



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Rethinking Adat strategies: the politics of state recognition of customary land rights in Indonesia

Arizona, Y.

Citation

Arizona, Y. (2022, June 14). *Rethinking Adat strategies: the politics of state recognition of customary land rights in Indonesia*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3309795>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3309795>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Ringkasan (Summary in Bahasa Indonesia)

Memikirkan kembali strategi adat: Politik pengakuan negara atas hak tanah adat di Indonesia

Di Indonesia, masyarakat pedesaan menggunakan pengakuan hukum negara atas hak tanah adat sebagai strategi untuk melindungi dan mengklaim kembali tanah mereka dari perampasan tanah oleh perusahaan dan instansi pemerintah. Hal ini menjadi strategi utama pasca tumbangnya rezim Suharto, sejalan dengan proses demokratisasi, kebijakan desentralisasi, dan dukungan lembaga pendanaan internasional untuk perlindungan lingkungan dan hak-hak masyarakat adat. Buku ini membahas perkembangan terkini dalam strategi penggunaan narasi hak atas tanah adat dengan asumsi utama bahwa pengakuan hukum negara akan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat adat dan akan membantu penyelesaian konflik pertanahan. Disertasi ini, yang ditampilkan dalam bentuk buku, mempertanyakan asumsi-asumsi tersebut.

Buku ini didasarkan pada penelitian sosio-legal, yang menggabungkan penelitian hukum dan penelitian empiris. Untuk tujuan itu, saya telah membuat kerangka analisis tersendiri guna memahami pengakuan hukum hak atas tanah adat sebagai proses pembentukan kebijakan yang melibatkan banyak aktor, di berbagai tingkatan. Untuk penelitian empiris saya berfokus pada kasus di tiga provinsi yaitu Sumatera Utara, Banten, dan Nusa Tenggara Barat. Studi kasus yang digunakan dalam penelitian ini dipilih berdasarkan inventarisasi inisiatif yang berlangsung dari masyarakat untuk mendapatkan pengakuan hukum sebagai masyarakat adat dan hak atas tanah adat. Di satu sisi, studi kasus yang dipilih berbagi fakta bahwa masyarakat lokal yang terlibat telah didukung oleh LSM lokal dan nasional, dan telah menerima liputan media yang luas, membuatnya menjadi percontoh pengakuan hukum negara atas hak adat. Di sisi lain, ketiga kasus tersebut berbeda dalam hal lokasi geografis, besarnya dukungan LSM, tahapan proses pengakuan hukum, jenis konflik penguasaan tanah, karakteristik lawan dalam konflik, dan akhirnya

sejauh mana perampasan tanah adat mengancam perekonomian masyarakat adat. Dengan keragaman tersebut, saya dapat menganalisis faktor-faktor apa saja yang memungkinkan atau menghambat pengakuan hukum terhadap masyarakat adat dan hak atas tanahnya.

Buku ini terbagi menjadi delapan bab. Bab 1 adalah pendahuluan, di mana saya menjelaskan latar belakang dan tujuan penelitian, serta perdebatan akademis dimana penelitian ini berkontribusi. Setelah membahas advokasi internasional tentang pergulatan mengenai identitas adat dan hak atas tanah, saya meneropong lebih jauh bagaimana konsep indigeneity internasional telah berkelindan dengan konsep adat di Indonesia. Didukung oleh bantuan internasional, upaya untuk mengklaim identitas hukum dan hak tanah adat telah menjadi argumen alternatif bagi masyarakat lokal yang terlibat dalam konflik pertanahan. Namun, menurut kerangka hukum Indonesia, masyarakat lokal harus terlebih dahulu mendapatkan pengakuan hukum negara sebagai masyarakat adat, sebelum mereka dapat mengklaim hak atas tanah mereka ketika tanah mereka diambil alih oleh perusahaan dan instansi pemerintah. Oleh karena itu, pertanyaan besarnya adalah: Apakah pengakuan hukum negara terhadap masyarakat adat dan hak tanah adat di Indonesia membawa solusi bagi perampasan tanah dalam situasi konflik pertanahan? Pertanyaan sentral ini diuraikan dalam setiap bab berikut.

