

Seri Sosio-Legal Indonesia



## AKSES TERHADAP KEADILAN

Perjuangan masyarakat miskin dan kurang beruntung untuk menuntut hak di Indonesia

Editor: Ward Berenschot, Adriaan Bedner,  
Eddie Riyadi Laggut-Terre, Dewi Novirianti

HuMa



Van Vollenhoven  
Institute



KITLV-Jakarta

Epistema  
Institute

# AKSES TERHADAP KEADILAN

## **Seri Sosio-Legal Indonesia**

Seri Sosio-Legal ini adalah publikasi dari hasil-hasil penelitian interdisiplin maupun karya ilmiah lain yang bertemakan hukum dan kaitannya dengan persoalan-persoalan kemasyarakatan dan lingkungan hidup dalam pembangunan di Indonesia. Tema-tema ini mempunyai arti penting bagi Indonesia terutama mengingat situasi sistem hukum yang kompleks dan pluralistik serta masih terus berlanjutnya kesenjangan hukum dalam tataran norma dan praktik. Tidak dipungkiri banyak akademisi dan aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat Indonesia dan mancanegara yang telah mengkaji tema-tema ini, namun hasil-hasil penelitian dan pemikiran mereka hanya dapat diakses oleh kalangan terbatas. Satu dan lain hal karena publikasi tersebut berbahasa asing dan diterbitkan di luar negeri atau disebarluaskan hanya pada kalangan terbatas. Seri publikasi ini bertujuan untuk menyebarluaskan hasil-hasil penelitian dan gagasan dari kalangan ini pada khalayak yang lebih luas, termasuk para pengambil kebijakan, masyarakat akademik, dan aktivis organisasi masyarakat sipil.

Seri ini diterbitkan atas kerja sama Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden, KITLV-Jakarta, dan Epistema Institute. Publikasi ini mendapat dukungan pendanaan dari the Ford Foundation Jakarta.

### **Dewan Redaksi:**

Roger Tol (KITLV-Jakarta)  
Sulistiyowati Irianto (Universitas Indonesia, Jakarta)  
Surya Tjandra (Universitas Atma Jaya, Jakarta)  
Myrna A. Safitri (HuMa)  
Asep Y. Firdaus (HuMa)

### **Sekretaris Dewan Redaksi:**

Yance Arizona (HuMa)

### **Publikasi dalam Seri ini:**

- *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia: Sebuah studi sosio-legal* (Adriaan W. Bedner);
- *Ekonomi-Uma: Penerapan adat dalam dinamika ekonomi berbasis kekerabatan* (Jacqueline Vel);
- *Sertifikat tanah dan orang miskin: Pelaksanaan proyek adjudikasi di Kampung Rawa, Jakarta* (Djaka Soehendera);
- *Hukum agraria dan masyarakat di Indonesia: Studi tentang tanah, kekayaan alam, dan ruang di masa kolonial dan desentralisasi* (Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono ed.);
- *Hukum agraria dalam masyarakat majemuk: Dinamika interaksi hukum adat dan hukum negara di Sumatra Barat* (Kurnia Warman).

**SERI SOSIO-LEGAL INDONESIA**

**AKSES TERHADAP KEADILAN**  
**Perjuangan masyarakat miskin**  
**dan kurang beruntung untuk**  
**menuntut hak di Indonesia**

**Editor:**  
**Ward Berenschot**  
**Adriaan Bedner**  
**Eddie Riyadi Laggut-Terre**  
**Dewi Novirianti**

**HuMa**



Jakarta, 2011

Akses terhadap keadilan: Perjuangan masyarakat miskin dan kurang beruntung untuk menuntut hak di Indonesia / Editor: Ward Berenschot, Adriaan Bedner, Eddie Riyadi Laggut-Terre, Dewi Novirianti. –Ed.1. –Jakarta: HuMa; KITLV-Jakarta; Epistema Institute; Leiden: Van Vollenhoven Institute, 2011

xiv, 326 hlm. : ill. : 24x16 cm.  
**ISBN 978-602-8829-11-3**

Akses terhadap keadilan: Perjuangan masyarakat miskin dan kurang beruntung untuk menuntut hak di Indonesia

© 2011  
*All rights reserved*

Editor:  
Ward Berenschot  
Adriaan Bedner  
Eddie Riyadi Laggut-Terre  
Dewi Novirianti

Foto sampul:  
Demo pekerja “King Jim factory” di depan Mahkamah Agung Jakarta

Penata letak dan sampul:  
Slamat Trisila

Edisi Pertama: Maret 2011

Penerbit:  
**HuMA-Jakarta**  
Jl. Jati Agung No.8, Jakarta 12540  
Telepon: +62-21-78845871; 78832167  
Faksimile: +62-21 7806959  
E-mail: huma@huma.or.id; learningcenterhuma@gmail.com  
www.hukumdanmasyarakat.org; www.huma.or.id

**Van Vollenhoven Institute, Leiden University**  
Steenshuur 25, PO BOX 9520, 2300 RA Leiden  
Telepon: +31-71-5277260  
Faksimile: +31-71-5277670  
E-mail: vollenhoven@law.leidenuniv.nl  
www.vvi.leidenuniv.nl

**KITLV-Jakarta**  
Jl. Prapanca Raya 95A, Jakarta 12150  
Telepon: +62-21-7399501  
Faksimile: +62-21-7399502  
Email: jkt@kitlv.nl  
www.kitlv.nl

**Epistema Institute**  
Jl. Jati Mulya IV No. 23, Jakarta 12450  
Telepon: +62-21-78832167  
Faksimile: +62-21-7823957  
E-mail: epistema.institute@yahoo.com  
www.hukumdanmasyarakat.org

## Kata Pengantar Editor

Sejak lebih dari tiga tahun lalu, *Van Vollenhoven Institute* telah membentuk sebuah tim peneliti Indonesia dan internasional untuk melakukan riset tentang kendala-kendala yang dihadapi oleh orang-orang miskin dan kurang beruntung di Indonesia ketika mereka memperjuangkan penyelesaian atas ketidakadilan yang mereka alami. Sebagai sebuah bagian dari proyek kerja sama dengan pemerintah Indonesia dan lembaga-lembaga pembangunan internasional – dan dengan dukungan keuangan dari Kedutaan Besar Belanda di Jakarta – proyek ini dirancang untuk mendukung pembuatan kebijakan dan untuk merangsang wacana publik tentang akses terhadap keadilan di Indonesia.

Buku ini merupakan salah satu produk dari proyek ini. Ia menghadirkan beberapa studi kasus yang telah kami lakukan, yaitu studi kasus tentang cara-cara yang digunakan oleh masyarakat Indonesia yang miskin dan kurang beruntung dalam mengatasi ketidakadilan dalam empat bidang yang berbeda – buruh, tanah, gender, dan lingkungan. Masing-masing bidang diwakili oleh dua studi kasus dan satu pengantar. Selain kedelapan studi kasus yang dilakukan di wilayah-wilayah berbeda di Indonesia, buku ini juga memuat sebuah pengantar umum yang memotret kendala-kendala yang membatasi akses terhadap keadilan dalam keempat bidang berbeda itu dan menyajikan kerangka kerja konseptual yang digunakan dalam riset kami.

Dalam prosesnya selama tiga tahun ini, begitu banyak orang telah memberikan kontribusi dalam pembuatan buku ini. Pertama-tama, ucapan terima kasih yang sangat besar tentu saja disampaikan kepada Jan Michiel Otto, yang telah menjadi arsitek utama dari proyek ini, baik secara intelektual maupun praktis. Kami sangat berterima kasih kepada Jacqueline Vel, yang tidak hanya berkontribusi banyak bagi pembentukan kerangka kerja konseptual proyek ini, tetapi juga telah menjadi pendorong utama dalam menjalin dan menyatukan para peneliti dengan pelbagai pekerjaan mereka masing-masing. Selanjutnya kami hendak menyampaikan terima kasih kepada Jaap Timmer, yang telah memimpin fase pertama dari riset ini dan memberikan masukan yang sangat berharga bagi masing-masing studi kasus. Kemudian, kami juga berterima kasih kepada begitu banyak teman dan rekan yang, dengan masukan dan gagasan mereka, telah mempertajam argumentasi dan memperjelas penulisan dalam buku ini: Diani Sadiawati, Irianto Sulistyowati, Matt Zurstrassen, Agus Loekman, Mas Achmad Santosa, Myrna Safitri, Taufik Rinaldi, Pheni Chalid, Allison Moore, dan Wiwiek

Awiati. Sebagai seorang anggota Komite Pengarah dari proyek ini, Henk Schulte Nordholt telah secara konsisten dan produktif membantu kami agar tetap berada di jalur yang telah ditentukan. Buku ini tidak akan pernah selesai tanpa dukungan yang terus-menerus dari Eri Hariono. Jan van Olden sungguh pantas mendapatkan pujian atas optimismenya yang tak pernah pudar dan keterampilan manajerialnya, yang telah menjaga proyek ini tetap berjalan baik pada setiap tahapannya. Kami juga perlu menyampaikan terima kasih kepada Kedutaan Besar Belanda di Jakarta atas dukungan keuangannya. Yang tidak kalah pentingnya, kami menyampaikan terima kasih kepada semua peneliti yang telah bekerja dalam proyek ini: Bernardinus Steni, Dewi Novirianti, Herry Yogaswara, Imam Koeswahyono, Jaap Timmer, Jacqueline Vel, Laure D'Hondt, Laurens Bakker, Lidwina Inge, Prayekti, Rikardo Simarmata, Stepanus Makambombu, Stijn Cornelis van Huis, Surya Tjandra, Tristam P. Moeliono, Widodo Dwi Putro, dan Wiwiek Awaiti. Akhirnya, kami berterima kasih kepada Pak Joko Mulyono yang sayangnya tidak sempat menyaksikan salah satu hasil dari proyek ini karena telah lebih dahulu berpulang.

Para Editor:  
Ward Berenschot  
Adriaan Bedner  
Eddie Riyadi Laggut-Terre  
Dewi Novirianti

# Daftar Isi

Kata Pengantar Editor ~ v

Daftar Isi ~ vii

Daftar Singkatan ~ ix

## Pengantar

1. Akses terhadap keadilan: Sebuah pengantar tentang perjuangan Indonesia menjadikan hukum bekerja bagi semua orang  
**Ward Berenschot dan Adriaan Bedner ~ 3**

## Bagian Satu: Akses terhadap keadilan atas tanah

2. Pengantar: Akses terhadap keadilan atas tanah  
**Laurens Bakker ~ 39**
3. Akses terhadap keadilan dalam sengketa tanah: Bagaimana ketidaksetaraan sosial membentuk resolusi konflik di Sumba  
**Jacqueline Vel dan Stepanus Makambombu ~ 53**
4. Akses masyarakat adat atas tanah adatnya sendiri di tengah kepungan negara, migran, dan perusahaan: Studi kasus di Desa Tuva, Sulawesi Tengah  
**Bernadinus Steni ~ 73**

## Bagian Dua: Akses buruh terhadap keadilan

5. Pengantar: Akses buruh terhadap keadilan  
**Surya Tjandra ~ 97**
6. Keadilan bagi buruh perkebunan: Membangun kesadaran dan keluar dari warisan kolonial  
**Widodo Dwi Putro ~ 107**
7. Strategi kaum buruh Indonesia meraih keadilan  
**Surya Tjandra ~ 135**

## Bagian Tiga: Akses terhadap keadilan lingkungan

8. Pengantar: Akses terhadap keadilan dan penanganan masalah lingkungan  
**Adriaan Bedner ~ 163**



9. Upaya para nelayan dalam mencari keadilan antara kepentingan ekonomi dan lingkungan  
**Rikardo Simarmata ~ 177**
10. Konflik pertambangan di Maluku Utara: Mencari keadilan di antara keuntungan, identitas adat, dan lingkungan  
**Laure d'Hondt ~ 197**

#### **Bagian Empat: Akses terhadap keadilan gender**

11. Pengantar: Meninjau peluang akses perempuan terhadap keadilan di Indonesia  
**Dewi Novirianti ~ 219**
12. Akses terhadap hak-hak pascaperceraian bagi perempuan bercerai di Cianjur  
**Stijn Cornelis van Huis ~ 233**
13. TKI mencari keadilan: Persoalan hukum, respons pemerintah, dan advokasi LSM  
**Dewi Novirianti ~ 253**

#### **Kesimpulan dan Penutup**

14. Kesimpulan: Lorong-lorong baru dalam memperjuangkan akses terhadap keadilan  
**Ward Berenschot ~ 273**

Daftar pustaka ~ 285

Indeks ~ 307

Para penulis dan editor ~ 323

## Daftar Singkatan

AAI	<i>Ade Agro Industry</i>
Adpel	Administrasi Pelabuhan
AMAN	Aliansi Masyarakat Adat Nusantara
AusAID	<i>The Australian Government's Overseas Aid Programme</i>
KMAN	Kongres Masyarakat Adat Nusantara
ABM	Aliansi Buruh menggugat
AMDAL	Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
Badilag	Badan Pengadilan Agama
Bapedalda	Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BLHD	Badan Lingkungan Hidup Daerah
BLT	Bantuan Langsung Tunai
BNP2TKI	Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
BPD	Badan Perwakilan Desa
BP3TKI	Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
BP Migas	Badan Pengelolaan Minyak dan Gas
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BPS	Biro Pusat Statistik
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Woman</i>
CLEP	<i>Commision on Legal Empowerment for the Poor</i>
CLS	<i>Critical Legal Studies</i>
CSR	<i>Corporate Social Responsibility</i>
CV	<i>Commanditaire Vennotschaap</i> (Persekutuan Komanditer)
Dandim	Komandan Distrik Militer
Depnakertrans	Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi
Deplu	Departemen Luar Negeri
Depsos	Departemen Sosial
Dirjen PHKA	Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam
DI/TII	Darul Islam/Tentara Islam Indonesia
Disnaker	Dinas Tenaga Kerja

DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPR RI	Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
FSPMI	Federasi Serikat Pekerja Metal Indonesia
GPK	Gedung Pencatatan Kepulangan
GPK-TKI	Gedung Pencatatan Kepulangan-Tenaga Kerja Indonesia
GTS	<i>Gathering and Testing Satellite</i>
G30S	Gerakan Tigapuluh September
HAM	Hak Asasi Manusia
HPHH	Hak Pemungutan Hasil Hutan
HuMa	Perkumpulan untuk pembaharuan hukum berbasis masyarakat dan ekologis
HRW	<i>Human Rights Watch</i>
Inpres	Instruksi Presiden
ILO	International Labour Organization
IPKL	Ikatan Persaudaran Karyawan Lokal
IPKTM	Izin Pemungutan Kayu Tanah Milik
IMF	<i>International Metalworkers Federation</i>
INFID	<i>International Non-governmental Organization Forum on Indonesian Development</i>
IOM	<i>International Organisation of Migration</i>
ISO	<i>International Organization for Standarization</i>
JATAM	Jaringan Advokasi Tambang
Jateng	Jawa Tengah
Kepmen	Keputusan Menteri
Komnas Perempuan	Komisi Nasional Anti-Kekerasan terhadap Perempuan
Kades	Kepala Desa
KBRI	Kedutaan Besar Republik Indonesia
KDRT	Kekerasan dalam Rumah Tangga
Kejati	Kejaksaan Tinggi
KHI	Kompilasi Hukum Islam
KEPPRES	Keputusan Presiden
KITLV	<i>Koninklijk Instituut voor Taal, Land-en Volkenkunde</i>
KK	Kepala Keluarga
KKM	Kesepakatan Konservasi Masyarakat
Komnas HAM	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Kopbumi	Konsorsium Pembela Buruh Migran

KOPPESDA	Koordinasi Pengkajian dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
Koramil	Komando Rayon Militer
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
KPPA	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak
KSPI	Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia
KTP	Kartu Tanda Penduduk
KtP	Kekerasan terhadap Perempuan
KUA	Kantor Urusan Agama
KUD	Koperasi Unit Desa
KUHAP	Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
KUHP	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
Kukar	Kutai Kartanegara
LBH APIK	Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan
LEAD	<i>The Leadership Development Programme</i>
LBH	Lembaga Bantuan Hukum
Litbang	Penelitian dan Pengembangan
LPA	Lembaga Perlindungan Anak
LPPSDA	Lembaga Desa Pengelolaan Sumber Daya Alam
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
Markus	Makelar Kasus
MK	Mahkamah Konstitusi
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
NGO	<i>Non-Governmental Organization</i>
NHM	Nusa Halmahera Minerals
NTB	Nusa Tenggara Barat
Ormas	Organisasi Masyarakat
P4D	Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah
P4P	Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat
PA	Pengadilan Agama
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
PEKKA	Perempuan Kepala Keluarga
Pemkab	Pemerintah Kabupaten
Pemdes	Pemerintah Desa
Peti	Pertambangan Liar

Perda	Peraturan Daerah
Permen	Peraturan Menteri
PERPPU	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PHI	Pengadilan Hubungan Industrial
PHK	Pemutusan Hubungan Kerja
PIER	Pasuruan Industrial Estate Rembang
PKB	Perjanjian Kerja Bersama
PKI	Partai Komunis Indonesia
PMI	Pekerja Migran Indonesia
Polsek	Polisi Sektor
Polres	Polisi Resort
Polda	Polisi Daerah
Polhut	Polisi Hutan
Polwan	Polisi Wanita
Posbakum	Pos Bantuan Hukum
PP	Peraturan Pemerintah
PPHI	Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial
Prokasih	Program Kali Bersih
PRT	Pekerja Rumah Tangga
PSK	Pekerja Seks Komersial
PTAS	PT Artha Sumba
PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
PT	Perseroan Terbatas
PTP	Perseroan Terbatas Perkebunan
PT KJI	Perseroan terbatas King Jim Indonesia
RPK	Ruang Pelayanan Khusus
RT	Rukun Tetangga
RW	Rukun warga
SBMC	Serikat Buruh Migran Cianjur
SBMI	Serikat Buruh Migran Indonesia
SBMK	Serikat Buruh Migran Karawang
SE	Surat Edaran
Sekda	Sekretaris Daerah
SEMA	Surat Edaran Mahkamah Agung
SK	Surat Keputusan
SP	Solidaritas Perempuan
SPM	Standard Pelayanan Minimum

SPPT	Surat Pernyataan Penguasaan Tanah
Sulsel	Sulawesi Selatan
Sulteng	Sulawesi Tengah
Suseda	Penyusunan Sosial Ekonomi Daerah
TAP MPR	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
TKI	Tenaga Kerja Indonesia
TKI-PRT	Tenaga Kerja Indonesia-Pekerja Rumah Tangga
TKW	Tenaga Kerja Wanita
TNC	<i>The Nature Conservancy</i>
TV	Televisi
TPM	Tim Penyelesaian Masalah
Unair	Universitas Airlangga
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>
Unit PPA	Unit Pelayanan Perempuan dan Anak
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
UU	Undang-Undang
UUD	Undang-Undang Dasar
UUDS	Undang-Undang Dasar Sementara
UGM	Universitas Gadjah Mada
UUP	Undang-Undang Perkawinan
UUPA	Undang-Undang Pokok Agraria
UUPA	Undang-Undang Perlindungan Anak
UUPKDRT	Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga
UUPLH	Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup
UU PPTKILN	Undang-Undang tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri
UUPTPO	Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang
WALHI	Wahana Lingkungan Hidup
WNI	Warga Negara Indonesia
YLBHI	Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia



# **PENGANTAR**





## BAB 1

---

### **Akses terhadap keadilan: Sebuah pengantar tentang perjuangan Indonesia menjadikan hukum bekerja bagi semua orang**

Ward Berenschot dan Adriaan Bedner

**H**ari itu, 22 September 2009, Lanjar Sriyanto mengendarai sepeda motornya dengan membonceng istrinya Saptaningsih dan putra mereka yang berusia 10 tahun di sepanjang jalan yang cukup ramai di Karanganyar, Jawa Tengah. Mereka baru saja mengunjungi keluarga mereka, suatu kunjungan silaturahmi selama lebaran. Ketika dalam perjalanan pulang ke rumah mereka, tiba-tiba mobil di depan mereka berhenti mendadak. Jarak mereka terlalu dekat. Tabrakan dengan mobil pun tidak dapat dihindarkan karena dengan jarak yang begitu dekat Lanjar tidak dapat mengerem motornya pada waktunya. Istri Lanjar terlempar jatuh dari motor ke sisi lain jalan. Saat itu sebuah mobil Panther melaju dengan kecepatan tinggi dari arah lain. Malang tidak dapat ditolak. Saptaningsih, istri Lanjar, menghembuskan nafas di tempat setelah tergilas mobil Panther itu.

Tujuh hari kemudian ada dua orang pria yang mengunjungi rumah keluarga Lanjar. Ternyata mereka adalah pemilik dan sopir mobil Panther yang melindas istrinya hingga meninggal di tempat. Saat itu Lanjar sedang tidak ada di rumah, namun mereka sempat berbicara dengan adik Saptaningsih. Kedua pria itu menawarkan uang sejumlah 1,5 juta rupiah jika ia mau menandatangani surat perjanjian yang menyatakan bahwa kedua orang itu tidak akan dituntut keluarga Saptaningsih karena telah menyebabkan kecelakaan hingga menyebabkan kematian Saptaningsih. Kedua orang itu pun pulang, tetapi telah meninggalkan surat perjanjian yang telah mereka tanda tangani (dan masih menunggu tanda tangan dari keluarga Saptaningsih). Dua hari kemudian, ketika Lanjar pergi ke kantor polisi untuk mendapatkan SIM-nya yang disita (karena kecelakaan yang merenggut nyawa istrinya itu), polisi menunjukkan sikap yang tidak lagi bersahabat: mereka membentak-bentakinya dan berkata bahwa ia akan dipenjara karena telah “membunuh” istrinya. Ternyata itu bukanlah ancaman kosong. Pada 9 Desember, polisi menjebloskan

Lanjar ke dalam tahanan. Kemudian ia dibawa ke hadapan hakim. Dan saat itulah ia diberitahu bahwa ia telah dituduh melakukan kejahatan, yaitu berupa menyebabkan kematian orang lain – suatu tindak pidana yang diancam hukuman lima tahun penjara. Ketika Lanjar mendengar tuduhan itu, dia tidak tahu bagaimana membela dirinya, sementara ia tidak punya pengacara. Kini ia merasa tidak hanya kehilangan istrinya, tetapi juga kebebasannya.

Muhammad Taufiq, seorang pengacara yang berpraktik di Solo, mendengar tentang kasus itu. Ia pun memutuskan untuk menawarkan bantuan hukum bagi Lanjar. Tidak lama kemudian ia mengetahui bahwa pemilik mobil Panther tersebut adalah anggota kepolisian setempat. Sepertinya Taufiq telah menggunakan kontakannya di kepolisian setempat untuk membuat Lanjar diperiksa, sehingga dia sendiri tidak akan dituduh. Muhammad Taufiq segera mengambil tindakan untuk menyelamatkan Lanjar dari tuduhan. Selain itu ia menemukan adanya indikasi bahwa polisi juga telah memeras Lanjar karena beberapa petugas kepolisian telah memaksa Lanjar untuk membayar satu juta rupiah sebagai imbalan atas “kerja sama” mereka. Berdasarkan cerita ini Taufiq menarik perhatian pers. Pada awal Januari, berita tentang kasus Lanjar itu menghiasi seluruh surat kabar lokal.<sup>1</sup> Menyusul pemberitaan itu, muncul beberapa aksi dukungan terhadap Lanjar, seperti dibukanya sebuah halaman khusus di Facebook<sup>2</sup> dan demonstrasi di depan pengadilan setempat. Selain itu, setelah Lanjar dilepaskan untuk sementara oleh polisi karena besarnya tekanan masyarakat pencari keadilan baginya, Lanjar pun diundang tampil dalam sebuah acara yang sangat populer di Metro TV yaitu “Kick Andy Show” dengan tajuk “Keadilan Sesat”.<sup>3</sup> Bahkan, surat kabar nasional *Kompas* bertanya dalam sebuah artikelnya “Apakah Lanjar akan diadili ‘demi hukum’ atau ‘demi keadilan’?”<sup>4</sup>

Pada 4 Maret, pengadilan mengeluarkan putusannya, yang tampaknya merupakan jalan tengah antara tuntutan jaksa dan kemarahan publik atas kasus tersebut: Lanjar dinyatakan bersalah karena kelalaiannya sementara pada saat yang sama hakim merasa bahwa hal itu terjadi karena faktor yang tidak dapat dihindari (*force majeure*). Oleh karena itu, sebagai hasil akhirnya, seiring tepuk tangan keras para pendukung Lanjar, hakim memutuskan bahwa tidak pantas

<sup>1</sup> Lihat “Istri Meninggal, Suami Dipenjara”, *Kompas* 11-1-2010; “Kasus Lanjar, Polda Jateng belum Temukan Bukti Setoran Rp1 juta”, *Solo Pos* 25-1-2010; “Kejati Jateng Panggil Keluarga Lanjar”, *Kompas* 17-1-2010; “Dukungan untuk Lanjar”, *Kompas* 11-2-2010; “Sidang Vonis Lanjar Sriyanto, Kerabat Demo”, *Kompas* 4-3-2010.

<sup>2</sup> Lihat <http://www.facebook.com/pages/BEBASKAN-LANJAR-SRIYANTOTANGKAP-PENABRAK-ISTRI-LANJAR/285803718834>.

<sup>3</sup> Lihat <http://kickandy.com/theshow/2010/02/12/1793/1/1/PERADILAN-SESAT>.

<sup>4</sup> “Istri Meninggal, Suami Dipenjara”, *Kompas*, 11-1-2010.

Lanjar mendapat hukuman. Terhadap keputusan tersebut, Lanjar mengatakan bahwa ia tidak akan mengajukan banding atau menuntut negara atas waktu yang telah ia habiskan di tahanan: "Saya sudah capai dan akan kembali bekerja mencari nafkah untuk keluarga yang sempat tersita waktunya karena mengikuti kasus ini".<sup>5</sup>

Jadi, apakah Lanjar dihukum "demi hukum" atau "demi keadilan"? Pengalaman Lanjar menggambarkan bahwa keadilan bukanlah sekadar soal adanya hukum yang adil. Juga bukan semata soal adanya kepolisian dan lembaga hukum yang kuat. Apakah keadilan tercapai tergantung pada hukum itu sendiri, bagaimana hukum itu diterapkan oleh lembaga-lembaga negara dan sejauh mana hasilnya sesuai dengan ide-ide dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Sayangnya, bahkan jika hukum itu sendiri memang tampak adil, ia tetap bisa muncul bagi kebanyakan orang Indonesia sebagai alat untuk membela kepentingan orang kaya dan berkuasa. Dalam konteks sistem peradilan yang relatif sulit dapat diakses dan penuh penyelewengan, ketidaksetaraan sosial dalam masyarakat Indonesia kemudian mudah sekali diterjemahkan sebagai ketidaksetaraan kapasitas untuk mengklaim hak-hak seseorang. Benar menurut hukum tidaklah cukup. Masih diperlukan kapasitas dan faktor penting lainnya untuk mengatasi ketidakadilan yang dialami seseorang, antara lain, koneksi yang baik (*backing*), uang, kesadaran hukum, pengetahuan tentang prosedur di kepolisian dan pengadilan, dan kapasitas untuk memobilisasi orang.

Ini berarti bahwa, bahkan terlepas dari substansi hukum itu sendiri, masyarakat Indonesia yang termasuk golongan bawah berada pada posisi yang kurang menguntungkan ketika berhadapan dengan sistem peradilan, karena pada umumnya mereka kurang memiliki kapasitas tersebut di atas. Bagi sebagian orang – terutama mereka yang memiliki uang, keterampilan, dan kontak – sistem hukum merupakan alat untuk melindungi kepentingan mereka, sementara bagi yang lainnya – yaitu mereka yang tidak memiliki ketiga hal itu – sistem hukum justru dianggap sebagai alat yang digunakan (oleh kelompok yang disebutkan sebelumnya) untuk melanggar hak-hak dan harta milik mereka. Dalam hal ini, tampaklah bahwa pemilik kendaraan yang menewaskan istri Lanjar bisa memanfaatkan kontakannya – sebagai anggota polisi setempat – untuk membuat Lanjar didakwa atas kelalaian dan dengan demikian membuat dia bertanggung jawab atas kematian istrinya. Dengan dakwaan ini, si pemilik kendaraan bisa memastikan bahwa ia tidak perlu membayar kompensasi atas kecelakaan yang merenggut nyawa istri Lanjar. Masalahnya bukanlah apakah Lanjar bersalah atau tidak: Lanjar tidak memiliki pengetahuan tentang hukum dan karenanya

<sup>5</sup> "Dinilai Lalai, Lanjar Divonis Bersalah", *Tempo Interaktif*, 4-3-2010.

tidak bisa membela dirinya secara baik. Karena ia tidak memiliki kontak berpengaruh di kepolisian sehingga dengan mudah polisi dapat memeras sejumlah uang darinya. Sementara mendekam dalam tahanan, Lanjar menunggu dilangsungkannya persidangan atas tuduhan terhadapnya. Namun tampak baginya bahwa ia tidak akan dapat menggunakan hukum untuk mendapatkan keadilan karena ia menghadapi lawan yang memiliki pengaruh yang kuat pada proses penerapan hukum.

Buku ini berbicara tentang bagaimana warga Indonesia kebanyakan berupaya mencari keadilan. Tiap babnya penuh dengan cerita tentang bagaimana orang-orang menggunakan sistem hukum yang ada dan bagaimana upaya itu kadang-kadang berbeda dari tujuan resmi yang terkandung dalam sistem hukum tersebut. Berbagai artikel dan studi kasus dalam buku ini – mulai dari perjuangan untuk menuntut hak-hak buruh perkebunan di Jawa Timur, perjuangan terkait kegiatan sebuah perusahaan pertambangan di Maluku Utara, hingga perjuangan buruh migran – bertujuan untuk menunjukkan bahwa pengadopsian peraturan perundang-undangan yang benar hanyalah sebagian kecil upaya mencapai keadilan; yang lebih penting dari itu adalah adanya jaminan bahwa semua orang bisa mendapat manfaat yang sama dari keberadaan hukum tersebut. Buku ini membahas berbagai kendala yang dihadapi masyarakat miskin dan kurang beruntung di Indonesia dalam upaya mereka untuk mengatasi ketidakadilan yang mereka alami, dan juga mengungkapkan pelbagai penyebab mengapa sistem(-sistem)<sup>6</sup> untuk mencapai keadilan di Indonesia saat ini masih tidak berpihak pada mereka.

Pada saat yang sama, buku ini juga penuh dengan contoh usaha kreatif dan tidak kenal lelah dari orang Indonesia kebanyakan dalam upaya mencapai keadilan di tengah pelbagai hambatan yang sangat besar. Buku ini juga membahas cara-cara baru yang digali untuk menekan sistem peradilan dalam rangka mengubah hukum yang sudah ada atau menerapkan hukum secara adil. Inilah yang menjadi sisi lain dari kisah Lanjar yang telah digambarkan di depan: ceritanya menunjukkan bahwa – bahkan ketika sistem peradilan tampaknya tidak berpihak pada orang-orang yang relatif tidak berdaya seperti Lanjar – ada kemungkinan, melalui demonstrasi dan tekanan media massa, untuk mencegah (sampai batas tertentu) penyelewengan keadilan. Bantuan hukum yang disediakan para pengacara probono seperti Muhammad Taufiq atau upaya mobilisasi para pendukung Lanjar melalui Facebook tampaknya telah membantu membuat frase “demi hukum” dan “demi keadilan” sedikit lebih bersesuaian satu sama lain. Sebagaimana diungkapkan

<sup>6</sup> Lihat di bawah: sistem peradilan negara adalah salah satu dari pelbagai sistem untuk mencari keadilan yang tersedia karena kebanyakan konflik diselesaikan melalui sistem-sistem nonnegara.

Muhammad Taufiq: “Jelas jika tidak dibantu seorang pengacara, Lanjar (...) tidak akan memperoleh keadilan. Jadi, fungsi pengacara [...] respek terhadap keadilan. Karena, *keadilan* milik semua orang, jikapun *hukum* hanya milik polisi, hakim dan jaksa.”<sup>7</sup>

Inisiatif-inisiatif untuk membantu Lanjar tersebut tidak berdiri sendiri: pada akhir 2009, pelbagai surat kabar penuh dengan berita tentang protes terhadap penyelewengan keadilan, yang memicu perdebatan penuh kegeraman tentang fungsi sistem peradilan Indonesia. Pertama, ada kemarahan atas kasus Prita: setelah mengirim email ke teman-temannya yang berisi keluhannya tentang pelayanan sebuah rumah sakit umum, ibu berusia 32 tahun dengan dua orang anak ini dituntut dengan tuduhan melakukan pencemaran nama baik dan diperintahkan oleh pengadilan untuk membayar 204 juta rupiah sebagai kompensasi. Putusan pengadilan ini memicu reaksi keras masyarakat yang tidak pernah terjadi sebelumnya: melalui pelbagai blog internet dan Facebook, para aktivis mengampanyekan penggalangan “koin untuk Prita” yang hasilnya ternyata lebih dari cukup untuk menolong Prita membayar dendanya. Pengadilan banding pada akhirnya membebaskan Prita dari semua tuntutan sebelumnya.<sup>8</sup> Selain itu, ada juga kasus Nenek Minah, seorang wanita tua yang pada November 2009 dijatuhi hukuman kurungan untuk jangka waktu 45 hari karena mencuri tiga buah kakao dari sebuah perkebunan.<sup>9</sup> Vonis ini sangat berbeda dengan hukuman yang relatif ringan dalam kasus-kasus korupsi yang melibatkan miliaran rupiah, yang bahkan membuat Menteri Kehakiman merasa malu. Dan kemudian ada perseteruan tingkat tinggi antara kepolisian dan Kejaksaan Agung di satu sisi dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di sisi lain, yang terkenal dengan sebutan “Cicak vs Buaya”. Pemalsuan bukti oleh jaksa penuntut terhadap para pejabat KPK menggambarkan bahwa polisi dan Kejaksaan Agung, dua lembaga sentral untuk penegakan hukum, menggunakan kasus tersebut sebagai alat politik untuk kepentingan mereka sendiri.<sup>10</sup> Namun, pada akhirnya, tidak berbeda dari kasus Prita, para “Buaya” itu kalah dalam menghadapi kemarahan publik yang masif. Peristiwa-peristiwa ini meningkatkan tuntutan terhadap reformasi sektor peradilan dan menunjukkan bahwa masyarakat sipil Indonesia kini tengah memainkan peran penting dalam pemantauan

<sup>7</sup> Komunikasi pribadi dengan Mohammad Taufiq, 12-07-2010. Penekanan ditambahkan.

<sup>8</sup> “The ‘House Lizard’ vs the ‘Crocodile’”, *Tempo Magazine*, No. 49/IX/04-10 Agustus 2009; David Jansen, “Snatching Victory” dalam *Inside Indonesia*, No. 100, April-Juni 2010.

<sup>9</sup> “An Irony of Justice in Indonesia: Old Lady Sued for Three Cacao Fruits”, *Kompas.com*, 20-11-2009. Lihat juga “Law minister, NGOs slam trial of grandmother for cacao theft”, *Jakarta Post*, 21-11-2010; “In Minah’s Footsteps”, *Tempo Magazine*, 12-18 Januari 2010.

<sup>10</sup> “Just Criticism, Unjust Defamation”, *Tempo Magazine*, No. 18-19/X, 05-11 Januari 2010; “People Power, Digital Style”, *Jakarta Globe*, 6-6-2009.

lembaga hukum dan penggalangan opini publik bila diperlukan.

Meskipun semua kasus yang dicontohkan ini mengandung dimensi isu keadilan pidana, masalahnya tidak terbatas pada bidang ini, tetapi melibatkan masalah perdata dan administratif juga. Sebagaimana akan kita bahas secara singkat di bawah ini, perjuangan untuk mereformasi sistem hukum Indonesia adalah sebuah perjuangan lama yang telah melibatkan banyak “pertempuran” – pertempuran yang sering kali berakhir sia-sia dan menguap begitu saja. Buku ini memuat harapan untuk memperluas perdebatan saat ini tentang masalah dalam sistem peradilan resmi dan untuk memasukkan faktor-faktor sosial yang membuat orang merasakan adanya sedikit hubungan antara “hukum” dan “keadilan”. Argumen utama dari buku ini adalah bahwa untuk memahami bagaimana menciptakan masyarakat yang lebih adil, perhatian tidak boleh semata-mata diarahkan pada hukum, lembaga dan kebijakan formal dari sistem hukum negara, tetapi juga pada jalan di mana akses terhadap sistem hukum tersebut ternyata lebih condong mendukung kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat, yaitu kelompok yang memiliki uang, keterampilan dan kontak sebagaimana telah diuraikan di atas. Seperti yang akan kita bahas lebih dalam di bawah ini, konsep akses terhadap keadilan bertugas menggarisbawahi bahwa proses penyelesaian ketidakadilan tidak dimulai pada saat seseorang memasuki ruang sidang. Proses penyelesaian ketidakadilan telah dimulai bahkan sebelum orang berpikir untuk menggunakan hukum dan melibatkan upaya yang dapat mengatasi pelbagai hambatan sosial, yaitu hambatan yang pada dasarnya tidak ada hubungannya dengan hukum.

Buku ini menggambarkan pentingnya memperbaiki akses warga Indonesia yang miskin dan kurang mampu terhadap pelbagai jalan untuk mengatasi ketidakadilan yang mereka alami. Studi-studi kasus yang diangkat dalam buku ini terkait dengan ketidakadilan yang mereka alami, yang terdiri atas empat bidang atau topik berbeda, yaitu tanah, buruh, lingkungan dan kesetaraan gender. Keempat wilayah studi ini merupakan bidang-bidang utama dari perjuangan sehari-hari masyarakat Indonesia saat ini untuk keadilan.<sup>11</sup> Pada masing-masing bidang tersebut buku ini memuat pengantar umum yang menjelaskan konteks umum dan isu-isu terkait yang penting dalam meningkatkan akses terhadap keadilan. Laurens Bakker membahas mengapa sengketa atas tanah di Indonesia sangat sulit dipecahkan, sementara Surya Tjandra mengangkat persoalan bagaimana perjuangan atas hak-hak buruh telah berubah dari waktu ke waktu. Adriaan Bedner mengeksplorasi

<sup>11</sup> Keempat bidang ini tidak mencakupi seluruh area di mana akses terhadap keadilan menjadi isu: kita juga dapat berpikir tentang perjuangan untuk penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia, atau perjuangan yang melibatkan hukum administrasi.

keterbatasan litigasi serta mediasi untuk menyelesaikan sengketa lingkungan, dan Dewi Novirianti memperkenalkan kepada pembaca tantangan utama yang terlibat dalam memperjuangkan keadilan gender. Masing-masing pengantar umum ini diikuti oleh studi kasus – dua untuk setiap topik – tentang bagaimana orang Indonesia kebanyakan berjuang untuk mengatasi ketidakadilan yang mereka alami. Cerita-cerita dalam setiap studi kasus itu, dan buku ini pada umumnya, merupakan sebuah penghargaan terhadap upaya kreatif, tidak kenal lelah, dan terkadang heroik dari orang Indonesia kebanyakan untuk mengatasi hambatan-hambatan yang mereka hadapi dalam perjalanan panjang mereka untuk mewujudkan keadilan, sebuah perjuangan yang diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi terwujudnya masyarakat yang lebih adil dan beradab.

### **Akses terhadap keadilan di Indonesia: Sebuah sejarah singkat tentang yang ideal**

Meskipun “gerakan akses terhadap keadilan” adalah sebuah fenomena yang relatif baru di Indonesia, namun perjuangan untuk akses terhadap keadilan telah menjadi sesuatu yang kerap dilakukan sepanjang waktu. Dalam rangka mencermati tantangan dalam mencapai keadilan lewat sistem-sistem hukum di Indonesia sekarang ini, pertama-tama kami akan menyajikan gambaran singkat tentang sejarah perkembangan sistem hukum negara Indonesia. Tentu kami tidak mundur terlalu jauh, tetapi mulai dari sejarah Indonesia modern, yaitu Indonesia dalam pengertian sebagai wilayah yang merupakan bekas jajahan Belanda.

Ketika Belanda membangun koloni-koloni pertama mereka di Jawa dan Maluku, satu-satunya tujuan mereka saat itu adalah memiliki monopoli perdagangan dan memastikan bahwa rempah-rempah dan barang lain yang mereka bisa jual di Eropa benar-benar terkirim dan sampai. Secara bertahap, tujuan ini bergeser dari perdagangan kepada eksploitasi sendiri, pertama oleh penduduk lokal sendiri di bawah perintah negara kolonial, kemudian oleh para pengusaha Belanda.

Hal ini memiliki konsekuensi penting terhadap sifat dari sistem hukum yang tumbuh. Karena pada awalnya mereka memang tidak ingin terlibat terlalu jauh dalam “urusan pribumi” selain hanya untuk mengamankan kepentingan komersial mereka, negara kolonial hanya memasukkan hukum dan lembaga hukum Eropa sesedikit mungkin. Hal inilah yang menyebabkan diberlakukannya sistem hukum yang pluralis berdasarkan kategori etnis (yang membedakan antara “pribumi” dan “Eropa”), di mana masing-masing kategori itu tunduk pada hukumnya masing-masing.

Namun demikian, penyerapan tidak mendalam yang diinginkan



oleh kolonial awal tetap memerlukan adaptasi hukum pribumi dan kemudian secara bertahap terjadi peningkatan jumlah hukum kolonial yang diberlakukan bagi seluruh penduduk di negara jajahan yang waktu itu disebut Hindia Belanda. Yang paling penting di antaranya adalah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yang disahkan pada tahun 1918 dan sampai sekarang masih berlaku. Namun demikian, beberapa undang-undang baru, yang hanya berlaku bagi kategori pribumi, kemudian mengadaptasi sistem “adat” mereka, tetapi tidak mengarah pada unifikasi. Pluralisme hukum ini secara khusus terus berlaku dalam bidang hukum perdata, dengan sistem aturan dan acuan yang rumit terutama dalam situasi di mana orang Indonesia dan Belanda (atau Cina) terlibat dalam urusan bisnis bersama. Selain itu, tidak seperti hukum untuk orang Eropa, hukum acara pidana menawarkan perlindungan yang jauh lebih sedikit untuk orang Indonesia dan orang-orang yang disamakan dengan mereka. Sementara, masing-masing kategori itu juga diadili oleh pengadilan yang berbeda, yang beberapa di antaranya sangat tidak independen.

Sebuah perubahan menarik terjadi pada dua dekade pertama dari abad ke-20, ketika apa yang disebut sebagai “politik etis” diperkenalkan di Indonesia dan cukup berpengaruh. Kebijakan ini, yang menekankan pentingnya “kesejahteraan masyarakat pribumi”, tidak menyebabkan unifikasi, tetapi mempertahankan kebijakan tidak campur tangan – paling tidak dalam hukum perdata – untuk memungkinkan orang Indonesia tunduk pada hukum dan institusi mereka sendiri supaya mereka tidak akan kehilangan tanah mereka dan tidak terlilit utang (Furnivall 1944).

Sejauhmana tujuan ini tercapai tetap menjadi perdebatan.<sup>12</sup> Yang pasti adalah bahwa orang Indonesia sendiri tidak bisa mengontrol sistem hukum yang telah dirancang pemerintah kolonial untuk mereka. Semua jabatan hakim tinggi dipegang bangsa Eropa (Belanda) dan upaya banding yang dilakukan oleh orang Indonesia ditangani di pengadilan-pengadilan Eropa. Dalam banyak kasus, orang-orang miskin Indonesia tetap tunduk pada otoritas pejabat mereka sendiri yang berasal dari aristokrasi lokal, yang tidak bisa dimintai pertanggungjawaban karena mereka didukung oleh negara kolonial. Selain itu, banyak tanah dicaplok pemerintah kolonial untuk membangun perkebunan dan banyak pekerja dieksploitasi secara buruk. Para korban dari praktik-praktik

<sup>12</sup> Menurut J.S. Furnivall, yang menulis pada tahun 1930-an, Hindia Belanda paling baik dibandingkan dengan koloni Inggris, terutama Burma. Yang lainnya, seperti Lev dan Breman (2010) memiliki pandangan kurang positif, tetapi gagal membantah argumen Furnivall. Pertimbangan bernuansa positif tentang rezim kolonial ditemukan dalam Fasseur (1994), Sonius (1980), Tjiok-Liem (2009), dan Houben dan Lindblad (1999) tentang kondisi tenaga kerja di perkebunan. Sebuah evaluasi menyeluruh tentang praktik di mana sistem hukum masih belum ada. Studi yang paling mendalam tentang latar belakang kebijakan hukum kolonial dapat ditemukan dalam Burns (2004).

ini menemukan bahwa sistem hukum kolonial tidak memberikan jaminan perlindungan yang cukup bagi mereka,<sup>13</sup> meskipun perlahan-lahan dan bertahap pemerintah kolonial memperkenalkan unsur-unsur penting prinsip negara hukum.<sup>14</sup> Meskipun ada yang memang berupaya menjalani sistem hukum yang asing dan tidak mudah dimengerti ini, namun ternyata tidak mudah untuk dilakukan; kesenjangan pengetahuan masyarakat atas sistem hukum negara kolonial ini melahirkan sebuah kelompok pengantara yang disebut “pokrol bambu”, yang mencari nafkah dengan memanfaatkan pengetahuan mereka yang sebenarnya juga terbatas atas sistem hukum kolonial (dan kemudian pascakolonial) (Lev 2000:143-161).

Setelah kemerdekaan, Republik Indonesia mengambil alih sistem hukum kolonial hampir secara keseluruhan, namun dengan satu perubahan besar: hampir semua pengadilan tradisional dihapuskan. Kenyataan ini membawa dampak buruk, karena pengadilan-pengadilan negara yang baru ini hanya memiliki sedikit kapasitas untuk menangani pelbagai kasus yang masuk ke meja mereka. Dalam beberapa kasus, pengadilan tradisional dihidupkan kembali untuk sementara dalam rangka menangani masalah-masalah utama yang tidak tertangani itu. Kesulitan lain adalah situasi politik di Indonesia semakin buruk, yang kemudian membuat sistem hukum semakin terpuruk di bawah tekanan yang meningkat. Proses ini dipercepat ketika konstitusi liberal, yaitu Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 digantikan lagi oleh Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang diberlakukan kembali melalui Dekrit Presiden Soekarno pada 5 Juli 1959; padahal UUD 1945 hanya memuat sedikit jaminan atas hak-hak politik dan kebebasan. Presiden Soekarno meremehkan kapasitas hukum untuk membawa perubahan sosial positif, bahkan ia pernah mengatakan bahwa sebuah revolusi tidak dapat dijalankan oleh para ahli hukum (Lev 2001:172). Sejalan dengan menguatnya kontrol para politisi terhadap fungsi peradilan, maka promosi dan status dalam peradilan menjadi lebih sebagai produk dari keandalan relasi dan keterampilan birokratik personal seseorang, dan bukannya karena pengetahuan dan penguasaan hukum (Pompe 2005). “Revolusi hukum” Soekarno selama Demokrasi Terpimpin-nya menjadi kekuatan acak dan tidak pasti, karena pengaruh pribadi, politik dan uang menentukan hasil dari proses hukum; pengaruh nonhukum itu sama kuatnya dengan pengaruh dari hukum tertulis (Lev 2001:305-321; Lindsey dan Santosa 2008). Pialang utama dari “keadilan” seperti

<sup>13</sup> Kisah-kisah tentang perlawanan penuh luka dari orang-orang Indonesia terhadap sistem hukum kolonial dapat ditemukan dalam novel-novel Pramoedya Ananta Toer, seperti *Bumi Manusia* atau *Rumah Kaca*.

<sup>14</sup> Untuk tinjauan yang paling menyeluruh dan penuh nuansa kritis, lihat Tjiiook-Liem (2009), khususnya pada bagian kesimpulan.

itu adalah militer dan partai-partai politik yang tersisa, khususnya partai komunis, yang seperti halnya militer, memilih menggunakan hukum untuk keuntungan mereka sendiri.

Awal kelahiran rezim Orde Baru sangat menjijikkan dilihat dari perspektif keadilan, di mana ratusan ribu orang Indonesia (yang diduga komunis) tewas terbunuh dan ribuan lainnya disekap di kamp-kamp tahanan dan pembuangan tanpa pengadilan yang patut dan adil. Namun, selama beberapa tahun pertama kelahiran Orde Baru para ahli hukum banyak berharap bahwa Negara Hukum bisa ditegakkan kembali. Setidaknya rezim yang baru berhasil mengatasi kesulitan-kesulitan utama dalam mendirikan dan merekrut staf pengadilan, tetapi karena kekurangan uang dan kandidat yang layak maka keseluruhan kualitas peradilan semakin merosot. Lebih buruk lagi, Orde Baru justru berangsur-angsur menjadi lebih otoriter, dengan sistem birokrasi yang dijalankan dengan korupsi (Lindsey dan Santosa 2008:11). Dalam suasana demikian, para hakim menjadi semakin tunduk kepada kepentingan politik; kontrol yang penuh korup dari Menteri Kehakiman atas pengangkatan dan penempatan jabatan di pengadilan dan pengangkatan Ketua Mahkamah Agung yang korup semakin menggerogoti otonomi pengadilan. Kemampuan dan kehandalan individu menjadi hal yang semakin tidak relevan dalam kesuksesan karier seseorang di pengadilan, dan kemampuan teknis lembaga-lembaga hukum Indonesia semakin merosot. Korupsi menjalar seiring para hakim selalu “menjual” keputusan mereka (Pompe 2005; Bedner 2007; Lev 2007).

Semua ini menyebabkan kemerosotan yang serius dalam penghormatan dan kepercayaan terhadap kemampuan pengadilan untuk memberikan keadilan. Kasus paling terkenal yang memberikan kesaksian tentang situasi ini adalah kasus Kedung Ombo, di mana para hakim menolak mengabulkan tuntutan kompensasi yang tepat bagi para petani yang tanahnya diambil untuk proyek pembangunan bendungan. Dalam benak rakyat, kenyataan itu menjadi simbol dari lemahnya dan tidak-dapat-dipercayainya lembaga peradilan di Indonesia. Para pencari keadilan lebih memilih berpaling kepada pejabat pemerintah atau orang kuat setempat untuk menyampaikan keluhan mereka daripada mengikuti jalur hukum yang resmi.

Rezim Orde Baru menjelaskan tentang sistem hukum pada saat itu bahwa rakyat Indonesia sangat menekankan kompromi dan harmoni sebagai hal yang sesuai budaya dan terkait dengan itu pelaksanaan hukum harus diadaptasi. Menurut Lev (2000:188), “mereka yang berbicara seolah-olah aturan adalah sesuatu yang absolut cenderung dianggap sebagai penghalang, pembuat masalah yang tidak peduli, orang bodoh yang antisosial, atau bahkan lebih buruk lagi.” Kenyataan ini sangat menakutkan terutama dipandang dari kaca mata hak asasi

manusia yang pelanggaran terhadapnya sangat merajalela selama periode ini, karena baik polisi maupun tentara tampak – khususnya di daerah konflik – bertindak di atas hukum.

Namun demikian, inisiatif resmi pertama tentang akses terhadap keadilan juga muncul pada masa-masa awal Orde Baru, dengan berdirinya Lembaga Bantuan Hukum (LBH) pada tahun 1971 di Jakarta. Lembaga yang didirikan oleh Adnan Buyung Nasution ini bertujuan untuk memberikan nasihat hukum atau pendampingan secara gratis di pengadilan bagi mereka yang tidak mampu membayar. Dalam waktu singkat LBH mencapai kesuksesan dan menarik perhatian rakyat, di mana begitu banyak klien berbondong-bondong ke kantor-kantor mereka untuk menyampaikan masalah hukum mereka. LBH kemudian membuka cabang-cabangnya di kota-kota lain. Sewaktu itu pelbagai klinik hukum pun dibuka oleh mahasiswa dan dosen hukum di beberapa universitas dan kemudian semakin banyak LSM didirikan yang berkampanye untuk memperbaiki sistem hukum dalam bidang-bidang seperti pertanahan, lingkungan, dan buruh. Dengan cara inilah fondasi dari “gerakan akses terhadap keadilan” di Indonesia dibangun.

LBH melihat misinya melampaui pemberian bantuan hukum bagi warga Indonesia yang miskin; Nasution membayangkan bahwa ketika warga Indonesia yang kurang beruntung bisa membawa kasus mereka ke pengadilan, struktur sosial yang menyebabkan kemelaratan dan ketimpangan bisa diubah. Ide ini disebut “bantuan hukum struktural”, sebagaimana jelas dalam kata-kata Nasution (1985:36):

Ketidakadilan dan penindasan yang begitu sering kita saksikan dalam masyarakat kita sebenarnya tidak datang hanya dari perilaku individu yang secara sadar melakukan pelanggaran terhadap hak asasi manusia, tetapi terutama bersumber pada pola hubungan sosial yang tidak seimbang. (...) Ini berarti bahwa bantuan hukum struktural terdiri atas serangkaian program, yang bertujuan untuk membawa perubahan, baik melalui sarana hukum maupun dengan cara-cara lain yang sah, dalam hubungan yang merupakan dasar dari kehidupan sosial, menuju pola yang lebih paralel dan seimbang.

LBH mendapatkan perhatian publik yang luas melalui kasus-kasus yang ditanganinya, sehingga rezim Orde Baru memutuskan untuk mentolerir lembaga ini walaupun pemikiran dalam gerakannya cukup revolusioner.<sup>15</sup>

Runtuhnya Orde Baru pada tahun 1998 memunculkan harapan yang mustahil dimiliki sebelumnya, yaitu bahwa – setelah selama puluhan tahun masa penuh pengabaian, korupsi dan degradasi – sistem hukum bisa dijadikan sebagai wahana bagi perubahan sosial yang positif.

<sup>15</sup> Untuk mengetahui lebih banyak tentang sejarah LBH, lihat Lev (2000:283-305).

Dalam gelombang pelbagai langkah reformasi yang mengembalikan demokrasi Indonesia, beberapa undang-undang baru (seperti UU Kehutanan 1999 dan UU Serikat Buruh/Serikat Pekerja 2000) telah disahkan yang setidaknya memuat ketentuan yang melawan pelbagai cara yang dilakukan negara dan perusahaan-perusahaan besar yang selama ini melanggar hak-hak orang Indonesia kebanyakan. Salah satu perubahan yang paling penting adalah mulai dilaksanakannya program desentralisasi di hampir seluruh wilayah Indonesia, yang memberikan kekuasaan otonom dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah tingkat kabupaten. Hal ini – setidaknya dalam teori – akan membuat pihak pemegang kekuasaan tersebut lebih akuntabel untuk konstituen mereka. Kekuatan tentara kemudian dibatasi dan pemerintah Indonesia, dibantu oleh donor internasional besar seperti Bank Dunia dan IMF, mulai mereformasi sektor peradilan. Upaya-upaya ini muncul pada saat secara internasional ada “kebangkitan kembali ide Negara Hukum” (Carothers 1998): di Indonesia ide tersebut juga hidup kembali dalam arti bahwa penguatan lembaga-lembaga penegakan negara hukum – pengadilan, polisi, kejaksaan, badan legislatif – merupakan langkah penting menuju demokrasi dan pembangunan ekonomi. Konsekuensinya, uang dalam jumlah besar dialirkan untuk program pelatihan para hakim, peningkatan kapasitas pembuat undang-undang, penanganan korupsi dalam tubuh kepolisian, peningkatan efisiensi dan transparansi di pengadilan, dan sebagainya.

Satu dekade kemudian, banyak kalangan baik internasional maupun Indonesia menilai bahwa hasil dari inisiatif-inisiatif tersebut mengecewakan. Rangkaian skandal yang melibatkan hakim, jaksa dan terutama polisi menunjukkan bahwa cara-cara lama tidak mudah diperbaiki, sementara nilai keutamaan di balik upaya promosi negara hukum semakin diragukan. Banyak yang merasa bahwa proyek-proyek tersebut berangkat dari pengetahuan yang (terlalu) terbatas tentang bagaimana sistem hukum merespon langkah-langkah reformasi (Carothers 2006). Beberapa yang lainnya bahkan meragukan sama sekali kemungkinan membangun secara efektif sebuah negara hukum (mis. Tamanaha 2009). Untuk Indonesia kita dapat mengatakan bahwa rasa percaya terhadap sebagian besar sistem hukum yang resmi belum pulih.

Di tingkat internasional, kritik terhadap pembangunan negara hukum telah membuka jalan bagi munculnya sebuah perhatian yang baru pada pendekatan “dari bawah ke atas” dalam hal reformasi hukum (lihat De Rooij 2007). Pendekatan ini menganjurkan bahwa fokus pada peningkatan lembaga-lembaga hukum (“dari atas ke bawah”) lebih banyak menguntungkan mereka yang memiliki kemampuan untuk menggunakan institusi-institusi hukum tersebut, sementara

relatif kecil manfaatnya bagi semua orang yang tidak pernah berhasil membawa kasus mereka ke pengadilan. Oleh karena itu, dalam lingkaran pembangunan internasional, istilah “pemberdayaan hukum” (*legal empowerment*) kemudian mendapatkan tempatnya. Didefinisikan sebagai “penggunaan jasa hukum dan kegiatan yang terkait dengan pembangunan untuk meningkatkan kontrol masyarakat yang kurang beruntung atas hidup mereka sendiri” (Golub 2003:3), pemberdayaan hukum terikat secara praktis dan konseptual dengan upaya-upaya sebelumnya untuk mempromosikan akses terhadap keadilan (lihat di bawah untuk pembahasan tentang konsep-konsep ini). Pemberdayaan hukum semakin dipromosikan sebagai alternatif terhadap “ortodoksi negara hukum” (Golub 2003:3; Bruce 2007). Agen-agen pembangunan mulai mencurahkan lebih banyak energi untuk memperkuat kapasitas orang kebanyakan untuk mengambil jalan ke sistem hukum formal atau informal, dan di seluruh dunia pun bermunculan banyak proyek yang difokuskan pada pemberdayaan hukum.<sup>16</sup> Pada tahun 2008, kecenderungan ini mengarah pada pembentukan suatu “Komisi Pemberdayaan Hukum bagi Masyarakat Miskin (*Commission on Legal Empowerment for the Poor*, CLEP), yang anggotanya terdiri atas tokoh-tokoh masyarakat internasional. Laporan mereka, *Making the Law Work for Everyone* (Menjadikan Hukum Bekerja untuk Semua Orang), berfungsi untuk memasukkan perihal pemberdayaan hukum secara tegas ke dalam agenda badan-badan pembangunan internasional.<sup>17</sup>

Inisiatif pertama dari jenis ini di Indonesia adalah proyek Bank Dunia dengan tajuk “Keadilan bagi Kaum Miskin” (*Justice for the Poor*). Proyek ini mengombinasikan pemberian pelayanan hukum kepada masyarakat miskin – seperti jaringan paralegal, materi kursus dan pelatihan yang relevan – dengan inisiatif untuk mempengaruhi pengambilan kebijakan di tingkat nasional.<sup>18</sup> Hampir secara bersamaan, UNDP (*United Nations Development Programme*) mulai melakukan program “LEAD” (*Legal Empowerment and Assistance for the Disadvantaged*, Pemberdayaan dan Bantuan Hukum untuk Orang-Orang yang Kurang Beruntung) yang juga bertujuan untuk meningkatkan akses terhadap keadilan dengan mempromosikan kesadaran hukum dan menawarkan pelayanan hukum di berbagai provinsi di Indonesia.<sup>19</sup> Pada saat yang

<sup>16</sup> Untuk tinjauan tentang proyek semacam itu, lihat esai-esai dalam Golub (ed) (2000) dan Golub ed. (2010), juga dalam Maru (2006).

<sup>17</sup> Untuk diskusi kritis tentang laporan akhir itu, lihat Stephens (2009).

<sup>18</sup> Untuk tinjauan tentang proyek tersebut, lihat [www.justiceforthe poor.or.id](http://www.justiceforthe poor.or.id) juga Sage, Menzies dan Woolcock (2010).

<sup>19</sup> Lihat <http://www.undp.or.id/humanrights-justice>. Bukan hanya Bank Dunia dan UNDP yang terlibat aktif sebagai organisasi pembangunan, organisasi-organisasi besar, seperti USAID dan AusAID juga mendukung pelbagai inisiatif dalam bidang ini.



sama, gerakan bantuan hukum yang disebutkan sebelumnya – dan jaringan kerja organisasi YLBHI – meningkatkan tekanannya terhadap pemerintah Indonesia untuk melakukan reformasi hukum yang lebih berpihak pada kaum miskin. Pada saat penulisan buku ini, draft rancangan undang-undang bantuan hukum sedang berada dalam daftar tunggu pembahasan oleh DPR RI.<sup>20</sup> Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) memberikan kontribusi terhadap upaya ini dengan meluncurkan program “Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan”, sebuah rencana strategis yang berisi langkah-langkah ambisius dan sangat berpotensi untuk meningkatkan pemberian bantuan hukum, memperkuat pemerintahan lokal dan memperbaiki bantuan hukum di berbagai bidang. Namun, hal ini bergantung pada kesediaan pemerintah di berbagai tingkat dan sektor tentang apakah strategi ini benar-benar dapat diimplementasikan; tetapi sebagai pernyataan niat hal ini sudah merupakan sebuah sinyal yang sangat positif.

Sebagai hasil dari seluruh perkembangan ini, fokus dan karakter bantuan hukum dan pemberdayaan hukum telah meluas. Pada periode awal, kerja-kerja pelayanan hukum LBH adalah mempromosikan akses terhadap keadilan dalam kasus-kasus tertentu terutama berupa pendampingan hukum. Staf LBH menerima klien di kantor mereka di mana mereka memberikan nasihat hukum dan, jika diperlukan, siap untuk membawa kasus kliennya itu ke pengadilan. Sejak 1990-an kantor-kantor LBH juga mulai melatih para relawan untuk menjadi pekerja bantuan hukum, yang kadang-kadang disebut paralegal. Mereka adalah orang-orang yang telah dibekali dengan beberapa pelatihan hukum dasar (tetapi tanpa gelar sarjana hukum) yang, karena hidup dekat atau bersama dengan para klien, dapat membantu menyebarkan pengetahuan hukum dan membantu para kliennya dalam menggunakan sistem hukum yang ada. Agen-agen pembangunan seperti Bank Dunia dan UNDP telah mengadopsi pendekatan ini. Di Indonesia, di mana pengacara terlatih sangat langka (dan mahal) dan transportasi sering kali menjadi rintangan, paralegal merupakan “alat” yang penting untuk meningkatkan akses terhadap keadilan.

Perkembangan terakhir ini menunjukkan bahwa inisiatif akses terhadap keadilan telah menjadi sesuatu yang diminati secara luas: ada peningkatan pendanaan dari luar, pemerintah Indonesia meningkatkan upaya-upayanya dan perhatian media terhadap kegagalan sistem hukum telah menciptakan tekanan publik. Akan tetapi, masih banyak hal yang lebih dibutuhkan lagi: jangkauan program bantuan hukum yang dibahas

<sup>20</sup> Rancangan ini bertujuan untuk meningkatkan pendanaan bantuan hukum, juga meningkatkan status hukum para penyedia bantuan hukum.

di atas masih sangat terbatas,<sup>21</sup> pembuatan kebijakan tentang akses terhadap keadilan hampir tidak berimbas ke tingkat lokal, dan, terlepas dari adanya tekanan dari bawah, hanya ada sedikit indikasi bahwa polisi, lembaga peradilan dan kejaksaan meningkatkan kinerja mereka. Di bawah ini kami akan menggunakan pembahasan tentang ide-ide di balik akses terhadap keadilan untuk menyoroti berbagai tantangan yang perlu ditangani.

### **Apakah akses terhadap keadilan itu? Konsep dan teori**

Pada awalnya, konsep akses terhadap keadilan hanya digunakan dengan fokus pada hambatan yang dihadapi terutama oleh warga masyarakat yang miskin ketika mereka mencoba mengakses pengadilan (Cappeletti 1978; lihat juga Bedner dan Vel akan terbit). Akan tetapi, bagi masyarakat Indonesia, akses terhadap keadilan melibatkan seperangkat tantangan yang lebih luas. Sementara di negara-negara Barat pentingnya pengadilan untuk mengatasi ketidakadilan sering kali dibesar-besarkan (misalnya Miller dan Sarat 1981 untuk AS, Genn 1999 untuk Inggris), maka di Indonesia pengadilan hampir tidak lagi berperan dalam proses mewujudkan keadilan. Angka-angka dari tahun 2009 menunjukkan bahwa di negeri dengan lebih dari 230 juta penduduk ini terdapat kurang lebih 180.000 perkara yang masuk melalui sistem peradilan umum, termasuk kasus-kasus pidana yang serius (yang ringan tidak termasuk). Pada saat yang sama, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), yang berurusan dengan kasus-kasus gugatan masyarakat melawan pemerintah, hanya menerima kurang lebih 1.000 gugatan.

Kebanyakan orang Indonesia menyelesaikan masalah mereka secara informal melalui pelbagai mekanisme mediasi, yang sering melibatkan pemimpin-pemimpin daerah atau pejabat pemerintah. Mekanisme lokal dan informal untuk penyelesaian sengketa tersebut (sering disebut dengan ungkapan “secara kekeluargaan”) umumnya lebih disukai daripada penyelesaian melalui pengadilan negara karena mekanisme lokal dan informal tersebut dianggap lebih murah, lebih cepat dan lebih memuaskan (UNDP 2007; Bank Dunia 2004 dan 2008; Stephens 2003).

Selain itu, Indonesia memiliki tradisi pluralisme hukum yang kuat, yang mencakupi, antara lain, sistem hukum adat dan agama, khususnya Islam (Bowen 2003; F. Benda-Beckman 2002; K. Benda-Beckman 1984). Dengan demikian, akses terhadap keadilan di Indonesia melibatkan akses kepada sistem hukum, baik yang formal (negara) maupun yang informal. Artinya, dalam praktiknya ada akses terhadap keadilan yang berhubungan dengan beberapa sistem normatif yang didukung

<sup>21</sup> Klinik-klinik bantuan hukum dan pelbagai kerja LBH terutama di kota-kota, sementara baik program Bank Dunia maupun UNDP hanya terbatas di beberapa desa rintisan.



oleh lembaga normatifnya masing-masing dan dengan penerapan lebih dari satu rangkaian hukum. Orang Indonesia selalu dapat menggunakan norma dan institusi itu seturut kemampuannya.

Pluralisme hukum memungkinkan kita memahami definisi yang luas dari akses terhadap keadilan, yang mengacu pada kemampuan orang, terutama orang yang miskin dan kurang beruntung, untuk mendapatkan penanganan yang tepat atas keluhan mereka oleh lembaga negara atau nonnegara, yang nantinya mengarah kepada penyelesaian keluhan itu sesuai dengan standard hak asasi manusia.<sup>22</sup> Definisi ini menyoroti bahwa upaya penanganan ketidakadilan dapat melibatkan serangkaian lembaga-lembaga nonnegara. Selain itu, solusinya tidak harus dengan mendapatkan putusan pengadilan atau dewan adat, tetapi bisa juga berupa hasil dari proses mediasi, sebuah keputusan lembaga pemerintah atau bahkan hanya sebuah kesepakatan kecil (lihat Bedner dan Vel akan terbit). Acuan kepada standard hak asasi manusia membidik secara khusus pada hak atas kesetaraan di depan hukum dan perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi (lihat pasal 7 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia).<sup>23</sup>

Dengan definisi ini, akses terhadap keadilan berkaitan erat dengan istilah “pemberdayaan hukum”. Awalnya, penekanan masing-masing istilah itu berbeda. Kegiatan-kegiatan yang dikelompokkan di bawah istilah “pemberdayaan hukum” berfokus pada peningkatan kapasitas *individu* untuk menggunakan sistem hukum (“untuk meningkatkan kontrol yang dilakukan oleh warga masyarakat yang kurang beruntung atas hidup mereka sendiri” (lihat Golub 2003:3). Sementara, istilah akses terhadap keadilan menekankan perlunya *perubahan sistemik* (dalam hal meningkatkan fungsi lembaga-lembaga hukum dan mengatasi kesenjangan sosial) untuk memungkinkan individu berhasil memanfaatkan hukum. Belakangan ini, kedua konsep tersebut mulai tumpang tindih: definisi pemberdayaan hukum dalam laporan CLEP yang disebutkan di depan (“suatu proses perubahan sistemik di mana orang miskin dan terabaikan menjadi mampu menggunakan hukum, sistem hukum, dan layanan hukum untuk melindungi dan memajukan

<sup>22</sup> Definisi lain tentang akses terhadap keadilan yang dimunculkan baru-baru ini adalah “kemampuan orang untuk mencari dan mendapatkan penyelesaian melalui lembaga-lembaga keadilan formal maupun informal, dan sesuai dengan standard hak asasi manusia” (UNDP 2007:5). Pemerintah Indonesia mendefinisikan akses terhadap keadilan dalam Strategi Nasional (Bappenas 2009): “Akses terhadap keadilan berarti pemenuhan hak-hak yang dijamin oleh UUD 1945 dan prinsip-prinsip universal hak asasi manusia. Warga harus tahu, mengerti, dan mampu menuntut hak-hak fundamental mereka pada lembaga-lembaga formal dan informal – dengan dukungan mekanisme pengadilan yang responsif – dan hal ini harus memungkinkan mereka untuk meningkatkan kesejahteraan sosial mereka sendiri.”

<sup>23</sup> Untuk pembahasan tentang kriteria kualitas yang lebih luas ini, lihat Bedner dan Vel (akan terbit).

hak-hak dan kepentingan mereka sebagai warga negara,” (CLEP 2008:3) juga bisa digunakan untuk merujuk kepada upaya untuk meningkatkan akses terhadap keadilan.<sup>24</sup>

Fokus pada akses terhadap keadilan berfungsi untuk mengkritik tiga kesalahpahaman umum dalam pemikiran yang dominan tentang hukum. *Pertama*, konsep akses terhadap keadilan berfungsi sebagai pengingat bahwa proses mencari keadilan sesungguhnya tidaklah dimulai pada pintu gedung pengadilan. Proses menemukan obat untuk ketidakadilan yang dirasakan pada dasarnya bermula jauh sebelum pengacara atau hakim menerapkan hukum untuk penyelesaian kasus. Sebagaimana akan dibahas lebih mendalam di bawah ini, proses mencari keadilan dimulai dari adanya kesadaran akan ketidakadilan yang dialami, dan mensyaratkan adanya keberanian, pengetahuan, kontak, uang (dll.) untuk mengatasi ketidakadilan tersebut. Ini berarti bahwa, dalam rangka menilai kapasitas hukum untuk menciptakan masyarakat yang adil, kita juga harus mempelajari proses mencari keadilan yang terjadi *sebelum* seseorang menggunakan sistem hukum. Yang penting untuk diperhatikan adalah pertanyaan-pertanyaan tentang interaksi antara hukum dan struktur sosial: Apa saja kendala-kendala yang dihadapi individu ketika mencoba berurusan dengan ketidakadilan yang dialami? Apakah semua warga negara memiliki kapasitas yang relatif sama untuk mengatasi ketidakadilan yang mereka alami? Bagaimana kesenjangan sosial – ketidaksetaraan dalam hal pendapatan, pendidikan, dan kontak-kontak yang berpengaruh – membentuk hasil akhir dari sengketa dan proses hukum?

*Kedua*, konsep akses terhadap keadilan berisi kritik atas ide formalistik tentang penerapan hukum, yaitu gagasan bahwa interpretasi hukum hanyalah semata-mata hasil dari sebuah penerapan hukum yang mekanis dan netral. Dalam konsepsi ini, para hakim yang menerapkan hukum adalah robot belaka, yang bebas dari pengaruh luar dan memberikan keadilan dengan menerapkan resep hukum secara mekanis. Dengan menyamakan hukum dan keadilan, pendekatan hukum semacam itu menolak untuk mengevaluasi putusan pengadilan atas dasar kriteria keadilan atau kesetaraan; dan pemikiran tersebut mengarah pada kesimpulan bahwa penerapan hukum saja sudah cukup untuk mencapai masyarakat yang adil (Cappeletti 1992:23). Setiap penerapan suatu hukum dalam sebuah kasus melibatkan penilaian moral, dan karena itu penafsiran yang semata-mata literal tidaklah mungkin. Akan tetapi, di luar persoalan teoretis (yang penting) ini, pengenalan sepintas dengan sistem hukum Indonesia cukup untuk membuat kita mengetahui bahwa

<sup>24</sup> Untuk pembahasan tentang definisi-definisi yang berbeda-beda tentang “pemberdayaan hukum”, lihat Golub (2010:9-18) dan Bruce (2007).

dalam praktiknya gagasan tentang “kemurnian” proses hukum itu adalah absurd, karena keyakinan pribadi, korupsi, dan tekanan (politik) selalu mempengaruhi jalannya keadilan. Oleh karena itu, fiksi seperti ini berbahaya karena bisa menyembunyikan semua pengaruh luar tersebut dengan keyakinan pada netralitas sistem hukum. Pentinglah untuk mengakui bahwa sistem hukum merupakan suatu “bagian yang tidak terpisahkan dan menyatu dengan sistem sosial yang lebih kompleks, bagian yang tidak dapat terisolasi dari ekonomi, etnis dan politik” (Cappeletti 1992:25; lihat juga Tamanaha 2001). Konsep akses terhadap keadilan dapat membuat kita peka pada semua hal ekstralegal ini, yaitu faktor-faktor sosiologis yang membentuk arah keadilan, dalam rangka menggarisbawahi bahwa perumusan dan penerapan hukum yang adil saja belum cukup untuk mewujudkan masyarakat yang adil.

*Ketiga*, konsep akses terhadap keadilan berangkat dari kritik terhadap gagasan bahwa undang-undang yang membentuk sistem hukum adalah cermin dari ide-ide keadilan dan moralitas yang hidup dalam masyarakat. “Tesis cermin” ini (lihat Tamanaha 2001) dapat ditemukan dalam karya-karya banyak teoretisi hukum, misalnya Lawrence Friedman (dikutip dalam Tamanaha 2001:2), yang mengatakan:

Sistem hukum tidak mengambang dalam ruang kosong kebudayaan, bebas dari konteks ruang dan waktu dan konteks sosial; namun tentulah sistem-sistem hukum itu *mencerminkan* apa yang terjadi dalam masyarakat di mana hukum itu tumbuh dan hidup. Dalam jangka panjang, sistem-sistem hukum itu sebaliknya dapat membentuk masyarakat (...).

Seperti ide tentang kemurnian proses hukum, ide tentang hukum sebagai cermin masyarakat – jika digunakan sembarangan – juga merupakan fiksi berbahaya. Undang-undang yang negara rumuskan dan adopsi memang memiliki relasi dengan norma-norma dan nilai-nilai (moral) yang ada dalam masyarakat. Akan tetapi, melihat hukum seluruhnya sebagai cermin masyarakat berarti mengabaikan (atau sengaja mengaburkan) peran yang dimainkan kekuasaan dalam membentuk sistem hukum suatu negara. Tidak semua kelompok dan lapisan dalam masyarakat memiliki kapasitas yang sama untuk mempengaruhi proses pembuatan hukum, bahkan dalam demokrasi sekalipun, seperti halnya Indonesia. Untuk membuat pendapat Anda didengar oleh badan legislatif diperlukan keterampilan, kontak, dan uang. Dalam kenyataannya, hukum diadopsi hanya oleh elite yang relatif kecil yang kepentingan dan pandangan moralnya belum tentu dimiliki oleh kebanyakan orang Indonesia. Akibatnya sistem hukum memiliki bias yang tidak kentara terhadap kepentingan dan ide-ide keadilan dari lapisan masyarakat yang relatif tidak berdaya, terutama terhadap kaum miskin dan perempuan. Misalnya, hukum (khususnya pasal 33 UUD 1945) yang dimaksudkan

supaya negara Indonesia menguasai sumber daya alam ternyata dalam praktiknya hal itu terutama untuk melayani kepentingan elite yang mendapatkan keuntungan dari perkebunan-perkebunan besar atau pertambangan berskala besar (sama seperti hukum yang mengabdikan pada kepentingan elite kolonial sebelumnya). Undang-undang tersebut tidak selalu bersesuaian dengan ide-ide keadilan dari orang-orang yang telah terusir dari tanah mereka sendiri (lihat Bakker 2009; Fuller Collins 2009). Demikian pula, kita bisa bertanya-tanya apakah berbagai peraturan daerah (perda) yang boleh dibilang mempromosikan nilai-nilai agama – misalnya dengan memberlakukan aturan berpakaian bagi perempuan atau dengan mengeluarkan aturan larangan keluar di malam hari bagi perempuan (lihat Bush 2008) – mencerminkan keyakinan dari perempuan yang bersangkutan ataukah malah mencerminkan dominasi laki-laki dalam tubuh lembaga yang mengadopsi perda tersebut. Dengan menekankan bahwa hukum tidak selalu mencerminkan keyakinan moral bahkan dari mayoritas penduduk sekalipun, kita dapat menghargai bahwa perjuangan untuk akses terhadap keadilan juga kadang-kadang memerlukan persinggungan atau bahkan pertentangan dengan hukum dan prosedur yang tengah berlaku.

Ketika kita mencermati pertanyaan-pertanyaan ini dan menghargai bahwa proses hukum tidak dimulai di pengadilan, kita dapat lebih mengerti mengapa “kaum berpunya” sering mendapat manfaat yang lebih dari suatu sistem hukum daripada “kaum tak berpunya”. Pandangan ini telah membuat sejumlah sarjana sosio-legal melihat sistem hukum terutama sebagai kekuatan konservatif yang, alih-alih menentang, malah menegaskan kembali kesenjangan dalam suatu masyarakat. Secara khusus, para sarjana yang termasuk dalam kelompok “Studi Hukum Kritis” (*Critical Legal Studies*, CLS) telah memperlihatkan fakta di mana hukum dan sistem hukum tampaknya netral, namun sebenarnya terpengaruh oleh gagasan-gagasan yang melayani kepentingan kalangan tertentu dalam masyarakat.<sup>25</sup> Rujukan pada hukum dan penekanan pada legalitas hanya berfungsi untuk melegitimasi ketidaksetaraan yang ada dalam masyarakat. Dalam pandangan para sarjana ini, hukum hanyalah sebuah instrumen kelas penguasa untuk mengaburkan persoalan dan memenangkan pertarungan nyata bagi ketidaksetaraan politik dan ekonomi. Oleh karena itu, para sarjana CLS mempromosikan sebuah “dekonstruksi” radikal terhadap hukum – artinya, berusaha

<sup>25</sup> Lihat misalnya esai-esai dalam Caudill dan Jay Gold (1995). Contoh yang baik adalah Belliotti, yang menyatakan bahwa “Hukum memainkan peran fundamental untuk menjaga status quo (...) Seiring warga negara terus menginternalisasi keputusan hukum, dan kemudian menerima putusan-putusan hakim itu apa adanya (...) maka ideologi dominan mengamankan ‘persetujuan’ dari orang-orang yang tertindas atas penindasan yang mereka alami. (...) Hukum sebagian merupakan alat yang dengannya orang-orang yang terampas haknya menjadi patuh pada penundukan yang mereka alami” (Belliotti 1995:14).

membongkar dan mengungkapkan bias dan ketidaksetaraan kekuasaan yang tertanam dalam hukum – dan bukannya menggalang keterlibatan yang efektif dengan hukum tersebut.

Tuntutan untuk akses terhadap keadilan didorong oleh sikap yang jauh lebih optimis terhadap hukum. Inisiatif untuk meningkatkan akses terhadap keadilan bagi masyarakat miskin berangkat dari pemikiran bahwa hukum, manakala dapat diakses, juga bisa menjadi kekuatan yang dapat menentang ketidaksetaraan sosial. Hukum tidak selalu merupakan alat dari kelas yang berkuasa; dengan meningkatkan kapasitas hukum warga yang kurang beruntung, hukum juga bisa menjadi alat bagi mereka untuk mendapatkan kontrol yang lebih atas hidup mereka dan untuk mengatasi ketidaksetaraan yang berlangsung dalam masyarakat. Inilah motivasi utama di belakang upaya untuk meningkatkan akses terhadap keadilan.

### **Tahap-tahap menuju keadilan: Rolax sebagai alat analisis**

Dalam rangka memahami kapasitas yang tidak sama untuk menyelesaikan ketidakadilan yang dialami, penting untuk melihat bagaimana proses untuk menangani masalah ketidakadilan tersebut dimulai jauh sebelum kasus tersebut dibawa ke pengadilan – jika memang sampai ke sana. Tabel di bawah ini mengelompokkan, dan membahas secara singkat, enam fase berbeda dari proses pencarian keadilan. Fase-fase ini diilustrasikan dengan contoh-contoh dari studi kasus dalam buku ini. Tabel ini didasarkan pada model orisinal Rolax yang diangkat oleh Bedner dan Vel (akan terbit) dan juga memasukkan wawasan dari yang lainnya (Anderson 2003; Felstiner et al. 1980; Van de Meene dan Van Rooij 2008; UNDP 2004). Di sini model tersebut sedikit disesuaikan selaras dengan tujuan buku ini. Tujuan dari model ini adalah untuk membongkar proses pencarian keadilan dan untuk menunjukkan tantangan yang dihadapi seorang pencari keadilan bahkan sebelum kasusnya ditangani oleh pihak berwenang dari negara atau adat/keagamaan. Membongkar proses dengan cara ini dapat membantu untuk memahami mengapa banyak pengalaman ketidakadilan tidak pernah benar-benar bisa diatasi. Sebagaimana keenam fase dalam model ini kami beda-bedakan dan kelompokkan, kita bisa melihat bagaimana setiap fase berhubungan dengan hambatan yang berbeda-beda yang dihadapi seorang pencari keadilan.

Tabel 1: Tahap-tahap menuju keadilan

<b>Fase:</b>	<b>Apa:</b>	<b>Contoh:</b>	<b>Hambatan:</b>
1. Mendefinisikan ketidakadilan ( <i>Naming</i> )	Seorang individu merasakan situasi tertentu atau pengalaman yang merugikan: bukannya dipandang sebagai hal yang “alami” atau “pantas”, seseorang mendefinisikan masalah nyata sehari-harinya sebagai ketidakadilan.	Setelah bertahun-tahun sosialisasi dan melihat rekan-rekannya dalam situasi yang sama, seorang buruh miskin dan yang tereksplotasi tidak mudah mendefinisikan upah rendah atau kondisi kerja yang memprihatinkan sebagai masalah (bab yang ditulis oleh Widodo Dwi Putro).	Meskipun telah ada sosialisasi untuk menerima ketidaksetaraan yang ada, terdapat hambatan berupa kurangnya pengungkapan kebenaran, kurangnya kesadaran akan hak seseorang.
2. Mencari penyebab ( <i>Blaming</i> )	Seorang individu memandang masalah hidupnya yang nyata itu disebabkan oleh tindakan (atau kurangnya tindakan) orang lain, dan atas dasar ini ia merumuskan keluhannya.	Seorang petani udang menyadari bahwa penurunan hasil tangkapan udang bukan karena kebetulan, namun karena polusi yang disebabkan oleh perusahaan minyak (bab yang ditulis oleh Rikardo Simarmata).	Kurangnya pengetahuan atau perasaan ketidakberdayaan membuat keluhan ditekan dan tidak diteruskan.
3. Menyampaikan tuntutan ( <i>Claiming</i> )	Para pencari keadilan menyuarakan keluhan ini sebagai suatu pelanggaran merugikan terhadap kerangka normatif atau hukum tertentu (misalnya hukum adat, negara, atau Islam), dan menuntut penyelesaian atas pelanggaran ini.	Seorang buruh pabrik yang dipecat menggunakan pengetahuannya tentang hukum tenaga kerja untuk mengklaim bahwa pemecatan itu tidak sah dan bahwa pemilik pabrik (dalam hal ini manajer umum) harus dihukum atas tindakannya yang tidak sah itu (bab yang ditulis oleh Surya Tjandra).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kurangnya pengetahuan hukum;</li> <li>- Kurangnya kapasitas untuk merumuskan keluhan seseorang ke dalam kerangka (hukum) yang tersedia;</li> <li>- Stigma atau rasa malu yang akan ditanggung jika membuat masalah tersebut diketahui publik luas.</li> </ul>

<p>4. Mengakses Forum (<i>Accessing a Forum</i>)</p>	<p>Pencari keadilan dapat mengungkapkan keluhan dan klaimnya di depan sebuah forum (pengadilan, dewan adat, kepala desa, dll.) yang dapat membantunya untuk mendapatkan penyelesaian.</p>	<p>Buruh migran yang bekerja di luar negeri menghadapi kesulitan untuk mengatasi penyalahgunaan dan eksploitasi yang mereka hadapi karena mereka tidak tahu ke mana harus mengajukan keluhan-keluhan mereka (bab yang ditulis Dewi Novirianti)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kurangnya kapasitas keuangan untuk menutupi biaya yang diperlukan;</li> <li>- Kurangnya kontak;</li> <li>- Kurangnya pengetahuan tentang prosedur;</li> <li>- Tiadanya rasa percaya pada institusi-institusi hukum yang ada.</li> </ul>
<p>5. Menangani tuntutan (<i>Handling</i>)</p>	<p>Forum yang telah dipilih akan menangani keluhan dengan menerapkan norma-norma yang berlaku dalam cara yang tidak memihak, tepat waktu dan konsisten</p>	<p>Jika mediator yang telah ditunjuk lebih cenderung berpihak pada perusahaan perkebunan besar karena alasan keuangan maka para korban akibat perluasan perkebunan tidak akan berhasil mendapatkan kompensasi (bab yang ditulis Jacqueline Vel dan Stepanus Makambombu)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Korupsi dalam tubuh kepolisian dan lembaga peradilan;</li> <li>- Kerangka hukum yang saling bertentangan, tumpang tindih dan tidak jelas;</li> <li>- Bias (misalnya terhadap orang miskin atau perempuan) dalam sistem peradilan formal dan informal;</li> <li>- Ketidakseimbangan kekuasaan (dalam hal status, uang, keterampilan atau kontak) bisa membuat pihak yang lebih kuat mempengaruhi jalannya proses persidangan.</li> </ul>
<p>6. Menegakkan pelaksanaan keputusan (<i>Enforcing</i>)</p>	<p>Pencari keadilan memperoleh ganti rugi untuk hal yang menjadi keluhannya ketika keputusan (pengadilan/dewan adat/pihak berwenang lainnya) atau kesepakatan dilaksanakan</p>	<p>Bahkan ketika hakim pengadilan agama telah memutuskan bahwa tunjangan harus dibayar, perempuan bercerai sering merasa sulit untuk membuat mantan suami mereka membayar tunjangan (bab yang ditulis Stijn van Huis)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kurangnya mekanisme untuk menegakkan keputusan;</li> <li>- Ketidakseimbangan kekuasaan (dalam hal status, uang, keterampilan atau kontak) bisa membuat pihak yang lebih kuat mencegah pelaksanaan keputusan.</li> </ul>



Fase “mendefinisikan ketidakadilan” (*naming*) dan “mencari penyebab” (*blaming*) menekankan bahwa kesadaran akan ketidakadilan yang diderita – dan karena itu kemudian menyalahkan seseorang atas ketidakadilan tersebut – tidak semudah kelihatannya. Kesadaran akan ketidakadilan perlu dibangun: ketika seorang individu sejak usia dini telah terbiasa dengan suatu situasi – katakanlah, kondisi kerja yang memprihatinkan atau diskriminasi etnis – lama kelamaan orang ini mungkin akan melihat situasi ini sebagai “kenyataan hidup” yang normal. Mungkin hanya setelah, misalnya, bertemu orang-orang lain yang tidak menderita karena kondisi tersebut, atau setelah mendengar tentang hak atau norma-norma (agama) tentang kesetaraan dan keadilan, maka kesadaran orang tersebut tentang pelanggaran hak-haknya dapat bertumbuh-kembang. Pendefinisian suatu pengalaman tertentu sebagai hal yang merugikan atau ketidakadilan merupakan langkah pertama yang diperlukan untuk mentransformasi situasi sehari-hari, kejadian atau masalah ke dalam proses pencarian keadilan. Transformasi yang diperlukan berikutnya adalah menentukan seseorang yang dipersalahkan atau yang menjadi penyebab ketidakadilan. Ketidakadilan tidak akan menjadi alasan untuk diambilnya sebuah tindakan jika ternyata tidak ada orang lain, kelompok, atau organisasi yang dianggap bertanggung-jawab atas kerugian yang diderita oleh seorang pencari keadilan. Hal ini tidak semudah kedengarannya: kerap kali korban tidak memiliki pengetahuan yang cukup untuk mengetahui siapa atau apa yang menyebabkan pengalaman yang merugikannya, dan sering kali ada pengaruh sosiologis dan psikologis yang kuat yang menghalangi penentuan siapa yang dianggap bersalah. Terutama ketika hubungan kekuasaan sangat tidak seimbang, seorang individu mungkin merasa lebih nyaman dengan berusaha menekan perasaan ketidakadilan yang disebabkan oleh orang lain. Ketika ia tidak memiliki kapasitas untuk mengatasi pengalaman buruk ini dan merasa bahwa upayanya hanya akan sia-sia sehingga akan terasa lebih nyaman baginya untuk (secara tidak sadar) menekan perasaan ketidakadilan yang dialaminya, bukannya terus-menerus menyalakan kesadaran akan ketidakseimbangan kekuasaan itu beserta penyebabnya.

Jadi, mungkin hanya setelah seseorang merasa dia memiliki kemampuan dan kapasitas yang cukup untuk membuat perubahan barulah ia bisa mengubah keluhannya menjadi tuntutan (klaim). Tuntutan atau klaim adalah sebuah permintaan seseorang untuk memperbaiki situasi yang ia rasa merugikan dirinya: bentuknya bisa berupa ganti rugi, hukuman untuk pelaku, perubahan perilaku, dll. Aspek penting dari tahap ini adalah bahwa untuk mengajukan tuntutan, sebuah keluhan harus “dirumuskan ulang” atau “diterjemahkan” ke dalam kerangka hukum atau kerangka normatif yang lebih luas. Dalam rangka



meyakinkan lawan atau pihak yang berwenang – mungkin hakim, tetapi juga polisi, kepala desa, atau ketua adat – bahwa tuntutan tersebut valid, pengalaman yang merugikan itu harus disajikan sebagai pengalaman yang lebih dari sekadar tidak menyenangkan atau merusak – pengalaman ini harus disajikan sebagai pelanggaran terhadap norma atau hukum yang berlaku. Dengan kata lain, suatu pengalaman tertentu harus “dibingkai” dalam bahasa kerangka normatif atau hukum tertentu.<sup>26</sup>

Penerjemahan suatu ketidakadilan ke dalam bentuk klaim atau tuntutan lagi-lagi tidaklah mudah, dan melibatkan penggalian strategis atas pelbagai materi dan sarana hukum yang tersedia: seorang pencari keadilan perlu merumuskan tuntutannya dengan cara menempatkan peluang yang paling sukses pada tempat teratas. Seseorang dapat menggunakan norma dan hukum yang berbeda – dan, di Indonesia, juga sistem hukum yang berbeda, seperti hukum adat, hukum negara dan hukum Islam – untuk mendukung sebuah klaim. Pilihan untuk menggunakan hukum atau sistem hukum tertentu akan mempengaruhi bagaimana sebuah tuntutan tertentu perlu dirumuskan dalam rangka mencapai kesuksesan. Dengan demikian, sementara merumuskan klaim ini, seorang pencari keadilan harus mempertimbangkan lembaga mana atau siapa yang harus menangani tuntutannya itu. Dengan bergantung pada situasi, seorang pencari keadilan dapat mengajukan tuntutannya ke pelbagai forum yang mungkin: ke pengadilan negara, para ketua adat, kepala desa, pengadilan agama, dan sebagainya. Ia bahkan dapat memutuskan untuk menentukan dan memanfaatkan pelbagai forum yang berbeda-beda itu. Penentuan pilihan atas sebuah forum membutuhkan pertimbangan atas berbagai faktor, seperti biaya dan energi yang diperlukan (misalnya mediasi di tingkat desa menjadi lebih murah dan lebih cepat daripada pengadilan), pengetahuan dan kapasitas yang diperlukan (misalnya prosedur pengadilan yang kerap dianggap sangat melelahkan dan rumit [Bank Dunia 2008]), tetapi juga jenis solusi yang diharapkan (karena dalam banyak hal dan isu terdapat perbedaan antara hukum negara, hukum adat dan hukum Islam), dan kapasitas sebuah forum khusus untuk menegakkan suatu solusi (misalnya apakah seorang kepala desa dapat memastikan kedua belah pihak yang berperkara menaati kesepakatan yang telah diputuskan). Pilihan ini kemudian membentuk cara yang khusus dalam merumuskan tuntutan: keluhan akan dirumuskan ke dalam kerangka hukum yang sesuai dengan forum yang telah dipilih.

Bab yang ditulis Surya Tjandra dalam buku ini menawarkan contoh

<sup>26</sup> Ada literatur menarik tentang peran pembingkai (*framing*) dalam mempengaruhi wacana publik dan persepsi yang berguna untuk menafsirkan bagaimana pengalaman khusus diterjemahkan ke dalam kerangka diskursif hukum atau normatif tertentu. Lihat karya Goffman (1974) yang sangat inspiratif.

yang baik tentang bagaimana perhitungan yang strategis mempengaruhi cara “membangkitkan” sebuah keluhan tertentu: setelah dipecat karena mengorganisir pemogokan, seorang buruh pabrik memutuskan bahwa mereka tidak akan berhasil menyelesaikan masalah pemecatan itu melalui Disnaker (Dinas Tenaga Kerja) atau pengadilan hubungan industrial (PHI), melainkan memilih untuk mengajukan manajer umum pabrik tersebut ke pengadilan dengan mengklaim bahwa tindakan pemecatan itu telah melanggar Undang-Undang No. 21/2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh. Hasil dari pilihan strategis ini adalah bahwa manajer umum pabrik tersebut dipenjara, tetapi prosedur itu sendiri tidak bisa membatalkan pemecatan. Contoh lain dapat ditemukan dalam bab yang ditulis oleh Laure D’Hondt tentang perjuangan terkait kegiatan sebuah perusahaan yang melakukan pertambangan emas di Maluku Utara: hanya setelah penduduk desa mendengar dari para aktivis bahwa mereka akan mendapatkan manfaat jika mereka mengklaim bahwa tanah mereka adalah tanah adat, barulah mereka dapat menuntut ganti rugi dari perusahaan karena telah merambah tanah adat mereka.

Setelah sebuah klaim dirumuskan, klaim ini (jika ditolak oleh pihak lawan) perlu disajikan di hadapan sebuah forum yang memiliki kewenangan dan kapasitas untuk memberikan solusi. Seorang pencari keadilan harus dapat *mengakses sebuah forum* dan membuat forum ini mendengarkan, dan bertindak atas, klaimnya: polisi seharusnya bersedia mendaftarkan sebuah kasus, seorang kepala desa perlu siap untuk menengahi konflik, pengadilan harus mendengarkan kasus yang dibawa ke hadapannya. Fase keempat ini merupakan perhatian utama dalam aktivisme awal tentang akses terhadap keadilan di negara-negara barat – dan demikian juga dengan LBH di Indonesia – karena dalam fase inilah tampak paling jelas ketidakberuntungan warga yang miskin: dalam fase ini dibutuhkan uang, kontak yang berpengaruh dan juga keterampilan yang cukup supaya berhasil membawa sebuah kasus ke pengadilan atau forum lain – di mana warga yang miskin hampir tidak memiliki semua itu. Mengakses sebuah forum bisa muncul sebagai sebuah pekerjaan yang mencitutkan nyali dan melibatkan beberapa hal yang menakutkan dan sulit dilakukan. Misalnya, dalam menyajikan kasus seseorang di hadapan orang-orang luar, polisi mungkin akan berprasangka, para panitera dan perantara mungkin mencoba memeras uang untuk “memperlancar” proses tersebut, dan sulit serta mahal mencari pengacara. Seperti yang kita akan gali secara lebih rinci di bawah, hasil dari kekurangan-kekurangan ini adalah bahwa secara umum warga negara yang miskin memiliki pilihan yang lebih terbatas: karena pergi ke polisi dan pengadilan umumnya terlalu mahal dan rumit, satu-satunya taruhan terbaik mereka adalah menyelesaikan keluhan mereka melalui mekanisme mediasi yang lebih bersifat lokal dan informal (World Bank

2008; UNDP 2007).

Selain itu, ketidakberuntungan warga miskin belum berakhir ketika forum yang dipilih – mediasi lokal melalui kepala desa, dewan adat, atau pengadilan negara – akhirnya *menangani* kasus ini. Penanganan kasus – penerapan kerangka normatif (misalnya hukum adat atau hukum negara) untuk mengadili klaim tersebut – mudah dipengaruhi oleh faktor-faktor nonhukum. Pengadilan tidak selalu netral – hakim di pengadilan sudah sering menunjukkan ketertundukan mereka di bawah pengaruh uang dan tekanan politik. Misalnya, setelah berupaya membawa sengketa lingkungan hidup ke pengadilan, korban pencemaran jarang berhasil memenangkan kasus melawan perusahaan besar (lihat Nicholson 2008). Demikian pula, mekanisme nonnegara – seperti upaya mediasi dari kepala desa atau tokoh adat – tidak kebal terhadap ketidakseimbangan kekuasaan yang berlaku di tingkat lokal (lihat World Bank 2008 dan McLaughlin dan Perdana 2010). Misalnya, karena mekanisme informal ini biasanya didominasi oleh laki-laki, mereka sering menampilkan bias terhadap perempuan (lihat World Bank 2008:44-48). Kedua, sering kali kerangka hukum yang diterapkan untuk menyelesaikan suatu kasus tidak memadai, seperti yang akan kita bahas lebih rinci di bawah, ketentuan-ketentuan yang tidak jelas atau kontradiksi-kontradiksi di antara hukum yang berlaku tentang isu-isu penting seperti tanah atau sumber daya alam akan membatasi kapasitas masyarakat miskin untuk melindungi milik mereka.

Tahap terakhir dalam proses penanganan suatu ketidakadilan, yaitu *penegakan* putusan yang ditetapkan oleh pengadilan atau yang diusulkan forum lain, tidaklah kalah pentingnya daripada tahap sebelumnya. Bahkan setelah berupaya mencapai kesepakatan atau memperoleh keputusan yang menguntungkan dari pengadilan, seorang pencari keadilan tidak bisa memastikan bahwa pihak lain akan benar-benar mematuhi solusi tersebut. Masih dalam tahap ini pihak yang lebih kuat dapat meyakinkan pihak berwenang setempat atau polisi untuk menunda pelaksanaan putusan, dan kadang-kadang pihak-pihak berwenang itu tidak mampu menegakkan keputusan semata-mata hanya karena kekurangan sarana. Sebagaimana dibahas dalam bab yang ditulis Stijn van Huis, bahkan setelah pengadilan agama memerintahkan sang mantan suami untuk membayar tunjangan istri atau nafkah anak kepada mantan istrinya, tidak banyak cara untuk memaksa sang mantan suami melakukan kewajibannya itu; dalam kasus-kasus di mana para pihak adalah orang-orang miskin, kerap kali alasan tidak ditegakkannya keputusan adalah karena sang mantan suami sama sekali tidak memiliki uang. Sekali lagi, dalam fase ini keterbatasan sistem hukum yang tersedia dan ketidakseimbangan kekuasaan di antara pihak yang bersengketa kemudian bersama-sama menjadi penghalang bagi upaya

untuk menyelesaikan ketidakadilan.

### **Kendala-kendala bagi akses terhadap keadilan di Indonesia: Isu-isunya**

Berdasarkan perbedaan terhadap berbagai aspek pencarian keadilan sebagaimana telah diuraikan di atas, sekarang kita dapat mengidentifikasi beberapa kendala utama yang dihadapi masyarakat Indonesia ketika berupaya menangani ketidakadilan. Sebagai prawacana untuk studi-studi kasus yang akan dibahas dalam buku ini, kita dapat menyoroti tiga jenis hambatan yang kerap terjadi dalam upaya memperjuangkan akses terhadap keadilan.

#### *a. Akses terhadap keadilan dan pengetahuan*

Berbagai penelitian telah berulang kali menunjukkan bahwa orang Indonesia memiliki kesadaran yang relatif terbatas atas hak-hak mereka yang dijamin oleh undang-undang (UNDP 2007:52; Asia Foundation 2001:81) dan dengan demikian juga pengetahuan yang terbatas tentang bagaimana hukum bisa digunakan untuk menangani ketidakadilan. Ada alasan yang masuk akal untuk hal ini, yaitu karena hukum negara tidak terlalu sering digunakan dalam kehidupan sehari-hari: banyak orang Indonesia tidak pernah benar-benar merasa perlu berurusan dengan sistem peradilan Indonesia karena mereka lebih memilih untuk menyelesaikan sengketa yang mereka hadapi melalui mekanisme lokal, dan mereka ragu-ragu menggunakan sebuah sistem yang bagi mereka tampak asing, korup, dan tak terduga. Namun, akibat dari ketergantungan pada mekanisme lokal (nonnegara) ini lebih besar, di mana isu-isu nonlokal tampak sulit untuk dipecahkan: bahkan walaupun mereka memiliki pemahaman dasar tentang hak-hak mereka secara umum, banyak orang tidak memiliki pengetahuan yang cukup tentang bagaimana hak-hak tersebut dapat digunakan secara efektif, atau dengan kata lain, keluhan mereka tidak diterjemahkan ke dalam bentuk tuntutan hukum. Praktik-praktik ilegal seperti polusi, perampasan tanah, dan korupsi sering kali melanggar hanya karena keterbatasan pengetahuan hukum mereka yang menderita akibat praktik-praktik ketidakadilan tersebut. Pengetahuan hukum yang terbatas ini menyebabkan mereka tergantung pada pengantara (*intermediaries*): para pengantara ini terdiri atas pelbagai ragam kelompok, seperti LSM, paralegal, makelar kasus (*markus*)<sup>27</sup> – yang memainkan peran aktif dalam membantu orang lain

<sup>27</sup> Protes terhadap penggunaan makelar kasus (*markus*) membawa kita kembali ke stigma negatif tentang *pokrol bambu* selama masa penjajahan yang dibahas oleh Lev (2001:143-61). Sementara ada dan masih banyak orang Indonesia yang merasa bahwa mereka tidak dapat berhasil jika menggunakan sistem peradilan negara tanpa bantuan pengantara seperti *markus* atau *pokrol bambu*, ketergantungan ini sejalan dengan kebencian terhadap mereka yang memanfaatkan ketergantungan tersebut.

untuk mendapatkan pengetahuan hukum dan, jika perlu, menyampaikan kasusnya. Misalnya, sebagaimana digambarkan dalam bab yang ditulis Laure d'Hondt dalam buku ini, kurangnya pengetahuan hukum ini membuat penduduk desa di Maluku Utara bergantung pada dukungan LSM dari luar wilayah mereka.

Dengan demikian, studi-studi kasus dalam buku ini memberikan bukti lebih lanjut bahwa penyebaran pengetahuan hukum dan pembangunan "kesadaran hukum" – melalui pelatihan, kerja paralegal, klinik hukum, atau "sekolah buruh" – benar-benar dapat membantu orang untuk mengambil tindakan atas ketidakadilan yang sehari-hari mereka hadapi. Sebagaimana diilustrasikan dalam beberapa kasus perburuhan serta kasus tanah, inisiatif para individu dan organisasi untuk menciptakan kesadaran akan hak dan untuk menyebarkan informasi mengenai prosedur memiliki efek pemberdayaan: tindakan sederhana menyebarkan pengetahuan hukum dapat membuat orang berani untuk menerjemahkan keluhan mereka ke dalam bentuk tuntutan hukum. Ketika para buruh pabrik di Jember dan buruh perkebunan di Sumberwadung mendengar tentang hak-hak mereka – melalui internet dan melalui sekolah buruh – mereka memperoleh kepercayaan diri untuk menuntut kondisi kerja yang lebih baik. Pengetahuan hukum yang baru diperoleh ini bagai percikan cahaya yang mengilhami para buruh pabrik dan buruh perkebunan untuk memulai pertempuran panjang mereka yaitu menuntut hak-hak mereka.

#### *b. Akses terhadap keadilan dan kekuasaan*

Hasil dari proses mencari keadilan tidak hanya dibentuk oleh hukum yang tersedia, tetapi juga oleh hubungan kekuasaan yang ada dalam masyarakat. Mereka yang memiliki kekuasaan – baik dalam bentuk uang, kontak atau status – dalam berbagai cara dapat menahan, membengkokkan atau menghambat suatu pengaduan atau tuntutan yang tidak nyaman dari pihak yang kurang kuat.

Dalam rangka menyoroti dampak dari perbedaan kekuasaan pada proses pencarian keadilan – dan untuk memahami dari mana asal perbedaan kekuasaan tersebut – sangatlah penting untuk membicarakan secara ringkas beberapa pengertian beberapa kata "kekuasaan" dan sumber-sumber kekuasaan itu. Dalam ruang yang terbatas di sini, kita dapat menggunakan karya sosiolog Prancis Pierre Bourdieu untuk menyorot beberapa bentuk "kekuasaan". Bourdieu bisa disebut sebagai seorang "teoretisi reproduksi", karena banyak karyanya dikhususkan untuk membahas pertanyaan tentang bagaimana ketidaksetaraan dalam masyarakat dipelihara dan direproduksi dari waktu ke waktu. Menurut analisis Bourdieu, kesenjangan sosial mengambil bentuk yang melampaui perbedaan dalam hal pendapatan. Ia membedakan empat

“jenis modal” utama untuk menggarisbawahi perbedaan kekuasaan antara orang-orang: modal ekonomi (harta berupa uang atau materi), modal sosial (kontak dengan individu yang bermanfaat), modal budaya (terutama, kepemilikan atas berbagai bentuk pengetahuan, termasuk pengetahuan hukum yang dibahas di atas) dan modal simbolik (prestise dan kehormatan sosial). Kekuasaan, yang didefinisikan di sini sebagai kapasitas untuk mempengaruhi perilaku orang lain sesuai dengan keinginan seseorang, dibangun berdasarkan kepemilikan atas bentuk-bentuk modal tersebut.

Dalam berbagai bukunya Bourdieu menggunakan empat jenis modal utama itu untuk menunjukkan bagaimana kesenjangan sosial mereproduksi dirinya sendiri: bagaimana individu dari sebuah keluarga kelas atas bisa pergi ke sekolah elite (memiliki modal budaya), memanfaatkan kontak yang bermanfaat dengan elite lain (modal sosial) dan menikmati status keluarganya yang tinggi (modal simbolik) yang dengan demikian memungkinkan dia untuk mendapatkan posisi elite jauh lebih mudah daripada seseorang dari keluarga yang kurang mampu. Dengan demikian, struktur masyarakat – seperti sistem pendidikan, hubungan ekonomi, kontrol atas pemerintah, dll. – memastikan bahwa bentuk-bentuk modal ini terkonsentrasi di tangan elite tertentu. Mereka dapat menggunakan kekuasaannya untuk mempertahankan struktur sosial yang memberi mereka hak istimewa: demikianlah cara bagaimana kesenjangan sosial direproduksi. Yang penting ditekankan adalah bahwa bentuk-bentuk modal ini tidaklah sama di mana-mana: bentuk persis yang dapat diambil oleh jenis-jenis modal ini, dan nilai yang dilekatkan orang pada modal-modal tersebut, merupakan produk dari masyarakat di mana seorang individu hidup.<sup>28</sup>

Jenis-jenis kekuasaan yang berbeda ini akan bermanfaat untuk menafsirkan studi-studi kasus dalam buku ini, khususnya untuk memahami bagaimana perbedaan kekuasaan dalam suatu masyarakat diterjemahkan ke dalam kapasitas yang tidak sama untuk memperoleh manfaat dari sistem(-sistem) hukum. Warga negara dengan hak istimewa

<sup>28</sup> Pembahasan yang sangat kasar dan singkat ini atas penggunaan konsep Bourdieu tentang modal berisiko tidak adil terhadap kehalusan dan ketelitian karyanya. Secara khusus, perlu ditekankan bahwa isi dan nilai dari jenis-jenis modal ini adalah, dalam konsepsi Bourdieu, bukanlah kualitas yang tetap, tetapi merupakan produk dari struktur yang selalu berubah dari hubungan antarindividu. Karya Bourdieu bertujuan untuk mengatasi dikotomi antara struktur dan individu, di mana ia mengajak kita untuk terus berpikir bolak-balik antara perilaku individu dan struktur sosial: tujuan yang ditetapkan individu untuk diri mereka sendiri dihasilkan oleh dan sekaligus menghasilkan struktur hubungan di mana individu mengarahkan hidupnya, strategi-strategi yang ia kerjakan dibentuk oleh dan sekaligus membentuk ketidakseimbangan kekuasaan yang tertanam dalam lingkungan sosialnya. Untuk mengetahui lebih lanjut karya Bourdieu dan konsepnya tentang “modal”, lihat terutama Bourdieu dan Wacquant (1992), Bourdieu (1986), Jenkins (2002).

tertentu tidak hanya memiliki pendapatan yang lebih tinggi, mereka juga memiliki lebih banyak kontak yang berpengaruh (modal sosial), mereka telah memperoleh pengetahuan dan keterampilan berdebat untuk kasus mereka (bentuk-bentuk modal budaya) serta status sosial yang lebih tinggi (modal simbolik). Distribusi yang tidak merata dari berbagai bentuk modal membatasi kapasitas untuk mengakses keadilan dalam semua tahap yang dibahas di atas: seorang individu yang lebih kuat dapat menggunakan kontak, status dan uangnya untuk mengintimidasi lawannya (sehingga tidak ada keluhan yang bisa disuarakan), memaksa pihak berwenang supaya kasusnya tidak diajukan dan diproses, memanipulasi proses mediasi di tingkat desa, menyuap hakim, menghalang-halangi penegakan hasil putusan, dll. Kita akan berjumpa dengan contoh-contoh semacam itu dalam seluruh buku ini: bagaimana buruh perkebunan diancam dengan PHK jika mereka menyuarakan pengaduan mereka (ketergantungan ekonomi, karena para buruh itu tidak memiliki modal ekonomi), bagaimana penduduk asli kehilangan daya perjuangan mereka atas tanah di Sulawesi Tengah karena mereka kekurangan kontak yang diperlukan (modal sosial) untuk mendapatkan dukungan dari polisi dan politisi, bagaimana para petani miskin di Sumba terpaksa menerima kehadiran sebuah perusahaan perkebunan besar karena pemimpin adatnya menggunakan status keturunan mereka (modal simbolik), bagaimana kurangnya pengetahuan hukum (modal budaya) menyebabkan para buruh perkebunan tidak dapat memprotes kondisi kerja mereka selama bertahun-tahun, bagaimana ketergantungan ekonomi perempuan (ketiadaan modal ekonomi) terhadap suami dan majikan mencegah mereka untuk melaporkan pelecehan atau kekerasan seksual. Secara khusus, dalam seluruh buku ini kita akan melihat betapa pentingnya memiliki kontak sosial. Sebagaimana tampak dalam kasus Lanjar di atas, karena Muhammad Taufiq, pengacara Lanjar, memiliki kontak dalam tubuh kepolisian setempat, pengadilan pun akhirnya menggunakan hukum yang membawa keuntungan bagi Lanjar.<sup>29</sup>

Inilah sebabnya mengapa para sarjana sosio-legal bersilang pendapat sejak lama bahwa kapasitas sistem hukum untuk membuat perubahan sosial adalah terbatas, karena selama dan bahkan sebelum proses hukumnya berlangsung, kaum “berpunya” memiliki berbagai keuntungan atas kaum “tak berpunya”. Atau, dirumuskan secara lebih optimistik, tantangan untuk meningkatkan akses terhadap keadilan mensyaratkan adanya kekebalan proses hukum dari pengaruh perbedaan atau ketidakseimbangan kekuasaan. Sebagaimana dikatakan Golub (2006:166): “Pemberdayaan hukum adalah menyangkut kekuasaan

<sup>29</sup> Pentingnya kontak-kontak yang berpengaruh juga digarisbawahi dalam sebuah studi tentang resolusi konflik di Cina. Lihat Michelson (2007).



bahkan jauh lebih dari tentang hukum itu sendiri.”

*c. Akses terhadap keadilan dan kepastian hukum*

Akan tetapi, isi dan karakter dari hukum dan peraturan yang ada bukanlah tidak relevan dengan perjuangan untuk akses terhadap keadilan. Studi-studi kasus dalam buku ini menunjukkan bahwa kelompok ketiga dari hambatan-hambatan bagi akses terhadap keadilan berkaitan dengan ketidakpastian hukum yang diciptakan oleh sifat kabur dan kontradiktif dari sejumlah undang-undang penting, atau karena penafsiran pemerintah dan pengadilan yang bertentangan dengan kepentingan “masyarakat umum”. Yang terutama bermasalah adalah apa yang sering disebut sebagai “egosektoralisme”. Hal ini berarti masing-masing departemen hanya tertarik dalam menerapkan legislasi mereka “sendiri” dan gagal mempertimbangkan undang-undang yang dibuat oleh departemen lain. Hal yang sama juga berlaku untuk berbagai tingkat pemerintahan, meskipun tidak semuanya. Sebagaimana ditunjukkan dalam studi kasus terutama tentang keadilan atas tanah dan lingkungan, ketidakjelasan dan kontradiksi hukum yang berlaku menjadi bahan permainan pihak yang lebih kuat. Kompleksitas dan ketidaklengkapan rezim tanah di Indonesia merupakan contoh utama: pengakuan setengah hati terhadap hak atas tanah komunal, kontradiksi antara berbagai hukum yang terkait dengan tanah, dan pendaftaran tanah secara terbatas (lihat khususnya Fitzpatrick 1997, 2008) membuat orang Indonesia kebanyakan hampir tidak bisa menggunakan hukum untuk melindungi harta pribadi atau komunal mereka. Sementara, di pihak lain, negara dan perusahaan-perusahaan besar dapat terus memanfaatkan situasi ini untuk mendapatkan keuntungan dari persediaan tanah yang luas. Studi kasus tentang tanah di Sulawesi Tengah yang diangkat dalam buku ini menunjukkan bahwa ketidakpastian hukum selanjutnya dapat mengakibatkan konflik komunal yang serius. Sengketa lingkungan juga memberikan contoh-contoh yang sama: perusahaan pertambangan NHM di Maluku Utara mendapat manfaat dari kurang jelasnya keabsahan izin-izin usaha serta aturan yang bertentangan tentang pengakuan hak atas tanah komunal; pengaruhnya di Jakarta memungkinkan NHM mendapatkan dispensasi untuk melakukan kegiatan tambang secara terbuka (*open-pit*) serta merambah ke tanah-tanah komunal masyarakat. Tarik-menarik tangan ini didukung oleh kontradiksi di antara pelbagai peraturan tentang pertambangan dan undang-undang kehutanan yang berlaku (UU No. 41/1999). Aturan-aturan yang tidak jelas tentang pembuktian dalam kasus pencemaran dan interpretasi hukum terhadapnya yang memberatkan pihak yang menjadi korban polusi ini telah membuat hampir mustahil bagi mereka memenangkan tuntutan untuk mendapatkan kompensasi



(Bedner 2007; Nicholson 2010).

