepengaturan tandingan terhadap kepengaturan neoliberal bisa melupakan fakta bahwa rakyat pedesaan setiap hari berhadapan dengan paksaan pasar yang memerasnya habis-habisan. Keterperasan selalu mendambakan kebebasan. Ketika kebebasan hadir dalam bentuk penguasaan tanah, kondisi yang diinginkan tidak lain kecuali membuatnya semaksimal mungkin menguntungkan diri, sesuatu yang tidak terlalu mudah jika harus diikat secara komunal. Perjuangan hak atas tanah petani di beberapa tempat di Jawa, misalnya, telah memberikan gambaran atas tendensi itu.<sup>1</sup>

Limit *ketiga*, dan bukan terakhir, adalah argumen yang lebih general soal penetrasi budaya korporasi dalam sistem pendidikan Indonesia yang dimulai dari desa. Saya tidak hendak berspekulasi apakah ada anggota gerakan masyarakat adat dan anggota keluarganya yang sudah atau sedang mengecap pendidikan yang dibiayai korporasi untuk mereproduksi cadangan buruh ini. Di sini saya ingin menunjukkan, privatisasi pendidikan di Indonesia justru telah menyediakan jalan bagi penetrasi budaya korporasi yang tidak mengenal

1 Lihat kumpulan tulisan yang dieditori Bachriadi (2012) tentang perjuangan gerakan tani di Indonesia untuk hak atas tanah *pasca-reclaiming*.

batas desa-kota, tidak mengenal siapa subjek yang akan dibentuknya, tetapi secara jelas ia hadir bersamaan dengan ekspansi geografis dari kapitalisme perkebunan di Indonesia. Karena itu, proyek politik pendidikan yang sedang dijalankan korporasi ini layak dihadirkan sebagai pembatas.

Di semua limit ini, menubuh kesempatan akan hadirnya elitisme dan ketidakadilan gender. Namun, karena ruang yang terbatas, terpaksa hanya ada ulasan serbasedikit untuk menunjukkan bahwa kedua hal tersebut sifatnya inheren dalam kepengaturan neoliberal.

Ketiga limit ini tentu saja tidak saya klaim sudah mampu mencakup semua kemungkinan yang ada. Tetapi, saya menghadirkan apa yang ada ini dengan tujuan untuk bisa ditembus, diruntuhkan, atau dilampaui. Saya menawarkan jalan untuk itu melalui proyek investasi sosial jangka panjang, yaitu pendidikan untuk kesadaran (yang) reflektif. Dalam pandangan saya, inilah yang akan memberi jalan bagi hadirnya kepengaturan tandingan atau *counter-conduct* ala gerakan sosial yang melawan kepengaturan ala neoliberal.

### **MASYARAKAT ADAT DAN NEGARA NEOLIBERAL: POLITIK REKOGNISI DAN REDISTRIBUSI**

Perjuangan masyarakat adat di seluruh dunia hampir semuanya muncul sebagai suatu gerakan menggugat negara karena negara pascakolonial sengaja mengabaikan (*non-recognized*) atau salah merekognisi (*misrecognized*) keberadaan masyarakat adat, baik secara kultural maupun secara material. Hari-hari ini, klaim atas keadilan sosial, termasuk bagi gerakan masyarakat adat, tidak bisa lagi memisahkan dua aspek perjuangan politik, yakni rekognisi dan redistribusi (Fraser 1995, 1998; Fraser dan Honneth 2005). Meskipun politik rekognisi muncul belakangan setelah perjuangan-perjuangan berbasis kelas di negara-negara Utara kehilangan pijakan akibat runtuhnya sosialisme di Jerman Timur dan Uni Soviet, banyak sarjana yang memandang bahwa kemunculan politik rekognisi tersebut tidak bisa menandai redupnya klaim redistribusi, terutama karena keduanya saling mengandaikan keniscayaan (Duggan 2003; Fraser 1995, 1998; Fraser dan Honneth 2005; Tully 2000).

Fraser (1995, 1998), misalnya, melihat rekognisi dan redistribusi sebagai dua dimensi setara yang hadir bersamaan ketika perjuangan untuk memperoleh keadilan sosial timbul. Sebagai contoh adalah perjuangan keadilan gender. Bagi Fraser, gender menghadirkan dua sisi kategori. *Pertama*, kategori

ekonomi dari aspek redistributif. Gender adalah struktur pengorganisasian ekonomi di masyarakat. Melalui pembagian kerja berdasarkan gender, telah diproduksi ketimpangan ekonomi ketika kerja reproduksi yang tidak dibayar dianggap tidak produktif dibandingkan dengan kerja produksi yang dipandang produktif karena dibayar. *Kedua*, gender sebagai kategori kultural dari aspek rekognisi karena gender menghadirkan perbedaan status. Perbedaan status ini dibangun atas dasar paradigma androsentris, yakni norma yang mengistimewakan maskulinitas dan memandang rendah hal-hal yang bersifat feminin sehingga menghasilkan ketidakadilan melalui perlakuan yang diskriminatif. Kategori-kategori dua dimensional lainnya yang mengalami ketidakadilan ganda juga mencakup ras atau etnisitas, bahkan kelas (Fraser dan Honneth 2005).

Secara filosofis, ujung dari perjuangan politik rekognisi dan redistribusi adalah kesetaraan dalam berpartisipasi untuk melakukan perubahan (*parity of participation*). Fraser dan Honneth (2005) menyatakan, ada prakondisi yang harus disediakan untuk mencapai kesetaraan dalam berpartisipasi, yakni (1) kondisi objektif (*objective condition*), di mana distribusi sumberdaya material memungkinkan subjek menjadi mandiri dan berdaulat, dan (2) kondisi intersubjektif (*intersubjective condition*), yaitu terinternalisasinya nilai budaya yang memberikan penghargaan setara dan memastikan kesempatan setara kepada semua subjek untuk memperoleh penghargaan diri secara sosial. Keduanya harus ada untuk sampai pada keadilan sosial, tidak bisa hanya salah satu. Sayangnya, Fraser dan Honneth (2005) tidak mendalami lebih lanjut bagaimana atau melalui apa kesetaraan dalam berpartisipasi itu bisa dicapai. Karena itu, dari pendekatan dua dimensional Fraser, kehadiran aspek ketiga justru luput diperhatikan, yakni arena politik itu sendiri, yang meliputi institusi hukum dan praktik regulasi, kewarganegaraan, administrasi, dan partisipasi politik atau representasi (Young 1997: 151).

Tidak dapat dihindari bahwa perjuangan politik rekognisi dan redistribusi mau tidak mau harus diletakkan dalam upaya membentuk kepengaturan tandingan atau *counter-conduct* (Dean 2010) dengan jalan memperoleh posisi politik yang berkekuatan menyuarakan dan mengubah institusi hukum dan praktik regulasi, serta tata administrasi negara, sehingga lebih berkeadilan. Demokrasi dan negara neoliberal, menurut Harvey (2003), tidak bisa bersepadan, kecuali bila terjadi dominasi suara dari kelompok

elite yang berkepentingan untuk mempertahankan posisi kelasnya. Dalam konteks ini, perjuangan politik rekognisi dan redistribusi masyarakat adat yang diarahkan supaya bermuara pada suara politik (*political voice*) untuk menegaskan pengakuan sebagai warga negara yang berhak memiliki hak (*the right to have rights*) perlu diposisikan dalam kerangka bekerjanya desentralisasi, yakni kondisi di mana kebijakan dan regulasi bisa dihasilkan dari proses aliansi antara politisi lokal dan pengusaha multinasional (Klein 2008; Robison dan Hadiz 2004).

Proses penyuaran dan representasi politik yang sudah dikerjakan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) melalui upaya peninjauan kembali (*judicial review*) Undang-Undang (UU) Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan penting untuk diletakkan dalam konteks desentralisasi yang disebut Hadiz sebagai predatoris. Terlebih lagi, realisasi Putusan MK 35 masih dalam posisi menunggu “proses lanjutan” agar keputusan hukum ini operasional. Apa yang dimaksud dengan “proses lanjutan”? Dalam video dokumenter yang diproduksi Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Menteri Kehutanan menyiratkan bahwa “proses lanjutan” itu adalah (1) peraturan daerah mengenai pengakuan tentang keberadaan masyarakat adat yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dan (2) pelepasan kawasan hutan yang akan disahkan oleh Kementerian Kehutanan. Dalam video dokumenter yang sama, Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) menyatakan bahwa prosedur pelepasan kawasan hutan itu tidak diperlukan sehingga pemberian hak cukup dilakukan dengan pendaftaran tanah di buku tanah saja. Saya tidak bermaksud membawa diskusi tentang pernyataan-pernyataan kontradiktif dari para pemimpin institusi negara ini ke arah analisis hukum. Saya lebih mendorong untuk mendudukkan apa yang disebut sebagai “proses lanjutan” sebagai *arena politik lain* yang harus dihadapi gerakan masyarakat adat. Argumen saya, pada arena politik lain inilah jebakan-jebakan kepengaturan bisa berkemampuan memutarbalikkan politik rekognisi dan redistribusi menjadi kekuatan yang mengeksklusi atau membatasi akses, menghasilkan kontradiksi karena kesalahan rekognisi (*misrecognized*) atau malah pengabaian (*non-recognized*), menyediakan jalan bagi perluasan hegemoni budaya korporasi, dan sangat bisa berpeluang mereproduksi ketidakadilan gender.

## Kepengaturan Neoliberal terhadap Proses Rekognisi dan Redistribusi

Neoliberalisme sebagai “proyek” memang bisa bekerja efektif melalui negara, tepatnya melalui rasionalitas kepengaturan negara yang disebut Foucault (1978) serta Burchell, Gordon, dan Miller (1991) sebagai “*governmental rationality*” atau dalam neologismenya dinamai “*governmentality*”. *Governmentality* sebagai sebuah konsep, yang diterjemahkan sebagai “kepengaturan”,<sup>2</sup> tidak melulu merujuk pada kepengaturan yang dilakukan oleh negara, tetapi juga oleh pihak-pihak yang memiliki kuasa untuk mengarahkan perilaku masyarakat untuk mencapai tujuan yang diinginkan oleh pengarahnya. Li (2012) menyebut para pengarah perilaku ini sebagai “wali masyarakat” (*trustee*). Negara, donor internasional, dan organisasi masyarakat sipil bisa menempati posisi sebagai wali masyarakat.

Tanpa kekerasan dan paksaan, neoliberalisme melalui kepengaturan—dengan disadari atau tidak disadari—bisa menggunakan semua wali masyarakat tersebut sebagai instrumen untuk menjalankan agenda-agendanya. Caranya cukup dengan menyisipkan rasionalitas dan kalkulasi yang sangat masuk akal untuk memproduksi regulasi, program, dan rencana aksi mereka. Penyisipan itu biasanya berhasil karena bekerja melalui “praktik-praktik diri” (*practices of the self*), yakni hasrat, kebutuhan, aspirasi, keinginan, atau gaya hidup. Dean (2010) berpendapat bahwa praktik-praktik diri inilah yang dimanfaatkan negara neoliberal untuk diterjemahkan menjadi rasionalitas dan program, dengan menggunakan ragam teknik dan taktik pendisiplinan. Tentu saja praktik-praktik diri ini bukan praktik individual yang personal, melainkan lebih sebagai suatu bentuk mentalitas atau cara berpikir dan bersikap segolongan masyarakat. Karena itu, kepengaturan oleh negara yang memanfaatkan mentalitas tertentu untuk membentuk mentalitas yang lain sangat umum dilakukan melalui pendisiplinan berupa pembentukan regulasi, sanksi badan, pendidikan, pengawasan, dan produksi pengetahuan yang menjadi wacana otoritatif bagi kebijakan. Untuk hal yang terakhir, bisa dicontohkan peran yang diambil oleh Hernando de Soto dalam

2 Lihat buku *The Will to Improve* (2012) edisi Indonesia, yang menggunakan kata “kepengaturan” sebagai terjemahan dari “*governmentality*”, sehingga menghindarkan konotasi kata ini semata-mata pada negara (*state*). Foucault memang menggunakan *governmentality* untuk “*decentering the state*”, sebagai penolakan atas penyamarataan pemerintah (*government*) dengan negara. Foucault mendefinisikan *government* sebagai “*conduct of conduct*”, yang saya terjemahkan sebagai “arahan perilaku”, berbeda dengan Aryo (2012) yang menerjemahkannya sebagai “perilakunya perilaku”. Menurut saya, pemaknaan ini menyempitkan ruang pemerintah (*government*) hanya pada praktik, tanpa menunjukkan kuasa yang bekerja melalui rasionalitas untuk mengarahkan, mengendalikan, atau mendisiplinkan praktik-praktik diri (*practices of the self*).

mewacanakan privatisasi untuk menyelesaikan masalah kemiskinan dan ketidakefektifan di Dunia Ketiga dan diterapkan oleh negara dengan contoh keberhasilan di Peru.

Proyek neoliberal pun tak terpisahkan dengan pengaturan mekanisme rekognisi dan redistribusi. Neoliberalisme hidup dengan sangat nyaman di mana mekanisme privatisasi dan pengalihan tanggung jawab negara menjadi tanggung jawab individu (*responsibilization*)<sup>3</sup> telah merasuk dalam sistem pemerintahan. Duggan (2003: 12) memandang bahwa privatisasi dan tanggung jawab individu telah diterjemahkan oleh negara neoliberal dalam bentuk-bentuk kebijakan reformasi kesejahteraan (*welfare reform*), yang malah menguntungkan kelas pemilik modal karena melicinkan redistribusi ke atas (*upward redistribution*), dan kebijakan reformasi hukum (*law and order initiatives*), yang melalui teknokrasi atau teknikalisisasi, telah mereduksi kebijakan politik menjadi apolitis, yakni sebagai tata administratif yang disebut *good governance*. Tata administratif ini diabdikan untuk memberikan dukungan penuh bagi bekerjanya mekanisme pasar. Sebagai contoh, kita bisa melihat bagaimana privatisasi diterapkan oleh World Bank di Indonesia. Lembaga digdaya ini telah bekerja dengan leluasa untuk memutarbalikkan politik rekognisi dan redistribusi bernama reforma agraria, yang seharusnya berupa gebrakan politik, malah menjadi sebetulnya pengadministrasian pertanahan bernama legalisasi aset.<sup>4</sup> Dengan kata lain, World Bank, melalui tangan BPN, telah menggunakan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) di Indonesia sebagai jalan pembentukan privatisasi hak atas tanah.

Contoh lain dari proyek pemerintahan neoliberal ini adalah apa yang disebut Dean (2010) sebagai pendayagunaan politik komunitas (*politics of community*). Politik komunitas telah diterjemahkan World Bank menjadi “pembangunan yang didorong oleh komunitas” (*community-driven development*) sebagai bentuk pengurangan peran negara, yaitu dengan memberikan jalan kepada negara untuk mengalihkan tanggung jawabnya atas pembangunan infrastruktur dan penyediaan akses pada modal kepada tanggung jawab masyarakat sendiri. Siasat ini diaktualisasikan World Bank dalam proyek Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Proyek PNPM Mandiri dengan tekun sudah memanfaatkan perékayasaan

3 Lihat Li (2010: 84) yang menjelaskan bahwa pengalihan tanggung jawab negara menjadi tanggung jawab individu merupakan taktik yang biasa digunakan oleh negara neoliberal.

4 Lihat penjelasan Rachman (2012) tentang hal ini.

keberdayaan aktor (*technologies of agencies*)<sup>5</sup> yang menysasar kelompok rakyat yang dianggap miskin, salah satunya melalui kegiatan Simpan Pinjam untuk Perempuan (SPP). Beberapa studi menemukan bahwa program ini dianggap oleh “kelompok sasaran”-nya tidak terlalu signifikan mengurangi masalah kemiskinan karena tidak mampu menysasar golongan miskin, sementara penerima manfaat yang tidak miskin atau pemilik usaha kecil menganggap jumlah pinjaman modal terlalu sedikit dibandingkan skala modal yang sudah mereka miliki. Selain itu, pinjaman ini dipandang mengikat dan membatasi peluang masyarakat untuk mendapatkan bantuan dana bagi pembangunan infrastruktur desa yang dijanjikan oleh proyek. Sebab, jika angsuran macet, bantuan untuk proyek jalan dan jembatan tidak diberikan (Akatiga 2010).

Bentuk lain lepas tangan negara adalah pengabaian kewajiban perlindungan dan pemberian subsidi pertanian, serta pengalihan tanggung jawab tersebut pada mekanisme pasar melalui penciptaan “budaya pasar”, khususnya menyangkut pengembangan benih dan varietas tanaman lokal. Negara telah menyerahkan petani untuk bertanggung jawab sendiri atas pemenuhan kebutuhan benih, tetapi hanya melalui pasar benih bersertifikat yang diproduksi oleh industri perbenihan dan bukan benih dari pemuliaan varietas lokal (Prasadjia 2011).<sup>6</sup> Dengan kata lain, melalui privatisasi tanggung jawab pemerintah telah membiarkan petani menggantungkan diri pada mekanisme pasar untuk suatu kegiatan perbenihan dan pemuliaan tanaman yang sebelumnya bisa dilakukan secara mandiri dan berdaulat oleh kaum tani. Kondisi ini menciptakan paksaan kebergantungan pasar (lewat tangan negara) yang sekaligus menggerus representasi kultural yang disimbolisasi oleh pengetahuan khusus dan keahlian khas petani yang melekat pada jenis benih dan varietas lokal. Kondisi terakhir ini merupakan salah satu contoh

5 *Technologies of agencies* ini sangat sentral dalam proyek neoliberalisme. Perekayaan keberdayaan diciptakan melalui transformasi “kelompok sasaran” menjadi warga negara aktif yang secara individual maupun atas nama komunitas mampu mengelola risiko-risikonya sendiri, seperti kesehatan, pendidikan, dan kemiskinan. Target yang disasar termasuk kelompok masyarakat adat (Dean 2010: 197).

6 Seruan menentang Perjanjian Internasional atas Sumberdaya Genetik Tanaman Pangan dan Pertanian (*International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*) dengan lantang dipropagandakan oleh La Via Campesina mengikuti kemenangan dalam peninjauan kembali UU Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman yang diajukan Serikat Petani Indonesia (SPI), Indonesian Human Rights Committee for Social Justice (IHCS), Bina Desa, Aliansi Petani Indonesia (API), Ikatan Petani Pengendalian Hama Terpadu Indonesia (IPPHTI), Field Indonesia, Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan (KRKP), Aliansi Gerakan Reforma Agraria (AGRA), Sawit Watch, Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS), dan individu petani (Kunoto dan Karsinah). Berdasarkan putusan MK atas perkara Nomor 99/PUU-X/2012, petani kecil bisa mendapatkan varietas atau benih unggul melalui pemuliaan tanaman sendiri. Proses pengumpulan, pencarian, dan pendistribusian benih lokal dan/atau plasma nutfah di komunitas petani juga bisa dilakukan. Petani bisa dikriminalisasi apabila melakukan hal tersebut tanpa izin pemerintah.

atas apa yang disebut dengan baik oleh Duggan (2003: 12) sebagai “proyek kultural neoliberalisme”, yakni perubahan keseluruhan budaya menjadi semata-mata “budaya pasar”.

Lalu, bagaimana proyek kepengaturan neoliberal akan bekerja—jika diberikan peluang—untuk menciptakan limit bagi politik rekognisi dan redistribusi yang sedang dijalankan oleh pelaku gerakan masyarakat adat di Indonesia?

### **Limit Pertama: Kepengaturan Neoliberal dan Kuasa Eksklusi**

Kepengaturan neoliberal menyangkut hak atas properti selalu mensyaratkan penunjukan individu dan kelompok sebagai subjek hukum yang secara eksklusif memiliki dan menguasai bentuk properti tertentu. Menurut Wood (2002), konsep kepemilikan privat yang diajukan oleh John Locke dan diterapkan dalam bentuk paling canggih oleh sistem neoliberalisme bukan saja menunjuk pada sifat individualistis atas penguasaan sebarang properti, melainkan, melebihi itu, adalah sifat eksklusif yang mendasari kebebasan individu untuk menentukan tindakan apa pun atas properti tersebut. Karena itu, sifat eksklusif ini memberikan efek kuasa eksklusi, yaitu menghambat pihak lain untuk memperoleh keuntungan atau manfaat dari properti yang telah dimiliki atau dikuasai satu pihak (Hall, Hirsch, dan Li 2011).

Ketika gerakan melawan eksklusi (*counter-exclusion movement*) dari masyarakat adat atas hak-haknya untuk merebut ruang kehidupan yang telah diprivatisasi oleh negara dilekatkan pada identitas, baik secara sengaja atau timbul sebagai konsekuensi yang tidak diinginkan, gerakan ini bisa berubah menjadi kekuatan yang mengeksklusi kelompok rakyat lainnya yang tidak bisa memasukkan diri pada wacana identitas tersebut. Kecenderungan ini telah menjadi perhatian beberapa sarjana yang mengkaji gerakan masyarakat adat (Acciaoli 2010; Hall, Hirsch, dan Li 2011; Li 2000, 2010b; Sangaji 2010) dan juga mereka yang mempelajari masalah konflik etnis dan politik identitas (van Klinken 2007, 2008, 2010; Lan *et al.* 2010; Peluso 2008).

Sekadar mengingatkan kembali, sarjana seperti van Klinken—yang tekun mempelajari politik lokal dan konflik komunal di Indonesia—menorehkan kekhawatiran yang cukup besar atas kebangkitan kelompok-kelompok feodal yang menjadi penumpang gelap dari gerakan masyarakat adat (van Klinken 2010). Adat bisa menghidupkan kembali para sultan dan raja

di masa lalu. Menyitir pernyataan Walhi (2001) dan Zakaria (2000), van Klinken memandang kembalinya para sultan—yang sebagian besar memiliki hubungan dekat dengan elite politik lokal—sebagai kebangkitan adat yang problematis dan bisa menimbulkan persoalan dalam politik kekuasaan lokal karena tidak ada hubungan sama sekali dengan gerakan akar rumput yang juga menggunakan identitas adat sebagai senjatanya. Sebagian besar dari mereka tidak merepresentasikan kepentingan dari gerakan akar rumput untuk merebut hak-haknya. UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta bisa menjadi salah satu contoh bagaimana kekhawatiran van Klinken ini menjadi kenyataan, bukan lagi sekadar “angan-angan kultural”. Dengan jelas disebutkan pada Pasal 7 UU Nomor 13 Tahun 2012 bahwa keistimewaan Yogyakarta mencakup kewenangan di bidang pertanahan dan tata ruang. Bahkan, secara lebih tegas disebutkan pada Pasal 32 ayat (1) sampai ayat (3) bahwa kasultanan dan kadipaten adalah badan hukum dan merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah.



Keistimewaan Yogyakarta menjadi kasus sangat baik untuk menunjukkan bagaimana kepengaturan neoliberal telah berhasil menjadikan politik rekognisi atas nama adat—yang memanggil kembali sejarah feodalisme di Indonesia—sebagai pembentuk hak privat atas tanah. Undang-undang

tentang keistimewaan Yogyakarta bukan baru diusulkan kemarin, melainkan sudah muncul sejak sepuluh tahun lalu, tetapi tidak mendapat angin dan lenyap diam-diam setelah pemilihan dewan perwakilan rakyat dan presiden pada 2004 (van Klinken 2010: 168). Kemunculannya kembali sudah menjadi wacana sejak 2007 dan berhasil menggunakan pengakuan masyarakat atas kasultanan sebagai simbol budaya dan kepemilikan tanah kasultanan, serta kadipaten, sebagai dasar untuk mengajukan keistimewaan hak milik.<sup>7</sup> Selain itu, inisiatif ini didukung pula oleh UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta dan diperkuat oleh Peraturan Daerah (Perda) Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang menegaskan otonomi Yogyakarta atas kepengaturan pertanahan. Kedua produk hukum itu dipercaya sebagian orang telah menangkai intervensi UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria untuk menghilangkan hak atas tanah-tanah swapraja di Yogyakarta, sehingga pada perjalanannya telah menghasilkan dualisme dan ambiguitas terhadap status Tanah Sultan (*Sultan Ground* [SG]) dan Pakualaman (*Pakualaman Ground* [PAG]). Hal ini dibuktikan dengan praktik “mohon izin” bagi setiap orang, yang juga dilakukan institusi pemerintah, yang berkepentingan menggunakan tanah di wilayah SG atau PAG (Luthfi *et al.* 2009: 168–183). Kepengaturan keistimewaan Tanah Sultan dan Pakualaman yang sudah diformalisasi ini mengakibatkan posisi perjuangan merebut hak atas tanah yang dilakukan oleh Paguyuban Petani Lahan Pantai (PPLP) Kulonprogo melawan perusahaan penambangan pasir besi, yang sebagian sahamnya dimiliki oleh anggota keluarga Kasultanan, semakin rentan terhadap kriminalisasi dan kekerasan karena tanah yang diperjuangkan diklaim berada di atas PAG dan sebagian SG (Yanuardy 2012).

Bisnis karbon adalah contoh lain yang menunjukkan bagaimana keharusan kejelasan status kepemilikan tanah, di mana pohon untuk mereduksi emisi karbon hidup dan ditanam, telah berhasil digunakan AMAN untuk mendorong pengakuan klaim masyarakat adat atas tanah sehingga mekanisme *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC) harus diterapkan

7 Pengakuan ini diartikulasikan menjadi gerakan pengumpulan tanda tangan untuk mendukung penetapan keistimewaan Yogyakarta berbasis “ijab kabul”. Gubernur DI Yogyakarta Sri Sultan Hamengkubuwono X mengatakan, keistimewaan Yogyakarta merupakan bagian dari “ijab kabul” yang keberadaannya diakui oleh konstitusi dan disepakati oleh pendiri bangsa (*Kompas.com* 26 September 2010).

oleh para pelaku bisnis ini. Penelitian Rangi (2013) di Sulawesi Tengah menunjukkan bahwa klaim AMAN tersebut telah mementahkan klaim atas tanah dari masyarakat Dodolo yang tidak bisa membuktikan keaslian identitasnya sebagai masyarakat adat yang berhak atas tanah adat yang ditinggalinya, karena sejarah migrasi masyarakat Dodolo yang berpindah dari satu tempat ke tempat lainnya.

Ketika bidang perjuangan dan kontestasi ini tidak lagi bersifat vertikal (masyarakat adat versus negara, petani versus sultan), tetapi merasuk ke bidang horizontal (antar-kelompok masyarakat), proses eksklusi bisa menghasilkan konflik komunal<sup>8</sup> yang sangat keras dan mengendap, serta tidak selalu bisa hilang, seperti sudah dialami masyarakat Poso, Ambon, dan Kalimantan. Munculnya politik identitas, baik berdasarkan etnis maupun agama, yang kemudian melahirkan konflik sosial, arahnya berkembang di luar kendali pihak mana pun. Identitas hadir sebagai sebuah konstruksi yang sangat dipengaruhi oleh kekuatan sejarah (Hall 1993, 1996). Hidupnya hubungan-hubungan kekuasaan yang timpang antara kelompok-kelompok etnis dan agama di Indonesia sudah sedemikian lama terjadi semenjak masa kolonial. Kini, kondisi masa lalu itu menyediakan lahan subur bagi penanaman isu etnisitas sebagai alas konflik. Pada awalnya, konflik tidak selalu menjadikan etnisitas sebagai isu sentral. Tetapi, karena ketimpangan tidak pernah diselesaikan, bahkan cenderung dilestarikan, konflik pun tinggal sebagai bara yang terus menyala. Alih-alih mengenali dan mengatasi masalah ketimpangan ini, negara justru berusaha menutupinya dengan doktrin Bhinneka Tunggal Ika dan larangan untuk membicarakan isu suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA) (Lan *et al.* 2010). Akibatnya, setiap proses eksklusi yang menghasilkan ketimpangan, rentan untuk melekat pada konflik etnis. Pertanyaannya kemudian, apakah Putusan MK 35 juga akan dibatasi oleh kepengaturan neoliberal yang menghasilkan kuasa eksklusi? Jawaban akurat tentu hanya mungkin didapat secara *post-factum*, yaitu ketika Putusan MK 35 sudah dijalankan dan implikasinya teridentifikasi. Namun, pembelajaran dari pengalaman serupa bisa dijadikan butir permenungan.

Penolakan MK terhadap permohonan kaji ulang UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 67 menyediakan lubang jebakan kepengaturan yang cukup besar.

8 Menurut Lan *et al.* (2010: 8), kebanyakan persoalan yang muncul menjadi konflik berkaitan dengan perebutan kekuasaan dan akses terhadap sumberdaya alam.

Penolakan ini menyebabkan masyarakat hukum adat harus memasuki arena politik lain agar keberadaannya dikukuhkan oleh negara. Arena politik lain ini ialah politik legislasi yang bernama peraturan daerah. Agar mudah mengimajinasikan bagaimana lubang jebakan ini terbentuk dan bekerja menjebak, mari kita daratkan arena politik lain ini di tanah Papua.

Provinsi Papua telah mengeluarkan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat atas Tanah. Pada Pasal 2 dan 3 ditegaskan bahwa keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah harus didasarkan pada hasil penelitian. Penjelasan Li (2012) tentang kepengaturan menyebutkan, ada dua praktik pokok yang diperlukan untuk mewujudkan kepengaturan menjadi program-program yang eksplisit, yaitu problematisasi dan teknikalisisasi. Keduanya mengandalkan otoritas mereka yang disebut sebagai ahli. Problematisasi menyangkut tentang identifikasi atas hal-hal yang perlu dibenahi. Teknikalisisasi berkaitan dengan “serangkaian praktik yang menampilkan urusan yang hendak diatur sebagai suatu ranah yang mudah dimengerti, yang tegas cakupannya, jelas ciri-cirinya (...) menentukan batas tepinya, agar tampak unsur-unsur di dalamnya, mengumpulkan informasi mengenai unsur-unsur tersebut dan mengembangkan teknik untuk menggerakkan kekuatan serta unsur-unsur yang telah ditampilkan tadi” (Li 2012: 12).

Perdasus Nomor 23 Tahun 2008 jelas sekali menggunakan teknikalisisasi tersebut untuk mengesahkan keberadaan masyarakat hukum adat. *Pertama*, peraturan ini mensyaratkan adanya tim peneliti agar keputusannya dapat disandarkan pada otoritas pengetahuan yang disandang oleh sang ahli. Bahkan, siapa ahlinya pun sudah ditentukan, yaitu para pakar hukum adat, lembaga adat/tetua adat atau penguasa adat yang berwenang atas hak ulayat dan/atau hak perorangan warga dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan, lembaga swadaya masyarakat, pejabat dari BPN, pejabat dari bagian hukum kantor bupati/walikota, dan pejabat dari instansi terkait lainnya.

*Kedua*, praktik teknikalisisasi nyata terbaca ketika Perdasus Nomor 23 Tahun 2008 menentukan bahwa hasil penelitian harus mampu memperjelas adanya tatanan hukum adat yang berlaku, struktur penguasa adat yang masih ditaati, tata cara pengaturan, penguasaan dan penggunaan hak ulayat

dan/atau hak perorangan berdasarkan hukum adat asli, penguasa adat yang berwenang mengatur peruntukan dan penggunaan serta penguasaan hak ulayat dan/atau hak perorangan, serta batas-batas wilayah yang diakui sebagai hak ulayat dan/atau hak perorangan. Untuk keperluan memperjelas batas wilayah, juga dipersyaratkan untuk melakukan pemetaan, bahkan dengan skala peta yang sudah ditentukan dan menunjuk institusi pemerintah sebagai satu-satunya pihak yang berwenang melakukan pemetaan itu. Perlu digarisbawahi bahwa teks Perdasus Nomor 23 Tahun 2008 dibuat dan diusulkan oleh Kantor Wilayah BPN Provinsi Papua dengan menggunakan logika hukum pertanahan negara (Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat).<sup>9</sup> Perdasus Nomor 23 Tahun 2008 juga menonjolkan secara eksplisit kepentingan negara untuk memformalisasi hak atas tanah orang Papua agar tanah bisa dilepaskan atau dipinjamkan kepada negara untuk kemudian bisa diserahkan kepada pihak ketiga. Jelaslah bahwa Perdasus Nomor 23 Tahun 2008 bermaksud menciptakan kondisi yang memungkinkan tanah-tanah komunal orang Papua masuk ke pasar tanah secara legal formal menurut hukum negara. Jika mengikuti aturan dalam Perdasus Nomor 23 Tahun 2008, tentu proses pengukuhan masyarakat adat sebagai subjek hukum membutuhkan waktu yang lama dan jalan yang berbelit.

Pada kenyataannya, orang Papua tanpa Perdasus Nomor 23 Tahun 2008 pun sudah melakukan transaksi tanah tanpa memerlukan aneka macam bentuk dan aturan formal. Kepemilikan orang Papua atas tanah bukan ditentukan oleh hukum formal, melainkan atas klaim keaslian dan kepribumian (*indiginity*) yang sejak zaman pemerintahan Hindia Belanda di Papua Nugini bagian barat (sekarang Provinsi Papua dan Papua Barat) sudah diakui. Roewiastoeti (2010) menjelaskan:

“Pengakuan terhadap *beschikkingrecht* faktanya sudah lama terjadi dalam praktik sehari-hari yang dijalankan oleh pemerintah di Papua Nieuw Guinea (sekarang propinsi Papua) terhadap suku-suku pribumi di tempat itu. Masyarakat pribumi Papua bahkan sangat fasih mengucapkan kata *recognitie* yang mereka pelajari dari pemerintah setempat jauh sebelum 1963. Istilah *recognitie* (artinya: pengakuan) diciptakan oleh penasihat antropologi bagi pemerintah Hindia Belanda di Papua Nieuw Guinea yang mengingatkan bahwa dalam kebudayaan masyarakat setempat tidak dikenal konsep menjual (melepaskan untuk selamanya) hak atas tanah.”

9 Hasil wawancara penulis dengan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Papua, 6 Juni 2010.

Implikasi dari rekognisi terhadap kepribumian orang Papua ini adalah munculnya “kontrak pemanfaatan tanah” yang ditawarkan oleh pemerintah pada masa itu kepada kepala-kepala suku agar bersedia meminjamkan tanahnya untuk kepentingan umum dalam batas waktu sepanjang pemerintah tersebut ada. Roewiastoeti menyodorkan kasus kontrak pemanfaatan tanah dengan klan Hammadi sebagai salah satu contoh yang masih lengkap dokumennya di kantor biro hukum Provinsi Papua.

Apa yang dilakukan oleh pemerintah masa kini di Papua dalam konteks rekognisi memiliki orientasi yang sama sekali berbeda dibandingkan cerita awal mulanya di masa lalu. Sekarang ini, bahkan sebelum Perdasus Nomor 23 Tahun 2008 diundangkan, Kantor Pertanahan di Papua tidak akan memberikan hak atas tanah kepada pihak lain sebelum ada surat pelepasan tanah adat yang ditandatangani oleh kepala marga atau kepala suku. Kendati begitu, surat pelepasan tanah adat tersebut tidak diniatkan sebagai bentuk rekognisi secara formal, melainkan perlindungan terhadap pihak pencari tanah agar nanti setelah melakukan transaksi dengan masyarakat, mereka tidak lagi menghadapi klaim berulang-ulang yang biasa diajukan oleh orang-orang yang mengaku sebagai anggota marga yang belum mendapat bagian pembayaran uang kompensasi.<sup>10</sup> Bias kepentingan pasar tanah untuk menjadikannya seramah mungkin bagi pembeli sangat nyata diekspresikan di sini. Namun, terlepas dari niat tersebut, praktik keharusan “mohon izin” untuk penggunaan tanah orang Papua yang dinyatakan oleh surat pelepasan tanah adat telah menegaskan pengakuan atas kepribumian. Kuasa kepribumian ini semakin diperkuat lagi ketika UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua mendefinisikan dengan tegas keaslian atau kepribumian orang Papua. Diperkuat oleh Perdasus Nomor 23 Tahun 2008, kriteria keaslian dan kepribumian dengan jelas membedakan identitas dan hak-hak orang yang hidup di tanah Papua, apakah orang asli atau bukan orang asli Papua. Mereka yang tidak memenuhi kriteria keaslian disebut sebagai penduduk Provinsi Papua.<sup>11</sup>

10 Wawancara penulis dengan Kepala Bidang Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah (P4T) Kantor Wilayah BPN Provinsi Papua, 8 Juni 2010.

11 UU Nomor 21 Tahun 2001 Pasal 1 huruf t menyebutkan bahwa “Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua”; Pasal 1 huruf u membedakan orang asli Papua dan penduduk Provinsi Papua: “Penduduk Provinsi Papua, yang selanjutnya disebut Penduduk, adalah semua orang yang menurut ketentuan yang berlaku terdaftar dan bertempat tinggal di Provinsi Papua.”

Penting untuk dipahami bahwa UU Nomor 21 Tahun 2001 dan kriteria keaslian orang Papua ini lahir sebagai bentuk *counter-movement* dari kuasa eksklusif yang diciptakan oleh pemerintah Orde Baru. Dimulai dengan aneksasi seluruh tanah Papua melalui proses Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) yang kontroversial (lihat Widjojo 2009), dilanjutkan dengan kombinasi penggunaan kekuatan regulasi, paksaan, dan kekerasan oleh rezim Orde Baru untuk merampas tanah-tanah orang Papua yang kemudian diserahkan pada PT Freeport untuk ditambang, kekerasan militer yang mengusir orang Papua untuk lahan transmigrasi, termasuk pengusiran untuk konsesi perkebunan negara skala luas (PT Perkebunan Nusantara II) dan konsesi penebangan hutan yang dikuasai korporasi.

Studi Hall, Hirsch, dan Li (2011) di beberapa negara Asia Tenggara, termasuk Indonesia, menunjukkan bahwa gerakan tandingan dari kuasa eksklusif akan menghasilkan eksklusif di sisi yang lain karena eksklusif selalu mempunyai sisi ganda (*double edge*). Kondisi ini pun hadir di Papua sebagai implikasi dari keberhasilan gerakan tandingan yang menghasilkan otonomi khusus. Konflik di lahan transmigrasi mencuat sejalan dengan lahirnya otonomi khusus. Orang asli Papua mengajukan klaim atas tanah dan menuntut kompensasi atas penggunaan tanah yang sudah berjalan puluhan tahun tanpa rekognisi. Kasus ini terjadi di Distrik Nimbokrang dan Distrik Namblong, Kabupaten Jayapura (DPD 23 Oktober 2013; *Tabloidjubi.com* 28 Juli 2013) dan di beberapa lokasi transmigrasi di Kabupaten Merauke (Rawa Sari 45,5 hektare, Padang Raharja 1.875,3 hektare, dan Suka Maju 1.433 hektare) (*Tabloidjubi.com* 31 Januari 2013). Bukan hanya di Papua, konflik tanah transmigrasi yang melibatkan klaim kepribumian dari penduduk asli yang mendelegitimasi keberadaan transmigran juga terjadi di Kabupaten Tana Tidung, Kalimantan Timur. Konflik ini menyebabkan puluhan keluarga transmigran asal Kabupaten Magelang, Jawa Tengah, pulang paksa (*Detik.com* 6 Agustus 2011). Kasus yang sama terjadi pada 15 kepala keluarga transmigran asal Probolinggo yang ditempatkan di Pulau Rupat, Kabupaten Bengkalis, Riau (*Riauupos.co* 20 Februari 2012). Bahkan, di Kabupaten Sanggau, baru-baru ini terjadi penolakan program transmigrasi meskipun baru sampai pada tahap perencanaan (*Kompas.com* 15 April 2013).

Dalam kondisi kuatnya kepribumian, bukan hanya rakyat yang tampil sebagai kuasa yang mengeksklusif, negara neoliberal pun bisa memanfaatkan

kepribumian untuk melakukan pengalihan tanggung jawab, dalam hal ini menyerahkan proses negosiasi transfer hak atas tanah antara warga pribumi Papua dan korporasi semata-mata sebagai tanggung jawab warga pemilik tanah. Atas dalih bahwa tuan tanah di Papua adalah warga pribumi, Pemerintah Kabupaten Merauke yang sudah mengeluarkan izin lokasi perkebunan dan kehutanan kepada hampir 62 perusahaan dalam payung proyek *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE), menyatakan bahwa mereka menyerahkan proses negosiasi langsung kepada tuan dusun dan korporasi tanpa campur tangan pemerintah. Negara yang menghilang dari proses negosiasi tanah semakin menjadikan transfer hak atas tanah terprivatisasi, terfragmentasi, dan bersifat lokal. Mengandaikan proses negosiasi bisa berlangsung sebagai transaksi yang adil sungguh sangat khayali. Pada kenyataannya, bukan saja dalam momen-momen yang disebut negosiasi itu orang Malind, warga pribumi Merauke, diintimidasi oleh kehadiran aparat keamanan (polisi atau tentara) yang duduk di meja atau panggung untuk pejabat, tetapi penunggangan penanda-penanda kultural untuk merebut hati orang Malind telah dilakukan secara manipulatif oleh korporasi, guna menyembunyikan fakta tentang betapa kecil sebetulnya nominal yang diserahkan sebagai pengganti tanah jika dibandingkan dengan nilai dan makna tanah sesungguhnya bagi orang Malind. Belum lagi rayuan-paksaan yang dilakukan oleh para makelar yang menggunakan jabatannya di pemerintahan untuk memengaruhi keputusan orang Malind terhadap tawaran-tawaran korporasi (Savitri 2013).

Nyata kita saksikan dari ragam kajian terdahulu bahwa kepengaturan neoliberal memiliki jebakan-jebakan yang berbahaya, yang bisa hadir sebagai pembatas dari politik rekognisi dan redistribusi ketika adat berhasil diteknikalisasi menjadi kesultanan dan kerajaan, kepribumian dan etnisitas. Tentu saja keharusan proses lanjutan dari Putusan MK 35 yang akan mengantarkan pelaku gerakan masyarakat adat pada *arena politik lain*, yaitu politik legislasi daerah, bisa menempuh jalan yang tidak seragam seperti Papua. Masing-masing daerah memiliki partikularitas yang bisa memengaruhi jalannya praktik problematisasi dan teknikalisasi, sehingga bisa jadi kepengaturan yang akan dihasilkan bersifat spesifik berdasarkan lokalitasnya. Kondisi politik lokal, tatanan adat, konstelasi kuasa antar-aktor pemerintah, antaraktivis, dan antar-pemimpin masyarakat adat sendiri,

skala ketimpangan atau kesetaraan gender merupakan elemen-elemen yang mungkin berkontribusi pada partikularitas dari trajektori kepengaturan. Namun, kita patut mencatat bahwa eksklusi hampir bisa dipastikan akan menjadi implikasi dari *arena politik lain* ini, semata-mata karena sisi ganda dari kekuatan eksklusi senantiasa hadir dan selalu menimbulkan dilema.

### **Limit Kedua: Komunal versus Privat**

Komunalisasi pemilikan dan penguasaan tanah atau hutan sering kali digunakan oleh wali masyarakat sebagai kepengaturan tandingan (*counter-conduct*) dari privatisasi oleh negara. Namun, diperlukan kecermatan untuk menilai apakah kepengaturan tandingan ini memang sudah menyisipkan diri pada hasrat, aspirasi, kebutuhan, dan keinginan masyarakat yang dibela. Keterbelahan antara pembelaan atas komunalisasi pemilikan tanah dan keinginan rakyat pedesaan atas individualisasi hak atas tanah menjadi salah satu risiko yang patut dipertimbangkan sebagai limit dalam menjalankan politik rekognisi dan redistribusi. Jika penguasaan hutan adat mengandaikan hak kepemilikan komunal sebagai keniscayaan, politik rekognisi dan redistribusi akan menghadapi tantangan serius karena kontradiksi yang ditimbulkan akibat salah merekognisi atau mengabaikan keinginan sebagian masyarakat untuk memiliki hak privat atas tanah.

Tidak dapat dihindari bahwa diferensiasi agraria, yang ditunjukkan oleh munculnya berlapis-lapis penggolongan masyarakat pedesaan dalam kelas sosial ekonomi akibat terinkorporasi ke dalam sistem kapitalisme, telah menyebabkan sebagian orang tidak memiliki tanah dan menjalani hidup sekadar untuk bertahan hidup. Sementara itu, sebagian lainnya ada yang memiliki tanah luas, dan sebagian lagi menguasai luasan tanah gurem yang tidak cukup untuk memberi makan keluarganya. Kondisi ketimpangan ini memberikan konteks pada tuntutan untuk pemilikan tanah secara individual. Advokasi terhadap hak-hak masyarakat adat atas hutan sangat penting untuk mengenali sejauh mana bentuk-bentuk pemilikan dan penguasaan hutan dimungkinkan bervariasi untuk merespons “ketimpangan internal” tersebut. Melalui studinya di Dusun Cieceng, Kabupaten Tasikmalaya, Sujiwo (2012) menunjukkan bahwa pengorganisasian rakyat tani dalam organisasi tidak sepenuhnya bisa mengatur dan mengontrol perubahan penguasaan tanah yang secara internal semakin timpang. Tujuan organisasi

gerakan yang hendak menghapuskan ketimpangan terlihat tidak mampu mengatasi persoalan tersebut.

Mengidentikkan hak komunal dan masyarakat adat bisa menjebak kita pada upaya penyederhanaan dan melupakan kenyataan sejarah. Secara historis, komunalisasi pemilikan tanah adalah warisan dari strategi eksploitasi kolonial Belanda di Jawa (Breman 1986; Furnivall 2009; Kano 1984; Onghokham 1984). Komunalisasi tanah berbasis desa dibentuk oleh pemerintah kolonial untuk menyederhanakan sistem pemilikan tanah dan memudahkan diberlakukannya pajak tanah, atau disebut Raffles sebagai “sewa tanah”. Berdasarkan klaim temuannya di Jawa, Raffles menyimpulkan bahwa semua tanah dimiliki oleh negara sehingga penggarap tanah harus membayar “sewa” kepada negara. Simplifikasi ini menyediakan jalan lanjut untuk memudahkan penerapan Tanam Paksa pada periode van den Bosch. Berdasarkan argumen tersebut, Breman dengan keras menyatakan bahwa hak atas tanah yang berlaku di masa kolonial dan disebut sebagai “pemilikan komunal” adalah: “penyangkalan atas dasar alasan-alasan yang sangat masuk akal terhadap adanya hak milik perseorangan” (Breman 1986: 10).

Watak komunal yang dianggap berasal dari pemilikan tanah, lanjut Breman, menurut laporan-laporan tua, bertalian dengan situasi sumberdaya-sumberdaya yang terbuka. Dengan keterbukaan akses terhadap sumberdaya, pemerintah kolonial dipersulit untuk mengerahkan dan menguasai tenaga kerja. Memang ada pandangan yang menyatakan bahwa hak penggunaan tanah bergantung pada izin yang diberikan para tuan besar (atau priayi) untuk membuka tanah baru dengan imbalan bagi hasil. Pandangan lain yang juga disitir Breman menafsirkan adanya pertanggungjawaban kolektif atas perluasan tanah baru dan hanya dengan persetujuan kolektiflah tanah baru bisa dibuka oleh perseorangan. Kendati demikian, untuk alasan praktis-pragmatis, tanah-tanah garapan dapat dipergunakan oleh satuan rumah tangga dengan asas penggunaan melalui hak pemindahan yang turun-temurun.

Komunalitas pemilikan tanah di luar Jawa ternyata juga tidak sepenuhnya bisa sepadan dengan gambaran mengenai hak ulayat (*beschikkingrecht*) yang, menurut Burns (2010), esensialis, yakni setidaknya harus memiliki enam ciri, seperti ditemukan van Vollenhoven di hampir semua tempat dari sembilan belas wilayah hukum adat yang diklasifikasi olehnya.<sup>12</sup> Burns mengajukan

12 Enam ciri tersebut: (1) kewenangan atas tanah yang belum dikerjakan. Masyarakat hukum dapat memanfaatkan

hasil penelitian van Royen mengenai orang Kubu, orang Anak Laitan, dan orang Rejang di Sumatra bagian selatan yang menunjukkan berbagai anomali dari ciri esensial hak ulayat yang diajukan van Vollenhoven. Pada akhirnya, Burns berkesimpulan bahwa hak ulayat tidak senantiasa berbentuk tunggal. Hak ulayat selalu berkembang sebagai tanggapan terhadap keadaan ekonomi dan tidak pernah merupakan sebuah hukum tertinggi dan lebih layak dipandang sebagai sebuah hukum perdata. Bahkan, Burns dengan berani menyimpulkan bahwa capaian sesungguhnya dari van Vollenhoven adalah membawa “pergeseran paradigma” dalam studi hukum di Indonesia untuk memperjuangkan beberapa hak dasar pribumi Indonesia dan sekaligus memberikan awal dari sejenis romantisme terhadap hukum adat di Indonesia.

Kritik Burns mendapat sanggahan keras dari pendukung van Vollenhoven, seperti Franz von Benda-Beckmann dan Keebet von Benda-Beckmann. Meskipun mereka membenarkan bahwa Burns tidak salah ketika mengatakan bahwa keenam kriteria itu tidak dapat diberlakukan untuk seluruh Indonesia, tetapi tentu saja hal itu tidak mengurangi kenyataan bahwa konsep hak ulayat berhasil menunjukkan adanya kelompok-kelompok masyarakat yang memiliki legitimasi sosial politik dalam derajat yang berbeda-beda (von Benda-Beckmann dan von Benda-Beckmann 2011: 178). Mereka juga menolak bahwa pembelaan van Vollenhoven atas hukum adat bersifat esensial, romantis, dan mencerminkan pandangan orientalis. Bagi mereka, justru pengungkapan adanya ragam macam hukum adat di Indonesia seperti yang telah dilakukan van Vollenhoven adalah tindakan paling realistis untuk melindungi hak masyarakat pribumi dari pemaksaan pemberlakuan hukum negara kolonial terhadap mereka (von Benda-Beckmann dan von Benda-Beckmann 2011: 181), terutama dalam konteks penerapan doktrin *domein* oleh para birokrat kolonial.<sup>13</sup>

secara bebas tanah-tanah perawan di dalam wilayahnya. Tanah itu dapat dimanfaatkan untuk budidaya atau dapat digunakan untuk membangun permukiman kampung, atau menjadi tanah bersama untuk pemungutan hasil atau tujuan lainnya; (2) pemanfaatan tanah komunitas oleh pihak luar, dengan syarat sudah mendapatkan izin dari masyarakat hukum bersangkutan; pemanfaatan tanpa izin adalah pelanggaran; (3) pembayaran atas penggunaan tanah komunitas; (4) kewenangan komunitas atas tanah yang sedang dibudidayakan (kuasa tetap atas tanah); (5) tanggung jawab (teritorial) kolektif terhadap pihak luar; dan (6) keabadian hak-hak komunitas. Masyarakat hukum tidak punya kewenangan mutlak untuk melepaskan hak-hak ini (Burns 2010: 85–86).

- 13 Menurut Termorshuizen-Arts (2010: 50), van Vollenhoven tidaklah menentang deklarasi *domein* sebagaimana adanya. Ia hanya mengkritik interpretasi dari mereka yang disebut sebagai “*gentlemen of the bureaux*” (Heesterman 1986), “*bureau chiefs*” (Burns 2004), atau “*desk lords*” (Fasseur 1992). Van Vollenhoven berpendapat bahwa penerapan doktrin *domein* yang dilakukan secara sepadan sesungguhnya tidak harus menjadi kendala bagi pengakuan hak ulayat atau hak-hak masyarakat bumiputra atas tanah.

Ide tentang komunalisasi pemilikan tanah sebagai simplifikasi sistem tenurial rakyat yang ditujukan untuk melicinkan akumulasi kapital pemerintah kolonial, atau komunalisasi sebagai upaya memproteksi masyarakat pribumi terhadap “kejahatan” kapitalisme sebagaimana versi etis dari pemerintah kolonial, dan komunalisasi sebagai bentuk advokasi kontemporer terhadap perampasan tanah akibat kerja kapital global, diulas lebih dalam oleh Li (2011). Ia menyebut bahwa upaya-upaya proteksi masyarakat adat terhadap penggusuran oleh perkebunan dan proyek-proyek pembangunan, baik di masa kolonial maupun sesudahnya, dengan menggunakan cara-cara komunalisasi kepemilikan tanah adalah upaya “solusi komunal” (*communal fix*) (Li 2010a: 386). Li menggunakan istilah ini untuk menegaskan bahwa kepemilikan komunal tidak selalu merupakan sesuatu yang terjadi secara alamiah dalam kepengaturan masyarakat adat, tetapi bisa merupakan tindakan sengaja dari para wali masyarakat untuk melindungi rakyat pedesaan dari proses-proses perampasan tanah atau malah melicinkan jalan bagi institusi keuangan internasional untuk meluaskan pasar tanah.

Pada era kontemporer, Li menemukan bahwa World Bank ternyata merupakan aktor yang telah mengubah pendekatan mereka dari persistensi untuk penguatan hak individual menjadi pembelaan hak komunal masyarakat adat atas tanah. Dalam pandangan World Bank, sistem tenurial komunal mampu memberikan jaminan akses bagi seluruh anggota komunitas terhadap tanah. Dengan licin, World Bank telah memanfaatkan sistem kepemilikan komunal masyarakat adat untuk kepentingan mengintegrasikan kelompok-kelompok masyarakat di pedesaan secara penuh kepada mekanisme pasar melalui pemberian sertifikat kolektif. Namun, sejalan dengan itu, dipastikan pula adanya mekanisme “jaring pengaman” dengan dukungan pada prinsip keabadian kepemilikan komunal (tanah tidak bisa dijual) sambil mengupayakan peningkatan efisiensi produksi. Dalam konteks ini, Li menyebutkan bahwa World Bank sangat nyata mempromosikan kapitalisme sekaligus berusaha mengelola efek perampasan yang ditimbulkan oleh sistem itu.

Dari sisi para pelaku advokasi lingkungan dan masyarakat adat, Li (2010a: 398) juga menemukan kecenderungan yang sama untuk menautkan masyarakat adat dengan komunalisasi pemilikan tanah di kawasan hutan demi melindungi rakyat dari penggusuran dan sekaligus menalikan mereka dengan keuntungan konservasi. Li berpendapat, dalam agenda advokasi World

Bank, rakyat pedesaan hanya ditekankan sebagai komunitas yang bergantung pada hutan, tetapi luput disebutkan cara-cara penghidupan masyarakat yang juga bergantung pada kegiatan pertanian. Dalam merasionalisasi upaya mereka untuk melekatkan orang pada tanahnya dengan menggunakan term “masyarakat adat” dan “penghuni hutan”, rakyat pedesaan tidak diinginkan menjadi petani kapitalis. Pertanian komersial dituding sebagai penyebab dari individualisasi tanah dan bersaing kepentingan dengan konservasi. Advokasi ini melupakan bahwa rakyat yang disebut sebagai “masyarakat asli” dan “penghuni hutan” itu adalah petani yang memiliki sawah dan menanam tanaman komersial sejak berabad lalu. Pelupaan ini mengakibatkan keterpisahan antara apa yang diinginkan oleh rakyat yang dibela dan apa yang diargumentasikan oleh para pembelanya.

Analisis Li atas keterkaitan antara penggunaan identitas masyarakat adat dalam upaya menghindari petaka perampasan tanah dan kekuatan jeratan kapitalisme ini merupakan pengingat bahwa sesungguhnya para petani pedesaan, yang berposisi atau diposisikan sebagai masyarakat adat, telah dijerat dengan paksaan<sup>14</sup> untuk memenuhi seluruh kebutuhan hidupnya semata-mata melalui pasar, atau disebut oleh Bernstein (2010) sebagai “komodifikasi subsistensi” (*commodification of subsistence*). Kondisi ini telah menyebabkan preferensi masyarakat pedesaan pada hak privat atas tanah untuk mengamankan sumber penghidupannya. Tetapi, pada saat yang sama, jeratan pasar atas kebutuhan subsistensi juga bisa membawa mereka pada lingkaran setan utang-piutang demi mempertahankan tingkat subsistensinya itu. Sering kali jerat utang terpaksa diakhiri dengan penjualan tanah petani kecil kepada pemilik modal di pedesaan. Proses-proses mikro bekerjanya kapitalisme dari bawah biasanya tidak terlalu menjadi perhatian pembelaan karena memiliki risiko konflik internal di tengah warga pedesaan.

Sebagai contoh adalah cerita tentang masyarakat Kulawi petani cokelat di dataran tinggi Kulawi di Sulawesi Tengah. Cokelat telah menjadi komoditas yang menghidupi rakyat pedesaan di wilayah ini dalam tiga dekade terakhir. Klaim sebagai masyarakat adat telah mendatangkan rekognisi penguasaan tanah dan hutan bagi masyarakat Kulawi di dalam areal Taman Nasional Lore Lindu.<sup>15</sup> Terlepas dari argumen kearifan orang Kulawi yang membagi

14 Wood (2002) menyebutkan, paksaan pasar (*market imperative*) adalah asal-muasal pembentukan moda produksi kapitalistis.

