

Membangun Pengetahuan Untuk Kebijakan: Studi Terhadap Pengakuan Wacana Hak Tenurial Masyarakat Adat dalam Kebijakan Publik

Developing Knowledge to Policy: Study on Indigenous People's Recognition of Land Rights Discourse in Public Policy

Tomi Setiawan¹, Rilus A. Kinseng², Damayanti Buchori³, dan Soeryo Adiwibowo²

¹Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran
Jl. Raya Bandung Sumedang Km.21, Sumedang 45363, Jawa Barat, Indonesia
Telp. 022-84288888 dan Fax 022-84288898

²Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor
Kampus IPB Darmaga, Jln. Kamper, Bogor 16680, Jawa Barat, Indonesia
Telp/Fax 0251-8629227

³Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Bogor
Kampus IPB Darmaga, Jln. Meranti, Bogor 16680, Jawa Barat, Indonesia
Telp/Fax 0251-8629354

(Diterima 06/07/20; disetujui 19/05/21)

Abstract

One of the major themes in contemporary public policy studies is to make public policy based on science by relying on various research results. Knowledge is continually being discoursed through a set of studies until finally it can be used as a basis for making sound public policy. This paper aims to analyze the land tenure struggle within the public policy in the context of developing knowledge for policy after the New Order Era. Conceptually the tenure discourse is understood as a recognition by the state over the rights of indigenous people land that essentially becomes a reflection of the willingness of the state authorities to recognize the existence of autonomous indigenous people. The method used in this research is a qualitative method, with several research techniques, namely literature study and document analysis, interviews, and participatory observation. This study found the success in raising the discourse on recognition of tenure rights is inseparable from the existence of democratization and openness after the New Order in the political process, then the broad network facilitates the formation of agenda-setting that was supported by a variety of scientific evidence. As a recommendation, the agendas to recognize the rights of society to land and other natural resources must be formulated with new policies, which maintain harmony between people who are de facto entitled to land and natural resources, with government authorities regarding the basis of the political conception of state property rights, contained on land and natural resources law.

Keywords: *knowledge to polic; land tenure; public policy*

¹ Email: tomi.setiawan@unpad.ac.id

Abstrak

Salah satu tema besar dalam studi kebijakan publik kontemporer adalah membangun kebijakan publik berbasis atau yang dilandasi ilmu pengetahuan dengan menyandarkan pada berbagai hasil penelitian. Ilmu pengetahuan diwacanakan secara terus-menerus melalui serangkaian penelitian sampai akhirnya dapat dijadikan landasan untuk membuat suatu kebijakan publik yang baik. Tulisan ini bertujuan untuk menjelaskan perjuangan wacana hak tenurial masyarakat adat ke dalam kebijakan publik pada konteks pengembangan pengetahuan untuk kebijakan, khususnya pasca-orde baru. Secara konseptual wacana hak tenurial dipahami sebagai pengakuan oleh negara atas hak-hak tanah masyarakat adat yang pada dasarnya menjadi cerminan kesediaan para penguasa negara untuk mengakui keberadaan masyarakat adat yang otonom. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, dengan teknik penelitian studi literatur dan analisis dokumen, wawancara, serta observasi partisipatoris. Sebagai kesimpulan, dalam proses politik keberhasilan mengangkat wacana pengakuan hak tenurial tidak terlepas dari adanya demokratisasi dan keterbukaan pasca orde baru, kemudian jaringan yang luas memudahkan pembentukan agenda kebijakan yang didukung oleh beragam bukti ilmiah. Kemudian sebagai rekomendasi, agenda untuk mengakui hak-hak masyarakat atas tanah dan sumber daya alam lainnya harus dirumuskan dengan kebijakan baru yang menjaga keharmonisan antara orang-orang yang secara *de facto* berhak atas tanah dan sumber daya alam, dengan otoritas pemerintah terkait dasar konsepsi politik hak milik negara, yang terkandung dalam undang-undang tentang tanah dan sumber daya alam.

Kata Kunci: pengetahuan untuk kebijakan; tenurial; kebijakan publik

1. PENDAHULUAN

Pengakuan oleh negara atas hak-hak tanah masyarakat adat pada hakikatnya adalah sebuah refleksi kesediaan para pemangku kekuasaan dari negara untuk mengakui eksistensi masyarakat adat yang otonom dan juga untuk mengakui hak-hak masyarakat adat itu atas lahan dan segenap sumber daya alam yang ada di atas dan atau di dalamnya yang bernilai vital untuk menjamin kelestarian fisik dan nonfisik masyarakat tersebut (Wignjosobroto, 2014). Meskipun demikian beberapa fakta menunjukkan, konflik agraria yang melibatkan masyarakat adat sering kali tidak ada jalan penyelesaian. Pada umumnya, mereka yang menghadapi konflik ini, pengelola pembangunan baik pemerintah di daerah dan pusat, mengelak dari suatu kenyataan, bahwa masyarakat adat setempatlah yang memiliki hak, terlebih dahulu atas tanah dan kekayaan alam tersebut, hak-hak yang tidak dapat dipisahkan (*inalienable rights*) dari masyarakat.

Dari jenis hak yang dapat muncul dalam suatu masyarakat menjadi penting untuk membedakan antara kepemilikan (atau pemegang hak milik dari suatu obyek hak) dengan penguasaan (pemegang hak untuk mengatur pengelolaan atau peruntukan dari suatu obyek hak). Dengan konsep sistem tenurial tanah (*land tenure system*), sebenarnya hak kepemilikan berada di dalam penguasaan (Kasimbazi, 2017). Pada dasarnya, perhatian pada aspek kepemilikan lebih diarahkan untuk mengetahui hubungan antara kepemilikan suatu sumber daya dalam suatu sistem penguasaan, atau pola-pola hubungan yang terjadi antara berbagai pihak atas suatu obyek hukum tersebut. Jadi, dalam suatu sistem tenurial terdapat penentuan siapa yang berhak untuk menggunakan sumber-sumber daya tertentu dan siapa yang dalam kenyataannya menggunakan sumber daya tersebut. Dua perbedaan tersebut sangat penting karena menunjukkan hubungan antara hal-hal yang bersifat *de jure* dan *de facto*. Hal pertama, hak untuk menggunakan, menunjukkan suatu kondisi *de jure*. Sedangkan hal kedua, pemakaian yang terjadi dalam praktiknya, menunjukkan kondisi *de jure*

sekaligus *de facto*. Kondisi *de facto* ini sangat penting untuk diketahui karena kehidupan sehari-hari suatu komunitas berlangsung dalam kondisi *de facto*, yang jika diabaikan bisa mengakibatkan permasalahan besar. Apalagi bagi pembangunan tertentu yang akan atau telah bersinggungan dengan keberadaan tanah-tanah, perairan, atau kawasan kehidupan suatu komunitas tertentu (Sikor & Lund, 2010).

Secara umum, penyebab utama dari konflik tenurial bersumber dari adanya dominasi suatu sistem penguasaan yang datang atau berasal dari hukum negara, yang secara sepihak memberikan layanan begitu besar pada pemilik-pemilik modal untuk mengembangkan usahanya dalam mengelola tanah dan kekayaan alam lain, termasuk hasil-hasil alam. Sementara itu hak-hak masyarakat setempat yang telah hidup dan mengembangkan suatu sistem tersendiri untuk mengelola tanah dan kekayaan alam lain tersebut diabaikan dan dilanggar dengan begitu saja (Wiradi, 2009b).

Pada tingkat mikro, (Wiradi, 2009b) kemudian menjelaskan bahwa konflik ini berwujud pada klaim yang bertumbukan atas lokasi yang sama, dari hak yang berbeda, dari institusi yang berbeda. Di satu pihak, masyarakat memiliki klaim tenurial berdasarkan aturan dan atau hukum adat setempat yang mereka sepakati bersama. Di sisi lain, pihak pemegang konsesi memiliki klaim hak atas lahan atau alam yang sama berdasarkan penetapan hak yang diberikan oleh pemerintah berdasarkan sejumlah peraturan dan perundangan dari hukum formal yang berlaku dan bermain dalam "*panggung drama konflik agraria*". Konflik tenurial seperti ini biasanya hanyalah 'puncak gunung es' yang menonjol di atas permukaan. Namun, terdapat beberapa jenis konflik lain di bawah permukaan, yang memberi 'kekuatan' atau 'daya tahan' kepada konflik-konflik di permukaan dan tetap bertahan untuk waktu lama di "bursa" politik dan ekonomi.

Berdasarkan data dari Laporan Tahunan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) sepanjang tahun 2018 KPA mencatat sedikitnya telah terjadi 410 kejadian konflik terkait tenurial agraria dengan luasan wilayah konflik mencapai 807.177,613 hektar dan melibatkan 87.568 KK di berbagai provinsi di Indonesia. Sedikitnya 10 orang telah terbunuh, 6 orang tertembak, 132 orang mengalami penganiayaan selama menghadapi tindakan represif, 115 laki-laki dan 17 perempuan. Sepanjang 2017, terjadi 659 konflik agraria yang memakan korban 612 orang dengan 369 orang dikriminalisasi, 230 dianiaya atau tertembak, dan 13 lainnya tewas. Angka itu meningkat hampir 50% dibandingkan pada 2016. Persoalan agraria tahun 2017 mencakup lahan seluas 520 ribu hektar dan melibatkan 652 ribu kepala keluarga. Tahun 2016 terjadi 450 konflik. Sepanjang tahun 2015 sedikitnya telah terjadi 252 konflik agraria dengan luasan wilayah konflik mencapai 400,430 Ha. Konflik-konflik ini melibatkan sedikitnya 108.714 kepala keluarga (KK). Tahun 2014 terjadi 472 konflik. Infrastruktur dan perkebunan menjadi dua sektor yang mendominasi konflik.

Lebih jauh KPA dalam laporan 2018 menjelaskan secara akumulatif bahwa pada periode pemerintahan Jokowi-JK selama empat tahun (2014–2018) telah terjadi sedikitnya 1.769 konflik tenurial agraria. Secara lebih rinci, KPA juga menjelaskan bahwa konflik tenurial di kawasan perkebunan kembali menempati posisi tertinggi sebagai sektor penyumbang konflik tenurial agraria dengan 144 (35%) konflik, sektor properti 137 (33%), sektor pertanian 53 (13%), pertambangan 29 (7%), sektor kehutanan 19 (5%) konflik, sektor infrastruktur 16 (4%) dan terakhir sektor pesisir/kelautan dengan 12 (3%). Masih tingginya konflik tenurial agraria tersebut menandakan bahwa belum ada upaya yang serius dan bersungguh-sungguh dari pemerintah untuk menyelesaikan konflik tenurial agraria yang diakibatkan oleh kebijakan maupun dampak pembangunan di Indonesia.