Bab 2 menganalisis karakteristik konflik tenurial kehutanan dan opsi penyelesaian yang ada. Bagian pertama menggambarkan konteks sosial, politik, dan sejarah konflik tenurial kehutanan di Indonesia, dari masa kolonial hingga saat ini. Pemerintah kolonial secara resmi menetapkan 'kawasan hutan' yang menutupi sebagian besar wilayah negara, dan penunjukan tersebut diteruskan oleh pemerintah Indonesia secara terus menerus hingga saat ini. Kebijakan ini menjadi penyebab utama konflik tenurial kehutanan, karena mengabaikan hak tradisional masyarakat lokal. Kebijakan yang menjadikan hutan sebagai milik negara didukung oleh gagasan bahwa lembaga pemerintah adalah yang paling siap untuk memelihara dan mengelola hutan dengan baik. Peraturan kehutanan nasional mengkriminalisasi orang-orang yang mengklaim hak adat, yang memicu konflik penguasaan tanah antara masyarakat lokal dan instansi pemerintah atau perusahaan. Namun, konflik nyata hanya terjadi ketika suatu instansi pemerintah atau perusahaan memperluas kegiatan operasionalnya ke wilayah yang tumpang tindih dengan wilayah yang digunakan oleh masyarakat setempat. Bab ini membahas berbagai jenis konflik tenurial kehutanan,

serta berbagai aktor dan kepentingan dalam konflik tersebut. Keragaman dalam hal ini berarti bahwa strategi yang digunakan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam konflik, dan pilihan untuk menyelesaikan konflik, juga beragam. Sejak tahun 1990-an, pemerintah Indonesia telah membuka beberapa peluang untuk menyelesaikan konflik tenurial kehutanan. Pemerintah telah menyiapkan berbagai skema yang memungkinkan masyarakat untuk terlibat dalam pengelolaan hutan, seperti dalam mengelola hutan kemasyarakatan, hutan adat, hutan desa, dan hutan tanaman rakyat, dan dalam pengelolaan bersama dengan pemerintah. Sebagian besar opsi ini hanya memberikan akses sementara bagi masyarakat lokal untuk mengelola kawasan dan sumber daya hutan. Hanya skema pengakuan hutan adat yang mengubah status hukum lahan hutan dan kepemilikan dari negara kepada masyarakat adat. Oleh karena itu, secara teoritis, pengakuan hutan adat merupakan satu-satunya solusi nyata yang menyentuh akar permasalahan konflik tenurial kehutanan.

Dalam Bab 3, saya menganalisis kerangka hukum nasional tentang pengakuan masyarakat adat dan hak atas tanah adat, sebelum membahas dalam bab-bab berikutnya bagaimana pengakuan hukum itu bekerja dalam praktik. Dalam bab ini, saya juga menganalisis proses pembentukan undang-undang dan produk-produknya yang terkait dengan hak atas tanah. Meskipun sudah banyak kajian yang membahas kerangka hukum tentang hak masyarakat adat di Indonesia, namun belum ada kajian yang menelaah dimensi teleologis perdebatan hak atas tanah adat, dengan menganalisis risalah rapat di parlemen. Saya menelusuri asal mula pengakuan bersyarat masyarakat adat dan hak atas tanah adat saat ini dari temuan-temuan dalam sejarah hukum kolonial. Selanjutnya, saya menyoroti beberapa konsep kunci mengenai hak tanah adat, seperti yang ditemukan dalam hukum kolonial hingga hukum nasional kontemporer. Setelah Indonesia merdeka, diskusi paling kritis tentang pengakuan masyarakat adat, hukum adat, dan hak atas tanah adat terjadi selama penyusunan Undang-Undang Pokok Agraria (UU No. 5/1960). Pemerintah dan pembuat undang-undang menghadapi dilema, antara kepentingan untuk merawat pluralisme hukum tata kelola pertanahan yang diwarisi dari pemerintah kolonial, atau membentuk kesatuan hukum pertanahan nasional yang baru. Dalam merumuskan Undang-Undang Pokok Agraria, sebagian besar suara di DPR mendukung pembentukan undang-undang pertanahan nasional yang baru. Namun, para ahli yang terlibat dalam penyusunan hukum memiliki sikap yang beragam terhadap posisi hukum adat dan