15 Berdasarkan Surat Keputusan Balai Taman Nasional Lore Lindu Nomor 651/VI.BTNLL tanggal 18 Juli 2000.

wilayah hutan dalam beragam zona yang mirip dengan zonasi areal taman nasional versi Kementerian Kehutanan—argumen inilah yang berhasil mendatangkan rekognisi tersebut—(Toheke dan Pelea 2005: 49), studi Savitri (2007) menemukan bahwa sekitar 1.303 hektare wilayah hutan telah berubah menjadi perkebunan cokelat dalam rentang 2001–2005. Tuan-tuan tanah pemilik kebun cokelat skala luas bermunculan seiring dengan “*cacao boom*” di masa krisis moneter 1997, yang diikuti dengan berangsur hilangnya kepemilikan tanah dari petani kecil Kulawi ke tangan para pendatang, sebagaimana juga terjadi di wilayah Sulawesi Tengah lainnya (Li 2002; Sitorus 2002). Hasil penelitian terkini di wilayah ini menemukan proses individuasi lahan yang semakin mudah karena watak perenial kakao yang lebih mengekalkan kepemilikan lahan dan terjadinya diferensiasi antarpetani yang menjadikan proses “penjualan lahan kepada keluarga lain” (*piecemeal dispossession*) bisa menjadi sesuatu yang tidak dapat dibalik lagi (Sirimorok dan Salim 2013).

Studi terbaru tentang konflik agraria di Sumatra Selatan juga menunjukkan masifnya pendudukan kawasan hutan oleh beragam kelompok masyarakat. Ada yang menggunakan klaim adat sebagai landasan pendudukan tanah, tetapi banyak juga masyarakat transmigran yang datang ke Musi Banyuasin mencari tanah baru untuk perluasan kebun atau mencari tanah karena tidak punya alternatif sumber kehidupan lain di tempat asal (Tohari 2013). Dalam jumlah ratusan keluarga, mereka mulai membuka hutan, membagi tanah 2 hektare per keluarga, membuat jalan bahkan sekolah, dan membangun kehidupan tanpa rekognisi negara. Pemilihan kepala daerah adalah jalan yang paling penting bagi rakyat untuk mendapatkan pengakuan formal sebagai warga negara. Dimulai dari pencatatan mereka sebagai pemilih dan diakhiri oleh keharusan memberikan Kartu Tanda Penduduk (KTP), yang otomatis mensyaratkan pengakuan wilayah bukaan mereka sebagai dusun yang menginduk pada desa administratif tertentu (Tohari 2013). Sekali lagi, pendudukan dan pembagian tanah yang mereka lakukan lebih mengikuti kehendak individuasi lahan yang dicontohkan oleh program transmigrasi ketimbang komunalisasi, meskipun dalih yang digunakan adalah hak sebagai masyarakat adat atas tanah adat.

Dari beberapa fakta empiris yang disajikan, dapat disimpulkan bahwa komunalisasi bisa menjadi jebakan untuk melakukan simplifikasi atas kondisi

rakyat pedesaan. Alih-alih melindungi, simplifikasi malah menghasilkan kontradiksi dari usaha proteksi itu sendiri. Karena tidak mampu mengenali kuatnya tendensi privatisasi hak atas tanah, akhirnya kita dihadapkan pada keterkejutan ketika kekuatan itu hadir sebagai kenyataan pembalik harapan. Peluang politik yang diciptakan oleh Putusan MK 35 membuka kemungkinan hutan adat dimiliki oleh masyarakat adat. Masalahnya, apakah kepemilikan itu secara komunal atau individual? Apakah kepemilikan komunal merupakan refleksi dari harapan bersama atau lebih merupakan agenda elite dan wali masyarakat? Pertanyaan-pertanyaan ini patut diperiksa jawabannya agar komunalisasi tidak hadir sebagai kekuatan pembatas.

### **Limit Ketiga: Hegemoni Budaya Korporasi**

Pembatas yang saya hadirkan sebagai limit ketiga adalah analisis yang lebih general, tetapi sekaligus bisa menjadi pembatas sistemik yang tak mudah mati karena kehadirannya masuk melalui privatisasi sistem pendidikan dan menggunakan proses pengajaran dari tingkat dasar sampai perguruan tinggi sebagai instrumen pencipta budaya korporasi (*corporate culture*). Memang benar bahwa penetrasi korporasi pada sistem dan institusi pendidikan bukan hal baru. Di Amerika Serikat, kecenderungan ini berhasil mengooptasi sistem pendidikan tinggi dan menghasilkan budaya korporasi. Menurut Giroux (2000: 41), budaya korporasi adalah:

“Rangkaian kekuatan ideologis dan institusional yang berfungsi secara politis dan pedagogis untuk mengatur pengorganisasian kehidupan melalui kontrol manajerial senior dan memproduksi pekerja yang patuh, konsumen yang tidak politis, dan warga negara yang pasif. Dalam bahasa dan imaji budaya korporasi, kewargaan diperlihatkan sebagai urusan privat yang bertujuan menghasilkan individu yang kompetitif dan mementingkan diri dalam mencapai keuntungan materialnya sendiri. Memformulasi ulang isu sosial secara ketat menjadi isu individual atau isu ekonomi, budaya korporasi berfungsi membungkam denyutan demokrasi dan praktik masyarakat sipil dengan merendharkannya atau menyerapnya dalam logika pasar. Tidak ada lagi ruang untuk perjuangan politik, budaya dalam model korporasi menjadi keseluruhan horizon untuk memproduksi identitas, nilai, dan praktik berbasis pasar.”

Di Indonesia, kepengaturan neoliberal yang memprivatisasi sistem pendidikan telah mengarahkan sekolah dari tingkat dasar, menengah, sampai pendidikan tinggi sebagai alat reproduksi (mental) buruh yang ditanamkan mulai dari anak-anak di desa. Konsep kerjasama pemerintah dan swasta (*public-private partnership*) telah melicinkan jalan bagi negara neoliberal untuk melakukan privatisasi tanggung jawab di sektor pendidikan.

Celakanya, sistem yang dimasuki adalah kepengaturan yang paling efektif untuk “mencengkeram mental”, yaitu pendidikan. Tidak heran jika Althusser (1971: 143) menyebut pendidikan sebagai alat ideologisasi negara (*ideological state apparatus*).

Mari kita lihat bagaimana intervensi budaya korporasi merasuk ke jagat pendidikan Indonesia dengan mencermati apa yang dilakukan Smart Tbk. dan Eka Tjipta Foundation (ETF). Smart menjadi contoh yang bagus untuk menyajikan cara kerja hegemoni budaya korporasi. *Pertama*, grup korporasi yang dimiliki Eka Tjipta Widjaja ini telah membuktikan keahliannya melakukan akumulasi kapital. Menurut data Indeks Miliader Bloomberg, konglomerat Grup Sinar Mas Eka Tjipta Widjaja adalah orang terkaya di Indonesia dengan kekayaan 8,4 miliar dolar Amerika Serikat (sekitar 92,4 triliun rupiah). Ia menempati peringkat 139 dari 200 orang terkaya di dunia. Konglomerasi usahanya meliputi pabrik kertas, investasi, perkebunan kelapa sawit, tambang batubara, sampai pembangkit listrik. Pundi-pundi utama pengusaha ini, menurut Bloomberg, adalah Golden Agri, produsen kelapa sawit terbesar kedua di dunia (*Batampos.co.id* 17 September 2013). *Kedua*, cara Eka Tjipta mengaitkan kepentingan untuk menghindari akumulasi berlebih (*overaccumulation*) dari kekayaannya adalah justru dengan melipatgandakan kekayaan di sektor yang akan menghasilkan keuntungan jangka panjang, yakni pendidikan, dengan tujuan ke depan: penciptaan cadangan buruh terdidik yang sesuai dengan standar kebutuhan pelancaran sirkuit kapital Smart. Jadi, tidak ada uang terbuang percuma karena tindakan “sosial” tersebut tidak ada hubungan sama sekali dengan “kedermawanan”, kecuali sebagai citra yang dibutuhkan untuk mengamankan akumulasi-tak-henti.

Harvey (2003: 88) menegaskan bahwa cara pemecahan masalah *overaccumulation* yang disebut sebagai “*spatio-temporal fix*” tidak hanya berhenti pada opsi ekspansi geografis, atau dalam konteks Smart: terus memperluas kebun ke wilayah baru. Pada saat bersamaan, ekspansi geografis tidak dapat dipisahkan dengan “pergeseran temporal”, yakni surplus diinvestasikan untuk proyek yang mendatangkan keuntungan dalam jangka panjang, seperti investasi di proyek infrastruktur, dan tidak kalah penting adalah: proyek pendidikan. Di Indonesia, UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang mewajibkan perusahaan untuk menjalankan *Corporate Social Responsibility* (CSR) telah menyediakan jalan bagi korporasi

untuk menghindari *overaccumulation* melalui “*temporal fix*”, yaitu investasi di bidang pendidikan.

Smart melalui Eka Tjipta Foundation (ETF)—instrumen pelaksana CSR di Smart—telah mengintervensi pendidikan dasar sampai menengah melalui pendirian 146 sekolah kebun (SD, SMP, SMA) yang menampung lebih dari 21.000 siswa anak pekerja kebun dan masyarakat yang tinggal di sekitar perkebunan sawit, dengan mempekerjakan 1.080 guru. Seluruh sekolah tadi terkonsentrasi di sekitar sentra perkebunan yang dikelola Sinar Mas Agribusiness & Foods di Sumatra dan Kalimantan. Targetnya, di setiap *estate* atau kebun seluas 4.000 hektare, akan ada satu sekolah dasar. Di Kalimantan Tengah, contohnya, terdapat 6 sekolah Smart di Tangar-Mandang-Seruyan. Saat ini, total telah ada 12 SD dan 2 SMP di Kalimantan Tengah dan akan bertambah menjadi 24 SD dan 5 SMP. G. Sulistiyanto, Ketua Umum ETF, menyatakan, “Kami menginginkan supaya mereka mendapatkan pendidikan dengan kualitas yang setara dengan rekan-rekannya di perkotaan” (*Ekatjipta.org* tanpa tahun). Pernyataan ini tidak main-main. Pada 2011, ETF menandatangani kerjasama dengan Kementerian Pendidikan Nasional untuk pengembangan kurikulum, penelitian dan pengembangan, serta penilaian pada satuan pendidikan agar seluruh sekolah kebun memenuhi Standar Sekolah Nasional. Bagi Smart, pendidikan yang mereka kembangkan disebut sebagai “upaya perjuangan kemanusiaan” (*Teachers Guide* 2011). Agenda tersembunyi sekolah kebun untuk mereproduksi (mental) buruh justru diungkap eksplisit dan didukung oleh Kementerian Pendidikan Nasional. Diah Harianti, Kepala Pusat Kurikulum dan Perbukuan Kementerian Pendidikan Nasional, menegaskan bahwa akan ada pendekatan tertentu untuk menerapkan kurikulum di sekolah-sekolah tersebut. Dia berharap, peserta didik lulusan sekolah itu tidak akan melupakan asalnya di wilayah perkebunan. “Jadi, mereka dapat meningkatkan kehidupannya di masa datang terkait kariernya. Tidak menutup kemungkinan nanti anak-anak perkebunan itu akan turut ambil bagian dalam perusahaan” (*Jurnas.com* 12 Mei 2011). Sekolah kebun telah dijadikan sebagai arena pendisiplinan sekaligus “arahan perilaku” para murid yang terkait erat dengan pembentukan disiplin diri, perilaku, dan mental individu yang hidupnya tergantung pada mekanisme kerja perkebunan.

Melalui beragam skema, Smart juga memastikan ketersediaan cadangan pekerja terdidik dengan pemberian beasiswa ke pendidikan tinggi. Nama-nama yang diberikan kepada program beasiswa ini pun sangat atraktif: Tjipta Sarana Bangun Desa dan Tjipta Pemuda Bangun Bangsa. Beasiswa yang disediakan ETF menjangkau hampir 1.700 orang mahasiswa dari 33 perguruan tinggi di Indonesia. Seluruh investasi ini dijustifikasi oleh agenda “menciptakan masyarakat kebun yang ideal, karena Indonesia adalah negeri agraris yang begitu luar biasa, yang hanya dapat dikelola oleh orang-orang cerdas, yang cinta pada alam pertanian, suka bekerja keras, terbuka dan mampu beradaptasi dengan teknologi modern, memiliki budi pekerti yang luhur dan moralitas (karakter) tinggi” (*Teachers Guide* 2011). Perguruan tinggi yang menjadi sasaran Smart di antaranya Institut Pertanian Bogor dan Institut Pertanian Stiper (Instiper) Yogyakarta. Untuk menghasilkan sarjana teknik industri kelapa sawit, Instiper dengan dana beasiswa Smart (PT Sinar Mas Agro Resources and Technology Tbk.) merekrut mahasiswa yang jika lulus akan ditempatkan langsung di perusahaan-perusahaan tersebut. Masih di Instiper, Smart juga mendanai beasiswa melalui ETF untuk menghasilkan sarjana perkebunan kelapa sawit. Syarat yang mereka ajukan adalah calon mahasiswa harus berasal dari wilayah-wilayah di mana kebun mereka dikonsentrasikan.

Smart tidak sendirian. Wilmar Group pun tak mau ketinggalan. Dengan syarat yang sama seperti Smart, mereka juga menyediakan beasiswa di Instiper, bahkan dengan jaminan jabatan untuk lulusannya, yaitu asisten *mill* di perkebunan Wilmar Group di seluruh Indonesia. Untuk kebutuhan mandor perkebunan, PT Astra Agro Lestari juga menginvestasikan surplusnya pada proyek pendidikan di Instiper dalam bentuk beasiswa. Tidak ketinggalan, PT Riau Andalan Pulp and Paper menyediakan beasiswa Ikatan Dinas RAPP untuk mengikuti perkuliahan di Akademi Teknologi Pulp dan Kertas (ATPK) Bandung dan Instiper Yogyakarta.

Kehadiran sekolah dan uang beasiswa di wilayah-wilayah konsesi perkebunan bukan tidak mungkin telah mengetuk pintu rumah-rumah mereka yang tergolong kaum miskin pedesaan dan mereka yang berposisi sebagai masyarakat adat. Beberapa kajian mulai mengungkapkan proses integrasi anggota masyarakat adat dalam sistem perkebunan besar (antara

lain menjadi petani plasma atau bahkan menjadi petani mandiri) yang antara lain dilatarbelakangi oleh ketertarikan warga pada iming-iming didirikannya fasilitas pendidikan dan fasilitas publik lainnya (lihat beberapa studi kasus yang disajikan Colchester *et al.* 2006). Di satu sisi, berkat sekolah kebun ini, mungkin kita akan menyaksikan proses proletarianisasi yang penuh, tanpa menyisakan “*surplus population*”<sup>16</sup> atau orang yang terkatung-katung hidupnya karena di desa sudah tidak ada kerja dan di kota tidak bisa menembus keganasan sektor informal. Namun, budaya korporasi yang menciptakan mental buruh ini adalah alat yang sangat efektif untuk menggerus ikatan orang dengan tanahnya. Dengan adanya kemungkinan-kemungkinan tersebut, hegemoni budaya korporasi terhadap sistem pendidikan di Indonesia dan dimulai dari pedesaan layak dicurigai sebagai pembatas dari pelanggaran hubungan hutan adat dengan orangnya.

Bacaan selanjutnya atas rentang limit yang mungkin dihadapi dari kemenangan politik rekognisi dan redistribusi adalah penubuhan ketidakadilan gender di semua bentuk limit yang saya bahas terdahulu, baik dalam privatisasi dan *responsibilization* yang dihasilkan oleh kepengaturan neoliberal, juga komunalisasi kepemilikan tanah, maupun dalam penciptaan budaya pasar melalui pendidikan. Untuk dua hal terakhir ini, banyak studi yang sudah menyatakan bahwa hak komunal sering kali memarginalkan perempuan karena membuat perempuan dan hak-haknya menjadi “tak terlihat”. Selain itu, meskipun secara normatif pendidikan yang dibiayai korporasi menyediakan peluang bagi semua, tetapi tenaga kerja perempuan di mata kapital kurang menguntungkan karena ragam kendala kodratinya. Namun, pembahasan tentang hal ini terpaksa harus ditunda karena membutuhkan ruang lebih besar yang tidak tertampung saat ini.

## PENUTUP:

### LIMIT DARI LIMIT KEPENGATURAN NEOLIBERAL

Kepengaturan, dalam konteks ini termasuk kepengaturan neoliberal, meskipun bisa hadir sebagai limit dari politik rekognisi dan redistribusi, tetap saja menghadapi keterbatasannya. Li (2012: 34–35) menjelaskan bahwa ada empat keterbatasan dari kepengaturan. *Pertama*, keterbatasan

16 Lihat Li (2010) untuk analisis pembentukan *surplus population* dan siapa yang harus bertanggung jawab memastikan kelangsungan kehidupan lapisan rakyat miskin ini.

berupa kekerasan yang diberlakukan ketika kepengaturan mencapai batas kemampuannya untuk mendisiplinkan melalui rasionalitas. Kekerasan dijalankan ketika kepengaturan bekerjasama dengan kekuasaan mutlak. *Kedua*, keterbatasan yang disebabkan oleh politik. Selalu saja ada kemungkinan bahwa kepengaturan ditentang oleh orang-orang yang menolak diagnosis atau resep yang diajukan para ahli. *Ketiga*, keterbatasan yang dimunculkan oleh sasaran kepengaturan itu sendiri, yakni masyarakat. Manusia dengan segala hubungan sosial yang dibangunnya sebagai sebuah “masyarakat” bukanlah “barang” yang bisa dibentuk dan dikendalikan dengan mudah. Keterbatasan terakhir atau *keempat*, hubungan manusia dengan segala sumber penghidupannya adalah persoalan yang dinamis. Dinamika tersebut membuat para pengatur tidak bisa mempelajari dan mengatur segala hal.

Keempat keterbatasan pengaturan ini sesungguhnya menyediakan kekuatan untuk meruntuhkan kepengaturan neoliberal sebagai limit dari politik rekognisi dan redistribusi. “Masyarakat” dan hubungannya yang dinamis dengan sumber penghidupannya merupakan kekuatan besar yang bisa terus-menerus direproduksi untuk membangun kepengaturan tandingan atau *counter-conduct*, sebagai rasionalitas dan mentalitas dari *counter-movement*. Persoalannya, bagaimana membangun *counter-conduct* tersebut? Saya memandang bahwa mendampingkan politik rekognisi dan redistribusi dengan politik pendidikan, yaitu jalan menguasai cara pikir melalui pendidikan kritis, adalah pilihan yang patut diambil.

Pendidikan kritis bertumpu bukan saja pada pengetahuan kognitif dan afektif, melainkan, lebih dari itu, adalah melandaskan diri pada proses refleksi (Freire 1973, 2000, 2001; Giroux 2000). Refleksi menjadi penting karena merupakan proses tubuh yang melibatkan secara bersamaan pikiran dan perasaan untuk memaknai apa yang sudah dipikirkan, dialami, dan dirasakan di waktu sebelumnya. Mungkin baik jika saya menyebut pendidikan model ini sebagai *pendidikan reflektif*. Pendidikan reflektif membawa satu kebenaran untuk membaca “kebenaran lain” dan, lebih jauh lagi, memikirkan ulang kebenaran yang digunakan sebagai alat baca itu. Artinya, tidak saja membangun kesadaran kritis terhadap kondisi eksternal, tetapi juga kritis terhadap diri sendiri. Pendidikan seperti ini memungkinkan proses yang disebut de Angelis (2007) sebagai “*spiralling progress*”, yakni langkah maju yang tidak linier, tetapi selalu berjeda sebelum maju lagi, agar mampu

menyerap apa yang telah berlangsung di belakang dan menjadikannya panduan untuk mengarahkan langkah baru. Langkah maju berpola spiral ini penting untuk menyediakan kondisi bagi apa yang disebut de Angelis (2007) sebagai perjuangan nilai (*value struggle*), yakni upaya membalikkan nilai-nilai yang dibangun oleh kapitalisme menjadi nilai-nilai yang sama sekali berbeda.

Dengan kata lain, pendidikan reflektif membongkar bangunan “budaya pasar” sebagai hasil dari ideologi kapital guna membentuk bangunan budaya lain yang sama sekali berbeda. Seperti kita ketahui, kapitalisme bukan sesuatu yang ada di luar kita. Kapitalisme menubuh dalam kehidupan sehari-hari dan terinternalisasi sebagai nilai. Karena itu, Giroux (2000: 60) memandang bahwa tidak ada jalan pembalikan yang paling efektif, kecuali melalui politik pendidikan, karena “pendidikan sudah terbukti sebagai proyek politik yang mendorong manusia untuk mengembangkan kapasitasnya guna menegaskan keutamaan ruang publik ketimbang sekadar kepentingan-kepentingan korporasi dan untuk mereklaim demokrasi dari sekadar alat penciptaan budaya pasar”.

Pendidikan (yang) reflektif adalah proses sabotase kebudayaan,<sup>17</sup> yaitu pembentukan ideologi tandingan dalam rangka membangun perlawanan sistemik atau *counter-conduct* yang menyediakan landasan bagi gerakan politik masif. Ini adalah bentuk investasi sosial jangka panjang dari gerakan sosial. Kita mungkin patut meyakini bahwa setiap investasi sosial untuk tujuan transformasi sosial akan senantiasa membangun sirkuitnya sendiri, bagaimanapun kecilnya. []

### DAFTAR PUSTAKA

- Acciaoli, G. 2010. “Dari Pengakuan menuju Pelaksanaan Kedaulatan Adat: Konseptualisasi-Ulang Ruang Lingkup dan Signifikansi Masyarakat Adat dalam Indonesia Kontemporer.” Dalam *Adat dalam Politik Indonesia*, disunting oleh J.S. Davidson, D. Henley, dan S. Moniaga, 323–346. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Akatiga. 2010. *Marginalized Group in PNPM-Rural*. Bandung: Akatiga.

17 Saya berutang budi kepada Roem Topatimasang yang telah menggunakan istilah ini dan memberikan inspirasi bagi “pendidikan reflektif” yang saya bayangkan.

- Althusser, L. 1971. *Lenin and Philosophy and Other Essays*. Diterjemahkan oleh B. Brewster. London dan New York: Monthly Review Press.
- de Angelis, M. 2007. *The Beginning of History: Value Struggles and Global Capital*. London: Pluto Press.
- Aryo, B. 2012. *Tenggelam dalam Neoliberalisme? Penetrasi Ideologi Pasar dalam Penanganan Kemiskinan*. Depok: Kepik.
- Batamos.co.id. 2013. "Eka Tjipta Widjaja Orang Terkaya di Indonesia dengan Kekayaan Rp 92,4 triliun." 17 September. Diakses pada 29 April 2014. <http://batamos.co.id/2013/09/17/eka-tjipta-widjaja-orang-terkaya-di-indonesia-dengan-kekayaan-rp-924-triliun/>.
- von Benda-Beckmann, F. dan K. von Benda-Beckmann. 2011. "Myths and Stereotypes about Adat Law: A Reassessment of van Vollenhoven in the Light of Current Struggles over Adat Law in Indonesia." *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 167 (2-3): 167–195.
- Bernstein, H. 2010. *Class Dynamics of Agrarian Change: Agrarian Change & Peasant Studies*. Nova Scotia: Fernwood Publishing.
- Breman, J. 1986. *Penguasaan Tanah dan Tenaga Kerja: Jawa di Masa Kolonial*. Jakarta: LP3ES.
- Burchell, G., C. Gordon, dan P. Miller, penyunting. 1991. *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Burns, P. 2010. "Adat, Yang Mendahului Semua Hukum." Dalam *Adat dalam Politik Indonesia*, disunting oleh J.S. Davidson, D. Henley, dan S. Moniaga, 77–97. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Colchester, M., N. Jiwan, Andiko, M. Sirait, A.Y. Firdaus, A. Surambo, dan H. Pane. 2006. *The Promised Land - Palm Oil and Land Acquisition in Indonesia: Implication for Local Communities and Indigenous People*. Bogor: Perkumpulan Sawit Watch dan Forest Peoples Programme.
- Dean, M. 2010. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage Publications.
- Detik.com. 2011. "Konflik Tanah, Puluhan Transmigran Magelang 'Terusir' dari Kaltim." 6 Agustus. Diakses pada 29 April 2014. <http://news.detik.com/read/2011/08/06/000322/1697844/10/konflik-tanah-puluhan-transmigran-magelang-terusir-dari-kaltim?nd991103605>.
- Dpd.go.id. 2013. "Konflik Sengketa Tanah Transmigran di Distrik Nimbokrang dan Distrik Namblong." 23 Oktober. Diakses pada 29 April 2013. <http://www>.

dpd.go.id/berita-konflik-sengketa-tanah-transmigran-di-distrik-nimbokrang-dan-distrik-namblong.

Duggan, L. 2003. *The Twilight of Equality? Neoliberalism, Cultural Politics, and the Attack on Democracy*. Boston: Beacon Press.

*Ekatjipta.org*. Tanpa tahun. "ETF Dorong Sekolah Kebun Raih Standar Nasional." Diakses pada 29 April 2014. <http://ekatjipta.org/2011/08/etf-dorong-sekolah-kebun-raih-standar-nasional/>.

Foucault, M. 1978. *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977–1978*. Palgrave Macmillan.

Fraser, N. 1995. "From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-Socialist' Age." *New Left Review* 212 (I): 68–93.

\_\_\_\_\_. 1998. "Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, Participation." *Discussion Paper* FS I 98-108. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

\_\_\_\_ dan A. Honneth. 2005. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London dan New York: Verso.

Freire, P. 1973. *Pedagogy of the Oppressed*. New York: Continuum.

\_\_\_\_\_. 2000. *Education for Critical Consciousness*. New York: Continuum.

\_\_\_\_\_. 2001. *Pedagogi Pengharapan: Menghayati Kembali Pedagogi Kaum Tertindas*. Yogyakarta: Kanisius.

Furnivall, J.S. 2009. *Hindia Belanda: Studi tentang Ekonomi Majemuk*. Jakarta: Freedom Institute.

Giroux, H.A. 2000. *Impure Acts: The Practical Politics of Cultural Studies*. New York dan London: Routledge.

Hall, D., P. Hirsch, dan T.M. Li. 2011. *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Singapura: NUS Press.

Hall, S. 1993. "Cultural Identity and Diaspora." Dalam *Colonial Discourse and Post-Colonial Theory: A Reader*, disunting oleh P. Williams dan L. Chrisman, 392–401. London: Harvester Wheatsheaf.

\_\_\_\_\_. 1996. "Introduction: Who Needs 'Identity'?" Dalam *Questions of Cultural Identity*, disunting oleh S. Hall dan P. du Gay, 1–17. London, Thousand Oaks, dan New Delhi: Sage Publications.

Harvey, D. 2003. *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.

- Joseph, J. 2010. "The Limits of Governmentality: Social Theory and the International." *European Journal of International Relations* 16 (2): 223–246. DOI: 10.1177/1354066109346886.
- Jurnas.com*. 2011. "Bangun Kurikulum Daerah Terpencil." 12 Mei. Diakses pada 29 April 2014. <http://www.jurnas.com/news/28457/Bangun-Kurikulum-Daerah-Terpencil-2011/1/Sosial-Budaya/Pendidikan>.
- Kano, H. 1984. "Sistem Pemilikan Tanah dan Masyarakat Desa di Jawa pada Abad XIX." Dalam *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, disunting oleh S.M.P. Tjondronegoro dan G. Wiradi, 28–85. Jakarta: Gramedia dan Yayasan Obor Indonesia.
- Klein, N. 2008. *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. New York: Metropolitan Books.
- van Klinken, G. 2007. *Perang Kota Kecil: Kekerasan Komunal dan Demokratisasi di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2008. "Blood, Timber, and the State in West Kalimantan, Indonesia." *Asia Pacific Viewpoint* 49 (1): 35–47. DOI: 10.1111/j.1467-8373.2008.00359.x.
- \_\_\_\_\_. 2010. "Kembalinya Para Sultan: Pentas Gerakan Komunitarian dalam Politik Lokal." Dalam *Adat dalam Politik Indonesia*, disunting oleh J.S. Davidson, D. Henley, dan S. Moniaga, 165–186. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Kompas.com*. 2010. "Keistimewaan DIY Bagian Dari Ijab Kabul". 26 September. Diakses pada 29 April 2014. <http://regional.kompas.com/read/2010/09/26/16461637/Keistimewaan.DIY.Bagian.Dari.Ijab.Kabul>.
- \_\_\_\_\_. 2013. "Kalbar Tolak Penempatan Transmigran." 15 April. Diakses pada 29 April 2014. <http://regional.kompas.com/read/2013/04/15/02484564/Kalbar.Tolak.Penempatan.Transmigran>.
- Lan, T.J., D.S. Adhuri, A.F. Saifuddin, dan Z. Hidayah. 2010. *Klaim, Kontestasi, dan Konflik Identitas: Lokalitas vis-a-vis Nasionalitas*. Jakarta: Institut Antropologi Indonesia.
- Li, T.M. 2000. "Articulating Indigenous Identity in Indonesia: Resource Politics and the Tribal Slot." *Comparative Studies in Society and History* 42 (1): 149–179. DOI: 10.1017/S0010417500002632.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Local Histories, Global Market: Cocoa and Class in Upland Sulawesi." *Development and Change* 33 (3): 415–437. DOI: 10.1111/1467-7660.00261.

- \_\_\_\_\_. 2009. "To Make Live or Let Die? Rural Dispossession and the Protection of Surplus Populations." *Antipode* 41 (S1): 66–93. DOI: 10.1111/j.1467-8330.2009.00717.x.
- \_\_\_\_\_. 2010a. "Indigeneity, Capitalism, and the Management of Dispossession." *Current Anthropology* 51 (3): 385–414. DOI: 10.1086/651942.
- \_\_\_\_\_. 2010b. "Adat di Sulawesi Tengah: Penerapan Kontemporer." Dalam *Adat dalam Politik Indonesia*, disunting oleh J.S. Davidson, D. Henley, dan S. Moniaga, 367–405. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2011. "Centering Labor in the Land Grab Debate." *The Journal of Peasant Studies* 38 (2): 281–298. DOI: 10.1080/03066150.2011.559009.
- \_\_\_\_\_. 2012. *The Will to Improve: Perencanaan, Kekuasaan, dan Pembangunan di Indonesia*. Tangerang Selatan: Marjin Kiri.
- Luthfi, A.N., M. Nazir, A. Tohari, D.A. Winda, dan D.C. Tristiawan. 2009. *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Yang Dilupakan*. Yogyakarta: STPN Press.
- Onghokham. 1984. "Perubahan Sosial di Madiun selama Abad XIX: Pajak dan Pengaruhnya terhadap Penguasaan Tanah." Dalam *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, disunting oleh S.M.P. Tjondronegoro dan G. Wiradi, 3–27. Jakarta: Gramedia dan Yayasan Obor Indonesia.
- Riaupos.co. 2012. "15 KK Transmigran Rupert Kembali Minta Dipulangkan." 20 Februari. Diakses pada 29 April 2014. <http://www.riapos.co/daerah.php?act=full&id=450#.U2sqFfmSwc8>.
- Peluso, N.L. 2008. "A Political Ecology of Violence and Territory in West Kalimantan." *Asia Pacific Viewpoint* 49 (1): 48–67. DOI: 10.1111/j.1467-8373.2008.00360.x.
- Prasadjia, H. 2011. "Benih Petani adalah Hidup, Martabat, dan Kebudayaan: Petani dalam Perlawanan Mempertahankan Hak atas Benih." 11 Maret. Diakses pada 8 Mei 2014. <http://www.spi.or.id/?p=3387>.
- Rachman, N.F. 2012. *Land Reform dari Masa ke Masa: Perjalanan Kebijakan Pertanahan 1945–2009*. Yogyakarta: STPN Press.
- Rangi, F. 2013. "Yang Tersingkir dan Yang Eksklusif: Orang Dodolo, REDD+ dan Aktivisme Masyarakat Adat di Sulawesi Tengah." Tesis S2. Universitas Gadjah Mada.
- Robison, R. dan V.R. Hadiz. 2004. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London dan New York: Routledge Curzon.

- Roewiastoeti, M.R. 2010. "Reforma Agraria dan Masyarakat Adat." *Jurnal Agricola*. Diakses pada 8 Mei 2014. <http://binadesa.co/reforma-agraria-dan-masyarakat-adat/>.
- Sangaji, A. 2010. "Kritik terhadap Gerakan Masyarakat Adat di Indonesia." Dalam *Adat dalam Politik Indonesia*, disunting oleh J.S. Davidson, D. Henley, dan S. Moniaga, 347–366. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Savitri, L.A. 2007. "Uncover the Concealed Link: Gender & Ethnicity-Divided Local Knowledge on the Agro-Ecosystem of a Forest Margin, a Case Study of Kulawi and Palolo Local Knowledge in Central Sulawesi, Indonesia." Disertasi. Universität Kassel.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Korporasi & Politik Perampasan Tanah*. Yogyakarta: INSIST Press.
- Sirimorok, N. dan I. Salim. 2013. *Petani Kecil dalam Rantai Komoditas Global: Studi Kasus Petani Kakao di Dua Desa Sulawesi Tengah*. Akan diterbitkan.
- Sitorus, M.T.F. 2002. "‘Revolusi Cokelat’: Social Formation, Agrarian Structure, and Forest Margin in Upland Sulawesi, Indonesia." *STORMA Discussion Paper Series No. 9*. Stability of Rain Forest Margins (Storma).
- Sujiwo, T.A. 2012. "Perubahan Penguasaan Tanah di Atas Lahan Pendudukan Paska Reformasi." Dalam *Dari Lokal ke Nasional Kembali ke Lokal: Perjuangan Hak atas Tanah di Indonesia*, disunting oleh D. Bachriadi. Bandung: ARC Books.
- Tabloidjubi.com*. 2013a. "Hak Masyarakat Adat Harus Dituntaskan." 31 Januari. Diakses pada 29 April 2013. <http://tabloidjubi.com/2013/01/31/hak-masyarakat-adat-harus-dituntaskan/>.
- \_\_\_\_\_. 2013b. "38 Tahun, Warga Nimbokrang Perjuangan Tanah." 28 Juli. Diakses pada 29 April 2014. <http://tabloidjubi.com/2013/07/28/38-tahun-warga-nimbokrang-perjuangan-tanah/>.
- Teachers Guide*. 2011. "Reformasi dari Sekolah Kebun: Pengabdian Sinar Mas Grup Mengembangkan Sekolah-sekolah di Perkebunan Sawit." *Teachers Guide* 11 (4).
- Termorshuizen-Arts, M. 2010. "Rakyat Indonesia dan Tanahnya: Perkembangan Doktrin Domein di Masa Kolonial dan Pengaruhnya dalam Hukum Agraria Indonesia." Dalam *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia: Studi tentang Tanah, Kekayaan Alam, dan Ruang di Masa Kolonial dan Desentralisasi*, disunting oleh M. Safitri dan T. Moeliono, 33–74. Jakarta: HuMA, van Vollenhoven Institute, dan KITLV.
- Tohari, A. 2013. "Dinamika Lokal dan Kebijakan Konflik Agraria di Sumatera Selatan." Laporan Kemajuan Penelitian. Jakarta: Yayasan Spora, Laboratorium

Antropologi untuk Riset dan Aksi (Laura) Universitas Gadjah Mada, Setapak-The Asia Foundation.

- Toheke, R.P. dan K. Pelea. 2005. *Perempuan dan Konservasi: Revitalisasi Kultural Peran Perempuan dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam di Komunitas Toro Sulawesi Tengah*. Palu: Organisasi Perempuan Adat Ngata Toro (OPANT), Care International Indonesia, dan Protection of Tropical Forest through Ecological Conservation of Marginal Lands (PTF ECML II).
- Tully, J. 2000. "Struggles over Recognition and Distribution." *Constellations* 7 (4): 469–482. DOI: 10.1111/1467-8675.00203.
- Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi). 2001. "Otonomi dan Pengelolaan." Diakses pada 2 September 2013. [http://www.walhi.or.id/info/otonomi\\_daerah\\_dan\\_pengelolaan.html](http://www.walhi.or.id/info/otonomi_daerah_dan_pengelolaan.html).
- Widjojo, M.S. 2009. *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present, Securing the Future*. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).
- Wood, E.M. 2002. *The Origin of Capitalism: A Longer View*. London dan New York: Verso.
- Yanuardy, D. 2012. "Commoning, Dispossession Projects and Resistance: A Land Dispossession Project for Sand Iron Mining in Yogyakarta, Indonesia." Makalah yang dipresentasikan dalam "International Conference on Global Land Grabbing II", 17–19 Oktober.
- Young, I.M. 1997. "Unruly Categories: A Critique of Nancy Fraser's Dual Systems Theory." *New Left Review* 222: 147–160.
- Zakaria, R.Y. 2000. *Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Regim Orde Baru*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam).

# KRITERIA MASYARAKAT (HUKUM) ADAT DAN POTENSI IMPLIKASINYA TERHADAP PEREBUTAN SUMBERDAYA HUTAN PASCA-PUTUSAN MK NOMOR 35/PUU-X/2012: STUDI KASUS KABUPATEN KUTAI BARAT, KALIMANTAN TIMUR

**R. Yando Zakaria\***

Praktisi antropologi, peneliti dan fasilitator pada Lingkar Pembaruan Desa dan Agraria (Karsa)  
[r.y.zakaria@gmail.com](mailto:r.y.zakaria@gmail.com)

**ABSTRACT** | *The issuance of the Ruling of Constitutional Court No. 35/PUU-X/2012 concerning judicial review of Law No. 41 of 1999 on Forestry is an important moment that will lead the Indigenous Peoples (IPs) to enter a new phase of recognition and protection of their rights in Indonesia. In this paper, I focused on the formulation and use of criteria relating to the recognition of the IPs, as well as the possibilities of the dynamics of the struggle for forest resource as a result of the formulation and use of the criteria, as it can be drawn from the Ruling of Constitutional Court No. 35. Finally, in relation to the dynamics of the struggle for resource, I would measure it through the problems and constellation of local policies in the area of West Kutai District, East Kalimantan. The opportunity of IPs to take the control of forests in West Kutai after the issuance of Ruling of Constitutional Court No. 35 is potentially overshadowed by the claim of the diverse IPs. Before the situation deteriorated, it would be very necessity for the local government immediately developing a policy on the recognition and protection of IPs to mediate several claims of the diverse IPs existence in West Kutai.*

\* Sebagian data dalam tulisan ini dimungkinkan karena keterlibatan penulis sebagai *Institutional and Social Issues Consultant* for "Assessment of Level of Green Development Sustainability of Kutai Barat District, East Kalimantan Province", World Wide Fund for Nature (WWF) Indonesia, Maret-Juli 2013.

## KASUS

“Ada beragam aktor berbeda-beda yang mengidentifikasi diri mereka sebagai masyarakat adat. Tumbuh dari kondisi sejarah penindasan tertentu, baik pada masa kolonial maupun pascakolonial, semua aktor itu berharap memperoleh martabat, pengakuan, hak-hak, dan tanah miliknya.”

—Brigitta Hauser-Schäublin (penyunting),  
*Adat and Indigeneity in Indonesia* (2013: 15)—

## PENGANTAR

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 35/PUU-X/2012 (selanjutnya disebut Putusan MK 35) perihal pengujian Undang-Undang (UU) Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah momen penting yang akan mengantar masyarakat (hukum) adat memasuki babak baru proses pengakuan dan perlindungan hak-haknya di negeri ini. Putusan itu tidak saja berisikan keputusan pokok yang mengabulkan permohonan kepada MK untuk menyatakan bahwa hutan adat bukan lagi hutan negara, tetapi juga mengandung sejumlah proposisi MK terhadap berbagai hal yang berkaitan dengan pengakuan atas keberadaan masyarakat (hukum) adat berikut hak-hak konstitusionalnya, terutama yang melekat pada diri Pemohon II (Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu) dan Pemohon III (Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Cisitu). Berbagai proposisi telah digunakan MK dalam menerima dan/atau menolak permohonan-permohonan yang diajukan oleh para penggugat, termasuk dalam menetapkan apakah para pemohon memiliki atau tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*).

Fakta demikian itu sangat penting bagi keberlangsungan pengakuan dan perlindungan masyarakat (hukum) adat ke depan, sekaligus akan berdampak signifikan bagi upaya penyelesaian masalah yang dihadapi masyarakat (hukum)

adat saat ini dan masa-masa yang akan datang, termasuk untuk memperjelas manfaat hasil amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang telah melahirkan Pasal 18B ayat (2) dan membenahi kebijakan nasional terkait hak-hak masyarakat (hukum) adat yang tetap masih bersifat sektoral (lihat Arizona 2010; Ruwastuti, Fauzi, dan Bachriadi 1997; Zakaria 2000, 2012).

Bagi saya, putusan ini juga menjadi semacam klimaks dari perdebatan di kalangan (aktivis) organisasi masyarakat sipil yang memperjuangkan pengakuan negara atas hak-hak masyarakat adat, sebagaimana dapat disimak dalam berbagai perdebatan pada *mailing list* [adatlist@yahoogroups.com](mailto:adatlist@yahoogroups.com) yang mengeras dalam periode dua hingga tiga tahun terakhir, seperti perdebatan tentang apakah masyarakat (hukum) adat adalah subjek hukum, apakah masyarakat (hukum) adat adalah badan hukum, termasuk tentang batas-batas dari “unit sosial” dari apa yang disebut sebagai masyarakat (hukum) adat.<sup>1</sup> Lebih dari itu, Putusan MK 35 juga hadir pada waktu yang tepat. Setidaknya, ada dua inisiatif legislasi dan satu undang-undang terkait pengakuan dan perlindungan masyarakat (hukum) adat, yakni Rancangan Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat, Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan, dan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Dengan demikian, kehadiran putusan ini tidak saja dapat menjadi referensi formal untuk memberi arah penyelesaian dari debat di kalangan aktivis yang nyaris tidak berkesudahan, tetapi juga, dan ini jauh lebih penting lagi, dapat menjadi rujukan dalam perumusan ketiga kebijakan menyangkut masyarakat (hukum) adat tersebut, sehingga pegangan konstitusional dalam penetapan kriteria dan proses pengakuan dan perlindungan masyarakat (hukum) adat ke depan menjadi lebih jelas. Terlebih lagi, sejauh ini konstitusi memang mengamankan pengakuan hak-hak tradisional yang diatur “dalam undang-undang”. Dengan begitu, distorsi-distorsi pemahaman dan pengertian yang masih terus terjadi dalam berbagai peraturan perundang-undangan dapat dihindari semaksimal mungkin.

Betapa pun, kejelasan atau ketidakjelasan konsepsi tentang hak-hak masyarakat (hukum) adat pada akhirnya akan menentukan dinamika perebutan sumberdaya (hutan) ke depan. Sebab, berbeda dengan pengakuan

1 Untuk catatan terstruktur dan ulasan yang cukup lengkap tentang persoalan “unit sosial” masyarakat (hukum) adat, lihat Arizona (2013). Lihat juga unggahan saya pada [adatlist@yahoogroups.com](mailto:adatlist@yahoogroups.com) dalam periode dua hingga tiga tahun terakhir.

atas hak-hak masyarakat (hukum) adat sebelum ini yang cenderung bersifat sekadar simbolik, putusan ini memberikan makna dalam ranah ekonomi yang sangat jelas, yakni berupa pengakuan atas penguasaan sumberdaya alam yang disebut “hutan adat”, yang tidak lagi dikategorikan sebagai “hutan negara”.

Meski begitu, dalam tulisan ini, saya tidak akan masuk pada perdebatan tentang makna keputusan pokok berupa hutan adat tidak lagi hutan negara. Saya akan lebih memberikan perhatian pada perumusan dan penggunaan kriteria yang berkaitan dengan pengakuan atas keberadaan suatu masyarakat (hukum) adat, serta kemungkinan-kemungkinan dinamika perebutan sumberdaya hutan yang muncul sebagai akibat dari perumusan dan penggunaan kriteria keberadaan masyarakat (hukum) adat, sebagaimana pelajarannya dapat ditarik dari Putusan MK 35. Untuk urusan yang terakhir, yakni soal dinamika perebutan sumberdaya, saya akan menakarnya melalui permasalahan dan konstelasi kebijakan daerah di Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur.<sup>2</sup>

### LIMA PELAJARAN BERTARUHAN

Kecuali perdebatan tentang apakah term yang tepat “masyarakat adat” atau “masyarakat hukum adat” (yang menurut saya mulai kontraproduktif), salah satu persoalan yang kerap menjadi perdebatan adalah “apa kriteria dan bagaimana proses pengakuan keberadaan masyarakat (hukum) adat?”, yang dapat dijadikan pedoman kerja dalam upaya pengakuan terhadap masyarakat (hukum) adat sebagaimana termaktub dalam UUD 1945 Pasal 18B ayat (2). Pasal 18B ayat (2) selengkapnya 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.”

Betul bahwa banyak kalangan aktivis masyarakat sipil mengkritik “politik pengakuan bersyarat” ini. Namun, beberapa ahli hukum tata negara berpandangan bahwa pembatasan itu adalah keniscayaan. Yang penting, demikian para ahli hukum tata negara berpandangan, pembatasan-

2 Perdebatan seputar makna yang terkandung dalam putusan yang mengakui hutan adat bukan lagi hutan negara ini dapat diperbandingkan dengan pandangan yang disampaikan Arizona, Herwati, dan Cahyadi (2013), Arizona (2013), serta Kurniawan, Rivai, dan Hidayati (2013). Dalam surat elektronik saya dalam *mailing list* [adatlist@yahoo.com](mailto:adatlist@yahoo.com) pada 1 Oktober 2013, tanpa bermaksud mengurangi arti penting Putusan MK 35, putusan ini sejatinya telah mengingatkan kembali pada sejumlah pekerjaan rumah lama yang belum juga selesai atau belum terurus dengan baik, khususnya berkaitan dengan masalah pengadministrasian hak adat, dalam hal ini hak ulayat.

pembatasan itu tidak boleh mengingkari dan/atau membatalkan pengakuan itu sendiri (lihat Asshiddiqie 2006; Manan dalam Pietersz 2010; Rahardjo dalam Syamsudin 2008).

Terkait pertanyaan-pertanyaan pokok di atas, setidaknya ada lima pelajaran yang dapat dipetik dari pertimbangan-pertimbangan hukum yang mengemuka dalam Putusan MK 35 terkait dengan konsep-konsep pengakuan dan perlindungan masyarakat (hukum) adat.

### **Pelajaran 1: Masyarakat (Hukum) Adat Adalah Subjek Hukum**

Sebelum adanya Putusan MK 35, setidaknya ada tiga putusan MK yang “memberikan arahan” tentang makna dalam norma-norma hukum yang terkandung dalam UUD 1945 Pasal 18B ayat (2).<sup>3</sup> Dari ketiga putusan MK itu, dapat disimpulkan bahwa terdapat tiga kriteria yang digunakan dalam menentukan apakah suatu komunitas itu masyarakat (hukum) adat—sebagai salah satu subjek hukum yang dapat beracara di MK—atau bukan.<sup>4</sup> *Pertama*, suatu kesatuan masyarakat hukum adat secara *de facto* masih hidup (*actual existence*), baik bersifat teritorial, genealogis, maupun fungsional, setidaknya mengandung salah satu atau gabungan unsur-unsur: (1) adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (*in group feeling*), (2) adanya pranata pemerintahan adat, (3) adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat, dan (4) adanya perangkat norma hukum adat dan, khusus pada kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial, (5) terdapat unsur adanya wilayah tertentu.

Mencermati uraian mantan Ketua MK Jimly Asshiddiqie, sebagaimana diuraikan lebih lanjut dalam bagian lain, dapat disimpulkan bahwa kelima unsur tersebut tidaklah bersifat kumulatif. Untuk membuktikan suatu masyarakat (hukum) adat memang ada, cukup dengan pemenuhan salah satu atau beberapa dari lima kemungkinan unsur tersebut. Di samping itu, Asshiddiqie juga berpendapat bahwa pengecualian yang demikian itu juga

3 Masing-masing (1) Putusan Nomor 010/PUU-I/2003 perihal pengujian 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; (2) Putusan Nomor 31/PUU-V/2007 perihal pengujian UU Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku; dan (3) Putusan Nomor 6/PUU-VI/2008 perihal pengujian UU Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Banggai Kepulauan.

4 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 51 ayat (1) mengatakan bahwa salah satu pemohon yang diakui adalah “kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang”.

dimungkinkan karena perubahan-perubahan yang terjadi pada komunitas masyarakat (hukum) adat terjadi tidak saja karena perubahan dari luar, tetapi khususnya disebabkan oleh kebijakan negara pascakolonial dan setelah kemerdekaan. Karena itu, dalam situasi yang tidak ideal tersebut, kebijakan yang bersifat *affirmative action* adalah keniscayaan (Asshiddiqie 2006: 75–85).

*Kedua*, kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya dipandang “sesuai dengan perkembangan masyarakat” apabila kesatuan masyarakat hukum adat: (1) keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang lain, baik undang-undang yang bersifat umum maupun sektoral, serta peraturan daerah, sebagai pencerminan perkembangan nilai-nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, dan (2) substansi hak-hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan maupun masyarakat yang lebih luas, serta tidak bertentangan dengan hak-hak asasi manusia.

Dalam konteks ini, Asshiddiqie (2006: 83–84) menulis:

“Persoalannya adalah apakah keaslian warga masyarakat di dalam kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan merupakan faktor yang menentukan atau tidak untuk menentukan hidup matinya suatu masyarakat hukum adat? Jika ukuran utamanya adalah tradisi hukum adatnya, maka meskipun orangnya sudah berganti dengan para pendatang baru, selama tradisinya masih hidup dalam praktek, maka dapat saja dikatakan bahwa masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih hidup.

(...)

Oleh karena itu, untuk kemudahan, kemungkinan ini dimasukkan ke dalam kategori kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup. Kalau keduanya sama-sama tidak terbukti ada dalam kenyataan praktek, maka tentu saja pengertian masyarakat hukum adat yang hidup dalam kedua kategori juga tidak akan mengganggu pelaksanaan ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 ataupun Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.”

*Ketiga*, suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya “sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia” apabila kesatuan masyarakat hukum adat tidak mengganggu eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum, yaitu: (1) keberadaannya tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia dan (2) substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup>

5 Perlu disampaikan bahwa ketiga kriteria ini kemudian dijadikan norma hukum dalam pengaturan tentang apa yang disebut sebagai “desa adat” dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Berbeda dengan tiga putusan MK sebelumnya, di mana berbagai kriteria tentang pengakuan keberadaan masyarakat (hukum) adat ditetapkan, pada Putusan MK 35 inilah untuk pertama kali MK menggunakan kriteria-kriteria dimaksud sebagai alat ukur untuk menetapkan dua komunitas yang mengaku sebagai masyarakat (hukum) adat benar adalah masyarakat (hukum) adat.

Dalam Putusan MK 35, MK telah memutuskan bahwa Kenegerian Kuntu dan Kasepuhan Cisitu merupakan kesatuan masyarakat hukum adat, sebagaimana didalilkan oleh kedua kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, sehingga termasuk subjek hukum yang berhak mengajukan gugatan atas norma undang-undang yang dianggap telah merugikan dan/atau melanggar hak-hak konstitusionalnya.

## **Pelajaran 2: Masyarakat (Hukum) Adat Adalah ‘Desa atau Disebut dengan Nama Lain’**

Jika dibandingkan dengan Putusan Nomor 010/PUU-I/2003 perihal pengujian UU Nomor 11 Tahun 2003, Putusan MK 35 secara tidak langsung memutuskan bahwa unit sosial masyarakat (hukum) adat yang sah adalah “desa atau disebut dengan nama lain”, yang terbaca pada pengakuan Kenegerian Kuntu dan Kasepuhan Cisitu. Proposisi demikian ini tentu akan sangat membantu dalam menemukan unit sosial dari apa yang disebut sebagai masyarakat (hukum) adat, ketimbang penggunaan definisi-definisi yang masih menyisakan wujud konkretnya di tingkat lapangan. Misalnya, definisi masyarakat hukum adat yang digunakan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat:

“Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, memiliki pranata pemerintahan adat, dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya.”

Atau, definisi yang diusulkan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN):

“Masyarakat adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Republik Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah dan sumber daya alam di wilayah adatnya, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial dan hukum yang berbeda, baik sebagian maupun seluruhnya dari masyarakat pada umumnya.”<sup>6</sup>

6 AMAN (dengan argumen yang sangat lemah) memang tidak mau menerima term “masyarakat hukum adat” dan menggantinya dengan term “masyarakat adat”. Jika dicermati, definisi yang diajukan AMAN ini mirip dengan definisi *tribal peoples*—bukan *indigenous peoples*—yang digunakan dalam *Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989* (ILO No. 169).

Setidaknya, ada enam pandangan ahli hukum, utamanya para ahli hukum tata negara, yang terkait dengan kehadiran Pasal 18B ayat (2). Masing-masing adalah tafsir—jika dapat dikatakan begitu—sesuai urutan tahun publikasi: Bagir Manan (2002),<sup>7</sup> Philipus M. Hadjon (2004),<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie (2006), Satjipto Rahardjo (2006),<sup>9</sup> Achmad Sodiki (2012), dan Saldi Isra (2012).<sup>10</sup> Berdasarkan sumber-sumber tersebut, saya akan menyoroti unit sosial dari apa yang disebut sebagai masyarakat (hukum) adat, salah satu isu yang ramai dibicarakan kalangan organisasi “masyarakat sipil yang peduli”. Perbincangan itu mencakup pilihan dan/atau silang pengertian antara term “kesatuan masyarakat hukum adat”, “masyarakat hukum adat”, dan “masyarakat adat”. Walaupun, jika merujuk pada hasil amandemen UUD 1945, Pasal 18B ayat (2) dengan jelas menyebut “kesatuan masyarakat hukum adat” (lihat Zakaria 2012).

Apa pengertian “kesatuan masyarakat hukum adat”? Tentang konsep ini, Asshiddiqie (2006) menyatakan bahwa kita harus membedakan dengan jelas antara kesatuan masyarakat hukum adat dan masyarakat hukum adat. Menurut Asshiddiqie (2006: 77):

“Masyarakat adalah kumpulan individu yang hidup dalam lingkungan pergaulan bersama sebagai suatu *community* atau *society*, sedangkan kesatuan masyarakat menunjuk kepada pengertian masyarakat organik, yang tersusun dalam kerangka kehidupan berorganisasi dengan saling mengikatkan diri untuk kepentingan mencapai tujuan bersama. Dengan perkataan lain, kesatuan masyarakat hukum adat sebagai unit organisasi masyarakat hukum adat itu *haruslah dibedakan* dari masyarakat hukum adatnya sendiri sebagai isi dari kesatuan organisasinya itu (*cetak miring oleh penulis*).”

Asshiddiqie (2006: 77) menyebutkan:

“Misalnya, di Sumatera Barat, yang dimaksud sebagai kesatuan masyarakat hukum adat adalah *unit pemerintah nagari-nya* (*cetak miring oleh penulis*), bukan aktivitas-aktivitas hukum adat sehari-hari di luar konteks unit organisasi masyarakat hukum adat itu. Dengan perkataan lain sebagai suatu kesatuan organik, masyarakat hukum adat itu dapat dinisbatkan dengan kesatuan organisasi masyarakat yang berpemerintahan hukum adat setempat.”

Kecuali tentang pilihan dan silang pengertian tentang term-term yang akan digunakan, perdebatan di kalangan “masyarakat sipil yang peduli” juga

7 *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia).

8 “Kedudukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dalam Sistem Pemerintahan”, makalah dalam “Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945”, Surabaya, 9–10 Juni 2004.

9 “Hukum Adat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”, bahan bacaan Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro.

10 Saya tidak bisa memperoleh naskah asli dari para ahli dimaksud secara keseluruhan. Dari keenam literatur, saya hanya memiliki karya asli dari Asshiddiqie (2006), Sodiki (2012), dan Isra (2012). Pengetahuan saya atas pandangan Manan (2002) dan Hadjon (2004) diperoleh melalui Pietersz (2010), sementara tentang pandangan Rahardjo (2006) diperoleh dari Syamsudin (2008).

diwarnai perdebatan tentang unit sosial dari apa yang disebut “kesatuan masyarakat hukum adat” atau “masyarakat hukum adat” atau “masyarakat adat” itu sendiri. Tentang hal ini, sejauh sumber yang dimiliki, hanya Asshiddiqie, Manan, dan Sodiki yang secara terang menyebutkannya. Bagi Asshiddiqie (2006), jelas bahwa unit sosial dari apa yang disebut dengan “kesatuan masyarakat hukum adat”—dan juga “masyarakat hukum adat”—adalah seperti *nagari* di Sumatra Barat (minus Kepulauan Mentawai), sebagaimana terlihat dalam ilustrasinya tentang konsep kesatuan masyarakat hukum adat yang telah dikutipkan di atas.

Manan (dalam Pietersz 2010: 10–11) juga berpendapat yang sama. Menurutnya, “Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meunasah, huta, negorij dan lain-lain.” Menurut Manan (dalam Pietersz 2010), masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat—bersifat teritorial atau genealogis—yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain, dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri.