Dalam hasil kajian konflik kawasan hutan adat yang dilakukan Nirwana (2007), dijelaskan bahwa konflik tenurial ini bisa juga dianggap sebagai konflik yang diisi oleh dominasi satu sistem terhadap lainnya, bahkan dominasi ini sering kali diperkuat juga dengan unsur-unsur kekerasan secara struktural (*structural violence*) karena sumbernya datang dari aparat negara. Di pihak lain, konflik antarsistem ini juga diwarnai oleh

upaya-upaya dominasi melalui proses hegemoni pengetahuan dalam sistem pengelolaan sumber daya. Sehingga dalam perkembangannya kemudian, di dalam konflik antarsistem pengelolaan sumber daya alam, muncullah konsep sistem pengetahuan asli (*indigenous knowledge system*) dalam pengelolaan sumber daya alam (Nirwana, 2007). Dasar-dasar pengetahuan asli dalam pengelolaan tanah dan kekayaan alam lain juga tercermin pada suatu sistem tenurial atau sistem penguasaan atas tanah dan kekayaan alam lain di masyarakat atau komunitas tertentu yang sudah berkembang jauh sebelum ada negara, dalam hal ini adalah sebelum negara Indonesia ada. Dengan kata lain, jauh sebelum adanya upaya memaksimalkan sumber daya alam di satu wilayah tertentu, masyarakat setempat, yakni sejumlah orang yang hidup dalam persekutuan hidup setempat, seperti Desa di Jawa, Nagari di Minangkabau, Marga di Sumatera Selatan, Banua di sebagian Kalimantan, dll, telah mengembangkan *tenure system* tertentu yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan kegiatan penguasaan dan pengusahaan sumber daya alam yang bersangkutan (Burns, 2010).

Secara spesifik, penelitian konflik terkait hak tenurial adat pernah dilakukan Komnas HAM tahun 2016. Dalam analisisnya dijelaskan bahwa puluhan juta masyarakat adat di Indonesia menghadapi masalah ketidakpastian hak atas wilayah adatnya, terutama mereka yang tinggal di wilayah-wilayah yang ditunjuk dan/atau ditetapkan pemerintah sebagai kawasan hutan. Berbagai konflik dalam skala besar dipaparkan dari mulai Sumatera sampai Papua. Di Sumatera sebagai contoh terjadi konflik, perampasan, dan pengasingan masyarakat adat di berbagai lokasi Pandumaan dan Sipituhuta, masyarakat Dusun Lame Banding Agung Semende, masyarakat Suku Anak Dalam, serta masyarakat di wilayah adat Mukim Lanngo (Khairina & Valinda, 2016). Konflik dan ketidakpastian hak atas wilayah adat tersebut berwujud pada pengabaian keberadaan dan hak-hak masyarakatnya, sampai pada kondisi yang paling tragis adalah pemindahan paksa masyarakat adat dari wilayahnya. Kondisi tersebut diperparah dengan kehilangan mata pencaharian, kehilangan hak hidup, dan kaum perempuannya terpaksa bekerja di luar wilayah adat (Khairina & Valinda, 2016).

Di sisi lain dalam ranah penelitian kebijakan publik, topik terkait membangun pengetahuan untuk kebijakan dengan menelusuri masuknya pengetahuan tertentu pada kebijakan publik tampaknya masih sedikit dilakukan khususnya di Indonesia. Dari penelusuran yang peneliti lakukan pada jurnal *Borneo Administrator* selama tiga tahun terakhir, penelitian kebijakan masih seputar implementasi, evaluasi, dan dampak kebijakan, misalnya seperti yang dilakukan (Halim, 2018) terkait implementasi kebijakan konservasi lahan, ataupun yang dilakukan (Oktaviana et al., 2018) tentang implementasi kebijakan penataan kelembagaan. Meskipun demikian, dalam skala yang lebih luas, kajian penelusuran pengetahuan untuk kebijakan telah banyak dilakukan, bahkan kajian tersebut dinaungi oleh suatu lembaga internasional. Misalnya suatu manajemen pengetahuan yang dikelola oleh *The Overseas Development Institute* (ODI) yang banyak menawarkan kajian baru terkait kerangka kerja pengelolaan pengetahuan untuk kebijakan. Menurut ODI, informasi bukanlah milik satu ideologi atau yang lain dan pengetahuan bukanlah hak istimewa dari satu kepercayaan atau keyakinan. Jika informasi dan pengetahuan tersebut merupakan pusat demokrasi, keduanya adalah syarat untuk sebuah proses pembangunan. Sesederhana itu, tugas dan tanggung jawab kita untuk melihat bahwa "hadiah" (informasi dan pengetahuan) itu diberikan kepada semua orang di dunia, sehingga semua orang dapat hidup dengan sekumpulan pengetahuan dan pemahaman yang sama (B. H. Jones et al., 2012)

Dalam konteks Indonesia, inisiatif untuk membangun pengetahuan untuk kebijakan pada dimensi proses politik, sebetulnya pernah digagas oleh pemerintah melalui Kementerian PPN/Bappenas, LIPI dan Pemerintah Australia, dengan menyelenggarakan Konferensi Pengetahuan Lokal pada tahun 2016 dengan tema "*Local Knowledge to Policy: Whose Evidence Matters*". Menteri PPN/Kepala Bappenas, Sofyan Djalil, menjelaskan

pentingnya membangun wacana tentang pengakuan dan penghormatan terhadap peran pengetahuan dan kearifan lokal dalam pengembangan sektor pengetahuan di Indonesia, sebagai basis dalam pembuatan kebijakan yang berkelanjutan (Bappenas, 2016) namun belum optimal. Menurut Datta et al., (2016) dalam *working paper*-nya memberikan penjelasan bahwa suatu proses penyusunan kebijakan publik harus didasarkan pada data, bukti ilmiah, dan pengetahuan yang berkualitas. Selain itu, kebijakan yang diimplementasikan juga harus melewati proses uji publik sehingga bisa diimplementasikan dengan baik.

Dari latar belakang tersebut, tujuan tulisan ini adalah untuk menjelaskan proses perjuangan wacana pengetahuan terkait pengakuan atas hak tenurial masyarakat adat yang mampu diangkat ke dalam kebijakan publik di Indonesia dalam kerangka membangun pengetahuan untuk kebijakan. Tulisan ini juga diharapkan bermanfaat bagi pengembangan ilmu dan praktik pembuatan kebijakan publik menggunakan pengetahuan hasil penelitian sebagai landasan dalam pembuatan kebijakan publik yang selama ini masih minim di Indonesia.

2. TINJAUAN TEORITIS DAN PENELITIAN SEBELUMNYA

Salah satu tema besar dalam studi kebijakan publik kontemporer adalah membangun kebijakan publik berbasis atau yang dilandasi ilmu pengetahuan dengan menyandarkan pada berbagai hasil penelitian (Pellini et al., 2018). Selain itu, menurut (Mayne et al., 2018) kuatnya kebijakan ditentukan oleh bukti ilmiah, sesuai dengan sistem politik, dan kolaborasi dengan aktor kunci terkait. Menurut (Carden, 2009), proses pembuatan kebijakan publik jarang ada yang mudah. Dari mulai struktur, prosedur, sampai pada perilaku pengambil kebijakan yang terlibat dalam keputusan politik dan tindakan pemerintah, semuanya selalu mendefinisikan berbagai birokrasi yang kaku. Selain itu, implikasi ganda dalam memasukkan pengetahuan dari hasil-hasil penelitian juga tidak bisa dihindari. Pertama, memasukkan hasil penelitian ke dalam kebijakan berarti mengarahkan pengetahuan secara khusus kepada mereka yang berada dalam proses kebijakan untuk mengadopsi dan menerapkan pengetahuan itu. Kedua, dalam memengaruhi proses perumusan kebijakan akan menuntut adaptasi yang gesit dari para peneliti ketika proses penyusunan agenda kebijakan dimulai.

Sejak awal, konsep tersebut tampaknya telah digunakan oleh Hong, (2011) dari Kementerian Pembangunan Sosial Selandia Baru. Konsep kebijakan publik yang menyandarkan pada pengetahuan yang dikembangkan di Selandia Baru ini, menekankan pada hasil-hasil penelitian untuk peningkatan kualitas kebijakan yang dilakukan oleh pemerintahannya. Kebutuhan akan hasil-hasil penelitian ini menurut Hong secara khusus terkait kebutuhan akan pengetahuan strategis untuk pengembangan kebijakan sosial yang memiliki hubungan lintas sektoral dari berbagai pendekatan, dengan memperhitungkan perkembangan pengetahuan yang kompleks dalam domain sosial.

Beberapa ilmuwan lainnya yang menganjurkan penggunaan hasil penelitian, khususnya selama dalam proses politik atau dalam pembuatan kebijakan di antaranya (Court & Young, 2006). Argumen utamanya adalah bahwa penelitian dapat bersifat ilmiah, melibatkan penyelidikan yang ketat untuk meningkatkan akumulasi pengetahuan. Sebuah penelitian yang berfokus pada pertanyaan akademis, pemahaman yang diperoleh melalui pekerjaan ini akan menyebar ke lingkaran pembuat kebijakan melalui semacam pencerahan baru, dan secara bertahap akan membentuk asumsi dan gagasan kebijakan yang lebih baik. Meskipun demikian, menurut (N. Jones et al., 2008) penelitian ilmiah yang dianggap sangat kredibel, pada kenyataannya dalam sebuah proses kebijakan sering kali menghadapi sejumlah rintangan. Sebagai contoh, rentang waktu yang terlibat dalam menghasilkan penelitian sering lama dibandingkan dengan kecepatan debat kebijakan, atau penelitian

dapat menjadi terlalu sempit dalam lingkup terkait isu-isu yang luas dan menjadi perhatian para pembuat kebijakan.

Selain itu, dalam pandangan Court & Young, (2006), hubungan antara sifat sistem politik suatu negara dan urgensi akan suatu pengetahuan baru dalam proses kebijakan sangat kompleks. Dalam banyak kasus pada rezim yang demokratis, memungkinkan proliferasi sudut pandang dalam pembuatan kebijakan. Kondisi seperti ini sering kali diinspirasi oleh organisasi masyarakat sipil (CSOs) dan dalam beberapa kasus, dukungan dari komunitas internasional. Menurutnya, pengembangan pengetahuan untuk kebijakan dalam satu dasawarsa terakhir telah mendorong partisipasi CSOs dalam proses politik dan memelopori bentuk-bentuk baru dari generasi pengetahuan untuk kebijakan.

Berkaitan dengan perkembangan pengelolaan pengetahuan dari kebijakan berbasis ilmu pengetahuan ini, beberapa konsep telah hadir untuk menjelaskan hubungan yang menggambarkan model interaksi pengetahuan dengan kebijakan. Secara umum, dalam konsep politik pembuatan kebijakan awalnya satu arah dan linear, kemudian bergeser ke suatu tampilan jaringan dan sistem yang lebih interaktif. Menurut (H. Jones, 2009), paling tidak telah terjadi tiga pergeseran paradigma dalam memahami hubungan antara pengetahuan dan kebijakan, yaitu:

1. Rasional: Paradigma terkini yang memodelkan hubungan antara pengetahuan dan kebijakan. Dalam paradigma ini hubungan pengetahuan dan kebijakan bersifat linear, ketika proses pembuatan kebijakan dipandu oleh akumulasi pengetahuan tertentu. Pengetahuan dipandang sebagai pemberi *input* yang bermanfaat dan pada dasarnya bersifat netral yang berfungsi untuk meningkatkan kualitas kebijakan. Kebijakan yang dibuat dalam paradigma ini adalah kebijakan dengan fungsi sebagai pemecahan masalah, sesuai dengan logika dan argumentasi dari akumulasi pengetahuan yang ada.
2. Pluralisme dan oportunistik: Paradigma ini menantang asumsi tentang rasionalitas linear dalam proses kebijakan dalam paradigma sebelumnya. Kebijakan publik dilihat dalam konteks hasil keputusan pragmatis yang diambil berdasarkan berbagai faktor dalam menghadapi ketidakpastian. Penggunaan pengetahuan dalam kebijakan sering terkonfigurasi dalam proses yang tidak menentu dan oportunistik, termasuk kemungkinan adanya upaya intervensi dari berbagai aktor. Pandangan ini mempertahankan asumsi bahwa produksi/reproduksi pengetahuan dan penggunaannya untuk kebijakan umumnya memiliki nilai baik.
3. Politik dan legitimasi: Paradigma ini berpendapat bahwa kekuasaan dimasukkan dalam proses produksi/reproduksi pengetahuan, dari generasi ke generasi. Pengetahuan akan sering mencerminkan dan mempertahankan struktur kekuasaan yang ada dan digunakan dalam proses kebijakan, kontes, negosiasi, legitimasi, dan marginalisasi. Dengan produksi/reproduksi dan penggunaan pengetahuan yang terikat pada kekuasaan, membuat pengetahuan sekadar berfungsi untuk menambah legitimasi pada tindakan politik setelah keputusan dibuat dan yang dianggap sebagai "pengetahuan yang sah" itu sendiri ditentukan secara politis.