hak atas tanah adat. Di satu sisi, hukum adat dijadikan sebagai dasar hukum pertanahan nasional. Di sisi lain, hukum adat dan hak atas tanah adat tunduk pada hukum nasional oleh beberapa persyaratan yang dimasukkan ke dalam undang-undang, yang menyatakan bahwa hak atas tanah adat – dalam hal ini hak ulayat – tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional, sosialisme Indonesia, nilai-nilai agama, dan peraturan yang lebih tinggi. Akibatnya, UU Agraria menyebabkan subordinasi hak atas tanah ulayat, apalagi atas diskresi penyelenggara negara. Lebih jauh lagi, legislasi dan amandemen UUD Indonesia selanjutnya telah memperburuk pengakuan bersyarat untuk mengesahkan hak tanah adat. Model pengakuan bersyarat telah menghasilkan prosedur yang rumit, dan bab-bab berikut membahas mengapa dalam satu kasus masyarakat lokal berhasil mendapatkan pengakuan hukum, sementara di kasus lain strategi tersebut gagal. Secara bersama-sama, bab-bab studi kasus (4 sampai 7) diarahkan untuk mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam mewujudkan pengakuan hukum negara atas hak-hak tanah adat.

Ketika masyarakat lokal ingin menggunakan strategi pengakuan hukum, langkah pertama adalah mengajukan argumen yang kuat untuk klaim hak atas tanah adatnya. Syarat apa yang harus dipenuhi agar klaim adat begitu kuat sehingga dapat meyakinkan lembaga pemerintah dan parlemen untuk memberikan pengakuan hukum? Bab 4 menjawab pertanyaan ini, dengan menganalisis kasus di mana masyarakat lokal gagal mendapatkan pengakuan hukum negara atas hak tanah adat mereka. Kasus tersebut menyangkut masyarakat Cek Bocek di Sumbawa (Nusa Tenggara Barat) yang terlibat konflik pertanahan dengan perusahaan tambang besar yang beroperasi di tanah leluhur mereka. PT Newmont Nusa Tenggara mengoperasikan tambang emas terbesar kedua di Indonesia yang terletak di pulau Sumbawa. Perusahaan telah memperluas operasi penambangannya ke area komunitas Cek Bocek. Penelitian saya menunjukkan bahwa anggota masyarakat setempat memiliki berbagai kepentingan dan strategi untuk menanggapi operasi pertambangan. Strategi mereka bervariasi dari menolak operasi perusahaan dan menuntut pembayaran kompensasi, mengejar kontrak dari perusahaan pertambangan untuk usaha kecil atau proyek jasa, atau mencoba mendapatkan pekerjaan di perusahaan, atau mencoba mendapatkan bagian dari dana pengembangan tanggungjawab sosial perusahaan. Dalam kasus khusus ini, penduduk desa menggunakan klaim adat terutama untuk mendapatkan pembayaran kompensasi dari perusahaan pertambangan. Awalnya,

kepala desa membuat sistem pendokumentasian tanah secara informal, memberikan surat keterangan sebagai bukti klaim tanah individu dalam wilayah adat mereka, untuk digunakan sebagai dasar untuk meminta pembayaran kompensasi dari perusahaan. Setelah strategi itu gagal, masyarakat lokal merevitalisasi lembaga adat mereka dan mengubah strategi mereka untuk mendapatkan pengakuan hukum atas hutan adat. Strategi kedua ini juga gagal, karena DPRD menolak secara hukum mengakui masyarakat adat. Alih-alih mengakui Cek Bocek, DPRD Sumbawa justru mengakui Kesultanan Sumbawa sebagai perwakilan resmi masyarakat adat setempat. Kasus ini menunjukkan bahwa pengakuan hukum atas hak-hak adat sulit diperoleh, jika berbagai aktor di lapangan memperdebatkan hal-hal mendasar dari klaim-klaim adat.