Tema yang selalu berulang di sini adalah bahwa ketidakpastian hukum memberikan manfaat kepada pihak yang lebih kuat: ketidakpastian dan ketidakjelasan hukum yang berlaku, atau tidak adanya peraturan pelaksanaan, memberikan kesempatan bagi individu yang berkuasa dan perusahaan-perusahaan, dengan menggunakan uang dan pengaruh mereka, untuk membuat pihak yang berwenang mentolerir praktik-praktik mereka. Pihak yang lebih lemah tidak dapat memanfaatkan “ruang geliat” ini dalam cara yang sama seperti mereka: ketidakpastian hukum yang berlaku memperbesar dampak dari kesenjangan sosial pada hasil dari proses-proses hukum. Dengan demikian, perjuangan untuk akses terhadap keadilan juga melibatkan perjuangan untuk mengatasi ketidakpastian hukum yang dihadapi warga negara Indonesia. Masalah ini diperburuk oleh kurangnya kapasitas sistem juridis untuk memproduksi dan mensistematisasi interpretasi hukum. Putusan-putusan pengadilan jarang dipublikasikan, hakim-hakim menolak untuk mengakui sifat mengikat dari putusan yang dipublikasikan, dan para sarjana hukum umumnya gagal untuk menyusun ulang dan mendiskusikan bahan-bahan hukum yang tersedia dengan cara-cara yang membantu menciptakan kepastian hukum (Pompe 2005; Bedner 2007).

Situasi ini sangat sulit untuk diatasi, bukan hanya karena “budaya hukum” yang telah diakrabi saat ini, tetapi juga karena ada orang yang mendapatkan manfaat dari keadaan tersebut. Dengan begitu, pengusaha, misalnya, bisa memperoleh izin untuk usaha perkebunan, pertambangan, atau pengeboran minyak di daerah-daerah yang sebenarnya dilindungi oleh pelbagai peraturan terkait lingkungan hidup. Demikian pula, ketidakpastian hukum ini memungkinkan para birokrat dan politisi mendapatkan uang banyak bagi keuntungan mereka sendiri, karena kenyataan itu memberikan mereka ruang manuver yang lebih leluasa untuk memperlancar proses hukum bagi setiap klien yang bersedia membayar dengan biaya yang besar. Ini berarti bahwa meningkatkan kerangka hukum yang ada tidak hanya mensyaratkan pembuatan rancangan undang-undang atau kebijakan yang benar, tetapi juga mensyaratkan keterlibatan dalam perjuangan politik. Sebagaimana digambarkan dalam sebuah penelitian terbaru tentang dinamika relasi masyarakat-negara di Indonesia, kelemahan dan ketidakcakapan negara Indonesia adalah, sampai batas tertentu, karena begitu banyak politisi dan birokrat yang, melalui jaringan patronase yang luas, mendapat keuntungan dari ketidakcakapan negara tersebut (Van Klinken dan Barker 2009; lihat juga Schulte Nordholt dan Van Klinken 2007). Dalam arti itu, perjuangan untuk akses terhadap keadilan terkait sangat erat dengan upaya-upaya untuk meningkatkan suara-suara dari kelompok-

kelompok masyarakat marginal dan kurang beruntung dalam politik Indonesia.

Amartya Sen, seorang penulis pemenang hadiah Nobel, dalam buku terbarunya *The Idea of Justice*, mengajukan imbauan yang mendalam bagi para pembacanya untuk berhenti mendasarkan pendekatan kita terhadap keadilan dengan membuat teori tentang apa *yang ideal* dari lembaga hukum dan peraturan. Sebaliknya, ia mendorong untuk mengadopsi pendekatan yang jauh lebih realistis dan pragmatik: Sen mendorong kita untuk berpikir tentang mempromosikan keadilan dengan mendefinisikan dan mengidentifikasi langkah-langkah kecil yang perlu diambil dalam rangka membuat sistem hukum *yang ada* sedikit lebih adil. Elemen sentral dalam pendekatan ini adalah mempertimbangkan pelbagai kemampuan yang berbeda-beda dalam hal orang harus mencapai apa yang ia ingin capai:

Keadilan tidak bisa acuh tak acuh terhadap kehidupan yang benar-benar orang bisa hidupi. (...) Tentu saja, lembaga dan aturan sangat penting dalam mempengaruhi apa yang terjadi, dan mereka adalah bagian dari dunia nyata juga, tetapi aktualitas yang disadari melampaui gambaran organisasional, dan mencakupi kehidupan nyata yang orang-orang upayakan – atau tidak upayakan – untuk dijalani (Sen 2009:18).

Inilah yang juga merupakan pesan inti dari akses terhadap keadilan: sebagaimana kehidupan yang dihidupi atau dijalani orang-orang seperti Lanjar (atau bisa juga, yang dijalani pemilik mobil Panther yang menggilas istri Lanjar hingga mati) membentuk kapasitas mereka untuk berurusan dengan lembaga-lembaga hukum Indonesia, esai-esai dalam buku ini ditulis dengan harapan bahwa sistem hukum di Indonesia akan dibuat lebih responsif terhadap kemampuan yang berbeda-beda dari setiap anggota masyarakat Indonesia dalam hal bagaimana harus memanfaatkan sistem-sistem hukum yang ada itu.



**BAGIAN SATU:**  
**AKSES TERHADAP KEADILAN  
ATAS TANAH**



## BAB 2

---

### **Pengantar: Akses terhadap keadilan atas tanah**

Laurens Bakker

#### **Pendahuluan: Perjuangan panjang untuk hak atas tanah**

Akses terhadap tanah merupakan hal yang sangat penting bagi masyarakat. Akses tersebut mencakup kemungkinan bercocok tanam untuk makanan sehari-hari dan tanah untuk membangun rumah tempat tinggal. Hal yang sangat penting adalah bahwa seseorang dipastikan dapat menikmati hasil investasi waktu, tenaga, dan uangnya. Di atas semuanya itu, sawah, kebun atau sebuah rumah yang baru dibangun tidak dapat dipindahkan. Jika ada pihak lain berhasil mengklaim tanah seseorang, itu berarti ada kemungkinan bahwa harta benda di atasnya juga bisa turut hilang. Sebagian besar penduduk Indonesia, yang dikenal sebagai negara agraris, sangat tergantung pada akses mereka atas tanah untuk bercocok tanam dalam memenuhi kebutuhan hidup mereka sehari-hari. Para petani miskin tergantung pada akses terhadap tanah untuk menafkahi keluarga mereka dan – mungkin – hasil dari kelebihan panen dijual di pasar dan menghasilkan uang. Namun, juga tidak jarang bahwa mereka yang pekerjaannya bukan petani – seperti supir truk, pemilik toko atau pegawai negeri – juga berkebun sebagai usaha sampingan untuk mendapatkan bahan-bahan makanan yang segar seperti sayur-mayur dan mengurangi pengeluaran rumah tangga. Di daerah perkotaan, petak kecil diubah menjadi kolam ikan yang menguntungkan, atau disewakan kepada orang-orang yang membuka warung yang kebanyakan menjalankan usahanya itu pada malam hari. Di wilayah-wilayah padat bisnis di Jakarta, Medan, atau Surabaya, nilai tanah dianggap setara dengan emas. Para nelayan mencari hamparan lahan di pantai untuk membangun rumah mereka dan menambatkan perahu mereka yang bisa dipakai sebagai alat transportasi wisata laut dan pantai – barangkali memang tidak sehebat usaha transportasi wisata di pantai-pantai Bali seperti di Kuta dan Legian, yang mungkin merupakan lokasi wisata paling mahal di Indonesia dengan pantai-pantainya yang berpasir. Namun, tidak hanya lokasi-lokasi di pusat kegiatan manusia – baik itu bisnis, pariwisata dan lain-lain – membuat

tanah begitu berharganya, tetapi adanya sumber daya alam yang sangat kaya di wilayah-wilayah terpencil dan yang jarang penduduknya sangat menarik perhatian perusahaan-perusahaan ekstraksi berskala nasional dan internasional. Penebangan kayu, pertambangan, dan usaha perkebunan telah mengubah keadaan wilayah-wilayah tersebut beserta keadaan ekonominya, seperti Papua, Sumatra, dan Kalimantan.

Selain akses terhadap tanah, kontrol atas tanah merupakan hal yang sangat penting jika seseorang ingin mendapatkan keuntungan dari pekerjaan dan investasi yang mungkin diperlukan sebelum ia dapat memanen hasil dari tanah tersebut. Dengan demikian, keberadaan dan kepastian sistem hak atas tanah sangat penting dalam mengatur dan mengelola akses atas tanah. Di Indonesia, pemerintah pusat telah melakukan tugas besar berupa menyiapkan sistem hukum nasional yang meliputi hak atas tanah untuk seluruh wilayah Indonesia. Namun demikian, dalam praktiknya kegunaannya tidak banyak membantu terutama dalam situasi rumit. Sejumlah undang-undang dan peraturan daerah yang semuanya mengacu (sebagian) pada isu-isu yang berkaitan dengan tanah, badan-badan pemerintah yang bertanggung jawab atas pengawasan hak atas tanah, (sebagian) tumpang tindih antara hukum dan penyuluhan hukum yang terbatas, membuat penerapan yang benar dari hukum pertanahan menjadi masalah yang kompleks dan membingungkan. Hanya beberapa petani miskin yang telah mendaftarkan tanah mereka karena biaya pengurusan sertifikat yang cukup besar dan kurangnya kepastian bahwa sertifikat tanah memang bakal disediakan (lihat di bawah). Sebagai akibatnya, sering terjadi bahwa perusahaan mendapat izin dari negara untuk memanfaatkan tanah yang sedang digunakan oleh penduduk lokal, tetapi tidak terdaftar dan tanpa sertifikat. Petugas resmi negara memandang tanah dalam kondisi demikian itu sama dengan tanah kosong. Masalah lain yang menyulitkan adalah soal faktor apa yang menentukan sah atau tidaknya penggunaan sebidang lahan. Di antara sebagian besar petani Indonesia ada anggapan bahwa hak-hak berdasarkan adat sudah cukup sebagai legitimasi bahkan sebagai hukum resmi, namun dalam praktiknya hal ini justru berbenturan dengan hukum negara.

Situasi ini menjadi lebih rumit karena pandangan yang berbeda dari masyarakat Indonesia tentang hak atas tanah (*land rights*) dan sistem hak atas tanah yang resmi. Banyak dari pandangan ini terkait dengan pandangan yang berbeda terhadap konteks sejarah hak atas tanah di Indonesia, baik mengenai otoritas maupun keabsahannya. Dalam uraian singkat tentang akses atas tanah ini saya ingin memberikan penekanan lebih kepada kedua aspek tersebut (otoritas dan keabsahan) daripada terlibat dalam diskusi yang luas tentang cara kerja dan perangkap hukum tanah Indonesia, yang telah dibahas secara panjang lebar oleh

para sarjana yang jauh lebih berkualitas (misalnya Harsono 2005; Parlindungan 1998 dan 2003; Santoso 2005; Sumardjono 2005). Pertama saya akan fokus pada persepsi dan masalah otoritas atas tanah dan kemudian membahas masalah keabsahan hak atas tanah. Poin-poin yang diangkat dalam bagian ini kemudian secara singkat dihadapkan dengan latar belakang hukum nasional Indonesia untuk menempatkannya dalam perspektif. Setelah itu dan berdasarkan uraian tersebut, saya akan mengakhiri tulisan ini dengan sejumlah pengamatan dan saran-saran.

### **Akses terhadap tanah dan otoritas**

Saya mulai dengan beberapa komentar singkat tentang otoritas dan hak atas tanah. Era pemerintahan Orde Baru, yang sekarang telah berganti lebih dari sepuluh tahun, sering dipandang sebagai situasi di mana penegakan hukum nasional di Indonesia dibatasi dan diwarnai oleh kepentingan rezim tersebut dan, sebagaimana dicatat oleh MacIntyre (1991:17), "sangat tidak terkontrol oleh kepentingan masyarakat." Hasil dari suatu gugatan terhadap hukum yang resmi tidak dapat diduga dan hal itu sering dipengaruhi oleh kepentingan elite dan bukan oleh penerapan hukum nasional secara netral (misalnya Vatikiotis 1998:52; Thorburn 2004; Lindsey 1998). Orang-orang Indonesia kebanyakan sering menemukan diri mereka tidak mendapatkan keadilan karena dihalang-halangi oleh mereka yang berkuasa atau antek mereka, atau menemukan hakim dan pegawai negeri sipil berpihak pada orang tertentu, dan pada gilirannya hal ini meruntuhkan kepercayaan mereka pada sistem hukum yang ada sebagai alat untuk mencari keadilan. Mereka yang membutuhkan bantuan biasanya meminta pertolongan pada calo kekuasaan lokal seperti politisi, polisi, atau militer. Dan jika mereka menemukan bahwa lawan mereka juga menggunakan taktik yang sama, maka mereka harus siap menerima fakta bahwa kerugian mereka akan menjadi semakin besar.

Ketika rezim Orde Baru itu berakhir, pemerintah reformasi berturut-turut melihat bahwa tugas utama mereka adalah memperbaiki dan menumbuhkan kembali kepercayaan warga negara yang sudah sangat rendah kepada pejabat pemerintah dan mengubah perspektif para pejabat tentang untuk siapa sebenarnya mereka bekerja (lih. Antlöv 2002:2-3; Resosudarmo 2007:110-2; Kristiansen dan Trijono 2005). Persepsi tentang birokrasi yang penuh dengan korupsi, kolusi dan nepotisme yang biasa di kalangan penduduk pada umumnya memang bukan tanpa dasar (Hamilton-Hart 2001; Server 1996). Indonesia membutuhkan pengembangan kehidupan masyarakat sipil yang diatur dalam prinsip negara hukum (*rule of law*). Untuk persoalan yang sedang kita bahas, itu berarti diperlukan seperangkat aturan yang stabil dan jelas berkaitan



dengan pengaturan tentang akses terhadap tanah. Aturan tersebut harus ditegakkan oleh pegawai negeri sipil yang dapat diandalkan, dikontrol oleh sebuah peradilan yang independen dan dijaga oleh polisi nasional, yang semuanya memungkinkan adanya transparansi atas setiap tindakan mereka dan yang diawasi oleh lembaga independen. Ini adalah sebuah jarak tempuh yang besar dalam perjalanan keluar dari patrimonialisme dan klientalisme di era Orde Baru, dan Indonesia tampaknya sedang melakukannya. LSM dan organisasi masyarakat sipil lainnya yang bertujuan mengawasi tindakan pemerintah telah menjamur di seluruh bangsa dan diperbolehkan menyuarakan tuntutan-tuntutan mereka. Kebebasan pers telah jauh meningkat dan sistem politik multipartai bisa memastikan bahwa suara rakyat dapat membawa dampak dalam pemerintahan.

Namun demikian, itu tidak berarti bahwa semua telah dikatakan dan dilakukan. Patrimonialisme dan klientalisme telah, dan masih terus, menjadi mekanisme sosial yang besar dalam masyarakat Indonesia yang menyebar mulai dari kantor-kantor pemerintahan tertinggi sampai ke para petani di desa-desa terpencil. Hal ini memiliki konsekuensi serius terhadap akses atas tanah dan jaminan keamanan penggunaan hak atas tanah tersebut. Di banyak negara berkembang, apa yang didefinisikan Hardin (1968) sebagai "tragedi milik bersama" (keuntungan menjadi milik individu tertentu, sementara kerugian dibagi di antara seluruh masyarakat) ternyata terjadi dalam konteks kepemilikan lahan. Pemerintah nasional-lah yang berkuasa mengelola sumber daya bangsa untuk kepentingan masyarakat dan mencegah penggunaan berlebihan (Hardin 1998:683). Situasi politik ini dikombinasikan secara buruk dengan sistem patrimonialis yang mendistribusikan keuntungan hanya untuk segelintir orang sementara masyarakat umum mendapatkan kerugian. Mereka yang memiliki tanah berusaha sebisa mungkin untuk menjaga tanahnya, sementara mereka yang tidak memiliki atau telah kehilangan tanah terpaksa hanya terus berharap untuk mendapatkan tanah atau mendapatkan kembali tanahnya yang telah hilang. Kesempatan itu datang dengan jatuhnya Soeharto, di mana kejatuhan itu pada gilirannya melemahkan secara serius jaringan patronase elite itu. Gurr (1993) menunjukkan potensi pemberontakan dan gerakan sosial kritis dalam kelompok-kelompok minoritas jika mereka dipersatukan oleh ketidakpuasan bersama. Kelompok masyarakat adat, petani dan kaum miskin di seluruh Indonesia menunjukkan ketepatan analisis ini dengan membentuk LSM-LSM yang memperjuangkan hak atas tanah dan (dalam beberapa kasus) dengan terlibat dalam konflik bersenjata yang terutama berkaitan dengan klaim atas wilayah dan sumber daya.

Sejumlah publikasi berbahasa Indonesia menyoroti masalah seluruh masyarakat dan khususnya masyarakat miskin dalam

mendapatkan akses terhadap hak atas tanah beserta pengakuan terhadapnya. Masalah yang sebagian disebabkan oleh kurangnya pengalaman dan ketidakbiasaan dengan sistem hukum yang ada – kebingungan berkaitan dengan keabsahan hak-hak adat di bawah hukum resmi (hukum negara) – (misalnya Malik et al. 2003; Yayasan Kemala 2005; Budiman 2005; Safitri dan Moeliono 2010), tetapi juga oleh korupsi yang mewabah di kalangan pejabat terlembagakan dan tersebar luas dalam hal pengaturan tanah (Bachriadi et al. 2004; Thontowi 2009:2). Situasi yang tidak jelas mengenai otoritas atas tanah yang mengikuti kebijakan desentralisasi juga memunculkan praktik-praktik ilegal lain seperti pertambangan atau penebangan kayu besar-besaran di wilayah yang digunakan oleh para petani setempat yang kemudian praktis menghalangi orang miskin dari memperoleh manfaat dari hak atas tanah di wilayah tersebut (Sholihin 2009:64; Bachriadi dan Lucas 2001). Hal yang mengejutkan adalah bahwa dalam banyak kasus yang dibahas, kaum elite politik, etnis, ekonomi atau sebaliknya diidentifikasi sebagai aktor pendorong di balik pelbagai praktik ilegal, tetapi bahwa hal ini tidak selalu berarti adanya keterlibatan tingkat tinggi atau “orang besar” nasional sebagaimana sering terjadi selama Orde Baru. Sekarang ini, orang-orang besar itu bisa sangat lokal dan beroperasi dengan hanya dukungan yang terbatas. Orang-orang yang sinis mungkin setuju dengan ketakutan sebelumnya bahwa desentralisasi dapat mengarah ke era “Soeharto kecil” (lih. Kimura 1999; Aspinall dan Fealy 2003:5) di mana setiap “Soeharto kecil” akan mengendalikan dan menjarah bagiannya sendiri di Indonesia untuk kepentingan individualnya, tetapi yang lain mungkin berpendapat bahwa posisi “Soeharto kecil” telah diisi oleh banyak orang di seluruh bangsa. Setelah desentralisasi kewenangan administratif dari pusat ke daerah melalui Undang-Undang Otonomi Daerah 1999 dan 2004, pemerintah daerah mengabaikan otoritas juridis dan administratif yang meningkat itu dan malah meningkatkan otonomi dari pemerintah pusat dalam menentukan kebijakan daerah. Bagi pemegang kekuasaan daerah, hal itu berarti bahwa membawa kewenangan pemerintah ke dalam jangkauan mereka – baik melalui aliansi strategis atau dengan masuk ke dalam kancah politik itu sendiri – dapat secara kuat meningkatkan posisi mereka dalam menentukan kebijakan daerah. Berkaitan dengan tanah dan sumber daya alam, hal ini berarti pembangunan yang secara potensial sangat menguntungkan. Namun, pemegang kekuasaan di daerah perlu menjaga dukungan terhadap tindakan mereka dan mengamankan opini publik terhadap mereka. Orang-orang telah menjadi vokal dan akan berbicara menentang para penguasa jika tindakan mereka tidak layak didukung. Terlebih lagi, di banyak daerah kebanyakan orang memandang bahwa mengakses tanah adalah hal yang sudah sewajarnya karena tanah itu adalah milik

mereka sendiri. Terutama di banyak wilayah pinggiran, di mana terdapat paling banyak tanah dan sumber daya alam, wacana hak-hak adat paling menonjol. Hal ini menyebabkan situasi di mana hukum agraria yang resmi dan hukum adat lokal bisa saling bertentangan satu sama lain, misalnya penduduk setempat dituduh melakukan penjarahan atas tanah dan sumber daya alam, sementara dari kaca mata adat mereka – yang dikatakan menjarah itu – justru menganggap tindakannya benar. Hal ini membawa kita pada persoalan kedua, yaitu soal keabsahan atau validitas klaim dan tindakan terkait akses atas tanah.

### **Keabsahan akses terhadap tanah**

Siapa yang memiliki tanah? Jawabannya, menurut hukum resmi, adalah negara Indonesia, dan saya belum pernah sekalipun bertemu dengan seorang warga Indonesia yang mempersoalkan dan menyatakan secara implisit bahwa tanahnya terlepas dari kemenyatuannya dengan bangsa Indonesia. Di sisi lain, saya hanya bertemu segelintir warga negara Indonesia yang marah tentang apa yang dipikirkan “negara” bisa dilakukannya terhadap tanah “mereka”. Jelas, hal ini berhubungan erat dengan masalah otoritas. “Negara” adalah sebuah konsep teoretis, dalam dirinya sendiri ia bukanlah sebuah entitas dan tidak dapat bertindak. Negara adalah sebuah lembaga yang eksis melalui para pejabatnya yang membentuk pemerintahannya, yang mewujudkan otoritas negara dan mewakili kepentingan warga negaranya yaitu bangsa Indonesia. Namun pejabat pemerintah adalah juga bagian dari penduduk sama seperti warga negara lainnya, yang memiliki kekuatan untuk menafsirkan, menerapkan dan melaksanakan otoritas negara, dan mereka yang demikian ini adalah segelintir orang terpilih dari begitu banyak penduduk yang ada. Apakah akan dianggap sebagai korupsi dan tidak patut, atau alih-alih sebagai hal luar biasa, jika orang-orang biasa (kebanyakan) bisa mencari bantuan pejabat resmi negara dalam memperoleh atau mempertahankan akses mereka terhadap tanah, atau jika mereka beralih ke otoritas lainnya? Dengan pemerintah menetapkan dirinya untuk mewakili kepentingan penduduk, orang-orang di pedesaan (lih. Sakai 2002; Yayasan Kemala 2005; Jamal et al. 2002) serta di daerah perkotaan (Evers 1984; Bachriadi dan Lucas 2001; Reerink dan Van Gelder 2010) bertanya-tanya mengapa mereka bisa dan justru kehilangan tanah mereka untuk proyek-proyek pembangunan yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan besar, dan bukannya dilindungi oleh negara yang kuat. Terutama di Jawa, gerakan mobilisasi para petani sebagai reaksi terhadap keadaan yang tidak adil bagi mereka telah menghasilkan pengaruh yang terus meningkat sejak desentralisasi (Peluso et al. 2008; Lucas dan Warren 2000). Di daerah lain, adat sering diangkat ke forum sebagai sumber utama legitimasi klaim

hak, sebuah wacana yang terjalin sangat kuat dengan pengertian tentang sejarah, tradisi dan – sering – dengan silsilah. Orang tinggal di daerah yang telah ditinggali sejak nenek moyang mereka dan bermatapencarian di atas tanah di mana nenek moyang mereka juga dulu mencari mata pencariannya. Hal inilah yang secara kuat mengaitkan gagasan tentang tanah dengan identitas seseorang. Hal yang sama juga berlaku untuk negara. Pilihan Soekarno untuk merujuk ke Indonesia sebagai “Tanah Air Kita” (Soekarno 1964:13) adalah sebuah ekspresi yang puitis sekaligus juga mencerminkan semangat nasionalistik. Daya sengat ungkapan itu bagi masyarakat pedesaan terletak pada “kita”; keseluruhan tanah mungkin saja merupakan wilayah yang disebut sebagai Indonesia, tetapi apakah itu berarti bahwa otoritas negara Indonesia yang tak bersosok itu dengan sendirinya berarti mencakup semua hak-hak adat tradisional? Dengan kata lain, apakah kata-kata dari pejabat pemerintah merupakan kata akhir? Selama Orde Baru, pertanyaan ini mungkin harus dijawab dengan “ya”, walaupun dalam teorinya keputusan pemerintah dapat digugat. Sekarang ini, situasi telah begitu longgar di banyak daerah. Di tingkat daerah, kewenangan adat sering memiliki peran dalam hal-hal yang berkaitan dengan penggunaan tanah dan sumber daya alam dan orang bisa bertanya-tanya apakah peran itu tidak dikehendaki oleh para pendiri bangsa ini sebagai hal yang memang dimiliki oleh adat.

Pada tahun 1953, ahli hukum Indonesia Supomo (1953:230-1) menyatakan bahwa pemerintah Indonesia harus menghilangkan undang-undang pertanahan pluralis warisan kolonial dan menggantinya dengan sistem hukum tunggal yang didasarkan pada kekuatan hidup adat. Serangkaian prinsip-prinsip pengatur yang ditemui dalam adat di seluruh Indonesia akan memberikan hukum pertanahan kepada negara baru ini. Meskipun tetap mengikuti model Barat, acuan terhadap adat itu menjadi sebuah dasar yang kokoh dalam identitas Indonesia dan membantu membangun kesatuan internal dan membentuk sebuah negara bangsa (bdk. Hadikusuma 1978:112-37). Negara baru memerlukan unsur pemersatu, tetapi orientasi dari begitu banyak garis politik dan agama dari berbagai kelompok yang melawan Belanda tidak menyediakannya. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960 mewujudkan cita-cita pemersatuan ini. UU tersebut dimaksudkan untuk menggantikan hukum pertanahan warisan kolonial Belanda dengan hukum nasional baru yang akan mengatur pertanahan di Indonesia sesuai dengan prinsip-prinsip budaya Indonesia, tetapi juga dengan menggabungkan beberapa atau bagian-bagian penting dari pencapaian hukum modern. UUPA adalah payung hukum untuk pengelolaan hak atas tanah di mana pengaruh sosial, nasional dan tradisional dikombinasikan untuk menyediakan hukum yang sesuai bagi penanganan urusan agraria di Indonesia. Kata “agraria” berkonotasi lebih dari sekadar urusan tanah

semata. Agraria mengacu pada tanah, apa yang ada di atasnya dan di dalamnya, dan dengan demikian mencakupi hak-hak atas sumber daya alam juga (Parlindungan 1998; Supriadi 2007).

Kerangka UUPA menggabungkan pelbagai pandangan yang berbeda menjadi sebuah hukum nasional yang solid. Para perancangnya membayangkan bahwa praktik-praktik adat dari waktu ke waktu secara bertahap akan beradaptasi dengan hukum nasional, atau diserap dan digantikan olehnya (Soerodjo 2003:17-9; Parlindungan 2003:5). Dalam hal apa pun, kelangsungan adat tidak akan menghambat pengembangan suatu "masyarakat yang adil dan makmur" (Hooker 1975:27). Sistem tuan tanah dan pemilikan tanah dalam skala besar akan terguling dan masyarakat yang tidak memiliki lahan akan diberikan kepastian hukum dalam mengakses tanah melalui reformasi agraria yang memang memberi kemungkinan untuk itu (Tjondronegoro 1991:20). Badan Pertanahan Nasional (BPN) didirikan untuk menjalankan administrasi pertanahan yang dibentuk berdasarkan UUPA. Masalah utama di era sekarang, di mana otoritas adat dipakai sebagai sumber hak atas tanah dan sumber daya alam yang dapat berlaku sejauh untuk tidak menyetujui atau bahkan menentang hukum yang resmi, adalah menggambarkan ruang bagi hak atas tanah berdasarkan adat.

### **Mengklaim hak-hak adat dalam masa modern<sup>1</sup>**

Akses terhadap tanah diatur terutama oleh UUPA dan UU Kehutanan, yang masing-masing mengatur masalah pertanahan dan hutan. Sedianya, UUPA dirancang untuk menggabungkan praktik yang terbaik dari "hukum modern" (keberterapan berbasis aturan dan berjangkauan nasional) dengan pengakuan dari pelbagai fungsi sosial dan saling kerja sama dalam "sistem kepemilikan tradisional" (adat). Pasal enam UUPA, misalnya, menyatakan bahwa tanah harus terkait dengan fungsinya (Fitzpatrick 1999:75-6). Pasal ini sering digunakan untuk membenarkan pembebasan lahan oleh pemerintah, tetapi juga menjadi dasar bagi masyarakat miskin untuk menuntut keadilan sosial dan lingkungan dalam hal alokasi tanah dan pendudukan kembali lahan yang dapat dibela berdasarkan hukum (bdk. Sangaji 2000; Lucas dan Warren 2003). Jadi, UUPA pada dasarnya mengakui klaim tanah secara adat, tetapi hak atas tanah pribadi memerlukan pendaftaran dan sertifikasi oleh BPN agar dinyatakan sah. Hak adat bisa didaftarkan, tetapi hanya setelah ditafsirkan ulang sebagai hak atas tanah yang bersifat pribadi. Negara memiliki hak untuk mengambil alih lahan untuk kepentingan nasional atau publik dengan diberikan ganti rugi yang sesuai. Pada dasarnya,

<sup>1</sup> Bagian ini didasarkan pada versi yang sangat dipadatkan dari tulisan Bakker dan Mo-niaga (2010).

ini berarti bahwa keputusan akhir dalam konflik atas tanah tunduk pada ketentuan UUPA (atau turunan dari UUPA) yang menempatkan kekuasaan dan kewenangan yang cukup besar di tangan pemerintah dalam mengadili atau mencabut hak atas tanah. Hak-hak ini tidak bersifat mana suka, tetapi penerapannya hampir tidak diperiksa oleh masyarakat. Prosedur gugatan umumnya memakan waktu, tidak jelas bagi orang yang bukan ahli, dan cukup mahal bagi petani yang taraf kehidupannya rata-rata apalagi miskin. Selama Orde Baru banyak orang miskin memilih untuk tidak memeriksa atau menolak keputusan yang merugikan mereka, meskipun sikap berdiam diri tampaknya berubah perlahan-lahan dan menjadi sikap kritis yang lebih terbuka. UU Kehutanan membedakan antara hutan negara di mana tidak ada hak-hak pribadi yang dapat diklaim atasnya dan hutan pribadi di mana dimungkinkan adanya klaim kepemilikan pribadi atasnya.<sup>2</sup> Klaim-klaim adat terhadap hutan-hutannya hanya dapat diakui sejauh dipandang oleh negara “masih relevan” dan “tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”. Definisi yang kabur dari “kepentingan nasional” membuat kewenangan pejabat pemerintah melampaui daya kontrol masyarakat. UU Kehutanan memuat sejumlah hak yang berlaku bagi masyarakat adat yang diakui yang ternyata tidak mencakupi apa pun yang menjamin hak-hak otonom mereka.<sup>3</sup> Dengan demikian, dari perspektif hukum, ruang lingkup bagi masyarakat lokal untuk mengklaim kepemilikan atau hak atas pemanfaatan tanah menjadi sangat terbatas.

Kebijakan desentralisasi menjadi sebuah undang-undang baru yang diketahui masyarakat secara luas. Pada tahun 1998 ada upaya revitalisasi konsep “hutan komunitas”, sebuah upaya yang berasal dari tahun 1995.<sup>4</sup> Pengaturan ini memungkinkan masyarakat untuk memanfaatkan area hutan di komunitas mereka. Tanah boleh saja tetap diklaim sebagai tanah negara, tetapi masyarakat menerima hak pakai untuk jangka waktu tertentu. Hutan komunitas tidak mengakui pelbagai klaim apa pun berdasarkan adat. Pada prinsipnya, penerapan konsep ini terbuka untuk setiap masyarakat. Sedangkan klaim tanah berdasarkan adat bersifat problematis. Bahwa pemerintah Orde Baru mendefinisikan banyak masyarakat adat sebagai “masyarakat terasing” yang terpisah dari arus pembangunan nasional dan membutuhkan bantuan pembangunan (lih. Persoon 1998), sekarang ini banyak dari “masyarakat terasing” itu menuntut pengakuan terhadap klaim mereka atas tanah dan hak-hak

<sup>2</sup> Kementerian Kehutanan mengklaim memiliki yurisdiksi atas lebih dari 72% tanah Indonesia (Fay dan Michon 2003:13).

<sup>3</sup> Lih. pasal 67(1) UU No. 41/1999 tentang Kehutanan.

<sup>4</sup> Masing-masing keputusan No. 622/Kpts-II/1995 dan 677/Kpts-II/1998. Lih. Kusumanto dan Sirait (2000) untuk pembahasan yang lebih mendalam.

mereka sebagai masyarakat adat (bdk. Sakai 2003:252-3; Moniaga 2007). Klaim-klaim tersebut memiliki dasar hukum. Misalnya, suatu peraturan tahun 1999 oleh Menteri Agraria/Kepala BPN menginstruksikan pemerintah daerah untuk memeriksa klaim pengakuan hak atas tanah adat (tanah ulayat) dan memasukkan hasil temuan itu ke dalam Peraturan Daerah.<sup>5</sup> Peraturan tersebut menentukan persyaratan yang harus dipenuhi untuk mendapat pengakuan. Juga, amendemen kedua UUD 1945, yang disahkan pada tahun 2000, memasukkan dua perubahan yang relevan. Dalam pasal 18B ayat (2) dinyatakan: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang." Pasal 28I ayat (3) memberikan perlindungan terhadap identitas budaya dan hak masyarakat tradisional sesuai dengan perubahan zaman dan budaya. Kedua ketentuan tersebut adalah contoh dari peraturan yang memberdayakan klaim berbasis adat. Namun, keduanya juga menggambarkan kesulitan di mana kerangka acuan, syarat keabsahan dan pengambilan keputusan merupakan ranah eksklusif dari pemerintah.

Meskipun tidak secara langsung terkait dengan tanah, undang-undang desentralisasi memperlihatkan perubahan yang relevan dalam otonomi pemerintah daerah dan tingkat desa.<sup>6</sup> Struktur pemerintahan adat mendapatkan ruang hidupnya, meskipun kepala desa harus dipilih sesuai dengan ketentuan adat setempat, dan ruang lingkup kewenangan pemerintah desa ditentukan sebagai sesuatu yang "sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa."<sup>7</sup> Akibatnya, adat mendapatkan posisi resmi yang semakin menonjol, meskipun sebenarnya sudah sering memainkan peran penting dalam pemerintahan desa (mis. Li 1999). Hal ini membuka peluang baru untuk mengklaim hak-hak adat atas sumber daya alam di tingkat lokal. Lemahnya kontrol pemerintah pusat membuat masyarakat desa mencampur-adukkan negara dan hukum adat dalam cara-cara yang ambigu.

### **Kerumitan modernitas**

Di banyak daerah, acuan pada adat memiliki sifat ganda. Adat dilihat sebagai sesuatu yang setara dengan hak masyarakat adat dalam domain hukum resmi, tetapi dalam isu-isu di mana pertimbangan hukum resmi tidak cukup menjangkau, keabsahan adat secara bersamaan ditegaskan

<sup>5</sup> Permen Agraria No. 5/1999.

<sup>6</sup> Terutama UU No. 22/1999 dan 34/2004.

<sup>7</sup> UU No. 32/2004, pasal 1(12), 203(3) dan 206.



dengan menekankan konsekuensi potensial jika ia diabaikan. Hal ini membuat gerakan berbasis adat menjadi strategi politik yang melintasi spektrum antara kutub yang legal dan ilegal. Gerakan adat membentuk wilayah hukum abu-abu di mana hakikatnya yang persis adalah berkabut dan rumit. Strategi ini sebenarnya bukan hal baru melainkan tiruan dari peristiwa-peristiwa tertentu yang semi-legal semasa Orde Baru, di mana yang saya maksud dengan semi-legal adalah penggantian secara ilegal terhadap pelbagai hal yang legal. Inilah sebuah perspektif di mana pejabat pemerintah dilihat melakukan penyesuaian terhadap apa yang legal dan ilegal untuk kebutuhan mereka sendiri pada saat itu sementara mereka mengabaikan kebutuhan dan pendapat dari penduduk (asli). Sekarang ketika reformasi telah menekankan akuntabilitas dan tanggung jawab dalam pemerintahan, kelompok-kelompok adat dapat merujuk pada kekurangan yang sangat esensial dalam pemerintahan Orde Baru itu dengan mengusulkan apa yang mereka rasakan sebagai hal yang legal (adat dan hak-hak yang berasal dari status keadatan mereka) untuk memulihkan pelanggaran-pelanggaran masa lalu terhadap adat mereka (yang dinyatakan sebagai ilegal) dan terus memantapkan posisi mereka sendiri dalam arena politik pemerintah daerah. Dengan demikian, mobilisasi adat sebagai sumber hak bergerak melampaui kelompok advokasi kepentingan umum. Pertama, gerakan ini membawa pertimbangan-pertimbangan normatif tentang legalitas dan ilegalitas di luar, atau selain dari, hukum resmi yang digunakan oleh pejabat negara. Kedua, lembaga-lembaga yang resmi – para pemuka dan para pemimpin lembaga adat – yang berbeda dengan pemerintah resmi, mengacu pada adat dalam membuat keputusan dan pendapat yang mungkin berbeda dari, atau menentang secara langsung, kebijakan pemerintah.

Poin yang penting adalah bahwa bahkan di wilayah dengan kelompok minoritas etnis yang besar, sebagian masyarakat sering kali terdiri dari banyak migran (yang jelas-jelas bukan merupakan bagian dari *adat* setempat). Perusahaan perkebunan dan pertambangan memerlukan tenaga kerja. Daerah yang jarang penduduknya seperti Kalimantan Timur atau Papua tidak bisa menyediakan tenaga kerja yang cukup untuk usaha-usaha pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan di dalam wilayah mereka; hal itulah yang membuat kedua wilayah itu menjadi tujuan utama baik transmigrasi pribadi maupun transmigrasi yang disponsori pemerintah. Di Kalimantan Timur, misalnya, orang Bugis dari Sulawesi, orang Banjar dari Kalimantan Selatan, orang Jawa dan Cina, telah tiba dan menetap di wilayah tersebut atas inisiatif mereka sendiri. Program transmigrasi besar-besaran yang dijalankan pemerintah membawa begitu banyak kelompok migran yang menetap di desa-desa yang terpisah-pisah atau yang ditambahkan begitu saja di sekitar desa atau kampung-kampung yang sudah ada.



Jatah tanah untuk pemanfaatan pribadi seperti rumah tempat tinggal dan pekarangan disediakan oleh pemerintah setempat dan banyak yang mendapatkan pekerjaan di perkebunan atau pertambangan. Demikianlah asal-mulanya terjadi pertambahan penduduk akibat transmigrasi di Kalimantan Timur. Para transmigran sering datang sebagai suatu kesatuan komunitas yang sudah solid di daerah mereka sebelumnya; dengan demikian, kebanyakan mereka hanya memiliki sedikit kebutuhan untuk menyibukkan diri dengan hal-hal setempat atau bahkan menganggap hal itu tidak perlu. Para pegawai dan pejabat urusan transmigrasi dan para transmigran itu sendiri mengacu pada wacana kebangsaan; mereka adalah orang Indonesia yang pindah ke bagian lain dari Indonesia yang satu dan sama; satu bangsa dengan hukum yang sama dan akses yang sama atas tanah yang sama untuk semua. Bisa terjadi bahwa bagi kelompok komunitas yang bukan berasal dari daerah setempat, seperti para migran, klaim adat dari masyarakat setempat bisa menjadi penghalang dan penyebab ketidakjelasan hukum alih-alih sebagai sumber hak.

Dengan demikian, adat mungkin menjadi salah satu wacana yang lebih dikenal sebagai wacana hak atas tanah (*right to land*) yang digunakan oleh penduduk; tetapi ia tentu bukan satu-satunya. “Belanja wacana” – yang melibatkan dan mempertemukan para pemegang kekuasaan dengan pelbagai legitimasi yang berbeda-beda dalam usaha sadar untuk mencari argumen terbaik untuk mencapai tujuan seseorang – adalah sebuah strategi terkenal yang terkait dengan klaim hak atas tanah di Indonesia (mis. Fitzpatrick 1997; Biezeveld 2004; Roth 2006; Sitorus 2002; Weber et al. 2007), tetapi desentralisasi meningkatkan kelenturan dan membantu memperjelas hubungan antara berbagai pihak yang berwenang di daerah. Di tingkat daerah, berbagai otoritas dapat dipertimbangkan oleh para pihak dengan sebuah klaim (lih., selain referensi di atas, Bakker 2009; Bakker dan Moniaga 2010), seperti politisi daerah dan pejabat pemerintah daerah, pemuka adat dan anggota LSM, staf BPN dan bahkan peradilan. Tentu akan terlalu jauh untuk membahas kelebihan dan kelemahan dari masing-masing pemegang otoritas tersebut di sini, tetapi konsekuensi penting dari kemunculan mereka ke permukaan adalah bahwa masing-masing otoritas itu menjadi basis wacana legitimasi dan otoritas dari sumber kekuasaan yang berbeda, baik itu pemerintah daerah, peradilan, adat, dukungan masyarakat luas atau bahkan campuran semua hal itu. Ini berarti bahwa mereka mungkin bertentangan satu sama lain dalam kasus-kasus tertentu dan bekerja sama dalam kasus-kasus yang lain; tetapi juga tidak perlu bahwa semua otoritas terlibat dalam suatu konflik. Faktor utama adalah pertanyaan apakah wacana tersebut diangkat dan otoritas yang menerapkannya dianggap efisien dalam menangani konflik yang berada dalam tanggung-

jawabnya. Saya akan menutup bagian ini dengan sebuah contoh singkat tentang perkembangan hal ini di Kabupaten Paser, Provinsi Kalimantan Timur, dengan melihat posisi pemerintah daerah dan peradilan.

Di Paser, pemerintah daerah terdiri dari berbagai macam pegawai negeri sipil. Dalam kebanyakan kasus, kepala desa terlibat dalam menangani perselisihan pada tahap awal antara dua atau lebih pihak, namun jarang terjadi bahwa keterlibatan kepala desa itu sudah cukup untuk menyelesaikan kasus. Dalam kasus di mana pemerintah mempunyai kepentingan, seperti penggunaan tanah untuk kepentingan umum, pemerintah daerah sudah menyiapkan dirinya dengan tim pejabat dari divisi administrasi publik (tatapraja). Tim-tim ini (yang masing-masing mengurus pertanahan dan sengketa) bertugas untuk merundingkan solusi dengan pihak yang terlibat, baik oleh mereka sendiri ataupun bekerja sama dengan mediator-mediator dari kategori lainnya. Tidak biasa bagi tim-tim ini untuk menjadi proaktif dan memantau konflik sebelum dimintai bantuannya, karena tugas mereka adalah untuk menjaga perdamaian dalam hal sengketa tanah dan menghindari perkembangan konflik yang serius di kabupaten bersangkutan. Dengan demikian, mereka sering diberitahu tentang konflik yang berpotensi berbahaya, misalnya oleh kepala desa di daerah konflik yang sedang berlangsung. Kepala desa dapat juga mengambil langkah yaitu mengundang para pejabat tatapraja untuk mengambil bagian dalam pertemuan-pertemuan tersebut. Hal ini dianggap sangat bermanfaat dan mendasar bagi kepentingan pemerintah.

Keterlibatan pemerintah dalam menyelesaikan perselisihan lokal sebenarnya bukanlah hal yang biasa, tetapi merupakan hasil dari situasi di mana konflik jarang meningkat sementara dampak sosialnya juga dimonitor dan ditangani secara memadai. Memasuki arena penyelesaian, konflik telah membuka posisi pemerintah daerah terhadap kritik dari otoritas lainnya, tetapi juga memungkinkan pemerintah untuk mewujudkan dirinya sebagai pihak yang efisien dan cekatan dalam menyelenggarakan musyawarah.

### **Catatan penutup**

Mendapatkan akses terhadap tanah dan mempertahankan kontrol atas tanah agar dapat memanen hasil dari investasi waktu dan pekerjaan seseorang sangat penting untuk setiap individu. Desentralisasi dan reformasi telah membuat terobosan dalam struktur pengelolaan tanah yang ada selama Orde Baru, tetapi rezimnya belum berganti – yakni belum adanya kontrol dengan suatu sistem hukum dan pemerintahan yang beroperasi sesuai dengan prinsip negara hukum (*rule of law*). Perubahan mulai terjadi, dan tampak sudah membaik. Akan tetapi,

yang masih harus dilihat dan ditunggu adalah apakah penduduk pedesaan Indonesia dan para pembuat hukumnya saling memahami persepsi satu sama lain tentang hukum agraria yang dibutuhkan bangsa ini. Demikian juga, efek dari dibawanya berbagai konflik ke pelbagai pihak yang berwenang memutuskan merupakan sebuah persoalan yang memerlukan monitoring. Dibawa dan diangkatnya kasus-kasus ke forum-forum hukum yang ada dapat meningkatkan kemungkinan bagi para pengguna lahan yang miskin bahwa keluhan mereka didengar. Ketersediaan berbagai wacana dapat membuat klaim mereka tersuarakan dan – mungkin – diperjuangkan oleh pihak berwenang. Para pihak berwenang bahkan bisa menantang keputusan yang telah dibuat oleh pihak berwenang lainnya, yang mungkin tidak didengar jika negara menjadi satu-satunya pemegang kekuasaan. Namun ini tidak berarti bahwa akses terhadap keadilan dalam kaitan dengan tanah telah meningkat. Sementara peningkatan jumlah otoritas dapat diartikan sebagai pengembangan lapangan di tengah masyarakat yang aktif dan independen yang masih sejalan dengan cetak biru negara hukum, namun hal itu juga dapat dilihat sebagai kemunculan generasi baru dari “Soeharto kecil” yang kerap diingatkan para pengamat. Hal ini merujuk pada situasi di mana para pialang kekuasaan tingkat lokal terlibat dalam menentukan posisi yang saling menguntungkan dengan pelbagai otoritas yang ada, jika mereka berhasil. Yang dimaksud adalah situasi di mana kontrol telah berlangsung dari suatu rezim nasional di bawah Orde Baru ke situasi lokal di mana koalisi kewenangan yang ada menyesuaikan diri dengan kewenangan yang telah disingkirkan oleh rezim pengganti agar kepentingan mereka tetap terjamin. Tentu saja, hal ini merupakan sebuah pandangan yang pesimis. Sebuah pendekatan yang lebih optimis melihat berbagai otoritas terlibat dalam persaingan dan bukan koalisi, yang didorong dan diperkuat oleh ada (atau tidak adanya) dukungan masyarakat. Dalam pandangan yang kedua ini, peningkatan jumlah otoritas dapat meningkatkan akses terhadap keadilan bagi masyarakat dalam hal ini terkait dengan akses terhadap tanah. Sifat yang kompleks dan kompetitif dari kewenangan dalam bidang agraria pada praktiknya menjadi medan ideal bagi para pialang kekuasaan untuk menaikkan popularitas diri mereka sendiri dan meningkatkan kesejahteraan mereka melalui dukungan publik atau karena kurangnya dukungan atas otoritas tertentu. Perkembangan ini jelas telah mengarah ke peningkatan proses untuk memperoleh akses terhadap keadilan – itulah sebabnya pelbagai otoritas yang ada bermunculan kembali – tetapi apakah hasil kemunculan pelbagai otoritas tersebut dialami sebagai hal yang adil, mungkin hanya menjadi masalah lokal yang berbeda-beda pada setiap kesempatan.

## BAB 3

---

### **Akses terhadap keadilan dalam sengketa tanah: Bagaimana ketidaksetaraan sosial membentuk resolusi konflik di Sumba**

Jacqueline Vel dan Stepanus Makambombu

Ina Modi adalah seorang janda dengan empat orang anak yang masih belia. Mereka adalah keluarga petani yang tinggal di kampung mendiang suaminya, yang telah meninggal dunia lima tahun lalu,<sup>1</sup> dekat dengan keluarga suaminya. Mendiang suaminya mempunyai sawah dan kebun lahan kering yang merupakan “tanah adat perseorangan”: tanah klan yang dalam lingkungan klan dianggap merupakan milik perseorangan suaminya, yang pajaknya selalu dibayar. Setelah kematian suaminya, sepupu-sepupu suaminya melirik tanah itu untuk dikuasai. Salah seorang sepupunya itu malah berencana menjadikan Ina Modi sebagai istrinya, sesuai adat istiadat untuk memelihara janda dari saudara laki-laki, di mana tidak diperlukan adanya tambahan maskawin. Ina Modi tidak berminat sama sekali menjadi istri kedua, dan ia menolak. Lebih dari itu, ia mendesak agar tetap tinggal di rumahnya sendiri bersama anak-anaknya, dan mengerjakan tanah almarhum suaminya sampai anak laki-laknya cukup umur untuk mengambil alih pekerjaan. Namun, sepupu-sepupu suaminya itu tidak ingin membantu Ina Modi mengerjakan tanah tersebut. Ina Modi lalu meminta bantuan Kepala Desa untuk menyelesaikan masalah itu, tetapi Kepala Desa hanya menasihati agar sengketa itu diselesaikan *secara kekeluargaan*. Sayang sekali, cara ini tidak mendatangkan kebaikan untuk Ina Modi. Ketika ia menegur sepupu-sepupu suaminya itu karena mereka tidak memperlakukannya dengan patut dan dengan begitu tidak menghormati almarhum suaminya, mereka memukulinya. Dalam keadaan terluka dan diliputi rasa takut ia melarikan diri ke pos polisi terdekat, kira-kira 12 kilometer dari desanya. Namun, polisi pun tidak dapat berbuat banyak untuk

<sup>1</sup> Terhitung mundur dari tahun 2009 pada saat penelitian lapangan untuk tulisan ini dilakukan. Tulisan ini sendiri, selain didasarkan pada penelitian lapangan yang dilakukan pada awal 2009 itu, juga pada riset sebelumnya oleh kedua pengarang.

membantunya. Ina Modi tidak punya uang untuk membuat mereka mengambil tindakan terhadap sepupu-sepupu almarhum suaminya. Ia pun tinggal untuk sementara waktu di kantor suatu LSM advokasi kaum perempuan, dan staf LSM itu membantu memasukkan anak-anaknya yang lebih tua ke panti asuhan terdekat, sehingga anak-anak itu mendapatkan tempat tinggal dan pendidikan. Sewaktu-waktu Ina Modi mendapatkan bantuan dari orang sedesa lainnya dan dukungan moral dari staf LSM tersebut. Tetapi, masalah sengketa tanah dengan sepupu-sepupu almarhum suaminya tetap belum terselesaikan.

Tulisan ini membahas bagaimana ketidaksetaraan sosial dalam masyarakat Sumba membentuk cara-cara pemecahan terhadap sengketa tanah. Sengketa tanah, seperti sengketa antara Ina Modi dan sepupu-sepupunya, sering terjadi di Sumba. Tanah adalah sumber mata pencarian utama bagi lebih dari delapan puluh persen penduduk yang mendiami salah satu pulau di bagian timur Indonesia ini, dan karena itu, kehilangan akses ke kebun dan sawah merupakan masalah besar. Dalam beberapa tahun terakhir, sejumlah program pembangunan telah meningkatkan persaingan atas tanah di pulau yang penduduknya relatif sedikit ini, yang kemudian mengubah sifat perselisihannya dan mungkin juga cara pemecahannya. *Pertama*, perusahaan-perusahaan agribisnis telah masuk ke daerah ini dan mencari ribuan hektar lahan yang belum tergarap untuk kemudian mereka jadikan sebagai lahan perkebunan besar. *Kedua*, pengembangan administrasi pemerintahan baru-baru ini, khususnya pendirian kabupaten baru, telah mendorong perkembangan pasar tanah lokal. Ada permintaan tanah yang meningkat untuk perumahan dan perkantoran di sekitar pusat-pusat pemerintahan. Dan para pejabat pemerintah dan kerabat mereka serta para pengusaha sudah mulai gencar membeli tanah dari para petani, tidak hanya untuk membangun rumah, tetapi juga untuk pertanian atau sebagai investasi sekaligus berspekulasi tentang prospek pembangunan di masa mendatang.

Persaingan atas tanah yang makin meningkat ini lama kelamaan menyebabkan konflik: berhubung tanah yang digarap dan menjadi tempat tinggal para petani sering tidak terdaftar secara resmi – tetapi hanya diatur melalui hukum adat setempat – klaim mereka atas tanah sering kali lemah dan terbuka bagi klaim lawan.<sup>2</sup> Tulisan ini membahas bagaimana masyarakat Sumba berurusan dengan konflik atas tanah yang semakin meningkat itu: jika akses seseorang terhadap tanah terancam, bagaimana ia berupaya melindungi penguasaannya atas tanah? Dan bagaimana kita bisa mengerti hasil dari konflik atas tanah tersebut?

<sup>2</sup> Menurut para informan, terdapat tiga perempat sengketa yang ditangani oleh camat di Sumba Tengah terkait dengan konflik tanah.

Saat kami membahas sejumlah konflik baru atas tanah di Sumba, kami menunjukkan bagaimana perbedaan kekuasaan antara pihak yang bersengketa – perbedaan dalam hal kontak sosial, pengetahuan, status dan uang – mendatangkan dampak besar pada hasil akhir dari perselisihan mereka. Orang-orang seperti Ina Modi yang kurang memiliki bentuk-bentuk modal tersebut (kontak, status, pengetahuan, dan uang) menjadi, *pertama*, kurang mampu untuk membuat keluhan mereka didengar oleh otoritas lokal atau negara. Jumlah modal seseorang menentukan luasnya pilihannya dalam hal mekanisme ganti rugi – orang yang kurang memiliki bentuk-bentuk modal tersebut sering hanya dapat mengandalkan mediasi yang dilakukan oleh anggota keluarganya. Dan, *kedua*, walaupun mereka berhasil menyampaikan keluhan dan klaim mereka atas tanah, kurangnya bentuk-bentuk modal tersebut akan menyebabkan peluang mereka lebih kecil untuk memenangkan sengketa tersebut. Berhubung kepemilikan tanah di Sumba diatur melalui campuran antara hukum adat dan hukum negara, posisi pihak yang bersengketa dalam masyarakat yang sangat hierarkis seperti Sumba mempengaruhi kapasitasnya untuk memenangkan sengketa tersebut: mereka yang berada di puncak masyarakat Sumba dapat menggunakan status sosial dan pengetahuan mereka yang lebih tinggi itu untuk mempengaruhi hasil dari proses penyelesaian sengketa. Dengan demikian, akses terhadap keadilan bagi masyarakat miskin, bahkan dalam arti yang terbatas, yaitu akses kepada sistem peradilan, bukanlah sekadar masalah kurangnya kesadaran hukum, melainkan juga masalah mengatasi ketidaksetaraan sosial.

### **Sebuah masyarakat hierarkis**

Sumba adalah sebuah pulau di salah satu bagian termiskin di Indonesia dengan jumlah penduduk sekitar 600.000 orang. Lebih dari sembilan puluh persen anggaran pemerintah kabupaten berasal dari pemerintah pusat di Jakarta. Kebanyakan tenaga kerja bergaji disediakan oleh, dan terdapat dalam, institusi-institusi negara. Selain itu, baik Sumba Timur maupun Sumba Barat berada di bagian paling bawah dari Ranking Indeks Pembangunan Manusia yang dibuat UNDP pada 2002 untuk semua kabupaten di Indonesia.<sup>3</sup> Sumba pada dasarnya adalah masyarakat agraris. Lebih dari delapan puluh persen penduduknya mendasarkan hidupnya melalui pertanian subsistens, yaitu pertanian yang menghasilkan beras, jagung dan tanaman pangan lainnya sekadar untuk konsumsi mereka sendiri, dengan surplus yang dijual di pasar.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Indeks Pembangunan Manusia mengkombinasikan indikator tentang harapan hidup, pendidikan dan pendapatan. BPS et al. 2004:208.

<sup>4</sup> Badan Pusat Statistik, Sumba Barat dalam Angka, dan Sumba Timur dalam Angka.

Dalam masyarakat pedesaan Sumba, kekayaan seseorang terkait dengan kepemilikan ternak; ternak adalah tanda status, komoditas utama dalam acara pertukaran, dan bahan yang diperlukan untuk semua kegiatan sosial (karena konsensus diungkapkan melalui berbagi makan dengan daging), dan juga sebagai modal ekonomi yang dapat dijual dalam masa-masa sulit (Onvlee 1980). Namun orang yang paling miskin dari yang termiskin sama sekali tidak memiliki ternak, bahkan anjing atau ayam pun tidak.

Sumba juga merupakan masyarakat yang relatif hierarkis. Di hadapan hukum adat tidak ada yang setara; hak yang diberikan kepada individu di bawah hukum adat berbeda-beda sesuai dengan posisi seseorang dalam masyarakat. Jadi, untuk memahami cara penyelesaian sengketa tanah di Sumba, kita mulai dengan sedikit uraian tentang stratifikasi tradisional dalam masyarakat Sumba. Ketidaksetaraan jenis *pertama* adalah produk dari perbedaan antara “orang dalam” dan “orang luar” yang mencirikan masyarakat Sumba. Lebih dari 90 persen penduduknya adalah etnis Sumba. Namun demikian, tingkat heterogenitas etnis makin besar di kota-kotanya, dan sepanjang pantai Sumba Timur banyak terdapat pemukiman orang-orang yang berasal dari pulau tetangga, Pulau Sawu, yang pekerjaan utamanya adalah nelayan. Orang Sumba juga menetapkan perbedaan sub-etnis secara internal, sesuai tempat asal geografis mereka masing-masing, wilayah teritorial klan-klan yang bersangkutan, yang seluruhnya berjumlah enam belas klan di Sumba Barat dan delapan klan di Sumba Timur (Goh 1991:xii). Pada permulaan abad kedua-puluh, pemerintah kolonial meningkatkan wilayah teritorial adat menjadi daerah swapraja (*zelfbesturende landschappen*), dan menetapkan salah satu pemimpin utama klan sebagai *raja* dari masing-masing klan tersebut. Kekuasaan klan *raja* yang telah diperkokoh ini, termasuk klaimnya atas tanah serta wilayah teritorialnya, terintegrasi ke dalam pemetaan kolonial Pulau Sumba. Pada gilirannya, para raja dimasukkan ke dalam struktur tata pemerintahan kolonial, di mana wilayah teritorial adat yang tadinya otonom kemudian menjadi satuan-satuan politik di dalam negara-bangsa melalui suatu sistem pemerintahan tidak langsung.

Jenis ketidaksetaraan *kedua* adalah stratifikasi masyarakat tradisional. Tiap klan dibagi-bagi secara vertikal ke dalam tiga kelas: bangsawan, orang bebas dan para hamba. Secara horizontal, masyarakat terbagi atas klan-klan patrilineal (*kabihu*) yang satu sama lain saling tergantung yang disebabkan oleh adanya aturan ketat mengenai bentuk perkawinan eksogami. Hubungan antar-klan, dan berikutnya antara anggota berbagai *kabihu* diekspresikan dalam arti pemberian atau penerimaan (mempelai) perempuan, dan penjabaran kedudukan ini menentukan tata cara kepatutan perilaku dan jenis pertukaran komoditi



seremonial yang sepadan. Setiap peristiwa siklus kehidupan utama mensyaratkan diadakannya suatu upacara khusus yang dihadiri oleh lingkungan masyarakat lebih luas. Upacara seperti itu mempertegas harkat dan martabat para anggotanya dalam lingkup masyarakat yang bersangkutan serta bobot hak dan kewajiban mereka masing-masing. Secara bersama, hak, kewajiban dan kedudukan dalam hierarki sosial membentuk suatu sistem normatif yang kokoh, yang berdampak pada distribusi akses sumber daya dan bantuan yang saling diberikan di antara anggota-anggota masyarakat. Peluang bagi mereka yang menempati tangga terendah dalam hierarki sosial untuk bermutasi ke atas sangat kecil. Mengubah sistem atau aturan mainnya sangat sulit bagi mereka yang berstatus sosial rendah – pria dan perempuan lajang, perempuan pada umumnya, kaum hamba – karena mereka hampir-hampir tidak mempunyai wewenang dalam proses pengambilan keputusan internal klan. Dengan demikian, adat memungkinkan akses sumber daya dan perlindungan bagi mereka yang berada di posisi rendah (dalam hal ini, yang tidak diuntungkan) namun juga memperketat wewenang pengambilan keputusan yang sudah terbatas itu sekaligus memperbesar ketergantungan mereka pada pemimpin klan.

Bagi kebanyakan orang yang masih tinggal di pedalaman Sumba, adat masih merupakan konteks normatif yang dominan. Namun demikian, kekuatan-kekuatan historis di Sumba telah membentuk sebuah masyarakat modern yang berinteraksi dengan masyarakat tradisional, dan sebagian besar orang Sumba memiliki dan menggunakan identitas ganda: satunya berdasarkan kekerabatan tradisional dan yang lainnya lagi berdasarkan identitas modern selaku warga Negara Indonesia dan penganut salah satu agama mayoritas dunia. Kekuatan-kekuatan historis yang telah membentuk masyarakat modern itu adalah, antara lain: perkembangan negara modern di dalam tatanan masyarakat agraris, peran negara dalam ekonomi perdesaan, peran agama Kristen, dan terlepasnya aristokrasi dari latar belakang perdesaannya. Yang dihasilkan adalah suatu hierarki sosial alternatif di mana pada lapisan atas terdapat kelas elite politik, yang terdiri dari kelompok masyarakat dengan mata pencarian utama bersumber dari negara (Vel 2008: 16-8). Mereka bekerja sebagai pegawai negeri, atau yang menyediakan jasa kepada negara dengan menerima pembayaran uang, seperti para pengusaha yang mengerjakan proyek-proyek pembangunan (kontraktor) yang dibiayai negara. Kriteria utama bagi keanggotaan kelas politik adalah kriteria praktis, yaitu memiliki pengaruh yang berdampak pada keputusan-keputusan menyangkut alokasi sumber daya negara yaitu uang, pekerjaan, perizinan dan kekerasan. Dalam pengertian politik-ekonomi modern, lapisan terendah masyarakat terdiri dari kaum tani. *Tani* adalah istilah “emik” (berkenaan dengan sifat atau unsur yang



dianalisis dari segi peran sebagai unit struktural di dalam suatu sistem) yang menunjuk pada orang yang bekerja di ladang dan juga mencakup semua orang lain yang tidak mempunyai pekerjaan bergaji atau yang tidak berpenghasilan jelas lainnya.<sup>5</sup> Banyak anggota kelas tradisional bangsawan termasuk kategori tani. Mereka menikmati peringkat sosial tinggi, tetapi tidak mempunyai modal lain yang dapat menjadi andalannya: tidak berpendidikan tinggi, tidak mempunyai pekerjaan bergaji, dan tidak mempunyai akses jaringan sosial.

Menjadi anggota kelompok yang kurang beruntung di Sumba – seperti kelas tradisional rendah, perempuan, dan migran – memiliki implikasi praktis yang signifikan. Orang-orang yang berasal dari kelas menengah atau tradisional terendah bisa memiliki ternak sendiri, tetapi setiap kali anggota klan dari status sosial yang lebih tinggi membutuhkannya – misalnya untuk memenuhi kewajiban mereka dalam negosiasi adat pernikahan – mereka dengan mudah dapat mengklaim harta bawahan mereka. Orang-orang dari status yang lebih rendah juga diwajibkan untuk bekerja di lahan anggota sesama klan, dan menyediakan layanan lainnya yang ditetapkan oleh para pemimpin klan. Meskipun pola tradisional ini tidak sekuat seperti di masa lalu, namun praktik tersebut masih ada hingga kini. Perempuan secara tradisional memiliki posisi yang lebih rendah dalam kaitannya dengan pengambilan keputusan dalam klan. Perkawinan dianggap sebagai suatu pola pertukaran antara klan-klan patrilineal; setelah pernikahan mempelai perempuan berpindah ke rumah (dan klan) suaminya. Di sana ia memasuki hierarki internal dan menempati suatu posisi yang pada intinya ditentukan oleh kedudukan sosial asalnya. Statusnya dapat berubah lebih baik sejalan dengan waktu, misalnya, setelah ia melahirkan anaknya yang pertama. Secara tradisional, perempuan tidak dapat memiliki tanah, kecuali tanah yang dihadiahkan kepadanya pada waktu ia menikah, sebagai bagian dari maskawin. Namun bagaimanapun, pemberlakuan sistem tradisional ini beraneka ragam tingkatan dan bobotnya di seluruh Sumba. Beberapa perempuan Sumba memperlihatkan gaya hidup yang lebih mandiri, yang menandakan bahwa mereka tidak begitu terikat lagi pada sistem tradisional.

### **Perbedaan kekuasaan dan bentuk-bentuk modal**

Untuk memahami dampak dari stratifikasi sosial terhadap penyelesaian sengketa tanah kami menggunakan istilah “modal” dari Bourdieu. Sosiolog Perancis Bourdieu telah mengusulkan distingsi antara bentuk-bentuk modal yang berbeda-beda untuk menangkap perbedaan

<sup>5</sup> Emik berarti sesuai dengan yang didefinisikan oleh aktor-aktor yang diteliti sebagaimana selaras dengan konteks sosio-ekonomi-kultural mereka.

kekuasaan di antara individu-individu yang melampaui perbedaan hanya dalam hal pendapatan (lihat secara khusus Bourdieu 1986:241-259). Seperti dijelaskan di atas, dirugikan bukanlah hanya soal punya uang sedikit, tetapi juga mengacu pada kurangnya aset dan kapasitas lain yang dapat dianggap sebagai jenis-jenis modal. Untuk menggambarkan ketidaksetaraan dalam masyarakat Bourdieu membedakan tiga jenis modal utama, yaitu budaya, modal ekonomi dan sosial. Modal budaya mengacu pada pengetahuan dan pendidikan; modal ekonomi mengacu pada uang, tetapi juga akses ke sumber daya dan tenaga kerja; dan modal sosial mengacu pada hubungan dengan anggota masyarakat lainnya, dan keanggotaan jaringan sosial. Yang penting untuk ditekankan adalah bahwa bentuk-bentuk modal ini tidaklah sama di mana-mana: nilai dan isi dari “modal” seorang individu adalah produk dari masyarakat di mana dia tinggal. Karena itu, kami mengadaptasi bentuk-bentuk modal Bourdieu untuk konteks Sumba – lihat tabel 1. Masing-masing dari tiga bentuk modal Bourdieu dibahas dalam manifestasinya yang tradisional dan modern di Sumba, dengan bentuk keempat – “modal hukum”, yang sebenarnya merupakan subkategori dari modal budaya – dibahas secara terpisah karena pentingnya untuk penelitian ini. Model ini dapat digunakan dalam konteks lain, dengan melakukan penyesuaian-penyesuaian yang diperlukan. Sebagai contoh, pengetahuan tentang adat mungkin diganti dengan pengetahuan hukum agama jika yang disebut kemudian ini lebih penting daripada adat, atau diganti dengan pengetahuan tentang sejarah migrasi dalam kasus di mana berlaku aturan tentang pendudukan sebelumnya.

Tabel 1: Spesifikasi Bentuk-Bentuk Modal dalam Konteks Sumba

	Modal Budaya	Modal Hukum	Modal Ekonomi	Modal Sosial: Jejaring
<b>Tradisional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posisi dalam hierarki adat (termasuk gender dan etnisitas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengetahuan tentang adat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Makanan</li> <li>• Tanah</li> <li>• Peternakan</li> <li>• Tenaga kerja (jumlah orang dalam rumah, para bawahan)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kekerabatan</li> <li>• Persekutuan perkawinan</li> </ul>
<b>Modern</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendidikan modern</li> <li>• Posisi dalam birokrasi atau institusi nonnegara</li> <li>• Gender</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengetahuan tentang hukum negara</li> <li>• Pengetahuan dan keahlian dalam prosedur hukum dan birokrasi</li> <li>• Pengetahuan tentang aturan gereja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uang (gaji, keuntungan, pendapatan ilegal)</li> <li>• Aset (rumah, mobil, perlengkapan TV, pendingin ruangan, anak-anak dengan pendidikan yang lebih tinggi)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gereja</li> <li>• Organisasi</li> <li>• Partai-partai politik</li> <li>• Jaringan fungsional/ birokratik di dalam dan luar Sumba</li> </ul>

Secara umum, yang disebut sebagai kelompok “termiskin” atau “yang paling tidak beruntung” adalah mereka yang kurang memiliki semua jenis modal di atas. Yang paling kuat adalah mereka yang memiliki jumlah optimal dan kombinasi berbagai bentuk modal tersebut. Jumlah modal yang dimiliki seseorang tidak statis karena modal dapat bertambah dari waktu ke waktu melalui sekolah, pekerjaan, atau pertukaran.

Berhubung kita telah membahas berbagai bentuk modal yang menentukan perbedaan kekuasaan antara individu, sekarang kita bisa kembali membahas sengketa tanah di Sumba: bagaimana perbedaan kekuasaan antara individu mempengaruhi kemampuan mereka untuk mendapatkan akses terhadap keadilan dalam sengketa tanah? Kita akan membahas tiga kasus di mana orang-orang yang relatif kurang beruntung kehilangan akses terhadap tanah mereka dan menganalisis bagaimana pengaduan mereka ditangani.

### **Tetua adat memutuskan tentang akses terhadap tanah**

Kampung Prailiu, yang letaknya berdekatan dengan ibu kota Kabupaten Sumba Timur, Waingapu, merupakan daerah pemukiman mantan raja wilayah kekuasaan tradisional dan subdistrik kolonial, *swapraja* Prailiu. Pada tahun 1990-an kepala kampung, yaitu Umbu N, ingin membangun sebuah rumah di pinggir kampung adat di atas sebidang tanah yang telah dikerjakan oleh seorang laki-laki dengan status sosial lebih rendah bernama Ndawa. Ndawa memprotes rencana pembangunan rumah ini dan berargumentasi bahwa tanah itu bukanlah *tana kabihu* Prailiu. Malah ia bersikeras bahwa tanah itu miliknya, karena kakeknya telah membuka tanah itu untuk bercocok-tanam pada tahun 1956 dan baik ayahnya maupun Ndawa sendiri telah mengerjakan tanah itu sejak sediakala. Makam atau “batu kubur” ayah dan kakek Ndawa berada di atas tanah itu. Secara adat hal itu bisa merupakan tanda klaim perseorangan atas tanah, atau setidaknya menjadi tanda tidak adanya protes oleh pemilik tanah mana pun juga. Ndawa menyatakan bahwa sampai pada saat Umbu N berkeinginan membangun rumahnya di sana, selama itu tidak pernah ada penolakan terhadap penggunaan tanah oleh Ndawa maupun terhadap klaim Ndawa atas tanah. Umbu N berargumentasi balik bahwa sebenarnya kakek Umbu N-lah yang telah memerintahkan kakek Ndawa untuk membuka tanah itu, dan tanah itu biasanya dipakai sebagai tempat menambatkan kuda-kuda para tamu yang berkunjung ke kampung Prailiu.

Ndawa menolak untuk menyerah dan membawa kasus itu ke pengadilan. Hakim menghadapi masalah dalam memutuskan karena sangat sulit mendapatkan saksi-saksi yang dapat memberikan bukti-

bukti menyangkut riwayat tanah dimaksud di tahun 1950-an. Terlebih lagi, para saksi yang datang menghadap tidak dapat memberikan penuturan yang konsisten. Umbu N didukung oleh suatu petisi yang ditandatangani oleh 98 orang berasal dari 48 klan di Sumba yang pada saat itu<sup>6</sup> mencakup Dewan Adat yang terdiri atas anggota-anggota perwakilan klan dan yang menurut adat kebiasaan berwenang memutuskan urusan-urusan yang berada di luar yurisdiksi salah satu klan individual. Dewan ini disebut sebagai “seuntai klan, sederetan rumah” (*ndalar kabihu juru watu uma*), yang berarti bahwa mereka adalah anggota satu kampung leluhur asal (Onvlee 1984:118). Petisi menyatakan bahwa (a) Klan Ndawa bukanlah anggota Dewan; (b) dengan demikian, Ndawa dan sesama anggota *kabihu*-nya tidak memiliki hak untuk mengklaim tanah di, atau sekitar, desa Prailiu; (c) bahwa argumentasinya untuk mengklaim tanah itu adalah tidak berdasar; dan (d) selaku anggota-anggota *ndalar kabihu juru watu uma* mereka dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa tanah itu adalah kepunyaan Umbu N dan *kabihu*-nya selama setidaknya enam generasi berturut-turut. Hakim memutuskan bahwa tanah itu merupakan *tanah adat* yang telah diwarisi Umbu N dari kakek leluhurnya. Ndawa naik banding atas keputusan Pengadilan Negeri, tetapi keputusan banding berikutnya juga memenangkan Umbu N.

Secara tradisional, tanah di Sumba merupakan tanah milik klan, *tana kabihu*. Menurut pemikiran orang Sumba kawasan pulau mereka identik dengan wilayah kekuasaan teritorial. Jati diri (identitas pribadi) mereka melekat pada hakikat wilayah-wilayah kekuasaan ini (Needham 1987:6-8). Nenek moyang terdahulu mendistribusikan tanah di dalam wilayah teritorial mereka. Cara mereka melakukannya menunjukkan korelasi antara distribusi dan penggunaan tanah, dengan pola kerja sama interaktif dan ritual-ritual adat. Keabsahan *adat* didasarkan atas kepercayaan adanya otoritas dan kekuasaan dari leluhur yang didewakan. Ouwehand (1951:539) pada tahun 1951 menulis bahwa baik pemerintah kolonial maupun pemerintah Indonesia setelah kemerdekaan mengakui bahwa apa pun ketentuan hukum negara secara resmi (*de jure*), dalam praktiknya (*de facto*) akses dan kendali atas tanah di Sumba tetap dikuasai oleh hukum adat yang berlaku.<sup>7</sup> Ia menambahkan bahwa keberlanjutan kebijakan ini setelah kemerdekaan sebagian besar terlaksana berdasarkan kenyataan bahwa pejabat-pejabat tertinggi pemerintah di pulau itu merupakan anggota-anggota kaum bangsawan tradisional, di mana otoritas lokal mereka dilandasi prinsip-prinsip hukum adat (Ouwehand 1951:542). Asumsi klasiknya adalah bahwa pemimpin-pemimpin adat

<sup>6</sup> Pada periode tersebut, Lewa-Kambera berada dalam satu wilayah administratif atau *swapraja* (1917-1960).

<sup>7</sup> Sumba berada di bawah pemerintahan tidak langsung dari rezim kolonial.

mewakili komunitasnya dalam hal berurusan dengan orang luar, dan bahwa secara internal mereka memiliki otoritas dan tanggung jawab untuk mengatur bagaimana anggota-anggotanya menggunakan sumber daya komunitas (Toha 2007:51-2). Wawancara kami dengan Wakil Bupati Sumba Tengah – yang merupakan anggota salah satu kaum bangsawan tradisional di Kabupaten itu – mempertegas berlakunya asumsi tersebut di mana ia menambahkan bahwa tidak terdapat masalah menyangkut akses tanah karena pemimpin-pemimpin klan selalu akan memedulikan anggota-anggota klan mereka dan menyediakan bagi anggota-anggotanya sebagian dari tanah klan (*tana kabihu*).

Keputusan pengadilan itu menegaskan legitimasi klaim adat yang menyangkut tanah dan lembaga-lembaga adat, yang mendukung otoritas pemimpin adat. Perselisihan di Kampung Prailiu menunjukkan bagaimana elite lokal dapat menggunakan aturan-aturan adat untuk mendapatkan kontrol atas tanah. Pemimpin desa Umbu N bisa menggunakan berbagai bentuk modal yang dia miliki – koneksinya dengan tokoh adat lainnya, status lokal dan posisinya sebagai wakil adat – untuk memperkuat kasusnya di pengadilan. Pada akhirnya pengadilan – di bawah tekanan dari sebuah petisi yang ditandatangani oleh koalisi penguasa adat – menghormati aturan adat bahwa tokoh adat bisa mengambil-alih tanah di wilayah mereka. Umbi N bisa menggunakan status sosial-tradisonalnya yang tinggi, pengetahuannya tentang adat dan keterampilan dalam membangun argumen historis untuk mendapatkan keuntungan bagi dirinya. Orang-orang tidak beruntung seperti Ndawa umumnya tidak memiliki bentuk-bentuk modal di atas: meskipun Ndawa telah bekerja untuk waktu yang lama di atas tanah yang disengketakan itu, dan nenek moyangnya dimakamkan di atas tanah itu, statusnya yang relatif rendah memastikan kekalahannya.

### **Menentang perkebunan kapas**

PT Ade Agro Industry (AAI) adalah sebuah perusahaan perkebunan kapas dan jagung, sebuah perusahaan yang berafiliasi dengan perusahaan tekstil PT Adetex di Bandung, yang mulai beroperasi di Sumba Timur pada tahun 2006. Perusahaan ini bekerja sama dengan investor dan institusi penelitian peternakan di Australia.<sup>8</sup> AAI memiliki tiga perkebunan di Sumba Timur, yang terletak di dataran sepanjang pantai timur: yang pertama dan yang terbesar seluas sekitar 6000 hektar, dan sudah beroperasi, sedangkan dua lainnya lebih kecil dan baru dibuka. Pada Februari 2009, AAI belum menyelesaikan seluruh prosedur hukum untuk mulai menjalankan usaha perkebunan tersebut.

<sup>8</sup> [http://ditjenbun.deptan.go.id/semusimbun/semusim/index.php?option=com\\_content&task=view&id=137&Itemid=37](http://ditjenbun.deptan.go.id/semusimbun/semusim/index.php?option=com_content&task=view&id=137&Itemid=37) (diakses 23-5-2009).

Ia belum diberikan hak budi daya tanaman dan hak atas bangunan untuk mendirikan kantor-kantor yang diperlukan. Semua itu adalah keputusan formal bupati, yang tampaknya berfungsi sebagai izin sementara untuk operasi perkebunan itu. Selanjutnya, analisis mengenai dampak lingkungan belum dilakukan, padahal itu diwajibkan oleh hukum.

Pada tahun 2001, ketika rencana pertama perusahaan tersebut diketahui publik, ada dua protes terpisah di dua daerah perkebunan. Pada lokasi pertama, penduduk lokal Sabu<sup>9</sup> telah memanfaatkan daerah Laipori untuk menggembalakan ternak, dan mereka menyatakan bahwa tanah itu adalah tanah klan. Akan tetapi, mereka tidak punya bukti yang kuat untuk mendukung argumen mereka: tidak ada riwayat yang jelas dari kepemilikan klan, tidak ada sertifikat tanah. Klaim kepemilikan mereka hanya didasarkan pada praktik umum di mana mereka telah menggembalakan hewan mereka di tanah itu.<sup>10</sup> Namun demikian, pemerintah kabupaten dan perusahaan mengadakan pertemuan yang bertujuan untuk mencegah eskalasi konflik lebih lanjut. Mereka memilih gereja lokal sebagai tempat pertemuan dan meminta seluruh undangan atau peserta untuk saling memandang sebagai saudara dan saudari dalam keluarga Kristiani. Pemilik PT Adetex di Bandung sendiri adalah Kristen juga. Gereja adalah rumah ibadah, di mana orang-orang tidak seharusnya berdebat satu sama lain, dan karena itu menjadi tempat yang sangat baik untuk pencegahan konflik. Pemerintah dan wakil perusahaan menyatakan kepada para hadirin bahwa perkebunan tersebut akan membawa kemakmuran ekonomi ke wilayah tersebut. Mereka berpendapat bahwa pendapatan yang lebih tinggi juga akan menguntungkan gereja dan meningkatkan kualitas jemaat. Dalam pertemuan kedua, juga di gereja, perusahaan memberikan kain kepada majelis gereja untuk membuat jubah baru bagi pendeta gereja tersebut, dan berjanji menyediakan transportasi bus gratis bagi anak sekolah. Protes kemudian berhenti.

Di lokasi kedua, penduduk lokal memiliki klaim yang lebih kuat atas tanah. Sekitar 75 sertifikat tanah, masing-masing meliputi 1-2 hektar, telah diterbitkan sehubungan dengan tanah yang bersangkutan sebelum kedatangan AAI. Sertifikat-sertifikat tersebut diterbitkan pada tahun 1980, ketika sebuah perusahaan ingin mendirikan perkebunan mete. Sertifikat tanah adalah salah satu prasyarat bagi perusahaan untuk mendapatkan pinjaman dari bank. Perusahaan itu kemudian

<sup>9</sup> Orang Sabu berasal dari Pulau Sabu yang terletak antara Pulau Timor dan Sumba. Orang Sawu sejak 1848 berpindah dalam jumlah besar ke Sumba Timur, dengan sebagian mereka dipindahkan oleh pemerintah Hindia Belanda dengan motif politik, ekonomi, dan penginjilan (Wellem 2004:126).

<sup>10</sup> Wawancara dengan Uumbu Tamu, penasihat lokal untuk Direktur PT Ade Agro, Waingapu, 6-2-2009.

menanam pohon mete, namun mengalami gagal panen. Dua puluh tahun kemudian, ketika AAI memasuki wilayah itu dengan rencana untuk mendirikan perkebunan pada lokasi yang sama, penduduk setempat yang merasa memiliki hak atas tanah tersebut takut bahwa tanah mereka akan diambil-alih oleh perusahaan. Direktur lokal AAI – seorang pensiunan pejabat tinggi pemerintah di Sumba Timur, yang juga bertindak sebagai mediator antara penduduk lokal dan perusahaan dalam pertemuan di gereja yang disebutkan di atas – mendengar tentang keberatan penduduk lokal tersebut. Ia kemudian mengambil inisiatif untuk membawa para demonstran itu ke bupati Sumba Timur untuk membahas masalah tersebut. Bupati, yang adalah keturunan dari salah satu raja utama di Sumba Timur, menghadapi para demonstran itu dengan memandang mereka sebagai orang Sawu. Ia menyatakan bahwa, selama masa perang di Sumba tempo dulu, orang-orang Sawu bekerja sama dengan nenek moyangnya dalam mencegah para musuh dari luar yang hendak menyerang Sumba. Dengan cara ini, ia membuat para demonstran itu merasa bahwa mereka memiliki hubungan istimewa dengan bupati, dan setelah itu mereka dengan mudah menerima tawaran sang bupati untuk memberi mereka sebidang tanah sebagai kompensasi. Dia mengusulkan supaya para demonstran itu sendirilah yang akan menentukan dan memilih wilayah yang mereka inginkan. Menurut mediator yang memberi kami informasi ini, semua pihak merasa puas dengan hasil pertemuan ini.

Sepertinya para demonstran tidak peduli sama sekali terutama tentang sebidang tanah yang dipersengketakan itu. Alih-alih, protes mereka terdorong oleh harapan bahwa mereka bisa mendapatkan kompensasi finansial dari perusahaan atau investor kaya di belakang perusahaan itu. Sebenarnya, klaim mereka tidaklah begitu kuat. Sebagai etnis Sawu, satu-satunya dasar bagi mereka untuk mengajukan klaim atas tanah adalah penggunaan lahan dalam jangka panjang. Sebagai orang yang berasal dari pulau lain, mereka bukanlah bagian dari klan adat setempat, dan, menurut aturan adat Sumba, mereka tetap dipandang sebagai orang luar yang hanya dapat memiliki hak pakai sementara. Bahkan kenyataan bahwa mereka memegang sertifikat tanah tidak membuat posisi mereka kuat dalam kasus ini, karena tidak ada bukti bahwa sertifikat telah dikeluarkan setelah melalui proses yang tepat untuk melepaskan hak-hak adat sebagaimana seharusnya dilakukan sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria. Dengan posisi yang relatif lemah ini, tampaknya penduduk lokal tersebut cukup puas dengan tawaran alternatif berupa sebidang tanah pengganti dan janji perusahaan untuk mempekerjakan buruh tani lokal.

Meskipun tanah di Sumba secara tradisional dianggap sebagai tanah klan, hukum negara semakin kerap diterapkan. Seiring perusahaan



agribisnis besar sudah mulai membeli tanah untuk perkebunan mereka, ketegangan pun muncul antara pemilik tanah asli, lembaga-lembaga negara, dan pengusaha. Para pemilik tanah asli umumnya mendasarkan klaim mereka atas tanah pada hukum adat (dan tidak memiliki sertifikat tanah yang diterbitkan negara) yang mengarah ke pertanyaan tentang rezim tanah mana yang berlaku; siapa yang memiliki otoritas untuk membuat keputusan tentang distribusi dan penggunaan tanah: kekuatan pasar, negara atau kepala adat? Jika orang lokal akan kehilangan tanah mereka untuk perkebunan tersebut, ke mana mereka bisa berpaling untuk meminta perlindungan hak atas tanah atau kompensasi?

Di Sumba, sebagian besar tanah yang diupayakan untuk didapat oleh perusahaan agribisnis berskala besar tidak terdaftar (tidak ada sertifikat tanah) dan merupakan lahan tidur (belum tergarap). Perusahaan-perusahaan agribisnis umumnya mendekati pemerintah kabupaten untuk mendapatkan izin untuk menjalankan usaha perkebunan. Jika kepala daerah ingin menyediakan lahan ke pengusaha agribisnis, ia dapat bertindak seolah-olah tanah itu tanah negara, atau mengatur negosiasi dengan penduduk setempat untuk membujuk mereka agar menyerahkan tanah mereka kepada negara. Dengan “beralihnya” status tanah penduduk menjadi tanah negara, perusahaan lebih mudah memulai prosedur untuk mendapatkan hak budi daya dari pemerintah. Namun demikian, proses untuk mengeluarkan izin lokasi harus melibatkan partisipasi publik.

Kedua sengketa antara AAI dengan penduduk lokal di atas menggambarkan bagaimana perkebunan kapas dapat menggunakan hubungan mereka dengan elite lokal untuk menekan penduduk lokal agar menggugurkan klaim mereka atas tanah. Pihak perusahaan memanfaatkan koneksi mereka dengan pejabat pemerintah dan kepala daerah setempat untuk mendukung klaim mereka atas tanah di hadapan penduduk setempat. Dukungan dari elite lokal ini berhasil: di lokasi pertama penduduk setempat tidak mendapatkan lebih daripada sekadar menyuarakan klaim hak mereka atas tanah, dan dengan cepat mereka menjadi tenang atas imbauan pemerintah dan pengusaha. Di lokasi kedua, klaim tanah penduduk lokal lebih kuat karena didukung oleh adanya sertifikat tanah yang mereka miliki. Akan tetapi, mereka dibujuk untuk menarik klaim mereka atas tanah di mana bupati menawarkan lahan alternatif – lahan yang mungkin mereka dapatkan, tetapi tanpa sertifikat tanah yang resmi. Menariknya, dalam negosiasi itu bupati bukannya menggunakan kekuasaannya sebagai pemerintah daerah, melainkan mengedepankan posisinya sebagai kepala adat Sumba – berdasarkan klaim historisnya sebagai keturunan raja Sumba tempo dulu – dengan menggunakan teknik retorika adat untuk membangun



hubungan antara para pemrotes dan dirinya sendiri,<sup>11</sup> dan dengan demikian berusaha meyakinkan para pemrotes untuk percaya padanya dan menerima kepemimpinannya. Relokasi (menggantikan tanah yang dibutuhkan untuk perkebunan dengan tanah yang lain kepada penduduk lokal) adalah solusi yang menyerupai proses di masa lalu dengan mana tuan tanah (*mangu tana*) bisa membagi tanah di antara klan-klan dan anggota mereka. Solusi ini bisa dianggap sebagai kompromi pragmatis dalam situasi kompleks di mana pelbagai rezim dan klaim tanah saling tumpang tindih. Pada saat yang sama, yang paling besar kemungkinan untuk bersikap kompromis adalah pihak yang lebih lemah, di mana mereka menyerah atas tuntutan hukum mereka atas tanah di bawah tekanan dari elite lokal yang kuat.

### **Ketika sebuah perusahaan tambang dan penguasa tradisional bekerja sama**

Pada tahun 2005, PT Artha Sumba (PTAS) mulai melakukan operasi pertambangan di Sumba Timur, yang bekerja sama dengan sebuah perusahaan dari Cina bagian Selatan. Direktur lokal PTAS adalah Umbu B, penguasa tradisional di daerah di mana pertambangan akan dioperasikan. Umbu B juga adalah salah satu pemilik ternak terkaya di Sumba Timur. Ia juga mengelola sejumlah perusahaan di ibu kota kabupaten. Pemerintah daerah memberi izin kepada PT AS untuk menggunakan 240 hektar lahan dalam batas-batas Taman Nasional Wanggameti untuk operasi pertambangan mereka. Pada bulan April 2006, seribu ton bijih timah telah diekspor dari daerah ini ke Cina, dan surat kabar lokal melaporkan bahwa, setelah mencermati ekspor tersebut, pihak DPRD keberatan, karena izin yang dikeluarkan kepada perusahaan tersebut hanya untuk eksplorasi saja.<sup>12</sup>

Masyarakat yang tinggal di daerah pertambangan melihat bahwa perusahaan bisa dengan bebas masuk ke dalam taman nasional, sementara klaim mereka sendiri atas tanah tersebut – sebagai penduduk asli daerah itu – ditolak atas dasar bahwa kawasan itu merupakan hutan lindung. Pada tahun 2005 beberapa sungai di daerah itu menjadi kering, dan beberapa orang yang tinggal dekat dengan wilayah pertambangan mulai menderita penyakit kulit setelah menggunakan air sungai yang menurut mereka telah tercemar oleh limbah operasi pertambangan. Saat itulah orang-orang mulai memprotes operasi pertambangan itu. Protes masyarakat setempat dipimpin oleh Umbu M, salah seorang kerabat klan Umbu B dengan status bangsawan yang setara namun kurang kaya.

<sup>11</sup> Teknik resolusi konflik ini digambarkan oleh Anderson (1999:29-31).

<sup>12</sup> "Ekspor timah hitam, DPRD belum tahu". *Pos Kupang*, 30-4-2006. Lihat <http://www.indonesia.com/poskup/2006/05/01/edisi01/0105huml.htm>. (diakses 31-3-2009).

Umbu M menyuarkan protes kepada perusahaan itu melalui petisi yang ditandatangani oleh 17 anggota masyarakat. Salinan permohonan dikirim ke LSM-LSM yang aktif di kawasan taman nasional beserta organisasi dalam jaringan mereka.

Umbu B tidak memberikan izin kepada LSM untuk bekerja dengan orang-orang dalam “wilayahnya” dan juga mencoba untuk menghindari protes. Sebelum protes itu berkembang menjadi konflik, para pemrotes itu menemukan bahwa ternak mereka telah dibunuh oleh orang tak dikenal. Mereka pun jadi takut rumah mereka akan dibakar, karena mereka mengetahui betul bahwa kedua jenis kekerasan tersebut adalah cara-cara tradisional untuk menempatkan lawan di bawah tekanan. Inilah yang terjadi pada tahun 2004 terhadap beberapa orang dari lawan-lawan politik Umbu B, yang tidak mendukung calon favoritnya dalam pemilihan kepala daerah. Karena takut kehilangan ternak dan rumah mereka, banyak orang berhenti memprotes pertambangan. Mereka yang telah menandatangani petisi Umbu M sekarang ingin menjauhkan diri mereka dari protes, seolah-olah menuduh Umbu M telah memaksa mereka untuk menandatangani petisi itu. Mereka yang terus memprotes menjadi semakin keras. Ketika pada tahun 2006 sebuah truk perusahaan mengambil muatan bijih timah untuk ekspor, beberapa warga setempat melemparinya dengan batu dan merusak truk tersebut. Polisi segera datang ke lokasi aksi, lalu menangkap 15 orang dari para pemrotes itu, termasuk Umbu M. Ia dibawa ke pengadilan dan dituduh melakukan tindak pidana (pelanggaran terhadap properti perusahaan), sedangkan protes asli mereka terhadap pencemaran akibat aktivitas perusahaan tidak dibahas di pengadilan. Umbu M dihukum dua tahun penjara, bersama dengan anggota lain dari kelompok pemrotes itu.

Perhatian media terhadap perjuangan Umbu M itu tampaknya menghasilkan beberapa pengaruh. Pada Juli 2006, bupati mendesak perusahaan untuk segera menghentikan operasinya sampai mereka menyelesaikan kewajiban melakukan analisis dampak lingkungan, yang menunjukkan bahwa operasi perusahaan itu tidak akan membahayakan dan merusak lingkungan. Masyarakat setempat khawatir bahwa ini hanyalah tindakan mengulur-ulur waktu, dan karena itu protes terhadap pertambangan di daerah ini, dan khususnya di taman nasional, terus berlangsung.<sup>13</sup>

Dalam kasus terakhir ini protes terhadap perusahaan pertambangan ditahan oleh kolusi antara perusahaan dan pemimpin adat lokal. tampaknya ada kecurigaan bahwa Umbu B bisa menggunakan uang dan koneksinya untuk mengintimidasi dan, akhirnya, menangkap orang-

<sup>13</sup> Berdasarkan wawancara dengan staf LSM KOPPESDA di Waingapu, 6-2-2009 dan informasi tambahan dari koran-koran.

orang yang memprotes operasi pertambangan. Seperti dalam kasus terakhir ini, kerja sama antara elite lokal dengan perusahaan menciptakan rintangan bagi warga desa biasa untuk mendapatkan jenis keadilan yang mereka tuntut terkait perampasan tanah mereka dan tercemarnya sungai mereka oleh perusahaan pertambangan. Perbedaan kekuasaan yang ekstrem antara penguasa lokal dan masyarakat miskin di daerah tempat tinggal Umbu M memberikan kemungkinan bagi perusahaan luar untuk menahan protes dengan mengkooptasi pemimpin lokalnya.

### **Memilih forum untuk menyelesaikan sengketa tanah**

Sengketa yang dibahas di atas – dengan pengecualian kasus kedua – tidak diselesaikan melalui pengadilan. Para pihak yang bersengketa menggunakan demonstrasi, pertemuan mediasi publik, dan pertemuan keluarga untuk mencari solusi. Pilihan untuk forum-forum yang berbeda itu – dan keputusan untuk tidak membawa kasus itu ke pengadilan – membawa dampak yang berbeda pada hasil akhirnya: sebagaimana diilustrasikan dalam sengketa perkebunan kapas, pertemuan mediasi publik bisa membantu menemukan kompromi, tetapi juga menciptakan peluang bagi elite lokal untuk menggunakan status mereka dan pengetahuan mereka tentang adat untuk memaksakan solusi yang mereka kehendaki. Di sini kami akan menggambarkan bahwa pilihan untuk menggunakan suatu forum tertentu bukanlah tidak disengaja, mengingat kapasitas untuk membawa pengaduan seseorang ke forum publik atau pengadilan negara juga terkait dengan apakah seseorang memiliki modal ekonomi, budaya, atau sosial.

Sebagian besar sengketa tanah di Sumba diselesaikan “secara kekeluargaan”: melalui musyawarah antara pihak-pihak terkait, dan sering kali dengan bantuan pemimpin lokal yang dihormati atau kepala desa sebagai mediator. Hal ini dianggap sebagai cara yang lumrah untuk menyelesaikan konflik tanah antara anggota klan yang sama, dan antara anggota klan dalam satu rumpun. Pilihan berikutnya adalah berkonsultasi dengan kepala desa. Pilihan ini dapat digunakan ketika penyelesaian internal dalam satu keluarga tidak menghasilkan solusi yang memuaskan, atau ketika para pihak tidak memiliki hubungan kekerabatan yang membuat adat sulit diterapkan. Camat juga berfungsi sebagai sebuah forum ketika salah satu pihak mengajukan banding atas keputusan kepala desa yang berada dalam wilayah kecamatan yang dipimpinnya. Camat juga menjadi forum untuk menyelesaikan sengketa tanah ketika salah satu pihak dari sengketa itu adalah kepala desa di wilayah kecamatannya, atau ketika seorang kepala desa yang menjadi forum itu ternyata bersikap memihak. Kantor camat juga menangani kasus konflik tanah antara penduduk dua desa yang berbeda. Baik

kepala desa maupun camat bukanlah bagian dari institusi peradilan, dan dalam hal sengketa tanah di wilayah yang mereka pimpin, mereka lebih berfungsi sebagai mediator dan bukannya hakim. "Keputusan" mereka sebenarnya lebih dianggap sebagai nasihat kepada para pihak yang bersengketa tentang cara penyelesaian sengketa mereka. Jika diterima oleh para pihak, penyelesaian tersebut dapat diterima secara seremonial (dengan menyembelih seekor babi dan makan bersama) atau dinyatakan dalam sebuah dokumen yang ditandatangani oleh kedua belah pihak.

Bentuk-bentuk mediasi ini sering kali jauh lebih murah daripada pergi ke pengadilan. Di Sumba, untuk menghadiri sidang pengadilan masyarakat biasanya datang dengan kelompok pendukungnya masing-masing. Kebiasaan ini menimbulkan biaya yang cukup besar, karena semua anggota kelompok harus makan, dan harus disediakan truk atau bus untuk transportasi. Selain itu, biasanya setiap tahap dalam proses penyelesaian sengketa akan diikuti dengan acara makan bersama dengan suguhan berupa daging. Karena itu, biaya yang diperlukan ketika sebuah kasus dibawa ke Pengadilan Negeri dapat menjadi sangat tinggi, yang tentu saja menyulitkan terutama bagi orang-orang yang tinggal di daerah pegunungan terpencil atau daerah yang akses transportasinya susah.<sup>14</sup>

Forum mana pun yang dipilih, diperlukan uang dan berbagai keterampilan dan juga kontak untuk menjamin hasil yang baik dalam proses penyelesaian sengketa. Seseorang dapat menyatakan bahwa masing-masing bentuk modal dalam taraf tertentu diperlukan dalam rangka memenangkan sebuah sengketa tanah. Yang pertama adalah pengetahuan tentang adat, dan keterampilan dalam politik negosiasi dan dalam menyusun argumen – pengetahuan tradisional ini mencakupi pengetahuan tentang masa lalu dan pengetahuan tentang ungkapan-ungkapan ritual. Kedua adalah pengetahuan tentang hukum negara dan lembaga-lembaga negara, misalnya pemahaman tentang bagaimana mendapatkan sertifikat pemilikan tanah. Modal sosial membantu para pihak yang bersengketa untuk mengatur jenis dukungan yang tepat dan untuk mempersingkat prosedur. Dalam hal dukungan, adanya kelompok pendukung yang besar tampaknya akan membantu mengubah sengketa yang sebenarnya bersifat individual menjadi sengketa antar-kelompok beserta kepentingan-kepentingan yang terlibat di dalamnya. Modal budaya, terutama posisi seseorang dalam hierarki adat, adalah penting karena menurut adat, kedudukan sering dihubungkan dengan kekuasaan untuk mengambil keputusan. Akhirnya, modal ekonomi diperlukan untuk membayar semua biaya yang terkait.

<sup>14</sup> Salah seorang informan memceritakan pengalamannya kepada kami terkait dengan biaya perkara tanah di pengadilan yang sebesar Rp50 juta, termasuk semua pengeluaran resmi dan tidak resmi.

Oleh karena itu, individu-individu kurang beruntung yang tidak memiliki bentuk-bentuk modal ini mempunyai kesempatan yang lebih kecil untuk memenangkan sengketa dalam proses mediasi publik. Semakin banyak modal yang dimiliki seseorang, semakin besar akses untuk dan pilihan atas bentuk-bentuk ganti rugi.

## **Kesimpulan**

Dalam tulisan ini, kami bertujuan menunjukkan bagaimana perbedaan kekuasaan di dalam masyarakat Sumba berdampak pada cara penyelesaian sengketa tanah di Sumba. Individu-individu yang kurang beruntung – dalam arti hanya memiliki modal sosial, ekonomi, dan budaya yang terbatas – memiliki kapasitas yang terbatas pula untuk membawa pengaduan mereka ke forum lokal atau pengadilan negeri. Dan walaupun mereka berhasil membuat pengaduan mereka didengar, posisi mereka yang secara sosial lebih rendah tetap membatasi kesempatan mereka untuk memenangkan sengketa. Masyarakat Sumba bersifat hierarkis, dan orang miskin dan kurang beruntung berada di dasar hierarki itu. Walaupun hukum negara juga dimaksudkan untuk mengatur tanah, namun adat adalah sistem hukum utama yang mengatur masalah tanah di Sumba. Akibatnya, individu sering kali dapat mengklaim tanah sesuai dengan posisi mereka dalam sistem adat, termasuk peringkat sosial mereka, keanggotaan klan, status perkawinan, dan gender. Kedudukan individu tidaklah setara di hadapan hukum adat.

Kesimpulan kedua berkaitan dengan ketidakadilan karena komoditisasi tanah. Ketika perusahaan agribisnis atau pertambangan masuk suatu daerah, pemilik tanah kecil menghadapi berbagai kesulitan dalam mempertahankan kepemilikan mereka atas tanah. Struktur hierarkis masyarakat Sumba, dikombinasikan dengan kekuatan politik kelas, menciptakan konteks di mana transaksi tanah yang luas menjadi masalah yang ditangani oleh perusahaan, pemerintah kabupaten dan kepala adat setempat, dengan mengesampingkan kelompok-kelompok yang kurang kuat. Perusahaan mencoba mengkooptasi para kepala adat ini dengan menawarkan kedudukan dengan gaji tertentu atau memperlakukan mereka sebagai wakil penduduk setempat yang berhak untuk menerima pembayaran kompensasi kepada seluruh anggota klannya. Pemilik tanah kecil, yang dikecualikan dari negosiasi untuk proyek-proyek besar, tidak memiliki akses untuk memanfaatkan mekanisme yang mungkin akan mendengar pengaduan mereka dan menanganinya sesuai dengan harapan mereka.

Dengan demikian, penelitian tentang akses terhadap keadilan dalam sengketa tanah di Sumba ini mengingatkan bahwa sebelum mempromosikan hukum adat sebagai “mekanisme alternatif untuk

penyelesaian sengketa”, para pembuat kebijakan harus mencermati kemungkinan bagaimana para elite lokal menggunakan adat untuk melayani kepentingan mereka sendiri dengan mengorbankan kepentingan orang-orang yang paling miskin dan paling tidak beruntung. Lebih dari itu, akses terhadap keadilan bukanlah semata-mata persoalan memilih di antara sistem hukum negara atau adat, bukan juga persoalan menggabungkan keduanya, melainkan terutama sebagai upaya perjumpaan dialogis antara keduanya. Dengan menggunakan istilah bentuk-bentuk modal Bourdieu, baik secara tradisional dan modern, masyarakat miskin dan golongan terendah tidak memiliki modal budaya (termasuk modal hukum), ekonomi dan sosial yang cukup dibandingkan kelas penguasa, apalagi jika penguasa itu memiliki modal-modal tradisional sekaligus modern (seperti Bupati Sumba Timur dalam contoh di depan, yaitu sekaligus bupati dan keturunan raja). Karena itu, perjuangan akses terhadap keadilan dalam konteks ini terutama diarahkan pada penguatan modal-modal budaya (terutama hukum dan pendidikan), ekonomi dan sosial dari masyarakat yang kurang diuntungkan baik oleh sistem tradisional maupun modern.



## BAB 4

---

### **Akses masyarakat adat atas tanah adatnya sendiri di tengah kepungan negara, migran dan perusahaan: Studi kasus di Desa Tuva, Sulawesi Tengah**

Bernadinus Steni

Mahori, seorang ketua lembaga adat, dipecat oleh kepala desa? Itulah yang terjadi. Mahori yang memangku ketua lembaga adat Tuva berdasarkan trah keluarga dan keputusan bersama masyarakat adat Tuva, dipecat oleh Kepala Desa Tuva, Djumadil Suraila. Entah dari mana datangnya hak kepala desa itu untuk memecat seorang ketua adat, dua jabatan yang bidang kewenangannya sangat berbeda: kepala desa memiliki kewenangan politik berdasarkan ketatanegaraan modern Indonesia, sementara ketua adat memiliki kewenangan kultural berdasarkan sistem adat-istiadat. Bahkan sang kepala desa melangkah lebih jauh. Bukan hanya Mahori dipecat, lembaga adat yang dipimpinnya pun ikut dilikuidasi dan diganti dengan lembaga adat baru bentukan kepala desa. Mengapa dan bagaimana pengangkangan terhadap sistem adat ini terjadi?

Mahori adalah ketua lembaga adat Tuva yang dipercaya memimpin lembaga tersebut oleh orang-orang Sinduru, penduduk asli Tuva, karena Mahori adalah anak dari ketua lembaga adat Tuva yang terkenal arif dan karismatik di masa lalu. Menurut sejumlah tokoh adat, dalam menggerakkan lembaga adat, Mahori termasuk konservatif karena menerapkan aturan secara ketat mengikuti tradisi yang telah turun-temurun dipraktikkan di Tuva. Mahori sendiri memiliki prinsip, jika aturan-aturan tersebut tidak ditaati maka roh-roh leluhur akan menghukum dia. Sikap tegas dan tanpa kompromi Mahori diperlihatkan dalam kasus penggunaan *baruga*, rumah adat yang dipergunakan sebagai tempat pertemuan. Sebuah *baruga* baru saja selesai dibangun, dan menurut adat Sinduru sebelum dipakai, harus ada ritual adat yang dilakukan agar rumah itu direstui leluhur. Namun, beberapa tetua adat yang lain merasa bahwa sidang adat untuk penyelesaian sebuah kasus harus tetap dilakukan di *baruga* baru itu meskipun belum ada ritual penggunaannya sebagaimana disyaratkan adat. Menurut mereka,



ritual adat tetap akan dijalankan suatu saat nanti. Mahori tetap pada pendirian, *baruga* hanya bisa digunakan kalau ritual adat penggunaan rumah tersebut sudah dilakukan. Ketegangan antara kubu Mahori dan tetua adat yang lain memuncak.

Suatu siang, ketika Mahori baru pulang dari kebun, ia menemukan para tetua adat itu sedang menggunakan *baruga* untuk penyelesaian sebuah kasus. Sebagai ketua adat yang berwenang, Mahori berteriak dan memerintahkan untuk segera membubarkan pertemuan tersebut dan memaksa mereka keluar dari rumah itu. Para tetua adat itu merasa perlakuan Mahori sebagai bentuk intimidasi, apalagi dia datang dengan parang di pinggang. Mereka pun segera melaporkan Mahori ke Polisi. Di Kepolisian, Mahori bersaksi bahwa dia merasa tidak pernah mengintimidasi para tetua adat itu. Parang yang dikenakan Mahori tidak untuk intimidasi, tetapi kebetulan saja saat itu dia baru pulang dari kebun. Kepolisian tetap menahan Mahori karena khawatir kasus tersebut berujung konflik terbuka yang bisa mengakibatkan korban nyawa.

Mahori bebas setelah beberapa bulan mendekam di sel polisi. Namun, betapa dia sangat terkejut karena beberapa orang Sinduru menginformasikan bahwa dia tidak lagi menjadi ketua adat karena kepala desa telah membubarkan lembaga adat yang dia pimpin dan membentuk lembaga yang baru.

Dalam pembicaraan dengan sejumlah tokoh di Tuva, pemenuhan Mahori merupakan manifestasi dari persoalan tanah yang menggelembung di Tuva. Perseteruan Mahori dengan tetua adat yang lain dalam penggunaan *baruga* hanya merupakan “puncak gunung es” dari masalah akses terhadap tanah. Mahori merupakan tokoh adat yang paling frontal dan berdiri di depan dalam upaya mendorong klaim atas wilayah adat yang sudah dikuasai migran dan melakukan berbagai upaya advokasi antara lain melalui LSM atau NGO untuk mendapatkan kembali kontrol adat atas wilayah Tuva. Kontrol tersebut harus diperkuat lewat penerapan hukum adat yang ketat. Tanpa konsistensi terhadap aturan adat maka klaim terhadap tanah dan wilayah adat akan pudar. Menurut Mahori, para tetua adat tersebut telah “dibeli” oleh kepala desa untuk menjadi pelopor dalam menganggangi hukum adat orang Sinduru di Tuva. Mahori mewakili sebagian besar orang Sinduru yang setegar batu karang untuk tetap menyuarakan bahwa masyarakat adat Sinduru telah kehilangan tanah akibat kebijakan negara di masa lalu yang akibatnya masih terasa hingga kini. Meskipun ada perubahan hukum pasca-Reformasi, namun tetap tidak ada perlindungan yang cukup signifikan terhadap mereka. Perjuangan Mahori memang belum berhenti, tetapi jeratan hukum yang dia alami membuat posisi lembaga adat dan hukum adat yang mengatur tanah di Tuva menjadi makin melemah. Adat hanya

“gigit jari” ketika sebagian besar tanah yang diklaim sebagai tanah adat justru jatuh ke tangan migran yang memiliki kondisi ekonomi lebih baik sehingga mampu mendapatkan tanah-tanah tersebut melalui proses jual beli.

Tulisan ini hendak menunjukkan bahwa akses masyarakat adat atas tanah adatnya sendiri tidak lagi dapat didasarkan semata-mata pada klaim historis tradisional keadatan mereka. Ada begitu banyak faktor dan aktor yang terlibat dalam konfigurasi klaim dan akses atas tanah – seperti negara (melalui kebijakan Taman Nasional, Hutan Negara, dan regulasi), migran, aparatus negara, LSM, dan perusahaan – sehingga yang dibutuhkan pertama-tama adalah pengakuan secara legal dan faktual oleh negara. Untuk itu, berturut-turut berikut ini akan diketengahkan, pertama, situasi di mana masyarakat adat Sinduru menjadi orang asing di tanah mereka sendiri. Mereka yang merasa paling berhak atas tanahnya justru kehilangan akses, sementara negara (melalui Taman Nasional dan Hutan Negara) yang diuraikan pada bagian kedua dan para migran yang diuraikan pada bagian ketiga leluasa mengelola “tanah adat” mereka. Berikutnya akan diuraikan forum-forum yang mungkin bagi penyelesaian masalah sengketa tanah baik melalui lembaga adat, forum politik negara, maupun jalur hukum. Tulisan ini ditutup dengan suatu kesimpulan singkat bahwa meskipun lembaga adat “asli” sering dirongrong bahkan dilikuidasi dan digantikan oleh lembaga adat buatan pemerintah, namun forum ini tetap merupakan suatu lembaga yang sangat fundamental bagi masyarakat adat dalam memperjuangkan akses mereka terhadap keadilan atas tanah adat mereka sendiri. Karena itu pelbagai upaya lain tidak bisa tanpa memberdayakan lembaga adat, yang sebenarnya juga merupakan satu piranti yang tak terlepas dari klaim keadatan mereka. Pengakuan politik dan hukum atas hak masyarakat adat mestinya mencakupi juga pengakuan atas eksistensi forum mereka sendiri yaitu lembaga adat, dalam hal ini lembaga adat asli mereka, bukan buatan pemerintah.

### **Orang Sinduru, Orang Asing di tanah sendiri**

Orang Sinduru berdiam di Desa Tuva, pedalaman Provinsi Sulawesi Tengah (Sulteng). Ketika penelitian ini dilakukan, Tuva secara administratif berada di Kecamatan Gumbasa, Kabupaten Donggala. Saat ini Tuva masuk dalam Kabupaten Sigi, sebuah kabupaten pemekaran dari Donggala yang dibentuk pada 2008. Sekarang ini Tuva terdiri dari tiga Dusun. Dusun I dihuni oleh pendatang yang sebagian besar dari Mandar-Bugis. Dusun II dihuni oleh pendatang dari Seko, Sulawesi Selatan, dan Dusun III dihuni oleh orang Sinduru, penduduk asli Tuva. Sebelum dibagi menjadi tiga dusun, Tuva hanya dihuni oleh orang

Sinduru yang mengklaim dirinya sebagai masyarakat adat. Karena itu, wilayah Tuva oleh orang Sinduru kerap disebut sebagai wilayah adat Tuva, yaitu wilayah orang Sinduru. Namun, seiring berjalannya waktu, jumlah penduduk makin banyak terutama setelah migrasi massif dari Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat. Membengkaknya jumlah manusia yang umumnya menggantungkan hidup pada tanah membuat akses terhadap tanah menjadi salah satu persoalan utama di Tuva, terutama bagi orang Sinduru.

Orang Sinduru adalah petani yang menggantungkan hidup mereka pada luas dan kualitas tanah. Akan tetapi, sejak era 1970-an orang Sinduru telah kehilangan banyak tanah adat, terutama di daerah-daerah subur di lereng-lereng bukit yang kaya unsur hara. Taman Nasional Lore Lindu yang ditetapkan pada 1980-an dan kawasan hutan lindung telah menyebabkan penciptaan tanah adat orang Sinduru.