Pandangan Manan sebenarnya sudah disampaikan pada kesempatan yang lebih awal, yakni dalam perdebatan dalam rangka amandemen UUD 1945. Dalam suatu kesempatan, sebagai respons atas pertanyaan anggota dewan yang masih khawatir dengan rencana pemberian “hak istimewa” pada (kesatuan) masyarakat (hukum) adat, Manan (dalam MK 2010: 1356) antara lain mengatakan:

“Yang ketiga itu yang bertalian dengan masyarakat hukum adat. Ini juga pengertiannya harus jelas. Ini bukan masyarakatnya hukum adat, tapi masyarakat hukum yang berdasar hukum adat. Sebab bahasa Belanda itu *rechtsgemeenschap*, *rechtsgemeenschap*. Jadi satu lingkungan masyarakat yang berdasarkan hukum adat. *Rechtsgemeenschap* itu adalah satu *entity*, satu *legal entity*. Bisa bersifat teritorial, bisa teritorial genealogis atau merupakan *geneal*. Ciri dari satu *rechtsgemeenschap* asli ini adalah mempunyai kekayaan sendiri, dan mempunyai sifat keanggotaan. Dalam arti hukum bukan riil anggota gitu sehingga dia bisa membedakan orang desanya dan bukan orang desanya, itu kita akan begitu. Ulayat itu merupakan salah satu kekayaan dari *rechtsgemeenschap* itu.”

Terkait soal unit sosial dari (kesatuan atau persekutuan) masyarakat (hukum) adat, pada suatu kesempatan, saya pernah mengajukan pertanyaan, “Apakah ada unit sosial lain, selain *desa* atau ‘yang disebut dengan nama lain’ itu yang dapat ditafsirkan juga dirujuk oleh Pasal 18B ayat (2)?” Atas

pertanyaan ini, baik Sodiki maupun Isra yang menjadi pembicara kunci dalam pertemuan dimaksud, mengaku “belum bisa memberikan jawaban yang tegas. Perlu waktu khusus untuk mengkajinya secara lebih sungguh-sungguh”.<sup>11</sup>

Seperti telah disebutkan dalam bagian-bagian terdahulu, Putusan MK 35 mengukuhkan proposisi tentang apa yang disebut sebagai masyarakat (hukum) adat, yakni unit sosial yang disebut *kenegerian* dalam konteks masyarakat hukum adat Kuntu dan *kasepuhan* dalam konteks masyarakat hukum adat Cisitu. Jadi, tidak merujuk pada entitas sosial yang disebut orang Melayu (kelompok etnis Melayu) untuk kasus Kenegerian Kuntu atau entitas sosial yang disebut orang Sunda (kelompok etnis Sunda) dalam konteks Kasepuhan Cisitu.

Sebagai imbangannya, jika dapat dikatakan begitu, MK pernah pula memutuskan bahwa, dalam kasus perkara Nomor 010/PUU-I/2003 perihal pengujian UU Nomor 11 Tahun 2003, Pasal 18B ayat (2) adalah hak konstitusional desa-desa yang beperkara dalam kasus itu untuk tetap memilih wilayah kabupaten yang diindukinya, sekaligus menyatakan bahwa Pasal 18B ayat (2) tidak dapat digunakan sebagai dalih pembentukan suatu daerah (kabupaten). Dinyatakan dalam keputusan itu, kewenangan tentang desa dari bupati bukan kewenangan konstitusional bupati, melainkan kewenangan dari undang-undang; bupati tidak berwenang menentukan wilayah; pembentukan wilayah adalah kewenangan undang-undang.

### **Pelajaran 3: Masyarakat (Hukum) Adat Berhak Menguasai**

#### **Wilayah Ulayatnya**

Sebagaimana kita ketahui dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, hutan adat secara langsung didefinisikan sebagai hutan negara, meskipun hutan adat itu berada di atas tanah dalam wilayah masyarakat hukum adat. Padahal, suatu hutan disebut sebagai hutan negara apabila hutan tersebut berada di atas tanah yang tidak dibebani suatu hak atas tanah. Hal ini memungkinkan negara memberikan hak-hak di atas tanah hak ulayat kepada subjek hukum tertentu tanpa memperoleh persetujuan

11 “Simposium Keberadaan Masyarakat Adat sebagai Subyek Hukum” yang diselenggarakan Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) dan Epistema Institute di Jakarta, 27–28 Juni 2012.

masyarakat hukum adat dan tanpa memiliki kewajiban hukum untuk membayar kompensasi kepada masyarakat hukum adat yang mempunyai hak ulayat atas tanah tersebut. Akibatnya, menurut para pemohon, mereka tidak dapat mengelola dan memanfaatkan potensi sumberdaya alam yang berada di wilayah ulayat untuk memenuhi kebutuhan hidup.

Terhadap dalil pemohon tersebut, MK (2013: 170–171) berpandangan:

“(…) keberadaan hutan adat dalam kesatuannya dengan wilayah hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat adalah konsekuensi pengakuan terhadap hukum adat sebagai *‘living law’*. Hal tersebut berlangsung setidak-tidaknya sejak zaman Hindia Belanda hingga sekarang. Selain termaktub di dalam UUD 1945, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat pasca-perubahan UUD 1945 [vide Pasal 18B ayat (2)] juga tersebar di berbagai Undang-Undang selain UU Kehutanan; Undang- Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan; dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;”

Lebih lanjut, MK (2013: 171) berpandangan:

“Dalam Putusan Mahkamah Nomor 3/PUU-VIII/2010 bertanggal 16 Juni 2011, Mahkamah juga telah memberikan pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat, yang antara lain mempertimbangkan bahwa Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Dengan adanya anak kalimat *‘dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat’* dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka sebesar-besar kemakmuran rakyat-lah yang menjadi ukuran utama bagi negara dalam menentukan pengurusan, pengaturan atau pengelolaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Di samping itu, penguasaan oleh negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus juga memperhatikan hak-hak yang telah ada, baik hak individu maupun hak kolektif yang dimiliki masyarakat hukum adat (hak ulayat), hak masyarakat adat serta hak-hak konstitusional lainnya yang dimiliki oleh masyarakat dan dijamin oleh konstitusi, misalnya hak akses untuk melintas, hak atas lingkungan yang sehat dan lain-lain (vide Putusan Mahkamah Nomor 3/PUUVIII/2010 bertanggal 16 Juni 2011, paragraf [3.14.4]);”

Meski begitu, MK memberikan batasan-batasan atas pengakuan atas hak-hak masyarakat (hukum) adat. MK (2013: 172) mengatakan:

“Hutan adat dalam kenyataannya berada dalam wilayah hak ulayat. Dalam wilayah hak ulayat terdapat bagian-bagian tanah yang bukan hutan yang dapat berupa ladang penggembalaan, kuburan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan umum, dan tanah-tanah yang dimiliki secara perseorangan yang berfungsi memenuhi kebutuhan perseorangan. Keberadaan hak perseorangan tidak bersifat mutlak, sewaktu-waktu haknya dapat menipis dan menebal. Jika semakin menipis dan lenyap akhirnya kembali menjadi kepunyaan bersama. Hubungan antara hak perseorangan dengan hak ulayat bersifat lentur. Hak pengelolaan hutan adat berada pada masyarakat hukum adat, namun jika dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat jatuh kepada Pemerintah [vide Pasal 5 ayat (4) UU Kehutanan]. Wewenang hak ulayat dibatasi seberapa jauh isi dari wewenang hak perseorangan, sedangkan wewenang negara dibatasi sejauh isi

dan wewenang hak ulayat. Dengan cara demikian, tidak ada tumpang tindih (*kejumhuan*) antara wewenang negara dan wewenang hak masyarakat hukum adat yang berkenaan dengan hutan. Negara hanya mempunyai wewenang secara tidak langsung terhadap hutan adat;”

Selanjutnya, MK (2013: 172–173) mengatakan:

“Berdasarkan hal tersebut di atas, maka diatur hubungan antara hak menguasai negara dengan hutan negara, dan hak menguasai negara terhadap hutan adat. Terhadap hutan negara, negara mempunyai wewenang penuh untuk mengatur dan memutuskan persediaan, peruntukan, pemanfaatan, pengurusan serta hubungan-hubungan hukum yang terjadi di wilayah hutan negara. Kewenangan pengelolaan oleh negara di bidang kehutanan seharusnya diberikan kepada kementerian yang bidangnya meliputi urusan kehutanan. Terhadap hutan adat, wewenang negara dibatasi sejauh mana isi wewenang yang tercakup dalam hutan adat. Hutan adat (yang disebut pula hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya) berada dalam cakupan hak ulayat karena berada dalam satu kesatuan wilayah (ketunggalan wilayah) masyarakat hukum adat, yang peragaannya didasarkan atas *leluri (traditio)* yang hidup dalam suasana rakyat (*in de volksfeer*) dan mempunyai suatu badan perurusan pusat yang berwibawa dalam seluruh lingkungan wilayahnya. Para warga suatu masyarakat hukum adat mempunyai hak membuka hutan ulayatnya untuk dikuasai dan diusahakan tanahnya bagi pemenuhan kebutuhan pribadi dan keluarganya. Dengan demikian, tidak dimungkinkan hak yang dipunyai oleh warga masyarakat hukum adat tersebut ditiadakan atau “dibekukan” sepanjang memenuhi syarat dalam cakupan pengertian kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 (cetak miring oleh penulis);”

MK (2013: 173) menjelaskan pula:

“Setelah ditentukan pembedaan antara hutan negara, hutan hak (baik berupa hutan perseorangan maupun hutan adat yang tercakup dalam hak ulayat), maka tidak dimungkinkan hutan hak berada dalam wilayah hutan negara (cetak miring oleh penulis), atau sebaliknya hutan negara dalam wilayah hutan hak sebagaimana dinyatakan Pasal 5 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang *a quo*, serta hutan ulayat dalam hutan negara, sehingga menjadi jelas status dan letak hutan ulayat dalam kaitannya dengan pengakuan dan perlindungan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang dijamin oleh Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Dengan demikian, hutan berdasarkan statusnya dibedakan menjadi dua yaitu hutan negara dan hutan hak. Adapun hutan hak dibedakan antara hutan adat dan hutan perseorangan/badan hukum (cetak miring oleh penulis). Ketiga status hutan tersebut pada tingkatan yang tertinggi seluruhnya dikuasai oleh negara;”

Tidak lupa, untuk mendukung proposisinya, MK membandingkan proposisinya tentang hutan adat dengan hukum pertanahan yang ada. Menurut MK (2013: 173–174):

“(…) dalam hukum pertanahan, hak menguasai dari negara tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata hukum publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria), yakni wewenang hak menguasai dari Negara digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur;

(...)

Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 merupakan pengakuan dan perlindungan atas keberadaan hutan adat dalam kesatuan dengan wilayah hak ulayat suatu masyarakat hukum adat. Hal demikian merupakan konsekuensi pengakuan terhadap hukum adat sebagai *'living law'* yang sudah berlangsung sejak lama, dan diteruskan sampai sekarang. Oleh karena itu, menempatkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara merupakan pengabaian terhadap hak-hak masyarakat hukum adat (cetak miring oleh penulis)."

Proposisi-proposisi yang dikemukakan MK, khususnya terkait pengakuan atas hak ulayat masyarakat (hukum) adat, menjadi sangat penting, mengingat adanya distorsi atas makna pengakuan atas hak-hak masyarakat (hukum) adat. Sebagaimana diketahui, dalam naskah gugatan AMAN dan kawan-kawan atas beberapa pasal UU Nomor 41 Tahun 1999, antara lain terdapat dalil bahwa "suatu masyarakat hukum adat mempunyai hak untuk menentukan nasib sendiri, secara bebas menentukan status politik mereka dan secara bebas mengejar kemajuan ekonomi sosial dan budaya mereka". Terhadap dalil ini, MK berpandangan lain. Menurut MK (2013: 178):

"(...) wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia semula merupakan wilayah jajahan Belanda, kemudian menjadi wilayah negara yang merdeka dan berdaulat, yang diikat dalam kesepakatan-kesepakatan, yang kemudian dituangkan dalam kesepakatan tertulis, UUD 1945. Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentang dari Sabang hingga Merauke. Pendapat para Pemohon tersebut di atas dapat berimplikasi pada upaya pemisahan diri masyarakat hukum adat untuk mendirikan negara baru yang lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (*separatisme*). Keberadaan masyarakat hukum adat demikian tidak sesuai dengan prinsip 'tidak bertentangan dengan kepentingan nasional' dan prinsip 'Negara Kesatuan Republik Indonesia'. Jikapun ada kebebasan, hal tersebut telah diatur pembatasannya dalam Undang-Undang tentang otonomi daerah serta Undang-Undang lainnya dan masih dalam bingkai dan cakupan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pertimbangan Mahkamah yang berkenaan dengan Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan dalam Putusan Mahkamah Nomor 34/PUU-IX/2011 tersebut di atas *mutatis mutandis* berlaku untuk Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan dalam perkara *a quo*. Adapun terkait dengan permohonan pengujian konstiusionalitas Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan sepanjang frasa *'sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional'* beralasan menurut hukum untuk sebagian, sehingga menurut Mahkamah, Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*), sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, kecuali dimaknai bahwa *'penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang'*;"

#### **Pelajaran 4: Masyarakat (Hukum) Adat Itu Dinamis dan Tidak Statis/Dapat Berubah**

Dalam Putusan MK 35, secara tegas dikatakan bahwa UUD 1945 telah menjamin keberadaan 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. “Sekalipun disebut masyarakat hukum adat, masyarakat demikian bukanlah masyarakat yang statis” (MK 2013: 176).

Di samping itu, MK berpandangan bahwa gambaran masyarakat hukum adat masa lalu, untuk sebagian kemungkinan besar telah mengalami perubahan pada masa sekarang. Bahkan, masyarakat hukum adat dengan hak ulayatnya di berbagai tempat, lebih-lebih di daerah perkotaan, sudah mulai menipis dan ada yang sudah tidak ada lagi. Masyarakat demikian telah berubah dari masyarakat solidaritas mekanis menjadi masyarakat solidaritas organis. Menurut MK (2013: 176):

“(...) masyarakat solidaritas mekanis hampir tidak mengenal pembagian kerja, mementingkan kebersamaan dan keseragaman, individu tidak boleh menonjol, pada umumnya tidak mengenal baca tulis, mencukupi kebutuhan sendiri secara mandiri (*autochton*), serta pengambilan keputusan-keputusan penting diserahkan kepada ketua masyarakat (*primus inter pares*). Di berbagai tempat di Indonesia masih didapati masyarakat hukum yang bercirikan solidaritas mekanis. Masyarakat demikian merupakan unikum-unikum yang diakui keberadaannya (rekognisi) dan dihormati oleh UUD 1945. Sebaliknya masyarakat solidaritas organis telah mengenal berbagai pembagian kerja, kedudukan individu lebih menonjol, hukum lebih berkembang karena bersifat rasional yang sengaja dibuat untuk tujuan yang jelas;”<sup>12</sup>

Dalam bagian lain, MK (2013: 177–178) mengatakan pula:

“Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, tidak bermaksud melestarikan masyarakat hukum adat dalam keterbelakangan, tetapi sebaliknya mereka harus tetap memperoleh kemudahan dalam mencapai kesejahteraan, menjamin adanya kepastian hukum yang adil baik bagi subjek maupun objek hukumnya, jika perlu memperoleh perlakuan istimewa (*affirmative action*). Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban [vide Pasal 281 ayat (3) UUD 1945]. Tidak dapat dihindari, karena pengaruh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, masyarakat hukum adat cepat atau lambat juga akan mengalami perubahan, bahkan lenyap sifat dan tanda-tandanya. Perubahan tersebut dapat berdampak positif maupun negatif bagi masyarakat yang bersangkutan. Untuk mencegah terjadinya dampak negatif, UUD 1945 memerintahkan keberadaan dan perlindungan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat supaya diatur dalam Undang-Undang, agar dengan demikian menjamin adanya kepastian hukum yang berkeadilan;”

MK (2013: 176–177) juga menyebutkan:

“(...) syarat pengakuan dan penghormatan masyarakat hukum adat dalam frasa ‘sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya’, harus dimaknai sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat, karena hukum adat pada umumnya merupakan hukum yang tidak tertulis dan merupakan *living law*, artinya merupakan hukum yang diterima

12 Mengenai alinea ini, hemat saya, berbeda dengan keyakinan beberapa pihak, tak berarti MK berpandangan masyarakat hukum adat itu bersifat statis, sebagaimana ditafsirkan oleh beberapa kalangan. Menurut Yance Arizona (komunikasi pribadi dengan penulis, September 2013), setidaknya begitulah kesan yang diperolehnya ketika berkomunikasi tatap muka dengan salah seorang hakim MK yang turut memeriksa kasus perkara ini. Setidaknya kesan itu tidak sesuai dengan apa yang tertulis, sebagaimana telah dikutipkan di atas.

(*accepted*) dan dijalankan (*observed*) serta ditaati oleh masyarakat yang bersangkutan karena memenuhi rasa keadilan bagi mereka dan sesuai serta diakui oleh konstitusi;<sup>13</sup>

Perlu dicatat bahwa Putusan MK 35 memuat uraian tentang kemungkinan masyarakat (hukum) adat sudah tidak ada lagi. MK (2013: 177) mengatakan:

“(…) berkenaan dengan syarat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, dalam kenyataannya *status dan fungsi hutan dalam masyarakat hukum adat bergantung kepada status keberadaan masyarakat hukum adat (cetak miring oleh penulis)*. Kemungkinan yang terjadi adalah: (1) kenyataannya masih ada tetapi tidak diakui keberadaannya; (2) kenyataannya tidak ada tetapi diakui keberadaannya. *Jika kenyataannya masih ada tetapi tidak diakui keberadaannya*, maka hal ini dapat menimbulkan kerugian pada masyarakat yang bersangkutan. Misalnya, tanah/hutan adat mereka digunakan untuk kepentingan lain tanpa seizin mereka melalui cara-cara penggusuran-penggusuran. Masyarakat hukum adat tidak lagi dapat mengambil manfaat dari hutan adat yang mereka kuasai. Sebaliknya dapat terjadi masyarakat hukum adat kenyataannya tidak ada tetapi objek hak-hak adatnya masih diakui. Artinya, berdasarkan sejarah keberadaan mereka pernah diakui oleh negara, padahal kenyataannya sesuai dengan perkembangan zaman sudah tidak terdapat lagi tanda-tanda atau sifat yang melekat pada masyarakat hukum adat. Tanda-tanda dan sifat masyarakat hukum adat yang demikian tidak boleh dihidup-hidupkan lagi keberadaannya, termasuk wewenang masyarakat atas tanah dan hutan yang pernah mereka kuasai. Hutan adat dengan demikian kembali dikelola oleh Pemerintah/Negara.”

Dalam konteks persyaratan “sepanjang masih hidup”, menurut Asshiddiqie (2006: 77), “suatu masyarakat bisa saja masih hidup dalam arti bahwa warganya memang belum mati, tetapi tradisi hukum adatnya sudah tidak ada lagi dijalankan atau tidak lagi dikenal, baik dalam teori maupun dalam praktek.” Asshiddiqie (2006: 77–78) mengatakan:

“(…) dalam suatu komunitas masyarakat dapat pula terjadi bahwa warganya memang orang baru sama sekali atau sebagian terbesar pendatang semua, sedangkan orang aslinya sudah meninggal atau berpindah ke tempat lain. Akan tetapi, tradisi hukum adatnya, meskipun tidak dipraktekkan lagi, tetap terekam dalam catatan sejarah dan dalam buku-buku pelajaran yang pada suatu hari dapat saja dipraktekkan lagi. Dalam contoh kasus terakhir dapat dikatakan bahwa masyarakatnya sudah mati atau tidak ada lagi, tradisi hukum adatnya juga sudah tidak dipraktekkan lagi, tetapi rekamannya atau tulisannya masih ada dan masih dapat dipraktekkan lagi pada suatu saat.”

Lebih lanjut, Asshiddiqie (2006: 81) mengatakan:

“Menghilangnya tradisi hukum adat yang bersangkutan dari kegiatan praktek sehari-hari, sangat boleh jadi disebabkan oleh banyak faktor, termasuk karena adanya intervensi kebijakan pemerintahan secara terpusat dan seragam secara nasional yang diterapkan selama ini, sehingga menghancurkan sendi-sendi hukum adat di berbagai kalangan masyarakat hukum adat asli di tanah air.”<sup>14</sup>

13 Dengan kata lain, ukurannya adalah apakah hukum adat dimaksud masih atau tidak lagi berjalan.

14 Uraian lengkap yang menggabungkan soal kenyataan masyarakat (M), tradisi (T), dan catatan atas tradisi dimaksud (C), dalam rangka mengkaji apakah masyarakat adat itu ada atau sudah punah, lihat Asshiddiqie (2006: 75–85).

## Pelajaran 5: Keberadaan Masyarakat Hukum Adat Cukup Dibuktikan dengan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Kabupaten

UUD 1945 Pasal 18B ayat (2) secara nyata mengatakan bahwa pengakuan atas hak-hak masyarakat hukum adat akan diatur oleh undang-undang. Namun, sebagaimana kita ketahui, sampai hari ini undang-undang yang dimaksud belumlah tersedia. Menghadapi situasi yang demikian, MK (2013: 184) berpandangan, “Oleh karena kebutuhan yang mendesak, (...) pengaturan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah dapat dibenarkan sepanjang peraturan tersebut menjamin kepastian hukum yang berkeadilan.”

Proposisi MK tersebut berbeda dengan pendapat mantan Ketua MK Jimly Asshiddiqie. Menurut Asshiddiqie (2006: 84–85):

“Meskipun UU tentang Pemerintah Daerah telah menentukan bahwa mana masyarakat hukum adat yang masih hidup dan mana yang tidak ditetapkan dengan peraturan daerah, tetapi tidaklah terlalu tepat betul memberikan kewenangan semacam itu kepada Peraturan Daerah tanpa pedoman substantif yang dapat dijadikan pegangan yang menyeluruh. Jika mati hidup suatu masyarakat hukum adat sepenuhnya diserahkan kepada kewenangan regulasi di tingkat kabupaten dan kota tanpa rambu-rambu yang jelas, tentulah cukup besar risikonya.

Misalnya, dapat saja timbul romantisme di daerah-daerah sehingga muncul kecenderungan untuk menghidup-hidupkan tradisi-tradisi yang sesungguhnya sudah *mati*, atau sebaliknya dapat timbul pula kenyataan bahwa warisan-warisan tradisi masyarakat hukum adat yang berada dalam kondisi sekarat tidak mendapat perhatian yang semestinya oleh aparat pemerintahan daerah yang mempunyai kewenangan regulasi tersebut.”

Terlepas dari “keberatan” Asshiddiqie di atas, faktanya, baik Pemohon II, dalam hal ini Kenegerian Kuntu, dan Pemohon III, dalam hal ini Kasepuhan Cisitu, hanya didukung oleh kebijakan daerah yang derajatnya lebih rendah dari peraturan daerah yang ditetapkan oleh MK. Pada bagian “Pertimbangan Hukum” butir [3.7.2], MK (2013: 163) berpendapat:

“(...) berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan putusan-putusan Mahkamah mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) serta dikaitkan dengan kerugian yang dialami oleh para Pemohon, Mahkamah mempertimbangkan (...):

(...)

2. Pemohon II adalah kesatuan masyarakat hukum adat Kenegerian Kuntu yang berada di Kabupaten Kampar, Provinsi Riau. Hak tanah ulayat kesatuan masyarakat hukum adat di daerah Kabupaten Kampar diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat (...);

(...)

3. Pemohon III adalah kesatuan masyarakat hukum adat Kasepuhan Cisitu yang *dibuktikan (cetak miring oleh penulis)* dengan Keputusan Bupati Lebak Nomor 430/Kep.318/Disporabudpar/2010

tentang Pengakuan Keberadaan Masyarakat Adat Cisititu Kesatuan Sesepeuh Adat Cisititu Banten Kidul Di Kabupaten Lebak (...);”

Jika dicermati lebih jauh, peraturan daerah yang mendukung keberadaan Kenegerian Kuntu tidak secara langsung berkenaan dengan pengakuan atas keberadaan masyarakat hukum adat itu sendiri, melainkan peraturan daerah tentang pengakuan atas hak tanah ulayat.

Selanjutnya, pada paragraf butir [3.7.3], MK (2013: 164) mengatakan:

“Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, (...) Pemohon II dan Pemohon III adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara potensial dirugikan oleh berlakunya pasal-pasal UU Kehutanan yang dimohonkan pengujian, dan apabila dikabulkan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;”

Dalam bagian lain, MK (2013: 168) menyebutkan:

“Dalam ketentuan konstitusional tersebut (Pasal 18b ayat (2), *tambahan oleh penulis*), terdapat satu hal penting dan fundamental dalam lalu-lintas hubungan hukum. Hal penting dan fundamental tersebut adalah masyarakat hukum adat tersebut secara konstitusional diakui dan dihormati sebagai ‘*penyanggah hak*’ yang dengan demikian tentunya dapat pula dibebani kewajiban. Dengan demikian masyarakat hukum adat adalah subjek hukum. Sebagai subjek hukum di dalam suatu masyarakat yang telah menegara maka masyarakat hukum adat haruslah mendapat perhatian sebagaimana subjek hukum yang lain ketika hukum hendak mengatur, terutama mengatur dalam rangka pengalokasian sumber-sumber kehidupan.”

Diharapkan, melalui contoh ini, masyarakat (hukum) adat yang lain bisa mengikuti jejak Kenegerian Kuntu dan Kasepuhan Cisititu dalam memenuhi syarat-syarat dalam pengakuan dan penetapan suatu masyarakat hukum adat di daerah masing-masing ke depan.

### **PENJELASAN MK TENTANG KENEGERIAN KUNTU DAN KASEPUHAN CISITITU SEBAGAI MASYARAKAT HUKUM ADAT<sup>15</sup>**

Satu hal yang sering diperdebatkan berbagai kalangan adalah bahwa kriteria keberadaan suatu masyarakat (hukum) adat yang dirumuskan MK itu membutuhkan proses dan data yang rumit. Benarkah asumsi demikian? Untuk menjawab hal ini, dalam bagian ini, saya akan menyoroti fakta-fakta yang diungkap Pemohon II dan Pemohon III dalam membuktikan keberadaannya sebagai suatu masyarakat hukum adat, yang kemudian didalilkan MK sebagai fakta yang dapat mendukung keberadaan Kenegerian Kuntu dan Kasepuhan Cisititu sebagai masyarakat hukum adat.

15 Disarikan dari Putusan MK 35 butir [3.13.2] (MK 2013: 16–23).

Dalam pertimbangannya untuk memutus keabsahan Kenegerian Kuntu dan Kasepuhan Cisitu sebagai masyarakat hukum adat, MK menyatakan bahwa Kenegerian Kuntu dan Kasepuhan Cisitu adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang. Berdasarkan rujukan pada pandangan Barend Ter Haar Bzn dalam bukunya yang berjudul *Beginselen en Stelsel van het Adatrecht*,<sup>16</sup> Kenegerian Kuntu dan Kasepuhan Cisitu disebutkan memiliki ciri-ciri dari kesatuan masyarakat hukum adat sebagai berikut: (1) adanya kelompok-kelompok teratur, (2) menetap di suatu daerah tertentu, (3) mempunyai pemerintahan sendiri, dan (4) memiliki benda-benda materiil dan imateriil.



Dalam dokumen putusan perkara yang dimaksud, MK mencatat bahwa Kenegerian Kuntu diakui pula sebagai kesatuan masyarakat hukum adat karena memiliki pimpinan yang bergelar Datuk Khalifah, yang merupakan salah satu bentuk kesatuan masyarakat hukum adat yang masih ada dan hidup di Kampar Kiri, Kabupaten Kampar, Riau. Kenegerian Kuntu yang

<sup>16</sup> Pandangan ini dikutip oleh Soerjono Soekanto dalam buku *Hukum Adat Indonesia* dan telah pula dijadikan sebagai yurisprudensi MK dalam Putusan Nomor 31/PUU-V/2007.

dimaksudkan di sini adalah nama bagi sebuah perkampungan (negeri) tua di Riau yang sarat dengan sejarah, baik agama, adat istiadat, maupun perannya sebelum dan sesudah kemerdekaan. Kesatuan masyarakat adat Kenegerian Kuntu telah ada sejak lima ratus tahun sebelum Masehi dan kisah panjang negeri tua ini telah lama terukir dalam lembaran sejarah adat Minangkabau, yakni sebagai wilayah Minangkabau timur atau Kerajaan Kuntu.

Disebutkan pula, struktur kepemimpinan kesatuan masyarakat hukum adat Kenegerian Kuntu dipimpin oleh seorang khalifah yang membawahi tiga kenegerian, yaitu Kenegerian Kuntu, Kenegerian Domo, dan Kenegerian Padang Sawah, yang di tiap-tiap kenegerian itu dipimpin oleh seorang pucuk negeri. Pucuk negeri membawahi pimpinan-pimpinan wilayah yang terdiri dari: (1) wilayah daratan dikuasai dan dikontrol oleh sepuluh orang ninik mamak yang disebut datuk nansepuluh dan dipimpin oleh Datuk Mudo dan (2) bagian sungai yang dikuasai dan dikontrol oleh enam orang ninik mamak yang disebut datuk nanberanam dan dipimpin oleh Datuk Sutan Jalelo.

Menurut MK, bukti keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat ini dapat pula dilihat dari bukti-bukti sejarah yang berhubungan dengan leluhur mereka pada masa lalu, seperti kuburan tua, bekas kampung, bangunan dengan arsitek tua, cerita-cerita rakyat setempat, serta hutan tua bekas ladang yang menunjukkan bahwa kesatuan masyarakat hukum adat ini telah ada sejak ratusan tahun lalu. Struktur masyarakatnya mengenal sistem kelembagaan bertingkat, agama, dan kepercayaan. Hukum dan kelembagaan adat ini terbentuk sejak lama.

Selain itu, MK juga merujuk fakta-fakta bahwa pengaruh kerajaan dan Hindu dapat terlihat dalam adat istiadat, hukum adat, agama, serta corak pertaniannya; penguasaan tanah ulayat telah disepakati wilayah serta batas-batasnya oleh nenek moyang mereka. Tanah ulayat ini memiliki tanda batas tertentu berupa tanda-tanda alam, seperti aliran sungai dan jenis tanaman tertentu. Ada juga batas-batas wilayah yang ditandai dengan nama dan cerita sebuah tempat, serta cerita-cerita yang berhubungan dengan kejadian tertentu. Misalnya, ada nama Sungai Sei Datu Mahudum, yang berarti tanah yang berada di sekitar daerah hulu hingga ke hilir sungai itu dikuasai oleh Suku Datu Mahudum.

Dipertimbangkan pula bahwa tanah dan hutan memiliki arti penting bagi kesatuan masyarakat hukum adat Kenegerian Kuntu. Tidak hanya

bernilai ekonomi, tetapi juga bermakna lebih luas, sehingga disebut pusako tinggi, yaitu harta yang bernilai tinggi dan bermanfaat sosial-budaya untuk kemakmuran masyarakat. Sebagai pusako tinggi, tanah ulayat tidak bisa dijual.

MK juga mempertimbangkan pengakuan atas eksistensi dan keberadaan hak atas tanah ulayat di Kabupaten Kampar, yang telah secara tegas diatur dan diakui oleh pemerintah daerah melalui peraturan daerah, yang di dalamnya tentu saja juga berlaku atas pengakuan dan penghormatan atas keberadaan dan eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat yang masih ada dan hidup di wilayah Kabupaten Kampar. Tetapi, berdasarkan hasil pemetaan partisipatif, dari total 280.500 hektare kawasan hutan produksi dan Hutan Tanaman Industri milik PT Riau Andalan Pulp and Paper, diperkirakan seluas 1.700 hektare berada di tanah di atas kawasan hutan Kenegerian Kuntu.

Sementara itu, Kasepuhan Cisitu disebutkan adalah salah satu dari lima belas kasepuhan yang tergabung dalam Kesatuan Adat Banten Kidul yang berada di kawasan Pegunungan Halimun. Kasepuhan Cisitu telah ada sejak 1621. Keberadaan dan eksistensi Kasepuhan Cisitu telah mendapatkan pengakuan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Lebak, Banten, melalui Surat Keputusan Bupati Lebak Nomor 430/Kep.318/Disporabudpar/2010 tentang Pengakuan Keberadaan Masyarakat Adat Cisitu Kesatuan Sesebuah Adat Cisitu Banten Kidul di Kabupaten Lebak tertanggal 7 Juli 2010. Secara administrasi, Kasepuhan Cisitu berada di Kecamatan Cibeber, Kabupaten Lebak, Banten. Ada dua desa yang masuk dalam wilayah adat Cisitu, yaitu Desa Kujangsari dan Desa Situmulya.

Infrastruktur kasepuhan akhir-akhir ini berkembang. Mereka mempunyai beberapa fasilitas umum seperti jalan, saluran air, listrik, gedung sarana pendidikan, masjid, kantor desa, rumah dan pendapa adat, serta perumahan yang cukup mapan. Populasi warga adat Kasepuhan Cisitu pada 2010 mencapai 676 kepala keluarga (KK) dengan 2.191 jiwa. Jumlah warga laki-laki 1.111 jiwa. Mata pencaharian utama masyarakat adalah bertani. Khusus hasil pertanian padi, tidak diperjualbelikan. Untuk hasil komoditas lainnya, boleh dijual. Kegiatan pertanian sangat produktif karena lahan yang masih subur dan sangat membantu dalam ketahanan pangan masyarakat Cisitu.

Wilayah adat atau disebut sebagai *wewengkon* Kasepuhan Cisitu terletak di sebelah selatan Pegunungan Halimun. Secara administratif, *wewengkon* ini terletak di Kecamatan Cibeber. Batas-batas *wewengkon* Kasepuhan Cisitu

sebagai berikut: Gunung Sangga Buana (Kasepuhan Urug), Bogor, di utara; Gunung Palasari (Kasepuhan Ciptagelar) di timur; Muara Kidang (Kasepuhan Cisungsang) di selatan; dan Gunung Tumbal (Kasepuhan Cisungsang) di barat.

Secara fisiografi, *wewengkon* Kasepuhan Cisitu merupakan wilayah perbukitan terjal hingga pegunungan. Wilayah ini dibatasi oleh lembah sungai yang berbentuk V dengan dasar yang berbatu. Kemiringan di atas 40 persen dengan temperatur rata-rata harian 20–30 derajat Celsius. Berdasarkan pemetaan partisipatif (Januari 2010) yang difasilitasi AMAN, Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP), dan Forest Watch Indonesia (FWI), luas *wewengkon* Kasepuhan Cisitu 7.200 hektare. Sebelumnya, para *kaolotan* memperkirakan luas *wewengkon* tersebut sekitar 5.000 hektare saja. Pemetaan menggunakan alat *Global Positioning System* (GPS) dan Citra Landsat.

MK menyebutkan, sejak awal keberadaannya hingga saat ini, eksistensi Kasepuhan Cisitu selain secara hukum telah diakui melalui Surat Keputusan Bupati Lebak, secara nyata juga terus dan senantiasa menjaga dan melaksanakan semua aktivitas adat istiadat yang ada dan berlaku bagi kesatuan masyarakat adat Kasepuhan Cisitu.

MK juga menyebutkan, sebenarnya kebijakan penetapan pengelolaan kawasan hutan Halimun Salak sebagai kawasan hutan lindung telah dimulai sejak pemerintahan Hindia Belanda pada 1924–1934. Pada 1935, dilakukan perubahan penetapan kawasan menjadi cagar alam dan pengelolaannya dilakukan oleh Jawatan Kehutanan. Berdasarkan PP Nomor 35 Tahun 1963 tentang Penunjukan Kawasan Hutan, status kawasan hutan cagar alam diubah menjadi kawasan taman nasional yang pengelolaannya diserahkan kepada Perum Perhutani. Lalu, berdasarkan SK Menteri Kehutanan Nomor 282/Kpts-II/1992, pengelolaan kawasan hutan taman nasional ini diserahkan kepada Balai Taman Nasional Gunung Gede Pangrango. Pada awal ditetapkan sebagai kawasan hutan cagar alam, luasnya hanya 40.000 hektare; dan berdasarkan SK Menteri Kehutanan Nomor 175/Kpts-II/2003 tentang Penunjukan Kawasan Taman Nasional Gunung Halimun Salak dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Lindung, Hutan Produksi Tetap, Hutan Produksi Terbatas Pada Kelompok Hutan Gunung Halimun dan Kelompok Hutan Gunung Salak, luasnya menjadi kurang lebih 113.357 hektare.

Persoalan muncul ketika berlaku ketentuan pasal-pasal dalam UU Kehutanan yang dimohonkan pengujiannya dalam permohonan *a quo*, yang

kemudian diimplikasikan dalam bentuk penambahan luasan kawasan Taman Nasional Gunung Halimun Salak dengan tanpa sepengetahuan, keterlibatan, apalagi persetujuan Pemohon III. Hal itu menyebabkan seluruh wilayah adat (bukan saja kawasan hutan adat) Kasepuhan Cisitu masuk dalam kawasan taman nasional, sehingga kesatuan masyarakat hukum adatnya kehilangan akses dan hak atas pemanfaatan dan pengelolaan kawasan adat, bahkan beberapa anggota kesatuan masyarakat adatnya mengalami tindakan kriminalisasi karena masuk ke dalam kawasan hutan Taman Nasional Halimun Salak.

Dalam rangka memperoleh kembali wilayah adatnya, mereka terus melakukan berbagai upaya untuk memperkuat eksistensi dan mendapatkan pengakuan sebagai komunitas masyarakat hukum adat. Saat ini, salah satu hasil atas upaya yang telah dilakukan adalah didapatkannya pengakuan yang diberikan Pemerintah Daerah Banten dengan mengeluarkan SK Bupati tentang pengakuan keberadaan dan wilayah Cisitu. MK menyesalkan, meskipun saat ini pada akhirnya mendapatkan pengakuan dari Pemerintah Kabupaten Lebak. Tetapi, pengakuan ini tidak serta merta mengembalikan kekuasaan dan kewenangan Kasepuhan Cisitu atas wilayah kawasan masyarakat hukum adat yang telah menjadi kawasan Taman Nasional Gunung Halimun Salak. MK juga mencatat sebuah ironi dalam kasus Kasepuhan Cisitu, yakni setelah wilayah hutan adat Kasepuhan Cisitu dijadikan sebagai kawasan Taman Nasional Halimun Salak, justru di dalamnya diberikan izin konsesi tambang emas untuk PT Aneka Tambang. Pemberian izin konsesi tambang emas ini mengakibatkan timbulnya konflik dengan masyarakat Kasepuhan Cisitu, serta menjadikan tumpang-tindih lahan dan kawasan hutan antara kawasan hutan kesatuan masyarakat hukum adat Cisitu dan kawasan Taman Nasional Gunung Halimun Salak serta kawasan konsesi tambang emas PT Aneka Tambang.

### **DINAMIKA PEREBUTAN ‘HUTAN ADAT’ PASCA-PUTUSAN MK 35:**

#### **KASUS KABUPATEN KUTAI BARAT**

##### **Pola dan Dinamika Penguasaan Lahan**

Sebagaimana halnya pada berbagai komunitas masyarakat (hukum) adat di mana pun, termasuk dalam masyarakat Dayak pada umumnya, berbagai komunitas masyarakat (hukum) adat yang ada di Kutai Barat juga mengenal pola-pola pengusahaan sumberdaya alam yang kemudian menjadi

bagian yang tidak dapat dilepaskan dari sistem adat istiadat komunitas-komunitas yang bersangkutan (lihat Dove 1988; Joshi *et al.* 2004; Lahajir 2001). Pada Suku Bentian, suku Dayak yang termasuk Suku Besar Dayak Lawangan, secara umum tata guna tanah dan kawasan dapat dibagi dalam sejumlah kategori, seperti ladang (*umek*), kebun rotan (*kebun we*), kebun buah (*simpukng buah*), tanah dan hutan keramat (*simpukng tonon wok*), pohon madu (*puti tonon wani*), permukiman (*timuk*), dan hutan rimba. Sementara itu, Suku Tunjung di Kecamatan Sekolaq Darat membagi tata guna tanah dan kawasan menjadi ladang, kebun karet, hutan rawa (stok kayu dan ikan), hutan cadangan (cadangan untuk pembukaan ladang baru), dan permukiman dan sarana kampung (Subchi, Faryadi, dan Hamid 2012).

Demikian pula dalam kerangka pemenuhan berbagai kebutuhan kehidupan sehari-hari, komunitas-komunitas masyarakat adat di Kutai Barat juga memiliki pola-pola penguasaan lahan (*tenurial system*) yang bersumber pada tradisi dan hukum adat masyarakat yang bersangkutan (Muhdar dan Nasir 2012; Sirait *et al.* 2011; Subchi, Faryadi, dan Hamid 2012). Sebagaimana dilaporkan Muhdar dan Nasir (2012), di Kutai Barat, terdapat sistem kepemilikan tanah secara individual-keluarga dan penguasaan secara komunal. Adanya ladang atau bekas ladang dan kebun, baik kebun rotan, kebun karet, maupun *simpukng* (di Kampung Pendarung, Kecamatan Bentian Besar) atau *leputn* (di Kampung Batu Majang, Kecamatan Long Bagun), merupakan beberapa contoh tanda kepemilikan individu-keluarga.

Menurut Muhdar dan Nasir (2012), beberapa sistem kepemilikan komunal yang sampai saat ini masih ada adalah *tana' ulen*. *Tana' ulen* merupakan sistem kepemilikan di mana lahan dan sumberdaya alam dimiliki, dikelola, dan dimanfaatkan bersama oleh warga dalam satu komunitas, sebagaimana ditemui di Kampung Batu Majang. Sistem ini merupakan sistem kepemilikan komunal yang dipakai oleh masyarakat Dayak Kenyah. Masyarakat Dayak Kenyah dan Bahau banyak hidup dan tinggal di bagian hulu Sungai Mahakam. Sementara itu, sistem kepemilikan dan pengelolaan lahan yang dimiliki secara komunal oleh masyarakat Dayak di dataran Benuaq-Bentian adalah berupa hutan lindung (*bengkar kramat*). Terdapat tanda-tanda khusus suatu wilayah tertentu dapat disebut sebagai hutan lindung. Misalnya, di Kampung Pendarung, terdapat hutan lindung Gunung Menalik. Menurut tokoh masyarakat setempat, di kawasan ini terdapat tanda-tanda keramat.

Ceritanya, pada 1980-an, muncul ular besar seperti naga dari dalam kawasan hutan. Itu sebabnya, kawasan hutan Gunung Menalik dianggap sebagai kawasan keramat oleh warga Penarung, yang dikuasai dan dikelola bersama oleh warga Penarung. Pemanfaatan kawasan ini harus dilakukan melalui musyawarah (*berinuq*) kampung yang dipimpin oleh kepala kampung (*petinggi*) dan kepala adat.

Meski begitu, lahan-lahan yang dikuasai berdasarkan hukum adat ini tidak terjamin keamanan penguasaannya (*unsecure tenurial system*). Meminjam kata-kata yang digunakan Muhdar dan Nasir (2012) untuk kasus Kutai Barat, Pemerintah Kabupaten Kutai Barat hanya mengakui sistem penguasaan tradisional itu “secara *de facto*” alias tidak mengikat. Pasalnya, lahan-lahan itu tidak memiliki alas hak yang kuat berdasarkan hukum formal yang tengah berlaku, sebagaimana telah dibahas di bagian-bagian awal tulisan ini, meski secara normatif, konstitusi (UUD 1945 sebelum dan setelah amandemen) dan beberapa undang-undang yang pasal-pasalinya mengindikasikan dan/atau menyatakan secara eksplisit mengakui hak-hak masyarakat adat atas tanah ini, keamanan sistem penguasaan menurut hukum adat itu tetap saja tidak terjamin.

Demikian pula pada UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, terdapat Pasal 5 yang berbunyi:

“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.”

Pada Pasal 3, telah dinyatakan pula:

“(...) pelaksanaan hak-ulyat 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.”<sup>17</sup>

Meski begitu, belum lagi pengakuan-pengakuan itu diatur lebih lanjut agar dapat dilaksanakan di tingkat lapangan, terkait dengan kemelut politik dan krisis ekonomi pada paruh pertama dekade 1960-an, pengakuan atas

17 Meski begitu, jika diperhatikan secara sungguh-sungguh, pengaturan hak adat dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 masih diwarnai sejumlah bias, antara lain terkandung “bias adat Melayu”, “bias peradaban modern”, dan “bias agraris”. Tentang hal ini, lihat Zakaria dan Soehendera (1994).

hak-hak masyarakat adat ini telah dikudeta (baca: pembatalan) melalui pemberlakuan beberapa undang-undang sektoral, seperti UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, dan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.<sup>18</sup> Peningkaran itu telah menghancurkan kehidupan banyak kelompok masyarakat adat di negeri ini (lihat Arizona akan terbit; Ruwastuti, Fauzi, dan Bachriadi 1997; Zakaria 2000).

Pada ranah kehutanan, berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1967, diterbitkan pula Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Penguasaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan. Dalam peraturan pemerintah ini, atas nama pembangunan sektor kehutanan, tegas-tegas dinyatakan bahwa hak-hak adat yang ada di dalam sebuah konsesi perusahaan hutan dibekukan. Demikian pula dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 251/Kpts-11/1993 tentang Ketentuan Pemungutan Hasil Hutan oleh Masyarakat Hukum Adat atau Anggotanya di Dalam Areal Hak Pengusahaan Hutan, yang mengatur, antara lain, masyarakat adat “yang masih ada” diizinkan memungut hasil hutan berdasarkan keputusan dari bupati dan harus ada izin dari pejabat kehutanan yang berwenang.<sup>19</sup> Pasca-Reformasi, UU Nomor 41 Tahun 1999 sebagai pengganti UU Nomor 5 Tahun 1967, yang disebut-sebut sebagai hasil amanat reformasi, meski menyatakan keberadaan hutan adat, tetapi hutan adat itu termasuk ke dalam apa yang disebut sebagai “kawasan hutan negara” (Pasal 1 ayat (6)). Oleh karena itu, pengaturannya berada dalam kewenangan pemerintah, dalam hal ini Kementerian Kehutanan (Pasal 4 ayat (2)).<sup>20</sup>

Situasi pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat itu sepertinya akan membaik setelah amandemen UUD 1945 yang mulai bergulir sejak 1999. Sebagaimana diketahui, melalui perdebatan yang cukup panjang, Pasal 18 telah diubah dan menjadi tiga pasal, yakni Pasal 18 (baru), Pasal 18A, dan Pasal 18B. Namun, perubahan penting pada tingkat Undang-Undang Dasar itu nyatanya belum berpengaruh secara berarti bagi pengakuan dan

18 Ketiga undang-undang ini sama sekali tidak memasukkan UU Nomor 5 Tahun 1960 sebagai konsiderans.

19 Ketentuan ini sangat memberatkan masyarakat adat karena belum ada pedoman/pengaturan lebih lanjut tentang bagaimana menilai suatu masyarakat adat “masih ada” atau “sudah tidak ada lagi”.

20 Pengaturan-pengaturan yang demikian inilah yang mendorong AMAN, Kenergian Kuntu, dan Kasepuhan Cisitu untuk mengajukan peninjauan kembali kepada MK supaya membatalkan pasal-pasal yang merugikan masyarakat adat.

perlindungan hak-hak masyarakat adat. Sebagaimana dilaporkan Arizona (2010), belum ada model pengaturan yang komprehensif, baik secara substansial maupun dalam kerangka implementasinya. Berbagai peraturan yang ada setelah amandemen berjalan sendiri-sendiri dan malah memperuncing masalah sektoralisme (Arizona 2010, lihat juga Sumardjono 2008a, 2008b).

### **Pola Sengketa Lahan**

Tidak heran jika saat ini salah satu bentuk konflik agraria (atau sengketa agraria)<sup>21</sup> yang marak di seantero negeri adalah konflik antara masyarakat adat dan pihak-pihak lain, utamanya pemerintah maupun swasta, yang memiliki hak atas tanah berdasarkan alas hak yang bersumber pada hukum nasional tertentu, tidak terkecuali di Kutai Barat (HuMa 2013; KPA 2011).

Sebagaimana halnya daerah lain yang memiliki kekayaan sumberdaya alam berupa hutan, pada kawasan hutan negara yang ada di wilayah administratif Kabupaten Kutai Barat, juga diterbitkan sejumlah hak perusahaan hutan. Saat ini, terdapat penggunaan-penggunaan sebagai berikut: (1) Kawasan Budidaya Non Kehutanan (KBNK)/Areal Penggunaan Lain (APL) seluas 891.101,279 hektare atau 28,17 persen dari luas Kutai Barat dimanfaatkan untuk izin perkebunan sawit, (2) izin lokasi seluas 137.457,96 hektare, (3) Izin Usaha Perkebunan (IUP) seluas 360.265,92 hektare, (4) Hak Guna Usaha (HGU) seluas 59.333,28 hektare yang tersebar di sembilan belas kecamatan, dan (5) izin-izin untuk kegiatan pertambangan batubara, termasuk dengan memberikan izin tanpa memperhatikan kejelasan status lahan masyarakat.

Perlu pula dicatat bahwa pada masa awal reformasi, dalam rangka memberikan akses bagi masyarakat untuk turut mengelola hutan pada tanah waris dan tanah kampungnya melalui Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Kehutanan Masyarakat, khususnya pada APL yang memang menjadi wilayah kewenangan bupati sebagai kepala daerah, telah diterbitkan izin bagi dua belas usaha Kehutanan Masyarakat (KhM) seluas kurang lebih 80.000 hektare. Dengan membuka akses ini, diharapkan

21 Sengketa agraria dipahami sebagai suatu hubungan para pihak yang ditandai oleh pertentangan antara dua pihak atau lebih yang terkait pengakuan (*claim*) atas satu bidang tanah, wilayah, atau sumberdaya alam lainnya berdasarkan penafsiran alas hak (sumber legitimasi) yang sama dan/atau berbeda satu sama lain (Zakaria dan Iswari 2013). Fauzi dan Bachriadi (1998) mengatakan bahwa "konflik-konflik (tenurial, *tambahan oleh penulis*) (...) bersumber dari bertubrukannya klaim hak atas sumberdaya agraria yang berasal dari sumber yang berbeda, yang diyakini oleh masing-masing pihak memiliki kekuatan hukum yang sah untuk mengelola atau mempertahankan fungsi suatu kawasan berikut sumber-sumber dayanya".

tekanan lahan pada kawasan hutan dapat dikurangi dan dapat memberikan kesejahteraan kepada masyarakat dengan pola-pola pengelolaan yang lestari. Namun, dalam perkembangan terakhir, kawasan yang telah dialokasikan oleh Pemerintah Daerah Kutai Barat melalui Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2003 telah dibatalkan melalui Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pencabutan atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Kehutanan Masyarakat, dan bahkan bersama tanah lainnya yang berada di luar kawasan hutan, dialihkan kepada pengusaha perkebunan kelapa sawit dan pertambangan batubara. Tindakan ini, menurut Sirait *et al.* (2011), menambah tekanan pada kawasan hutan dan mengubah pola pengelolaan asli yang cukup lestari menjadi pengelolaan sumberdaya alam yang cenderung akan menebang sisa hutan alam yang ada dengan menggantinya dengan tanaman perkebunan monokultur (Sirait *et al.* 2011).

Diterbitkannya Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH) (izin pemungutan kayu skala kecil atas nama masyarakat adat, koperasi, dan seterusnya) memperuncing permasalahan konflik ini menjadi empat jenis klaim, antara lain HPH/HTI yang diterbitkan Kementerian Kehutanan, HPHH yang diterbitkan pemerintah daerah, klaim masyarakat adat atas wilayah adatnya, dan klaim masyarakat pendatang atas wilayah yang diberikan kepadanya atas nama program transmigrasi (Sirait dan Situmorang 2004).

Senada dengan temuan Sirait *et al.* (2011), Muhdar dan Nasir (2012) mencatat bahwa bentuk-bentuk konflik atas penguasaan lahan dan pengelolaan sumberdaya alam di Kutai Barat dapat dikelompokkan dalam beberapa bentuk: (1) pengambilalihan lahan pertanian tanpa prosedur dalam kegiatan tambang/perkebunan, (2) pengeluaran izin oleh pemerintah daerah tanpa memerhatikan kejelasan status penguasaan lahan, (3) pembiaran dan tidak optimalnya sistem pengawasan pemanfaatan sumberdaya alam dari pemerintah daerah, (4) tidak terpenuhinya hak dan kewajiban antarpengguna, (5) meningkatnya nilai ekonomi sumberdaya alam tetapi tidak adil dalam pendistribusian sehingga menimbulkan kelangkaan, (6) kerusakan dan pencemaran lingkungan yang mengancam kelangsungan pemanfaatan sumberdaya alam bagi sebagian masyarakat. Dikatakan pula bahwa efektivitas model-model penyelesaian konflik dalam penguasaan lahan dan pengelolaan sumberdaya alam dipengaruhi oleh dominasi penggunaan hukum bentukan negara. Hal ini memengaruhi pilihan dalam penyelesaian konflik. Praktik

penyelesaian dengan menggunakan hukum adat maupun di luar pengadilan, dalam beberapa kasus, cukup berhasil di Kutai Barat. Meskipun demikian, dalam pelaksanaannya, unsur-unsur hukum negara dan aparaturnya mereduksi eksistensi hukum adat dan kearifan lokal. Di sisi lain, mekanisme penyelesaian sengketa menurut hukum adat dan kearifan lokal menunjukkan ketidakonsistenan karena kekuatan yang mengikatnya masih harus diuji oleh pengadilan negara jika salah satu pihak tidak menerima putusan adat (Muhdar dan Nasir 2012).

Sementara itu, berdasarkan penelitian lapangan di dua kecamatan di Kutai Barat, Subchi, Faryadi, dan Hamid (2012) melaporkan, setidaknya konflik-konflik tanah di Kutai Barat saat ini dapat dipilah dalam dua kategori utama. Ada sengketa-sengketa tenurial yang bersifat internal dan ada yang bersifat struktural.<sup>22</sup> Minimal ada empat bentuk sengketa tenurial yang sifatnya internal. Masing-masing berbeda mekanisme penyelesaian dan pihak-pihak yang mengambil keputusan di dalam penyelesaiannya, yaitu:

1. konflik tanah antarindividu dalam satu keluarga: diselesaikan melalui musyawarah keluarga;
2. konflik tanah antarkeluarga dalam satu kampung: diselesaikan melalui kepala adat. Bila tidak memuaskan hasilnya, dilimpahkan kepada *petinggi*, untuk diselesaikan bersama oleh kepala adat, *petinggi*, dan BPK;
3. konflik tanah antara keluarga dan kampung lain: diselesaikan melalui jalur adat; dan
4. konflik tanah antarkampung: diselesaikan melalui musyawarah yang dibantu oleh pihak kecamatan dan kabupaten.

Sengketa tenurial internal ini kadang juga melibatkan pihak lain dari komunitas yang berbeda, seperti sengketa tenurial antara suku bangsa Dayak Bentian dan Dayak Tunjung Sekolaq dengan suku-suku bangsa lain, seperti Jawa, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi, dan lain-lain. Umumnya sengketa semacam ini diselesaikan oleh kepala adat, *petinggi*, dan BPK, dibantu oleh unsur kecamatan dan kabupaten. Sengketa semacam ini kerap terjadi bila mereka yang digolongkan sebagai “pendatang dari luar” melanggar sejumlah aturan yang terkait dengan pinjam pakai atau permintaan tanah atau ladang.

22 Sengketa struktural adalah sengketa-sengketa tenurial yang dipicu oleh adanya pemberian hak-hak tenurial yang baru untuk pemanfaatan dan pengelolaan di atas tanah dan kawasan hutan yang telah dikuasai dan dimanfaatkan oleh suku-suku bangsa secara turun-temurun. Hak-hak tenurial yang baru itu diberikan oleh pemerintah kepada badan-badan usaha yang bergerak di bidang pemanfaatan dan pengelolaan tanah dan sumberdaya alam berdasarkan sistem tenurial dan sistem produksi yang dianut oleh negara.

Subchi, Faryadi, dan Hamid (2012) juga melaporkan bahwa bentuk sengketa tenurial ini kerap diawali oleh muncul dan beroperasinya perusahaan-perusahaan di tanah dan kampung suku-suku Dayak, yang mengambil tenaga kerja dan penduduk dari luar suku bangsa Dayak. Tenaga kerja dan penduduk dari luar ini kemudian dibuatkan permukiman tersendiri oleh perusahaan-perusahaan, sehingga menimbulkan jurang perbedaan sosial dan kebiasaan. Berdasarkan hal ini, maka bentuk sengketa tenurial itu disebut eksternal untuk membedakannya dari tipe konflik tanah antarkampung, meskipun metode penyelesaiannya juga melibatkan pihak kecamatan dan kabupaten.

Secara umum, menurut laporan penelitian yang didanai WWF Indonesia, konflik-konflik tenurial atau konflik mengenai penguasaan dan pemilikan atas tanah dan sumberdaya alam seperti hutan, rawa-rawa, kebun, dan ladang yang terjadi di antara warga di dalam kampung yang bersangkutan diselesaikan secara kekeluargaan. Bila sudah tidak mampu diselesaikan dengan cara kekeluargaan, maka diselesaikan melalui tata cara adat. Hal ini berlaku di Suku Bentian maupun Suku Tunjung Sekolaq. Dalam penyelesaian masalah tenurial berdasarkan tata cara adat, biasanya pihak yang kalah dalam perkara tidak sepenuhnya dikalahkan. Ini merupakan cara yang bertujuan untuk menunjukkan bahwa mereka yang sedang bersengketa sesungguhnya masih ada dalam hubungan satu keluarga besar yang berasal dari satu nenek moyang yang sama.