Bab 5 membahas beberapa kesulitan lain yang terjadi ketika masyarakat lokal mengejar pengakuan hukum untuk menyelesaikan konflik pertanahan. Bab ini menganalisis kasus konflik pertanahan antara masyarakat lokal dengan PT Toba Pulp Lestari di Sumatera Utara yang telah berlangsung selama lebih dari tiga dekade. Selama bertahun-tahun, masyarakat setempat telah menerapkan berbagai strategi melawan aktivitas perusahaan, antara lain aksi gerakan petani menentang perampasan tanah, kampanye perlindungan lingkungan dari pencemaran akibat operasi perusahaan, dan pemberdayaan perempuan – karena merekalah yang paling menderita dari perampasan tanah. Dalam satu dekade terakhir, klaim tanah adat menjadi strategi dominan yang digunakan masyarakat lokal terhadap perusahaan. Dalam bab ini, saya fokus pada masyarakat Pandumaan-Sipituhuta, menganalisis mengapa dan bagaimana masyarakat terlibat dalam penggunaan strategi adat untuk menentang operasi perusahaan di hutan adat mereka yang penuh dengan pohon kemenyan yang menghasilkan getah yang sangat berharga. Pada 2016, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan merealokasi 5.172 hektar areal konsesi perusahaan untuk hutan adat masyarakat Pandumaan-Sipituhuta. Namun, prasyarat pengakuan hukum atas hutan adat tersebut adalah masyarakat harus terlebih dahulu mendapatkan pengakuan statusnya sebagai masyarakat adat dari pemerintah kabupaten. Proses pengakuan hukum menjadi rumit, karena melibatkan banyak aktor politik baik di tingkat kabupaten maupun nasional. Pada tahun 2021, di bawah tekanan politik, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan akhirnya mengakui hutan adat masyarakat Pandumaan-Sipituhuta. Namun, ini tidak menyelesaikan konflik. Ketika pemerintah mengakui sebagian hutan adat yang diusulkan, pemerintah juga

menetapkan sebagian lain dari hutan adat Pandumaan-Sipituhuta untuk proyek ketahanan pangan nasional, tanpa meminta persetujuan dari anggota masyarakat Pandumaan-Sipituhuta. Dua kasus pada Bab 4 dan 5 menunjukkan bahwa masyarakat adat menghadapi banyak kendala dalam proses memperoleh pengakuan hukum negara atas hutan adat sebagai solusi konflik tanah dengan perusahaan besar. Kasus-kasus tersebut juga menunjukkan seberapa besar ketergantungan masyarakat adat pada pemerintah ketika mereka mengejar pengakuan hukum.

Dalam Bab 6 saya membahas dua komunitas sebagai contoh sukses, karena mereka benar-benar berhasil mendapatkan pengakuan hukum dan menyelesaikan konflik tanah mereka. Kasus-kasus dalam bab ini menyangkut masyarakat Kasepuhan Karang (Provinsi Banten) dan masyarakat Marena (Sulawesi Tengah). Kedua komunitas menghadapi konflik dengan taman nasional yang mengelola kawasan konservasi hutan yang tumpang tindih dengan wilayah mereka. Dengan dukungan Ornop di berbagai tingkatan, kedua komunitas tersebut telah menyelesaikan semua prosedur pengakuan hukum. Dengan memfokuskan analisis pada langkah-langkah dalam proses pengakuan hukum, dari mengartikulasikan masalah masyarakat hingga akhirnya menyelesaikannya, bab ini menunjukkan bagaimana Ornop memiliki peran dominan dalam mengarahkan proses pengakuan hukum. Ornop yang bergerak di bidang advokasi masyarakat adat selama ini telah mendukung masyarakat lokal dalam memperoleh pengakuan hukum atas hak atas tanah adat, dengan kegiatan baik di tingkat nasional maupun daerah. Pelajaran penting dari dua kasus di sini, peluang untuk memperoleh pengakuan hukum lebih besar bagi masyarakat adat yang terlibat dalam konflik tanah dengan lembaga pemerintah yang bergerak di bidang konservasi alam (daripada dengan perusahaan pertambangan atau perkebunan). Di kawasan hutan konservasi, tujuan masyarakat adat dan instansi pemerintah terkadang bertemu. Dalam kasus khusus Bab 6, tujuan bersama adalah untuk melestarikan alam di kawasan hutan. Hal ini kontras dengan studi kasus di dua bab sebelumnya, di mana perusahaan dan masyarakat adat memiliki kepentingan yang berlawanan. Meskipun dua komunitas adat yang dibahas di sini telah memperoleh pengakuan hutan adat, keberhasilan mereka pada akhirnya bergantung pada apa yang akan terjadi beberapa tahun setelah pengakuan hukum diperoleh.