Pada era 1990-an, sebagian wilayah adat Sinduru beralih ke tangan para pejabat dan pengusaha dari Kota Palu. Sekitar 54% wilayah Tuva merupakan hak milik 6 orang dan 1 perusahaan.<sup>1</sup> Seorang Jaksa di Palu (Amir Pakude) memiliki tanah seluas 104 ha yang diperoleh dengan cara menyerobot wilayah yang sudah dikuasai dan dimanfaatkan sejak lama oleh orang Sinduru. Para pejabat dan pemodal tersebut berargumen, kawasan-kawasan itu merupakan tanah kosong yang tidak bertuan sehingga bisa diajukan hak milik sesuai dengan prosedur peraturan perundang-undangan. Sejumlah pejabat, polisi kehutanan, aparat militer, dan pengusaha juga menguasai tanah di Tuva dalam jumlah yang luas, antara 8-70 ha. Selain itu, CV Satria Abadi dan Koperasi Unit Desa (KUD) Singgani juga beroperasi di Tuva dengan berbekal SK Bupati<sup>2</sup> tentang mengelola tanah negara. Seharusnya, izin lokasi tidak sampai ke wilayah Tuva, tetapi praktiknya KUD tersebut masuk ke Tuva untuk melakukan penebangan kayu. Menurut hukum adat Sinduru, wilayah KUD itu beroperasi merupakan bagian dari wilayah adat mereka.

Alhasil, di penghujung 1990-an dan awal 2000 sebagian besar tanah adat orang Sinduru telah terbagi-bagi dalam penguasaan orang non-Sinduru. Orang Sinduru hanya mempunyai tanah warisan nenek moyang dan tanah pekarangan yang luasnya rata-rata kurang dari 1 hektar. Wilayah adat Sinduru habis terbagi dalam penguasaan para migran dan Taman Nasional serta hutan lindung. Pasca-2000-an, orang Sinduru semakin terjepit. Sejumlah orang Sinduru yang hendak mengelola tanah adat di kawasan Taman Nasional diancam akan dipidanakan oleh Balai Taman Nasional. Pascadihukumnya Mahori, orang Sinduru makin takut

<sup>1</sup> Sekitar 10,08 km<sup>2</sup> dari total 19,22 km<sup>2</sup> luas wilayah Tuva.

<sup>2</sup> Masing-masing No. 188.45/0307/BAG.PEM dan Nomor 188.4/0310/BAG.PEM tanggal 11 Mei 1994.

untuk mengklaim wilayah adat di kawasan Taman Nasional sebagaimana mereka lakukan pada era 1970-an hingga 1980-an.

Menengok sejarah penguasaan tanah di Tuva, pergeseran penguasaan wilayah di Tuva dari orang Sinduru ke pemerintah maupun migran bisa diperiksa dalam beberapa perkembangan. Pertama-tama, sebelum pemberlakuan UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa, Tuva merupakan wilayah adat yang dikuasai oleh orang Sinduru dan penguasaannya diatur berdasarkan aturan adat. Semua pembagian tanah, peruntukan tanah dan hukum yang berlaku atas tanah diatur oleh adat. Sejak lama dalam tradisi orang Sinduru, lembaga adat berhak memutuskan boleh atau tidaknya suatu wilayah dimanfaatkan maupun dibagi untuk warga. Izin atau restu lembaga adat merupakan keharusan. Jika tidak, pelakunya akan dikenakan sanksi.<sup>3</sup>

Dalam perkembangan selanjutnya, klaim orang Sinduru atas wilayah atau tanah adat Tuva mengalami perubahan dalam beberapa interaksi. Interaksi dengan pihak lain mempertemukan hukum, nilai hingga watak yang sering kali berujung pada kontestasi dan bahkan konflik terbuka. Beberapa interaksi tersebut bisa ditelusuri dalam beberapa hal. Pertama-tama, pemberlakuan UU Pemerintahan Desa 1979 membuat Tuva menjadi desa dalam pengertian negara.<sup>4</sup> Namun, kewenangan dan struktur adat berjalan beriringan dalam pemerintahan desa. Sering terjadi bahwa ketua adat dan kepala desa adalah orang yang sama. Sehingga beberapa kewenangan adat terutama pembagian tanah ke warga desa masih terus dipelihara dan digunakan.<sup>5</sup> Sampai di sini, penguasaan tanah dan wilayah Tuva masih dikontrol oleh adat.

Perubahan atas klaim wilayah secara signifikan mulai terjadi ketika Taman Nasional hadir dan mengambil-alih sebagian besar wilayah adat orang Sinduru. Bekas kampung tua<sup>6</sup> orang Sinduru dan kebun-kebun yang berada di sekitarnya masuk dalam kawasan Taman Nasional dan orang Sinduru tidak bisa lagi mengakses wilayah-wilayah itu. Mereka

<sup>3</sup> Rince dan Fredy, wawancara 3-3-2009 di Marena dan Mahori, Arifin, Roni, tokoh adat Sinduru, wawancara 28-2-2009 di Tuva

<sup>4</sup> Pasal 1 angka 1 UU No. 5/1979 mengartikan desa sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia

<sup>5</sup> Dalam hal pembagian tanah misalnya, terdapat beberapa periode pembagian tanah, antara lain ketika Wiliam Bali Gau menjadi Kepala Desa (1976-1980), Saidin Baso (1980-1995). Informasi ini disampaikan Mahori berdasarkan catatan yang terekam dalam dokumen adat Sinduru. Wawancara 28-2-2009 di Tuva

<sup>6</sup> Sebelum orang Sinduru tinggal di dataran rendah yang sekarang disebut Tuva, nenek moyang mereka tinggal di dataran tinggi, namun sejarah tentang "kampung tua" itu telah menjadi pengetahuan yang terwariskan secara turun-temurun.

merasa kehadiran Taman Nasional menyebabkan ketidakadilan bagi mereka, karena dengan begitu mudahnya tanah warisan leluhur mereka diambil alih tanpa pembicaraan apa pun. Ketidakadilan itu terasa lebih akut lagi ketika para migran masuk ke kawasan Taman Nasional dan menguasai wilayah bekas kampung tua dan kebun-kebun orang Sinduru tanpa tindakan apa pun dari pihak yang berwenang, sementara mereka yang merasa sebagai pemilik sah atas wilayah tersebut secara turun temurun dilarang.

Perasaan tidak adil yang terlontar dari keluhan orang Sinduru paling tidak tergambar dalam beberapa poin berikut. Pertama, hukum negara sama sekali tidak melindungi tanah adat, tetapi justru menjadi alat pembenaran bagi negara sendiri untuk menguasai dan mengambil alih tanah adat dengan semena-mena, tanpa dialog. Dengan doktrin penguasaan wilayah yang dianut dalam hukum negara,<sup>7</sup> terlepas dari tujuan pelestarian lingkungan atau keseimbangan ekologi, dengan begitu mudahnya tanah-tanah adat dialihkan tanpa persetujuan yang dibangun dalam dialog yang bebas (*free prior informed consent*) dari masyarakat adat. Untuk itu, berkali-kali orang Sinduru mendorong peninjauan terhadap sejumlah aturan, terutama aturan mengenai hutan negara yang melahap sebagian besar wilayah adat Sinduru. Kedua, orang Sinduru menyampaikan pertanyaan atas status tanah adat yang sudah dikuasai oleh migran. Berdasarkan sejarah penguasaan, seharusnya wilayah-wilayah tersebut adalah tanah adat orang Sinduru. Dengan demikian, proses pengambilalihan yang dilakukan tanpa dialog dengan orang Sinduru membuat status penguasaan wilayah tersebut oleh kelompok masyarakat lain (migran) seharusnya dinyatakan cacat. Hal inilah yang dirasakan ketidakadilan bagi orang Sinduru. Mereka merasa sekaligus ditipu dan didiskriminasi dengan kebijakan penguasaan negara untuk Taman Nasional dan hutan negara, tetapi ternyata para migran dibiarkan leluasa menetap dan mengelola tanah tersebut.

### **Hutan negara: Awal masalah**

Sejalan dengan doktrin penguasaan wilayah yang dianut Indonesia sebagaimana termaktub dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945, hutan di Indonesia dikuasai oleh negara, sebagaimana ditetapkan dalam UU Kehutanan No. 5/1967, yang kemudian direvisi dalam UU Kehutanan No. 41/1999.<sup>8</sup> Undang-undang ini memberikan kewenangan kepada

<sup>7</sup> Lihat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

<sup>8</sup> Pasal 4 ayat 1 UU No. 41/1999 menyebutkan semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara

Departemen Kehutanan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan, menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan dan mengatur serta menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan (pasal 4 ayat 2).<sup>9</sup>

Berdasarkan kewenangan yang diberikan undang-undang, Departemen Kehutanan menetapkan peruntukan kawasan hutan, antara lain berbasis fungsi, yakni fungsi konservasi, lindung dan produksi. Fungsi konservasi mencakup antara lain untuk Taman Hutan Raya, Cagar Alam maupun Taman Nasional. Kewenangan inilah yang menjadi dasar hukum bagi Departemen Kehutanan untuk menetapkan Taman Nasional, menentukan aktivitas apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, termasuk menyeret para pelaku yang dianggap melanggar peraturan di kawasan Taman Nasional. Secara kelembagaan, kewenangan Departemen Kehutanan yang berkaitan dengan Taman Nasional diurus oleh Direktorat Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam hingga ke badan-badan operasional, seperti Balai atau Balai Besar Taman Nasional. Dalam praktiknya kewenangan tersebut berhadapan dengan kondisi lokal yang plural, antara lain wilayah adat yang berbatasan, beririsan dan tumpang tindih dengan Taman Nasional.<sup>10</sup> Situasi lokal yang plural tersebut berlaku di hampir semua Taman Nasional di Indonesia, tak terkecuali Taman Nasional Lore Lindu di Sulawesi Tengah, tempat penelitian ini dilakukan.

Embrio Taman Nasional Lore Lindu dimulai dari penetapan Suaka Margasatwa Lore Kalamanta pada 1973. Daerah ini berseberangan dengan wilayah adat orang Marena. Pada 1977, Lore Lindu mendapat bantuan teknis internasional, setelah ditetapkan sebagai Cagar Biosfer oleh UNESCO.<sup>11</sup> Taman Nasional Lore Lindu secara fisik berbatasan,

untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

<sup>9</sup> Berbasis kewenangan tersebut, Departemen Kehutanan memiliki kewenangan atas 75% daratan di Indonesia. Lihat McCarthy (2000:3-4).

<sup>10</sup> Lihat pemaparan mengenai konflik antara konservasi tradisional dengan peruntukan kawasan oleh pemerintah dalam Wiratno et al. (2004:167-92). Lihat juga uraian konflik maupun potensi konflik di dua taman nasional yakni Taman Nasional Kutai Kalimantan Timur dan Taman Nasional Tanjung Putting Kalimantan Tengah dalam Hidayat ed (2006:123-34, 154-64). Lihat juga uraian mengenai konflik di Taman Nasional Gunung Halimun, Banten dalam Galudra (tanpa tahun).

<sup>11</sup> Pada tahun 1982, Surat Menteri Pertanian No. 736/Menteri/X/1992 tanggal 14 Oktober 1982 menetapkan luas kawasan Taman Nasional Lore Lindu adalah 231.000 ha. Jumlah tersebut diperluas lewat Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 593/Kpts-II/1993 yang menetapkan luas kawasan Taman Nasional Lore Lindu adalah 229.000 ha. Namun berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 464/Kpts-II/1999 tanggal 23 Juni 1999, Taman Nasional Lore Lindu dikukuhkan dengan luas kawasan 217.991,18 ha. Luas inilah yang menjadi dasar pengelolaan Taman Nasional Lore Lindu saat ini.

beririsan dan bahkan tumpang tindih dengan 61 desa yang tersebar dalam 6 kecamatan di 2 kabupaten.<sup>12</sup>

Secara garis besar batasan, irisan, dan tumpang tindih dapat dibagi dalam dua wilayah:

- Di dalam kawasan di luar *enclave*:<sup>13</sup> Katu, yang di-*enclave* di luar kawasan, yaitu (1) lembah Besoa: desa-desa Doda, Bariri, Lempe dan Hanggira serta desa transmigrasi lokal Baliura; (2) lembah Lindu: desa-desa Puroo, Langko, Tomado dan Anca.
- Di luar Taman Nasional Lore Lindu, tetapi berbatasan langsung dengan batas fisik Taman Nasional Lore Lindu ada 51 desa dalam 6 kecamatan, yaitu dari timur searah jarum jam: Kecamatan Lore Utara, Lore Tengah, Lore Selatan (ketiga kecamatan ini berada dalam wilayah Kabupaten Poso); Kecamatan Kulawi, Kecamatan Sigibiromaru, dan Kecamatan Palolo (ketiga kecamatan ini berada dalam wilayah Kabupaten Donggala).

Penetapan Taman Nasional Lore Lindu pada 1970-an nyaris tanpa perlawanan dari masyarakat. Ketika itu, proyek-proyek pemerintah diterima masyarakat dengan serta-merta karena pelaku pembangkangan atau protes akan mudah dikategorikan sebagai anggota PKI (Partai Komunis Indonesia). Sebagaimana di banyak wilayah di Indonesia, orang Sinduru dan masyarakat pedalaman Sulawesi Tengah masih trauma dengan operasi pemberantasan orang-orang yang dicurigai sebagai anggota PKI pertengahan 1960-an hingga 1970-an.<sup>14</sup> Oleh karena itu, ketika proses penunjukkan wilayah dilakukan, kewajiban pemerintah untuk menjelaskan alasan mengapa ada taman nasional, untung-rugi dan larangan-larangan yang menyertai Taman Nasional sama sekali tidak dipenuhi. Sebaliknya, mobilisasi tenaga penduduk lokal dilakukan untuk mempercepat penentuan wilayah taman nasional.<sup>15</sup>

Menurut orang Sinduru, ketika penunjukkan Taman Nasional Lore Lindu dilakukan, Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Tengah dan Kabupaten Donggala mempekerjakan warga Tuva untuk mengangkut

<sup>12</sup> Berdasarkan data resmi sensus penduduk, jumlah penduduk dari 6 (enam) wilayah kecamatan di sekitar Taman Nasional Lore Lindu adalah 68.377 jiwa dari 16.600 KK. Dapat diakses di: [http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4617&Itemid=1504](http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=4617&Itemid=1504) (diakses 12-4-2009) dan [www.dephut.go.id/INFORMASI/TN%20INDO-ENGLISH/lorelindu\\_NP.htm](http://www.dephut.go.id/INFORMASI/TN%20INDO-ENGLISH/lorelindu_NP.htm) (diakses 12-4-2009).

<sup>13</sup> *Enclave* adalah lahan milik pihak ketiga (bukan kawasan hutan) yang terletak di dalam kawasan hutan. Lihat [www.dephut.go.id/halaman/pranalogi\\_kehutan/definisi.pdf](http://www.dephut.go.id/halaman/pranalogi_kehutan/definisi.pdf) (diakses 23-3-2010).

<sup>14</sup> Trauma penyiksaan kecil dan pembunuhan massal PKI di Sulawesi Tengah, termasuk daerah Tuva sebagian diulas dalam John Roosa, Ayu Ratih, dan Hilmar Farid eds (2004:152-59).

<sup>15</sup> Arifin Panjaitan dan Roni, wawancara 28-2-2009 di Tuva.



patok-patok yang dicor dari semen agar ditanam mengikuti instruksi petugas Dinas Kehutanan. Ami dan Mahori adalah dua orang Sinduru yang mengalami secara langsung proses tersebut. Menurut mereka, tidak ada informasi mengenai fungsi patok-patok tersebut. Masyarakat diberi upah untuk memikul patok hingga ke atas bukit. Sebagian patok tersebut ditancapkan begitu saja di kebun orang atau bahkan kebun sendiri karena warga tidak sanggup memikul patok hingga ke bukit yang medannya berat. Alhasil, di kemudian hari patok-patok tersebut menjadi acuan bagi petugas Taman Nasional untuk memastikan tata batas kawasan, tetapi juga sekaligus membatasi bahkan memutuskan akses para pemilik kebun atas kebunnya sendiri.<sup>16</sup>

Dampak langsung Taman Nasional segera terasa. Lebih dari 80% tanah adat orang Sinduru di kawasan sebelah timur Tuva, terutama bekas kampung tua dan kebun yang telah mereka kelola sejak lama (lihat Peta 1) masuk menjadi kawasan Taman Nasional. Klaim wilayah adat diganti menjadi klaim Taman Nasional. Sebagai saksi hidup dari kehadiran Taman Nasional, Mahori menuturkan bahwa sejak penetapan Taman Nasional hingga saat ini, sama sekali tidak ada kompensasi, ganti rugi atau istilah lain yang memberi penghargaan atas kehilangan tanah yang dialami orang Sinduru. Sebaliknya, upaya orang Sinduru untuk mengelola kawasan bekas kebun orang tua dan leluhur mereka dianggap sebagai tindakan kriminal.

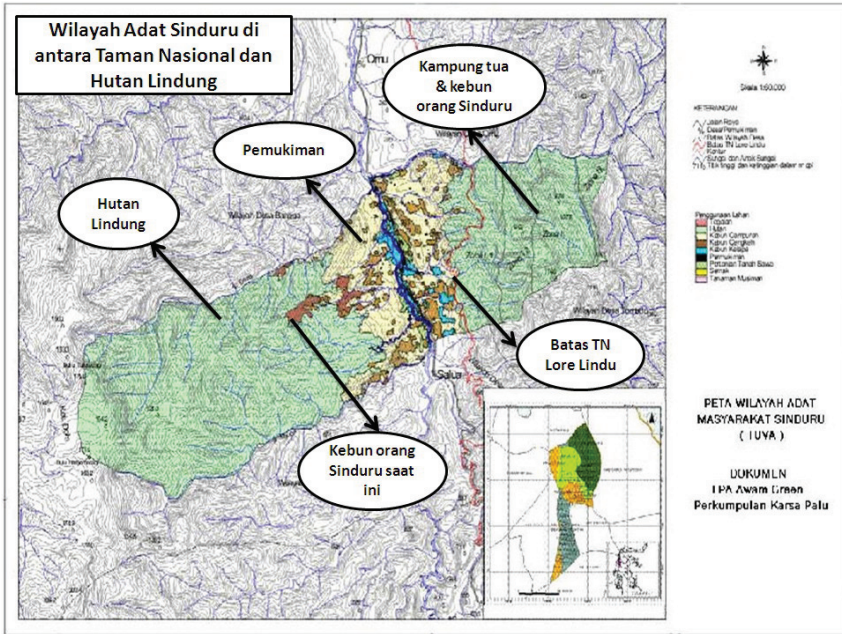
Lama kelamaan, orang Sinduru makin terjepit. Tidak hanya Taman Nasional yang mengambil-alih wilayah adat, tetapi wilayah di sebelah barat, yang menurut orang Sinduru sepenuhnya masih dikontrol adat Sinduru, juga telah ditetapkan sebagai hutan lindung (lihat peta 1). Kurang lebih 50% wilayah adat masuk dalam kawasan hutan lindung. Penetapan tersebut diikuti dengan peruntukan dan segala bentuk larangan serta sanksi hukum. Lagi-lagi penetapan hutan lindung itu sama sekali tanpa sepengetahuan orang Sinduru. Sebuah persoalan muncul ketika Bupati Donggala menetapkan sebagian kawasan hutan lindung tersebut sebagai wilayah izin Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH) CV Satria Abadi dan Koperasi Unit Desa Singgani. Kemarahan orang Sinduru pun meluap.<sup>17</sup> Menurut mereka kawasan yang ditetapkan sebagai izin HPHH merupakan wilayah adat orang Sinduru yang tidak bisa dibuka karena aturan adat melarang pembukaan kawasan tersebut.

<sup>16</sup> Mahori dan Ami, wawancara 28-2-2009, di Tuva.

<sup>17</sup> Kewenangan Bupati mengeluarkan izin HPHH seluas 100 hektar ditetapkan dalam PP No. 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi (pasal 22-26). PP ini merupakan refleksi atas tuntutan otonomi daerah yang sangat kuat pada tahun-tahun awal pascajatuhnya Soeharto. Namun dalam praktik, implementasi kewenangan Bupati tidak hanya di hutan produksi, tetapi juga di hutan lindung.



Selain itu, menurut aturan negara yang mereka ketahui,<sup>18</sup> kawasan hutan lindung tidak bisa dibabat karena mempunyai fungsi penting sebagai daerah tangkapan air. Melalui lobi yang mereka lakukan ke pemerintah maupun penyandang dana, operasi CV Satria Abadi dan Koperasi Unit Desa Singgani dihentikan.



Peta 1: Wilayah adat Sinduru

Meskipun upaya lobi bisa dilakukan untuk kawasan hutan lindung, upaya serupa tidak berhasil untuk kawasan Taman Nasional. Mahori selaku ketua adat sering kali menyampaikan ke Balai Taman Nasional maupun Polisi Hutan mengenai status wilayah adat orang Sinduru di dalam kawasan Taman Nasional Lore Lindu. Namun, yang mereka terima bukannya pengakuan melainkan ancaman sanksi hukum.

Tidak adanya pengakuan dari Balai Taman Nasional membuat orang Sinduru menempuh jalan sendiri. Pada tahun 2008, Sahrin, seorang warga Sinduru, bersama empat orang adiknya, membuka kebun di dalam kawasan Taman Nasional. Akibatnya, ia dipanggil Balai

<sup>18</sup> LSM menginformasikan kepada orang Sinduru mengenai sejumlah aturan negara seperti UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Undang-Undang No. 5/1960 tentang Pokok-Pokok Agraria dan peraturan kehutanan untuk melihat apa saja aturan yang mendukung dan yang mengabaikan hak adat orang Sinduru. Beberapa LSM yang terlibat berasal dari Palu, antara lain LPA Awam Green dan Bantaya.

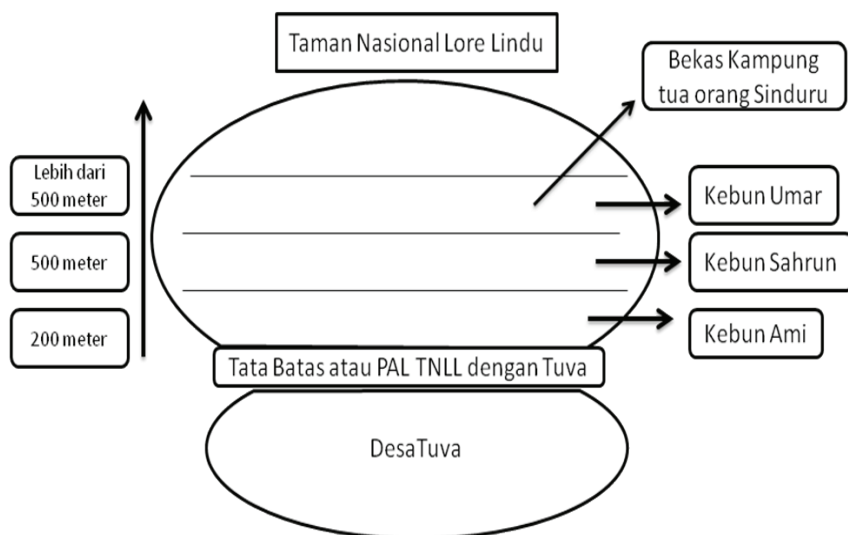
Taman Nasional dengan tuduhan merambah kawasan Taman Nasional berdasarkan pasal 50 ayat 3 huruf a dan b UU No. 41 Tahun 1999 jo pasal 78 ayat 2 UU No. 41 Tahun 1999. Sahrnun merasa tuduhan atas dirinya dan keempat orang adiknya tidak adil. Menurut dia, daerah yang mereka buka adalah bekas kebun nenek moyang mereka ketika kampung Tuva masih berada di lereng bukit. Setelah Tuva bergeser ke dataran rendah seperti saat ini, kawasan yang ditinggalkan tersebut, bersama kebun-kebun dan wilayah adat lain di sekitarnya, dijadikan oleh pemerintah sebagai kawasan Taman Nasional. Sahrnun tahu ada larangan membuka kawasan Taman Nasional, namun kebutuhan tiga orang anaknya tidak bisa ditawar. Uang sekolah dan uang jajan anak-anak, obat jika sakit, dan belanja keperluan rumah tangga tidak bisa ditunda. Sahrnun menengok di sekitar kebun tua milik leluhurnya yang sudah ditetapkan sebagai kawasan Taman Nasional dan menemukan banyak orang lain yang sudah membuka kawasan tersebut, meskipun mereka bukan orang Sinduru. Kata Sahrnun, “Daripada daerah itu habis dirambah orang lain, lebih baik kita yang punya hak ini cepat-cepat *paras* (membuka kawasan) juga.” Aksi Sahrnun diketahui beberapa warga yang segera melapor ke Balai Taman Nasional Lore Lindu di Palu.<sup>19</sup> Bagi Sahrnun, kehadiran Taman Nasional merupakan masalah utama bagi orang Sinduru terutama dalam akses atas tanah.

### **Perebutan tanah dengan migran**

Kasus Sahrnun memperlihatkan ketegangan lain. Orang Sinduru merasa migran diperlakukan istimewa.<sup>20</sup> Mereka tidak pernah ditangkap atau dilaporkan oleh Polisi Hutan (Polhut). Sahrnun merasa Polhut “tebang pilih” karena hanya mengejar orang Sinduru. Padahal, para pendatanglah yang justru sangat massif membuka pinggiran kawasan Taman Nasional Lore Lindu dengan luasan yang jauh lebih luas dari kebun-kebun orang Sinduru. Pendatang juga membuka lebih jauh ke dalam kawasan Taman Nasional, lebih jauh dari yang dibuka Sahrnun. Umar, misalnya, pendatang baru dari Sulawesi Barat membuka kawasan hutan jauh ke dalam Taman Nasional hingga lebih dari 500 meter dari batas Taman Nasional dengan Desa Tuva. Kebun Umar lebih ke dalam dari Sahrnun, tetapi Umar tidak pernah diinterogasi Polhut atau Balai Taman Nasional Lore Lindu (lihat gambar 1).

<sup>19</sup> Dokumen resmi Balai Besar Taman Nasional Lore Lindu No. LK/02/III/2008, 8 April 2008, menyebutkan saksi pelapor dalam kasus Sahrnun adalah seorang migran yang menurut orang Sinduru tidak paham dengan sejarah wilayah adat orang Sinduru.

<sup>20</sup> Ami, Orang Sinduru yang kebunnya berbatasan dengan Sahrnun juga mengalami perasaan tidak adil. Akibat larangan Taman Nasional, Ami menanami kebunnya dengan saguer (nira) yang dianggap tumbuhan liar oleh Polhut. Dari saguer, Ami bisa mendapat manfaat untuk gula merah dan pembuatan arak. Ami, wawancara 28-2-2009 di Tuva.



Gambar 1: Pembukaan kawasan Taman Nasional lebih dari 500 meter

Kehadiran migran sebetulnya bukan sesuatu yang baru di Tuva maupun suku-suku di pedalaman Sulteng. Migran dalam jumlah besar pertama kali datang pada era 1950-an. Ketika itu, orang-orang Seko dari pedalaman Luwu, Sulawesi Selatan (Sulsel) melarikan diri ke Sulteng karena diteror gerakan DI/TII (Darul Islam/Tentara Islam Indonesia) yang menguasai bagian utara Sulsel. Pengungsi dalam jumlah besar menyebar ke sebagian besar wilayah Kulawi, termasuk Tuva. Di Tuva mereka mendapat tanah dari orang Sinduru melalui pembagian oleh lembaga adat. Orang Seko pun ditempatkan di wilayah yang sekarang menjadi Dusun II.

Pada 1970-an, orang Mandar dan Bugis dari Sulawesi Barat dan Sulawesi Selatan datang dengan inisiatif sendiri karena tidak tahan dengan kemiskinan yang mereka alami di kampung asalnya. Generasi ini juga mendapat pembagian tanah dari lembaga adat dan ditempatkan di wilayah yang sekarang menjadi Dusun I. Namun, sebagian di antara mereka kemudian mendapatkan tanah melalui jual-beli dengan orang Seko yang kembali ke tempat asal mereka di Seko, Luwu, Sulsel. Aturan adat memang cenderung membatasi jual beli dengan orang asing, namun, dalam praktik, jual beli tetap dilakukan.<sup>21</sup> Pendetang baru ini pun mulai menempati bekas wilayah orang Seko yang telah kembali itu, yaitu Dusun II. Praktik jual beli yang massif mendorong Mahori dan beberapa

<sup>21</sup> Tahun 1967, Paman Mahori Doraun Ntibo, pernah menjual tanah orang tuanya ke orang Pakuli, tetangga Desa Tuva. Ketika itu, Mahori kecil ditinggalkan orang tuanya yang wafat di usia muda. Paman Mahori yang dipercaya untuk memelihara dia justru menjual tanah-tanah warisan ke orang lain.

tokoh adat membuat aturan adat yang tegas mengenai pelarangan jual-beli tanah. Namun, aturan tersebut tidak bisa mencegah praktik yang terjadi antar-pendatang dan secara diam-diam juga dilanggar oleh orang Sinduru.

Setelah periode 1970-an, pada penghujung 1980-an, suku-suku lain, seperti Jawa, Bugis, Batak, Toraja, dan Flores juga masuk ke sana dalam jumlah yang tidak besar. Namun, pada era 1990-an, migrasi spontan Bugis dan Mandar dari Sulsel mulai meningkat.<sup>22</sup> Mereka mendapatkan tanah lewat jual beli dengan masyarakat setempat atau dipandu oleh para "bos" jaringan sosial sebagai pedagang atau petani Bugis. Para calon migran bahkan menyewa bis dari Sulsel untuk mencari tanah yang cocok di Sulteng. Pemandu yang sudah beberapa dekade mendiami dataran tinggi Sulteng memfasilitasi kedatangan mereka dan menghubungkan mereka dengan pialang penjualan tanah (Li 2007:109-111). Jaringan ini semakin intensif ketika permintaan produksi kakao meningkat.<sup>23</sup> Alhasil, tanah di pinggir kawasan Taman Nasional yang diklaim sebagai wilayah adat orang Sinduru sebagian besar diambil-alih migran yang dengan segera menjadi mayoritas di Tuva.

Kehadiran migran para pemburu kawasan baru (tanah) menghadirkan sejumlah persoalan ikutan. Pertama peningkatan jumlah penduduk yang bergantung pada tanah, apalagi dengan skala yang

<sup>22</sup> Dalam survei yang dilakukan STORMA 2000/2001, motif migrasi spontan tersebut terutama dipicu oleh ketersediaan tanah (45%) dan kesempatan kerja (39%) (Faust, Maertens, Weber, Nuryartono, Rheenen, Birner 2003:11), Birner, Faust, Nuryartono, Maertens, Rheenen, Weber (2003:11).

<sup>23</sup> Komoditas kakao merupakan salah satu komoditas unggulan Sulteng. Dalam analisis Litbang Pertanian Provinsi Sulawesi Tengah, hingga tahun 2008, harga kakao internasional yang cukup tinggi menjadi momentum yang baik bagi petani atau pelaku usaha (masyarakat agribisnis) untuk mengintensifkan perkebunan kakao. Jalur pasaran biji kakao dunia menuju ke beberapa negara konsumen utama. Belanda adalah urutan teratas negara konsumen biji kakao dunia. Negara ini mengkonsumsi 452 ribu ton dalam periode 2000/2001 dan 440 ribu ton tahun 2002/2003. Urutan berikutnya adalah Amerika Serikat, diikuti Pantai Gading, Jerman dan Brazil yang masing masing mengkonsumsi 456 ribu ton, 285 ribu ton, 227 ribu ton dan 195 ribu ton pada tahun 2000/01. Lihat Herman (2009). Trend luas panen, produksi, dan produktivitas kakao cenderung meningkat pasca-2000. Peningkatan tersebut, diikuti dengan peningkatan volume dan nilai ekspor. Volume dan nilai ekspor komoditi kakao merupakan yang terbesar untuk komoditi perkebunan di Sulawesi Tengah. Sejak akhir 2000, volume ekspor meningkat 20,08%, sedangkan nilai ekspor meningkat sangat besar 87,74%. Salah satu sebab peningkatan nilai ekspor adalah karena peningkatan harga jual biji kakao ditingkat petani sekitar 19,82% (BPS Sulteng 2003). Kabupaten Donggala merupakan sentra produksi kakao di Sulawesi Tengah. Ketika harga pasaran kakao menanjak, pada saat yang sama para pemburu tanah untuk perkebunan kakao makin intensif. Statistik memperlihatkan bahwa di Watumaeta, wilayah Napu, Sekertaris Desa baru menyadari jumlah kaum migran Bugis begitu besar pada tahun 2001 yakni 63% dari jumlah penduduk. Perkembangan serupa terjadi di daerah lain, seperti Sigi Biromaru, Palolo, Kulawi dan Lore Utara. Statistik yang sama diperlihatkan di Tuva. Komposisi penduduk pada tahun 2004 adalah orang Sinduru (5 %), Mandar (25%), Bugis (20%), Toraja (10%), Seko (10%), Kaili (20%), lain-lain (10%), (Dokumen Advokasi LPA Awam Green, 2001).

luas untuk perkebunan kakao, juga meningkatkan tekanan terhadap kebutuhan atas tanah. Pembukaan kawasan Taman Nasional dan wilayah-wilayah baru semakin meluas. Di Tuva, sebagian besar warga Dusun II, yang umumnya migran, memiliki kebun di kawasan Taman Nasional. Kedua, kehadiran migran di penghujung 1990-an hingga 2000-an diikuti dengan rentetan persoalan komunikasi dan relasi dengan masyarakat setempat. Migran Seko, Rampi dan migran lain dalam periode 1970-an meminta izin secara resmi kepada kepala adat agar diperbolehkan tinggal di Tuva. Sebagai hasilnya, kepala adat, atas nama lembaga adat, membagikan mereka tanah. Sementara, migran Bugis dan Mandar pasca-2000-an yang menghuni tepian kawasan atau di dalam kawasan Taman Nasional, dipandu oleh para pialang tanah dan jaringan etnisnya sendiri, sehingga sering kali di luar jangkauan pengetahuan dan kekuasaan lembaga adat dan administrasi desa. Dengan demikian, kepemilikan para migran Bugis dan Mandar atas tanah adat (termasuk tanah adat yang sudah dijadikan Taman Nasional) tidak berdasarkan izin dan dialog dengan lembaga adat setempat. Memang banyak di antaranya tidak bisa berbahasa Indonesia, sehingga menyulitkan komunikasi. Namun, masalahnya bukan sekadar persoalan bahasa, melainkan lebih pada pengakuan, baik oleh negara maupun para imigran Bugis dan Mandar, terhadap eksistensi dan hak masyarakat adat Sinduru atas teritori adat mereka. Secara perlahan komunitas-komunitas pendatang ini menjadi eksklusif. Letupan konflik kerap terjadi, yang sering kali hanya dipicu oleh sindiran yang remeh-temeh.<sup>24</sup>

### **Forum penyelesaian masalah tanah**

Masalah penguasaan tanah tidak hanya berkaitan dengan kontestasi langsung atas akses terhadap tanah, tetapi berhubungan dengan pertanyaan mengenai lembaga mana yang berwenang mengontrol dan memberi ruang bagi akses tersebut. Berdasarkan hukum adat Sinduru, pembagian tanah, peruntukan tanah hingga penyelesaian kasus sengketa tanah merupakan kewenangan lembaga adat. Karena itu, masalah penguasaan tanah di Tuva tanpa sepengetahuan lembaga adat dan dengan tidak mengindahkan mekanisme adat yang dimaksud menjadi masalah yang penanganannya berada dalam kewenangan lembaga adat, atau paling tidak ditangani dengan melibatkan lembaga adat bersangkutan. Berbagai upaya dilakukan lembaga adat di bawah kepemimpinan Mahori agar kontrol adat di kawasan yang sudah diklaim sebagai kawasan Taman Nasional tetap berjalan. Kehadiran migran yang mulai menduduki sejumlah kawasan Taman Nasional di beberapa desa makin mengkhawatirkan Lembaga Adat Sinduru, bahwa cepat atau

---

<sup>24</sup> Arifin Panjaitan, wawancara 272-2009 di Tuva.

lambat pinggirannya kawasan Taman Nasional di Tuva juga akan diduduki migran. Lembaga adat di bawah kepemimpinan Mahori tidak rela jika kawasan tersebut jatuh ke tangan migran. Menurut Mahori, tanah yang jatuh ke tangan migran akan dibuka tanpa kontrol adat dan merusak hutan adat. Karena itu, sebelum 2005, Lembaga Adat Sinduru dan Balai Taman Nasional Lore Lindu menyepakati penjagaan wilayah Taman Nasional secara bersama-sama. Patroli lapangan sering kali dilakukan oleh lembaga adat untuk memastikan tidak ada perambahan di kawasan Taman Nasional. Dalam pandangan sejumlah tokoh adat, lebih baik jika wilayah adat beririsan dengan Taman Nasional karena dari segi tata ruang, kawasan hutan adat yang ditetapkan sebagai Taman Nasional merupakan kawasan yang memang secara adat dilarang untuk dibuka. Jadi, ada titik temu antara hukum adat dengan aturan Taman Nasional.

Namun, sejak penerapan otonomi daerah peran lembaga adat tidak lagi sekokoh di masa lalu. Lembaga adat tidak lagi sentral, tetapi dianggap hanya sebagai salah satu lembaga yang menyokong institusi desa.<sup>25</sup> Desa-lah yang mendapat panggung politik paling kuat. Sejak pemilihan kepala desa dilakukan secara langsung, kepala desa menjadi salah satu kekuasaan politik paling penting yang menentukan hubungan kekuasaan di tingkat desa. Kepala Desa secara khusus memiliki otoritas dalam mencatat transaksi jual beli tanah melalui buku desa. Dalam praktiknya di Tuva, kepala desa juga sangat berperan dalam menentukan penguasaan tanah, setidaknya sebagai legitimasi atas suatu proses transaksi tanah. Karena itu, perebutan kekuasaan menjadi kepala desa menjadi begitu serius, sehingga masalah akses terhadap tanah pun merembet ke urusan pemilihan kepala desa.

Sejak diadakan pemilihan langsung kepala desa di Tuva, sentimen perebutan otoritas mengenai siapa yang mengontrol wilayah Tuva ikut bermain dalam pemilihan kepala desa. Orang Sinduru menginginkan kepala desa adalah orang yang bersimpati terhadap perjuangan orang Sinduru dalam mendapatkan kembali tanah adat mereka. Mereka mengajukan Arifin Panjaitan, seorang migran dari Batak yang menikahi perempuan Sinduru dan menjadi tokoh yang disegani di Tuva, sebagai calon kepala desa. Arifin aktif mendukung perjuangan orang Sinduru untuk mengembalikan tanah-tanah adat yang sudah dikuasai Taman Nasional dan migran. Dalam beberapa kesempatan, Arifin bahkan mewakili orang Sinduru untuk menghadiri lokakarya maupun seminar yang mempresentasikan kepentingan orang Sinduru atas tanah. Di sisi lain, migran Mandar dan Bugis, Toraja, Seko memiliki "jago"-nya masing-masing. Khusus migran Mandar dan Bugis, mereka mengajukan

<sup>25</sup> Dalam pasal 30 ayat 2 PP No. 72/2005 tentang Desa disebutkan bahwa Pemangku Adat merupakan salah satu komponen BPD. PP ini sama sekali tidak menyebut lembaga adat sebagai sesuatu yang khusus dan istimewa dalam struktur desa.



Djumadil Suraila, orang yang masuk ke Tuva pada tahun 1970-an, tetapi kemudian diusir keluar oleh pemuka adat Sinduru karena melanggar hukum adat, sebagai calon kepala desa. Latar belakang Djumadil sebagai orang yang keras dan mampu melawan penduduk asli membuat posisinya populer di kalangan migran Bugis dan Mandar. Pada hari pemungutan suara, Mandar dan Bugis yang menguasai 45% penduduk Tuva bersatu sehingga kandidat mereka, Djumadil Suraila, mengungguli kandidat lainnya.

Kemenangan kandidat orang Mandar dan Bugis jelas merupakan gerakan politik yang sukses. Pascakemenangan tersebut, beberapa lembaga desa, termasuk bentukan baru seperti Lembaga Desa Pengelolaan Sumber Daya Alam (LD-PSDA) yang difasilitasi oleh sebuah LSM segera diisi oleh migran. Lembaga baru ini merupakan bagian dari program TNC (*The Nature Conservancy*) untuk mendorong inisiatif *co-management* (manajemen bersama) konservasi antara pemerintah (Balai Taman Nasional) dengan masyarakat (lihat box 2). Manajemen tersebut dituangkan lewat konsep Kesepakatan Konservasi Masyarakat (KKM). Konsep ini tidak hanya menasar lembaga masyarakat adat sebagai satu-satunya mitra pengelolaan konservasi, tetapi mencakup semua komunitas yang berada di pinggiran kawasan konservasi. Artinya, masyarakat adat dan pendatang diperlakukan sama. Karena itu, lembaga konservasi hasil kesepakatan warga Tuva tidak ditempatkan di bawah kontrol adat, tetapi di level desa.<sup>26</sup> Namun, meski mempromosikan kesamaan antarwarga, ide dasar program KKM justru menggunakan konsep yang biasa dipakai sebagai klaim keberadaan masyarakat adat. Misalnya, penelusuran sejarah desa dan kearifan lokal sebagai dua pendekatan yang kerap digunakan masyarakat adat Sinduru dalam mengklaim sejarah penguasaan wilayah.

<sup>26</sup> Ismed, Direktur TNC Palu, Sulteng, wawancara di Palu 18-2-2009.

**Box 2: KKM, Jalan Keluar yang Rumit**

KKM sebetulnya masih sangat kuat dikuasai oleh paradigma *biosphere reserve* yang menempatkan tujuan konservasi pertama-tama sebagai upaya perlindungan lingkungan hidup nonmanusia. Selain itu, pengelolannya pun dimonopoli pemerintah dan sejumlah organisasi konservasi internasional, termasuk TNC. Perubahan dimulai ketika pada dekade 1970-an menguat tuntutan di berbagai belahan dunia yang mendorong agar paradigma dan pengelolaan konservasi seharusnya melibatkan komunitas di dalam dan sekitar kawasan konservasi, terutama masyarakat adat. TNC, sebagai salah satu pionir terkemuka dalam mendukung kawasan taman nasional, juga tidak luput dari tuntutan tersebut. Lembaga ini mengembangkan konsep *eco-region* dan memperlihatkan komitmen untuk *co-management* atau pengelolaan kolaboratif melalui kerja bersama mitra lokal, termasuk masyarakat adat. Meski tetap mengembangkan kerja sama dengan masyarakat adat namun program TNC tetap mendukung keberadaan zona inti Taman Nasional sebagai wilayah yang sama sekali tidak boleh disentuh oleh manusia. Dalam hal ini, paradigma *biosphere reserve* masih dominan dalam perspektif konservasi TNC. Di Indonesia, TNC bekerja sama dengan Direktorat Jenderal (Dirjen) PHKA Departemen Kehutanan untuk mendorong semakin berkembangnya kawasan konservasi. Program intinya adalah pengembangan kawasan konservasi yang didukung oleh dana dari berbagai perusahaan internasional, seperti General Motors, American Electric Power, Caterpillar.<sup>27</sup> Kedekatan dengan perusahaan-perusahaan ini acap kali mendapat sindiran dan kritik tajam dari sejumlah NGOs. Seorang pengkritik, Keith, dalam website TNC bahkan menulis *The Nature Conservancy: Partnering With Poisoners*.<sup>28</sup> Kritik ini kurang lebih mirip dengan kritik sejumlah aktivis di Indonesia, termasuk di wilayah kerja TNC, Taman Nasional Lore Lindu (Acciaioli 2006).

Menurut Arifin dan Roni yang pernah dipilih untuk masuk menjadi anggota LD-PSDA, ada banyak ketidakkonsistenan maupun kontroversi dalam lembaga tersebut. *Pertama*, secara konseptual lembaga ini mengambil banyak nilai-nilai konservasi berbasis adat Sinduru dalam menjaga kawasan Taman Nasional Lore Lindu. Namun, agak aneh bahwa bukan Lembaga Adat Sinduru yang mengimplementasikan nilai-nilai adat tersebut, tetapi justru Lembaga Desa yang dihuni migran. Alhasil, nilai-nilai tersebut tidak pernah bisa diterapkan. *Kedua*, proses pembentukan LD-PSDA dilakukan dengan berbasis prinsip demokrasi yakni melalui pemilihan. Dalam kondisi politik desa yang dikuasai mayoritas migran dan sarat diwarnai konflik laten sumber daya alam, sangat kecil kemungkinan orang Sinduru bisa terpilih. Oleh karena itu, lembaga baru ini diisi oleh migran yang sama sekali tidak mengetahui makna nilai-nilai tersebut *plus* tidak mempunyai “perasaan memiliki” (*sense of belonging*) atas nilai-nilai tersebut.

<sup>27</sup> <http://www.cbd.int/financial/businessfunding.shtml> (diakses April 2009).

<sup>28</sup> <http://thesietch.org/mysietch/keith/2008/04/19/the-nature-conservancy-partnering-with-poisoners/>.



Dalam pandangan Mahori dan beberapa tokoh adat Sinduru, pada awalnya pembentukan LD-PSDA yang dihadiri oleh pejabat dari Balai Taman Nasional diharapkan menjadi peluang untuk menegakkan hukum adat di kawasan hutan adat sebelah timur yang sudah mulai dimasuki migran (lihat peta 1). Kehadiran LD-PSDA diharapkan akan menjembatani dan bila mungkin, mengawinkan secara lebih kuat peran adat dengan kewenangan Balai Taman Nasional. Kekuasaan Balai Taman Nasional yang begitu besar, apalagi disertai dengan kewenangan memaksa membuat sebagian besar lembaga adat yang semakin menjadi minoritas di kawasan Taman Nasional mencari cara agar bisa bekerja sama, tak terkecuali orang Sinduru di Tuva. Lembaga Adat Sinduru melihat contoh kerja sama Balai Taman Nasional dengan Ngata (Desa) Toro di wilayah Kulawi sebagai peluang membangun aliansi taktis dengan Taman Nasional. Ngata Toro mendapat penghargaan Equator Prize dari UNESCO tahun 2004 karena dianggap melindungi *biosphere* di kawasan Taman Nasional Lore Lindu. Wilayah adat orang Toro diakui oleh Balai Taman Nasional, bahkan oleh lembaga dunia. Kesuksesan orang Toro dalam mendapatkan pengakuan atas wilayah adat menjadi inspirasi bagi banyak lembaga adat lain.<sup>29</sup>

Namun, kondisi Toro benar-benar berbeda dengan Sinduru. Di Tuva, sebagian besar cerita sepak terjang Kepala Desa yang berasal dari migran menyakitkan hati orang Sinduru (lihat box 3). Puncaknya adalah konflik terbuka yang mengorbankan Mahori, sebagaimana telah diuraikan di depan. Bahkan, Lembaga Adat Sinduru pun dibubarkan. Menurut Kepala Desa (Kades), pembubaran lembaga adat dilakukan berdasarkan kewenangan yang tertuang dalam Perda No. 13/2001. Di sana dikatakan bahwa Kades diberi kewenangan menetapkan susunan organisasi lembaga adat (pasal 8). Kewenangan itu diinterpretasikan sebagai kewenangan untuk membubarkan lembaga adat yang lama dan membentuk yang baru. Meskipun pasal tersebut mengharuskan adanya persetujuan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Kades kemudian membentuk lembaga adat baru dengan menunjuk ketua adat lain dari etnis Sinduru yang mendukung posisi Kades dan berlawanan dengan Mahori.

<sup>29</sup> Kesepakatan untuk mengakui wilayah adat antara Balai Taman Nasional dengan orang Marena di Desa Bolapapu, Kecamatan Kulawi, Kabupaten Donggala merupakan salah satu contoh yang mendapat inspirasi dari perjuangan orang Toro. Sayangnya, Sinduru tidak seberuntung orang Toro. Di Toro, suku Moma masih mayoritas di samping orang Rampi dan Uma, dua suku migran. Di antara Moma, Rampi dan Uma terjadi perkawinan silang yang mengikat kekerabatan dan menjaga toleransi serta saling menghormati satu sama lain. Selain itu, institusi adat dan administrasi desa bekerja sebagai partner yang saling mendukung. Aturan adat telah diintegrasikan ke dalam aturan desa dan kepala desa diisi oleh orang dari masyarakat adat yang merupakan mayoritas, sehingga mereka mempraktikkan adat dalam kehidupan sehari-hari (lih. Mahfud, Rizal dan Toheke, Rukmini Paata dalam Kleden et al. (2009:179-222)).

**Box 3: Kepala Desa yang Mengecewakan**

Kepala Desa Agustinus T. Hikara adalah orang Toraja yang menjadi salah satu tokoh transaksi jual beli tanah di Tuva. Atas persetujuan Hikara, pada tahun 2000, sebuah Izin Pemungutan Kayu Tanah Milik (IPKTM) dari pengusaha kayu asal Palu, Saofan, beroperasi di Tuva. Izin tersebut dikeluarkan atas permintaan Tjalikoro, ketua Kelompok Tani Lalere Jaya yang menginginkan agar tanah mereka diberdayakan oleh Saofan untuk perkebunan kakao. Dalam praktik, IPKTM justru meluas hingga menebang hutan adat orang Sinduru. Saofan sendiri adalah seorang pengusaha sekaligus anggota LSM Yayasan Bantuan Hukum Rakyat di Palu. Dalam beberapa kesempatan, LSM ini mendukung Saofan dengan menggunakan hukum dan terlibat dalam lobi agar IPKTM yang dia peroleh tetap berjalan. Namun, tahun 2001, melalui desakan yang beruntun oleh lembaga adat Tuva dan jaringan LSM ke lembaga-lembaga pemerintah, sekaligus ancaman melaporkan Agustinus atas korupsi dana subsidi Bantuan Langsung Tunai (BLT) sebesar Rp30.600.000, maka Agustinus akhirnya menandatangani surat ke Kepala Dinas Kehutanan Provinsi agar mempertimbangkan kembali IPKTM yang diberikan ke Saofan karena praktiknya telah meresahkan warga (Dokumen LPA Awam Green).

Djumadil Suraila mengisi posisi Kepala Desa setelah periode Hikara. Dia adalah orang Mandar dan masuk ke Tuva pada tahun 1970-an. Menurut penuturan beberapa tokoh adat Sinduru, Kades ini adalah orang yang dulu pernah dikenakan sanksi hukum adat oleh Kepala Adat saat itu, ayah mertua Mahori. Ketika itu, Djumadil melakukan pelanggaran serius yakni menebang kayu secara serampangan tanpa izin adat. Tindakan itu merupakan pelanggaran berat sehingga oleh tetua adat Sinduru ia dikeluarkan dari Tuva. Pada 1980-an dia masuk lagi ke Tuva dan mendapatkan lahan untuk bertani. Ketika terpilih sebagai Kades, bekas pembangkang ini mengatakan bahwa ia tidak tamenahu soal adat setempat karena menurutnya penduduk setempat menggunakan adat Kulawi. Pada kenyataannya, adat Sinduru sangat berbeda dengan adat Kulawi.<sup>30</sup> Pembubaran lembaga adat, menurut seorang tokoh adat, merupakan bentuk balas dendam Kades terhadap ketegasan aturan adat yang dampaknya pernah ia alami.

Kades Djumadil Suraila memang pernah berposisi seperti mendukung adat ketika bersama-sama orang Sinduru memaksa CV Satria Abadi keluar dari Tuva. Namun, ketika diperiksa lebih lanjut, misi Djumadil sebetulnya tidak benar-benar ingin agar adat ditegakkan, karena bahkan pengetahuannya akan adat sangat terbatas, malahan cenderung keliru (lihat box 3). Sebaliknya, Djumadil mendukung agar tanah adat yang diklaim orang Sinduru, tempat CV Satria Abadi pernah beroperasi, juga dapat dibagi-bagikan ke warga lainnya. Alasannya, warga desa kekurangan tanah yang mengakibatkan kemiskinan.<sup>31</sup>

### **Kesimpulan**

Situasi yang dialami orang Sinduru di Tuva berawal dari ketidakpastian status atas tanah dan akses terhadap tanah di kawasan Taman Nasional. Dalam suatu masa, Lembaga Adat Sinduru memang pernah sangat

<sup>30</sup> Djumadil Suraila, wawancara 28-2-2009 di Tuva.

<sup>31</sup> Djumadil Suraila, wawancara 28-2-2009 di Tuva.

dominan dalam menentukan peruntukan tanah. Ketika itu, orang Sinduru relatif lebih memiliki keamanan dalam akses terhadap tanah. Namun, ketika Taman Nasional hadir, dominasi lembaga adat hanyut dan hampir sekarat. Situasi ini membangkitkan perlawanan baik secara diam-diam maupun terbuka. Orang Sinduru tidak ingin lebih lama lagi tanah adat dikontrol Taman Nasional, karena itu sebagian dari mereka hendak membuka lagi kebun yang diwariskan nenek moyang mereka di dalam kawasan Taman Nasional Lore Lindu.

Di sisi lain, transaksi tanah di kawasan Taman Nasional atau di tanah adat orang Sinduru untuk perkebunan kakao berlangsung cepat dan tak terkendali di antara migran. Tidak sedikit orang Sinduru yang tergoda menjual tanah karena kepentingan uang *cash* yang instan. Orang Sinduru, terutama tokoh-tokoh adat tidak ingin ekspansi migran ke dalam kawasan Taman Nasional akan mengambillalih semua tanah adat: bekas kebun dan kampung tua orang Sinduru. Karena itu, berbagai penolakan dan bentuk perlawanan dilakukan, antara lain melalui pembukaan Taman Nasional secara langsung maupun menggunakan peluang yang ditawarkan sejumlah LSM. Namun perlawanan tersebut justru memicu represi dari Balai Taman Nasional dan juga tekanan Kepala Desa yang secara politik mewakili migran. Perjuangan mendapatkan akses terhadap tanah pun bergeser menjadi persoalan hukum pidana.

Tak bisa dipungkiri, kekuatan lembaga adat pernah menjadi tumpuan warga adat dalam menyelesaikan banyak persoalan, termasuk sumber daya hutan. Di tengah masyarakat yang makin majemuk, kasus Sinduru memperlihatkan dengan jelas bahwa lembaga adat akan kuat jika aktor-aktor, seperti warga adat, migran, pemerintah, LSM mendukung fungsi lembaga adat. Dalam konteks masalah tanah, dukungan tersebut bisa hadir lewat pengakuan otoritas lembaga adat dalam mengurus wilayah adat. Di sisi lain, aktor juga bisa melemahkan lembaga adat bila pembangkangan atas putusan adat atau pengabaian atas lembaga adat membesar, terutama dalam jumlah. Kehadiran migran dalam jumlah besar yang merasa tidak perlu taat pada lembaga adat berpengaruh sangat signifikan terhadap eksistensi lembaga adat. Migran bisa menggunakan jumlahnya untuk memenangkan pertarungan perebutan kekuasaan politik tingkat desa dan menggunakan kekuasaan tersebut untuk mempertahankan akses mereka terhadap sumber daya di wilayah itu. Kekuasaan politik di tingkat desa sangat penting dalam menempatkan adat untuk diakui dalam kualitas tertentu atau sama sekali disingkirkan.

Saat ini ada beberapa usulan yang mendorong tersedianya peraturan yang mengakui hak masyarakat adat. Rencana pembentukan peraturan mengenai pengakuan terhadap masyarakat adat memang perlu karena saat ini peraturan tersebut belum ada. Untuk itu, berkaca pada apa yang

dialami orang Sinduru maka sebelum rencana pembentukan peraturan berjalan, harus ada persiapan dan pertimbangan secara matang terhadap hal-hal sebagai berikut:

- a. Migran sudah memiliki tanah dan tidak mungkin mengusir mereka karena alasan tanah yang mereka kuasai adalah tanah adat. Memberikan mereka tanah sesuai porsi yang masuk akal dan mencegah ekspansi massif migrasi barangkali lebih menjadi opsi dalam situasi ini.
- b. Masyarakat adat sudah berubah. Hukum adat tidak statis karena saat ini sudah banyak terjadi pergeseran. Karena itu, tidak bisa dibuat aturan yang seragam untuk semua konteks. Misalnya, tidak mungkin membuat syarat pengakuan yang sama untuk seluruh masyarakat adat.
- c. Kehilangan tanah yang sudah dialami oleh masyarakat adat perlu dipertimbangkan melalui berbagai mekanisme seperti restitusi, rekonsiliasi, kompensasi dan seterusnya sebagai penghormatan yang utuh terhadap masyarakat adat.
- d. Negara perlu membuat kebijakan atau paling tidak pernyataan yang mengakui kekeliruan negara yang telah membuat masyarakat adat menderita. Selanjutnya, dibuat langkah-langkah konkret untuk mewujudkan keprihatinan tersebut.



**BAGIAN DUA**

**AKSES BURUH  
TERHADAP KEADILAN**



## BAB 5

---

### **Pengantar: Akses buruh terhadap keadilan**

Surya Tjandra

*Saya sudah mengabdikan selama dua puluh tahun lebih, hidup dengan pekerjaan yang tidak dihargai secara layak dan akhirnya mendapat PHK. Sungguh ini merupakan penderitaan yang begitu menyakitkan. Mau menjadi petani, tanah tidak punya. Untung ada teman yang tidak tega melihat keadaan keluarga saya dan memberi modal untuk berjualan kecil-kecilan. Hutang semakin lama semakin menumpuk karena berbunga. (Sabar, buruh perkebunan Sumberwadung, 23-11-2008)*

*Buruh di-PHK, buruh dianiaya, buruh disiksa bahkan buruh dipenjara, itu sudah menjadi hal yang biasa. Namun bila pengusaha dipenjara dan yang mengadakan buruh, mengapa itu seakan-akan menjadi hal yang luar biasa? Bukankah kita sama di hadapan hukum dan kita jelas sama-sama manusia? (Jazuli, Koordinator Cabang FSPMI Pasuruan, 7-8-2009)*

Kedua ungkapan di atas barangkali bisa sedikit mewakili suasana hati dari banyak kaum buruh pencari keadilan di Indonesia. Ungkapan pertama disampaikan seorang buruh perkebunan di Sumberwadung, Jawa Timur, menyusul pemutusan hubungan kerja (PHK) yang dialaminya setelah upaya menuntut perusahaan membayar upah buruh di perusahaan tersebut agar sesuai dengan ketentuan upah minimum. Alih-alih mendapatkan haknya yang sudah diatur dalam undang-undang, malah PHK yang harus ia alami. Ungkapan kedua disampaikan seorang pimpinan serikat buruh di Pasuruan, mengacu pada kontroversi yang berkembang menyusul dipidananya Manajer Umum PT King Jim Indonesia, sebuah perusahaan Jepang di Pasuruan, Jawa Timur, yang telah mem-PHK empat pengurus serikat buruh di perusahaan tersebut. Alasan PHK adalah karena mereka dianggap telah menyebabkan kerugian bagi perusahaan, menyusul pemogokan yang mereka pimpin guna menuntut dilaksanakannya perundingan kolektif di perusahaan. Inilah kali pertama terjadi seorang pengusaha dipidana (penjara) untuk tindakan anti-serikat yang dilarang oleh UU No. 21/2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh.



Ketentuan tentang upah minimum agar buruh mendapat upah yang bisa memenuhi kebutuhan hidupnya secara layak sudah diterapkan di negeri ini lebih dari 40 tahun, sejak awal 1970-an, sementara UU Serikat Pekerja/Serikat Buruh yang menjamin hak berserikat dan berunding bagi serikat buruh sudah berlaku lebih dari 10 tahun, namun ternyata keduanya masih juga belum sepenuhnya dilaksanakan. Kaum buruh terus mengalami penderitaan akibat upah yang rendah maupun kondisi kerja yang tidak layak, dan ketika mereka mencoba berjuang untuk memperbaiki situasi, secara individual maupun kolektif, mereka malah di-PHK oleh perusahaan. Demikianlah yang selalu terjadi. Bahkan karena terlalu seringnya terjadi, lama kelamaan hal itu dianggap sebagai hal yang “biasa”; biasa bagi masyarakat, bahkan juga bagi si buruh sendiri. Ungkapan yang terdengar di antara kaum buruh, “Memang demikianlah hidup seharusnya,” paling tidak mencerminkan ketidakadilan yang telah diterima sebagai hal yang “biasa” itu. Justru ketika ada buruh yang berani berjuang, dan setelah melalui upaya keras dan menyakitkan akhirnya mampu menunjukkan sedikit keberhasilan, itulah yang “luar biasa”. Kisah di dua studi kasus ini adalah kombinasi dari yang “biasa” dan “luar biasa” yang dialami buruh dalam perjuangannya meraih keadilan, khususnya melalui jalur hukum, di era reformasi ini.

### **Konteks**

Proses penciptaan dan penegakan hak-hak sosial dan perburuhan (dalam bentuknya berupa hukum perburuhan) di Indonesia merefleksikan proses yang lebih besar mengenai perubahan sosial dan politik di negeri ini. Sering kali ini bukan proses yang menyenangkan. Meraih kekuasaan di tahun 1965 dengan melibatkan pembantaian berdarah terhadap ratusan ribu orang yang terlibat atau dituduh terlibat dalam peristiwa G30S (Cribb 1990), telah membuat pemerintah Orde Baru praktis imun dari tuntutan kelompok masyarakat yang bertujuan mendorong redistribusi sosial dan ekonomi, seperti gerakan buruh (Hadiz 1997). Selain penangkapan dan pembunuhan terhadap banyak aktivisnya, organisasi buruh pun dijinakkan melalui satu-satunya organisasi yang diperkenankan di bawah pengawasan ketat negara. Partisipasi praktis hanya untuk melegitimasi pengambilan keputusan publik yang diambil negara, tanpa kemampuan untuk memberi masukan apalagi mengoreksinya.

Tiga dekade pertumbuhan ekonomi yang pesat di bawah Orde Baru (Hill 1996) pun diperoleh dengan cara meminggirkan hak politik dan ekonomi, sering kali secara ekstrem melalui keterlibatan aparat militer, terhadap mereka yang mendorongnya.<sup>1</sup> Perkembangan kesejahteraan

<sup>1</sup> Puncaknya adalah pada peristiwa pembunuhan aktivis buruh Marsinah tahun 1993,

yang dialami buruh tidak sebanding dengan pertumbuhan ekonomi yang dialami. Upah yang rendah, kondisi kerja yang buruk, tingginya angka informalisasi, menjadikan hidup sehari-hari jutaan buruh Indonesia di sektor formal bagaikan “tahanan dalam penjara kemajuan” (*prisoners of progress*) (Harris 1995). Guna mencari kerangka kebijakan di mana industrialisasi dan pertumbuhan ekonomi bisa diraih, Orde Baru telah menerapkan konsep dan struktur korporatisme untuk mengontrol buruh. Keberadaan negara otoritarian Orde Baru yang kuat memastikan bahwa sebagian besar potensi perlawanan bisa dijinakkan. Ini dilakukan, antara lain, melalui kerangka hukum perburuhan korporatis, yang dibentuk dan secara khusus dirancang untuk bisa memastikan kekuasaan manajemen sekaligus mampu menekan biaya. Bahkan, hal itu dilanggengkan melalui kekerasan dan represi negara terhadap siapa pun yang menghalanginya.

Jatuhnya Presiden Soeharto pada bulan Mei 1998, menyusul krisis ekonomi dan kerusuhan sosial di hampir seluruh negeri, membuka lembaran baru bagi negeri ini. Negara kuat Orde Baru secara tiba-tiba runtuh. Hal ini memberi peluang bagi kekuatan-kekuatan yang berbeda untuk mempengaruhi pembentukan struktur sosial dan politik yang baru. Habibie, karib dekat Soeharto dan saat itu menjabat sebagai wakil presiden, ditunjuk Soeharto sebagai penggantinya. Meski sempat diragukan pada awalnya, Habibie terbukti berusaha mengambil jarak dari pendahulunya dengan menginisiasi beberapa perbaikan (Bourchier 1999:138-40), termasuk mereformasi kebijakan perburuhan. Hanya sebulan setelah diangkat, Presiden Habibie mengeluarkan Keputusan Presiden yang meratifikasi Konvensi ILO No. 87 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak untuk Berorganisasi. Ini melengkapi Konvensi ILO No. 98 tentang Penerapan dari Prinsip-Prinsip Hak untuk Berorganisasi dan Berunding Secara Kolektif yang sudah diratifikasi Indonesia sejak 1956, meski tidak dilaksanakan selama Orde Baru. Pada bulan Desember 1998, sebuah program untuk mereformasi seluruh struktur rezim hukum perburuhan yang ada untuk sejalan dengan prinsip-prinsip ILO dimulai.

Akan tetapi, karena pada saat itu Indonesia sudah berada di bawah pengaruh dan tekanan organisasi keuangan internasional seperti IMF (*International Monetary Fund*) dan Bank Dunia, maka “program reformasi hukum perburuhan” yang didanai USAID (*United States Agency for International Development*) ini cenderung bersifat neoliberal. Di satu sisi program itu memberikan kebebasan yang luas pada buruh untuk berorganisasi, namun di sisi lain program itu menekankan pada

---

yang diperkosa dan dibunuh terkait aktivitas pemogokan buruh di perusahaannya di Jawa Timur, dengan keterlibatan aparat militer yang amat kentara (YLBHI 1994).

upaya penghapusan proteksi hukum terhadap buruh di dalam undang-undang yang diwarisi buruh Indonesia sejak kemerdekaan tahun 1945. Dari perspektif ini setidaknya ada beberapa isu penting reformasi hukum perburuhan sejak tahun 1998-2004:<sup>2</sup> dimasukkannya pasal-pasal ke dalam undang-undang yang lebih bisa mendorong fleksibilitas pasar kerja dan hubungan kerja dengan memudahkan proses perekrutan dan PHK terhadap buruh (*to hire and fire*) sesuai perkembangan ekonomi perusahaan, dihapusnya mekanisme perizinan dari pemerintah sebelum perusahaan bisa mem-PHK buruhnya, pengurangan besaran nilai pesangon bagi buruh yang ter-PHK yang dinilai memberatkan pengusaha, serta penghapusan dan pelunakan mekanisme penetapan upah minimum.

Melalui program reformasi hukum perburuhan ini tiga undang-undang pokok terkait perburuhan pun dihasilkan: UU No. 21/2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh, UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan, dan UU No. 2/2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (PPHI). UU Serikat Pekerja/Serikat Buruh memberikan kebebasan pada buruh untuk membentuk serikat buruh. Bahkan satu serikat buruh hanya membutuhkan sepuluh tanda tangan persetujuan dari buruh. Upaya memperkenalkan hubungan kerja yang lebih fleksibel dilakukan dengan memasukkan pasal-pasal mengenai hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* dalam UU Ketenagakerjaan, yang sebelumnya hanya diatur dalam peraturan menteri. Sedangkan upaya menghapus mekanisme perizinan PHK dilakukan dengan membentuk Pengadilan Hubungan Industrial, berdasarkan UU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, yang mengalihkan peran pemerintah (eksekutif) dalam perselisihan perburuhan ke pengadilan (judikatif).

Namun, yang tidak sepenuhnya berhasil adalah upaya untuk mengurangi besaran pesangon bagi buruh yang ter-PHK, maupun penghapusan atau setidaknya perubahan kebijakan upah dari bersifat tripartit (melibatkan peran pemerintah, organisasi pengusaha dan serikat buruh) melalui Dewan Pengupahan menjadi bersifat bipartit (berdasarkan hasil negosiasi pengusaha dan buruh sendiri). Ketentuan besaran pesangon yang dinilai terlalu besar oleh pengusaha dan sudah berjalan sebelum adanya UU Ketenakerjaan hanya sedikit mengalami perubahan dalam proses di parlemen. Sementara, di satu sisi kebijakan upah minimum sepertinya masih dirasa pemerintah sebagai cara paling mudah untuk memenuhi sebagian tuntutan sosial buruh tanpa harus mengeluarkan anggaran negara untuk itu, tetapi di sisi lain pemerintah

<sup>2</sup> Untuk diskusi lebih detil terkait perubahan UU perburuhan Indonesia pasca-Reformasi lihat Tjandra (2008).

merasa tidak perlu menyediakan sistem jaminan sosial yang lebih baik.<sup>3</sup>

Lepas dari dinamika dan pertentangan yang muncul dalam penyusunan peraturan kebijakan dan perundang-undangan di tingkat nasional di atas, dalam praktiknya di akar rumput sesungguhnya apa yang diinginkan para pendukung hukum perburuhan neoliberal sudah terwujud, praktis tanpa halangan. Hukum yang mengatur tentang upah minimum maupun hak berserikat sering kali hanya menjadi macan kertas yang tidak dilaksanakan dan tidak punya kekuatan untuk memaksa. Dalam praktiknya ketentuan mengenai upah minimum tidak cukup berpengaruh karena lemahnya pelaksanaan. Ia praktis tidak menjadi upah dasar (*floor wage*) maupun patokan dalam perundingan kolektif, melainkan upah efektif yang diterima buruh di sektor formal yang upahnya hanya naik kalau upah minimum juga naik. Ini menunjukkan lemahnya mekanisme perundingan kolektif di tingkat perusahaan antara serikat buruh dengan pengusaha. Upaya buruh dan serikat buruh untuk menegakkan hukum yang mengaturnya sering justru menghasilkan ketidakadilan hukum yang baru bagi mereka, dengan intimidasi maupun PHK yang dialami pengurusnya. Meski praktis mudah bagi buruh untuk membentuk serikat, dalam praktiknya serikat ini tidak bisa efektif karena perusahaan tidak mau menghormatinya; sementara, tidak ada mekanisme hukum yang bisa memaksa pengusaha untuk mau berunding. Padahal keberadaan organisasi buruh dibutuhkan untuk mendesakkan penegakan hukum itu sendiri. Di sinilah terletak dilema akses terhadap keadilan melalui jalur hukum bagi buruh di Indonesia.

### Dilema

Berbagai lembaga internasional merumuskan keadilan buruh (*labour justice*) sebagai faktor amat penting, yang terutama ditekankan pada perlunya organ-organ judisial dan prosedural, khususnya yang terkait buruh, untuk memberikan perlindungan yang efektif dari segala bentuk halangan bagi pemenuhan hak-hak buruh dengan batas waktu yang pantas, disertai jaminan terhadap akses dan penghormatan terhadap prinsip-prinsip prosedural yang mendasar dalam mekanisme penyelesaian perselisihan perburuhan (lih. ILO 2002). Namun, dalam konteks Indonesia, tampaknya keadilan buruh bahkan masih bersifat lebih eksistensial: ia bukan sekadar mekanisme penyelesaian perselisihan yang lebih adil, melainkan lebih sebagai persoalan bagaimana hak-hak

3 Pada tahun 2004, UU No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional disahkan. UU ini mengamanatkan pembangunan sistem jaminan sosial universal bagi seluruh penduduk Indonesia, khususnya jaminan kesehatan universal, selambat-lambatnya bulan Oktober 2009. Hingga saat ini pemerintah tidak juga mau melaksanakannya secara penuh. Ini mendorong berbagai organisasi buruh dan masyarakat mengajukannya gugatan warga negara terhadap pemerintah untuk kelalaiannya tersebut pada Juni 2010.

hukum mendasar yang seharusnya terpenuhi bisa sungguh dipenuhi tanpa harus diperselisihkan dahulu. Dengan kata lain, persoalan mendasarnya adalah soal penegakan hukum itu sendiri, bukan sekadar penyelesaian melalui proses penyelesaian perselisihan.

Studi kasus buruh perkebunan menyimpulkan bahwa “masalah sehari-hari” terbesar yang dialami buruh di perkebunan adalah upah yang rendah dan tidak adanya status sebagai buruh tetap, yang memperlemah posisi tawar sekaligus kemampuan membela dirinya untuk mengatasi ketidakadilan yang dialami. Pengakuan dan posisi legal dalam hukum menjadi tujuan sekaligus sarana penting untuk meraih keadilan yang diharapkan. Sementara, studi kasus pemidanaan pengusaha karena melanggar hak berserikat menunjukkan bahwa upah yang relatif baik dengan status buruh tetap serta keberadaan organisasi yang diakui undang-undang untuk mewakili perjuangan kepentingannya tidak serta merta menjadi jaminan bahwa keadilan memang akan pasti terpenuhi bagi kaum buruh. Malah, hal itu sering menimbulkan ketidakadilan yang baru. Kedua studi kasus menyimpulkan bahwa keadilan lebih terletak pada perjuangan bagi para buruh ini, bukan sesuatu yang dinikmati secara gratis. Malah, sering kali untuk meraihnya dibutuhkan pengorbanan yang luar biasa, bahkan sampai mengalami PHK.

Kedua studi kasus ini juga menunjukkan bahwa mekanisme hukum dalam penyelesaian perselisihan PHK bagi aktivis serikat buruh yang memperjuangkan keadilan justru menimbulkan satu bentuk ketidakadilan yang baru. Disnakertrans (Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi) – yang menjadi institusi pertama dalam proses penyelesaian perselisihan perburuhan pascaotonomi daerah melalui mekanisme mediasi dan penegakan hukum perburuhan melalui mekanisme pengawasan di daerah – dinilai oleh buruh telah gagal memenuhi tugasnya untuk menegakkan hukum dan memberikan penyelesaian perselisihan perburuhan yang adil bagi buruh. Banyak pelanggaran dibiarkan tanpa penindakan oleh Disnakertrans. Selain itu, Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) juga dinilai tidak memberi jawaban terhadap persoalan ketidakadilan yang dialami buruh. Di satu sisi, kaum buruh mengalami kesulitan dalam mengakses PHI dan di sisi lain, walaupun bisa diakses, PHI lebih cenderung memperhatikan prosedur hukum acara daripada keadilan hakiki yang diharapkan buruh. Kedua institusi tersebut, seperti diuraikan dengan cukup mendetail dalam studi kasus buruh King Jim Indonesia, alih-alih menjadi mekanisme yang menjamin terpenuhinya harapan keadilan justru telah menyebabkan ketidakadilan yang baru bagi buruh.

Seperti diuraikan dalam kedua studi kasus pada bagian ini, persoalan pemenuhan hak atas upah minimum dan hak untuk berunding secara kolektif dan menjalankan organisasi tanpa halangan sering kali

dialihkan menjadi sekadar persoalan PHK terhadap individu-individu pengurus serikat buruh, dan, karenanya, besaran pesangon yang bisa diperoleh tidak sesuai ketentuan undang-undang. Dengan kata lain, tanpa kesadaran akan latar belakang dan konteks yang mendasari kasus tersebut, prosedur dan institusi penyelesaian perselisihan perburuhan yang ada justru menjadi penghalang bagi buruh dalam meraih keadilan yang sesungguhnya. Ini terjadi di dua wilayah penelitian ini, juga di berbagai daerah lain di Indonesia sebagaimana sudah banyak dilaporkan (lih. Komite Solidaritas Nasional 2009). Inilah juga yang kemudian menjadi alasan buruh pada kedua studi kasus tersebut menggunakan mekanisme alternatif melalui upaya politik aksi massa dan mengadu ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, kampanye media, mencari dukungan pada tokoh agama, intelektual kampus, dan sebagainya. Selain itu, mereka juga melakukan upaya hukum alternatif dengan menggunakan peluang kriminalisasi yang diberikan undang-undang yaitu mengajukan perkara mereka ke Pengadilan Pidana dan bukan ke Pengadilan Hubungan Industrial.

Berbagai upaya yang dilakukan buruh perkebunan di Sumberwadung melalui berbagai forum yang tersedia guna meraih keadilan pun hanya berakhir melalui sepotong surat permohonan “kebaikan budi” Presiden. Di sisi lain keberhasilan buruh dan serikat buruh di Pasuruan memenjarakan sang Manajer Umum, seperti diuraikan dalam studi kasus, justru menghasilkan ironi. Pemenjaraan pengusaha adalah keberhasilan paling optimal yang bisa diperoleh buruh melalui mekanisme pidana seperti ini. Keadilan memang telah ditegakkan, namun itu hanya sebagian. Pemenjaraan Manajer Umum berarti ada pengakuan bahwa tindakannya mem-PHK pimpinan buruh adalah salah menurut hukum. Akan tetapi, “pengakuan” itu tidak membuat keempat pimpinan serikat buruh tersebut bisa kembali bekerja. Lepas dari keberhasilan dalam membangun kesadaran kritis buruh di perkebunan, mengirim surat untuk memohon kebaikan budi Presiden bisa jadi hanya menghasilkan sebuah harapan palsu yang baru belaka. Lebih dari itu, praktik memohon “kebaikan budi” penguasa tidak menjamin – terutama dalam jangka panjang – kepastian penegakan keadilan. Singkatnya, di satu sisi kasus buruh di Pasuruan memperlihatkan sisi keadilan legal (melalui jalur hukum dengan prinsip *rule of law*) yang menghukum pelaku, tetapi tidak memberikan apa-apa bagi korban, sementara di sisi lain kasus buruh perkebunan Sumberwadung memperlihatkan “keadilan politis” (melalui kekuatan politik dengan tipologi *rule of man*) yang memberikan kepuasan bagi korban, tetapi kepuasan itu bersifat “sesaat”, tidak pasti, dan tidak terjamin di masa depan bagi orang lain karena pelaku dan sistemnya tidak diubah secara sistemik.

## Solusi

Studi kasus buruh perkebunan Sumberwadung menyimpulkan bahwa upaya membangun kesadaran buruh akan ketertindasannya adalah upaya pertama dan terutama bagi seluruh perjuangan akses terhadap keadilan bagi buruh. Di sini peran pendamping (*intermediaries*) menjadi penting. Studi kasus buruh King Jim Indonesia menyimpulkan pentingnya para penentu kebijakan memperhatikan dilema-dilema yang menyertai setiap reformasi hukum. Keduanya mencakupi dua titik kutub perjuangan keadilan bagi buruh: kesadaran buruh akan masalah ketidakadilan yang dialaminya sehari-hari dan perubahan hukum yang lebih menjamin keadilan buruh dan mekanisme penegakan sekaligus keberlanjutannya.

Di antara dua kutub inilah barangkali akses terhadap keadilan berada, di mana diperlukan tingkat kesadaran pencari keadilan terhadap ketidakadilan yang dialami maupun kepercayaan diri dan kemauan untuk memperjuangkannya, digunakannya forum-forum yang tersedia untuk itu baik yang biasa atau tidak biasa, baik yang berdasarkan hukum dan peraturan perundangan yang ada maupun belum ada. Di ruang antara dua kutub ini pula diperlukan kemampuan memilih forum yang tepat untuk mempersoalkan ketidakadilan yang dialami serta hambatan-hambatannya, hingga tercapai penerapan yang sesuai harapan para pencari keadilan. Dengan kata lain, akses terhadap keadilan bagi buruh lebih merupakan sebuah proses perjuangan, mulai dari perjuangan pribadi untuk keluar dari kerangkeng ideologis kolektif “memang demikianlah seharusnya” yang membungkus penderitaannya ke perjuangan pribadi dan kolektif untuk mencari tahu dan kemudian secara kreatif memanfaatkan segala peluang yang ada dalam hukum, sekecil apa pun itu, untuk secara kolektif mendorong pencapaian keadilan.

Kedua studi kasus juga menunjukkan pentingnya peran organisasi antara, seperti LSM (lembaga swadaya masyarakat) maupun organisasi buruh sendiri, dalam perjuangan meraih keadilan bagi buruh. Tidak hanya memberikan ruang untuk belajar melalui “sekolah buruh”, organisasi-organisasi itu juga memungkinkan buruh terberdayakan melalui penanganan kasus yang mereka hadapi sendiri, untuk kemudian bisa diterapkan dan ditularkan bagi rekan-rekan buruh yang lain. Karena itu penghargaan dan pengakuan bagi keberadaan serikat buruh merupakan syarat mutlak bagi pencapaian keadilan bagi buruh. Pemerintah sudah memulainya dengan mengeluarkan UU Serikat Pekerja/Serikat Buruh yang memberikan kebebasan hukum bagi buruh untuk berserikat, namun langkah ini juga perlu diikuti oleh pengusaha. Kalau mengharapkan niat baik secara sukarela tidak bisa dilakukan,



ini bisa diatasi, misalnya, melalui peraturan yang lebih tegas untuk mendorong pengusaha mau melakukan perundingan kolektif dengan serikat buruh melalui prinsip “niat baik” (*good faith*), sebagai mekanisme yang sudah wajar diterima di berbagai negara beradab. Di sisi lain perlu juga dikembangkan dan dimasukkan secara lebih tegas konsep “PHK tidak adil” (*unfair dismissal*) ke dalam hukum guna menjamin tidak terjadinya PHK terhadap buruh dan pengurus serikat buruh yang memperjuangkan kepentingan diri maupun anggotanya.

Akhir kata, memperjuangkan akses buruh terhadap keadilan bukanlah perjuangan yang mudah. Akan tetapi, bagaimanapun ia tetap harus dilakukan karena itulah satu-satunya sarana yang tersedia. Buruh dan organisasi buruh secara khusus memiliki peran penting karena karakteristiknya yang unik sebagai aktor demokrasi dan agen perubahan sosial, yang mewakili satu dari sedikit organisasi yang menyuarakan dan mendorong tuntutan pemerataan dan keadilan sosial, tidak hanya untuk buruh, tetapi juga untuk masyarakat secara umum, seperti di Eropa dulu. Perkembangan sistem dan praktik negara kesejahteraan, misalnya, menunjukkan peran yang meyakinkan dari kelas buruh ini dalam prosesnya. Sejarah menunjukkan bahwa semua alternatif dari kecenderungan saat ini yang tidak menguntungkan masyarakat secara umum diletakkan pada pengorganisasian dari kekuatan buruh, yang – tidak dapat dihindarkan, seperti dulu juga terjadi di Eropa – adalah proses yang panjang dan sering kali menyakitkan.





## BAB 6

---

### **Keadilan bagi buruh perkebunan: Membangun kesadaran dan keluar dari warisan kolonial**

Widodo Dwi Putro

“**K**amu besok berhenti!” Itulah ironi 1 Mei yang dialami Sabar. Ia dipecat. Saat para pejuang dan buruh di seluruh dunia, termasuk Sabar tentu saja, merayakan 1 Mei sebagai “hari besar” mereka, hari itulah hari “kematian kecil” Sabar. Ia kehilangan pekerjaannya yang menjadi tumpuan hidupnya dan keluarganya yang bahkan sudah diwariskan sejak dari orang tuanya. Namun, dari keterisolasian bergaya “*enclave*”, yang merupakan situasi umum perkebunan besar, Sabar menyerukan suara keadilan. Ia pun angkat bicara kepada wartawan, Disnakertrans (Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi), LBH (Lembaga Bantuan Hukum), bahkan ia menitipkan suaranya pada huruf-huruf dalam suratnya kepada presiden.

Studi ini membahas perjuangan para buruh di sebuah perkebunan di Jawa Timur untuk mendapatkan upah yang layak dan kondisi kerja yang memadai. Bukannya perbaikan (upah dan kondisi kerja) yang mereka dapatkan menyusul tuntutan mereka, melainkan mereka dipecat. Studi kasus ini memperlihatkan: *pertama*, bagaimana ketidakadilan sosial yang terkait dengan kemiskinan – khususnya kurangnya pendidikan, kontak, dan pengetahuan hukum – membatasi kapasitas para buruh untuk memahami dan menggunakan aturan-aturan hukum yang berlaku dalam memperjuangkan hak-hak mereka. *Kedua*, bagaimana pelbagai upaya yang dilakukan oleh para buruh dan serikat buruh, seperti menyelenggarakan “sekolah buruh” yang diprakarsai sebuah LSM advokasi buruh, sangat membantu mengatasi ketidakadilan dan menciptakan kesadaran di antara para buruh akan hak-hak mereka.

Untuk itu, secara berturut-turut, setelah pada bagian *pertama* diuraikan tentang pemecatan Sabar dan kawan-kawan karena berdemonstrasi menuntut kenaikan upah dan hak-hak dasar lainnya, bagian *kedua* memaparkan akar dari pelbagai bentuk ketidakadilan yang dialami para buruh yaitu status mereka yang tidak terlindungi secara legal di mana pihak perusahaan hanya menjadikan mereka sebagai

buruh harian lepas, buruh borongan, buruh musiman, padahal di antara mereka sudah ada yang bekerja selama 20 tahun lebih. Tiadanya status “karyawan tetap” membuat para buruh kurang memiliki kekuatan untuk menuntut hak-hak mereka, termasuk untuk mengamankan posisi dari pemecatan semena-mena.

Bagian *ketiga* menguraikan bagaimana pihak perusahaan menjalankan manajemen dengan sistem pengendalian dan kontrol yang represif. Represivitas tidak hanya melumpuhkan semangat perlawanan para buruh, melainkan juga merenggut kesadaran mereka sampai titik nadir sehingga bahkan muncul sebuah kesadaran palsu yaitu bahwa “memang demikianlah hidup mereka seharusnya”. Dalam kesadaran palsu seperti itu, bagaimana mungkin pribadi pemberani dan berkesadaran seperti Sabar muncul? Inilah yang diuraikan pada bagian *keempat* di mana upaya menyingkap kesadaran palsu itu dan upaya menyingkap realitas ketidakadilan menjadi agenda fundamental bagi terpenuhinya akses kaum buruh terhadap keadilan. Aktor utamanya adalah Sketsa, sebuah LSM yang bergerak pada bidang advokasi buruh, yang dari kegiatan “sekolah buruh” yang mereka lakukan muncullah pribadi pemberani dan berkesadaran seperti Sabar dan beberapa kelompok kecil kawannya. Bagian *kelima* menguraikan hasil lanjutan dari sekolah buruh itu yaitu perjuangan melalui serikat buruh di mana mereka memastikan hak mereka untuk berorganisasi dan bersuara, dan melalui hak itu mereka memperjuangkan hak-hak lainnya. Selanjutnya, bagian *keenam* akan menguraikan pelbagai rute perjalanan yang ditempuh kaum buruh (Sabar dkk.) dalam memperjuangkan akses terhadap keadilan mulai dari jalur mediasi hingga ke cara yang bahkan tak disangka-sangka oleh pihak perusahaan yaitu mengirim surat pengaduan kepada presiden.

### **PHK, Puncak lontaran pencarian keadilan**

Sabar lahir dan tumbuh bersama pohon-pohon karet dalam sebuah keluarga buruh perkebunan Sumberwadung.<sup>1</sup> Bagai buah jatuh tak jauh dari pohonnya, demikianlah Sabar “meneruskan” pekerjaan orang tuanya. Bahkan, sebelum secara resmi ia memulai pekerjaan sebagai buruh pada 1987, sejak kecil ia telah akrab dengan getah karet. “Sejak masih anak-anak saya ikut orang tua menyadap karet,” kenang Sabar.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Komoditi utama PDP Sumberwadung adalah karet, kopi, dan kakao.

<sup>2</sup> Buruh perkebunan di Sumberwadung umumnya bekerja secara turun-temurun. Bekerja sebagai buruh perkebunan tidak mensyaratkan latar pendidikan formal. Banyak di antara buruh sama sekali tidak pernah mengenyam pendidikan formal. Di samping biaya pendidikan tidak terjangkau, juga terkait dengan pola perkawinan usia sangat muda pada masyarakat Madura umumnya di pedesaan, yang secara langsung membatasi peluang anak-anak buruh untuk melanjutkan sekolah lebih tinggi. Namun bukan berarti

Setelah 20 tahun lebih bekerja sebagai buruh sadap karet, Sabar kemudian “dinaikkan statusnya” dengan diangkat sebagai petugas keamanan pada 2007. Ada kesan bahwa pengangkatan itu merupakan bagian dari penjinakan agar Sabar tidak hanya bersabar melainkan menyerah. Bahkan lebih dari itu, menjadi tangan besi perusahaan.<sup>3</sup> Namun sudah terlambat. Setelah perkenalannya dengan Sketsa, sebuah LSM yang bergerak di bidang pendidikan dan advokasi hak-hak buruh pada 1999, ketidakadilan yang selama ini dirasakannya, tetapi tidak dimengertinya kini terlihat begitu jelas. Sebagai buah dari pendidikan melalui sekolah buruh yang diselenggarakan oleh Sketsa pada 2000, Sabar tidak hanya melihat ketidakadilan yang dialaminya, melainkan melihatnya sebagai situasi umum kaum buruh di perkebunan tempat ia bekerja. Apa yang awalnya hanya menyangkut diri sendiri, kini dilihat sebagai tentang orang lain.<sup>4</sup>

Buah kesadaran tunggal itu kini menjadi kolektif dan terlembaga dengan didirikannya Serikat Buruh untuk Kemakmuran (Serbuk), di mana Sabar menjabat sebagai wakil ketua setelah Surai yang menjabat sebagai ketua untuk Cabang PDB Sumberwadung, sementara ketua umum pusatnya adalah Gogot Cahyo Baskoro yang juga merupakan ketua LSM Sketsa, yang turut membidani lahirnya Serbuk. Melalui Serbuk, Sabar mentransformasi kesadaran singularnya akan hak-hak buruh menjadi kesadaran bersama para buruh. Demikianlah, Sabar pun kemudian menjadi buruh yang vokal mempersoalkan upah yang rendah, tidak adanya biaya perawatan apabila buruh mengalami kecelakaan kerja, tidak diikutkannya buruh lepas dalam Jamsostek, dan pelanggaran hak-hak buruh perempuan seperti cuti haid dan hamil.

Namun demikian, sebagaimana dialami buruh pada umumnya,

---

pendidikan mereka terlantar. Sebagian dari anak-anak buruh sebagaimana anak desa umumnya di daerah “tapal kuda” menempuh pendidikan informal dengan mengaji Al Quran, baik di surau kampung maupun pesantren. Banyak buruh yang buta huruf namun menguasai aksara Arab yang tidak berhubungan dengan kerja upahan yang mereka tekuni.

<sup>3</sup> Wawancara dengan Administrator PDP Sumberwadung, 24-12-2008: “Awalnya status Sabar sebagai buruh sadap, lalu saya naikan statusnya sebagai keamanan. Lima bulan pertama, Sabar bekerja bagus. Namun kemudian, dia kok ‘kembali ke asal’, kalau ada masalah buruh ikut-ikutan. Sabar *kan* keamanan seharusnya kalau ada persoalan di perkebunan ikut mengamankan.”

<sup>4</sup> Hal ini terbersit dari apa yang diungkapkan Sabar di kemudian hari dalam wawancara dengannya pada 17-12-2009 di mana ia bercerita tentang penolakannya terhadap desakan pihak petinggi perusahaan perkebunan, Komisariss PDP Kabupaten Jember dan pihak perkebunan Sumberwadung, untuk mengirim surat klarifikasi kepada Presiden dan Disnakertrans (Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan) yang menyatakan bahwa masalahnya telah selesai. Akan tetapi, Sabar tidak mau melakukan itu sebelum semua tuntutan pemenuhan hak buruh diterima oleh pihak perusahaan, karena hal itu bukanlah persoalan dirinya semata (soal PHK) melainkan soal nasib buruh secara keseluruhan.

kekritisan dan progresivitas Sabar dalam memperjuangkan hak-hak fundamental dan hak hukum mereka sebagai buruh dibalas dengan bukan sekadar sanksi melainkan pemecatan (PHK).<sup>5</sup> Sabar mendapat PHK setelah ia bersama rekan-rekan buruh lainnya mendatangi kantor direksi untuk menanyakan masalah upah yang nominalnya jauh di bawah upah minimum kabupaten (UMK). Sebagai respons terhadap “unjuk rasa” para buruh itu, direksi memanggil administrator. Administrator tersinggung. Sepulangnya ke perkebunan, administrator bertanya ke perwakilan buruh, “Mengapa tidak langsung bertemu saya saja di kantor administrator. Bukankah ada administrator di perkebunan?”<sup>6</sup>

Rasa malu sang administrator bertambah menjadi amarah karena setelah aksi mereka di hadapan direksi, Sabar diwawancarai sebuah koran lokal, *Mata Pena*, yang kemudian dimuat dengan tajuk “Buruh Menjadi Sapi Perah Perusahaan”. Menurut versi administrator, “kesalahan” Sabar adalah: *pertama*, ia menuntut kenaikan upah sesuai UMK langsung ke direksi, dan hal itu dinilai melangkahi dan mendatangkan rasa malu bagi administrator sebagai pemimpin perkebunan di lapangan;<sup>7</sup> *kedua*, Sabar mengkritik ketidakadilan yang terjadi di perkebunan melalui media massa, dan hal itu dianggap bertentangan dengan posisinya (Sabar) sebagai petugas keamanan yang seharusnya loyal dan menjaga rahasia perkebunan.<sup>8</sup> Rasa malu dan amarah sang administrator diteruskan kepada koordinator keamanan, yang secara lisan memecat Sabar: “Pak Sabar, mulai tanggal 1 Mei 2008 kamu diberhentikan atas perintah administrator. Karena administrator merasa dipermalukan melalui komentar Pak Sabar di koran *Mata Pena*.”<sup>9</sup>

Meski menjadi sosok pemimpin kaum buruh yang sabar dan tegar, tetap saja Sabar sebagai manusia biasa tidak bisa menyembunyikan rasa miris dan pedihnya. Bayangkan, kata Sabar,

<sup>5</sup> Istilah yang kerap digunakan adalah “pemutusan hubungan kerja” (PHK), sebuah bentuk eufemisme dari pemecatan, namun maknanya bagi “korban” tetap sama menyakitkan.

<sup>6</sup> Pucuk pimpinan di perkebunan adalah jajaran direksi, dipimpin seorang direktur utama, yang berkedudukan di kota atau luar areal perkebunan. Di tiap lokasi perkebunan ada pengelola setingkat administrator yang mengepalai satu lokasi perkebunan. Misalnya, PDP Sumberwadung dikepalai seorang administrator. Tindakan Sabar yang langsung mempertanyakan upah ke direksi tanpa berkoordinasi dengan administrator dianggap “melangkahinya” karena secara manajemen administrator bertanggung-jawab menyelesaikan semua persoalan di lokasi perkebunan yang dipimpinnya.

<sup>7</sup> “Namun Sabar mengajak buruh menghadap direksi menuntut upah disesuaikan UMK. Padahal di perkebunan Sumberwadung ada saya sebagai administrator. Saya malu ditegur Direksi.” Wawancara dengan Administrator PDP Sumberwadung, 24-12-2008.

<sup>8</sup> “Sabar kemudian justru berkomentar di koran *Mata Pena* bahwa kebijakan direktur salah. Koordinator keamanan yang malu melihat perilaku anak buahnya lalu memecat Sabar.” Wawancara dengan Administrator PDP Sumberwadung, 24-12-2008.

<sup>9</sup> Sebagaimana dituturkan ulang oleh Sabar dalam wawancara dengannya, 24-11-2008.

Saya sudah mengabdikan selama dua puluh tahun lebih hidup dengan pekerjaan yang tidak dihargai secara layak dan akhirnya mendapat PHK. Sungguh ini merupakan penderitaan yang begitu menyakitkan. Mau menjadi petani, tanah tidak punya. Untung ada teman yang tidak tega melihat keadaan keluarga saya dan memberi modal untuk berjualan kecil-kecilan. Hutang semakin lama semakin menumpuk karena berbunga.<sup>10</sup>

Namun demikian, Sabar tidak mau tenggelam dalam kesedihannya sendiri. Sabar yang telah bertransformasi menjadi pribadi yang empatik dan sosok penebar percikan api perlawanan menyadari bahwa bukan hanya dia sendiri yang terkena dampak aksi perjuangan hak-hak buruh di depan kantor direksi itu. Kini ia harus juga memikirkan kawan-kawannya itu, yaitu Ali, Mujahro, Kholiq, dan Sahri.<sup>11</sup> Sabar melihat nyala api perlawanan dalam diri Ali, yang dipecat bukan dengan kata-kata tajam seperti kepada Sabar, melainkan dengan kata-kata halus “tidak ada anggaran” ketika ia hendak mengambil upahnya sebagai petugas keamanan perkebunan kepada koordinatornya.<sup>12</sup>

Berbekalkan pengalaman bersama itu, Sabar berusaha mempengaruhi buruh-buruh yang di-PHK untuk bergabung memperjuangkan haknya. Namun upaya Sabar tidak mudah. Keadaan buruh yang semakin kekurangan setelah PHK dimanfaatkan oleh perusahaan dengan berbagai cara, misalnya menggunakan LSM yang pro-perusahaan untuk mempengaruhi korban PHK agar menerima *tali asih*.<sup>13</sup> Sahri dibujuk Syd dari sebuah LSM, sebut saja namanya T, yang “pro-perusahaan” untuk menandatangani surat dari PDP (Perusahaan Daerah Perkebunan) Sumberwadung. Sahri yang sudah berusia lanjut (70 tahun) dan buta huruf tidak tahu isi surat itu, dan juga tidak diberikan salinannya.<sup>14</sup> Setengah bulan setelah tanda tangan, Sahri

<sup>10</sup> Wawancara dengan Sabar, 23-11-2008.

<sup>11</sup> Ali, Mujahro, Kholiq, dan Sahri bekerja di PDP Sumberwadung mulai sekitar tahun 1997 sebagai keamanan dan di-PHK sejak Juni 2008 dengan alasan tidak jelas.

<sup>12</sup> Kata-kata itu memang tidak setajam “kamu dipecat”, namun sebagaimana kata Ali, “Saya malu bukan main; bagi orang Madura ini pelecehan harga diri yang luar biasa, tetapi saya menahan emosi dan berusaha menyelesaikan secara musyawarah.” Wawancara dengan Ali, 15-2-2009.

<sup>13</sup> “Tali asih” adalah ungkapan Jawa yang terdiri dari kata “tali” yang berarti hubungan dan “asih” yang berarti kasih sayang. Tali asih berarti sebuah tindakan atau ekspresi cinta kasih demi mempererat atau melanggengkan sebuah hubungan agar tetap terjalin dalam harmoni. Namun demikian, ungkapan “tali asih” dalam kasus PHK sama sekali tidak tepat. Tali asih merupakan ekspresi “kebaikan budi” sang pemberi asih, sementara uang yang didapatkan buruh karena PHK bukan merupakan kebaikan budi, melainkan kewajiban.

<sup>14</sup> Sahri hanya menanyakan, “*De’remah se laenah, cap jempol?*” (Bagaimana yang lain, apa sudah tanda tangan?) Syd berusaha meyakinkan dengan mengatakan, “Teman-teman lain sudah menandatangani, kecuali Pak Sahri dan Pak Ali. Nanti Pak Totok [sinder atau pen-

hanya diberi uang Rp500.000. Bukan hanya Sahri, Mujahra dan Ali pun pernah dibujuk untuk menandatangani surat tali asih dari pihak PDP Sumberwadung. Mujahra akhirnya menandatangani surat tali asih itu. Hanya Ali yang masih bersiteguh berjuang bersama-sama dengan Sabar menuntut haknya.<sup>15</sup>

Perlawanan terhadap PHK bukanlah agenda tunggal gerakan Sabar dan kawan-kawannya. PHK adalah puncak dari gunung tumpukan masalah yang mereka alami sebagai buruh di perkebunan. Puncak itu kini menjadi titik lontar batu serangan pencarian keadilan atas hak-hak mereka yang meliputi upah yang layak, status, keselamatan kerja, jaminan asuransi, kebebasan berserikat, hak cuti terutama bagi perempuan yang haid dan hamil, dan sebagainya. Pada bagian berikut ini kita akan melihat persoalan upah rendah yang berkelindan dengan status buruh tanpa perlindungan hukum yang memadai, yang karena itu sangat mudah dilanggar dan diombang-ambingkan.

### **Simpul ketidakadilan: Antara upah rendah dan status hukum yang tidak kuat**

Status karyawan sangat berimplikasi pada hak-hak mereka sebagai buruh. Karyawan yang berstatus sebagai buruh harian lepas dan buruh borongan tentu tidak memiliki akses atas hak-hak yang didapatkan oleh karyawan tetap. Salah satu yang paling mendasar adalah soal upah. Besar kecilnya upah mereka sangat ditentukan oleh eksternalitas, kebaikan hati pihak perusahaan, dan tidak terlindungi secara legal.

Menurut Sabar, buruh lepas yang berada pada bagian produksi merupakan nafas perusahaan, namun keadaan mereka paling menderita. Upah mereka jauh lebih rendah dari gaji staf dan karyawan bulanan. Bahkan upah buruh harian lepas dan borongan jauh di bawah upah minimum kabupaten (UMK).<sup>16</sup> Sedangkan upah buruh sadapan borongan tergantung pada kekuatan buruh dalam menderes getah dan kesuburan pohon karet.<sup>17</sup> Menurut Sabar, rata-rata buruh sadapan lepas/tetap mampu mengumpulkan dua puluh kg getah basah per hari dengan upah rata-rata Rp250.000/bulan (buruh borongan karet diupah

gawas kepala PDP Sumberwadung] akan memberi uang tali asih setelah tanda tangan." Wawancara dengan Sahri, 17-12-2008.

<sup>15</sup> Wawancara dengan Ali, 18-12-2008.

<sup>16</sup> Ketetapan UMK tahun 2008 sebesar Rp645.000 (kurang lebih Rp21.500 per hari dengan asumsi waktu kerja 30 hari), namun upah buruh harian yang dianggap tidak terampil sebesar Rp12.000/hari, sedangkan yang terampil Rp17.850. Upah dibayarkan tiap setengah bulan sekali atau setiap lima belas hari kerja.

<sup>17</sup> Buruh penyadap karet "mempunyai" lokasi dan lahan karet yang disadap, sehingga buruh penyadap lain tidak akan masuk ke lahan buruh yang lain.

tiap setengah bulan). Namun, upah menurun apabila musim penghujan karena getah tercampur air (moster jeding/pengujian getah buruk) sehingga mereka mendapat upah rata-rata Rp150.000/bulan. Untuk mendapatkan upah sesuai UMK 2008, buruh harus mengumpulkan getah 50 kg/hari. Sabar, yang telah bekerja di bagian produksi sebagai buruh sadap karet selama 21 tahun sebelum dirinya diangkat sebagai petugas keamanan, menilai bahwa itu tidak mungkin, karena untuk itu buruh harus menderes karet 2 kali sehari.<sup>18</sup>

Mengapa upah buruh sangat rendah jauh di bawah ketentuan UMK? Menurut pihak perusahaan, upah buruh harian lepas dan borongan sulit disesuaikan dengan ketentuan UMK karena kerja perusahaan bersifat padat karya dan biaya produksi tinggi. Dikatakan padat karya karena perkebunan selama ini lebih mengandalkan cara manual, seperti deres karet dan petik kopi harus menggunakan tenaga manusia dan tidak bisa diganti dengan teknologi sehingga membutuhkan buruh dalam jumlah besar. Pada gilirannya, hal itu menyebabkan biaya produksi yang tinggi. Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Jember No. 1/1969 memperparah keadaan ini. Perda itu mewajibkan perusahaan untuk menyeter sebesar 55% dari keuntungan bersih perusahaan (setelah dikurangi pajak dan lain-lain) kepada Pemerintah Daerah untuk pendapatan asli daerah (PAD). Dengan Perda itu, perusahaan hanya mendapatkan sisanya sebesar 45% yang oleh perusahaan digunakan untuk biaya produksi termasuk upah buruh.<sup>19</sup>

Selain karena bersifat padat karya dan biaya produksi yang tinggi, upah yang rendah juga disebabkan oleh turunnya harga karet di pasaran. Harga komoditi di pasaran menjadi variabel yang menentukan tinggi rendahnya upah buruh. Bukan hukum formal melainkan hukum pasar yang menentukan hidup para buruh perkebunan. Menurut anggota Badan Pengawas/Komisaris PDP Kabupaten Jember, Yusuf Iskandar,

Selama harga karet dan kopi turun, standard upah tidak merujuk pada UMK melainkan menggunakan kesepakatan perusahaan dan buruh. Kecuali harga karet dan kopi kembali normal, kesepakatan itu gugur dan harus tunduk pada SK Gubernur dan hukum perburuhan yang berlaku.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> "Buruh mendapat upah pas-pasan hanya supaya bisa makan dan esok harinya kuat bekerja kembali. Buruh ibaratnya sapi yang diberi makan rumput secukupnya supaya tenaganya bisa diperas kembali untuk membajak sawah," kata Sabar. Wawancara dengan Sabar, 20-11-2008.

<sup>19</sup> Wawancara dengan Soewono, 23-12-2008.

<sup>20</sup> Wawancara dengan Yusuf, 9-1-2009. Yusuf menjustifikasi pendapatnya itu dengan data: "Harga karet dunia pada tahun 2007 berkisar Rp22.000 – Rp23.000/kilogram. Pada awal tahun 2009 perusahaan terancam keberlangsungannya karena harga karet anjlok hingga Rp10.000 – Rp11.000/kilogram." Argumen senada juga diungkapkan administrator PDP Sumberwadung, Eming Agus Hidayat, yang membuat perbandingan upah antara 1987 dan 2008. "Upah buruh minimum sesuai UMK pada 1987 sebesar Rp24.900/bulan. Sementara



Basis argumentasi di balik upah yang rendah ini diragukan oleh beberapa kalangan. Soeseno, seorang dosen ekonomi di Jember misalnya mengemukakan bahwa PDP Kabupaten Jember selama ini selalu meraup keuntungan besar. "Getah karet pernah *booming* pada tahun 2002-2007 sekian kali lipat, tetapi buruh penyadap karet tidak ikut menikmati keuntungan tersebut," jelas Soeseno.<sup>21</sup> Sejalan dengan itu, Agus Hadi, anggota Komisi D Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Jember, menilai bahwa upah buruh yang rendah disebabkan buruknya manajemen dan minimnya transparansi perusahaan. Menurut Agus, manajemen yang buruk berakibat pada terjadinya kebocoran dana pada bidang usaha yang tidak sesuai, dan kemudian upaya penyelamatan biaya produksi dilakukan dengan menekan upah buruh.<sup>22</sup>

Begitulah nasib kaum buruh, seperti kata Sabar bahwa "Buruh mendapat upah pas-pasan ... ibaratnya sapi yang diberi makan rumput secukupnya supaya tenaganya bisa diperas kembali untuk membajak sawah."<sup>23</sup> Pelbagai alasan dengan mudah dijadikan pembenaran bagi upah yang rendah tanpa sedikit pun modal bagi para buruh untuk melawan atau memprotes. Status mereka yang oleh perusahaan dibuat tidak terlindungi secara legal, yakni dengan tidak mengangkat buruh yang sudah bekerja lama menjadi karyawan tetap sebagaimana diamanatkan aturan hukum yang berlaku, tidak memungkinkan mereka mencecap hak istimewa itu yaitu hak untuk mempertanyakan apalagi memprotes. Tidak cukup dengan status mereka yang tidak terlindungi

harga kopi saat itu berkisar antara Rp10.000-Rp12.000/kg, sehingga cukup dengan tiga kg kopi saja, upah buruh sebulan sudah terbayar. Pada 2008, dibutuhkan kurang lebih dua belas kali lipat yaitu 36 kg kopi untuk membayar upah buruh sesuai ketentuan UMK sebesar Rp645.000/bulan dengan harga kopi berkisar antara Rp13.000 hingga Rp18.0000. "Produktivitas tanaman tidak bisa mengikuti kenaikan upah buruh. Harga jual tidak seberapa naik atau berjalan di tempat, sementara bahan bakar dan pupuk nonsubsidi terus naik," Wawancara dengan Eming Agus Hidayat, 24-12-2008.

<sup>21</sup> Sumber Data PDP Kabupaten Jember menunjukkan bahwa PDP Kabupaten Jember meraup keuntungan besar per tahunnya. Soeseno menunjukkan data keuntungan/laba setelah pajak PDP Kabupaten Jember per Desember 2005 sebesar Rp7.272.150.760,94. Keuntungan meningkat per Desember 2006 menjadi Rp10.969.860.660,54. Keuntungan meningkat hampir 2 kali lipat per Desember 2007 sebesar Rp18.371.986.055,92. Selain itu, menurut Soeseno, "Perusahaan dililit krisis ekonomi bukan karena penjualan hasil perkebunan yang menurun, tetapi karena menanamkan modal di luar inti usahanya seperti bandara Notohadinegoro, Jember hingga merugi Rp6 milyar dan SPBU (Stasiun Pengisian Bahan Bakar untuk Umum) Sukorejo yang juga merugi. Bahkan bandara dan SPBU itu sekarang tidak beroperasi. Kerugian itu sekarang dibebankan kepada buruh." Wawancara dengan Dosen Sekolah Tinggi Ekonomi (STIE) Dharma Nasional Jember, Soeseno, 9-1-2009.

<sup>22</sup> "DPRD Jember pernah mempertanyakan laporan PDP, apa benar 1 pohon kopi hanya menghasilkan Rp7000/tahun. Namun PDP tidak bisa menjawab," kata Agus (wawancara, 24-12-2008). Agus Hadi berasal dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) periode 2004-2009.

<sup>23</sup> Wawancara dengan Sabar, 20-11-2008.

secara legal dan upah yang rendah, para buruh pun hidup dan bekerja dalam pengendalian dan kontrol yang sangat represif. Bagian berikut ini memaparkan bagaimana para buruh mengalami keterasingan atau alienasi lebih lanjut dalam manajemen perusahaan yang sangat represif.

### **Pengendalian dan kontrol yang represif**

Perkebunan Sumberwadung merupakan peninggalan Belanda yang kemudian dinasionalisasi pada 1968.<sup>24</sup> Patut diingat bahwa nasionalisasi hanya menyangkut status kepemilikan dan pengelolaan perusahaan. Sebagai perusahaan yang bagaimanapun juga selalu berorientasi pada keuntungan, entah berada di bawah manajemen lama (asing) maupun manajemen baru (nasional) sistem dan struktur kerjanya tidak jauh berbeda. Maka, apa yang dipraktikkan pada masa kolonial, itu pula yang diteruskan setelah nasionalisasi. Dalam kaitan dengan buruh, alat represif perusahaan sebelum dan sesudah nasionalisasi tetaplah sama, yaitu dan yang paling utama *sinder* dan tangan kanan langsungnya yaitu mandor. *Sinder* (dari kata Belanda, *opzinder*, yang berarti penilik atau pengawas) dan administrator awalnya dipahami sebagai pengawas, namun dalam perkembangannya menjadi raja kecil di perkebunan.<sup>25</sup>

Mandor dapat dikatakan sebagai orang kepercayaan perusahaan terhadap operasionalisasi kerja. Mandor bukan hanya mengurus persoalan teknis produksi tanaman, melainkan juga menjadi aparat langsung yang menghubungkan kepentingan pihak perusahaan dengan buruh terutama dalam pengawasan dan pengendalian para buruh.

<sup>24</sup> Kebijakan nasionalisasi telah diberlakukan di Indonesia mulai November 1958 melalui UU No. 86/1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan Milik Belanda di Indonesia. Namun ketentuan itu tidak langsung berlaku secara serempak di beberapa daerah, dan masih memerlukan beberapa instrumen hukum turunan seperti Penetapan Presiden No. 6/1964 tentang pengambilalihan perusahaan asing oleh negara (lihat Lindblad 2002). Perkebunan Sumberwadung, yang merupakan salah satu dari enam perkebunan yang dikelola di bawah Perusahaan Daerah Perkebunan (PDP) Kabupaten Jember benar-benar dinasionalisasi pada 13 Agustus 1968 melalui Surat Keputusan Direktorat Jenderal Agraria No. 44/HGU/1968. Keenam perkebunan itu, yang dikelola oleh Belanda, Inggris, Taiwan dan Cina, dikelola dengan sangat buruk karena mereka hanya mementingkan hasil, tetapi tidak memperhatikan pemeliharaan tanaman dan juga tidak memperhatikan teknik budidaya dan kelestarian lingkungan, sehingga kebun menjadi terlantar. Hal itulah yang menjadi alasan bagi Pemerintah Daerah Jember mengajukan permohonan kepada Badan Pertanahan Nasional Pusat yang kemudian direspon melalui surat keputusan di atas (lihat Wibowo 2005).

<sup>25</sup> Secara struktural, manajemen perkebunan sekarang ini tidak berbeda dengan manajemen perkebunan pada zaman kolonial. Pada pucuk pimpinan terdapat jajaran direksi yang dipimpin seorang direktur utama, berkedudukan di kota atau luar areal perkebunan. Di tiap lokasi perkebunan ada pengelola setingkat administrator yang mengepalai satu lokasi perkebunan. Lokasi perkebunan secara fungsional dibagi menjadi beberapa bagian yang dikepalai seorang *sinder* ("pengawas") yang bertanggungjawab kepada administrator.