Tidak jelas benar berapa banyak kasus sengketa agraria yang bersifat struktural di Kutai Barat. Subchi, Faryadi, dan Hamid (2012) setidaknya mencatat ada enam kasus yang terjadi di kampung-kampung di Kecamatan Bentian Besar dan Kecamatan Melak.

### **Masa Depan Perebutan Sumberdaya**

Seperti telah disinggung pada bagian awal tulisan ini, saat ini pengaturan soal hutan adat memasuki babak baru. Pada 16 Mei 2013, MK mengabulkan sebagian dari tuntutan AMAN bersama dua masyarakat hukum adat lainnya, masing-masing adalah Kenegerian Kuntu dan Kasepuhan Cisitu. Salah satu permohonan yang dikabulkan MK adalah bahwa hutan adat yang semula menurut UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 1 ayat (6) termasuk dalam kawasan hutan negara, setelah putusan ini tidak lagi demikian. Hutan adat

tidak termasuk dalam kategori hutan negara, melainkan menjadi bagian dari hutan hak. Dengan demikian, hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.<sup>23</sup>

Dengan keluarnya putusan tersebut, terbuka pula ruang bagi masyarakat-masyarakat hukum adat di Kutai Barat untuk kembali menguasai tanah-tanah adat dan/atau wilayah-wilayah adat, termasuk hutan adat. Masalahnya, secara teoretis, setidaknya ada tiga kemungkinan bentuk masyarakat (hukum) adat yang boleh jadi mampu memenuhi kriteria-kriteria yang tercantum dalam Putusan MK 35. *Pertama*, masyarakat hukum adat yang keberadaannya berdasar pada Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2006 tentang Pengukuhan dan Pembinaan Masyarakat Hukum Adat dalam Wilayah Kabupaten Kutai Barat. Pada dasarnya, kebijakan tersebut memperkuat pengakuan terhadap lembaga adat sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2001 tentang Pemberdayaan, Pelestarian, Perlindungan, dan Pengembangan Adat Istiadat dan Lembaga Adat dalam Wilayah Kabupaten Kutai Barat.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2006, tercantum pengaturan tentang kriteria masyarakat hukum adat, yang terdiri dari adanya kelompok masyarakat yang terikat satu sama lain dan tunduk pada hukum adatnya, adanya struktur lembaga yang memiliki kewenangan dan aturan yang dibuatnya ditaati oleh warganya, memiliki kekayaan bersama yang terpisah dari masing-masing warganya, serta memiliki wilayah tertentu yang merupakan wilayah kekuasaan masyarakat hukum adat tertentu. Pada Pasal 1 angka 13, diatur bahwa “lembaga adat adalah sebuah organisasi kemasyarakatan baik yang sengaja dibentuk maupun yang secara wajar telah tumbuh dan

23 Dari segi yuridis formal, sesuai dengan konstelasi peraturan perundangan yang ada, hal ini menimbulkan masalah (baru) tersendiri. Misalnya, menurut para peneliti dari QBar, sebuah organisasi masyarakat sipil di Padang, Sumatra Barat, memasukkan hutan adat ke dalam rezim hutan hak dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 “membiaskan” makna posisi hutan ulayat/hutan yang berada di atas tanah ulayat sebagai hutan hak. Sebab, hutan ulayat yang dipahami oleh masyarakat hukum adat, setidaknya dalam konteks masyarakat di Minangkabau, bukanlah hutan hak yang disebutkan dalam UU Nomor 41 Tahun 1999, karena penguasaan hutan ulayat mempunyai karakter kewenangan yang bersifat publik dan berbeda dengan hak atas tanah dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 (yang merupakan rujukan hutan hak dalam UU Nomor 41 Tahun 1999) yang berdimensi privat. Lebih lanjut, lihat Kurniawan, Rivai, dan Hidayati (2013). Selain itu, perlu pula diingat bahwa keberadaan Pasal 4 ayat (2) yang mengatakan bahwa penguasaan hutan oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada pemerintah untuk (1) mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan; (2) menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan (3) mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan adalah tetap adanya, karena memang tidak termasuk dalam daftar pasal yang digugat AMAN dan kawan-kawan. Dengan demikian, andai saja hutan adat dimaksud berada di kawasan dengan fungsi hutan dan/atau kawasan hutan, kewenangan pengaturannya tetap berada di tangan pemerintah, dalam hal ini Kementerian Kehutanan, meski harus tetap “memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

berkembang di dalam sejarah masyarakat tersebut atau dalam masyarakat hukum adat tertentu dengan wilayah hukum dan hak atas harta kekayaan di dalam wilayah hukum adat tersebut yang berhak dan berwenang mengatur, mengurus dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan yang berkaitan dengan adat istiadat dan hukum adat setempat”. Pada Pasal 7 ayat (1), disebutkan bahwa “lembaga adat berkedudukan sebagai wadah organisasi permusyawaratan dan permufakatan kepala adat atau pemangku adat yang berada di luar susunan organisasi pemerintahan”.

Pada Pasal 7 ayat (2), dinyatakan bahwa lembaga adat mempunyai tugas:

1. Menampung dan menyalurkan pendapat Masyarakat kepada Pemerintah serta menyelesaikan perselisihan yang menyangkut Hukum Adat dan kebiasaan Masyarakat setempat;
2. Memberdayakan, melestarikan dan mengembangkan adat istiadat atau kebiasaan Masyarakat yang positif dalam upaya memperkaya Budaya Daerah serta memberdayakan Masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan;
3. Menciptakan hubungan yang demokratis dan harmonis dan serta obyektif antara Kepala Adat atau Pemangku Adat dengan Aparat Pemerintah;
4. Menggali dan mengembangkan nilai-nilai adat-istiadat, kebiasaan-kebiasaan masyarakat dalam upaya melestarikan kebudayaan daerah guna memperkaya khasanah kebudayaan Nasional;
5. Mengurus dan mengelola hal-hal yang berhubungan dengan nilai-nilai adat-istiadat, dan kebiasaan-kebiasaan masyarakat di Kabupaten;
6. Menyelesaikan perkara-perkara perdata adat-istiadat di Daerah sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
7. Menginventarisir, mengamankan, memelihara dan mengurus serta memanfaatkan sumber-sumber kekayaan yang dimiliki oleh Lembaga Adat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
8. Menjaga, memelihara dan memanfaatkan ketentuan-ketentuan adat-istiadat dan kebiasaan-kebiasaan masyarakat yang hidup dan berkembang dalam masyarakat untuk kesejahteraan masyarakat.

Sebelumnya, melalui pemberlakuan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2001, pada setiap jenjang pemerintahan dibentuk lembaga adat, yang namanya bisa disesuaikan menurut adat istiadat setempat (Pasal 3 ayat (1)). Disebutkan pula bahwa “lembaga adat adalah sebuah organisasi kemasyarakatan baik yang sengaja dibentuk maupun yang secara wajar telah tumbuh dan berkembang di dalam sejarah masyarakat tersebut atau dalam masyarakat hukum adat tertentu dengan wilayah hukum dan hak atas harta kekayaan di dalam wilayah hukum adat tersebut yang berhak dan berwenang mengatur, mengurus dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan yang berkaitan dengan adat istiadat dan hukum adat setempat” (Pasal 1

huruf j). Adapun keperluan kebijakan ini adalah untuk memberdayakan, melestarikan, dan mengembangkan dan melindungi adat istiadat dan lembaga adat guna mengatasi dan mengantisipasi kemungkinan tergesurnya nilai-nilai adat istiadat yang luhur akibat pengaruh arus modernisasi dan globalisasi yang akan dapat menghilangkan jati diri dan akar budaya bangsa (Pasal 2 ayat (1)).<sup>24</sup>

Perlu ditambahkan bahwa pada dasarnya peraturan-peraturan daerah tentang “pemberdayaan dan pelestarian kelembagaan adat” ini merupakan bagian dari kebijakan di tingkat nasional. Sebagaimana diketahui, seiring dengan pemberlakuan UU Nomor 5 Tahun 1979, praktis kelembagaan-kelembagaan adat yang asali kehilangan perannya dan terus meluntur dari waktu ke waktu. Sebagai obat bagi keadaan ini, agar rasa tidak puas dari kalangan masyarakat adat tidak terus meluas, pemerintah, melalui kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri (dulu Departemen Dalam Negeri), mengeluarkan sejumlah kebijakan yang ditujukan untuk “memberdayakan dan melestarikan kelembagaan adat”. Peraturan perundangan-undangan yang terakhir dalam konteks ini adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pemberdayaan dan Pelestarian serta Pengembangan Adat Istiadat, Kebiasaan-Kebiasaan Masyarakat dan Lembaga Adat Daerah. Ini sebenarnya sisa prareformasi. Namun, nyatanya di tingkat daerah tetap dirujuk dalam upaya-upaya “pemberdayaan dan pelestarian kelembagaan adat”. Misalnya, sebagaimana terjadi dalam kasus Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 18 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak Kalimantan Tengah. Peraturan daerah tersebut, uniknya, juga mengatur kelembagaan adat Dayak pada tingkat nasional dan juga di tiga provinsi lain yang ada di Kalimantan.

*Kedua*, secara “samar-samar” keberadaan suatu masyarakat (hukum) adat di Kutai Barat bisa pula mendasarkan kehadirannya berdasarkan

24 Beberapa tahun setelah Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2001 tentang Pemberdayaan, Pelestarian, Perlindungan Adat Istiadat dan Lembaga adat dalam Wilayah Kabupaten Kutai Barat diberlakukan, muncul pula kebijakan yang mengatur pengakuan atas “sistem penguasaan masyarakat adat”, sebagaimana dituangkan ke dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Kehutanan Masyarakat, yang di dalamnya mengakui pengelolaan hutan adat. Sayangnya, peraturan daerah ini dicabut seiring diterbitkannya Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.20/MENHUT-II/2007 tentang Tata Cara Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Alam pada Hutan Produksi melalui Permohonan *jo*. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.12/MENHUT-II/2008 tentang Tata Cara Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Alam pada Hutan Produksi melalui Permohonan. Pencabutan itu dilakukan melalui Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pencabutan atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Kehutanan Masyarakat.

peraturan daerah yang berkaitan dengan (pemerintahan) *kampung*. Dalam berbagai kebijakan yang berkaitan dengan *kampung*, disebutkan bahwa *kampung* adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut kebiasaan masyarakat setempat, *kampung* memang merupakan sebutan tradisional mereka untuk kesatuan-kesatuan hidup setempat dari berbagai komunitas masyarakat (hukum) adat di daerah itu.<sup>25</sup>

*Ketiga*, komunitas-komunitas masyarakat (hukum) adat yang keberadaannya berdasarkan pertumbuhan masyarakat adat itu sendiri, tanpa harus terkait dengan keberadaan kebijakan-kebijakan daerah yang telah disebut terdahulu.

Dengan demikian, secara teoretis, peluang untuk kembali dapat menguasai hutan-hutan adat oleh komunitas-komunitas masyarakat hukum adat di Kutai Barat pasca-Putusan MK 35 ini potensial dibayang-bayangi kontestasi alas klaim keberadaan suatu masyarakat hukum adat yang berbeda tersebut.<sup>26</sup> Sebab, sebelum situasinya memburuk sedemikian rupa, akan sangat positif jika pemerintah kabupaten segera menyusun kebijakan tentang pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat yang dapat menengahi keragaman alas klaim keberadaan masyarakat hukum adat di Kutai Barat, sebagaimana telah banyak ditempuh oleh daerah-daerah lain.

## PENUTUP: SOLUSI KE DEPAN

Ke depan, untuk mengatasi masalah-masalah sosial dan ekonomi yang dihadapi oleh masyarakat, tidak bisa tidak, salah satu pilihan strategis ke depan adalah memperkuat kepastian tenurial masyarakat. Sejak amandemen

25 Dalam pertemuan diskusi kelompok terarah (*focus group discussion*) yang diikuti penulis di Balikpapan, 15 Januari 2014, Achmad Wijaya dari Yayasan Bioma Samarinda menyebutkan dalam presentasinya bahwa tatanan “*kampung asli*” di Kutai Barat masih eksis dan masih aktif mengurus hal-hal yang berkaitan dengan pengurusan lahan, termasuk sumberdaya hutan, terutama di daerah-daerah yang berada di daerah hulu. Sebagian besar wilayah ini sekarang menjadi wilayah administratif (baru) Kabupaten Mahakam Ulu.

26 Sampai pada penyelenggaraan diskusi kelompok terarah yang diikuti penulis pada 15 Januari 2014, praktis belum ada tindakan apa pun yang dilakukan oleh berbagai pihak di Kutai Barat, kecuali pemetaan partisipatif yang dilakukan oleh beberapa komunitas masyarakat adat yang menjadi anggota AMAN Kutai Barat atas dukungan biaya yang bersumber dari program AMAN di tingkat nasional. Pertemuan diskusi yang didukung oleh WWF Unit Kerja Kutai Barat ini dimaksudkan sebagai awal bagi adanya tindakan bersama yang ditujukan untuk mengoptimalkan Putusan MK 35—dan UU Nomor 4 Tahun 2014 tentang Desa—dalam menyelesaikan konflik dan penataan ulang pola-pola penguasaan dan pengusahaan sumberdaya hutan di Kabupaten Kutai Barat dan Kabupaten Mahakam Ulu.

UUD 1945 pada 2000 yang melahirkan Pasal 18B ayat (2) yang pada intinya mengakui hak-hak masyarakat hukum adat, upaya ini makin banyak dilakukan pemerintah daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten, yang memperkuat hak masyarakat adat, sebagaimana telah disinggung di atas. Bahkan, di Kutai Barat, hal itu pernah terjadi melalui penerbitan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Kehutanan Masyarakat. Pengalaman kehutanan masyarakat ini bisa dengan segera diubah menjadi “program pengusahaan hutan adat yang berkeadilan dan berkelanjutan”.

Terlebih lagi, sebagaimana dilaporkan Sirait *et al.* (2011), kelembagaan adat tingkat kampung yang nyata ada di lapangan, demikian juga kerjasama di antara kelembagaan masyarakat adat yang tergabung dalam satu kelembagaan adat besar (adat kampung), masih berjalan dengan baik. Model-model konsultasi antar-tokoh adat kampung di dalam maupun antarkampung berjalan dengan baik, melalui pendekatan kekeluargaan, garis keturunan, maupun konsultasi antar-tokoh adat dan kesatuan suku atau subsuku tertentu. Hal ini terbukti cukup efektif dalam menjembatani informasi yang asimetris dan perubahan yang sangat cepat terjadi di tengah-tengah masyarakat. []

### DAFTAR PUSTAKA

- Arizona, Y. Akan terbit. *Konstitusi Agraria: Perkembangan Konsepsi dan Kebijakan Penguasaan Negara atas Agraria di Indonesia*.
- \_\_\_\_\_. 2010. “Satu Dekade Legislasi Masyarakat Adat: Trend Legislasi Nasional tentang Keberadaan dan Hak-Hak Masyarakat Adat atas Sumber Daya Alam di Indonesia (1999–2009).” Dalam *Antara Teks dan Konteks: Dinamika Pengakuan Hukum terhadap Hak Masyarakat Adat atas Sumber Daya Alam di Indonesia*, disunting oleh Y. Arizona, 15–67. Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa).
- \_\_\_\_\_. 2013. “Hutan Adat Bukan Lagi Hutan Negara: Membumikan Putusan MK 35 dalam Konteks Pembaruan Hukum Daerah.” Makalah yang disampaikan dalam “Workshop Pengakuan dan Penguatan Pengelolaan Hutan Adat dan Kawasan Konservasi oleh Masyarakat Adat (ICCAs): Pengalaman dan Ruang Kebijakan”, Malinau, 24–26 September.

- \_\_\_\_\_, S.R.M. Herwati, dan E. Cahyadi. 2013. “Kembalikan Hutan Adat: Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 35/PUU-X/2012 mengenai Pengujian Undang-Undang Kehutanan.” Jakarta: Epistema Institute, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), dan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN).
- Asshiddiqie, J. 2006. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Dove, M.R. 1988. *Sistem Perladangan di Indonesia: Suatu Studi Kasus dari Kalimantan Barat*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Fauzi, N. dan D. Bachriadi, 1998. “Sistem Tenurial Lahan dan Tumbuh-tumbuhan, Keamanan Penguasaan atas Lahan dan Kawasan Hutan Tertentu, serta Konflik Tenurial.” Dalam *Modul Pelatihan Calon Penilai Lapangan Pengelolaan Hutan Produksi Alam Lestari: Kelas Sosial*. Jakarta: Lembaga Ekolabel Indonesia.
- Hauser-Schäublin, B., penyunting. 2013. *Adat and Indigeneity in Indonesia: Culture and Entitlements between Heteronomy and Self-Ascription*. Gottingen: Universitätsverlag Göttinge
- Isra, S. 2012. “Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945: Otonomi Daerah, Otonomi Desa dan Keberadaan Masyarakat Adat.” Makalah yang disampaikan pada “Simposium Keberadaan Masyarakat Adat sebagai Subyek Hukum”, Jakarta, 27–28 Juni.
- Joshi, L., K. Wijaya, M. Sirait, dan E. Mulyoutami. 2004. “Indigenous System and Ecological Knowledge among Dayak People in Kutai Barat, East Kalimantan – A Preliminary Report.” *ICRAF Southeast Asia Working Paper* No. 2004\_3.
- Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). 2011. “Tahun Perampasan Tanah dan Kekerasan Terhadap Rakyat.” Laporan Akhir Tahun Konsorsium Pembaruan Agraria Tahun 2011.
- Kurniawan, H., F.S.H. Rivai, dan N. Hidayati. 2013. “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 35/PUU-X/1012 terhadap Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat.” *Kertas Kerja*. Padang: QBAR.
- Lahajir. 2001. *Etnoekologi Perladangan Orang Dayak Tunjung Linggang: Etnografi Lingkungan Hidup di Dataran Tinggi Tunjung*. Jakarta: Yayasan Adikarya Ikapi dan The Ford Foundation.
- Mahkamah Konstitusi (MK). 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999–2002 - Buku IV: Kekuasaan Pemerintahan*

- Negara, Jilid 2*. Edisi Revisi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- \_\_\_\_\_. 2013. "Putusan Nomor 35/PUU-X/2012." [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan\\_sidang\\_35%20PUU%202012-Kehutanan-telah%20ucap%2016%20Mei%202013.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_35%20PUU%202012-Kehutanan-telah%20ucap%2016%20Mei%202013.pdf).
- Muhdar, M. dan Nasir. 2012. "Resolusi Konflik terhadap Sengketa Penguasaan Lahan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam." *Kertas Kerja Epistema* No. 3/2012. Jakarta: Epsitema Institute.
- Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa). 2013. "Konflik Sumberdaya Alam dan Agraria: Membara, Menyebar, dan Meluas." Diunggah dalam *mailing list* [adatlist@yahoogroups.com](mailto:adatlist@yahoogroups.com) pada 15 Februari 2013.
- Pietersz, J.J. 2010. "Fungsi dan Peran Lembaga Kewang dalam Perlindungan Lingkungan di Maluku." *Jurnal Konstitusi* II (1).
- Ruwiastuti, M.R., N. Fauzi, dan D. Bachriadi, penyunting. 1997. *Penghancuran Hak Masyarakat Adat atas Tanah: Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat dan Hukum Agraria*. Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) bekerjasama dengan Indonesian NGOs Partners Initiatives-Private Agencies Collaborating Together (INPI-PACT).
- Sirait, M.T. dan L. Situmorang. 2004. "Penguatan Hutan dan Reforma Penguasaan Tanah." *Intip Hutan* Juni: 12–18.
- Sirait, M.T. *et al.* 2011. *Looking at the Remaining Forest Outside Forest Area: Rapid Social and Legal Assessment over the Natural Resources Management along the Former Community Forestry Sites in Kutai Barat of East Kalimantan, Indonesia*. Jakarta: World Wide Fund for Nature (WWF) Indonesia.
- Sodiki, A. 2012. "Konstitusionalitas Masyarakat Adat dalam Konstitusi." Makalah yang disampaikan dalam "Simposium Keberadaan Masyarakat Adat sebagai Subyek Hukum", Jakarta, 27–28 Juni.
- Subchi, F.N., E. Faryadi, dan S. Hamid. 2012. "Masalah Tenurial dan Pengelolaan Hutan Lestari di Kecamatan Bentian Besar dan Kecamatan Melak, Kabupaten Kutai Barat, Propinsi Kalimantan Timur." Laporan Penelitian. Samarinda: World Wide Fund for Nature (WWF) Indonesia.
- Sumardjono, M.S.W. 2008a. "Kedudukan Hak Ulayat dan Pengaturannya dalam Berbagai Peraturan Perundang-undangan." Dalam *Tanah dalam Perspektif*

- Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, disunting oleh M.S.W. Sumardjono, 155–168. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- \_\_\_\_\_. 2008b. “Kasus-kasus Pertanahan Menyangkut Tanah Ulayat dalam Proses Pembangunan di Papua.” Dalam *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, disunting oleh M.S.W. Sumardjono, 183–192. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Syamsudin, M. 2008. “Beban Masyarakat Adat Menghadapi Hukum Negara.” *Jurnal Hukum* 15 (3): 338–351.
- Zakaria, R.Y. 2000. *Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam).
- \_\_\_\_\_. 2012. “Makna Amandemen Pasal 18 UUD 1945 bagi Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat di Indonesia.” Makalah yang disampaikan dalam konferensi dan dialog nasional bertajuk “Negara Hukum Indonesia ke Mana akan Melangkah?”, Jakarta, 9–10 Oktober.
- \_\_\_\_\_ dan D. Soehendera. 1994. “Pengaturan Hukum Adat Tanah dalam Perundang-undangan Nasional dan Rasa Keadilan.” Makalah yang disampaikan pada “Seminar Nasional Pluralisme Hukum Pertanahan di Indonesia”, Jakarta, 7 September.
- \_\_\_\_\_ dan P. Iswari. 2013. “Pelebagaan Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Kalimantan Tengah.” Laporan hasil *assessment*. Lingkar Pembaruan Desa dan Agraria (Karsa), Kemitraan, dan The Samdhana Institute.



# **DIBUTUHKAN PENGAKUAN HUKUM TERINTEGRASI: KAJIAN HUKUM PENERAPAN PUTUSAN MK NOMOR 35/PUU-X/2012 TERHADAP PERATURAN DAERAH KABUPATEN MALINAU NOMOR 10 TAHUN 2012 TENTANG PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN HAK-HAK MASYARAKAT ADAT DI KABUPATEN MALINAU\***

**Yance Arizona**

Manajer Program Hukum dan Masyarakat, Epistema Institute, Jakarta  
[yancearizona@gmail.com](mailto:yancearizona@gmail.com)

**ABSTRACT** | *The Ruling of Constitutional Court No. 35/PUU-X/2012 is an amendment to correct the arbitrariness suspected to be inherent in Law No. 41 of 1999 on Forestry. This ruling was countered by a hype of Indigenous Peoples (IPs). On the other hand, the government reacted indifferent. The central government, in this case the Ministry of Forestry, retained their conceptual framework on forest tenure; and rather the local governments were encouraged to shoulder a lot of responsibility on the establishment of local regulations to classify the customary forest. However, the authority of local governments to create regulations and policies of an integrative legal recognition of the existence and the rights of IPs was limited. This paper discusses the legal issues in implementing the Ruling of Constitutional Court No. 35/PUU-X/2012 in Malinau District, despite there had been legalised the Malinau Regency Regulation No. 10 of 2012 concerning the Recognition and Protection of the Rights of Indigenous Peoples in Malinau.*

\* Tulisan ini merupakan pengembangan dari makalah yang disampaikan dalam lokakarya “Pengakuan dan Penguatan Pengelolaan Hutan Adat dan Kawasan Konservasi oleh Masyarakat Adat (*Indigenous and Community Conserved Areas, ICCAs*): Pengalaman dan Ruang Kebijakan” yang diselenggarakan oleh Working Group ICCAs Indonesia (WGII) dan Forum Musyawarah Masyarakat Adat (FoMMA), Malinau, 24–26 September 2013.

## KASUS

### PENGANTAR

**P**embaruan hukum di level daerah harus didayagunakan menjadi arena untuk menerapkan prinsip-prinsip penting dari Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) atas perkara Nomor 35/PUU-X/2012 (selanjutnya disebut Putusan MK 35). Putusan MK 35 merupakan keputusan penting (*landmark decision*) sebab menjungkirbalikkan pemahaman klasik di Indonesia tentang masyarakat adat, hutan, kawasan hutan, dan posisi hutan adat. Namun, sejak Putusan MK 35 dikeluarkan pada 16 Mei 2013, belum banyak yang betul-betul berubah. Hutan-hutan adat masih dikuasai oleh perusahaan maupun pemerintah, baik digunakan untuk usaha-usaha di bidang kehutanan maupun nonkehutanan—dan untuk kepentingan konservasi, yang dalam praktiknya sama-sama mengucilkan masyarakat adat dari hutan mereka.

Berbeda dengan pemerintah, terutama Kementerian Kehutanan, yang terkesan santai-santai saja, kelompok masyarakat adat menyambut putusan itu dengan gegap gempita. Puluhan komunitas masyarakat adat mengambil inisiatif untuk membuat plang dan menancapkannya di hutan-hutan adat. Di dalam plang itu dituliskan kalimat: “masyarakat adat segera realisasikan

keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 35/PUU-X/2012 bahwa hutan adat bukan lagi hutan negara”. Apa yang dilakukan oleh komunitas masyarakat adat merupakan bentuk implementasi sendiri (*self implementing*) untuk menurunkan Putusan MK 35 supaya bisa sampai di lapangan. Hal ini wajar, mengingat Putusan MK 35 tidak otomatis mengubah keputusan-keputusan administratif mengenai status kawasan hutan. Klaim masyarakat dengan menancapkan plang patut diapresiasi sebagai wujud nyata bahwa masyarakat adat memang memiliki hubungan penting yang tak terpisahkan dengan hutan yang telah menjadi bagian dari identitasnya.

Inisiatif menancapkan plang tidak cukup menyelesaikan persoalan hukum mengenai kepastian dan keamanan masyarakat dalam mengakses hutan; dibutuhkan langkah-langkah yang lebih operasional sekaligus terintegrasi untuk membumikan putusan MK di lapangan. Pada titik ini, persoalan hutan adat semakin masuk ke dalam labirin hukum yang rumit dan tidak mudah dipahami masyarakat adat. Apalagi, logika-logika hukum sering kali membuat persoalan yang sederhana menjadi lebih rumit dan, akhirnya, niatan yang tadinya untuk mengembalikan hak-hak masyarakat adat malah dihadapkan pada proses administrasi yang rumit dan politis yang tak bisa sepenuhnya dikendalikan masyarakat adat. Di situlah letak tantangan utama dari implementasi Putusan MK 35, yang dalam tulisan ini hendak ditempatkan pada Kabupaten Malinau, Kalimantan Utara.

### INTI PUTUSAN MK 35

Pada intinya, Putusan MK 35 menyangkut dua isu konstitusional. *Pertama*, mengenai konstitusionalitas hutan adat. *Kedua*, mengenai pengakuan bersyarat terhadap keberadaan masyarakat adat. Putusan itu mengabulkan permohonan berkaitan dengan hutan adat, tetapi menolak permohonan untuk menghapuskan syarat-syarat pengakuan keberadaan masyarakat adat yang terdapat dalam Undang-Undang (UU) Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Dalam kaitan dengan hutan adat dan keberadaan masyarakat adat, Putusan MK 35 pada intinya berisi beberapa hal pokok. *Pertama*, pernyataan MK bahwa selama ini UU Nomor 41 Tahun 1999 yang memasukkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara merupakan bentuk dari pengabaian terhadap hak-hak masyarakat adat dan merupakan pelanggaran konstitusi.

MK dalam putusannya menyebutkan: “Oleh karena itu, menempatkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara merupakan pengabaian terhadap hak-hak masyarakat hukum adat”.<sup>1</sup> Pernyataan “bersalah” itu seharusnya menjadi pintu masuk bagi pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan korektif untuk memulihkan hak-hak masyarakat adat yang selama ini “dirampas” atau diabaikan. Pernyataan itu semestinya menjadi pintu masuk untuk menerapkan konsep keadilan transisional (*transitional justice*) dalam rangka pemulihan hak masyarakat adat atas hutan adat (Arizona, Herwati, dan Cahyadi 2013).

*Kedua*, hutan adat dikeluarkan posisinya dari sebelumnya yang merupakan bagian dari hutan negara, kemudian dimasukkan sebagai bagian dari kategori hutan hak. Hal ini sebagai konsekuensi dari perubahan UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 1 angka 6.

**Tabel 1** Perubahan UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 1 Angka 6

<b>Sebelum Putusan MK 35</b>	<b>Setelah Putusan MK 35</b>
Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.	Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.

“Pemindahan” hutan adat yang sebelumnya merupakan bagian dari hutan negara menjadi bagian dari hutan hak dinyatakan bahkan dengan huruf cetak tebal dalam Putusan MK 35. Di dalam Putusan MK 35 secara tegas disebutkan bahwa hutan adat bukan lagi menjadi bagian dari hutan negara, **“kategori hutan hak di dalamnya haruslah dimasukkan hutan adat”**.<sup>2</sup> Konsekuensi dari itu adalah pemerintah harus mengeluarkan hutan adat yang selama ini telah telanjur ditetapkan sebagai hutan negara. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) memperkirakan bahwa luas hutan adat yang telah dijadikan sebagai bagian dari hutan negara seluas 40 juta hektare (*Suaraagraria.com* 17 Mei 2013). Luas itu tentu sangat fantastis dan luar biasa karena mencakup lebih dari 20 persen kawasan tanah Republik Indonesia.

Selain itu, perubahan posisi hutan adat sebenarnya sekali lagi menunjukkan kepada pemerintah bahwa kawasan hutan tidak sama dengan hutan negara. Selama ini, pemerintah, terutama Kementerian Kehutanan, memosisikan

1 Putusan MK 35, hal. 173–174

2 Putusan MK 35, hal. 179.

kawasan hutan sama dengan hutan negara. Hal itu merupakan warisan pemahaman berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan. Namun, UU Nomor 41 Tahun 1999 menghadirkan perubahan dalam memandang bahwa kawasan hutan itu bukan saja hutan negara, melainkan juga hutan dengan status lain seperti hutan hak. Berdasarkan Pasal 5 UU Nomor 41 Tahun 1999, ditentukan bahwa di dalam kawasan hutan itu ada status-status hutan yang terdiri dari hutan negara dan hutan hak. Sesudah Putusan MK 35 ditetapkan, hutan hak itu terdiri pula dari hutan adat dan hutan perseorangan/badan hukum. Dengan demikian, seharusnya kawasan hutan tidak saja dilihat sebagai kawasan yang telah ditetapkan sebagai kawasan hutan, tetapi juga sebagai lanskap yang berfungsi sebagai hutan atau akan dijadikan sebagai hutan. Namun, sampai saat ini Kementerian Kehutanan belum mau menerima paradigma bahwa hutan mesti dilihat sebagai kawasan yang berfungsi sebagai hutan, melainkan melihat kawasan hutan secara administratif berdasarkan keputusan menteri belaka. Kementerian Kehutanan memegang teguh anggapan bahwa kawasan hutan sama dengan hutan negara seperti sebuah ideologi yang sulit terbantahkan (Arizona 2013).

Selama ini pun secara administratif masih sangat sedikit kawasan hutan yang definitif, yaitu sekitar 16 persen dari ambisi Kementerian Kehutanan untuk menguasai 126 juta hektare atau setara dengan 67 persen kawasan tanah Republik Indonesia. Memang betul UU Nomor 41 Tahun 1999 memberikan mandat kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan. Demikian pula untuk menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan, atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan. Namun, bukan berarti pemerintah bisa sekehendak hati melaksanakan kewenangan itu, melainkan harus dilakukan sesuai dengan prosedur dan pembatasan-pembatasan agar hak masyarakat tidak terlanggar dan pengelolaan hutan bisa menjadi lebih baik ketika diurus oleh negara. Tindakan sewenang-wenang yang minus demokrasi dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan dapat pula dimaknai sebagai otoritarianisme kehutanan (Arizona 2013).

*Ketiga*, pemegang hak atas tanah adalah pemegang hak atas hutan. Dalam putusannya, MK menyampaikan bahwa ada tiga subjek hukum yang diatur dalam UU Nomor 41 Tahun 1999, yakni negara, masyarakat hukum

adat, dan pemegang hak atas tanah yang di atasnya terdapat hutan. Negara berkuasa dengan menjadi pemegang hak atas tanah maupun hak atas hutan. Pemegang hak atas tanah yang dimaksud juga memegang hak atas hutan, tetapi hak atas tanah maupun hutan bagi masyarakat hukum adat tidak diatur secara jelas.<sup>3</sup> Perlakuan yang berbeda terhadap masyarakat adat itulah yang juga menjadi dasar bagi MK untuk menyatakan bahwa telah terjadi pengabaian terhadap hak masyarakat adat atas hutan. Selain itu, pembagian tiga subjek hukum dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 itu juga menjadi dasar bagi MK untuk memperkenalkan prinsip vertikal dalam penguasaan hutan.

MK memang tidak menyebut hal ini sebagai prinsip vertikal penguasaan hutan. Maksud prinsip vertikal penguasaan hutan adalah bahwa antara siapa pemegang hak atas tanah dan pemegang hak atas hutan yang ada di atasnya tidak bisa dipisahkan. Ilustrasi tentang hal itu bisa dilihat pada Bagan 1.

**Bagan 1** Pemegang Hak atas Tanah dan Hak atas Hutan

<b>Hutan negara</b>	<b>Hutan adat</b>	<b>Hutan perseorangan/ badan hukum</b>
<b>Tanah negara</b>	<b>Tanah ulayat</b>	<b>Tanah hak</b>

Sumber: Arizona, Herwati, dan Cahyadi (2013)

*Keempat*, perbedaan antara otoritas negara terhadap hutan negara dan hutan adat. MK menyampaikan ada perbedaan otoritas atau kewenangan negara terhadap hutan negara dan hutan adat. Terhadap hutan negara, negara mempunyai wewenang penuh untuk mengatur dan memutuskan persediaan, peruntukan, pemanfaatan, pengurusan, dan hubungan-hubungan hukum yang terjadi di wilayah hutan negara. Kewenangan pengelolaan oleh negara di bidang kehutanan seharusnya diberikan kepada kementerian yang bidangnya meliputi urusan kehutanan, pada saat ini oleh Kementerian Kehutanan.

Sementara itu, terhadap hutan adat, MK berpendapat bahwa wewenang negara dibatasi sejauh mana isi wewenang yang tercakup dalam hutan adat. Hutan adat (yang disebut pula hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya) berada dalam cakupan hak ulayat karena berada dalam satu kesatuan wilayah (ketunggalan wilayah) masyarakat hukum adat, yang peragaannya

3 Putusan MK 35, hal. 169.

didasarkan atas *leluri* (*traditio*) yang hidup dalam suasana rakyat (*in de volksfeer*) dan mempunyai suatu badan perurusan pusat yang berwibawa dalam seluruh lingkungan wilayahnya.<sup>4</sup>

Meskipun ada pembedaan otoritas negara terhadap hutan negara dan hutan adat, tetap ada otoritas umum yang dimiliki oleh Kementerian Kehutanan di bidang kehutanan yang diterapkan terhadap semua status hutan, baik hutan negara, hutan adat, maupun hutan hak perseorangan. Setidaknya ada tiga kewenangan umum dari pemerintah yang dapat diterapkan terhadap hutan negara, hutan adat, dan hutan perseorangan: (1) wewenang untuk menentukan status hutan negara, hutan adat, dan hutan hak perseorangan/badan hukum. Kewenangan ini tidak pernah dijalankan oleh Kementerian Kehutanan sehingga belum ada keputusan menteri tentang penetapan status hutan negara, hutan adat, maupun hutan hak perseorangan/badan hukum. Keputusan yang ada selama ini adalah keputusan penetapan kawasan hutan yang telah secara sadar dan secara keliru dipersamakan dengan penetapan status hutan negara. Padahal, sudah secara jelas kawasan hutan tidak sama dengan hutan negara; (2) wewenang untuk menentukan fungsi hutan yang meliputi hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Atas dasar penetapan status hutan, pemerintah menetapkan fungsi-fungsi hutan. Hutan negara, hutan adat, dan hutan hak tunduk pada penetapan fungsi hutan ini. Tetapi, semestinya penetapan fungsi hutan, terutama untuk fungsi hutan yang berkaitan dengan hutan adat, dilakukan sesuai pembagian penggunaan hutan berdasarkan aturan dari masyarakat adat; dan (3) wewenang untuk mengatur dan mengendalikan pemungutan hasil hutan. Hal ini semestinya baru bisa dilakukan oleh pemerintah setelah ada penetapan status dan fungsi-fungsi hutan. Namun, dalam praktiknya, hal ini sudah diterapkan pada hutan hak, meskipun pemerintah belum pernah menetapkan secara legal keberadaan hutan hak.

*Kelima*, penegasan MK bahwa masyarakat adat merupakan penyandang hak. MK menegaskan bahwa masyarakat adat merupakan subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban. Keberadaan masyarakat adat harus tunduk pada batasan-batasan yang ditentukan dalam konstitusi, antara lain masyarakat adatnya masih ada, selaras dengan perkembangan zaman, dan tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

4 Putusan MK 35, hal. 172–173.

Prinsip tidak bertentangan dengan NKRI, menurut MK, dimaknai bahwa keberadaan masyarakat adat bukan untuk memisahkan diri dari Republik Indonesia. Lebih lanjut, pengaturan tentang subjek hukum masyarakat adat, kriteria, dan tata caranya diatur berdasarkan undang-undang. Saat ini, sedang dipersiapkan Rancangan Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat (RUU PPHMHA) untuk menjalankan amanat UUD 1945 Pasal 18B ayat (2).

### **RESPONS KEMENTERIAN KEHUTANAN**

Tidak berapa lama setelah keluar Putusan MK 35, Menteri Kehutanan dan Sekretaris Jenderal Kementerian Kehutanan menyampaikan kepada sejumlah media massa bahwa Kementerian Kehutanan akan menjalankan putusan MK dan menanti pemerintah daerah untuk membuat peraturan daerah sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 67 (*Ranahberita.com* 18 Mei 2013). Setelah ada peraturan daerah, Kementerian Kehutanan akan mengakui hutan adat. Lebih lanjut, Kementerian Kehutanan mengeluarkan Surat Edaran Menteri Kehutanan Nomor 1/Menhut-II/2013. Pada intinya, isi surat edaran tersebut sama, yakni Kementerian Kehutanan “lempar bola” ke pemerintah daerah untuk membuat peraturan daerah, seakan otoritas untuk menetapkan hutan adat berada pada pemerintah daerah.

Kementerian Kehutanan juga mengeluarkan Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) Nomor P.62/Menhut-II/2013 yang merupakan perubahan terhadap Permenhut Nomor P.44/Menhut-II/2012 mengenai pengukuhan kawasan hutan. Dalam Permenhut Nomor P.62/Menhut-II/2013 Pasal 24A ayat (3) disebutkan: “Dalam hal sebagian atau seluruh wilayah masyarakat hukum adat berada dalam kawasan hutan, dikeluarkan dari kawasan hutan.” Padahal, substansi yang dimaksud dalam Putusan MK 35 bukanlah mengeluarkan wilayah dan hutan adat yang dimiliki masyarakat hukum adat dari kawasan hutan, melainkan hanya dikeluarkan keberadaannya dari hutan negara. Hadirnya ketentuan sebagaimana tertuang dalam Pasal 24A ayat (3) Permenhut Nomor P.62/Menhut-II/2013 menunjukkan bahwa Kementerian Kehutanan masih beranggapan bahwa kawasan hutan sama dengan hutan negara.

Selain dua kebijakan rendah itu, ada banyak hal yang mendasar dan perlu disiapkan dengan segera oleh Kementerian Kehutanan menyambut Putusan MK 35. Beberapa hal penting yang harus dilakukan oleh Kementerian Kehutanan antara lain: (1) menciptakan nomenklatur khusus tentang hutan adat dalam statistik dan administrasi kehutanan; (2) mempercepat dikeluarkannya peraturan pemerintah tentang hutan adat yang diamanatkan oleh UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 67. Kementerian Kehutanan harus segera membuat peraturan pemerintah hutan adat yang akan menentukan bagaimana pengadministrasian hutan adat dan tanggung jawab apa saja yang akan diemban Kementerian Kehutanan untuk mempromosikan dan melindungi hutan adat; (3) ikut mendorong pemerintah daerah dalam menyiapkan peraturan daerah yang salah satu isinya mengenai keberadaan hutan adat. Jadi, ada banyak hal yang bisa dilakukan Kementerian Kehutanan daripada sekadar menyodorkan telapak tangan menanti dokumen peraturan daerah dari pemerintah daerah.

Selain itu, dalam jangka panjang, hal yang perlu dilakukan Kementerian Kehutanan adalah mengusulkan perubahan UU Nomor 41 Tahun 1999 untuk mengubah beberapa ketentuan, baik atas dasar Putusan MK 35 maupun hal-hal lain yang perlu diubah untuk menampilkan semangat baru dalam pengelolaan kehutanan supaya lebih berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Benih-benih itu sudah ada dalam UU Nomor 41 Tahun 1999, hanya saja belum diformulasikan secara tuntas.

### **INOVASI PERATURAN DAERAH MASYARAKAT ADAT MALINAU**

Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten Malinau merupakan salah satu dari sedikit pemerintah daerah yang memiliki inisiatif melahirkan regulasi di daerah untuk mengakui keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Gejala dari pemerintah daerah untuk membuat peraturan dan kebijakan mengenai masyarakat adat semakin banyak seiring dengan otonomi daerah (Arizona 2010; Moniaga 2010: 319). Inovasi yang dilakukan Pemda Malinau adalah dengan mengundang Peraturan Daerah Kabupaten Malinau Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Kabupaten Malinau (selanjutnya disebut Perda Malinau Nomor 10 Tahun

2012). Proses penyusunan peraturan daerah itu didukung oleh AMAN dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, sehingga tidak mengherankan jika isi peraturan daerah ini sangat maju dibandingkan dengan peraturan daerah serupa yang ada di daerah lain. Bahkan, substansi Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 memiliki banyak kemiripan dengan RUU PPHMHA yang saat ini sedang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Tujuan dari dilahirkannya Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 tertuang dalam bagian Penjelasan Umum. Dalam salah satu bagian di penjelasan umum disebutkan:

“Peraturan Daerah ini lebih ditunjukkan untuk ‘menyatakan dan memperjelas’ hak-hak masyarakat adat yang sudah ada dalam berbagai peraturan perundang-undangan sehingga dapat dilaksanakan di tingkat Kabupaten Malinau.”

Jelas bahwa Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 dihadirkan agar menjadi wadah di level daerah bagi implementasi sejumlah peraturan perundang-undangan di tingkat nasional mengenai keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Regulasi yang menjadi wadah bagi implementasi kebijakan nasional menjadi penting mengingat sampai hari ini, meskipun telah banyak undang-undang yang mengakui keberadaan dan hak masyarakat adat,<sup>5</sup> tetapi tidak bisa diterapkan karena belum ada aturan operasional yang bisa diterapkan di daerah. Bahkan, tidak jarang pemerintah pusat menyalahkan pemerintah daerah karena tidak membuat peraturan daerah tentang masyarakat adat, sehingga implementasi ketentuan mengenai keberadaan dan hak masyarakat adat menjadi tidak bisa terlaksana.

Dengan melahirkan Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012, Pemda Malinau sekilas telah menunjukkan komitmen kuat untuk mengakui dan menghormati keberadaan dan hak masyarakat adat. Substansi dari peraturan daerah ini pun sangat maju dengan mengatur sejumlah hak masyarakat adat, misalnya hak atas tanah, wilayah, dan sumberdaya alam; hak atas pembangunan; hak atas lingkungan hidup; dan seterusnya.

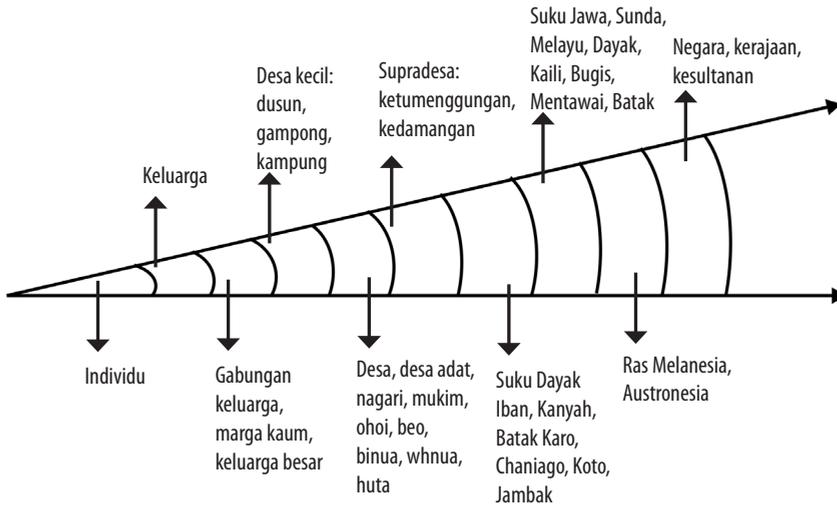
5 Sejak masa reformasi, setidaknya telah ada sebelas undang-undang yang berisi pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat, antara lain UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan Pemberantasan dan Perusakan Hutan, UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Analisis mengenai perundang-undangan ini, lihat Arizona (2010), Bedner dan van Huis (2008), dan Fariqun (2007).

Beberapa hal pokok yang menarik untuk dikemukakan dari Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 antara lain, *pertama*, persoalan penentuan siapa masyarakat adat di Kabupaten Malinau. Pertanyaan siapa masyarakat adat merupakan pertanyaan pokok dari setiap kebijakan dan peraturan mengenai masyarakat adat. Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 telah menentukan definisi masyarakat adat dalam Pasal 1 angka 6 yang berbunyi:

“Masyarakat adat di Kabupaten Malinau adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Kabupaten Malinau yang memiliki ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah dan sumber daya alam di wilayah adatnya, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial dan hukum yang berbeda, baik sebagian maupun seluruhnya dari masyarakat pada umumnya.”

Definisi menciptakan suatu kategori hukum yang menentukan batas dengan kategori hukum lainnya. Suatu definisi secara hukum harus dilakukan pengecekan kesesuaiannya dengan fakta di dunia nyata. Gap yang jauh antara kategori hukum dan kategori sosial menunjukkan bahwa kategori hukum tidak valid secara sosial. Definisi masyarakat adat dalam Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 tidak menunjuk apa unit kategori sosial yang benar-benar jelas dari masyarakat adat di Kabupaten Malinau, misalnya suku, subsuku, supradesa, desa/kampung, atau bentuk lainnya. Kategori hukum masyarakat adat harus mengacu pada kategori unit sosial yang berkembang dalam kehidupan bermasyarakat.

Unit sosial itu bisa membentang dari individu, keluarga, gabungan keluarga, kampung, subsuku, suku, sampai dengan ras. Kegagalan menentukan unit sosial masyarakat adat akan menimbulkan kebingungan yang lebih lanjut mengenai pengadministrasian subjek hukum dan hak-hak atas tanah dan sumberdaya alam lainnya. Di beberapa tempat, unit masyarakat adat merupakan susunan pemerintahan asli yang memiliki hak asal usul, seperti *nagari* di Sumatra Barat, *gampong* dan *mukim* di Aceh, *beo* di Nusa Tenggara Timur, *binua* dan *winua* di Kalimantan, *lembang* di Toraja, *negeri* di Maluku, *rio* di Bungo, *kemendapoan* di Kerinci dan sebagainya. Namun, ada juga pemikir yang beranggapan bahwa unit dari masyarakat adat adalah subsuku, bahkan suku, seperti Suku Wana di Morowali, Sulawesi Tengah, Subsuku Baduy di Banten, Dayak Punan, Dayak Kenyah, dan sebagainya di Kalimantan.

**Bagan 2** Skala Unit Masyarakat Adat<sup>6</sup>

Untuk Kabupaten Malinau, mayoritas penduduknya adalah Suku Dayak, yang terdiri dari berbagai anak suku (subetnis), antara lain yang dominan adalah Dayak Kenyah, Dayak Merap, Dayak Punan, Dayak Lundaye, dan Dayak Tidung (Rhee 2008: 43–44). Bila unit dari masyarakat adat adalah subsuku, jumlah masyarakat adat di Kabupaten Malinau hanya ada lima, atau delapan bila ditambahkan dengan subsuku Dayak Taghol, Dayak Abbay, dan Dayak Brusu. Namun, bila unit masyarakat adat di situ dikaitkan dengan persoalan kewilayahan di mana masyarakat adat hidup dan mengolah tanah serta menjaga hutan, jumlah masyarakat adat di Kabupaten Malinau bisa lebih dari delapan. Penentuan mengenai unit sosial masyarakat adat bisa berbeda-beda antara satu daerah dan daerah lain. Penentuan itu sangat bergantung pada latar belakang sejarah masyarakat, tata hubungan, dan kelembagaan sosial masyarakat, selain juga kontestasi kepentingan di antara masyarakat itu sendiri.

*Kedua*, hal menarik lainnya dari Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 adalah pengaturan mengenai pemetaan, restitusi, dan kompensasi. Dalam Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 Pasal 28 ayat (2) dan ayat (6) disebutkan beberapa ketentuan mengenai hal itu. Pasal 28 ayat (2) berbunyi: “Pemerintah Daerah bertanggung jawab untuk memfasilitasi

6 Bagan ini dikembangkan dari perbincangan dan pembahasan dengan R. Yando Zakaria dalam “Simposium Masyarakat Adat: Mempersoalkan Keberadaan Masyarakat Adat sebagai Subjek Hukum”, Jakarta, 27–28 Juni 2012.

pemetaan wilayah-wilayah adat, dan memastikan bahwa peta-peta wilayah adat tersebut menjadi rujukan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK)". Terkait dengan pemetaan ini, pemerintah melakukan fasilitasi dalam bentuk fasilitas pendanaan dan alat-alat yang diperlukan dalam pemetaan. Sementara itu, pelaku pemetaan wilayah adat tetap dilakukan oleh masyarakat adat. Dalam rangka memastikan perencanaan pembangunan di wilayah adat tidak bertentangan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat adat, pemerintah juga bertanggung jawab untuk mengintegrasikan peta-peta wilayah adat yang telah dibuat ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK).

Sementara itu, Pasal 28 ayat (6) berbunyi: "Pemerintah Daerah bertanggung jawab melakukan pemulihan melalui mekanisme yang efektif termasuk restitusi dan kompensasi atas kerugian yang dialami oleh masyarakat adat sebagai akibat dari pelanggaran terhadap hak-hak masyarakat adat atas tanah dan sumber daya alamnya". Dalam Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012, yang dimaksud dengan "restitusi" adalah ganti kerugian yang diberikan kepada masyarakat adat yang menjadi korban atau keluarganya oleh pelaku atau pihak ketiga. Restitusi dapat berupa: pengembalian harta milik, pembayaran ganti kerugian untuk kehilangan atau penderitaan, atau penggantian biaya untuk tindakan tertentu. Mekanisme pelaksanaan "restitusi" atas tanah, wilayah, dan sumberdaya alam yang dimiliki oleh masyarakat adat yang telah diambil alih, dikuasai, atau dirusak oleh pihak lain di luar masyarakat adat dilakukan melalui musyawarah yang setara antara masyarakat adat sebagai korban dan pelaku atau pihak ketiga, termasuk menyepakati besarnya ganti rugi.

Aturan ini sangat ideal, tetapi tentu harus dicocokkan dengan kapasitas dan kewenangan dari pemerintah daerah. Dalam kaitan dengan RTRWK, aturan tersebut sudah tepat karena pemerintah daerah memang memiliki kewenangan untuk menyusun RTRW. Namun, hal yang harus dicermati adalah mengenai pemulihan hak masyarakat adat melalui restitusi dan kompensasi. Bila restitusi dan kompensasi merupakan kewenangan pemerintah daerah, maka pemerintah daerah harus melakukan komunikasi dengan pihak yang selama ini melakukan pelanggaran hak masyarakat adat, misalnya perusahaan maupun instansi pemerintah lain di level pusat yang memberikan konsesi kehutanan dan pertambangan kepada perusahaan di atas tanah masyarakat adat. Selain itu, pemerintah daerah juga harus memastikan ada item anggaran

di Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk melakukan kegiatan pemulihan dan biaya kompensasi yang akan diberikan kepada masyarakat adat. Pada titik ini, pemerintah daerah menjadi “tukang cuci piring” setelah pesta eksploitasi tanah masyarakat adat oleh orang lain.

*Ketiga*, Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 mengamanatkan pembentukan Badan Pengelola Urusan Masyarakat Adat (BPUMA). Badan ini memiliki tiga kewenangan, antara lain: (1) memastikan berlangsungnya pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat sesuai prosedur yang diatur dalam peraturan daerah, (2) menerima pendaftaran dan melakukan verifikasi terhadap keberadaan masyarakat adat, dan (3) menyalurkan aspirasi masyarakat adat kepada pemerintah kabupaten dalam setiap perencanaan, pengelolaan, dan pengawasan program pembangunan guna memastikan ketersediaan anggaran serta perlindungan dan pemenuhan hak-hak masyarakat adat.

Keanggotaan BPUMA di antaranya dari perwakilan pemerintah kabupaten, perwakilan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten, perwakilan masyarakat adat, akademisi, perwakilan organisasi keagamaan, dan perwakilan organisasi nonpemerintah. Diatur lebih lanjut bahwa BPUMA dibentuk melalui peraturan bupati paling lambat enam bulan setelah Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 ditetapkan. Peraturan daerah itu diundangkan pada 3 Oktober 2012, sehingga pembentukan BPUMA paling lambat dibentuk pada 3 April 2013. Sayangnya, Pemda Malinau tak kunjung membentuk badan ini. DPRD yang menjadi pengusung pembentukan Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 dan BPUMA juga tidak menganggarkan dalam APBD mengenai pembiayaan pembentukan dan operasionalisasi BPUMA. Hal ini mengindikasikan bahwa upaya pengakuan hukum masih berjalan setengah hati (Arizona 2010: 124).

*Keempat*, Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 juga mengamanatkan pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Adat (BPSA) yang bersifat tetap (permanen) melalui keputusan bupati. Anggota BPSA sedikitnya lima orang dan sebanyak-banyaknya sembilan orang, yang berisikan unsur-unsur perwakilan pemerintah kabupaten, perwakilan DPRD kabupaten, perwakilan masyarakat adat, akademisi, lembaga keagamaan, dan organisasi nonpemerintah. Keanggotaan BPSA dipilih untuk jangka waktu tiga tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa kepengurusan berikutnya.

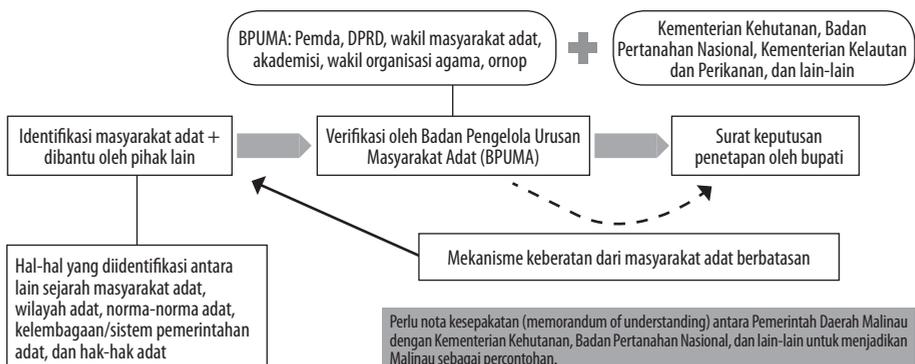
Ditentukan pula bahwa bupati membentuk BPSA paling lambat satu tahun setelah peraturan daerah ini ditetapkan, yaitu paling lambat 3 Oktober 2013.

Namun, sampai batas waktu yang dikehendaki oleh Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012, BPSA juga tidak terbentuk. Hal ini menjadi indikasi bahwa pemerintah daerah dan DPRD kurang serius atau bahkan tidak begitu cermat memahami cara menerapkan Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012. Hal ini tentu menjadi pembelajaran yang sangat menarik bagi kelompok lain yang sedang mendorong lahirnya kebijakan dan peraturan daerah mengenai masyarakat adat. Terbentuknya kebijakan dan peraturan merupakan langkah awal dari pengakuan hukum. Jadi, pengakuan hukum bukanlah stasiun akhir, melainkan halte persinggahan untuk penguatan hak-hak masyarakat atas sumberdaya.

### SKENARIO IMPLEMENTASI PERDA MALINAU NOMOR 10 TAHUN 2012

Pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak masyarakat adat tidak berhenti ketika sudah dibentuk peraturan daerah, peraturan gubernur, peraturan bupati, atau bentuk-bentuk pengakuan hukum lainnya. Hukum merupakan alat untuk mencapai tujuan-tujuan. Demikian pula dalam konteks pengakuan hukum masyarakat adat; instrumen hukum hanya merupakan alat perjuangan. Perjuangan belum selesai dengan hadirnya instrumen hukum pengakuan. Perjuangan masih terus berlanjut setelah lahirnya instrumen hukum pengakuan. Perjuangan mengawal implementasi terkadang jauh lebih berat daripada perjuangan menghadirkan suatu kebijakan pengakuan.