Dalam tulisan yang lain, B. H. Jones et al., (2012) memasukkan unsur utama yang dapat menyukseskan proses pembuatan kebijakan berbasis pengetahuan yakni para perumus kebijakan. Para perumus kebijakan memerlukan tingkat keahlian teknis yang berbeda, memengaruhi siapa yang dapat dan tidak dapat mengakses dan membentuk debat kebijakan karena kebutuhan akan keahlian khusus tumbuh sebagai respons terhadap pertumbuhan kompleksitas dalam ranah pembuatan kebijakan. Kemudian, permintaan akan pengetahuan dari pembuat kebijakan dan panggilan para pakar untuk saran kebijakan juga akan meningkat dan kondisi ini harus diperkuat oleh komunitas ilmuwan. Selain itu, argumen teknis juga memainkan peran kunci dalam debat publik dan karena itu para ilmuwan sering digunakan oleh pembuat kebijakan untuk menaikkan posisi tawar dalam

kebijakan yang sedang dirumuskan. Klaim yang dibuat atas dasar data teknis disajikan dalam bukti objektif atau fakta ilmiah. Oleh karena itu, dalam kontestasi pengetahuan untuk kebijakan menjadi lebih sulit dibantah.

Selanjutnya menurut (Court & Young, 2006) kerangka kerja analitis (*analytical framework*) pembangunan pengetahuan untuk kebijakan meliputi empat dimensi, yakni: proses politik, bukti ilmiah, serta jaringan komunitas kebijakan dan penelitian, dan kondisi eksternal.

Kondisi Eksternal:

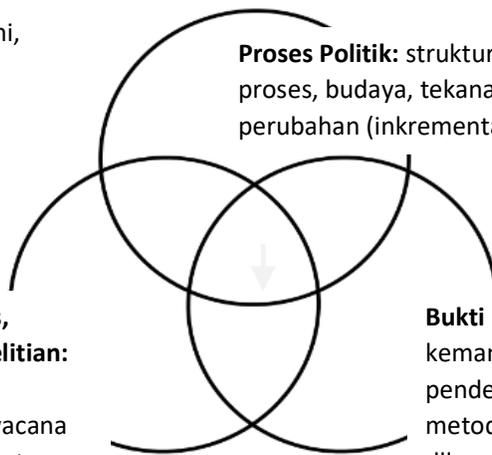
Sistem sosial-ekonomi, politik dalam negeri, dan internasional.

Proses Politik: struktur politik dan ekonomi dan proses, budaya, tekanan institusional, bentuk perubahan (inkremental atau radikal), dll.

Jaringan komunitas, kebijakan dan penelitian:

jaringan kekuasaan, pengetahuan dan wacana yang bersaing, tingkat kepercayaan, dll.

Bukti Ilmiah: kredibilitas ilmuwan, kemampuan menerima pendapat, pendekatan penelitian dan metodologi, kredibilitas peneliti, dll.



Gambar 1. *Analytical Framework* Pengetahuan untuk Kebijakan

Sumber: Diadaptasi dari Court dan Young (2006), Kartodiharjo (2017) .

Dari gambar tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Proses politik, merupakan faktor penting untuk memperluas kapasitas kebijakan, dan meningkatkan pengetahuan dari para aktor. Selain itu penting untuk menunjukkan kapasitas aktor dalam memengaruhi rezim (kekuasaan) untuk melakukan modifikasi program atau mengubah kebijakan yang ada, termasuk mendesain ulang program atau kebijakan secara mendasar. Lebih lanjut (Kartodiharjo, 2017) memaparkan pentingnya *agenda setting*, saat sebuah usulan kebijakan diterima secara politis akan bergantung pada kelayakan konseptual dan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya. Dalam hal ini, keahlian bermanuver untuk meng-goal-kan kebijakan atas dasar kepentingan yang diyakini atau nilai-nilai yang dianut dapat dilakukan dengan keahlian koneksi yang dimiliki, merupakan syarat untuk masuk menjadi sebuah agenda kebijakan.
2. Jaringan komunitas kebijakan, merupakan kemampuan untuk memperluas horizon dari para pembuat kebijakan, kemudian menyediakan peluang untuk jaringan atau pembelajaran dalam yurisdiksi atau dengan rekan kerja di tempat lain. Pada bagian ini penting juga untuk memperkenalkan konsep-konsep baru agar membingkai debat, meletakkan ide dalam agenda, atau menstimulus debat publik yang lebih luas. Sementara kondisi eksternal, memuat sejumlah kondisi sosial-ekonomi, politik dalam negeri seperti liberalisasi atau demokratisasi dan sikap lembaga donor terhadap prioritas yang dapat memengaruhi agenda kebijakan. (Court & Young, 2006), (Kartodiharjo, 2017).
3. Bukti ilmiah, merupakan hasil-hasil penelitian yang diperlukan peneliti dan analis untuk mengambil posisi baru dengan pemahaman yang lebih luas tentang berbagai

masalah, kemudian memacu adanya dialog dengan *smooth* di antara para pengambil keputusan dan mendukung peneliti untuk mengembangkan ide-ide inovatif. Termasuk di dalamnya, meningkatkan kemampuan untuk mengomunikasikan ide, serta mengembangkan bakat baru dalam penelitian dan analisis. (Kartodiharjo, 2017) menambahkan bahwa kemauan pembuat kebijakan untuk menjalankan agenda kebijakan dan melakukan perbaikan kebijakan akan membutuhkan hasil-hasil penelitian.

Di sisi lain, kondisi eksternal dapat dipahami sebagai situasi politik makro khususnya terkait demokrasi (Kartodiharjo, 2017). Sementara menurut (Court & Young, 2006) dijelaskan bahwa hasil penelitian paling mungkin dapat memengaruhi kebijakan dalam situasi pemerintahan yang demokratis, terbuka, transparan, akuntabel dan dengan situasi akademis dan masyarakat sipil yang kuat, serta media yang bebas dan sistem informasi yang baik.

Dalam konteks tersebut, untuk menganalisis perjuangan mengangkut wacana pengetahuan tertentu menggunakan kerangka hubungan dan proses politik (kebijakan) sebagai suatu hubungan yang saling terkait, dapat ditelusuri dari penjelasan (Foucault, 1991) yang berpendapat bahwa "Tindakan pemerintah saling bergantung dengan beberapa jenis analisis, refleksi, dan sekumpulan pengetahuan yang umumnya telah dilembagakan". Dalam proses pembuatan kebijakan (Schmidt & Radaelli, 2004) kemudian menjelaskan bahwa "Wacana dalam hal ini mencakup konsep dan ide yang relevan untuk kebijakan, dengan proses komunikasi interaktif, dalam pembuatan kebijakan yang berfungsi untuk menghasilkan sekaligus menyebarkan konsep dan ide-ide tersebut". Lebih jauh mereka menjelaskan bahwa struktur diskursif (konsep, metafora, kode linguistik, aturan logika, dll.), mengandung unsur-unsur kognitif dan normatif yang menentukan pembuat kebijakan untuk menentukan pengetahuan mana yang lebih mudah dipahami dan diartikulasikan dan karenanya menentukan ide kebijakan mana yang cenderung akan diputuskan dengan mengadopsi wacana pengetahuan yang sedang berkembang. Oleh karena itu, wacana memainkan peran penting dalam membentuk struktur kelembagaan baru sebagai sekumpulan gagasan tentang aturan, nilai, dan praktik baru, dan juga sebagai sumber daya yang digunakan oleh para aktor dalam proses interaksinya pada saat proses pembuatan kebijakan.

Pada bagian berikut ini akan dipaparkan kerangka analisis pengetahuan secara kontekstual untuk kebijakan yang dilakukan dengan fokus penelitian sistem tenurial. Secara etimologi menurut (Riddell, 1987), kata tenurial berasal dari bahasa Latin, *tenere*, yang mencakup arti memelihara, memegang, memiliki. Istilah tenurial ini biasanya dipakai dalam uraian-uraian yang membahas masalah mendasar dari aspek penguasaan suatu sumber daya yaitu mengenai status hukumnya. Dengan kata lain, membicarakan persoalan tenurial, tidak lain membicarakan soal status hukum dari suatu penguasaan atas tanah dan segala proses tanam dan tumbuhan yang ada di atasnya. Karena itu, menurut (*Land Tenure and Rural Development*, 2002), sering kali para ilmuwan memaknai bahwa *tenure system is a bundle of rights*, atau sistem tenurial sebagai sekumpulan atau serangkaian hak-hak hukum. Hal itu juga dapat dimaknai sebagai sekumpulan atau serangkaian hak hukum tertentu untuk memanfaatkan tanah dan kekayaan alam lainnya yang terdapat dalam suatu masyarakat yang secara bersamaan juga memunculkan sejumlah batasan-batasan tertentu dalam proses pemanfaatan itu.

Kemudian menurut (La Croix, 2002) sistem tenurial ini dapat dimaknai dengan pengertian sebundel atau serangkaian hak, sehingga masing-masing hak dapat dipisahkan dari ikatannya lalu diletakkan tidak lagi dalam ikatan asalnya atau diletakkan dalam konteks yang berbeda. Ikatan itu sendiri menunjukkan adanya suatu sistem. Kemudian bisa juga ditambahkan pengertian bahwa adanya suatu sistem dalam serangkaian hak-hak ini

juga berdasarkan kenyataan bahwa ketika suatu hak muncul, apalagi sudah terikat dalam suatu rangkaian tertentu maka pada saat yang sama juga ada batasan-batasan atau kewajiban yang menyeimbangkan hak-hak tadi. Dan masyarakatlah yang membuat keteraturan sosial berdasarkan hubungan saling pengaruh dari hak dan kewajiban dan atau batasan-batasan tersebut.

Pada setiap sistem tenurial, menurut Wiradi, (2009a) masing-masing hak yang dimaksud setidaknya mengandung tiga komponen, yakni, pertama **subjek hak**, yang berarti pemangku hak atau pada siapa hak tertentu dilekatkan. Subjek hak itu bervariasi, bisa dari individu, rumah tangga, kelompok, suatu komunitas, kelembagaan sosial-ekonomi, bahkan lembaga politik setingkat negara. Kedua, **objek hak**, yang berupa persil tanah, barang-barang atau juga benda-benda yang tumbuh di atas tanah, barang-barang tambang atau mineral yang berada di dalam tanah atau perut bumi, perairan, kandungan barang-barang atau makhluk hidup dalam suatu kawasan perairan, maupun suatu kawasan atau wilayah udara tertentu. Pada objek hak yang dimaksud harus bisa dibedakan dengan objek lainnya. Untuk objek hak berupa suatu persil tanah atau kawasan perairan, batasbatasnya diberi simbol, yang dapat berupa benda fisik tertentu. Objek hak bisa bersifat total, bisa juga parsial. Misalnya, seseorang yang mempunyai hak atas pohon sagu tertentu, tidak dengan sendirinya mempunyai hak atas tanah tempat pohon sagu itu tumbuh. Ketiga, **jenis hak**, setiap hak selalu dapat dijelaskan batasan dan hak tersebut yang membedakannya dengan hak lainnya. Dalam hal ini jenis-jenis hak merentang dari hak milik, hak sewa, hak pakai, dan lain sebagainya, tergantung bagaimana masyarakat yang bersangkutan menentukannya. Setiap jenis hak ini memiliki hubungan khusus dengan kewajiban tertentu yang dilekatkan oleh pihak lain (mulai dari individu lain hingga pemerintah) dan berlaku dalam suatu kurun waktu tertentu.