Mandorlah yang mengontrol para buruh dengan mengabsen buruh setiap pagi dan mengawasi pekerjaan buruh.<sup>26</sup>

Karena mandor memegang kendali langsung terhadap nasib buruh, maka tingkat penghormatan buruh yang diberikan kepada mandor kadang berlebihan. Mandor atas persetujuan *sinder* dapat mengistirahatkan untuk sementara waktu sejumlah buruh berdasarkan penilaian prestasi dan loyalitas buruh. Mandor bisa dengan mudah dan kapan saja mengatakan, sebagaimana ditirukan oleh seorang buruh,<sup>27</sup> "Kamu bukan buruh tetap, sewaktu-waktu bisa dipecat. Alat deres diambil dan diberikan kepada orang lain sebagai tanda PHK atau dimutasi ke lahan karet yang sudah tua. Buruh tidak bisa apa-apa. Karena itu, kamu jangan bertingkah macam-macam." Kenyataan seperti inilah yang menjadi semacam hantu yang menakutkan bagi para buruh: "*Genekah segebei buleh takok*" (Itu yang membuat saya selalu diliputi rasa takut).<sup>28</sup>

Ancaman diberhentikan sewaktu-waktu menjadi momok yang menakutkan bagi buruh. Terlebih lagi, buruh harian lepas tidak teregistrasi sebagai karyawan tetap, sebuah status yang memberikan kepastian hukum terhadap hak buruh. Upaya ini sejak zaman kolonial hingga sekarang tampaknya cukup berhasil mengeliminasi radikalisme buruh. Jangankan untuk mengejar karier, untuk bertahan agar tetap bisa bekerja pun sulit bagi buruh harian lepas. Karena itu, tidak ada cara lain selain berusaha mengambil hati mandor dengan harapan agar mereka terus dipekerjakan. Sering kali di antara buruh terjadi persaingan *ngathok* (mencari muka) dengan cara-cara yang tidak ada kaitannya dengan pekerjaannya. Jika mandor sakit, misalnya, buruh tanpa diperintah akan menjenguk dengan membawa makanan yang sekiranya disukai mandor. Masing-masing buruh berusaha dengan cara apa pun menjadi "anak emas" mandor.<sup>29</sup>

Penghormatan yang kadang-kadang amat berlebihan terhadap orang yang berstatus lebih tinggi dipelihara dalam kultur perusahaan. Setiap rol pagi (jam 5.15 pagi), buruh harian lepas duduk berjongkok sedangkan mandor berdiri sambil mengabsen. Kesan tergesa-gesa karena takut datang terlambat di tempat rol tampak dari raut wajah, tarikan napas, dan cara mereka berjalan. Ada pula yang menggendong bayinya. Apabila buruh berpapasan dengan *sinder* atau administrator, buruh akan membungkukkan kepala dan separuh badannya sebagai tanda menghormati. Bahasa tubuh yang dipelihara menjadi kultur itu

<sup>26</sup> Wawancara dengan Mandor Besar, Paedi, 16-1-2009.

<sup>27</sup> Wawancara dengan buruh L yang tidak bersedia ditulis namanya, 10-1-2009.

<sup>28</sup> Wawancara dengan L, 15-1-2009.

<sup>29</sup> Wawancara dengan buruh yang tidak bersedia ditulis identitasnya, 11-1-2009.

menegaskan adanya jurang pemisah yang tajam antara pegawai atasan dan buruh bawahan.

Sudah kita lihat bahwa para buruh di Sumberwadung tidak memiliki status hukum yang dapat mereka jadikan pegangan dalam menggugat upah yang tidak sesuai ketentuan hukum (UMK), kesejahteraan, keselamatan kerja dan asuransi kesehatan. Dalam konteks seperti itu, apa modal mereka dalam memperjuangkan hidupnya? Tidak ada cara lain selain “melawan”. Akan tetapi, itu pun tidak mungkin karena pihak manajemen perusahaan menjalankan mekanisme pengendalian dan kontrol yang begitu represif sehingga bukan hanya mendatangkan rasa ciut nyali bagi para buruh untuk melawan, melainkan juga mentalitas munafik “mencari muka” di antara para buruh. Lebih parah lagi, kontrol yang represif itu meruntuhkan bangunan kesadaran para buruh tentang eksistensinya, sehingga yang terjadi bukan hanya kepasrahan atau *nrimo* ala Jawa, melainkan sudah mengarah kepada semacam kesadaran palsu bahwa memang begitulah seharusnya hidup mereka. Mereka, kaum buruh itu, kini bukan hanya terasing dari pekerjaan mereka, melainkan dari eksistensi mereka sendiri. Dalam konteks di mana ketidakadilan dan represi telah mendatangkan kultur kesadaran palsu, emansipasi atau pembebasan tidak bisa diharapkan terlalu banyak datang dari dalam diri para buruh sendiri, melainkan dari agen atau aktor yang berada di luar sistem itu. Inilah yang diuraikan pada bagian berikut ini, yaitu tentang keterlibatan Sketsa, sebuah LSM yang bergerak di bidang advokasi buruh perkebunan, yang kehadirannya menyingkapkan potensi, atau lebih tepat keterarahan kesadaran para buruh, menuju pembebasan mereka dengan pertama-tama menyadari hak-hak asasi mereka sebagai manusia dan sebagai buruh.

### **Sekolah buruh: Menyingkap tabir kesadaran palsu**

Upah rendah dan perlakuan buruk terhadap buruh sering kali dianggap sebagai pemicu utama terjadinya aksi atau unjuk rasa ketidakpuasan yang dilakukan buruh. Dengan tingkat upah dan jaminan kesejahteraan buruh perkebunan yang lebih rendah dibandingkan dengan sektor industri perkotaan, maka seharusnya resistensi berupa pemogokan dan gerakan protes lainnya yang dilakukan buruh perkebunan lebih massif dibandingkan buruh industri di perkotaan. Namun, pada kenyataannya situasi yang terjadi justru sebaliknya. Gerakan buruh perkebunan relatif “dingin” dari pemogokan atau aksi perlawanan lainnya selama tiga dekade karena efektifnya pengendalian dan kontrol terhadap buruh. Lalu dari munculnya cahaya kesadaran dalam diri Sabar dan kawan-kawannya? Bagaimana sebuah kisah sunyi di pelosok nun jauh dari istana presiden tiba-tiba menjadi sebuah perhatian petinggi republik

ini?

Semua itu berawal dari sebuah sekolah buruh yang diselenggarakan oleh Sketsa pada tahun 2000. LSM yang bergerak di bidang advokasi hak-hak buruh itu memulai interaksinya dengan para buruh perkebunan Sumberwadung pada 1999. Upaya Sketsa tidak mulus begitu saja. *Pertama* ada rintangan dari para buruh itu sendiri, yang telah begitu lama terhegemoni oleh kesadaran palsu yang diproduksi oleh perusahaan dan dilingkupi rasa takut untuk berseberangan dengan perusahaan. *Kedua* adalah rintangan dari pihak perusahaan itu sendiri yang melihat kedatangan Sketsa sebagai bahaya bagi eksistensi perusahaan beserta sistem yang dibangun dan dijalkannya selama ini. Karena itu, sekolah buruh itu diselenggarakan di luar areal perkebunan, yaitu di kota kabupaten Jember.

Awalnya para buruh tidak tahu kalau pendidikan itu menyangkut hak-hak buruh. Dikira hanya pendidikan politik untuk menghadapi Pemilu sesuai bunyi undangannya. Ternyata, buruh yang mengikuti pendidikan waktu itu diajarkan tentang strategi memperjuangkan dan merebut hak-hak buruh melalui perjuangan politik dan hukum. "Kami diajarkan bagaimana caranya negosiasi, mediasi, *hearing*, demonstrasi, hingga bagaimana caranya menghitung upah yang disesuaikan dengan kebutuhan hidup layak," jelas Surai.<sup>30</sup>

Hasil nyata *pertama* dari sekolah buruh itu adalah lahirnya serikat buruh di Sumberwadung pada 2001 dengan nama Serikat Buruh untuk Kemakmuran yang disingkat Serbuk. Paling tidak, dari buruh-buruh yang mengikuti sekolah tersebut, ada sekitar 10 buruh yang kemudian memahami hukum perburuhan. Mereka rata-rata menguasai isi UU No. 13/2003 terutama pasal 60 dan 63 yang berkaitan dengan perjanjian kerja waktu tidak tertentu (PKWTT) dan kewajiban perusahaan untuk melakukan pengangkatan bagi buruh yang telah bekerja lebih dari tiga bulan.

Hasil nyata *kedua*, yang jauh lebih mengakar, adalah terbitnya fajar kesadaran dan terjadinya perubahan mental dan cara pandang dalam diri kaum buruh. Misalnya, komentar buruh berikut ini: "Dulu saya penakut dan bodoh. Apabila dipanggil sinder takut setengah mati. Namun setelah tiga kali mengikuti sekolah buruh saya menjadi percaya diri dan memahami hukum perburuhan."<sup>31</sup> Selain itu, kenyataannya, betapa banyak buruh yang buta huruf dan tidak bisa berbahasa Indonesia, apalagi pengetahuan tentang hak-hak buruh. Mereka selalu mengandalkan kawan-kawan buruh yang mampu dalam menghadapi persoalan-persoalan mereka sebagai buruh.

<sup>30</sup> Wawancara dengan Surai dan Ant, 10-1-2009.

<sup>31</sup> Wawancara dengan sejumlah buruh pengurus Serbuk, 19-11-2008.

Namun, pengetahuan hukum dan pengalaman yang diperoleh para buruh yang mengikuti sekolah tersebut kurang disosialisasikan kepada anggota dan rekan sesama buruh yang tidak mengikuti pendidikan. Alasannya adalah mereka juga sibuk bekerja dan hanyut dalam rutinitas kerja. Selain itu, juga karena atmosfer ketakutan dari represi perusahaan telah begitu kental, sebagaimana kata Surai, "Bukan kami tidak menularkan ilmu, tetapi (kurangnya) kesadaran dan rasa ketakutan buruh sudah mendarah daging sehingga tidak mudah bagi kami menularkan hasil sekolah buruh."<sup>32</sup> Di samping itu, ada kendala bahasa dalam berkomunikasi. Bahasa ibu kebanyakan buruh perkebunan Sumberwadung adalah bahasa Madura. Sebagian besar buruh perkebunan kurang menguasai bahasa Indonesia dan Jawa. Kalau ada pertemuan dengan LSM (dalam hal ini Sketsa) buruh kesulitan berkomunikasi. "*Apa se ekabenta gele?*" (Apa yang dibicarakan tadi?) tanya seorang buruh kepada rekan buruh yang lain setelah rapat usai.

Tidak mudah menjaga keberlanjutan sekolah buruh karena program masih berbasis proyek. Ketika proyek itu habis dengan sendirinya sekolah buruh itu usai. Karena pengetahuan buruh tidak merata, perjuangan buruh perkebunan menonjolkan nama-nama pengurus serikat buruh sebagai pemimpin aksi-aksi buruh. Surai, Sabar, dan Ant, misalnya, menonjol terutama karena pemimpin serikat buruh ini tampil dalam setiap aksi dan negosiasi dengan perusahaan serta komentar-komentarnya banyak dimuat di surat kabar. Namun, hal ini menjadi bumerang bagi tokoh-tokoh buruh itu. Anak Ant, misalnya, diberhentikan dari pekerjaannya tanpa alasan yang jelas, meski kemudian dipekerjakan kembali setelah Ant menandatangani surat perjanjian dengan perusahaan yang intinya adalah pernyataan Ant untuk tidak akan terlibat lagi dalam kegiatan serikat buruh.<sup>33</sup>

Sketsa, nama sebuah LSM advokasi buruh, memang telah membuat sebuah sketsa. Namun sketsa itu telah menerbitkan fajar harapan bagi para buruh dan kabut ketakutan bagi perusahaan.<sup>34</sup> Selanjutnya, upaya

<sup>32</sup> Wawancara dengan Surai, 5-1-2009. Mengapa agak susah melakukan transformasi di lingkungan perkebunan? Menurut Tri Chandra Aprianto, Dosen Sejarah Fakultas Sastra Universitas Negeri Jember, penindasan terhadap buruh perkebunan tidak hanya terjadi pada saat dirinya sekarang bekerja, melainkan sudah berlangsung lama, bahkan mendarah daging sejak nenek buyutnya. Wawancara, 11-1-2009.

<sup>33</sup> Wawancara dengan Ant, 5-1-2009.

<sup>34</sup> Pengakuan dari pihak perusahaan terhadap peran LSM (Sketsa) dalam membidani munculnya kesadaran dan kekritisan para buruh di PDP Sumberwadung antara lain terungkap dari hasil wawancara dengan Soewono, yang mewakili pihak perusahaan, 23-12-2008: "Biasanya perusahaan perkebunan dan buruh tidak ada masalah. Apalagi perkebunan adalah sawah dan ladang buruh PDP. Mereka bekerja secara turun-temurun. Anak buruh PDP umumnya kelak menggantikan pekerjaan orang-tuanya. Namun, karena dimasuki LSM masalah mulai bermunculan. Contohnya, PDP Sumberwadung, buruhnya paling vokal dibanding perkebunan yang lain, karena di Sumberwadung telah masuk

membuat sketsa itu menjadi sebuah gambar utuh dan lengkap terletak di tangan para buruh sendiri. Serikat buruh yang telah lahir dari rahim kegetiran dan derita ketidakadilan para buruh dengan dibidani Sketsa melalui sekolah buruhnya dapat menjadi sebuah bingkai sekaligus muatan untuk sketsa yang diupayakan menjadi gambar lengkap itu.

### **Serikat buruh: Hak yang menjadi kendaraan untuk membela hak**

Hak buruh untuk berserikat merupakan salah satu dari kebebasan fundamental dalam hak asasi manusia.<sup>35</sup> Hak ini unik karena di satu sisi ia merupakan bagian dari hak, di sisi lain ia menjadi kendaraan bagi advokasi hak-hak buruh yang lain seperti hak atas pekerjaan, hak atas asuransi, hak atas keselamatan dalam bekerja, dan sebagainya. Namun demikian, apakah ia menjadi kendaraan yang baik sangat tergantung dari siapa yang membentuknya dan siapa yang duduk di dalamnya. Serikat buruh bisa saja ada hanya untuk kamuflase bahwa sebuah perusahaan telah memenuhi standard-standard hukum dan hak asasi manusia, atau malah lebih dari itu, ia dipakai sebagai alat represi yang baru. Itulah salah satu alasan di balik kelahiran Serikat Buruh Merdeka (SBM) pimpinan Sabar sebagai bentuk ketidakpuasan terhadap Serbuk yang dibidani oleh Sketsa pada 2001, sementara Serbuk sendiri juga lahir sebagai perlawanan terhadap Serikat Pekerja Perkebunan (SP BUN) bentukan perusahaan.

Salah satu buah dari reformasi adalah lahirnya UU No. 21/2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh. SP BUN merupakan respons formal atas undang-undang tersebut di lingkungan Perseroan Terbatas Perkebunan (PTP).<sup>36</sup> Pada tahun 2000, PDP Kabupaten Jember meniru PTP mendirikan SP BUN di setiap perkebunan yang dikelolanya. Pengurusnya adalah para sinder, kepala kantor, dan mandor. Di Perkebunan Sumberwadung, misalnya, Kepala Kantor PDP otomatis menduduki jabatan ketua SP BUN tanpa melalui proses pemilihan. Karena buruh tidak puas dengan SP BUN yang hanya menjadi "tukang stempel" perusahaan perkebunan, dengan dimotori oleh Sketsa yang telah mengadakan sekolah buruh, mereka mendirikan Serbuk.<sup>37</sup>

LSM yang memengaruhi mereka."

<sup>35</sup> Tiga kebebasan fundamental dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), yaitu kebebasan untuk berpikir, berkeyakinan dan beragama (pasal 18), kebebasan untuk menyatakan pikiran dan memperoleh informasi (pasal 19), dan kebebasan untuk berserikat dan berkumpul (pasal 20).

<sup>36</sup> Perbedaan manajemen antara PTP dengan PDP adalah bahwa PTP berada di bawah Badan Usaha Milik Negara, sedangkan PDP dikelola oleh pemerintah daerah.

<sup>37</sup> Serbuk menggunakan lambang cangkul dan arit. Awalnya pihak perusahaan alergi dengan lambang Serbuk dan menuduh sebagai anak PKI (Partai Komunis Indonesia) karena lambangnya mirip dengan PKI yaitu palu dan arit. Namun, Serbuk berhasil



Sebagai serikat buruh yang diharapkan dapat menjadi alat pelepas dahaga atas keadilan, hampir semua buruh PDP (90%) menjadi anggota Serbuk, kecuali para sinder dan mandor. Dalam perjalanannya, Serbuk yang kritis dan radikal itu ternyata lemah dan lunak di hadapan tawaran ala penjinakan dari perusahaan berupa kompensasi pengangkatan menjadi karyawan tetap atas sepuluh orang anggotanya. Sabar dan kawan-kawan yang tetap setia pada misi utama mereka yaitu advokasi hak buruh secara menyeluruh, bukan parsial seperti pengangkatan, memilih keluar dan membentuk Serikat Buruh Merdeka (SBM) pada 2005. Secara ideologi, Serbuk yang berlambang cangkul dan arit pimpinan Gogot dan SBM yang berlambang pohon karet pimpinan Sabar itu sama yaitu memperjuangkan kesejahteraan buruh. Meskipun demikian, bukannya bersatu mengadvokasikan hak-hak buruh sekaligus melawan SP BUN yang menjadi alat represi baru perusahaan, Serbuk dan SBM justru saling curiga dan berseteru memperebutkan posisi terdepan dalam memimpin gerakan buruh.

Di luar intrik itu, keberadaan serikat buruh di PDP Sumberwadung telah menyemaikan benih-benih kesadaran dan keberanian untuk memperjuangkan hak-hak mereka sebagai buruh. Simak, misalnya, komentar berikut ini:

Dulu sebelum ada organisasi dan kami belum tahu hak-hak buruh, hubungan buruh dan petinggi perusahaan seperti kawula dan gusti. Waktu menerima bayaran, misalnya, mandor atau juru tulis berdiri membagi upah sementara kami duduk bersimpuh sebagai tanda terima kasih. Dulu kami merasa nasib ditolong perusahaan, namun sekarang kesadaran kami berubah, kami menyadari keringat dan tenaga diperas perusahaan.<sup>38</sup>

Namun demikian, kesadaran di pihak buruh mendatangkan ketakutan dan kegeraman di pihak alat-alat represif perusahaan, seperti komentar berikut ini:

Dulu sebelum ada serikat buruh perkebunan aman dan tentram. Sekarang gila, buruh yang dulu patuh berani menuding mandor, bahkan sinder. Serikat buruh mengajarkan buruh hanya “sebelah mata” bagaimana menuntut hak, tetapi sering mengabaikan kewajiban.<sup>39</sup>

menepis tudingan sebagai komunis dengan diakuinya serikat buruh tersebut secara legal oleh Disnakertrans. Tidak mudah bagi buruh untuk bergabung dalam serikat buruh, mereka harus sembunyi-sembunyi mendaftar sebagai anggota. Kalau ketahuan, mandor akan mencatat. Pada tahun 2005 di bagian Pakem, PDP Sumberwadung, ada kasus buruh yang ikut aksi menuntut UMK dicatat oleh mandor dan peralatan deres karetinya diambil sebagai isyarat bahwa ia diberhentikan sebagai buruh sadap.

<sup>38</sup> Wawancara dengan anggota Serbuk, 10-11-2008.

<sup>39</sup> Wawancara dengan seorang mandor yang tidak bersedia ditulis identitasnya, 28-11-2008.



### **Akses keadilan: Antara keadilan sebagai hak dan anugerah penguasa**

Apakah dengan adanya serikat buruh dengan sendirinya upah menjadi layak dan status terjamin dan para buruh terlindungi dari pemecatan sewenang-wenang? Jawabannya tidak. Serikat buruh dan juga sekolah buruh bukanlah segalanya. Namun yang pasti, perjuangan tidak mungkin tanpa kesadaran. Dan telah kita lihat bahwa kesadaran itu lahir dengan dibidani oleh Sekolah Buruh yang selanjutnya melahirkan Serbuk dan selanjutnya lagi memunculkan SBM. Akan tetapi, kesadaran tanpa keberanian juga tidak bermakna apa-apa. Kisah Sabar dan kawan-kawan kini bukan lagi sekadar cerita tentang “mengetahui realitas” melainkan perjuangan “mengubah realitas”. Jika sebelum terbitnya fajar kesadaran dan lahirnya serikat buruh sebagai kendaraan perjuangan kaum buruh tercekam di bawah ancaman PHK, maka sekarang PHK bukan lagi sebuah momok, malah menjadi sebuah pintu masuk untuk menyingkapkan segala praktik ketidakadilan selama ini. Ironi 1 Mei 2008 yang dialami Sabar, dan kemudian diikuti PHK terhadap teman-temannya pada bulan berikutnya, telah menjadi sebuah titik baru perjalanan panjang dan berliku dalam merebut hak-hak mereka sebagai buruh dan manusia.<sup>40</sup>

### *Mediasi dan keadilan yang medioker*

Sabar, pribadi yang telah tercerahkan itu, kini melawan. Tidak dengan membabi buta, melainkan dengan cerdas dan piawai, ia memanfaatkan jalur-jalur yang mungkin sebagai buah pengetahuan dari sekolah buruh yang kemudian semakin dimatangkan dalam kegiatan organisasi serikat buruh. Ia dan teman-temannya dipecat karena demonstrasi menuntut kenaikan upah, tetapi sekarang ia melawan tidak lagi dengan demonstrasi melainkan dengan mengirim surat pengaduan kepada Disnakertrans,

<sup>40</sup> Dari sekian teman-teman Sabar yang di-PHK pada Juni 2008, yaitu Ali, Mujahra, Kholiq, dan Sahri, hanya Ali yang memberanikan diri mengadu ke Disnakertrans karena pihak perusahaan tidak memberikan kompensasi berupa pesangon. Sementara, Kholiq dan Mujahra pesimis dan setengah hati (karena yakin tidak akan menang melawan perusahaan) menitipkan kasusnya kepada Ali dan Sabar untuk diuruskan. Disnakertrans kemudian memanggil para pihak (buruh dan perusahaan) untuk mediasi. Anjuran mediator dari Disnakertrans merujuk pada UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 167 ayat 5, yaitu bahwa pihak pekerja berhak atas uang pesangon pensiun masing-masing sebesar 2 (dua) kali, pasal 156 ayat (2) tentang uang penghargaan masa kerja sebesar 1 (satu) kali, pasal 156 ayat (3) ) uang penggantian hak sebesar 1 (satu) kali, menganjurkan pihak perkebunan memberikan kompensasi masing-masing sebesar Rp16.318.500. Namun pihak perusahaan menolak anjuran mediator dalam surat jawaban kepada Disnakertrans. Alasan perusahaan mengakhiri hubungan kerja karena: (1) kontribusi Ali terhadap perusahaan kurang, ada hubungannya dengan okupasi (pernah ada sengketa antara Ali yang tanahnya berbatasan dengan perkebunan yang akhirnya diselesaikan dengan cara damai berupa ganti rugi sebesar Rp1 juta kepada Ali); (2) usia Mujahra sudah sepuh, perusahaan telah merekrut puteranya; dan (3) Sahri dan Kholiq adalah tokoh agama, perusahaan telah merekrut tokoh yang masih keluarga.

DPRD, Bupati, dan direksi PDP. Disnakertrans memanggil Sabar dan Administrator untuk mediasi. Mediasi berlangsung beberapa kali. Setelah pulang dari mediasi ketiga, Sabar dan keluarganya kembali dan menemukan kenyataan bahwa rumah tempat tinggal mereka sudah rata dengan tanah.

Kini Sabar tidak hanya kehilangan pekerjaan, tetapi juga tempat tinggal. Fasilitas perumahan peninggalan Belanda yang ia tempati bersama keluarganya dibongkar paksa, karena ia tidak mau meninggalkannya. Sabar bertahan dalam kesabaran bercampur kegeraman. Walaupun rumah itu dibongkar, ia tetap bertahan tinggal dalam areal perkebunan dengan membangun gubuk kecil. Sekarang bagaimana upayanya untuk menyambung hidup? Bersama Legiwati istrinya, Sabar membuka kios kecil menjual makanan anak-anak dan keperluan sehari-hari yang tidak mudah basi seperti sabun, sandal, dan lain-lain di lingkungan perkebunan.

Sabar mencoba bertahan dengan mengandalkan dua instrumen hukum yang dipakai untuk mengadvokasi hak-haknya sebagai buruh mulai dari musyawarah bipartit, konsiliasi atau arbitrase, mediasi hingga gugatan ke Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) yaitu UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan dan UU No. 2/2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Kini ia menaruh harapannya pada tahap mediasi melalui Disnakertrans, Seksi Hubungan Industrial dan Syarat Kerja (Seksi HISK), Kabupaten Jember. Dalam mediasi itu, pihak mediator yang dipimpin oleh Budi Utami (Kepala Seksi HISK) berpendapat bahwa PHK merupakan langkah penyelesaian yang terbaik dengan menganjurkan:<sup>41</sup> (1) agar pihak Perkebunan Sumberwadung dengan Sabar mengakhiri hubungan kerja per 1 Mei 2008; dan (2) agar pihak Perkebunan Sumberwadung memberikan kompensasi PHK kepada Sabar sebesar Rp19.285.500.

Baik Sabar maupun Eming Agus Hidayat, administrator PDP Sumberwadung yang mewakili perusahaan, sama-sama menolak anjuran mediator. Menurut Sabar, sekilas isi pendapat dan pertimbangan mediator tampak menguntungkan buruh, terutama besarnya kompensasi. Namun, Sabar menolak anjuran mediator yang dianggap mencederai keadilan karena, dengan rujukan pada pasal 169 UU Ketenagakerjaan, seolah-olah PHK dirinya didasarkan permintaan Sabar sendiri, dan dengan demikian ia tidak mempermasalahkan PHK itu melainkan hanya soal pesangon. Itu sama sekali tidak benar. Yang dituntut Sabar dalam mediasi itu justru bukan hanya menolak PHK terhadap dirinya melainkan lebih lagi yaitu supaya dirinya diangkat sebagai buruh tetap

---

<sup>41</sup> Pertimbangan dan anjuran itu diberikan mediator dengan merujuk UU Ketenagakerjaan pasal 169 ayat 1 poin d, e, jo. pasal 156.

mengingat ia telah bekerja secara terus-menerus sebagai buruh harian los tetap selama dua puluh tahun lebih, yakni sebagai buruh sadap karet selama dua puluh satu tahun dan sebagai petugas keamanan selama satu tahun di PDP Sumberwadung. Sementara, menurut administrator yang mewakili Perkebunan Sumberwadung, Sabar tidak di-PHK melainkan dipindahkan dari bagian keamanan ke bagian bedengan. “Mutasi,” kata administrator, “adalah hak prerogatif perusahaan sesuai dengan kebutuhan dan keadaan.”<sup>42</sup>

Versi pihak administrator itulah yang menjadi landasan pandangan pihak mediator yakni bahwa Sabar menolak dipindahkan sehingga oleh mediator ditafsirkan bahwa ia sendiri yang meminta PHK. Dalam hal ini, tugas mediator adalah melindungi dan memastikan buruh mendapatkan pesangon yang layak.<sup>43</sup> Hal inilah yang disanggah Sabar karena, menurutnya, memang benar mutasi adalah hak perusahaan, tetapi apakah mutasi atas dasar “pembalasan” sesuai dengan hukum yang berlaku? Apabila Sabar dipindahkan ke bedengan, itu sama dengan mem-PHK dirinya secara pelan-pelan karena bedengan bersifat musiman.<sup>44</sup>

Harapan Sabar untuk mengakses keadilan melalui mekanisme mediasi berakhir dengan kekecewaan. Apakah karena persoalan keberpihakan mediator atau karena dilema institusional? Ataupun karena memang mekanisme mediasi tersebut dibuat tidak bertaring? Atau karena memang beratnya kasus?

Berdasarkan wawancara yang mendalam dengan Budi Utami,<sup>45</sup> sama sekali tidak ada keberpihakan dia sebagai mediator kepada salah satu pihak. Memang beralasan kecurigaan buruh bahwa mediator berpihak kepada perusahaan mengingat hubungan institusional antara mediator (Disnakertrans) – yang merupakan institusi dalam pemerintahan daerah atau kabupaten – dengan PDP yang secara struktural berada di bawah “kepemilikan” Bupati/pemerintah daerah kabupaten. Namun kecurigaan itu ditepis Budi dengan menunjukkan bahwa pihak mediator justru pernah punya gagasan untuk membantu mencarikan pengacara untuk Sabar supaya kasusnya bisa dibawa ke Pengadilan Hubungan Industrial (PHI). Dananya diambil dari alokasi Surat Perjalanan Dinas mereka. Namun usulan Budi tidak diterima oleh Kepala Disnakertrans karena takut dituduh korupsi, mengingat pemeriksaan yang sangat ketat sekarang ini. Langkah ini diusulkan untuk diambil oleh Budi mengingat beratnya kasus Sabar dilihat dari posisi kedua belah pihak yang saling

<sup>42</sup> Wawancara dengan Eming Agus Hidayat, 25-12-2008.

<sup>43</sup> Wawancara dengan Budi Utami, 23-12-2008.

<sup>44</sup> Wawancara dengan Sabar, 26-12-2008.

<sup>45</sup> Wawancara dengan Budi Utami, 23-12-2008.

“tidak mau mengalah”. “Buruh menggunakan kekuatan massanya sedangkan perusahaan menggunakan kekuasaannya. ... Perusahaan enggan membayar pesangon, sedangkan Sabar tidak setuju anjuran mediator merujuk pasal 169,” kata Budi.

Selain itu, dengan UU No. 2/2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (PPHI), peran Disnakertrans memang hanya sebatas sebagai mediator. Dalam UU No. 2/1957 – yang kemudian digantikan UU PPHI itu – apabila ada perselisihan perburuhan, pihak Disnakertrans dapat membantu buruh membuat gugatan ke P4D (panitia penyelesaian perselisihan perburuhan daerah) atau P4P (panitia penyelesaian perselisihan perburuhan pusat). Kewenangan Disnakertrans sebagai mediator sangat terbatas, dan surat anjurannya tidak berkekuatan memaksa; para pihak bisa mengabaikannya. Sementara, menurut Budi, buruh terlalu berharap kepada Disnakertrans untuk menyelesaikan persoalan mereka. Meskipun dengan kapasitas terbatas seperti itu, Disnakertrans tetap turun memantau dan membantu penyelesaian perselisihan. “Kalau tidak,” jelas Budi, “kami akan dipanggil dewan, karena buruh pasti lari mengadu ke DPRD bukan ke Pengadilan Hubungan Industrial.”

### *Media sebagai suara keadilan*

Merasa tidak mendapatkan keadilan melalui jalur mediasi yang telah disediakan oleh hukum yang berlaku beserta institusi yang ada, Sabar berusaha menggunakan jalur lain, yaitu kekuatan media massa. Sabar berusaha menghubungi wartawan ke kota dengan bantuan Posko LSM. PHK terhadap Sabar yang bertepatan dengan hari buruh sedunia (1 Mei) mengundang opini dan simpati publik. Majalah lokal Jember dan Lumajang *Gempur*, misalnya, menempatkan PHK terhadap Sabar sebagai berita utama dengan judul “PDP Jember Perlakukan Buruh Mirip Jaman Kolonial”.<sup>46</sup> “Gaji buruh Perusahaan Daerah Perkebunan (PDP) Jember jauh dari Upah Minimum Kabupaten (UMK),” demikian tulis majalah tersebut, “fasilitas yang diberikan juga buruk. Bahkan buruh yang sudah puluhan tahun mengabdikan, belum diangkat menjadi buruh tetap ditambah lagi kebiasaan pemutusan hubungan kerja, dilakukan secara sepihak.”<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Majalah *Gempur* Edisi XIV/Julai-Agustus 2008.

<sup>47</sup> Selain melalui media cetak, beberapa situs jejaring sosial seperti *blog* dan *facebook* pun memuat berita tentang ketidakadilan yang dialami para buruh di PDP Sumberwadung terutama tentang PHK terhadap Sabar. Lihat misalnya: <http://www.facebook.com/topic.php?uid=100161462686&topic=9851>, <http://majalah-gempur.blogspot.com/2008/06/perusahaan-daerah-perkebunan-pdp-jember.html>, <http://blog-indonesia.com/blog-archive-5994-13.html>.

Pemberitaan tentang PHK terhadap Sabar yang telah menjadi opini publik, baik di koran maupun radio lokal dibantah oleh administrator perkebunan dengan mengatakan bahwa Sabar tidak di-PHK melainkan hanya dipindahkan ke bagian bedengan. Tentu saja argumen itulah yang ditolak oleh Sabar karena pindah ke bagian bedengan sama saja dengan dipecat secara perlahan-lahan. Bedengan itu bersifat musiman, dan tidak ada jaminan bahwa Sabar selalu bisa dipekerjakan untuk bedengan itu. Melihat kenyataan bahwa kasusnya menjadi pemberitaan di media-media massa lokal dan bahwa pihak administrator pun bisa membantah melalui media massa, Sabar semakin sadar bahwa media bisa digunakan sebagai alat perjuangan melalui pembentukan opini publik yang dapat menekan perusahaan untuk bersedia menyelesaikan sengketanya ke meja perundingan.

### *Mencari keadilan melalui tokoh agama dan aparat desa*

Sabar hidup dalam konteks masyarakat di mana status kaum ulama sangat dihormati, dapat diandalkan, tetapi juga ditakuti jika kaum ulama lebih dekat pada penindas ketimbang pada masyarakat lemah. Sabar mencoba peruntungannya. Sabar meminta bantuan seorang tokoh agama atau kyai (ulama) yang berpengaruh di Sumberwadung, sebut saja Kyai M, untuk menyelesaikan sengketa dengan administrator. Kyai M lalu pergi ke Direksi untuk menyelesaikan sengketa perburuhan antara Sabar dan administrator. Hasil sementara, sang kyai mengirim pesan lewat SMS ke Sabar bahwa kasus Sabar tergolong kasus berat dan tidak bisa diselesaikan secara musyawarah.<sup>48</sup> Dalam kasus PHK Sabar, menurut M, peran kyai adalah mencoba mengkomunikasikan kepentingan perusahaan dengan buruh. Cara yang ditempuh adalah musyawarah damai dengan langgam ulama dan bukan aktivis. "Namun rupanya Pak Sabar kurang sabar," kata M, "mungkin upaya kami dinilai lamban."<sup>49</sup>

Sabar tidak bisa berharap banyak pada para ulama untuk membela para buruh. Perusahaan sangat membutuhkan peran kyai untuk mengatasi penjarahan, gejolak buruh, dan ancaman lainnya. "Perusahaan secara insidental memang sering menyumbang kayu bakar dan kopi kepada kyai atau pesantren," kata M, "apabila ada acara keagamaan dan hajatan. Namun kyai tetap berusaha netral jika ada konflik antara buruh dan perusahaan."<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Wawancara dengan Sabar, 18-3-2009.

<sup>49</sup> Wawancara dengan M, 5-4-2009.

<sup>50</sup> Wawancara dengan M, 5-4-2009.

Ke mana lagi Sabar mencari “jalan keadilan”? Sabar pun meminta bantuan aparat desa untuk memfasilitasi sengketanya dengan perusahaan perkebunan. Namun, mandor besar, memobilisasi perangkat desa dengan membuat surat pernyataan yang intinya menolak keras Sabar untuk dijadikan keamanan di perkebunan Sumberwadung. Isi surat pernyataan perangkat desa: (1) selama menjadi petugas jaga pintu Sabar kurang bertanggung jawab; (2) selalu memprovokasi orang-orang yang tidak mempunyai kepentingan dalam pengembangan perusahaan ke depan; (3) tidak ada kerja sama dan loyalitas terhadap perusahaan.<sup>51</sup>

### *Keadilan ala pengacara profit versus Probono*

Bersama Ali, Sabar pun menempuh jalur hukum dengan meminta bantuan pengacara. Mereka menghubungi seorang pengacara di kota Jember untuk menggugat perusahaan di Pengadilan Hubungan Industrial (PHI). Sabar kembali surut dan ciut karena pengacara tersebut meminta uang muka Rp3,5 juta. Tidak hanya itu, pengacara tersebut meminta supaya apabila buruh kelak memenangkan gugatannya, mereka harus memberi pengacara 20% dari tiap Rp1 juta. Sabar tak dapat lagi menahan amarahnya dalam kata-kata miris:

Hidup buruh seperti sandal jepit. Kalau masih disuruh bayar Rp3,5 juta dari mana buruh bisa mencari uang sebanyak itu. Kalau begini caranya sebelum bersidang buruh sudah kalah duluan.<sup>52</sup>

Kini harapan Sabar diarahkan pada anak-anak muda yang bernaung di bawah LBH Surabaya. Bersama Ali, Sabar berangkat dengan kereta api kelas ekonomi ke LBH Surabaya sambil membawa dua ikat pete dan seikat buah rambutan yang dipanen dari kebun Ali. “Kami tidak punya uang untuk membayar pengacara, hasil kebun ini hanya sebagai tanda terima kasih kepada anak-anak muda LBH yang tulus memperjuangkan nasib rakyat kecil,” kata Ali.

Menindaklanjuti kedatangan kedua pejuang hak buruh yang kini menjadi korban PHK itu, LBH Surabaya melayangkan surat somasi ke PDP Sumberwadung, meminta perusahaan untuk: (1) mempekerjakan kembali Sabar sebagai buruh tetap atau apabila melakukan PHK terhadap Sabar harus dengan memberikan pesangon; (2) memberikan pesangon kepada Ali.<sup>53</sup> LBH dalam somasinya memperingatkan apabila

<sup>51</sup> Surat tertanggal 19-11-2009.

<sup>52</sup> Wawancara dengan Sabar, 14-12-2008.

<sup>53</sup> Somasi untuk Ali hanya dimintakan pesangon karena menurut hasil pembicaraan antara Ali dan aktivis LBH Surabaya, Ali sudah tua dan tidak terlalu menuntut untuk dipekerjakan kembali seperti Sabar.

somasi tidak dipatuhi, maka persoalan akan diselesaikan sesuai prosedur hukum yang berlaku.

Pihak manajemen perusahaan panik, terlebih karena mereka tidak mempunyai pengalaman berkonflik dengan LBH. Setelah somasi pertama dan kedua, sinder dan mandor besar berkali-kali mendatangi Sabar dan Ali meminta kasus diselesaikan secara kekeluargaan dan tidak perlu ke pengadilan. "Asal jangan memberitahu kepada orang-orang, ayo saya biayai perjalanan ke Surabaya untuk mencabut kuasa LBH," kata Legiwati (isteri Sabar) menirukan ucapan mandor besar.

Setelah somasi kedua, administrator memintamusyawarah langsung dengan Sabar dan Ali. Administrator menawarkan Sabar bekerja kembali sebagai buruh lepas, namun Sabar meminta perusahaan untuk mematuhi peraturan perundang-undangan dengan mengangkatnya sebagai buruh tetap, apalagi dirinya sudah mengabdikan selama 22 tahun bekerja secara terus-menerus. Permintaan ini, menurut mandor besar Paedi, sulit dikabulkan perusahaan. "Buruh harus menunjukkan loyalitasnya kepada perusahaan baru permintaannya bisa dipenuhi," kata mandor besar Pa.<sup>54</sup> Tentu saja ada dua cara pandang yang bertentangan. Sabar melihat statusnya dari segi haknya sebagai buruh yang diakui oleh hukum, sementara mandor besar dan jajaran manajemen perusahaan lainnya melihat status buruh dari segi "kebaikan hati bapak", soal relasi kekuasaan.<sup>55</sup>

Sabar dan Ali pun meminta pengacara LBH untuk membawa kasus ke PHI karena somasinya tidak dikabulkan. Namun, pengacara LBH memberi saran sebaiknya diselesaikan di luar pengadilan karena jalur litigasi memakan waktu lama. Terlebih lagi, pertimbangan jarak buruh harus pergi-pulang Jember-Surabaya untuk menghadiri sidang seminggu sekali. Namun, Sabar dan Ali bersikeras meminta LBH membawa perkara ke PHI dengan alasan perusahaan akan semakin sewenang-wenang dalam kasus yang sama terhadap buruh yang lain apabila kasus dihentikan hanya sampai somasi.<sup>56</sup> Menurut Sabar, kasus

<sup>54</sup> Wawancara dengan Paedi, 25-2-2009.

<sup>55</sup> Sementara Administrator menawarkan Ali untuk bekerja kembali sebagai keamanan informan. "Saya diberhentikan oleh administrator karena alasan sudah tua dan tidak produktif. Mengapa sekarang akan diaktifkan kembali?" tanya Ali. Administrator kemudian menawarkan tali asih. Ali juga menolak karena tali asih bukan pesangon dan tidak dikenal dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan. Musyawarah pun menemui jalan buntu. Wawancara dengan Ali, 15-2-2009.

<sup>56</sup> Di samping itu, juga ada alasan harga diri sebagaimana kata Ali: "Saya sudah ke mana-mana, tetapi hasilnya kok masih begini ya... Saya tidak boleh putus asa. *Atembhang pote matah bengok alokah kolek ma' padheng tolang* (Daripada putih mata lebih baik putih tulang; artinya daripada menanggung malu lebih baik mati). Walau saya miskin, saya akan memperjuangkan hak saya ke pengadilan. Sampai ke mana pun akan saya tempuh untuk memperoleh keadilan." (Wawancara, 27-2-2009).



PHK yang menyimpannya bukan kasus pribadi antara dirinya dengan perusahaan. Apabila kasusnya berhenti pada somasi, dikhawatirkan perusahaan akan semakin kebal (imun) dan menjadi preseden buruk bagi buruh lain nantinya. "Persoalan menang kalah di pengadilan urusan nanti. Yang penting kami berjuang dulu. Karena kalau perusahaan didiamkan, perusahaan akan semakin sewenang-wenang kepada buruh di kemudian hari misalnya mem-PHK buruh cukup dengan lisan dan tanpa pesangon," kata Sabar.<sup>57</sup>

Menurut staf divisi Buruh LBH, Ridjal Alifi Ramadhani, pada dasarnya LBH siap membawa kasus PHK buruh di PDP Sumberwadung itu ke PHI. Namun karena kasus PHK yang ditangani LBH sangat banyak dan tidak sebanding dengan sumber daya manusia yang tersedia sehingga tidak mungkin LBH mendampingi buruh untuk bersidang secara terus-menerus di pengadilan.<sup>58</sup> Selain itu, juga ada pertimbangan besar-kecilnya bobot kasus, tipe kasus dalam arti apakah termasuk kasus struktural dan korbannya berskala besar atau tidak. LBH Surabaya lebih banyak berfokus pada kasus struktural dengan korban berskala besar. Menurut Ridjal, meski kasus PHK terhadap Sabar dkk. termasuk kasus struktural, namun secara kuantitas tidak signifikan. LBH memiliki sumber daya yang terbatas sehingga, "tidak mungkin mendampingi kasus-kasus yang jumlahnya kecil," kata Ridjal, "nanti ada lagi dan ada lagi kasus serupa."<sup>59</sup>

### *Di ujung keputusan: Berkirim surat ke Presiden*

Setelah "gagal" ke PHI, Sabar dan Ali mencoba mendatangi Disnakertrans kembali. Namun, oleh Disnakertrans kasus Sabar dan Ali dianggap telah kadaluwarsa karena telah melampaui waktu sejak PHK dijatuhkan (1 Mei 2008 – 1 Mei 2009). Sabar menolak bila kasus PHK-nya dianggap kadaluwarsa, karena ia di-PHK secara lisan. Sabar mengeluh:

Saya sampai sekarang belum menerima surat PHK dari perusahaan, tetapi kok Disnakertrans berani *asal ngomong* kasus saya sudah kadaluwarsa. Saya sangat kecewa, betapa panjang dan mahalnya memperoleh keadilan di negeri ini.<sup>60</sup>

Kesabaran Sabar sudah sampai pada titik nadir, harapannya nyaris sirna. Semua jalur sudah ditempuhnya, tetapi buntu. Sabar kemudian menanyakan kepada peneliti alamat surat presiden untuk pengaduan

<sup>57</sup> Wawancara dengan Sabar, 23-3-2009.

<sup>58</sup> Wawancara, 28-3-2009.

<sup>59</sup> Wawancara, 23-4-2009 dan 9-6-2009.

<sup>60</sup> Wawancara dengan Sabar, 10-6-2009.



masalah perburuhan. Peneliti sebenarnya pesimis, tetapi untuk membesarkan hati Sabar, peneliti membantunya dengan mencari alamat yang diinginkan Sabar di *google*.

Sabar dan Ali berkirim surat kepada presiden RI pada 27 Agustus 2009 yang intinya, yakni pengaduan atas PHK secara lisan. Sabar tidak tahu apakah suratnya direspon atau tidak oleh presiden karena belum pernah menerima surat jawaban presiden. Sabar pun tidak menaruh harap apalagi jika mengingat kekeliruannya yaitu menggunakan alamat perkebunan; balasan surat tentu akan jatuh di kantor perusahaan perkebunan.<sup>61</sup>

Pada 29 September 2009, tiba-tiba Sabar dipanggil oleh administrator lewat SMS untuk bicara empat mata. Semenjak itu, administrator rajin minta bertemu dengan Sabar. Setelah melalui beberapa kali perundingan, akhirnya Sabar dipekerjakan kembali sebagai tenaga keamanan terhitung 1 Oktober 2009. Upah yang tidak dibayar selama PHK disepakati akan dicicil perusahaan kepada Sabar setiap setengah bulan. Sabar sendiri heran mengapa perundingan yang sebelumnya alot, sekarang menjadi mudah dan perusahaan terkesan memenuhi tuntutan.<sup>62</sup>

Sabar menduga pihak perkebunan “melunak” karena ada hubungannya dengan surat yang dilayangkannya kepada presiden. Sabar baru tahu bahwa suratnya direspon oleh presiden justru dari seorang mandor yang membocorkannya kepada Sabar. Bahkan karena surat presiden itu, menurut mandor tersebut, rombongan Disnakertrans Kabupaten Jember datang ke perkebunan pada 28 Oktober 2009. Mereka rapat dengan administrator, sinder, kepala kantor, dan para mandor mengenai kasus PHK terhadap Sabar. Menurut mandor tersebut, Disnakertrans menawarkan, kalau perusahaan tidak mampu menyelesaikan sendiri kasusnya dengan Sabar, untuk menjadi pihak ketiga. Akan tetapi, administrator menolak secara halus dengan alasan Sabar sudah dipekerjakan kembali.<sup>63</sup>

Setelah Sabar diperkerjakan kembali, pihak perusahaan pada 2 Desember 2009, melalui seorang anggota Komisararis PDP Kabupaten Jember, mengirim SMS supaya Sabar membuat surat kepada presiden dan Disnakertrans yang menjelaskan dirinya sudah dipekerjakan kembali. Akan tetapi, Sabar menolak membuat surat bahwa persoalan dengan pihak perkebunan selesai. Sabar beralasan bahwa persoalan yang selama ini diperjuangkan bukanlah persoalan pribadinya sendiri dengan perusahaan melainkan persoalan buruh lainnya. Menurut Sabar, selama perusahaan masih membayar upah jauh di bawah UMK dan

<sup>61</sup> Wawancara dengan Sabar, 15-12-2009.

<sup>62</sup> Wawancara dengan Sabar, 16-12-2009.

<sup>63</sup> Wawancara dengan Sabar, 16-12-2009.

tidak memenuhi hak-hak dasar dan hukum bagi buruh – dan sebaliknya malah menerapkan sistem buruh lepas, tidak memberi cuti haid/melahirkan, tidak memberikan jaminan kesehatan bagi pekerja – ia tidak akan membuat surat yang mengklarifikasi bahwa persoalannya dengan perusahaan telah selesai.<sup>64</sup>

Langkah Sabar menulis surat langsung kepada presiden juga diikuti Ali,<sup>65</sup> yang kemudian mendapatkan jawaban melalui Direktur Jenderal PHI dan Jamsos Disnakertrans Pusat. Dalam suratnya, Dirjen PHI dan Jamsos meminta kepada Kepala Disnakertrans Kabupaten Jember untuk membantu menyelesaikan masalah serta melaporkan hasilnya kepada Menteri Tenaga Kerja. Setelah melalui perundingan yang alot dengan administrator akhirnya Ali mendapatkan pesangon sebesar Rp10 juta dari Rp16 juta yang dianjurkan oleh mediator. “Dalam sejarah perkebunan Sumberwadung belum pernah ada buruh lepas yang di-PHK mendapat pesangon. Jangan lihat nilai rupiahnya. Akan tetapi, kemenangan kecil ini dapat menjadi pendidikan bagi buruh supaya lebih berani memperjuangkan hak-hak dasarnya,” kata Ali.<sup>66</sup>

## Kesimpulan

Ini bukanlah kisah Sabar semata, melainkan kisah seorang buruh yang bisa bernama siapa saja di negeri ini. Namun dari studi kasus ini, paling tidak kita dapat menarik satu kesimpulan umum yaitu bahwa memperjuangkan akses terhadap keadilan bagi kaum buruh Perkebunan Sumberwadung pertama-tama merupakan perjuangan konsientisasi atau penyadaran akan situasi ketertindasan mereka. Dalam studi ini hal itu tampak jelas sebagai hasil nyata dari “sekolah buruh” yang diselenggarakan oleh Sketsa. Hasil lanjutan dari konsientisasi atau emansipasi ini adalah lahirnya serikat buruh yang merupakan wadah manifestasi dari hak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan berekspresi (berbicara), sekaligus juga menjadi wahana untuk memperjuangkan hak-hak dasar lainnya.

Dari konsientisasi dan emansipasi itulah kelihatan – sebagai kesimpulan-kesimpulan khusus – bahwa: *Pertama*, akar dari segala ketidakadilan yang mereka alami adalah, meskipun kemudian mereka sudah sadar akan ketertindasan mereka, status mereka yang tidak kuat secara legal yakni hanya berupa buruh harian lepas, buruh borongan,

<sup>64</sup> Wawancara dengan Sabar, 17-17-2009.

<sup>65</sup> Menurut Ali ia bersurat ke presiden dan menteri tenaga kerja karena aparat di daerah tidak bisa berbuat banyak. Pejabat Disnakertrans Kabupaten Jember sempat bertanya kepada Ali sebagaimana ditirukan oleh Ali: “Anda bersurat ke mana saja, *kok* sampai ke presiden dan menteri tenaga kerja?” Wawancara dengan Ali, 16-12-2009.

<sup>66</sup> Wawancara dengan Ali, 17-12-2009.

dan buruh musiman. Perusahaan sengaja menerapkan kebijakan yang membuat status para buruh menggantung seperti itu karena jika mereka mempunyai kedudukan sebagai karyawan tetap maka, selain perusahaan harus memenuhi kewajiban terkait status mereka, para buruh juga memiliki hak yang terjamin secara legal untuk menuntut hak-hak dasar mereka. *Kedua*, status yang tidak kuat secara legal ini membuat mereka rentan terhadap kebijakan upah yang rendah dan tidak terjaminnya hak-hak dasar mereka yang lain seperti jaminan keselamatan kerja, asuransi, cuti haid/hamil, dan sebagainya. Status mereka yang tidak kuat secara legal membuat mereka juga tidak memiliki "hak untuk memprotes", dan di sisi lain jika itu tetap mereka lakukan maka mereka akan dengan mudahnya dipecat kapan pun, sebagaimana terjadi pada Sabar dan kawan-kawannya. *Ketiga*, status yang tidak kuat secara legal itu pulalah yang membuat mereka tidak memiliki posisi tawar yang kuat dalam pelbagai forum baik jalur hukum maupun nonhukum seperti negosiasi, mediasi, pengaduan atau pun protes berkaitan dengan hak-hak dasar mereka.

Pada akhirnya, muncul kesimpulan yang mengkhawatirkan yaitu bahwa keadilan yang seharusnya didapatkan dari jalur hukum – yang memang seharusnya demikian dalam sebuah negara yang menamakan dirinya sebagai *negara hukum* – ternyata didapatkan Sabar dan kawan-kawan melalui "kebaikan budi" presiden yang, diujung keputusasaannya, disurati Sabar. Keadilan yang diperoleh dengan cara demikian dikatakan mengkhawatirkan karena ia hanya memenuhi kebutuhan pragmatis buruh dalam jangka pendek sementara dalam jangka panjang tidak bisa menjamin kepastian hukum bahwa para buruh tidak akan terjatuh lagi dalam praktik ketidakadilan di masa depan. Kemenangan kecil Sabar dan kawan-kawannya tidak diperoleh dari berfungsinya sistem hukum yang pasti dan adil, namun karena kebaikan budi pemegang kekuasaan semata. Hal ini tentu saja tidak memberikan kepastian akan keberlanjutan penegakan keadilan.

Penyelesaian permasalahan buruh perkebunan selama ini masih sebatas mengurangi rasa sakit tanpa menghilangkan penyakitnya. Sebagai solusi, agar tidak hanya menyelesaikan "akibat" dari "gejala" kasus per kasus, terobosan kebijakan yang lebih besar perlu menyentuh sampai pada "akar" persoalannya. Terobosan kebijakan yang perlu dilakukan adalah reorganisasi perusahaan perkebunan dengan mengubah hubungan produksi yang semifeodal (semikolonial) "tuan-budak" menjadi hubungan kesetaraan. Dalam hubungan kesetaraan, pekerja tidak lagi mengkomoditikan tenaganya untuk mendapatkan upah, melainkan mitra yang setara dengan perusahaan. Hubungan kerja yang setara itu perlu dimanifestasikan dengan pertama-tama kepatuhan perusahaan terhadap ketentuan hukum yang berlaku untuk menjamin

status para buruhnya sebagai karyawan tetap, bukan sekadar buruh borongan dan musiman serta buruh harian lepas. Status mereka yang kuat secara legal itu membawa dalam dirinya sendiri hak-hak penting yang perlu dihargai dan dipenuhi pihak perusahaan antara lain hak untuk berorganisasi, hak atas upah yang memadai, hak atas keselamatan kerja dan jaminan kesehatan.

Lebih dari itu, kesetaraan yang diakui secara legal dan yang terus diperjuangkan para buruh tidak akan berbuah pada keadilan yang sejati jika tidak dijamin dengan kesetaraan dalam hubungan produksi. Kesetaraan hubungan produksi tercipta dengan penghapusan eksploitasi manusia terhadap manusia yang lain. Karena itu, perusahaan semestinya memposisikan dirinya sebagai fasilitator yang hanya menangani teknologi yang tidak dikuasai buruh, misalnya mengolah hasil perkebunan dan mencarikan pasar. Sedangkan para buruh, yang dalam situasi seperti itu berkedudukan setara dengan perusahaan dan karena itu mereka merupakan mitra, merawat perkebunan dengan sistem bagi hasil (bukan lagi upah) yang lebih menghargai nilai kerja manusia pekerja.



## BAB 7

---

### **Strategi kaum buruh Indonesia meraih keadilan**

Surya Tjandra

#### **Pendahuluan**

Tulisan ini mendeskripsikan dan menganalisis strategi kaum buruh (buruh dan serikat buruh) dalam perjuangannya mencari keadilan dengan menggunakan perangkat hukum yang tersedia dalam konteks demokrasi baru di Indonesia. Dengan mengambil studi kasus pemecatan empat orang pimpinan serikat buruh PT King Jim Indonesia (KJI), sebuah perusahaan Jepang yang berlokasi di PIER (*Pasuruan Industrial Estate Rembang*), Pasuruan, Jawa Timur, menyusul pemogokan yang mereka pimpin, yang berujung pada pemenjaraan Manajer Umum perusahaan tersebut, tulisan ini mengungkap situasi problematis dalam penyelesaian perselisihan perburuhan dan penegakan hukum perburuhan di negeri ini. Akan ditunjukkan bahwa dalam kondisi yang tidak menguntungkan mereka, buruh dan serikat buruh mencoba mengembangkan strateginya sendiri dalam menyikapi ketidakadilan yang “biasa” mereka hadapi, dengan cara yang “tidak biasa”. Dengan mengkombinasikan pemahaman dan keterampilan hukum yang mereka dapatkan dari pengalaman, dan didukung oleh berbagai kelompok dan individu yang bersimpati pada perjuangan mereka, para buruh ini mampu membuat keluh-kesahnya menjadi tuntutan, yang pada akhirnya membantu mereka menemukan dan memanfaatkan forum-forum yang tersedia untuk meraih keadilan yang mereka dambakan.

Akan tetapi, pada analisis terakhir akan ditunjukkan bahwa betapapun “tidak lengkapnya” keadilan yang mereka raih, namun strategi, kecermatan, ketahanan, dan pilihan jalan pencarian keadilan yang mereka tempuh telah memberikan inspirasi dan keyakinan bahwa “keadilan memang bisa menjadi milik kaum buruh” di negeri ini. Pelbagai elemen dalam perspektif akses terhadap keadilan barangkali memang tidak bisa diperoleh sempurna oleh buruh. Namun, sebagaimana akan diperlihatkan dalam tulisan ini, keadilan bukanlah soal “kelengkapan”, bukan pula soal idealitas sempurna, melainkan lebih sebagai sebuah perjuangan, untuk mencapai kemenangan-kemenangan kecil dalam

pelbagai tahap dan kondisi.

Pembahasan ini terinspirasi oleh karya Felstiner et al. (1981) yang menggunakan perspektif transformasi dalam melihat sebuah perselisihan sebagai konstruksi sosial. Dengan mengacu pada kutipan terkenal dari Karl Marx tentang hubungan antara manusia dan sejarah, Felstiner dkk. menulis: "rakyat [memang] membuat hukum mereka sendiri, tetapi mereka tidak membuatnya sama seperti yang mereka inginkan" (1981:633). Dengan ini Felstiner et al. menegaskan pentingnya melihat perselisihan sebagai proses sosial, di mana individu dan pihak-pihak yang bersengketa memainkan peran penting dalam upaya mereka sendiri untuk membuat keluh kesah mereka didengar dan ditangani dengan benar. Mereka (para pihak yang bersengketa itu) adalah "pencipta kesempatan", bukan sekadar "rekaman" atau "angka-angka" dari hukum yang dikonstruksi secara sosial dan kegiatan-kegiatan hukum. Sebagaimana ditunjukkan Felstiner et al. (1981:632):

Mempelajari kemunculan dan transformasi perselisihan berarti mempelajari proses sosial sebagaimana kejadiannya. Ini berarti mempelajari kondisi di mana kerusakan dirasakan atau tidak diketahui dan bagaimana orang menanggapi pengalaman ketidakadilan dan konflik.

Posisi teoretis seperti ini sangat penting dari perspektif akses terhadap keadilan, karena membantu memberi fokus pada orang-orang – terutama mereka yang dikenal sebagai "kaum miskin dan kurang beruntung", dalam konteks ini buruh – dan pada kemampuan mereka untuk membuat keluh kesah mereka didengarkan. Dengan begitu kita dapat lebih sensitif dalam memahami bagaimana para buruh mengembangkan pengetahuan tentang hak-hak mereka berdasarkan pengalaman ketidakadilan mereka sendiri, untuk kemudian mengubahnya menjadi tuntutan, serta melihat peran berbagai aktor "antara" yang terlibat. Sebagaimana akan kita lihat, upaya para buruh ini terkait erat dengan pilihan dan penggunaan forum yang ada (lihat skema Rolax). Hal ini sendiri sudah merupakan tahap penting dalam perjuangan meraih keadilan seperti yang akan dibahas dalam tulisan ini.

### **Para buruh dan serikatnya: Antara hak dan tuntutan**

Studi kasus ini difokuskan pada empat pemimpin serikat buruh Federasi Serikat Pekerja Metal Indonesia (FSPMI) tingkat perusahaan KJI (FSPMI KJI) yang dipecat pada Mei 2008, menyusul aksi mogok yang mereka pimpin di pabrik. Pemogokan satu jam dilakukan karena tidak tanggapnya manajemen terhadap permintaan untuk melakukan perundingan untuk menyusun PKB (perjanjian kerja bersama) yang

diajukan serikat buruh. FSPMI KJI secara resmi tercatat di Disnakertrans (Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi) Kabupaten Pasuruan sejak bulan Juli 2007.

Pada bulan November 2007, pemimpin serikat buruh FSPMI KJI mengajukan permohonan untuk melakukan perundingan secara kolektif dengan perusahaan. Gagasan utamanya adalah untuk menyusun PKB, yang akan mencakup semua buruh, termasuk buruh kontrak dan buruh lepas yang ada di KJI. Manajemen perusahaan tidak merespon hal ini, malah sebaliknya, perusahaan kemudian memfasilitasi pembentukan serikat buruh tingkat perusahaan yang baru, yang bukan bagian dari federasi apa pun. Perusahaan juga mengirimkan surat kepada Disnakertrans untuk meminta verifikasi data keanggotaan serikat buruh, dengan alasan ada dua serikat buruh di perusahaan tersebut. Disnakertrans Pasuruan kemudian mendata keanggotaan serikat buruh pada awal Januari 2008. Hasil pendataan Disnakertrans menunjukkan bahwa serikat FSPMI KJI didukung oleh lebih dari 50 persen buruh yang ada di perusahaan tersebut. Ini berarti bahwa serikat buruh tersebut berhak untuk melakukan perundingan secara kolektif dengan perusahaan. Namun, kembali pihak manajemen perusahaan menolak hasil pendataan itu dan menolak untuk menandatangani laporan Disnakertrans.

Karena itu, pada akhir Januari 2008 serikat buruh FSPMI KJI mengajukan surat ke dua kalinyang menekankan tuntutan mereka untuk berunding secara kolektif. Serikat buruh juga mengirimkan tembusan surat itu kepada Disnakertrans Pasuruan untuk menginformasikan tentang penolakan yang terus dilakukan oleh perusahaan untuk berunding dengan serikat buruh. Berdasarkan surat itu, pada Maret 2008 Disnakertrans mengeluarkan sebuah "Nota Perintah", yang menyatakan bahwa manajemen "wajib" merespon tuntutan para buruh itu. Namun, perusahaan tetap menolak. Maka, pada 6 Mei 2008, serikat buruh mengirim "surat peringatan" (somasi) dan surat pemberitahuan tentang rencana untuk melakukan mogok seminggu kemudian, pada 14 Mei 2008, sebagai upaya terakhir mereka untuk memaksa manajemen supaya berunding dengan serikat buruh. Surat pemberitahuan ini juga ditembuskan ke Disnakertrans sebagai informasi.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Menarik untuk dicatat bahwa dengan melakukan hal ini para pemimpin serikat buruh menunjukkan bahwa mereka menyadari sepenuhnya ketentuan tentang mogok dari UU Ketenagakerjaan, yang dalam pasal 137 dinyatakan bahwa pemogokan harus "dilakukan secara sah, tertib, dan damai sebagai akibat gagalnya perundingan", di mana "gagalnya perundingan" berarti "tidak tercapainya kesepakatan penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang dapat disebabkan karena pengusaha tidak mau melakukan perundingan atau perundingan mengalami jalan buntu". Lebih jauh lagi, pasal 140 menyatakan bahwa "Sekurang-kurangnya dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja sebelum mogok kerja dilaksanakan, pekerja/buruh dan serikat pekerja/serikat buruh wajib memberitahukan secara tertulis



Pada 13 Mei 2008 pagi, tiga pejabat dari Disnakertrans datang ke perusahaan dan bertemu dengan perwakilan serikat buruh untuk membahas pelbagai cara selain mogok untuk menyelesaikan permasalahan. Serikat buruh setuju untuk membatalkan mogok jika perusahaan bisa memberikan tanggal yang pasti kapan pihak manajemen bisa bertemu dengan para buruh, dan meminta bantuan Disnakertrans untuk memfasilitasi pertemuan dengan pihak manajemen. Akan tetapi, pihak manajemen mengatakan bahwa mereka tidak bisa menjanjikan apa pun karena mereka ingin terlebih dahulu mempelajari usulan tersebut. Pada sore hari yang sama, pihak manajemen mengeluarkan pengumuman yang menyatakan bahwa setiap buruh yang akan bergabung dalam aksi mogok itu akan dikenakan sanksi berupa pembatalan bonus tahunan dan kehilangan kesempatan untuk turut dalam acara rekreasi perusahaan.

Meskipun ada ancaman dari perusahaan tersebut, pemogokan akhirnya tetap dilakukan pada 14 Mei 2008 pagi. Aksi mogok itu dimulai pukul 7.30 dan selesai pukul 8.30 pagi, dihadiri oleh 102 dari 164 anggota serikat buruh yang terdaftar. Para pemimpin serikat buruh berpikir bahwa aksi mogok singkat seperti itu akan menunjukkan penghargaan kepada pihak manajemen, dengan harapan bahwa manajemen juga akan menunjukkan kesediaan untuk bekerja sama dengan serikat buruh. Namun, pada 15 Mei 2008 sore, empat pemimpin serikat diberikan surat pemberhentian yang ditandatangani oleh Fathoni Prawata, Manajer Umum KJI. Surat-surat ini diserahkan secara terpisah kepada masing-masing pemimpin buruh tersebut di rumah mereka masing-masing dan mereka tidak diberi kesempatan untuk menanyakan alasan pemecatan. Surat pemecatan hanya menyatakan bahwa mereka dipecat karena telah menimbulkan kerugian bagi perusahaan dengan pemogokan yang telah mereka lakukan itu. Keempat pemimpin serikat buruh yang diberhentikan itu adalah Puguh Priyono (Ketua), Abdullah Faqih (Wakil Ketua), Anam Supriyanto (Sekretaris) dan Muhammad Didik (Wakil Sekretaris III).

Sehari kemudian, pada tanggal 16 Mei 2008, pihak manajemen mengumpulkan semua buruh KJI dan mendesak mereka semua yang bergabung dalam aksi mogok itu untuk membuat "permintaan maaf secara tertulis", disertai lampiran surat pernyataan tentang pengunduran diri mereka dari serikat buruh FSPMI KJI. Jika tidak, maka bonus mereka akan dipotong dan mereka tidak boleh ikut dalam acara piknik perusahaan yang akan diadakan seminggu kemudian. Merasa terancam dan melihat tidak ada pilihan lain, banyak anggota menarik diri dari keanggotaan mereka dalam serikat buruh. Dari sekitar 160 anggota,

---

kepada pengusaha dan instansi yang bertanggung-jawab di bidang ketenagakerjaan setempat."

keanggotaan serikat buruh itu merosot menjadi kurang dari sepuluh orang, dan empat di antaranya adalah pemimpin serikat buruh yang sudah dipecat tersebut.

**Kotak 1: Dampak pemecatan**

“Istri saya pingsan ketika pertama kali mendengar bahwa saya dipecat oleh perusahaan. Ia baru saja masuk kerja lagi setelah cuti melahirkan tiga bulan,” tutur Abdullah Faqih. “Setelah itu, saya pun kembali ke rumah orang tua saya,” tambahnya. Di Pasuruan sudah umum bagi pria yang telah menikah pindah ke rumah orang tua istrinya, sambil ia juga akan mengambil tanggung jawab memeperhatikan kesejahteraan orang tua istrinya. “Adalah hal yang memalukan bagi kami kaum pria untuk tinggal di rumah mertua sementara kami tidak bisa memberikan penghasilan lagi bagi keluarga tersebut.” Sejak pemecatan, keempat pimpinan serikat buruh itu tidak menerima gaji lagi dari perusahaan, yang juga berarti bahwa mereka tidak bisa lagi menjalankan kewajiban mereka sebagai “kepala keluarga”.

Muhammad Didik mengatakan bahwa dampak dari pemecatan kepadanya cukup buruk. “Pemecatan itu telah menghancurkanku secara psikologis, juga [secara] ekonomis. Saya seorang pria menikah, saya memiliki tanggung jawab untuk istri saya dan putri saya. Untungnya, adik istri saya punya usaha kecil di rumah, jadi saya bisa membantunya dan mendapatkan uang. Dan saya juga melakukan bisnis kecil-kecilan dekat rumah orang-tuaku.” Sejak pemecatan itu, Didik harus berpisah dengan istri dan anaknya untuk menjadi penjual mie ayam di Malang, dekat rumah orang tua kandungnya. “Tapi saya tetap yakin, saya percaya semua orang besar harus menghadapi penderitaan sebelum mereka mendapatkan kesuksesan.”

“Kita tahu hukum, karena itu, sangat tidak adil bahwa kita yang telah mengikuti setiap ketentuan hukum dipecat seperti ini,” kata Puguh Priyono, yang mengungkapkan perasaan geramnya atas pemecatan yang dialaminya. “Hukum menjamin kebebasan kita untuk berserikat, kita bebas untuk bergabung dengan serikat buruh mana pun. Orang-orang yang melanggar hukum itulah yang harus dihukum, bukan kita,” tambahnya. Menurut Puguh, pemecatan terhadap mereka sebenarnya adalah bagian dari strategi perusahaan untuk menghancurkan serikat buruh mereka: “Pemberhentian kami jelas-jelas merupakan serangan langsung untuk menghancurkan serikat buruh kami, bukan hanya kami pribadi. Itulah sebabnya kami setuju dengan usulan untuk membawa kasus tersebut kepada polisi bukan Disnakertrans atau PHL.” .... “Kami berharap kasus ini bisa memberikan pelajaran kepada perusahaan, bahwa mereka tidak dapat mengabaikan hak-hak kami untuk berkumpul dan berorganisasi,” kata Puguh lagi.

Pada tanggal 17 Mei 2008, para buruh KJI dengan dukungan dari serikat buruh cabang FSPMI Jawa Timur secara resmi melaporkan kasus ini ke Kepolisian Resort Pasuruan, dengan tuduhan pelanggaran terhadap pasal 43 dan 28 UU Serikat Pekerja/Serikat Buruh No. 21/2000. Awalnya polisi menolak menangani kasus ini karena merasa seharusnya Disnakertrans yang bertanggung-jawab, namun setelah mempelajari bahwa Disnakertrans telah menarik diri dari kasus ini, pihak kepolisian menerimanya. Sementara itu, untuk lebih memberikan penekanan pada kasus ini, serikat buruh dengan didukung oleh serikat-

serikat buruh lainnya dan kelompok-kelompok buruh di Jawa Timur, menyelenggarakan serangkaian demonstrasi di depan konsulat Jepang, DPRD dan kantor Gubernur di Surabaya. Sementara pada saat yang sama para buruh memberikan "bantuan" kepada polisi yang menyelidiki kasus tersebut dengan memberikan informasi tentang hukum dan bukti-bukti lain serta saksi, dan bahkan menghubungi dosen universitas untuk menjadi saksi ahli.

Setelah melalui serangkaian proses panjang dan rumit di kepolisian dan kejaksaan, akhirnya sidang pidana kasus pelanggaran hak serikat buruh berdasar UU Serikat Pekerja/Serikat Buruh ini digelar pada tanggal 8 November 2008. Persidangan dilakukan di Pengadilan Negeri Bangil, Pasuruan, dengan dihadiri oleh sekitar 400 buruh dan pelbagai media massa. Setelah tiga bulan persidangan, pada 12 Januari 2009, Pengadilan Negeri Bangil akhirnya mencapai keputusan. Melalui Putusan No. 850/Pid.B/2008/Bgl, pengadilan menyatakan Fathoni Prawata, Manajer Umum KJI, bersalah dan menghukum dengan pidana penjara satu tahun enam bulan atas pelanggaran terhadap hak serikat buruh di bawah pasal 28 dan 43 dari UU Serikat Buruh/Serikat Pekerja. Jaksa sebelumnya meminta hukuman dua tahun dari ancaman hukuman maksimum lima tahun. Keputusan itu kemudian dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Surabaya melalui Putusan No. 54/Pid/2009/PT.SBY tanggal 23 Februari 2009, dan kemudian oleh Mahkamah Agung melalui Putusan No. 1038 K/PIDSUS/2009 tanggal 5 Juni 2009, yang membuatnya mempunyai kekuatan hukum tetap dan mengikat.

Ini adalah pertama kalinya seorang pengusaha dipidana karena melanggar hak serikat buruh berdasarkan UU Serikat Pekerja/Serikat Buruh di Indonesia. Meski beberapa upaya sudah dilakukan sebelumnya, kebanyakan terkait kasus pelanggaran upah minimum berdasarkan pasal 90 dan 185 UU Ketenagakerjaan, tidak ada satu pun yang berhasil menembus proses hingga Kejaksaan apalagi dibawa ke proses persidangan di pengadilan dan diputuskan.<sup>2</sup>

### **Peran para aktor antara**

Seperti disinggung sebelumnya, kasus ini adalah hasil dari kombinasi strategi yang melibatkan buruh, serikat buruh, dan berbagai kelompok serta individu yang bersimpati kepada perjuangan buruh. Mereka terlibat dalam mengembangkan pengetahuan dan kesadaran para buruh, dan mengangkatnya menjadi tuntutan. Mereka juga memberikan kontribusi

<sup>2</sup> Seorang pemimpin buruh di Jawa Timur menyebutkan kasus di PT Kreasi Malatindo dan PT Maltek, keduanya berlokasi di Mojokerto, Jawa Timur. Pasal 90 UU Ketenagakerjaan mengatur bahwa "Pengusaha dilarang membayar upah lebih rendah dari upah minimum", yang menurut pasal 185 adalah "kejahatan" dan bisa dikenakan pidana penjara satu hingga empat tahun dan/atau denda Rp100 juta hingga Rp400 juta.

bagi keberhasilan yang akhirnya dapat membawa Manajer Umum KJI ke pengadilan dan kemudian dipidana penjara.

Pertama adalah serikat buruh FSPMI cabang Jawa Timur dengan Pujianto sebagai ketuanya. FSPMI memiliki kisah yang sama dengan serikat buruh lainnya yang telah bermunculan seiring Reformasi. Sebagai sebuah federasi, FSPMI berafiliasi dengan Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI) di tingkat nasional dan dengan *International Metalworkers Federation (IMF)* di tingkat internasional. FSPMI kemudian tumbuh sebagai serikat buruh yang terutama memberi perhatian dalam mengembangkan prosedur negosiasi/perundingan tempat kerja yang efektif. Menurut verifikasi Kementerian Tenaga Kerja, FSPMI memperoleh hampir 100 ribu anggota pada tahun 2008, yang sebagian besar berasal dari sektor elektronik di Bekasi dan Batam.

FSPMI menonjol karena merupakan satu dari sedikit federasi serikat buruh Indonesia yang mampu mengumpulkan dan mengolah data keanggotaan secara sistematis. Dengan cepat FSPMI mengembangkan kemandirian finansial setelah menggunakan sistem iuran terpusat, dengan 40 persen iuran langsung dikirim ke pusat sementara 60 persen dikelola oleh serikat buruh tingkat perusahaan. Pada 2008, FSPMI berhasil mengumpulkan iuran keanggotaan sebesar Rp2,5 miliar di tingkat pusat, sebuah prestasi jauh di atas rata-rata serikat buruh di Indonesia, yang kemudian didistribusikan ke wilayah yang membutuhkan. Dengan sistem seperti ini serikat menjadi relatif mandiri dan pada saat yang sama eksekutif pusat pun diberdayakan. Ini memungkinkan federasi pusat membeli gedung sendiri di Jakarta, dan mendanai staf advokasi penuh-waktu di daerah dan menjalankan program-program serikat lain (Ford dan Tjandra 2007).

FSPMI cabang Jawa Timur didirikan pada tahun 2006 dengan Pujianto sebagai pimpinannya saat ini. Ia sendiri adalah tipe seorang “intelektual organik”, yang pelajaran pertamanya didapatkan dari kasusnya sendiri setelah dipecat secara tidak layak oleh perusahaan tempat ia bekerja di Mojokerto. Ia mengembangkan keterampilannya dalam advokasi melalui kasus demi kasus yang ditanganinya sebagai pimpinan serikat buruh. Dengan dukungan keuangan dari serikat buruh dan anggota, ia kemudian kuliah hukum, lulus dan bergabung dengan organisasi advokat lalu menjadi advokat penuh-waktu untuk serikat buruh.<sup>3</sup>

Satu karakter penting lain adalah ABM (Aliansi Buruh Menggugat) cabang Jawa Timur, dengan Jamaludin sebagai koordinator. ABM merupakan aliansi cair serikat buruh dan kelompok buruh yang relatif

<sup>3</sup> Pada beberapa kesempatan ia menyatakan bahwa anggotalah yang mengumpulkan uang untuk membayar ujian pengacaranya, dan menegaskan, “Saya telah ‘dibeli’ oleh para buruh. Jadi, sekarang kewajiban saya untuk melayani mereka sebagai balasannya.”

kecil, tetapi militan. ABM terinspirasi oleh pemikiran kiri dengan keyakinan kuat terhadap aksi massa dan pengorganisasian massa buruh. Koordinasi pusatnya ada di Jakarta, sedangkan Jawa Timur merupakan cabang di daerah yang paling berkembang. Jamaludin sendiri bekerja sebagai kasir di salah satu *outlet* restoran cepat saji *Kentucky Fried Chicken* di Surabaya. Pada beberapa peristiwa penting ia mengambil posisi strategis sebagai sekretaris atau juru-bicara untuk aliansi buruh yang dibentuk sebagai tanggapan terhadap isu-isu aktual.<sup>4</sup> Ini memberinya reputasi serta akses kepada wartawan dan media, yang terus ia jaga sejak itu. Sebagaimana dikatakannya: “Media adalah bagian penting dari perjuangan kami,” seraya menunjukkan kliping wawancaranya di berbagai media di Jawa Timur.<sup>5</sup>

Sebagian besar pemimpin serikat buruh yang terlibat dalam kasus ini telah berhubungan dengan LBH (Lembaga Bantuan Hukum) Surabaya. LBH Surabaya sendiri merupakan afiliasi dari YLBHI (Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia), organisasi nonpemerintah bidang hak asasi manusia terkemuka di Indonesia.<sup>6</sup> Banyak dari mereka pada awalnya datang ke LBH dalam rangka konsultasi hukum untuk kasus mereka sendiri, atau menghadiri diskusi tentang isu-isu sosial aktual, yang sering diadakan di sana. Itulah saat-saat pertama kali mereka belajar tentang hukum dan hak-hak mereka. Lebih dari itu, LBH adalah tempat di mana mereka belajar untuk melakukan advokasi kepentingan publik (buruh) dan membangun jaringan yang tersedia untuk itu.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Yang terpenting di antaranya barangkali adalah terkait kontroversi penentuan upah minimum regional di Jawa Timur pada 2006, yang melibatkan demonstrasi terbesar buruh di Indonesia terkait isu upah minimum. Untuk pembahasan lebih lanjut tentang peristiwa ini dan advokasi upah minimum sejak adanya kebijakan otonomi daerah secara umum, lihat Tjandra et al. (2007).

<sup>5</sup> Seorang wartawan *Kompas* yang berbasis di Surabaya dan seorang produser radio Suara Surabaya, sebuah radio berita terkemuka di Jawa Timur, yakin bahwa Jamaludin adalah seorang informan berharga untuk setiap masalah buruh di Jawa Timur. Berkat jasa dan pengaruh Jamaludin, *Kompas* halaman Jawa Timur sering menyajikan liputan khusus tentang isu-isu perburuhan di Jawa Timur.

<sup>6</sup> Untuk gambaran dan analisis yang menyeluruh tentang peran LBH dalam masyarakat Indonesia, lihat Lev (1987:283), yang menyatakan bahwa terlepas dari rendahnya harapan di awal pendiriannya pada tahun 1971, LBH “telah memiliki pengaruh politik luar biasa untuk sebuah lembaga kecil. Hal ini telah terbukti lebih efektif daripada lembaga publik atau swasta lainnya dalam menarik perhatian pada runtuhnya sistem hukum, ketidakadilan politik, dan ketimpangan sosial dan ekonomi.”

<sup>7</sup> Pelu dicatat bahwa meskipun perannya penting di masa lalu dalam membangun kesadaran hukum di kalangan buruh, LBH Surabaya dikatakan telah menjadi lembaga yang lebih “seperti-bonsai”, tumbuh tetapi sangat lamban, dengan pengaruh yang rendah terhadap gerakan sosial di wilayah tersebut (komunikasi pribadi dengan Herlambang Perdana). Setelah sempat dipimpin oleh tokoh-tokoh yang memang memberi perhatian khusus pada kampanye hak-hak buruh (dengan orang seperti alm. Munir, kampiun pejuang hak asasi manusia, yang pernah menjadi Kepala Divisi Perburuhan di sana), LBH Surabaya sekarang tidak banyak lagi menangani kerja-kerja advokasi buruh karena

Jaringan ini tidak hanya dengan LSM lainnya, tetapi juga dengan media dan lembaga-lembaga publik seperti Komisi Yudisial, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan Komisi Kepolisian Nasional. Lembaga terakhir ini sangat penting terkait studi kasus ini karena menjadi wahana bagi buruh untuk mengawasi kinerja kepolisian.

Para buruh juga mendapat dukungan dan simpati dari kaum intelektual di universitas-universitas, khususnya Universitas Airlangga (Unair) di Surabaya, yang bersedia memainkan peran mereka “tanpa biaya”.<sup>8</sup> Keberadaan beberapa aktivis-akademisi di universitas tersebut juga merupakan salah satu faktor utama yang berkontribusi bagi keberhasilan mereka. Sekali lagi, Jamaludin memainkan peran penting dalam hal ini, karena dialah orang yang menghubungi dan mendekati para dosen untuk menjadi saksi ahli untuk kasus-kasus yang dibawa organisasinya. Belakangan organisasinya bahkan berhasil membawa beberapa dosen dari Unair menjadi “penasihat” di serikat buruhnya melalui kongres serikat buruh.

### **Forum penyelesaian: Keberadaan dan problemnya**

Ingin mencari jalan alternatif untuk membawa kasus PHK mereka, para pimpinan FSPMI KJI memutuskan untuk tidak membawa kasusnya ke Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans) atau Pengadilan Hubungan Industrial (PHI). Dengan dukungan dari serikat pekerja dan berbagai pihak yang lain, para pemimpin serikat buruh yang dipecat secara sepihak itu memilih untuk melaporkan kasus ini ke Kepolisian sebagai kejahatan terhadap hak-hak serikat buruh sebagaimana dijamin oleh UU Serikat Pekerja/Serikat Buruh, dan menggunakan ketentuan pidana dalam undang-undang tersebut. Dengan demikian mereka dengan sadar menghindari forum-forum regular yang tersedia untuk penyelesaian perselisihan buruh melalui Disnakertrans dan PHI. Bagian ini menganalisis problem-problem yang terkait dengan lembaga-lembaga tersebut, yang tampaknya telah mendorong buruh KJI memutuskan untuk membawa kasusnya melalui sistem peradilan pidana daripada lembaga penyelesaian perselisihan perburuhan yang biasa.

kesulitan keuangan. Namun, ia tetap menjadi andalan sebagai “pusat” gerakan sosial, dengan banyak pertemuan aliansi buruh diadakan di kantor LBH, yang dianggap sebagai “tempat netral” dalam mengumpulkan pelbagai serikat buruh yang berbeda-beda.

<sup>8</sup> Hadi Shubhan, dosen hukum perburuhan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, adalah yang paling dikenal para buruh. Ia sering diminta menjadi saksi ahli untuk mendukung buruh dalam berbagai kasus, baik di Pengadilan Hubungan Industrial maupun Kepolisian. Kesaksiannya selama persidangan kasus KJI terbukti sangat berpengaruh terhadap keputusan akhir para Majelis Hakim pengadilan kasus itu.



### *Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans)*

Secara umum Disnakertrans memiliki paling tidak dua fungsi di daerah dalam hubungannya dengan masalah buruh. Pertama adalah memeriksa penegakan hukum perburuhan dan regulasi perburuhan lainnya oleh perusahaan-perusahaan yang ada di kawasan itu, dengan menempatkan pegawai pengawas sebagai tulang punggungnya. Kedua adalah menengahi perselisihan industrial yang terjadi di wilayah tersebut, dan memberikan “anjuran” kepada pihak yang terlibat bagaimana menyelesaikan perselisihan dengan cara yang tepat berdasarkan hukum. Pada hal ini, para mediator memainkan peran mereka.

Telah diterima secara luas bahwa ada masalah dengan fungsi pengawasan pada umumnya di Indonesia, yang diakui juga oleh sebagian kalangan di pemerintahan yang kritis melihat hal ini.<sup>9</sup> Situasi memburuk terutama sejak pelaksanaan otonomi daerah pada tahun 1999, yang mendelegasikan banyak hal yang sebelumnya ditangani pemerintah pusat, termasuk masalah perburuhan, ke pemerintah daerah. Masalahnya adalah bahwa UU Ketenagakerjaan dibuat oleh pemerintah dan parlemen di tingkat nasional, sementara pelaksanaannya diserahkan kepada daerah. Penelitian lapangan di Pasuruan dan Provinsi Jawa Timur menegaskan bahwa karena Disnakertrans tidak memiliki sumber daya yang memadai, ia telah gagal melakukan tugas utamanya memantau pelaksanaan undang-undang perburuhan nasional di daerah (lihat juga Tjandra dan Hanggrahini 2007; Ford dan Tjandra 2007).

Setidaknya ada empat penjelasan mengapa masalah di Disnakertrans tersebut terjadi. Pertama adalah masalah anggaran. Anggaran untuk Disnakertrans sangat rendah dibandingkan dengan pos lain dalam anggaran daerah. Di Surabaya, misalnya, anggaran untuk Disnakertrans hanya seperseratus dari anggaran untuk taman publik. Situasi serupa juga terjadi di banyak daerah lain. Kedua adalah masalah yang bersifat politis. Dalam banyak kasus, ada kepentingan politik kepala daerah bersangkutan dalam menentukan pengangkatan kepala Disnakertrans, terlepas dari fakta bahwa posisi tersebut membutuhkan pengetahuan teknis untuk melakukan tugasnya dengan benar. Tidak heran kalau pada beberapa daerah terjadi situasi yang mungkin aneh bisa terjadi, seperti di Kota Bekasi, Jawa Barat, di mana bekas kepala Dinas Pemakaman menjadi kepala Disnakertrans, atau di Kabupaten Tulang Bawang, Lampung, bekas kepala Dinas Peternakan diangkat menjadi kepala Disnakertrans.

Ketiga adalah masalah terkait pelatihan teknis. Pelatihan teknis yang dulu sepenuhnya ditangani oleh pemerintah pusat secara drastis

<sup>9</sup> Pernyataan Muji Handaya, Direktur Pengawasan dan Norma Kerja, Kementerian Tenaga Kerja, dalam “Seminar tentang Pengawasan Perburuhan”, yang diselenggarakan oleh FSPMI pada 13-7-2009 di Jakarta.

diserahkan kepada daerah sejak desentralisasi. Pemerintah daerah bertanggung-jawab apakah mereka mau atau tidak menyediakan dan menggunakan dana untuk pelatihan teknis ini, sementara pelatihan teknis yang masih disediakan pemerintah pusat pun menjadi amat terbatas dan amat tergantung pada penunjukkan siapa yang akan ikut oleh kepala daerah. Keempat adalah masalah terkait motivasi kerja. Fokus pada daerah juga berarti membatasi prospek karier para pejabat Disnakertrans, yang kemudian mempengaruhi motivasi mereka. Begitu ia diangkat di tingkat kabupaten, di sanalah ia akan berada selama sisa kariernya, dengan tidak ada kesempatan untuk dipindahkan ke daerah lain seperti dulu. Satu-satunya cara untuk bertahan hidup adalah beradaptasi sebaik mungkin, dalam situasi apa pun itu, dan dengan para “boss” lokal siapa pun mereka.

Situasi tersebut telah mengakibatkan tidak memadainya kinerja Disnakertrans. Banyak klaim dari para aktivis buruh bahwa tidak ada sanksi bagi perusahaan yang tidak memenuhi kewajiban hukum mereka, dan bahwa perilaku perusahaan yang menentang adanya serikat buruh berlangsung tanpa tindakan hukum sama sekali. Sementara, proses pengaduan dan penyelesaian sengketa praktis tidak menguntungkan karena butuh waktu lama dan biaya yang mahal, sementara hasilnya pun tidak pasti. Semua pihak, buruh, pengusaha, termasuk beberapa pejabat Disnakertrans sebenarnya kritis terhadap situasi ini.

### *Pengadilan Hubungan Industrial (PHI)*

Pembentukan PHI menandai pergeseran dari mekanisme penyelesaian perselisihan yang “wajib” dengan keterlibatan pemerintah melalui P4D/P4P<sup>10</sup> kepada mekanisme “sukarela” dengan PHI sebagai lembaga utama.<sup>11</sup> PHI mulai beroperasi pada bulan April-Mei 2006, setelah resmi didirikan pada tanggal 14 Januari 2006, sebagai “pengadilan khusus” yang menangani isu-isu perburuhan di bawah naungan Pengadilan Negeri yang berkedudukan di ibu kota provinsi dan yurisdiksinya mencakupi seluruh provinsi bersangkutan.<sup>12</sup> Tidak seperti P4D/P4P yang informal

<sup>10</sup> P4D (Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah), P4P (Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat), keduanya berada di bawah tanggung jawab Kementerian Tenaga Kerja. Kedua lembaga ini dibentuk pada akhir 1950-an berdasarkan UU Penyelesaian Perselisihan Perburuhan No. 22/1957. Salah satu tugas utamanya adalah memberikan izin untuk PHK, yang tanpa itu maka PHK akan dianggap “batal demi hukum”.

<sup>11</sup> Mekanisme “wajib” mengacu pada kewajiban yang diatur dalam UU Penyelesaian Perselisihan Perburuhan yang menyatakan bahwa semua perselisihan perburuhan yang tidak selesai di tingkat bipartit di perusahaan dibawa ke P4D/P4P untuk diputuskan, sementara “sukarela” berarti para pihak bisa memilih apakah akan membawa kasusnya ke PHI atau diselesaikan di antara mereka sendiri.

<sup>12</sup> Berdasarkan pasal 1 UU No. 2/2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, PHI berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan sebuah



dan berorientasi mediasi, PHI umumnya mengikuti litigasi hukum acara perdata meskipun dengan beberapa pengecualian. Majelis hakim terdiri dari satu hakim biasa (hakim karier) dan dua orang hakim *ad hoc* yang dicalonkan oleh serikat buruh dan asosiasi pengusaha. Prosedur khusus diberlakukan, seperti tidak ada biaya perkara untuk kasus-kasus yang nilainya di bawah Rp150 juta; tidak ada banding untuk kasus-kasus tertentu seperti perselisihan kepentingan; waktu yang terbatas untuk proses persidangan dengan maksimum 50 hari untuk tingkat pertama di PHI dan 30 hari untuk kasasi di Mahkamah Agung. Meskipun di atas kertas kedua pihak yaitu buruh dan pengusaha sama-sama berhak untuk membawa kasusnya ke PHI, dalam praktiknya buruhlah yang telah (biasanya) paling sering mengajukan kasus.<sup>13</sup>

Ada bukti yang menunjukkan meningkatnya skeptisisme buruh terhadap kinerja PHI. Pujiyanto, Koordinator Wilayah FSPMI Jawa Timur, misalnya, mencatat bahwa meskipun hukum menjanjikan kebalikannya, dalam praktik PHI justru “tidak cepat, tidak tepat, tidak adil dan tidak murah”.<sup>14</sup> Ia menunjuk pengalamannya sendiri sebagai advokat buruh yang menggunakan PHI untuk membela anggotanya. “Karena PHI hanya ada di Surabaya, biayanya menjadi begitu mahal hanya untuk menghadiri persidangan, karena banyak anggota serikat buruh yang berasal dari berbagai industri di luar kota Surabaya. Belum lagi kalau kita bicara tentang prosedur litigasi, yang tampaknya sangat sulit untuk kebanyakan dari anggota kami untuk memahami. Membawa kasus ke PHI telah menghabiskan sebagian besar energi kami, dan melupakan tujuan utama kami yaitu mengorganisir anggota,” tambahnya.

Sementara Jazuli, Koordinator FSPMI Cabang Pasuruan mengakui bahwa buruh memang memenangkan banyak kasus di PHI,<sup>15</sup> namun pengusaha selalu melakukan upaya banding ke Mahkamah Agung. Itu berarti prosesnya tertunda lagi hingga tahun-tahun berikutnya sebelum

“perselisihan hubungan industrial”, yaitu, “perbedaan pendapat yang mengakibatkan pertentangan antara pengusaha atau gabungan pengusaha dengan pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh karena adanya perselisihan mengenai hak, perselisihan kepentingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja dan perselisihan antarserikat pekerja/antar-serikat buruh dalam satu perusahaan.”

<sup>13</sup> Dari sepuluh perkara yang masuk di PHI Jakarta tahun 2009, hanya satu yang didaftarkan oleh pengusaha (komunikasi pribadi dengan Hakim *ad hoc* PHI Jakarta).

<sup>14</sup> Dia sengaja mengacu pada rumusan UU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, yang pada bagian konsiderannya menyatakan bahwa undang-undang itu bertujuan untuk mengembangkan suatu mekanisme penyelesaian perselisihan yang “cepat, tepat, adil, dan murah”.

<sup>15</sup> Banyaknya kasus yang dimenangkan buruh di PHI terjadi berkat adanya hakim-hakim *ad hoc*, khususnya yang berasal dari serikat-serikat buruh, yang memperlihatkan kepekaan dan komitmen yang lebih dalam memeriksa perkara yang dibawa ke PHI (lihat Tjandra 2008).

mendapatkan putusan final. “Bahkan ketika kita telah mendapatkan putusan, eksekusi putusan itu merupakan sebuah masalah lain lagi. Jika pengusaha tidak mau mematuhi keputusan secara sukarela, diperlukan lebih banyak lagi waktu dan uang di pihak buruh untuk mengikuti prosedur eksekusi di Peradilan Perdata, yang lebih jauh lagi di luar jangkauan kita.” (Lihat juga Tjandra 2007). Semua itu membuat para buruh enggan membawa kasus mereka ke PHI. Ada laporan yang menunjukkan terjadinya penurunan yang signifikan dalam jumlah kasus yang dibawa ke PHI dalam beberapa tahun terakhir. Hakim *ad hoc* di PHI Surabaya, misalnya, menyatakan bahwa dari 250 kasus pada tahun 2007, hanya ada 190 kasus yang didaftarkan di PHI Surabaya pada bulan November 2008. Kecenderungan serupa juga terjadi di PHI lainnya di Jawa, dan yang lebih besar lagi terjadi di Sumatera dan Sulawesi, dua pulau industri utama di luar Jawa.<sup>16</sup>

### **Strategi menyikapi forum-forum penyelesaian**

Tidak berfungsinya lembaga-lembaga penyelesaian perselisihan sebagaimana dijelaskan di atas memaksa buruh untuk menemukan cara-cara lain dalam mengatasi masalah yang mereka hadapi. Pembahasan berikut ini terutama melihat strategi yang dikembangkan para buruh sebagai respons untuk itu. Ada tiga tahap yang telah diterapkan para buruh dalam kaitannya dengan studi kasus ini: membedakan “perselisihan” buruh dari “pelanggaran” hak-hak buruh, strategi “memboikot PHI”, dan strategi penuntutan pidana.

#### **“Perselisihan” vs “Pelanggaran”**

“Tidak puas” dengan masalah-masalah dalam mekanisme penyelesaian perselisihan yang biasa, beberapa buruh dan serikat buruh di Jawa Timur menerapkan strategi alternatif, yang mereka klaim lebih efektif dan lebih praktis. Buruh menggunakan aksi massa sebagai alat utama untuk menegakkan apa yang seharusnya mereka nikmati berdasarkan undang-undang yang ada, sementara pada saat yang sama berusaha sebisa mungkin menghindari mekanisme “perselisihan” dan sebagai gantinya mendorong penegakan hukum melalui mekanisme “pelanggaran”. Alasan utama melakukan pendekatan ini terkait dengan masalah penegakan hukum yang nyata. Para buruh percaya bahwa menggunakan pendekatan “pelanggaran”, karena lebih tegas dengan

<sup>16</sup> Sebagian Hakim *ad hoc* PHI telah menyuarakan keprihatinan mereka atas perkembangan ini. Mereka juga mengkritik masalah sistemik institusi mereka sendiri secara umum, seperti hukum acara yang panjang dan tidak dapat diakses dalam PHI, eksekusi problematis dan mahal dari proses keputusan PHI, beban pembuktian yang sulit, dan sebagainya (lihat Tjandra 2009).

memberi sanksi pidana, akan lebih memberikan kepastian hukum dibanding “perselisihan” yang dianggap lebih disukai pengusaha maupun Disnakertrans karena lebih “damai” dan “ramah investasi”. Lebih jauh, menurut para buruh, proses penyelesaian perselisihan telah menjadi “barang dagangan” dan objek korupsi bagi pejabat yang terlibat selama proses penyelesaian perselisihan.

Para buruh menjelaskan bahwa pendekatan “pelanggaran” akan menggunakan sarana “perselisihan” yang sudah tersedia seperti perundingan bipartit yang diikuti dengan mediasi di Disnakertrans maupun PHI, tetapi itu harus dikombinasikan dengan aksi massa, tekanan pada lembaga-lembaga terkait (Disnakertrans, Bupati/Walikota, Gubernur, DPRD, kepolisian) dan kampanye melalui media massa. Strategi seperti ini dinilai lebih bermanfaat terlebih karena masalah “mafia peradilan” di lembaga peradilan, dan perhatian publik yang lebih besar dinilai bisa mengurangi praktik ini. Selain itu, karena PHI praktis belum lama beroperasi dan sistemnya belum sepenuhnya terbangun, para buruh merasa bahwa banyak dari para hakim PHI kurang memiliki pengetahuan, dan karenanya kurang sensitif terhadap masalah-masalah hukum perburuhan (lihat juga Tjandra 2007).

Meskipun para buruh mengakui bahwa pendekatan “perselisihan” bisa bermanfaat untuk beberapa hal, seperti perhatian yang lebih pada proses mediasi para pihak, dan situasi “menang-menang” daripada “menang-kalah” sebagaimana tampak jelas pada pendekatan “pelanggaran”, tetapi mereka cukup meragukan pelaksanaannya secara nyata. Mereka percaya bahwa pendekatan “pelanggaran” tidak hanya menguntungkan karena menyediakan mekanisme penegakan hukum yang lebih tegas, mereka juga meyakini bahwa itu adalah salah satu cara untuk mendorong reformasi menuju mekanisme penyelesaian perselisihan yang lebih adil secara umum, termasuk revitalisasi aparat penegak hukum dengan pada saat yang sama meningkatkan solidaritas buruh. Satu contoh nyata dari hal ini barangkali adalah inisiatif Gubernur Jawa Timur yang mengeluarkan Surat Edaran terkait penegakan hukum dan regulasi perburuhan (lihat Kotak 2), yang oleh seorang bekas pejabat ILO di Jakarta dinilai sebagai “praktik terbaik” dalam konteks penegakan hukum perburuhan.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Komunikasi pribadi dengan Carmelo Noriel (5-8-2009), mantan Direktur Program “ILO/ USA Declaration Program” yang memfasilitasi “program reformasi hukum perburuhan” di Indonesia yang menghasilkan tiga undang-undang pokok perburuhan saat ini.

### **Kotak 2: Pengawasan terhadap pengawas**

Salah satu alasan yang sering disebut guna menjelaskan masalah yang terjadi pada lembaga pengawasan perburuhan saat ini adalah akibat diterapkannya kebijakan otonomi daerah, yang mengalihkan berbagai isu pemerintahan, termasuk isu perburuhan, ke tangan pemerintah daerah, khususnya di tingkat Kabupaten/Kota. Sementara, UU perburuhan dibuat di pusat dengan koordinasi Menteri Ketenagakerjaan dan Transmigrasi, tetapi pelaksanaannya adalah Bupati/Walikota, khususnya Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, yang belum tentu paham atau menganggap penting isu ini. Seperti diungkapkan seorang aktivis buruh dari Pasuruan, “justru pengawaslah yang harus diawasi”.

Sebuah terobosan ditawarkan oleh Jawa Timur. Didahului serangkaian demonstrasi buruh terhadap Gubernur yang mempersoalkan kinerja pengawasan di Disnakertrans di berbagai Kabupaten/Kota yang ada di Jawa Timur, Gubernur Jawa Timur mengeluarkan Surat Edaran (SE) No. 560/6165/031/2009 tanggal 25 Mei 2009, perihal “Penegakan Hukum Peraturan Perundang-undangan Ketenagakerjaan”, yang ditujukan kepada seluruh Bupati/Walikota di Jawa Timur.

Pada intinya Surat Edaran ini meminta perhatian Bupati/Walikota untuk memerintahkan/menginstruksikan kepada Disnakertrans di bawahnya untuk “melakukan pembinaan, pengawasan dan penindakan hukum bagi yang tidak mematuhi ketentuan-ketentuan yang berlaku”, dalam hal-hal: pelaksanaan upah minimum, jamsostek, hak berserikat, penyedia jasa tenaga kerja, perjanjian kerja waktu tertentu, pelatihan dan pemagangan, diskriminasi berdasarkan jenis kelamin dan kecacatan. Yang menarik dari SE ini adalah adanya permintaan dari Gubernur kepada Bupati/Walikota untuk “melaporkan hasil pelaksanaan SE tersebut per tanggal 10 setiap bulan”. Laporan tersebut ditembuskan kepada Disnakertrans Provinsi dan Lembaga Kerja Sama Tripartit Provinsi.

Meski ditentang oleh asosiasi pengusaha sebagai “terlalu berlebihan” dan mendapat resistensi dari beberapa pimpinan Disnakertrans sebagai “terlalu berani”, tampaknya Gubernur ingin meneruskan upayanya ini. Diskusi terakhir yang berkembang adalah mengenai apakah sebaiknya ketentuan seperti ini cukup dimuat dalam bentuk “Surat Edaran” atau justru “Peraturan Daerah”. Penting dicatat bahwa di balik inisiatif ini, Jamaludin, koordinator ABM Jawa Timur memainkan peran. Sebagai anggota Lembaga Kerja Sama Tripartit Jawa Timur yang mewakili serikat buruh, ia menyediakan banyak masukan selama penyusunan naskah Surat Edaran tersebut, yang disampaikannya berdasarkan pengetahuan dan pengalamannya sendiri dalam menangani kasus-kasus aktual. Seperti ditegaskannya, “Ini jelas adalah salah satu hasil baik dari kerja keras kami khususnya dalam kasus KJI.”

Dari diskusi di atas kita bisa melihat bahwa buruh telah menunjukkan beberapa pemahaman penting tentang hukum dan kemampuan untuk menguji secara kritis kekuatan dan kelemahan dari titik-tekan kepentingan mereka. Hal ini, seperti akan kita bahas pada bagian berikut, membantu mereka menemukan forum yang tersedia dan tepat dalam rangka mewujudkan tuntutan mereka.

### *Strategi “boikot PHI”*

Analisis yang diuraikan di atas mengkristal dalam apa yang disebut strategi “memboikot PHI”, sebuah tindakan provokatif untuk sebanyak mungkin menghindari penggunaan PHI dalam menangani kasus, terutama untuk kasus-kasus pelanggaran hak-hak mereka sebagai buruh. Menurut para buruh, “pelanggaran” berkaitan dengan hak-hak yang telah ditentukan oleh hukum, sehingga masalahnya adalah apakah hak-hak itu ditegakkan (jika demikian, tidak ada masalah) atau tidak ditegakkan (maka harus ada semacam hukuman bagi pelanggar). Meskipun dalam teorinya “pelanggaran” berbeda dari “perselisihan”, yaitu interpretasi yang berbeda atas suatu ketentuan dalam hukum, namun dalam praktiknya keduanya sering bercampur-aduk.

Karena lemahnya fungsi inspeksi Disnakertrans, banyak kasus yang seharusnya diselesaikan melalui tindakan penegakan hukum akhirnya diselesaikan dengan mekanisme perselisihan di PHI. Sebagai contoh, seperti yang kita bisa lihat dalam studi kasus ini, cara termudah dan mungkin paling disukai oleh pengusaha dalam menangani kasus seperti itu adalah membawanya ke PHI sebagai “perselisihan tentang PHK” terhadap empat buruh, bukan sebagai pelanggaran atau “tindak pidana” terhadap aktivis serikat buruh. Jadi, menurut para buruh, keterlibatan PHI dalam kasus-kasus pelanggaran terhadap hak-hak buruh justru mengaburkan makna penegakan hukum perburuhan. Dan pelanggar bisa bersembunyi dengan aman di balik proses penyelesaian perselisihan atau sengketa di PHI, sementara kejahatan mereka dibiarkan berlalu tanpa hukuman.

Kemudian fokus strategi buruh terletak pada kegiatan mempengaruhi – jika perlu melalui aksi-aksi massa – pengusaha, dan/atau institusi penegak hukum, seperti Disnakertrans dan Kepolisian, untuk menegakkan “hukum yang sudah berlaku”.<sup>18</sup> Dengan melakukan hal ini, para buruh secara cerdas menggabungkan hukum dan aktivitas-aktivitas hukum mereka dengan tindakan politik. Strategi serupa juga diperluas dengan, bila memungkinkan, mentargetkan secara langsung pada otoritas politik, seperti kepala daerah (Bupati atau Walikota) dan anggota DPRD. Ada laporan bahwa anggota DPRD sering memainkan peran sebagai “mediator” antara buruh dan pengusaha, dan “mediasi” biasanya diadakan di gedung DPRD. Beberapa anggota DPRD

<sup>18</sup> Masalah kepatuhan pada “hukum yang sudah berlaku” tampak penting bagi para buruh ini. Meskipun harapan mereka rendah terhadap hukum, kadang-kadang, mereka masih menemukan bahwa hukum bermanfaat dalam rangka membuat masalah mereka sebagai kasus hukum. Pernyataan tersebut tampak paradoks, yang bisa mengingatkan kita pada situasi di Afrika Selatan di bawah apartheid, di mana, bagi kaum tertindas di bawah rezim itu, hukum dilihat baik sebagai “musuh” maupun “teman”: “sementara hukum umumnya berperan sebagai instrumen penindasan, namun kadang-kadang ia juga menjadi jalan keselamatan bagi kaum tertindas.” (Abel 1995).

menyatakan bahwa mereka merasa sangat mendesak melakukan hal itu karena kinerja rendah dari Disnakertrans, dan mereka hanya melakukan fungsi “pemantauan” mereka terhadap eksekutif.

Polisi terlibat khususnya selama proses menginformasikan rencana demonstrasi buruh.<sup>19</sup> Sementara memberitahukan rencana demonstrasi, para buruh menjelaskan masalah mereka ke polisi dan meminta mereka untuk menekan pengusaha agar “menyelesaikan masalah dengan itikad baik”. Polisi kemudian menelepon pengusaha untuk menginformasikan rencana buruh untuk melakukan aksi massa dan mengatakan kepada pengusaha tentang hukum dan dasar hukum kasus tersebut dan meminta mereka untuk “mematuhi hukum yang tertulis”. Keterlibatan polisi dianggap bermanfaat karena, tidak seperti Disnakertrans, di mata pengusaha mereka relatif masih memiliki “otoritas” yang lebih kuat. Menurut para buruh, polisi mampu mendorong pengusaha untuk melaksanakan hukum, dan dengan demikian membatasi potensi demonstrasi massa buruh, yang merupakan perhatian utama polisi. Jika polisi tampak enggan untuk terlibat atau menangani kasus, atau bahkan dicurigai telah disuap oleh pengusaha, Komisi Kepolisian Nasional<sup>20</sup> mungkin bisa dimanfaatkan untuk menekan polisi.

Penting untuk dicatat bahwa kunjungan mereka ke Disnakertrans, Bupati, DPRD, atau Polisi, bukan karena mereka benar-benar percaya pada orang-orang dan institusi itu, tetapi (tergantung dari jenis dan derajat kasus dan daerah) karena mereka dianggap berguna dalam rangka menyelesaikan kasus dengan cara yang sesingkat mungkin.<sup>21</sup> Itu sebabnya dalam strategi mereka, mereka sengaja menggunakan kampanye media untuk kontrol publik dan menggunakan aksi-aksi massa agar kasus mereka didengar.

<sup>19</sup> Sebagaimana diatur oleh UU No. 9/1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum (lihat pasal 10).

<sup>20</sup> Komisi Kepolisian Nasional ([www.kompolnas.go.id](http://www.kompolnas.go.id)) adalah lembaga khusus yang memantau kinerja kepolisian yang bekerja di bawah pengawasan langsung dari Presiden. Pendiriannya berdasarkan UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Nasional Indonesia dan Keppres No. 17/2005 tentang Komisi Kepolisian Nasional.

<sup>21</sup> Para buruh menyebutkan Kabupaten Sidoarjo yang Kepala Disnakertrans-nya adalah seorang bergelar doktor dan mengajar hubungan industrial di beberapa universitas; karena itu mereka menyebutnya sebagai orang yang “lebih intelektual” dan “lebih sensitif terhadap media”. Seperti dijelaskan lebih lanjut nanti, kampanye media adalah salah satu strategi yang diterapkan oleh para buruh untuk memenangkan kasus mereka.

### Strategi "Boikot PHI"

Berikut ini adalah ringkasan strategi untuk menghindari mekanisme PHI sebagaimana dituturkan para buruh:

1. Mencoba menyelesaikan kasus melalui mekanisme pengawasan di bawah otoritas Disnakertrans:
  - semua kasus yang terkait dengan isu-isu normatif, yang berarti semua kasus yang secara jelas dinyatakan oleh dan dalam hukum tertulis;
  - memilih kasus yang memiliki unsur pidana dalam undang-undang terkait, khususnya UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan dan UU No. 2/2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (PPHI).
2. Menggunakan negosiasi bipartit dengan pengusaha, dengan memakai cara-cara persuasif, menerapkan strategi tawar-menawar secara langsung.
3. Jika strategi kedua di atas gagal, galang aksi massa atau aksi mogok untuk menaikkan posisi tawar mereka.
4. Mengorganisir demonstrasi dan aksi-aksi kolektif di tempat-tempat yang relevan untuk mendorong penerapan hukum, misalnya:
  - di pabrik/perusahaan;
  - di kantor Disnakertrans;
  - di rumah-rumah pengusaha yang bersangkutan (dalam sebuah kasus di Surabaya, aksi juga dilakukan di depan rumah pengacara pengusaha bersangkutan, yang merupakan pengacara yang sangat terkenal di wilayah tersebut, atau bahkan di rumah akademisi yang jadi saksi ahli pengusaha).
5. Memanfaatkan kampanye media/advokasi media untuk memperkuat bobot isu dan menaikkan perhatian publik terhadap kasus tersebut.
6. Memanfaatkan DPRD untuk memberikan tekanan lebih besar dan menarik perhatian publik:
  - untuk advokasi kasus, meminta anggota DPRD untuk secara langsung terlibat dengan kasus tersebut, dengan mengundang para pengusaha dan serikat buruh/para buruh untuk datang ke DPRD yang memfasilitasi mediasi;
  - untuk mengontrol Disnakertrans (fungsi kekuasaan legislatif untuk mengontrol eksekutif).
7. Advokasi melalui kepala daerah (Bupati/Walikota) untuk menambah tekanan agar segera mengambil langkah-langkah yang perlu dalam rangka menyelesaikan persoalan tersebut secara patut melalui jalur hukum.
8. Memanfaatkan polisi sebagai mediator sekaligus fasilitator. Hal ini dilakukan selama proses pemberitahuan kepada polisi tentang demonstrasi, sebagai sebuah persyaratan mendapatkan "izin" dari polisi sebelum aksi massa dilakukan. Permintaan tersebut dimaksudkan semata-mata supaya polisi memberikan tekanan kepada pengusaha untuk menyelesaikan masalah dengan itikad baik.

Para buruh mengklaim bahwa strategi semacam itu "lebih efektif" dan "lebih praktis", karena langsung bisa menjawab permasalahan dan tidak akan terdistorsi oleh proses yang panjang dan tidak pasti dari mekanisme penyelesaian perselisihan di bawah PHI. Namun mereka



mengakui strategi seperti itu memiliki beberapa kelemahan. Banyak uang yang diperlukan untuk memobilisasi massa, dibutuhkan banyak waktu dan energi untuk mengimplementasikannya, dan sering kali mereka harus berhadapan dengan “preman” dan pelbagai kegiatan ekstra-legal lainnya yang dibiayai oleh orang-orang yang tidak menyukai kegiatan mereka. Namun demikian, menurut para buruh, jika ditangani dengan baik, strategi ini bisa menjadi wahana yang penting untuk mendorong reformasi terhadap mekanisme penyelesaian perselisihan ke arah yang lebih adil, serta revitalisasi aparat penegak hukum perburuhan, sementara pada saat yang sama strategi ini juga dapat meningkatkan solidaritas antar-buruh.

### *Strategi kriminalisasi*

Strategi ketiga yang diterapkan para buruh dan serikat buruh adalah, sejauh memungkinkan, membawa kasus tersebut kepada prosedur peradilan pidana, dengan melaporkan kasus ini ke Kepolisian. Strategi seperti itu diklaim lebih baik daripada bergantung pada fungsi pengawasan yang tidak efektif dari Disnakertrans maupun PHI yang lambat dan mahal. Setelah pelaporan kasus, biasanya hal ini diikuti oleh serangkaian kegiatan yang bertujuan mendidik dan mempengaruhi para pejabat yang terlibat, seperti polisi, jaksa, dan hakim. Kegiatan itu dikombinasikan dengan aksi massa untuk memperkuat tuntutan, kampanye media untuk meningkatkan kesadaran publik, dan pelibatan orang lain yang bersimpati dengan perjuangan mereka, seperti anggota DPRD, akademisi dari perguruan tinggi, dan lain-lain.

Strategi mendidik dan mempengaruhi dilakukan melalui dengar pendapat dan kunjungan rutin ke para pejabat yang terlibat, seperti Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan. Biasanya, hal itu dilakukan secara bersama-sama oleh puluhan buruh. Seperti dijelaskan oleh Abdullah Faqih, wakil ketua serikat buruh KJI, “Itu bukanlah demonstrasi, hanya acara ‘dengar pendapat’.”<sup>22</sup> Strategi yang sama juga digunakan selama proses persidangan dengan kunjungan rutin ke Kantor Kejaksaan dan bahkan rumah para Hakim, yang dalam kata-kata Anam Supriyanto (sekretaris serikat buruh), “untuk menjelaskan kasus tersebut dan memberikan informasi yang mereka butuhkan sebanyak mungkin.” Ini termasuk menyediakan saksi ahli bagi Kepolisian untuk ditanyai, yang biasanya mereka upayakan dari Universitas Airlangga, Surabaya.

Ketika dihadapkan dengan dokumen “Instruksi Jaksa Agung” yang dibingkai dan digantung di dinding ruang tunggu Kantor Kejaksaan

<sup>22</sup> “Dengar pendapat” berarti bahwa mereka, para buruh itu, “diundang” dan “disambut” oleh lembaga yang mereka targetkan, sementara “demonstrasi” adalah inisiatif sendiri para buruh dan tidak selalu diterima oleh lembaga yang menjadi target mereka.