**Bagan 3** Skema Implementasi Pengakuan Masyarakat Adat dalam Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012



Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 mengatur tentang tata cara atau mekanisme pengakuan keberadaan masyarakat adat. Tahapan itu pertama dilakukan melalui identifikasi oleh masyarakat adat yang dapat dibantu oleh pihak lain, seperti organisasi nonpemerintah maupun organisasi masyarakat adat. Ini merupakan penerjemahan dari prinsip identifikasi diri sendiri (*self identification*) dari masyarakat adat. Beberapa hal yang diidentifikasi antara lain sejarah masyarakat adat, wilayah adat, norma-norma adat, kelembagaan adat/sistem pemerintahan adat, dan hak-hak adat.

Hasil identifikasi diberikan kepada BPUMA untuk diverifikasi. Dalam proses verifikasi itu, BPUMA memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang bersebelahan dengan masyarakat adat yang mengidentifikasi diri sendiri untuk mengajukan tanggapan. Bila tidak ada komplain, maka setelah 90 hari, BPUMA menyampaikan hasil verifikasi kepada bupati untuk dibuatkan surat keputusan penetapan.

Namun, proses ini tidak terintegrasi dengan proses pengadministrasian hak, terutama atas tanah, hutan, dan sumberdaya alam lainnya yang bukan merupakan kewenangan pemerintah daerah. Karena itu, diperlukan upaya terintegrasi agar pengakuan terhadap masyarakat adat bisa dilakukan secara utuh. Salah satu caranya adalah dengan melibatkan Badan Pertanahan Nasional, Kementerian/Dinas Kehutanan, atau instansi lain yang mempunyai kewenangan untuk mengadministrasikan hak masyarakat atas tanah dan sumberdaya alam lainnya. Hanya dengan pengakuan secara terintegrasi ini, pengakuan terhadap masyarakat adat bisa dilakukan secara utuh. Untuk melibatkan pihak Kementerian Kehutanan, Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Kelautan dan Perikanan, atau instansi pemerintahan yang relevan lainnya, perlu dibangun pemahaman bersama antara pemerintah daerah dan masyarakat adat di Kabupaten Malinau dengan instansi pemerintah masing-masing. Namun, tampaknya upaya ke arah ini belum terlihat. Padahal, dengan adanya kesepahaman bersama, Kabupaten Malinau bisa dijadikan percontohan (*pilot project*) untuk pengakuan masyarakat adat sekaligus tempat untuk mengujicoba penerapan Putusan MK 35.

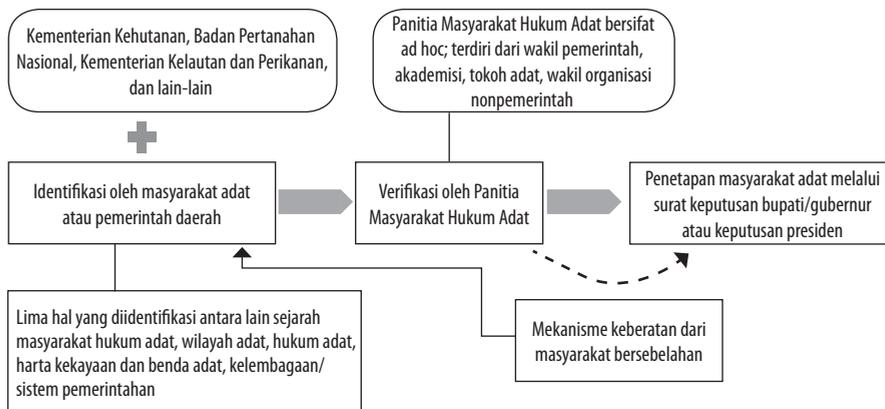
### **KEMIRIPAN DENGAN RUU PPHMHA**

Skenario dalam RUU PPHMHA hampir mirip dengan tahapan dalam pengakuan masyarakat adat dalam Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012.

Tahapannya dimulai dengan identifikasi oleh masyarakat adat. Bedanya, dalam Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012, proses identifikasi dapat dibantu oleh organisasi nonpemerintah; sementara itu, dalam RUU PPHMHA, proses identifikasi dilakukan oleh pemerintah daerah, selain juga dilakukan oleh masyarakat. Proses identifikasi dilakukan terhadap lima hal, antara lain sejarah masyarakat adat, wilayah adat, hukum adat, harta kekayaan dan benda adat, serta kelembagaan/sistem pemerintahan.

Hasil dari identifikasi itu diserahkan kepada Panitia Masyarakat Hukum Adat. Panitia ini bersifat *ad hoc*, dengan keanggotaan terdiri dari wakil pemerintah, wakil masyarakat adat, akademisi, dan organisasi nonpemerintah. Panitia dibentuk secara berjenjang, mulai dari Panitia Masyarakat Hukum Adat Kabupaten/Kota, Panitia Masyarakat Hukum Adat Provinsi, dan Panitia Masyarakat Hukum Adat Nasional. Panitia Masyarakat Hukum Adat melakukan verifikasi atas hasil identifikasi masyarakat adat. Masyarakat yang bersebelahan dengan masyarakat adat yang melakukan identifikasi diberikan peluang untuk menyampaikan komplain selama 90 hari. Apabila tidak ada komplain, hasil verifikasi itu diserahkan kepada bupati, gubernur, atau presiden sesuai dengan tingkatannya untuk dikeluarkan surat keputusan penetapan masyarakat adat.

**Bagan 4** Skema Pengakuan Masyarakat Hukum Adat dalam RUU PPHMHA



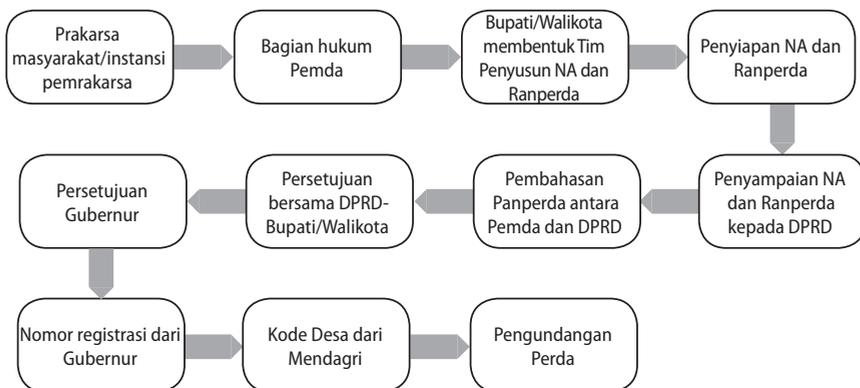
RUU PPHMHA mengidap penyakit yang sama dengan Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012, yaitu tidak memastikan adanya pengakuan yang secara integratif antara pengakuan keberadaan dan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat atas tanah dan sumberdaya alam lainnya. Karena itu,

dengan mempertimbangkan masih adanya kesempatan untuk memperbaiki substansi RUU PPHMHA karena proses rancangan undang-undang ini masih panjang, perlu disiapkan mekanisme yang bisa mengintegrasikan pengakuan terhadap keberadaan dan pengakuan atau pengadministrasian hak-hak masyarakat adat.

### RUTE DESA ADAT

Baru-baru ini, pemerintah mengeluarkan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-undang ini menyediakan rute baru bagi pengakuan keberadaan dan hak masyarakat adat melalui “label” desa adat. Rute desa adat lebih leluasa sebab tidak terikat dengan keterbatasan-keterbatasan yang sudah dikerangkakan oleh UU Nomor 41 Tahun 1999. Rute ini mirip dengan proses pembentukan desa, yaitu dimulai dengan prakarsa masyarakat adat. Masyarakat adat mengambil prakarsa dan menyampaikan kepada pemerintah kabupaten untuk membentuk tim penyiapan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah tentang pembentukan desa adat. Dalam rangka penelitian penyiapan naskah akademik, pemerintah mengkaji dan menganalisis kelayakan usulan pengakuan desa adat dengan memerhatikan asal usul, adat istiadat, dan perkembangan masyarakat.

**Bagan 5** Skema Pengakuan Desa Adat dalam UU Nomor 6 Tahun 2014



Hasil penelitian yang dicantumkan dalam naskah akademik dan rancangan peraturan daerah kemudian dibahas bersama-sama oleh pemerintah kabupaten dengan DPRD untuk mencapai kesepakatan bersama membentuk peraturan daerah tentang desa adat. Setelah disetujui bersama oleh DPRD dengan

bupati/walikota, selanjutnya peraturan daerah tersebut akan dimintakan persetujuan dari gubernur guna memperoleh nomor registrasi. Berikutnya diajukan kepada Kementerian Dalam Negeri untuk memperoleh kode desa. Proses untuk pembentukan desa adat lebih rumit karena melewati berbagai jenjang pemerintahan, mulai dari kabupaten/kota sampai ke provinsi dan pemerintah pusat.

Salah satu hal yang membedakan antara UU Nomor 6 Tahun 2014 dan RUU PPHMHA dengan Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2014 adalah mengenai pemetaan wilayah. UU Nomor 6 Tahun 2014 memberikan ketentuan mengenai perlunya dilampirkan peta wilayah desa adat dalam peraturan daerah tentang penetapan desa adat.<sup>7</sup> Dengan demikian, UU Nomor 6 Tahun 2014 membuka peluang pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat, dalam hal ini sebagai desa adat, sekaligus dengan mengadministrasikan wilayahnya sebagai wilayah desa adat. Namun, UU Nomor 6 Tahun 2014 tidak menguraikan secara lebih jelas siapa yang akan melakukan pemetaan tersebut dan posisi hasil pemetaan tersebut terhadap administrasi pertanahan dan kehutanan. Bila pemetaan wilayah desa adat diintegrasikan dengan proses pengadministrasian hak masyarakat adat atas tanah dan sumberdaya alam lainnya dengan melibatkan Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Kehutanan, maupun instansi pemerintah terkait lainnya, maka hal itu bisa menjadi pintu untuk pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat secara terintegrasi.

UU Nomor 6 Tahun 2014 menyediakan kemungkinan dilakukannya pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak masyarakat adat secara terintegrasi. Hal itu sangat dimungkinkan bila peraturan pemerintah mengenai desa adat mengatur secara lebih jelas pihak-pihak mana saja yang akan terlibat dalam proses penetapan desa adat. Jadi, UU Nomor 6 Tahun 2014 bisa menjadi alternatif saluran hukum ketika Putusan MK 35 telah dimandulkan sedemikian rupa oleh Kementerian Kehutanan untuk menghadirkan pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak masyarakat adat secara terintegrasi. Meskipun demikian, tidak mudah untuk menerapkan skenario desa adat dalam konteks Kabupaten Malinau karena belum jelasnya unit sosial dari masyarakat adat di daerah ini bila merujuk pada Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012.

7 Lihat UU Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 101 ayat (2) dan ayat (3).

UU Nomor 6 Tahun 2014 menghendaki masyarakat adat yang bersifat genealogis, teritorial, dan sekaligus fungsional dalam kerangka sistem pemerintahan. Dengan kata lain, pengakuan terhadap masyarakat adat sebagai desa adat adalah dalam rangka menempatkan masyarakat adat berfungsi dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan. Sedangkan pengakuan terhadap masyarakat adat dalam kerangka Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 dan RUU PPHMHA bersifat genealogis dan teritorial saja, bahkan nuansa genealogis menjadi ukuran penentu yang utama. Dalam Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 dan RUU PPHMHA, masyarakat adat tidak difungsikan sebagai bagian dari pemerintahan, melainkan unit yang berada di luar pemerintahan, sehingga pemerintah harus mengakui keberadaannya dan menghormatinya bila hendak melakukan sesuatu terhadap mereka dan tanahnya.

### **PENUTUP**

Saat ini sudah banyak sekali peluang hukum yang terbuka bagi pengakuan hak-hak masyarakat adat, baik pada level nasional maupun level daerah. Ditambah lagi dengan Putusan MK 35 dan UU Nomor 6 Tahun 2014 yang memberikan semangat lebih besar kepada masyarakat adat untuk memasuki arena hukum, yaitu menggunakan hukum sebagai alat untuk memperjuangkan keberadaan dan hak-haknya atas tanah dan sumberdaya alam lainnya. Tantangan ke depan adalah bagaimana merumuskan kerangka hukum yang lebih operasional, baik pada level nasional maupun daerah, yang menyediakan pengakuan hukum secara terintegrasi antara pengakuan terhadap keberadaan dan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat atas tanah dan sumberdaya alam lainnya. Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 dan RUU PPHMHA belum menyediakan suatu mekanisme pengakuan hukum yang terintegrasi. UU Nomor 6 Tahun 2014 menyediakan kemungkinan itu melalui rute desa adat karena mengharuskan dilampirkannya peta wilayah adat dalam penetapan desa adat. Namun, belum ada peraturan operasional yang memastikan bahwa proses pemetaan itu juga melibatkan instansi kehutanan, pertanahan, dan instansi lain yang berkaitan dengan pengadministrasian hak masyarakat adat. Sehingga masih belum ada dasar hukum yang secara tegas menyebutkan bahwa wilayah desa adat otomatis menjadi wilayah adat di mana tempat hak ulayat itu berada berdasarkan

UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau pun hutan yang berada di atas wilayah desa adat itu otomatis menjadi hutan adat berdasarkan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Pada level lokal pun harus ada kejelasan mengenai unit sosial masyarakat adat, baik suku, subsuku, supradesa, desa, kampung, atau unit lainnya. Keputusan untuk menentukan unit sosial itu bersifat politis karena bisa mengeksklusi unit sosial dan kelompok lainnya. Karena itu, penentuan unit sosial masyarakat adat pada suatu daerah sangat ditentukan oleh keputusan politik dari masyarakat adat dan institusi politik di level lokal. Penentuan unit sosial itu berimplikasi pada penentuan siapa masyarakat adat, di mana wilayahnya, dan apa-apa saja haknya. Penentuan unit sosial merupakan hal yang paling mendasar bagi implementasi setiap kebijakan maupun peraturan yang mengakui masyarakat adat. Tanpa kejelasan unit sosial masyarakat adat, kebijakan pengakuan tidak mencapai sarannya.

Selain itu, diperlukan pemahaman teknis hukum yang lebih baik bagi masyarakat adat yang akan terlibat dalam melahirkan kebijakan yang lengkap, terintegrasi, dan bisa diterapkan. Memang bukan pekerjaan yang mudah untuk memahami logika-logika hukum dan “jerat-jerat” yang ada di dalamnya, tetapi ini adalah konsekuensi logis dari gerakan menuntut pengakuan (hukum). Bila memperjuangkan pengakuan hukum, tentu saja masyarakat adat harus memahami dengan baik manfaat, kelemahan, dan tantangan yang akan dihadapinya dalam labirin hukum yang rumit, dapat menyesatkan, dan menghabiskan banyak energi untuk “menaklukkannya”. []

## DAFTAR PUSTAKA

- Arizona, Y., penyunting. 2010. *Antara Teks dan Konteks: Dinamika Pengakuan Hukum Hak Masyarakat Adat atas Sumber Daya Alam di Indonesia*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa).
- \_\_\_\_\_. 2013. “Mahkamah Konstitusi dan Reformasi Tenurial Kehutanan.” Makalah dalam “Konferensi Nasional Tata Kelola Hutan dan Lahan”, Jakarta, 17–20 Desember.
- \_\_\_\_\_, S.R.M. Herwati, dan E. Cahyadi. 2013. “Kembalikan Hutan Adat kepada Masyarakat Hukum Adat: Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 35/PUU-X/2012 mengenai Pengujian Undang-Undang Kehutanan.” Makalah

dalam “Workshop Konsolidasi Menindaklanjuti Putusan MK mengenai Hutan Adat”, Jakarta, 29 Mei.

Bedner, A. dan S. van Huis. 2008. “The Return of the Native in Indonesian Law: Indigenous Communities in Indonesian Legislation.” *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 164 (2/3): 165–193.

Fariqun, A.L. 2007. “Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Sumber Daya Alam dalam Politik Hukum Nasional.” Disertasi. Universitas Brawijaya.

Kelompok Kerja Air Minum dan Kesehatan Lingkungan, Percepatan Pembangunan Sanitasi Permukiman (Pokja AMPL PPSP) Kabupaten Malinau. 2013. “Buku Putih Sanitasi Kabupaten Malinau Provinsi Kalimantan Timur.” Tidak diterbitkan.

Moniaga, S. 2010. “Dari Bumiputera ke Masyarakat Adat: Sebuah Perjalanan Panjang yang Membingungkan.” Dalam *Adat dalam Politik Indonesia*, disunting oleh J.S. Davidson, D. Henley, dan S. Moniaga, 301–322. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.

*Ranahberita.com*. “Pemda Diminta Inventarisasi Hutan Adat Lewat Perda.” 18 Mei. Diakses pada 25 Oktober 2013.

Rhee, S. 2008. “Politik Budaya Kolaborasi untuk Mengontrol dan Mengakses Sumberdaya Hutan di Malinau, Kalimantan Timur.” Dalam *Desentralisasi Tata Kelola Hutan: Politik, Ekonomi dan Perjuangan untuk Menguasai Hutan di Kalimantan, Indonesia*, disunting oleh M. Moeliono, E. Wollenberg, dan G. Limberg, 41–55. Bogor: Center for International Forestry Research (Cifor).

*Suaraagraria.com*. “AMAN: Pasca Putusan MK, Negara Tidak Boleh Lagi Mengusir 40 Juta Masyarakat Adat di Area Hutan Adat.” 17 Mei. Diakses pada 25 Oktober 2013. <http://suaraagraria.com/detail-917-aman-pasca-putusan-mk-negara-tidak-boleh-lagi-mengusir-40-juta-masyarakat-adat-di-area-hutan-adat.html#.U0kYqPmSwc8>.

## PERTARUNGAN PENGUASAAN HUTAN DAN PERJUANGAN PEREMPUAN ADAT

---

**Mia Siscawati**

Peneliti Pusat Kajian Antropologi,  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia  
[miasisca@gmail.com](mailto:miasisca@gmail.com)

**ABSTRACT** | *This article examines gender dimensions of the control over customary forests and territories through state policy support, markets, various forms of coercive power, and legitimacy. Parties involved are not limited to state institutions and market actors, but also elites at the community level and close relatives. This article shows that the whole process relies on gender-based power relations entangled with class and other variables. This process has significant impacts for indigenous women and marginal groups. The article also shows that indigenous women have limited representation and involvement in the struggles of Indigenous Peoples (IPs) in reclaiming their rights, including the rights over customary lands and territories. In current period where the Ruling of Constitutional Court No. 35/PUU-X/2012 is referred as a state policy that recognises IPs as rights bearer and as the legal subject of customary territory, indigenous women are still not getting full recognition and attention.*

## KASUS

### PENDAHULUAN

Pertarungan penguasaan hutan di kepulauan Nusantara telah berlangsung sejak masa prakolonial hingga masa kini. Pertarungan tersebut terdapat di berbagai ranah dan melibatkan berbagai aktor dan beragam kepentingan. Pertarungan penguasaan hutan antara masyarakat dan pemegang otoritas tertinggi di wilayah di mana masyarakat itu berada, termasuk negara pada masa kolonial dan pascakolonial, antara lain terjadi akibat pertentangan sistem tenurial hutan. Pada masa kolonial, beragam sistem tenurial yang diterapkan oleh komunitas adat di berbagai wilayah Indonesia bertentangan dengan kerangka hukum yang mendukung kontrol negara atas tanah-tanah hutan dan teritorialisasi penguasaan hutan.<sup>1</sup> Kerangka hukum tersebut membuat negara memiliki kontrol atas tanah-tanah hutan dan menetapkan wilayah-wilayah tertentu sebagai “kawasan hutan”. Sebagian besar wilayah yang ditetapkan sebagai “kawasan hutan” merupakan wilayah yang dikelola dengan sistem tenurial oleh komunitas-komunitas tertentu.

Pertarungan penguasaan hutan tidak hanya terjadi antara “masyarakat” dan pemegang kekuasaan di tingkat “negara”. Pertarungan juga terjadi di antara masyarakat dan di dalam “masyarakat” itu sendiri, baik di antara berbagai kelompok sosial di dalam “masyarakat” tersebut maupun antaranggota

<sup>1</sup> Teritorialisasi penguasaan hutan merupakan cara di mana kekuasaan negara atas wilayah hutan berlaku dalam batas-batas wilayah hutan yang ditetapkan secara politis oleh negara (Vandergeest dan Peluso 1995).

di dalam sebuah kelompok sosial. Pertarungan penguasaan tanah hutan juga terjadi di tingkat keluarga batih dan keluarga besar (klan). Di setiap tingkatan, relasi kekuasaan berbasis gender memiliki kontribusi signifikan.

Naskah ini memusatkan perhatian pada arena-arena baru dalam pertarungan penguasaan hutan yang mulai terbentuk berkenaan dengan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) atas perkara Nomor 35/PUU-X/2012 (selanjutnya disebut Putusan MK 35), dimensi gender yang melekat pada arena-arena baru tersebut, dan posisi perempuan adat. Pertarungan penguasaan hutan pasca-Putusan MK 35 berlangsung melalui berbagai situs pertarungan yang melibatkan beragam aktor, konteks, dan dinamika baru. Arena-arena baru dalam pertarungan penguasaan hutan tidak hanya berupa situs-situs di mana konsep dan praktik pembangunan serta pembabatan hutan berbasis pasar berhadapan dengan komunitas adat yang mempertahankan ruang hidup mereka. Mekanisme-mekanisme baru penguasaan hutan juga tidak hanya berbentuk perampasan tanah dan wilayah oleh pihak luar. Arena-arena baru dan mekanisme-mekanisme baru penguasaan hutan kini berlangsung melalui kehadiran jenis-jenis kegiatan dan tujuan-tujuan baru yang ingin diraih oleh berbagai kelompok sosial di tingkat internal komunitas adat. Selain itu, mekanisme-mekanisme baru penguasaan hutan juga muncul melalui aktor-aktor baru yang didukung oleh instrumen hukum baru yang dipekerjakan untuk mengambil alih atau menantang praktik-praktik lama dalam penguasaan atas hutan. Mekanisme-mekanisme tersebut bekerja melalui berbagai bentuk relasi kekuasaan berbasis gender, kelas sosial, dan berbagai faktor sosial budaya lainnya.

Dalam menggunakan terminologi “penguasaan hutan”, penulis merujuk pada konsep “penguasaan tanah” yang ditawarkan Peluso dan Lund (2011), yakni praktik-praktik yang mengatur atau mengonsolidasi berbagai bentuk akses dan klaim atas hutan, serta berbagai bentuk eksklusivitas yang dihadapi kelompok-kelompok sosial tertentu pada kurun waktu tertentu. Penguasaan tanah dapat berlangsung melalui pemagaran atau pengambilalihan tanah (*enclosure*), teritorialisasi, legalisasi, serta melalui bekerjanya kekuatan (*forces*) dan kekerasan (termasuk di dalamnya berupa ancaman kekerasan). Di dalam naskah ini, penulis mempekerjakan konsep “penguasaan hutan” yang dikembangkan Peluso dan Lund (2011) dengan menggunakan lensa feminis. Secara khusus, penulis menggunakan kombinasi antara konsep ekologi

politik feminis (*feminist political ecology*) dan aplikasi lensa feminis dalam teori akses dan kuasa eksklusi dalam pengelolaan sumber-sumber agraria.

Pembahasan tentang pertarungan penguasaan atas hutan di Indonesia selama ini lebih banyak memusatkan perhatian pada proses kontestasi antara negara dan masyarakat, khususnya masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya. “Masyarakat” sering dilihat sebagai entitas homogen. Masih terdapat keterbatasan perhatian pada heterogenitas “masyarakat”, di mana gender, kelas sosial, dan berbagai aspek sosial budaya lainnya memberikan kontribusi penting dalam pembentukan subkelompok di dalam “komunitas” serta ragam identitas para anggota masing-masing subkelompok tersebut. Selain itu, aspek gender dan beragam bentuk ketidakadilan gender yang tercipta akibat berbagai bentuk kontrol atas hutan, khususnya ketidakadilan yang dialami oleh kebanyakan perempuan dengan beragam posisi sosial di dalam komunitasnya, belum menjadi aspek penting dalam pembahasan tersebut.

Naskah ini mengeksplorasi bagaimana gender, baik sebagai konstruksi budaya maupun konsep analitis, bersama kelas dan variabel lain merupakan aspek penting dalam memeriksa berbagai masalah yang timbul akibat berbagai bentuk penguasaan atas hutan di Indonesia dan berbagai bentuk respons atas penguasaan tersebut. Naskah ini menelusuri perjalanan Putusan MK 35 dengan menggunakan perspektif feminis. Selain itu, naskah ini membahas posisi perempuan adat dalam arena-arena baru pertarungan penguasaan hutan pasca-Putusan MK 35, dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan kritis.

Struktur penulisan naskah ini adalah sebagai berikut. *Pertama*, penulis akan memaparkan pendekatan konseptual, yakni memahami pertarungan penguasaan hutan dengan menggunakan lensa feminis. Bagian ini akan dilanjutkan dengan narasi dinamika sosial-budaya dalam kontrol atas hutan melalui pendekatan studi kasus. Penulis kemudian akan membahas beberapa catatan penting tentang ketidakadilan gender dalam tenurial hutan dan tata kelola hutan yang muncul dari studi kasus. Dalam rangka memahami bagaimana ketidakadilan gender terjadi di berbagai tingkatan, penulis akan menelusuri dimensi gender dalam genealogi kontrol atas hutan di Indonesia. Selanjutnya penulis akan mengeksplorasi dimensi gender dalam proses pertarungan kontrol atas hutan di Indonesia, termasuk di dalamnya upaya untuk merebut kembali kontrol atas hutan adat yang diinisiasi oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dan para pendukung gerakan

masyarakat adat di Indonesia. Pada bagian akhir naskah ini, penulis membahas posisi perempuan adat dalam gerakan masyarakat adat dan mengeksplorasi langkah-langkah untuk mewujudkan situasi yang disebut Nancy Fraser, seorang filsuf feminis, sebagai “kesetaraan dalam berpartisipasi untuk melakukan perubahan” (*parity of participation*) (Fraser 2005).

## **MEMAHAMI PERTARUNGAN PENGUASAAN HUTAN MELALUI LENSA FEMINIS**

Pendekatan yang digunakan dalam naskah ini adalah kombinasi konsep ekologi politik feminis dan aplikasi lensa feminis dalam teori akses dan kuasa eksklusif dalam pengelolaan sumber-sumber agraria. Kombinasi beberapa pendekatan konseptual tersebut berguna dalam menyelidiki bagaimana dimensi gender dalam jaring relasi kekuasaan bekerja dalam arena-arena baru pertarungan penguasaan hutan di Indonesia, khususnya arena-arena baru yang sedang dan akan bermunculan pasca-Putusan MK 35.

Konsep ekologi politik feminis dikembangkan berdasarkan pendekatan ekologi politik. Sebagai kerangka analisis, ekologi politik banyak diterapkan untuk mengidentifikasi kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang mendasari rangkaian proses degradasi sumberdaya alam (Blaikie dan Brookfield 1987). Ekologi politik juga diterapkan untuk memeriksa bagaimana konteks praktik penggunaan lahan di tingkat lokal dan rangkaian sistem sosial, ekonomi, politik yang lebih luas memainkan peran penting dalam proses-proses pengambilan keputusan dari para pengguna lahan (Peet dan Watts 1996). Selain itu, ekologi politik juga digunakan untuk mengeksplorasi ketidakadilan akses dan kontrol atas sumberdaya dan untuk menyelidiki kompleksitas asosiasi, baik di tataran analitis maupun di tingkat praksis, antara politik lingkungan dan lembaga-lembaga masyarakat sipil di mana pengetahuan dan praktik-praktik pengelolaan sumberdaya dikembangkan, dinegosiasikan, dan dikontestasikan (Peet dan Watts 1996).

Ekologi politik feminis mendudukan gender sebagai variabel penting, bersama-sama dengan variabel lain seperti kelas, kasta, ras, budaya, etnisitas, dan lain-lain dalam membentuk berbagai proses yang berhubungan dengan akses dan kontrol sumberdaya, perubahan ekologi, serta beragam aksi lokal perempuan dan laki-laki dalam mempertahankan sumber-sumber kehidupan mereka (Rocheleau, Thomas-Slayter, dan Wangari 1996).

Selain itu, kajian-kajian tersebut melihat “gender” tidak dengan pendekatan deskriptif atau kategorisasi. Kajian-kajian ekologi politik feminis mengadopsi kerangka kontemporer yang menempatkan “gender” sebagai konsep analitis untuk meneliti cara bekerja dari rangkaian relasi kekuasaan (Buttler 2004; Cornwall 2007).

Ekologi politik feminis digunakan untuk mengenali, meneliti, dan menerjemahkan “beragam pengalaman lokal dalam konteks rangkaian proses perubahan lingkungan dan ekonomi di tingkat global”. Ekologi politik feminis menggabungkan tiga tema penting: (1) pengetahuan berbasis gender, (2) hak atas sumberdaya alam berbasis gender, yang meliputi properti, sumberdaya, ruang, dan beragam mekanisme pengaturan hak, baik dengan menggunakan pendekatan hukum maupun sistem adat yang memiliki dimensi gender, (3) politik lingkungan dan gerakan akar rumput berbasis gender (Rocheleau, Thomas-Slayter, dan Wangari 1996). Beberapa kajian yang dilakukan dengan menerapkan analisis ekologi politik feminis mengeksplorasi bagaimana perjuangan mempertahankan akses dan kontrol atas hutan dan sumberdaya alam lain yang menjadi sumber-sumber penghidupan berkaitan erat dengan pembentukan jati diri komunitas tertentu (Elmhirst 2011; Harris 2006; Li 2000, 2001; Nightingale 2006).

Teori tentang akses (terhadap tanah dan sumberdaya lainnya) memusatkan perhatian pada siapa yang memperoleh manfaat dari sumberdaya apa dan melalui proses-proses apa pihak ini dapat mengambil manfaat dari sumberdaya tersebut. Teori ini menekankan pada “fokus empiris pada berbagai situasi yang dihadapi oleh *siapa* yang bisa (dan yang tidak bisa) memanfaatkan sumberdaya *apa*, dengan *cara apa*, dan *kapan* (yaitu, dalam keadaan apa)” (Neale 1998: 48—cetak miring sesuai dengan naskah asli seperti yang dikutip dalam Ribot dan Peluso 2003). Lebih jauh, teori ini mengusulkan penggunaannya untuk menelusuri jaring kekuasaan yang memungkinkan pihak tertentu untuk memperoleh, mengendalikan, dan memelihara akses terhadap sumberdaya tertentu. Individu yang berbeda dan lembaga yang berbeda dapat memiliki dan melaksanakan bundel dan jaring kekuasaan yang berbeda. Karena itu, individu-individu tertentu, kelompok-kelompok sosial tertentu, dan lembaga-lembaga tertentu dapat memiliki penguasaan atas akses terhadap sumberdaya (secara langsung), sementara pihak-pihak lainnya (mulai dari tingkat individu, kelompok,

hingga lembaga) harus mempertahankan akses mereka melalui pihak-pihak yang memiliki penguasaan tersebut.

Menurut teori tentang akses yang dikembangkan Ribot dan Peluso (2003), terdapat beberapa mekanisme penting untuk memperoleh, mengendalikan, mempertahankan, dan memelihara akses, salah satunya adalah mekanisme akses melalui hak atau dikenal sebagai akses berbasis hak (*rights-based access*). Mekanisme-mekanisme lain dikategorikan sebagai mekanisme-mekanisme akses secara struktural dan relasional, contohnya akses kepada pemegang otoritas, akses atas pengetahuan, akses berbasis relasi sosial, dan akses melalui identitas sosial (Ribot dan Peluso 2003).

Aplikasi teori akses dengan menggunakan lensa feminis akan membantu kita memahami bagaimana perempuan dan kelompok marginal lain di dalam komunitas memperoleh, memelihara, mengendalikan, dan mempertahankan akses atas hutan. Di banyak tempat, para perempuan dari berbagai kelompok sosial harus bernegosiasi dengan orang-orang dekat mereka yang memiliki kontrol atas tanah dan sumberdaya hutan. Mereka juga harus bernegosiasi dengan pihak-pihak eksternal lainnya, mulai dari pihak perusahaan yang memegang izin konsesi hutan hingga pihak pemerintah yang mengendalikan penguasaan atas wilayah yang ditetapkan sebagai wilayah lindung dan konservasi. Pihak-pihak tersebut menerapkan penguasaan atas hutan melalui berbagai mekanisme, proses, dan hubungan sosial.

Teori akses membantu mengeksplorasi penjelasan tentang situasi di mana tidak semua pihak yang telah memiliki hak penguasaan hutan, termasuk yang didukung oleh instrumen hukum, dapat secara otomatis memiliki akses terhadap hutan. Putusan MK 35 merupakan instrumen hukum baru yang mengakui hak masyarakat adat atas penguasaan hutan adat. Namun, beragam respons yang dimunculkan berbagai lembaga negara yang lain di luar MK menunjukkan bahwa pengakuan hak penguasaan hutan adat tidak membuat masyarakat adat secara otomatis memiliki akses terhadap hutan. Sementara itu, ketimpangan relasi kekuasaan di tingkat internal masyarakat adat menyebabkan perempuan adat dan kelompok marginal lainnya dalam masyarakat adat masih harus melanjutkan perjuangan mereka untuk mendapatkan, mengendalikan, dan memelihara akses mereka atas hutan.

Kombinasi antara pendekatan-pendekatan tersebut di atas, yakni konsep penguasaan hutan dan teori akses dengan lensa feminis serta ekologi politik

feminis, dipekerjakan penulis untuk memeriksa sejauh mana dukungan legal yang diberikan oleh Putusan MK 35 memiliki implikasi bagi perempuan dan kelompok-kelompok marginal di dalam komunitas adat.

Upaya untuk menelusuri posisi perempuan adat dan kelompok marginal lainnya di dalam rangkaian pertarungan penguasaan hutan juga perlu didukung oleh pemeriksaan tentang bagaimana jaring kuasa eksklusif bekerja. Rangkaian proses penguasaan akses atas hutan dan proses memperoleh dan mempertahankan akses yang dilalui oleh masyarakat adat, khususnya perempuan adat dan kelompok-kelompok marginal lain di dalam komunitas, terjadi melalui beragam mekanisme dan melibatkan beragam aktor yang kesemuanya bekerja dalam jaring kuasa yang mengeksklusif individu-individu tertentu, kelompok-kelompok sosial tertentu, dan/atau lembaga-lembaga tertentu.

Kuasa eksklusif bekerja melalui beragam proses dan beragam aktor, baik melalui negara dan korporasi berbasis pengerukan sumberdaya alam, melalui pembuatan kebijakan pembangunan dan kebijakan strategis lainnya yang lekat dengan kuasa pasar, melalui kekerasan dan ancaman kekerasan terhadap komunitas dalam proses perampasan tanah, maupun melalui berbagai bentuk legitimasi, termasuk legitimasi yang berasal dari dalam komunitas itu sendiri dan/atau kerabat dekat, yang disebut sebagai *intimate exclusion* (Hall, Hirsch, dan Li 2011).

### **MENELUSURI PENGUASAAN HUTAN MELALUI TUTUR PEREMPUAN**

Untuk memahami aspek gender dalam dinamika penguasaan hutan, penulis akan menyajikan sebuah studi kasus tentang kehidupan perempuan adat dalam menghadapi masalah penguasaan hutan. Dalam menggali maupun memaparkan sepenggal kisah yang akan dijadikan sebagai studi kasus dalam naskah ini, penulis mempekerjakan pendekatan feminis. Narasi perempuan dalam kisah di bawah ini merupakan pengalaman dan pengetahuan yang bersifat parsial dan lekat dengan latar belakang si penutur kisah. Upaya penelusuran rangkaian kisah yang lekat dengan posisi perempuan dalam mengembangkan beragam respons terhadap proses sosial dan politik yang berlangsung di berbagai ranah merupakan bagian dari pendekatan feminis.

Pendekatan feminis diwarnai secara kuat oleh “komitmen terhadap pemberdayaan perempuan dan kaum marginal lainnya” (Sprague dan Zimmerman 1993 dalam Hesse-Biber, Leavy, dan Yaiser 2004: 15). Pendekatan ini memungkinkan perempuan dari beragam kelompok (dengan latar belakang sosial yang berbeda) maupun kelompok marginal lainnya memiliki ruang untuk berbagi pengalaman dan pengetahuan mereka. Pendekatan feminis bertujuan memahami situasi dan permasalahan yang dihadapi perempuan dan kaum marginal lainnya dengan menempatkan mereka bukan sebagai objek kajian melainkan sebagai subjek kajian. Lebih jauh, kajian yang dilakukan dengan pendekatan feminis merupakan kajian yang berpihak dan terlibat (*engaged research*) (Hesse-Biber, Leavy, dan Yaiser 2004), dalam artian berpihak kepada perempuan dan kelompok marginal lainnya.

Salah satu metode dalam pendekatan feminis yang dapat memberikan ruang signifikan bagi perempuan untuk berbagi pengalaman dan pengetahuan mereka adalah tutur perempuan. Metode ini berisi proses menggali, mendengar, merekam, dan memaparkan kisah-kisah para perempuan yang berkaitan dengan narasi besar dari peristiwa tertentu. Kisah-kisah yang dituturkan sangat dipengaruhi oleh pengalaman personal dan latar belakang sosial masing-masing penutur. Rangkaian tutur tersebut tidak hanya akan melengkapi narasi besar dari peristiwa tertentu, tetapi justru akan menjadi sebuah narasi tersendiri yang dapat menggambarkan trajektori perubahan sosial di wilayah tertentu. Metode ini juga memungkinkan para perempuan dan kelompok marginal lainnya yang menjadi subjek kajian untuk memiliki ruang tersendiri dalam kajian. Rangkaian kisah yang mereka tuturkan tidak ditampilkan sekadar sebagai data pendukung yang akan dianalisis, tetapi menjadi bagian utama dari sebuah kajian.

### **KISAH IBU ASIH<sup>2</sup> DAN WILAYAH ADAT YANG TERPAGARI FUNGSI KONSERVASI**

Ibu Asih adalah seorang perempuan setengah baya yang lahir dan tumbuh di sebuah kampung di dataran tinggi di bagian barat Pulau Jawa. Secara administratif, kampung itu berada di Provinsi Banten. Kampung Ibu Asih merupakan bagian

2 Versi singkat kisah Ibu Asih ditampilkan penulis dalam Siscawati dan Mahaningtyas (2012). Kisah Ibu Asih digali oleh penulis dalam interaksi yang panjang dengan Ibu Asih sendiri maupun dengan komunitasnya melalui beragam kesempatan sejak 1998, termasuk dalam penelitian lapangan dengan pendekatan feminis dalam *multi-sited ethnography* yang dilakukan penulis pada 2007–2010 untuk keperluan penyusunan disertasi.

dari sebuah kesatuan lima belas subkelompok masyarakat adat yang menamakan diri Kasepuhan Banten Kidul. Warga di kampung Ibu Asih terbagi menjadi dua, yakni sebagai pengikut dari dua subkelompok Kasepuhan Banten Kidul. Masing-masing subkelompok memiliki struktur kelembagaan dan pusat pemerintahan tersendiri yang terletak di dua kampung lain. Ibu Asih adalah pengikut salah satu subkelompok dalam Kasepuhan Banten Kidul.

Wilayah masyarakat adat Kasepuhan Banten Kidul berada di daerah dataran tinggi di bagian barat Pulau Jawa. Secara administratif, wilayah ini terletak di tiga kabupaten yang berada di dua provinsi, yakni Banten dan Jawa Barat. Wilayah adat Kasepuhan Banten Kidul merupakan salah satu dari sedikit lokasi di Pulau Jawa yang masih tertutup oleh hutan hujan tropis. Sejak berkembangnya wacana konservasi pada awal 1990-an, wilayah ini mulai dikenal sebagai wilayah ekosistem Halimun (Hanafi, Ramdhaniaty, dan Nurzaman 2004). Hutan-hutan di wilayah ekosistem Halimun merupakan bagian dari ekosistem hutan pegunungan yang tersisa di pulau Jawa. Di wilayah ekosistem Halimun terdapat tiga jenis ekosistem hutan, yakni hutan hujan dataran rendah, hutan subpegunungan, dan hutan pegunungan. Kombinasi medan yang berbukit dan berlembah yang diselimuti tutupan vegetasi dengan gradasi warna hijau yang berbeda dari warna hijau dan lainnya yang dihasilkan oleh berbagai strata pohon berkayu dan tanaman lainnya, serta lapisan kabut yang menciptakan kesan mistis, menciptakan visi yang mengesankan bagi orang yang pertama kali berkunjung ke wilayah tersebut. Namun, di balik keindahan alam tersebut tersembunyi rangkaian konflik agraria yang memiliki endapan sejarah panjang.

Mempelajari sejarah lisan dan legenda, Adimihardja (1992) menyatakan bahwa sejarah masyarakat Kasepuhan Banten Kidul memiliki beberapa hubungan dengan jatuhnya Kerajaan Sunda Hindu terakhir, yaitu Pajajaran Raya, di mana pusatnya berada di Pakuan Pajajaran, Bogor, pada sekitar 1579. Mengacu pada sejarah lisan tentang serangan Kerajaan Islam Banten pada 1579 yang menyebabkan jatuhnya Kerajaan Pajajaran yang ditulis Tubagus Roesjan pada 1954, Adimihardja (1992) menyebutkan bahwa delapan ratus anggota Kerajaan Pajajaran berhasil melarikan diri. Sebagian besar dari mereka adalah anggota berbagai hierarki dalam pasukan khusus dari Kerajaan Padjadjaran. Mereka yang berhasil melarikan diri bersembunyi di beberapa daerah terpencil di dataran tinggi Banten dan sejak itu secara

terpisah membentuk beberapa kelompok sosial yang kemudian dikenal sebagai Kasepuhan Banten Kidul.<sup>3</sup>

Masyarakat Kasepuhan Banten Kidul menerapkan sistem adat dalam penguasaan dan pengelolaan hutan. Sebagian wilayah adat Kasepuhan Banten Kidul dikelola secara komunal. Selain itu, di dalam wilayah adat Kasepuhan Banten Kidul juga terdapat tanah-tanah yang dikelola secara individual (biasanya oleh keluarga batih). Wilayah yang dikelola secara komunal adalah daerah-daerah yang dialokasikan sebagai hutan lindung (dikenal sebagai *leuwung tutupan*), hutan cadangan (dikenal sebagai *leuwung titipan*), dan hutan yang dapat dimanfaatkan (dikenal sebagai *leuwung garapan*). Wilayah *leuwung tutupan* ditetapkan sebagai kawasan lindung untuk menjaga ekologi, fungsi sosial-budaya dan spiritual dari hutan. Wilayah *leuwung titipan* ditetapkan sebagai hutan cadangan yang dapat digunakan pada waktu tertentu (dan pengelolaannya dilaksanakan melalui mekanisme akses khusus) untuk memenuhi kebutuhan dasar yang meliputi makanan, obat-obatan, dan bahan perumahan. *Leuwung garapan* merupakan hutan yang bisa dibuka oleh anggota masyarakat Kasepuhan Banten Kidul dan dikonversi menjadi lahan pertanian kering atau kebun campuran. Pengaturan akses atas tanah-tanah di wilayah-wilayah tersebut berada di tangan *Abah* selaku pemimpin adat.

Hingga saat ini, belum pernah ada perempuan yang menjadi pemimpin adat Kasepuhan Banten Kidul. Berdasarkan pengamatan langsung oleh penulis dalam beragam kesempatan antara 1998–2013, keterlibatan perempuan sebagai peserta dalam musyawarah adat masih sangat terbatas. Di sebagian besar komunitas Kasepuhan Banten Kidul, para perempuan yang memiliki relasi dekat dengan para petinggi adat, baik secara darah, perkawinan, maupun kekerabatan lainnya, biasanya memiliki tanggung jawab untuk menjalankan tugas-tugas terkait penyediaan konsumsi maupun dukungan logistik lainnya. Walaupun mereka tidak hadir sebagai peserta dalam musyawarah adat, para perempuan dari kelompok elite ini masih memiliki kesempatan untuk mendengarkan pembicaraan dalam musyawarah adat dari balik dinding bambu dan/atau dari wilayah penghubung antara ruangan musyawarah dan ruangan tempat mereka berkumpul. Hal ini dimungkinkan

3 Beberapa kelompok lain bergabung dengan komunitas Kanekes, atau dikenal juga sebagai masyarakat Badui, sebuah kelompok sosial yang wilayahnya terletak di dataran tinggi Banten (Adimihardja 1992: 21–22).

karena para perempuan tersebut dibantu oleh perempuan-perempuan dari kalangan biasa (mereka menyebut dirinya sebagai kalangan pengikut) yang melakukan keseluruhan rangkaian pekerjaan menyediakan makanan dan minuman, termasuk mengatur penyediaan bahan bakunya. Rangkaian pekerjaan ini dilakukan di dapur rumah Abah.



Tradisi adat di masyarakat Kasepuhan Banten Kidul memungkinkan perempuan untuk memiliki hak waris atas tanah dan properti lainnya seperti rumah dan hewan. Namun, sebagian keluarga memberikan akses lebih besar kepada kaum laki-laki karena, menurut mereka, laki-laki membutuhkan lahan lebih banyak untuk mendukung peran tradisional sebagai kepala rumah tangga. Di beberapa wilayah, laki-laki dari keluarga dengan status sosial yang lebih tinggi, seperti keluarga para pemimpin adat atau mereka yang memiliki hubungan kekerabatan dengan keluarga pemimpin adat dan para petinggi adat lainnya, memiliki akses yang lebih besar. Hal ini terjadi mengingat para pemimpin dan petinggi adat tersebut memiliki akses dan kontrol atas beragam sumberdaya yang dapat mendukung proses ekspansi pembukaan dan penguasaan tanah. Tetapi, para perempuan Kasepuhan Banten Kidul, khususnya dari kalangan nonelite, memiliki keuletan dalam

memperoleh dan mempertahankan akses dan kontrol atas tanah. Ibu Asih, yang menyebut dirinya sebagai *jeulma leutik* (orang kecil) karena ia bukan kerabat pemimpin adat, adalah salah satu dari mereka.

Ibu Asih memiliki akses ke lima petak kecil tanah di *leuwung garapan*. Masing-masing luasannya sekitar 200 meter persegi. Walaupun ia tidak memiliki sertifikat atas tanah tersebut, petak-petak tanah tersebut ia anggap sebagai “tanahnya”. Petak yang pertama ia warisi dari orang tuanya. Awalnya petak tanah tersebut hanya menghasilkan panen padi yang jumlahnya sangat terbatas karena persoalan air. Ibu Asih berpikir keras untuk mencari cara supaya air bisa mengalir ke lahannya. Ia mulai mencari sumber air ke gunung dan membuatkan saluran air ke lahannya. Setelah air bertambah banyak, Ibu Asih mulai memperluas lahannya. Wilayah di mana lahan tersebut berada merupakan wilayah yang dikuasai Kasepuhan (demikian Ibu Asih dan banyak perempuan di kalangannya menyebut kalangan pemimpin Kasepuhan Banten Kidul). Sesuai tradisi, Ibu Asih memberikan sebagian hasil panen dari lahan tersebut kepada Abah (pemimpin Kasepuhan) yang kemudian akan dimasukkan ke dalam lumbung Kasepuhan.

Ibu Asih menyampaikan bahwa pada pertengahan 1980-an ia mulai sering dikejar-kejar oleh orang yang disebut-sebut beberapa tetangganya sebagai mantri kehutanan. Si mantri kehutanan mengatakan bahwa wilayah tempat lahannya berada merupakan hutan negara. Menurut Ibu Asih, mantri kehutanan “mengontrol lahan-lahan rakyat dengan memakai baju seragam dan membawa tas dan catatan”. Sebetulnya si mantri kehutanan itu warga setempat. Si mantri kehutanan juga sebetulnya memiliki lahan garapan dan membayar apa yang disebut Ibu Asih sebagai “pajak panen setahun sekali” kepada ketua Rukun Tetangga (RT) dan Kasepuhan. Walaupun Ibu Asih tahu bahwa mantri kehutanan itu warga setempat, Ibu Asih terus-menerus dihantui rasa takut bahwa ia akan dilaporkan ke polisi dan dipenjara. Walaupun demikian, ia terus mengolah lahan tersebut. Beberapa kali ia tertangkap tangan oleh mantri kehutanan itu dan dipaksa untuk menyerahkan sebagian hasil panen. Ibu Asih menyebutnya sebagai sebagai “pajak untuk mantri kehutanan”. Pengalaman serupa juga dialami oleh banyak perempuan *jeulma leutik* (nonelite) di kampungnya.

Petak kedua, dengan luasan sekitar 200 meter persegi, dibeli Ibu Asih dari hasil kerja keras dirinya setelah ia mengakhiri pernikahannya yang

kedua. Ibu Asih bekerja keras sebagai buruh di kerabatnya dan tetangganya dan menabung selama lebih dari 10 tahun agar dapat membeli petak tanah ini. Walaupun Ibu Asih “membeli” tanah tersebut dari tetangganya, jika diperiksa dengan menggunakan konsep rezim properti formal, tanah tersebut bukan “milik” Ibu Asih maupun tetangganya yang “menjual” tanah tersebut. Penguasaan atas tanah tersebut berada di tangan salah satu pemimpin adat. Orang lain di luar komunitas Ibu Asih akan dengan mudah menyebut tanah tersebut sebagai “tanah adat”. Agar dapat “memilikinya”, Ibu Asih membayar sejumlah uang untuk mendapatkan akses untuk mengelola tanah tersebut. Dengan kata lain, Ibu Asih membayar pemegang akses sebelumnya untuk mengalihkan akses atas sebidang tanah tersebut kepadanya. Meskipun Ibu Asih menyebutkan petak-petak tanah tersebut sebagai “tanahnya”, ia menyadari bahwa penguasaan atas tanah-tanah tersebut berada di tangan seorang laki-laki pemimpin adat di kampungnya. Menurut Ibu Asih, berdasarkan tradisi di kampungnya, pemimpin adat yang memegang kontrol atas tanah tersebut mengizinkan orangtua Ibu Asih dan tetangga Ibu Asih untuk mentransfer akses untuk menggunakan tanah kepada Ibu Asih melalui proses warisan dan transaksi keuangan, dengan syarat ia (si pemimpin adat) menerima bagian-bagian tertentu dari hasil panen dari tanah tersebut. Ibu Asih mengelola kedua petak tanah tersebut sebagai ladang atau lahan pertanian kering. Ia memanfaatkan dua petak tanah tersebut untuk menanam padi ladang varietas lokal dan tanaman lainnya untuk memenuhi kebutuhan subsisten keluarganya.

Petak tanah yang ketiga dan keempat yang dikelola Ibu Asih adalah “tanah suaminya”, yakni suaminya yang ketiga. Suami ketiganya ini mewarisi akses penggunaan tanah tersebut dari orangtuanya. Petak tanah yang kelima adalah “tanah gabungan”, yakni tanah yang “dibeli” oleh Ibu Asih dan suaminya. Objek yang “dibeli” lagi-lagi adalah akses untuk menggunakan tanah ini. Sama halnya dengan petak tanah pertama dan kedua yang dikelola Ibu Asih, akses untuk mengelola tiga bidang tanah lainnya (yakni petak ketiga, keempat, dan kelima) dikuasai oleh pemimpin adat laki-laki di kampung mereka. Karena itu, ia dan suaminya harus menyerahkan sebagian dari hasil panen di masing-masing petak tanah kepada pemimpin adat tersebut. Ibu Asih menyebutkan bahwa yang dilakukan oleh dirinya bersama suaminya adalah bagian dari tradisi di kampungnya. Ia menyebutkan bahwa tradisi

itu merupakan bagian dari aturan Kasepuhan untuk mengatur pemanfaatan wilayah tertentu yang sudah diatur Kasepuhan untuk digarap, sehingga tidak akan ada klaim tumpang-tindih atas petak-petak tanah di wilayah tersebut. Wilayah ini biasanya disebut oleh para elite sebagai *leuweung garapan*. Menurut Ibu Asih, ia dan para perempuan dari kalangannya tidak terlalu memahami makna istilah tersebut dan mekanisme pengaturannya. Walaupun demikian, Ibu Asih dan para perempuan dari kalangannya masih melanjutkan tradisi memindahkan akses atas tanah-tanah (dengan cara mewariskan, menjual, atau membeli) yang penguasaannya berada di tangan pemimpin adat. Tradisi untuk menyerahkan apa yang mereka sebut sebagai “pajak panen” juga masih terus berlaku.

Pembagian hasil panen sebagai cara untuk mempertahankan akses untuk menggarap ternyata telah menciptakan masalah bagi Ibu Asih dan keluarganya. Sisa hasil panen dari petak-petak tanah yang dikelola Ibu Asih tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar keluarganya. Ibu Asih mengadopsi berbagai cara untuk bertahan hidup, termasuk menikahkan anak perempuannya pada usia yang relatif muda dan mengirim dua anak perempuan lainnya ke kota-kota besar untuk bekerja sebagai pekerja rumah tangga. Anak-anak perempuan Ibu Asih hanya menyelesaikan pendidikan dasar (SD). Situasi ini tidak hanya dialami oleh keluarga Ibu Asih. Pemetaan awal kekerasan terhadap perempuan dalam pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia yang diinisiasi oleh Komnas Perempuan pada kurun waktu 2008-2010 menemukan situasi serupa di beberapa kelompok Kasepuhan Banten Kidul (Komnas Perempuan 2010).<sup>4</sup>

Keseluruhan mekanisme tersebut berlangsung di dalam konteks di mana sejak akhir 1970-an pemerintah Indonesia mengklaim semua tanah di wilayah adat Kasepuhan, yang meliputi berbagai jenis hutan adat, kebun campuran, lahan pertanian ladang, dan sawah basah, sebagai hutan negara dan tanah negara untuk peruntukan lain. Kebijakan yang dijadikan rujukan oleh pemerintah dalam menetapkan sebagian besar dari wilayah Halimun sebagai hutan negara adalah Undang-Undang (UU) Nomor 5 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan yang ditetapkan pada 1967 (kemudian direvisi

4 Pemetaan awal tersebut dilakukan oleh Komnas Perempuan bekerjasama dengan Bina Desa, Walhi, RMI-Indonesian Institute for Forest & Environment, Debt Watch Indonesia, Institute of Dayakologi, Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Semarang. Penulis bertindak sebagai anggota komite pengarah proses pemetaan awal tersebut.

menjadi UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan). Undang-undang ini mengadopsi kebijakan kolonial dalam mengklaim kawasan hutan yang tidak dibebani oleh hak milik sebagai tanah negara. Pada masa awal Orde Baru, Pemerintah Indonesia, melalui Direktorat Jenderal Kehutanan, mulai membagi wilayah Halimun menjadi beberapa zona: kawasan hutan produksi yang dikelola oleh Perhutani selaku perusahaan hutan milik negara, kawasan konservasi yang dikelola sebagai cagar alam dan dikelola langsung oleh Direktorat Jenderal Kehutanan, serta kawasan pertanian/perkebunan dan pertambangan yang dikelola oleh perusahaan, baik milik negara maupun swasta. Dengan izin yang dikeluarkan pemerintah pusat, perusahaan milik negara dan swasta mengelola kawasan pertambangan (antara lain pertambangan emas yang dikelola PT Aneka Tambang) dan kawasan pertanian yang dikelola perusahaan negara dan swasta melalui perkebunan komoditas komersial seperti teh dan karet.

Pada 1993, kawasan cagar alam di wilayah Halimun dikembangkan menjadi Taman Nasional Gunung Halimun. Pada 2003, Departemen Kehutanan memutuskan untuk melakukan perluasan Taman Nasional Gunung Halimun, yakni dengan mengubah kawasan hutan produksi yang sebelumnya dikelola Perhutani menjadi kawasan konservasi. Sejak itu, hampir seluruh wilayah Halimun telah dinyatakan sebagai kawasan konservasi dan dikelola oleh Taman Nasional Gunung Halimun yang merupakan unit pelaksana teknis dari pemerintah pusat (Departemen Kehutanan). Penetapan Taman Nasional Gunung Halimun pada 1993 dan perluasannya pada 2003 telah menciptakan lebih banyak pembatasan bagi masyarakat Kasepuhan Banten Kidul.

Perluasan wilayah Taman Nasional Gunung Halimun menjadikan semua lahan yang dikelola oleh Ibu Asih dan keluarganya, serta warga Kasepuhan Banten Kidul lainnya, sebagai bagian dari wilayah taman nasional. Pihak pemerintah tidak mengomunikasikan perluasan wilayah taman nasional dengan warga biasa dan para perempuan, terutama mereka yang berasal dari kelas sosial seperti Ibu Asih. Ibu Asih dan sebagian perempuan dari kelas sosial yang sama dan tinggal di kampung yang sama, menerima informasi tentang perluasan kawasan taman nasional dari sebuah organisasi nonpemerintah (ornop) yang telah bekerjasama dengan masyarakat Kasepuhan Banten Kidul dalam rangka mengadvokasi pengakuan hak mereka. Ornop ini juga memberi informasi mengenai bagaimana tindakan pemerintah serta peraturan lain

yang relevan memengaruhi wilayah mereka. Ibu Asih menyebutkan bahwa meskipun ornop ini telah bekerja di desanya untuk jangka waktu tertentu, sebagian besar aktivisnya lebih banyak bekerja dengan para pemimpin adat dan pemimpin informal lain dari desanya yang kebanyakan laki-laki dari keluarga elite. Ibu Asih menuturkan bahwa ia akhirnya bisa lebih banyak interaksi dengan organisasi ini ketika mulai memiliki pendamping lapangan perempuan dan mulai mengembangkan kegiatan-kegiatan khusus bagi perempuan, sehingga ia dan perempuan Kasepuhan lainnya, terutama mereka yang berbagai latar belakang yang sama, memiliki ruang untuk berpartisipasi penuh.