Di sisi lain, (Lynch & Talbott, 1995) pernah menjelaskan bahwa sistem penguasaan dan pemanfaatan tanah dan hasil alam oleh masyarakat lokal sesungguhnya sudah sejak lama menjadi faktor dalam pembentukan strategi pembangunan hukum, kebijakan, dan manajemen kekayaan alam di negara-negara Asia Pasifik pada umumnya. Khusus di Indonesia, (Wignjosebroto, 2014) memberi pendapat bahwa kesadaran akan adanya suatu sistem hukum tersendiri, yang di dalamnya terkandung pengaturan penguasaan dan pemanfaatan tanah, dari masyarakat lokal sebenarnya telah dimulai sejak kebijakan kolonial Belanda. Namun, dari masa kolonial hingga kini, kesatuan peraturan yang disebut sebagai "Hukum Adat" tidak pernah menjadi arus utama dalam pembentukan hukum nasional. Lebih jauh dijelaskan bahwa pengabaian terhadap hukum adat dalam perumusan strategi pembangunan, hukum, kebijakan atas tanah dan kekayaan alam di satu pihak dan berkembangnya investasi serta kelembagaan bisnis yang berorientasi pada ekstraksi sumber daya alam di pihak lain, telah memunculkan ancaman bagi keberlanjutan kehidupan komunitas lokal itu sendiri. Ancaman dari situasi keberlanjutan kehidupan komunitas lokal itu (Ruwiastuti, 2000) pada umumnya bermuara pada kehancuran komunitas lokal tersebut.

Secara konseptual menurut (Acquaye & Crocombe, 1994) dan juga (Damas, 1994) terdapat beberapa atribut yang biasanya dijumpai dalam sistem tenurial adat (*indigenous tenure systems*). Sejumlah atribut berikut ini bisa dijadikan fondasi dalam memahami wacana sistem tenurial adat:

1. Hak-hak yang terkandung dalam kepemilikan adat (*customary tenure*) sama sekali bukan terbit dari penggunaan kekuatan politik yang despotik, juga tidak diperoleh (berasal) dari pemerintah. Hak ini merupakan fakta-fakta yang disadari dan diyakini serta dilegitimasi oleh masyarakat itu sendiri dan proses pengukuhan serta transformasi dari hak-hak biasanya berlangsung secara terbuka dan tidak dicatat secara tertulis.
2. Atribut-atribut sosial, mistis, dan religius biasanya melekat erat pada tanah-tanah yang ada di bawah sistem tenurial adat (*indigenous tenure system*).

3. Di bawah sistem tenurial adat biasanya hak-hak atas tanah dikuasai secara bersama oleh satu kelompok sosial.
4. Tanah-tanah yang dimiliki oleh kelompok biasanya dikuasakan pada kepala kelompok dalam suatu kapasitas fiducia (gadai) atas nama kelompok secara keseluruhan.
5. Hak atas tanah yang dikuasai di bawah sistem tenurial adat meliputi konsep-konsep yang terlingkup dalam hukum adat.
6. Dalam sistem tenurial adat, hak-hak individual dapat diperoleh dari dua sumber, yaitu: pertama pemilik merupakan anggota dari kelompok yang memiliki tanah, dan hak yang terjadi adalah hak untuk menggunakan tanah tersebut; dan kedua, hasil pengalihan hak dari suatu kelompok (person) lain.
7. Hak-hak individual untuk menggunakan lahan/tanah dapat kembali kepada kelompok jika tanah atau lahan tersebut ditinggalkan atau ditelantarkan, punahnya bagian-bagian kelompok yang memiliki tanah, habisnya masa (hak) penguasaan sementara, atau turunnya kesetiaan terhadap kelompok.
8. Pengungkapan hak-hak atas tanah di bawah sistem hukum adat tidak dapat ditransfer tanpa adanya sejumlah klarifikasi karena banyak hal tidak muncul begitu saja dengan pembuktian atau kasus tertentu maupun lewat kodifikasi hukum.

Adanya sistem tenurial tersebut pada akhirnya tercermin pula ke dalam berbagai pola atau tata guna wilayah adatnya. Sistem tenurial dan tata guna wilayah adat tersebut menunjukkan adanya klaim penguasaan masyarakat setempat pada kawasan teritorial tertentu, dalam wujud perilaku penggunaan sumber daya dalam wilayah itu. Wilayah yang mengandung sistem tenurial dan tata guna wilayah masyarakat adat setempat ini biasanya diakui keberadaannya, baik oleh masyarakat yang bersangkutan maupun lingkungan luar masyarakat lain.

3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan beberapa teknik pengumpulan data yaitu wawancara, studi literatur dan observasi partisipatif, dengan ketua peneliti dalam hal ini terlibat dalam beberapa kegiatan terkait dinamika proses advokasi kebijakan khususnya selama tahun 2017 sampai 2018. Pada fase ini juga dilakukan wawancara dengan berbagai peneliti yang tergabung pada *Working Group Tenure* (WG Tenure). Wawancara secara simultan dilakukan untuk mempertajam dan memverifikasi berbagai temuan data pada berbagai dokumen yang diperoleh selama melakukan studi literatur. Pentingnya observasi secara partisipatif menurut Wiradi, (2009b) terutama untuk memperoleh data yang lebih akurat dan membentuk perspektif yang menyeluruh (holistik). Studi literatur sebagaimana dirumuskan Creswell, (2010) pada penelitian ini dilakukan dengan cara menghimpun data-data atau sumber-sumber yang berhubungan dengan topik perjuangan pengakuan wacana tenurial adat dalam kerangka pengetahuan untuk kebijakan. Data yang dihimpun mencakup serangkaian hasil penelitian, dokumen legal (peraturan perundang-undangan), maupun studi-studi terdahulu mengenai kebijakan terkait masyarakat adat perubahannya.

Sumber data yang dihimpun dilakukan secara *online* dilakukan terutama dalam jaringan pengelola pengetahuan *researchgate*, dan *googlescholar*, hal ini dilakukan karena para peneliti terkait *knowledge to policy* banyak menyimpan dokumen pada jaringan pengetahuan tersebut. Selain itu secara *offline* dokumen terkait bukti ilmiah diperoleh dari jaringan NGO yang melibatkan diri pada penelitian-penelitian tenurial seperti AMAN, EPISTEMA, HuMa, FKMM, *Samdhana Institute*, dan *Working Group Tenure*. Data ini kemudian dipilah dan dikategorisasi untuk memperlihatkan bagaimana visi kebijakan secara umum terkait hak

tenurial masyarakat adat dalam perspektif regulasi yang ada, serta diakhiri dengan penjelasan kenyataan empiris masyarakat adat atas adanya perubahan kebijakan tersebut.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dengan merujuk pada kerangka analisis yang diajukan (Court & Young, 2006) menyangkut dimensi-dimensi (1) Proses politik; (2) Jaringan kebijakan dan; (3), Bukti ilmiah pembahasan ini akan dilakukan. Kerangka kerja tersebut setidaknya dapat digunakan sebagai kerangka kerja konseptual untuk membantu memahami peran-peran yang dimainkan dalam proses pembuatan kebijakan dengan penelitian sebagai basis bukti.

4.1. Proses Politik

Proses mengangkat wacana hak tenurial masyarakat adat secara progresif paling tidak dapat ditelusuri sejak munculnya gejolak untuk melengserkan rezim Soeharto, meskipun tentu saja jauh sebelumnya beberapa aktivitas gerakan dalam skala kecil ataupun beberapa tulisan yang mewacanakan hak tenurial adat telah muncul. Kondisi tersebut menurut (Bahari, 2002) seiring dengan kehancuran orde lama pasca 1965 dengan demokrasi terpimpin dan lahirnya orde baru dengan pemberlakuan *floating mass* di arena sosial politik, gerakan sosial khususnya petani mengalami kemerosotan karena kehilangan sekutu strategisnya. Kemudian kebangkitan gerakan sosial kembali muncul di akhir tahun 90-an diawali dengan memuncaknya aksi-aksi yang menuntut Soeharto lengser. Pada periode ini juga ditandai dengan kemunculan kembali beragam wacana kritis dan jargon-jargon demokrasi, demokratisasi, dan menjadi titik tolak kebangkitan gerakan sosial petani baru.

Kemudian menurut (Wrangham, 2003) setelah bulan Mei 1998, kesempatan bagi organisasi masyarakat sipil dan para aktivisnya semakin terbuka lebar dengan beragam janji reformasi dan perubahan peraturan perundang-undangan. Meskipun pada awalnya ruang gerak dari kelompok organisasi masyarakat sipil ini dinilai sangat terbatas, namun masih sempat mendorong terbitnya SK Menteri Kehutanan No. 677/1998 setelah Soeharto turun. SK ini merupakan pembaharuan atas SK No. 622/1995 sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan peran serta masyarakat yang menetap di hutan negara dalam hal pengelolaan sumber daya hutan. Fase selanjutnya, tepatnya pada tanggal 14 September 1999, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyetujui sebuah perundang-undangan baru, Undang-undang Kehutanan (UU) No. 41/1999. Undang-undang ini merupakan pembaharuan dari undang-undang sebelumnya yaitu Undang-undang Pokok Kehutanan No. 5 Tahun 1967. Meskipun ada perdebatan mengenai apakah seluruh jiwa dan semangat dari undang-undang lama sudah diubah, ada satu bidang yang terdapat perubahan penting, yaitu ketentuan baru untuk masyarakat adat dan promosi keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan. Meskipun demikian, beberapa organisasi masyarakat sipil, berpendapat bahwa konsultasi yang dilakukan selama proses pembuatan SK No. 677/1998 maupun UU No. 41/1999 hanya bersifat semu, karena hanya berfokus pada aktivitas ekonomi masyarakat di sekitar kawasan hutan negara dan bukan terhadap pengakuan hak tenurial masyarakat adatnya.

Proses politik untuk keadilan tenurial mendapatkan kemenangan pertama pada tahun 2001, MPR akhirnya mengesahkan TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang mencantumkan prinsip dan arah kebijakan pembaharuan agraria di Indonesia. TAP MPR ini kemudian ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, yang secara jelas mencantumkan langkah-

langkah percepatan *reforma* agraria berupa penyempurnaan UUPA No. 5/1960 dan regulasi lainnya, serta pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan (Winoto, 2008)

Secara nasional, konsepsi tersebut kemudian diejawantahkan dalam gagasan bahwa pelaksanaan pengakuan sistem tenurial adat memerlukan komitmen politik yang menjadi dasar motivasi pejabat-pejabat pemerintah bekerja di masing-masing kementerian dan lembaga pemerintah maupun menjalin kerja sama antar-kementerian dan lembaga pemerintah. Agar mencapai tujuannya, pimpinan kementerian dan lembaga yang merancang dan menjalankan pengakuan hak tenurial harus mengerahkan segala kekuatan yang diperlukan, termasuk untuk mengurangi kekuasaan pihak-pihak yang menghalangi misi ini. Oleh karena itu, menurut (Salim, 2015) suatu sistem tenurial harus menyediakan pilihan cara lain bagi kelompok-kelompok masyarakat miskin di desa, dari rumah tangga petani, untuk keluar dari kemiskinan. Bukan dengan cara meninggalkan pertanian dan pedesaan lalu pergi ke luar desa (ke kota-kota menjadi bagian dari tenaga kerja industri ataupun kerja di sektor informal, atau ke luar negeri menjadi buruh migran), melainkan memberi kepastian hak kepemilikan atas tanah dan akses atas lahan hutan secara bersama (kolektif), dan selanjutnya melakukan pemulihan layanan alam melalui penatagunaan tanah dan perbaikan ekosistem, serta peningkatan produktivitas melalui pengusahaan tanah bersama melalui badan-badan usaha bersama.