Pasuruan, di mana “instruksi” pertama adalah “semua jaksa dilarang untuk bertemu dengan tamu yang terkait dengan kasus yang sedang dia tangani”,<sup>23</sup> para buruh melihatnya sebagai semacam “kesalahan yang niscaya”, berangkat dari kurangnya pengetahuan baik polisi maupun jaksa tentang hukum terkait dengan kasus mereka. Anam Supriyanto menerima kemungkinan bahwa apa yang mereka lakukan memang “melanggar hukum”, “Jika itu dikatakan pelanggaran hukum, saya kira memang ada benarnya. Namun karena pemahaman masalah oleh polisi serta jaksa yang terbatas, maka perlu bagi kami untuk melakukan intervensi.” Sepertinya buruh merasa bahwa tindakan mengintervensi dan mempengaruhi para pejabat itu tidak sepenuhnya legal, namun hal itu perlu dilakukan karena itu adalah satu-satunya cara agar mereka bisa yakin bahwa hasilnya nanti akan memenuhi harapan keadilan.<sup>24</sup>

Menariknya, petugas polisi yang bekerja untuk kasus ini mengakui bahwa ia merasa para buruh dan serikat buruh benar-benar sangat membantu. Ia menjelaskan bahwa respons pertamanya adalah akan menolak kasus ini karena ia pikir bukanlah fungsi kantornya untuk dapat memeriksa masalah perburuhan, “Di mana unsur-unsur pidana kasus ini?” Kemudian, berkat penjelasan tanpa lelah dari para buruh, akhirnya ia menerima ide itu. “Mereka membantu banyak,” katanya, “dan mereka sudah seperti teman bagi saya karena kami bertemu hampir setiap hari.”

Para buruh dan serikat buruh juga menerapkan strategi tambahan kecil, tetapi efektif dengan, misalnya, memberikan buku yang memuat tiga undang-undang yang terkait buruh kepada aparat penegak hukum yang menanganinya. “Kami menggarisbawahi pasal-pasal yang terkait dengan kasus kami, seperti pasal 28 UU Serikat Pekerja/Serikat Buruh, sehingga mereka bisa mendapatkan gambaran lengkap tentang kasus ini.” Strategi ini dianggap berharga, karena “mereka (para Hakim, Jaksa dan Polisi) tidak merasa tersinggung,” kata Pujianto, orang di belakang strategi ini. Pujianto mengaku telah membeli 30 buku undang-undang yang ia distribusikan kepada semua petugas yang terlibat, baik langsung maupun tidak langsung dengan kasus ini.

<sup>23</sup> Instruksi semacam itu “dirumuskan” pada tahun 2008 oleh Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus, Marwan Effendy, dengan dukungan Jaksa Agung sendiri, menyusul penggantian Kemas Yahya Harahap, mantan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus, karena pemberitaan yang sangat santer tentang skandal suap terkait dengan konglomerat Djoko Tjandra dalam kasus korupsi *bail-out*. Lihat [http://www.bipnewsroom.info/index.php?&newsid=36135&\\_link=loadnews.php](http://www.bipnewsroom.info/index.php?&newsid=36135&_link=loadnews.php).

<sup>24</sup> Hal ini mungkin mengingatkan kita pada konsep “demokrasi deliberatif” atau “demokrasi diskursif”, bahwa untuk membuat kebijakan yang sehat harus ada perimbangan antara demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Jürgen Habermas mengembangkan konsep ini lebih lanjut dalam bukunya *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse of Law and Democracy* (1996), dengan salah tesisnya yang melihat hukum sebagai media integrasi sosial yang utama dalam masyarakat modern; lihat juga Hardiman (2009).

Selain itu, semua pemimpin serikat yang terlibat dalam kasus KJI sepakat bahwa aksi massa adalah strategi advokasi mereka yang paling efektif untuk membawa keadilan atau “mendekatkan keadilan” bagi mereka dan rekan kerja mereka. “Kami yakin,” kata Anam Supriyanto, “berdasarkan pengamatan kami selama proses persidangan, tidak ada jalan bagi Manajer Umum untuk menghindari hukuman. Namun demikian, bahkan satu menit sebelum putusan pengadilan dibacakan, saya tidak yakin apakah kami akan mendapatkan apa yang kami harapkan.”

“Saya hanya memiliki 75 persen kepercayaan terhadap pengadilan itu,” kata Abdullah Faqih, “25 persen lainnya terancam oleh ‘intervensi’ [dari pengusaha dan pemerintah daerah]. Itulah yang paling saya khawatirkan.” Ia mengacu pada upaya manajemen PIER (Pasuruan Industrial Estate Rembang) sebelumnya yang melobi Bupati terkait penahanan Manajer Umum KJI.<sup>25</sup> “Saya senang bahwa Hakim menunjukkan kesediaan untuk mempelajari kasus kami serta hukum-hukum terkait yang untuk itu mereka sudah terlatih untuk memahaminya,” kata Faqih. “Meski demikian, sangat penting bahwa kasus kami ini dipublikasikan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat akan hal itu; dan salah satu cara untuk menarik perhatian media adalah dengan aksi massa,” jelasnya. “Liputan media sangat penting untuk mengontrol pengadilan,” imbuh Anam, “Perusahaan yang mengikuti hukum tentu tidak perlu takut. Seorang polisi di jalan tidak akan menilang kita jika kita tidak melanggar peraturan lalu lintas, bukan?”

### Dampak putusan

Pada waktu kasus yang dibahas ini terjadi, yaitu Mei 2008, UU No. 21/2000 tentang Serikat Buruh/Serikat Pekerja telah berusia hampir satu dekade. Namun, seperti dikatakan oleh salah seorang aktivis buruh di Pasuruan, “Ia [UU] itu benar-benar hanyalah ‘macan kertas’.” Kenyataannya, diskriminasi terhadap para anggota serikat buruh, pemecatan yang tidak adil bagi para pendukung serikat buruh dan praktik-praktik pembubaran serikat buruh oleh pengusaha dibiarkan terjadi tanpa penghukuman. Seperti yang dikemukakan oleh Jazuli,

<sup>25</sup> Satu minggu sebelum Pengadilan mencapai keputusan, Bupati Pasuruan mengumpulkan pejabat yang terlibat dalam kasus KJI, termasuk Majelis Hakim yang menangani, dan mengingatkan mereka untuk lebih “sensitif” dengan situasi di Pasuruan dan kemungkinan kaburnya para investor dari Pasuruan sebagai dampak dari kasus tersebut. Belakangan, setelah keputusan Pengadilan ditetapkan, empat pengusaha Jepang dari PT Panasonic Lighting Indonesia, PT Yamaha Musical Product Indonesia, PT Central Motor Wheel Indonesia, dan PT King Jim Indonesia, yang semuanya terletak di PIER, mengirim surat kepada Presiden untuk meminta “perlindungan” dan “kepastian hukum” (*Kompas* 20-1-2009; *Duta Masyarakat* 21-1-2009).

koordinators cabang FSPMI Pasuruan, “Keadilan tampak jauh dari kehidupan sehari-hari kaum buruh” (lihat juga Pujiyanto dan Jazuli 2009, sebuah laporan kasus yang dipersiapkan oleh para buruh itu sendiri). Jadi, keputusan pengadilan untuk menghukum Manajer Umum KJI selama satu tahun enam bulan karena melanggar hak-hak serikat buruh di bawah ketentuan UU Serikat Pekerja/Serikat Buruh bukan hanya tidak pernah terjadi sebelumnya, tetapi, bagi para buruh yang terlibat, hal itu juga mengisyaratkan bahwa keadilan bisa tegak dalam arti sebenarnya. Sebagaimana dikatakan Jazuli, “Keadilan bagi para buruh benar-benar ada di sini, di negeri kita tercinta, bukan hanya angan-angan di langit.”

Ada beberapa manfaat yang baik bagi para buruh sebagai hasil dari putusan tersebut. Tidak lama setelah putusan, empat pemimpin serikat buruh yang dipecat diundang oleh Direktur Utama PT King Jim Indonesia untuk rapat. Ini adalah pertama kalinya seorang Direktur Utama, yang selalu dijabat oleh orang berkebangsaan Jepang, bersedia untuk bertemu langsung dengan para pengurus serikat buruh. Menurut Puguh Priyono (ketua serikat buruh KJI), keputusan itu merupakan sebuah dorongan moral bagi banyak anggotanya. Banyak buruh yang sebelumnya keluar dari serikat buruh karena tekanan dari manajemen kemudian bergabung kembali dengan serikat buruh. “Saya yakin rekan-rekan kerja saya mulai memahami bahwa kita memiliki hak-hak legal [hak-hak hukum] menentang setiap intimidasi dari pengusaha,” kata Puguh, dengan mengacu pada fakta bahwa tekanan seperti itu kemudian berhenti setelah Manajer Umum ditahan oleh Jaksa. “Keputusan itu menegaskan bahwa apa yang kami perjuangkan adalah benar, dan perlakuan perusahaan yang menentang serikat buruh itu salah,” tambahnya.

Selain itu, keputusan ini juga membuat pengembangan serikat buruh menjadi lebih memungkinkan. Terinspirasi oleh kasus ini dan keberhasilan memenjarakan pengusaha, Pujiyanto, koordinator wilayah FSPMI Jawa Timur menyatakan bahwa banyak buruh sekarang mendekatinya untuk bergabung dengan FSPMI. “Mereka percaya pada komitmen kami untuk membela anggota kami,” jelasnya. “Anggota kami telah berjumlah dua kali lipat sejak saat itu. Sebelumnya, benar-benar sulit untuk membuat pengusaha memahami mengapa para buruh ingin membentuk serikat buruh. Sekarang kami hanya menunjukkan surat pendaftaran kami ke Disnakertrans, dilampirkan dengan klip koran tentang Manajer Umum perusahaan yang dihukum penjara karena melanggar hak-hak serikat buruh. Perusahaan pun menjadi lebih ‘ramah’ sekarang kepada kami.”

Ketika ditanya apakah kehilangan pekerjaan memang sepadan untuk sebuah keberhasilan memenjarakan Manajer Umum KJI, Anam Supriyanto (sekretaris serikat buruh KJI) menjawab, “Yah, kami memang kehilangan pekerjaan, tetapi kami mendapat sesuatu yang tidak akan

pernah datang jika kami tidak dipecat, dan itu adalah pengetahuan.” “Pengetahuan tentang bagaimana mengatasi rasa takut kami sendiri, takut berjuang bagi diri kami sendiri dan untuk sesama kami, kaum buruh,” tambah Puguh Priyono.

Bagi para buruh, kasus ini sebenarnya menjadi sebagai “sekolah hukum” mereka. Seperti yang direfleksikan oleh Abdullah Faqih (wakil ketua serikat buruh KJI), “Hukum adalah soal pengaruh. Ia yang lebih berpengaruh bisa membuat undang-undang yang memaksa orang lain untuk mengikuti apa yang ia inginkan.” Bagi Faqih, kasus ini juga memotivasi dirinya untuk belajar hukum lebih lanjut. Seperti dijelaskannya, “Saya ingin kuliah. Saya ingin belajar hukum dan mempraktikkannya untuk orang lain. Dengan terlibat secara langsung seperti ini, saya sangat terinspirasi. Kita tidak bisa hidup tanpa hukum, kita selalu hidup dengan aturan-aturan, bukankah begitu?”

Pandangan agak berbeda disampaikan oleh Muhamad Didik, salah seorang pemimpin serikat buruh yang diberhentikan. Setelah diberhentikan, Didik pindah ke kota asalnya di Malang dan meninggalkan keluarganya di Pasuruan, dan bekerja sebagai penjual mie ayam yang berpangkalan di depan rumah orang-tuanya. “Tentu saja saya senang dengan putusan tersebut,” kata Didik, “dan pengorbanan kami tidak sia-sia. Akan tetapi, cepat atau lambat kami harus kembali ke pekerjaan kami lagi. Putusan pengadilan tidak mengatakan apa-apa tentang itu, jadi saya memahami bahwa kami harus berjuang lagi untuk itu. Tetapi untuk berapa lama?”

Tampak jelas bahwa penggunaan strategi “boikot PHI” dan “kriminalisasi” merupakan ekspresi kritik yang tajam dari para buruh terhadap sistem penyelesaian perselisihan perburuhan sekarang ini, yang menurut mereka “tidak cepat, tidak tepat, tidak adil dan tidak murah.” Selain itu, kedua cara itu digunakan kaum buruh terorganisir untuk mengancam rapuhnya penegakan hukum perburuhan di daerah-daerah sejak pelaksanaan kebijakan otonomi daerah. Namun demikian, strategi-strategi semacam itu juga menciptakan dilema. Keempat pemimpin serikat buruh yang dipecat secara tidak adil itu tetap tidak bisa mendapatkan kembali pekerjaan mereka. Masalah awal terkait persoalan hak untuk berunding secara kolektif tetap tidak terselesaikan. Mereka mungkin telah mendapatkan “keadilan” melalui putusan Pengadilan Pidana, tetapi dari perspektif hak-hak buruh, keadilan itu “tidak lengkap”.

Pengadilan Pidana tidak dapat membuat putusan yang menyangkut status pekerjaan buruh atau berurusan dengan isu-isu hubungan perburuhan seperti perundingan kolektif. Masalah-masalah itu bukanlah kewenangan Peradilan Pidana, melainkan kewenangan lembaga penyelesaian perselisihan perburuhan seperti PHI dan Disnakertrans. Namun, seperti yang telah kita simak dari studi kasus

ini, upaya yang dilakukan para buruh sesungguhnya didorong oleh kegagalan lembaga-lembaga tersebut dalam menyediakan mekanisme yang efektif, adil dan dapat dipercaya. Sehingga para buruh dan serikat buruhnya memutuskan untuk tidak membawa kasus mereka ke forum yang “biasa”, yaitu Disnakertrans dan PHI, tetapi ke forum yang “tidak biasa”, yaitu Pengadilan Pidana. Seperti yang dijelaskan oleh Pujianto, mereka tidak bisa membawa kasus mereka ke PHI pada saat bersamaan karena hal itu dapat menghambat proses pidananya. PHI akan fokus terutama hanya pada masalah pemecatan, sementara kasus ini pada dasarnya adalah kasus kejahatan terhadap aktivis serikat buruh. “Jika polisi atau jaksa tahu bahwa kami juga mengajukan kasus pemecatan ke PHI, mereka akan menghentikan penyidikan dan penuntutan, karena mereka akan berpikir para buruh sudah menerima pemecatan itu dan ingin keluar dari proses pidana,” demikian urai Pujianto.

Yang membuat situasinya lebih rumit adalah adanya kemungkinan dampak lain dari keputusan tersebut yaitu makin melebarnya ketidakpercayaan antara buruh dan pengusaha. Dalam pernyataan kepada pers sebagai tanggapan terhadap keputusan pengadilan, asosiasi pengusaha di PIER dilaporkan “sangat prihatin” karena kasus seperti itu terjadi di Pasuruan. Abdul Muis, Manajer PIER, menyatakan dalam sebuah konferensi pers: “Kami sedih, kenapa proses hukum kasus tersebut sangat cepat. Mestinya permasalahan itu bisa diselesaikan melalui proses hukum industrialisasi [*sic!*; maksudnya: hukum hubungan industrial] terlebih dulu [bukan hukum pidana]” (*Duta Masyarakat* 21 Januari 2009). Dia juga mengeluhkan tentang “penegakan hukum yang lemah” di Pasuruan, dan menuntut pemerintah, khususnya Presiden, agar memberikan “kepastian hukum” untuk menjalankan bisnis di Indonesia. Ia juga khawatir kasus tersebut bisa membawa dampak buruk terhadap iklim investasi di daerah.

Dalam pernyataan setelah keputusan dibacakan oleh Hakim, Pujianto mengatakan: “Karena sanksi pidana maksimum lima tahun, sedangkan jaksa hanya menuntut dua tahun, kami tidak punya pilihan selain menerima putusan tersebut dan akan terus memantau perkembangan kasus ini. Kami tidak ingin kasus ini menjadi bumerang bagi para buruh. Kami, sebagai wakil para buruh, cukup senang dengan hasil ini, dan kami berharap tidak akan terjadi lagi di masa depan, karena telah ada pelajaran bagi pelanggar hukum.” Ini menunjukkan bahwa bagi Pujianto, kasus ini lebih sebagai “pelajaran”, dengan harapan bahwa tidak akan ada lagi penindasan terhadap aktivis serikat buruh. Harapan itu bukanlah untuk memenjarakan pengusaha, melainkan lebih menuntut rasa hormat yang tulus dari pengusaha kepada para buruh dan serikat buruh.

## Penutup dan kesimpulan

Masalah yang terjadi mungkin “biasa”, tetapi respons terhadapnya yang sangatlah “tidak biasa”. Kita telah melihat dalam studi kasus ini bagaimana buruh, meski dalam kondisi yang tidak menguntungkan, telah mampu mengembangkan strategi mereka sendiri dalam menghadapi ketidakadilan yang umum dan biasa mereka alami, dengan cara yang tidak biasa. Melalui kombinasi pengetahuan hukum dan keterampilan yang mereka dapatkan dari pengalaman (*legal capital*), dengan dukungan dari berbagai kelompok dan individu yang bersimpati pada perjuangan mereka, mereka mampu membuat tuntutan atas masalah mereka itu. Hal itu kemudian membantu mereka menemukan forum yang tersedia, dan menggunakannya untuk memperjuangkan tuntutan mereka.

Berangkat dari sebuah masalah yang sering terjadi di mana ada beberapa aktivis serikat buruh yang dipecat oleh pengusaha karena kegiatan mereka dengan serikat buruhnya, para buruh ini telah berhasil membawa Manajer Umum perusahaan tempat mereka bekerja ke pengadilan pidana. Manajer Umum KJI akhirnya dijebloskan ke penjara atas pelanggaran terhadap UU Serikat Pekerja/Serikat Buruh, yang menjamin hak-hak serikat buruh. Inilah pertama kalinya seorang pengusaha dituntut atas kejahatan terhadap serikat buruh dan, bahkan, dipenjara karena itu.

Namun, keberhasilan para buruh tersebut juga membawa dilema. Sistem keadilan melalui peradilan pidana tidak bisa memberi solusi berkenaan dengan masalah pemecatan atas empat pemimpin serikat buruh maupun dengan hak-hak serikat buruh atas perundingan dan negosiasi secara kolektif. Masalah pemecatan mereka itu masuk dalam sistem lain dari penyelesaian perselisihan perburuhan, yaitu melalui Disnakertrans dan PHI yang merupakan dua lembaga utamanya, yang oleh para buruh dipandang sangat bermasalah. Justru karena ketidakpercayaan bahwa kedua lembaga tersebut bisa menjalankan perannya secara benarlah yang akhirnya mendorong para buruh menempuh cara lain dengan membawa kasus ini ke proses pidana. Selain itu, keputusan untuk menempuh jalur lain itu juga berpotensi memperlebar jurang ketidakpercayaan antara buruh dan pengusaha dalam praktik hubungan perburuhan di Indonesia.

Belajar dari tiga gaya kontrol sosial yang diajukan oleh Donald Black, yaitu “gaya pidana”, “gaya kompensasi”, dan “gaya konsiliasi” (Black 1976), dalam konteks perselisihan antara buruh dan pengusaha, sebagian orang mungkin berpendapat bahwa “gaya konsiliasi” mungkin menawarkan solusi yang lebih baik daripada “gaya pidana”. Setelah perselisihan ada kemungkinan bahwa kedua pihak harus bekerja bersama lagi, sehingga harus ada ruang negosiasi untuk hasil

yang bisa memuaskan kedua belah pihak. Ini memerlukan sedikit kesediaan kedua belah pihak untuk saling mengakui kesalahan, sembari berupaya memulihkan kembali harmoni sosial yang sempat runtuh setelah perselisihan terjadi. Seperti dijelaskan Black, “pihak ketiga” sering memainkan peran penting untuk memfasilitasi para pihak guna mencapai kesepakatan bersama. Di sini kita bisa merujuk ke lembaga-lembaga yang dikembangkan oleh negara melalui apa yang disebut “mekanisme penyelesaian perselisihan perburuhan”.

Di Indonesia, seperti yang telah kita pelajari dari studi kasus ini, suatu gaya ideal untuk penyelesaian perselisihan dalam hubungan kerja mungkin masih perlu waktu untuk terwujud. Ketidakpercayaan antara buruh dan pengusaha telah lama merusak sistem-sistem yang ada, sementara belum banyak upaya dilakukan untuk mengatasinya. Putusan pengadilan untuk memenjarakan pengusaha atas kesalahan atau pelanggaran terhadap aktivis serikat buruh, betapapun kontroversialnya putusan itu, harus dilihat hanyalah sebagai batu loncatan dalam “menyeimbangkan” “ketidakharmonisan” yang ada dalam penegakan hukum perburuhan di negeri ini. Hal ini tidak dapat dilakukan melalui putusan pengadilan semata, melainkan harus ditangani secara luas dan sistematis, dengan melibatkan semua pemangku kepentingan terkait: para buruh dan serikat buruhnya, para pengusaha dan organisasinya, dan pemerintah.

Selanjutnya, kasus ini memperlihatkan strategi paling mutakhir yang digunakan oleh para buruh untuk mendapatkan keadilan, baik secara individual maupun kolektif. Alih-alih terjebak dalam sistem yang problematis dari Disnakertrans dan PHI, mereka memfokuskan energi mereka untuk membangun posisi tawar yang lebih kuat melalui kekuatan kolektif, peningkatan pengetahuan hukum, dan keterampilan organik mereka dalam lobi dan politik. Dengan begitu, mereka dapat memilih dan menggunakan forum yang paling tepat meskipun terbatas, guna mendapatkan penanganan yang tepat atas pengaduan mereka. Dari perspektif akses terhadap keadilan, strategi seperti ini saja sudah merupakan sebuah prestasi penting.

Akhirnya, bagi para buruh dalam studi kasus ini, keadilan tampaknya lebih dimaknai sebagai perjuangan: perjuangan untuk mendapatkan hak-hak mereka sendiri dan sesama kaum buruh, yang tidak pernah datang secara gratis. Melalui strategi dan pengorganisasian dari kekuatan kolektif mereka, para buruh ini akhirnya berhasil meraih “keadilan” yang mereka dambakan, betapapun “tidak lengkap” keadilan itu. Setiap agenda reformasi hukum yang gagal melihat hal ini hanya akan mengarah pada “keadilan tidak lengkap” yang lainnya.



# **Bagian Tiga**

## **AKSES TERHADAP KEADILAN LINGKUNGAN**





## BAB 8

---

### **Pengantar: Akses terhadap keadilan dan penanganan masalah lingkungan**

Adriaan Bedner

Industrialisasi yang pesat di Indonesia dan meningkatnya eksploitasi sumber daya alam telah menyebabkan masalah lingkungan yang serius. Meskipun beberapa di antaranya tidak secara langsung mempengaruhi orang, namun kebanyakan menimbulkan kerugian langsung dan masalah bagi warga terutama yang miskin dan kurang beruntung. Situasi ini telah mengakibatkan peningkatan pesat dalam perselisihan terkait lingkungan. Berapa banyak persinya sengketa lingkungan yang ada tidak mungkin untuk dikatakan, karena tidak ada statistik yang dapat dipercaya dan terlebih lagi sebagian besar sengketa itu tidak sampai pada tahap *naming* (mendefinisikan ketidakadilan yang terjadi) dan *blaming* (mencari penyebab ketidakadilan), di mana kedua tahap tersebut tetap tersembunyi di desa-desa tempat sengketa itu terjadi. Namun, skala dan sifat kerusakan lingkungan di Indonesia selama 30 tahun terakhir menunjukkan bahwa masalah yang sebenarnya sangatlah besar.

Pencari keadilan yang telah sampai ke tahap merumuskan keluhannya tentang masalah lingkungan jarang meneruskannya dengan menggunakan lorong-lorong hukum yang semestinya mengarah ke “keadilan lingkungan”. Tingkat litigasi lingkungan sangat rendah, meskipun jumlah yang tepat sulit untuk ditentukan.<sup>1</sup> Tampaknya, peradilan Indonesia tidak mudah untuk diakses dan/atau dianggap dapat dipercaya dalam menyelesaikan sengketa lingkungan. Rute resmi lainnya, yaitu mediasi berdasarkan Undang-Undang No. 23/1997

<sup>1</sup> Mungkin petunjuk terbaik yang tersedia sekarang adalah jumlah yang diberikan oleh Nicholson, yang (berdasarkan pencarian pada tulisan-tulisan para sarjana, surat kabar nasional dan majalah mingguan) memberikan jumlah keseluruhan sebesar 24 kasus pengadilan lingkungan perdata dan tata usaha negara di Indonesia antara 1982 dan 2002. Berdasarkan pencarian di internet, klip koran dan “literatur abu-abu”, saya menemukan sepuluh kasus tambahan untuk periode hingga 2003. Kita tidak memiliki gambaran yang lebih baru lagi, tetapi pencarian singkat di internet tidak menunjukkan peningkatan yang tajam.

tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH 1997) sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH 2009), juga tidak sering digunakan.<sup>2</sup> Jadi, rendahnya jumlah kasus yang diproses di pengadilan tidak bisa dikaitkan dengan ketersediaan prosedur mediasi yang efektif.

Bagian ini berisi dua studi kasus yang menunjukkan beberapa masalah yang terkait dengan upaya akses terhadap keadilan dalam hal lingkungan. Studi pertama mengenai cara-cara yang digunakan para penduduk desa di Halmahera untuk menyuarakan keluhan mereka terhadap aktivitas perusahaan tambang di daerah mereka. Studi kasus kedua berasal dari Kalimantan Timur, di mana para nelayan dan petambak udang menimpakan penyebab menurunnya panen mereka pada kegiatan ekstraksi minyak oleh perusahaan Total. Meskipun kedua studi ini sampai batas tertentu membicarakan masalahnya sendiri secara mandiri, namun pembaca bisa mendapatkan manfaat dari adanya pengantar yang lebih umum untuk mengkontekstualisasikan kedua sengketa tersebut. Pengantar ini akan mulai dengan sebuah gambaran tentang jenis sengketa lingkungan dan masing-masing karakteristiknya yang khusus, yang diikuti oleh penggalan terhadap faktor-faktor umum yang mempengaruhi akses terhadap keadilan dalam kasus-kasus lingkungan. Bagian berikutnya adalah analisis singkat atas kerangka hukum lingkungan dan kemungkinan untuk litigasi. Bagian akhir berbicara tentang mediasi dalam kasus-kasus lingkungan.

### **Sengketa lingkungan di Indonesia**

Sengketa lingkungan di Indonesia dapat dikategorikan ke dalam tiga kelompok. Kelompok pertama dan mungkin terbesar adalah sengketa soal pemanfaatan sumber daya alam, dan biasanya antara warga dan perusahaan dengan peranan penting pemerintah sebagai pihak yang berwenang memberikan izin. Contoh terbaik dalam kelompok ini adalah sengketa menyangkut pertambangan dan penebangan kayu. Fokus konflik tersebut biasanya adalah pengurangan dan/atau penolakan akses kepada sumber daya alam bagi penduduk setempat, tetapi kadang-kadang juga menyangkut kebijakan perizinan negara. Jenis lain dari sengketa kategori pertama ini juga dapat berfokus pada efek samping eksploitasi terhadap lingkungan, seperti pencemaran dan kerusakan. Studi kasus di Maluku Utara dalam buku ini termasuk dalam kategori ini.

Kategori kedua menyangkut masalah pencemaran atau kerusakan

<sup>2</sup> Nicholson memberikan jumlah 17 dari tahun 1982 hingga 2002, dengan peningkatan yang relatif tipis dari 10 antara 1991 dan 1998 ke 7 antara 1998 dan 2002.

lingkungan di luar jenis sengketa kedua dalam kategori pertama di atas. Sengketa pencemaran jenis ini biasanya berupa sengketa antara pelaku pencemaran (*pollutor*) dan komunitas lokal yang terkena dampak pencemaran, atau antara badan pengendalian standard lingkungan dan pihak pelaku pencemaran atau kerusakan. Sama seperti dalam kasus sumber daya alam, peran pemerintah dalam menegakkan standard lingkungan sering menjadi fokus khusus dalam kasus seperti ini. Studi kasus tentang konflik antara nelayan dan petambak udang dengan perusahaan minyak Total di Kalimantan Timur adalah contoh dari jenis sengketa ini.

Kategori sengketa ketiga menyangkut konservasi alam. Dalam bentuknya yang paling umum, perselisihan seperti ini terjadi antara warga (atau lembaga negara) yang melakukan kegiatan ekonomi yang berpotensi membahayakan konservasi alam di satu sisi, dan lembaga-lembaga negara atau pihak swasta yang menyelenggarakan taman atau proyek konservasi alam di sisi lain. Bentuk lain dari sengketa dalam kategori ini adalah antara warga yang melakukan aktivitas yang tidak berbahaya bagi konservasi alam dan warga lainnya yang kegiatannya justru menyebabkan kerusakan yang tidak dapat diperbaiki (misalnya penangkapan ikan secara tradisional versus penangkapan ikan dengan bahan peledak). Sengketa seperti ini bisa menyangkut kegiatan ekonomi itu sendiri atau kelalaian, kolusi, atau korupsi di pihak penyelenggara konservasi dalam melaksanakan tugasnya. Perselisihan tentang konservasi alam yang melibatkan orang-orang miskin dan kurang beruntung sebagai pencari keadilan sering kali merupakan kebalikan dari dua kategori sebelumnya: warga komunitas yang terkait mengalami hal itu sebagai masalah karena pemerintah menganggap mereka sebagai penyebab kerusakan lingkungan. Pengecualian utama adalah kasus-kasus perikanan yang berkelanjutan dan tidak-berkelanjutan, di mana orang miskin biasanya dilindungi oleh pemerintah karena merekalah yang menggunakan metode yang berkelanjutan, dan kasus-kasus di mana penduduk lokal diperbolehkan untuk mengumpulkan hasil hutan di kawasan lindung.

Dalam banyak kasus, ketiga kategori tersebut bercampur-aduk, yakni sering terperangkap dalam perselisihan sosial dan budaya. Hal ini juga tampak cukup jelas dari studi-studi kasus yang ditampilkan di sini. Dalam tulisan pengantar ini saya akan berkonsentrasi pada kasus-kasus di mana kualitas lingkungan merupakan isu utamanya.

### **Beberapa faktor umum yang mempengaruhi akses terhadap keadilan dalam kasus-kasus lingkungan**

Salah satu kondisi penting dalam kasus-kasus lingkungan berkenaan

dengan akses terhadap keadilan, seperti dalam kasus-kasus buruh, merupakan tuntutan terhadap industri-industri penyebab pencemaran yang karena pertimbangan ekonomi tidak mengurangi beban pencemaran mereka. Pelbagai jaringan industri tidak pernah gagal menunjukkan bahaya kebangkrutan yang melanda mereka karena kompetisi internasional yang semakin meningkat. Di negara berkembang seperti Indonesia, dengan pemerintah kabupaten yang bertanggung-jawab atas penegakan hukum, tetapi juga membutuhkan pendapatan, hal itu membuat mereka enggan melakukan penegakan hukum. Konsekuensinya adalah lebih banyak masalah disebabkan oleh pencemaran dan kerusakan lingkungan dan juga kurangnya dukungan dari pemerintah kabupaten bagi para pencari keadilan lingkungan.

Pertimbangan ekonomi juga menjadi alasan mengapa komunitas-komunitas lokal terbagi dalam menghadapi masalah pencemaran dan kerusakan lingkungan, seperti tampak jelas dalam studi kasus yang mengikuti pengantar ini. Mereka yang bekerja untuk perusahaan akan menentang setiap tindakan orang-orang desa yang mata pencariannya terkena dampak negatif dari kegiatan perusahaan yang bersangkutan. Hal ini pasti akan mengarah pada perselisihan yang rumit.

Proses desentralisasi yang dimulai setelah runtuhnya Orde Baru telah memberikan dampak yang lebih kompleks daripada yang disebutkan di atas. Pertama, hal itu telah meningkatkan tekanan pada lingkungan mengikuti redistribusi pendapatan antara pusat dan daerah yang dihasilkan dari eksploitasi sumber daya alam. Perselisihan serius antara pusat dan daerah dalam kasus-kasus menyangkut kehutanan telah disertai dengan munculnya konstelasi baru berupa orang kuat lokal, militer, polisi dan pemerintah daerah yang secara efektif menyingkirkan kemungkinan bagi warga untuk menggunakan setiap bentuk penyelesaian sengketa yang seimbang (lihat, misalnya, McCarthy 2002). Pertambangan berskala besar tetap ada dalam kewenangan pemerintah pusat, dan di sini kita melihat bahwa sejak awal desentralisasi jumlah sengketa meningkat dengan cepat. Dalam kedua kasus kehutanan dan pertambangan masyarakat lokal, yang telah menjadi sinis setelah mereka mengalami marjinalisasi dalam jangka waktu yang lama, sering lebih memilih manfaat yang bisa didapatkan secara cepat dan mencari kompensasi ketimbang memelihara harapan untuk menyelamatkan lingkungan dan mata pencarian tradisional mereka (McCarthy 2002:104-5). Tuntutan mereka kemudian mengambil bentuk kompensasi keuangan saja.

Jika kita melihat perselisihan menyangkut pencemaran yang disebabkan industri, efek desentralisasi tampak berbeda. Sementara sebagian telah dipengaruhi oleh kepentingan industri, pemerintah kabupaten lainnya telah terlibat aktif dalam membantu penyelesaian

perselisihan yang diprakarsai warga sendiri. Kondisinya berbeda-beda dari satu kabupaten ke kabupaten lain, tergantung pada tingkat pluralitas politik, namun secara keseluruhan tampak bahwa dalam bidang ini akses terhadap keadilan lingkungan hidup telah menjadi lebih mudah. Salah satu faktor penting di sini adalah meningkatnya jumlah lembaga-lembaga lingkungan hidup di tingkat kabupaten, dan karena itu memungkinkan keterwakilan yang lebih kuat dalam hal kepentingan lingkungan di dalam birokrasi pemerintah provinsi dan kabupaten.

Namun demikian, desentralisasi juga membutuhkan langkah-langkah hukum teknis yang tidak selalu tersedia. Jadi, standard kualitas lingkungan sekarang harus diberlakukan oleh provinsi, sementara sebelumnya kewenangan itu berada di tingkat pemerintah pusat. Sebagai konsekuensinya, pelaku pencemaran di beberapa provinsi (yang belum memiliki aturan mengenai standard kualitas lingkungan) tidak lagi dapat dikatakan melanggar hukum karena tidak ada aturan yang bisa dilanggar.

Jika kita melihat pada mediator, LSM memainkan peran yang sangat diperlukan selama proses pencarian keadilan. Untungnya sejumlah besar LSM lingkungan telah hadir untuk membantu para warga yang mengalami persoalan pencemaran dan kerusakan lingkungan. Meningkatnya akses internet, yang menyediakan suatu sumber pengetahuan yang besar ke tingkat lokal, memungkinkan LSM di tingkat akar rumput menghubungi organisasi-organisasi internasional secara langsung. Namun demikian, peran LSM Nasional tentu saja tetap penting terutama dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah dan menguasai aspek teknis masalah lingkungan.

Kombinasi dari liberalisasi dan internasionalisasi telah memperkuat posisi dan kapasitas LSM untuk membantu warga dalam mendapatkan akses terhadap keadilan lingkungan. Namun demikian, hal itu lebih banyak tergantung pada ketersediaan sebuah LSM dengan anggota yang memiliki keterampilan hukum yang cukup untuk membawa kasus terkait ke pengadilan. Di banyak kota terdapat lembaga-lembaga bantuan hukum. Namun, warga dari pedesaan biasanya sulit mengakses lembaga-lembaga tersebut, dan tidak semua lembaga bantuan hukum itu memiliki pengetahuan dan keterampilan yang cukup di bidang hukum lingkungan.

### **Kerangka hukum dan litigasi**

Tidak seperti dalam kebanyakan kasus lain, kerangka hukum sungguh memainkan peran penting dalam proses mengupayakan akses terhadap keadilan ketika hal itu menyangkut ketidakadilan yang disebabkan oleh tekanan lingkungan. Masalah utamanya adalah, seperti yang akan

dibahas lebih lanjut di bawah ini, bahwa tekanan lingkungan sering kali sulit untuk dibuktikan, dan walaupun sudah jelas bahwa kerusakan lingkungan benar-benar terjadi, tetap sulit untuk menimpakan masalah tersebut kepada pihak tertentu. Karena itu, dalam banyak kasus, kerangka hukum cukup dominan dalam menentukan apa yang terjadi selama tahap-tahap setelah pencari keadilan merumuskan keluhan mereka dan mencoba menyelesaikannya. Kesenjangan kekuasaan yang besar di antara pihak-pihak yang terkait dalam sebuah sengketa kerap kali memburuk oleh situasi ini.

Indonesia merumuskan UUPH yang pertama pada tahun 1982. Sementara menurut beberapa pengamat hal ini membuat Indonesia “menjadi pemimpin di antara negara-negara berkembang”,<sup>3</sup> secara bertahap menjadi jelas bahwa undang-undang itu memiliki berbagai kekurangan, terutama kurangnya kekhususan dan adanya ketergantungan pada peraturan pelaksanaan yang lamban dibuat (Warren dan Esilton 1994:19; Niessen 2003:67). Kekurangan tersebut juga berdampak pada catatan penanganan kasus lingkungan baik melalui mediasi maupun pengadilan. UUPH tahun 1997 menandai suatu langkah maju yang penting dalam hal ini, meskipun departemen-departemen sektoral menolak campur tangan di wilayah mereka dan banyak elite penguasa enggan mengorbankan beberapa kepentingan ekonomi sebagai faktor penyebab kerusakan lingkungan (Arnscheidt 2003:53, 55-6).

Untuk peraturan litigasi lingkungan, paradigma Pancasila Orde Baru menempatkan masalah khusus pada tingkat ideologis, karena negara sama sekali tidak mengakui kepentingannya sendiri bisa berselisih dengan kepentingan “masyarakat”, sebuah situasi yang khas untuk semua masalah mengenai akses terhadap keadilan dalam periode tersebut yang dibahas dalam buku ini. Meskipun demikian, UUPH 1997 secara signifikan meningkatkan kerangka hukum untuk litigasi lingkungan dan mediasi. Tonggak lainnya dicapai dengan amendemen ketiga UUD 1945, ketika sebuah ketentuan ditambahkan yaitu: “Setiap orang berhak untuk [...] mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat [...]” (pasal 28H).

UUPH 2009 telah jauh lebih baik dalam hal meningkatkan kerangka hukum bagi upaya penanganan masalah lingkungan. Instrumen ini memuat beberapa prinsip penting bagi pencari keadilan dalam kasus-kasus mengenai masalah lingkungan. Jadi, mereka harus diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam prosedur dampak lingkungan dan mendapatkan akses penuh terhadap informasi yang

<sup>3</sup> Demikianlah pernyataan Direktur Indonesian-Canadian Environmental Co-operation Programme EMDI (*Indonesia Development News* Desember 1987).

tersedia (pasal 26 (2)), dan pemerintah di semua tingkatan harus membuat informasi lingkungan tersedia bagi warga negara (pasal 62 (2)), sebagaimana juga harus dilakukan oleh pelaku pencemaran potensial (pasal 68). Sebuah ketentuan kunci adalah pasal 65, yang memberikan warga negara hak untuk berpartisipasi dan hak atas informasi dalam pengelolaan lingkungan dan untuk menangani kasus-kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan. Undang-Undang tentang Kebebasan Informasi Publik (UU No. 14/2008) menyediakan prosedur tambahan untuk membantu pencari keadilan dalam hal ini. Prinsip “pelaku pencemaran membayar” ditekankan dengan baik dan pencari keadilan secara eksplisit diperbolehkan untuk menangani masalah-masalah di dalam dan di luar pengadilan dan dapat memperoleh berbagai macam penanganan yang sebelumnya tidak tersedia (Bab XIII). Status hukum LSM lingkungan disebutkan secara terpisah, sementara UUPPLH 2009 juga memungkinkan bagi litigasi kepentingan umum.

Ini bukan untuk mengatakan bahwa kita dapat berbicara tentang jalan cepat ke keadilan melalui litigasi. Pencari keadilan dapat membawa beberapa bentuk klaim ke pengadilan, terutama untuk kompensasi dan restorasi atau kombinasi dari keduanya. Masalah utama yang mereka hadapi adalah bahwa unsur-unsur dasar pelanggaran masih berlaku: harus ada kesalahan atau kelalaian, harus ada tindakan yang melawan hukum, harus ada hubungan kausal antara tindakan yang bersangkutan dan pencemaran atau kerusakan, dan penggugat dibebani kewajiban mengajukan bukti.

Interpretasi judicial tersebut belum sepenuhnya konsisten, yang menyebabkan ketidakpastian hasil dari kasus-kasus yang diajukan ke pengadilan. Yang sangat sulit adalah membuktikan hubungan kausal antara pencemaran dan kerugian dalam kasus pencemaran sungai, di mana beberapa hakim menerapkan standard yang sangat ketat sedangkan yang lain memaksakan tuntutan yang kurang drastis (lihat Bedner 2007). Demikian pula, sangat sulit untuk membuktikan penyebab pencemaran atau kerusakan. Di sini tampaknya telah muncul pola yang lebih jelas daripada hubungan kausalitas, tetapi tidak banyak menguntungkan bagi penggugat. Saat ini, pengadilan kurang lebih mengikuti tatanan hierarkis pembuktian seperti berikut: dari dokumen pemerintah melalui pembuktian yang bersifat “ilmiah” ke pembuktian berupa kesaksian. Hal ini menciptakan hambatan serius bagi penggugat karena untuk alasan praktis sebagian besar dari mereka tidak dalam posisi untuk mendapatkan akses ke dokumen pemerintah, apalagi menghasilkan bukti ilmiah. Masalah ini diperparah oleh sifat perizinan pencemaran lingkungan Indonesia, yang membuat pengawasan dan inspeksi menjadi tugas yang sulit. Perizinan tentang limbah air dan gangguan biasanya dibungkus dalam istilah yang agak samar, yang mengandung kewajiban



untuk tetap berada di bawah tingkat hasil tertentu sebagaimana telah ditetapkan, tetapi tanpa petunjuk teknis yang jelas seperti bagaimana hal ini harus dicapai.<sup>4</sup> Akibatnya, baik pengawas maupun penggugat bergantung pada sampel yang ada. Sampel itu mahal untuk didapatkan, sementara ada juga ketidakpastian seputar kehandalan laboratorium pengujian (Lucas dan Djati 2000:44, 46).

Sebuah jalan keluar dari masalah sebab-akibat dan bukti tampaknya berupa penerapan *strict liability*, yang berlaku untuk pihak-pihak yang "kegiatannya memiliki dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan berbahaya, dan/atau menghasilkan limbah berbahaya." Namun, *strict liability* sebagian besar masih belum teruji, penjelasan yang paling jelas adalah bahwa tidak hanya hakim, tetapi juga para advokat belum terbiasa dengan konsep tersebut (Lucas dan Djati 2000:44, 46). Masalah terkait adalah bahwa tidak ada ketentuan tentang membalikkan beban pembuktian dalam kasus-kasus di mana ada petunjuk kuat tentang pencemaran lingkungan oleh perusahaan, sementara penggugat tersebut tidak dalam posisi untuk mendapatkan sampel yang diperlukan.

Kurangnya informasi juga menjadi masalah serius dalam banyak kasus (Santosa 2001:43,131).<sup>5</sup> Hal ini juga disebabkan oleh kenyataan bahwa meskipun perusahaan diwajibkan untuk memberikan informasi tentang pengelolaan lingkungan yang mereka lakukan, tidak ada praktik seperti itu karena sistem pembukuan lingkungan dilakukan oleh perusahaan sendiri, misalnya dengan mendaftarkan berapa banyak limbah yang mereka hasilkan dan bagaimana hal ini terkait dengan produksi mereka (Adden 1998). Hal ini mengurangi kesempatan untuk mengumpulkan data yang dapat menarik perhatian warga atau LSM kepada masalah lingkungan atau untuk mengakses data yang diperlukan untuk menghasilkan bukti di pengadilan.

Ada tiga faktor penyeimbang terkait kesulitan untuk mendapatkan informasi lingkungan. Yang pertama adalah program anti-pencemaran baik di tingkat pusat maupun daerah. Yang paling mencolok adalah apa yang disebut program PROPER dari Kementerian Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia. Program tersebut mengkaji kinerja terkait

<sup>4</sup> Hal ini berdasarkan pengamatan saya sendiri tentang perizinan di Dinas Lingkungan Hidup Jawa Barat di Bandung, dan ditunjukkan kepada saya oleh Ny. G. Verbruggen, yang bekerja sebagai seorang penasihat di lembaga tersebut antara Mei dan Oktober 2003. Lihat juga Santosa 2001:195)

<sup>5</sup> Namun demikian, meskipun prosedurnya ada – sebagaimana dalam kasus *Hinderordnantie* (Ordonansi Gangguan) – tidak ada kepastian bahwa hal itu benar-benar digunakan. Rangkuti (2000:134, 193) mengacu pada prosedur yang telah lama berlaku untuk acara dengar pendapat publik dalam kasus izin gangguan, yang menurutnya tidak lebih dari sebuah surat tak berdaya. Penelitian saya sendiri di Bandung mendukung poinnya sepanjang kota itu yang menjadi perhatian.

lingkungan dari industri besar atas dasar pengolahan limbah cair mereka, yang memberikan mereka penilaian mulai dari sebutan emas (sangat baik) sampai hitam (sangat buruk) dan menerbitkan hasilnya. Data untuk PROPER berasal dari instansi lingkungan tingkat provinsi yang melakukan pengumpulan sampel secara rutin dalam rangka Program Kali Bersih (PROKASIH). Laporan PROKASIH mudah diperoleh dan dalam banyak perselisihan – termasuk kasus pengadilan – pencari keadilan telah menggunakan data tersebut untuk mendukung klaim mereka.

Yang kedua adalah kewenangan Menteri Lingkungan Hidup untuk memaksa sebuah perusahaan agar melakukan audit lingkungan, yang hasilnya harus diumumkan untuk publik (UUPH 1997, pasal 29). Namun, makna praktis dari ketentuan ini terbatas, karena jarang digunakan.<sup>6</sup>

Akhirnya, informasi lingkungan ini disediakan dalam rangka sertifikasi, seperti ISO 14000 dan Forest Steward Council. Di bawah tekanan internasional yang semakin meningkat, sejumlah besar perusahaan Indonesia yang memproduksi barang untuk pasar internasional berpartisipasi dalam skema tersebut, dan pemberian akses pada informasi sering menjadi bagian dari kebijakan perusahaan-perusahaan tersebut.

Sistem litigasi lingkungan di Indonesia tidak hanya memungkinkan penggugat untuk membawa klaim perdata mereka terhadap warga negara lain, tetapi juga kepada badan-badan negara. Warga bisa menantang legalitas dari suatu perbuatan hukum yang administratif yang bersifat individual, konkret dan final di depan pengadilan tata usaha negara, sementara mereka dapat menggugat peraturan perundang-undangan yang bersifat umum yang tingkatnya di bawah undang-undang ke Mahkamah Agung untuk ditinjau (UD 1945, pasal 24A[1]). Apalagi, sejak tahun 2003, artikel atau pasal dalam sebuah undang-undang bisa dituntut kepada Mahkamah Konstitusi (UD 1945, pasal 24C [1]).

Bagi sebagian besar pencari keadilan, pilihan yang paling penting adalah mendapatkan keputusan administratif dari pengadilan tata usaha negara. Misalnya, pengadilan tata usaha negara bisa berpotensi memainkan peran penting dalam mempertimbangkan apakah izin tertentu memerlukan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL). Peran potensial penting lainnya dari pengadilan tata usaha negara adalah untuk memberikan penilaian terhadap penolakan pejabat yang berwenang terhadap permintaan warga dalam menggunakan kekuatan administratifnya untuk menghentikan suatu tindakan yang melanggar

<sup>6</sup> Sepengetahuan saya, hanya dilakukan sekali, pada 1999, ketika Menteri Lingkungan Hidup Sony Keraf memerintahkan perusahaan pertambangan besar Freeport untuk melakukan audit atas kegiatannya di Papua Barat (*The Jakarta Post* 4-3-2000).

hukum lingkungan hidup. UUPPLH 1997 mengacu pada kemungkinan terakhir dalam pasal 25 (3), tetapi sejauh ini pasal tersebut tampak sebagai huruf-huruf mati.<sup>7</sup> Kemungkinan-kemungkinan tersebut sekarang secara khusus juga termaktub dalam UUPPLH 2009.

Kekuasaan penanganan hukum dari pengadilan tata usaha negara terbatas untuk memerintahkan seorang pejabat untuk mencabut keputusannya. Selain itu, seorang hakim pengadilan tata usaha negara bisa menunda suatu keputusan pemerintah dalam kasus-kasus lingkungan hidup, di mana pertanyaan tentang keabsahan keputusan administratif menyatu dengan pertanyaan mengenai kompensasi dan tindakan “nyata”. Oleh karena itu, penggugat harus pergi ke baik pengadilan umum maupun pengadilan tata usaha negara dan harus menghadapi kedua yurisdiksi dari masing-masing peradilan itu secara paralel, yang bisa menjadi penghalang yang serius.

Litigasi lingkungan di pengadilan tata usaha negara tidaklah begitu penting sampai sekarang, sekalipun ia menawarkan potensi yang baik untuk menangani perizinan yang melanggar hukum. Selain itu, dua masalah yang mendasari prosedurnya mengurangi daya tariknya, yaitu kesulitan dalam pemilahan yurisdiksi antara pengadilan tata usaha negara dan pengadilan umum, dan pembatasan jangka waktu yang dalam kasus-kasus lingkungan terasa terlalu pendek.

Akhirnya, pasal 80 dari Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) membuka kemungkinan bagi warga untuk mempengaruhi keputusan untuk menghentikan penuntutan. Tampaknya pasal ini tidak sering digunakan, suatu fakta yang tidak mengherankan mengingat fakta bahwa penuntutan terhadap tindak pidana lingkungan hidup umumnya langka dan jarang berhasil (Bedner 2003:90-1; Lucas dan Djati 2000:45-7 tentang Jawa Timur). Meskipun demikian, terdapat fakta bahwa dalam kasus Sungai Porong (1993) Pengadilan Negeri Mojokerto mengakui hak hukum (*standing*) organisasi lingkungan (Santosa 2001:295), di mana hal ini setidaknya membuka pintu gerbang lain yang dapat menjadi lebih efektif di masa depan.

## Mediasi

Dengan meningkatnya kompleksitas hubungan sosial di Indonesia, secara umum semakin sulit untuk menyelesaikan sengketa yang dipersoalkan oleh para pencari keadilan untuk menangani keluhan mereka. Yang patut dicatat, di Indonesia, di mana “akar dari hampir setiap konflik lingkungan ... adalah konflik sosial” (Colombijn 1998:329)

<sup>7</sup> Wawancara dengan pengacara lingkungan Mas Achmad Santosa dan Wiwiek Awiati (31-5-2003) dan komunikasi pribadi dari Ny. G. Verbruggen yang bekerja selama setengah tahun di Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Jawa Barat (4-11-2003).

dan di mana mereka yang paling menderita akibat tekanan lingkungan adalah orang miskin dan tak berdaya, kebutuhan akan mediasi telah menjadi begitu kuat. Penjelasan untuk popularitas ini mungkin bukanlah karena mediasi didukung secara kultural di Indonesia, melainkan karena pencari keadilan memiliki kepercayaan kecil terhadap pengadilan dan/atau kesulitan dalam mengaksesnya. Masalah dalam konteks Indonesia adalah bahwa kurangnya kepercayaan pada pengadilan bisa memiliki efek negatif terhadap mediasi juga, karena tidak berupa alternatif yang “menjamin” proses mediasi.<sup>8</sup> Bahkan, UUPPLH 2009 dalam pasal 84 secara eksplisit mengacu pada penyelesaian sengketa di luar pengadilan, dan menyatakan bahwa proses litigasi melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak berhasil.

Salah satu perbedaan utama antara litigasi dan mediasi adalah bahwa dalam cara yang kedua, pihak yang diduga telah menyebabkan tekanan lingkungan memasuki proses mediasi secara *sukarela*. Perbedaan kekuasaan dan jarak sosial antara para pihak membuat hal ini tidak mungkin dalam banyak kasus, tentu saja perbedaan kekuasaan antara perusahaan penggalian sumber daya alam yang pada umumnya “nonlokal” dan masyarakat lokal. Kasus pencemaran berbeda dalam arti bahwa pabrik penyebab pencemaran akan memiliki hubungan jangka panjang dengan masyarakat setempat dan sekitarnya, dan oleh karena itu mungkin lebih cenderung untuk masuk ke dalam mediasi. Isu utamanya kemudian menjadi apakah pencari keadilan dapat mengatasi hubungan kekuasaan yang asimetris sejauh bahwa pihak yang menyebabkan masalah lingkungan bersedia untuk melakukan perundingan atau mediasi. Penelitian Nicholson dan Bedner telah menemukan bahwa hal ini lebih banyak tergantung pada sikap pemerintah, baik pusat maupun daerah (Nicholson 2009; Bedner 2007). Jika pemerintah bersedia mendukung penyelesaian lewat proses mediasi, hal itu sering bisa meyakinkan pelaku pencemaran – yang setidaknya sampai batas tertentu tergantung pada kemauan baik pemerintah – untuk sepakat melakukan perundingan atau mediasi. Dalam beberapa kasus yang disebutkan oleh Nicholson dan Bedner, instansi pemerintah memiliki laporan pemantauan yang menunjukkan adanya pencemaran, sehingga hal itu meningkatkan tekanan. Walaupun pada umumnya kurangnya sanksi pemerintah mengikuti laporan tersebut, tampaknya faktor psikologis cukup efektif dalam meyakinkan pihak pengusaha untuk ikut serta dalam proses mediasi.<sup>9</sup> Dalam kasus-kasus seperti ini,

<sup>8</sup> Atau dalam jargon sosio-legal tidak banyak “bayangan hukum”. Bandingkan Aalders (2003:21-36).

<sup>9</sup> Harus diperhatikan bahwa ada jurang perbedaan yang lebar dalam kesiapan untuk

humas (hubungan masyarakat) pada umumnya juga memainkan peran penting; hal itu terbukti dari pengaruh liputan pers, yang merupakan faktor penting dalam memulai dan mendorong mediasi. Dalam beberapa kasus, demonstrasi terhadap pelakunya juga memberikan kontribusi yang mendukung.

Cara lain yang efektif bagi masyarakat untuk memaksa mereka yang menyebabkan kerusakan lingkungan ke meja mediasi adalah dengan main hakim sendiri atau mengancam untuk melakukannya. Dalam bentuknya yang paling ringan “senjata kaum lemah” ini mungkin berupa boikot konsumen (diduga efektif dalam kasus Tapak Dukuh (Lucas dan Djati 2000:192)), tetapi ada juga kasus di mana masyarakat mengancam akan membakar sebuah pabrik (Palur Raya) (Nicholson 2009:222) atau menyandera staf dari perusahaan yang bersangkutan (McCarthy akan terbit:11-2, naskah ada pada penulis). Bahayanya adalah tentu saja bahwa pihak lain merespon dengan kekerasan dan/atau dengan strategi adu domba, seperti, misalnya, dalam sengketa Rancaekek yang berkepanjangan di mana setiap tokoh masyarakat yang mencari muka dengan pelaku pencemaran utama diduga telah disuap agar menghentikan agenda yang telah direncanakan itu.<sup>10</sup>

Sebuah mekanisme ekonomi yang sering dikutip dalam literatur sebagai hal yang efektif dalam memberi tekanan pada perusahaan dengan catatan lingkungan yang buruk *belum* dipandang penting dalam kasus Indonesia: hampir tidak ada mediasi yang membuat perusahaan harus takut pada serangan balik dari konsumen internasional. Di sini jaringan global belum benar-benar mempengaruhi sengketa di tingkat lokal.

Akhirnya, sangat sulit untuk mengatakan apa-apa tentang pengaruh pertimbangan yang bersifat moral atau perasaan bersalah di pihak yang menyebabkan kerusakan lingkungan atau pencemaran. Dalam beberapa kasus yang dijelaskan oleh Nicholson, pertimbangan-pertimbangan tersebut tampak hanya mempengaruhi sebagian karena hanya sedikit keuntungan yang bakal didapatkan, namun informasi tersebut tidak meyakinkan. Studi kasus tentang Teluk Lingga oleh Kunanayagam dan Young (1998) menunjukkan secara jelas betapa pentingnya pihak perusahaan memiliki keprihatinan moral, namun

menegakkan hukum. Catatan penegakan hukum dari Pemerintah Jawa Timur (Lucas dan Djati 2000:102-11), misalnya, jauh lebih baik daripada penegakan hukum Pemerintah Jawa Tengah (Adden 1998:5). Namun demikian, dua dari kasus yang disebutkan dalam catatan sebelumnya terletak di Jawa Tengah, tak satu pun dari Jawa Timur.

<sup>10</sup> Wawancara dengan Wakil Ketua Badan Perwakilan Desa Cilegong, Pak Priatna (28-7-2001) dan wawancara dengan Ketua WALHI Jawa Barat, Pak Tofan (31-7-2001). Untuk pembahasan rinci tentang proses semacam itu, lihat Case Studies on Decentralisation and Forests in Indonesia, Case Study No. 2, dalam McCarthy (2001:21-7) dan pembahasan Nicholson tentang kasus Palur Raya (Nicholson 2009:216-41).

kasus itu bukanlah salah satu kasus yang melibatkan mediasi yang benar.<sup>11</sup> Dalam kebanyakan kasus, keprihatinan moral tampaknya hanya menonjol sedikit.

Faktor-faktor yang sama yang bekerja dalam proses untuk memulai mediasi terus beroperasi selama proses itu sendiri. Pemerintah terus memainkan peran penting dalam sebagian besar kasus, tidak hanya sebagai mediator, tetapi sebagian besar untuk terus menekan pihak yang terlibat, khususnya pihak “terdakwa”. Hal ini sangat penting mengingat kecenderungan beberapa perusahaan untuk menggunakan prosedur mediasi sebagai taktik untuk menunda. Efek lain dari keterlibatan kecil pemerintah adalah bahwa selama prosesnya perhatian cenderung bergeser ke kompensasi bukan langkah-langkah untuk mencegah pencemaran atau kerusakan lebih lanjut. Tidak memadainya mediator juga dapat menyebabkan pergeseran fokus ke masalah kompensasi.

Masalah utamanya adalah bahwa proses mediasi sebenarnya membutuhkan waktu bertahun-tahun, dan prosedur yang bertele-tele tidak menjamin hasil yang sukses. Nicholson dan Bedner menyebutkan beberapa kasus di mana pelakunya secara efektif menggunakan mediasi untuk menjinakkan tuntutan pihak-pihak yang dirugikan tanpa komitmen yang tulus untuk mencapai kesepakatan. Taktik ini ternyata paling efektif karena kenyataan bahwa demonstrasi atau bentuk lain aksi masyarakat hampir tidak memainkan perannya pada tahap ini. Peran pers juga tampaknya kurang signifikan dibandingkan dengan tahap-tahap awal proses. Meskipun dalam banyak kasus pers terus mengikuti kasus ini, namun mereka tidak lagi menempatkannya sebagai berita utama seperti yang mereka lakukan ketika sengketa pertama kali muncul.

Jika kesepakatan tercapai, hampir tak ada mekanisme penegakan hukum yang efektif untuk mendukungnya, kecuali kalau ada – sekali lagi – tekanan pemerintah. Namun, menurut Nicholson dan Bedner, mayoritas kesepakatan dilaksanakan tanpa masalah yang signifikan. Dalam kebanyakan kasus, media menjadi kehilangan minat dan tidak lagi menawarkan kritisisme. Konflik signifikan yang terjadi setelah kesepakatan diambil juga terbatas.

Singkatnya, catatan mediasi lingkungan di Indonesia cukup positif, namun butuh kondisi tertentu untuk membuat prosesnya dapat dimulai dan membuatnya tetap berlangsung sampai kesepakatan telah dicapai dan diimplementasikan. Faktor-faktor yang signifikan adalah keterlibatan pemerintah yang aktif, publisitas, dan aksi masyarakat

<sup>11</sup> Kunanayagam dan Young mengacu pada peran pialang oleh LSM dan mereka sendiri di antara para warga, perusahaan dan negara untuk memecahkan sengketa-sengketa tertentu, sehingga sengketa itu bisa diatasi (Kunanayagam dan Young dalam Hirsch dan Warren 1998:154-6).

terhadap pelakunya. Sementara bobot relatif faktor-faktor itu bervariasi menurut tahapan prosedur, keterlibatan pemerintah tentu paling penting dari semuanya. Sebagaimana digambarkan dalam dua studi kasus pada bagian ini, ketika pemerintah relatif tetap tidak terlibat dan ketika pencari keadilan kurang kapasitas untuk menjaga tekanan pada sebuah perusahaan, tetap sangat sulit untuk menemukan solusi struktural untuk sengketa lingkungan: ketidakpuasan tetap ada sementara upaya-upaya untuk mengatasi ketidakpuasan itu mengecewakan.

## BAB 9

---

### **Upaya para nelayan dalam mencari keadilan antara kepentingan ekonomi dan lingkungan**

Rikardo Simarmata

#### **Pengantar**

Pada tanggal 8 April 2008, sekitar pukul 7 pagi, sebuah *sea truck* milik Total E&P Indonesia (selanjutnya disebut Total), perusahaan migas patungan Prancis-Jepang, berseri MMT 858, melintas di Sungai Salete, Desa Tani Baru, Kutai Kartanegara. Rupanya perahu mesin berukuran besar itu mendatangkan gelombang yang menghempas pintu, tanggul dan turap tambak ikan milik tiga orang penduduk desa. Atas desakan Ketua Komite Serikat Tani Tambak desa setempat, dua hari kemudian, dengan memakai mesin ketik, Ketua RT setempat menulis surat yang kemudian ia layangkan kepada Total. Surat itu menerangkan bahwa *sea truck* perusahaan yang lalu lalang dengan kecepatan yang melampaui batas itu merusak tanggul, turap dan pintu air. Untuk menghindarkan hal-hal yang tidak diinginkan, Pak RT meminta perusahaan melakukan antisipasi.

Khawatir kasus ini bakal berdampak luas, pada bulan yang sama Total melayangkan surat ke Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara (Pemkab Kukar), meminta agar memfasilitasi penyelesaian kasus tersebut. Dua hari setelah surat itu diterima, jajaran staf Pemda Kukar mengadakan kunjungan lapangan ke Sungai Salete yang diikuti oleh Administrasi Pelabuhan (Adpel) Samarinda, Polisi Resort (Polres), Polisi Sektor (Polsek), Komando Rayon Militer (Koramil), kantor kecamatan, pemerintah desa serta karyawan Total sendiri. Hari itu juga, di rumah salah satu pemilik tambak, dibuatkan berita acara yang salah satu isinya menyatakan bahwa kerusakan tambak bukan disebabkan karena ombak *sea truck* melainkan karena kurangnya pengawasan dan pemeliharaan oleh pemilik. Kenyataannya, ketiga tambak yang disebut-sebut rusak hanya berjarak 50 meter dari bibir sungai. Dugaan bahwa kerusakan itu datang dari kondisi fisik tambak yang memang buruk semakin kuat karena pada saat yang sama sebuah tambak yang berdekatan tidak rusak karena hempasan ombak. Ketiga pemilik tambak tidak dapat membantah



hasil temuan lapangan itu. Alhasil, kandaslah tuntutan mereka untuk memperoleh kompensasi dari perusahaan atas kerusakan tambak.

Rupanya, bukan untuk yang pertama kali ketua Komite Serikat Tani Desa Sepatin membantu anggota masyarakatnya memperjuangkan hak. Pada September 2007, ia juga melakukan hal serupa untuk seorang pemilik tambak bergelar haji. Karena hempasan ombak *sea truck* mengenai tambaknya, pemiliknya menuntut perusahaan membayar kompensasi. Setali tiga uang, tuntutannya juga kandas lagi-lagi karena kesimpulan bahwa tambak rusak bukan karena hempasan ombak melainkan karena kondisi fisik yang buruk akibat sudah tidak diurus oleh pemiliknya.

Di desa tetangga, Sepatin, sepuluh nelayan berjuang mendapatkan ganti rugi dari Total. Pasalnya perusahaan meminta mereka untuk membongkar alat tangkap julu milik mereka yang oleh perusahaan dituding merintang lalu lintas kapal dan alat-alat berat perusahaan. Karena perusahaan menolak angka kompensasi yang mereka inginkan, mereka pun tidak mengindahkan permintaan perusahaan. Alhasil, pada 2 September 2010, rombongan kabupaten, kecamatan dan perusahaan yang semuanya berjumlah 20 orang mendatangi lokasi di mana julu-julu para nelayan itu dipasang untuk melakukan “penegakan hukum”. Dua nelayan pemilik julu yang berlokasi paling dekat dari instalasi perusahaan terpaksa membongkar julunya dan hanya dikompensasi sebesar setengah dari angka yang dituntut. Adapun delapan yang lain, tetap bersikeras untuk tidak membongkarnya.

Ketiga kasus di atas merupakan prototipe konflik antara nelayan dengan Total di Delta Mahakam.<sup>1</sup> Kasus pertama dan kedua berperihal kerusakan tambak, sedangkan kasus ketiga berperihal areal penangkapan ikan (*fishing ground*). Sekalipun berbeda, ketiga kasus tersebut sama-sama berujung pada tuntutan kompensasi oleh petani tambak dan nelayan kepada Total.<sup>2</sup>

Tulisan ini hendak menunjukkan bahwa sekalipun sebagian tahapannya menggunakan prosedur formal, penyelesaian kasus-kasus lingkungan, kerusakan tambak dan areal penangkapan ikan di Delta Mahakam lebih dilandasi oleh semangat untuk memulihkan ekonomi (mengembalikan kerugian) para nelayan dan petani tambak ketimbang untuk memulihkan lingkungan yang rusak. Dengan mengemukakan

<sup>1</sup> Hidayati et al. (2005) menggolongkan konflik nelayan dengan Total E&P Indonesia sebagai satu dari tiga kelompok konflik di Delta Mahakam. Dua kelompok yang lain adalah konflik masyarakat lokal dengan pendatang dan konflik antar-level pemerintahan.

<sup>2</sup>Tulisan ini lebih menggunakan istilah “kompensasi” ketimbang “ganti rugi”, berhubung di Delta Mahakam mayoritas ganti rugi berupa penggantian dalam bentuk uang. Dalam konteks pengadaan tanah, selain berupa uang, ganti rugi juga dapat berupa tanah pengganti atau pemukiman kembali. Dalam praktik, Total tidak membedakan istilah ganti rugi dengan kompensasi.

argumentasi yang dipakai oleh para nelayan dan petani tambak dalam mengajukan kompensasi, tulisan ini akan menjelaskan sebab-sebab yang melatarbelakangi semangat tersebut. Selain itu, tulisan ini juga akan menggambarkan forum dan sarana yang dipilih untuk memperjuangkan tuntutan yang juga dipengaruhi oleh semangat di atas. Pilihan argumentasi dan bentuk klaim serta forum yang digunakan dan upaya yang dilakukan bukanlah semata-mata berdasarkan pertimbangan pragmatis, melainkan juga sebagai bentuk taktik yang cerdas – yang dilihat dari sisi perusahaan atau pemerintah sebagai “licik” – dalam menyikapi pelbagai hambatan hukum dan kekuasaan untuk mengakses keadilan. Pilihan itu juga mencerminkan perbedaan cara memandang persoalan antara pengamat atau peneliti (pihak luar) dan pengalam yang dalam hal ini dilihat sebagai korban kerugian dan kerusakan. Pengamat barangkali melihat persoalan itu lebih sebagai kerusakan lingkungan ketimbang kerugian ekonomi, namun para pengalam justru melihat sebaliknya. Perspektif yang dipakai itulah yang mempengaruhi pilihan argumentasi, motif, taktik, forum dan upaya mereka dalam mengakses keadilan.

Untuk itu, tulisan ini disajikan dengan urutan berikut. Setelah uraian tentang latar belakang kemunculan serta ragam bentuk konflik tersebut, tulisan ini akan lebih banyak menjelaskan argumentasi yang dikemukakan beserta forum dan upaya yang dilakukan oleh petani tambak dan nelayan dalam rangka mengajukan tuntutan kompensasi. Berikutnya akan dijelaskan sejauh mana nelayan dan petani tambak bisa dikatakan berhasil atau gagal dalam memperjuangkan tuntutannya, serta apa yang menjadi sebab dari keberhasilan atau kegagalan tersebut. Sebagai penutup, tulisan ini akan diakhiri dengan beberapa kesimpulan.

### **Latar konflik**

Sejak awal abad kedua-puluh hingga sebelum ekstraksi migas (minyak dan gas) dimulai pada awal tahun 1970-an, kegiatan pemanfaatan sumber daya alam di Delta Mahakam<sup>3</sup> hanya berupa penangkapan ikan, pemungutan rotan dan perkebunan kelapa (Levang 2002). Bersama dengan kehadiran nelayan dari daerah hulu Sungai Mahakam

<sup>3</sup> Delta Mahakam terletak persis di mulut Sungai Mahakam, sungai dengan panjang 920 km. Bentuknya seumpama kipas atau jari tangan yang dikembangkan. Dibutuhkan waktu 5.000 tahun untuk membentuk Delta ini (Lambert 2003; Sandjati et al. 2005). Kiriman material-material yang hanyut dari bagian hulu lalu membentuk endapan di bagian muara merupakan cara Delta ini terbentuk. Endapan-endapan material itu bukan saja akhirnya membentuk deposit minyak dan gas di muara dan daerah lepas pantai Delta Mahakam, tetapi juga menimbun nutrisi-nutrisi penting yang diperlukan oleh habitat ikan (Lambert 2003; Tsukada&Honda 2005).

sejak tahun 80-an serta kehadiran perusahaan migas, konflik-konflik pemanfaatan mulai berkembang. Operasi perusahaan migas berupa pemasangan pipa, pembangunan Gathering and Testing Satellite (GTS), kegiatan *seismic* dan *drilling*, perlahan-lahan membatasi wilayah-wilayah tangkapan ikan (Hidayati et al. 2005). Wilayah itu terasa makin sempit tatkala nelayan-nelayan dari bagian hulu, dengan ukuran kapal yang lebih besar serta menggunakan jala jenis *trawl*, menangkap ikan sebanyak-banyaknya tanpa mengenal waktu (Hidayati et al. 2005). Konflik semakin sesak ketika muncul aktor baru yakni petani tambak. Kelompok ini bertambah secara konstan sejak akhir periode pertama tahun 80-an sampai kemudian meledak pada tahun 1997. Mayoritas mereka adalah imigran baru asal Sulawesi Selatan.

Awalnya, sekalipun para pemanfaat sumber daya alam terus bertambah, namun karena jumlah sumber daya masih mencukupi konflik masih bisa diredam di bawah toleransi: *sama-sama mencari makan*. Namun bersamaan dengan penurunan jumlah udang dan ikan tangkapan serta hasil panen tambak, konflik mulai bermunculan. Nelayan setempat menuding nelayan Ulu dan perusahaan sebagai penyebab menurunnya jumlah ikan di sungai dan laut. Pada saat yang sama petani tambak menuding aktivitas-aktivitas perusahaan menyebabkan pencemaran lingkungan dan kerusakan pada konstruksi fisik tambak.

Kelangkaan sumber daya alam bersamaan dengan bertambahnya jumlah populasi tentu saja bukan merupakan penyebab tunggal lahirnya konflik di Delta Mahakam. Masih ada faktor-faktor antropologis, sosiologis dan pemerintahan. Menurut Timmer (akan terbit) sistem patron-klien di Delta Mahakam yang berkarakter sekular dan individualistik cenderung mendatangkan sifat-sifat oportunistik dan rakus yang antara lain termanifestasi dalam pembagian keuntungan pemanfaatan sumber daya alam secara tidak merata. Sifat-sifat tersebut juga dilihat sebagai ekspresi anomali yang muncul karena para nelayan dan petani tambak tidak bisa mengontrol situasi yang berkembang dan terlebih karena merasa dalam posisi yang tidak diuntungkan (Lenggono 2004). Kontrol pemerintah yang lemah atau bahkan absen terhadap pemanfaatan sumber daya alam juga dinilai memberikan kontribusi pada kemunculan konflik-konflik tersebut (Bourgeois 2002; Rachmawati 2003).

### **Ragam konflik**

Menurut Hidayati et al. (2005) konflik antara nelayan, petani tambak dengan perusahaan migas di Delta Mahakam berkisar pada dua hal yaitu lingkungan dan tanah. Konflik lingkungan mencakup pencemaran dan kerusakan, sedangkan konflik tanah melulu mengenai kontestasi

klaim hak atas tanah. Namun, selain mengenai kedua konflik di atas, ada dua konflik lain yang juga berulang kali terjadi di Delta Mahakam. *Pertama* adalah konflik karena rusaknya konstruksi fisik tambak (pintu, tanggul, turap) akibat alat-alat transportasi perusahaan. Kasus pertama dan kedua pada bagian awal tulisan ini mewakili konflik tipe ini. *Kedua* adalah konflik areal penangkapan ikan. Kasus julu di bagian awal tulisan ini masuk ke dalam tipe ini. Bahkan selain keempat tipe konflik di atas, masih terdapat konflik lain seperti konflik yang muncul karena alat tangkap nelayan tersangkut gundukan material di dasar laut/sungai akibat operasi perusahaan serta konflik akibat tertabraknya instalasi perusahaan oleh nelayan atau petani tambak.

Dalam kenyataannya, konflik lingkungan dan kerusakan konstruksi fisik tambak merupakan konflik dengan kuantitas paling banyak. Menariknya, para nelayan dan petani tambak tidak membedakan antara keduanya. Dengan motif untuk mendapatkan kompensasi, kasus-kasus kerusakan konstruksi fisik tambak diadukan juga sebagai kasus pencemaran lingkungan. Padahal, secara legal, Badan Lingkungan Hidup Kutai Kartanegara menetapkan bahwa konflik lingkungan hanya sebatas mengenai kualitas air, tanah/lahan dan udara.<sup>4</sup>

Kasus pencemaran lingkungan pada umumnya terungkap dalam aduan atau tuduhan nelayan atau petani tambak bahwa operasi perusahaan (*drilling, rigging, seismic*) telah mendatangkan suara bising serta pencemaran air yang menyebabkan matinya udang yang ada di dalam tambak. Adapun konflik kerusakan konstruksi fisik tambak bermula dari aduan petani tambak yang mengatakan bahwa *property* atau kegiatan perusahaan telah menyebabkan kerusakan tambak, berupa ombak yang dihasilkan oleh *sea truck* perusahaan, aliran sungai baru akibat pemasangan pipa, serta limpahan genangan air dari tambak-tambak yang sudah dibebaskan oleh perusahaan.

Sebagai perusahaan migas yang area kerjanya lebih banyak di wilayah *off-shore*, kasus-kasus tanah yang dihadapi oleh Total hanyalah mengenai besaran kompensasi. Ini berbeda dengan kasus-kasus tanah yang dihadapi oleh Vico Indonesia, sebuah perusahaan migas yang beroperasi di wilayah *on shore*, yang mayoritas mengenai kontestasi klaim atas tanah.<sup>5</sup> Konflik tanah antara Total dengan petani tambak

<sup>4</sup> Kategori ini memang memiliki dasar hukum yaitu Keputusan Gubernur Kalimantan Timur No. 399/1988 tentang Baku Mutu Lingkungan di Provinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Timur dan Keputusan Menteri Lingkungan Hidup No. 48/1996 tentang Baku Tingkat Kebisingan.

<sup>5</sup> Sebagian pemilik tanah menuntut Vico Indonesia untuk membayar ganti rugi atas tanah yang menurut mereka belum pernah dibayarkan oleh perusahaan. Sebaliknya, Vico Indonesia berpendapat bahwa tanah-tanah tersebut sudah pernah dibebaskan di tahun 1970-an.

akan muncul apabila besaran nilai kompensasi yang ditawarkan oleh Badan Pengelolaan Minyak dan Gas (BP Migas)<sup>6</sup> melalui Total tidak diterima karena berada di bawah besaran yang diajukan oleh petani tambak.<sup>7</sup> Konflik juga bisa muncul apabila terdapat petani tambak yang menghendaki (memaksakan) agar tambaknya juga dibebaskan sekalipun Total tidak berkeinginan untuk membebaskannya.

### **Argumentasi, forum, dan upaya**

Bagian ini akan menggambarkan argumen dominan apa saja yang dikembangkan oleh petani tambak dan nelayan untuk mengajukan tuntutan kompensasi. Juga akan digambarkan forum dan upaya apa saja yang mereka tempuh dan gunakan untuk memperjuangkan tuntutannya. Lebih jauh, bagian ini akan menjelaskan mengapa para petani tambak dan nelayan memakai argumen tertentu serta mengapa masing-masing dari kedua kelompok itu menggunakan forum dan upaya yang berbeda.

#### **Argumentasi**

Di Delta Mahakam, dalam mengajukan tuntutan kompensasi, argumen yang digunakan oleh nelayan berbeda dari yang digunakan oleh petani tambak. Sementara nelayan mengkombinasikan argumen historis dan ekonomi, petani tambak mengedepankan argumen ekonomi semata. Menariknya, khususnya untuk kasus lingkungan, baik nelayan maupun petani tambak sama-sama tidak menggunakan argumen hukum.

Menanggapi penilaian instansi-instansi pemerintah dan perusahaan bahwa para pemilik julu telah melanggar aturan perundang-undangan karena memasang julu di lokasi-lokasi yang disebutkan, para pemilik julu bergumen bahwa lokasi-lokasi julu tersebut mereka warisi dari para pendahulu mereka. H. Rasyid, salah seorang pemilik julu di Desa Sepatin menjelaskan:

Julu diwariskan turun-temurun. Julu sudah dikenal sejak pertama kali pemukiman dibuka di Pemangkar dan Mangkubur (abad kesembilanbelas, *pen.*). Nenek moyang kami sudah membagi habis perairan dari

<sup>6</sup> Nama lengkap BP Migas adalah Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. BP Migas dibentuk pada tahun 2002 berdasarkan UU No. 21/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, dan PP No. 42/2002 tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. BP Migas adalah pengganti Pertamina. Namun berbeda dengan Pertamina yang memegang kuasa pertambangan, BP Migas hanya sebatas *regulatory agency* yang wewenang utamanya adalah membina dan mengawasi para kontraktor *production sharing*.

<sup>7</sup> Biasanya kompensasi tersebut ditawarkan karena Total akan menggunakan tanah-tanah tambak tersebut untuk membangun instalasi (sumur) atau melakukan kegiatan (*seismic, drilling, pemasangan pipa*).

Pemangkar sampai Sepatin ke dalam lokasi-lokasi julu.

Selain sebagai warisan leluhur, para nelayan tersebut juga memandang sungai dan laut sebagai ruang hidup. Namun, tidak selamanya para nelayan menggunakan penjelasan historis. Pada konflik yang disebabkan oleh gundukan material dan tabrakan instalasi perusahaan, para nelayan mendasarkan tuntutan mereka pada kerugian nyata yang diderita, seperti kapal yang rusak dan barang-barang yang hanyut.

Berbeda dengan para nelayan, para petani tambak mengandalkan argumen untuk menuntut kompensasi pada ongkos ekonomi yang telah mereka keluarkan. Konkretnya, besaran kompensasi yang mereka ajukan didasarkan pada biaya-biaya untuk merintis lahan, membuat tanggul dan pintu air, membangun pondok serta membeli bibit udang/ikan. Bila lahan tambak tersebut didapatkan dengan membeli, maka harga pembelian lahan akan masuk ke dalam besaran kompensasi yang mereka ajukan tersebut.

Untuk menjelaskan mengapa para petani tambak di Delta Mahakam begitu mengedepankan argumen ekonomi dalam mengajukan kompensasi, Timmer (akan terbit) menjelaskan bahwa para imigran gelombang ketiga (sejak tahun 1996) asal Sulawesi Selatan memandang hutan bakau di Delta Mahakam sebagai sebuah *commodity frontier* yang harus ditaklukkan dan dimanfaatkan. Ketika mereka tiba pertama kali di Delta Mahakam, hutan bakau dianggap sebagai lahan kosong atau daerah bebas yang siapa saja boleh menggarapnya. Sebagian menganggap bahwa hutan itu adalah milik negara yang boleh digarap karena sedang tidak dikerjakan oleh seseorang (Hidayati et al. 2005).<sup>8</sup>

Konsekuensi dari argumentasi yang mengedepankan aspek ekonomi ini adalah harus ada bukti-bukti fisik yang diajukan untuk menguatkan bahwa lahan tambak tertentu adalah milik seseorang. Dalam praktik untuk lokasi rintisan (belum berkonstruksi tambak) bukti-bukti fisik dapat berupa patok kayu yang dibungkus dengan karung warna putih, sedangkan untuk tambak berupa tanggul dan pintu air. Dalam perkembangannya, terutama karena merespons persyaratan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka pengadaan tanah, bukti-bukti fisik di atas harus pula diperkuat dengan dokumen-dokumen tertulis. Bagi yang mendapatkan tanah dengan cara membuka lokasi rintisan, dokumen-dokumen tersebut berupa surat keterangan membuka lokasi yang dikeluarkan oleh kelompok,

<sup>8</sup> Konstruksi berpikir para petani tambak tersebut, yang menjelaskan hubungan kepemilikannya dengan lahan tambak serta sekaligus sebagai argumen untuk menuntut kompensasi, identik dengan pandangan liberal mengenai asal-usul *property rights*. Menurut pandangan ini *property rights* berasal dari kerja yang dikeluarkan seseorang untuk mengelola sumber daya (Van Meijl dan F. Benda-Beckmann 1999).

surat tanah atau surat segel yang ditandatangani oleh ketua RT dan Kepala Desa (Kades), surat pernyataan penguasaan tanah (SPPT) yang ditandatangani oleh ketua RT, Kades dan Camat atau sertifikat hak milik yang dikeluarkan Kantor Pertanahan Kabupaten. Bagi yang mendapatkan tanah dengan cara membeli, dokumen tersebut berupa kwitansi jual beli. Sedangkan bagi yang mendapatkannya dengan cara hibah, dikuatkan dengan dokumen surat keterangan hibah.

Pada saat yang sama, argumen yang dikemukakan nelayan dan petani tambak untuk menunjukkan adanya perusakan maupun pencemaran lingkungan tidak terlalu mendasarkan diri pada ketentuan mengenai baku mutu lingkungan seperti yang diatur dalam Keputusan Gubernur Kalimantan Timur No. 399/1988 dan Keputusan Menteri Lingkungan Hidup No. 48/1996 tentang Baku Tingkat Kebisingan. Padahal, tes laboratorium yang dilakukan oleh pihak ketiga untuk memeriksa apakah pencemaran sudah atau belum melewati baku mutu sepenuhnya menggunakan ukuran-ukuran yang ditentukan kedua produk legislasi tersebut. Itu sebabnya, pada kebanyakan kasus, apabila pemeriksaan laboratorium membuktikan terjadi atau tidak terjadi pencemaran namun belum melewati baku mutu, nelayan dan petani tambak meminta kebijaksanaan perusahaan untuk tetap memberikan sejumlah uang sebagai bentuk kepedulian. Dalam sebuah pertemuan sosialisasi pemasangan pipa Total pada tahun 2010 di Desa Sepatin, seorang pemilik tambak yang sekaligus juga sebagai imam masjid berkata:

Mohon kebijaksanaan Total untuk memperhatikan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat mendengar bahwa dari satu sumur saja, Total sudah bisa menggaji semua karyawannya, sedangkan masyarakat untuk beli beras saja susah.

Perkataan di atas menyiratkan bahwa banyak nelayan dan petani tambak di Delta Mahakam berpikiran bahwa kompensasi atau uang kepedulian merupakan simbolisasi bantuan pihak yang ekonominya kuat kepada pihak yang ekonominya lemah. Total diumpamakan sebagai pihak yang rezekinya jauh lebih besar dibandingkan dengan nelayan dan petani tambak. Itulah sebabnya, dalam logika ini, sekalipun pencemaran atau kesalahan tidak dilakukan oleh perusahaan (Total) – atau, lebih ekstrem lagi, malah kemungkinan besar dilakukan oleh nelayan atau petani tambak – hal itu tidak berarti meniadakan “kewajiban sosial” perusahaan untuk memberikan santunan kepada nelayan atau petani tambak yang tambaknya atau lingkungannya rusak dan tercemar. Dalam praktik, argumen ini merupakan senjata pamungkas apabila tuduhan pencemaran atau perusakan tidak terbukti dan perusahaan menolak memberi kompensasi.



### *Forum dan Upaya*

Petani tambak dan nelayan di Delta Mahakam menggunakan forum formal maupun nonformal untuk menyelesaikan kasusnya. Dalam menggunakan forum-forum tersebut, para petani tambak dan nelayan memakai berbagai upaya. Ada upaya yang hanya dipakai untuk salah satu forum, namun ada upaya yang dipakai sekaligus untuk kedua forum tersebut.

Untuk mengawali, berikut ini digambarkan dalam bentuk tabel tentang forum beserta upaya yang digunakan oleh petani tambak dan nelayan di Delta Mahakam:

**Tabel 2: Forum dan upaya penyelesaian konflik di Delta Mahakam**

Sarana	Upaya
Formal	1. Melapor/mengadu kepada RT, Kades, Camat, perusahaan, dinas terkait, Bupati/Sekda, Polsek, DPRD, LSM atau ormas etnis
1. Mediasi	2. Melibatkan pengacara, LSM atau ormas berbasis etnis
2. Dengar pendapat dengan DPRD	3. Berkirim surat ke Presiden atau DPR RI
3. Pengadilan	
Nonformal	1. Blokade
	2. Demo ke kantor perusahaan
	3. Melibatkan keluarga, LSM atau ormas berbasis etnis
	4. Memuat di media massa cetak

Berdasarkan tabel di atas, upaya berupa melibatkan keluarga, LSM atau ormas berbasis etnis dipakai baik pada forum formal maupun nonformal. Keluarga yang dimaksud di sini adalah saudara yang dianggap cakap mengurus kasus karena memiliki akses terutama ke pemerintah daerah dan anggota DPRD. Dari sisi urutan, biasanya forum nonformal baru akan ditempuh apabila pertemuan dalam rangka mediasi tidak kunjung diadakan atau pertemuan tidak kunjung menghasilkan keputusan.

Tiga sarana dalam forum formal, yakni mediasi, dengar pendapat dengan DPRD dan pengadilan, ditempuh secara berurutan. Mediasi, lewat Tim Penyelesaian Masalah (TPM),<sup>9</sup> menjadi sarana

<sup>9</sup> Nama panjangnya adalah Tim Penanganan Permasalahan di Bidang Pertanian, Lingkungan, Kehutanan, Perikanan dan Kelautan, Pertambangan, dan Perkebunan dalam Wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara, yang pertama kali dibentuk pada tahun 2001 dengan Keputusan Bupati Kukar No. 180.188/HK-287/2001 dan kemudian digantikan oleh Keputusan Bupati Kukar No. 180.188/HK-417/2008. Unsur keanggotaan TPM meliputi dinas-dinas terkait, kepolisian, tentara, camat dan individu. Dua alasan mendasar pembentukan TPM ialah untuk memudahkan koordinasi antar-instansi karena konflik bersifat multisektor, dan untuk memungkinkan diselesaikannya masalah lewat jalur



pertama. Menurut sejumlah pejabat Pemerintah Kabupaten Kukar, TPM bekerja dengan menggunakan metode mediasi atau fasilitasi. Sebagai forum mediasi TPM mengedepankan prinsip *win-win solution* ketimbang *zero sum game*. Prinsip ini dipilih dengan keyakinan bahwa penyelesaian konflik di Kutai Kartanegara pada umumnya tidak bisa lagi hanya mempertimbangkan aspek hukum, melainkan juga harus mempertimbangkan aspek ekonomi, sosial dan budaya. Dalam praktik, tidak semua mediasi berakhir dengan keputusan *win-win solution*. Pada sejumlah kasus, perusahaan tidak bersedia membayarkan kompensasi maupun santunan bila tuduhan petani tambak dan nelayan jelas-jelas tidak terbukti. Pada kasus-kasus yang berakhir seperti ini, perusahaan akan menyarankan pengadu untuk meneruskan kasusnya ke pengadilan apabila tidak puas. Sejauh ini, sepanjang konflik yang melibatkan Total, belum satu pun kasus yang berlanjut ke pengadilan.<sup>10</sup> Dalam praktiknya, ketimbang melanjutkan perkara di pengadilan, para pengadu lebih memilih melanjutkan kasusnya dengan mengadu ke DPRD.

Sebenarnya, tidak banyak kasus yang sampai diadukan ke DPRD. Namun, memilih mengadu ke DPRD ketimbang melanjutkan di pengadilan merupakan bukti bahwa institusi politik lebih disukai ketimbang institusi hukum. Kasus Sungai Banjar, Desa Sepatin memperlihatkan perilaku ini. Kasus yang mulai mengemuka sejak tahun 2005 ini berawal dari dugaan sejumlah nelayan dan petani tambak bahwa semburan pipa gas Total di Tunu Charlie atau GTS C menyebabkan dasar laut menjadi dangkal karena gundukan lumpur. Akibatnya nelayan sangat sulit menangkap ikan di sekitar lokasi tersebut. Sementara, para pemilik tambak juga menuduh bahwa semburan tersebut mencemari air di sekitarnya karena udang selalu mati sebulan setelah bibitnya ditebar ke tambak.

Dengan cara memberikan kuasa kepada seorang pengacara yang berdomisili di Samarinda, sebanyak 79 petani tambak yang berhimpun dalam kelompok tani Mulai Maju mengadukan kasusnya langsung ke Bupati Kutai Kartanegara dengan cara mengirimkan surat sebanyak dua kali. Surat tersebut ditembuskan kepada Kementerian Negara Lingkungan Hidup di Jakarta. Setelah anggota TPM dan staf Kementerian Lingkungan Hidup mengadakan kunjungan lapangan sebanyak 2 kali dan pertemuan sebanyak 4 kali, serta didukung oleh pemeriksaan laboratorium, disimpulkan bahwa memang terjadi peningkatan kekeruhan pada air di sekitarnya namun tidak sampai membuat lokasi

musyawarah sehingga bisa berakhir dengan *win-win solution*.

<sup>10</sup> Sejauh ini baru ada dua kasus Delta Mahakam yang masuk ke pengadilan, yaitu H. Onggeng *vs* H. Maming&H. Latif, Masyarakat Muara Badak *vs* Vico yang dikenal dengan kasus Inona. Kedua kasus tersebut merupakan sengketa perebutan tanah.

tersebut tidak lagi layak untuk budidaya tambak atau menangkap ikan. Dengan demikian, kematian udang dalam tambak tidak disebabkan oleh kekeruhan tersebut. Buntut dari kesimpulan ini, pihak BP Migas lewat Total menolak untuk memberikan kompensasi sebesar Rp60.000.000 per kepala keluarga, dan meminta kelompok Mulai Maju menempuh jalur hukum apabila tidak menerima keputusan tersebut.<sup>11</sup>

Ketimbang memilih untuk meneruskan kasusnya ke pengadilan, anggota Mulai Maju mempercayakan pengacara mereka untuk menggunakan akses politik. Lewat bantuan kenalan dekatnya di Komisi II DPRD,<sup>12</sup> pengacara tersebut berhasil mendesak DPRD untuk mengagendakan kasus Sungai Banjar di DPRD. Sepanjang 2007, gabungan komisi di DPRD mengadakan kunjungan lapangan dan rapat sebanyak 2 kali. Sayangnya, sekalipun kedua dengar pendapat tersebut dapat menghadirkan unsur Pemkab, Dandim, Polres dan perusahaan, namun penanganannya berakhir tanpa penyelesaian.

Seperti sudah disebutkan sebelumnya, forum nonformal baru ditempuh apabila forum formal, khususnya mediasi, tidak kunjung diadakan atau tidak kunjung menghasilkan keputusan. Forum ini juga digunakan apabila keputusan lewat forum formal dianggap tidak memuaskan. Namun, forum nonformal juga digunakan sebelum keputusan lewat forum formal dihasilkan dengan maksud untuk menekan agar kasusnya segera ditangani atau agar penyelesaiannya tidak berlarut-larut. Lebih dari itu, dengan menggunakan cara-cara yang berdampak seketika (blokade, demonstrasi) serta dengan mengundang kekuatan-kekuatan luar (saudara, LSM, Ormas berbasis etnis), forum nonformal diharapkan mampu menekan perusahaan untuk memenuhi tuntutan kompensasi. Adapun penggunaan forum nonformal sesudah forum formal menghasilkan keputusan dimaksudkan agar Pemkab ataupun DPRD bisa menekan perusahaan untuk mengubah keputusannya agar membayar kompensasi atau santunan.

Penggunaan forum nonformal karena keputusan forum formal dianggap tidak memuaskan bisa didapati pada kasus Sungai Banjar. Setelah mediasi lewat TPM yang memutuskan tidak terjadi pencemaran oleh kebocoran gas dan karena itu Total tidak perlu memenuhi tuntutan kompensasi, kelompok tani Mulai Maju meminta bantuan sebuah media massa lokal. Selanjutnya media massa tersebut mengirimkan surat

---

<sup>11</sup> Namun, sekalipun tidak memenuhi tuntutan kompensasi, Total memberikan santunan yang diambilkan dari alokasi *community development* sebesar Rp150.000.000. Dalam praktiknya, uang tersebut dibagi rata kepada 79 anggota Mulai Maju sehingga masing-masing orang hanya mendapatkan 1.000.000. Selain itu, Total juga mempekerjakan para anggota Mulai Maju sebagai pengawas pipa yang bocor dengan imbalan Rp700.000 per orang.

<sup>12</sup> Pengacara tersebut dikenal memiliki kedekatan dengan salah satu anggota DPRD Kutai Kartanegara.

kepada Bupati Kutai Kartanegara yang isinya secara implisit meminta Bupati untuk mendesak Total membayar kompensasi yang diminta. Dalam surat tersebut dijelaskan bahwa kompensasi yang diminta diperlukan untuk meringankan beban para anggota Mulai Maju yang mengalami musibah gagal panen. Berikut sebagian petikan dari surat tersebut:

... pihak PT Total Indonesia dapat segera membantu meringankan beban penderitaan Pihak Kelompok Tani Tambak "Mulai Maju" yang sedang mengalami musibah gagal panen udang, dengan cara memberikan Bantuan Dana Kompensasi tersebut.

Menarik untuk diperhatikan bahwa ternyata, sekalipun dianggap sebagai kelompok yang memiliki pengaruh, cara pikir yang digunakan oleh media massa lokal tersebut untuk menjelaskan tuntutan kompensasi hampir serupa dengan yang digunakan oleh petani tambak dan nelayan. Surat tersebut melihat Total perlu memperlihatkan kedermawanannya dengan cara meringankan beban para petani tambak yang gagal panen. Artinya, apa pun forum dan upaya yang digunakan, cara berpikir di atas selalu digunakan.<sup>13</sup> Kasus H. Jufri di bawah ini menjelaskan bahwa pada forum formal berupa mediasi, cara berpikir semacam itu juga dipakai. Konflik ini bermula dari pengaduan H. Jufri kepada Total bahwa tanggul tambaknya rusak karena genangan air dari tambak yang sudah dibebaskan oleh perusahaan. Tambak H. Jufri berlokasi di Dusun Benati, Desa Sepatin, Kecamatan Anggana. Sebelumnya H. Jufri yakin bahwa Total akan membayar kompensasi atas tanggul tambaknya yang rusak. Namun, ia kecewa ketika akhirnya dalam sebuah pertemuan di kantor kecamatan, pihak Total menolak untuk membayar kompensasi. Dalam kesempatan yang sama, Total menyarankan agar H. Jufri menggugat ke pengadilan apabila tidak puas. Mendengar keputusan tersebut, H. Jufri berusaha membujuk staf Total untuk meninjau keputusannya dengan mengatakan: "Tolong dibantu Pak. Saya punya anak banyak. Mau dikasih makan apa anak saya?"

Tidak semua pengadu akan menggunakan upaya yang ada dalam forum formal, sebagaimana juga tidak semua pengadu menempuh forum nonformal. Yang membuat perbedaan itu muncul adalah faktor geografi dan akses, seperti tampak, misalnya, dalam kasus H. Jufri. Sebelum kasusnya diputus lewat mediasi, karena memiliki kediaman di Samarinda, H. Jufri meminta sekaligus memberi kuasa kepada LSM Pasak untuk mengurus kasusnya dengan memberi imbalan Rp9.000.000. Setelah mediasi memutuskan untuk menolak kasusnya, H. Jufri meminta

<sup>13</sup> Namun, kesamaan cara berpikir tersebut dapat juga dilihat sebagai hasil dari pengaruh media massa lokal, selaku perantara, terhadap cara berpikir dan bertindak para petani tambak dan nelayan yang mengadu (Bedner dan Jaqueline akan terbit).

bantuan iparnya yang dikenal memiliki hubungan dekat dengan salah satu kandidat Bupati kala itu.

Tindakan H. Jufri di atas menjelaskan bahwa para pengadu yang memiliki kediaman di kota kecamatan, kota kabupaten dan kota provinsi akan menyampaikan pengaduannya ke instansi-instansi Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara seperti Badan Lingkungan Hidup Daerah (BLHD) serta Dinas Perikanan dan Kelautan. Sementara, para pengadu yang memiliki akses ke pengacara, LSM atau Ormas berbasis etnis akan meneruskan pengaduan ke Bupati atau Sekretariat Daerah. Pengaduan-pengaduan tersebut dilakukan sekalipun pengaduan awal sudah disampaikan lewat Ketua RT, Kepala Desa atau Camat. Bahkan, seorang nelayan melaporkan kasusnya ke DPRD (2004-2009) lewat iparnya yang kebetulan menjadi anggota DPRD pada saat itu.

### **Berhasil dan gagal: Mengapa?**

Bila ukurannya adalah membuktikan bahwa Total telah memanfaatkan sumber daya migas dengan cara merusak lingkungan dan dengan itu merugikan pengguna lain, maka gelombang pengaduan nelayan dan petani tambak kepada perusahaan sejauh ini bisa dikatakan gagal. Dengan begitu, tujuan untuk meminta perusahaan mengubah cara pemanfaatan sehingga tidak merugikan pengguna lain juga gagal. Padahal, pola ekstraksi migas oleh Total yang merugikan pengguna lain justru merupakan masalah sebenarnya yang harus diperbaiki oleh penyelesaian konflik (Bedner dan Val akan terbit). Dalam logika hukum, kegagalan ini tentu saja lumrah karena hampir seluruh hasil uji laboratorium menyimpulkan bahwa tidak terjadi pencemaran, atau pencemaran terjadi namun belum melampaui baku mutu. Selanjutnya disimpulkan juga bahwa kematian udang atau ikan dalam tambak tidak berhubungan langsung dengan kondisi air, atau kondisi air di sekitar masih layak untuk aktivitas budidaya. Setali tiga uang dengan tuduhan hampasan gelombang *sea truck*, uji coba juga menyimpulkan kecepatan *sea truck* masih pada angka yang ditolerir oleh Departemen Perhubungan. Lebih jauh, hasil uji laboratorium dan uji coba tersebut, digabung dengan pemeriksaan kondisi tambak, menunjukkan bahwa penyebab sebenarnya adalah kondisi tambak yang buruk karena tidak dirawat lagi oleh pemilik atau penjaganya.

Lalu mengapa para nelayan di Delta Mahakam terus saja menuntut sekalipun hampir semua kasus berakhir dengan tidak terbuktinya tuduhan atas kerusakan lingkungan? Jawabannya adalah – sebagaimana disebutkan sebelumnya – bahwa para nelayan masih berharap Total menaruh perhatian pada nasib mereka dengan memberi santunan atau tali asih. Dalam praktiknya Total memang menunjukkan perhatiannya

lewat dana *community development*, misalnya membangun jembatan, membantu perbaikan tanggul atau pintu tambak atau mempekerjakan mereka sebagai tenaga pengawas kegiatan perusahaan. Namun, tanpa disadari oleh para nelayan atau petani tambak, kesamaan pola pada kasus-kasus tersebut membuat para pegawai Pemda, polisi, tentara dan pegawai perusahaan, mencurigai adanya kecurigai di balik itu, dan karena itu mereka memiliki cara pandang negatif terhadap para nelayan dan petani tambak.<sup>14</sup>

Bagi pegawai-pegawai tersebut, kematian udang sebagian adalah akal-akalan nelayan karena sebenarnya udang yang dikatakan mati karena pencemaran adalah udang mati yang disebar oleh nelayan ke dalam tambaknya. Akal-akalan juga mereka temui pada praktik berikut: memasang alat tangkap atau membuat tambak di lokasi yang menurut informasi yang mereka dengar akan dipakai oleh perusahaan. Harapannya, perusahaan akan membebaskan lahan tambak mereka atau memberi kompensasi pada alat-alat tangkap tersebut. Para pegawai itu bahkan meyakini bahwa pada kasus kecelakaan sebagian nelayan memang sengaja menabrakkan perahunya ke instalasi-instalasi Total. Pada kasus penanaman bakau untuk rehabilitasi Delta Mahakam, demi mendapatkan banyak uang, para nelayan menanam bakau pada satu petak tambak dengan jarak yang sangat rapat. Itu mereka lakukan karena mereka diberi upah menanam berdasarkan setiap batang bibit bakau. Semakin banyak mereka menanam, akan semakin banyak upah yang mereka dapatkan.<sup>15</sup>

Pada akhirnya sudut pandang negatif tersebut menumpulkan daya respons Pemkab Kukar untuk menanggapi keluhan-keluhan nelayan dan petani tambak berkaitan dengan proses penyelesaian konflik. Nelayan dan petani tambak menyampaikan beberapa keluhan, misalnya sampel air atau tanah selalu diambil beberapa lama setelah kejadian pencemaran. Nelayan juga menyangsikan independensi laboratorium-laboratorium yang selama ini dipakai. Seorang petinggi di BLHD (Badan Lingkungan

<sup>14</sup> Ada tiga predikat negatif yang disematkan oleh para pegawai tersebut kepada nelayan di Delta Mahakam, yaitu spekulasi, banyak akal dan berorientasi uang. Predikat negatif lain yang tidak berhubungan langsung dengan penyelesaian konflik adalah para nelayan itu disebut berpendidikan rendah.

<sup>15</sup> Para pegawai itu juga mencoba mengaitkan perilaku para nelayan dan petani tambak itu dengan aspek etnisitas. Menurut sebagian pegawai itu, sebagai etnis Bugis para nelayan dan petani tambak adalah pionir yang lapar tanah. Mereka sangat berbeda dari penduduk asli yang memanfaatkan tanah hanya untuk bercocok tanam. Seorang petinggi Dinas Kehutanan Provinsi Kaltim menggambarkan karakter suku Bugis dengan kiasan berikut: "Sekalipun suatu bidang tanah sudah dipagari, mereka tetap akan mendudukinya." Pelabelan tersebut mendatangkan selain sikap sinis, tetapi juga kurang percaya pada para petani tambak dan nelayan. Inisiatif beberapa nelayan mengambil sendiri sampel air untuk diuji tidak diterima karena dianggap tidak sesuai ketentuan aturan dan lebih dari itu nelayan dicurigai sudah memasukan pestisida ke dalam sampel air tersebut.

Hidup Daerah) Kukar sebenarnya mengakui bahwa idealnya Pemkab memiliki laboratorium sendiri. Dengan begitu, pencemaran tidak diukur kasus per kasus, tetapi dari hasil pengecekan regular setiap tiga bulan. Namun, alih-alih membangun laboratorium sendiri, BLHD justru masih berjuang bisa memiliki anggaran untuk bisa menebus hasil uji laboratorium yang baru mulai dianggarkan pada tahun 2008. Selama ini, Total yang membayar biaya uji laboratorium.

Bukan hanya tidak responsif terhadap keluhan-keluhan nelayan dan petani tambak, Pemkab Kukar juga belum bisa melepaskan ketergantungannya kepada Total dari sisi pendanaan. Semua biaya perjalanan kunjungan ke lapangan dan biaya-biaya pertemuan termasuk perdiem (uang saku) untuk pegawai Pemkab ditanggung oleh Total. Setiap pertemuan pembahasan kasus rata-rata menghabiskan Rp10.000.000. TPM sendiri tidak memiliki anggaran khusus untuk menyelesaikan kasus-kasus yang ditangani berhubung usulan anggarannya selalu ditolak oleh Bappeda dan panitia anggaran DPRD karena dianggap terlalu kecil. Anggaran dengan dana kecil rentan untuk dicoret karena tidak bisa “disunat” baik oleh Bappeda maupun panggar (panitia anggaran).

Jajaran Pemkab Kukar menganggap bahwa dalam bekerja TPM mengkombinasikan pertimbangan hukum dengan sosial ekonomi. Pertimbangan hukumnya terlihat pada langkah-langkah pembuktian tuduhan, sedangkan pertimbangan sosial ekonomi dipakai pada saat mengambil keputusan. Misalnya, kalau terbukti mencemari atau merusak, perusahaan tidak diberikan sanksi melainkan diminta memulihkan keadaan dengan memberi kompensasi kepada korban. Namun, tidak bisa dipungkiri bahwa TPM telah membentuk mental jajaran Pemkab Kukar untuk lebih menyukai peran sebagai mediator (*intermediary actors*) ketimbang menjadi pengambil keputusan. Dalam pandangan yang positif, tindakan aparat pemerintah yang melibatkan diri dalam proses-proses mediasi merupakan fakta berperannya mereka dalam menyuarkan keluhan atau tuntutan pencari keadilan (Bedner&Val akan terbit). Selain itu dilihat dari sisi internal Pemkab Kukar, karena hanya memiliki fungsi koordinasi, TPM tidak memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan. Sebagai forum, ia tidak bisa memberi perintah kepada instansi-instansi yang menjadi anggotanya.

Sama seperti pegawai pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, pegawai Pemkab Kukar juga cenderung berpihak pada Total karena dipandang sebagai sumber devisa negara. “Perusahaan migas harus diutamakan karena merupakan kepentingan pemerintah pusat. Gangguan terhadap tambang migas bisa mengganggu ekspor,” demikian kata mantan ketua BLHD Kukar (1999-2005). Dengan sumbangan triliunan rupiah setiap tahun kepada APBD Kukar dalam bentuk bagi hasil,

tentu saja Pemkab Kukar berkepentingan terhadap keberlangsungan operasi Total. Pada sejumlah kasus, dalam hal Pemkab tidak mengambil pengamanan segera, pihak BP Migas dan Total menekan dengan cara mengatakan: “Kukar mau tetap dapat bagi hasil tidak?”

Kehadiran para mediator, seperti yang sudah disinggung, juga berkontribusi pada kegagalan maupun keberhasilan nelayan dalam memperjuangkan tuntutannya. Di Delta Mahakam, mediator secara garis besar membidik dua sasaran, yaitu: *pertama* adalah advokasi kasus-kasus lingkungan dan tanah yang bersangkutan dengan perusahaan. *Kedua* adalah kasus-kasus penyelewengan Alokasi Dana Desa oleh Pemerintahan Desa (Pemdes). Pada kasus-kasus dengan sasaran pertama, akses politik dan keterampilan melakukan tekanan pada perusahaan dan Pemkab Kukar akan menentukan apakah tuntutan akan gagal atau berhasil. Ada mediator yang menekan dengan mengancam bahwa Pemkab akan dilaporkan ke Mahkamah Internasional. Ada juga mediator yang menelepon BLHD dengan mengaku intel agar bisa mendapatkan data-data perusahaan. Namun, motif mendapatkan uang sering kali membuat para mediator itu gagal mendapatkan apa yang dituntutnya. Pada kasus Sungai Banjar, sebenarnya Total sudah bersedia akan memenuhi tuntutan kompensasi apabila nelayan bersedia menurunkan tuntutan nilai kompensasi dari Rp60 juta per KK (kepala keluarga). Namun, karena belakangan Total mengetahui bahwa angka itu adalah jumlah yang dikehendaki pengacara, akhirnya Total mengurungkan niat untuk memberi kompensasi dan hanya memberikan dana *community development*. Padahal, sebenarnya nelayan hanya meminta kompensasi sebesar Rp15 juta per KK.

Kediaman para mediator yang lebih banyak berada di Samarinda membuat para nelayan kesulitan mengontrol mereka, termasuk kemungkinan mereka bermain mata dengan perusahaan di tengah jalan. Nelayan dan petani tambak juga tidak menyepakati aturan main bagaimana seharusnya para mediator melaporkan penggunaan “uang pengurusan” yang telah mereka bayarkan kepada para mediator itu.

Namun demikian, kehadiran para mediator sedikit banyak telah menentukan dalam keberhasilan klaim para nelayan dan petani. Biasanya Total akan lebih responsif apabila para mediator ini mengancam akan mengerahkan demonstrasi atau melakukan blokade. Karena itulah perusahaan selalu berusaha agar para nelayan yang mengajukan tuntutan tidak melibatkan Ormas maupun LSM. Misalnya perusahaan membujuk para nelayan untuk tidak membuat Tim Independen. Perusahaan juga membujuk nelayan yang sudah memberikan surat kuasa kepada Ormas atau LSM agar mencabut surat kuasa tersebut. Tujuan mereka adalah melokalisir konflik agar hanya melibatkan perusahaan, nelayan atau petani tambak dan pemerintah sebagai mediator.



Selain karena sebab-sebab yang berasal dari luar desa, sebab-sebab kegagalan dapat juga berasal dari dalam desa. Dalam kasus julu di Sepatin, misalnya, Kepala Desa tidak terlalu simpatik dengan 10 orang pemilik julu karena yang menjadi juru bicara mereka adalah ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Ketua BPD tersebut adalah saingan kepala desa pada saat pemilihan kepala desa pada tahun 2009. Karena itu, kepala desa termasuk orang yang meyakini bahwa julu-julu itu bukan warisan nenek moyang seperti yang dijelaskan para pemiliknya melainkan julu jebakan yang baru saja dipasang dengan harapan akan diganti rugi oleh perusahaan.

Namun, jika kompesasi digunakan sebagai ukuran keberhasilan, para nelayan di Delta Mahakam tidak sepenuhnya gagal. Sebagian dari mereka berhasil mendapatkan kompensasi. Bahkan ada nelayan yang mendapatkan kompensasi ratusan juta sampai miliaran rupiah dari Total karena tambaknya dibebaskan. Sekadar menyebut contoh, pada tahun 2006, seorang pemilik tambak di Dusun Benati, Sepatin mendapatkan kompensasi sebesar Rp850.000.000 karena Total membebaskan lahan tambaknya seluas 16 ha. Sebagian dari mereka yang mendapatkan kompensasi dalam jumlah besar kemudian mengembangkan usaha di luar Delta Mahakam.

Salah satu faktor yang dianggap nelayan sebagai penyebab berhasilnya tuntutan mereka adalah staf perusahaan. H. Jufri misalnya membandingkan situasi sekarang dengan masa tiga tahun sebelumnya. Di masa sebelumnya, ia cukup menelepon staf Total untuk melaporkan kerusakan tambaknya. Berdasarkan laporan itu, akan ada staf Total yang meninjau tambak yang rusak. Selepas itu, diadakan pertemuan di kantor kecamatan untuk kemudian menyepakati besaran nilai kompensasi. Namun, staf Total yang sekarang dianggap berubah menjadi bertangan besi. Secara khusus, perubahan itu mereka alamatkan pada seorang staf baru yang bertanggung-jawab untuk urusan-urusan klaim. Dalam berbagai pertemuan untuk membahas tuntutan, staf tersebut mengucapkan kata-kata yang bernada arogan. Menanggapi penjelasan para pemilik julu yang mengatakan bahwa keberadaan julu diatur dengan hukum adat, staf tersebut pernah berucap: "Mana ada hukum adat, tak ada hukum adat. Saya enam tahun kuliah di Fakultas Hukum."<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Para nelayan tersebut tidak menyadari bahwa perubahan yang terjadi pada Total lebih disebabkan karena berubahnya peraturan perundangan ketimbang perubahan pada staf. Sejak tahun 2006, selaku kontraktor Total tidak lagi dibolehkan untuk memberikan bantuan dalam bentuk uang kepada masyarakat. Menurut aturan tersebut, bantuan harus dalam bentuk program atau proyek. Aturan hukum tersebut semakin ketat karena sebuah peraturan lain menentukan bahwa dana-dana untuk *community development* tidak dapat lagi dimintakan kepada pemerintah untuk diganti (*cost recovery*). Peraturan tersebut adalah Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 22/2008 tentang Jenis-Jenis Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi yang Tidak Dapat Dikembalikan kepada



Uraian di atas menunjukkan bahwa penyebab keberhasilan dan kegagalan nelayan untuk menuntut kompensasi kepada perusahaan merupakan kombinasi antara faktor yang datang dari dalam dan dari luar desa. Dalam kadar tertentu kedua faktor ini terlihat seperti memiliki hubungan kausal. Misalnya adalah faktor pandangan negatif para pegawai Pemkab terhadap nelayan. Pandangan itu pada dasarnya berasal dari hasil pengamatan terhadap karakter para nelayan dalam proses penyelesaian tuntutan. Predikat-predikat yang mereka berikan pada nelayan sebenarnya berhubungan dengan pengamatan sejumlah peneliti yang menyebutkan komunitas nelayan di Delta Mahakam memiliki kohesivitas sosial yang rendah dan apatis dengan orang lain. Situasi sosial semacam ini akhirnya memudahkan para mediator untuk masuk. Para mediator ini bisa masuk ke desa atau berhubungan dengan kelompok nelayan dengan mudah tanpa harus melewati aturan main atau otoritas tertentu. Akibatnya, hubungan mereka dengan nelayan yang meminta bantuan tidak diatur oleh aturan main yang menguntungkan nelayan.