Ornop yang mendampingi komunitas Ibu Asih kini tidak lagi bekerja secara intensif di kampung Ibu Asih. Terdapat beragam faktor yang menjadi penyebabnya, mulai dari masalah kelembagaan hingga melemahnya dukungan pendanaan yang dimiliki organisasi tersebut. Beragam informasi terbaru, termasuk yang terkait dengan kerangka kebijakan baru, tidak dapat diakses oleh para perempuan, termasuk dari kelompok nonelite seperti Ibu Asih. Komunitas Ibu Asih sebetulnya sudah tercatat sebagai anggota AMAN, tetapi informasi-informasi terbaru lebih banyak beredar di kalangan laki-laki petinggi adat dan laki-laki elite lain di komunitas Ibu Asih.

Terdapat beberapa pelajaran yang dapat ditarik dari kisah Ibu Asih dan para perempuan dari kelompok sosial yang sama. Di dalam satu wilayah yang dikelola sebuah komunitas adat, perempuan dari berbagai latar belakang sosial memiliki peran penting dalam mengelola tanah dan sumberdaya alam dan memiliki beragam bentuk hubungan dengan tanah dan sumberdaya alam. Seorang perempuan dapat memiliki berbagai akses ke tanah-tanah yang berbeda statusnya, mulai dari tanah yang dimiliki oleh para perempuan itu sendiri (baik yang merupakan tanah warisan orangtua atau tanah yang dibeli sebelum perempuan itu menikah), tanah suaminya (yang merupakan warisan dari orangtua si suami), atau tanah bersama yang dibeli setelah menikah. Situasi tersebut berlaku bagi perempuan dari kelas sosial tertentu di mana mereka memiliki warisan tanah dan/atau kemampuan untuk membeli tanah. Bagi perempuan adat dari keluarga miskin, khususnya keluarga tak bertanah (*landless*), akses atas tanah yang mereka miliki adalah akses atas tanah milik kerabatnya atau milik tetangganya di mana perempuan tersebut menjadi buruh garap tanah-tanah tersebut. Di beberapa wilayah tertentu,

satu-satunya akses atas tanah yang dimiliki perempuan tak bertanah adalah akses atas tanah-tanah yang oleh negara diklaim sebagai tanah negara di mana perempuan tersebut menjadi penggarap. Mekanisme-mekanisme tersebut sejalan dengan argumen Ribot dan Peluso (2003) tentang pengertian akses sebagai bundel dan jaringan relasi kekuasaan yang memungkinkan seseorang atau sekelompok orang untuk mendapatkan dan mempertahankan akses atas tanah dan sumberdaya alam.

Di dalam kehidupan sehari-hari, untuk memperoleh dan mempertahankan akses terhadap tanah dan sumberdaya alam, perempuan bernegosiasi dengan pihak-pihak dekat mereka yang memiliki kontrol atas tanah dan sumberdaya alam. Di beberapa wilayah tertentu, seorang perempuan adat dari kalangan menengah harus bernegosiasi dengan anggota keluarganya yang memiliki kontrol atas tanah, mulai dari suaminya sendiri, kakak laki-lakinya, dan kerabat laki-laki yang lain. Bagi perempuan adat miskin, terutama dari keluarga tak bertanah, dalam rangka memperoleh dan mempertahankan akses terhadap tanah yang ia garap, baik sebagai buruh garap maupun penggarap penuh, ia harus bernegosiasi dengan kepala adat dan para pemimpin informal di kampungnya yang memiliki penguasaan atas tanah-tanah tertentu di wilayah adat mereka. Jika perempuan tak bertanah tersebut menggarap tanah di wilayah yang diklaim sebagai tanah negara dan pemerintah menetapkan institusi pemerintah tertentu sebagai pengelolanya (misalnya taman nasional) atau memberikan izin konsesi bagi perusahaan (baik Badan Usaha Milik Negara [BUMN] seperti Perhutani dan Inhutani, maupun perusahaan swasta yang memegang izin konsesi atas sumberdaya alam [hak pengusahaan hutan, hutan tanaman industri, perkebunan kelapa sawit, tambang, dan lain-lain]), perempuan tersebut harus bernegosiasi dengan pihak-pihak tersebut. Pihak-pihak tersebut menerapkan penguasaan atas tanah dan sumberdaya alam melalui berbagai mekanisme, proses, dan hubungan sosial. Laki-laki tak bertanah dan laki-laki dari kelompok marginal lain di komunitas juga menghadapi situasi serupa. Namun, perempuan menghadapi ragam permasalahan yang berbeda ketika menjalani proses negosiasi dengan berbagai pihak yang memiliki kontrol atas tanah. Beberapa kajian menemukan bahwa sebagian perempuan menghadapi beragam bentuk diskriminasi pada saat mereka berhadapan dengan berbagai pihak tersebut (Mustafainah *et al.* 2012; Siscawati dan Mahaningtyas 2012).

Rangkaian proses di atas terjadi melalui beragam mekanisme dan melibatkan beragam aktor yang kesemuanya bekerja dalam jaring kuasa yang mengeksklusi masyarakat adat, baik perempuan maupun laki-laki, atas akses terhadap tanah dan wilayah adatnya yang sebelumnya penguasaannya berada di tangan mereka. Kuasa eksklusi bekerja melalui beragam proses dan aktor, baik pihak negara, korporasi, maupun pihak-pihak lain yang terlibat dalam pengerukan sumberdaya alam, melalui pembuatan kebijakan pembangunan dan kebijakan strategis lainnya yang lekat dengan kuasa pasar, melalui kekerasan dan ancaman kekerasan terhadap komunitas dalam proses perampasan tanah maupun berbagai bentuk legitimasi termasuk legitimasi yang berasal dari dalam komunitas itu sendiri dan/atau kerabat dekat, yang disebut sebagai *intimate exclusion* (Hall, Hirsch, dan Li 2011). Rangkaian kuasa eksklusi yang berjalan dalam kurun waktu yang panjang menempatkan perempuan adat dan kelompok marginal lain di dalam masyarakat adat dalam posisi yang rentan.

Rangkaian proses eksklusi yang dialami Ibu Asih dan banyak perempuan adat di berbagai wilayah di Tanah Air tidak dapat dilepaskan dari rangkaian kebijakan terkait penguasaan hutan. Untuk memahami bagaimana rangkaian kebijakan terkait penguasaan hutan mengeksklusi perempuan adat, di bagian berikut ini penulis akan memaparkan genealogi penguasaan hutan di Indonesia.

### **GENEALOGI PENGUSAHAAN HUTAN DI INDONESIA**

Sejak rezim Orde Baru memegang tampuk kekuasaan, dengan berlandaskan pada UU Nomor 5 Tahun 1967, pemerintah menetapkan berbagai wilayah yang sebetulnya merupakan ruang hidup berbagai komunitas menjadi “kawasan hutan”. Kawasan hutan pertama kali digunakan sebagai terminologi hukum pada UU Nomor 5 Tahun 1967 dan menjadi satu satuan pembatas yurisdiksi Departemen Kehutanan seperti tertuang pada UU Nomor 41 Tahun 1999. Terminologi “kawasan hutan” tidak ada hubungannya dengan kondisi tutupan hutan aktual.

Kawasan hutan sebagai sebuah bentuk penguasaan hutan pertama kali diciptakan pada masa kolonial Belanda, yakni ketika sejumlah besar wilayah di Pulau Jawa dan sejumlah kecil wilayah di selatan Pulau Sumatra ditetapkan sebagai hutan negara oleh pemerintah kolonial Belanda. Pada waktu itu, pemerintah kolonial Belanda belum menggunakan istilah “kawasan

hutan”. Untuk mengatur hutan, pemerintah kolonial mengadopsi suatu sistem hukum yang menjadi landasan bagi suatu pendekatan administrasi hutan negara dan menempatkan penguasaan eksklusif sumberdaya hutan di tangan pemerintah (Contreras-Hermosilla dan Fay 2005).

Kawasan yang ditetapkan oleh pemerintah kolonial sebagai hutan disebut oleh Peluso dan Vandergeest (2001) sebagai “hutan politik”. Pada masa kolonial, Jawatan Kehutanan Belanda (*Dienst van het Boschwezen*) menetapkan “hutan politik” melalui undang-undang kehutanan kolonial dengan membuat batasan antara lahan pertanian dan hutan dan mengklaim semua lahan hutan sebagai domain negara (Peluso dan Vandergeest 2001; Peluso 1992). Institusionalisasi “hutan politik” selama era kolonial (Peluso dan Vandergeest 2001) memberikan kontribusi terhadap perumusan penguasaan hutan dan tata kelola hutan di Indonesia.

Dalam mengelola “hutan politik” di Pulau Jawa, khususnya hutan jati, pemerintah kolonial mengadopsi struktur Jerman dan ideologi “ilmiah” pengelolaan hutan (Peluso 1992; Simon 2001). Penerapan industri kehutanan di hutan jati di Jawa memainkan peran penting dalam pengembangan komersialisasi dan industrialisasi produk pertanian di Jawa pada era kolonial seperti karet, tembakau, kopi, gula, dan nila. Kayu jati banyak digunakan dalam pengembangan rel kereta api negara dan industri perkapalan, yang mendukung komersialisasi dan industrialisasi produk-produk pertanian (Peluso dan Vandergeest 2001; Peluso 1992). Industri perkapalan kemudian berubah menjadi bisnis lain yang menguntungkan. Ini membuat hutan jati dari Pulau Jawa salah satu sumberdaya ekonomi terbesar bagi pemerintahan kolonial pada waktu itu (Simon 2001; Soepardi 1974).

Proses pembangunan “hutan politik” dan perkebunan pada zaman kolonial (termasuk “kebun kayu jati” di Jawa) diwarnai politik ras, kelas, dan gender. Proses pengembangan kehutanan “ilmiah” dengan menggunakan pendekatan industri di kawasan “hutan politik” dijalankan oleh rimbawan laki-laki berkebangsaan Belanda, Jerman, dan negara lain di Eropa. Para laki-laki rimbawan kolonial tersebut memiliki latar belakang pendidikan kehutanan di perguruan tinggi di Jerman, Belanda, dan Eropa. Selain itu, laki-laki kulit putih dari kalangan menengah ke atas lainnya yang mewakili pihak pengelola hutan dan perkebunan, baik pemerintah kolonial maupun pihak swasta, bekerjasama dengan laki-laki pribumi dari kalangan elite (termasuk

raja, sultan, dan laki-laki bangsawan lainnya) untuk memperoleh akses dan beragam bentuk penguasaan atas wilayah-wilayah yang akan diekstraksi hutannya atau akan diubah menjadi perkebunan berskala industri. Sementara yang direkrut sebagai pengawas utama di lapangan adalah laki-laki kulit putih kelas menengah; untuk ekstraksi hutan, yang direkrut sebagai buruh adalah laki-laki pribumi dari kalangan miskin pedesaan. Untuk perkebunan, yang direkrut sebagai buruh sebagian besar adalah laki-laki pribumi dari kalangan miskin pedesaan, yang kemudian akan melibatkan anggota keluarga perempuan. Beberapa jenis perkebunan lebih banyak merekrut buruh perempuan, misalnya perkebunan teh. Perkebunan-perkebunan di Sumatra Utara pada masa kolonial merekrut buruh laki-laki dari kalangan etnis Tionghoa sebelum mereka mendatangkan buruh pribumi dari Jawa (Stoler 1995).

Warisan dari konsep hutan politik dan penguasaan hutan melalui sistem hukum dan pendekatan penguasaan sumberdaya hutan yang bersifat maskulin dan eksploitatif masih tercermin dalam penguasaan sumberdaya hutan pada masa kini. Pemerintah pascakolonial Indonesia, khususnya oleh rezim Soeharto pada masa Orde Baru, mengadopsi kehutanan industri sebagai salah satu alat utama dalam mengendalikan tanah dan sumberdaya hutan. Secara khusus, pendekatan ini diterapkan dalam rangka untuk lebih memanfaatkan kayu. Untuk mengamankan proses ini, rezim Soeharto mengesahkan UU Nomor 5 Tahun 1967 yang meneruskan klaim pemerintah kolonial bahwa semua lahan hutan yang tidak dibebani hak milik adalah milik negara dan karena itu harus dikelola dengan sistem yang dikontrol pemerintah. Dalam menyiapkan “hutan politik” dan menerapkan pengendalian negara atas sistem pengelolaan hutan, rezim ini tidak mengindahkan keberadaan masyarakat adat dan masyarakat lokal lain di wilayah tersebut. Melalui proses ini, rezim ini membangun sistem lisensi resmi dari hutan kepada perusahaan penebangan swasta dan BUMN serta perusahaan hutan tanaman industri di seluruh pulau utama di luar Jawa. Kerangka hutan politik dan industri kehutanan yang diadopsi rezim Orde Baru mengabaikan keberadaan masyarakat dan sistem-sistem pengelolaan sumberdaya hutan yang telah dikembangkan oleh masyarakat adat dan masyarakat lokal di seluruh Indonesia. Kerangka tersebut juga mengabaikan keberadaan perempuan dalam pengelolaan sumberdaya hutan.

Pada 1980-an, pemerintah Orde Baru memfokuskan diri pada upaya untuk mengubah wilayah hutan menjadi wilayah-wilayah proyek kolonisasi berskala besar, yang dikenal sebagai program transmigrasi. Selanjutnya, pada awal 1990-an, Indonesia mulai mengubah wilayah pembalakan kayu dan lahan pertanian di Sumatra dan Kalimantan menjadi perkebunan kelapa sawit dan perkebunan kayu (dikenal sebagai hutan tanaman industri [HTI]), didukung oleh wacana perkembangan yang menganjurkan peningkatan pendapatan ekspor nonmigas dan diversifikasi kesempatan kerja. Pada awal 2000-an, seiring dengan berkembangnya wacana pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan, pembayaran jasa lingkungan (*payment for environmental services*) dan penyerapan karbon oleh hutan, pengambilalihan penguasaan atas hutan dilakukan atas nama penyelamatan lingkungan. Para peneliti menyebut proses ini sebagai *green appropriation* (McCarthy, Vel, dan Afiff 2012) atau *green grabbing* (Fairhead, Leach, dan Scoones 2012).

Keseluruhan periodisasi penguasaan hutan tersebut memiliki dimensi gender yang sangat kuat. Rencana ekspansi HTI maupun perkebunan kelapa sawit secara besar-besaran mendatangkan beragam dampak tidak hanya bagi masyarakat adat secara umum, tetapi juga bagi perempuan dan kelompok marginal lainnya. Perempuan memiliki risiko terpapar dampak yang jauh lebih besar dibanding laki-laki. Salah satu ilustrasi yang bisa digunakan adalah dampak ekspansi perkebunan kelapa sawit terhadap perempuan adat di Kalimantan Barat. Sebagian besar perempuan Dayak Hibun di beberapa kampung di Kecamatan Bonti, Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat, yang wilayah hidupnya dikonversi menjadi perkebunan kelapa sawit tidak terlibat dalam proses pengambilan keputusan pelepasan tanah-tanah produktif mereka yang dilakukan oleh suami, ayah, atau laki-laki dewasa lain di keluarganya untuk tujuan pengembangan perkebunan kelapa sawit (Siscawati 2013). Para perempuan juga tidak sepenuhnya terlibat dalam membuat keputusan untuk bergabung dengan skema inti plasma yang dikelola perkebunan kelapa sawit. Setelah anggota laki-laki dari keluarga mereka (terutama suami) menandatangani perjanjian untuk bergabung dengan skema tersebut, istri dan/atau anak-anak perempuan mereka mulai bekerja keras membantu suami atau ayah mereka (yang bekerja sebagai buruh upah harian). Tugas para perempuan di wilayah tersebut antara lain membersihkan dan menyiapkan lahan serta melakukan penyemprotan

pupuk dan pestisida. Mereka tidak memperoleh upah untuk pekerjaan tersebut (Siscawati 2013). Kajian yang dilakukan Julia dan White (2012) di kabupaten yang sama menunjukkan bagaimana ekspansi perkebunan kelapa sawit memberikan kontribusi bagi melemahnya posisi perempuan adat yang hidup di dalam komunitas-komunitas yang sebagian besar menganut sistem patriarkal.



Merespons berbagai dampak yang ditimbulkan oleh penguasaan hutan oleh negara dan para pemegang modal besar, organisasi masyarakat sipil mulai menyuarakan perlunya perubahan UU Nomor 5 Tahun 1967 pada periode akhir 1980-an hingga pertengahan 1990-an. Pada akhir masa Orde Baru (1997–1998), organisasi masyarakat sipil dan sekelompok kecil akademisi kehutanan yang memiliki pemikiran kerakyatan merumuskan naskah akademik untuk perubahan UU Nomor 5 Tahun 1967. Ketika rezim Orde Baru tumbang, naskah akademik tersebut dikembangkan menjadi naskah akademik usulan rancangan undang-undang kehutanan dan diajukan secara resmi kepada pihak eksekutif dan legislatif.

Naskah akademik rancangan undang-undang kehutanan yang diajukan oleh kelompok masyarakat sipil tersebut berisi tuntutan kepada negara

untuk mengakui keberadaan masyarakat adat dan hak-hak masyarakat adat dalam mengelola sumberdaya hutan dalam wilayah mereka sekaligus mengeluarkan hutan adat dari hutan negara. Naskah akademik tersebut menyarankan tiga kategori status hutan: (1) hutan negara, (2) hutan adat, dan (3) hutan milik (milik perorangan, kelompok, atau pihak swasta). Namun, naskah akademik tersebut belum memberikan perhatian pada hak-hak perempuan, baik perempuan adat maupun perempuan lokal lainnya, atas hutan dan sumber-sumber kehidupan yang terkait dengan wilayah hutan dan sumberdaya hutan.

Naskah akademik versi masyarakat sipil memperoleh perlawanan dari pihak pemerintah (yang menyiapkan naskah akademik tersendiri), swasta (yang juga menyusun naskah akademik terpisah dengan bantuan akademisi kehutanan yang berpihak pada swasta), serta sebagian pihak di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) (terutama Fraksi ABRI). Sama halnya dengan naskah akademik yang disusun oleh kelompok masyarakat sipil, naskah-naskah akademik versi pemerintah dan swasta juga tidak memberikan perhatian bagi hak-hak perempuan atas hutan dan sumberdaya hutan. Pada akhirnya, undang-undang yang menggantikan UU Nomor 5 Tahun 1967, yakni UU Nomor 41 Tahun 1999, tidak mengadopsi usulan yang diajukan oleh masyarakat sipil. UU Nomor 41 Tahun 1999 tetap mempertahankan penguasaan negara atas kawasan hutan yang tidak dibebani hak milik.

Meskipun UU Nomor 41 Tahun 1999 dan peraturan terkait yang ditetapkan sesudahnya dianggap oleh pemerintah sebagai bagian dari kerangka kebijakan yang memberikan akses bagi masyarakat desa hutan untuk menggunakan dan mengelola hutan negara, kontrol negara yang bersifat sentralistis berbasis terpusat masih tetap merupakan pendekatan utama. Selain itu, UU Nomor 41 Tahun 1999 tersebut tidak mengakui hak-hak masyarakat adat. Lebih jauh, undang-undang tersebut mengabaikan keberadaan maupun hak-hak perempuan adat.

### **PEREMPUAN ADAT DAN PERJUANGAN UNTUK TERLIHAT DAN TERLIBAT**

Ekspansi ekstraksi hutan oleh jaringan industri kehutanan maupun industri lain berbasis komodifikasi hutan di berbagai daerah di Indonesia yang didukung oleh undang-undang kehutanan, baik UU Nomor 5 Tahun

1967 maupun UU Nomor 41 tahun 1999 telah menyebabkan banyak perempuan dari berbagai komunitas adat, terutama para perempuan dari kalangan miskin dan kelompok marginal lainnya, kehilangan ruang hidup dan terampas sumber-sumber kehidupannya. Ibu Asih, yang kisahnya telah dipaparkan penulis di bagian awal naskah ini, hanyalah salah satu dari mereka.

Di beberapa tempat, perempuan adat memiliki peran penting dalam menggalang rangkaian aksi perlawanan di tingkat akar rumput. Di Tanah Molo, Nusa Tenggara Timur, Aleta Baun, seorang perempuan dari Desa Netpala, Kecamatan Molo Utara, Kabupaten Timor Tengah Selatan, memimpin gerakan perlawanan terhadap pertambangan batu marmer di tanah kelahirannya sejak 1996. Perusahaan-perusahaan pertambangan batu marmer, yang memperoleh izin pertambangan dari pemerintah, menguasai wilayah hidup masyarakat Molo, termasuk di dalamnya tempat-tempat yang dianggap suci oleh mereka. Bagi Aleta Baun dan orang-orang Molo, bebatuan yang dianggap sebagai sumber tambang oleh perusahaan-perusahaan pemegang izin tambang itu punya makna tersendiri. Bagi mereka, batu, air, pohon, dan bukit-bukit batu adalah tanah-air yang dipercayai sebagai tempat asal usul nenek moyang mereka. Tiap-tiap batu (*fatu-kanaf*), mata air (*oe-kanaf*), pohon besar (*hau-kanaf*) memiliki nama-nama yang merupakan nama-nama marga orang Meto. Pengambilalihan penguasaan atas wilayah tersebut oleh negara, yang kemudian memberikan izin pertambangan kepada perusahaan-perusahaan pertambangan batu marmer, telah menimbulkan beragam dampak ekologis, sosial, dan budaya.

Aleta Baun, yang biasa dipanggil Mama Leta, memimpin perlawanan terhadap pertambangan batu marmer dengan beragam cara, dimulai dengan membangun kesadaran kritis, mengorganisir warga untuk berkumpul dan berembuk tentang langkah-langkah yang perlu ditempuh bersama, mendorong para lelaki tetua adat untuk turut bergabung dalam perlawanan masyarakat Molo, memimpin pendudukan kembali bukit-bukit batu, menghentikan operasi pertambangan yang dilakukan perusahaan, hingga memimpin aksi protes terhadap pemerintah yang telah mengeluarkan izin pertambangan. Tidak sedikit perempuan Molo yang bergabung dengan Mama Leta. Mereka turut serta dalam aksi pendudukan kembali bukit-bukit batu. Mereka mendampingi Mama Leta berkemah di hutan-hutan di wilayah operasional perusahaan, sebagian membawa anak, meninggalkan suami dan rumah

mereka. Dalam aksi pendudukan tersebut, para perempuan Molo memiliki peran sangat penting. Selain menyediakan makanan bagi orang-orang yang terlibat dalam aksi pendudukan tersebut dan terlibat aktif dalam proses negosiasi dengan pihak perusahaan tambang, para perempuan Molo juga melakukan beragam aksi untuk menunjukkan keberadaan mereka, antara lain dengan cara membawa alat tenun ke lokasi tempat mereka berkemah dan melakukan ritual menenun yang lekat dengan keseharian mereka.

Pada 15 April 2013, Mama Leta menerima penghargaan internasional, yakni Goldman Environmental Prize, atas kepemimpinannya dalam gerakan memperjuangkan kedaulatan atas tanah, air, dan kekayaan alam di tanah kelahirannya. Penghargaan bagi Mama Aleta merupakan bagian dari rangkaian aksi perlawanan tingkat akar rumput yang digerakkan oleh para pemimpin perempuan. Pada 2001, Mama Yosepha, seorang perempuan pemimpin gerakan perlawanan masyarakat adat Amungme di Papua melawan salah satu perusahaan tambang terbesar di Indonesia, yakni PT Freeport, juga menerima penghargaan Goldman Environmental Prize. Selain para perempuan pemimpin yang memperoleh penghargaan dan pengakuan atas kerja keras mereka dalam menggerakkan para perempuan maupun berbagai kelompok di dalam komunitasnya, masih banyak perempuan pemimpin lain di berbagai pelosok Indonesia yang giat menggerakkan komunitasnya sebagai respons atas proses penghancuran kekayaan alam di wilayah hidup mereka (lihat Siscawati 2013). Sebagian besar dari mereka tidak pernah memperoleh publikasi, tetapi sepak terjang mereka memiliki arti besar bagi gerakan keadilan lingkungan dan gerakan masyarakat adat di Tanah Air.

Pada masa sebelumnya, yaitu pada akhir 1980-an, seorang perempuan dari Kampung Sugapa, Silaen, Sumatra Utara, bernama Nai Sinta memimpin gerakan perlawanan perempuan Sugapa untuk mempertahankan hak atas tanah yang dirampas oleh PT Inti Indorayon Utama, sebuah industri pulp dan kertas (Simbolon 1998). Perusahaan ini memperoleh dua jenis izin dari pemerintah pusat, yakni izin untuk membangun industri pulp dan kertas dan izin untuk membangun hutan tanaman industri. Wilayah di mana perusahaan tersebut memperoleh izin untuk membangun hutan tanaman industri bukanlah wilayah tak berpenghuni. Di dalamnya terdapat kampung-kampung, ladang-ladang, kebun-kebun yang ditanami pohon buah, pohon berkayu, dan pohon-pohon lain yang dimanfaatkan resinnya

(seperti kemenyan), serta kebun-kebun tua yang sudah mulai berkembang menjadi hutan primer. Nai Sinta bersama-sama dengan warga Sugapa dan warga kampung-kampung sekitarnya melakukan aksi perlawanan terhadap PT Inti Indorayon Utama untuk mempertahankan ladang, kebun, dan kampung mereka.

Tampilnya beberapa perempuan adat sebagai pemimpin gerakan perlawanan masyarakat adat, termasuk perlawanan yang khusus dilakukan oleh perempuan adat, belum diiringi dengan pengakuan sosial atas peran perempuan adat dalam gerakan perlawanan atas penguasaan hutan. Gerakan sosial belum secara otomatis menempatkan perempuan adat sebagai aktor yang penting untuk dilibatkan. Pada periode awal gerakan lingkungan dan gerakan agraria, yakni akhir 1980-an, yang dikedepankan dalam perjuangan kedua gerakan tersebut adalah “keadilan bagi rakyat”, dengan pemahaman umum tentang “rakyat” sebagai entitas homogen berjenis kelamin laki-laki. Pada periode di mana Nai Sinta memimpin gerakan perlawanan perempuan Sugapa, pegiat gerakan lingkungan mulai gencar melancarkan kampanye antiperusakan hutan. Pesan utama kampanye tersebut adalah perusakan hutan terjadi akibat ulah perusahaan kayu, baik pemegang HPH maupun HTI. Isi kampanye tersebut juga dimaksudkan untuk melakukan perlawanan terhadap wacana yang dibangun oleh pemerintah dan pihak perusahaan, di mana kedua pihak ini gencar mengartikulasikan bahwa kerusakan hutan terjadi akibat ulah masyarakat setempat yang menerapkan praktik perladangan berpindah. Wacana kerusakan hutan oleh masyarakat setempat juga dikembangkan pemerintah pada saat mengembangkan kebijakan konservasi hutan. Selain melakukan perlawanan melalui beragam bentuk kampanye, para pegiat gerakan lingkungan juga mulai melakukan pengorganisasian kelompok-kelompok masyarakat yang terpinggirkan akibat ruang hidupnya dirampas oleh negara melalui kebijakan ekstraksi hutan (dalam bentuk HPH dan HTI) serta kebijakan konservasi hutan (dalam bentuk taman nasional, hutan lindung, dan kawasan konservasi lainnya).

Pada Mei 1993, para pegiat gerakan lingkungan dan para pemimpin perjuangan rakyat tingkat akar rumput berkumpul dalam sebuah pertemuan yang diselenggarakan di Tana Toraja. Salah satu penyelenggara pertemuan tersebut adalah Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi). Nai Sinta merupakan satu dari sedikit perempuan pemimpin perjuangan rakyat tingkat

akar rumput yang hadir dalam pertemuan tersebut. Pertemuan tersebut berlangsung di rumah pasangan suami-istri yang masing-masing adalah pemimpin di tingkat lokal, yakni Bapak Sombolinggi dan Ibu Den Upa. Mengenang dua puluh tahun pertemuan tersebut, pada pertengahan Mei 2013, Ibu Den Upa menuturkan kepada penulis: “Saya dan Pak Sombolinggi bersedia menjadi tuan rumah pertemuan tersebut karena menyelenggarakan pertemuan semacam itu di Jakarta, bahkan di Makassar sekalipun, adalah hal yang tidak mungkin dilakukan. Situasi politik saat itu berisiko tinggi bagi keselamatan para peserta pertemuan.” Pertemuan tersebut menghasilkan kesepakatan tentang istilah “masyarakat adat” dan definisinya, yaitu “kelompok masyarakat yang memiliki asal usul (secara turun-temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan wilayah sendiri” (Moniaga 2010; Sangaji 2010). Walaupun beberapa perempuan adat pemimpin gerakan akar rumput hadir dalam pertemuan Toraja, isu perempuan adat belum memperoleh perhatian khusus. Perhatian utama adalah pada gagasan-gagasan untuk memperjuangkan hak-hak “masyarakat adat”. Untuk mendorong terwujudnya pengakuan terhadap masyarakat adat, para peserta pertemuan Toraja sepakat untuk membentuk Jaringan Pembela Hak-Hak Masyarakat Adat (Japhama).

Bersama-sama dengan para aktivis dan berbagai ornop lainnya yang tergabung dalam gerakan sosial di Indonesia, Japhama mendorong proses pengorganisasian masyarakat adat di berbagai wilayah Nusantara. Masyarakat adat di berbagai wilayah yang gigih melakukan perlawanan terhadap negara dan pemegang modal untuk merebut kembali tanah adat dan sumberdaya alam lain yang terdapat di wilayah adat mereka, menyambut baik rangkaian upaya tersebut. Buah dari kerjasama tersebut adalah penyelenggaraan Kongres Masyarakat Adat pertama pada Maret 1999, sekaligus pendirian AMAN pada pertemuan tersebut.

Kongres masyarakat adat yang pertama tersebut dibuka dengan tumbukan alu (alat penumbuk padi yang terbuat dari kayu) pada lesung-lesung tua yang dibawa dari sebuah kampung di Kasepuhan Sirnaresmi, salah satu dari lima belas komunitas yang merupakan bagian dari Kasepuhan Banten Kidul. Bukan pejabat pemerintah atau pemimpin gerakan sosial yang menumbuk lesung-lesung tersebut, melainkan perempuan-perempuan adat Kasepuhan Sirnaresmi. Namun, Ibu Asih tidak ikut hadir dalam acara penumbukan

lesung tersebut. Ibu Asih juga tidak hadir sebagai peserta dalam kongres masyarakat adat yang diselenggarakan di Hotel Indonesia, Jakarta, tersebut.

Sebagian besar peserta kongres tersebut adalah laki-laki dan sebagian besar di antara mereka adalah para pemimpin, baik pemimpin formal maupun informal. Para perempuan adat turut hadir dalam pertemuan tersebut. Sekelompok aktivis, terdiri dari aktivis gerakan agraria, gerakan lingkungan, dan gerakan perempuan, yang memiliki kepedulian pada isu perempuan adat dan tergabung dalam kepanitiaan kongres terus-menerus mengupayakan agar perempuan adat dapat hadir dan berpartisipasi aktif dalam pertemuan tersebut. Di dalam kongres tersebut, para perempuan adat yang hadir mengartikulasikan beragam permasalahan yang mereka hadapi akibat pengambilalihan penguasaan atas wilayah hidup mereka. Kehadiran dan suara sekelompok kecil perempuan adat dalam kongres tersebut merupakan bagian dari perjuangan perempuan adat untuk terlihat dan terlibat dalam gerakan masyarakat adat. Mereka turut merumuskan sepenggal paragraf berikut yang menjadi bagian dari pandangan dasar Kongres Masyarakat Adat pada 1999:

“Perempuan dalam Masyarakat Adat adalah golongan orang yang paling merasakan penderitaan akibat penindasan politik, ekonomi dan sosial-budaya di atas. Perempuan adat lebih banyak menderita, seperti meningkatnya beban kerja perempuan adat akibat hilangnya tanah dan kekayaan alam, kekerasan langsung berupa pelecehan dan pemerkosaan.”

Sejak AMAN didirikan pada Kongres Masyarakat Adat pada 1999, gerakan masyarakat adat memulai perjuangan terbuka untuk mewujudkan pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat dan mewujudkan keadilan sosial. AMAN juga mengusung perjuangan hak kewarganegaraan masyarakat adat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Rachman 2012, 2013). Kombinasi perjuangan keadilan sosial dan kewarganegaraan itu terkait erat dengan teritorialisasi negara yang dilakukan melalui penyangkalan eksistensi masyarakat adat dan perampasan hak-hak atas tanah, kekayaan alam, dan wilayah kelola sekaligus ruang hidup masyarakat adat.

Dalam rangka mewujudkan pengakuan dan perlindungan atas hak-hak masyarakat adat di Indonesia, AMAN melaksanakan rangkaian kegiatan advokasi. AMAN menyiapkan RUU Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat (RUU PPMA) dan secara resmi menyerahkan kepada Ketua DPR Marzuki Alie pada Kongres Nasional AMAN IV yang diselenggarakan

di Tobelo, Maluku Utara, pada Mei 2012. Sejak saat itu, AMAN terus memantau secara intensif proses pembahasan rancangan undang-undang ini di parlemen serta melakukan rangkaian kegiatan advokasi untuk menggalang dukungan politik dari berbagai pihak. Namun, keseluruhan rangkaian aksi untuk mewujudkan pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat yang diinisiasi AMAN tersebut belum mengintegrasikan secara optimal permasalahan yang dihadapi perempuan adat dan kelompok marginal. Sebagian besar wacana yang dikembangkan AMAN masih belum memberikan perhatian yang cukup terhadap perempuan adat dan kelompok marginal. Selain itu, keterlibatan perempuan adat di dalam keseluruhan rangkaian aksi tersebut masih terbatas.

Sejak didirikan pada 1999, secara bertahap AMAN telah melakukan beberapa langkah untuk mendorong peran serta perempuan adat dalam gerakan masyarakat adat. AMAN juga telah mengupayakan ditetapkannya beberapa mekanisme yang mensyaratkan keikutsertaan perempuan adat di dalam kepengurusan AMAN di tingkat provinsi dan kabupaten. Sekretariat AMAN juga telah memfasilitasi proses penguatan kader perempuan adat di beberapa tingkatan, terutama di tingkat kader penggerak dan pemimpin. Para relawan pendukung proses ini mendorong agar perempuan adat dapat menghimpun diri dalam sebuah organisasi yang dijadikan wadah bagi mereka untuk memperkuat diri dan memperjuangkan hak-hak perempuan adat di seluruh ranah, mulai dari rumah tangga, keluarga besar, komunitas, organisasi masyarakat adat (yakni AMAN), hingga ranah negara. Setelah melalui proses yang berliku dalam kurun waktu yang cukup panjang, wakil-wakil perempuan adat dari komunitas-komunitas anggota AMAN yang hadir pada Kongres Nasional AMAN IV mendeklarasikan berdirinya Perempuan AMAN. Organisasi ini berbasis keanggotaan individu dan terbuka bagi setiap perempuan adat dari komunitas-komunitas yang telah menjadi anggota AMAN. Bersama-sama dengan Barisan Pemuda AMAN, Perempuan AMAN menjadi organisasi “sayap” bagi AMAN.

### **PUTUSAN MK 35 DAN POSISI PEREMPUAN ADAT**

Menyadari sepenuhnya bahwa peraturan perundangan kunci seperti UU Nomor 41 Tahun 1999 menjadi rujukan untuk melegalkan klaim atas tanah dan wilayah adat sebagai kawasan hutan negara, AMAN mengajukan

permohonan peninjauan kembali atas undang-undang tersebut. Pada 19 Maret 2012, permohonan tersebut diserahkan oleh AMAN bersama dengan dua masyarakat adat anggotanya, yaitu masyarakat adat Kasepuhan Cisitu, yang merupakan salah satu dari lima belas komunitas yang merupakan bagian dari Kasepuhan Banten Kidul, dan masyarakat adat Kenegerian Kuntu dari Riau. Tidak ada perempuan adat yang terlibat dalam proses pengajuan permohonan tersebut. Seluruh saksi yang dihadirkan oleh AMAN adalah laki-laki. Para saksi laki-laki yang mewakili beberapa komunitas adat tidak menuturkan beragam ketidakadilan yang dihadapi oleh perempuan adat dan kelompok marginal lainnya di dalam komunitas mereka. Kisah-kisah perempuan adat, seperti kisah Ibu Asih, tidak muncul di dalam seluruh rangkaian persidangan MK atas gugatan peninjauan kembali yang diajukan AMAN. Tidak ada saksi ahli perempuan yang didatangkan AMAN dalam persidangan tersebut. Rangkaian narasi dan argumentasi yang dipaparkan oleh semua saksi ahli cenderung menempatkan masyarakat adat sebagai entitas homogen yang tidak berjenis kelamin.

Pada 16 Mei 2013, melalui Putusan MK 35, MK menetapkan bahwa hutan adat tidak lagi diklasifikasikan sebagai hutan negara. Putusan MK 35 menjadi rujukan hukum bagi masyarakat adat dan, pada saat yang sama, membuka kotak pandora. Putusan tersebut memberikan pengakuan hukum bagi hutan adat yang sebelumnya diklaim penguasaannya oleh negara. Bagi AMAN dan para pendukung gerakan masyarakat adat, Putusan MK 35 merupakan sebuah kemenangan. Namun, pertarungan kontrol atas hutan sesungguhnya belum berakhir. Departemen Kehutanan telah mengalokasikan hutan-hutan adat ke dalam kategori pengelolaan hutan yang berbeda-beda, mulai dari hutan produksi, hutan konservasi, dan hutan konversi (yang dapat diubah menjadi peruntukan lain, termasuk perkebunan kelapa sawit).

Pada saat bersamaan, Putusan MK 35 sesungguhnya membuka beberapa arena baru dalam pertarungan penguasaan atas hutan. Arena-arena baru tersebut antara lain berupa situs-situs di mana para pengambil kebijakan dan pemegang otoritas negara, para pemilik modal besar yang memegang berbagai jenis lisensi konsesi kehutanan (baik konsesi pembalakan, konsesi hutan tanaman industri, dan konsesi restorasi ekologi), konsesi perkebunan besar dan pertambangan, serta berbagai kelompok masyarakat nonadat yang telah memperoleh beragam bentuk konsesi kehutanan kemasyarakatan

(hutan kemasyarakatan, hutan tanaman rakyat, hutan desa, maupun kemitraan) maupun berbagai kelompok masyarakat yang telah terlibat dalam perkebunan rakyat dan pertambangan rakyat berhadapan dengan kelompok masyarakat adat dan aktor-aktor terkait lainnya yang menggunakan berbagai pendekatan baru untuk menantang berbagai bentuk penguasaan atas hutan. Salah satu pendekatan baru yang mulai digunakan oleh masyarakat adat dalam menghadapi para pengambil kebijakan dan pemegang otoritas negara adalah pendekatan hukum dengan menggunakan Putusan MK 35 sebagai landasannya. Di beberapa daerah, organisasi masyarakat adat setempat mendorong dipersiapkannya peraturan daerah yang mengakui keberadaan masyarakat adat dan melindungi hak-hak masyarakat adat. Selain itu, para pemuda adat di berbagai wilayah adat menginisiasi pemasangan papan kayu (plang) bertuliskan “Berdasarkan Putusan MK atas Perkara No. 35/PUU-X/2012, hutan adat kami bukan lagi hutan negara”. Para pegiat AMAN menyebut aksi ini sebagai “plangisasi”.

Bagaimana posisi perempuan adat dan kelompok marginal lainnya pada arena-arena baru dalam pertarungan penguasaan atas hutan pasca-Putusan MK 35? Sejauh ini, rangkaian aksi yang diinisiasi oleh berbagai kelompok yang mewakili masyarakat adat masih mengutamakan kepentingan “masyarakat adat” secara umum dan belum memfasilitasi kepentingan perempuan adat. Selain itu, keterlibatan perempuan adat dalam rangkaian aksi tersebut di berbagai wilayah masih terbatas. Sebagian perempuan adat yang termasuk kader penggerak di AMAN yang bergabung dengan Perempuan AMAN menyampaikan kepada penulis bahwa mereka belum memiliki pemahaman yang cukup tentang Putusan MK 35. Sementara itu, beberapa perempuan adat penggerak yang telah memiliki pemahaman yang cukup baik menyampaikan kepada penulis tentang kekhawatiran terhadap aksi “plangisasi”. Mereka khawatir, jika aksi dilakukan sepihak tanpa berkomunikasi dengan komunitas adat tetangga mereka mengenai batas-batas wilayah adat, aksi tersebut akan “memanggil luka lama, yaitu konflik horizontal antar-komunitas adat”.<sup>5</sup> Di tingkat komunitas, informasi seperti Putusan MK 35 hingga saat ini belum sampai ke tangan Ibu Asih dan perempuan-perempuan adat lainnya dari kelompok sosial yang sama dengan dirinya.

5 Disampaikan kepada penulis dalam Rapat Kerja Perempuan AMAN yang diselenggarakan di Bogor, 6–7 September 2013.

Beragam pertanyaan kritis tentang posisi perempuan adat pasca-Putusan MK 35 harus terus diartikulasikan. Bagaimana kelanjutan kisah Ibu Asih dan perempuan adat lain yang senasib dengan dirinya serta kelompok marginal lainnya di dalam komunitas-komunitas adat di berbagai wilayah di Indonesia? Apakah Ibu Asih dan perempuan adat dari beragam latar belakang sosial di lima belas komunitas yang tergabung dalam Kasepuhan Banten Kidul akan dilibatkan oleh kaum laki-laki petinggi adat di masing-masing komunitas dalam membahas langkah-langkah yang akan ditempuh oleh komunitas tersebut secara kolektif? Apakah kehidupan Ibu Asih dan perempuan adat lain di kampungnya yang berasal dari kelas sosial yang sama akan menjadi lebih baik? Apakah ketidakadilan gender yang dialami oleh anak-anak perempuan Ibu Asih dan perempuan-perempuan muda lainnya di kampungnya dan di wilayah adat lainnya dapat diatasi? Untuk memahami secara detail bagaimana respons Ibu Asih dan perempuan adat dari beragam kalangan di kampungnya dan di wilayah-wilayah adat lainnya terhadap Putusan MK 35, diperlukan kajian lapangan tersendiri yang dilakukan melalui etnografi dengan pendekatan feminis.

## PENUTUP

Penguasaan hutan adat dan wilayah adat oleh negara berlangsung melalui dukungan kebijakan, pasar, pemaksaan melalui beragam bentuk kekuatan serta legitimasi. Proses tersebut diselenggarakan dengan menghilangkan akses masyarakat adat, termasuk di dalamnya perempuan dan kaum marginal lainnya, atas tanah dan sumberdaya alam. Lebih jauh, proses dominasi dan ekstraksi tersebut menempatkan rakyat, khususnya perempuan dan kaum marginal lainnya, sebagai pihak yang dianggap tidak ada (*invisible*). Pihak yang terlibat dalam perampasan akses atas tanah dan sumberdaya alam tidak terbatas pada institusi dan aktor pemerintah maupun pasar, melainkan juga kerabat sendiri. Keseluruhan proses tersebut bertumpu pada konsep gender dan relasi kekuasaan berbasis gender.

Dalam buku berjudul *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*, Hall, Hirsch, dan Li (2011) mengartikulasikan empat faktor kuasa yang memberikan kontribusi penting dalam proses mengeksklusi pihak lain dari akses terhadap tanah di Asia Tenggara. Keempat faktor tersebut adalah: (1) regulasi, terutama berhubungan dengan rangkaian peraturan

perundangan yang ditetapkan negara; (2) pemaksaan dengan kekerasan, baik oleh negara maupun aktor nonnegara; (3) pasar, yang mendorong eliminasi atau pembatasan akses atas tanah melalui mekanisme harga dan memberi insentif untuk klaim atas tanah yang lebih individualis; (4) legitimasi, mulai dari klaim pemerintah untuk melakukan pengaturan, baik dengan menggunakan rasionalitas ekonomi maupun pertimbangan politik, hingga beragam bentuk justifikasi moral yang bekerja di tingkat komunitas, seperti peran kepala adat.

Keempat aspek kuasa eksklusi tersebut menyingkirkan perempuan dan komunitasnya dari akses terhadap tanah mereka sendiri dan/atau tanah keluarga. Bagi Ibu Asih dan perempuan adat di berbagai wilayah di Nusantara, tanah tidak hanya berfungsi sebagai sumberdaya, tetapi juga merupakan bagian penting dari teritori komunitasnya dan lanskap yang lebih luas di mana teritori komunitasnya berada (lihat Borrás dan Franco 2012). Lebih jauh, tanah merupakan bagian penting dari ruang hidup perempuan. Doreen Massey, seorang ahli geografi feminis (*feminist geographer*) yang mengartikulasikan istilah ruang sebagai ranah yang mewedahi ko-eksistensi dan relasi sosial, ekonomi, dan politik dari beragam aktor, termasuk manusia, baik individu maupun kelompok, makhluk hidup lain, lingkungan abiotik, dan benda-benda mati, menyatakan bahwa ruang dan wilayah (*space and place*) merupakan bagian penting dalam kehidupan perempuan (Massey 1994). Ketika ruang hidup perempuan dirampas dan/atau dihancurkan, perempuan menghadapi beragam bentuk ketidakadilan, termasuk ketidakadilan gender.

Selain menjadi pihak yang dipinggirkan melalui proses eksklusi tersebut, perempuan adat juga masih belum memperoleh tempat yang layak dalam perjuangan perlawanan terhadap penguasaan atas hutan adat dan wilayah adat. Pada masa di mana Putusan MK 35 dimaknai sebagai kebijakan negara yang mengakui masyarakat adat sebagai “penyandang hak” (*rights bearer*) dan subjek hukum atas wilayah adat sekaligus sebagai pemulihan kewarganegaraan masyarakat adat (Rachman 2013), perempuan adat masih belum memperoleh pengakuan yang utuh sebagai pihak penyandang hak tambahan, yakni hak asasi perempuan dan hak-hak lainnya yang secara khas melekat pada perempuan adat.

Untuk itu, perempuan adat masih harus terus berjuang agar keberadaan mereka dapat diakui dan hak-hak mereka diakui dan dilindungi. Perempuan

adat harus berjuang di berbagai ranah, mulai dari “kasur, dapur, sumur, dan lembur” atau dari ranah rumah tangga, keluarga besar, komunitas, organisasi, negara, dan pasar. Dengan kata lain, perjuangan perempuan adat adalah perjuangan untuk membuat perempuan adat dilihat, diakui keberadaannya, diakui dan dilindungi hak-haknya, dan dilibatkan secara penuh dalam pengambilan keputusan di semua tingkatan, mulai dari keluarga, komunitas, organisasi, hingga negara.

Perjuangan perempuan adat untuk memperoleh keadilan, termasuk keadilan gender, membutuhkan dua langkah yang tak dapat terpisahkan. Dua langkah tersebut adalah politik redistribusi dan politik pengakuan. Keduanya tidak bisa bekerja sendiri. Nancy Fraser, seorang filsuf feminis yang tekun mengembangkan pemikiran tentang politik redistribusi dan politik pengakuan, mengusulkan sebuah moto, yakni “tidak ada redistribusi tanpa rekognisi dan tidak ada rekognisi tanpa redistribusi” (*no redistribution without recognition and no recognition without redistribution*) (Fraser 2005). Moto tersebut sesungguhnya sejalan dengan gugatan para perempuan adat, baik yang tampil sebagai pemimpin maupun mereka yang menyebut dirinya “orang kecil” seperti Ibu Asih. Pada masa pasca-Putusan MK 35, langkah-langkah strategis yang perlu diambil seharusnya tidak hanya difokuskan pada upaya untuk merealisasikan putusan tersebut sebagai bagian dari proses redistribusi (dalam hal ini redistribusi wilayah adat). Langkah-langkah tersebut perlu dibarengi dengan pengakuan terhadap keberadaan dan peran perempuan adat, serta pengakuan tentang pentingnya perlindungan hak-hak perempuan adat, termasuk hak untuk dilibatkan secara penuh dalam pengambilan keputusan di semua tingkatan, mulai dari keluarga, komunitas, organisasi, hingga negara. Dengan demikian, perempuan adat dari berbagai kelompok sosial akan memiliki ruang dan kesempatan yang setara untuk turut ambil bagian dalam proses mewujudkan pengakuan dan perlindungan atas hak-hak masyarakat adat di Indonesia. Rangkaian langkah untuk mewujudkan situasi yang disebut sebagai “kesetaraan dalam berpartisipasi untuk melakukan perubahan” (*parity of participation*) (Fraser 2005) tidak dapat lagi diabaikan oleh gerakan masyarakat adat di Indonesia. []

## DAFTAR PUSTAKA

- Adimihardja, K. 1992. *Kasepuhan yang Tumbuh di Atas Yang Luruh: Pengelolaan Lingkungan Secara Tradisional di Kawasan Gunung Halimun, Jawa Barat*. Bandung: Tarsito.
- Blaikie, P. dan H. Brookfield. 1987. *Land Degradation and Society*. London: Routledge.
- Borras Jr., S.M. dan J.C. Franco. 2012. "A 'Land Sovereignty' Alternative? Toward a Peoples' Encounter-Enclosure." *Discussion paper*. TNI Agrarian Justice Programme.
- Buttler, J. 2004. *Undoing Gender*. London: Routledge.
- Contreras-Hermosilla, A. dan C. Fay. 2005. "Strengthening Forest Management in Indonesia through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action." Washington, D.C. dan Nairobi: Forest Trends dan World Agroforestry Center.
- Cornwall, A. 2007. "Revisiting the 'Gender Agenda'." *IDS Bulletin* 38 (2): 69–78.
- Elmhirst, R. 2011. "Migrant Pathways to Resource Access in Lampung's Political Forest: Gender, Citizenship and Creative Conjugalities." *Geoforum* 42 (2): 173–183.
- Fairhead, J., M. Leach, dan I. Scoones. 2012. "Green Grabbing: A New Appropriation of Nature?" *The Journal of Peasant Studies* 39 (2): 237–261.
- Fraser, N. 2005. "Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation." Dalam *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, ditulis oleh N. Fraser dan A. Honneth, 7–109. London dan New York: Verso.
- Hall, D., P. Hirsch, dan T.M. Li. 2011. *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Singapore: NUS Press.
- Hanafi, I., N. Ramdhaniaty, dan B. Nurzaman. 2004. *Nyoerang Alam Ka Tukang, Nyawang Anu Bakal Datang: Penelusuran Pergulatan di Kawasan Halimun, Jawa Barat-Banten*. Bogor: RMI-Indonesian Institute for Forest and Environment.
- Harris, L.M. 2006. "Irrigation, Gender, and Social Geographies of the Changing Waterscapes of Southeastern Anatolia." *Environment and Planning D: Society and Space* 24 (2): 187–213. DOI: 10.1068/d03k.
- Hesse-Biber, S.N., P. Leavy, dan M.L. Yaiser. 2004. "Feminist Approaches to Research as a Process: Reconceptualizing Epistemology, Methodology, and Method." Dalam *Feminist Perspectives on Social Research*, disunting oleh S.N. Hesse-

- Biber dan M.L. Yaiser, 3–26. New York dan Oxford: Oxford University Press.
- Julia dan B. White. 2012. “Gendered Experiences of Dispossession: Oil Palm Expansion in a Dayak Hibun Community in West Kalimantan.” *The Journal of Peasant Studies* 39 (3–4): 995–1016. DOI: 10.1080/03066150.2012.676544.
- Komnas Perempuan. 2010. “Laporan Pemetaan Awal Kekerasan terhadap Perempuan dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam.” Jakarta: Komnas Perempuan.
- Li, T.M. 2000. “Articulating Indigenous Identity in Indonesia: Resource Politics and the Tribal Slot.” *Comparative Studies in Societies and History* 42 (1): 149–179. DOI: 10.1017/S0010417500002632.
- \_\_\_\_\_. 2001. “Relational Histories and the Production of Difference on Sulawesi’s Upland Frontier.” *The Journal of Asian Studies* 60 (1): 41–66. DOI: 10.2307/2659504.
- Massey, D.B. 1994. *Space, Place, and Gender*. Minnesota: Minnesota University Press.
- McCarthy, J.F., J.A.C. Vel, dan S. Afiff. 2012. “Trajectories of Land Acquisition and Enclosure: Development Schemes, Virtual Land Grabs, and Green Acquisitions in Indonesia’s Outer Islands.” *The Journal of Peasant Studies* 39 (2): 521–549. DOI: 10.1080/03066150.2012.671768.
- Moniaga, S. 2010. “Dari Bumiputera ke Masyarakat Adat: Sebuah Perjalanan Panjang dan Membingungkan.” Dalam *Adat dalam Politik Indonesia*, disunting oleh J.S. Davidson, D. Henley, dan S. Moniaga, 301–322. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Mustafainah, A., A. Heroepoetri, Choirunisha, D. Feby, D.A.K. Sari, J. Rostiawati, dan S.T. Situmorang. 2012. *Pencerabutan Sumber-sumber Kehidupan: Pemetaan Perempuan dan Pemiskinan dalam Kerangka HAM*. Jakarta: Komnas Perempuan.
- Nightingale, A. 2006. “The Nature of Gender: Work, Gender, and Environment.” *Environment and Planning D: Society and Space* 24 (2): 165–185. DOI: 10.1068/d01k.
- Peet, R. dan M. Watts. 1996. “Liberation Ecology: Development, Sustainability, and Environment in an Age of Market Triumphalism.” Dalam *Liberation Ecologies: Environment, Development, Social Movements*, disunting oleh R. Peet dan M. Watts, 1–45. London dan New York: Routledge.
- Peluso, N.L. 1992. *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. Berkeley: University of California Press.

- \_\_\_ dan P. Vandergeest. 2001. "Genealogies of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia and Thailand." *The Journal of Asian Studies* 60 (3): 761–812. DOI: 10.2307/2700109.
- \_\_\_ dan C. Lund. 2011. "New Frontiers of Land Control: Introduction." *The Journal of Peasant Studies* 38 (4): 667–681. DOI: 10.1080/03066150.2011.607692.
- Rachman, N.F. 2012. "Masyarakat Adat dan Perjuangan Tanah-Airnya." *Kompas* 11 Juni.
- \_\_\_\_\_. 2013. "Undoing Categorical Inequality: *Masyarakat Adat*, Agrarian Conflicts, and Struggle for Inclusive Citizenship in Indonesia." Makalah dalam konferensi "Property and Citizenship in Developing Countries", Kopenhagen, 28–31 Mei.
- Ribot, J.C. dan N.L. Peluso. 2003. "A Theory of Access." *Rural Sociology* 68 (2): 153–181. DOI: 10.1111/j.1549-0831.2003.tb00133.x.
- Rocheleau, D., B. Thomas-Slayer, dan E. Wangari, penyunting. 1996. *Feminist Political Ecology: Global Issues and Local Experience*. London dan New York: Routledge.
- Sangaji, A. 2010. "Kritik terhadap Gerakan Masyarakat Adat di Indonesia." Dalam *Adat dalam Politik Indonesia*, disunting oleh J.S. Davidson, D. Henley, dan S. Moniaga, 347–366. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Simbolon, I.J. 1998. "Peasant Women and Access to Land: Customary Law, State Law and Gender-based Ideology – The Case of Toba Batak (North Sumatra)." Disertasi Ph.D. University of Wageningen.
- Simon, H. 2001. *Pengelolaan Hutan Bersama Rakyat (Cooperative Forest Management): Teori dan Aplikasi pada Hutan Jati di Jawa*. Yogyakarta: Bigraf Publishing.
- Siscawati, M. 2013. "Memahami Disposesi dan Kuasa Eksklusi dalam Ekspansi Perkebunan Kelapa Sawit melalui T tutur Perempuan." Naskah dalam Kursus Agraria Sajogyo Institute dengan tema "Perubahan Agraria di Beragam Tempat Komoditas Global", Bogor, 10–17 September.
- \_\_\_ dan A. Mahaningtyas. 2012. "Gender Justice: Forest Tenure and Forest Governance in Indonesia." Dalam *The Challenges of Securing Women's Tenure and Leadership for Forest Management: The Asian Experience*, disunting oleh M. Buchy *et al.* Washington, D.C.: Rights and Resources Initiative.
- Soepardi, R. 1974. *Hutan dan Kehutanan dalam Tiga Jaman*. Volume 1-3. Jakarta: Perum Perhutani.

- Stoler, A.L. 1995. *Capitalism and Confrontation in Sumatra's Plantation Belt, 1870-1979*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Vanderveest, P. dan N.L. Peluso. 1995. "Territorialization and State Power in Thailand." *Theory and Society* 24 (3): 385-426. DOI: 10.1007/BF00993352.