Dalam dokumen Jalan Perubahan Menuju Indonesia yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian, “Visi, Misi, dan Program Aksi Joko Widodo-Jusuf Kalla” yang diserahkan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) pada tahun 2014 memuat sembilan agenda prioritas yang dinamakan *Nawacita*, yang salah satunya adalah membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan. Dalam bagian penjelasannya kemudian Jokowi-JK menjanjikan dan berkomitmen untuk melakukan penguatan sektor kehutanan, melalui:

(1) Pengawasan dan penegakan hukum yang lebih efektif terhadap pelaku illegal logging, (2) Pengembangan tata guna hutan kesepakatan, (3) Pengembangan industri hasil hutan dan produk non-kayu yang ramah lingkungan, (4) Evaluasi dan penataan pemanfaatan sumber daya hutan yang lestari, (5) Pemeliharaan proses ekologis dan sistem penyanggah kehidupan, (6) Pengawetan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, (7) Tersedianya data sumber daya hutan yang akurat secara defacto dan de jure serta dapat memberikan kepastian berusaha yang berkeadilan, (8) terselesaikan konflik kepemilikan hak pengelolaan dan tumpang tindih perizinan.

Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang RPJMN 2015-2019, Buku 1: Agenda Pembangunan Nasional, bahwa sembilan juta hektar tanah negara yang digolongkan sebagai Tanah Objek *Reforma* Agraria (TORA) telah didistribusikan kepada kelompok masyarakat miskin pedesaan. Redistribusi lahan dilakukan untuk petani gurem atau petani yang tidak memiliki tanah. Pola pemilikan, penguasaan, dan pengusahaan atas tanah ini didorong untuk berkelompok, kolektif, komunal, atau bersama. Masyarakat adat dalam sejarahnya sering kali tersingkirkan dari wilayah ulayatnya karena program-program pembangunan ataupun bentuk-bentuk investasi pengelolaan sumber daya agraria. UUD 1945 mengakui keberadaan masyarakat adat. Selain itu, pencantuman isu-isu penguatan hak masyarakat dalam dokumen resmi rencana pembangunan dipandang sebagai komitmen politik yang memberikan peluang. Secara spesifik misalnya, disebutkan perlunya integrasi batas administrasi dengan pelaksanaan pendaftaran tanah, percepatan penyelesaian tata batas dan pengukuhan kawasan hutan, antara lain melaksanakan peraturan bersama KLHK, Kemendagri, PU, dan BPN tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah di dalam Hutan, Kemitraan dengan masyarakat dalam pengelolaan hutan melalui pola HTR (Hutan Tanaman Rakyat)/HKM

(Hutan Kelola Masyarakat)/HD (Hutan Desa), Hutan Adat dan HR (Hutan Rakyat) (dari 500.000 ha pada tahun 2014 menjadi 12.700.000 ha pada tahun 2019) (*Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang RPJMN 2015-2019 Buku 1: Agenda Pembangunan Nasional*, 2015).

Pada tahun 2016, dengan berbagai masukan dan hasil kajian dari koalisi organisasi masyarakat sipil, beberapa hal penting terkait *reforma* agraria kehutanan masuk dalam 'Strategi Nasional Pelaksanaan *Reforma* Agraria 2016-2019', dalam poin empat dan lima disebutkan bahwa:

"(4) Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan, dan Produksi atas Tanah Obyek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk mengurangi kemiskinan dengan perbaikan tata guna dan pemanfaatan lahan, serta pembentukan kekuatan-kekuatan produktif baru. (5) Pengalokasian Sumber Daya Hutan untuk Dikelola oleh Masyarakat, yang ditujukan untuk mengatasi kesenjangan ekonomi dengan pengalokasian hutan negara untuk dikelola masyarakat" (*Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016-2019*, 2016).

Kemudian dalam penjelasan sub-bab Program Prioritas Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria, Kantor Staf Presiden (*Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016-2019*, 2016) memberi penjelasan bahwa penyelesaian konflik agraria dimaksudkan untuk mewujudkan situasi dan kondisi yang aman dan damai serta berkeadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan lahan, hutan dan kekayaan alam lainnya. Indikator ini diukur dengan terselesaikannya konflik-konflik agraria struktural (yang disebabkan oleh kebijakan negara) yang berdampak sosial luas bagi kehidupan masyarakat, bangsa dan negara.

Pada tahun 2017 Presiden Jokowi juga telah mengeluarkan Perpres No. 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan. Pada Bab III Pola Penyelesaian Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah dalam Kawasan Hutan pasal 7 sampai dengan 13, dijelaskan bahwa permukiman, fasilitas umum dan/atau fasilitas sosial, lahan garapan; dan/atau hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dapat dikeluarkan dari hutan konservasi, hutan lindung dan hutan produksi, apabila: (1) Kawasan hutan masih pada tahap penunjukan kawasan hutan. (2) Bidang tanah telah dikuasai oleh pihak yang memperoleh secara fisik dengan itikad baik dan secara terbuka. (3) Bidang tanah tidak diganggu gugat. (4) Bidang tanah diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau kepala desa/kelurahan yang bersangkutan serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya. (5) Luas kawasan hutan yang harus dipertahankan minimal 30%.

Pada pemerintahan Jokowi-JK di periode pertama (2014-2019), telah ditetapkan fokus utama penyelesaian konflik tenurial di dalam kawasan hutan sebagai program prioritas di bidang kehutanan. Untuk rencana tersebut, ditunjuk Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan (Ditjen PSKL) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dengan nama Program Perhutanan Sosial. Perhutanan sosial adalah sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara atau hutan hak/hutan adat yang dilaksanakan oleh masyarakat setempat atau masyarakat hukum adat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraan, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya dalam bentuk Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Adat dan Kemitraan Kehutanan (terdapat dalam Peraturan Menteri LHK No. P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016, pasal 1). Meskipun demikian, perlu ditegaskan bahwa konsep perhutanan sosial bukan dalam pengertian memberi hak milik atas tanah kawasan hutan, akan tetapi sebatas hak kelola lahan selama 35 tahun. Dengan program ini, masyarakat dituntut mengorganisir secara berkelompok dan mendapatkan hak guna lahan untuk produksi dengan syarat tetap merawat hutan tersebut. Apabila selama pengelolaan para petani ini mampu menjaga hutan dan produktif, maka

izin Perhutanan Sosial dapat diperpanjang 35 tahun lagi, artinya mereka berkesempatan untuk mengelolanya total selama 70 tahun. Suatu kurun waktu yang cukup lama untuk membuat petani tenang dan leluasa berinvestasi di tanah mereka.

Dalam pelaksanaannya, selama periode pertama pemerintahan Jokowi-JK merencanakan memberi akses lahan seluas 12,7 juta ha untuk petani dan nelayan di sekitar kawasan hutan. Dengan perincian, untuk pulau Jawa, Perhutanan Sosial dibangun di area Perhutani (yang diberi hak mengelola 2,4 juta ha lahan di Jawa). Sedangkan untuk luar pulau Jawa, tanah untuk perhutanan sosial disediakan dari hutan negara dan hutan adat. Meskipun demikian, ternyata sampai dengan akhir 2018, target tersebut meleset dari perencanaan awal. Data dari Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan (Ditjen PSKL) KLHK menunjukkan bahwa sampai dengan Desember 2018 pemberian izin akses perhutanan sosial hanya mencapai seluas 2,51 juta hektare. Akses tersebut diberikan kepada 592.438 KK dan jumlah SK yang tersebar ada sebanyak 5.393 unit dan kelompok usaha perhutanan sosial (KUPS) yang terbentuk sepanjang 2016–2018 adalah sebanyak 5.245 kelompok (Baqiroh, 2019).

Walaupun baru sekitar 20% dari target yang ditetapkan, hasil yang dirasakan masyarakat atas program perhutanan sosial tergambar dalam hasil penelusuran Santoso (2019) yang kemudian didokumentasikan dalam buku 'Lima Hutan, Satu Cerita' seperti dipaparkan dalam kutipan berikut ini:

Sejak resmi diberi izin mengelola hutan adat, pada Desember 2016, warga adat Tigo Luhah semakin giat merawat hutan mereka. Dengan SK Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, No 6740/2016, ada pengakuan dan kepastian hukum yang membuat mereka lebih mantap mengelola hutan. Intinya, hutan adat seluas 452 ha itu mereka bagi ke dalam tiga wilayah: zona hijau untuk budidaya (20%), zona kuning untuk perlindungan (40%) dan zona merah atau hutan tertutup (40%). Zona merahnya berbatasan langsung dengan Taman Nasional Kerinci Seblat, sehingga hutan adat ini turut menjadi penyangga kelestarian taman nasional. Jurman menjelaskan di zona merah terdapat mata air yang harus dijaga, sama sekali tak boleh ada penebangan kayu atau budidaya di sana. Sedang zona kuning, yang bekas peladangan dan terletak di punggung bukit, upaya penanaman pohon dilakukan untuk restorasi. Hanya zona hijau yang dekat perkampungan, di kaki bukit itulah petani boleh melakukan budidaya tanaman produktif. "Kebetulan di zona kuning, selain miring juga banyak berbatu. Jadi bekas ladang itu ditanami pohon-pohon untuk memulihkan," kata Jurman.

Setelah mengantongi izin menteri, pengurus adat lebih percaya diri menjaga hutan mereka. Patroli rutin diadakan, terutama di zona merah, untuk memastikan bahwa memang tak ada penebangan pohon di sana. Pengurus adat tak ragu lagi untuk menegur atau menangkap, bila ada orang, termasuk dari luar desa, yang menebang pohon di zona ini. Pengurus adat telah mengabarkan lewat masjid-masjid, bahwa membakar hutan tak boleh dilakukan. Pelanggaran terberat, dapat dijatuhi sanksi adat berupa denda beras 100 gantang (1 gantang = 2,5 kg dan kerbau 1 ekor).

Dengan SK Menteri itu, mereka lebih solid. Merasa diakui. Apa yang mereka lakukan dalam merawat hutan adat, kini diakui negara, begitu yang diceritakan Neneng Susanti, dari KPH Kerinci. Menurut Neneng, setelah pengakuan itu, hukum adat bisa dijalankan dengan lebih kuat. Bahkan perambah yang kadang datang dari desa lain, juga dapat ditangani karena dasar wewenang adat itu sekarang diteguhkan dengan hukum negara.