Namun, perangai-perangai negatif yang dituduhkan kepada para nelayan tidak bisa dilepaskan dari cara pandang nelayan terhadap perusahaan dan pemerintah lokal, utamanya Pemkab Kukar. Secara umum, para nelayan mempertanyakan rasa tanggung jawab pemerintah terhadap mereka. Pemerintah bahkan dinilai berperilaku sebagai raja yang membawa polisi dan tentara setiap berhadapan dengan nelayan dan memiliki kedekatan dengan para pemilik usaha/modal terkait usaha tambak mereka, pengusaha *cold storage* dan perusahaan asing. Potongan komentar salah nelayan Desa Sepatin berikut ini mewakili cara pandang mereka mengenai eksistensi pemerintah di Delta Mahakam (Timmer akan terbit):

... lihat bagaimana Delta Mahakam. Ini adalah tempat tanpa aturan pemerintah dan perusahaan bertindak semaunya sementara penduduk buta hukum. Pemerintah tidak sadar bahwa ketidakhadiran mereka akan mendatangkan penjajahan terhadap semua masyarakat di sini.

Boleh jadi, dalam segi tertentu, perangai-perangai negatif para nelayan tersebut merupakan bentuk protes mereka terhadap struktur dan mekanisme yang lebih sering mempersalahkan mereka. Perangai-perangai tersebut bisa juga dilihat sebagai bentuk protes atas aturan main yang membiarkan perusahaan melakukan aktivitas pemanfaatan yang merugikan mereka.

## Kesimpulan

Orientasi pragmatis memberikan pengaruh yang signifikan pada sejauh mana pendekatan hukum digunakan dalam penyelesaian konflik pemanfaatan sumber daya alam di Delta Mahakam. Sekalipun pembuktian dugaan pencemaran menggunakan prosedur formal dengan mengundang pihak independen untuk melakukan uji laboratorium, namun hasil akhirnya tidak untuk memastikan siapa pihak penyebab pencemaran dan apa sanksi yang akan dikenakan. Lebih dari itu, walaupun pihak penyebabnya dapat dibuktikan, proses itu sendiri tidak untuk memastikan bahwa pihak yang dinyatakan sebagai penyebab pencemaran itu tidak akan mengulangi tindakan yang akan membawa dampak negatif pada lingkungan di masa depan.

Orientasi tersebut bukan hanya terlihat pada tunggalnya bentuk kompensasi yang diminta (berupa uang), tetapi juga pada forum dan upaya yang digunakan. Bila upaya mediasi menghasilkan keputusan yang tidak memuaskan, para pengadu tidak memilih upaya pengadilan melainkan menempuh arena politik dengan tujuan menekan Pemerintah Kabupaten dan DPRD. Mereka rela mengeluarkan uang untuk membayar pengacara, LSM atau Ormas berbasis etnis untuk berjuang di arena politik ini. Sebagai kelompok masyarakat yang menganggap sumber daya alam di Delta Mahakam sebagai *commodity frontier* serta menganggap hubungan kepemilikannya dengan sumber daya tersebut karena modal kerja, cara pandang semacam itu terbilang lumrah.

Bukan hanya para petani tambak dan nelayan yang berpikir pragmatis, tetapi juga perusahaan migas dan pemerintah. Sekalipun tidak diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan, perusahaan bersedia memberikan santunan sekalipun tuduhan pencemaran oleh petani tambak dan nelayan tidak terbukti. Motif perusahaan, agar konflik tidak berkepanjangan dan operasi perusahaan tidak terganggu. Pemerintah Kabupaten memilih upaya mediasi ketimbang penegakan hukum karena sadar akan keterbatasan dan risiko untuk melakukan penegakan hukum.

Oleh karena itu, bukanlah sesuatu yang mengherankan jika penanganan konflik lingkungan di Delta Mahakam masih melahirkan ironi, yakni di satu sisi berhasil meredam konflik serta mengkompensasi kerugian ekonomis para pengadu, namun di sisi lain tidak berkontribusi apa pun pada pemulihan lingkungan. Dengan kata lain, mediasi yang dilakukan TPM memang efektif dalam menerima dan memproses keluhan serta juga berhasil mencegah agar konflik tidak sampai mengganggu operasi perusahaan. Namun pada saat yang sama mediasi juga gagal untuk menghentikan praktik-praktik pemanfaatan sumber daya alam yang menyebabkan kerusakan lingkungan, kerusakan yang secara

aktual terjadi, tetapi secara legal tidak terbukti siapa pelakunya. Dari sini juga tidak dapat disimpulkan bahwa dengan pemberian “kompensasi” – meskipun pihak perusahaan tidak terbukti sebagai pelaku kerusakan lingkungan serta kerugian ekonomi para nelayan dan petani petambak – perusahaan secara tidak langsung sebenarnya mengaku sebagai pelaku atau penyebab kerusakan dan pencemaran lingkungan.

Kerusakan lingkungan dan kerugian ekonomi terus berlangsung secara aktual. Pelakunya tidak dikenal secara legal dan karena itu tidak ada yang dapat dihukum. Perusahaan yang oleh para nelayan dan petani tambak diklaim sebagai pelaku terus melakukan operasinya. Para nelayan dan petani tambak, berbeda dari sebelumnya, semakin sulit mendapatkan dana baik berupa kompensasi maupun *community development*. Sementara itu, negara atau pemerintah, bukan hanya tidak hadir di sana, melainkan tampak seolah-olah bersembunyi di balik perusahaan. Dari perspektif akses terhadap keadilan, tampak seolah-olah tidak ada prospek bagi penegakan dan jaminan keadilan di Delta Mahakam. Namun, mungkin saja, sebagaimana sebelumnya, keadilan itu mungkin mereka dapatkan tidak dalam pengertian ideal dan legal-formal, dan mereka cukup banyak akal untuk menembus berbagai titik untuk mengakses keadilan.

## BAB 10

---

### **Konflik pertambangan di Maluku Utara: Mencari keadilan di antara keuntungan, identitas adat, dan lingkungan**

Laure d’Hondt

Sejak akhir 1990-an, di wilayah Kao-Malifut, Pulau Halmahera, Provinsi Maluku Utara, perusahaan tambang Nusa Halmahera Minerals (NHM) telah mengeksploitasi pelbagai bahan tambang terutama emas. Kegiatan perusahaan tersebut menjadi berita utama di surat kabar nasional pada 2002 dan 2003 ketika sebuah koalisi LSM lingkungan bersama penduduk lokal melakukan protes. NHM dituduh telah mencemari tanah dan merambah tanah adat tanpa membayar kompensasi yang memadai. Bab ini membahas bagaimana masyarakat lokal yang terpencil dan miskin di Kao-Malifut itu maju menentang perusahaan tambang (dalam hal ini NHM). Dengan membahas strategi dan dasar pemikiran dari mereka yang terlibat dalam perjuangan ini, artikel ini memiliki dua tujuan.<sup>1</sup>

Pertama, artikel ini menyoroti kendala yang dihadapi masyarakat setempat ketika menuntut kompensasi atas kegiatan pertambangan perusahaan tersebut. Mereka tidak hanya kesulitan “membuktikan” adanya pencemaran di wilayah mereka kepada pihak berwenang, namun juga kesulitan untuk menjaga kohesi internal. Masyarakat setempat bukanlah masyarakat yang homogen. Selain mengalami persoalan lingkungan yang berbeda-beda, mereka juga berasal dari berbagai kelompok etnis yang beragam (yang bahkan berperang satu sama lain selama konflik kekerasan pada satu dekade yang lalu), dan juga memiliki kepentingan yang berbeda-beda terhadap keberadaan NHM di wilayah itu (misalnya pekerjaan). Setiap kelompok dalam masyarakat tersebut saling bersaing untuk mendapatkan ganti rugi dan keuntungan. Perpecahan internal berupa pengelompokan ini melemahkan tekanan

<sup>1</sup> Artikel ini didasarkan pada penelitian lapangan yang dilakukan di daerah Kao-Malifut pada 2009. Saya ingin menyampaikan rasa terima kasih saya kepada M. Syahril Sangaji yang telah membantu saya dalam merancang dan melakukan penelitian ini dengan cara yang fantastik.

kolektif apa pun terhadap perusahaan tambang tersebut (Van Rooij 2010:63-4).

Kedua, saya juga akan membahas bagaimana pragmatisnya strategi dan dasar pertimbangan para pengunjung rasa, di mana mereka menyesuaikan keluhan mereka pada pilihan (yang terbatas) yang ditawarkan oleh kerangka hukum yang ada. Keluhan tentang tanah dan pencemaran merupakan instrumen bagi penduduk setempat dalam perjuangan mereka untuk mendapatkan keuntungan yang lebih terutama dalam hal keuangan dari perusahaan pertambangan yang beroperasi di wilayah mereka. Ketidakadilan yang diungkapkan di forum publik bukanlah tidak berubah dari waktu ke waktu, namun disesuaikan dengan peluang yang mereka rasakan sendiri. Khususnya, wacana seputar adat muncul ke permukaan ketika beberapa LSM luar (LSM yang berasal dari luar wilayah mereka) menyadarkan mereka bahwa menggunakan adat sebagai alasan akan memperkuat klaim mereka. Pada saat yang sama klaim hak atas tanah adat tersebut akan meningkatkan ketegangan yang sudah berlangsung antara mereka dengan para pendatang yang mendiami wilayah mereka.

Dari kedua persoalan yang diangkat ini tampak pelbagai kelompok masyarakat terperangkap dalam pencarian yang berbeda tentang hakikat dan bentuk keadilan yaitu antara keuntungan ekonomis, identitas mereka sebagai masyarakat adat beserta hak-hak yang melekat padanya, dan masalah lingkungan. Karena artikel ini tidak bermaksud memberikan penilaian, maka gambaran tentang perbedaan yang saling bertentangan itu tidak diuraikan pada bagian khusus melainkan disebar dalam uraian pada tiap-tiap bagiannya. Selain itu, artikel ini juga tidak bermaksud secara tegas memberikan rekomendasi tentang langkah-langkah apa – meskipun ada dalam benak peneliti – yang sebaiknya dan seharusnya dilakukan oleh para pencari keadilan yang mengalami langsung persoalan yang rumit terkait kegiatan pertambangan NHM. Namun demikian, sebagai sebuah artikel penelitian, penulis tetap merasa perlu memasukkan analisis kritis yang akan diberikan pada bagian kesimpulan.

### **Sejarah pencarian keadilan di Maluku Utara**

Pada 1990-an perusahaan Australia-Indonesia, NHM, memulai kegiatan pertambangannya di Malifut, Halamahera Utara. Pada bulan-bulan awal kegiatannya, perusahaan tersebut hanya mengeksploitasi emas sebelum kemudian sebuah ledakan besar kekerasan etnis memaksa mereka untuk menghentikan operasi. Konflik dengan kekerasan meletus antara dua kelompok etnis lokal, Kao dan Makian, menyangkut sengketa daerah perbatasan kecamatan.

Pada 1970-an orang-orang Makian telah dipindahkan ke Malifut setelah letusan gunung berapi mengancam dan menghancurkan tempat tinggal mereka. Setelah menetap di Malifut, para pendatang dari etnis Makian ini secara bertahap berhasil memperoleh posisi ekonomi dan politik yang relatif kuat di wilayah Kao yang penduduknya relatif miskin, serta menduduki posisi-posisi birokrasi yang penting. Para penduduk asli Kao juga merasa bahwa komunitas mereka hanya mendapat sedikit pekerjaan di perusahaan tambang NHM.<sup>2</sup> Ketegangan ini semakin memanas ketika batas administratif kecamatan baru harus diputuskan.<sup>3</sup> Kecamatan Kao kemudian dimekarkan setelah etnis Makian berhasil mendapatkan pengakuan resmi untuk membentuk kecamatan sendiri bernama Malifut. Di kecamatan baru inilah perusahaan pertambangan NHM terletak, dan karena itu akses masyarakat Kao ke wilayah tambang pun terhalang. Pada Agustus 1999, satu hari setelah pengesahan secara resmi terhadap kecamatan Malifut yang didiami etnis pendatang Makian, kedua etnis tersebut, Kao dan Makian, mulai saling menyerang desa-desa mereka. Konflik kekerasan itu menyebabkan pengusiran masyarakat Makian, setelah kekerasan tersebut kemudian melanda seluruh Maluku Utara.<sup>4</sup>

Setelah konflik berakhir pada 2000, isu-isu terkait tenaga kerja tetap menjadi sumber ketidakpuasan bagi sebagian penduduk setempat, meskipun fokusnya tidak lagi pada pembagian pekerjaan antara etnis Kao dan Makian. Antara 2000 dan 2003 banyak perhatian diarahkan untuk para pekerja yang telah diberhentikan selama konflik. Para mantan karyawan NHM, baik dari etnis Kao maupun Makian, sama-sama melakukan demonstrasi, membawa kasus mereka ke gubernur dan bernegosiasi dengan perusahaan untuk mendapatkan pekerjaan mereka kembali. Hasilnya, beberapa mantan karyawan dipekerjakan kembali,

<sup>2</sup> "Pembicaraan antara masyarakat Kao (4 suku) dan PT NHM pada hari Senin, 21-6-1999, di kantor NHM, Gosowong", catatan hasil pertemuan masyarakat Kao dengan PT NHM, 21-6-1999.

<sup>3</sup> Proses pemekaran ini tidak terbatas di Malifut; setelah tumbang rezim Orde Baru pada 1998, kebijakan desentralisasi yang baru kemudian diikuti dengan pembentukan kabupaten-kabupaten baru di seluruh Indonesia (Van Klinken dan Schulte Nordholt 2007:18-25).

<sup>4</sup> Walaupun sebenarnya konflik di Malifut adalah antara kelompok etnis, konflik ini kerap kali dipandang sebagai sebagai sebuah contoh dari konflik Kristen-Muslim. Jadi, Dalam atmosfer yang sudah penuh beban itu (Muslim dan Kristen juga saling berperang di Ambon), kekerasan di Malifut dengan segera menyebar ke kabupaten-kabupaten di Maluku Utara, dan orang Kristen dan Muslim pun mulai berperang satu sama lain. Selama satu tahun konflik, rumah, gereja, masjid dan sekolah dibakar dan sebanyak kurang lebih 2.800 orang tewas, ribuan lainnya menderita luka-luka. Sebanyak 200 ribu orang lainnya terpaksa meninggalkan wilayah itu dan pindah ke tempat-tempat lain di Indonesia. Lihat Van Klinken (2007:107-9, 118-9), International Crisis Group, Asia Briefing No. 86 (2009), Cordaid Mission Report Maluku Utara (2001).

namun masih banyak dari antara mereka yang masih menunggu sampai hari ini untuk dipekerjakan kembali.<sup>5</sup>

Sekitar 2002, sebuah LSM datang ke daerah tersebut dan menyadarkan orang-orang Kao bahwa, berdasarkan identitas adat, mereka bisa mengklaim bahwa tanah yang di atasnya NHM beroperasi adalah tanah adat dan bahwa mereka bisa menuntut kompensasi atas penggunaan tanah tersebut. Meskipun pada awalnya hal itu tidak mendapat perhatian yang cukup, misalnya di surat-surat kabar, namun dari 2003 dan seterusnya isu itu menjadi dasar yang sangat penting untuk menuntut kompensasi.

Pada 2003, terjadi sebuah gelombang perkembangan yang baru ketika NHM memutuskan ingin memulai penambangan di lokasi kedua yang masih dekat dengan lokasi sebelumnya. Pertambangan yang disebut sebagai pertambangan Toguraci ini merupakan sebuah pertambangan dengan sistem penambangan terbuka dan terletak di kawasan hutan lindung. Isu pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung ini menarik perhatian banyak organisasi dari luar daerah yaitu dari Jakarta dan bahkan dari luar negeri. Organisasi seperti WALHI, JATAM, dan Australian Mining Policy Institute mulai bekerja sama dan membentuk Koalisi Tolak Tambang di Hutan Lindung. Mereka melakukan lobi di tingkat nasional dan internasional menentang NHM dan menarik perhatian media di Indonesia dan luar negeri. Koalisi ini membahas beberapa isu sebagai upaya untuk menekan perusahaan pertambangan agar mengubah caranya. Selain klaim ganti rugi atas penggunaan tanah adat, pencemaran lingkungan, dan peran polisi khusus yang menjaga keamanan lokasi pertambangan yang dituduh melanggar hak asasi manusia, salah satu argumen utama yang dibawa Koalisi adalah bahwa NHM telah melakukan pelanggaran terhadap UU Kehutanan yang baru (UU No. 41/1999) yang secara eksplisit melarang pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung. Selain strategi ekstra-legal untuk menekan NHM seperti mendukung para demonstran, melakukan lobi dan mengundang perhatian media, Koalisi

<sup>5</sup> "Perihal: Penghentian Pembayaran Gaji Kerena Force Majeure", surat dari NHM kepada salah seorang mantan karyawan, 25-1-2000; "Permohonan rekomendasi kerja", surat dari para buruh kepada gubernur Maluku Utara, 29-6-2000; "Status Karyawan NHM-Kao/Malifut", surat dari bupati Kabupaten Maluku Utara, Halmahera Utara, 28-11-2000; "Karyawan Permanen NHM Gosowong", perintah dari Dinas Tenaga Kerja Maluku Utara kepada NHM, 23-10-2000; "Karyawan permanen NHM dari Kao-Malifut", surat dari NHM kepada Dinas Tenaga Kerja Maluku Utara, 25-10-2000; "Pernyataan Masalah oleh Karyawan NHM", surat dari para pekerja lokal Maluku Utara kepada pemerintah pusat (tanggal tidak diketahui); "Penanganan Hak-Hak Para Pekerja", surat dari Dinas Tenaga Kerja Maluku Utara kepada NHM, 27-7-2002; "Jawaban terhadap Penanganan Hak-Hak Para Pekerja", surat dari NHM kepada Dinas Tenaga Kerja Maluku Utara, 21-8-2002; "Permintaan Dukungan dari Pemuka Adat Pagu, Modole, dan Boeng", surat dari para pekerja yang terbatas kepada para pemuka adat Pagu, Modole, dan Boeng, 21-6-2003.



mempersiapkan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Gugatan ke MK bertujuan meminta MK untuk melakukan pengujian terhadap sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1/2004 yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Presiden (Keppres) yang telah mengizinkan 13 perusahaan di seluruh Indonesia – termasuk NHM – untuk melakukan penambangan terbuka di kawasan hutan lindung. Para pemohon berpendapat bahwa Perppu dan Keppres yang terkait dengan pertambangan adalah instrumen yang melanggar hukum dan bertentangan dengan semangat UU No. 41/1999 tentang Kehutanan.<sup>6</sup>

Organisasi-organisasi lokal juga meningkatkan protes mereka terhadap NHM pada 2003. Sekelompok mantan karyawan NHM yang telah diberhentikan pada saat konflik dan sebuah organisasi yang membela hak-hak adat masyarakat lokal, yang terdiri dari wakil-wakil Kao, bergabung dalam barisan pemrotes. Mereka menulis pernyataan aksi di mana mereka menyalahkan NHM dan pemerintah karena tidak memberikan perhatian yang memadai terhadap tenaga kerja dan hak-hak adat masyarakat setempat serta masalah lingkungan. Meskipun ketidakadilan yang diperjuangkan kedua kelompok ini pada awalnya berbeda – yaitu ketidakpuasan atas pemecatan oleh perusahaan pertambangan versus frustrasi yang dialami masyarakat lokal mengenai persoalan-persoalan adat – namun kedua kelompok kepentingan ini menyatukan kekuatan mereka.<sup>7</sup> Walaupun dalam pernyataan aksi itu disebutkan pelbagai isu yang dipandang sebagai ketidakadilan, namun tetap belum jelas apa persisnya masalah dalam isu-isu yang mereka kemukakan itu serta apa persisnya tuntutan yang hendak mereka perjuangkan. Namun, pada saat yang bersamaan, terdapat sebuah laporan kecil yang ditulis berdasarkan hasil beberapa kali diskusi dengan dua pemimpin lokal (hanya satu dari kedua pemimpin lokal itu yang menandatangani pernyataan aksi). Laporan diskusi ini mengungkapkan tentang apa yang mereka pandang sebagai masalah yang sebenarnya pada waktu itu. Yang dipandang sebagai persoalan oleh para pemimpin lokal bukanlah masalah pekerja yang dipecat selama konflik kekerasan (yang dipandang sebagai ketidakadilan antara 2000 dan 2003), bukan juga masalah pembagian kerja antara orang Kao dan Makian (yang

<sup>6</sup> Lembar Fakta 11-1-2004, "Masyarakat Kao dan Malifut menentang PT Nusa Halmahera Minerals/Newcrest", Koalisi Tolak Tambang 11-1-2004 (<http://users.nlc.net.au/mpi/rr/docs/h4-eng-factsheet-NHM-Newcrest-hires.pdf>); "Walhi urges government to solve dispute in Halmahera", *Jakarta Post* 15-1-2004; "Constitutional Court bows to pro-mining pressure", *Down to Earth* No. 66 Agustus 2005 (<http://dte.gn.apc.org/66min.htm>).

<sup>7</sup> Surat kepada para pemuka adat Pagu, Madole dan Boeng dari ketua persatuan mantan karyawan NHM, 21-6-2003; "Surat Bersama, No. 01/SKB-LADK/PS/V/2003 tentang Pernyataan Sika", Lembaga adat suku Pagu dan Ikatan Persaudaran Karyawan Lokal (IPKL), 24-5-2003.



merupakan ketidakadilan yang dialami sebelum konflik kekerasan). Sebaliknya, mereka mengeluhkan sebuah persoalan lain menyangkut tenaga kerja; terbatasnya jumlah pekerjaan yang tersedia bagi penduduk setempat, baik untuk orang Kao maupun Makian, dibandingkan dengan orang-orang dari luar daerah yang bekerja di tambang. Sementara menyangkut lingkungan, mereka mengangkat masalah pencemaran sungai yang mereka yakin telah menyebabkan persediaan ikan dari spesies tertentu menurun, yaitu ikan teri, di sekitar Teluk Kao. Para pemuka adat juga melaporkan bahwa terdapat satu orang yang kakinya terinfeksi oleh air sungai yang diduga telah tercemar karena kegiatan pertambangan. Dokumen ini tidak mengungkapkan pandangan para pemuka adat mengenai hak-hak adat mereka terkait dengan kegiatan pertambangan dan penggunaan tanah oleh NHM. Malah salah satu dari mereka jelas-jelas menyatakan bahwa jika perusahaan tambang itu memenuhi tuntutan mereka untuk kompensasi atau ganti rugi, maka masyarakat mungkin akan menerima ganti rugi itu dan menghentikan protes mereka.<sup>8</sup>

Organisasi dari luar daerah mendukung organisasi-organisasi lokal dalam aksi mereka menentang NHM. Pada 2003 dan 2004 secara bersama-sama mereka melakukan demonstrasi massa.<sup>9</sup> Berbagai isu ketidakadilan yang diangkat pada waktu itu sangat kuat, seperti pelanggaran terhadap hak masyarakat adat,<sup>10</sup> kurangnya kesempatan kerja<sup>11</sup> dan masalah-masalah lingkungan seperti pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung dan pencemaran yang disebabkan oleh

<sup>8</sup> "Catatan hasil beberapa diskusi dengan Samson dari Baileo dan Pdt. Yance Namotemo" pada 2003 (tanggal persis dan nama pewawancaranya tidak diketahui, dokumen ada di UNDP LEAD).

<sup>9</sup> "Pemberitahuan dan permohonan klarifikasi mengenai operasi pertambangan PT. NHM di Toguraci, Halmahera", surat dari WALHI Nasional kepada Kementerian Kehutanan, 18-12-2003; "Thousands of Indigenous protestors blockade Australian Mine", siaran pers dari Mineral Policy Institute and HUMANUM Foundation, 2-11-2003; "Masyarakat adat Halmahera: Newcrest bongkar hutan adat kami dan langgar hukum", siaran pers oleh WALHI dan JATAM, 23-12-2003.

<sup>10</sup> "Dasar Penentangan terhadap Pertambangan Toguraci", surat dari Dewan Masyarakat Adat Kao dan Malifut (suku Pagu, Madole, Boeng dan Towiliko Kao) – Kabupaten Halmahera Utara, kepada presiden Indonesia, 18-7-2003 (<http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=1334>); Surat dari Dewan Masyarakat Adat Kao dan Malifut kepada Kementerian Kehutanan dan Komisi III dan VIII DPR RI, 7-11-2003; "Thousands of Indigenous protestors blockade Australian Mine", press release of Mineral Policy Institute and HUMANUM Foundation, 2-11-2003; "Masyarakat adat Halmahera: Newcrest bongkar hutan adat kami dan langgar hukum", siaran pers oleh WALHI dan JATAM, 23-12-2003.

<sup>11</sup> "Catatan hasil beberapa diskusi dengan Samson dari Baileo dan Pdt. Yance Namotemo" pada 2003 (tanggal persis dan nama pewawancaranya tidak diketahui, dokumen ada di UNDP LEAD); Hasil wawancara dengan 46 penduduk dari desa Ngofagita, Balisosang dan Dum Dum Pantai.

pertambangan.<sup>12</sup> Namun, menurut NHM dan polisi khusus yang bertugas menjaga lokasi tambang, para pengunjung rasa memiliki tujuan yang lain. Mereka beranggapan bahwa para pengunjung rasa adalah penambang liar (*illegal miner*) yang bertujuan mendapatkan keuntungan dari sumber daya alam di lokasi perusahaan pertambangan NHM.<sup>13</sup> Berbagai kelompok pencari keadilan, perusahaan dan polisi, menyebutkan poin-poin yang berbeda-beda di mana mereka yakin bahwa orang-orang merasa tidak puas dan hal itulah yang menjadi alasan bagi dilakukannya demonstrasi. Namun, walaupun pelbagai demonstrasi yang dilakukan itu menunjukkan ketidakpuasan yang besar terhadap perusahaan, tetap belum jelas apa masalah mereka yang sesungguhnya dan ketidakadilan seperti apa yang hendak mereka tuntut untuk ditangani. Apakah setiap orang di antara para pengunjung rasa tidak puas dengan isu-isu terkait dengan tenaga kerja, lingkungan dan hak-hak adat? Atau apakah beberapa di antara para pengunjung rasa itu bertujuan untuk terutama hanya meminta penyelesaian atas satu atau dua dari masalah tersebut? Atau adakah masalah lain yang sebenarnya mereka ingin protes, tetapi tidak dibawa ke publik oleh para kelompok-kelompok pencari keadilan atau media massa? Dan apakah masalah sesungguhnya dalam isu-isu tersebut, yang oleh para pengunjung rasa dialami sebagai ketidakadilan? Berdasarkan pengalaman-pengalaman ketidakadilan tersebut, apa yang oleh pengunjung rasa dipandang sebagai ganti rugi yang tepat untuk masalah dalam isu-isu yang mereka angkat itu? Atau apakah ganti rugi yang diinginkan para pengunjung rasa itu tidak terkait langsung dengan ketidakadilan yang mereka alami? Sebagai contoh, apakah ia mengalami kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh pertambangan sebagai sebuah ketidakadilan, namun justru berunjuk rasa untuk mendapatkan pekerjaan atau bahkan menuntut peningkatan kegiatan pengembangan masyarakat, di mana keduanya tidak terkait langsung dengan masalah lingkungan? Berdasarkan informasi dari dokumen-dokumen demonstrasi yang telah dilakukan, tidak mungkin untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut. Tampaknya pada 2003, strategi mereka tidak lagi secara langsung mengeluh kepada perusahaan tentang isu-isu yang lebih spesifik, seperti kurangnya lapangan pekerjaan bagi etnis Kao atau isu pemberhentian karyawan. Sebaliknya, semua ketidakadilan yang dapat dibayangkan dikumpulkan dan diangkat dalam pelbagai demonstrasi, dalam kegiatan lobi dan di media, dalam rangka menekan perusahaan dan pemerintah sebisa mungkin – secara langsung maupun

<sup>12</sup> "Di hutan lindung mengeruk emas", *Tempo* 21-12-2003; "Dipertanyakan, penambang di hutan lindung Toguraci", *Media Indonesia* 22-12-2003.

<sup>13</sup> "Himbauan Pengosongan Areal Tambang Toguraci", panggilan terhadap para penambang liar oleh Brimob, 27-11-2003.

tidak langsung – untuk menghasilkan manfaat atau keuntungan lebih bagi penduduk lokal pada umumnya, terlepas dari siapa yang mengalami ketidakadilan dan apa tepatnya ketidakadilan yang dialami.

Demonstrasi massa kemudian berakhir secara dramatis pada bulan Januari 2004, ketika salah satu pengunjung rasa ditembak mati oleh polisi khusus yang bertugas menjaga lokasi pertambangan.<sup>14</sup> Segera setelah demonstrasi berakhir, muncul perbedaan pendapat di antara masyarakat setempat. Kelompok masyarakat adat, pemuka agama dan pemuda dari wilayah Kao-Malifut memisahkan diri dari kelompok lainnya yang memprotes perusahaan tambang. Mereka menulis sebuah pernyataan yang berbunyi bahwa mereka tidak mendukung pernyataan para pengunjung rasa menyangkut tanah adat dan hak-hak masyarakat adat dan bahwa para pengunjung rasa tersebut telah bertindak salah karena mengatasnamakan lembaga adat setempat.<sup>15</sup> Tidak jelas apa kepentingan kelompok tersebut dengan memberikan pernyataan seperti itu dan apakah kelompok ini benar-benar yakin dengan apa yang mereka ucapkan. Ada rumor bahwa perusahaan tambang telah menyuap orang-orang tertentu supaya berpihak di sisi perusahaan. Sulit untuk menilai sampai sejauh mana rumor ini benar. Namun, pernyataan ini jelas menunjukkan bahwa penduduk lokal Kao-Malifut tidak dapat dipandang sebagai satu kelompok yang homogen, yang bersatu-padu dalam melawan perusahaan.

Pada awal 2004, Koalisi Tolak Tambang di Hutan Lindung membawa gugatan uji materi (*judicial review*) terhadap Perppu No. 1/2004 yang menjadi dasar dikeluarkannya Keppres yang mengizinkan pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung ke Mahkamah Konstitusi (MK). Kasus ini sebagian dimenangkan oleh penggugat. Enam dari 13 perusahaan di seluruh Indonesia yang sebelumnya terdaftar sebagai perusahaan yang boleh melakukan aktivitas penambangan di hutan lindung harus menghentikan kegiatan mereka. Namun sayangnya, NHM tidak termasuk di antara enam perusahaan yang dihentikan itu, dan karena itu ia tetap bisa melanjutkan aktivitasnya di Maluku Utara.<sup>16</sup> Setelah MK membuat keputusan, perhatian para anggota Koalisi untuk kasus NHM di Maluku Utara berkurang. Alasan tidak dilakukannya

<sup>14</sup> "Satu tewas ditembak, enam ditangkap dan ratusan lainnya dipukuli Brimob demi kepentingan perusahaan tambang PT NHM/Newcrest di Maluku Utara", siaran pers oleh Masyarakat Kao dan Malifut, 8-1-2004.

<sup>15</sup> "Pernyataan dukungan terhadap tindakan tegas aparat keamanan terhadap oknum-oknum yang mengarahkan dan menggerakkan masa melakukan demon di areal Toguraci tanggal 7-1-2004", Pernyataan yang ditandatangani oleh 29 pemuka dari wilayah Kao-Malifut, 9-1-2004.

<sup>16</sup> "Constitutional Court bows to pro-mining pressure", Down to Earth No. 66, Agustus 2005 (<http://dte.gn.apc.org/66min.htm>).

upaya hukum lebih lanjut adalah karena kegiatan itu sangat mahal dan memakan waktu, sebagaimana dikemukakan para staf dari LSM-LSM yang terlibat dan menjadi anggota Koalisi tersebut. Selanjutnya, tidak ada kepastian mengenai dampak dari keputusan MK karena adanya kemungkinan penyelewengan. "Tidak mungkin menghentikan kegiatan NHM," demikian kata seorang staf dari sebuah LSM anggota Koalisi. "Anda memerlukan sebuah kantor pengacara asing yang bersedia menginvestasikan waktu dan uangnya dalam mengawal kasus ini di MK. Tujuan kami adalah memberikan tekanan melalui upaya nasional dan internasional. Kami tidak terlalu terpaku pada upaya menghentikan kegiatan perusahaan pertambangan tersebut. Jika masyarakat merasa senang dengan kompensasi yang mungkin mereka terima, itu sudah cukup."<sup>17</sup>

Tahun-tahun setelah terjadinya demonstrasi massa dan gugatan ke MK, tampaknya protes terhadap NHM menghilang. Nyaris tidak ada dokumentasi apa pun, misalnya artikel surat kabar tentang perkembangan proses pencarian keadilan berkaitan dengan kasus tersebut. Sebaliknya, selama beberapa tahun setelah protes berskala besar itu, NHM justru meningkatkan sumbangan dana pengembangan masyarakat bagi masyarakat setempat berupa penyediaan bahan-bahan bangunan rumah dan pemberian beasiswa. Pada 2003 perusahaan memberikan sumbangan dana sebesar 134.000 Euro, dan pada 2006 meningkat menjadi sekitar 670.000 Euro. Pada 2007, sejalan dengan kebijakan tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*, CSR), perusahaan menyumbangkan hampir 1,6 juta Euro kepada masyarakat setempat.<sup>18</sup> Perusahaan menegaskan bahwa sumbangan dana tersebut bukanlah sebagai ganti rugi bagi masyarakat karena perusahaan memang tidak melakukan ketidakadilan yang dapat dipakai sebagai alasan pemberian ganti rugi. Menurut pihak perusahaan, dana tersebut murni diberikan sebagai sumbangan dan ungkapan kepedulian.<sup>19</sup>

## **Persoalan dan ketidakadilan pada 2009**

### ***Membangkitkan eksistensi adat***

Pada 2009, saya mewawancarai penduduk dari tiga desa, yaitu Balisosang, Dum Dum Pantai dan Ngofagita. Di dua desa yang didominasi oleh etnis Kao yaitu Balisosang dan Dum Dum Pantai, saya bertanya kepada

<sup>17</sup> Wawancara dengan Igor O'Neill, yang pada 2003 bekerja di Institute Kebijakan Pertambangan, 27-12-2009.

<sup>18</sup> [http://www.nhm.co.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10&Itemid=16&lang=en](http://www.nhm.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=16&lang=en).

<sup>19</sup> Wawancara dengan Singly Kalime, staf senior untuk program Corporate Social Responsibility NHM, 25-4-2009.

masyarakat tentang apa makna menjadi orang Kao bagi mereka dan apa artinya jika mereka menyalahkan NHM atas setiap ketidakadilan yang berkaitan dengan status mereka sebagai orang Kao. Pandangan-pandangan tentang identitas etnis dan terutama pada nilai adat dari tanah mereka (di mana NHM beroperasi) berbeda-beda di antara orang Kao yang diwawancarai. Di Balisosang, hampir semua responden merasa sangat melekat pada kelompok etnis mereka dan pada adat-istiadat mereka. "Kami adalah masyarakat adat, meskipun saya tidak tahu banyak tentang acara-acara dan ritualnya. Setelah munculnya agama, kami tidak lagi mempraktikkan acara-acara dan ritual adat kami yang telah biasa dilakukan nenek moyang kami. Akan tetapi, kami masih sangat menghormati nenek moyang kami." Tampaknya, identifikasi diri dengan adat menjadi isu utama yang dipandang sebagai hal yang membedakan penduduk Balisosang dari kaum pendatang Makian.<sup>20</sup> Banyak dari penduduk Dum Dum adalah orang Kao juga, walaupun cukup banyak juga pendatang – kebanyakan berasal dari Sulawesi – juga tinggal di desa Dum Dum. Sulit untuk menentukan sejauh mana orang-orang Kao di desa Dum Dum merasa terikat dengan sistem adat atau suku mereka. Ketika salah seorang responden perempuan warga Dum Dum diwawancarai tentang etnis apa yang merupakan asal-usulnya, dengan tegas ia menjawab bahwa ia adalah orang Boing, salah satu suku di antara orang-orang Kao. Beberapa orang lain yang berdiri di sekelilingnya membenarkan jawabannya. Kemudian seseorang lain di antara mereka bertanya: "Bukankah kita orang Pagu?" "Oh iya, benar! Kita orang Pagu!" jawab perempuan tersebut yang juga disahut setuju oleh beberapa orang lain di sekelilingnya. Dengan mencampur berbagai suku yang membentuk Kao, jawaban responden tersebut menunjukkan bahwa ia mengidentifikasi dirinya dengan Kao, meskipun pengetahuan tentang apa arti persisnya menjadi orang Kao tampak kurang relevan.

Pertanyaan tentang apakah tanah tempat NHM beroperasi memiliki nilai adat bagi masyarakat Kao tidak dapat dijawab dengan jelas. Di Balisosang, banyak responden merasa bahwa NHM kurang menghormati hak-hak adat mereka secara umum dan mereka tampaknya benar-benar yakin bahwa NHM telah melanggar hak-hak adat mereka dengan mengambil tanah mereka. Keluhan yang kerap terdengar adalah bahwa NHM tidak pernah meminta izin kepada orang Kao untuk menggunakan tanah adat mereka. Beberapa orang lainnya merasa tidak puas dengan kompensasi terbatas yang diberikan perusahaan atas pencaplokan tanah adat mereka. "Kegiatan penambangan NHM berada di tanah orang Pagu karena pemilik tanah tempat perusahaan pertambangan itu beroperasi

<sup>20</sup> Beberapa kali para responden mengacu pada Malifut seolah-oleh mereka – masyarakat Balisosang – bukanlah bagian dari kecamatan itu, padahal secara administratif Balisosang juga termasuk bagian dari Malifut.

berasal dari sini. Hilangnya tanah tersebut tidak hanya mempengaruhi para pemilik tanah tersebut, tetapi juga seluruh masyarakat. Sementara, kompensasi yang dibayarkan NHM sangat sedikit." Di sisi lain, beberapa orang lainnya lagi mengatakan bahwa mereka tidak begitu yakin kalau perusahaan NHM telah melanggar hak-hak adat mereka. Mereka mengatakan bahwa berdasarkan latar belakang etnis mereka, mereka tidak merasa ada ikatan khusus antara mereka dengan tanah tempat NHM melakukan aktivitasnya sekarang ini. "Kami tidak pernah ke tanah itu lagi untuk melakukan acara dan ritual adat," demikian ungkap seseorang di antara mereka. Di antara penduduk Dum Dum yang menyatakan bahwa mereka mengidentifikasi diri mereka sebagai masyarakat adat, sekitar setengah dari mereka merasa bahwa NHM telah melanggar hak-hak adat mereka. "Tidak pernah ada konsultasi dengan masyarakat adat. Mereka hanya melakukannya dengan pemerintah daerah. NHM seharusnya membuat kesepakatan dengan masyarakat adat. [...] Ganti rugi atas kehilangan tanah hanya diberikan kepada pemilik tanah. Padahal itu kan tanah orang Pagu, dan karena itu ganti rugi seharusnya diberikan kepada seluruh komunitas." Setengah lainnya dari para responden merasa bahwa NHM tidak melanggar hak-hak adat mereka. "Tanah yang diambil NHM bukanlah tanah adat. Tanah itu milik pribadi seseorang yang kemudian mendapatkan ganti rugi dari perusahaan." Beberapa responden Dum Dum merasa bahwa hak atas tanah mereka telah dilanggar, tetapi mereka tidak begitu banyak mengaitkannya dengan status adat dari tanah tersebut. "Tanah itu milik Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat, tetapi kami tidak pernah menerima apa pun dari perusahaan."

Tanggapan dari salah seorang pemuka Balisosang (yang adalah orang Kao) menjelaskan mengapa jawaban dari para responden tidak sama ketika ditanyakan tentang nilai adat tanah tersebut. "Jujur saja, kami tidak tahu banyak tentang hak kami atas tanah adat sampai kemudian pada 2002 ada dua LSM dari Ambon datang menyadarkan kami akan hak kami itu. [...] Memang benar bahwa di dekat lokasi pertambangan terdapat makam salah seorang pemuka adat kami. Sebelum kami menjadi Kristen, orang-orang pergi ke sana untuk menyembah nenek moyang mereka, tetapi sekarang tidak lagi. Namun demikian, masyarakat masih memiliki rasa hormat terhadap nenek moyangnya dan peninggalan-peninggalan mereka. Makam tersebut telah dihancurkan oleh NHM."<sup>21</sup> Tanggapan ini memperlihatkan kesan yang kuat bahwa nilai kelekatan antara tanah dan identitas mereka sebagai orang Kao sebenarnya merupakan ciptaan yang muncul belakangan, sebuah ciptaan kesadaran yang dicangkokkan dari luar masyarakat mereka. Tampaklah bahwa

<sup>21</sup> Wawancara dengan Pdt. Yance Namotemo, 2-4-2009.

dengan mengklaim tanah mereka sebagai tanah adat, ada dasar yang kuat bagi mereka untuk menuntut ganti rugi kepada perusahaan.

Pertanyaannya adalah bagaimana isu status suku dan adat dari orang Kao harus dilihat dalam proses pencarian keadilan. Apakah melekatkan nilai adat atas tanah mereka hanya merupakan langkah oportunistik sebagai kesempatan untuk mendapatkan ganti rugi berupa uang? Atau mungkin kita tidak boleh menghakimi mereka begitu cepat dan semena-mena. Bahkan meskipun kesadaran mengenai nilai adat tanah mereka muncul baru-baru ini, tetap tidak bisa dipungkiri bahwa mereka memang merasa tidak puas dengan tindakan NHM dalam memanfaatkan tanah tersebut. Dalam hal ini, cukup pantas jika dikatakan bahwa LSM hanya memberikan wacana, kerangka hukum, yang dengan itu masyarakat setempat yang mengalami ketidakadilan mendapatkan kesempatan untuk menuntut ganti rugi. Dalam sejarah Indonesia tentang kepemilikan tanah, sejak 1960-an negara menjadi pemilik sah atas setiap kawasan hutan dan memiliki otoritas untuk memberikan hak pakai kepada pihak lain seperti perusahaan. Praktik kebijakan seperti itu kemudian berdampak pada terpinggirkannya penduduk asli setempat, seperti masyarakat adat, dan terabaikannya hak-hak mereka (Collins 2007:54). Kenyataan itu seolah menjadi alasan pembenar bagi kehadiran dan kegiatan LSM. Namun, dengan menekankan nilai adat tanah, perbedaan antara berbagai kelompok etnis yang tinggal di sekitarnya juga ditekankan: klaim tanah berdasarkan adat menjadikan hilangnya akses atas tanah tersebut oleh komunitas pendatang.

### *Peluang-peluang pekerjaan*

Pada 2009, banyak responden di tiga desa menganggap kesempatan kerja yang terbatas di pertambangan bagi penduduk setempat sebagai ketidakadilan. Masalah yang tidak menyenangkan mereka bukanlah soal porsi pekerjaan bagi karyawan dari etnis Makian atau Kao, melainkan soal perekrutan tenaga kerja yang dilakukan NHM dan sub-kontraktornya yang dinilai tidak adil: mereka mengeluh bahwa orang-orang tidak dipekerjakan karena kualitas mereka, melainkan sejauh mana seseorang memiliki "kenalan dengan orang dalam" (sebagaimana dikemukakan oleh salah seorang responden). Selain itu, mereka mengeluh karena terlalu banyak orang dari luar Maluku Utara yang dipekerjakan di pertambangan, sementara penduduk setempat sangat sedikit. Walaupun telah terjadi sedikit pergeseran tentang apa yang dianggap sebagai ketidakadilan persis ketika isunya mengarah kepada masalah pekerjaan, isu utamanya tetap sama: lebih banyak orang ingin bekerja di pertambangan. "NHM menutup mata terhadap pengangguran yang ada dalam masyarakat setempat. Itulah sebabnya



mengapa orang-orang setempat terlibat dalam pertambangan rakyat,” demikian komentar seorang responden.

### *Pertambangan liar*

Persoalan di atas membawa kita ke topik yang oleh beberapa responden dipandang sebagai ketidakadilan, yaitu larangan untuk melakukan “pertambangan tradisional” atau “pertambangan rakyat”, pertambangan yang dari kaca mata hukum formal dianggap tidak sah (*illegal*) yang sering diistilahkan “pertambangan liar” (Peti). Pertambangan liar adalah jalan bagi penduduk setempat untuk menghasilkan pendapatan dari kegiatan pertambangan dan dimulai persis setelah perusahaan mulai beroperasi di daerah tersebut. Bahan dasar emas diambil para penambang liar itu dari wilayah konsesi NHM yang berdasarkan aturan hukum memiliki hak eksklusif untuk melakukan pertambangan.<sup>22</sup> Bahan tersebut kemudian diproses di *tromols* dengan menggunakan merkuri kimia untuk mengekstrak emas. Karena para penambang liar tersebut sering tidak berupaya mencegah masuknya limbah kimia ke dalam sungai, maka hal itu memberikan kontribusi terhadap pencemaran lingkungan. Meskipun kegiatan pertambangan individual biasanya berskala lebih kecil, namun jumlah keseluruhan pertambangan liar itu diperkirakan besar.<sup>23</sup>

Pada 2003, perusahaan dan polisi mengatakan bahwa demonstrasi pada waktu itu dilakukan oleh penambang liar yang memanfaatkan kesempatan itu untuk memulai pertambangan liar. NHM menyalahkan para penambang liar itu sebagai pihak yang menyebabkan kerusakan lingkungan, dan bukannya NHM. Argumen inilah yang dipakai NHM untuk menghentikan demonstrasi secara keras.<sup>24</sup> Kelompok pencari keadilan yang terlibat dalam demonstrasi pada 2003 ini pernah mengangkat isu pertambangan liar ke publik. Mereka misalnya mengatakan bahwa para penambang liar memiliki hak untuk melakukan pertambangan karena mereka juga memiliki hak untuk mendapatkan keuntungan dari pertambangan tersebut. Walaupun tidak jelas mengapa kelompok pencari keadilan ini tidak mengangkat isu tersebut pada 2003, orang dapat menebak bahwa hal itu dilakukan karena mereka tidak ingin memperlihatkan kesan bahwa praktik pertambangan liar memang dilakukan oleh penduduk setempat, di mana hal itu pada gilirannya

<sup>22</sup> Hak eksklusif ini didasarkan pada Kontrak Kerja antara perusahaan pertambangan dengan pemerintah Indonesia.

<sup>23</sup> Wawancara dengan Swingly Kalime, staf senior CSR dari NHM, 25-4-2009; Wawancara dengan Lukman Umar, Dinas Pertambangan dan Energi, Maluku Utara (tingkat provinsi), 29-4-2009.

<sup>24</sup> Siaran pers oleh NHM, 27-10-2003.



akan memberikan kesan buruk bagi mereka. Logika ini tampak dalam paling tidak dua pertanyaan berikut ini: Dapatkah penduduk setempat masih mengatakan dirinya sebagai korban pencemaran lingkungan oleh perusahaan pertambangan jika mereka sendiri juga merusak lingkungan? Jika penduduk setempat mengatakan bahwa mereka juga punya hak untuk melakukan pertambangan, bukankah itu bisa memberikan kesan bahwa mereka memang hanya mencari keuntungan ekonomis dari pertambangan dan bukannya menentang kerusakan lingkungan?

Namun, beberapa warga desa yang saya wawancarai pada 2009 merasa bahwa para pelaku "pertambangan rakyat" memang memiliki hak untuk mengeksploitasi emas. Bahkan seorang aktivis dari sebuah LSM lingkungan memberikan dukungan kepada penambang liar karena ia percaya bahwa jika sebuah perusahaan asing memiliki hak untuk mengeksploitasi sumber daya alam di daerah tersebut, penduduk lokal pun seharusnya berhak untuk memperoleh hasil dari kekayaan alam negerinya sendiri. Ia mengacu pada UUD 1945 sebagai dasar pembenaran legal atas pertambangan yang dilakukan rakyat.<sup>25</sup> Meskipun aktivis ini mengakui bahwa penambangan liar dapat menyebabkan pencemaran lingkungan, hal itu tidak menyurutkan keyakinannya untuk memberikan dukungannya pada pertambangan rakyat.<sup>26</sup> Namun, beberapa warga desa yang saya ajak bicara ternyata tidak mendukung pembenaran "pertambangan rakyat" sebagai kegiatan legal. Mereka mengeluh tentang pencemaran yang disebabkan oleh para penambang liar di daerah mereka.

### *Pembuktian akan adanya pencemaran*

Pada 2003, dan juga selama penelitian lapangan pada 2009, beberapa (tetapi tidak semua) penduduk setempat, terutama nelayan, mengeluh bahwa setelah perusahaan pertambangan melakukan penambangan, stok ikan teri menurun yang pada gilirannya sangat mengurangi penghasilan mereka, padahal ikan teri itulah sumber mata pencarian mereka. Beberapa petani mengeluh bahwa mereka sering melihat sungai yang mengalir di sekitar daerah mereka telah menjadi kotor dan beberapa orang di antaranya mengatakan bahwa sejumlah orang menderita sakit kulit setelah mereka terkena air sungai yang kotor itu. LSM-LSM seperti WALHI dan JATAM juga mengatakan bahwa stok ikan telah menurun akibat pembuangan dari kolam penampungan limbah (*tailing dam*)

<sup>25</sup> Pasal 33 (3) UUD 1945 menyatakan: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat."

<sup>26</sup> "Hari ini massa 5 kecamatan kembali demo", *Malut Post* 21-2-2008. Wawancara dengan Zulkarnaen Idris, 26-4-2009.

perusahaan dan bahwa ada risiko mengalirnya zat asam ke dalam air sungai.<sup>27</sup> Akan tetapi, tidak semua orang berpikir begitu: selama saya melakukan penelitian lapangan hanya sedikit responden di daerah tersebut yang menyebutkan kerusakan lingkungan sebagai bentuk ketidakadilan yang mereka alami berkaitan dengan pertambangan. Beberapa responden bahkan sangat skeptis tentang LSM-LSM yang mencoba mengatasi masalah lingkungan. Seorang di antara mereka berkata: "Dampak negatif terhadap lingkungan hanya 'ditemukan' oleh orang yang ingin mendapatkan uang dari isu itu." Pada bagian ini saya akan membahas kendala yang dihadapi penduduk lokal ketika mereka ingin mengangkat dan memperjuangkan upaya penanganan masalah pencemaran lingkungan di desa-desa mereka.

Menurut pihak perusahaan, mereka tidak menyebabkan pencemaran sama sekali. Perusahaan juga telah mengambil langkah-langkah untuk mencegah kerusakan lingkungan, dan dengan bangga menyatakan bahwa mereka pernah mendapatkan penghargaan lingkungan dari Kementerian Energi dan Sumberdaya Alam untuk periode antara 2004 dan 2006.<sup>28</sup> Instansi-instansi pemerintah yang terlibat dalam pemantauan dampak lingkungan bahkan memberikan informasi yang saling menentang mengenai apakah dampak-dampak lingkungan perusahaan tambang tersebut masih dalam batas yang ditolerir aturan hukum atau tidak.<sup>29</sup> Beberapa pegawai pemerintah mengatakan bahwa pencemaran perusahaan terhadap lingkungan tidak melampaui batas pencemaran yang diakui hukum.<sup>30</sup> Namun demikian, Bapedalda, sebuah badan di tingkat kabupaten yang bertugas memantau dampak lingkungan, mengakui bahwa mereka tidak memiliki kapasitas untuk melaksanakan tanggung jawab pemantauan dan mereka membutuhkan bantuan dari rekan-rekan mereka di tingkat provinsi. Seorang pegawai dari Bapedalda tingkat provinsi meyakinkan saya bahwa dampak lingkungan dari kegiatan pertambangan perusahaan masih sesuai dengan standard dari aturan hukum yang berlaku. Namun, penjelasannya tentang bagaimana mereka melakukan kegiatan pemantauan dan kerja sama dengan dinas

<sup>27</sup> Lembar Fakta 11-1-2004, "Masyarakat Kao dan Malifut menentang PT Nusa Halmahera Minerals/Newcrest", Koalisi Tolak Tambang 11-1-2004 (<http://users.nlc.net.au/mpi/rr/docs/h4-eng-factsheet-NHM-Newcrest-hires.pdf>).

<sup>28</sup> Wawancara dengan Longinus Laha, departemen lingkungan NHM, 25-4-25 2009; [www.nhm.co.id](http://www.nhm.co.id)

<sup>29</sup> Batas-batasnya yang dapat ditolerir adalah yang sesuai dengan PP No. 82/2001 dan Kepmen Lingkungan Hidup No. 202/2004.

<sup>30</sup> Wawancara dengan Said Basalamah, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (Bapedalda) Maluku Utara (tingkat provinsi), 30-4-2009; Wawancara dengan Ridwan Putun dari Bapedalda (tingkat kabupaten), 23-4-2009; Wawancara dengan Lukman Umar, Dinas Pertambangan dan Energi, Maluku Utara (tingkat provinsi), 29-4-2009.

pertambangan di tingkat provinsi tidak terlalu konsisten.<sup>31</sup> Karena itu, sangat diragukan kebenaran pernyataannya bahwa dampak lingkungan dari kegiatan perusahaan masih sesuai dengan patokan hukum. Seorang pejabat dari Kementerian Lingkungan Hidup di tingkat nasional tidak begitu yakin dengan pendapat bahwa NHM tidak melampaui standard hukum dalam kaitan dengan pencemaran. Ia menjelaskan bahwa pada 2007 pemerintah mengirimkan tim dengan perwakilan dari berbagai departemen ke daerah Kao-Malifut di mana mereka mengambil sampel air dari sungai-sungai yang diperkirakan terkait dengan kegiatan perusahaan pertambangan. Akan tetapi, dalam perjalanan kembali ke Jakarta sampel tersebut hilang. Meskipun sampel itu kemudian diambil lagi, sampel-sampel itu tidak diperiksa pada waktu yang tepat di laboratorium untuk mendapatkan hasil yang valid. Namun demikian, sampel yang tidak valid itu masih menunjukkan tingkat kadar sianida – bahan kimia yang digunakan oleh NHM untuk mengekstrak emas – yang terlalu tinggi. Namun, karena Maluku Utara jauh dari Jakarta, tak ada waktu dan sumber daya untuk mengulangi penelitian tersebut, demikian pejabat itu menjelaskan.<sup>32</sup>

Pada 2008, DPRD Maluku Utara meminta Pusat Studi Lingkungan Hidup UGM untuk melakukan penelitian mengenai dampak lingkungan. UGM menyimpulkan bahwa baik sianida yang digunakan oleh NHM maupun merkuri yang digunakan oleh para penambang liar berada dalam batas-batas toleransi.<sup>33</sup> Sebaliknya, seorang peneliti independen dari Universitas Mulyaharin Maluku Utara, Muhammad Djunaidi, yang melakukan penelitian pada 2007 dengan mengambil sampel di beberapa sungai, menyimpulkan bahwa baik tingkat sianida maupun merkuri terlalu tinggi.<sup>34</sup>

Sulit untuk mengatakan apa sesungguhnya dampak lingkungan dari pertambangan, bagaimana hal itu mempengaruhi lingkungan dan siapa sebenarnya pihak yang menyebabkan pencemaran lingkungan. Hal ini mempersulit upaya mengatasi ketidakadilan lingkungan. Selain itu, sebagaimana ditunjukkan oleh studi tentang sengketa lingkungan di Indonesia (Nicholson 2009:248-9), walaupun pencemaran terbukti ada, tidak berarti bahwa perusahaan dapat dituntut membayar ganti rugi atas kerusakan yang telah disebabkan.

<sup>31</sup> Wawancara dengan Said Basalamah, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (Bapedalda) Maluku Utara (tingkat provinsi), 30-4-2009; Wawancara dengan Lukman Umar, Dinas Pertambangan dan Energi, Maluku Utara (tingkat provinsi), 29-4-2009.

<sup>32</sup> Wawancara dengan Vivien Rosa, Kementerian Lingkungan Hidup, 7-5-2009.

<sup>33</sup> UGM (Pusat Studi Lingkungan Hidup Universitas Gadjah Mada) and DPRD Provinsi Maluku Utara: "Laporan Final, Penelitian Pengelolaan Lingkungan Kegiatan Pertambangan PT NHM, PT KPT, dan PETI, Provinsi Maluku Utara", Desember 2008.

<sup>34</sup> Wawancara dengan Muhammad Djunaidi, 10-3-2009 dan 28-4-2009.

### *Pembagian dana pengembangan masyarakat*

Pada 2009, masalah baru muncul dan mengganggu cukup banyak responden. Masalah itu menyangkut distribusi dana pengembangan masyarakat yang diberikan NHM ke desa-desa. Di setiap desa, sebuah tim desa yang terdiri dari tiga orang warga desa, bertanggung-jawab untuk mengalokasikan dana. Banyak orang mengalami frustrasi karena masalah itu, terutama di Ngofagita. Beberapa responden mengatakan bahwa para anggota tim desa tersebut korup dan lambat. "Saya tidak punya masalah dengan NHM, tetapi masalahnya justru dengan tim desa," kata seorang pria. Di Desa Dum Dum, sengketa perbatasan antara dua kabupaten (Halmahera Utara dan Halmahera Barat) membagi penduduk ke dalam dua kabupaten tersebut. Tim Desa Dum Dum, yang bertugas mengalokasikan dana pengembangan masyarakat, memutuskan bahwa hanya penduduk yang terdaftar di Kabupaten Halmahera Utara (di mana NHM menjalankan kegiatan penambangannya) yang akan menerima dana pengembangan masyarakat. Dengan demikian, penduduk yang terdaftar sebagai warga Kabupaten Halmahera Barat tidak menerima apa-apa. Hal inilah yang menyebabkan ketegangan antara penduduk desa.

Baik di Ngofagita maupun Dum Dum penyaluran dana NHM untuk masyarakat telah mendatangkan tekanan pada hubungan antarpenduduk desa.

### **Pencarian keadilan atau sekurang-kurangnya keuntungan: Sebuah proses yang rumit**

Pencarian keadilan selama satu dekade di Maluku Utara tidak membawa keuntungan atau perbaikan yang berarti bagi penduduk lokal – atau yang harus dilakukan adalah NHM meningkatkan anggaran "pengembangan masyarakat".

Akan tetapi, mengupayakan ganti rugi yang tepat untuk pencemaran atau yang diduga sebagai bentuk ketidakadilan lainnya terbukti sulit. Proses pencarian keadilan tidak selalu berkembang ke pemecahan masalah secara jelas yang dengan itu akan memudahkan pengidentifikasian siapa yang menjadi korban. Sebaliknya, ketidakadilan berubah sesuai dengan kesempatan yang muncul untuk mendapatkan semacam ganti rugi, atau keuntungan yang lebih besar. Siapa yang mengalami ketidakadilan atau siapa sebenarnya yang berhak atas keuntungan yang lebih banyak, sering kali tetap tidak jelas. Ada sebuah contoh tentang bagaimana ketidakadilan berubah dan berkembang dalam persoalan kesempatan kerja. Pada awalnya, orang Kao menuntut lebih banyak pekerjaan. Kemudian mereka mengubah tuntutan mereka agar pekerja yang telah kehilangan pekerjaan dan jabatan selama terjadinya

konflik kekerasan dapat dipekerjakan kembali. Setelah itu, ada keluhan tentang kesempatan terbatas penduduk lokal pada umumnya (Kao dan Makian) untuk bekerja di pertambangan. Kadang-kadang, bahkan isu ketidakadilan baru diciptakan sebagai kesempatan untuk mendapatkan semacam ganti rugi, seperti isu tanah adat, yang pada saat yang sama menekankan perbedaan antara dua kelompok etnis dominan di daerah tersebut. Kompensasi berupa uang dapat meningkatkan ketegangan antara etnis Kao dan Makian.

Tampaknya penduduk miskin di wilayah Kao-Malifut sering mencari keuntungan dari kegiatan pertambangan dalam pengertian ekonomi – mereka menginginkan kesempatan kerja yang lebih baik, kompensasi berupa uang atas penggunaan tanah adat, legalisasi pertambangan rakyat dan distribusi dana pengembangan masyarakat secara lebih adil. Tuntutan mereka sering lebih memiliki karakter ekonomi ketimbang tuntutan ganti rugi yang tidak akan memberikan keuntungan ekonomis, misalnya tuntutan terkait kerusakan atau pencemaran lingkungan. Dapatkah penduduk lokal disalahkan karena memanfaatkan isu pertambangan dengan dampak lingkungan dan kultural itu untuk mengejar keuntungan ekonomis?

Yang pertama-tama, ketika upaya yang dilakukan adalah untuk mendapatkan ganti rugi atas ketidakadilan lingkungan, beberapa persoalan tertentu mempersulit didapatkannya ganti rugi yang tepat. Sulit untuk membuktikan bahwa memang ada pencemaran yang disebabkan oleh perusahaan pertambangan dan untuk membawa tuntutan masyarakat lokal itu ke pengadilan; hanya sebuah koalisi nasional yang terdiri dari LSM-LSM yang profesional dan memiliki pendanaan yang baik yang bisa melakukan pembuktian dan tuntutan itu. Karena itu, tidak mengherankan bahwa masyarakat setempat tidak menginvestasikan energi mereka dalam mengupayakan ganti rugi untuk masalah-masalah yang berkaitan dengan pencemaran lingkungan. Tambahan lagi, dampak-dampak lingkungan tidak terlihat dengan jelas dan tidak semua orang terkena dampak pencemaran dengan tingkat yang sama. Oleh karena itu, menangani masalah ini tampaknya tidak menjadi prioritas bagi banyak pihak terkait. Masyarakat setempat tampaknya lebih memilih untuk memusatkan perhatian pada mencari solusi untuk masalah mereka sehari-hari, yaitu kemiskinan. Itulah alasan logisnya mengapa mereka berkonsentrasi pada upaya untuk mendapatkan keuntungan ekonomis dari pertambangan. Dalam konteks seperti ini, perjuangan untuk mendapatkan keadilan direduksi menjadi upaya untuk mendapatkan kompensasi finansial yang maksimum dan keuntungan lainnya dari perusahaan tambang. Pengaduan dan keluhan digunakan sebagai alat untuk menekan perusahaan, yang sifatnya berubah-ubah dari waktu ke waktu tergantung klaim apa yang paling

besar mendapatkan manfaat atau keuntungan.

Namun demikian, mengejar keuntungan ekonomi ternyata menimbulkan masalah baru. Memusatkan upaya pada mencari keuntungan (yang potensial) dari pertambangan (dalam hal pekerjaan dan uang) ternyata menimbulkan ketegangan antara penduduk setempat. Mereka bersaing satu sama lain tentang bagaimana keuntungan yang terbatas itu dibagi. Kerekatan hubungan antara mereka telah mencair, dan hal ini memperlemah protes mereka terhadap kegiatan pertambangan. Ketergantungan finansial pada perusahaan serta kurangnya kerekatan antara penduduk membuat mereka sulit menentang perusahaan.

Studi kasus ini menunjukkan betapa sulitnya mendapatkan keadilan ketika masalahnya berbeda-beda antara pelbagai orang dan kelompok dalam satu masyarakat, dan tidak jelas ganti rugi apa yang sesuai dan kapan "taruhannya" tinggi (dalam arti memang layak diperjuangkan). Banyak pertanyaan dan masalah masih tetap tidak terselesaikan. Namun, mudah-mudahan, dengan memberikan pengertian tentang bagaimana alur dan proses dari upaya pencarian keadilan, pendekatan-pendekatan baru dapat ditemukan untuk mendapatkan ganti rugi yang layak atas ketidakadilan yang dialami masyarakat.

Dari sudut pandang sosio-legal, ketidakadilan yang dialami masyarakat yang terkait kegiatan pertambangan NHM bukanlah semata persoalan hukum yaitu pihak mana yang legal dan mana yang liar untuk melakukan pertambangan. Bagaimanapun, pertambangan diizinkan oleh undang-undang yang ada. Bukan pula semata soal apakah NHM taat hukum dalam seluruh kegiatan pertambangannya. Persoalan sesungguhnya adalah, dari kaca mata sosio-legal, bagaimana kehadiran perusahaan pertambangan itu mempengaruhi konstelasi sosial, kultural, dan bahkan lingkungan bagi masyarakat setempat. Dari penalaran sebab-akibat, tentu memang tidak tepat menimpakan persoalan ekonomi (kemiskinan) pada NHM: bukan perusahaan itu yang menyebabkan kemiskinan, melainkan sistem ekonomi negara ini (yang berada di luar cakupan tulisan ini). Meski demikian, NHM seharusnya mempunyai tanggung jawab sosial dan moral untuk *tidak* menutup mata terhadap hal itu. Jika hal ini diperhatikannya, NHM masih juga harus memperhatikan persoalan lingkungan. Meskipun masyarakat, karena alasan pragmatis, membelokkan tuntutan mereka pada persoalan ekonomi semata, itu tidak menjadi alasan pembenar bagi perusahaan pertambangan itu untuk *tidak* memperhatikan dampak lingkungan dari kegiatannya, tanpa harus terlalu terpaku pada siapa yang paling banter mengklaimnya karena dampak pencemaran lingkungan bersifat melampaui individu, kelompok, dan tempat. Dalam hal ini, amat tidak masuk akal jika keterpecahan masyarakat atas isu lingkungan dijadikan alasan untuk tidak memperhatikan pencemaran yang disebabkan

yang kemudian dicarikan pembenaran lanjutannya melalui uji laboratorium yang validitasnya masih dipertanyakan. Dimensi lain dari perbedaan yang bertentangan yang digambarkan dalam artikel ini adalah soal identitas masyarakat adat beserta hak-hak yang melekat dalam identitas itu terutama hak atas tanah. Bahwa masyarakat setempat *baru* menyadari identitas beserta hak adat mereka atas tanah setelah ada penyadaran dari luar, itu tidak menjadi alasan pembenar untuk tidak memperhatikan *hubungan* antara masyarakat dengan tanah tempat mereka hidup secara turun temurun dengan segala kekayaan kultur, aturan, dan peradabannya. Masyarakat mungkin memang tidak (selalu) menyadari keadatangannya, bisa karena ketidaktahuan mereka bisa juga karena mereka terlalu menyatu dengannya seperti ikan yang tidak menyadari air sebagai ruang dan sarana hidupnya kecuali ketika ia dikeluarkan dari kolamnya. Ketika perusahaan pertambangan hadir dan melakukan kerusakan (berarti melanggar prinsip fundamental *do no harm*), kesadaran masyarakat pun muncul, terlepas dari muncul secara otomatis ataupun disadarkan dari luar.

Perbedaan dalam pencarian hakikat dan bentuk keadilan yang diangkat dalam artikel ini sebenarnya menuntut perhatian yang serius dari pelbagai pihak yang terkait khususnya dalam isu pertambangan: perusahaan, masyarakat dan LSM, dan pemerintah. Keadilan memang merupakan sifat dasar hukum namun ia juga sekaligus melampaui hukum. Dengan demikian – sementara di satu sisi keuntungan ekonomis yang sekarang menjadi perhatian utama masyarakat setempat bukanlah bentuk keadilan yang sebenarnya, dan di sisi lain hukum dan forum-forum penegakan keadilan seharusnya menjamin keadilan bagi masyarakat setempat yang mencakupi dimensi identitas keadatan mereka (terutama hak mereka atas tanah) beserta relasi sosial mereka, lingkungan, dan kehidupan ekonomi yang layak – upaya-upaya keadilan yang melampaui hukum yang dilakukan para pencari keadilan perlu terus dilakukan melalui upaya penyadaran masyarakat. Namun demikian, pada akhirnya, demi jaminan keberlangsungan keadilan itu sendiri, upaya yang melampaui hukum atau bahkan yang di luar hukum (ekstra-legal) tetap harus dimasukkan dalam kerangka negara hukum yang demokratis dan berkeadilan. Lagi-lagi, dari perspektif sosio-legal, inilah apa yang dikatakan sebagai peran ganda hukum dalam masyarakat yaitu retrospektif sekaligus prospektif, responsif sekaligus konstruktif.

# **Bagian Empat**

## **AKSES TERHADAP KEADILAN GENDER**





## BAB 11

---

### **Pengantar: Meninjau peluang akses perempuan terhadap keadilan di Indonesia**

Dewi Novirianti

Perempuan Indonesia menghadapi banyak kendala dalam mengakses keadilan melalui mekanisme hukum dan keadilan. Perempuan mengalami diskriminasi dalam banyak aspek dan memiliki posisi yang tidak setara dengan laki-laki dalam perkawinan sebagaimana ditegaskan oleh UU No. 1/1974 tentang Perkawinan. Nilai-nilai patriarki yang menjadi latar belakang sebagian besar budaya di Indonesia telah mempengaruhi pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia terutama terkait dengan persoalan hukum yang dihadapi oleh perempuan. Sebagai contoh, perempuan atau istri yang mengalami KDRT (kekerasan dalam rumah tangga) tidak mampu berbuat banyak atau tidak berani melaporkan KDRT yang dilakukan oleh pasangannya ke Kepolisian. Hal ini disebabkan oleh ketergantungan perempuan korban KDRT secara ekonomi terhadap pelaku. Sungguh, nilai dan pandangan patriarki mengenai pembakuan peran perempuan dalam keluarga dan pengakuan hukum bahwa laki-laki adalah kepala keluarga telah mengurangi kapasitas dan kemampuan perempuan dalam mengakses keadilan.

Indonesia memiliki sejarah cukup panjang dalam hal akses perempuan terhadap keadilan. Kongres perempuan Indonesia yang pertama pada 22 Desember 1928 mampu mengundang lebih dari seribu perempuan untuk membicarakan berbagai isu penegakan hak perempuan dalam perkawinan dan perceraian, perkawinan anak di bawah umur, pendidikan perempuan, dan visi mengenai gerakan perempuan di masa mendatang (Blackburn dan Soesman 2007). Namun gerakan perempuan untuk peningkatan akses perempuan terhadap keadilan baru mulai mengemuka sejak dua dekade terakhir seiring tumbuhnya berbagai organisasi perempuan dan mulai didiskusikannya persoalan KDRT. Berdirinya beberapa organisasi perempuan seperti Solidaritas Perempuan (SP), Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan (LBH APIK), dan Komisi Nasional Anti-Kekerasan terhadap

Perempuan (Komnas Perempuan) menjadi momentum yang mendorong realisasi akses perempuan terhadap keadilan di Indonesia.

Selain itu, berbagai bentuk kekerasan terhadap perempuan (KtP) Indonesia yang terus-menerus terjadi baik di Indonesia maupun di luar wilayah hukum Indonesia mendorong semakin aktifnya perhatian masyarakat dan pemerintah Indonesia terhadap penegakan dan perlindungan hak-hak perempuan (Komnas Perempuan 2010). KDRT yang terjadi pada perempuan dan penganiayaan yang terus-menerus terjadi terhadap perempuan Indonesia yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga (PRT) di luar negeri merupakan kasus KtP yang menjadi fokus advokasi organisasi perempuan (Solidaritas Perempuan 2010). Sedangkan dalam konteks hukum perdata, penegakan putusan Pengadilan Agama (PA) menjadi hambatan utama bagi perempuan dalam mengakses keadilan. Selain itu, persoalan dan hambatan perempuan dalam upaya mengakses keadilan melalui Pengadilan Agama kerap kali terkait masalah biaya peradilan dan transportasi. Adapun pelaksanaan putusan PA terkait masalah hak-hak anak pada pascaperceraian sangat sulit dilaksanakan tanpa kemauan baik mantan suami.

Advokasi yang dilakukan oleh organisasi perempuan memberikan insprasi bagi pemerintah dalam melakukan perubahan. Organisasi perempuan melakukan advokasi reformasi hukum dan kebijakan terkait dengan penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan seperti Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga. Sementara itu, agar kemampuan perempuan untuk mengakses keadilan bisa lebih baik maka organisasi perempuan aktif melakukan pemberdayaan hukum dan penguatan layanan mereka terhadap perempuan yang mencari keadilan. Institusi peradilan dan lembaga penegak hukum seperti Kepolisian turut melakukan reformasi institusi dan kebijakan untuk meningkatkan layanan bagi para pencari keadilan seperti pengembangan Ruang Layanan Khusus di Kepolisian. Sebagian besar lembaga penegak hukum telah menyadari pentingnya membangun layanan yang membuka akses perempuan terhadap keadilan tidak hanya dalam konteks penanganan kasus-kasus KtP namun juga persoalan perdata.

Tulisan ini bermaksud memperkenalkan berbagai aturan hukum dan kebijakan terkait dengan akses perempuan terhadap keadilan secara khusus untuk isu KDRT, keterkaitan antara persoalan kekerasan terhadap Tenaga Kerja Wanita (TKW) dan perdagangan perempuan dan anak, kekerasan seksual, dan penegakan hak-hak perempuan dan anak pascaperceraian. Ilustrasi berbagai aturan hukum, kasus-kasus, dan penegakan hukum dalam tulisan ini akan menunjukkan berbagai peluang dan hambatan yang dihadapi oleh perempuan pencari keadilan.

## **Kekerasan dalam rumah tangga**

Walaupun KUHP pada dasarnya telah mengatur mengenai KDRT dalam Bab mengenai penganiayaan khususnya pasal 351-352, namun menurut pengamatan organisasi perempuan, KUHP belum memadai dalam penanganan kasus KDRT. Pasal-pasal KDRT dalam KUHP hanya mengatur penganiayaan fisik dan belum memasukkan tindak pidana KDRT lainnya yang sangat mungkin terjadi dalam relasi domestik seperti kekerasan seksual dan kekerasan psikologis. Di lain pihak, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) tidak mengatur prosedur beracara berdasarkan kepentingan korban tindak pidana apalagi kepentingan perempuan korban KDRT. Pengaturan KDRT melalui KUHP menyebabkan kurangnya pengakuan hukum terhadap KDRT terutama KDRT yang dialami oleh istri dalam konteks perkawinan. Sebelum UUPKDRT disahkan, sebagian besar pengaduan KDRT yang dilakukan oleh suami terhadap istri ditolak oleh Kepolisian dengan pertimbangan tindak pidana tersebut merupakan “urusan keluarga”. Sungguh, perempuan korban KDRT kesulitan mencari keadilan ketika melaporkan kasusnya ke Kepolisian.

Organisasi perempuan memandang bahwa suatu aturan hukum yang secara menyeluruh mengatur KDRT yang termasuk prosedur perlindungan korban KDRT niscaya akan meningkatkan akses perempuan korban KDRT terhadap keadilan. Oleh sebab itu, organisasi perempuan di Indonesia telah aktif melakukan advokasi mengenai pentingnya keberadaan sebuah aturan khusus mengenai KDRT sejak awal tahun 90-an. Tepat 20 tahun setelah ratifikasi CEDAW, pemerintah Indonesia mengesahkan UUPKDRT pada September 2004. UUPKDRT berpotensi memberikan sumbangan yang sangat besar terhadap peningkatan akses perempuan terhadap keadilan melalui penanganan korban KDRT yang lebih efektif baik perempuan dewasa maupun anak-anak. Pada dasarnya terdapat beberapa terobosan dari UUPKDRT ini. Utamanya, UUPKDRT mengandung aturan hukum materiil dan prosedural bagi penanganan kasus KDRT. Dengan demikian, UUPDKRT merupakan satu-satunya undang-undang di Indonesia yang mengatur hukum acara terkait korban tindak pidana.

Adapun terobosan utama UUPKDRT adalah memberikan landasan definisi yang lebih jelas dan tepat guna mengenai bentuk-bentuk kekerasan dalam rumah tangga sebagaimana yang telah dialami oleh perempuan dan para korban KDRT. Bila sebelumnya KUHP hanya mengatur mengenai kekerasan fisik semata, kini UUPKDRT memasukkan kekerasan psikis, kekerasan seksual, dan penelantaran rumah tangga. Sebagai akibatnya, berbagai bentuk kekerasan yang termaktub dalam definisi KDRT yang terjadi dalam konteks domestik

atau rumah tangga dikategorikan sebagai perbuatan pidana. Demikian pula pemerkosaan yang terjadi dalam konteks perkawinan kini dapat disebut menjadi KDRT dan pelakunya dapat dihukum.

UUPKDRT memberikan sumbangan yang besar dalam hal peranan Kepolisian dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk penyediaan layanan bagi perempuan dan anak korban KDRT. UUPKDRT membantu mendorong efektivitas Ruang Pelayanan Khusus (RPK) di kantor-kantor Kepolisian di seluruh Indonesia dan layanan yang telah dibangun oleh organisasi perempuan dan LSM untuk anak dan perempuan korban KDRT. Selain itu, dengan adanya UUPKDRT ini, para pendamping nonpengacara juga semakin diakui oleh Pengadilan Negeri dalam peradilan kasus-kasus KDRT. Selain itu, UUPKDRT juga menguatkan keberadaan layanan terintegrasi yakni layanan untuk perempuan korban KtP yang terdiri dari layanan hukum, layanan psikologis, dan layanan sosial.

#### **Unit Khusus di Kepolisian untuk Pelayanan Pengaduan Perempuan dan Anak**

Karena tuntutan masyarakat akan layanan yang lebih efektif terhadap pelaporan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak, maka pada tahun 1999 sebuah layanan khusus untuk perempuan dan anak dibentuk dengan nama Ruang Pelayanan Khusus (RPK). Keberadaan RPK di setiap kantor polisi sangat mengandalkan keberadaan Polisi Wanita (Polwan). Oleh sebab itu, tidak mengherankan apabila RPK baru terbentuk sampai tingkat kota dan kabupaten atau Polres di seluruh Indonesia. Sangat jarang sebuah Polsek yakni kantor Kepolisian di tingkat Kecamatan memiliki sebuah RPK mengingat jumlah Polwan rata-rata hanyalah 4 persen dari seluruh jumlah anggota Kepolisian yang tersebar di seluruh Indonesia. RPK memberikan layanan khusus bagi perempuan dan anak korban kekerasan yang melaporkan kasusnya ke Kepolisian. Dengan demikian, diharapkan perempuan dan anak korban kekerasan tidak lagi merasa sungkan untuk melaporkan kasus yang mereka alami. Selain itu, RPK yang kerap bekerja sama dengan organisasi perempuan membantu merujuk bantuan dan kebutuhan lain yang dibutuhkan oleh perempuan dan anak korban kekerasan. Sejak 6 Juli 2007 nama RPK berubah menjadi Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (Unit PPA) berdasarkan Peraturan Kapolri No. Pol.: 10/2007 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (Unit PPA) di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Hingga kini, belum semua aspek perlindungan dalam UUPKDRT dilaksanakan dengan efektif. Sebagai contoh, prosedur “perlindungan sementara” untuk korban KDRT belum pernah diajukan ke Pengadilan Negeri. Aparat Kepolisian mengaku, mereka belum pernah menerima permohonan perlindungan sementara dari korban KDRT. Namun

Kepolisian mengklaim mereka bekerjasama dengan organisasi perempuan yang memiliki tempat penampungan (*shelter*) bagi perempuan korban KDRT.<sup>1</sup> Sekitar pertengahan tahun 2010, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak (KPPA) telah meluncurkan Standard Pelayanan Minimum (SPM) yang salah satunya berisi prosedur standard operasi untuk sistem layanan terpadu bagi perempuan dan anak korban kekerasan. SPM memberikan panduan mengenai layanan penanganan pengaduan, pelayanan kesehatan, layanan rehabilitasi sosial, bantuan hukum, dan reintegrasi sosial bagi perempuan korban kekerasan. Belum dapat diketahui sejauh mana SPM berlaku efektif sebagai sebuah panduan untuk memperkuat layanan bagi perempuan korban kekerasan terhadap keadilan.

Sejak UUPKDRT disahkan, masyarakat luas di Indonesia semakin akrab dengan istilah KDRT. Keberadaan UUPKDRT pada umumnya juga mendorong para korban KDRT untuk lebih leluasa melaporkan kasus-kasus yang mereka hadapi. Hal ini dapat dilihat dari meningkatnya jumlah kasus KDRT yang dilaporkan ke Kepolisian dan organisasi perempuan sejak tahun 2005 (Komnas Perempuan 2010). Komnas Perempuan juga mencatat bahwa kasus KDRT merupakan jenis kasus kekerasan terhadap perempuan yang paling banyak dilaporkan ke Kepolisian.. Keberadaan organisasi-organisasi perempuan yang aktif memberikan layanan bagi perempuan korban KtP serta adanya sistem layanan terpadu mendorong makin banyak perempuan berani melaporkan kasus-kasus yang mereka alami.

Namun tingginya pelaporan kasus KDRT belum sejalan dengan proses penanganan yang efektif. Korban KDRT dan organisasi perempuan mengeluhkan bahwa penanganan kasus KDRT belum memberikan efek jera yang efektif dalam menekan KDRT. Banyak penanganan kasus KDRT yang memberikan putusan yang ringan pada pelakunya.<sup>2</sup> Sebagai contoh, dalam suatu kasus kekerasan fisik yang dilakukan oleh seorang suami terhadap istrinya di Pekanbaru, si pelaku hanya dituntut hukuman penjara selama satu tahun oleh jaksa penuntut, sementara majelis hakim Pengadilan Negeri Pekanbaru hanya menjatuhkan putusan hukuman penjara selama sepuluh bulan bagi pelaku. Kendati Pengadilan Tinggi menambah hukuman pelaku menjadi satu tahun enam bulan penjara, namun Mahkamah Agung berpendapat lain dan mengembalikan jumlah hukuman sesuai dengan putusan Pengadilan Negeri Pekanbaru yakni penjara sepuluh bulan. Dalam putusannya, Mahkamah Agung

<sup>1</sup> Wawancara dengan beberapa Polisi Wanita dari berbagai Polres di Jakarta sepanjang tahun 2009-2010.

<sup>2</sup> Lihat <http://www.antarane.ws.com/berita/1279938481/banyak-putusan-kasus-kdrt-ke-cewakan-publik>

berpendapat bahwa “pertimbangan Pengadilan Tinggi Riau tidak sesuai dengan fakta yang terungkap di persidangan, karena hanya berdasarkan keterangan satu saksi saja.” Selain itu, Mahkamah Agung memasukan keterangan terdakwa yang menyatakan bahwa pemicu dari kekerasan yang dilakukan suami terhadap istri dalam kasus ini adalah karena sang istri sering keluar malam tanpa tujuan dan tanpa izin terdakwa yang membuat terdakwa menjadi tertekan (Salim 2008).<sup>3</sup>

## Pemerksaan dan kekerasan seksual

Sebuah kasus pemerksaan dilakukan oleh Mudi (60 tahun) terhadap anak perempuannya sendiri, Sita (16 tahun), antara tahun 2005 hingga tahun 2006. Setelah hampir 7 bulan mengalami pemerksaan, akhirnya Sita mendapati dirinya hamil. Masyarakat mulai mengetahui kehamilan Sita oleh Mudi dan mulai melakukan teror baik kepada korban maupun pelaku. Sita akhirnya diamankan oleh kepala dusun dari amuk massa, sementara Mudi dilaporkan ke Polsek Kediri. Kabar tentang kasus ini menyebar ke seluruh penjuru desa sampai terdengar oleh LPA (Lembaga perlindungan Anak). Atas usulan Ketua LPA, Sita diamankan di *shelter* Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Perempuan NTB sampai ia melahirkan anaknya. Sita yang mengalami trauma berat akibat kekerasan seksual yang dialaminya, teror dari masyarakat dan proses penyidikan para penegak hukum kemudian memperoleh penanganan yang efektif dari para petugas *shelter* serta dukungan moral dari para penghuni *shelter* lainnya. Meskipun Sita tetap tidak menginginkan bayinya, penanganan di *shelter* telah menolongnya untuk pulih dari trauma. Anak yang dilahirkan oleh Sita akhirnya diadopsi oleh sepasang suami istri. Sementara itu, Mudi dikenai pasal 285 KUHP dengan hukuman maksimal 12 tahun, dan pasal 81 dan 82 UU No. 23/2002 tentang Perlindungan Anak (UUPA) dengan maksimal hukuman 15 tahun. Proses persidangan berjalan cukup lancar karena Mudi mengakui semua perbuatannya. Akhirnya hakim memutuskan pelaku bersalah, dan karena beberapa pertimbangan, terutama usianya yang sudah tua dan tidak mampu memperistri seseorang wanita lagi, maka Mudi hanya dijatuhi hukuman lima tahun penjara dan denda Rp30 juta atau kurungan selama empat bulan pada hari Rabu tanggal 8 November 2006.<sup>4</sup>

Penanganan dan penyelesaian persoalan kekerasan seksual merupakan salah satu tantangan terbesar dalam penanganan kasus KtP di Indonesia. Dalam kenyataannya, perempuan korban pemerksaan dan kekerasan seksual menghadapi berbagai hambatan dalam mengakses keadilan, bukan hanya karena KUHP (yang mengatur

<sup>3</sup> Putusan Pengadilan Negeri Tabanan, No. 114/Pid.B/2006/PN.TBN, 2 Januari 2007; putusan Pengadilan Tinggi Denpasar, No. 13/PID/B/2007/PT.DPS, 15 Maret 2007; putusan Mahkamah Agung, No. 111.K/Pid.Sus/2007, 28 September 2007.

<sup>4</sup> Kasus diambil dari studi kasus yang dilakukan oleh Tim Justice for the Poor, World Bank, tahun 2005-2006.

masalah pemerkosaan dan kekerasan seksual) bermasalah, melainkan juga karena penegakan hukum oleh kepolisian dan kejaksaan serta lembaga peradilan kerap mengganggu penegakan hukum dan keadilan bagi para korban pemerkosaan. Tantangan lainnya adalah penolakan atau peminggiran yang dilakukan masyarakat terhadap perempuan korban kekerasan seksual dan pemerkosaan. Dalam banyak kasus, termasuk yang dialami oleh Sita, bukannya pelaku yang dipersalahkan oleh masyarakat melainkan justru perempuan korban pemerkosaan.

KUHP menempatkan kekerasan seksual di bawah bab tentang “Kejahatan Kesusilaan” bersama dengan “kejahatan terhadap binatang”, “pornografi”, “perjudian”, dan “penjualan minuman yang mengandung alkohol”. Kekerasan seksual dalam KUHP tidak dikategorikan sebagai “kejahatan terhadap orang” atau secara khusus “kekerasan terhadap perempuan”. Oleh sebab itu, tidak mengherankan bila KUHP tidak mengatur kekerasan terhadap perempuan dalam konteks perkawinan atau pemerkosaan dalam perkawinan. KUHP juga tidak mengatur pemerkosaan yang dilakukan terhadap anak perempuan atau perempuan yang berusia di bawah 18 tahun. Namun lahirnya UUPA kini sangat membantu penanganan kasus kekerasan seksual terhadap anak perempuan.

Penempatan kekerasan seksual di bawah bab mengenai kejahatan kesusilaan dalam KUHP membuat fokus dari kekerasan seksual adalah pada soal apakah terdapat pelanggaran terhadap “moralitas publik” atau tidak. KUHP mendefinisikan bahwa pemerkosaan haruslah terjadi pada perempuan di luar relasi perkawinan. Artinya, KUHP tidak mengakui adanya pemerkosaan yang terjadi di wilayah domestik yakni dalam perkawinan. Pengkategorian pemerkosaan sebagai suatu kejahatan kesusilaan juga berpengaruh pada penanganan kasus kekerasan seksual atau pemerkosaan yang terutama dialami oleh perempuan dewasa.

Dalam banyak kasus pemerkosaan terhadap perempuan dewasa, apalagi tindak pidana pemerkosaan yang tidak langsung dilaporkan ke Kepolisian, kerap kali bermasalah dalam pembuktiannya. Hal ini menjadi hambatan bagi perempuan korban pemerkosaan yang ingin mencari keadilan dalam kasus yang mereka alami, sebagaimana dialami Nila, seorang perempuan dewasa di Lombok Barat, ketika mencari keadilan terkait tindakan pemerkosaan atas dirinya yang dilakukan oleh majikannya. Bahkan mediasi yang dilakukan oleh para tetua adat di desanya tidak diindahkan oleh Warta, pelaku pemerkosaan. Pada akhirnya, Nila memutuskan untuk melaporkan kasusnya ke Kepolisian. Namun Kepolisian tidak dapat langsung mempercayai keterangan Nila, bahkan ia sempat ditempatkan di Rumah Sakit Jiwa selama dua minggu lamanya untuk membuktikan bahwa dirinya tidak menderita gangguan jiwa.



Pembuktian untuk kasus pemerkosaan di mana perempuan korban pernah menikah atau pernah melakukan hubungan seksual sebelumnya rata-rata akan selalu menunjukkan “adanya luka lama” di tubuh korban. Pembuktian dan proses penanganan kasus pemerkosaan dan kekerasan seksual lainnya kerap kali membuat korban mundur dari proses pemeriksaan kasus karena penanganannya tidak saja memakan waktu yang lama, namun juga prosesnya memalukan bagi korban. Studi kasus yang dilakukan tim Justice for the Poor dari Bank Dunia menunjukkan bahwa hampir semua korban pemerkosaan dan kekerasan seksual dipersalahkan baik oleh komunitasnya atau masyarakat maupun oleh Kepolisian (Justice for the Poor 2008).

Sebaliknya, anak perempuan yang mengalami kasus pemerkosaan dan kekerasan seksual rata-rata mengalami proses yang lebih mudah dalam mencari keadilan. Anak perempuan yang menjadi korban pemerkosaan akan lebih mudah memperoleh simpati dari masyarakat dan dari penegak hukum. Terlebih lagi, setelah UUPA diberlakukan, sanksi hukuman penjara menjadi lebih berat bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak. Kini, dalam praktiknya, sangat banyak pelaku pemerkosaan terhadap anak menerima hukuman lebih dari sepuluh tahun. Studi kasus yang dilakukan oleh Bank Dunia terhadap tiga kasus pemerkosaan terhadap tiga anak perempuan di tiga wilayah yakni Brebes, Cianjur, dan Lombok mencatat bahwa majelis hakim memberikan hukuman masing-masing enam, sepuluh, dan 15 tahun terhadap masing-masing pelaku dari tiga kasus pemerkosaan tersebut. Adapun kasus dengan hukuman terendah yakni enam tahun diberikan oleh Majelis Hakim di Lombok karena pelaku dianggap sudah tua dan dianggap tidak mampu untuk memperistri seorang perempuan setelah istrinya meninggal beberapa tahun sebelum pemerkosaan terjadi (Justice for the Poor 2008).

Namun demikian, penyediaan layanan untuk perempuan dan anak korban kekerasan seksual dan pemerkosaan masih jauh dari memadai. Pada umumnya, layanan yang dibangun dan tersedia saat ini baik di kantor polisi, di rumah sakit, dan di organisasi perempuan masih berfokus pada penyediaan layanan untuk perempuan dan anak korban KDRT. Oleh sebab itu, kelengkapan yang tersedia di dalam pusat layanan seperti ini terfokus pada kebutuhan perempuan dan anak korban KDRT. Adapun alat untuk pengambilan sampel bukti pemerkosaan (*rape-kit*) belum tersedia dan belum menjadi bagian dari pusat layanan. Selain itu para pendamping hukum dan sosial, dan para penegak hukum yang berhadapan langsung dengan korban, belum memiliki ketrampilan yang memadai. Hal ini akan mempengaruhi peluang perempuan korban kekerasan seksual dan pemerkosaan dalam menggapai keadilan yang mereka dambakan.

## **Persoalan TKW dan perdagangan perempuan**

Perdagangan orang adalah tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang, atau memberi bayaran atau manfaat walaupun memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplotasi. (UU No. 21/2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UUPTPO)).

Menurut UNICEF, Indonesia adalah negara asal, wilayah transit, dan (sekaligus) negara tujuan perdagangan manusia. UNICEF juga memperkirakan 100.000 ribu anak dan perempuan telah menjadi korban perdagangan dan eksploitasi seks komersial di Indonesia dan di luar negeri di mana 30 persen pekerja seks komersial di Indonesia berusia di bawah 18 tahun, dan 40.000-70.000 anak di Indonesia telah menjadi korban eksploitasi seks komersial.<sup>5</sup> International Organisation of Migration (IOM) menyatakan bahwa antara Maret 2005 hingga Juli 2006 terdapat 1.231 Warga Negara Indonesia (WNI) yang telah menjadi korban perdagangan manusia.<sup>6</sup>

Selama satu dekade terakhir, dunia internasional dan advokasi yang dilakukan oleh organisasi independen menuntut agar pemerintah Indonesia melakukan penanganan kasus perdagangan manusia dengan lebih saksama. Laporan situasi perdagangan manusia yang dikeluarkan setiap tahun oleh Pemerintah Amerika Serikat senantiasa menggambarkan tingkat penyelesaian dan langkah-langkah yang perlu diambil oleh pemerintah Indonesia.<sup>7</sup> Oleh sebab itu, UUPTPO lahir sebagai respons untuk penanganan persoalan perdagangan manusia di Indonesia.

Isu buruh migran perempuan atau yang kerap dikenal sebagai TKW (tenaga kerja wanita) dan isu terkait perdagangan perempuan merupakan dua isu yang berbeda dan berdasarkan hukum dapat dipisahkan. Namun dalam praktiknya, persoalan TKW dan perdagangan perempuan sulit dipisahkan. Dalam banyak kasus, beberapa aspek dari mobilitas TKW sangat mirip dengan aspek-aspek perdagangan perempuan. Rekrutmen terhadap TKW yang dilakukan oleh para sponsor yang dianggap berafiliasi dengan para agen pengarah tenaga kerja di Jakarta kerap kali menjadi proses “jual-beli” anak perempuan

<sup>5</sup> Lihat <http://www.humantrafficking.org/countries/indonesia>.

<sup>6</sup> Lihat <http://www.beritaindonesia.co.id/humaniora/kasus-perdagangan-orang-di-indonesia-tertinggi-di-dunia>.

<sup>7</sup> Lihat <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/>.

dan perempuan muda di desa-desa miskin di Pulau Jawa dan Lombok. Dalam buku ini, Dewi Novirianti mendiskusikan berbagai persoalan ketidakadilan yang dialami oleh TKW antara lain bahwa calon TKW yang ditampung secara sementara di tempat-tempat penampungan di Jakarta dipekerjakan oleh agen tenaga kerja “secara sukarela” dan kerap menempati tempat tinggal yang sangat tidak memadai selama berbulan-bulan sebelum mereka diberangkatkan.

Setiap tahunnya, ribuan TKW yang berniat bekerja sebagai PRT di berbagai negara di Asia Pasifik menjadi korban perdagangan manusia. Para calon TKW ini kemudian banyak dijadikan pekerja seks komersial (PSK) di berbagai tempat baik di Indonesia maupun di luar negeri. Berdasarkan data Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI), data korban tindak pidana perdagangan orang dari Januari-September 2010 yang berasal dari TKI bermasalah di Asia Pasifik mencapai 8.235 kasus, sedangkan di Timur Tengah mencapai 35.293 kasus.<sup>8</sup> Organisasi internasional seperti Human Rights Watch membuat laporan yang senantiasa menunjukkan relevansi antara isu TKW, PRT, dan perdagangan perempuan (HRW Juli 2006).

Secara umum, pemerintah Indonesia baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah belum melihat keterkaitan yang erat antara isu TKW dan perdagangan perempuan. Koordinasi yang efektif antara Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak dan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi serta BNP2TKI belum secara efektif menyoal persoalan TKW dan isu perdagangan perempuan. Kendati pemerintah telah beberapa kali melihat keterkaitan isu TKW dan perdagangan perempuan, namun belum ada kebijakan khusus apalagi komprehensif terkait kedua isu ini. Oleh sebab itu, setiap tahunnya para calon TKW yang menjadi korban *trafficking* belum dapat memperoleh keadilan yang mereka mimpikan.

### **Penegakan hak-hak perempuan pascaperceraian**

UU No. 1/1974 tentang Perkawinan (UUP) memuat aturan bahwa dalam konteks hukum keluarga, seorang perempuan berhak untuk melakukan perkawinan dan mengajukan gugatan cerai. Dalam hal perceraian terjadi, maka perempuan berhak memperoleh hak atas pembagian harta bersama, hak asuh atas anak, dan nafkah pascaperceraian. Bagi orang Islam, Kompilasi Hukum Islam (KHI) mengatur lebih detail mengenai perkawinan dan perceraian serta hak-hak perempuan pascaperceraian. Kerap kali, penegakkan hak perempuan menjadi kritis ketika perceraian terjadi.

<sup>8</sup> Lihat <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nasional/10/12/15/152582-ke-banyakan-tkw-korban-trafficking-dijadikan-psk>.

Pasal 19 Peraturan Pemerintah (PP) No. 9/1975 tentang Perkawinan (sebagai peraturan pelaksanaan UU Perkawinan) menyebutkan dasar dari alasan diajukannya perceraian antara lain adalah salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabok, pematat, penjudi atau salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain. Sedangkan pasal 16 KHI (Keppres No. 1/1991) menambahkan alasan perceraian yakni apabila suami melanggar taklik-talak sebagaimana diperjanjikan dalam ijab kabul atau proses pernikahan. Perceraian pada umumnya menjadi jalan terakhir yang ditempuh perempuan (istri) ketika KDRT yang mereka alami tidak dapat dihentikan lagi. Pengadilan Agama (PA) kerap menjadi pintu pertama terbukanya kasus KDRT yang selama ini tertutup rapi di rumah tangga. Oleh sebab itu pula, Komnas Perempuan mengimbau agar para hakim di lingkungan PA dapat melihat indikasi tindak pidana KDRT yang berasal dari perceraian yang diadili (Komnas Perempuan 2008).

Data di Mahkamah Agung menunjukkan bahwa setiap tahun gugatan cerai yang diajukan oleh perempuan semakin meningkat. Dalam buku ini, Stijn van Huis membahas bagaimana gugatan cerai yang diajukan perempuan di Cianjur meningkat setiap tahun. Walaupun angka gugatan cerai yang diajukan oleh perempuan di Cianjur setiap tahun meningkat, namun perceraian yang dilakukan di luar PA cukup banyak. Hal ini disebabkan antara lain banyak perempuan di desa-desa Indonesia tidak mampu membawa kasus perceraian mereka ke PA mengingat mereka tidak mampu membayar ongkos perkara dan biaya transportasi untuk mencapai pengadilan (Sumner 2008).

Berdasarkan masukan dan rekomendasi yang diterima, kemudian Mahkamah Agung menambah anggaran beracara prodeo bagi masyarakat miskin dan yang tidak mampu mengakses PA. Selain itu, PA meningkatkan anggaran untuk tujuan penambahan sidang keliling yang dilakukan oleh PA sendiri. Dengan demikian, semakin banyak perempuan yang dapat mengajukan perceraiannya ke PA sehingga perceraian mereka menjadi sah. Melalui Inpres No. 3/2010 tentang Program Pembangunan Berkelanjutan yang Berkeadilan pemerintah menetapkan program peningkatan akses hukum bagi perempuan miskin dan kelompok marjinal dalam hal perkara-perkara hukum keluarga. Dalam Inpres ini pemerintah berjanji untuk memberikan pembebasan biaya perkara (prodeo), memberikan konsultasi dan bantuan hukum secara cuma-cuma, dan menyelenggarakan sidang keliling.

Terkait dengan upaya peningkatan akses masyarakat miskin terhadap keadilan, Mahkamah Agung kemudian mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 10/2010 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Hukum di lingkungan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama. SEMA ini memberikan prosedur layanan perkara

prodeo di kedua pengadilan tersebut dan penyediaan bantuan hukum oleh Pos Bantuan Hukum (Posbakum) di pengadilan. SEMA juga mengatur sidang keliling yang diselenggarakan oleh Pengadilan Agama.

Secara umum, peluang dan prosedur bagi perempuan untuk mengajukan perkara perceraian melalui PA semakin mudah dan murah. Kini pertanyaannya adalah apakah putusan-putusan PA dalam perkara perceraian dapat dengan mudah pula dieksekusi sehingga keadilan benar-benar dapat dirasakan oleh perempuan yang berperkara melalui Pengadilan Agama? Dalam buku ini, Stijn van Huis mengungkapkan bahwa pelaksanaan putusan PA pascaperceraian terkait dengan hak-hak perempuan (mantan istri) dan hak-hak anak kerap bermasalah. Memang, PA tidak memiliki otoritas untuk menekan mantan suami supaya memenuhi hak mantan istri dan hak anak atas nafkah setelah perceraian terjadi. Oleh sebab itu, cukup banyak perempuan yang bercerai melalui PA merasa bahwa PA tidak dapat membantu mereka untuk menekan mantan suami agar memenuhi hak nafkah anak.

## **Kesimpulan**

Secara umum, reformasi hukum dan kebijakan untuk meningkatkan akses perempuan terhadap keadilan telah mengalami kemajuan selama sepuluh tahun terakhir. Disahkannya aturan hukum dalam hal KDRT (UUPKDRT), di bidang anti-perdagangan orang (UUPTPO), dan untuk tujuan perlindungan hak anak (UUPA) dapat menjadi peluang perempuan dalam mengakses keadilan. Tulisan ini telah mendiskusikan berbagai terobosan yang diadopsi oleh berbagai aturan hukum ini untuk lebih memungkinkan para perempuan mengakses keadilan. Namun pembahasan di atas juga menegaskan bahwa pelaksanaan aturan hukum dan putusan pengadilan terkait dengan peningkatan akses perempuan terhadap keadilan rata-rata masih rendah. Sebagai contoh, belum semua aspek UUPKDRT dilaksanakan dan karena itu belum efektif dalam memberikan perlindungan bagi perempuan korban KDRT. Adapun putusan-putusan Pengadilan Negeri dalam kasus-kasus KDRT masih mengingkari rasa keadilan perempuan korban KDRT karena jumlah hukuman pemenjaraan yang rendah terhadap pelaku. Begitu pula, PA tidak dapat membantu pelaksanaan putusan perceraian untuk penegakkan hak-hak perempuan pascaperceraian.

Seluruh bahasan dan ilustrasi dalam tulisan ini juga menggarisbawahi bahwa aturan hukum dan kebijakan yang sensitif gender dan menjadi peluang bagi perempuan dalam mengakses keadilan tidak serta-merta dapat meningkatkan akses perempuan terhadap keadilan. Bahasan di atas memetakan beberapa hambatan perempuan

dalam mengakses keadilan. Persoalan sosial dan persepsi komunitas dan masyarakat mengenai pemerkosaan sebagaimana dialami oleh Sita menimbulkan trauma berkepanjangan dan menghambat korban dalam proses pelaporan awal ke Kepolisian. Selain itu, persepsi masyarakat dan aparat penegak hukum yang berpikiran negatif pada perempuan korban pemerkosaan justru menjadi hambatan besar bagi korban kekerasan seksual dalam mencari keadilan. Demikian misalnya yang dialami Nila, seorang korban pemerkosaan oleh majikannya, yang dengan mudahnya dikirim ke Rumah Sakit Jiwa untuk membuktikan bahwa dirinya waras dan mampu memberikan keterangan yang sah menurut hukum.

Perempuan juga memerlukan dukungan tambahan untuk mengakses keadilan. Selain perlunya peningkatan pengetahuan hukum, perlu juga adanya jaminan ketersediaan layanan dampingan yang lebih efektif dan fasilitas yang dapat memudahkan perempuan untuk menjangkau lembaga penegak hukum dan pengadilan. Dalam pembahasan di atas, banyak perempuan yang tidak dapat mengakses keadilan karena tidak memiliki biaya transportasi untuk mencapai pengadilan dan tidak mampu membayar biaya perkara. Selain itu, rata-rata perempuan korban tidak memiliki pengetahuan dan kapasitas yang memadai dalam mengakses keadilan. Hal penting lainnya yang perlu dibenahi adalah kapasitas penegak hukum dalam proses penyidikan dan penanganan perkara.



## BAB 12

---

### Akses terhadap hak-hak pascaperceraian bagi perempuan bercerai di Cianjur

Stijn Cornelis van Huis

#### Pengantar

Ibu I berusia 35 tahun ketika Pengadilan Agama (Islam) Cianjur memberi izin kepada suaminya untuk mengucapkan talak. Selain meminta nafkah istri, Ibu I telah meminta nafkah untuk dua orang anaknya yang masing-masing berumur 4 dan 6 tahun. Pengadilan telah mengabulkan gugatannya dan memerintahkan mantan suaminya untuk membayar Rp250.000 untuk *mut'ah*, Rp500.000 nafkah *idda* dan nafkah bulanan untuk anak sebesar Rp500.000. Namun mantan suami Ibu I tidak melaksanakan perintah pengadilan poin terakhir. "Dia tak bertanggung-jawab." Ibu I merasa yakin bahwa mantan suaminya mampu membayar pengasuhan anak. "Kok mampu untuk beli sepeda motor baru, tetapi kalau untuk anaknya sendiri tidak punya duit." Ibu I merasa bahwa Pengadilan Agama harus memberitahukan kepada perempuan tentang langkah yang harus diambil jika mantan suami tidak menjalankan perintah pengadilan tersebut. "Sekarang itu sangat membingungkan." Menurut Ibu I, pelaksanaan keputusan Pengadilan Agama tentang pengasuhan anak harus dibuat lebih mudah. "Jangan-jangan semua itu main-mainan saja."

Situasi Ibu I di atas hanyalah salah satu contoh dari banyak kasus yang tercatat di Pengadilan Agama Cianjur di mana mantan suami tidak memberikan nafkah anak. Pelaksanaan dan pemberlakuan keputusan pengadilan adalah unsur penting dari akses terhadap keadilan. Jika keputusan pengadilan tidak dilaksanakan maka tidak ada keadilan untuk para pencari keadilan. Namun, seperti yang didapatkan dari penelitian di Cianjur, situasi lokal dalam hal perceraian dan hak pascaperceraian lebih kompleks dalam praktik sosial. Sebagian besar pasangan di Cianjur, jika ingin bercerai, tidak pergi ke Pengadilan Agama, tetapi hanya bercerai secara tidak resmi (menurut agama saja). Kebanyakan perempuan yang pergi ke Pengadilan Agama untuk mengajukan perceraian tidak meminta



Pengadilan Agama untuk memasukkan hak-hak pascaperceraian dalam vonis.

Situasi hukum dan praktik sosial seperti itu membawa kita kepada pertanyaan-pertanyaan berikut: Mengapa sangat sedikit perempuan di Cianjur menuntut hak-hak pascaperceraian di Pengadilan Agama? Jika mereka mengajukan tuntutan hak tersebut di Pengadilan Agama, apa yang akan terjadi setelah para perempuan ini mendapatkan putusan pengadilan seperti yang mereka inginkan; apakah para mantan suami itu akan membayar tunjangan pascaperceraian sebagaimana diperintahkan oleh Pengadilan Agama? Jika mereka tidak mengajukan perceraian di Pengadilan Agama, bagaimana mantan suami mereka mengatur pembayaran tunjangan pascaperceraian? Sejauh mana perempuan merasa bahwa mereka membutuhkan tunjangan pascaperceraian? Apakah akses yang lebih baik kepada Pengadilan Agama dapat memperbaiki keadaan perempuan beranak yang bercerai?

Merumuskan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini memerlukan gambaran mengenai situasi lokal tentang perceraian dan hak pascaperceraian di Cianjur. Dengan demikian, saya tidak dapat membatasi diri pada Pengadilan Agama, keputusannya mengenai hak pascaperceraian dan praktik pelaksanaan perintah pengadilan, tetapi juga harus melihat ke dalam praktik-praktik sosial setempat, kesadaran hukum, dan persepsi perempuan tentang masalah tersebut. Tanpa pendekatan sosio-legal seperti itu, penelitian tentang akses terhadap keadilan akan tidak lengkap. Alasan mengapa perempuan mengakses atau tidak mengakses pengadilan hanya akan menjadi jelas dengan mendengarkan cerita Ibu I dan banyak perempuan bercerai lainnya di Cianjur.

Di bawah ini saya pertama-tama akan menggambarkan desain penelitian dan kondisi lapangan di Cianjur. Kedua, saya akan beralih ke prosedur perceraian seperti yang dipersyaratkan oleh hukum dan praktik perceraian di Cianjur. Ketiga, saya akan menjelaskan hak pascaperceraian untuk perempuan Muslim dalam hukum nasional. Keempat, saya akan menilai pengetahuan hukum dan kesadaran hukum perempuan mengenai hak pascaperceraian di Cianjur. Kelima, saya akan memberikan data tentang praktik hukum di Pengadilan Agama di Cianjur mengenai hak pascaperceraian. Keenam, saya akan berusaha merumuskan penjelasan untuk praktik hukum nontuntutan dan noneksekusi dengan menghubungkan praktik hukum di Pengadilan Agama dengan praktik sosial hak pascaperceraian. Akhirnya pada bagian kesimpulan saya akan berusaha merumuskan jawaban atas pertanyaan: mengapa begitu sedikit perempuan di Cianjur menuntut hak pascaperceraian dan apa akibat dari kondisi setempat yang demikian itu terhadap upaya untuk meningkatkan akses terhadap keadilan bagi kaum perempuan tentang

hak-hak pascaperceraian.

Tulisan ini didasarkan pada penelitian yang dilakukan di Cianjur sejak Desember 2008 sampai Juni 2009. Penelitian ini melibatkan pengamatan ruang sidang, wawancara semi-terstruktur dengan hakim, wawancara semi-terstruktur dengan para pihak pengadilan serta survei terhadap 120 ibu bercerai dari tiga kecamatan di Cianjur.<sup>1</sup> Cianjur dipilih untuk kajian ini karena karakter pedesaannya yang khas dan citra Muslim yang saleh. Kabupaten yang terletak di Jawa Barat ini, yang terutama terdiri atas pedesaan<sup>2</sup> dan relatif miskin,<sup>3</sup> telah dinyatakan sebagai kota santri oleh pemerintah setempat. Banyaknya madrasah dan pesantren dan penerapan peraturan daerah berbasis syariah semakin memberikan gambaran kesalehan di daerah ini. Pengadilan Agama terletak di ibu kota kabupaten Cianjur.

### **Perceraian sebagaimana tergambar dalam buku-buku**

Supaya perceraian diakui secara legal oleh negara, kaum Muslim di Indonesia harus mengajukan perceraian mereka ke Pengadilan Agama. Pengadilan wajib mencoba mendamaikan pasangan yang berperkara itu dan memeriksa apakah ada alasan yang cukup untuk perceraian (UU No. 1/1974 pasal 39 (1-2)).

Dasar hukum untuk bercerai baik yang diprakarsai oleh laki-laki (melalui prosedur cerai talak) maupun oleh perempuan (melalui

<sup>1</sup> Studi tentang praktik perceraian dan hak pascaperceraian dalam masyarakat lokal mencakup survei di antara sekelompok sampel target yang terdiri dari 120 ibu bercerai dengan anak-anak yang tersebar di tiga kecamatan di Cianjur: Cipanas (30 responden dalam 1 desa dan 1 kampung), Cianjur (60 responden dalam 2 desa dan 2 kampung) dan Pagelaran (30 responden dalam 1 desa dan 1 kampung). Survei ini dirancang untuk menilai data penting dan utama tentang akses kaum perempuan terhadap keadilan dalam masalah perceraian: data pribadi; status perkawinan resmi responden, kesadaran dan pengetahuan responden tentang perceraian mereka dan tentang hak-hak pascaperceraian mereka; orang-orang atau lembaga yang akan didatangi responden untuk mendapatkan informasi tentang perceraian dan hak pascaperceraian; kuantitas dan kualitas (dalam persepsi responden) dari pembayaran sukarela tunjangan pascaperceraian dari mantan suami dan pengaturan tunjangan di luar pengadilan; peran Pengadilan Agama dalam mewujudkan hak pascaperceraian; dan akhirnya persepsi responden tentang konsekuensi ekonomis dari suatu perceraian.

<sup>2</sup> Kabupaten Cianjur berpenduduk 2.122.756 jiwa (data tahun 2007). Kabupaten Cianjur dikenal dengan hasil padi dan hamparan sawah yang luas. Pertanian adalah mata pencarian utama, dan padi – terutama padi lokal pandan wangi – adalah tanaman utama. 52 persen dari penduduknya bekerja sebagai petani, 21 persen penduduk dikategorikan sebagai “pengusaha kecil” (wiraswasta) dan 10 persen bekerja sebagai pegawai negeri. Lihat Penyusunan Sosial Ekonomi Daerah (Suseda) 2005, BPS Provinsi Jawa Barat dan Bappeda Provinsi Jawa Barat [Survei Sosial-Ekonomi Regional, Biro Pusat Statistik dan Biro Perencanaan Tata Ruang Wilayah, Provinsi Jawa Barat 2005].

<sup>3</sup> Penduduk yang tidak bekerja (menganggur) di daerah tersebut 24 persen, lebih tinggi daripada angka nasional sebesar 9,7 persen pada tahun 2007. Lihat [www.cianjurkab.go.id](http://www.cianjurkab.go.id).

prosedur gugat cerai) adalah sama. Dasar hukum untuk perceraian (sebagaimana termaktub dalam PP No. 9/1975, pasal 19) meliputi: a) Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabok, pemadat, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan; b) Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya; c) Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung; d) Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak yang lain; e) Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/isteri; f) Antara suami dan isteri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga. Kompilasi Hukum Islam (Keppres No. 1/1991 pasal 16) menambahkan dua alasan lain untuk perceraian: pelanggaran perjanjian perkawinan standard (taklik talak) oleh suami; dan salah satu pihak murtad. Ketika mengajukan kasus perceraian, pemohon atau penggugat harus memasukkan salah satu dasar hukum dalam materi gugatan (petitum) dalam surat permohonan (cerai talak)/ surat gugatan (gugat cerai).