## PERLAWANAN ATAU PENDISIPLINAN? SEBUAH REFLEKSI KRITIS ATAS PEMETAAN WILAYAH ADAT

---

**Albertus Hadi Pramono**

Sajogyo Institute, Bogor  
[albertus.pramono@gmail.com](mailto:albertus.pramono@gmail.com)

**ABSTRACT** | *This paper examines the implications of participatory mapping in adopting scientific mapping and its impacts to Indigenous Peoples (IPs) through using the history of cartography and political ecology perspective. The importance of mapping in securing customary land rights has been understood within indigenous movement in Indonesia. With the intention of resisting the dispossession of IPs, participatory mapping has grown rapidly as both social movement and method. While recognising the advantages of counter-mapping in empowering IPs and protecting their lands, certain problems were faced by participatory mapping, primarily due to the the incompatibility of cartography in representing customary spatial knowledge and land tenure systems. To explore this, I approach the discussion by explaining the nature of scientific mapping and its close link to the territoriality of nation-state. I also use an example of the spatial knowledge of Maap people in West Kalimantan to show the actual events of what is called as “cartographic encounters”.*

## KASUS

### PENDAHULUAN

Pemetaan wilayah adat adalah salah satu komponen penting dalam gerakan masyarakat adat di Indonesia. Hal tersebut tampak jelas dalam pidato Sekretaris Jenderal Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Abdon Nababan, pada peringatan Hari Kebangkitan Masyarakat Adat pada 17 Maret 2011. Dia menyatakan, “Petakan wilayah adat Anda sebelum dipetakan orang lain.” Pentingnya hal ini juga dituangkan dalam program kerja AMAN 2012–2017 yang diputuskan dalam Kongres Masyarakat Adat Nusantara IV pada 2012 di Tobelo, Kabupaten Halmahera Utara, Maluku Utara, yang mengamanatkan penguatan, perluasan, dan percepatan gerakan pemetaan dan registrasi wilayah-wilayah adat serta penegasan “klaim” dan “*reclaiming*” hak-hak masyarakat adat. Kongres tersebut bahkan mengamanatkan pembentukan unit khusus pemetaan dalam struktur AMAN.

Untuk memahami kenapa penyingkiran ini terjadi dan kenapa pemerintah tetap berkeras dengan kebijakan agrariannya, artikel ini berupaya mengulas perbedaan kepentingan negara-bangsa (*nation-state*) dan masyarakat lokal, khususnya masyarakat adat, dalam memandang dan memanfaatkan teritori. Perbedaan tersebut membuat persaingan di antara kedua entitas untuk menyatakan bahwa pengetahuan salah satu di antaranya sajalah yang paling benar. Di sinilah terjadi relasi kuasa yang tidak seimbang karena negara-

bangsa memiliki kekuatan yang jauh lebih besar daripada masyarakat lokal, sehingga masyarakat mengalami ketidakadilan dan penindasan. Karena pemetaan berurusan dengan wilayah yang berisi orang dan sumberdaya di dalamnya, muncullah konflik ruang dan sumberdaya alam.

Untuk menjelaskan proses tersebut, saya menggabungkan mazhab Harleian dalam sejarah kartografi dan pendekatan ekologi politik, terutama dampak proses tersebut terhadap konflik sumberdaya alam. Setelah lama berkuat pada perkembangan teknologi pemetaan dan peran pemetaan bagi negara, sejarah kartografi memasuki era yang menarik pada dekade 1990-an. Sebagaimana ilmu-ilmu sosial lainnya, pengaruh *cultural studies* masuk ke dalam geografi, termasuk sejarah kartografi. Untuk yang terakhir, Harley (1988, 1989) memelopori perubahan tersebut dengan memperlakukan peta sebagai teks, sehingga dapat menelusuri masalah kekuasaan yang dikandung dalam sebuah peta. Dengan demikian, ia mendorong penelitian peta dan pemetaan dalam konteks politik budaya (*cultural politics*). Namun, kebanyakan peneliti dalam mazhab ini menekankan pada proses pembentukan wilayah, bukan pada bagaimana negara mengontrol penduduk dan sumberdayanya. Sementara itu, ekologi politik banyak menyoroti relasi kuasa di antara negara, pasar, dan masyarakat sipil (*civil society*) dalam pengelolaan sumberdaya alam. Beberapa penulis mulai mengamati pentingnya kontrol wilayah bagi negara (misalnya, Vandergeest dan Peluso 1995).

Dalam tulisan ini, saya mencoba menjabarkan hubungan teritorialitas dan pemetaan serta dampaknya terhadap masyarakat adat. Selanjutnya, saya memaparkan bagaimana masyarakat adat menggunakan peta modern sebagai alat perlawanan dalam upaya menunjukkan keberadaannya, termasuk bagaimana gerakan masyarakat adat dan gerakan pemetaan partisipatif menanggapi putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam perkara nomor 35/PUU-X/2012 (selanjutnya disebut Putusan MK 35). Namun, penggunaan “bahasa modern” ini justru menimbulkan dampak-dampak baru yang tak diduga. Saya memulai dengan apa yang dimaksud dengan teritorialitas.

### MEMAHAMI TERITORIALITAS

Dalam bukunya yang banyak menjadi acuan, *Human Territoriality: Its Theory and History* (1986), Robert D. Sack menjabarkan tentang teritorialitas. Sack (1986: 19) memberi batasan teritorialitas sebagai “*the attempt by an*

*individual or group to affect, influence, or control people, phenomena, and relationship, by delimiting and asserting control over a geographic area*” (cetak miring dari buku sumber) atau bisa diterjemahkan sebagai “upaya oleh seseorang atau suatu kelompok untuk memengaruhi atau mengawasi orang, fenomena, dan hubungan, dengan membatasi dan menegaskan kontrol atas suatu wilayah geografis”. Dari definisi ini, ada tiga hal yang saling terkait. *Pertama*, upaya tersebut mencakup bentuk *klasifikasi berdasarkan wilayah*, yaitu pernyataan bahwa seseorang atau sekelompok orang mengklaim suatu ruang geografis. *Kedua*, harus ada *bentuk komunikasi* untuk mengirimkan pesan tentang klaim tersebut melalui konsep batas dan sejenisnya. *Ketiga*, harus ada *mekanisme pemberlakuan atau pengawasan* yang memperbolehkan atau melarang orang lain untuk mengakses benda-benda di dalam wilayah klaim.

Dengan kata lain, teritorialitas adalah strategi pengawasan akses terhadap suatu wilayah atas barang-barang dan orang yang ada di dalamnya. Klaim atas wilayah tersebut harus jelas untuk semua orang, khususnya orang di luar kelompok. Di sinilah konsep “batas” berperan karena klaim tersebut berakhir pada batas yang berfungsi menyaring gerakan manusia dan barang ke dalam dan dari wilayah, juga dalam mempertahankan dan melindungi wilayah tersebut. Jadi, pemeliharaan “batas” sangat penting dalam teritorialitas, sehingga memungkinkan penghuni dan pengguna wilayah geografis tersebut untuk memanfaatkan sumberdaya dalam batas-batas tersebut dengan suatu tingkat rasa aman tertentu.

Berdasarkan penelitian terhadap kelompok-kelompok nomad, Casimir (1992) menengarai dua cara untuk memelihara batas: sistem pertahanan batas spasial dan sistem pertahanan batas sosial. Dalam sistem pertahanan batas spasial, kelompok tersebut membuat batas luar (perimeter) wilayah mereka dengan mempertimbangkan kelimpahan dan keterdugaan sumberdaya dalam wilayah tersebut. Sementara itu, sistem pertahanan batas sosial bekerja berdasarkan hubungan timbal balik di antara kelompok-kelompok sosial. Hal ini berarti, dengan memiliki batas spasial, seseorang atau kelompok dari luar akan dikenai sanksi bila mengambil sumberdaya tanpa izin dari kelompok penghuni tersebut; sedangkan batas sosial berfungsi melalui hubungan sosial dengan “pemilik” wilayah yang bersangkutan. Sayangnya, dalam literatur tentang batas, khususnya dalam konteks negara-bangsa

(misalnya, Prescott dan Triggs 2008), perhatian lebih banyak diberikan pada pertahanan batas spasial dan mengesampingkan sistem pertahanan sosial. Padahal, sistem kedua yang membentuk sistem pertama karena teritorialitas adalah sebuah fenomena sosial.

Dalam konteks ini, tampak jelas bahwa teritorialitas sangat berkaitan dengan konsep-konsep pemilikan sumberdaya. Selama ini, politik pengelolaan sumberdaya alam sangat diwarnai oleh perdebatan soal sistem penguasaan ulayat yang dianut dan diterapkan masyarakat adat dan sistem kepemilikan pribadi yang ditopang dan dipromosikan negara. Apa perbedaan antara teritorialitas masyarakat adat dan teritorialitas negara?



Sack (1986) berdalil bahwa teritorialitas masyarakat adat ada untuk menunjang organisasi sosial mereka dan sangat dipengaruhi oleh kejadian-kejadian (*events*), yang kebanyakan mengikuti musim. Bagi masyarakat adat, teritori adalah “suatu tempat di bumi yang tidak mungkin terlepas dari kejadian, dan kejadian terkait dengan *place* secara akrab dan alami” (Sack 1986: 63).<sup>1</sup> Banyak kejadian yang penting memiliki musim, seperti waktu tanam, munculnya buah dan datangnya buruan, atau putaran seperti

<sup>1</sup> Secara umum, kata “*place*” diterjemahkan sebagai “tempat”. Tetapi, dalam geografi manusia, istilah tersebut menyiratkan makna yang lebih luas. Hal ini akan saya jabarkan lebih jauh di bagian lain tulisan ini.

dalam perladangan gilir balik. Dengan demikian, pemanfaatan ruang bagi masyarakat adat mengikuti kejadian. Hal ini menekankan bahwa teritorialitas masyarakat adat sangat cair atau tidak kaku. Teritori mereka bisa berubah melintasi ruang dan waktu. Dengan demikian, “batas” teritori mereka sering tidak terpaku secara spasial dan temporal, terutama pada masyarakat pemburu dan peramu (*hunters and gatherers*). Dalam hal inilah sistem penguasaan ulayat berlaku.

Sistem penguasaan ulayat bukanlah sistem yang seragam, ada ciri-ciri utama yang sama. Dalam sistem ini, kepemilikan pribadi dan komunal berlaku bersamaan. Seseorang yang membuka sebidang hutan pertama kali berhak mengklaim tanah tersebut sebagai miliknya. Namun, kepemilikan ini tidak mutlak karena orang lain bisa menggunakan tanah tersebut setelah meminta izin. Bagi anggota kelompok dan orang-orang di luar kelompok, pengaturan hak dan akses terhadap tanah dan isinya berjenjang dan kompleks. Bahkan, dalam sebidang tanah bisa terdapat beberapa jenis hak secara bersamaan. Walaupun “batas” kepemilikan tanah jelas, “batas” tersebut tidaklah kaku karena cenderung bersifat permeabel (seperti halnya pori-pori) pada batas tersebut. Untuk mengatur semua ini, lembaga adat menjamin dan menegakkan aturan-aturan yang berlaku. Di samping itu, hubungan emosional dan spiritual terhadap tanah terasa kuat dan menjadi dasar pembentuk identitas kelompok.

Sebaliknya, teritorialitas modern sangat terlembaga, terpusat, dan terpaku secara spasial karena berlandaskan negara-bangsa (*nation state*) (Häkli 1994). Dengan menyebutnya sebagai teritorialitas di bawah kapitalisme, Sack (1986) mendalilkan adanya tiga hal dalam teritorialitas modern. *Pertama*, adanya proses abstraksi ruang dan mencari apa yang disebut Sack (1986: 33–34) sebagai ruang kosong (*emptiable space*), yaitu ruang yang dianggap “tidak memiliki artefak atau hal-hal yang bernilai sosial atau ekonomi yang hendak dikontrol”. Untuk itu, ia mencontohkan keberadaan tanah kosong di kota yang dinilai mengganggu pemandangan atau tidak efisien. Dengan kata lain, ruang tersebut dianggap tidak bernilai karena tidak digunakan atau tidak dikelola secara ekonomis. Konsep ini serupa dengan konsep *wasteland* dalam bahasa Inggris yang diusung John Locke ketika memandang tanah-tanah di Amerika tidaklah bernilai karena tidak ditanami dengan teknik pertanian

Eropa (Whitehead 2010). Pemahaman ini menjadi pembenaran kolonisasi lahan penduduk asli Amerika Utara oleh orang-orang Inggris.<sup>2</sup> Dengan demikian, negara-bangsa memperlakukan ruang dalam teritorinya sebagai sumberdaya agar bisa dijadikan komoditas. *Kedua*, dalam mengelola wilayah, negara-bangsa membangun birokrasi. Namun, birokrasi tersebut menjadi impersonal karena berkembang menjadi lembaga yang sangat hierarkis dan sentralistis, sehingga terlalu besar untuk mengenal warga negara secara pribadi. *Ketiga*, menggunakan Amerika Serikat sebagai contoh, Sack (1986: 156) berpendapat bahwa negara-bangsa menggunakan teritorinya untuk “mengaburkan sumber-sumber kekuasaan” karena wilayah merupakan dasar bagi negara untuk menyediakan barang dan pelayanan publik dan untuk mengatur dan memfasilitasi pasar swasta. Buku Sack ini memberikan sumbangan penting dalam menganalisis teritorialitas negara-bangsa. Tetapi, ia menekankan masalah tingkah laku teritorial negara-bangsa sehingga fungsi teritorialitas negara agak terabaikan. Taylor (1994) mengisi kesenjangan ini melalui pendapatnya bahwa teritori negara-bangsa adalah wadah bagi kekuasaan, sumberdaya, nasionalisme, dan masyarakat.

“Pemagaran” teritori memungkinkan negara-bangsa untuk mengejawantahkan pengawasan atas teritori. Häkli (1994) mengamati ada dua cara utama: integrasi sistem dan integrasi nasional. Cara yang pertama merupakan konsolidasi kekuasaan negara melalui pemusatan kewenangan, sedangkan cara yang kedua mengacu pada semua “faktor yang mendorong homogenisasi ruang dalam teritori” (Häkli 1994: 41) melalui serangkaian proses standarisasi dan rasionalisasi, termasuk penyeragaman hukum. Dengan demikian, teritorialitas negara-bangsa bukan hanya tentang pemusatan kekuasaan, melainkan juga transformasi teritori menjadi ruang yang satu dengan kesatuan hukum yang seragam. Inilah tampaknya yang dimaksud Scott (1998) sebagai penyederhanaan negara (*state simplification*). Keadaan ini sangat penting bagi negara-bangsa karena hal tersebut memberikan landasan dalam proses komodifikasi dan, dengan begitu, eksploitasi teritori negara. Untuk mencapai hal tersebut, perlu ada proses abstraksi ruang, suatu proses yang dimungkinkan oleh teknologi pemetaan.

2 Pada zaman Hindia Belanda, konsep ini dipakai dengan sebutan “woeste grond”, yang sekarang dipadankan dengan “tanah-negara bebas”.

### PEMETAAN DAN PEMBUATAN PETA

Dalam kosakata bahasa Indonesia, pemetaan dan pembuatan peta adalah hal yang sama, seperti juga tertuang dalam definisi lema pemetaan yang ada dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Namun, para geografer di Amerika Serikat dan Eropa Barat membedakan kedua istilah tersebut. Menurut Rundstrom (1990), seorang geografer dari Amerika Serikat yang banyak meneliti konsep peta dan pemetaan pada masyarakat adat, pemetaan adalah tentang bagaimana seseorang atau suatu kelompok menyusun pengetahuan tentang dunia. Dengan demikian, pemetaan adalah proses abstraksi dari ruang yang diamati seseorang atau sekelompok orang. Proses kognitif ini sangat dipengaruhi oleh pandangan hidup (*worldview*) atau konsep keruangan budaya tempat orang atau kelompok tersebut berasal. Karena itu, peta yang dihasilkan adalah refleksi dan penegasan atas pandangan hidup dan konsep tersebut. Akibatnya, peta dapat dikatakan sebagai *representasi hubungan kita dengan bumi dan benda-benda di atasnya dan hubungan sosial antarpenghuni bumi*.

Representasi di sini menyiratkan bahwa sebuah peta adalah hasil pengolahan informasi oleh si pembuat peta terhadap suatu wilayah di muka bumi dan manusia yang menghuninya. Dalam mengolah informasi, si pembuat peta pun menyaringnya berdasarkan pengetahuan yang dimilikinya, yang juga mempunyai cara pandang (*worldview*) dan sistem nilai tersendiri. Ini berarti, pengetahuan bagi seseorang bisa jadi tidak berarti apa-apa bagi orang lain. Kemudian, agar pengetahuan ini bisa dipakai dan berkembang, perlu ada suatu lembaga yang mendukungnya yang juga memiliki sistem sosial dan praktik-praktik sosial tersendiri. Pengetahuan dan sistem pendukungnya bisa disebut sebagai sistem pengetahuan. Terakhir, lembaga pendukung tersebut tentulah mempunyai kepentingan dalam mengumpulkan dan mengembangkan pengetahuan. Karena itu, pembuatan peta merupakan aktivitas yang erat kaitannya dengan persoalan sosial dan politik, tidak terlepas dari masalah “oleh siapa” dan “untuk siapa” suatu peta dibuat. Dengan demikian, pembuatan peta (*mapmaking*) dapat diartikan sebagai *suatu rentetan kegiatan pengumpulan pengetahuan tentang suatu wilayah untuk menghasilkan sebuah representasi yang mendeskripsikan (mempertelakan) keberadaan dan kepentingan pembuat atau pemesannya*. Dari pengertian ini, perlu disadari bahwa ada kata-kata kunci yang penting untuk dipahami, yaitu representasi, pengetahuan, dan kepentingan.

**Pengetahuan.** Barth (2002: 1) mendefinisikan konsep pengetahuan sebagai “seluruh cara memahami yang kita gunakan untuk membentuk realitas yang kita mengerti berdasarkan pengalaman”. Ia juga menyatakan bahwa pengetahuan mempunyai tiga komponen yang saling terkait dan bekerja bersamaan: sejumlah pernyataan dan ide substantif (*a corpus of substantive assertions and ideas*), media untuk komunikasi (representasi), dan organisasi sosial tempat pengetahuan tersebut hidup dan berkembang. Dengan demikian, pengetahuan adalah kumpulan informasi tentang segala sesuatu yang ada di sekeliling manusia, yang disaring oleh cara pandang dan sistem nilai yang dianut seseorang atau kelompok. Ini berarti, pengetahuan bagi seseorang bisa jadi tidak berarti apa-apa bagi orang lain. Kemudian, agar pengetahuan ini bisa dipakai dan berkembang, perlu ada suatu kelompok yang mendukungnya dan tentu saja kelompok tersebut memiliki sistem sosial dan praktik-praktik sosial tersendiri.

**Representasi.** Kata “representasi” terdiri dari dua akar kata: “re-” dan “presentasi”. “Re-” (sebuah kata yang tidak bisa berdiri sendiri karena harus terikat dengan kata lain) berarti “sekali lagi” atau “kembali”, sedangkan “presentasi” berarti “penyajian”. Sejalan dengan pengertian tersebut, Webb (2009: 2–3) memahami representasi sebagai “proses menggantikan seseorang atau sesuatu, atau bertindak sebagai pengganti dari ‘hal yang nyata’”. Jadi, representasi dalam konteks ini berarti penyajian kembali suatu pengetahuan. Sebagai bagian dari sistem pengetahuan, representasi pun bergantung pada cara pandang, sistem nilai, dan praktik-praktik sosial pemilik pengetahuan tersebut. Dengan demikian, bentuk representasi akan sangat beragam karena keberagaman budaya dan sosial di dunia ini begitu besar. Berlandaskan pengertian ini, representasi ruang pun bisa dipastikan sangat beragam.

**Kepentingan.** Kata “kepentingan” sudah jelas maknanya karena setiap kelompok memiliki kepentingan sosial, ekonomi, dan politik dalam menggunakan pengetahuannya. Perbedaan kepentinganlah yang membuat persaingan antarindividu atau kelompok untuk menyatakan pengetahuannya yang paling benar. Di sinilah terjadi relasi kuasa yang menyebabkan orang-orang atau kelompok-kelompok saling berebut pengaruh dan menimbulkan ketidakadilan dan penindasan.

Biarpun diurai satu per satu, ketiga kata tersebut sebenarnya tidak bisa dipisahkan begitu saja karena saling melengkapi. Di antara ketiganya,

pengetahuan mempunyai posisi sentral, sedangkan kedua kata lainnya merupakan bagian dari sistem pendukung yang terikat dalam konteks budaya, sosial, dan politik tempat pengetahuan tersebut berkembang dan berlaku. Pengetahuan dan sistem pendukungnya bisa disebut sebagai sistem pengetahuan. Dengan keragaman cara pandang, sistem nilai, dan sistem sosial yang ada, bisa dipastikan bahwa ada banyak sistem pengetahuan di dunia ini. Dalam literatur secara umum, ada dua kelompok sistem pengetahuan: sistem pengetahuan modern (*modern knowledge system* atau sering juga disebut *scientific knowledge system*) yang bermula dari Eropa Barat setelah Renaisans dan sistem-sistem pengetahuan adat (*indigenous knowledge systems*) yang dimiliki dan berkembang dalam kelompok-kelompok masyarakat bukan Eropa, termasuk masyarakat asli/adat. Perlu diingat, pengelompokan seperti ini bukan berarti kelompok yang satu lebih baik daripada kelompok lain, khususnya sistem pengetahuan modern yang dianggap superior. Ketimpangan ini muncul dalam suatu konteks ekonomi, politik, sosial, dan budaya tersendiri yang akan saya bahas lebih lanjut kemudian.

Jadi, pemetaan tidak terlepas dari konteks tersebut. Berdasarkan pemahaman ini bisa dipastikan bahwa peta sebagai hasil pemetaan memiliki beragam bentuk karena tumbuh dari sistem pengetahuan yang beragam pula. Ini berarti, peta modern hanyalah salah satu di antara bentuk-bentuk peta lainnya. Lantas, nilai-nilai apa yang terikat pada teknologi pemetaan modern yang dipakai dalam gerakan pemetaan partisipatif? Saya akan menguraikan secara singkat sejarah teknologi tersebut.

### **TERITORIALITAS MODERN DAN PERAN KARTOGRAFI**

Seperti telah diuraikan sebelumnya, konsep negara-bangsa yang ada saat ini, ditambah dengan integrasi negara ke dalam ekonomi (kapitalis) global, menuntut negara untuk memonopoli kontrol atas teritori dan mengelola sumberdaya secara efisien melalui, antara lain, pengembangan usaha-usaha ekonomi formal. Kontrol atas teritori sangat penting bagi ekonomi negara-bangsa mana pun untuk mengembangkan kegiatan ekonomi untuk pasar nasional dan global. Kampung-kampung mengalami komodifikasi ketika ekonomi kapitalis menyusup sampai ke tingkat desa. Untuk itu, ada proses pengubahan dari *place* yang akrab menjadi ruang logiko-matematis (*logico-mathematical space*) yang abstrak dan dingin (Lefebvre 1991).

Dalam tulisan ini, *place* bukan berarti tempat secara fisik semata, melainkan juga kompleksitas hubungan spritual, sosial, dan budaya antarmanusia dan antara manusia dan alam di sekitarnya. Hubungan tersebut lebih mengarah pada ikatan emosional yang amat kompleks, kaya, dan unik. Keterkaitan tersebut kemudian membangun identitas sekelompok manusia dalam suatu wilayah, baik dalam kekinian maupun sejarahnya. Lingkungan fisik dan alami bukan hanya menjadi habitat manusia, melainkan juga menjadi faktor “pencipta” kekhasan hubungan sosial dalam kelompok masyarakat. Tampaknya konsep ini sama dengan konsep “kampung” yang kita kenal. Seseorang akan merasa nyaman dan aman bila berada di dalam kampung sendiri karena mengenal para penghuni dan segala rincian barang-barang yang ada di sekitarnya. Semuanya membentuk *sense of place* yang menjadi daya tarik bagi seseorang untuk pulang ke kampungnya.

Pandangan seperti ini muncul pada 1970-an saat geografi mulai mempertanyakan dampak pendekatan positivistik yang menceraibera manusia dari lingkungannya dan menjadi objek semata. Pendekatan geografi humanistik ini menempatkan individu manusia kembali sebagai subjek (lihat Relph 1976; Tuan 1974, 1977) sebagai reaksi atas penekanan pada ruang pada masa revolusi kuantitatif dalam geografi.

Ruang logiko-matematis bisa dikatakan sebagai hasil penyederhanaan *place* sehingga kompleksitas interaksi di dalamnya menjadi hilang. Proses ini muncul akibat pengaruh pandangan modern yang memisahkan manusia dari alamnya. Dengan bantuan peta beserta kemampuan abstraksi matematisnya, seseorang memperoleh pandangan menyeluruh (*totalizing*) atas suatu wilayah layaknya seekor burung yang sedang terbang. Pada saat bersamaan, ia memerdekakan diri dari keterikatan (*attachment*) atas lingkungan sekitarnya. Ia bisa mengubah “ketidakteraturan” alam menjadi “keteraturan” dunia modern. Karena itu, melalui peta, seseorang bisa menjadikan ruang sebagai objek. Bagaimana proses ini sesungguhnya berlangsung?

Sejarah modernitas memperlihatkan bagaimana perubahan pandangan tentang dunia di Eropa berkembang bersama kartografi (Harvey 1989). Dengan munculnya metode perspektif garis dalam seni lukis pada masa Renaisans, pembuat peta menjauhkan dirinya dari dunia sekitarnya dan mengubah dunia menjadi objek. Melalui proses objektivikasi tersebut, seolah seorang pembuat peta (kartografer) menjadi seekor burung yang sedang

terbang dan “melihat” wilayah yang akan dipetakannya dari atas. Dengan posisi ini, ia mendapatkan pandangan menyeluruh (*totalizing*) atas suatu wilayah, sekaligus memerdekakan diri dari lingkungan sekitarnya. Melalui epistemologi yang sangat visual ini, pembuat peta memakai peralatannya untuk melihat dan mengukur “dunia sebenarnya” (Edney 1997). Penggunaan alat yang memakai prinsip-prinsip geometris kemudian berujung pada fase kedua perkembangan kartografi, yaitu matematisasi ruang (Duncan 1993: 41). Proses ini memungkinkan sang kartografer untuk menghitung permukaan bumi dan benda-benda di atas dan di dalamnya dengan menggunakan sistem koordinat lintang dan bujur, yang menghasilkan titik, juga garis dan luasan. Dengan demikian, terjadilah abstraksi secara matematis sehingga bumi yang bulat bisa digambarkan pada sebuah bidang datar melalui teknik proyeksi. Tergantung pada skala dan jenisnya, sebuah peta akhirnya dapat menyajikan batas wilayah, bangunan fisik, atau garis-garis kontur. Tampilan pada sebuah peta menggambarkan batas dan letak klaim negara, lembaga, maupun perseorangan. Penggunaan petak-petak koordinat garis lintang dan garis bujur dalam kartografi mengubah sebuah wilayah menjadi “permukaan homogen yang diatur oleh petak yang seragam” (Sack 1986).

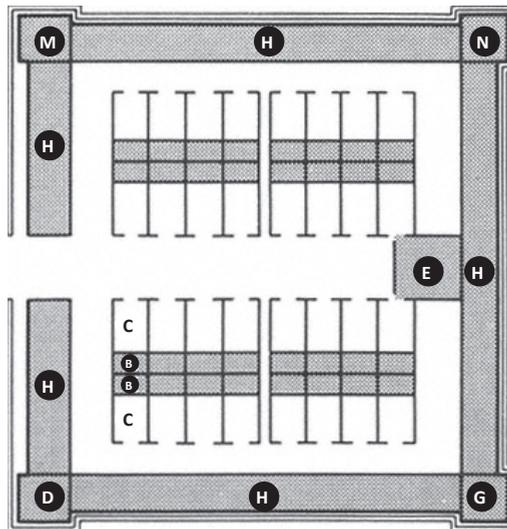
Melalui proses di atas, peta-peta (ilmiah) dapat menghasilkan “sistem fungsional yang abstrak dan tegas demi pengaturan faktual fenomena di dalam ruang” (Harvey 1989: 249). Sifat ini memungkinkan perencanaan rasional berlangsung melalui konsepsi ruang yang memiliki nilai-nilai abstrak, homogen, dan universal (Harvey 1989: 254) yang terbebas dari nuansa-nuansa kemanusiaan. Dengan kata lain, peta memungkinkan manusia modern untuk mengatur atau menguasai alam karena bisa diubah berdasarkan keinginan manusia yang akan memakai ruang tersebut. Bagi negara, peta juga penting untuk mengidentifikasi “ruang kosong”.

Ruang tersebut kemudian mengalami proses “pengisian, pengosongan, dan penataan ulang benda-benda secara terus-menerus dalam sebuah kerangka teritorial untuk tujuan kontrol fungsional yang efektif” yang berujung pada “pemisahan dan penggabungan kembali benda dan ruang dalam tataran konseptual” (Sack 1986: 37). Dengan bantuan kartografi, negara-bangsa dapat menciptakan ruang-ruang tersebut untuk mengejawantahkan kekuasaan teritorialnya secara efektif (Escobar 1997: 73). Meminjam pemikiran dari

geografi politik, khususnya konsep teritorialitas, ekologi politik telah mengembangkan teori yang menjelaskan negara menjabarkan kontrol teritorialnya, terutama dalam pengelolaan sumberdaya alam.

Bryant (1998) menyatakan bahwa ada dua macam teritorialitas modern yang dipakai negara-bangsa: teritorialitas eksternal dan teritorialitas internal. Teritorialitas yang *pertama* bekerja melalui kontrol batas-batas yang beku dengan negara-negara lain, sehingga negara yang bersangkutan bisa mengekstraksi sumberdaya alam di dalam wilayahnya dengan mudah dan pasti. Teritorialitas yang *kedua* memungkinkan negara untuk mengontrol penduduk dan sumberdaya di wilayahnya melalui pengembangan statistik penduduk dan inventarisasi sumberdaya sebagai upaya untuk mendorong kontrol politik dan kegiatan ekonomi (Bryant 1998: 37).

Ada dua tahap pengisian teritorialitas internal. *Pertama*, “merapikan” ruang berdasarkan rasionalitas spasial modern. Gregory (1994) menggambarkan bagaimana proses ini berlangsung berdasarkan analisis Mitchell (1988) tentang kolonisasi Eropa di Mesir. Mitchell menggambarkan proses kekuatan kolonial Prancis dan Inggris membangun jaringan spasial untuk mengontrol orang dan sumberdaya alam di Mesir. Ada dua proses penaklukan yang terjadi. Pertama-tama, para penjajah “mematri” (melakukan fiksasi) penduduk asli yang ditindas pada daerah permukiman yang sudah ditentukan supaya tidak berpindah-pindah lagi. Selain itu, para penjajah “menata” lanskap Mesir menurut prinsip-prinsip keilmuan (Eropa) untuk meningkatkan efisiensi gerak dan mempermudah kontrol atas orang serta agar “lebih enak dipandang” (Gambar 1). Melalui proses tersebut, para penjajah “mendisiplinkan” bangsa Mesir dengan cara pandang dan nilai-nilai Eropa. Proses “pendisiplinan” dan “penertiban” ini memungkinkan para penjajah untuk mengisi jaringan kontrol spasial atas penduduk dan sumberdaya. Penjajah kemudian bisa mengeksploitasi orang dan sumberdaya untuk mendapatkan pendapatan bagi negara asalnya dan membawa Mesir ke dalam jaringan pasar kapitalis global, terutama melalui perkebunan kapas dan perdagangannya. Rasionalisasi demikian mengakibatkan penduduk setempat kehilangan kontrol terhadap kampungnya sendiri. Karena itu, Gregory menyebut proses ini sebagai strategi perampasan spasial melalui pengisian ruang (*spatial strategies of dispossession through spatializing*).



**Gambar 1** Rancangan Desa di Aljazair pada 1848

B: rumah; C: halaman; D: wisma tamu; E: kediaman kepala desa; G: rumah penjaga; H: gudang;  
M: ruang pengolahan; N: masjid

Sumber: Mitchell (1988: 47)

*Kedua*, mengontrol gerak penduduk di dalam ruang yang hendak dieksploitasi negara. Dalam konteks ini, Vandergeest (1996: 159) mendefinisikan teritorialisasi sebagai “proses yang diupayakan negara untuk mengontrol orang dan tindakannya dengan cara menarik batas di sekeliling sebuah ruang geografis, melarang beberapa kategori orang masuk ke dalam ruang tersebut, dan membolehkan atau melarang kegiatan-kegiatan tertentu dalam batas tersebut”. Berdasarkan analisis sejarah atas kontrol teritorial hutan Thailand sejak akhir abad ke-19 yang mendapat pengaruh kuat Inggris, ia membagi teritorialisasi ke dalam tiga tahap. *Pertama*, negara menyatakan semua tanah “tak bertuan” sebagai milik negara. Pada tahap ini, negara berniat memperoleh pendapatan dari ekstraksi sumberdaya alam. *Kedua*, penetapan batas milik negara untuk menegaskan kontrol teritorial negara atas sumberdaya alam. Setelah batas ditentukan, porositas wilayah-wilayah kaya sumberdaya alam ditutup yang menyebabkan ekstraksi, atau bahkan masuk, dalam wilayah tersebut menjadi terlarang, kecuali negara memberi izin atau konsesi. *Ketiga*, tahap ketika negara mencanangkan program “teritorialisasi fungsional” pada 1960-an. Memakai model penatagunaan tanah di Amerika Serikat, negara membagi hutan ke dalam berbagai fungsi

berdasarkan kriteria ilmiah seperti kemiringan, curah hujan, dan jenis tanah. Keluaran utama dari program ini adalah zonasi wilayah untuk mengatur jenis-jenis kegiatan yang diperbolehkan dalam masing-masing zona. Dengan demikian, kita bisa mempertimbangkan bahwa teritorialisasi termasuk sebagai strategi penyingkiran orang secara spasial. Maka dari itu, proses ini adalah salah satu varian *dispossession through spatializing*, karena keduanya mempunyai persamaan, yaitu pandangan rasionalisasi dan menyeluruh (*rationalizing and totalizing*) dari negara.

Di Indonesia, proses serupa juga terjadi. Pemerintah Hindia Belanda menerbitkan *Agrarische Besluit* 1870 yang memuat *domein verklaring*, yaitu pernyataan bahwa tanah yang tidak bisa dibuktikan sebagai hak milik pribadi adalah milik negara. Setelah dihapus melalui UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, tujuh tahun kemudian UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan membawa kembali konsep tersebut dengan menyatakan bahwa “kawasan hutan dan hutan yang tumbuh di atas tanah yang tidak dibebani hak milik” sebagai hutan negara. Pemerintah kemudian membuat survei tapal batas kawasan hutan negara dengan memasang patok-patok batas luar dan membuat peta tata batas kawasan hutan negara sebagai bagian dari proses pengukuhan hutan negara. Selanjutnya, kawasan hutan negara tersebut dibagi-bagi menurut fungsinya sebagai hutan produksi, hutan lindung, dan hutan konservasi, sebagaimana termuat dalam Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) yang dikeluarkan pada 1980-an. Khusus bagi taman nasional, proses zonasi berlangsung lebih rinci dengan membuat kategori zona inti, zona rimba, dan zona pemanfaatan. Dengan berlakunya UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Departemen (sekarang Kementerian) Kehutanan menerbitkan surat keputusan penunjukan kawasan hutan (negara) per provinsi yang dilampiri dengan peta. Proses selanjutnya sama seperti sebelumnya.

Dari uraian ini, kita dapat memahami bahwa teknik pemetaan berperan sangat penting dalam mengejawantahkan teritorialitas negara-bangsa. Dalam mengontrol dan mengeksploitasi wilayahnya, negara-bangsa memerlukan alat yang dapat menggambarkan ruang yang dibatasi di permukaan bumi dan, pada waktu bersamaan, menimbulkan efek homogen dan menyeluruh terhadap teritori. Peta modern dapat menyediakan negara dengan informasi rinci tentang batas wilayah menggunakan koordinat geografis imajiner di

atas bumi. Melalui manipulasi warna dan simbol, seorang pembuat peta dapat membuat peta yang menggambarkan wilayah negara yang tak terputus. Namun, peta tersebut mengabaikan keberadaan wilayah masyarakat adat yang sudah lebih dulu ada sebelum negara berdiri. Selain itu, proses pembuatan peta pun menimbulkan masalah.

Fungsi penting lain peta adalah menentukan secara akurat posisi “ruang-ruang kosong” dalam wilayah negara dan merasionalisasinya sesuai dengan prinsip-prinsip ilmiah untuk memperoleh bentuk organisasi ruang yang “paling efisien”. Dengan kekukuhannya atas akurasi titik, garis, dan luasan untuk kepentingan kepastian lokasi dan batas yang dituntut sistem kepemilikan pribadi Barat, teknik pemetaan modern memungkinkan *surveyor* yang ditugaskan negara untuk menarik batas ruang-ruang tersebut yang kemudian ditampilkan dalam peta. Penekanan pada penentuan “ruang kosong”, yang terpaku dalam ruang dan waktu, menyebabkan “pematrian” (fiksasi) orang pada tempat-tempat tertentu dan melarang pergerakan orang dalam menggunakan ruang, terutama dalam pemanfaatan sumberdaya alam. Selanjutnya, peta modern menyebabkan dekontekstualisasi dan mereduksi kerumitan hubungan antarmanusia (khususnya sistem tenurial) dan antara manusia dan alamnya akibat proses abstraksi. Karena itu, pemetaan modern berpotensi menyingkirkan dan melemahkan masyarakat lokal.

Sebagai bagian dari sistem pengetahuan modern, kartografi berkembang dalam rezim dominan yang dibawa modernitas, termasuk ide universalitas. Dalam konteks inilah peta modern diusung sebagai “bahasa” yang paling baik bagi institusi modern dalam mengomunikasikan pengaturan ruang, suatu bahasa universal yang wajib dimengerti oleh semua orang. Secara bersamaan pemaksaan ini menyingkirkan sistem kepemilikan lokal dan membuat masyarakat lokal kehilangan akses terhadap wilayah dan sumberdaya alam di dalamnya dan menyebabkan kemiskinan. Tetapi, klaim superioritas mengandung cacat besar karena, dalam menyusun pengetahuan, kartografi “mencuri” pengetahuan lokal.

Dalam kegiatan survei, para pembuat peta sangat mengandalkan pengetahuan penduduk setempat. Tetapi, setelah peta dibuat, pengetahuan tersebut tidak diakui dan tercerabut dari konteksnya. Persinggungan antara kartografi dan pengetahuan keruangan lokal sudah terjadi sejak masa kolonial dan oleh Lewis (1998) disebut sebagai persinggungan kartografis (*cartographic*

*encounters*). Selama ini perhatian terhadap persinggungan ini ditekankan pada masa kolonial. Padahal, persinggungan tersebut masih terjadi sampai sekarang. *Surveyor* tetap membutuhkan pengetahuan penduduk setempat untuk melaksanakan tugasnya.

Terakhir, abstraksi kartografis tersebut membuat suatu bentuk teritori yang merasuk ke dalam pikiran penduduk yang mendiaminya. Inilah bentuk teritori khas yang akhirnya menjadi identitas dan disebut Winichakul (1994) sebagai *geo-body*, suatu bagian yang penting dalam pembentukan nasionalisme bagi warga negara.

Dengan demikian, peta dan pemetaan mengandung nuansa kekerasan yang inheren, terutama dari konsep-konsep yang diusungnya. Selanjutnya, penggunaan peta-peta bisa berakibat pada kekerasan fisik berupa perampasan wilayah dari masyarakat lokal, terutama masyarakat adat. Untuk hal yang terakhir inilah gerakan pemetaan partisipatif, termasuk pemetaan wilayah adat, tumbuh. Namun, karena menggunakan teknologi pemetaan yang sama, masalah konseptual masih tetap menghantui.

### **PEMETAAN PARTISIPATIF**

Sebagai perlawanan terhadap “penghapusan” masyarakat lokal, termasuk masyarakat adat, dalam peta modern yang dibuat atau disponsori negara, masyarakat kemudian membuat peta tandingan (*counter-map*). Mereka menggunakan “bahasa” yang dipakai negara, yaitu menghasilkan peta-peta untuk menunjukkan keberadaan mereka dan mendapatkan kembali hak-hak mereka yang dicabut atau diabaikan. Karena sifat-sifat ini, Peluso (1995) menyebut pemetaan jenis ini sebagai *counter-mapping*.

Upaya ini menjadi sangat mungkin karena teknologi pemetaan, terutama *Global Positioning System* (GPS) dan sistem informasi geografis (SIG), menjadi makin murah dan makin mudah digunakan. Akibatnya, seseorang dengan pemahaman dasar tentang kartografi bisa membuat peta modern standar, tidak perlu lagi keahlian tinggi. Jadi, teknologi pemetaan ini bisa berubah menjadi teknologi perlawanan (*technologies of resistance*) yang memungkinkan kelompok-kelompok lemah untuk merekonstruksi teknologi-teknologi tersebut (Hess 1995). Peta-peta yang dihasilkan kemudian menjadi “senjata” perlawanan yang baru. Di Nikaragua, bahkan ada ungkapan “*GPSistas*” karena masyarakat adat tidak lagi mempertahankan tanahnya dengan senjata

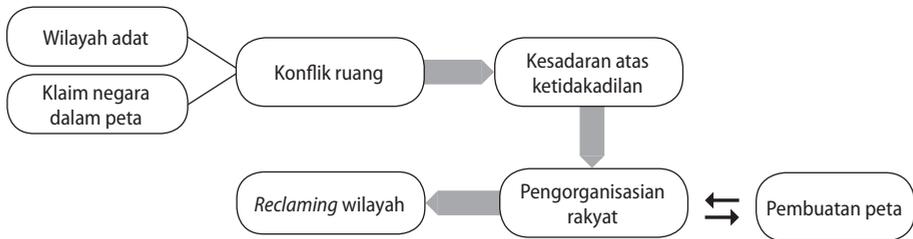
api, tetapi dengan GPS yang bisa digenggam (Dana 1998). Jadi, pemetaan partisipatif adalah sebuah bentuk gerakan sosial dan strategi untuk melawan hegemoni atas ruang. Gerakan pemetaan partisipatif berkembang sangat pesat sejak awal 1990-an dan menyebar ke berbagai pelosok dunia.

Gerakan ini sangat dipengaruhi oleh konsep penelitian partisipatif yang muncul sekitar awal 1980-an sebagai reaksi terhadap pendekatan positivistik dalam ilmu-ilmu sosial. Pendekatan tersebut cenderung tidak memerhatikan kepentingan masyarakat dan bahkan menjadikan mereka sebagai objek semata yang bisa diotak-atik seenaknya. Makin maraknya represi pada dekade 1960-an dan munculnya pengaruh Marxis ke dalam ilmu-ilmu sosial pada 1970-an mendorong pengembangan metode penelitian yang berpihak kepada kaum yang terpinggirkan. Penelitian partisipatif adalah salah satu terobosan untuk mengangkat keberpihakan tersebut. Dengan kata lain, ilmu-ilmu sosial mengalami proses humanisasi. Ide penting dalam metode ini adalah menjadikan masyarakat sebagai subjek yang mampu membuat pengetahuan (*knowing subject*) tentang diri mereka sendiri (Freire 1993). Implikasi dari pendekatan itu adalah pemakaian metode dialog dalam penelitian dan adanya kontrol masyarakat atas penelitian tersebut untuk mengubah keadaan yang menekan kehidupan mereka (Hall 1981). Implikasi lain adalah ilmuwan (sosial) kehilangan otoritas sebagai satu-satunya kelompok pembuat “kebenaran” tentang keadaan masyarakat.

Dengan demikian, pemetaan partisipatif bisa dipahami sebagai proses pembuatan peta modern melalui proses dialog di antara masyarakat lokal dan “peneliti” untuk bisa mengubah keadaan masyarakat tersebut. Masyarakat menyadari ketidakadilan atas ruang yang mereka rasakan dan bertindak dengan membuat peta menurut pengetahuan mereka. Dengan bantuan “peneliti” yang umumnya adalah aktivis organisasi nonpemerintah (ornop), masyarakat diharapkan menjadi pembuat peta dan sekaligus pengguna peta karena pemetaan jenis ini adalah tentang, oleh, dan untuk masyarakat (Stone 1998). Secara khusus para “peneliti” ini menerjemahkan peta mental (pengetahuan spasial atas suatu wilayah yang terekam dalam ingatan) masyarakat lokal ke dalam peta dengan standar kartografis (Sirait dan Moniaga tanpa tahun). Selain itu, pemetaan partisipatif juga menjadi alat pengorganisasian masyarakat.

Berdasarkan ciri-ciri di atas, pemetaan partisipatif adalah bentuk gerakan sosial dan sebuah metodologi untuk melawan hegemoni atas ruang. Meminjam ide Peluso (1995), saya mendefinisikan pemetaan partisipatif sebagai *gerakan sosial yang menggunakan strategi pemetaan (ilmiah) untuk mengembalikan keberadaan masyarakat pada peta geografis dalam menyatakan klaim teritorial yang permanen dan spesifik atas sumberdaya alam*. Hal ini bisa digambarkan pada bagan yang terdapat pada Gambar 2.

**Bagan I** Alur Dasar Pemetaan Partisipatif



Sejak kegiatan pemetaan partisipatif pertama kali dilakukan di Long Uli di perbatasan Taman Nasional Kayan Mentarang, Kalimantan Timur, pada 1992, gerakan pemetaan partisipatif berkembang cukup pesat. Perkembangan sangat terasa pada akhir 1990-an, terutama setelah pembentukan Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif pada pertengahan 1996. Gerakan pemetaan ini sangat kuat di Kalimantan Barat yang menjadi barometer gerakan ini di Indonesia.

## KONSEPSI DAN REPRESENTASI RUANG

### PADA MASYARAKAT ADAT: SEBUAH TINJAUAN UMUM

Tradisi pengetahuan spasial pada masyarakat-masyarakat non-Barat tidak bergantung semata-mata pada indra penglihatan yang sangat menonjol pada tradisi modern. Representasi spasial tidak hanya dalam format grafis atau lukisan, tetapi juga dalam format tekstual, tari, dan format-format lainnya. Woodward dan Lewis (1998) menggolongkan representasi spasial dalam tiga kelompok, yaitu kartografi kognitif (*cognitive cartography*), kartografi penampilan (*performance cartography*), dan kartografi material (*material cartography*) (lihat Tabel 1). Banyak dari bentuk-bentuk representasi biasanya dipertimbangkan sebagai bentuk-bentuk artistik sehingga tidak menarik perhatian para geografer.

**Tabel I** Kategori Representasi Pemikiran dan Ekspresi Spasial Non-Barat

Internal (Pengalaman dalam)	Eksternal (Proses dan objek yang realisasi atau eksternalisasi pengalaman)	
Kartografi kognitif (Pemikiran, citra/gambar)	Kartografi penampilan (Penampilan, proses)	Kartografi material (Catatan/rekam, objek)
Citra-citra yang terorganisasi seperti konstruksi spasial	<i>Nonmaterial dan efemeral</i>	<i>In situ</i>
	Gerakan tubuh	Seni batu
	Ritual	Peta yang ditampilkan
	Lagu	
	Puisi	<i>Benda bergerak yang bisa dibandingkan</i>
	Tarian	Lukisan
	Wicara	Gambar
	<i>Material dan efemeral</i>	Sketsa
	Model	Model
	Sketsa	Tekstil
	Keramik	
	Rekaman "peta yang ditarikan" ( <i>performance maps</i> )	

Sumber: Woodward dan Lewis (1998: 3)

Berbeda dengan tradisi Barat, tradisi pengetahuan spasial non-Barat meletakkan subjektivitas dalam bentuk representasi spasial karena tradisi tersebut lebih terkait dengan *place* daripada *space*. Selain itu, tradisi tersebut juga mencakup ranah spiritual. Dalam penutup buku tentang kartografi di Asia, Woodward, Yee, dan Schwartzberg (1994: 846) menyatakan:

"(Peta-peta masyarakat adat) tidak hanya merepresentasikan dunia yang bisa diamati, tetapi juga menampilkan yang tak kasat mata: kosmos keseluruhan, termasuk ranah makhluk spiritual, akhirat, dan dunia di bawah (*netherworld*), ranah eksistensi yang berbeda, dan konfigurasi kekuatan alam yang tak kasat mata (...) Pemetaan tidak hanya penting untuk perjalanan melalui ruang geografi, tetapi juga untuk navigasi spiritual. (...) Hal-hal sekuler sering juga sakral. Ruang politik secara bersamaan sering juga merupakan ruang spiritual. Ruang spiritual sering tumpang tindih ke dalam ruang arsitektur, terutama candi, nisan, dan reliqui, yang sering merupakan model kosmologi tiga dimensi. Perbedaan di antara spiritual dan fisik terasa tak sah."

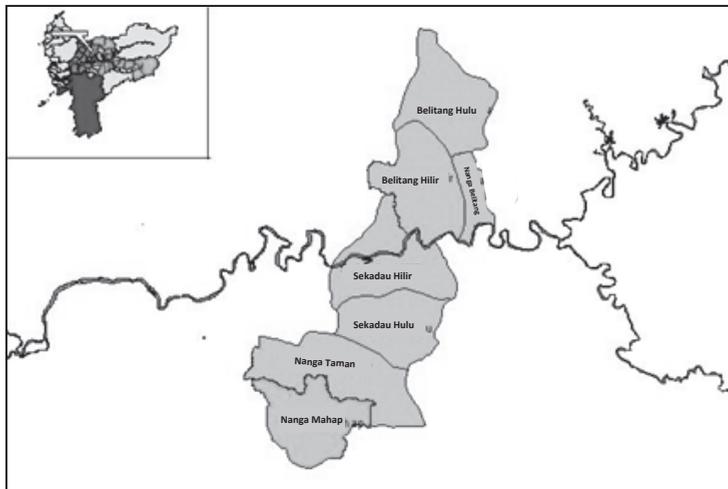
Temuan sebenarnya hanya merepresentasikan secuplik dari sistem-sistem pengetahuan asli di dunia. Tetapi, hal tersebut bisa mencerminkan sifat umum dari representasi spasial masyarakat adat.

### TERITORIALITAS MASYARAKAT ADAT: KASUS ORANG MAAP<sup>3</sup>

Orang Maap adalah salah satu kelompok masyarakat Dayak yang tinggal di sepanjang Sungai Mahap dan anak-anak sungainya. Sungai tersebut

3 Lafal inilah yang dipakai masyarakat yang bersangkutan. Sementara itu, orang luar melafalkan sebagai Mahap. Namun, untuk nama tempat, saya tetap memakai nama yang umum dipakai, khususnya untuk Nanga Mahap dan Sungai Mahap.

merupakan salah satu cabang Sungai Sekadau, yang merupakan bagian dari jaringan Sungai Kapuas. Secara administratif, wilayah orang Maap sebagian besar masuk ke dalam Desa Sebasas, Kecamatan Nanga Mahap, Kabupaten Sekadau, Kalimantan Barat. Mereka hidup dalam beberapa kampung yang dulunya otonom dengan struktur pemerintah masing-masing. Namun, sekarang setiap kampung menjadi dusun setelah kontrol teritorial negara yang kuat memasuk ke desa-desa.



**Gambar 2** Peta Posisi Kecamatan Nanga Mahap

Seperti juga orang-orang Dayak lainnya di Kalimantan Barat, orang Maap merupakan pecahan dari kelompok besar Dayak yang bermigrasi sepanjang sungai-sungai di provinsi tersebut.<sup>4</sup> Belum diketahui dengan pasti dari kelompok mana mereka berasal. Bisa saja mereka dari satu kelompok atau dari beberapa kelompok yang kemudian membentuk suatu kelompok baru. Yang jelas, mereka memiliki bahasa yang sama, yaitu bahasa Maap, yang memiliki pengaruh kuat dari bahasa Melayu.

Orang Maap seperti kebanyakan orang Dayak lainnya juga menerapkan peladangan gilir balik<sup>5</sup> untuk menghasilkan beras. Ladang merupakan inti

4 Sungai sangat penting bagi kehidupan orang Maap karena menjadi sumber penghidupan, sarana transportasi (terutama di masa lalu ketika jaringan jalan belum ada), dan sebagai patokan navigasi (orientasi ruang). Hal ini adalah fenomena yang umum dijumpai di kalangan masyarakat adat.

5 Istilah ini menggambarkan pemakaian lahan yang memakai pola rotasi, bukan peladangan berpindah-pindah tanpa aturan yang umumnya dibayangkan masyarakat petani menetap. Dalam bahasa Inggris, istilah yang dipakai adalah "swidden cultivation" (seperti diperkenalkan Dove [1981]).

kehidupan orang Dayak karena siklus kehidupan mereka bergantung pada siklus penanaman padi. Siklus ini dimulai sekitar awal musim kering dengan pembukaan ladang dan diakhiri dengan panen pada sekitar Januari/Februari. Setelah itu, mereka mempunyai berbagai kegiatan sosial dan budaya dalam acara-acara adat (*gawai*), seperti pesta panen, pesta perkawinan, sunat, dan sebagainya.

Dulunya mereka termasuk peramu dan pengumpul (*hunter-gatherer*) untuk mendapat sayuran dan daging. Namun, mereka juga menanam beberapa jenis sayuran seperti mentimun, kacang tanah, kacang hijau, dan lain-lain di ladang yang sedang mereka tanami padi. Mereka beternak babi dan ayam yang sangat penting dalam acara adat. Belakangan mereka beternak sapi sebagai tabungan. Namun, mereka tetap berburu, khususnya menjelang musim panen pada Desember dan Januari.

Berdasarkan cara hidup demikian, orang Maap memiliki teritorialitas yang bisa mewakili kebanyakan orang Dayak lainnya. Pusat kehidupan mereka berada di *kampungng rurokng* yang merupakan daerah permukiman utama, umumnya di pinggir sungai. Di daerah inilah dulunya rumah panjang (*omah botakng panjang*) berada. Namun, akibat kebijakan yang mendorong individualisasi masyarakat yang dilakukan pemerintah kolonial dan pemerintah Indonesia, rumah-rumah panjang ini ditinggalkan dan tak dirawat sehingga hancur dengan sendiri. Di beberapa tempat, rumah panjang itu memang sengaja dibongkar. Pola permukiman sekarang berupa deretan rumah pribadi di sepanjang jalan setapak, jalan, atau sungai. Akibatnya, sekarang hanya tinggal sebuah kampung yang memiliki rumah panjang di wilayah orang Maap. Itu pun hanya enam pintu. Di perkampungan ini, selain rumah-rumah, orang Maap, terutama kaum perempuan, menanam berbagai jenis tumbuhan yang bisa dipakai dalam kehidupan sehari-hari, seperti kelapa, bambu, berbagai jenis tumbuhan rempah (jahe, kunyit, cabai, dan lain-lain), dan berbagai pohon buah (durian, pinang, nangka, cempedak, langsung, dan lain-lain).<sup>6</sup>

Di masa lalu, orang Maap, seperti juga orang Dayak lainnya, sering meninggalkan perkampungan akibat penyakit, perang, bencana alam, atau mencari tempat yang lebih subur. Perkampungan yang ditinggalkan kemudian tumbuh menjadi hutan yang disebut sebagai *gupukng tema'akng* atau secara

6 Penanaman dan pemeliharaan jenis-jenis tumbuhan ini merupakan ranah para perempuan.

umum di Kalimantan Barat disebut sebagai *tembawang*. Dengan demikian, tidaklah mengherankan bila di dalam tempat ini kita bisa menjumpai gerabah untuk keperluan rumah tangga, perhiasan yang terjatuh atau tertinggal, serta pohon-pohon buah. Bila sedang musim buah, keturunan dari penghuni kampung ini memiliki hak untuk memanen buah (terutama durian, yang merupakan makanan favorit).

Karena kehidupan orang Dayak berpusat pada siklus penanaman padi, ladang-ladang padi dengan teknik pertanian gilir balik merupakan komponen penting dalam lanskap orang Maap. Ladang tersebut dibuka setiap tahun oleh setiap keluarga dengan metode tebas bakar, baik pada tanah yang sudah diberakan beberapa tahun maupun pada tanah yang baru dibuka dari hutan milik kampung. Tiap keluarga atau seseorang bisa membuka hutan untuk keperluan tersebut dengan sepengetahuan pengurus adat dan warga kampung lainnya. Di sela-sela ladang yang sedang ditanami tersebut, yang disebut *umé*, keluarga pemilik sering menanam jenis tumbuhan bernilai ekonomi. Dulu mereka menanam tengkawang (*Shorea spp.*),<sup>7</sup> jelutung (*Dyera spp.*), dan damar (*Shorea, Balanocarpus, dan Hopea*), tetapi sekarang mereka menanam karet para yang dikenal sebagai karet alam<sup>8</sup> dan bisa bertahan hingga 70 tahun. Di masa lalu, ladang tersebut diberakan antara 15–20 tahun. Pertumbuhan kembali vegetasi di ladang yang diberakan tersebut (*tayak*) mengalami beberapa tahap suksesi ekologi yang masing-masing mempunyai nama sendiri. Dengan mengetahui nama tahapan suksesi tersebut, kita bisa mengetahui sudah berapa lama tanah tersebut diberakan.