Dari paparan di atas, pada periode kepemimpinan yang pertama Jokowi-JK dapat dikatakan telah berhasil meletakkan fondasi penyelesaian hak tenurial masyarakat adat. Untuk selanjutnya, pada periode pemerintahan Jokowi-MA (tahun 2019-2024), harus tetap memiliki prioritas pada perkembangan isu tentang hak tenurial di Indonesia, dengan

perhatiannya yang tinggi pada pengakuan masyarakat adat, perhutanan sosial, hingga *Reforma Agraria*. Hal tersebut terkait dengan Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia No. 73 Tahun 2017 Tentang Tim *Reforma Agraria* yang memberikan dukungan penuh di dalam lingkup internal pemerintahannya mewujudkan kolaborasi antara beragam kementerian khususnya KLHK, Kementerian ATR/BPN, dan Kementerian PDT dan Transmigrasi, dan Kementerian/Lembaga terkait, serta koalisi masyarakat sipil. Kebijakan tersebut mendorong percepatan *Reforma Agraria* bagi masyarakat termasuk pengakuan atas hak tenurial masyarakat adat. Kemudian dalam kaitannya dengan organisasi pelaksana kebijakan, arah tata kelola tenurial kawasan hutan Indonesia di masa mendatang tidak bisa hanya dipahami sebagai tugas pokok Kementerian LHK semata, tetapi juga perlu berkolaborasi dengan Kementerian ATR/BPN sebagai pihak yang menjadi *leading sector* isu *Reforma Agraria* dan penentu obyek agraria, dan Kementerian PDT untuk mengawal *reforma* aset agraria.

4. 2. Jaringan Kebijakan

Pada dimensi jaringan komunitas untuk kebijakan, sejak tahun 1990-an, beberapa kelompok masyarakat sipil (NGO) telah membentuk suatu jaringan nasional yang disebut Sistem Hutan Kerakyatan yang memfokuskan pada penelitian dan advokasi untuk mempromosikan tenurial berbasis masyarakat. Jaringan pembuatan kebijakan formal juga kemudian dimasuki oleh birokrat yang lebih inovatif dan pelaku-pelaku bukan pemerintah. Pada tahun 1999, koalisi gerakan sosial untuk keadilan tenurial yang dimotori AMAN, pada kongres AMAN ke-1 telah melahirkan sebuah pernyataan atas tuntutan masyarakat adat yang kemudian dikenal secara internasional. Sebuah pernyataan yang berbunyi “*Kalau negara tidak mengakui kami, kami pun tidak akan mengakui negara*”. Ini adalah pernyataan yang sangat tegas untuk mendesak pemerintah supaya menanggapi tuntutan masyarakat adat yang ada di Indonesia. Besarnya gaung tuntutan masyarakat adat ini telah menjadi isu utama dalam perjuangan masyarakat adat untuk mendapatkan hak tenurial dan hak hidup serta menentukan nasib mereka sendiri (ICRAF et al., 2003). Inti tuntutan AMAN adalah agar negara memberikan pengakuan terhadap masyarakat adat sebagai masyarakat berdaulat yang berhak memerintah diri mereka sendiri dan sumber-sumber daya yang menjadi andalan hidup mereka. Dasar tuntutan ini adalah bahwa mereka sudah ada sebagai masyarakat yang organisasi sosialnya khas, memiliki kedaulatan atas kehidupan mereka sendiri dan wilayah tempat mereka hidup jauh sebelum negara (Indonesia) terbentuk (Li, 2005)

Hasil wawancara dengan direktur *Samdhana Institute* dijelaskan bahwa “Keberanian AMAN melakukan tuntutan pada kongres pertamanya diikuti dengan perubahan dalam sistem politik dan kondisi sosial ekonomi yang kemudian menentukan jaringan kebijakan untuk tenurial masyarakat adat di level nasional. Masuknya aktor-aktor seperti NGO, perguruan tinggi, dan badan-badan internasional telah membawa wacana kebijakan alternatif yang menantang arus utama yakni keyakinan atau pengetahuan negara.” Semakin banyaknya penelitian tentang pengetahuan masyarakat adat (*indigenous knowledge*), dikombinasi dengan menyebarnya nilai-nilai tertentu seperti pelestarian lingkungan hidup dan pembangunan berkelanjutan, demokrasi akar rumput, hak asasi manusia, identitas budaya, membantu mengembangkan ideologi alternatif tentang sistem tenurial masyarakat adat. Menurut Wrangham, (2003) dalam bentuk yang paling ekstrem, pemahaman tadi yang sering kali diadvokasikan oleh NGO dan beberapa akademisi merupakan kebalikan total dari kontrol sumber daya yang terpusat pada negara. Pemahaman itu juga mengakui pengelolaan hutan dan kewenangan kepemilikan oleh masyarakat secara penuh dan karena itu menuntut negara untuk menyerahkan kendali fungsional dan teritorial atas tenurial

lahan kepada masyarakat setempat. Dan lahirnya SK Menteri Kehutanan No. 677/1998 seperti yang telah diuraikan sebelumnya, bagi beberapa NGO merupakan keberhasilan masuknya jaringan gerakan masyarakat hukum adat ke dalam pemerintahan.

Lebih jauh dalam wawancara ini dijelaskan, bahwa perkembangan jaringan NGO dan *scholar activist* (akademisi) semakin mematangkan pemahaman akan pentingnya jaringan koalisi untuk keadilan tenurial pada awal tahun 2000-an. Organisasi-organisasi yang terbentuk di awal tahun 2000-an seperti Koalisi untuk Demokratisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam, Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat (FKKM), telah terbentuk dan berkembang dengan cepat. Bersama dengan NGO yang sudah lebih dulu terbentuk (seperti ICEL dan WALHI), mereka mengusulkan kebijakan-kebijakan, membuat pernyataan-pernyataan di media massa, melakukan demonstrasi, dan mengorganisir debat di televisi. Kenyataan bahwa ada banyak diskusi tentang revisi Undang-Undang Kehutanan di tingkat pusat adalah hasil dari kegigihan mereka selain juga perubahan sikap terhadap konsultasi di dalam Kementerian Kehutanan. Hal ini juga yang menyebabkan diakuinya peran pendukung NGO dan pembentukan Forum Pengamat Hutan dalam Undang-undang Kehutanan yang baru.

Keberhasilan pembentukan jaringan koalisi untuk keadilan tenurial tidak luput dari penciptaan ruang untuk kebijakan baru dan adanya kesempatan untuk menentang kebijakan yang ada sebelumnya dengan membuka wacana-wacana baru. Menurut (Kartodiharjo, 2017) selama dua dekade terakhir telah tampak adanya ruang-ruang untuk wacana perdebatan seperti (1) adanya ruang konseptual sebagai ide atau wacana alternatif yang diperkenalkan oleh jaringan koalisi NGO untuk diperdebatkan dan disirkulasi melalui berbagai bentuk media; (2) adanya ruang birokrasi sebagai ruang pembuatan kebijakan formal yang telah dimasuki oleh jaringan koalisi untuk keadilan tenurial; (3) adanya ruang yang diciptakan agar menjadi tempat *scholar activist* (akademisi) menyuarakan wacana-wacana alternatif untuk terjadinya perubahan kebijakan; (4) adanya ruang populer yang merupakan panggung protes terbuka demonstrasi oleh gerakan sosial NGO yang memberikan tekanan pada proses pembuatan kebijakan; dan (5) adanya ruang praktis agar pembuat kebijakan dapat melihat secara langsung pekerjaan (hasil kerja) yang dilakukan oleh jaringan koalisi NGO untuk keadilan tenurial.

Pada kesempatan lain, wawancara dengan direktur *Samdhana Institute*, selain jaringan NGO dan birokrat reformis, terdapat satu kelompok penting dalam jaringan untuk melakukan perubahan kebijakan, yakni *epistemic community*. *Epistemic community* memiliki peran yang sangat penting dalam wacana tenurial adat ke arus internasional. Hasil wawancara pada salah satu informan menyatakan penentu kebijakan di suatu negara sering kali lebih memperhatikan pendapat *epistemic community* sebagai pihak yang menyuarakan berbagai konsensus internasional. Selain itu, (Sutton, 1999) pernah menjelaskan bahwa kelompok *epistemic community* memiliki kekuatan paling tidak dalam empat hal yaitu: dalam inovasi kebijakan, difusi kebijakan, pemilihan kebijakan dan kebijakan yang persisten. Selain itu kelebihan *epistemic community* ini adalah kemampuannya untuk masuk pada politik tingkat tinggi, atau pada ruang pengambilan keputusan yang hanya melibatkan kalangan atau kelompok tertentu. Dalam Ed. Munnion & Megan, (2020), dengan adanya perkembangan dalam hubungan internasional, berbagai cara diupayakan untuk memperluas jaringan kekuatan global antar pihak dengan memanfaatkan informasi yang secara terbuka tersedia. Dalam kaitan hal tersebut, peran aktor-aktor di luar pemerintah seperti lembaga internasional, lembaga swadaya masyarakat, kelompok-kelompok peneliti, asosiasi swasta memegang peran sangat penting. Berbagai organisasi di luar pemerintah tersebut telah berjalan untuk mencapai tujuan-tujuan politik yang secara langsung mendukung pemerintah atau mengambil sikap sebagai oposisi. Kemudian bagi kelompok di luar pemerintah tersebut, dalam hal tertentu ini turut memperluas diskursus dalam membangun wacana kebijakan alternatif untuk dipengaruhi sampai dirumuskan.

Pada tingkat lokal, jaringan koalisi NGO menampakkan perubahan pada wacana dan retorika lokal serta sikap birokrasi level paling bawah (*street bureaucracy*) merupakan perbedaan kunci, karena pemerintah daerah yang pada akhirnya bertanggung jawab penuh atas pelaksanaan setiap peraturan. Perundang-undangan sangat penting, karena merupakan bagian lingkungan yang memberdayakan atau melemahkan. Tetapi penting untuk mengingat bahwa penyusunan peraturan perundangan hanyalah bagian kecil dari seluruh proses kebijakan. peraturan perundangan bukanlah kebijakan yang berdiri sendiri, tetapi akan menjadi kebijakan melalui pelaksanaannya.

4. 3. Bukti Ilmiah

Dalam melihat masyarakat adat atau masyarakat lainnya dengan sistem tenurial adat yang memiliki tata kelola sendiri atas tanahnya, pemerintah harus mempromosikan dan memberikan hak yang adil, aman, dan berkelanjutan atas sumber daya, dengan perhatian khusus pada penyediaan akses yang merata. Kemudian, mempromosikan lembaga-lembaga lokal atau tradisional mereka, untuk pengaturan sistem kepemilikan kolektif. Jika diperlukan, masyarakat harus dibantu meningkatkan kapasitasnya untuk berpartisipasi penuh dalam pengambilan keputusan dan tata kelola sistem kepemilikan mereka. Oleh karena itu, menurut Committee on World Food Security, (2012) negara harus memberikan pengakuan dan perlindungan yang sah hak kepemilikan masyarakat adat dan masyarakat lainnya dengan sistem kepemilikan adat, dan konsisten dengan kewajiban yang ada di bawah hukum nasional dan internasional, dan dengan memperhatikan komitmen yang berlaku dalam hukum adatnya.

Secara internasional AMAN dalam kaitannya dengan hak masyarakat adat ini telah diakui dengan merujuk pada dokumen konvensi internasional tentang Hak Politik, Ekonomi, Sosial dan Budaya dalam konvensi ILO No. 169, tahun 1989, ada pasal 1 dinyatakan bahwa "*Penduduk asli memiliki hak untuk menentukan nasib sendiri. Karena adanya hak tersebut, mereka bebas untuk menentukan status politis dan bebas menentukan pembangunan sosial, ekonomi, dan budaya mereka sendiri*".