Memulai sebuah perceraian di Pengadilan Agama melibatkan sedikitnya lima kali perjalanan ke pengadilan. Penggugat harus secara pribadi pergi ke pengadilan untuk mengajukan cerai. Setelah perceraian diajukan, pihak penggugat harus hadir setidaknya tiga kali di hadapan hakim yang mengadili pekaranya sampai vonis tercapai. Pihak termohon/tergugat dapat memilih untuk tidak hadir. Pengadilan bisa, dan dalam praktiknya akan, melangsungkan sidang tanpa pihak tergugat harus hadir sesuai dengan prosedur yang disebut acara *verstek* (Herziene Indonesische Reglement, pasal 125). Dalam perceraian yang diprakarsai oleh perempuan, perceraian tersebut berlaku efektif saat hakim yang menangani pekaranya membacakan putusannya. Namun, pada kasus perceraian yang diprakarsai pria (cerai talak), suami harus datang ke pengadilan dan mengucapkan talak (ikrar talak) di hadapan hakim untuk menyatakan perceraian. Akhirnya, kedua mantan pasangan harus sekali lagi pergi ke Pengadilan Agama untuk menerima surat cerai. Saya perlu menggarisbawahi jumlah perjalanan ke pengadilan karena, seperti akan ditunjukkan di bawah ini, banyak pasangan memilih untuk bercerai secara tidak resmi dan di luar pengadilan. Salah satu alasan utama yang diberikan adalah bahwa perceraian di pengadilan terlalu rumit dan mahal. Selain biaya pengadilan, biaya perjalanan adalah jenis biaya yang sangat dipertimbangkan besarnya dalam biaya perceraian.

### Perceraian dalam praktiknya di Cianjur

Yang saya maksud dengan praktik perceraian di sini adalah baik perceraian yang diputuskan di Pengadilan Agama maupun perceraian yang dilakukan secara tidak resmi dan di luar pengadilan – perceraian jenis kedua ini sering disebut oleh orang-orang Cianjur “perceraian menurut agama”. Perbandingan antara jumlah perceraian yang terdaftar untuk tahun 2006-2008 di Cianjur dengan jumlah perceraian tingkat nasional memperlihatkan beberapa aspek menarik dari praktik perceraian di Pengadilan Agama di Cianjur.

Tabel 1: Gambaran Perceraian di Pengadilan Agama Cianjur pada 2006-2008

	2006		2007		2008	
Gugat cerai	356	77%	373	84%	478	87%
Cerai talak	104	23%	72	16%	71	13%
Total	460	100%	445	100%	549	100%

Tabel 2: Gambaran Perceraian Tingkat Nasional di Pengadilan Agama selama 2008 (Badilag 2009)

Gugat cerai		Cerai Talak		Total	
126,065	65.2%	67,124	34.8%	193,189	100%

Jika kita membandingkan gambaran perceraian di Pengadilan Agama Cianjur dengan angka perceraian tingkat nasional, akan kelihatan bahwa persentase kasus perceraian gugat cerai di Pengadilan Agama Cianjur sangat tinggi. Pada 2008, tingkat perceraian gugat cerai di Cianjur mencapai 87 persen dari keseluruhan kasus perceraian di daerah itu, sementara secara nasional mencapai 65 persen dari seluruh kasus perceraian tingkat nasional. Bertentangan dengan kecenderungan angka perceraian yang meningkat, jumlah cerai talak di Cianjur menurun dari 104 pada 2006 menjadi 71 pada 2008. Dari pengamatan yang dilakukan di ruang pengadilan terungkap bahwa banyak perempuan yang melakukan gugat cerai ternyata sebelumnya sudah bercerai secara tidak resmi dari suami mereka melalui sebuah talak (tidak ada statistik yang tersedia mengenai hal ini). Dengan tidak memproses perceraian melalui pengadilan, pria bisa menghindari dari membayar biaya pengadilan karena menurut ketentuan undang-undang yang membayar biaya perkara di Pengadilan Agama adalah pihak pemohon/penggugat (UU No. 7/1989 pasal 66 (pemohon dalam cerai talak) dan pasal 73 (penggugat dalam

gugat cerai)). Selain itu, dengan membiarkan istri yang mengajukan gugatan cerai secara resmi di Pengadilan Agama, pihak pria tidak akan terkena risiko berupa perintah Pengadilan Agama untuk membayar nafkah istri (*nafkah idda, mut'ah, kiswah, maskan*); kewajiban itu hanya dibebankan pada pria jika perceraianya terjadi melalui cerai talak (lihat di bawah).

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, banyak pasangan tidak melangsungkan perceraianya di depan Pengadilan Agama sebagaimana diatur dalam undang-undang perkawinan dan undang-undang Pengadilan Agama, tetapi memutuskan untuk bercerai secara tidak resmi atau "menurut agama". Cammack et al. (2007) telah menghitung berdasarkan perbandingan statistik perceraian yang dilakukan Badilag dan BPS bahwa pada tahun 1980 sekitar 50 persen dari perceraian pasangan Muslim di Indonesia terdiri dari perceraian tidak resmi.

Dalam sebuah survei terhadap 120 ibu yang bercerai di Cianjur, yang dilakukan dalam rangka studi kasus ini, terlihat bahwa jumlah perceraian tidak resmi bahkan lebih tinggi. Dari 120 perempuan yang bercerai hanya 17 (14%) pasangan yang melakukan perceraian di hadapan Pengadilan Agama. Itu berarti bahwa dari 120 perempuan yang diwawancarai terdapat 103 orang (86%) telah melangsungkan perceraian secara tidak resmi.

Penting untuk mengetahui alasan mengapa perempuan di Cianjur, yang hendak bercerai, tidak menggugat perceraianya di pengadilan. Satu hal yang jelas adalah bahwa banyak perempuan tidak mengetahui bahwa satu-satunya perceraian yang diakui oleh hukum adalah perceraian yang dilakukan di Pengadilan Agama. Sebagai contoh, terhadap pertanyaan apakah perceraian melalui KUA itu sah menurut hukum atau tidak, 73 persen dari 120 responden menjawab "ya", 8 persen "tidak", dan 19 persen "tidak tahu".

Beberapa perempuan di Cianjur yang telah mendapatkan cerai talak oleh suami mereka masih berniat untuk mendapatkan perceraian di Pengadilan Agama. Ibu R dari Cipanas, misalnya, tetap menunggu sampai calon suami baru meminangnya sebelum memulai proses gugat cerai di Pengadilan Agama terhadap mantan suaminya yang telah menceraikannya dengan cerai talak. Terhadap pertanyaan apakah ia merasa terganggu bahwa menurut hukum nasional ia masih terikat perkawinan dengan mantan suaminya, ia menjawab: "Tidak, menurut Islam saya sudah cerai; semua tetangga juga tahu saya sudah cerai." Ia mengatakan bahwa dalam kehidupannya sehari-hari ia tidak mengalami kesulitan dengan status perceraianya yang tidak resmi itu.

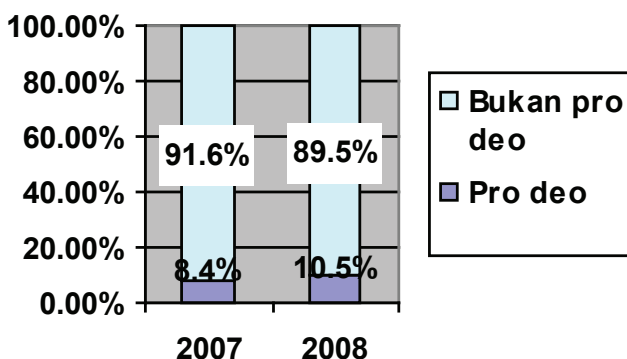
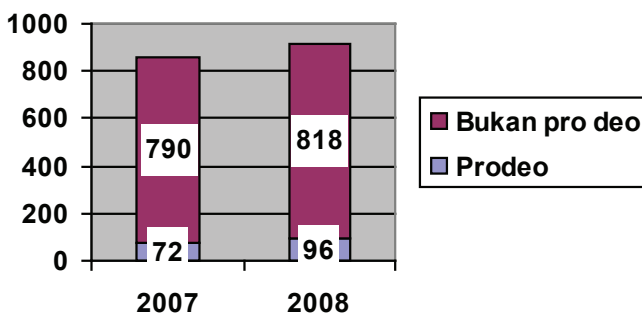
Kita dapat menyimpulkan bahwa aturan tentang perceraian yang hanya dapat diputuskan di Pengadilan Agama ternyata tidak dikenal. Namun tingginya angka perceraian yang tidak resmi menunjukkan

bahwa pasangan yang tahu aturan tersebut juga memutuskan untuk bercerai secara tidak resmi. Alasan yang kerap dikemukakan dalam wawancara dengan para perempuan yang bercerai di Cianjur adalah bahwa perceraian di Pengadilan Agama menghabiskan biaya yang terlalu tinggi dan memerlukan banyak usaha.

Lembaga-lembaga seperti LBH APIK, Komnas Perempuan dan PEKKA juga lembaga donor internasional seperti AusAid, UNDP, Bank Dunia telah mendorong perempuan untuk (menikah dan) bercerai menurut hukum nasional, dan mendesak lembaga-lembaga seperti Pengadilan Agama untuk membuka lebar-lebar akses perempuan kepada institusi tersebut. Sebuah laporan yang dirilis Mahkamah Agung dan AusAid tentang akses terhadap keadilan (Sumner 2008) mengungkapkan bahwa menikah dan bercerai secara resmi akan membawa banyak manfaat bagi perempuan. Tanpa perceraian secara resmi ada kemungkinan besar bahwa perempuan akan kawin lagi secara tidak resmi (menikah di bawah tangan) dan akibatnya anak-anak yang dihasilkan dari pernikahan berikut itu akan hidup tanpa akte kelahiran. Perceraian dan perkawinan tidak resmi “mempengaruhi hak waris anak-anak, serta berdampak pada tanggung jawab hukum berupa nafkah finansial untuk mantan pasangan dan untuk setiap anak-anak dari hasil perkawinan tersebut” (Sumner 2008:7-8). Laporan itu menyimpulkan bahwa hambatan utama bagi perempuan untuk mengakses Pengadilan Agama adalah alasan keuangan dan kurangnya pengetahuan hukum. Dibeberkannya biaya pengadilan (prodeo) dan dilakukannya pengadilan dengan model sidang keliling yang dikombinasikan dengan akses yang lebih baik untuk informasi hukum melalui paralegal dapat mengatasi permasalahan tersebut, demikian penegasan dari laporan itu.

Bebas biaya pengadilan (prodeo) berpotensi meningkatkan akses ke Pengadilan Agama secara substansial. Perempuan sebagai pihak yang merasakan bahwa biaya proses pengadilan terlalu tinggi dapat mengajukan permohonan untuk proses prodeo. Agar memenuhi syarat untuk proses prodeo diperlukan pernyataan ketua RT dan ketua RW yang menyatakan bahwa penggugat memang tidak mampu membayar. Pada tahun 2007 sampai 2008, sekitar 10 persen dari semua perkara (jadi, bukan perkara perceraian saja) di Pengadilan Agama Cianjur merupakan kasus dengan biaya perkara prodeo. Pada tahun 2007, sebanyak 72 dari total 862 kasus, dan pada tahun 2008, sebanyak 96 dari total 914 kasus, merupakan kasus dengan biaya perkara prodeo. Dalam dua tahun itu hanya satu dari 168 kasus prodeo diberikan untuk seorang pria. Ke-167 kasus prodeo lainnya adalah perkara yang dimohonkan atau digugat oleh perempuan. Namun, Pengadilan Agama Cianjur menyatakan bahwa anggaran pengadilan tidak akan cukup lagi jika jumlah kasus prodeo terus meningkat.

### Perkara prodeo di PA Cianjur



Laporan tersebut menggarisbawahi sebuah aspek penting dari akses terhadap keadilan, yaitu hambatan yang dihadapi perempuan dalam mengakses Pengadilan Agama. Akses yang lebih baik ke Pengadilan Agama adalah hal penting bagi perempuan dan anak-anak mereka untuk mendapatkan status keluarga yang sah berdasarkan hukum dan mendapatkan hak-hak yang melekat pada status keluarga yang sah tersebut. Selain itu, akses ke Pengadilan Agama membuka peluang bagi perempuan untuk menuntut hak-hak tersebut. Namun, seperti yang akan kita lihat di bawah, mengingat rendahnya jumlah perempuan yang benar-benar menuntut hak pascaperceraian di Pengadilan Agama, lembaga-lembaga yang disebutkan di atas telah melebih-lebihkan kesimpulan mereka bahwa penguatan akses ke Pengadilan Agama akan menyelesaikan semua masalah yang dihadapi



perempuan ketika menuntut hak pascaperceraian. Peran Pengadilan Agama dalam masalah-masalah perceraian dan pascaperceraian bagi para perempuan yang terkait masalah tersebut sering kali tidak penting yang dikemukakan oleh lembaga-lembaga tersebut di atas. Selain itu, ada masalah besar lain dalam proses hukum yang juga harus diselesaikan. Sebagai contoh, pelaksanaan dan penegakan keputusan pengadilan sering kali merupakan masalah yang berat dan rumit.

Sebelum masuk ke pertanyaan apakah perempuan yang mengakses Pengadilan Agama memanfaatkan peluang hukum untuk menuntut hak pascaperceraian, saya akan membahas hukum keluarga di Indonesia dan posisi hak pascaperceraian bagi perempuan Muslim.

### **Hak-hak pascaperceraian bagi perempuan Muslim**

Hak pascaperceraian bagi perempuan Muslim didasarkan pada interpretasi terhadap hukum keluarga Islam (Hooker 2008; Nurlaelawati 2010) yang disatukan dan dinasionalisasi melalui UU Perkawinan (No. 1/1974) dan Kompilasi Hukum Islam (Cammack 1997). Hak-hak pascaperceraian untuk perempuan Muslim Indonesia ini terdiri dari hak asuh anak, harta bersama, nafkah anak dan sekelompok hak nafkah istri.

Pertama, “serangkaian hak-hak tunjangan istri” mencakupi empat kewajiban suami: *nafkah mut’ah*, nafkah finansial (*nafkah iddah*), pakaian (*kiswah*) dan rumah (*maskan*) selama istri berada dalam masa tunggu (*masa iddah*). Dalam praktik Pengadilan Agama Indonesia, hak-hak tersebut disatukan dan dipindahkan ke dalam bentuk sejumlah uang untuk dijadikan dalam satu pembayaran yang dilaksanakan di Pengadilan Agama sebelum perceraian dinyatakan berlaku ketika suami mengucapkan talak (*ikrar talak*) di depan pengadilan. Hak-hak nafkah istri hanya relevan jika perceraian tidak dapat dibatalkan (*ba’in*). Sebuah perceraian tidak bisa ditarik kembali karena tiga hal: pertama, jika masa tunggu istri selama 90 hari, yaitu masa ia tidak boleh menikah lagi, telah berlalu dan ternyata selama masa itu tidak ada rekonsiliasi (rujuk); kedua, ketika ketiga kalinya perceraian diucapkan di depan pengadilan (dan yang sebelumnya telah dirujuk selama masa tunggu); dan ketiga, dalam kasus di mana hukum menetapkan perceraian yang berlaku segera dan definitif. Yang disebutkan terakhir adalah kasus di mana perceraian diprakarsai oleh perempuan. Oleh karena itu, dalam praktiknya perempuan Muslim di Indonesia hanya memiliki hak nafkah istri dalam kasus perceraian yang diprakarsai oleh pria (cerai talak) dan hanya selama masa tunggu 90 hari. Ketika ketidaktaatan istri (*nusyuz*) diakui oleh Pengadilan Agama maka ia akan kehilangan hak-hak atas nafkah tersebut juga dalam kasus cerai talak.



Kedua, tentang nafkah anak, seorang ayah selalu terikat pada kewajiban untuk menyediakan nafkah bagi anak-anaknya, tidak peduli siapa dari keduanya (suami atau isteri) yang memulai gugatan perceraian dan kepada siapa hak asuh anak diberikan. Pengadilan Agama memiliki kewenangan untuk menetapkan jumlah nafkah anak yang akan dibayar setelah ada permintaan dari salah satu pihak dan sambil mempertimbangkan kemampuan keuangan dari sang ayah. Akhirnya, Kompilasi Hukum Islam (KHI) selanjutnya menetapkan bahwa semua harta dari pasangan suami-istri yang diperoleh selama masa perkawinan mereka adalah harta bersama. Setelah bercerai, suami dan istri masing-masing memiliki hak atas setengah dari harta bersama tersebut.

Sehubungan dengan kompetensi Pengadilan Agama dalam hal pascaperceraian, hukum perkawinan memberikan kewenangan kepada pengadilan untuk merumuskan kewajiban mantan suami kepada mantan istrinya.<sup>4</sup> Undang-Undang tentang Pengadilan Agama memungkinkan salah satu pihak untuk meminta perintah dari Pengadilan Agama yang menetapkan jumlah nafkah istri dan nafkah anak baik dalam klaim atau kontra-klaim dari sebuah perkara perceraian, serta dalam gugatan terpisah setelah perceraian tersebut diberlakukan.<sup>5</sup> Bagi perempuan, memasukkan gugatan hak atas nafkah ke dalam sebuah perkara perceraian memiliki keuntungan yang jelas yaitu tidak perlu membayar biaya baru untuk proses pengadilan. Jurisprudensi Mahkamah Agung telah menetapkan hak untuk menyertakan gugatan harta bersama dalam gugatan perceraian.

Kompilasi Hukum Islam memberikan yurisdiksi khusus kepada Pengadilan Agama berkenaan dengan kasus nafkah anak. Pengadilan memutuskan konflik-konflik tentang nafkah anak,<sup>6</sup> dan memiliki yurisdiksi untuk menetapkan jumlah nafkah anak yang harus dibayar. Dalam putusan nafkah anak, Pengadilan harus mempertimbangkan kemampuan keuangan dari sang ayah.<sup>7</sup>

### **Kesadaran hukum tentang hak-hak pascaperceraian**

Pertanyaannya adalah apakah perempuan di Cianjur sadar bahwa mereka berhak untuk menerima nafkah pascacerai. Anehnya, menurut survei, jawaban mereka adalah mereka sadar akan hak-hak tersebut.

<sup>4</sup> Undang-Undang Perkawinan, pasal 41c.

<sup>5</sup> UU tentang Pengadilan Agama Islam No. 7 1989 jo. No. 3 2006, pasal 66(5).

<sup>6</sup> KHI, pasal 156e.

<sup>7</sup> KHI, pasal 156f.

Lebih dari 90 persen responden menyatakan bahwa suami harus memberikan nafkah finansial kepada mantan istri, dan lebih dari 97 persen menyatakan bahwa suami harus membayar nafkah anak, dan di luar itu terdapat perempuan yang tidak menjawab dan tidak punya sikap masing-masing 2 persen lebih dan 1 persen lebih untuk kedua kategori, serta masing-masing lebih dari 5 persen dan lebih dari 1 persen yang tidak setuju. Para perempuan di Cianjur merasakan ketidakadilan atas fakta bahwa mantan suami mereka tidak membayar nafkah. Ada kesadaran yang tinggi di antara para perempuan ini tentang hak-hak pascaperceraian mereka dalam hal hak atas nafkah finansial untuk diri mereka sendiri dan untuk anak-anak mereka.

### Praktik hukum di pengadilan agama Cianjur

Tabel 1 dan Tabel 2 menunjukkan bahwa perceraian di Pengadilan Agama Cianjur semakin menjadi perhatian perempuan. Kita juga telah melihat bahwa perempuan di Cianjur memiliki kesadaran yang tinggi tentang hak-hak mereka setelah bercerai. Selain itu, orang mungkin akan mengira bahwa peningkatan peran perempuan dalam menyelesaikan masalah perceraian juga akan mengakibatkan tingginya jumlah klaim pascaperceraian mengingat perempuan adalah pihak yang akan mendapatkan manfaat paling besar dari klaim tersebut. Anehnya, hal ini tidak terjadi.

Tabel 3: Klaim-Klaim Pascacerai<sup>8</sup> di Pengadilan Agama Cianjur

	2006		2007		2008	
Tunjangan istri		27%*	12	17%*	16	22,5%*
Nafkah anak	16	3,5%**	12	2,7%**	11	2%**
Harta bersama	Tak ada data	Tak ada data	9	2%**	10	2%**

\* persentase jumlah perceraian dengan cerai talak<sup>9</sup>

\*\* persentase jumlah total perceraian

<sup>8</sup> Sebagian besar klaim pascaperceraian adalah klaim yang merupakan bagian dari proses perceraian di Pengadilan. Dalam praktiknya, klaim pascaperceraian tersebut tidak tercantum secara terpisah sementara keseluruhan kasus akan terdaftar di bawah gugatan cerai talak atau gugat cerai. Sebagai akibatnya, klaim-klaim ini tidak muncul dalam statistik dan laporan tahunan dari Pengadilan Agama. Karena itu, angka-angka yang disajikan di sini sangat berbeda dengan yang muncul dalam laporan tahunan Cianjur. Dengan demikian, dalam daftar laporan tahunan dari Pengadilan Agama Cianjur pada 2006-2008 sama sekali tidak ada gugatan nafkah anak dan tunjangan istri (semuanya adalah bagian dari gugatan cerai) dan jumlah gugatan atas harta bersama jauh lebih rendah. Jika seseorang ingin memeriksa jumlah yang disajikan dalam laporan tersebut, ia harus memeriksa buku daftar perkara di Pengadilan antara 2006-2008 dan menghitung satu demi satu klaim pascaperceraian yang terdaftar di bawah gugatan cerai talak dan gugat cerai.

<sup>9</sup> Hanya perempuan dalam cerai talak yang dapat mengklaim *nafkah idah*, *mut'ah*, *kiswah* dan *maskan*. Dengan demikian, perkara *gugat cerai* tidak termasuk dalam penghitungan.

Jika kita membandingkan tiga jenis hak pascaperceraian (hak tunjangan istri dalam Islam, nafkah anak dan harta bersama; lihat Tabel 3), kita akan menyadari perbedaan yang besar antara ketiganya. Pertama, persentase gugatan terhadap tunjangan nafkah istri lebih rendah dibandingkan dengan jumlah kasus cerai talak, tetapi relatif lebih tinggi dibandingkan dengan hak pascaperceraian lainnya. Sekitar seperlima sampai seperempat dari perempuan yang dapat mengklaim hak-hak tunjangan istri (perempuan yang terlibat dalam kasus cerai talak) akan melakukannya. Dibandingkan dengan hanya 2 persen perempuan yang menggugat nafkah anak atau harta bersama pada tahun 2008, jumlah tersebut lebih dari sepuluh kali lipat.<sup>10</sup> Kedua, persentase kasus nafkah anak rendah (2% pada tahun 2008) dan bahkan ada kecenderungan terus menurun. Ketiga, persentase klaim harta bersama (2%) juga rendah.

Singkatnya, hanya sedikit perempuan yang memiliki akses ke Pengadilan Agama yang benar-benar mengklaim hak pascaperceraian mereka. Betapapun pentingnya, kita harus berhati-hati dalam menarik kesimpulan tentang konsekuensi dari rendahnya jumlah klaim atau gugatan-gugatan itu. Sebelum mengambil kesimpulan, kita harus terlebih dahulu memeriksa alasan mengapa perempuan tidak mengklaim hak-hak pascaperceraian mereka di pengadilan.

### **Penjelasan tentang praktik hukum di pengadilan agama Cianjur**

Di atas kita telah melihat bahwa perempuan yang bercerai di Pengadilan Agama dapat memasukkan klaim pascaperceraian tanpa dikenakan biaya tambahan. Namun, hanya sedikit perempuan menggunakan hak hukum ini. Bagaimana kita dapat menjelaskan kenyataan jumlah klaim yang rendah dibandingkan dengan jumlah total perceraian di Pengadilan Agama Cianjur? Relevansi dari rendahnya persentase klaim terhadap hak-hak pascaperceraian harus dievaluasi dalam konteks praktik sosial dalam masyarakat di mana mereka hidup. Oleh karena itu, mari kita beralih ke faktor-faktor sosiologis yang mungkin dapat menjelaskan mengapa perempuan tidak mengklaim hak pascaperceraian mereka selama proses perceraian di pengadilan.

Pertama, secara sosial dan kultural orang di Cianjur lebih suka memilih mengatasi masalah pascaperceraian di luar pengadilan, yaitu dalam lingkup keluarga. Memang, selama pengamatan saya di ruang sidang saya mendapati bahwa Pengadilan Agama Cianjur sering mendorong pasangan untuk menyelesaikan masalah pascaperceraian

<sup>10</sup> Tentu saja, tidak semua perempuan yang bercerai memiliki anak, dan di antara anak-anak dari pasangan yang bercerai itu ada yang sudah dewasa. Namun, hal itu tetap tidak dapat menjelaskan kesenjangan yang besar antara jumlah gugatan tunjangan istri dan gugatan nafkah anak.

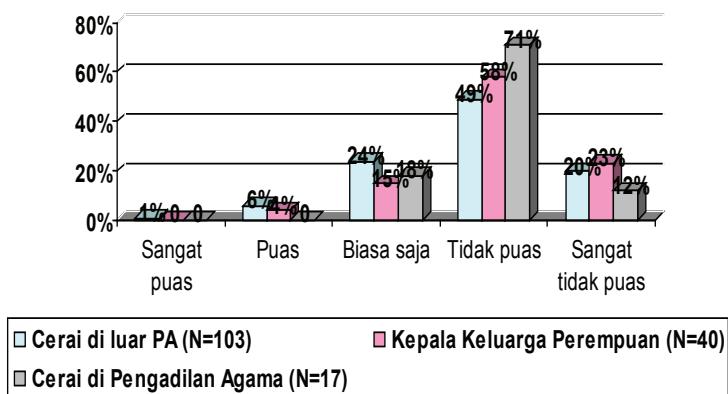
secara kekeluargaan. Oleh karena itu penting untuk mengetahui bagaimana mantan pasangan di Cianjur menyelesaikan masalah pascaperceraian secara informal. Jika mantan suami secara sukarela memberikan tunjangan pascaperceraian dan perempuan umumnya puas dengan ini, maka tidak ada kebutuhan sama sekali bagi kebanyakan perempuan untuk menuntut hak pascaperceraian mereka di pengadilan.

Jika kita melihat hasil survei, tampak jelas gambaran tentang tunjangan sukarela pascaperceraian. Sekitar 30 persen responden menjawab bahwa mereka telah mencapai kesepakatan dengan mantan suami mereka mengenai nafkah anak dan 23 persen telah mencapai kesepakatan tentang hak-hak tunjangan atau nafkah finansial mereka sendiri. Sementara, dalam kasus-kasus perceraian yang disurvei, para mantan suami yang melaksanakan kesepakatan informal hanya berjumlah kurang dari 10 persen. Dengan demikian, dari kasus-kasus perceraian yang disurvei itu, hanya sedikit mantan istri yang telah membuat kesepakatan tentang hak pascaperceraian mereka, dan para mantan suami kebanyakan lalai atau mangkir dalam melaksanakan kesepakatan tersebut.

Namun, Tabel 4 di bawah ini menunjukkan bahwa sekitar 50 persen dari mantan suami di Cianjur memberikan beberapa bentuk nafkah anak secara sukarela, tetapi tidak terlalu teratur. Sementara angka ini lebih tinggi dari jumlah kesepakatan tentang hak-hak pascaperceraian, kita masih harus menyimpulkan bahwa dalam praktiknya sekitar 50 persen dari mantan suami jarang memberi nafkah kepada anak-anak mereka. Lebih penting lagi, lebih dari 80 persen perempuan bercerai mengindikasikan bahwa mereka tidak puas dengan pemberian nafkah anak oleh mantan suami mereka (lihat Gambar 1 di bawah).

Tabel 4: Nafkah Anak yang Diberikan oleh Mantan Suami (N=120)

Mantan suami memberikan ...	S a n g a t sering	Sering	C u k u p sering	Jarang	T i d a k pernah
nafkah anak	2,5 %	3,3 %	49,2%	42,5 %	2,5 %
uang ketika diminta	1,7 %	2,5 %	35,8 %	60,0 %	0 %
uang biaya pendidikan anak	3,3 %	2,5 %	42,5 %	50,0 %	1,7 %
uang jajan	5,0 %	3,3 %	45,8 %	43,3 %	2,5 %
uang/pakaian untuk hari raya	8,3 %	9,2 %	31,7 %	49,2 %	1,7 %



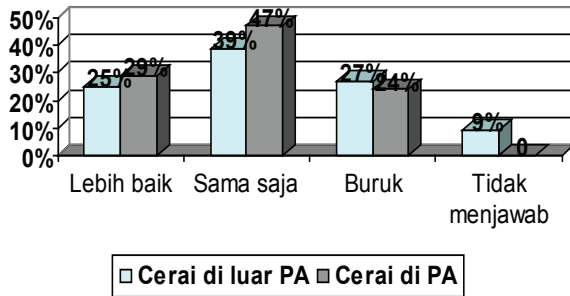
Gambar 1: Kepuasan terhadap Pemberian Nafkah Anak oleh Mantan Suami (N=120)

Kedua, wawancara di Cianjur menunjukkan bahwa setelah perceraian banyak perempuan ingin menjalani kehidupan mereka dengan tidak bergantung pada mantan suami mereka. Jika ditanya mengapa mereka tidak menuntut nafkah anak, beberapa perempuan menjawab: “Saya mau lepas dari suami.” Nafkah anak, yang dibayarkan setiap bulan, memerlukan banyak urusan dengan mantan suami, yang berarti mengharuskan perempuan mengeluarkan energi tambahan dan bersusah payah lebih dari biasanya. Dalam hal ini, faktor psikologis berperan besar. Banyak perempuan merasa tidak nyaman jika menghadapi mantan suami dan keluarganya karena masalah nafkah anak yang tidak dibayarkan atau dibayarkan di bawah jumlah yang telah disepakati. “Saya tidak mau bikin ribet,” demikian ungkap mereka. Selain itu, perempuan yang baru saja bercerai karena kesulitan ekonomi cenderung menunjukkan bela rasa terhadap situasi ekonomi mantan suaminya itu. Dalam konteks demikian, perempuan biasanya tidak mengharap apa pun dari mantan suaminya.

Ketiga, kebanyakan perempuan bercerai dalam sampel – termasuk yang “miskin” – bisa hidup dengan baik dan mandiri dari mantan suami mereka. Salah satu hasil paling mengejutkan dari survei tersebut adalah bahwa dalam persepsi para responden, perceraian, dalam sebagian besar kasus, tampaknya tidak memiliki konsekuensi ekonomi yang negatif bagi para perempuan yang terlibat dalam survei. 39 persen perempuan bercerai (resmi dan tidak resmi) menyatakan bahwa tidak ada perubahan dalam posisi ekonomi mereka, sementara 26 persen menyatakan bahwa posisi ekonomi mereka lebih baik dari sebelum perceraian (lihat Gambar 2). Ini berarti bahwa dalam persepsi 65 persen perempuan, perceraian

tidak serta merta berarti situasi ekonomi memburuk. Tidak ada perbedaan besar dalam gambaran antara perempuan yang bercerai di pengadilan dan mereka yang bercerai di luar pengadilan. Jumlah tersebut dapat dijelaskan oleh fakta bahwa 50 persen responden bekerja, dan dengan demikian memiliki penghasilan; dan dua-pertiga di antaranya tinggal bersama orang tua mereka dan dengan demikian secara ekonomi mereka didukung oleh keluarga mereka masing-masing. Perempuan-perempuan ini tidak harus mengandalkan nafkah dari mantan suami mereka dan tidak terlalu melakukan banyak usaha untuk mengklaim hak atas tunjangan atau nafkah mereka di pengadilan.

### Persepsi perempuan ttg situasi ekonomi rumah tangga setelah perceraian



Gambar 2: Persepsi Perempuan Bercerai tentang Situasi Ekonomi Mereka setelah Bercerai

Namun, bagi 27 persen dari perempuan yang diwawancarai, yang semuanya memiliki anak, perceraian berarti memburuknya situasi ekonomi mereka. Secara teoretis keluarga-keluarga tersebut paling banyak mendapatkan manfaat dari pembayaran tunjangan atau nafkah yang teratur yang telah ditetapkan dan diperintahkan pengadilan untuk dibayarkan oleh mantan suami mereka.

Sekarang kita beralih ke proses pengadilan itu sendiri dan upaya yang dilakukan pada keseluruhan proses pengadilan (gugatan – gugatan eksekusi – keadilan) untuk setiap hak pascaperceraian. Tabel 5 menunjukkan berapa banyak usaha tambahan (dalam hal biaya dan upaya di samping proses perceraian itu sendiri) yang harus dilakukan perempuan untuk mendapatkan tiga hak pascaperceraian serta tingkat ketidakpastian yang masih tersisa setelah selesainya proses gugatan di pengadilan.

Tabel 5: Upaya Tambahan yang Harus Dilakukan Perempuan dalam Proses Gugatan atas Hak Pasca-Perceraian di Pengadilan Agama Cianjur

	Proses Gugatan		Proses Penegakan Hukum		Penetapan
	Upaya	B i a y a Tambahan	Upaya	B i a y a Tambahan	
Hak-hak isteri	+	-	-	-	-
Nafkah anak	+	-	(++)*	(++)*	++
Harta bersama	++	(++)**	++	++	-

\* Dalam teori saja, dalam praktiknya tidak ada penegakan kasus yang dibawa ke pengadilan

\*\* Jika klaim mencakup penyelidikan harta bersama oleh pengadilan dalam kasus perceraian cerai gugat; atau menyangkut kasus harta bersama yang terpisah yang diprakarsai oleh istri setelah perceraian itu dinyatakan berlaku.

Perbedaan antara ketiga hak pascaperceraian itu cukup besar. Jika kita melihat proses secara keseluruhan ketimbang hanya tunjangan istri, maka proses dan upaya paling mudah hanya diperlukan dalam pembuatan dan pembelaan gugatan tunjangan istri selama proses perceraian di Pengadilan, namun proses itu tidak melibatkan biaya dan – seperti yang ditunjukkan di atas – pelaksanaan biasanya mengikuti secara otomatis. Ketika itu terjadi, sejumlah besar perempuan yang berdasarkan hukum berhak atas hak-hak pascaperceraian (mereka yang terlibat dalam perceraian talak) mengklaim tunjangan istri (lihat Tabel 3). Sebaliknya, nafkah anak tidak membutuhkan banyak upaya dalam gugatannya, karena hasilnya sudah diketahui memang tidak pasti.

Harta bersama membutuhkan banyak upaya dan mungkin biaya tambahan selama proses gugatan ketika bukti hukum dari semua harta yang diperoleh selama perkawinan harus dikumpulkan yang sering melibatkan biaya tambahan selama proses birokratik ini. Oleh karena itu, umumnya perempuan melakukan gugatan hanya jika harta yang dipertaruhkan memang berjumlah besar atau minimal lebih besar daripada total upaya, tenaga dan biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkannya. Dengan cara ini, yang “kaya” memiliki lebih banyak alasan untuk menuntut hak pascaperceraian daripada orang-orang yang miskin karena bagi orang-orang yang disebutkan belakangan itu upaya yang dilakukan lebih besar daripada manfaat yang akan didapatkan. Proses pelaksanaan perintah pengadilan atas harta bersama juga membutuhkan banyak biaya dan upaya, namun hasilnya cukup bisa dipastikan. Meskipun kebanyakan perempuan yang telah mendapatkan perintah pengadilan akan berusaha mendesak suami mereka untuk

pertama-tama menyerahkan harta secara sukarela, namun pada akhirnya mereka bisa jatuh lagi pada kemungkinan adanya proses eksekusi yang tidak pasti oleh Pengadilan Agama.

Menggugat nafkah anak sama mudahnya dengan menggugat tunjangan istri, tetapi akan memerlukan banyak usaha dalam proses pelaksanaannya – yang disebutkan terakhir hasilnya sangat tidak pasti. Oleh karena itu, dalam praktiknya perintah pemberian nafkah anak tidak lebih dari sekadar secarik “potongan kertas” yang paling banter dapat digunakan perempuan dalam bernegosiasi dengan mantan suaminya. Tidak-dapat-diterapkannya perintah pengadilan untuk nafkah anak bisa menjadi salah satu faktor yang membantu menjelaskan rendahnya jumlah permintaan perempuan untuk mendapatkan nafkah anak dalam pelbagai perkara perceraian di Pengadilan Agama Cianjur.

### **Kesimpulan**

Dalam artikel ini telah ditunjukkan bahwa akses ke Pengadilan Agama untuk kebanyakan perempuan di Cianjur tidak selalu berujung pada realisasi yang sebenarnya atas hak-hak pascaperceraian mereka. Argumen ini didasarkan pada dua temuan. Pertama, dalam praktik hukum, peran Pengadilan Agama sangat terbatas dalam hal-hal pascaperceraian. Data statistik menunjukkan bahwa sangat sedikit perempuan pergi ke pengadilan untuk meminta perceraian, dan dari para perempuan yang pergi ke pengadilan (dan yang dengan demikian memiliki akses ke Pengadilan Agama) sebenarnya sangat sedikit yang menuntut hak-hak pascaperceraian mereka.

Kedua, eksekusi dan penegakan keputusan pengadilan merupakan sebuah masalah – terutama menyangkut nafkah anak. Akibatnya, dalam pengalaman perempuan yang bercerai, keputusan pengadilan yang memerintahkan pembayaran nafkah anak tidak selalu mengarah ke hasil yang adil. Dengan demikian, di antara sedikit perempuan yang bercerai di Pengadilan Agama bahkan tidak mengajukan klaim atas hak-hak pascaperceraian yang “bebas” di hadapan Pengadilan Agama dan – walaupun mereka melakukannya – mereka menghadapi buruknya pelaksanaan dan penegakan perintah Pengadilan Agama. Oleh karena itu, saya berpendapat bahwa akses yang lebih baik kepada Pengadilan Agama semata – dalam arti lebih banyak perempuan yang bercerai di Pengadilan Agama – tidaklah cukup untuk mengamankan akses terhadap keadilan bagi perempuan bercerai yang miskin dan bagi anak-anak mereka dalam hal masalah-masalah pascaperceraian yaitu mendapatkan hak-hak yang sepatutnya mereka dapatkan berupa tunjangan istri atau harta bersama dari mantan suami mereka.

Praktik di mana perempuan yang bercerai tidak mengajukan



hak-hak yang seharusnya mereka dapatkan biasanya terkait baik dengan persoalan ekonomi maupun norma-norma dan kebiasaan lokal berkenaan dengan perceraian dan hak-hak pascaperceraian, serta juga dengan dukungan alternatif. Telah dikemukakan di depan bahwa dalam mengajukan gugatan hak-hak pascaperceraian, perempuan biasanya dipengaruhi oleh faktor-faktor yang kompleks: kebiasaan dalam budaya setempat untuk menyelesaikan masalah secara pribadi atau kekeluargaan; adanya kecenderungan untuk melihat bahwa nafkah anak yang tidak dibayarkan lebih dilihat sebagai masalah agama ketimbang sebagai kewajiban hukum; hambatan-hambatan psikologis dalam menghadapi suami; empati dengan mantan suami yang memang miskin; keinginan dan kemungkinan untuk menghidupi keluarga mereka sendiri secara mandiri atau tidak tergantung pada mantan suami mereka; tetapi juga dengan sikap pengadilan itu sendiri yang mendorong pasangan yang bercerai untuk menyelesaikan persoalan mereka secara informal. Selain keadaan sosial-ekonomi, kebiasaan budaya setempat, hambatan psikologis dan bentuk-bentuk alternatif tunjangan, keputusan untuk mengklaim atau tidak mengklaim hak-hak pascaperceraian juga didasarkan pada analisis untung-rugi dan biaya yang harus dikeluarkan dalam keseluruhan proses pengadilan.

Dalam analisis untung-rugi, perempuan akan membandingkan kesempatan mendapatkan pembayaran tunjangan dengan hambatan-hambatan dalam mengakses seperti jumlah upaya dan biaya yang harus dikeluarkan, dan juga dengan realitas sosial-ekonomi, hambatan psikologis dan budaya. Sering kali dalam kenyataan kondisi sosial-ekonomi, sang mantan suami sangatlah miskin dan tidak memiliki aset atau harta. Upaya menggugat hak pascaperceraian dalam situasi tersebut akan sia-sia sebab mantan suami memang tidak memiliki apa-apa untuk diberikan. Dalam kasus seperti itu, bahkan pembebasan biaya pengadilan pun tidak memberikan dampak yang signifikan bagi upaya gugatan atas hak-hak pascaperceraian.

Selanjutnya, karena persetujuan bersama secara budaya lebih disukai, perempuan yang memiliki akses ke Pengadilan Agama dipaksa atau kadang-kadang ditekan (juga oleh Pengadilan Agama) untuk menyelesaikan masalah hak pascaperceraian secara informal. Jika setelah perceraian sebuah kesepakatan informal tampaknya tidak akan dieksekusi maka perlu diambil sebuah langkah besar untuk pergi ke Pengadilan Agama sekali lagi.

Masalah psikologis juga penting untuk dipertimbangkan. Pertimbangan psikologis bisa terdiri dari hambatan untuk menentang mantan suami dan keluarganya, tetapi juga bisa termotivasi secara positif dan berdasarkan keinginan untuk hidup secara mandiri dari mantan suami, atau memiliki empati dengan kesulitan ekonomi dari

mantan suami. Salah satu temuan yang luar biasa adalah bahwa menurut mayoritas ibu-ibu yang disurvei, perceraian tidak mengakibatkan memburuknya situasi ekonomi mereka. Dengan demikian, kita tidak hanya harus berhati-hati untuk tidak melebih-lebihkan peran Pengadilan Agama dalam masyarakat menyangkut masalah pascaperceraian, tetapi kita juga harus berhati-hati untuk tidak melebih-lebihkan peran hak-hak pascaperceraian dalam penanggulangan kemiskinan. Banyak perempuan memiliki penghasilan sendiri dan selanjutnya didukung oleh orang tua mereka atau anggota keluarga lainnya.

Pertanyaan yang tersisa adalah apakah akses terhadap keadilan di Pengadilan Agama yang berkaitan dengan hak pascaperceraian untuk perempuan dapat ditingkatkan. Sebagaimana telah diungkapkan di atas, akses ke Pengadilan Agama, terlepas dari perannya yang penting, tidak secara otomatis berarti akses terhadap keadilan. Namun, meskipun praktik sosial sebagaimana tersebut di atas dan realitas sosial-ekonomi tentang hak pascaperceraian tidak bisa diabaikan, saya tetap yakin bahwa perbaikan tetap mungkin untuk dilakukan. Bagi kaum miskin, peningkatan anggaran di Pengadilan Agama untuk pengadilan litigasi prodeo dan rangkaian pengadilan keliling akan meningkatkan akses ke Pengadilan Agama. Sebagai hasilnya, perempuan dan anak-anak mereka dapat lebih mudah memperoleh status keluarga yang legal beserta hak-hak hukum yang menyertainya. Mereka kemudian dapat memutuskan sendiri apakah kesempatan yang telah dibuka oleh hukum itu mereka anggap bermanfaat atau tidak.

Selain itu, akan menjadi sebuah kemajuan jika Pengadilan Agama bisa mengembangkan mekanisme penegakan hukum yang lebih baik. Akses terhadap keadilan berkenaan dengan hak pascaperceraian juga meliputi aspek-aspek eksekusi atau pelaksanaan dan penegakan putusan pengadilan. Perempuan yang, setelah melakukan analisis untung-rugi, memutuskan untuk menuntut hak pascaperceraian tidak menginginkan sepotong kertas atau janji-janji muluk oleh mantan suami mereka; yang mereka inginkan adalah uang yang memang menjadi hak mereka. Secara khusus dapat dilihat bahwa perintah pengadilan mengenai nafkah anak sulit ditegakkan karena pembayarannya bersifat rutin setiap bulan. Hal yang sangat membantu bagi para ibu yang membutuhkan tunjangan nafkah anak adalah adanya mekanisme di mana ayah atau mantan suami dapat ditekan untuk membayar nafkah anak. Jika tidak demikian, maka yang terjadi adalah tidak lebih dari apa yang dikatakan Ibu I tentang gugatan nafkah anaknya di Pengadilan Agama: "Jangan-jangan semua itu main-mainan saja."



## BAB 13

---

### **TKI mencari keadilan: Persoalan hukum, respons pemerintah, dan advokasi LSM**

Dewi Novirianti

#### **Pendahuluan**

“Ketika saya pergi meninggalkan rumah menuju Malaysia, saya hanya bermimpi dapat memperoleh uang supaya anak saya bisa pergi sekolah,” ujar Siti Hajar, seorang tenaga kerja Indonesia (TKI)<sup>1</sup> asal Jawa Barat.<sup>2</sup> Sejalan dengan cita-cita Siti Hajar, seorang perempuan muda asal Brebes (Jawa Tengah), Ceriyati, juga mengadu nasib di Malaysia dan bekerja sebagai pekerja rumah tangga (PRT). Namun, keduanya kini tak berdaya dalam keadaan luka parah akibat penganiayaan yang diduga kuat dilakukan oleh majikan mereka di Malaysia. Mimpi Siti Hajar dan Ceriyati kini tinggal mimpi. Kedua perempuan desa ini tidak hanya tidak bisa mengirimkan uang sekolah untuk anaknya di kampung, tetapi juga harus menanggung derita fisik dan psikologis mendalam akibat penganiayaan yang mereka alami.

Siti Hajar dan Ceriyati hanyalah dua dari jutaan pekerja migran Indonesia (PMI)<sup>3</sup> yang memutuskan untuk mengadu nasib di negara lain. Sejak akhir tahun 1970-an, jutaan TKI bermigrasi ke berbagai negara di Timur Tengah dan berbagai negara yang perekonomiannya berkembang sangat pesat di wilayah Asia Tenggara dan Asia Timur. Di beberapa negara berkembang seperti Indonesia, Sri Lanka, dan Filipina, persoalan memburuknya sektor pertanian dan desakan kebutuhan ekonomi keluarga telah menjadi salah satu faktor pendorong utama yang membuat perempuan desa menjadi TKI. Di beberapa tempat di

<sup>1</sup> TKI, menurut UU No. 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja di Luar Negeri (UU PPTKLN), adalah setiap WNI yang memenuhi syarat untuk *bekerja di luar negeri* dalam *hubungan kerja* untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah.

<sup>2</sup> <http://www.thejakartaglobe.com/home/the-misery-of-indonesias-migrant-workers/324780> (diakses 10-12-2010)

<sup>3</sup> Pekerja migran (Indonesia) menurut Depsos adalah orang yang berpindah ke daerah lain, baik di dalam maupun ke luar negeri (legal maupun ilegal), untuk bekerja dalam jangka waktu tertentu. Dalam tulisan ini pekerja migran dipakai secara bergantian dengan buruh migran untuk maksud yang sama.

Indonesia, terdapat perempuan desa yang menjadi TKI karena melarikan diri dari kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) atau karena tanggung-jawabnya sebagai perempuan kepala keluarga (Anggraini 2006; Silvey 2006; HRW Asia Report 2007).

Perempuan pada umumnya memang lebih mudah memperoleh pekerjaan sebagai PRT di berbagai negara di Timur Tengah dan Asia. "Lebih sulit bagi laki-laki untuk bekerja di Arab Saudi dibandingkan perempuan," ujar salah satu kepala desa di Cianjur Selatan.<sup>4</sup> Hal ini menjadi salah satu sebab mengapa setiap tahunnya ratusan ribu TKI berduyun-duyun bekerja sebagai PRT di berbagai negara di Timur Tengah atau negara-negara lain yang lebih makmur yang berada di kawasan Asia Pasifik. Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) mencatat pada tahun 2007 terdapat 696.746 buruh migran Indonesia ke luar negeri di mana 78% di antaranya adalah TKI. Sementara itu, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans) pada tahun 2008 membukukan adanya 76% buruh migran Indonesia yang bekerja di sektor informal seperti PRT. Adapun data Depnakertrans pada tahun 2007 mencatat negara tujuan utama TKI yakni Saudi Arabia, Malaysia, Singapura, Uni Emirat Arab, dan Kuwait.

Secara global, masing-masing negara pengirim buruh migran ke luar negeri mendukung program tersebut mengingat jumlah uang yang dikirimkan oleh buruh migran ke dalam negeri asal mereka (remitansi) cukup tinggi dan dari tahun ke tahun jumlahnya meningkat. Menurut data, sampai September 2010, jumlah remitansi yang dikirimkan oleh buruh migran Indonesia baik laki-laki maupun perempuan mencapai US\$ 5,03 miliar.<sup>5</sup> Sebuah laporan Bank Dunia (2008) menunjukkan bahwa sebagian besar TKI berasal dari desa-desa yang paling miskin di Indonesia. Dengan demikian, kemungkinan besar migrasi perempuan desa untuk bekerja sebagai TKI di berbagai negara akan membawa dampak pada pengurangan kemiskinan di desa. Namun belum ada informasi mengenai dampak remitansi yang dikirimkan oleh para buruh migran Indonesia terhadap pertumbuhan ekonomi makro Indonesia, terhadap pengurangan kemiskinan, dan sejauh mana pengaruhnya terhadap indikator kesejahteraan sosial di daerah pengirim buruh migran.

Tingginya angka remitansi ini belum diiringi dengan peningkatan perlindungan buruh migran Indonesia ke luar negeri. Setiap tahun,

<sup>4</sup> Wawancara dengan salah satu ketua Rukun Tetangga di Desa Girijaya, Cianjur Selatan, 27-7-2009.

<sup>5</sup> Lihat <http://epaper.korantempo.com/KT/KT/2010/12/10/INDEX.SHTML> (diakses 10-12-2010).

BNP2TKI melalui terminal GPK (Gedung Pencatatan Kepulangan) TKI di Selapanjang mencatat TKI yang pulang dengan berbagai masalah mereka. Pada tahun 2008, tercatat 45.626 TKI yang pulang kembali ke Indonesia dengan berbagai masalah,<sup>6</sup> di mana hampir 50% masalah (sekitar 22.035 masalah) terjadi di Arab Saudi. Sebagian besar masalah yang dihadapi oleh TKI khususnya yang bekerja sebagai PRT adalah gaji yang tidak dibayar, pemutusan hubungan kerja secara sepihak dan kelebihan masa kontrak kerja. Permasalahan yang tercatat oleh BNP2TKI ini tidak termasuk kasus-kasus penganiayaan yang menyebabkan TKI luka parah atau meninggal dunia.

Melihat banyaknya faktor yang mendorong peningkatan jumlah TKI di satu sisi dan tingginya risiko kekerasan dan ketidakadilan terhadap mereka, baik sejak dari dalam negeri, selama mereka di luar negeri sampai mereka kembali ke dalam negeri asal mereka, maka tulisan ini pertama-tama akan memaparkan persoalan sesungguhnya yang dihadapi TKI dan anggota keluarganya. Eksistensi TKI tidaklah berdiri sendiri tanpa sistem kebijakan pemerintah terkait lapangan dan tenaga kerja serta regulasi yang menjaminkannya. Karena itu, tulisan ini kemudian akan mendiskusikan respons dan langkah yang diambil oleh pemerintah dalam penanganan masalah yang dialami para TKI. Peranan organisasi LSM yang cukup besar dalam melakukan pendampingan terhadap para TKI dan anggota keluarganya menjadi faktor penting dalam pembahasan pada bagian berikutnya. Di bagian akhir, tulisan ini mendiskusikan dan mengusulkan beberapa langkah kebijakan untuk membantu TKI dalam mengakses keadilan.

### **Persoalan TKI**

Setiap tahun puluhan ribu TKI pulang dengan berbagai masalah. BNP2TKI melalui pusat krisis (*crisis center*) ataupun Terminal Khusus GPK-TKI di Selapanjang, Bandar Udara Soekarno-Hatta di Jakarta mencatat dan menerima pengaduan para TKI yang pulang dengan berbagai masalah. Sebagian besar TKI PRT mengalami pemutusan hubungan kerja (PHK) secara sepihak oleh majikan, bekerja melebihi masa kontrak dan gaji yang tidak dibayar sesuai dengan kontrak kerja.<sup>7</sup> Tidak sedikit buruh migran perempuan bahkan mengalami kekerasan dan kecelakaan yang berat seperti yang dialami oleh Nirmala Bonat dan Ceriyati yang keduanya mengalami penyiksaan dari majikan mereka masing-masing di Malaysia (Migrant Care April 2009).

Angka kekerasan terhadap buruh migran Indonesia tiap tahun

<sup>6</sup> Data BNP2TKI tahun 2008 yang dikutip oleh harian *Kompas*, 20-11-2010.

<sup>7</sup> Data BNP2TKI: Terminal GPK-TKI dan Pusat Krisis TKI.

semakin meningkat sebagaimana ditandai dengan beberapa kasus ekstrem yang dialami oleh buruh migran perempuan yang bekerja sebagai PRT di Malaysia dan Arab Saudi. Secara umum, data organisasi buruh migran, Migrant Care, menunjukkan persentase buruh migran Indonesia yang bekerja di Malaysia mengalami kekerasan mencapai 39% menyusul Arab Saudi 38%, Kuwait 5%, dan beberapa negara lain yang rata-rata mencapai 2% sampai 3%.<sup>8</sup> Pada pertengahan Februari 2008, International Non-governmental Organization Forum on Indonesian Development (INFID) mengajukan data mengenai kompleksnya persoalan buruh migran Indonesia ke *Human Rights Council* di Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB).<sup>9</sup>

Di lain pihak, organisasi Solidaritas Perempuan (SP) melaporkan adanya 356 kasus yang masuk dan ditangani. Misalnya, antara tahun 2005 dan 2009, jumlah kasus paling banyak meliputi 90 kasus menyangkut gaji buruh migran (perempuan dan laki-laki) yang tidak dibayarkan, 60 kasus menyangkut keluarga buruh migran kehilangan kontak dengan kerabat mereka yang menjadi buruh migran, 58 kasus menyangkut buruh migran yang bekerja melebihi masa kontrak mereka, 44 kasus penganiayaan ringan sampai berat, dan terdapat 36 kasus perdagangan orang (*trafficking*). Pada tahun 2007, Migrant Care mencatat 303 buruh migran Indonesia terancam hukuman mati, yakni 297 orang di Malaysia, 4 orang di Arab Saudi, 1 orang di Mesir dan 1 orang di Singapura. Selain itu, 600 buruh migran Indonesia ditahan di Arab Saudi dan di banyak negara. Buruh migran Indonesia juga senantiasa tak lepas dari jerat deportasi dengan berbagai alasan. Tabel di bawah ini menunjukkan dengan lengkap persoalan yang dialami oleh para TKI dalam mobilitas mereka di Indonesia dan di negara tempat mereka bekerja.

Persoalan yang dihadapi oleh calon TKI sebelum berangkat	
Aktor atau pelaku	Persoalan
Sponsor atau orang yang merekrut TKI di desa	Sponsor memberikan informasi yang tidak benar, misalnya usia dan alamat calon TKI ke kepala desa untuk tujuan pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP). KTP yang berisi informasi yang tidak akurat membuat TKI yang mengalami kecelakaan atau kekerasan tidak dapat mengakses ganti rugi karena pihak yang ingin membantu tidak dapat mengakses alamat keluarga TKI di desa.

<sup>8</sup> Lihat data Migrant Care: <http://www.migrantcare.net/mod.php?mod=content&op=viewcont> (diakses 2-8-2009).

<sup>9</sup> General Assembly A/HRC/7/NGO/70, 25 February 2008.

Bab 13. TKI mencari keadilan: Persoalan hukum, respons pemerintah, dan advokasi LSM

<p>Perusahaan swasta yang merekrut TKI dan paramedis di Jakarta</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tempat penampungan sementara di Jakarta di mana calon TKI tinggal dan menjalani pelatihan dan tes kesehatan kerap kali tidak memadai. Misalnya jumlah tempat tidur dan kamar mandi tidak sesuai dengan jumlah calon TKI yang tinggal.</li> <li>- Pelatihan bahasa yang kurang memadai yang dijalani oleh para calon TKI di masa penampungan membuat kemampuan bahasa para TKI kurang memadai. Hal ini pula yang menimbulkan banyak kesalahpahaman antara para TKI dan majikan yang kerap mencelakai TKI.</li> <li>- Informasi yang tidak benar mengenai TKI di dalam paspor mereka (usia, alamat) menyebabkan keluarga TKI tidak dapat dikontak bila TKI mengalami kecelakaan.</li> <li>- Pemeriksaan kesehatan tidak layak di masa penampungan, misalnya calon TKI perempuan diminta menanggalkan pakaian mereka di hadapan para pengunjung laki-laki karena cek kesehatan tidak dilakukan di ruangan khusus.</li> </ul>
<p><b>Persoalan yang dihadapi TKI di negara tempat bekerja</b></p>	
<p><b>Aktor atau pelaku</b></p>	<p><b>Persoalan</b></p>
<p>Majikan dan anggota keluarga majikan di negara di mana TKI bekerja</p>	<p>TKI mengalami berbagai penyiiksaan yakni secara fisik termasuk jam kerja yang panjang, kekerasan seksual, dan kekerasan psikologis lainnya (misalnya TKI tidak diizinkan mengontak keluarga mereka sehingga keluarga mereka di desa kehilangan kontak); TKI tidak menerima gaji secara regular dan tidak dalam jumlah sesuai perjanjian.</p>
<p>Keluarga (kerabat, orang tua atau suami)</p>	<p>Kekerasan domestik (kebanyakan psikologis) dialami oleh TKI ketika mereka masih berada di negara tempat mereka bekerja. Kekerasan ini dilakukan oleh keluarga dan atau suami TKI yang menyalahgunakan uang yang mereka kirim misalnya untuk membeli barang seperti sepeda motor, dan juga melakukan penelantaran terhadap anak.</p>
<p>Agen tenaga kerja</p>	<p>TKI “diperdagangkan” atau menjadi korban <i>trafficking</i> atau dipindahkan ke majikan lain.</p>
<p><b>Persoalan yang dihadapi TKI setibanya di bandar udara dan sepanjang perjalanan pulang ke desa</b></p>	
<p><b>Aktor atau pelaku</b></p>	<p><b>Persoalan</b></p>
<p>Petugas dan aparat pemerintah, porter, penjaga tiket, BNP2TKI di terminal khusus kepulangan TKI di Jakarta</p>	<p>Para TKI tertipu oleh para pedagang “mata uang”; TKI dipaksa untuk membayar berbagai pungutan liar terutama terkait dengan ongkos untuk kembali ke desa; keluarga TKI tidak bisa menjemput TKI di bandar udara karena TKI wajib menggunakan kendaraan yang disediakan oleh BNP2TKI.</p>



BNP2TKI, Petugas Pemda selama perjalanan pulang TKI menuju desa	TKI harus membayar berbagai pungutan liar dalam perjalanan menuju desa mereka. Setibanya di desa, TKI diminta untuk membayar berbagai sumbangan yang kurang relevan dengan keberadaan mereka di desa, misalnya menyumbangkan dua buah kursi untuk kantor desa. Beberapa laporan dari Ornop menunjukkan bahwa TKI telah dimiskinkan oleh proses pemerasan sepanjang pulang ke desa.
---	--

## Kebijakan dan diplomasi pemerintah terkait perlindungan TKI

### *Aturan hukum dan kebijakan*

Secara umum, aturan hukum nasional dan kebijakan-kebijakan lain pemerintah terkait TKI berfokus pada proses pengiriman TKI ke luar negeri. Selain itu, aturan-aturan hukum tambahan yang belakangan muncul setelah Undang-Undang No. 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (UU PPTKILN) sebagian besar terkait dengan prosedur pengiriman TKI ke luar negeri. Untuk tujuan mempercepat penempatan TKI dan meningkatkan perlindungan TKI, UU PPTKILN memberikan mandat pembentukan BNP2TKI, sebuah institusi yang mandiri dari Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans). Keanggotaannya terdiri dari lintas sektor pemerintahan termasuk anggota Kepolisian. Namun belakangan pembentukan BNP2TKI menciptakan dualisme wewenang antara lembaga tersebut dan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

UU PPTKILN sesungguhnya menyebutkan banyak aspek tentang perlindungan TKI. Namun hak-hak TKI yang disebut dalam UU tersebut tidak merujuk institusi atau lembaga negara yang berkewajiban untuk memenuhi setiap hak TKI sebagaimana disebutkan dalam UU tersebut. Walaupun UU ini menyebutkan hak TKI untuk memperoleh bantuan hukum dan pembelaan di negara tempat TKI bekerja, namun UU ini sendiri tidak menyebutkan dengan jelas instansi pemerintah mana yang bertanggung jawab atas perlindungan TKI. Yang jelas, UU ini menyebutkan bahwa perusahaan penempatan TKI swasta wajib memberikan perlindungan pada TKI sesuai dengan perjanjian penempatan.

Tarik-menarik wewenang penempatan TKI antara Depnakertrans dan BNP2TKI sungguh mengganggu perlindungan TKI. Pusat krisis dan para petugas di BNP2TKI mengeluhkan tiadanya wewenang mereka untuk memberikan sanksi pada perusahaan pengirim TKI telah menyebabkan pemanggilan dan permintaan klarifikasi terhadap persoalan TKI tidak diindahkan oleh perusahaan tersebut. Laporan tahunan Pemerintah Amerika Serikat tentang Perdagangan Manusia pada tahun 2010 menyebutkan bahwa tumpang tindih mandat dan tugas

BNP2TKI dan Depnakertrans telah menyebabkan kurang efektifnya layanan penempatan dan perlindungan BNP2TKI.<sup>10</sup>

Pada umumnya pemerintah Indonesia memberikan respons terhadap persoalan TKI berdasarkan kesaksian khusus TKI yang menjadi korban penganiayaan atau karena terjadinya kasus penganiayaan ekstrem yang terjadi pada TKI. Misalnya, selama lima tahun terakhir pemerintah mengeluarkan kebijakan yang cukup progresif dari perspektif perlindungan buruh migran secara khusus TKI. Sebagai respons terhadap tingginya angka kekerasan dan peliknya persoalan buruh migran Indonesia Pemerintahan SBY telah menerbitkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 6/2006. Tujuan dari Inpres ini adalah untuk memperkuat kerja sama antara lembaga pemerintah dalam rangka memperbaiki penempatan dan perlindungan buruh migran Indonesia. Di bawah koordinasi Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Inpres memberikan mandat pembentukan “Tim Koordinasi dan Pemantau Pelaksanaan Inpres”. Kebijakan-kebijakan yang dikembangkan di bawah Inpres ini tetap bertujuan untuk meningkatkan pelaksanaan aturan hukum nasional utama mengenai buruh migran Indonesia yakni UU PPTKILN No. 39/2004.

Inpres No. 6/2006 menetapkan bentuk kerja sama di antara kementerian yang relevan dengan isu buruh migran di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten khususnya dengan mandat untuk menyelesaikan persoalan: penempatan buruh migran Indonesia, perlindungan buruh migran Indonesia, penghapusan “calo” perekrut buruh migran di desa, dan agen perekrut buruh migran. Dalam Inpres, pemerintah berkomitmen untuk memperkuat proses pelatihan dan pengetahuan calon buruh migran dan meningkatkan kesempatan kerja di tingkat provinsi dan kabupaten.

Namun Inpres tidak memberikan mandat pada pemerintah untuk memperkuat bantuan hukum bagi TKI yang bermasalah sekembalinya ke Indonesia. Inpres tidak memberikan perhatian pada TKI yang mengalami penyiksaan dan kembali ke Indonesia dengan kondisi sakit, cacat, atau meninggal dunia di mana mereka tidak dapat dengan mudah mengakses asuransi. Komnas Perempuan berpendapat bahwa Inpres No. 6/2006 tidak mengusung konsep perlindungan yang memadai bagi buruh migran Indonesia terutama perlindungan sosial (Komnas Perempuan Desember 2006). Inpres menentukan beberapa tenggat waktu untuk beberapa langkah tindak lanjut, namun sampai pada akhir masa berlakunya Inpres tersebut, sebagian besar target tidak tercapai hingga kini (Novirianti 2009).

<sup>10</sup> <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/>

### *Diplomasi pemerintah indonesia dan peranan KBRI*

UU PPTKILN memberikan mandat khusus pada perwakilan Indonesia di negara penempatan TKI untuk memberikan bantuan hukum dan pembelaan hak-hak TKI.<sup>11</sup> Oleh sebab itu, perwakilan pemerintah Indonesia di negara penempatan TKI yakni Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI), Departemen Luar Negeri, dan instansi pemerintah terkait wajib melakukan diplomasi politik untuk kepentingan perlindungan TKI. Akan tetapi, kemampuan diplomasi politik pemerintah Indonesia dalam hal perlindungan TKI masih kerap dipertanyakan. Dalam negosiasi politik, pemerintah Indonesia kerap terlihat kurang tegas dan belum mampu menekankan pentingnya perlindungan TKI di negara penempatan. Walaupun ada kemajuan dalam proses dan keberhasilan negosiasi, dalam banyak hal pemerintah Indonesia terus-menerus gagal menghasilkan keputusan negosiasi yang dapat meningkatkan perlindungan TKI.

Dalam kasus Ceriyati, pemerintah Indonesia menunjukkan kemampuan diplomasi politik yang kurang memadai. Benar bahwa pemerintah Indonesia memberikan bantuan pada pemulangan Ceriyati dan memberikan santunan dan membantu pembayaran klaim asuransi untuknya, namun majikan Ceriyati yang melakukan kekerasan terhadapnya belakangan dilepaskan oleh Kepolisian Malaysia dengan alasan kurang bukti. Adapun tekanan politik pemerintah Indonesia tidak cukup didengar oleh pemerintah Malaysia. Diplomasi politik yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia belum mampu menyelesaikan secara tuntas kasus yang dialami oleh Ceriyati (Migrant Care April 2009:12-17).

Kemampuan diplomasi politik pemerintah Indonesia juga diuji dalam kasus Siti Hajar, seorang TKI, yang mengalami perlakuan kekerasan oleh majikannya di Malaysia. Pemerintah Indonesia memutuskan melakukan moratorium atau penghentian sementara pengiriman buruh migran Indonesia ke Malaysia pada bulan Juni 2009. Pemerintah Indonesia kemudian mengupayakan adanya Nota Kesepatakan atau *Memorandum of Understanding* (MoU) baru antara Indonesia dan Malaysia untuk tujuan perbaikan perlindungan pada buruh migran Indonesia di Malaysia. Namun pemerintah Malaysia tidak menyetujui usulan pemerintah Indonesia untuk meningkatkan gaji buruh migran. Hingga kini, MoU belum rampung dan pemerintah Indonesia belum mau mencabut moratorium. Akibatnya, buruh migran Indonesia yang tidak berdokumen mengalir masuk ke Malaysia.

Sungguh, diplomasi pemerintah Indonesia masih belum memadai dalam menghadapi persoalan TKI. Dalam hal perlindungan TKI

<sup>11</sup> Bab VI tentang Perlindungan TKI, UU PPTKILN.

Indonesia di Malaysia misalnya, walaupun telah berhasil meminta pemerintah Malaysia mewajibkan majikan yang mempekerjakan PRT Indonesia untuk memberikan libur satu hari kerja, namun pemerintah Indonesia belum berhasil memperbaiki upah minimum TKI yang bekerja di Malaysia. Adapun posisi tawar pemerintah Indonesia terhadap negara-negara Timur Tengah seperti Arab Saudi belum setara. Tuntutan pemerintah Indonesia kepada Arab Saudi untuk memperbaiki kondisi PRT Indonesia tidak disertai upaya monitoring yang memadai. Proses hukum terhadap para majikan yang melakukan penganiayaan terhadap PRT Indonesia amat jarang berujung pada proses penghukuman terhadap pelaku, yang mana dirasakan adil bagi TKI.

Dalam banyak kasus, pemerintah Indonesia melalui KBRI di berbagai negara di mana TKI bekerja ikut mendorong penanganan permasalahan yang dialami oleh TKI. Namun komitmen pemerintah Indonesia belum cukup konsisten dalam mendorong berbagai penanganan kasus TKI. Departemen Luar Negeri melalui KBRI yang seharusnya berada di garda depan dalam proses penanganan kasus kerap tidak mampu memberikan penanganan efektif bagi para buruh migran yang menghadapi masalah. Dari beberapa wawancara dan diskusi kelompok yang dilakukan terhadap mantan TKI di Cianjur dan di Sukabumi, para mantan TKI tersebut menyatakan KBRI di negara tempat mereka bekerja kurang memberikan dukungan pada TKI yang mengalami persoalan. Bahkan beberapa mantan TKI membandingkan kesigapan dan kesiapan pemerintah Filipina dalam memberikan bantuan pada para “pahlawan devisa” dari Filipina. “Saya iri melihat TKI [sic.] Filipina yang disambut baik dan dijamin perlindungannya oleh kedutaan besar mereka di Saudi,” ujar seorang TKI asal Sukabumi yang bekerja di Arab Saudi.

### **TKI mengaksres keadilan: Peran aktivis lokal, LSM, dan BNP2TKI**

#### *Pendampingan aktivis lokal dan LSM*

Telah berbulan-bulan lamanya Kartibi, warga Desa Girijaya, Cianjur Selatan, merasa sangat tertekan karena Imas, sang istri yang bekerja di Arab Saudi, tidak diizinkan pulang oleh majikannya walaupun kontraknya telah berakhir tujuh bulan sebelumnya. Selain itu, Imas dikabarkan tidak pernah menerima gaji. Dalam situasi yang tak menentu, Imas meminta Kartibi untuk menghubungi Dede Ela, seorang mantan TKI PRT yang pernah bekerja di Arab Saudi dan kini kerap membantu para TKI yang mengalami berbagai persoalan. Setelah Dede Ela bernegosiasi dengan majikan, maka Imas dapat pulang dengan membawa gaji selama dua tahun yang sebelumnya tidak pernah Imas terima.

Mirip dengan peranan Dede Ela (koordinator Serikat Buruh Migran Cianjur, SBMC), Pak Dadang (anggota Serikat Buruh Migran Karawang,

SBMK) di Desa Pasir Kaliki di Karawang dan Bu Jejen (anggota Serikat Buruh Migran Indonesia, SBMI) di Desa Cimuncang, Kebon Pedes, Sukabumi, memainkan peranan yang sama dalam membantu penanganan masalah yang dihadapi oleh TKI dan keluarga mereka di desa. Ketiga aktivis lokal ini juga merupakan para koordinator dari organisasi LSM yang bekerja di tingkat desa. Mereka sangat dikenal oleh warga desa terutama anggota keluarga TKI yang menghadapi masalah. "Saya mendengar Pak Dadang dapat membantu menangani masalah yang dialami istri saya di Saudi," kata seorang bapak yang istrinya menghilang selama berbulan-bulan lamanya setelah berangkat ke Saudi.<sup>12</sup>

Ketiga aktivis dan organisasi lokal ini memiliki pendekatan dan cara yang berbeda dalam menangani persoalan yang dihadapi oleh para TKI yang mengadu kepada mereka. Dede Ela yang mahir berbahasa Arab dan Inggris kerap melakukan komunikasi langsung dengan para majikan yang bermasalah. Dede Ela mendesak para majikan tersebut untuk mengizinkan TKI yang bersangkutan untuk berkomunikasi dengan keluarga mereka di desa serta memberikan hak-hak TKI baik berupa gaji maupun pulang kembali ke Indonesia. Baik Dede Ela maupun para mantan TKI dan anggota keluarga mereka yang bermasalah mengakui langkah Dede Ela cukup efektif, karena cukup banyak jenis permasalahan serupa yang dapat diselesaikan oleh Dede Ela. Hanya saja, Dede Ela mengakui bahwa permasalahan berat seperti penganiayaan, pemerkosaan atau pelecehan seksual yang berakibat luka parah tidak dapat ia selesaikan dengan efektif, "Karena kasus berat seperti itu harus mengikutsertakan peran instansi pemerintah termasuk Departemen Luar Negeri dan KBRI."

Sementara, Bu Jejen tampak cukup mempercayai peranan BNP2TKI dalam penyelesaian masalah yang dihadapi oleh TKI. Kerap kali Bu Jejen mengantarkan para mantan TKI dan atau anggota keluarganya untuk melakukan pengaduan di pusat krisis BNP2TKI. Sebagian besar pengaduan yang diajukan terkait dengan klaim asuransi yang berhak diterima oleh mantan TKI karena berbagai persoalan yang mereka hadapi misalnya PHK sepihak, gaji tidak dibayar, atau karena kecelakaan. Bu Jejen kerap mendampingi mantan TKI ke agen pengirim TKI ke luar negeri yang kerap disebut "PT" (Perseroan Terbatas). Sering kali proses klaim asuransi mengandalkan peranan PT. Sebagai akibatnya, mantan TKI perlu memberikan "uang jasa" kepada PT. Padahal dana klaim asuransi yang diterima oleh mantan TKI tidaklah terlalu besar yakni berkisar antara satu sampai tiga setengah juta rupiah sebelum dipotong uang jasa untuk PT. Besarnya dana asuransi ini tidak sepadan dengan

<sup>12</sup> Diskusi Kelompok Terfokus di Desa Pasi Kaliki, Karawang, 12-11-2010.

uang transportasi yang harus dikeluarkan oleh TKI untuk melalui prosedur ganti rugi. Oleh sebab itu, Bu Jejen sering kali mendampingi TKI untuk melakukan klaim langsung di perusahaan asuransi terkait. “Klaim langsung ke perusahaan asuransi lebih menekan biaya, namun kerap kali PT menyimpan data dan dokumen yang diperlukan,” kata Bu Jejen. Mirip dengan komentar Dede Ela, Bu Jejen juga merasakan tidak mudah menangani kasus-kasus berat seperti TKI yang menghilang atau “diperdagangkan” oleh sponsor di desa atau kasus penganiayaan berat yang terjadi di negara tujuan.

Pak Dadang, aktivis organisasi SBMK di Karawang, juga kerap mendampingi keluarga TKI untuk mencari keadilan di berbagai institusi pemerintah di Jakarta. Jika berkesempatan berkunjung ke Jakarta, Pak Dadang dan para keluarga TKI berkunjung ke BNP2TKI dan Departemen Luar Negeri (Deplu). Berbeda dengan pengalaman Bu Jejen, Pak Dadang lebih mengandalkan peranan Deplu dalam penyelesaian masalah yang dihadapi TKI asal Karawang. Beberapa anggota keluarga TKI yang pernah berkunjung ke Deplu mengaku sangat terbantu oleh pihak Deplu. “Dengan bantuan Deplu, istri saya yang menjadi TKI di Saudi dan sudah menghilang selama berbulan-bulan dapat menghubungi saya kembali,” ujar Nator penduduk kampung Johar di Karawang.

Dede Ela, Bu Jejen, dan Pak Dadang sungguh dikenal luas oleh penduduk desa di wilayah mereka tinggal. Namun, ketiganya mengaku cukup berat dalam menangani kasus-kasus dan persoalan yang dihadapi oleh TKI. Ketiganya mengaku minimnya biaya operasional membuat mereka belum mampu melakukan pendampingan kasus untuk setiap pengaduan yang mereka terima. Ketiga aktivis lokal ini mengakui bahwa di awal kegiatan pendampingan pengaduan kasus, mereka memperoleh dukungan dana dari organisasi pembela TKI di Jakarta seperti Solidaritas Perempuan dan Kopbumi.

Namun, dukungan dana kini tidak ada lagi, dan mereka harus mencari dana sendiri. Oleh sebab itu, kerap Pak Dadang mengumpulkan beberapa keluarga TKI dan meminta mereka mengumpulkan dana transportasi sehingga bisa secara berkelompok menyewa mobil untuk melakukan pengaduan di BNP2TKI atau Deplu di Jakarta. Sedangkan Dede Ela meminta keluarga TKI yang bermasalah untuk membelikan pulsa telepon agar ia dapat menelepon para majikan di Arab Saudi. Sementara, Bu Jejen masih memperoleh sedikit dukungan dana dari SBMI di Jakarta dalam melakukan pendampingan kasus-kasus TKI. Namun, ketiga aktivis lokal ini mengaku harus mengambil inisiatif mandiri dalam mengumpulkan dana untuk pendampingan kasus. Dede Ela mengaku mengumpulkan kayu bakar untuk dijual dan dananya digunakan untuk pendampingan kasus. Sedangkan Pak Dadang dan Bu Jejen menggunakan penghasilan pribadinya ketika mereka menjadi

pembicara dalam seminar untuk menyewa mobil bagi para keluarga TKI ke Jakarta.

Sementara itu, dalam beberapa kasus TKI yang ekstrem dalam arti korban luka parah akibat penganiayaan yang dilakukan oleh majikannya, *Migrant Care* membantu proses pendampingan korban sampai pada tahap penanganan hukum di Malaysia. *Migrant Care* melakukan pendampingan dalam mencari keadilan bagi Nirmala Bonat (asal Nusa Tenggara Timur) dan Ceriyati (asal Brebes), dua orang TKI PRT yang mengalami luka parah akibat penganiayaan majikan mereka di Malaysia. Dalam masa pendampingan sejak tahun 2004, *Migrant Care* aktif melakukan advokasi melalui media, aksi turun ke jalan, melakukan investigasi langsung di Malaysia, dan juga melakukan pendampingan terhadap kedua korban dan keluarganya dalam masa proses penanganan kasus di Malaysia. Majikan Nirmala Bonat pada akhirnya dihukum 18 tahun penjara setelah proses pengadilan yang cukup panjang dan berbelit-belit (*Migrant Care* April 2009:9).

### ***Peranan BNP2TKI***

Secara khusus, pasal 85 UU PPTKILN memberikan mandat pada BNP2TKI untuk menangani setiap masalah yang dihadapi oleh TKI baik di dalam maupun di luar wilayah hukum Indonesia. Untuk mempermudah penerimaan pengaduan masalah yang dihadapi oleh TKI, maka BNP2TKI membentuk sebuah pusat krisis yang secara khusus menerima pengaduan dari TKI dan anggota keluarga mereka. Selain itu, pengaduan masalah juga diterima melalui Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan TKI (BP3TKI) yang berada di beberapa wilayah asal TKI di seluruh Indonesia. Walaupun sesungguhnya UU PPTKILN tidak memberikan mandat secara jelas pada BP3TKI untuk menerima pengaduan masalah TKI, namun BP3TKI di Jakarta, sebagai contoh, senantiasa menerima pengaduan masalah yang diajukan oleh TKI dan anggota keluarganya.

Dalam setiap bulannya, pusat krisis di bawah BNP2TKI rata-rata menerima 300 pengaduan yang diajukan oleh anggota keluarga TKI atau oleh organisasi LSM yang mewakili TKI dan anggota keluarganya. Sementara, terminal GPK TKI Selapanjang di Bandar Udara Soekarno-Hatta, Jakarta menerima puluhan ribu pengaduan masalah TKI yang baru tiba dari luar negeri setiap bulannya. Sedangkan BP3TKI di Jakarta tidak terlalu banyak menerima pengaduan masalah dari TKI. Sebagian besar pengaduan yang diterima oleh ketiga titik penerimaan pengaduan ini berkaitan dengan permasalahan gaji tidak dibayar, pemotongan gaji, dan kelebihan masa kontrak. Sedangkan pusat krisis cukup banyak menerima pengaduan dari keluarga TKI yang kehilangan kontak dengan



para TKI yang berada di negara mereka bekerja.

Secara umum, walaupun penerimaan pengaduan masalah TKI di tiga unit penerimaan masalah ini dilakukan dengan efektif—sebagaimana terlihat dari tingginya angka pengaduan yang diterima, namun penanganan masalah yang diterima tidak selalu dapat diselesaikan dengan efektif. Sebagai contoh, pusat krisis di BNP2TKI mengeluh bahwa PT yang mengirim TKI kerap tidak mengindahkan panggilan mereka. “Mungkin karena BNP2TKI tidak memiliki wewenang untuk menjatuhkan sanksi kepada PT,” ujar salah satu petugas di BNP2TKI. Dengan demikian, cukup banyak pengaduan yang tidak dapat ditindaklanjuti mengingat panggilan yang dikirimkan kepada para pihak terkait tidak memperoleh tanggapan yang positif. Tampaknya tanpa desakan organisasi LSM dan anggota keluarga TKI yang senantiasa menanyakan perkembangan permasalahan yang ditangani oleh BNP2TKI, maka pengaduan akan menjadi data angka semata.

Dalam suatu diskusi kelompok terfokus di Sukabumi, rata-rata mantan TKI dan keluarga mereka mengaku berkali-kali mengunjungi BNP2TKI, PT, dan pihak asuransi. Mereka mengakui biaya yang dikeluarkan cukup besar dalam melakukan pengaduan ke BNP2TKI. Namun mereka mengaku puas dengan layanan yang diberikan oleh pusat krisis di BNP2TKI. “Yah, sudah nasib, saya terima saja dan saya puas dengan ganti rugi dari asuransi,” ujar Farida seorang mantan TKI yang pernah bekerja di Dubai dan Arab Saudi. Sebaliknya, para keluarga TKI di Karawang kurang mempercayai kemampuan BNP2TKI dalam penyelesaian masalah yang dihadapi oleh TKI di negara tujuan. Keluarga TKI di Karawang cenderung lebih mempercayai bantuan Deplu untuk menghubungi anggota keluarga mereka yang tidak dapat dihubungi di negara di mana TKI bekerja.

### **Advokasi legislasi Perda oleh organisasi LSM**

Melihat masih banyaknya “Ceriyati-Ceriyati” yang menjadi korban dalam proses migrasi dan selama para TKI bekerja di negara tujuan, cukup banyak LSM yang mempertanyakan instrumen hukum nasional untuk tujuan perlindungan buruh migran Indonesia. UU PPTKILN) kerap dipersalahkan oleh LSM, aktivis, dan akademisi sebagai biang keladi minimnya perlindungan terhadap buruh migran Indonesia. UU PPTKILN disalahkan karena berisi perlindungan yang tidak jelas bagi buruh migran. Adapun hak-hak buruh migran yang disebutkan oleh UU tersebut tidak langsung mewajibkan instansi hukum pemerintah tertentu untuk secara aktif memberikan perlindungan (Arnold 2007; Solidaritas Perempuan 2010).

Namun, kini ada peluang keadilan baru di tingkat lokal. Sejak



kebijakan desentralisasi mulai dilakukan di Indonesia di mana pemerintah daerah memiliki otoritas untuk mengatur hubungan perburuhan, kini sebagian besar pemerintah daerah kabupaten khususnya daerah pengirim buruh migran memiliki Peraturan Daerah (Perda) untuk perlindungan TKI. Walaupun banyak kritik yang menyatakan bahwa cukup banyak Perda TKI bertujuan untuk mengambil keuntungan dari buruh migran semata (Arnold 2007), namun beberapa proses pembuatan Perda terkait dengan isu perlindungan buruh migran merupakan etalase proses peningkatan kapasitas dan pemberdayaan para TKI. Proses pemberdayaan TKI melalui proses legislasi Perda di Kabupaten Cianjur, Jawa Barat, merupakan salah satu contoh yang akan didiskusikan di sini.

Dede Ela, mantan TKI yang telah disebut-sebut di atas dan sekarang sebagai koordinator SBMC, ikut menggagas advokasi TKI melalui proses legislasi Perda di Kabupaten Cianjur. SBMC dan Dede Ela menyadari bahwa banyak TKI dan anggota keluarganya membutuhkan bantuan hukum untuk persoalan mereka. Namun kebutuhan dukungan dana telah menghambat aktivitas SBMC dalam menyediakan bantuan hukum dan pendampingan bagi TKI dan anggota keluarganya. Hal ini membuat SBMC berupaya mencari jalan keluar agar bantuan hukum yang dilakukan SBMC memperoleh dukungan dana yang lebih “berkelanjutan” alias tidak melulu menunggu bantuan dari organisasi donor sebagaimana terjadi selama ini. Oleh sebab itu, SBMC membutuhkan dasar hukum untuk memperkuat basis pendanaan kegiatan bantuan hukum mereka. Selain meningkatkan akses para TKI terhadap keadilan melalui bantuan hukum, beberapa aktivis SBMC berupaya melakukan revisi terhadap Perda untuk mendorong Pemda kabupaten Cianjur supaya mengalokasikan dana lokal untuk kegiatan bantuan hukum yang dapat diakses oleh organisasi independen seperti SBMC.

Inisiatif untuk menggunakan legislasi Perda di tingkat Pemda kabupaten Cianjur dimulai dengan komunikasi intensif antara SBMC dan beberapa anggota DPRD di Cianjur. SBMC dan DPRD kemudian sepakat untuk melakukan revisi terhadap Perda No. 15/2002 tentang “Perlindungan Buruh Migran Indonesia di Cianjur” untuk meningkatkan akses TKI terhadap keadilan. Inisiatif SBMC untuk melakukan advokasi TKI melalui revisi Perda di kabupaten Cianjur memperoleh dukungan luas dari berbagai LSM di kabupaten Cianjur.

Dengan menggunakan survei sederhana yang didistribusikan dalam diskusi kelompok perempuan di desa, SBMC melakukan pendokumentasian mengenai hambatan para TKI dalam memperoleh keadilan ketika TKI memiliki kasus. Proses diskusi kampung ini pula yang memperkuat inspirasi SBMC dalam melakukan advokasi Perda

perlindungan buruh migran. Melalui “dengar pendapat publik” di gedung DPRD Kabupaten Cianjur, SBMC memfasilitasi para mantan TKI dari Desa Girijaya dan desa-desa di sekitarnya untuk menyampaikan pendapat mereka mengenai persoalan yang TKI hadapi dalam proses migrasi. Proses “dengar pendapat publik” di DPRD merupakan bagian penting dari proses legislasi suatu Perda. SBMC telah cukup meyakinkan pihak DPRD agar mau memulai proses perancangan Perda perlindungan buruh migran asal Cianjur sebagai sebuah bentuk “pemulihan” bagi persoalan yang dialami oleh TKI.

Pada Januari 2006, SBMC melakukan mobilisasi sekelompok mantan TKI ke DPRD Cianjur, lima jam perjalanan dari Desa Girijaya. Para mantan TKI, aktivis SBMC, dan LSM lokal lainnya menemui anggota Komisi IV yang menangani persoalan perburuhan. Beberapa mantan TKI membuat “testimoni” atau kesaksian mengenai pengalaman buruk mereka ketika bermigrasi sebagai TKI di luar negeri. “Saya menyampaikan pengalaman buruk ketika menjalani pengujian kesehatan di tempat penampungan di Jakarta,” ujar salah satu mantan TKI yang ikut serta dalam dengar pendapat tersebut. Beberapa mantan TKI lainnya juga memberikan kesaksian mengenai pengalaman kekerasan fisik dan seksual yang mereka alami selama bekerja di Arab Saudi. Awalnya, sebagian besar anggota DPRD di Cianjur tidak mengindahkan kesaksian para mantan TKI, karena mereka pikir para perempuan yang bersaksi bukanlah mantan TKI yang mengalami sendiri berbagai pengalaman buruk itu. Namun setelah mengetahui bahwa para mantan TKI sendiri yang memberikan kesaksian, maka para anggota DPRD di Cianjur memberikan komitmen mereka untuk menindaklanjuti usulan perancangan Perda perlindungan TKI.

Setelah dilakukan berbagai pertemuan, kunjungan, dan diskusi internal di DPRD, maka sebuah rancangan Perda perlindungan buruh migran yang siap menggantikan Perda No. 15/2002 telah selesai dituliskan. Pertanyaannya kini sejauh mana suara para mantan TKI menjadi pertimbangan dalam rancangan Perda tersebut. Rancangan Perda untuk perlindungan buruh migran sudah seharusnya menjadi semacam cara pemulihan bagi para mantan TKI dan mencegah agar para calon TKI tidak mengalami masalah-masalah sebagaimana dipaparkan di atas. Salah satu dampak positif dari proses legislasi di tingkat lokal ini adalah meningkatnya pengetahuan dan kesadaran hukum para anggota DPRD, aparat pemerintah, dan para mantan TKI. “Sekarang saya mengetahui berbagai isu terkait dengan hak-hak buruh migran,” ujar Tika, salah satu mantan TKI yang bekerja di kantor Kecamatan di Cianjur Selatan.

## **Penutup: Tantangan perlindungan bagi TKI**

Di bagian awal, tulisan ini telah mendiskusikan bahwa aturan hukum dan kebijakan tidak secara jelas mengatur perlindungan TKI. Aturan hukum dan kebijakan yang ada tidak secara jelas memberikan mandat kepada instansi pemerintah tertentu untuk menangani permasalahan perlindungan TKI. BNP2TKI sebagai institusi yang dimandatkan untuk menangani permasalahan TKI belum dapat melaksanakan mandat itu secara efektif. Hal ini terjadi karena BNP2TKI secara nyata tidak memiliki hak untuk menjatuhkan sanksi kepada PT pengirim TKI. Selain itu, koordinasi BNP2TKI dengan lembaga pemerintah lainnya sangat lemah. Oleh sebab itu pula, Inpres No. 6/2006 yang bertujuan untuk meningkatkan perlindungan TKI tidak dapat dilaksanakan dengan efektif sampai masa berlaku Inpres tersebut berakhir.

Peran LSM dan para aktivis lokal kemudian menjadi penting dalam melakukan pendampingan terhadap TKI dan anggota keluarga TKI dalam mencari penyelesaian masalah dan mengakses keadilan ke berbagai pihak. Namun, dari kasus-kasus dan permasalahan yang ada, hanya permasalahan yang “cukup ringan” saja yang dapat didampingi oleh LSM dengan cukup efektif. Sebagaimana diakui oleh beberapa LSM dan para aktivis lokal, persoalan yang rumit dan persoalan penganiayaan yang menyebabkan TKI luka parah sangat sulit mereka dampingi. Penyelesaian permasalahan berat TKI seperti ini memerlukan kemampuan dan keinginan politik pemerintah. Adapun pelaksanaan kebijakan desentralisasi menjadi peluang baru untuk memperkuat perlindungan TKI paling tidak di tingkat kabupaten dan provinsi. Proses legislasi Perda di Cianjur terbukti menjadi metode “penyadaran” baru baik bagi anggota parlemen, pemerintah, dan para mantan TKI beserta anggota keluarganya mengenai isu-isu penting terkait perlindungan TKI.

Dari perspektif TKI dan anggota keluarga mereka, hal-hal yang menghambat dalam mencari keadilan adalah minimnya informasi mengenai lembaga yang dapat membantu mereka, dan besarnya biaya yang harus mereka tanggung, dalam mencari penyelesaian masalah. Para anggota keluarga TKI di Cianjur Selatan, Karawang, dan Sukabumi hanya mengetahui bahwa Dede Ela, Pak Dadang, dan Bu Jejen dapat membantu menyelesaikan permasalahan kerabat mereka yang menjadi TKI.

Bagaimanapun, pemerintah Indonesia perlu membuat kebijakan dalam jangka dekat atau pun panjang. Membangun sistem perlindungan terhadap TKI adalah hal yang paling mendesak dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Beban perlindungan terhadap TKI yang kini sebagian besar berada di tangan agen pengerah TKI ke luar negeri perlu dialihkan

ke instansi dan lembaga negara. Efektivitas fungsi BNP2TKI perlu diperkuat. Laporan tahunan perdagangan manusia yang dikeluarkan oleh pemerintah Amerika Serikat pada tahun 2010 menekankan bahwa peranan BNP2TKI sangat penting untuk peningkatan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Adapun komitmen kepedulian pemerintah perlu diperkuat dalam bentuk aturan hukum dan kebijakan serta pelaksanaan keduanya. Layanan Kedutaan Besar Indonesia di berbagai negara tujuan TKI perlu diperkuat dan dibuat lebih handal, sehingga TKI, khususnya TKI perempuan yang bekerja sebagai PRT memiliki tempat perlindungan yang layak dan memiliki kesempatan untuk memperoleh bantuan dan layanan yang memadai terhadap kasusnya.

Harus diakui, telah cukup banyak inisiatif yang telah terbangun dalam upaya memperkuat akses para TKI terhadap keadilan. Inisiatif pembelaan ini dilakukan oleh pemerintah, serikat buruh migran, LSM, dan bahkan para TKI sendiri. Namun upaya dan inisiatif tersebut belum seluruhnya efektif dalam pembelaan TKI mengingat rumitnya relasi antar-negara dalam penyelesaian banyak kasus-kasus TKI. Namun keseluruhan proses advokasi penanganan kasus TKI yang dilakukan, terutama, oleh LSM memberikan “pencerahan” dan merupakan proses pemberdayaan hukum bagi banyak TKI yang menjadi korban dalam proses migrasi. Organisasi SBMC dan SBMI, di mana para anggota dan pemimpinnya adalah mantan TKI, merupakan contoh konkret dalam hal ini.



## **KESIMPULAN DAN PENUTUP**



## BAB 14

---

### **Kesimpulan: Lorong-lorong baru dalam memperjuangkan akses terhadap keadilan**

Ward Berenschot

Bab-bab yang disajikan dalam buku ini telah menyoroti berbagai kesulitan yang dihadapi orang Indonesia kebanyakan ketika mencoba mengatasi ketidakadilan yang berkaitan dengan tanah, tenaga kerja, lingkungan dan gender. Berbagai studi kasus yang disajikan dalam buku ini juga menggambarkan cara-cara yang inovatif, berani, tak kenal lelah dan kadang-kadang keras kepala ketika orang-orang berjuang untuk mendapatkan keadilan. Dalam kesimpulan ini kita akan membahas strategi yang sedang digunakan untuk mendapatkan akses terhadap keadilan. Dengan menggunakan studi-studi kasus dalam buku ini, kita akan menyoroti beberapa kecenderungan baru dalam cara-cara yang digunakan oleh orang Indonesia kebanyakan dalam perjuangan mengatasi ketidakadilan. Secara khusus, kita akan membahas tiga aspek strategi untuk mendapatkan akses terhadap keadilan yang kita rasakan sangat penting: (a) pemanfaatan kontak-kontak politik; (b) pemanfaatan yang meningkat atas tradisi dan (simbol-simbol) identitas; dan (c) penggunaan protes atau unjuk rasa. Kemudian, saya akan membahas kecenderungan-kecenderungan ini sambil mengaitkan semuanya dengan cara-cara di mana runtuhnya Orde Baru yang diikuti masa reformasi telah memberikan pengaruh pada kapasitas dari orang Indonesia kebanyakan dalam mengupayakan keadilan.

#### **Peran politisi yang semakin penting**

Kecenderungan penting pertama yang dapat disarikan dari studi-studi dalam buku ini adalah bahwa para pencari keadilan semakin sering menggunakan kontak politik sebagai mediator untuk mengatasi ketidakadilan yang dirasakan. Bupati dan khususnya anggota DPRD mulai memainkan peran yang lebih sentral dalam resolusi konflik, dan mereka juga didorong untuk memberikan tekanan kepada pihak yang merugikan. Keterlibatan yang meningkat dari para politisi ini mencerminkan semakin meningkatnya nilai penting yang telah dicapai



dalam praktik politik lokal sebagai hasil dari proses demokratisasi Indonesia dan pelimpahan anggaran dan tanggung jawab dari pusat ke tingkat daerah.

Sebagai contoh, tulisan Simarmata membahas bagaimana para nelayan di Kalimantan Timur mengadu ke DPRD setempat, alih-alih pergi ke pengadilan, tentang kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh Total E&P. Pengacara para nelayan itu menggunakan kontakannya di salah satu komisi di DPRD untuk memasukkan kasus para nelayan yang menjadi kliennya itu dalam agenda pembahasan dengan pemerintah. Komisi bersangkutan dua kali mengunjungi daerah yang terkena pencemaran itu dan melakukan audiensi publik tentang masalah tersebut, namun tidak berhasil mendatangkan kesepakatan antara nelayan dan Total. Dalam kedua kasus tanah yang dibahas dalam buku ini, koneksi dengan para politisi tampaknya berguna untuk memperkuat klaim seseorang atas tanah. Sementara, tulisan Tjandra membahas tentang serikat pekerja yang mendekati Walikota, Bupati dan DPRD untuk mendapatkan dukungan publik atas kasus mereka. Demikian pula, Dewi Novirianti telah melaporkan bagaimana LSM buruh migran mengorganisir dengan pendapat dengan anggota DPRD setempat dalam rangka mendesak lembaga-lembaga negara untuk melakukan pemantauan yang lebih baik terhadap migrasi tenaga kerja. Selain itu, menarik untuk dicatat bahwa dalam kedua kasus buruh yang disajikan dalam buku ini, para buruh yang diwawancarai menyatakan bahwa pergi ke DPRD mungkin akan lebih efektif daripada ke Dinas Tenaga Kerja (Disnaker), sebuah institusi pemerintah di tingkat daerah yang bertugas menangani perselisihan perburuhan.

Keterlibatan para politisi dapat membantu berbagai keperluan. Pertama, keterlibatan politisi, dan khususnya penyelenggaraan audiensi publik, dapat digunakan untuk menekan pihak yang merugikan. Peliputan acara audiensi semacam itu dapat menciptakan publisitas negatif yang memalukan bagi pihak lain sehingga mereka terdorong untuk menyetujui penyelesaian – yang setidaknya tampak dalam kasus para nelayan di Kalimantan Timur. Alasan lain melibatkan politisi adalah supaya mereka dapat menekan aparat birokrasi dan peradilan agar menangani persoalan-persoalan para pencari keadilan. Sebagaimana dijelaskan dalam bab satu, ada sejarah panjang dari campur tangan politik dalam proses peradilan, tetapi biasanya menguntungkan pihak-pihak yang memiliki uang dan koneksi. Beberapa studi kasus dalam buku ini (Novirianti, Simarmata) menunjukkan bahwa politisi lokal saat ini juga terkadang menunjukkan kemauan dan kapasitas untuk menekan polisi dan birokrat lain untuk membela kepentingan pihak yang kurang memiliki koneksi dan uang.

Peran yang meningkat dari aktor politik lokal dalam proses

pencarian keadilan dapat dilihat sebagai produk reformasi yang berlaku setelah jatuhnya Soeharto pada 1998. Presiden berikutnya, Habibie, memberlakukan beberapa reformasi yang mendukung status dan pentingnya politisi lokal. Pertama, Habibie memberlakukan beberapa rancangan undang-undang yang memulai proses desentralisasi dengan melimpahkan berbagai tanggung jawab kontrol atas anggaran ke tingkat kabupaten. Ia pun membuka jalan bagi proses berikutnya yaitu pemekaran kabupaten. Agar mendapatkan manfaat yang lebih besar dari desentralisasi ini, satu kabupaten dimekarkan menjadi lebih dari satu kabupaten, di mana dengan ukuran wilayah kabupaten yang lebih kecil, para politisi menjadi lebih dekat dengan rakyat yang diwakilinya. Dan sejak 2005, bukan hanya anggota DPRD melainkan juga kepala daerah (bupati) telah dipilih melalui pemilihan langsung. Langkah-langkah ini telah mendatangkan perubahan yang besar bagi dinamika politik lokal.<sup>1</sup> Karena para politisi lokal sekarang menghadapi kebutuhan yang mendesak untuk memelihara dukungan masyarakat lokal serta kebutuhan untuk menaikkan anggaran kampanye, mau tidak mau mereka harus semakin melibatkan diri dalam berbagai konflik dan perselisihan yang terjadi dalam masyarakat mereka. Mereka bisa memperoleh popularitas dengan mendukung masyarakat yang menyatakan dirinya sebagai korban dari kegiatan perusahaan besar (seperti para nelayan di Kalimantan Timur), tetapi mereka juga bisa mendapatkan anggaran kampanye dengan mendukung sebuah perusahaan dalam menangkal protes dari masyarakat lokal yang menyatakan dirinya sebagai korban itu.

Seperti halnya penggunaan yang meningkat dari protes masyarakat, ada dua sisi dalam peran yang meningkat dari para politisi sebagai jalan untuk mengatasi ketidakadilan. Di satu sisi, demokratisasi di Indonesia dan proses desentralisasi telah menciptakan saluran baru yang dapat digunakan untuk menekan pihak yang bersengketa dalam mencapai solusi. Dukungan dari politisi yang handal dan terkenal telah terbukti berguna untuk membantu menekan lembaga negara atau perusahaan supaya bertanggung jawab. Di sisi lain, peran yang meningkat dari aktor-aktor politik dalam penyelesaian sengketa juga menciptakan situasi di mana perselisihan tidak diselesaikan atas dasar pertimbangan hukum, tetapi berdasarkan siapa yang paling mampu memberikan imbalan balik (berupa suara atau uang) bagi dukungan dari para politisi itu. Konflik seputar perusahaan pertambangan (di Sumba) yang dibahas Vel bisa menggambarkan hal ini: ketika penduduk setempat

<sup>1</sup> Lihat studi-studi kasus dalam Schulte Nordholdt dan Van Klinken (2007) tentang bagaimana, misalnya, etnisitas dan adat mulai memainkan peran yang penting, dan bagaimana kolusi antara pebisnis/pengusaha dengan politisi mengarah ke pembangunan "negara bayangan" di tingkat daerah.

mulai melakukan protes atas tercemarnya dan berkurangnya air akibat kegiatan pertambangan, perusahaan pertambangan bisa bersandar pada seorang pemimpin tradisional setempat yang telah membantu terpilihnya seorang bupati. Pemimpin tradisional ini bisa menggunakan pengaruh dan statusnya untuk mencegah penduduk desa melakukan protes, dan ia bahkan berhasil membuat para pelaku utama protes itu ditangkap dan dimasukkan ke dalam penjara – dan sebagai imbalannya ia mungkin telah mendapatkan sejumlah uang yang banyak. Hasil dari konflik ini tidak dibentuk oleh pertimbangan hukum, tetapi dengan uang dan kontak politik dengan politisi berpengaruh yang dapat dikerahkan oleh perusahaan tambang tersebut.

Dengan demikian, keterlibatan politisi dalam kasus tertentu tidak hanya dimotivasi oleh pertimbangan keadilan, tetapi juga didorong oleh perhitungan tentang bagaimana keterlibatan ini dapat meningkatkan jumlah suara dan uang. Sering kali pihak yang didukung – para nelayan, perusahaan pertambangan, dan sebagainya – diharapkan dapat membalas dukungan yang ditawarkan kepada mereka. Dalam jangka panjang, hal ini merongrong setiap upaya untuk menyelenggarakan negara berdasarkan prinsip negara hukum, karena keterlibatan politisi memperkuat gagasan (dan praktik) bahwa hukum bisa dibengkokkan untuk mendukung pihak yang paling kuat. Khususnya, kebutuhan politisi untuk mengumpulkan anggaran kampanye yang besar membuat mereka mau tidak mau mengindahkan keinginan pihak yang kaya dan berkuasa. Ketergantungan pada politisi untuk menyelesaikan perselisihan dapat mendorong Indonesia masuk lebih jauh ke arah demokrasi dengan model patronase, di mana para politisi memanipulasi distribusi sumber daya negara dan penerapan hukum untuk mendukung mereka yang menjamin terpilih-kembalinya mereka dalam pemilu. Dibandingkan dengan beberapa negara Asia lainnya,<sup>2</sup> kapasitas anggota DPRD dan para politisi lokal lainnya untuk menekan para pejabat pemerintah masih terbatas; tetapi ada indikasi bahwa kapasitas ini berkembang,<sup>3</sup> di mana para politisi bisa mendapatkan pendukung dan uang dengan menekan birokrasi dan peradilan – mereka memiliki minat yang cukup untuk merombak prosedur birokratis yang berbelit-belit dan terutama minat terhadap prinsip negara hukum. Perkembangan

---

<sup>2</sup> Terutama India telah disebut sebagai negara “demokrasi patronase” karena kekuasaan pengambilan keputusan yang dimiliki politisi terhadap kegiatan sehari-hari birokrasi, yang memungkinkan mereka memanipulasi pelaksanaan kebijakan-kebijakan publik dan juga kegiatan polisi dan lembaga peradilan. Lihat Berenschot (2010).

<sup>3</sup> Lihat misalnya McCarthy (2007) yang membahas bagaimana koneksi antara politisi dan pegawai pemerintahan/negara memungkinkan kedua kelompok tersebut mendapatkan keuntungan dari “pungutan liar” dan kontrol atas perdagangan sumber daya alam, yang kemudian menciptakan sebuah “ekonomi bayangan” yang menjadi mesin uang besar.

ini menunjukkan bahwa prospek untuk meningkatkan akses terhadap keadilan terkait erat dengan cara bagaimana ekonomi politik lokal berkembang – terutama dengan strategi-strategi yang digunakan para elite politik untuk mempertahankan kekuasaan mereka.

### **Protes masyarakat sebagai alat untuk menjamin proses hukum yang patut**

Dengan berakhirnya Orde Baru, protes masyarakat telah menjadi sarana yang digunakan secara luas dan kadang-kadang efektif untuk mencegah runtuhnya keadilan. Segera setelah jatuhnya Soeharto, undang-undang baru tentang kebebasan berekspresi dan hak asasi manusia<sup>4</sup> disahkan yang akhirnya<sup>5</sup> menjamin hak untuk berdemonstrasi dan melakukan protes. Sekarang ini, protes publik secara teratur berhasil membuat kasus-kasus yang disidangkan di pengadilan mengisi halaman depan pelbagai surat kabar. Demonstrasi, audiensi publik dan media sosial di internet digunakan untuk membangkitkan perhatian; karena orang takut bahwa polisi atau hakim dapat dibeli oleh lawan mereka dan “markus” (makelar kasus), ada harapan bahwa perhatian media dapat mencegah runtuhnya keadilan. Seperti yang telah disebutkan dalam pendahuluan, perhatian publik ini mungkin telah membantu Lanjar Sriyanto untuk terhindar dari penahanan yang lama. Kampanye “koin untuk Prita” benar-benar telah menyedot perhatian nasional: setelah pengadilan mendakwa seorang ibu muda karena mengeluh-kesahkan pelayanan buruknya atas pelayanan sebuah rumah sakit terkenal, sejumlah *blogger* memulai sebuah kampanye untuk mengumpulkan uang untuk membayar biaya sebesar 204 juta rupiah yang harus Prita bayarkan sesuai perintah pengadilan. Karena kebencian terhadap putusan pengadilan telah mencapai skala nasional, sejumlah besar uang pun mengalir dan pihak rumah sakit merasa malu sehingga mereka pun berupaya mencari penyelesaian atas kasus tersebut. Ada kegeraman dan protes serupa terhadap fabrikasi atau pembengkokan kasus terhadap dua pejabat KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), terhadap hukuman Nenek Minah karena telah mengambil tiga buah kakao atau terhadap pembebasan awal Gayus Tambunan yang telah melakukan penggelapan pajak. Ada banyak aksi unjuk rasa, situs Facebook, dorongan pengumpulan uang dan artikel-artikel penuh kemarahan di pelbagai

<sup>4</sup> UU No. 9/1998 tentang Kebebasan Berekspreasi dan UU No. 39/1999 (UU tentang HAM dan Komnas HAM).

<sup>5</sup> Selama Orde Baru, demonstrasi selalu dilarang dengan ancaman pasal-pasal “Lese Majeste” dalam KUHP (pasal 134, 136bis, 137), karena demonstrasi dipandang sebagai kegiatan yang melukai martabat Presiden. Saya berterima kasih pada Eddie Riyadi Laggut-Terre karena telah mengingatkan saya pada pasal-pasal tersebut.

koran dan blog, yang tampaknya memberikan dampak yang signifikan terhadap jalannya proses hukum, sebagaimana tuntutan terhadap Prita pada akhirnya dibatalkan, kasus terhadap pejabat KPK dihentikan dan persidangan terhadap Gayus dibuka kembali. Putusan atas kasus Nenek Minah belum diubah – ia dihukum dengan penambahan satu bulan dan 15 hari di penjara – namun kasusnya telah melahirkan tekanan dari LSM dan bahkan Menteri Kehakiman Patrialis Akbar untuk mencari “solusi kemanusiaan” bagi banyak kasus lainnya yang serupa dengan kasus Nenek Minah, yaitu kasus “orang biasa yang menghadapi hukum hanya karena bertindak untuk bertahan hidup.”<sup>6</sup> Sangat menarik untuk dicatat bahwa dalam semua kasus ini, media sosial – blog, surat edaran melalui email, dan terutama Facebook – bermunculan sebagai alat yang baru dan sangat efektif untuk merangsang perhatian publik terhadap suatu kasus.

Sejumlah studi kasus dalam buku ini menggambarkan bahwa protes masyarakat dapat membantu, sampai batas tertentu, untuk mengatasi ketidakseimbangan antara “yang mempunyai” dan “yang tak mempunyai” ketika berhadapan dengan sistem peradilan. Bahkan, sering terjadinya aksi unjuk rasa, pemogokan dan demonstrasi sebagaimana dilaporkan dalam studi-studi kasus ini menunjukkan bahwa semata-mata menyampaikan klaim ke forum hukum tidaklah dianggap memadai untuk memenangkan sengketa dengan pemerintah atau perusahaan yang kuat. Penduduk desa di Sumba yang terlibat dalam sengketa tanah mengorganisir aksi unjuk rasa (lihat bab yang ditulis oleh Vel dan Makambombu), dan demikian juga buruh perkebunan dalam bab yang ditulis Widodo menggunakan demonstrasi dan menulis surat kepada presiden untuk menuntut kondisi kerja yang lebih baik. Serikat buruh di Pasuruan (lihat bab yang ditulis Tjandra), yang mengangkat kasus mereka secara pidana terhadap manajer umum perusahaan karena telah memecat buruhnya, menggunakan aksi protes dan menarik perhatian media (dan kunjungan pribadi kepada para hakim) untuk menekan para hakim yang menangani kasus mereka. Dalam beberapa kasus, orang seperti halnya memandang protes lebih efektif daripada pergi ke pengadilan. Baik nelayan di Kalimantan Timur maupun penduduk desa yang tinggal di sekitar tambang emas di Halmahera benar-benar mengorganisir unjuk rasa untuk menekan perusahaan pengeboran minyak dan pertambangan, dan mereka tidak mengajukan keluhan-keluhan mereka ke pengadilan.<sup>7</sup> Dalam kasus-kasus ini, kapasitas yang terbatas untuk membuktikan

<sup>6</sup> Lihat “Unequal Justice: How the Poor Receive More Severe Punishment Than the Rich”, *Tempo Magazine* 12-19 Januari 2010.

<sup>7</sup> Dengan pengecualian sebagian pada kasus tingkat nasional yang menentang pertambangan *open-pit* yang melibatkan beberapa perusahaan tambang, termasuk perusahaan tambang NHM di Halmahera.

klaim dan membawanya ke pengadilan, serta sikap pengadilan yang dirasakan bias, tampaknya telah meyakinkan para pencari keadilan bahwa mereka akan lebih berhasil menarik perhatian media melalui protes publik.

Ditempuhnya jalan melalui protes publik untuk menyelesaikan sengketa dan mengatasi ketidakadilan bisa dilihat secara positif dan negatif. Aspek positifnya adalah bahwa orang menggunakan kebebasan yang meningkat sebagai hasil dari runtuhnya Orde Baru, sebagai jalan baru untuk mengatasi ketidakadilan. Sebagian besar jenis protes yang dibahas dalam buku ini merupakan hal yang tidak mungkin dilakukan pada lima belas tahun yang lalu atau setidaknya sangat berbahaya, karena rezim Orde Baru di bawah Soeharto tampaknya bertindak di luar hukum untuk menekan protes publik. Sejalan dengan hal itu, menarik untuk dicatat bahwa penduduk di Sulawesi Tengah yang menghadapi sengketa tanah, sebagaimana ditulis Steni, memutuskan untuk tidak melakukan aksi unjuk rasa atau aksi apa pun karena mereka takut dicap sebagai PKI, suatu cap yang kerap digunakan sebagai teknik standard oleh rezim Orde Baru sebagai pembenaran bagi aparatnya untuk melakukan penangkapan dan penahanan tanpa proses hukum. Seiring angin reformasi, teknik-teknik intimidasi seperti itu menjadi semakin kurang dilakukan, dan karena itu sekarang menjadi lebih mudah untuk melakukan unjuk rasa dan demonstrasi untuk mengatasi ketidakadilan, tanpa takut dicap seperti itu lagi. Selanjutnya, media juga menjadi lebih bebas dan lebih aktif dalam menyoroti ketidakadilan di tingkat lokal. Dan tampaknya lembaga-lembaga pemerintah, termasuk pengadilan, telah menjadi lebih mudah menerima keluhan yang disuarakan di media. Penghormatan yang meningkat terhadap “masyarakat sipil” dan pendapat dari “masyarakat” telah merangsang para pegawai negeri untuk (sekurang-kurangnya) peka terhadap opini publik – pembalikan arah dalam kasus Prita dan kasus Bibit-Chandra menunjukkan bahwa pengadilan juga telah memberikan respons kepada protes publik atas kasus-kasus itu. Perubahan ini telah membuat lebih mudah bagi beberapa pihak – setidaknya mereka yang mempunyai kapasitas organisasional dan akses ke media – untuk menggunakan tekanan publik agar mencegah runtuhnya keadilan atau bahkan untuk menegakkannya.

Selain itu, kampanye dan perhatian publik semacam itu untuk mendapatkan hasil dari kasus-kasus yang diadili tampaknya memperlihatkan adanya peningkatan rasa saling peduli di antara para warga negara. Ada pendapat bahwa salah satu warisan Orde Baru adalah bahwa negara dianggap hanya sebagai sumber untuk mendapatkan kekuasaan dan keuntungan material, dan hampir tidak pernah sebagai proyek bersama yang harus dilakukan untuk menghasilkan kebaikan bersama. Keruntuhan Orde Baru diikuti pertumbuhan gerakan etnis

dan regional yang memobilisasi para pengikutnya dengan tuntutan dasar yang eksklusif, klaim yang berbasis identitas (lihat di bawah); sementara di sisi lain, terasa sangat kurang organisasi masyarakat sipil yang mempromosikan ide tentang kewargaan bersama untuk bersama-sama memperjuangkan sebuah negara yang berjalan di atas prinsip negara hukum. Sebagaimana dikemukakan Schulte Nordholdt (2008:2), “gagasan tentang kewarganegaraan tidak hanya terpinggirkan oleh bangkitnya politik identitas berbasis etnis dan agama, tetapi juga dilemahkan oleh kegagalan kelompok masyarakat sipil untuk membangun alternatif-alternatif politik.” Pelbagai protes yang disebutkan di atas menunjukkan bahwa gagasan kewarganegaraan mendapatkan pijakannya karena gerakan-gerakan ini tidak hanya menekan negara untuk mendapatkan keuntungan material bagi mereka, tetapi gerakan-gerakan mereka juga menekan negara untuk mematuhi aturan-aturan yang telah ditetapkannya sendiri. Sementara itu, gerakan-gerakan ini juga memberikan contoh nyata tentang kewarganegaraan yang aktif, yang dapat memberi inspirasi bagi dilakukannya pemantauan yang lebih aktif terhadap penyelenggaraan negara.