Tanah yang menjadi wilayah usaha seseorang atau suatu keluarga disebut *pemogi pejalatn*. Wilayah usaha ini terutama adalah *umé* (ladang yang sedang ditanami), *tayak* (ladang yang sedang dalam masa bera dengan beberapa klasifikasi umur), dan daerah yang ditanami tengkawang dan damar. Dengan kata lain, *pemogi pejalatn* adalah tanah yang diklaim seseorang atau sebuah keluarga. Untuk menjaga ladang, mereka membangun pondok (*pemalapm*). Pemilik sering tinggal di pondok tersebut dalam waktu yang lama, sehingga mereka membangun rumah dan menanami pekarangan dengan berbagai jenis

7 Tengkawang adalah buah yang dihasilkan sekitar tujuh belas jenis *Shorea* (keluarga meranti) dengan kadar lemak tinggi yang dapat dijadikan pengganti lemak kakao. Sebagian besar pohon ini tumbuh di Kalimantan Barat dan Serawak. Musim buah terjadi 5–7 tahun sekali.

8 Karet para (*Hevea brasiliensis*) didatangkan oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda pada sekitar akhir abad ke-19 atau awal abad ke-20 bersamaan dengan makin tingginya permintaan karet alam untuk industri ban.

tumbuhan seperti yang mereka tanam di perkampungan. Perkampungan *pemalapm* ini bisa ditinggalkan pemiliknya untuk membuka ladang baru di tempat lain. Bekas *pemalapm* ini pun menjadi *tema'akng* yang dikuasai oleh keluarga yang membuka lahan dan keturunannya.

Wilayah usaha tersebut umumnya ada di dalam wilayah kampung, tetapi tidak jarang berarti di dalam wilayah kampung lain. Walaupun mereka sudah berada dalam batas kampung lain dan sudah tinggal di pondok tersebut selama beberapa tahun, mereka tetap mempertahankan identitas sebagai warga kampung asal. Sering terjadi, beberapa keluarga mendirikan pondok berdekatan. Bila hal ini terjadi, mereka akhirnya membentuk kampung tersendiri, memisahkan diri dari kampung induk. Dalam 40 tahun terakhir, ada beberapa kampung yang berdiri sendiri melalui proses ini.

Klaim pribadi atas *tayak* tidaklah berarti orang lain tidak bisa memakainya. Bila pemilik tanah sudah memberikan izin, orang lain bisa memakai lahan tersebut. Klaim pemilik *tayak* juga berlaku pada pulau hutan yang terbentuk di tengah daerah bukaannya. Di dalam *tayak* ini sering ditemui pula budidaya karet para<sup>9</sup> yang menjadi tanda klaim atas bidang tanah tersebut. Para pemilik sering berburu di dalam *pemogi pejalatn* untuk kebutuhan sehari-hari. Daerah buruan luar wilayah itu adalah *pemongkal*.

*Pemongkal* merupakan daerah untuk *mongkal* (berburu). Kegiatan yang praktis hanya dilakukan laki-laki ini berlangsung beberapa hari karena letak daerahnya yang relatif jauh dari kampung. Para pemburu umumnya pergi berkelompok dan merupakan waktu untuk memahami geografi di sekitar kampung mereka.<sup>10</sup> Karena harus menginap, mereka membuat *ntirukng* (pondok kecil dari dahan beratap daun lebar atau kulit kayu, sekarang sering tenda plastik) yang sering dijumpai di dalam hutan. Untuk mengingat arah, mereka membuat keratan di kulit kayu dan membengkokkan pohon-pohon kecil ke arah mereka berjalan.

Dengan demikian, lanskap orang Maap dipenuhi dengan tanda-tanda gerakan dalam pemanfaatan ruang yang berupa *tembawang*, bidang-bidang ladang gilir balik dan tahapan suksesinya, dan pondok-pondok berburu serta tanda-tanda di pohon-pohon. Mungkin bisa dikatakan bahwa orang Maap

9 Jenis penghasil getah lateks asal Brasil ini diintroduksi pemerintah Hindia Belanda pada awal abad ke-20.

10 Orang Dayak umumnya memahami wilayah mereka melalui sistem sungai dan bukit-bukit yang menjadi tanda-tanda alam. Mereka, khususnya para pemburu, menghafalkan letak dan nama kedua macam tanda alam dari proses magang bersama orang yang lebih berpengalaman, terutama ayah atau kakek, dan mengunjungi wilayah tersebut berulang-ulang.

memetakan wilayah mereka sambil bergerak di dalamnya. Hal ini serupa dengan orang Ongee di Kepulauan Andaman (Pandya 1990).

Dalam penelitian di tengah-tengah orang Maap, saya berusaha memahami konsep ruang mereka. Namun, karena waktu yang sangat terbatas, saya tidak berhasil mendapatkannya. Tetapi, satu kata penting yang saya dapatkan dalam konteks spasial mereka adalah *raat*. Tergantung konteks pembicaraan dan bagaimana kata tersebut dipakai dalam suatu kalimat, kata ini berarti “ruang” (misalnya, dalam kata “*utatn raat*” yang berarti daerah yang luas dan tak diketahui pasti di mana batasnya) dan wilayah (misalnya, “*raat kité Maap*” yang berarti wilayah orang Maap). Untuk menentukan “batas” (*ntaré*), mereka memakai tanda-tanda alam seperti sungai, *bunus* (punggung bukit), dan *pagontikng* (lembah di antara dua bukit yang sempit). Selain itu, mereka sering memakai pohon *tapakng* (*Koompasia excelsa*), sejenis pohon tinggi (*emergent tree*) yang sering menjadi sarang lebah hutan, sebagai tanda “batas”. Berbeda dengan batas dalam konteks modern, “batas” mereka lebih berupa sabuk, bukan garis, yang permeabel.

Bila kita melihat penjelasan di atas, dapat diperkirakan bahwa spasialitas mereka, yakni bagaimana seseorang berhubungan dengan dunia dengan membuat dan menggunakan ruang, berdasar atas pergerakan, sebagaimana tampak dalam sistem perladangan gilir balik, pola migrasi, dan perburuan. Pandya (1990: 789) berpendapat bahwa konstruksi ruang seperti ini adalah perpaduan antara peta mental dan penguasaan praktis atas ruang (*practical mastery of space*).

Karena itu, saya kira konsep ruang orang Maap mungkin lebih sesuai dengan apa yang disebut Roth (2009) sebagai ruang kediaman (*dwelling space*), untuk membedakannya dari ruang abstrak yang dibentuk oleh kartografi. Seperti telah diuraikan sebelumnya, ruang abstrak adalah “ruang yang statis, ‘dipagari’ (*bounded*), homogen yang berada di luar dari pengamat dan dimaksudkan terpisah dari kekhasan *place*” (Roth 2009: 209). Ia tidak memberi definisi atas istilah tersebut. Namun, ia menyiratkan (Roth 2009: 211) keserbaragaman “spasialitas yang ada diproduksi bersamaan melalui berbagai kumpulan relasi” yang menuju pada:

“(...) ekspresi sesaat dari relasi sosial-ekologis yang jamak yang bekerja lintas skala. Dengan demikian, batas bersifat cair dan berdasarkan perundingan, bukan statis atau absolut. Ruang tersebut adalah ruang yang dibentuk melalui praktik-praktik yang terkait kediaman, untuk

mendapatkan sebuah penghidupan dan melalui interaksi dengan lingkungan dan terus-menerus dibentuk melalui relasi sosial pada berbagai skala. Ruang kediaman bergantung pada subjektivitas, dibuat dalam konteks hubungan (dengan proses-proses sosial, politik, dan ekonomi) dan melalui interaksi (dengan lingkungan fisik dan masyarakat lain) dan dengan demikian bersifat material, dinamis, dan jamak.”

Hal terakhir dari kutipan ini berarti “sebuah spasialitas yang jamak (dalam arti bahwa berbagai kelompok sosial mungkin mempunyai pola pemanfaatan yang berbeda-beda), dinamis (dalam arti lembaga penguasaan [*tenure institutions*] dan pola-pola pemanfaatan ruang bergantung pada relasi sosial) dan material (dalam arti bahwa lingkungan fisik membentuk pola-pola kediaman saat ini dan yang mungkin di suatu *place*)” (Roth 2009: 221). Dari kacamata ekologi politik, istilah tersebut mengungkapkan “jaringan pola pemanfaatan yang tertanam dalam teritori yang tumpang tindih di antara kampung dan rumah tangga” (Roth 2009: 220).

### **PEMBELAJARAN PEMETAAN WILAYAH ORANG MAAP**

Pada September 2003, Kepala Desa Sebasas, yang wilayahnya menjadi konsentrasi utama orang Maap, meminta bantuan Pemberdayaan Pengelolaan Sumber Daya Alam Berbasis Masyarakat (PPSDAK) Pancur Kasih untuk memetakan wilayah desa. Proses pembuatan peta berlangsung sebulan kemudian dengan dusun (kampung) sebagai satuan pemetaan. Dalam tahapan pembuatan peta ini, banyak rincian kegiatan yang terjadi. Namun, ruang yang tersedia untuk artikel ini tidak memungkinkan saya untuk memaparkan semuanya. Untuk itu, saya lebih menekankan pada keluaran petanya sendiri, yang menggunakan teknik *drafting* peta secara manual, yaitu peta acuan, peta tata guna lahan, peta permukiman, dan peta sungai dan tempat keramat. Peta acuan adalah peta rupa bumi (topografi) untuk wilayah dicakup. Peta tata guna lahan menggambarkan jenis-jenis penggunaan lahan menurut orang Maap termasuk *tayak* (bawas), kebun karet, hutan rimba, tembawang, kebun *tengkawang*, sawah, dan permukiman. Kedua peta lainnya sudah jelas menggambarkan isi peta seperti namanya.

Dalam artikel ini, saya ingin mengkaji secara singkat peta-peta yang dihasilkan dari konteks teritorialitas orang Maap. Saya melihat beberapa persoalan yang muncul dalam hal ini. *Pertama*, masalah yang sangat mendasar di sini adalah pengetahuan keruangan orang Maap berdiri atas dasar pergerakan mereka di dalam ruang. Sementara itu, kartografi, seperti

diulas Ingold (2000), berkeras pada pembekuan gerakan melalui kekukuhan para praktisi dan pendukungnya untuk menghasilkan titik, garis, dan poligon (luasan) yang akurat. Akibatnya, peta kartografis mengharuskan penentuan garis untuk batas. Padahal, banyak batas antarkampung yang berupa tembawang, punggung bukit, dan sejenisnya yang berupa luasan, bukan garis. Akibatnya, tim survei harus mengambil garis yang umumnya di tengah-tengah luasan tersebut.

*Kedua*, tradisi yang mendasari kartografi merupakan tradisi yang asing bagi tradisi pengetahuan spasial masyarakat adat, seperti tercermin dalam teritorialitas orang Maap yang diuraikan di atas. Setiap tradisi pengetahuan spasial berkembang dalam suatu konteks hubungan sosial dan peta kartografi tidak mampu sepenuhnya merepresentasi hubungan sosial orang Maap. Banyak peneliti yang memperlihatkan bahwa orang Dayak mempunyai sistem tenurial yang kompleks, bahkan sangat mungkin beberapa hak tenurial ada atas satu bidang tanah. Sampai saat ini, peta modern tidak mampu merepresentasikan fenomena ini karena kecenderungannya untuk mereduksi atau menghilangkan kompleksitas tersebut. Penyederhanaan hak-hak tenurial pada peta modern telah menyebabkan perubahan-perubahan hubungan sosial di dalam atau antarkelompok. Suatu masalah yang penting diperhatikan adalah ketegangan yang meningkat karena individualisme mulai merasuk ke dalam kehidupan masyarakat yang wilayahnya dipetakan. Batas tanah yang semula permeabel kemudian menjadi kaku, yang sering mengakibatkan penolakan terhadap akses hak-hak adat. Dengan kata lain, rasa kepemilikan pribadi atas wilayah kampung makin meningkat setelah pemetaan. Demikian juga dengan identitas kampung. Hal ini makin mengemuka bila menyangkut pada usaha penebangan pohon belian (ulin, *Euderoxylon zwageri*). Pemetaan bukan satu-satunya penyebab, tetapi tampaknya menjadi pemicu kuat.

*Ketiga*, transformasi pengetahuan spasial mereka ke dalam peta-peta modern bisa melemahkan orang Dayak sebagai pemilik asli pengetahuan tersebut. Karena teknologi pemetaan adalah sesuatu hal yang asing, mereka kesulitan mengontrol penggunaan peta bila peta-peta tersebut telah berada di tangan orang luar, bahkan di tangan ornop yang membantu mereka. Penggunaan teknologi pemetaan yang berbasis komputer yang marak belakangan ini makin menjauhkan mereka dari pembuatan peta. Banyak

masyarakat tidak memiliki listrik, apalagi komputer. Kalaupun ada listrik, keahlian menggunakan perangkat lunak pemetaan memerlukan keahlian khusus yang tidak dimiliki masyarakat. Bahkan, di kalangan ornop, hanya sebagian aktivis yang mampu menggunakan perangkat lunak tersebut.

*Keempat*, peta-peta yang ada dibuat berbasis pada desa sebagai unit pemetaan. Dengan demikian, para aktivis pemetaan partisipatif tanpa disadari menyediakan peta yang dibutuhkan pemerintah untuk memfiksasi masyarakat. Namun, penggunaan satuan pemetaan ini sangat dibutuhkan masyarakat di Kecamatan Nanga Mahap yang sangat berkepentingan untuk menangkap dana-dana pemerintah dan pelayanan publik melalui pemerintahan desa. Hal ini tampak jelas pada keinginan mereka untuk memekarkan desa-desa yang luas dengan memecah desa-desa tersebut dan membentuk desa-desa baru.

Dengan uraian ini, terasa bahwa pemetaan partisipatif yang semula dilakukan untuk memberdayakan orang Dayak dan masyarakat adat dan lokal lainnya justru berpotensi melemahkan mereka karena penggunaan peta modern.

### **KESIMPULAN**

Negara-bangsa membutuhkan konsep dan teknologi menciptakan teritori dan mengontrol teritori tersebut dan penduduk yang tinggal di dalamnya. Selain itu, entitas politik ini perlu mengamankan eksploitasi sumberdaya di dalam wilayah yurisdiksi mereka. Teritorialitas modern merupakan konsep yang memungkinkan pengembangan negara-bangsa dan pembenaran untuk menciptakan teritorinya. Kartografi, sebagai bagian geografi yang bergelut dengan peta dan pemetaan, sudah ratusan tahun mengembangkan dan menyediakan teknologi yang sangat penting untuk menciptakan dan mengatur teritori tersebut. Bahkan, bisa dikatakan bahwa kartografi berkembang bersama konsep negara-bangsa (Konvitz 1987).

Baik bagi negara Hindia Belanda maupun Orde Baru, tujuan awal pemetaan adalah untuk mengumpulkan pengetahuan atas teritori mereka. Negara kemudian menerapkan pengetahuan tersebut untuk mengontrol rakyat dan mengeksploitasi sumberdaya alam yang ada di dalamnya guna mendapatkan keuntungan bagi negara, terutama melalui investasi swasta. Untuk mendapatkannya, negara memakai metode-metode pengelolaan yang

berdasar pada rasionalitas Barat dan kapitalisme untuk dapat mengamankan ruang-ruang kosong sehingga dapat membuat tatanan ruang yang baru. Kartografi, termasuk sistem informasi geografis, mempunyai peran kunci dalam proses ini.

Dalam membangun tatanan ruang yang baru tersebut, negara memaksa penduduk agar tinggal dan memiliki alamat tetap, di sebuah desa atau kelurahan. Hal ini penting untuk pengawasan penduduk dan membuat mereka tidak berpindah-pindah lagi. Setelah proses fiksasi ini, wilayah yang tidak ada klaim ditetapkan sebagai milik negara. Melalui pembentukan desa dan penetapan batas tanah negara, masyarakat pedesaan diikat ke suatu bidang tanah dan dihambat, bahkan dilarang, untuk menerapkan pertanian gilir balik, perburuan, atau mengambil sumberdaya dari hutan. Akhirnya, negara membuat wilayahnya “tertib”.

Setelah membuat tatanan ruang yang baru, negara kemudian mengisi ruang-ruang tersebut dengan teknik teritorialisasi. Dengan pemetaan modern, negara mengisi teritorinya dengan jaringan kontrol atas akses penduduknya terhadap sumberdaya alam agar dapat dieksploitasi guna mengakumulasi surplus dari pasar global. Negara melakukannya dengan mengklasifikasi dan mengorganisasi teritorinya, yang kemudian direpresentasikan dalam peta. Dengan demikian, pemetaan kartografis menyediakan alat yang perkasa untuk memfiksasi dan mengejawantahkan kontrol teritorial. Akibatnya, penduduk pribumi dalam konteks kolonial dan masyarakat adat dalam konteks sesudah kemerdekaan tersingkir dari tanah mereka karena teritorialisasi. Inilah yang saya sebut sebagai *spatializing through territorialization*.

Penyingkiran masyarakat dari wilayah mereka menimbulkan peminggiran secara politik, ekonomi, dan spasial. Berlawanan dengan klaimnya untuk mengentaskan kemiskinan di negara-negara berkembang, penerapan prinsip-prinsip dan teknik-teknik ilmiah dalam program pembangunan di Indonesia justru menciptakan kesenjangan kekayaan yang makin lebar. Pendekatan yang sering disebut sebagai pengelolaan ilmiah (*scientific management*) ini justru menimbulkan korban-korban pembangunan, baik akibat pemiskinan karena hilangnya kontrol masyarakat atas wilayah mereka maupun kerusakan lingkungan hidup di sekitar mereka. Sach (1999) menamakan keadaan tersebut sebagai krisis keadilan dan krisis alam secara berturut-turut. Menghadapi krisis-krisis tersebut, masyarakat lokal

tentu akan berusaha untuk mempertahankan keberadaan mereka. Tetapi, karena sudah terlalu lama dilemahkan, pertama-tama oleh negara kolonial dan kemudian negara Indonesia, mereka sering mencari bantuan untuk mewujudkan tujuan tersebut. Dalam konteks inilah ornop memelopori pemetaan partisipatif di Indonesia.

Dengan menggunakan “bahasa” negara, masyarakat adat bisa menyuarkan perlawanan mereka terhadap kontrol teritorial negara. Peta-peta mereka juga memungkinkan mereka, sampai batas tertentu, untuk melakukan negosiasi dengan pihak luar dalam pemanfaatan tanah dan perairan mereka, khususnya dengan negara dan perusahaan. Akibat penting lainnya adalah mereka dapat memperoleh kembali pengetahuan tentang wilayah dan budaya mereka. Hal ini menjadi sangat penting dalam upaya menegaskan wilayah adat sebagai implikasi Putusan MK 35 di tengah arus deras investasi ekstraksi sumberdaya alam ke wilayah pedesaan. Dalam konteks inilah gerakan masyarakat adat, sebagaimana terlihat pada program AMAN, melakukan percepatan pemetaan wilayah adat.

AMAN membuat sasaran untuk bisa memetakan 40 juta hektare wilayah adat pada 2020. Sementara itu, luas wilayah yang dipetakan dalam kurun waktu 15 tahun ini lebih sedikit dari 2 juta hektare, sebagaimana yang diserahkan kepada pemerintah. Untuk itulah AMAN mencanangkan percepatan pemetaan wilayah adat dengan memperkenalkan metodologi baru seperti pemetaan skala luas yang mengadopsi metodologi Native Lands. Metodologi ini menggabungkan informasi yang dikumpulkan melalui pembuatan peta sketsa dengan teknologi informasi spasial termutakhir (terutama citra satelit resolusi tinggi) pada peta rupa bumi. Pemakaian teknologi tinggi ini dimaksudkan untuk mengurangi waktu dan biaya karena wakil-wakil masyarakat tidak perlu berkeliling ke batas-batas wilayah mereka secara fisik, cukup melihat dari citra satelit yang ada.

Walaupun pemetaan skala luas ini berusaha mempertahankan partisipasi masyarakat adat, penggunaan peta modern menimbulkan masalah yang tidak diduga sebelumnya. Pembuatan peta modern mengharuskan kelompok-kelompok atau lembaga-lembaga dalam gerakan ini untuk tunduk pada nilai-nilai dan praktik-praktik kartografi. Padahal, teknologi tersebut yang justru menyingkirkan masyarakat lokal dan pengetahuan keruangan mereka, terlebih lagi kaum perempuan dan kelompok terpinggirkan yang

mempunyai akses yang sangat terbatas dalam pengambilan keputusan di dalam komunitasnya. Selain itu, peta yang dihasilkan juga secara tidak langsung memperkuat perilaku teritorial negara. Alih-alih mencapai tujuan untuk melakukan perlawanan terhadap teritorialisasi negara, pemetaan partisipatif mengalami pendisiplinan akibat pemakaian teknologi pemetaan.

Tantangan yang muncul adalah bagaimana membangun kesetaraan di antara kartografi dan sistem pengetahuan keruangan lokal agar peta yang dihasilkan dapat menggambarkan keberagaman cara pandang, nilai-nilai, dan praktik sosial masyarakat dalam memanfaatkan wilayah. Pemetaan partisipatif menunjukkan bahwa ada peluang bagi kartografi untuk melakukan hal-hal yang baik bagi masyarakat lokal, termasuk masyarakat adat. Melalui penghormatan, pengakuan, dan adopsi nilai-nilai dan kebutuhan masyarakat lokal, ahli-ahli kartografi dapat mengambil peran dalam melindungi penghidupan dan kebutuhan budaya masyarakat. Salah satu caranya adalah membangun “ruang” dialog di antara kartografi dan tradisi-tradisi pengetahuan spasial lainnya. “Ruang ketiga” (Turnbull 2000) adalah ruang yang memungkinkan berbagai pengetahuan bertemu satu sama lain dalam derajat yang sama sehingga bisa bekerja bersama.

Selain tantangan epistemologis, masyarakat adat masih mengalami tantangan politis dari praktik kebijakan pemerintah di atas wilayah adat yang tidak juga berubah meskipun sudah ada Putusan MK 35. Kementerian Kehutanan, misalnya, tetap berusaha sebisa mungkin mempertahankan klaim atas kawasan hutan negara, meskipun berada di wilayah masyarakat adat. Produk kebijakan ke arah situ yang paling menonjol adalah Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.62/Menhut-II/ 2013 tentang pengukuhan kawasan hutan, yang diterbitkan untuk menanggapi Putusan MK 35 tentang hutan adat. Alih-alih mempermudah proses pelepasan hutan adat dari kawasan hutan negara, peraturan tersebut justru mempersulit masyarakat adat untuk mendapatkan hak konstitusional atas wilayah mereka. Peraturan baru ini mengharuskan masyarakat untuk memberikan bukti resmi (tertulis) soal klaim atas tanah dan, bila tak ada bukti tertulis, hanya mengakui wilayah permukiman. Bagi masyarakat adat yang sebagian besar hidup dalam budaya lisan dan bergantung pada peladangan gilir balik, peraturan ini sangat bertentangan dengan semangat yang ada dalam Putusan MK 35. Dengan kata lain, proyek teritorialisasi negara terus diupayakan oleh

instansi sektoral walaupun sudah berusaha ditekan oleh institusi penjaga konstitusi. Masyarakat adat perlu bergerak untuk mengoreksi kebijakan ini. Presiden sebagai pemimpin pemerintahan harus segera membuat kebijakan komprehensif untuk mengatur instansi-instansi sektoral agar memenuhi amanat Putusan MK 35 yang sama kuatnya dengan undang-undang. []

### DAFTAR PUSTAKA

- Barth, F. 2002. "An Anthropology of Knowledge." *Current Anthropology* 43 (1): 1–18. DOI: 10.1086/324131.
- Bryant, R.L. 1998. "Resource Politics in Colonial South-East Asia: A Conceptual Analysis." Dalam *Environmental Challenges in South-East Asia*, disunting oleh V.T. King, 29–52. Oxon dan New York: Routledge.
- Casimir, M.J. 1992. "The Dimensions of Territoriality: An Introduction." Dalam *Mobility and Territoriality: Social and Spatial Boundaries among Foragers, Fishers, Pastoralists and Peripatetics*, disunting oleh M.J. Casimir dan A. Rao, 1–26. New York dan Oxford: Berg Publishers.
- Dana, P.H. 1998. "Nicaragua's 'GPSistas': Mapping Their Lands on the Caribbean Coast." *GPS World* September: 32–41.
- Dove, M.R. 1981. "Swidden Systems and Their Potential Role in Agricultural Development: A Case-Study from Kalimantan." *Prisma* 21: 81–100.
- Duncan, J. 1993. "Sites of Representation: Place, Time and the Discourse of the Other." Dalam *Place/Culture/Representation*, disunting oleh J. Duncan dan D. Ley, 39–56. London dan New York: Routledge.
- Edney, M.H. 1997. *Mapping an Empire: The Geographical Construction of British India, 1765–1843*. Chicago: University of Chicago Press.
- Escobar, M. 1997. "Exploration, Cartography and the Modernization of State Power." *International Social Science Journal* 49 (1): 55–75. DOI: 10.1111/j.1468-2451.1997.tb00006.x.
- Freire, P. 1993. *Pedagogy of the Oppressed*. New York: Continuum.
- Gregory, D. 1994. *Geographical Imaginations*. Cambridge: Wiley-Blackwell.
- Häkli, J. 1994. "Territoriality and the Rise of Modern States." *Fennia* 172 (1): 1–82.

- Hall, B.L. 1981. "Participatory Research, Popular Knowledge and Power: A Personal Reflection." *Convergence* 14 (3): 6–19.
- Harley, J.B. 1988. "Maps, Knowledge, and Power." Dalam *The Iconography of Landscape: Essays on the Symbolic Representation, Design and Use of Past Environment*, disunting oleh D. Cosgrove dan S. Daniels, 277–312. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1989. "Deconstructing the Map." *Cartographica* 26 (2): 1–20.
- Harvey, D. 1989. *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Hess, D.J. 1995. *Science & Technology in a Multicultural World: The Cultural Politics of Facts and Artifacts*. New York: Columbia University Press.
- Ingold, T. 2000. *The Perception of the Environment: Essays on Livelihood, Dwelling and Skill*. London dan New York: Routledge.
- Konvitz, J.W. 1987. *Cartography in France, 1660–1848: Science, Engineering, and Statecraft*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lefebvre, H. 1991. *The Production of Space*. Diterjemahkan oleh D. Nicholson-Smith. Maiden: Blackwell Publishing.
- Lewis, G.M. 1998. "Introduction." Dalam *Cartographic Encounters: Perspectives on Native American Mapmaking and Map Use*, disunting oleh G.M. Lewis, 1–6. Chicago: University of Chicago Press.
- Mitchell, T. 1988. *Colonising Egypt*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pandya, V. 1990. "Movement and Space: Andamanese Cartography." *American Ethnologist* 17 (4): 775–797. DOI: 10.1525/ae.1990.17.4.02a00100.
- Peluso, N.L. 1995. "Whose Woods are These? Counter-Mapping Forest Territories in Kalimantan, Indonesia." *Antipode* 27 (4): 383–406. DOI: 10.1111/j.1467-8330.1995.tb00286.x.
- Prescott, V. dan G.D. Triggs. 2008. *International Frontiers and Boundaries: Law, Politics and Geography*. Leiden dan Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Relph, E. 1976. *Place and Placelessness*. London: Pion.
- Roth, R. 2009. "The Challenges of Mapping Complex Indigenous Spatiality: From Abstract Space to Dwelling Space." *Cultural Geographies* 16: 207–227. DOI: 10.1177/1474474008101517.

- Rundstrom, R.A. 1990. "A Cultural Interpretation of Inuit Map Accuracy." *The Geographical Review* 80 (2): 155–168. DOI: 10.2307/215479.
- Sach, W. 1999. "Sustainable Development and the Crisis of Nature: On the Political Anatomy of an Oxymoron." Dalam *Living with Nature: Environmental Politics as Cultural Discourse*, F. Fischer dan M.A. Hajer, 23–41. Oxford: Oxford University Press.
- Sack, R.D. 1986. *Human Territoriality: Its Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scott, J.C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Sirait, M. dan S. Moniaga. Tanpa tahun. "Sejarah Pemetaan dan Kekuasaan Negara." Dalam *Pemetaan Partisipatif dan Penguatan Masyarakat Adat: Prosiding Lokakarya Nasional*, 5–10. Bogor: Lembaga Alam Tropika Indonesia (Latin) dan Biodiversity Support Programs.
- Stone, M. 1998. "Map or be Mapped." *Whole Earth* 94: 54–55.
- Taylor, P.J. 1994. "The State as Container: Territoriality in the Modern World-System." *Progress in Human Geography* 18 (2): 151–162. DOI: 10.1177/030913259401800202.
- Tuan, Y.-F. 1974. "Space and Place: A Humanistic Perspective." *Progress in Geography* 6: 211–252.
- \_\_\_\_\_. 1977. *Space and Place: The Perspective of Experience*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Turnbull, D. 2000. *Mason, Tricksters and Cartographers: Comparative Studies in the Sociology of Sand Indigenous Knowledge*. Amsterdam: Harwood Academic Publishers.
- Vanderveest, P. 1996. "Mapping Nature: Territorialization of Forest Rights in Thailand." *Society & Natural Resources* 9 (2): 159–175. DOI: 10.1080/08941929609380962.
- \_\_\_\_ dan N.L. Peluso. 1995. "Territorialization and State Power in Thailand." *Theory & Society* 24 (3): 385–426. DOI: 10.1007/BF00993352.
- Webb, J. 2009. *Understanding Representation*. London: Sage Publications.
- Whitehead, J. 2010. "John Locke and the Governance of India's Landscape: The Category of Wasteland in Colonial Revenue and Forest Legislation." *Economic & Political Weekly* XLV (50): 83–93.

- Winichakul, T. 1994. *Siam Mapped: A History of Geo-Body of a Nation*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Woodward, D., C.D.K. Yee, dan J.E. Schwartzberg. 1994. "Concluding Remarks." Dalam *The History Of Cartography – Volume Two, Book Two: Cartography in the Traditional East and Southeast Asian Societies*, disunting oleh J.B. Harley dan D. Woodward, 843–849. Chicago dan London: University of Chicago Press.
- Woodward, D. dan G.M. Lewis. 1998. "Introduction." Dalam *The History Of Cartography – Volume Two, Book Three: Cartography in the Traditional African, American, Arctic, Australian, and Pacific Societies*, disunting oleh D. Woodward dan G.M. Lewis, 1–10. Chicago dan London: University of Chicago Press.



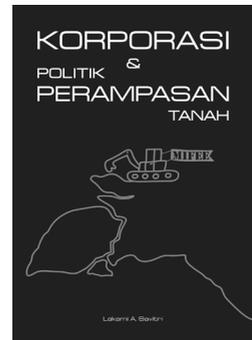
REHAL

## BIOGRAFI TIPIS TANAH MARIND ANIM

**Darmanto**

Mahasiswa Kajian Asia di Murdoch University  
[darmantosimaepa@yahoo.com](mailto:darmantosimaepa@yahoo.com)

**T**idak banyak buku tipis, yang menggambarkan kompleksitas hubungan suatu kelompok masyarakat dengan tanahnya secara historis, terbebani harus memberi kontribusi bagi advokasi gerakan sosial sekaligus mengandung sikap pembelaan dan optimisme yang jernih, dapat memaksa saya untuk membaca dari kalimat pertama hingga terakhir. Lebih istimewa lagi jika buku tersebut menjelaskan sebuah transformasi masif di tempat seperti Merauke, suatu daerah tapal batas dan pedalaman, yang mengalami dinamika internal yang kompleks dan sepanjang sejarahnya mengalami tekanan perubahan besar yang umumnya, meski tidak selalu, dibawa dari luar. Apalagi, kekuatan-kekuatan yang mentransformasikan hubungan itu memiliki dimensi lokal, nasional, dan global dengan melibatkan beragam aktor kuat dan



**Judul**

Korporasi & Politik  
Perampasan Tanah

**Penulis**

Laksmi A. Savitri

**Cetakan**

Pertama, Oktober 2013

**Tebal**

xiv + 110 Halaman

**Penerbit**

INSISTPress, Yogyakarta

kepentingan. Dari pengalaman, kecenderungan buku tipis jenis ini akan berakhir pada sekurang-kurangnya dua keluhan.

*Pertama*, dengan penelitian yang berbulan-bulan, kaya data empiris, tumpukan catatan lapangan dan transkrip wawancara, intensitas emosi dan keterlibatan hati, seorang penulis buku bisa terjebak pada deskripsi mendalam dan asyik dengan penghargaan yang berlebihan terhadap keunikan hubungan sosial tempat dan orang yang diteliti. Buku jenis ini mudah kehilangan pijakan sosio-politik-ekonomi makro, karena cenderung menyuling aspek historis sehingga hanya mampu menjelaskan kekinian objek yang ditulis tanpa melacak lintasan sejarahnya. Lebih buruk lagi, karya dengan kekayaan nuansa yang mendalam dapat mengaburkan, atau paling tidak menyamarkan, elan vital perjuangan yang ia niatkan sendiri. Buku ini juga bisa membuat pembaca yang kurang sabar dalam mencari tahu posisi dan platform politik penulis kecewa karena harus menghabiskan waktu sehari-hari dan tetap saja tak kunjung mendapat panduan perjuangan dan solusi advokasi yang terang-benderang.

*Kedua*, buku macam ini gampang tergoda untuk menemukan jawaban bagaimana perjuangan sosial harus diarahkan. Godaan ini dapat memaksa penulisnya kurang rendah hati dalam memahami kelimun hubungan orang dan tanahnya. Ketergesaan untuk memberi petunjuk bertindak dan berjuang cenderung menghilangkan dinamika sosial yang kompleks dan meringkas aspek historis hubungan-hubungan sosial itu dalam dua-tiga kalimat begini: “penghancuran masyarakat lokal”, “musnahnya kearifan tradisional”, “lenyapnya identitas sosial”. Si penulis sudah menyiapkan jawaban atas masalah yang ditulisnya sebelum berhadapan dengan realitas atau bahkan sebelum memahami masyarakat yang dikajinya. Buku jenis ini biasanya kering, dipenuhi skenario hitam putih ala Hollywood, atau paling tidak di mana-mana ditemukan analisis pasal-pasal undang-undang atau peraturan tanpa darah dan emosi. Buku kayak begini kalimat-kalimatnya kehilangan tekstur dan nuansa, dan karena itu membosankan. Lebih kacau lagi jika narasi advokasi dan platform perjuangan dosisnya berlebihan. Suara dan tindakan politik masyarakat yang diteliti dan hendak dibela biasanya tenggelam dalam corong politik dan harapan si penulis.

Syukur, saya tidak punya dua keluhan di atas dari buku *Korporasi & Politik Perampasan Tanah* (selanjutnya disingkat *KPPT*). Kerja berat yang dipikul untuk mengombinasikan beragam tujuan kepenulisan dilaksanakan

dengan sangat baik. Berbagai jebakan yang mengintai—kecenderungan untuk didaktik dan/atau terlalu deskriptif—dapat dilalui dengan cara yang manis. *KPPT* ditulis dengan sikap tahu diri untuk tidak terperangkap dalam rumah kaca penelitian sekaligus rendah hati soal apa yang bisa dilakukan untuk membantu upaya perjuangan dan perbaikan. Dengan kepala dingin dan jernih, Laksmi bisa menjembatani berbagai tegangan tujuan yang dibebankan atas dirinya dengan memberi pemahaman ringkas tetapi mendalam, dan lebih penting lagi, menyejarah, mengenai perubahan orang Marind dengan tanahnya dan memilih solusi perjuangan yang terukur, berdasarkan fakta empiris, bersumber dari praktik, aspirasi, dan imajinasi sosial setempat, serta terjangkau oleh mereka sendiri.

### MARIND ANIM DAN TANAHNYA

Dalam ulasan ini, saya hanya berkonsentrasi atas hubungan antara Marind Anim (orang Marind) dan tanahnya, transformasi sosial yang membentuk dan dibentuk oleh hubungan tersebut, dan kaitannya dengan respons orang Marind terhadap *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE). Pilihan ini sangat terkait dengan pertanyaan yang diajukan oleh buku ini terhadap dirinya sendiri (hal. 7) dan ketertarikan secara pribadi mengenai proses pembentukan identitas Marind dan hubungannya dengan penggunaan tanah. Bahasan ini dipilih karena rasa penasaran saya atas narasi dan retorika dominan yang menyebut orang Marind terikat secara spiritual dengan tanah—yang digunakan secara bergantian oleh suporter dan terutama penolak MIFEE.

*KPPT* adalah biografi ringkas hubungan orang Marind dengan tanahnya. *KPPT* menyusun biografi tersebut dalam dua periode utama. *Pertama*, periode ketika hubungan antara orang Marind dan tanahnya tertanam dan melekat dalam hubungan sosial. Keseluruhan proses sosial—pembentukan identitas, proses produksi sosial dan material—sangat ditentukan oleh penguasaan tanah. Tanah bernilai bagi orang Marind dan nilainya sangat tergantung dari identitas, mitologi, afiliasi marga, migrasi setempat, perubahan lanskap (saat banjir atau kering), perubahan lokasi kekuasaan internal dan eksternal, serta pertukaran hadiah dan perang di masa lalu (hal. 13–19). Hak atas, dan hubungan dengan, jenis dan lokasi tanah ditentukan oleh pelbagai interaksi sosial di mana keputusan atas penggunaan tanah jarang dibuat oleh individu.

Klaim ditentukan oleh garis keturunan, sejarah penggunaan dan pemanfaatan tanah, sejarah hubungan sosial antara individu anggota marga dan juga marga secara keseluruhan, serta mitologi. Hubungan tanah dan orang Marind yang tertanam dalam relasi sosial ini dapat kita katakan sebagai hubungan sosial pra/nonkapitalis, saat tanah belum menjadi komoditas.

Meskipun hubungan sosial orang Marind melekat pada tanah, bukan berarti tanah hanya memenuhi fungsi spiritual. Di Merauke, tanah adalah objek material dan menjadi properti penting dalam proses pertukaran sosial. Sepanjang sejarah, tanah di Papua adalah properti yang dibarter, dijual, dibuat sebagai alat pertukaran, hadiah, dan pembayaran denda (Knauff 2002: 132). Mengingat pentingnya hubungan sosial dan mitologi atas tanah, saya agak terkejut ketika Laksmi menerima saja klaim sejarah *dema* sudah ditutup. Pilihan menutup sejarah *dema* adalah tindakan yang sangat politis dan itu menyimpan tanda tanya besar. Sejarah sebelum interaksi dengan dunia luar (sejarah *dema* dalam kasus ini) yang hanya bisa dilacak dari analisis mitologi justru sangat penting bagi keseluruhan narasi hubungan properti di seluruh Papua (Knauff 2002: 32). Sejarah yang ditutup atau mitos yang tidak diceritakan di Papua biasanya justru mengandung kompleksitas data mengenai hubungan properti yang dinamis, dan hal ini melibatkan hubungan sejarah, sosial, dan ekonomi pembentukan *totem* dan marga di tempat tertentu (West 2006: 197).

*Kedua*, biografi tanah dan orang Marind mengalami transformasi besar ketika MIFEE dikenalkan. MIFEE melontarkan sistem berbasis pasar yang membuat tanah menjadi komoditas, yang ditandai dengan pemberlakuan uang sebagai sistem petukaran universal ke dalam hubungan kepemilikan tanah. Dengan mengingat Marx (1990: 131), hanya karena sesuatu memiliki nilai guna dan menjadi objek pertukaran, tidak berarti ia menjadi komoditas. Tanah menjadi komoditas jika manusia memproduksi nilai guna melalui investasi tenaga kerja, yang kemudian menukarkan dengan orang lain melalui nilai tukar abstrak yang disepakati bersama. Tanah sebagai komoditas hanya bisa terbentuk oleh beroperasinya nilai guna, nilai tukar, materi fisik, dan tenaga kerja secara bersamaan.

Uang yang diberikan oleh Medco, PT Rajawali, atau PT Astra sebagai bentuk nilai tukar atas tanah membuat hubungan sosial, sejarah, dan tenaga kerja yang ditanam pada suatu petak tanah di masa lalu, riwayat

kekerabatan antarmarga diceraikan, dan batas-batas tanah dipisahkan dari sistem sosial. Melalui MIFEE, sebuah proses abstraksi tanah dari nilai guna menjadi nilai tukar berlangsung secara masif di mana hubungan sosial di dalamnya yang mengendap dalam sedimen sosial dan artefak sosial diperas dan diceraikan, dan sejarah hubungan sosial orang-orang yang membangun waduk, mencangkul lumpur, menanam sagu, atau bertengkar tentang tata batas, dikeringkan. Hal ini dirasakan oleh orang Marind sebagai proses keterasingan di mana mereka menjadi orang lain di tanah mereka sendiri (hal. 54). Menjadi komoditas, tanah orang Marind dilucuti dari makna sosial dan nilai yang melekat atasnya. Hubungan sosial akhirnya putus dan identitas kolektif sebagai marga, dusun, dan klan terpecah, sementara konflik-konflik internal yang laten muncul kembali. Konflik tanah yang mewabah dan disertai dengan pertanyaan tentang identitas Marind (hal. 53–54) adalah konsekuensi transformasi biografi orang Marind dengan tanahnya ketika mereka masuk ke dalam hubungan sosial baru yang dideterminasi oleh pasar dan pemberlakuan nilai tukar universal.

Hari-hari ini di Merauke, makna tanah terkunci dalam sebuah sistem makna dan nilai di mana kepantasan penilaian ekuivalen dengan komoditas lain, atau paling tidak, dengan uang. Meskipun tanah masih disebut sebagai *mama*, memiliki roh atau jiwa, ia sedang bergerak menjadi komoditas. Sekali menjadi komoditas, tanah tidak lagi memiliki nilai yang sama secara sosial, ideologi, dan imajinasi. Tanah Merauke yang luas dan berawa, sebagai sesuatu yang bersifat fisik dan sekaligus sesuatu yang menarik hasrat dalam pengertian Marx tentang komoditas (1990: 272)—bukan lagi tempat buaya buruan, *wati*, sagu, babi, kasuari, kanguru tanah, tempat orang Marind bereproduksi, berperan—tetapi sebagai sebuah lahan kosong, tidur, dan tak produktif yang harus ditransformasikan menjadi perkebunan atau pertanian skala raksasa. Tanah rawa luas itu datang kepada kita dan orang Marind dalam bentuk gula, kertas di toko buku, atau tepung beras. Ia bukan lagi tempat klan Gebze atau Mahuze membangun hubungan sosial dan bekerja sejak mereka ada di sana.

### **TANAH DAN IDENTITAS ORANG MARIND**

Meskipun terdapat dua fase besar dalam hubungan orang Marind dengan tanah, transformasi sosial di Merauke merupakan hasil beragam peristiwa, seperti interaksi dengan etnis lain, pasifikasi oleh pemerintah kolonial

Belanda yang menghentikan proses pengayauan, masuknya Papua ke dalam administrasi pemerintah Indonesia, penunjukan Merauke sebagai kawasan hutan, introduksi tanaman komersial, dan lain-lain. Proses permukiman oleh pemerintah, migrasi yang disponsori pemerintah maupun spontan, dan pendidikan modern yang datang juga pergi secara bergelombang membentuk lanskap sosial Merauke. Semua peristiwa sosial tersebut menentukan dan memengaruhi bagaimana tanah dinilai, digunakan, serta penilaian dan penggunaan yang beragam itu terjalin dalam pembentukan formasi dan identitas sosial.

Karena orang Marind berada dalam kontinum sejarah, biografi orang Marind dan tanahnya tidak bisa dirangkum dalam kisah hitam putih, dan hubungan antara tanah dan orang Marind sebelum dan sesudah ada MIFEE tidak bisa dipisahkan seperti minyak dan air. Orang Merauke sudah lama terlibat dengan transformasi, pasar, dan orang luar (Bab 3 dan 4). Meskipun merujuk identitas sebagai sesuatu yang bersifat terbentuk dalam proses, tak pernah lengkap, saya masih belum melihat koneksi yang memadai dalam menjelaskan transformasi identitas orang Marind dan transformasi penggunaan tanah. Transformasi material atas tanah dan peristiwa sejarah yang membentuk, juga mentransformasikan identitas orang Marind, karena pandangan, nilai tentang diri (*self*) dan orang lain (*other*), sangat ditentukan oleh bagaimana orang menggunakan, memandang, dan menilai tanah dan sumberdaya alam (Croll dan Parkin 1992). Tanah dan identitas saling melengkapi, sekaligus saling berubah, karena keduanya secara bersamaan diproduksi oleh hubungan fisik, sosial, psikologi, dan material.

Transformasi sosial menjadikan hubungan mereka dengan tanah telah lama berubah. Hubungan pasar dan kapitalis telah masuk ke dalam hubungan tradisional sehingga membentuk formasi sosial yang tidak tunggal di Merauke. Saya menunggu cerita yang lebih kaya nuansa di Bab 3–4 karena pembacaan historis di bab ini dapat menjawab pertanyaan kunci buku ini, yakni “dalam kondisi-kondisi apakah tanah-tanah ini bisa tersedia, atau mungkin tidak bisa tersedia, untuk kepentingan program *food and energy estate*?” (hal. 7). Konjungtur sosial yang membentuk Marind inilah yang menjadi kunci pemahaman sekaligus pencarian jawaban atas masalah yang dihadapi buku ini.

Meskipun dipuaskan dengan penjelasan historis yang disusun kronologis, saya masih melihat buku ini memahami identitas orang Marind sebagai

identitas tunggal. Sepanjang membaca *KPPT*, saya seperti diyakinkan bahwa orang Marind sebagai entitas tunggal masih terikat kuat dengan marga dan tanah. Narasi semacam ini seakan mengaburkan bahwa transformasi sosial orang Marind dan tanahnya terjadi sejak era kolonial Belanda dan bahkan sejak sebelum kedatangan bangsa kulit putih. Transformasi material atas tanah di Merauke telah berlangsung lama dan mendalam seiring dengan sejarah orang Marind dalam menghadapi gelombang kolonisasi, migrasi orang Jawa, pedagang hewan buruan, dan birokrasi negara. Dalam latar semacam ini, apakah mereka masih memiliki identitas tunggal? Jika mereka terikat kuat dengan marga dan tanahnya, “kenapa mereka pasti akan lepas tanah ‘untuk belanja uang untuk beli motor, telepon genggam?’” (hal. 56).

Hubungan antara identitas orang Merauke dengan tanah berada dalam sebuah proses sosial. Dalam pemahaman tanah mengandung proses sosial dan material sekaligus, kita harus mengingat bahwa pembentukan identitas Marind juga terbentuk dan terdefiniskan dalam proses tersebut. Saya tidak menemukan dalam buku ini transformasi sosial dan material atas tanah yang berlangsung berabad-abad menjadikan orang Marind memiliki identitas yang berlapis-lapis. Sudah lama identitas orang Marind dan tanahnya mengalami retakan dan celah akibat transformasi mereka sepanjang sejarah. Dengan demikian, klaim identitas Marind yang melekat dengan tanahnya adalah sebagian dari cerita dan bukan cerita besarnya. Ellen (2002) dari kasus Seram telah membuktikan bahwa penjualan tanah di masyarakat pedalaman sering kali dilakukan atas dorongan dan aspirasi internal ketimbang paksaan dari luar. Konflik-konflik dahsyat yang mengguncang Merauke adalah puncak dari gunung es yang sudah lama membentuk struktur sosial orang Marind. Buku ini hanya memotret lapisan teratasnya dan belum menjelaskan proses terbentuknya formasi gunung es itu sendiri.

Karena tidak membuat benang analisis keragaman transformasi hubungan atas tanah dan pembentukan identitas, *KPPT* masih terjebak dalam mendefinisikan orang Marind sebagai unit tunggal. Ketidakmampuan (atau kesengajaan karena terbatasnya ruang atau pilihan politik?) *KPPT* dalam melacak hubungan transformasi sosial dengan pembentukan identitas di Merauke membuat narasi buku melupakan dua hal penting dalam pembentukan formasi sosial orang Marind kontemporer. *Pertama*, pengaruh kemunculan orang Marind yang menjadi pemimpin (dan elite)

dalam konteks desentralisasi. Jika ada pembaca yang tidak puas karena konteks politik global dan nasional MIFEE tidak diungkap dalam buku ini, ada ratusan artikel bagus di jurnal maupun media massa yang sudah ditulis. Namun, saya kehilangan pijakan kuat ketika peran Bupati Gebze dan rezim otonomi kabupaten hanya ditulis dalam satu halaman (hal. 43).

Saya berpendapat, MIFEE adalah sebuah proyek, sebuah imajinasi modern bercorak global tentang produksi pangan dan penyediaan bahan baku *biofuel* yang murah. Sebagai sebuah proyeksi, ia tidak akan menjadi nyata jika tidak mentransformasikan tenaga kerja dan alam menjadi sebuah tempat produksi. Agar proyek tersebut mewujudkan, ia butuh kekuasaan, tenaga kerja, dan tanah. Bupati yang berasal dari orang Papua sendirilah yang memegang secara aktual kekuasaan formal maupun informal di Merauke. Merekalah yang menjadi tautan imajinasi bagi orang Merauke yang termarginalisasikan sepanjang sejarahnya. Kehendak bupati dalam mengundang investor dari luar mewakili imajinasi orang Marind yang “bosan menjadi miskin, ingin mau maju, ingin punya televisi, makan gula secara teratur seperti orang Jawa”. Elaborasi yang terbatas atas formasi sosial baru pascadesentralisasi menjadikan kita luput melihat pelapisan sosial dan pembentukan (ulang) formasi dalam komunitas Marind.

Tidak adanya sejarah formasi sosial dalam buku ini sangat aneh karena transformasi hubungan tanah—paling tidak setelah masuk menjadi bagian Indonesia—ikut membentuk beragamnya orang Marind. Dalam proses yang berlangsung setengah abad ini, tercipta orang Marind yang menjadi pejabat negara, orang Marind yang menjadi petinggi agama, orang Marind yang juga aktivis sosial, orang Marind yang lebih bisa mengakumulasikan kekayaan material dan sosial akibat persinggungannya dengan dunia luar. Seperti halnya studi Tjitradjaja (1996: 64–67) di Papua bagian utara, proses produksi baru diikuti dengan kemunculan elite baru yang menjadi perantara modal. Namun, buku ini tidak menjelaskan siapa makelar tanah di sana? Siapa yang sering menjual tanah di sana? Apakah mereka orang Marind? Orang Marind seperti apa yang menjual tanah? Apa motif-motifnya? Dalam kondisi apa dan matriks sosial seperti apa mereka beroperasi?

*Kedua*, dengan menganggap identitas orang Marind sebagai identitas tunggal dalam transformasi ini, kita bisa terjebak melihat orang Marind secara keseluruhan sebagai korban. Kecuali di Bab 6—yang akan saya

puji di bagian lain—buku ini cenderung menggunakan kaca mata buram dalam melihat masa depan Marind. Cara pandang ini dapat mengarahkan kita bahwa proses transformasi ini bersifat sepihak. Dengan demikian, transformasi hubungan sosial yang bercorak kapitalis ini dengan gampang dilacak melalui garis etnis—orang Merauke dan non-Merauke, pendatang dan nonpendatang. Memang, dalam pandangan mata burung, anggapan ini barangkali ada alasannya. Namun, jika kita melihat sejarah transformasi di dunia kapital, saat beroperasi pertama kali, tidak akan mampu bekerja dalam suatu tempat tanpa manusia dan formasi sosial yang sudah ada. Kapital akan dimediasi oleh geografi dan hubungan sosial. Di buku ini, saya tidak mendapatkan gambaran kekuatan geografi dan hubungan sosial itu yang tidak hanya dihancurkan, tetapi juga membuat kapital tidak bisa bekerja secara mulus dan leluasa.

### **OPTIMISME ORANG MARIND**

Di luar kurang puas atas penjelasan Bab 3–4, saya jatuh hati dengan komposisi buku yang memberikan pemahaman mendalam sekaligus nuansa optimisme, terutama di bagian akhir. Optimisme ini bukan dari sudut pandang penulis atau aktivis, melainkan dari orang Marind sendiri. Bagian terakhir *KPPT* sangat brilian dan sangat mengesankan karena Laksmi memilih definisi perjuangan dari tindakan sehari-hari orang Marind dalam memproduksi dan melanjutkan hidup. Saya tidak menemukan bahasa agung cendekia yang biasanya sok tahu atas kehidupan orang lain yang diteliti. Saya hanya menemukan deskripsi yang sangat menggugah.

Ini adalah sebuah tindakan politik penelitian yang memberi suara pada subjek yang ditelitinya. Seperti pepatah, “ikan tidak pernah bicara tentang air”, orang Marind yang menguatkan klaim dan melindungi tanah dan kehidupan bukan melalui kata-kata. Perjuangan kehidupan mereka melekat dalam praktik sehari-hari melalui tanam karet, sagu, dan sayuran. Mereka sendiri boleh jadi menganggap tindakan itu bukan sebuah perjuangan. Kita tidak perlu menjadi ahli untuk mengerti bagaimana orang Marind melindungi tanah dengan cara menginvestasikan tenaga kerja. Secara implisit, Bab 6 mengungkapkan bahwa solusi menggarap tanah bersamaan dengan solusi menginvestasikan tenaga kerja di tanah yang mereka miliki. Dengan bekerja di tanah sendiri, masa depan Marind akan terjaga karena mereka tidak menjadi buruh bebas yang

diupah seturut kontrak dan jam kerja. Kalau orang Marind tidak menjadi pekerja upahan dan bekerja di tanah mereka sendiri, mereka melindungi tanahnya dan juga hubungan sosial di dalamnya.

Laksmi mampu menjelaskan hubungan sosial orang Merauke dengan tanahnya yang bernuansa sekaligus tidak kehilangan daya juang dan sikap optimistisnya untuk merebut kembali masa depan yang terancam. Keberhasilan Laksmi dalam memanggul tugas dan menghindari jebakan tersebut paling tidak disebabkan karena dua hal. *Pertama*, secara paradigmatik, *KPPT* menggunakan metode pembacaan historis dalam melacak hubungan orang Marind dan tanahnya. Laksmi mendudukan transformasi yang dibawa MIFEE ini adalah kontinum yang telah masuk dalam sejarah orang Marind sejak berabad-abad yang lalu. Ini adalah penghargaan besar atas orang Marind karena menempatkan mereka sebagai agen yang aktif, yang juga melintasi sejarah dan menyusun transformasi sosial dan spasial Merauke. Meskipun ada pesan kuat mimpi memberi pangan dunia lewat MIFEE dapat menghancurkan hubungan orang Marind dan tanahnya, metode pembacaan historis ini menghindarkan saya untuk mengasihani orang Marind sebagai orang-orang kalah yang pasrah. Paling tidak, buku ini menyelamatkan kita dari sikap pesimis Sir Hubbert Murray dan Uskup Agung Tillemans.

*Kedua*, secara teknis, pemberian subbab dalam setiap bagian yang melengkapi, menghantarkan, dan memotong dapat mendialogkan pembacaan sejarah dengan keringkasan uraian-uraian etnografis. Ini membantu pembaca untuk membuat kontekstualisasi data empiris kekinian dengan proses historis yang membentuknya. Pemberian subbab ini menjadi hal yang paling mudah sekaligus paling menantang dalam buku ini. Bagi saya, pemberian subbab ini merupakan taktik untuk membatasi melubernya data lapangan sekaligus menyempitkan dan menata lintasan sejarah. Dialog data observasi, partisipasi dan wawancara langsung, dan pembacaan sejarah (terutama di Bab 3) dapat membantu pembaca untuk melacak sedimen sosial yang membentuk identitas, aspirasi, dan imajinasi orang Marind. Teknik ini mampu menunjukkan bahwa orang Marind mampu membuat sejarahnya sendiri, tetapi sejarah yang tidak bisa dipilih dan ditentukan oleh mereka sendiri.

Kalau ada masalah yang mengganjal, hal tersebut adalah tidak adanya satu peta yang dapat digunakan rujukan spasial untuk puluhan bahkan

mungkin ratusan nama tempat, desa, sungai, dan distrik yang disebut dalam buku ini. Karena penerbitan ini tidak hanya dimaksudkan bagi orang Marind—bahkan saya yakin tidak semua orang Marind tahu nama-nama yang disebut di buku ini—peta yang cukup memadai sangat penting. Ini agak mengherankan jika mengingat penulisnya memiliki kapasitas teknis dalam menyusun peta. Satu-satunya peta khusus Merauke hanya reproduksi dari dokumen lain. Tidak ada satu pun peta yang bisa ditengok jika saya penasaran untuk mencari kaitan nama tempat dengan orang. []

### DAFTAR PUSTAKA

- Croll, E. dan D.J. Parkin. 1992. *Bush Base, Forest Farm: Culture, Environment and Development*. London: Routledge.
- Ellen, R. 2002. “Pengetahuan tentang Hutan, Transformasi Hutan: Ketidakpastian Politik, Sejarah Ekologi dan Renegoisasi terhadap Alam di Seram Tengah.” Dalam *Proses Transformasi Daerah Pedalaman di Indonesia*, disunting oleh T.M. Li, 205–246. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Knauff, B.M. 2002. *From Primitive to Postcolonial in Melanesia and Anthropology*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Marx, K. 1990. *Capital: Vol. I*. London: Penguin Classic.
- Savitri, L.A. 2013. *Korporasi & Politik Perampasan Tanah*. Yogyakarta: INSISTPress.
- Tjitradjaja, I. 1996. “Differential Access to Resources and Conflict Resolution in a Forest Concession in Irian Jaya.” *Ekonesia* 1: 58–69.
- West, P. 2006. *Conservation is Our Government Now: The Politics of Ecology in Papua New Guinea*. Durham: Duke University Press.