Pada pasal 15 ditegaskan lagi bahwa "*Hak-hak dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas sumber-sumber daya alam terkait tanah-tanah mereka harus secara khusus dijaga dan dilindungi. Hak-hak tersebut termasuk hak dari masyarakat hukum adat ini untuk berpartisipasi dalam penggunaan, pengelolaan dan konservasi sumber-sumber daya ini*" (McChesney, 2003). Dalam konteks ini para aktivis AMAN yang pernah belajar di berbagai universitas di luar negeri telah melakukan hubungan yang baik dengan komunitas internasional yang memiliki perhatian khusus pada masyarakat adat yakni ILO dan UN-Habitat.

Sejatinya, kepemilikan lahan merupakan pusat pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan, dan dapat didefinisikan sebagai cara tanah dimiliki oleh individu dan kelompok, atau himpunan hubungan yang secara legal atau lazim didefinisikan di antara orang-orang yang terkait dengan tanah (Global Land Tool Network, 2008). Dengan kata lain, sistem tenurial mencerminkan hubungan antara orang dan tanah secara langsung, dan antara individu dan kelompok orang dalam urusan mereka terkait tanah dan sumber daya alam. Kepemilikan lahan dapat menjadi alat konservasi karena melibatkan serangkaian aturan dan peraturan yang digunakan untuk mengontrol dan mengelola sumber daya alam, keanekaragaman hayati, dan lingkungan umum. Aturan dasar penguasaan lahan menentukan bagaimana hak milik (penggunaan, kontrol, dan transfer) harus dialokasikan dalam masyarakat dan biasanya didefinisikan melalui undang-undang atau hukum adat. Kepemilikan lahan mungkin juga memiliki dimensi spasial dan temporal, ketika aturan dapat bervariasi secara geografis dari waktu ke waktu. Demikian pula, penguasaan lahan dapat dipengaruhi secara berbeda oleh gender, etnis, kelas, dan afiliasi politik.

Konvensi ILO No. 169, tahun 1989 pada pasal 14 juga menjelaskan bahwa hak-hak atas apa yang dimiliki dan apa yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan terhadap tanah-tanah yang secara tradisional mereka tempati harus diakui. Selain itu, dalam situasi yang tepat harus diambil upaya-upaya untuk menjaga dan melindungi hak dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan untuk menggunakan tanah-tanah yang tidak secara eksklusif mereka tempati, tetapi yang secara tradisional mereka masuki untuk menyambung hidup dan untuk melakukan kegiatan-kegiatan tradisional. Dalam hal ini, perhatian khusus harus diberikan pada situasi yang dihadapi oleh masyarakat hukum adat pengembara dan para peladang berpindah (Cochester, 2009).

Menurut (Sumaedjono, 2005) bangunan kebijakan pertanahan seharusnya mampu memberikan regulasi terhadap penguasaan lahan, administrasi, manajemen informasi lahan, perencanaan dan pembangunan, idealnya terdiri dari banyak elemen. Hal ini termasuk hukum, peraturan, standar, norma adat, dan prosedur administrasi yang berkaitan dengan pengembangan lahan. Tujuan regulasi pertanahan salah satunya adalah untuk menentukan pengembang, pemilik lahan, komunitas dan penduduk yang berhak atas tanah. Seperangkat kebijakan ini juga harus menentukan aturan, tanggung jawab, dan prosedur terkait pengumpulan dan pemrosesan informasi lahan, serta administrasi pertanahan. Hal ini dimaksudkan untuk melindungi hak-hak tanah individu melalui hukum, untuk menentukan hak dan tanggung jawab lembaga, untuk memastikan bahwa aturan hukum diterapkan pada hak atas tanah, dan juga penting sebagai instrumen untuk mengadili dalam kasus-kasus konflik tanah. Hak atas tanah dapat merujuk pada kepemilikan pribadi penuh, hak penggunaan, hak sewa, atau hak adat. Pada dasarnya, bangunan kebijakan pertanahan harus mampu menciptakan dasar hukum bagi lembaga yang mengelola lahan, dan menetapkan aturan untuk sistem, seperti sertifikasi dan pendaftaran tanah, yang memfasilitasi kelancaran sistem hak milik.

Untuk memperkuat dan memperbanyak bukti ilmiah, sekaligus diseminasi pengetahuan terkait wacana hak tenurial masyarakat adat, yang juga merupakan salah satu dimensi dalam kerangka analisis pengetahuan untuk kebijakan, pada tahun 2011 koalisi nasional organisasi masyarakat sipil untuk keadilan tenurial menyelenggarakan konferensi internasional tentang tenurial dan tata kelola hutan. Menurut peneliti senior EPITEMA *Institute*, konferensi ini diselenggarakan oleh Kementerian Kehutanan, *The Rights and Resources Initiative (RRI)* dan *International Tropical Timber Organization (ITTO)*, yang mendorong sejumlah organisasi masyarakat sipil maupun secara individual untuk menyusun dokumen tentang prinsip, prasyarat, dan langkah mengubah kebijakan penguasaan tanah dan kawasan hutan di Indonesia. Sebagai bagian dari manajemen pengetahuan untuk kebijakan, konferensi ini telah menghasilkan naskah dengan judul "Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial".

Pada dokumen tersebut dipaparkan sejumlah masukan penting untuk kebijakan terkait hak masyarakat atas tenurial bahwa terdapat tiga ranah perubahan sebagai cara untuk mereformasi kebijakan penguasaan tanah dan hutan. Ketiganya adalah: (1) Perbaikan kebijakan dan percepatan proses pengukuhan kawasan hutan; (2) Penyelesaian konflik kehutanan; dan (3) Perluasan wilayah kelola rakyat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya. Ketiga ranah ini harus dilakukan secara simultan dan sinergis pada paruh terakhir Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhono (2011-2014). Demi tujuan itu maka pendekatan jejaring perlu dilakukan baik di dalam atau antar-institusi pemerintahan, atau antara pemerintah dengan kelompok masyarakat sipil. Prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi perlu menjiwai seluruh aksi bersama yang akan disepakati. Pada titik terakhir, evaluasi dan kontrol publik menjadi cara untuk menjamin bahwa arah perubahan ini tidak keluar dari strategi yang dicanangkan (Safitri et al., 2011)

Sejalan dengan pelaksanaan dari amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, bahwa perekonomian negara disusun dan ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dengan mengembangkan bentuk-bentuk ekonomi kerakyatan. Secara khusus, ini juga menjalankan amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi, "*Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*" menjadi landasan konstitusional bagi pelaksanaan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, hutan, dan kekayaan alam. Penafsiran mengenai konsep penguasaan negara terhadap pasal 33 UUD 1945 telah ditetapkan secara otoritatif oleh Mahkamah Konstitusi, yakni memberikan wewenang kepada pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum yang ditujukan untuk memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat (*Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016-2019*, 2016).

Dengan merujuk pada beragam hasil penelitian dan bukti ilmiah yang dilakukan oleh koalisi gerakan sosial untuk keadilan tenurial yang termuat pada naskah kerja Koalisi NGO untuk Tenurial, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) pada tahun 2011 mengajukan permohonan pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, ke Mahkamah Konstitusi (MK) agar mengubah dan membatalkan beberapa pasal dalam UU Kehutanan karena bertentangan dengan UUD 1945. Hasilnya MK mengabulkan sebagian permohonan AMAN, terhadap pengujian beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan dengan keluarnya Putusan MK No.45/PUU-IX/2011 tentang Uji Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan. Dalam putusan tersebut, MK mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya dengan menghapus frasa "ditunjuk dan atau" dalam Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan, sehingga berbunyi, "*Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap*". Implikasinya, penentuan kawasan hutan tidak hanya sekadar pada penunjukan kawasan hutan, tetapi juga dilakukan proses penataan batas, pemetaan, dan penetapan kawasan hutan (AMAN, 2012).

Kemudian pada tahun 2012, MK kembali membuat satu putusan yang penting, yakni menetapkan bahwa hutan adat bukan lagi milik negara yang dikuasai oleh Kementerian Kehutanan, melainkan merupakan bagian dari wilayah adat, milik masyarakat hukum adat. Putusan MK atas perkara nomor 35/PUU-X/2012 itu menyatakan bahwa Undang-Undang (UU) Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Pasal 5 ayat (1) adalah salah secara konstitusional. Secara keseluruhan, Putusan MK 35 itu mengubah kalimat Pasal 1 butir 6 menjadi "*Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat*" (Rachman & Siscawati, 2014).

Dalam perkembangannya, yang menjadi latar belakang putusan Mahkamah Konstitusi khususnya pada Perkara Nomor 35/PUU-X/2012 telah memberikan fondasi untuk memperkuat hak masyarakat dan legitimasinya terhadap kawasan hutan dan sumber daya hutan. Melalui Putusan MK 35/PUU-X/2012, masyarakat adat ditempatkan sebagai entitas hukum yang setara untuk memangku hak dan kewajiban dalam rangka mengelola dan mengakses sumber daya hutan. Pembinaan demi pembenahan berusaha dikawal, misal melalui terbitnya Peraturan Bersama 4 Menteri PB.3/Menhut-II/2014 dengan tujuan menjadi jalan keluar bagi penyelesaian administrasi hak masyarakat di dalam kawasan hutan. Kemudian, melalui dorongan Nota Kesepakatan Bersama 12 Kementerian dan Lembaga, Kementerian Kehutanan juga sepakat untuk melakukan revisi terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan. Dengan dikawal oleh koalisi organisasi masyarakat sipil, menurut (Safitri & Nagara, 2015) perubahan peraturan tersebut diharapkan menjadi wadah penyelesaian bagi pembenahan persoalan tenurial kehutanan. Meskipun, berbagai kebijakan yang disusun baik itu oleh Kementerian Kehutanan sendiri maupun dengan kementerian lain masih memiliki ruang lingkup dan definisi yang berbeda terkait dengan elemen-elemen untuk memperkuat hak tenurial kawasan hutan bagi

masyarakat, salah satunya yang terkait dengan administrasi pengakuan hak masyarakat adat.

5. PENUTUP

Secara politik, pengakuan oleh negara atas hak tenurial masyarakat adat pada hakikatnya adalah suatu refleksi kesediaan negara untuk mengakui eksistensi masyarakat adat yang otonom. Kemudian juga untuk mengakui hak-hak masyarakat adat atas tanah dan segenap sumber daya alam yang ada di atas dan/atau di dalamnya, yang bernilai vital untuk menjamin kelestarian fisik dan non-fisik masyarakat adat tersebut.

Dalam dimensi proses politik, penyusunan kebijakan publik terkait hak tenurial atas masyarakat adat secara keseluruhan harus ditegaskan fungsinya bahwa kebijakan publik harus dijadikan landasan pembebasan rakyat dari kedudukannya yang marginal, sekaligus memberikan tiga hal pokok, yakni: dasar legalitas dan legitimitas pada masyarakat adat untuk menguasai tanah dan kekayaan alamnya, dan sekaligus berpartisipasi dalam penatagunaan, pemeliharaan, dan peruntukannya. Kedua, juga memberikan dasar legalitas dan legitimitas bagi masyarakat-masyarakat adat untuk menentukan sendiri pengelolaan lingkungan hidupnya, termasuk kekayaan alam yang terdapat dalam lingkungan itu. Kemudian, pada dimensi jaringan kebijakan, keberhasilan mengangkat wacana hak tenurial masyarakat adat sangat ditentukan oleh seberapa luas jaringan aktor yang dipersatukan dalam posisi yang sama. Jaringan aktor ini bukan saja pihak yang secara langsung berkepentingan, tetapi harus melibatkan beragam profesi dan latar belakang. Sementara pada dimensi bukti ilmiah, sangat ditentukan oleh kemampuan para pakar dalam menghasilkan beragam penelitian dengan dukungan komunitas ilmuwan (*epistemic community*). Selain itu, argumen teknis para aktor juga memainkan peran kunci dalam debat publik. Oleh karena itu, hasil-hasil penelitian harus digunakan dalam proses perumusan kebijakan untuk menaikkan posisi tawar dalam pembuatan kebijakan yang diagendakan.