Bab 7 membahas apa yang terjadi setelah pengakuan hukum, dan bagaimana pengakuan hukum itu dilaksanakan. Pada bab ini saya

melanjutkan kasus pada bab 6, tentang masyarakat Kasepuhan Karang. Dalam hal ini, pengakuan hutan adat menimbulkan ketegangan baru. Perbedaan sosial baru menjadi relevan. Ternyata, banyak warga desa dari luar masyarakat Kasepuhan Karang yang sudah puluhan tahun bercocok tanam di hutan adat. Beberapa pengguna lahan dari luar masyarakat Kasepuhan Karang mulai merasa tidak aman setelah adanya pengakuan hutan adat. Mereka khawatir pengakuan hutan adat Kasepuhan Karang akan mengurangi akses mereka sendiri. Menanggapi situasi ini, kepala desa membuat sistem pendaftaran tanah informal dan memberikan ‘sertifikat penggunaan tanah’ untuk setiap pengguna tanah. Catatan pendaftaran tanah informal menunjukkan bahwa 40% pengguna tanah di hutan adat Kasepuhan Karang bukan anggota masyarakat Kasepuhan Karang. Studi kasus ini menggambarkan peran penting kepala desa dan tokoh adat dalam pelaksanaan pengakuan hukum. Hal ini juga menunjukkan bahwa hak ulayat tidak selalu memberikan kepastian tenurial bagi pengguna lahan, terutama pengguna yang bukan merupakan anggota masyarakat adat tertentu.

Bab 8 adalah bab penutup, di mana saya merenungkan pelajaran utama yang dipetik dari bab-bab sebelumnya. Saya meninjau kembali akar konflik tenurial kehutanan dan bagaimana strategi pengakuan hukum masyarakat adat dan hutan adat berperan dalam penyelesaian konflik. Jelas bahwa menyelesaikan konflik tenurial kehutanan bukanlah perkara sederhana. Studi kasus dalam buku ini menunjukkan kompleksitas dari setiap konflik tenurial kehutanan. Keragaman aktor, kepentingan, dan strategi yang digunakan masyarakat lokal sangat bergantung pada konteks, jaringan, dan lawan dalam berkonflik. Pendekatan proses yang saya gunakan dalam penelitian ini sangat berguna untuk menganalisis kasus-kasus kompleks secara sistematis. Ini membantu saya untuk memeriksa dengan cermat setiap tahapan konflik, mulai dari persiapan, melanjutkan proses hukum, dan berakhir dengan pengakuan hutan adat. Pendekatan ini dapat membantu ketika mengevaluasi efektivitas strategi manajemen konflik. Pada dasarnya, bab ini menyoroti temuan kunci dari penelitian ini.

Penelitian ini mengajak pembaca untuk berpikir tentang “masyarakat adat” sebagai sebuah konsep politik. Banyak sarjana memandang masyarakat adat atau masyarakat asli sebagai konsep hukum atau realitas antropologis. Sebagai konsep politik, keberadaan masyarakat adat sangat bergantung pada hubungan politik. Dengan demikian, mungkin ada situasi di mana suatu komunitas tidak

memenuhi semua persyaratan sebagai masyarakat adat, tetapi tetap dapat memperoleh pengakuan hukum dari negara. Di sisi lain, ada komunitas yang memenuhi semua persyaratan tetapi tidak mendapatkan pengakuan. Penting untuk disadari bahwa pengakuan negara selalu bersyarat. Hal ini menyiratkan bahwa pemerintah memegang kekuasaan yang besar untuk memberikan pengakuan hukum, untuk memberikannya hanya pada kasus-kasus tertentu, atau bahkan untuk menolak permohonan yang diajukan oleh masyarakat adat. Akibatnya, pengakuan hukum atas hak-hak masyarakat juga telah menjadi proses politik antara berbagai aktor baik di tingkat kabupaten maupun nasional. Dengan tinjauan yang saya lakukan tentang banyaknya pembatasan, dan betapa sulitnya untuk memenuhi semua persyaratannya, saya merekomendasikan kepada pendukung hak-hak masyarakat adat untuk memikirkan kembali strategi pengakuan hukum untuk menyelesaikan permasalahan perampasan tanah masyarakat adat. Mengejar pengakuan hukum semakin membuat masyarakat adat berada di bawah kendali sistem hukum negara. Jadi, alih-alih memperoleh otonomi, masyarakat adat berisiko ditundukkan melalui proses pengakuan hukum, dan dalam banyak kasus pengakuan hukum juga tidak menyelesaikan konflik tanah mereka.