Sebagai rekomendasi, *pertama*, dengan mencermati rumusan hasil proses politik dalam RPJMN 2015-2019, Strategi Nasional Pelaksanaan *Reforma Agraria* 2016-2019, dan Peraturan Presiden No. 86 tahun 2018 tentang *Reforma Agraria*, serta merujuk pada dokumen FAO tentang '*Responsible Governance of Tenure*', maka agenda yang termaktub di semua dokumen tersebut harus terus dijalankan dan didukung terutama dalam kaitannya dengan kebijakan *Reforma Agraria* secara umum di Indonesia. *Kedua*, rekomendasi berbagai hasil penelitian tentang hak tenurial adat dan beserta konflik yang terjadi di dalamnya menjadi relevan dengan dokumen Strategi Nasional Pelaksanaan *Reforma Agraria* 2016-2019. Dokumen tersebut sangat ampuh untuk membantu masyarakat adat dalam memperoleh hak tenurial adat. *Terakhir*, agenda pengakuan hak masyarakat atas tanah dan kekayaan alam lainnya dalam konteks kebijakan ini, bagi pemerintahan pusat maupun daerah, harus bisa memformulasikan kebijakan baru yang melestarikan keharmonisan antara komunitas yang secara *de facto* telah terlebih dahulu memiliki hak atas tanah dan sumber daya alam tersebut, dengan pemerintah (pusat) yang mempunyai kewenangan atas dasar konsepsi politik-hukum Hak Menguasai dari Negara (HMN) yang terkandung dalam beragam kebijakan mengenai tanah dan sumber daya alam.

DAFTAR PUSTAKA

- Acquaye, B., & Crocombe, R. (1994). *Land Tenure and Rural Productivity in the Pacific Islands*. FAO.
- AMAN. (2012). *MK Kabulkan Sebagian Gugatan UU Kehutanan*.
- Bahari, S. (2002). Petani dalam perspektif moral ekonomi dan politik ekonomi. In E.

- Suhendar (Ed.), *Menuju Keadilan Agraria: 70 tahun Gunawan Wiradi*. Akatiga.
- Bappenas. (2016). Pengetahuan dan Kearifan Lokal Diharapkan Jadi Basis Kebijakan. *Berita Kerjasama*.
- Baqiroh, N. F. A. (2019). Izin Perhutanan Sosial Terealisasi 2,56 Juta Hektare. *Bisnis.Com*.
- Burns, P. (2010). Adat yang Mendahului Semua Hukum. In *Adat dalam Politik Indonesia*. Pustaka Yayasan Obor Indonesia.
- Carden, F. (2009). *Knowledge To Policy: Making The Most Of Development Research*. Sage Publications.
- Cochester, M. (2009). *Menyelamatkan Alam, Penduduk Asli, Kawasan Perlindungan, dan Konservasi Keanekaragaman Hayati*. WGCOP.
- Committee on World Food Security. (2012). *Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition* (Consolidated Version Agreed in the Plenary of the CFS Open-Ended Working Group for GSF - 27-29 June and 19 July 2012).
- Court, J., & Young, J. (2006). Bridging research and policy in international development: an analytical and practical. *Development in Practice*, 6(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/09614520500450925>
- Creswell, J. W. (2010). *Research Design* (Indonesian). Pustaka Pelajar.
- Damas, D. (1994). *Bountiful Island: A Study of Land Tenure on A Micronesian Atoll*. Wilfrid Laurier University Press.
- Datta, A., Hendytio, M. K., Perkasa, V., & Basuki, T. (2016). *The Acquisition of Research Knowledge by National-Level Decision Makers in Indonesia* (Working Paper 16).
- Ed. Munnion, O., & Megan, M. (2020). *Circular Economy or Vicious Cycle? (63rd issue of Forest Cover,)*.
- Land Tenure and Rural Development, (2002).
- Foucault, M. (1991). Governmentality. In *The Foucault Effect*. University of Chicago Press.
- Global Land Tool Network. (2008). *Secure Land Rights for All*.
- Haliim, W. (2018). Dinamika Implementasi Kebijakan Konservasi Lahan Taman Nasional Bromo Tengger Semeru (The Dynamics of Bromo Tengger Semeru National Park Land Conservation Policy Implementation). *Jurnal Borneo Administrator*, 14(1), 16. <https://doi.org/10.24258/jba.v14i1.327>
- Hong, B. (2011). *Improving The Knowledge Base For Social Policy: Strategic Knowledge Needs*.
- ICRAF, AMAN, & FPP. (2003). *Satu Yang Kami Tuntut: Pengakuan*. World Agroforestry Center (ICRAF).
- Jones, B. H., Jones, N., Shaxson, L., & Walker, D. (2012). *Providing practical guidance for in-country programming: the value of analysing knowledge, policy and power* (Issue December).
- Jones, H. (2009). Policy-making as discourse: a review of recent knowledge-to-policy literature. *Development*, 5, 1-37.
- Jones, N., Jones, H., & Walsh, C. (2008). Political science? Strengthening science - policy dialogue in developing countries. *Development*, 57.
- Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016-2019*, (2016) (testimony of Kantor Staf Presiden).
- Kartodiharjo, H. (2017). *Analisis Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Alam / Hariadi Kartodihardjo* (First). Sajogyo Institute.
- Kasimbazi, E. (2017). Land Tenure and Rights for Improved Land Management and Sustainable Development. In *Global Land Outlook Working Paper* (Global Land Outlook Working Paper).
- Khairina, W., & Valinda, V. (2016). "Sampan Kecil Berpendayung Bambu" (Tutur Perempuan Adat Dusun Lame Banding Agung Semende Memperjuangkan Tanah Adatnya). In E. Cahyono, A. Mariana, S. Maimunah, M. Erwas, Y. Y. D. . P. PPellokila, W. Khairina, S. Siagian, N. Saptariyani, N. J. Panga, E. Cahyadi, & N. Ramdhaniaty (Eds.), *Konflik Agraria Masyarakat Hukum Adat Atas anWilayahnya di Kawasan Hutan* (p.

- 1006). Komnas HAM.
- La Croix, S. (2002). *Land Tenure: An Introduction* (No. 49; Economic Series).
- Li, T. M. (2005). Masyarakat Adat dan Masalah Pengakuan. In N. Fauzi (Ed.), *Gerakan-gerakan Rakyat Dunia Ketiga*. Resist Book.
- Lynch, O. J., & Talbott, K. (1995). Balancing acts: community-based forest management and national law in Asia and the Pacific. In *Lynch, Owen J Talbott, Kirk*. World Resources Institute.
- Mayne, R., Green, D., Guijt, I., Walsh, M., English, R., & Cairney, P. (2018). Using evidence to influence policy: Oxfam's experience. *Palgrave Communications*, 4(1), 11. <https://doi.org/10.1057/s41599-018-0176-7>
- McChesney, A. (2003). *Memajukan dan Membela Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Insist Press.
- Nirwana, I. (2007). Konflik Agraria di Kehutanan: Kasus Tanah Cigembong, Garut, Jawa Barat. *Jurnal Pembaruan Pedesaan Dan Agraria KARSA*, 1.
- Oktaviana, O., Bahruddin, D. T. B., & Fernanto, G. (2018). Implementasi Kebijakan Penataan Kelembagaan Penelitian dan Pengembangan dalam Tata-Kelola Pemerintah Daerah di Provinsi Banten (Policy Implementation Of Institutional Structuring Of Research And Development Governance In Local Government In Banten Provinc. *Jurnal Borneo Administrator*, 14(1), 17. <https://doi.org/10.24258/jba.v14i1.305>
- Pellini, A., Prasetiamartati, B., Nugroho, K. P., Jackson, E., & Carden, F. (2018). Knowledge, politics and policymaking in Indonesia. In *Knowledge, Politics and Policymaking in Indonesia* (Issue September). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-981-13-0167-4>
- Rachman, N. F., & Siscawati, M. (2014). *Masyarakat Hukum Adat: adalah Penyandang Hak, Subjek Hukum, dan Pemilik Wilayah Adatnya*. Insist Press.
- Riddell, J. C. (1987). Land Tenure and Agroforestry: a Regional Overview. In J. B. Raintree (Ed.), *Proceedings of an International Workshop and Tinure Issues and Agroforestry* (p. 16). ICRAF dan Land Tenure Center.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang RPJMN 2015-2019 Buku 1: Agenda Pembangunan Nasional*, (2015) (testimony of RPJMN 2015-2019).
- Ruwiasuti, M. R. (2000). *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria: Membongkar Alas Penguasaan atas Hak-hak Adat*. Insist Press, KPA, dan Pustaka Pelajar.
- Safitri, M. A., & Nagara, G. (2015). *Policy Paper: Pokok-Pokok Pikiran untuk Perbaikan Regulasi Penguakuan Kawasan Hutan di Indonesia*.
- Safitri, M. A., Siti Rakhma Mary, Emila Widawati, Berliani, H., Moniaga, S., Andiko, Nagara, G., Sirait, M., Arizona, Y., Shohibuddin, M., Muhajir, M., & Muhshi, M. A. (2011). *Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial: Pandangan Kelompok Masyarakat Sipil Indonesia tentang Prinsip, Prasyarat dan Langkah Mereformasi Kebijakan Penguasaan Tanah dan Kawasan Hutan di Indonesia*. Epistema Institute.
- Salim, M. N. (2015). *Problem Agraria, Sistem Tenurial Adat, dan Body of Knowledge Ilmu Agraria-Pertanahan*. STPN Press.
- Schmidt, V. A., & Radaelli, C. M. (2004). Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues. In *West European Politics* (Vol. 27, Issue 2). <https://doi.org/10.1080/0140238042000214874>
- Sikor, T., & Lund, C. (2010). Access and property: A Question of Power and Authority. *The Politics of Possession: Property, Authority and Access to Natural Resources, March 2010*, 1–22. <https://doi.org/10.1002/9781444322903.ch1>
- Sumaedjono, M. S. (2005). *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Penerbit Buku Kompas.
- Sutton, R. (1999). *The Policy Process: An Overview*. Overseas Development Institute.
- Wignjosoebroto, S. (2014). *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia* (Y. Arizona & M. A. Safitri (eds.)). HuMa, Van

- Volenhoven Institute, KITLV- Jakarta, Epistema Institute.
- Winoto, J. (2008). *Tanah untuk Rakyat: Risalah tentang Reforma Agraria sebagai Agenda Bangsa*. BPN RI.
- Wiradi, G. (2009a). *Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi* (Shohibuddin (ed.); Issue January 2009). SAINS dan PKA IPB.
- Wiradi, G. (2009b). *Seluk-beluk Masalah Agraria: Reforma Agraria dan Penelitian Agraria* (M. Shohibuddin (ed.); First). STPN Press bekerjasama dengan Sajogyo Institute.
- Wrangham. (2003). Diskursus Kebijakan yang Berubah dan Masyarakat Adat, 1960-1999. In I. A. P. Resosudarmo & C. Carol J. Pierce (Eds.), *Kemana Harus Melangkah: Masyarakat, Hutan, dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*. Yayasan OBOR Indonesia.