Aspek negatif dari peran protes publik dalam menyelesaikan sengketa adalah bahwa protes dan perhatian-media kemudian dipandang sebagai hal yang perlu untuk mendapatkan keadilan. Protes publik juga menggambarkan betapa masih terbatasnya akses terhadap keadilan bagi warga Indonesia yang kurang beruntung: masih sangat diperlukan upaya yang luar biasa, energi dan kreativitas untuk membuat undang-undang dan peraturan yang ada benar-benar ditegakkan, untuk membuat sistem hukum dapat bekerja dengan baik. Kenyataannya, sangat sedikit orang, sebagaimana disajikan dalam studi-studi kasus dalam buku ini, yang merasa bahwa semata-mata melaporkan kasus kepada polisi (dan/atau membawanya ke pengadilan) akan cukup untuk menyelesaikan masalah: para buruh yang dipecat di Pasuruan, warga desa yang kehilangan sebagian lahan mereka di Sumba, dan warga desa yang berjuang melawan sebuah perusahaan tambang di Halmahera semuanya merasa bahwa hasutan publik dan perhatian dan liputan media yang cukup sangat diperlukan untuk meraih kesempatan memenangkan kasus mereka. Hal ini merupakan sebuah komentar yang menyedihkan tentang keadaan lembaga-lembaga peradilan di Indonesia: ini berarti bahwa masyarakat kebanyakan masih percaya bahwa, kecuali kalau ada tekanan publik yang besar, pengadilan tidak mungkin menerapkan hukum secara patut dan adil ketika ada aktor besar dan kuat terlibat. Jadi, sementara runtuhnya Orde Baru telah membuat protes masyarakat menjadi alat yang lebih efektif untuk mendapatkan keadilan, ketergantungan pada protes masyarakat juga mencerminkan citra negatif yang masih terus melekat dalam tubuh lembaga-lembaga



peradilan di Indonesia.

Selain itu, kebutuhan untuk membuat kasus seseorang mendapatkan perhatian publik tidaklah selalu mendatangkan keuntungan bagi kebanyakan warga Indonesia yang paling dirugikan: tidak semua orang seberuntung Prita untuk mendapatkan sejumlah besar situs web dan aktivis yang menggalang dukungan untuk kasusnya. Mereka yang berada pada anak tangga lebih rendah dalam masyarakat Indonesia umumnya tidak bisa memanfaatkan jaringan untuk mendapatkan dukungan masyarakat, dan mereka sering kekurangan kapasitas organisasi untuk melakukan demonstrasi besar. Menggunakan istilah yang diperkenalkan dalam bagian pendahuluan buku ini, masyarakat Indonesia yang kurang beruntung sering kekurangan modal sosial, budaya, keuangan, dan simbolis untuk berhasil dalam mengorganisir aksi unjuk rasa yang besar dan untuk membuat kasus mereka mendapatkan perhatian publik. Hal ini tampak kontras dengan hukuman ringan terhadap koruptor besar. Itulah yang membuat surat kabar melakukan peliputan luar biasa besar terhadap hukuman keras bagi seorang wanita tua yang *hanya* mencuri tiga buah kakao. Namun, sejumlah wartawan juga melaporkan bahwa ada begitu banyak kasus “Minah” atau “Lanjar” yang tidak mendapatkan manfaat dari kemarahan publik dalam bentuk protes atau demonstrasi.<sup>8</sup> Sebuah ruang publik yang lebih bebas memudahkan orang untuk menggunakan protes masyarakat untuk mengatasi ketidakadilan, tetapi tidak semua orang memiliki kapasitas yang sama untuk mendapatkan dukungan protes seperti itu dari masyarakat.

### **Menghidupkan tradisi untuk mengatasi ketidakadilan**

Pada masa akhir Orde Baru kita menyaksikan kebangkitan pelbagai jenis lembaga komunitarian. Bukan hanya politisi mulai menggunakan identitas etnis dan agama untuk menarik perhatian kelompok yang ditargetkan sebagai pemilih (lihat Tanasaldy 2007; Aragon 2007), tetapi bersamaan dengan itu lembaga-lembaga berbasis etnis, seperti Dayak, Bugis, Batak, Bali, dan lain-lain mencapai keunggulannya masing-masing; kesultanan telah dihidupkan kembali (Van Klinken 2007a) dan lembaga-lembaga lokal tradisional (adat) telah dibentuk kembali (lihat F. von Benda-Beckmann dan K. von Benda-Beckmann 2007). “Kebangkitan kembali tradisi” ini (Davidson dan Henley 2005) merupakan respons yang sangat besar terhadap pelbagai program reformasi dalam Era Reformasi yang ternyata memberi dampak bagi strategi-strategi yang digunakan orang untuk menyelesaikan perselisihan dan mengatasi ketidakadilan.

<sup>8</sup> Lihat “Unequal Justice: How the Poor Receive More Severe Punishment Than the Rich”, *Tempo Magazine* 12-19 Januari 2010.



Dengan kebijakan yang melarang SARA (Suku, Agama, Ras, Antar-Golongan), Orde Baru sudah sejak lama berusaha menekan politik identitas. Tumbangnya Orde Baru tidak hanya membuat larangan ini dicabut, tetapi juga memunculkan jenis baru dalam arena politik di mana seruan menghargai identitas semakin dihargai. Ketika pemilu daerah diadakan, dan seiring kabupaten-kabupaten mulai menerima lebih banyak anggaran dan tanggung jawab dari Jakarta, elite politik mulai bergantung pada identitas etnis dan regional untuk memobilisasi dukungan, kadang-kadang dengan akibat berupa kekerasan yang mengerikan (lihat Van Klinken 2007b). Dan, seiring proses pemekaran yang terus berlangsung dan elite-elite daerah mulai menuntut agar pembentukan kabupaten baru segera dilakukan, identitas-identitas lokal dihidupkan untuk memperkuat klaim tersebut.

Dengan melihat konteks seperti ini, tidaklah mengherankan bahwa seruan tradisi dan identitas juga memainkan peranan dalam kasus-kasus yang diteliti dalam buku ini. Terutama, studi kasus tentang sengketa tanah menunjukkan bagaimana klaim keadatan (*indigenoussness*) digunakan untuk memperkuat klaim seseorang atas tanah. Selama periode reformasi, undang-undang baru, seperti UU No. 41/1999 tentang Kehutanan, diberlakukan di mana dinyatakan bahwa negara bisa mengakui hak atas tanah komunal di suatu daerah jika lembaga-lembaga tradisional (dalam hal ini, adat) di daerah tersebut masih aktif. Bagi masyarakat yang selama bertahun-tahun telah menderita akibat dirambahnya wilayah mereka oleh para pendatang atau transmigran, perusahaan besar dan negara, keterbukaan hukum ini menawarkan kesempatan untuk memperkuat klaim mereka atas tanahnya. Organisasi payung nasional seperti AMAN (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara), yang didirikan pada tahun 1999, hanyalah satu dari sekian banyak organisasi adat nasional, regional dan lokal yang bermunculan untuk “memberdayakan” dan “membela hak-hak” masyarakat adat. Kecenderungan ini juga terlihat dalam studi kasus tentang sengketa lingkungan. Ketika LSM dari luar daerahnya mengatakan kepada penduduk desa di Halmahera tentang perlunya mereka mengklaim tanah mereka sebagai tanah “adat”, mereka serta merta bersemangat mengadopsi “wacana baru” ini untuk memperkuat posisi mereka dalam kasus terkait pencemaran dan pelanggaran yang dilakukan oleh sebuah perusahaan tambang di wilayah mereka.

Sementara menawarkan instrumen yang kuat untuk masyarakat yang telah sejak lama menderita dalam rezim kebijakan pertanahan Indonesia, seruan adat telah terbukti menjadi jalan yang terbatas dan kadang-kadang berisiko. Seperti dikemukakan Davidson dan Henley (2007:14), sifat samar dari apa sebenarnya “adat” itu telah memungkinkan para pialang politik untuk menggunakan “spanduk” tersebut untuk keuntungan mereka sendiri. “Lalu adat pun menjadi sarana untuk

menebus ketidakadilan masa lalu dan sekaligus cara mengamankan posisi menguntungkan dalam perebutan kekuasaan pasca-Soeharto di pelbagai daerah.” Elite-elite lokal mengklaim mempertahankan adat dalam rangka memobilisasi dan merawat dukungan. Selain itu, sebagaimana telah dibahas Bakker dan Simarmata, seruan adat menimbulkan pertanyaan tentang apakah *masyarakat adat* itu dan siapakah yang benar-benar disebut sebagai masyarakat adat. Selain itu, seruan adat juga mempertajam pertentangan mereka dengan masyarakat pendatang. Studi kasus D’Hondt di Halmahera memberikan contoh yang sangat tragis, di mana seruan identitas etnis untuk memaksimalkan keuntungan seseorang dari pertambangan lokal telah menyebabkan kekerasan yang mengerikan antara kelompok etnis yang saling berebut dan bersaing.

Hal penting yang baru ditemukan tentang tradisi dan identitas ini juga dapat dilihat sebagai tanggapan atas keterbatasan sistem hukum Indonesia. Dalam suatu periode di mana lembaga-lembaga negara dianggap korup dan tidak jujur, adat setempat memenuhi kebutuhan akan sumber alternatif untuk merawat persatuan dan memperoleh keadilan. Adat telah menjadi titik kumpul bagi orang-orang yang menderita akibat kelemahan-kelemahan sistem hukum Indonesia. Atas nama “masyarakat adat”, pelbagai kelompok minoritas sekarang lebih terbuka melakukan mobilisasi untuk memprotes penindasan mereka dan menuntut supaya negara mengakui hak-hak mereka secara lebih lengkap.<sup>9</sup> Selain itu, terbatasnya kapasitas lembaga-lembaga hukum Indonesia dalam menangani sengketa tanah dan lingkungan juga telah merangsang para pencari keadilan untuk menggunakan seruan identitas tradisional dan etnis untuk memperkuat klaim mereka. Dengan tidak adanya mekanisme yang efektif untuk menentukan validitas klaim atas tanah, atau untuk mengadili sengketa lingkungan, identitas seseorang menjadi instrumen yang kuat untuk mempengaruhi hasil sengketa. Hal ini dapat terbukti efektif untuk kasus-kasus tertentu, tetapi, seperti yang saya kemukakan di atas, seruan identitas yang eksklusif ternyata juga melemahkan rasa kewargaan bersama. Jika seseorang merasa butuh mengklaim hak-haknya atas dasar keanggotaannya dalam suatu komunitas tertentu, dan bukan berdasarkan ketentuan hukum, maka hanya ada sedikit ruang untuk dapat melihat suatu identitas bersama dalam ke-Indonesia-an.

<sup>9</sup> Pada Maret 1999, Kongres Masyarakat Adat Nusantara (KMAN) yang pertama kali, yang dihadiri oleh utusan-utusan dari pelbagai kelompok masyarakat adat di seluruh Nusantara (Indonesia), menegaskan bahwa “Jika negara tidak mengakui kami, kami pun tidak akan mengakui negara.” Panji “masyarakat adat” pun menyatukan semua komunitas-komunitas adat bersama-sama, yang sama-sama menderita karena tanahnya dicaplok dan sumber daya alamnya dikeruk oleh negara. Lihat Moniaga (2007).

Ketiga kecenderungan yang diuraikan di atas memiliki kesamaan yaitu bahwa semuanya menyoroti bagaimana perjuangan untuk mengakses keadilan di Indonesia tidak terlepas dari pembangunan demokrasi. Dalam bab-bab buku ini kami telah menyoroti berbagai kendala yang masih membatasi akses terhadap keadilan bagi warga Indonesia yang kurang beruntung – kami antara lain membahas dampak kesenjangan sosial, tidak responsif dan korupnya lembaga-lembaga hukum, keterbatasan dan kontradiksi dalam kerangka hukum Indonesia dan kurangnya pengetahuan dan prosedur hukum. Proses demokratisasi Indonesia telah, sampai batas tertentu, menciptakan kemungkinan-kemungkinan baru bagi orang Indonesia kebanyakan untuk menangani hambatan-hambatan tersebut. Terbukanya media, kehadiran politisi lokal yang terpilih dan akuntabilitas yang meningkat dari lembaga-lembaga negara telah menciptakan kemungkinan-kemungkinan baru bagi warga Indonesia yang kurang beruntung untuk mengatasi ketidakadilan.

Pada saat yang sama, beberapa aspek dari proses demokratisasi di Indonesia menggerogoti perkembangan ini. Kapasitas masyarakat sipil untuk terus menuntut akuntabilitas negara masih lemah, geliat para politisi lokal berisiko menjerembabkan Indonesia ke dalam model demokrasi patronase dan meningkatnya intensitas politik identitas di Indonesia melemahkan rasa tanggung jawab bersama untuk memfungsikan lembaga-lembaga negara secara baik. Dengan demikian, akses terhadap keadilan tidak terlepas dari kualitas demokrasi Indonesia: sebuah sistem hukum yang responsif dan dapat diakses sangat penting untuk menuntut dan membuat para pemegang kekuasaan bertanggung-jawab dan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Kapasitas orang Indonesia kebanyakan untuk memanfaatkan ketentuan hukum dan untuk mengakses lembaga-lembaga hukum sangat penting untuk menjaga demokrasi, untuk membuat lembaga-lembaga negara taat hukum, karena kapasitas ini diperlukan untuk mengawasi dan mendisiplinkan para pejabat atau pegawai yang mewakili negara. Dalam kaitan dengan hal itu, biarlah saya menutup bab kesimpulan ini dengan mengutip Reinhold Niebuhr, seorang teolog Amerika, yang menulis selama Perang Dunia Kedua, yang dengan sangat baik menangkap interaksi antara akses terhadap keadilan dan demokrasi: “Kapasitas manusia untuk menjadi adil membuat demokrasi menjadi  *mungkin*, tetapi kecenderungan manusia untuk berbuat ketidakadilan membuat demokrasi menjadi  *perlu*.” Sebuah sistem hukum yang dapat diakses dan efektif tidak hanya akan membuat orang Indonesia kebanyakan mampu menolong diri mereka sendiri, tetapi juga dapat membantu membangun suatu masyarakat yang demokratis dan adil.

## Daftar Pustaka

- Aalders, M.  
2003 "Self-regulation and compliance with environmental law from a global perspective", dalam: A.W. Bedner dan N.J.P.A.B. Niessen (eds), *Towards integrated environmental law in Indonesia?*, hlm. 21-36. Leiden: CNWS Publishers.
- Acciaioli, Greg  
2006 "Indigenous to Lindu conservation".  
[http://dlc.dlib.indiana.edu/archive/00001815/00/Acciaioli\\_Greg.pdf](http://dlc.dlib.indiana.edu/archive/00001815/00/Acciaioli_Greg.pdf) (diakses 17-4-2009).
- Aden, J.  
1998 "A rapid appraisal of industrial pollution abatement in Semarang, Indonesia; Issues and opportunities". World Bank Report, tidak diterbitkan, Annex 1, 1.
- Anderson, Mary B.  
1999 *Do no harm; How aid can support peace or war*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- Anderson, M.R.  
2003 "Access to justice and legal process; Making legal institutions responsive to poor people in LDC's". IDS Working Paper 178, Institute of Development Studies, Brighton.
- Anggraini, Dewi  
2006 *Dreamseekers: Indonesian women as domestic workers in Asia*. Jakarta: Equinox dan ILO.
- Antlöv, Hans  
2002 "The making of democratic local governance in Indonesia". Makalah yang dipresentasikan dalam LogoLink International Workshop on Participatory Planning, Approaches for Local Governance, Bandung, Indonesia, 20-27 Januari. Makalah dapat diakses di:  
[http://www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/PPcase\\_studies/Indonesia-Antflov.doc](http://www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/PPcase_studies/Indonesia-Antflov.doc).
- Aragon, L.  
2007 "Elite competition in Central Sulawesi", dalam: H.S. Nordholt dan G. van Klinken (eds), *Renegotiating boundaries; Local politics in post-Suharto Indonesia*, hlm. 39-67. Leiden: KITLV Press.

Daftar pustaka

- Arnold, L.  
2007 *Indonesian laws, policies, and practices concerning Indonesian migrant workers; A situational review and set of recommendations*. Jakarta: International Labour Organizations.
- Arnscheidt, J.  
2003 "Towards integrated environmental policy-making in Indonesia?", dalam: A.W. Bedner dan N.J.P.A.B. Niessen (eds), *Towards integrated environmental law in Indonesia?*, hlm. 44-59. Leiden: CNWS Publishers.
- Asia Foundation  
2001 *Citizens' perception of the Indonesian justice sector*. Jakarta: Asia Foundation.
- Aspinall, Edward dan Greg Fealy  
2003 "Introduction; Decentralisation, democratisation and the rise of the local", dalam: Edward Aspinall dan Greg Fealy (eds), *Local power and politics in Indonesia; Decentralisation and democratisation*, hlm. 1-15. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Bachriadi, Dianto dan Anton Lucas  
2001 *Merampas tanah rakyat; Kasus Tapos dan Cimacan*. Jakarta: KPG.
- Bachriadi, Dianto, Y. Bachrioktora dan H. Safitri  
2004 *Ketika penyelenggaraan pemerintahan menyimpang; Mal-administrasi di bidang pertanahan*. Bandung: Komisi Ombudsman Nasional & Konsorsium Pembaruan Agraria.
- Bakker, Laurens  
2009a *Who owns the land? Looking for law and power in Reformasi East Kalimantan*. Tesis PhD, Radboud University, Nijmegen.  
2009b "Policy and polls; Elections and land conflicts in Paser, Indonesia", *Australian Journal of South-East Asian Studies* 2 (1):30-48.
- Bakker, Laurens dan Sandra Moniaga  
2010 "The space between: Land claims and the law in Indonesia", *Asian Journal of Social Science* 38 (2):185-201.
- BAPPENAS  
2009 *National strategy on access to justice*. Jakarta: Bappenas.
- Bedner, Adriaan  
2004 "Towards meaningful rule of law research; An elementary approach" [External research report.] Leiden: Van

Vollenhoven Institute.

- Bedner, Adriaan dan Jacqueline Vel  
akan terbit *a* "Rolax: An analytical framework for empirical research on access to justice", *Law, Society and Development* 15.  
akan terbit *b* "Conceptual paper: Access to justice and the rule of law".
- Bedner, A.W.  
2003 "From the old to the new EMA; Integration or disintegration of the legal potential for enforcement", dalam: A.W. Bedner dan N.J.P.A.B. Niessen (eds), *Towards integrated environmental law in Indonesia?*, hlm. 80-93. Leiden: CNWS Publishers.  
2007 "Access to environmental justice in Indonesia", dalam: A. Harding (ed), *Access to environmental justice*, hlm. 89-124. The Hague, London, Boston: Kluwer Law International.
- Bedner, Adriaan dan Jacqueline Vel  
2009 "Akses keadilan dan rule of law (negara hukum)". Makalah Konsepsi No. 1, VVI, Jakarta.
- Belliotti, R.  
1995 "The legacy of Marxist jurisprudence", dalam: D. Caudill dan S.J. Gold (eds), *Radical philosophy of law; Contemporary challenges to mainstream legal theory and practice*, hlm. 3-31. New Jersey: Humanities Press.
- Benda-Beckmann, F. von dan K. von Benda-Beckmann  
2007 "Ambivalent identities; Decentralization and Minangkabau political communities", dalam: H.S. Nordholt dan G. van Klinken (eds), *Renegotiating boundaries: Local politics in post-Suharto Indonesia*. Leiden: KITLV Press.
- Benda-Beckmann, F. von  
2002 "Who's afraid of legal pluralism?", *Journal of Legal Pluralism* 47:37-83.
- Biezeveld, Renske  
2004 "Discourse shopping in a dispute over rural land in Indonesia" *Ethnology* 43-2:137-54.
- Birner, Regina et al.  
2003 "Does migration lead to destabilization of forest margins?; Evidence from an interdisciplinary field study in Central Sulawesi". *Research Project on Stability of Rain Forest Margins (STORMA)*, Georg-August-Universität Göttingen.
- Black, D.  
1976 *The behavior of law*. New York: Academic Press.

- Blackburn, Susan  
2007 *Kongres perempuan Indonesia; Tinjauan ulang*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Bourchier, David  
1999 "Electoral system due for overhaul", dalam: Edward Aspinall et al. (ed), *The last days of President Suharto*, hlm. 138-40. Clayton, Victoria: Monash Asia Institute, Monash University.
- Bourdieu, Pierre  
1986 "The forms of capital", dalam: J. Richardson (ed), *Handbook of theory and research for the sociology of education*, hlm. 241-58. New York: Greenwood Press. Dapat diakses di: <http://econ.tau.ac.il/papers/publicf/Zeltzer1.pdf>.
- Bourdieu, P. dan L. Wacquant  
1992 *An invitation to reflexive sociology*. Cambridge: Polity Press.
- Bourgeois, Robin et al.  
2002 "A socio-economic and institutional analysis of Mahakam Delta stakeholders". [Laporan tidak diterbitkan].
- Bowen, J.  
2003 *Islam, law, and equality in Indonesia: an anthropology of public reasoning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BPS Indonesia, BAPPENAS dan UNDP Indonesia  
2004 *National human development report 2004; The economics of democracy, financing human development in Indonesia*. Jakarta: BPS Indonesia, BAPPENAS dan UNDP Indonesia
- Bruce, J.  
2007 *Legal empowerment for the poor; From concepts to assessment*. Washington: USAID.
- Budiman, Hikmat (ed)  
2005 *Hak minoritas; Dilema multikulturalisme di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Interseksi dan Yayasan TIFA.
- Bush, R.  
2008 "Regional sharia regulations in Indonesia; Anomaly of symptom?", dalam: G. Fealy (ed), *Expressing Islam; Religious life and politics in Indonesia*, hlm.174-92. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Cammack, Mark E., Helen Donovan dan Tim B. Heaton  
2007 "Islamic divorce law and practice in Indonesia, dalam: M.E. Cammack dan R.M. Feener (eds), *Islamic law in contemporary Indonesia; Ideas and institutions*, hlm. 99-127.

Cambridge: Harvard University Press.

- Cammack, M.E.  
1997 "Indonesia's 1989 religious judicature act; Islamization of Indonesia or Indonesianization of Islam?", *Indonesia* 63:143-168.
- Cappelletti, M.  
1992 "Access to justice; Theory and programme for reform", *The South African Law* 109:22-39.
- Cappelletti, M. dan B. Garth  
1978 "Access to justice; The newest wave in the worldwide movement to make rights effective, *Buffalo Law Review* 27:181-292.
- Carothers, T.  
1998 "The rule of law revival", *Foreign Affairs* 77:95-106.  
2006 *Promoting the rule of law abroad; In search of knowledge*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Caudill, D. dan Steven Jay Gold (eds)  
1995 *Radical philosophy of law; Contemporary challenges to mainstream legal theory and practice*. New Jersey: Humanities Press.
- Collins, E. Fuller  
2007 *Indonesia betrayed; How development fails*. Honolulu: University of Hawai.  
2009 *Indonesia dikhianati*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. [Diterjemahkan dari *Indonesia betrayed; How development fails*. Honolulu: University of Hawai]
- Colombijn, F.  
1998 "Global and local perspectives on Indonesia's environmental problems and the role of NGOs", *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, 154, II:305-34.
- Commission on Legal Empowerment (CLEP)  
2008 *Making the law work for everyone; Report of the Commission on Legal Empowerment for the Poor*. New York: UNDP.
- Cribb, R. (ed)  
1990 *The Indonesian killings 1965-1966; Studies from Java and Bali*. Clayton: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University.
- Davidson, J.S. dan D. Henley (eds)  
2007 *The revival of tradition in Indonesian politics; The deployment of adat from colonialism to indigenism*. London: Routledge.



- Duni, J.  
2005 "NGO's, social movements and paralegal extension in North West Cameroon; from clientelism to citizenship at the margins". Makalah yang dipersiapkan untuk Conference on Winners and Losers from rights-Based Approaches to Development, University of Manchester, 21-22 Februari.
- Evers, Hans Dieter  
1984 "Urban landownership, ethnicity and class in Southeast Asian Cities", *International Journal of Urban and Regional Research* 8-4:481-96.
- Fay, Chip dan Genevieve Michon  
2003 "Redressing forestry hegemony; Where a forestry regulatory framework is best replaced by an agrarian one". Makalah dipresentasikan pada the International Conference on Rural Livelihoods, Forestry and Biodiversity, Bonn, 19-23 Mei.
- Felstiner, William L.F., Richard L. Abel, dan Austin Sarat  
1980/1981 "The emergence and transformation of disputes; Naming, blaming, claiming" dalam: *Law and Society Review* 15-3/4:631-54.
- Feridhanusetyawan, T. dan M. Pangestu  
2003 "Indonesian trade liberalisation; Estimating the gains", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 39-1:51-74.
- Fitzpatrick, Daniel  
1997 "Disputes and pluralism in modern Indonesian land law", *The Yale Journal of International law* 22-1:171-212.  
1999 "Beyond dualism; Land acquisition and law in Indonesia" dalam: Timothy Lindsey (ed), *Indonesia; Law and society*, hlm. 74-96. Sydney: The Federation Press.
- Ford, M.  
1999 "Testing the limits of corporatism; Reflections on industrial relations institutions and practice in Suharto's Indonesia," *Journal of Industrial Relations* 41-3:371-92.
- Ford, M. dan S. Tjandra  
2007 "Union and labour NGO strategies since decentralisation", powerpoint presentasi di AIGRP Policy Research Forum, Jakarta, 7 Desember.
- Fox, J.  
1997 "Labour law under the New Order; The interaction between workers' rights and economic priorities in Indonesia". Working Paper No. 13, Centre for Employment

- and Labour Relations Law, The University of Melbourne, Melbourne.
- Galanter, M.  
1974 "Why 'haves' come out ahead; Speculations on the limits of legal change", *Law and Society Review* 9:95-160.
- Galudra, Gamma  
tanpa tahun "Memahami konflik tenurial melalui pendekatan sejarah; Studi kasus di Lebak, Banten", Arsip dan dokumen di Masa Hindia Belanda (diterjemahkan oleh Harto Juwono, Konsultan ICRAFSEA).  
<http://www.worldagroforestrycentre.org/sea/Publications/files/paper/PP0201-06.PDF>.
- Goffman, E.  
1974 *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. London: Harper and Row.
- Goh, Taro  
1991 *Sumba bibliography*. Canberra: The Australian National University, Department of Anthropology.
- Golub, S.  
2003 "Beyond the rule of law orthodoxy; The legal empowerment alternative". Working paper No. 41, Carnegie Endowment for International Peace Rule of Law Series.  
2006 "The legal empowerment alternative", dalam: T. Carothers (ed), *Promoting the rule of law abroad; In search of knowledge*, hlm.67-92. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Golub, S. (ed)  
2010 *Legal empowerment; Practitioners' perspectives*. Rome: IDLO.
- Gramsci, A.  
1971 *Selection from the prison notebook by Antonio Gramsci*. London: Lawrence & Wishart.
- Gurr, Ted Robert  
1993 "Why minorities rebel; A global analysis of communal mobilization and conflict since 1945", *International Political Science Review* 14-2:161-201.
- Habermas, J.  
1996 *Between facts and norms; Contributions to a discourse of law and democracy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Hadikusuma, Hilman  
1978 *Sejarah hukum adat Indonesia*. Bandung: Penerbit Alumni.

Daftar pustaka

- Hadiz, V.R.  
1997 *Workers and the state in New Order Indonesia*. London: Routledge.
- Hamilton-Hart, Natasha  
2001 "Anti-corruption strategies in Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 37-1:65-82.
- Hardiman, F.B.  
2009 *Demokrasi deliberatif; Menimbang "negara hukum" dan "ruang publik" dalam teori diskursus Jürgen Habermas*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Hardin, Garrett  
1968 "The tragedy of the commons", *Science* 162:1243-8.  
1998 "Extensions of 'the tragedy of the commons'", *Science* 280 (5364):682-683.
- Novirianti, Dewi, Y.M.L. Gultom Hardiyanto, Bambang Soetono, Matthew P. Zurstrassen  
2008 *Akses perempuan terhadap keadilan di Indonesia; Studi kasus atas perempuan desa pencari keadilan di Cianjur, Brebes, dan Lombok*. Jakarta: Bank Dunia – Justice for the Poor.
- Harris, David R. (ed)  
1995 *Prisoners of progress; A review of the current Indonesian labour situation*. Leiden: INDOC (Indonesian Documentation and Information Centre).
- Harsono, Boedi  
2005 (1962) *Hukum agraria Indonesia; Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan pelaksanaannya*. Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Hasan, Sholihin  
2009 "Menakar illegal logging; Fiqih lingkungan hidup", *Jurnal Hukum Islam* 1-1:60-5.
- Herman  
tanpa tahun "Kakao Indonesia di kancah perkakaoan dunia", Lembaga Riset Perkebunan Indonesia.  
[http://www.ipard.com/art\\_perkebun/nov5-04\\_her-I.asp](http://www.ipard.com/art_perkebun/nov5-04_her-I.asp)  
(diakses 20-2-2009).
- Hidayat, Herman (ed)  
2006 *Potensi konflik pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan taman nasional; Era otonomi daerah, studi kasus di Taman Nasional Kutai Kalimantan Timur dan Taman Nasional Tanjung Putting Kalimantan Tengah*. Jakarta: LIPI. Dapat diakses di: <http://www.cbd.int/financial/businessfunding.shtml>.

- Hidayati, Denny et al.  
2005 *Manajemen konflik stakeholders Delta Mahakam*. Jakarta: LIPI.
- Hill, Hal  
1996 *The Indonesian economy since 1966*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooker, M.B. dan Timothy Lindsey  
2002 "Public faces of syariah in contemporary Indonesia", *Australian Journal of Asian Law* 4-3:259-94.
- Hooker, M.B  
2008 *Indonesian syariah; defining an Indonesian school of Islamic law*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Hooker, Barry  
1975 *Legal pluralism; An introduction to colonial and neo-colonial laws*. Oxford: Clarendon Press.
- Human Rights Watch  
2006 *Swept under the rug; Abuses against domestic workers around the world*. New York: Human Rights Watch.
- ILO  
2002 *Labour justice and alternative dispute resolution of collective and individual labour conflicts*. Lima: International Labour Office.
- Jamal, Erizal dengan Syahyuti dan Aten Hurun  
2002 "Reforma agraria dan masa depan pertanian", *Jurnal Litbang Pertanian* 21-4:133-139.
- Jenkins, R.  
2002 *Pierre Bourdieu*. New York: Routledge.
- Jilberto, A.E.F. dan A. Mommen (eds)  
1996 *Liberalization in the developing world; Institutional and economic changes in Latin America, Africa and Asia*. London: Routledge.
- Justice for the Poor – World Bank  
2008 *Forging the middle ground; Engaging non-state justice in Indonesia*. Jakarta: Justice for the Poor – World Bank.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak  
2010 *Prosedur standar operasional pelaksanaan Standar Pelayanan Minimum (SPM) bidang layanan terpadu bagi perempuan dan anak korban kekerasan*. Jakarta: KPPA.
- Kimura, Hirotsune  
1999 "Desentralisasi; bentuk baru integrasi nasional?", *Jurnal Ketahanan Nasional* 4-3:29-54.

Daftar pustaka

- Klinken, G. van  
2007a "Return of the sultans; the communitarian turn in local politics", dalam: J.S. Davidson dan D. Henley (eds), *The revival of tradition in Indonesian politics; The deployment of adat from colonialism to indigenism*, hlm.149-70. London: Routledge.
- 2007b *Communal violence and democratization in Indonesia; Small town wars*. London: Routledge.
- Klinken, G. van dan J. Barker (eds)  
2009 *State of authority; The state in society in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Klinken, G.A. van  
2007 *Communal violence and democratization in Indonesia; Small town wars*. London dan New York: Routledge Contemporary Southeast Asia Series.
- Klinken, G.A. van dan H.G.C. Schulte Nordholt  
2007 *Renegotiating boundaries; local politics in post-Suharto Indonesia*. Leiden: KITLV Press.
- Komite Solidaritas Nasional  
2009 "Kasus-kasus pelanggaran kebebasan berserikat", Seminar KSN di Jakarta, 18 Agustus.
- Komnas Perempuan  
2008 *Referensi bagi hakim Peradilan Agama; Tentang kekerasan dalam rumah tangga*. Jakarta: Komnas Perempuan.
- 2009 *Atas nama otonomi daerah; pelembagaan diskriminasi dalam tatanan negara-bangsa Indonesia; Laporan pemantauan tentang kondisi pemenuhan hak-hak konstitusional perempuan di 16 kabupaten/kota pada 7 provinsi*. Jakarta: Komnas Perempuan.
- 2010 *Tak hanya di rumah: pengalaman perempuan akan kekerasan di pusaran relasi kuasa yang timpang – catatan KTP tahun 2009*. Jakarta: Komnas Perempuan.
- Krisnawaty, Tati, S.H. Ningsih, J.J. Rizal  
2008 *Rumah dambaan buruh migran perempuan; Sepuluh cerita tentang rumah buruh migran perempuan asal Sukabumi, Malang, Lombok Tengah dan Bone*. Jakarta: Kantor Perwakilan Bank Dunia Jakarta.
- Kristiansen, Stein dan Lambang Trijono  
2005 "Authority and law enforcement; Local government reforms and security systems in Indonesia", *Contemporary Southeast Asia* 27-2:236-254.

- KSN  
2009 "Kasus-kasus pelanggaran kebebasan berserikat". KSN Seminar di Jakarta, 18 Agustus.
- Kunanayagam, R. dan K. Young  
1998 "Mining, environmental impact and dependent communities; The view from below in East Kalimantan", dalam P. Hirsch dan C. Warren (eds), *The politics of environment in Southeast Asia*, hlm. 139-58. London dan New York: Routledge.
- Kusumanto, Yanti dan Martua T. Sirait  
2000 "Community participation in forest resource management in Indonesia; Policies, Practices, Constraints and Opportunities". South East Asia Policy Working Paper 28. Bogor: ICRAF. Dapat diakses di: <http://www.worldagroforestrycentre.org/Sea/Publications/files/workingpaper/WP0046-04.PDF>
- Lambert, Bernard  
2003 "Micropaleontological investigations in the modern Mahakam Delta, East Kalimantan (Indonesia)", *Carnets de Geologie/Notebooks on Geology 2* (CG2003\_A02\_BL). [Manuskrip tersedia online sejak 8-3-2003.] Dapat diakses di: [http://paleopolis.rediris.es/cg/CG2003\\_A02\\_BL/CG2003\\_A02\\_BL.pdf](http://paleopolis.rediris.es/cg/CG2003_A02_BL/CG2003_A02_BL.pdf)
- Lee, C.H. (ed)  
2003 *Financial liberalization and the economic crisis in Asia*. London: Rotledge Curzon.
- Lenggono, S. Pulenggono  
2004 "Modal sosial dalam pengelolaan tambak; Studi kasus pada komunitas petambak di Desa Muara Pantuan, Kecamatan Anggana, Kabupaten Kutai Kertanegara". Tesis S2, Institut Pertanian Bogor.
- Lev, Daniel S.  
1985 "Colonial law and the genesis of the Indonesian state", *Indonesia* 40:57-74.  
2000 *Legal evolution and political authority in Indonesia; Selected essays*. The Hague: Kluwer Law International.  
2007 "State and law reform in Indonesia", dalam: "Return of the sultans; the communitarian turn in local politics", dalam: J.S. Davidson dan D. Henley (eds), *The revival of tradition in Indonesian politics; The deployment of adat from colonialism to indigenism*, hlm.149-70. London: Routledge.

Daftar pustaka

- Levang, Patrice  
2002 "Mangroves, shrimps and punggawa; A historical analysis of the development of the Mahakam Delta" [Makalah tidak diterbitkan.]
- Li, Taniah Murray  
1999 "Marginality, power and production; Analysing upland transformations" dalam: Taniah Murray Li (ed), *Transforming the Indonesian uplands; Marginality, power and production*, hlm. 1-44. Amsterdam: Harwood Academic Publishers.  
2007 *The will to improve; Governmentality, development and the practice of politics*. Durham: Duke University Press.
- Lindblad, J. Thomas  
2002 "The importance of *Indonesianisasi* during the transition from the 1930s to the 1960s". Makalah yang dipersiapkan untuk konferensi "Economic Growth and Institutional Change in Indonesia in the 19th and 20th Centuries", Amsterdam, 25-26 Februari.
- Lindsey, Timothy (ed)  
2008 *Indonesia; Law and society*. Sydney: The Federation Press.
- Lindsey, Timothy  
1998 "Square pegs and round holes; Fitting modern title into traditional societies in Indonesia", *Pacific Rim Law and Policy Journal* 7-3:699-719.
- Lindsey, Timothy dan M.A. Santosa  
2008 "The trajectory of law reform in Indonesia; A short overview of legal systems and change in Indonesia", dalam: Timothy Lindsey (ed), *Indonesia; Law and society*, hlm.236-68. Sydney: The Federation Press.
- LPA Awam Green  
2001a "Catatan dalam dialog dengan PD Sulteng", 5-6-2001, pukul 14.00 WITA, Kantor PD Sulteng.  
2001b "Dokumen Advokasi", Palu.
- Lucas, Anton dan A. Djati  
2000 *The dog is dead so throw it in the river; Environmental politics and water pollution in Indonesia*. Clayton: Monash Asia Institute.
- Lucas, Anton dan Carol Warren  
2000 "Agrarian reform in the era of *Reformasi*" dalam: Chris Manning dan Peter van Diermen (eds), *Indonesia in transition; Social aspects of reformasi and crisis*, hlm. 220-238. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Daftar pustaka

- 2003 "The State, the people, and their mediators; The struggle over agrarian law reform in post-New Order Indonesia" *Indonesia* 76:87-126.
- MacIntyre, Andrew  
1991 *Business and politics in Indonesia*. Sydney: Asian Studies Association of Australia in Association with Allen and Unwin.
- Mahfud, Rizal dan Rukmini Paata Toheke  
2009 "The indigenous Ngata Toro Community Central Sulawesi; Reforming adat to promote environmental, economic and cultural sustainability", dalam Emilianus Ola Kleden, Liz Chidley and Yuyun Indradi, *Forest for the future; Indigenous forest management in a changing world*, hlm. 179-222. Jakarta: AMAN, DFID, DTE.
- Malik, Ichsan, Boedhi Wijardjo, Noer Fauzi, Antoinette Royo, Yones Pellokila, Prasetyohadi dan Dadang Trisasongko  
2003 *Menyeimbangkan kekuatan; Pilihan strategi menyelesaikan konflik atas sumber daya alam*. Jakarta: Yayasan Kemala.
- Maru, V.  
2006 "Between law and society; Paralegals and the provision of justice services in Sierra Leone and worldwide", *The Yale Journal of International Law* 31:427-76.
- McCarthy, John F.  
2000 "Village and state regimes on Sumatra's forest frontier; A case from the Leuser Ecosystem, South Aceh". RMAP Working Papers 26, Canberra: Resource Management in Asia Pacific Project, Research School of Pacific and Asian Studies, The Australian National University.  
2001 *Decentralisation and forest management in Kapuas district, Central Kalimantan*. Bogor, Indonesia: CIFOR.  
2002 "Power and interest on Sumatra's rainforest frontier; Clientelist coalitions, illegal logging and conservation in the Alas valley", *Journal of Southeast Asian Studies* 33-1:77-106.  
2007 "Sold down the river; renegotiating public power over nature in Central Kalimantan", dalam: H.S. Nordholt dan G. van Klinken (eds), *Renegotiating boundaries; Local politics in post-Suharto Indonesia*, 151-76. Leiden: KITLV Press.
- Akan terbit *Decentralization blues; Dominance, resistance and acquiescence in a forest dispute in Central Kalimantan*. [Naskah ada pada penulis.]
- McClymont, Mary dan S. Golub (eds)  
2000 *Many roads to justice; The law-related work of Ford Foundation*



*grantees around the world*. USA: The Ford Foundation.

McLaughlin, K. dan A. Perdana

2010 *Conflict and dispute resolution in Indonesia; Information from the 2006 governance and decentralization survey*. Jakarta: World Bank.

Meene, Ineke van de dan Benjamin van Rooij

2008 "Access to justice and legal empowerment; Making the poor central in legal development co-operation". Law, Governance and Development Research & Policy Notes, Leiden University Press.

Meijl, Toon van dan F. von Benda-Beckmann

1999 *Property rights and economic development*. London dan New York: Kegan Paul International.

Michelson, E.

2007 "Climbing the dispute pagoda; Grievances and appeals to the official justice system in rural China", *American Sociological Review* 72:459-85.

Migrant Care

2009 *Sikap Migrant Care terhadap problematika buruh migran Indonesia*. Jakarta: Migrant Care dan Cordaid.

Moniaga, Sandra

2007 "From bumi putera to masyarakat adat: A long and confusing journey", dalam: Jamie Davidson dan David Henley (eds), *The revival of tradition in Indonesian politics; The deployment of adat from colonialism to indigenism*, hlm. 275-94. Oxford dan New York: Routledge.

Nasution, Adnan Buyung

1985 "The legal aid movement in Indonesia; Towards the implementation of the structural legal aid concept", dalam: H.M. Scoble dan L.S. Wiseberg (eds), *Access to justice; Human rights struggles in South East Asia*, hlm. 31-54. London: Zed Books.

Needham, Rodney

1987 *Mamboru; History and structure in a domain of northwestern Sumba*. Oxford: Clarendon Press.

Nicholson, D.F.

2009 *Environmental dispute resolution in Indonesia*. Leiden: KITLV Press.

Niessen, N.J.A.P.B.

2003 "Indonesia's environmental management act of 1997; Comprehensive and integrated?", dalam A.W. Bedner dan

Daftar pustaka

- N.J.A.P.B. Niessen (eds), *Towards integrated environmental law in Indonesia?*, hlm. 66-79. Leiden: CNWS Publishers.
- Nordholt, H.S.  
2008 "Identity politics, citizenship and the soft state in Indonesia; An essay", *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities* 1:1-21.
- Nordholt, H.S. dan G. van Klinken (eds)  
2007 *Renegotiating boundaries; Local politics in post-Suharto Indonesia*. Leiden: KITLV Press.
- Novirianti, D.  
2009a *A better protection of Indonesia migrant workers; A report of technical assistant to Bappenas for migrant workers protection reform plans*. Jakarta: World Bank.  
2009b *Merancang Perda mengadopsi suara buruh migran; Studi kasus tentang Perda tentang perlindungan buruh migran di Cianjur*. Jakarta: Van Vollenhoven Institute.
- Nurlaelawati, Euis  
2010 *Modernization, tradition and identity; The Kompilasi Hukum Islam and legal practice in the Indonesian religious courts*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Onvlee, Louis  
1980 "The significance of livestock on Sumba", dalam: J. Fox (ed), *The flow of life, essays on eastern Indonesia*, hlm 195-208. Cambridge: Harvard University Press.  
1984 *Kamberaas (Oost Soembaas); Nederlands woordenboek*. Leiden: KITLV/Fortis.
- Ouwehand, C.  
1951 "Adatrecht en daerahwetgeving met betrekking tot bosbescherming op Sumba", *Indonesië* 4:536-49.
- Parlindungan, Adi Putera  
1998 *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.  
2003 (1994) *Tanya jawab hukum agraria dan pertanahan*. Bandung: Mandar Maju.
- Peluso, Nancy dengan Suraya Afiff dan Noer Fauzi  
2008 "Claiming the grounds for reform; Agrarian and environmental movements in Indonesia", *Journal of Agrarian Change* 8-2/3:377-407.
- Pengadilan Agama Cianjur  
2007 "Buku register pengadilan agama Cianjur 2006". [Dokumen tidak diterbitkan]. Cianjur: Pengadilan Agama Cianjur.

Daftar pustaka

- 2007 "Laporan bulan Januari 2007-laporan bulan Desember 2007". [Dokumen tidak diterbitkan]. Cianjur: Pengadilan Agama Cianjur.
- 2008 "Laporan bulan Januari 2008-laporan bulan Desember 2008". [Dokumen tidak diterbitkan]. Cianjur: Pengadilan Agama Cianjur.
- 2008 "Laporan tahunan pengadilan agama Cianjur 2007". [Dokumen tidak diterbitkan]. Cianjur: Pengadilan Agama Cianjur.
- 2009 "Laporan tahunan pengadilan agama Cianjur 2008". [Dokumen tidak diterbitkan]. Cianjur: Pengadilan Agama Cianjur.
- Persoon, Gerard
- 1998 "Isolated groups or indigenous peoples; Indonesia and the international discourse", *Bijdragen tot de Taal-, Land-, en Volkenkunde* 154-2:281-304.
- Pompe, S.
- 2005 *The Indonesian supreme court; A study of institutional collapse*. Ithaca: Cornell University Press.
- Prabowo, Wing
- 2006 "Penyelesaian sengketa kepemilikan tanah menurut kebiasaan masyarakat adat Kulawi Moma". Skripsi S1, Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Palu, Sulawesi Tengah.
- Pujianto dan Jazuli
- 2009 *Perjuangan menemukan sakralnya UUNo. 21/2000*. Pasuruan: FSPMI Pasuruan.
- Rachmawati (ed)
- 2003 *Nilai ekonomi mangrove dan kepedulian masyarakat terhadap mangrove di Delta Mahakam*. Jakarta: Pusat Penelitian Kependudukan LIPI.
- Rangkuti, S.S.
- 2000 *Hukum lingkungan dan kebijaksanaan lingkungan nasional*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Reerink, Gustaaf dan Jean-Louis van Gelder
- 2010 "Land titling, perceived tenure security and housing consolidation in the kampongs of Bandung, Indonesia", *Habitat International* 34-1:78-85.
- Resosudarmo, Ida Aju Pradjna
- 2007 "Closer to people and trees; Will decentralisation work for the people and the forests of Indonesia?", *European Journal of Development Research* 16-1:110-32.

Daftar pustaka

- Reuschmeyer, Dietrich et al.  
1992 *Capitalist development and democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Rooij, B. van  
2009 "Bringing justice to the poor; Bottom-up legal development cooperation". Seri kertas kerja, 25-3-2009. Tersedia di: <http://ssrn.com/paper=1368185>.
- Rooij, B. van  
2010 "The people vs. pollution; Understanding citizen action against pollution in China", *Journal of Contemporary China* 19-63:55-77.
- Roosa, John, Ayu Ratih dan Hilmar Farid  
2004 *Tahun yang tak pernah berakhir*. Jakarta: ISSI dan ELSAM.
- Rosser, A.  
2002 *The politics of economic liberalisation in Indonesia; State, market and power*. London: Routledge.
- Roth, Dik  
2006 "Losing in court, winning in the field: Land reform between customary tenure, project law and state regulation in Indonesia". Makalah dipresentasikan pada Konferensi Les frontières de la question foncière – At the frontier of land issues, Montpellier, 17-19 Mei.
- Safitri, Myrna A. dan Tristam Moeliono (eds)  
2010 *Hukum agraria dan masyarakat di Indonesia; Studi tentang tanah, kekayaan alam, dan ruang di masa kolonial dan desentralisasi*. Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta.
- Sage, C., N. Menzies dan M. Woolcock  
2010 "Taking the rules of the game seriously; Mainstreaming justice in development, the World Bank's justice for the poor program", dalam: S. Golub (ed), *Legal empowerment; Practitioners' perspectives*, hlm. 20-38. Rome: IDLO.
- Sakai, Minako  
2002 "Solusi sengketa tanah di era reformasi politik dan desentralisasi Indonesia", *Antropologi Indonesia* 68:40-56.
- Sakai, Minako  
2003 "Regional responses to resurgence of adat movements in Indonesia", dalam: Minako Sakai (ed), *Beyond Jakarta; Regional autonomy and local societies in Indonesia*, hlm. 245-69. Adelaide: Crawford House Publishing.

Daftar pustaka

- Salim  
2008 "Putusan badan peradilan tentang tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga", *Jurnal Legislasi Indonesia* 5-3.
- Sangaji, Arianto  
2000 *Orang Katu di Behoa Kakau; Korban politik konservasi*. Palu: Yayasan Tanah Merdeka.
- Sanjatmiko, P. et al.  
2005 *Delta Mahakam dalam ruang dan waktu ekosistem, sumber daya dan pengelolaannya*. Jakarta: BP MIGAS-Total E&P Indonesia dan INRR.
- Santosa, M.A.  
2001 *Good governance dan hukum lingkungan*. Jakarta: ICEL.
- Santoso, Urip  
2005 *Hukum agraria dan hak-hak atas tanah*. Jakarta: Prenada Media.
- Saptorini, I. dan S. Tjandra  
2005 "Faktor-faktor penghambat kebebasan berserikat". Makalah dipresentasikan pada Seminar dan Workshop tentang Five-year Reflection on the Trade Union Act No. 21/2000, diselenggarakan oleh Trade Union Rights Centre (TURC), Jakarta, 20 September.
- Sen, A.  
2009 *The Idea of Justice*. London: Penguin Books.
- Server, O.B.  
1996 "Corruption; A major problem for urban management; Some evidence from Indonesia. *Habitat International* 20-1:23-41.
- Siddique, S.A.  
1989 "Industrial relations in a third world setting; A possible model". *The Journal of Industrial Relations (Australia)* 31:385-401.
- Silvey, R.  
2006 "Consuming transnational family; Indonesian migrant domestic workers to Saudi Arabia", *Global Networks* 6-1:23-40.
- Simarmata, Rikardo  
2006 *Pengakuan hukum terhadap masyarakat hukum adat*. Jakarta: UNDP.
- Akan terbit "Understanding tenure rights natural resources management in East Kalimantan, Indonesia". [Naskah

pada penulis.]

- Sitorus, Felix  
2002a "Land, ethnicity and the competing power; agrarian dynamics in forest margin communities in Central Celebes, Indonesia". STORMA Discussion Paper Series Sub-Program A, no. 5, Bogor, Göttingen, Kassel.
- 2002b "‘Revolusi coklat’ social formation, agrarian structure, and forest margins in upland Sulawesi, Indonesia". STORMA Discussion Paper Series, Sub-program A on Social and Economic Dynamics in Rain Forest Margins no. 9 (November 2002), Research Project on Stability of Rain Forest Margins (STORMA).
- Soerodjo, Irawan  
2003 *Kepastian hukum hak atas tanah di Indonesia*. Surabaya: Penerbit Arkola.
- Solidaritas Perempuan  
2010 *Menguak pelanggaran hak asasi buruh migran Indonesia; Catatan penanganan kasus BMP-PRT Solidaritas Perempuan 2005-2009*. Jakarta: Solidaritas Perempuan.
- Stephens, M.  
2003 "Local level dispute resolution in post-reformasi Indonesia; Lessons from the Philippines", *Asian Law* 5:213-57.
- 2009 "The commission on legal empowerment of the poor; An opportunity missed", *The Hague Journal on the Rule of Law* 1:132-57.
- Sumardjono, Maria  
2005 *Kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Sumner, Cate  
2006 *Memberi keadilan bagi para pencari keadilan; Sebuah laporan tentang pengadilan agama indonesia; Penelitian tahun 2007 tentang akses dan kesetaraan*. Jakarta: Mahkamah Agung dan AusAID.
- 2008 "Providing justice to the justice seeker; A report on the Indonesian religious courts; Access and equity study 2007". Ringkasan hasil penelitian, Mahkamah Agung dan AusAid, Jakarta.
- Supomo  
1953 "The future of adat law in the reconstruction of Indonesia", dalam: Philip Thayer (ed), *Southeast Asia in the Coming World*, hlm. 217-35. Baltimore : The John Hopkins Press.

Daftar pustaka

- Supriadi  
2007 *Hukum agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Tamanaha, B.  
1995 "The lessons of law-and-development studies", *The American Journal of International Law* 89:470-86.  
2001 *A general jurisprudence of law and society*. Oxford: Oxford University Press.
- Tanasaldy, T.  
2007 "Ethnic identity politics in West Kalimantan", dalam: H.S. Nordholt dan G. van Klinken (eds), *Renegotiating boundaries; Local politics in post-Suharto Indonesia*, hlm. 349-72. Leiden: KITLV Press.
- Thontowi, Jawahir  
2008 "Prospek pemberantasan korupsi; Perimbangan kewenangan KPK dengan institusi penegak hukum", *Jurnal Unisia* 31-67. Tersedia online di: <http://www.journal.uui.ac.id/index.php/Unisia/article/view/168/159>
- Thorburn, Craig C.  
2004 "The plot thickens; Land administration and policy in post-New Order Indonesia", *Asia Pacific Viewpoint* 45-1:33-49.
- Timmer, Jaap  
Akan terbit "Political ecology of the shrimp frontiers of the Mahakam Delta, East Kalimantan, Indonesia". [Naskah pada penulis].
- Tjandra, S.  
2002 "Labour law, the state and economic development in Indonesia". Tesis master, School of Law, the University of Warwick, UK.  
2007a "Industrial relations court in Indonesia, quo vadis?; Some preliminary notes from the court room". Makalah dipresentasikan pada the Current Issues on Indonesian Laws Conference, School of Law, University of Washington, Seattle, USA, 27-28 Februari.  
2007b "Dua level gerakan serikat buruh pasca-Reformasi". Makalah dipresentasikan dalam diskusi peluncuran buku *Direktori Serikat Pekerja/Serikat Buruh Indonesia*, Akatiga dan CSEAS-Kyoto University, Jakarta, 7 Agustus.  
2008a "Hakim bukan corong undang-undang". Pengantar dalam S. Tjandra dan M. Pangaribuan (eds), *Kompilasi putusan pengadilan hubungan industrial terseleksi: 2006-2007*, 31-49. Jakarta: TURC.

Daftar pustaka

- 2008b "Understanding workers law reform in Indonesia, 1998-2004", *Labour and management in development journal* 9:1-11.
- Tjandra, S. (ed)  
2009 *Hakim ad hoc menggugat; Catatan kritis Pengadilan Hubungan Industrial*. Jakarta: TURC.
- Tjandra, S., Y. Soraya dan Jamaludin  
2007 *Advokasi pengupahan di daerah; Strategi serikat buruh di era otonomi daerah*. Jakarta: TURC.
- Tjondronegoro, Sediono  
1991 "The utilization and management of land resources in Indonesia, 1970-1990" dalam: Joan Hardjono (ed), *Indonesia; resources, ecology, and environment*, hlm. 17-35. Oxford dan New York : Oxford University Press.
- Toha, Kurnia  
2007 *The struggle over land rights; A study of indigenous property rights in Indonesia*. Disertasi PhD, University of Washington, Seattle.
- Tokita, Kazuhito, Kunihara Tsukada dan Hiromi Honda  
2005 "History and functions of petroleum system concepts in the Mahakam Delta province; A view in the history of petroleum production", *Journal of the Japanese Association for the Petroleum Technology* 70-1:66-73.
- UNDP  
2004 "Access to justice; Practice note". Paper tersedia di: [www.undp.org/governance/docs/Justice\\_PN\\_English.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/Justice_PN_English.pdf).
- 2007 *Justice for all?; An assessment of access to justice in five provinces of Indonesia*. Jakarta: UNDP.
- Vel, Jacqueline A.C.  
2008 *Uma politics; An ethnography of democratization in West Sumba, Indonesia, 1986-2006*. Leiden: KITLV Press.
- Warren, C. dan K. Elston  
1994 "Environmental regulations in Indonesia", *Asia Paper* no. 3, Nedlands: University of Western Australia.
- Weber, Robert, dengan Heiko Faust, Björn Schippers, Sulaiman Mamar, Endriatmo Sutarto dan Werner Kreisel  
2007 "Migration and ethnicity as cultural impact factors on land use change in the rainforest margins of Central Sulawesi, Indonesia", dalam: T. Tschardtke, C. Leuschner, M. Zeller, E. Guhardja, A. Bidin (eds), *The stability of tropical rainforest margins, linking ecological, economic and social constraints of land*



Daftar pustaka

*use and conservation*, hlm. 417-36. Berlin: Springer Verlag.

Wellem, F.D.

2004 *Injil dan Marapu*. Jakarta: BPK Gunung Mulia.

Wibowo, Yuli

2005 "Analisis daya saing perusahaan daerah perkebunan; Studi kasus PD Perkebunan Kabupaten Jember". Tesis Magister Sains, Institut Pertanian Bogor.

Wiratno, Daru Indriyo, Ahmad Syarifudin dan Ani Kartikasari

2004 *Berkaca di cermin retak; Refleksi konservasi dan implikasi bagi pengelolaan taman nasional*. Jakarta: FOrEST Press, The Gibbon Foundation Indonesia, Departemen Kehutanan, PILI – NGO Movement.

World Bank

2004 *Village justice in Indonesia; Case studies on access to justice, village democracy and governance*. Jakarta: World Bank.

2008a *Koridor remitansi Malaysia Indonesia; Menjadikan pengiriman formal pilihan terbaik bagi buruh migran perempuan dan buruh migran tidak berdokumen*. Jakarta: World Bank.

2008b *Forging the Middle Ground: Engaging Non-State Justice in Indonesia*. Jakarta: World Bank. [Tersedia online di: [www.justiceforthepeople.or.id](http://www.justiceforthepeople.or.id).]

Yayasan Kemala, Ford Foundation, KPA (eds)

2005 *Tanah masih dilangit; Penyelesaian masalah penguasaan tanah dan kekayaan alam di Indonesia yang tak kunjung tuntas di era Reformasi*. Jakarta: Yayasan Kemala dan Ford Foundation.

YLBHI

1994 *Laporan pendahuluan kasus pembunuhan Marsinah*. Jakarta: YLBHI.

INTERNET:

[http://sulteng.litbang.deptan.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=59&Itemid=46](http://sulteng.litbang.deptan.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=46) (diakses 20-2-2009).

<http://thesietech.org/mysietech/keith/2008/04/19/the-nature-conservancy-partnering-with-poisoners/>

[http://www.dephut.go.id/halaman/pranalogi\\_kehutanan/definisi.pdf](http://www.dephut.go.id/halaman/pranalogi_kehutanan/definisi.pdf) (diakses 23-3-2010).

[http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4617&Itemid=1504](http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=4617&Itemid=1504) (diakses 12-4-2009)

[www.dephut.go.id/INFORMASI/TN%20INDO-ENGLISH/lorelindu\\_NP.htm](http://www.dephut.go.id/INFORMASI/TN%20INDO-ENGLISH/lorelindu_NP.htm) (diakses 12-4-2009).

## Indeks

### A

*Accessing a Forum* 24

adat ii, vii, viii, 10, 17, 18, 22–24, 26–28, 40, 42–50, 53–62, 64, 65, 67–71, 73–79, 81–93, 193, 197, 198, 200–208, 214, 216, 225, 275, 281–283, 289, 291, 293, 295, 296, 298, 300–303, 320, 322; dewan adat 18, 24, 28; eksistensi adat 205; identitas adat viii, 197, 200; identitas keadatan 216; keadatan 49, 75, 216, 282; ketua adat 26, 73, 74, 77, 82, 90; lembaga adat 49, 62, 73–75, 77, 84, 86, 87, 90–92, 204; lembaga adat asli 75; masyarakat adat vii, 42, 47, 48, 73–76, 78, 86, 88–90, 92, 93, 198, 202, 204, 206–208, 216, 282, 283, 298, 300, 320, 322; tanah adat 27, 48, 53, 61, 75–78, 81, 86, 87, 91–93, 197, 198, 200, 204, 206–208, 214; tetua adat 73, 74, 91, 225

advokasi viii, 49, 54, 74, 107–109, 117–121, 141, 142, 152, 155, 192, 220, 221, 227, 253, 264, 266, 269, 319; Advokasi Legislasi 265

Agustinus, T. Hikara 91

Akses buruh terhadap keadilan vii, 97  
akses ke Pengadilan Agama 239, 240, 244, 249–251; mengakses keadilan 32, 124, 179, 196, 219, 220, 224, 230, 231, 255, 261, 268, 284

Akses perempuan terhadap keadilan 292

Akses terhadap hak-hak pascaperceraian viii, 233

akses terhadap keadilan v, viii, 8, 9, 13, 15–22, 27, 29, 32–35, 52, 55, 60, 70, 71, 101, 104, 108, 131, 135, 136, 160, 164–168, 196, 233, 234, 239, 240, 249, 251, 273, 277, 280, 284, 319, 320, 321; Akses terhadap keadilan atas tanah vii, 39; Akses terhadap keadilan di Indonesia 9; gerakan akses terhadap keadilan 9, 13

Akses terhadap tanah. Lih. otoritas atas tanah; akses atas tanah 40, 42, 44, 75, 83, 208; Keabsahan

akses terhadap tanah 44; Akses terhadap tanah dan otoritas 41  
aksi massa 103, 142, 147, 148, 150–153, 155. Lih. demonstrasi, unjuk rasa

aktivis ii, 7, 27, 89, 98, 102, 126, 127, 143, 145, 149, 150, 155, 158–160, 210, 261–263, 265–268, 281, 320, 321, 322; aktivis-akademisi 143; aktivis buruh 98, 145, 149, 155; aktivis lokal 261–263, 268; aktivis organisasi ii, 263; aktivis serikat buruh 102, 150, 158–160

aktor antara 140. Lih. pendamping

Ali 111–122, 127–131

Ambon 199, 207

Amerika Serikat 85, 227, 258, 269

Ami 81, 83

analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) 63, 171

Anca 80

Arab Saudi 254–256, 261, 263, 265, 267  
argumen historis 62, 182

Arifin 77, 80, 86, 87, 89

aristokrasi 10, 57

Asia Pasifik 228, 254

Asia Tenggara 253

Asia Timur 253

audiensi 274, 277

Australia 62, 198, 296, 302, 305, 321

### B

Badan Nasional Penempatan dan  
Perlindungan TKI (BNP2TKI)  
228

Balisong 202, 205, 206, 207

Baliura 80

Bandar Udara Soekarno-Hatta 255,  
264

Bandung 62, 63, 170, 285, 286, 291, 299,  
300

bangsawan 56, 58, 61, 62, 66; bang-  
sawan tradisional 61, 62

Banjar 49, 186, 187, 192

Bank Dunia 14–17, 26, 99, 226, 239,  
254, 292, 294

Bariri 80

baruga 73, 74

Basalamah, Said 211, 212

Baso, Saidin 77

## Indeks

- Batak 85, 87, 281  
 Batam 141, 321  
 batu kubur 60  
 Bekasi 141, 144  
 Belanda v, vi, 9, 10, 45, 63, 85, 115, 123, 290, 319, 321  
 Belanja wacana 50  
 bentuk-bentuk modal 31, 32, 55, 58, 59, 62, 70, 71  
*biosphere reserve* 89  
 bipartit 100, 123, 145, 148, 152  
 blaming 25, 163, 290  
 Boeng 200–202  
 boikot 150, 157, 174  
 Bolapapu 90  
 Brazil 85  
 Brebes 226, 253, 264, 292  
 Bugis 49, 75, 84–88, 190, 281  
 Bu Jejen 262, 263, 268  
 Bupati 62, 64, 71, 76, 81, 123, 124, 148–152, 155, 185, 186, 188, 189, 273, 274  
 Burma 10  
 buruh vii, x, xii, 6, 8, 13, 23, 27, 30, 32, 107, 108, 109, 110–133, 135–143, 145–151, 157. Lih. perlindungan TKI; buruh borongan 108, 112, 132, 133; buruh harian lepas 108, 112, 113, 116, 132, 133; buruh lepas 109, 112, 128, 131, 137; buruh migran 6, 227, 253, 254, 255, 256, 259–261, 265–267, 269, 274, 294, 297, 298, 302, 305; buruh musiman 108, 132; buruh pabrik 23, 27, 30; buruh perkebunan vii, 6, 30, 32, 107, 108, 113, 117–119, 121, 132, 278, 97, 102–104; perburuhan 30, 98–103, 113, 118, 125, 126, 130, 135, 142–145, 148–150, 153, 154, 157, 159, 160, 266, 267, 274, 321; perlindungan buruh migran 254, 259, 265–267, 298; sekolah buruh 30, 104, 107–109, 118–120, 122, 131; serikat buruh 97, 98, 100–105, 107, 108, 118, 119, 121, 122, 131, 135–143, 145–147, 149, 150, 152–160, 269, 304, 321
- C**
- Cagar Alam 79  
 Cagar Biosfer 79  
 camat 54, 68, 69, 77, 185  
 cerai talak 235–238, 241, 242, 243, 244
- Ceriyati 253, 255, 260, 264, 265  
 Chalid v  
 Cianjur viii, xii, 226, 229, 233–235, 237–239, 242–246, 248, 249, 254, 261, 266, 267, 268, 292, 298, 299  
 Cianjur Selatan 254, 261, 267, 268  
 Cina 10, 32, 49, 66, 115  
 Cina bagian Selatan 66  
 Cipanas 235, 238  
 Claiming 23, 299  
*community development* 187, 190–193, 196. Lih. pengembangan masyarakat  
*corporate social responsibility* ix, 205. Lih. tanggung jawab sosial perusahaan
- D**
- dana pengembangan masyarakat 205, 213, 214  
 dekonstruksi 21  
 Delta Mahakam 178, 179, 180–185, 186, 189, 190, 192–196, 292, 300, 301  
 demokrasi 14, 20, 89, 105, 135, 154, 276, 284, 321, 322  
 demokrasi Indonesia 14, 284  
 demokrasi patronase 276, 284  
 demonstrasi massa 151, 202, 205  
 Denpasar 224  
 desa 17, 24, 26–28, 30, 32, 42, 48, 49, 51, 61, 62, 68, 69, 73, 74, 77, 80, 86–92, 109, 126, 127, 163, 164, 166, 177, 178, 193, 194, 199, 202, 205, 206, 208, 210, 211, 213, 224, 228, 229, 235, 253, 254, 256–259, 261–263, 266, 267, 276, 278, 280, 282, 292; kepala desa 24, 26–28, 48, 51, 68, 69, 73, 74, 77, 87, 88, 90, 193, 254, 256  
 Desa Bolapapu 90  
 Desa Cilegong 174  
 Desa Cimuncang 262  
 Desa Doda 80  
 Desa Girijaya 254  
 Desa Pasir Kaliki 262  
 Desa Puroo 80  
 Desa Sepatin 178, 182, 184, 186, 188, 194  
 Desa Tani Baru 177  
 desentralisasi ii, 14, 43, 44, 47, 48, 50, 145, 166, 167, 199, 266, 268, 275, 301  
 Didik 138, 139, 157  
 diskriminasi 18, 25, 149, 155, 219, 294

DI/TII ix, 84  
 Djoko Tjandra 154  
 Djunaidi 212  
 donor 14, 239, 266  
 DPR x, 16, 185, 202  
 DPRD x, 66, 114, 123, 125, 140, 148,  
 150–153, 185–187, 189, 191, 195,  
 212, 266, 267, 273–276  
 Dum Dum Pantai 202, 205  
 Dusun Benati 188, 193

**E**

egosektoralisme 33  
 eksploitasi seks komersial 227  
 ekstra-legal 153, 200, 216  
 Ela 261–263, 266, 268  
 elite 20, 21, 31, 41–43, 57, 62, 65, 66, 68,  
 71, 168, 277, 282, 283  
 elite lokal 62, 65, 66, 68, 71, 283  
 elite politik 43, 57, 277, 282  
 Enforcing 24  
 Eropa 9, 10, 105  
 etnis 9, 20, 25, 43, 49, 56, 64, 90, 185,  
 187, 189, 190, 195, 197–199, 203,  
 205–208, 214, 280–283; etnis Kao  
 199, 203, 205, 214; etnis Makian  
 199, 208; etnis pendatang 199;  
 kekerasan etnis 198

**F**

faktor psikologis 173, 246; hambatan  
 psikologis 250; hambatan  
 psikologis dan budaya 250  
 faktor sosiologis 20, 244  
 Faqih, Abdullah 138, 139, 153, 155, 157  
 Farida 265  
 fase v, 22, 27, 28. Lih. tahap  
 fiksi v, 22, 27, 28  
 Filipina 253, 261  
*floor wage* 101  
 Flores 85  
*Force Majeure* 200  
 formal 8, 15, 17, 18, 24, 63, 99, 101, 108,  
 113, 120, 178, 185, 187, 188, 195,  
 196, 209, 305. Lih. informal  
 forum 24, 26, 27, 28, 44, 52, 68, 70, 75,  
 103, 104, 132, 135, 136, 143, 147,  
 149, 158–160, 179, 182, 185–188,  
 191, 195, 198, 216, 278; forum  
 formal 185, 187, 188; forum  
 lokal 70; Forum penyelesaian  
 86, 143; forum regular 143

Fredy 77  
*free prior informed consent* 78

**G**

gagal panen 64, 188  
 ganti rugi 24, 25, 27, 46, 55, 70, 81, 122,  
 178, 181, 197, 200, 202, 203, 205,  
 207, 208, 212–215, 256, 263, 265.  
 Lih. kompensasi  
 Gau 77  
 gender v, viii, 8, 9, 59, 70, 230, 273,  
 319; keadilan gender 217;  
 kesetaraan gender 8  
 gereja 59, 63, 64, 199  
 Gosowong 199, 200  
 gugatan 17, 41, 47, 101, 123, 125, 201,  
 204, 205, 228, 229, 236, 238,  
 242, 243, 244, 247, 248, 250,  
 251. Lih. tuntutan; gugat cerai  
 236–238, 243

**H**

Habibie, B.J. 99, 275  
 Hajar, Siti 253, 260  
 hak iii, iv, viii, 5, 6, 8, 11–14, 18, 19,  
 23, 25, 29–33, 39–50, 56, 57, 61,  
 63–65, 73, 75, 76, 82, 83, 86, 92,  
 98, 101, 102, 107–114, 116–118,  
 120–124, 127, 128, 131–133, 136,  
 139, 140, 142, 143, 146, 147, 149,  
 150, 156, 157, 159, 160, 169, 172,  
 178, 181, 184, 198, 200–204,  
 206–210, 216, 219, 220, 228, 230,  
 233–235, 239–245, 247–251, 258,  
 260, 262, 265, 267, 268, 277, 282,  
 283, 294, 301, 302, 319–322;  
 hak anak 220, 230; hak asasi  
 manusia 8, 12, 13, 18, 120, 142,  
 200, 277, 319, 321, 322; hak  
 asuh anak 241, 242; hak atas  
 keselamatan kerja 133; hak atas  
 kesetaraan di depan hukum  
 18; hak atas tanah 33, 39, 40,  
 41, 42, –43, 45–48, 50, 64, 65,  
 181, 198, 207, 216, 282, 301, 302.  
 Lih. *right to land*, *land right*; hak  
 atas upah yang memadai 133;  
 hak buruh 6, 8, 101, 109, 111,  
 116, 118, 120, 121, 127, 142, 147,  
 150, 157, 265, 267; hak cuti 112;  
 hak hukum 101, 110, 156, 172,  
 244, 251; hakim 4, 7, 10, 12, 14,  
 19, 21, 24, 26, 28, 32, 34, 41, 69,  
 146, 148, 153, 169, 170, 172, 174,  
 223, 224, 226, 229, 235, 236, 277,  
 278, 294; hak orang Indonesia  
 kebanyakan 14; hak otonom

- 47; hak pascaperceraian viii, 233–235, 240–245, 247–251; hak perempuan 219, 220, 228, 230, 321; hak perempuan pascaperceraian 228, 230, 321; hak politik 11, 98; hak politik dan ekonomi 98; hak sosial 98; hak tunjangan istri 241, 244; Hak untuk Berorganisasi 99; Hak untuk Berorganisasi dan Berunding Secara Kolektif 99; hak untuk memprotes 132; sistem hak 40
- hakim ad hoc 146; hakim biasa 146
- Halmahera xi, 164, 197, 200–202, 207, 211, 213, 278, 280, 282, 283
- Halmahera Barat 207, 213
- Halmahera Utara 200, 202, 213
- Handaya, Muji 144
- Handling* 24
- Hanggira 80
- Harahap, Kemas Yahya 154
- harta bersama 228, 241–243, 244, 248, 249
- hierarki 57, 58, 59, 69, 70; hierarki adat 59, 69; hierarki internal 58; hierarki sosial 57
- Hindia Belanda 10, 63, 290
- hubungan kekuasaan 25, 30, 87, 173
- hubungan kerja kontrak 100
- hukum ii, vii, viii, x, 4–26, 28–35, 40, 41, 43–52, 54–56, 59, 61–66, 69–79, 81, 82, 86–88, 90–92, 97–105, 107, 110, 112–120, 123–125, 127, 128, 131, 132, 133, 135, 136, 139–160, 163, 164, 166–169, 171–175, 178, 179, 181, 182, 186, 187, 189, 191, 193–195, 198, 201, 202, 205, 208, 209, 211, 212, 215, 216, 219–231, 234–236, 238–244, 248–251, 253, 258–261, 264–269, 275–280, 282, 283, 284, 287, 291, 299, 301–303, 319–322. lihat negara, negara hukum, nonhukum, reformasi, sistem hukum, struktur; ahli hukum 11, 12, 45; Bantuan Hukum xi, xii, xiii, 13, 15, 91, 107, 142, 219, 229, 230, 321; bantuan hukum struktural 13; budaya hukum 34; demi hukum 4–6, 145; hukum adat ii, 17, 23, 26, 28, 44, 48, 54–56, 61, 65, 70, 74, 76, 86–88, 90, 91, 193, 291, 302, 320; hukum formal 15, 113, 209; Hukum Islam x, 228, 236, 241, 242, 292, 298; hukum keluarga 228, 229, 241; hukum kolonial 10, 11; hukum lingkungan 164, 167, 172, 301; hukum modern 45, 46; hukum nasional 40, 41, 45, 46, 234, 238, 239, 258, 259, 265; hukum pasar 113; hukum perburuhan 98–102, 113, 118, 135, 143, 144, 148, 150, 153, 157, 160, 321; hukum pribumi 10; hukum resmi 40, 43, 44, 48, 49; hukum tenaga kerja 23; hukum yang adil 5, 20; Human Rights Watch x, 228, 293; hutan 46, 47, 66, 76, 78–83, 87, 90, 91, 92, 165, 183, 200–204, 208, 319; institusi hukum 14, 24, 186; interpretasi hukum 19, 33, 34; kapasitas hukum 11, 19, 22; Kerangka hukum 24, 167; kesadaran hukum 5, 15, 30, 55, 142, 234, 267; keterampilan hukum 135, 167; ketidakjelasan hukum 34, 50; kontradiksi hukum 33; layanan hukum 18, 222; masalah hukum 13, 148; nasihat hukum 13, 16; payung hukum 45; pelayanan hukum 15, 16; pemberdayaan hukum (*legal empowerment*) 15, 16, 18, 19, 220, 269; penanganan hukum 172, 264; pendampingan hukum 16; pendamping hukum 226; penegakan hukum 7, 41, 101, 102, 135, 144, 147, 148, 150, 157, 158, 160, 166, 174, 175, 178, 195, 219, 220, 225, 251; penerapan hukum 6, 19, 20, 41, 74, 152, 276; pengetahuan hukum 16, 23, 29–32, 59, 107, 119, 159, 160, 231, 234, 239; reformasi hukum 14, 16, 99, 100, 104, 148, 160, 220, 230, 321; Revolusi hukum 11; standard hukum 120, 212
- hukuman 4, 5, 7, 25, 140, 150, 155, 223, 224, 226, 230, 236, 256, 277, 281;
- Hutan. Lih. undang-undang kehutanan; hutan adat 87, 90, 91, 202; hutan bakau 183; Hutan komunitas 47; Hutan Negara 75
- I**
- Ibu I 233, 234, 251
- Ibu R 238

identitas viii, 45, 48, 57, 61, 197, 198, 200, 206, 207, 216, 273, 280–284, 321. Lih. identitas adat, identitas keadatan  
 Idris, Zulkarnaen 210  
 ilegal 29, 43, 49, 59, 253  
 ilmiah ii, 169  
 independen 10, 42, 52, 195, 212, 227, 266  
 Indonesia ii–xiii, 3, 5–21, 26, 27, 29, 33–35, 39–45, 47, 48, 50, 52, 54, 55, 57, 61, 73, 77–80, 84, 86, 89, 97–104, 114, 115, 118–120, 135, 136, 140–142, 144, 148, 151, 155, 156, 158–160, 163, 164, 166, 168–175, 181, 198–204, 208, 209, 212, 219–224, 227–229, 235, 238, 241, 253–256, 258–262, 264–266, 268, 269, 273–276, 280–305, 319–322  
 informal 15, 17, 18, 24, 27, 28, 109, 145, 245, 250, 254. Lih. formal  
 Inggris 10, 17, 115, 262  
*intermediary (intermediaries)* 29, 104, 191  
 Ismed 88  
 istri 3, 5, 28, 35, 53, 139, 219, 221, 224, 229, 230, 233, 238, 241–245, 248, 249, 261–263. Lih. tunjangan istri; mantan istri 230, 243, 245; nafkah istri 233, 238, 241–244; ketidaktaatan istri (*nusyuz*) 241

**J**

Jakarta 253  
 jaksa 4, 7, 14, 153, 154, 158, 223  
 Jamal 44, 293  
 Jamaludin 141–143, 149, 304  
 jaminan kesehatan 101, 131, 133  
 Jawa Barat 144, 170, 172, 174, 235, 253, 266  
 Jawa Tengah x, 3, 174, 253  
 Jawa Timur 6, 97, 99, 107, 135, 139–142, 144, 146–149, 156, 172, 174  
 Jazuli 97, 146, 155, 156, 300  
 Jember 30, 109, 113–115, 118–120, 123, 125, 127, 128, 130, 131, 305  
 jenis modal 31, 59, 60  
 Jepang 97, 135, 140, 155, 156, 177  
 Jerman 85, 321  
*judicial review (gugatan uji materi)* 204  
 judisial 101, 169  
 Jufri, Haji 188, 189, 193  
 julu 178, 181–183, 193

**K**

kabihu 56, 60–62; tana kabihu 60–62  
 Kabupaten Cianjur 235  
 Kabupaten Donggala 75, 80, 85, 90  
 Kabupaten Halmahera Barat 207, 213  
 Kabupaten Halmahera Utara 202, 213  
 Kabupaten Jember 109, 113–115, 120, 123, 130, 131, 305  
 Kabupaten Kutai Kartanegara 177, 185, 189  
 Kabupaten Maluku Utara 200  
 Kabupaten Pasuruan 137  
 Kabupaten Poso 80  
 Kabupaten Sidoarjo 151  
 Kabupaten Sigi 75  
 Kabupaten Tulang Bawang 144  
 Kalimantan 40, 49, 50, 51, 79, 164, 165, 181, 184, 274, 275, 278, 286, 292, 294, 295, 297, 302, 303, 320  
 Kalimantan Selatan 49  
 Kalimantan Tengah 79, 292  
 Kalimantan Timur 49, 50, 51, 79, 164, 165, 181, 184, 274, 275, 278, 292, 320  
 Kalime, Singly 205, 209  
 kampung Johar 263  
 Kampung Prailiu 60, 62  
 Karanganyar 3  
 Karawang xii, 261, 262, 263, 265, 268  
 Kartibi 261  
 karyawan tetap 108, 112, 114, 116, 121, 132, 133  
 kasus-kasus pidana 17  
 Katu 80, 301  
 kaum mempunyai 21  
 kaum tak mempunyai 21  
 keadilan iv, v, vii, viii, 4–9, 11–13, 15–30, 32–35, 39, 41, 46, 52, 53, 55, 60, 68, 70, 71, 75, 97, 98, 101, 102, 107, 108, 112, 121–127, 129, 131–133, 135, 136, 154, 155, 102–105, 164–169, 171–173, 176, 177, 179, 191, 196–198, 203, 205, 208, 209, 213–216, 219, 220, 163, 220, 221, 223–226, 228–231, 233–235, 239, 240, 247, 249, 251, 253, 261, 263, 264, 265, 266, 268, 269, 273–277, 279, 280, 283, 284, 287, 292, 303, 319, 320, 321, 322; demi keadilan 4, 5, 6; ide keadilan 20, 21; keadilan pidana 8; Keadilan Sesat 4; keadilan sosial 46, 105; rasa keadilan 5, 230; tahap menuju keadilan 22

## Indeks

- keadilan atas tanah vii, 33, 39, 75  
keadilan buruh 101, 104  
kearifan lokal 88  
keberanian 19, 121, 122  
Kebon Pedes 262  
Kecamatan Anggana 188, 295  
Kecamatan Gumbasa 75  
Kecamatan Kulawi 80, 90  
Kecamatan Palolo 80  
Kecamatan Sigibiromaru 80  
Kediri 224  
Kedung Ombo 12  
Kejahatan Kesusilaan 225  
Kejaksaan x, 7, 140, 153  
kekeluargaan 17, 53, 68, 128, 245, 250;  
secara kekeluargaan 17, 53, 68,  
128, 245  
kekerasan 32, 57, 67, 99, 174, 197–199,  
201, 202, 214, 219–227, 231, 254,  
255–260, 267, 282, 283, 293,  
294, 301, 321. Lih. kekerasan  
seksual; Kekerasan Dalam  
Rumah Tangga (KDRT) xiii,  
219, 220–223, 229, 230, 254;  
kekerasan psikologis 221,  
257; kekerasan terhadap  
perempuan (KtP)220, 222, 223,  
225  
kekerasan seksual 32, 220, 221,  
224–226, 231, 257  
kekuasaan 14, 20, 22, 24, 25, 28, 30–32,  
41, 43, 47, 50, 52, 55, 58–61,  
68–70, 86, 87, 92, 98, 99, 128,  
132, 152, 168, 173, 179, 227, 276,  
277, 279, 283, 284, 320  
kelas 21, 22, 31, 56, 57, 58, 70, 71,  
105, 127; kelas atas 31; kelas  
penguasa 21, 71; kelas yang  
berkuasa 22  
keluhan 12, 18, 23, 24, 25, 27, 29, 30,  
32, 52, 55, 68, 172, 191, 195, 198,  
206, 214, 279. Lih. tuntutan  
kepastian hukum 33, 34, 46,  
116, 132, 148, 155, 158.  
Lih. ketidakpastian hukum  
kepentingan viii, 5, 7, 9, 12, 19–21, 33,  
41–44, 46, 47, 49, 51, 52, 69, 71,  
87, 92, 105, 115, 126, 127, 142,  
144, 146, 149, 160, 166–169,  
177, 191, 197, 201, 204, 221,  
260, 274; kepentingan elite 21,  
41; kepentingan nasional 46,  
47; kepentingan publik 142;  
kepentingan umum 49, 51, 169  
keprihatinan moral 174, 175  
keputusan 5, 12, 18, 21, 24, 28, 45, 47,  
48, 49, 52, 57, 58, 61, 63, 65, 68,  
69, 73, 98, 115, 140, 143, 147,  
155, 156, 158, 159, 171, 172,  
185–188, 191, 195, 204, 205, 233,  
241, 249, 250, 260, 276  
Keraf, Sony 171  
Kerumitan modernitas 48  
kesadaran palsu 108, 117, 118  
Kesenjangan 168; kesenjangan sosial  
18, 19, 30, 31, 34, 284  
kesetaraan 8, 18, 19, 25, 132, 133, 303.  
Lih. ketidaksetaraan, ketidak-  
seimbangan  
keterampilan vi, 5, 8, 11, 20, 24, 27, 32,  
62, 69, 135, 159, 160, 167, 192  
ketidakpastian hukum 33, 34.  
Lih. kepastian hukum  
Ketidakseimbangan 24  
Ketidakseimbangan kekuasaan 24  
ketidaksetaraan 5, 19, 21, 22, 23, 30, 53,  
54, 55, 56, 59. Lih. kesetaraan;  
ketidaksetaraan kekuasaan 22;  
ketidaksetaraan politik dan  
ekonomi 21; ketidaksetaraan  
sosial 5, 22, 53, 54, 55  
keuntungan viii, 12, 21, 32–34, 40, 42,  
59, 62, 113–115, 174, 180, 197,  
198, 203, 204, 209, 210, 213–216,  
242, 266, 276, 279–281, 283  
keuntungan ekonomis 198, 210, 214,  
216  
keuntungan material 279, 280  
keyakinan moral 21  
kiswah 238, 241, 243  
Kitab Undang-Undang Hukum Pidana  
xi, 10  
klaim 25, 26, 27, 28, 42, 44, 46–48, 50,  
52, 54, 55, 60, 62–66, 74, 75, 77,  
81, 88, 145, 147, 169, 171, 179,  
181, 192, 193, 198, 200, 208, 214,  
242–244, 248, 249, 260, 262,  
263, 274, 278–280, 282, 283.  
Lih. tuntutan; validitas klaim  
44, 283  
klan. Lih. tanah klan  
klientalisme 42  
Koalisi Tolak Tambang di Hutan  
Lindung 200, 204  
kolonial. Lih. hukum kolonial; negara  
kolonial 9, 10, 11; pemerintah  
kolonial 10, 11, 56, 61, warisan  
kolonial vii, 45, 107; zaman  
kolonial 115, 116  
kolusi 41, 67, 165, 275



- Komisi Kepolisian Nasional 143, 151  
 kompensasi. Lih. ganti rugi  
 Komunis xii, 80, 120  
 konflik vii, 6, 13, 27, 32, 33, 42, 47, 50–55, 63, 66–68, 74, 77, 79, 86, 89, 90, 126, 136, 164, 165, 172, 178–181, 183, 185, 186, 189, 190, 192, 195, 197, 199, 201, 202, 214, 242, 273, 275, 276, 290, 292, 296, 319. Lih. sengketa; konflik komunal 33; Konflik pertambangan viii, 197; resolusi konflik vii, 32, 53, 66, 273, 319  
 konservasi alam ix, 79  
 konsultasi 123, 159  
 Konstitusi xi, 171, 201, 204. Lih. Mahkamah Konstitusi; konstitusi liberal 11  
 kontak 5, 6, 8, 19, 20, 24, 27, 30–32, 55, 69, 107, 256, 257, 264, 273, 276; kontak politik 273, 276  
 kontrol atas tanah 40, 51, 62  
 kontrol sosial 159  
 Konvensi 99; Konvensi ILO 99  
 Korupsi xi, 7, 12, 24, 143, 277  
 kriminalisasi 103, 153, 157  
 Kulawi 80, 84, 85, 90, 91, 300  
 Kuta 39  
 Kutai Kartanegara xi, 177, 181, 185, 186, 187, 188, 189  
 Kuwait 254, 256
- L**
- laboratorium 170, 184, 186, 189, 190, 191, 195, 212, 216  
 Laipori 63  
 Lampung 144  
*land right*. Lih. hak atas tanah  
 Langko 80  
 Lanjar 3, 4, 5, 6, 7, 32, 35, 277, 281  
 Latif, Haji 186  
 layanan 18, 58, 220, 222, 223, 226, 230, 231, 259, 265, 269, 293; layanan psikologis 222; layanan sosial 222  
 LBH xi, 13, 16, 17, 27, 107, 127, 128, 129, 142, 143, 219, 239, 321. Lih. YLBHI  
 legal ii, 15, 21, 32, 49, 75, 102, 103, 107, 112, 114, 115, 121, 132, 133, 153–156, 159, 173, 181, 196, 200, 210, 215, 216, 234, 235, 251, 253, 285, 287, 289, 290, 291, 296–298, 300, 303, 320, 321. Lih. ekstralegal, ilegal; legal-formal 196; legalitas 21, 49, 171; sosio-legal ii, 21, 32, 173, 215, 216, 234, 320, 321  
 Legian 39  
 legislasi 33, 184, 266, 267, 268. Lih. legislatif  
 legislatif 14, 20, 152. Lih. legislasi  
 legitimasi 40, 44, 50, 62, 87  
 lembaga v, 5, 7–9, 12–14, 17, 18, 21, 24, 26, 35, 42, 44, 49, 62, 65, 69, 73–75, 77, 84, 86–92, 101, 104, 142–145, 147–149, 151, 153, 157–160, 165, 167, 170, 204, 220, 225, 231, 235, 239, 240, 241, 258, 259, 268, 269, 274–276, 279–284. Lih. lembaga adat; lembaga hukum 5, 8, 9, 12, 14, 18, 35, 283, 284; lembaga negara 5, 18, 65, 69, 165, 258, 269, 274, 275, 283, 284; lembaga nonnegara 18; lembaga pemerintah 18, 91, 259, 268, 279; lembaga peradilan 12, 17, 24, 148, 225, 276, 280, 281  
 Lempe 80  
 Lewa-Kambara 61  
 lih. undang-undang kehutanan ix, x, xii, 47, 75, 78, 79, 81, 82, 83, 200, 204  
 limbah 66, 169, 170, 171, 209, 210  
 lingkungan ii, v, vii, viii, 8, 9, 13, 28, 31, 33, 34, 46, 53, 57, 63, 67, 78, 89, 115, 119, 120, 123, 163–182, 184, 189, 192, 195–198, 200–203, 209–212, 214–216, 229, 273, 274, 282, 283, 292, 300, 301, 319, 322; Baku Mutu 181; dampak lingkungan 63, 67, 168, 171, 211, 212, 214, 215; kerusakan lingkungan 163–168, 169, 174, 179, 189, 195, 196, 203, 209, 210, 211, 274; pengelolaan lingkungan 169, 170; sengketa lingkungan 9, 28, 163, 164, 176, 212, 282, 283; standard lingkungan 165  
 litigasi 9, 128, 146, 163, 164, 167, 168, 169, 171, 173, 251, 319; litigasi lingkungan 163, 168, 171, 319  
 Lombok 225, 226, 228, 292, 294, 321  
 Lombok Barat 225  
 Lore Selatan 80  
 Lore Tengah 80  
 Lore Utara 80, 85  
 LSM viii, xi, 13, 29, 30, 42, 50, 54, 67,



- 74, 75, 82, 88, 91, 92, 104, 107, 108, 109, 111, 117–120, 125, 143, 167, 169, 170, 175, 185, 187, 188, 189, 192, 195, 197, 198, 200, 205, 207, 208, 210, 211, 214, 216, 222, 253, 255, 261, 262, 264–269, 274, 278, 282, 320. Lih. NGO; LSM lingkungan 167, 169, 197, 210
- Luwu 84
- M**
- macan kertas 101, 155
- Mahkamah Agung xii, 12, 140, 146, 171, 223, 224, 229, 239, 242, 303
- Mahkamah Konstitusi xi, 171, 201, 204
- Mahori 73, 74, 76, 77, 81–84, 86, 87, 90, 91
- Malang 3, 139, 157, 294
- Malaysia 253–256, 260, 261, 264, 305, 319
- Malifut 197, 198, 199–202, 204, 206, 211, 212, 214
- Maluku Utara viii, 6, 27, 30, 33, 164, 197–200, 204, 208, 209, 211–213
- Maming, Haji 186
- mandor 115, 116, 120, 121, 127, 128, 130
- Mangkubur 182
- mantan suami 24, 28, 220, 230, 233, 234, 235, 242, 243, 245, 246, 247, 249, 250, 251
- Marena 77, 79, 90
- markus 29, 277
- Marx, K. 136
- maskan 238, 241, 243
- masyarakat ii– v, vii, x, 4–11, 13, 15, 17–22, 28–31, 33–35, 39–42, 45–50, 52, 54–57, 59, 66–78, 80, 85, 86, 88–90, 92, 93, 98, 101, 104, 105, 108, 126, 142, 154, 155, 166, 168, 173–175, 178, 184, 193–195, 198–199, 201–208, 213–216, 220, 222– 226, 229, 231, 235, 244, 251, 275, 277–284, 298, 300–302, 319, 320, 322. Lih. warga; masyarakat agraris 55, 57; masyarakat hierarkis 55; masyarakat marginal 35; masyarakat miskin iii, iv, 6, 15, 22, 28, 42, 46, 55, 68, 71, 229; masyarakat modern 57, 154; masyarakat sipil ii, 7, 41, 42, 279, 280, 284; masyarakat terasing 47; masyarakat tradisional 48, 56, 57; masyarakat umum 33, 42
- Medan 39
- media 6, 16, 67, 103, 110, 125, 126, 140, 142, 143, 148, 151–155, 175, 185, 187, 188, 200, 203, 264, 277–280, 284. Lih. pers. media sosial 277, 278
- media massa. Lih. pers. media.
- mediasi 9, 17, 18, 26–28, 32, 55, 68, 69, 70, 102, 108, 118, 122–125, 132, 146, 148, 150, 152, 163, 164, 168, 173–175, 185–188, 191, 195, 225, 320. Lih. mediator, pengantara; mediasi publik 68, 70
- mediator 24, 51, 64, 68, 69, 122–125, 131, 144, 150, 152, 167, 175, 191, 192, 194, 273. Lih. mediasi, pengantara, *intermediaries*
- mekanisme 17, 18, 24, 27–29, 42, 55, 70, 86, 93, 100–105, 117, 124, 145, 146–148, 150, 152, 153, 158, 160, 174, 175, 194, 219, 251, 283; mekanisme alternatif untuk penyelesaian sengketa 70
- mengakses sebuah forum 27
- Mesir 256
- migran vii, 6, 24, 49, 50, 58, 73–78, 83–90, 92, 227, 253–256, 259–261, 265–267, 269, 274, 294, 297, 298, 302, 305
- militer 12, 41, 76, 98, 99, 166. Lih. tentara
- mobilisasi 6, 44, 49, 80, 267, 283
- mobilisasi adat 49
- modal 31, 32, 55, 56, 58–60, 62, 68–71, 97, 111, 114, 117, 194, 195, 281
- modal budaya 31, 32, 59, 71
- modal ekonomi 31, 32, 56, 59, 68, 69
- modal hukum 59, 71
- modal simbolik 31, 32
- modal sosial 31, 32, 59, 70, 281
- Modi, Ina 53, 54, 55
- Modole 200
- mogok 136, 137, 138, 152
- Mojokerto 140, 141, 172
- moral 19, 20, 21, 54, 156, 174, 175, 215
- Muara Badak 186
- Muis, Abdul 158
- Muslim 199, 234, 235, 238, 241, 321
- N**
- nafkah 5, 11, 28, 228, 230, 233, 238, 239, 241–251. Lih. nafkah istri; nafkah anak 28, 230, 233, 241–246, 248–251; nafkah

- finansial 239, 241, 243, 245;  
 nafkah mut'ah 241  
 Naming 23, 290  
 ndalar kabihu juru watu uma 61  
 Ndawa 60, 61, 62  
 negara ii, vii, 5, 6, 8–11, 14, 15, 17–23,  
 26–34, 39–45, 47–49, 51, 52,  
 55–59, 61, 64, 65, 68–71, 73–78,  
 82, 85, 86, 93, 98, 99–101, 105,  
 115, 132, 160, 163–166, 168, 169,  
 171, 172, 175, 183, 191, 196, 208,  
 210, 215, 216, 227, 228, 235,  
 253–258, 260, 261, 263, 265, 269,  
 274–277, 279, 280, 282–284, 287,  
 291, 294, 319  
 negara hukum 11, 14, 15, 41, 51,  
 52, 132, 216, 276, 277, 280,  
 287, 291. Lih. *rule of law*; ide  
 Negara Hukum 14; negara  
 kesejahteraan 105  
 nelayan viii, 39, 56, 164, 165, 177–186,  
 188–196, 210, 274–276, 278  
 netralitas sistem hukum 20  
 Ngata (Desa) Toro 90  
 NGO xi, 74, 256, 289, 290, 305.  
 Lih. LSM  
 Ngofagita 202, 205, 213  
 nonformal 185, 187, 188  
 nonhukum 11, 28, 132  
 nonnegara 6, 18, 28, 29, 59  
 norma ii, 18, 20, 24, 25, 26, 250  
 normal 25, 113  
 normatif 17, 23, 25, 26, 28, 49, 57, 152;  
 kerangka normatif 23, 25, 26, 28  
 Nusa Tenggara Timur 264  
**O**  
 opini publik 8, 43, 126, 279  
 Orde Baru 12, 13, 41–43, 45, 47, 49,  
 51, 52, 98, 99, 166, 168, 199, 273,  
 277, 279–282. Lih. rezim Orde  
 Baru, rezim  
 ormas 185  
 otonomi 12, 43, 48, 81, 87, 142, 144,  
 149, 157, 292, 294, 304, 321;  
 otonomi pemerintah daerah 48  
 otoritas 10, 40, 41, 43–46, 50, 51, 52,  
 55, 61, 62, 65, 87, 92, 150–152,  
 194, 208, 230, 266; otoritas atas  
 tanah 41, 43; otoritas dan hak  
 atas tanah 41; otoritas yuridis  
 dan administratif 43; otoritas  
 negara 44, 45  
**P**  
 padat karya 113  
 Pagelaran 235  
 Pagu 200–202, 206, 207  
 pahlawan devisa 261  
 Pak Dadang 261–263, 268  
 Pakude, Amir 76  
 Palu 76, 82, 83, 88, 91, 296, 300, 301  
 Pancasila 168  
 Panjaitan, Arifin 80, 86, 87  
 Pantai Gading 85  
 Papua 40, 49, 171  
 Papua Barat 171  
 paralegal 15, 16, 29, 30, 239, 289  
 parlemen 100, 144, 268  
 Partai Komunis Indonesia xii, 80, 120  
 partai politik 12, 59  
 partisipasi publik 65  
 pasar 39, 54, 55, 65, 100, 113, 133, 171  
 Paser 51, 286  
 Pasuruan xii, 97, 103, 135, 137, 139,  
 140, 144, 146, 149, 154, 155, 156,  
 157, 158, 278, 280, 300  
 patriarki 219  
 pegawai negeri sipil 41, 42, 51  
 Pekanbaru 223  
 pekerja rumah tangga 220, 253  
 pekerja seks komersial 227, 228  
 pelanggaran 8, 13, 23, 25, 26, 49, 67,  
 91, 102, 109, 139, 140, 147, 148,  
 150, 154, 159, 160, 169, 200,  
 202, 225, 236, 282, 294, 302.  
 Lih. perselisihan  
 pelecehan seksual 262  
 Pemangkar 182, 183  
 pembangunan negara hukum 14  
 pemecatan 23, 27, 107, 108, 110, 122,  
 135, 138, 139, 155, 158, 159, 201  
 pemerintah v, viii, 10–12, 14, 16–18,  
 31, 33, 40–51, 54–56, 61–65, 70,  
 75, 77, 79, 80, 82, 83, 88, 89, 91,  
 92, 98, 100–120, 124, 144, 145,  
 149, 155, 158, 160, 164–167, 169,  
 172, 173, 175, 176, 177, 179, 180,  
 182, 185, 191–196, 200, 201, 203,  
 207, 209, 211, 212, 216, 220, 221,  
 227, 228, 229, 235, 253, 255, 257,  
 258–263, 265–269, 274, 276, 278,  
 279, 292; pemerintah daerah 14,  
 43, 48, 49, 50, 51, 65, 120, 124,  
 144, 149, 155, 166, 185, 207, 266;  
 pemerintah kabupaten 55, 63,  
 65, 70, 166; pemerintah provinsi  
 167, 191; pemerintah pusat 14,  
 40, 43, 48, 55, 144, 145, 166, 167,  
 191, 200, 292;

- pemeriksaan 222, 224, 225, 226, 231, 262
- pemimpin tradisional 276
- Pemogokan 136
- pemrotes 66, 67, 201. *Lih.* protes
- penambang liar 203, 209, 210, 212.  
*Lih.* pertambangan liar
- penampungan 210, 223, 227, 228, 257, 267
- pencarian keadilan 22, 25, 29, 30, 108, 112, 135, 167, 198, 205, 208, 213, 215, 275. *Lih.* pencari keadilan
- pencari keadilan 4, 12, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 97, 104, 165, 166, 168, 169, 171–173, 176, 191, 198, 203, 209, 216, 220, 233, 273, 274, 279, 283, 292, 303. *Lih.* pencarian keadilan; perempuan pencari keadilan 220
- pencemaran 7, 28, 33, 67, 164, 165, 166, 167, 169, 170, 173–175, 180, 181, 184, 187, 189, 190, 191, 195, 196, 197, 198, 200, 202, 209–215, 274, 282. *Lih.* polusi
- pendamping 104, 222, 226.  
*Lih.* pengantara; pendamping nonpengacara 222
- pendanaan. *Lih.* donor
- pendidikan 19, 31, 54, 55, 59, 71, 107–109, 118, 119, 131, 219, 245
- penduduk 9, 10, 17, 21, 27, 30, 32, 39, 40, 41, 44, 49, 50, 52, 54, 55, 63–66, 68, 70, 73, 75–77, 80, 85, 88, 91, 101, 164, 165, 177, 190, 194, 197, 198, 199, 202, 204–211, 213–215, 235, 263, 276, 278, 279, 282; penduduk asli 32, 66, 73, 75, 88, 190, 199, 208; penduduk lokal 9, 40, 63, 64, 65, 66, 80, 165, 197, 204, 210, 211, 213, 214; penduduk setempat 44, 64, 65, 70, 91, 164, 198, 199, 202, 208, 209, 210, 215, 276
- pengacara 4, 6, 7, 16, 19, 27, 32, 124, 127, 128, 152, 172, 185–187, 189, 192, 195, 205
- Pengadilan ix, xi, xii, 7, 17, 28, 61, 69, 100, 102, 103, 123–125, 127, 140, 143, 145, 153, 155, 157, 158, 172, 185, 220, 222–224, 229, 230, 233–244, 248–251, 299, 304, 319, 321; Pengadilan Agama ix, xi, 220, 229, 230, 233–244, 248–251, 299; Pengadilan Hubungan Industrial xii, 100, 102, 103, 123–125, 127, 143, 145, 304, 321; pengadilan keliling 251; pengadilan khusus 145; pengadilan negara 11, 17, 26, 28, 68; Pengadilan Tata Usaha Negara xii, 17, 319; pengadilan tradisional 11
- Pengadilan Tinggi Surabaya 140
- pengantara 11, 29. *Lih.* pendamping; *Lih.* aktor antara
- pengembangan masyarakat 203, 205, 213, 214
- pengendalian dan kontrol yang represif 108
- pengetahuan 5, 11, 14, 16, 19, 23–26, 29–32, 55, 59, 68, 69, 77, 86, 107, 118, 119, 122, 136, 140, 144, 148, 149, 154, 157, 159, 160, 167, 206, 231, 234, 235, 239, 259, 267, 284. *Lih.* pengetahuan hukum; pengetahuan tentang adat 59, 69; Pengetahuan tentang hukum negara 59
- penguasa 21, 43, 62, 66, 68, 71, 103, 122, 168; penguasa tradisional 66. *Lih.* pemimpin tradisional
- penilaian moral 19
- penuntutan pidana 147 lembaga peradilan
- peradilan 5–8, 11, 12, 17, 24, 29, 42, 50, 51, 55, 69, 143, 148, 153, 159, 163, 172, 220, 222, 225, 274, 276, 278, 280, 281, 301, 319; peradilan yang independen 42; sistem peradilan 5, 6, 7, 8, 17, 24, 29, 55, 143, 278
- peraturan perundang-undangan 6, 76, 128, 171, 183, 195
- perbedaan kekuasaan 30, 31, 55, 58, 60, 70, 173
- Perda xii, 90, 113, 265, 266, 267, 268, 298
- perdata 8, 10, 146, 163, 171, 220
- perempuan viii, 20, 21, 24, 28, 32, 54, 56–58, 87, 109, 112, 206, 219–231, 233–251, 253–257, 266, 267, 269, 287, 292–294, 305, 321. *Lih.* kekerasan terhadap perempuan; perdagangan perempuan 220, 227, 228; perempuan korban kekerasan 223, 225, 226
- perkebunan vii, 6, 7, 10, 21, 24, 30, 32, 34, 40, 49, 50, 54, 62–66, 68, 85, 86, 91, 92, 97, 102–104, 107–123,

- 125–127, 130–133, 179, 278,  
305; perkebunan kakao 85, 86,  
91, 92; perkebunan kapas 62,  
65, 68; perkebunan mete 63;  
perusahaan perkebunan 24,  
32, 62,  
perlindungan TKI 258, 260, 266, 267,  
268  
Perlindungan TKI 228, 260, 264  
pers 4, 42, 158, 174, 175, 202, 204, 209  
perselisihan 51, 55, 100–103, 125,  
135–137, 143–148, 150, 152,  
153, 157, 159, 160, 163, 165–167,  
171, 236, 274, 275, 276, 281.  
*Lih.* pelanggaran  
pertambangan viii, 6, 21, 27, 33, 34,  
40, 43, 49, 50, 66, 67, 68, 70, 164,  
166, 171, 182, 197–216, 275,  
276, 278, 283. *Lih.* penambang  
liar; pertambangan emas 27;  
pertambangan individual  
209; pertambangan liar 209;  
pertambangan rakyat 209, 210,  
214; pertambangan terbuka  
200, 202, 204; pertambangan  
tradisional 209; perusahaan  
pertambangan 6, 33, 67, 68, 171,  
198–201, 203, 205, 206, 209, 210,  
212, 214–216, 275, 276  
perundingan kolektif 97, 101, 105, 157  
perusahaan vii, 6, 14, 23, 24, 27, 28, 32,  
33, 34, 40, 44, 54, 62–68, 70, 73,  
75, 76, 89, 97, 107–109, 111–133,  
135–139, 141, 144–156, 159,  
164–166, 170, 171, 173–194, 152,  
195–198, 101, 199–212, 214–216,  
258, 263, 275, 276, 278, 280,  
282, 305, 207, 146; perusahaan  
agribisnis 54, 64, 65, 70, 109,  
119, 120, 127, 130, 132  
perwakilan 61, 110, 138, 154, 212, 260  
pesangon 100, 103, 122–125, 127–129,  
131  
petani 12, 23, 32, 39, 40, 42, 43, 44, 47,  
53, 54, 76, 85, 97, 111, 178–186,  
188–192, 195, 196, 210, 235;  
petani miskin 32, 39, 40; petani  
tambak 178–186, 188–192, 195,  
196; petani udang 23  
PHK xii, 32, 97, 98, 100–103, 105, 108,  
109, 110–112, 116, 122–127,  
129–131, 143, 145, 150, 255, 262  
pialang kekuasaan 52  
pidana 4, 8, 10, 17, 67, 92, 103, 140, 143,  
147, 148, 150, 152–154, 158, 159,  
172, 221, 222, 225, 228, 229, 278,  
301  
polisi 3–7, 13, 14, 17, 26–28, 32, 41, 42,  
53, 74, 76, 139, 140, 151–155,  
158, 166, 190, 194, 200, 203, 204,  
209, 222, 226, 274, 276, 277, 280;  
Polisi Hutan xii, 82, 83; polisi  
khusus 200, 203, 204; Polisi  
Wanita xii, 222, 223  
politik 7, 10–12, 20, 21, 28, 34, 35, 42,  
43, 45, 49, 56, 57, 59, 63, 67, 69,  
70, 73, 75, 87, 88, 89, 92, 98, 99,  
103, 118, 142, 144, 150, 160, 167,  
186, 187, 192, 195, 199, 260, 268,  
273–275, 276, 277, 280, 282, 284,  
301, 320–322; politik etis 10;  
politik lokal 274, 275, 277  
politisi 11, 32, 34, 41, 50, 273–276, 281,  
284  
polusi 23, 29, 33. *Lih.* pencemaran  
praktik ii, 10, 29, 34, 43, 46, 58, 63, 81,  
84, 85, 91, 103, 105, 122, 132,  
146, 148, 155, 159, 170, 178, 183,  
184, 186, 190, 195, 209, 233–235,  
237, 241, 244, 249, 251, 274, 276,  
321  
Prancis 30, 177  
Prawata, Fathoni 138, 140  
Priatna 174  
pribumi 9, 10  
prisoners of progress 99  
Prita 7, 277, 278, 279, 281  
Priyono, Pughu 138, 139, 156, 157  
probono 6  
prodeo 229, 230, 239, 251; kasus  
prodeo 239; perkara prodeo  
230, 239  
promosi negara hukum 14  
protes 7, 60, 63, 64, 67, 68, 80, 117, 132,  
194, 197, 201–203, 205, 215, 273,  
275–281; protes masyarakat  
275, 277, 278, 280, 281; protes  
publik 277, 279, 280  
Provinsi Jawa Barat 235  
Provinsi Kalimantan Timur 51  
Provinsi Maluku Utara 197, 212  
Provinsi Sulawesi Tengah 75, 80, 85  
publik v, 4, 7, 8, 13, 16, 23, 26, 43, 46,  
51, 52, 63, 65, 68, 70, 98, 125,  
126, 142, 143, 144, 148, 151–153,  
170, 171, 198, 203, 209, 223, 225,  
267, 274, 276–281, 291, 320  
Pujianto 141, 146, 154, 156, 158, 300  
pulau Halmahera 197  
Pulau Sawu 56

Pulau Sumba 56  
 Pulau Timor 63  
 putusan 18, 19, 21, 28, 32, 34, 92, 147,  
 155–158, 160, 220, 223, 224,  
 230, 234, 242, 251, 277, 304.  
*Lih.* keputusan; penegakan  
 putusan 28, 220, 251

**R**

Rachmawati 180, 300  
 Ranking Indeks Pembangunan  
 Manusia 55  
 Rasyid, H. 182  
 reformasi 7, 14, 16, 41, 46, 49, 51, 98,  
 99, 100, 104, 120, 148, 153, 160,  
 220, 230, 273, 275, 279, 281, 282,  
 296, 301, 302, 321  
 Republik Indonesia x, 11, 48, 77, 78,  
 170, 222, 260  
 rezim 10, 12, 13, 33, 41, 52, 61, 65, 66,  
 99, 150, 199, 279, 282, 319  
 rezim Orde Baru 12, 13, 41, 199, 279  
*right to land* 50. *Lih.* hak atas tanah  
 Rince 77  
 Rolax 22, 136, 286  
 Rosa, Vivien 212  
 Ruang Layanan Khusus 220  
*rule of law* 41, 51, 103, 286, 287, 289,  
 291. *Lih.* negara hukum

**S**

Sabar 97, 107–114, 117, 119–132  
 Sahrun 82, 83  
 Samarinda 177, 186, 188, 192  
 Samson 202  
 Sangaji, M. Syahril 46, 197, 301  
 santunan 184, 186, 187, 189, 195, 260  
 Saofan 91  
 Saptaningsih 3  
 Saudi Arabia 254, 302  
 Sawu 56, 63, 64  
 sea truck 177, 178, 181, 189  
 Seko 75, 84, 85, 86, 87  
 sekolah hukum 157. *Lih.* sekolah  
 buruh  
 Selapanjang 255, 264  
 sengketa vii, 8, 9, 17, 19, 28, 29, 51,  
 53–56, 58, 60, 65, 68–71, 75,  
 86, 122, 126, 145, 150, 163–166,  
 168, 172–176, 186, 198, 212, 213,  
 275, 278–280, 282, 283, 300, 301.  
*Lih.* konflik; sengketa tanah  
 vii, 51, 53, 54, 56, 58, 60, 68–70,  
 75, 86, 278, 279, 282, 283, 301.

*Lih.* sengketa lingkungan  
 sertifikat 40, 63, 64, 65, 69, 184;  
 sertifikat hak milik 184;  
 Sertifikat tanah ii, 63  
 Shubhan, Hadi 143  
 sidang keliling 229, 230, 239  
 sinder 111, 115, 116, 118, 120, 121, 128,  
 130  
 Singapura 254, 256  
 sistem ii, 5–21, 24, 26, 28, 29, 31, 32, 34,  
 35, 40–43, 45, 46, 51, 55–58, 70,  
 71, 73, 101, 105, 108, 115, 117,  
 118, 131–143, 157, 159, 160, 170,  
 180, 200, 206, 215, 223, 255, 268,  
 278, 280, 283, 284; sistem adat  
 70, 73, 206; sistem bagi hasil  
 133; sistem hukum ii, 5, 6, 8–21,  
 26, 28, 32, 35, 40, 41, 43, 45, 51,  
 70, 71, 132, 142, 280, 283, 284;  
 sistem hukum adat 17; sistem  
 jaminan sosial 101; sistem sosial  
 20; sistem tradisional 58, 71  
 Sita 224, 225, 231  
 Soeharto 42, 43, 52, 81, 99, 275, 277,  
 279, 283  
 Soekarno 11, 45, 255, 264  
 sosial vii, 5, 8, 11, 13, 18–20, 22, 30–34,  
 42, 45, 46, 53–60, 62, 68–71, 85,  
 98–101, 105, 107, 125, 136, 142,  
 143, 154, 159, 160, 165, 172, 173,  
 184, 186, 191, 194, 205, 215, 216,  
 222, 223, 226, 231, 233, 234, 244,  
 250, 251, 254, 259, 277, 278, 281,  
 284, 295. *Lih.* hierarki sosial;  
*Lih.* status sosial, struktur  
 sosial; hubungan sosial 13,  
 172; jaringan sosial 58, 59,  
 85; kewajiban sosial 184;  
 praktik sosial 233, 234, 244,  
 251; rehabilitasi sosial 223;  
 reintegrasi sosial 223  
 status 11, 16, 21, 24, 30, 31, 32, 49, 55,  
 56, 58, 60, 62, 65, 66, 68, 70, 78,  
 79, 82, 91, 102, 107, 108, 109, 112,  
 114–117, 122, 126, 128, 131–133,  
 157, 206–208, 235, 238, 240, 251,  
 275; status hukum 16, 112, 117;  
 status keturunan 32; status  
 perkawinan 70, 235; status  
 sosial 32, 55, 58, 60, 62;  
 stratifikasi 56, 58  
*strict liability* 170  
 struktur 13, 19, 31, 51, 56, 77, 87, 99,  
 115, 194. *Lih.* sistem; struktur  
 sosial 13, 19, 31, 99

- Studi Hukum Kritis 21  
 Suaka Margasatwa 79  
 suami 24, 28, 32, 220, 221, 223, 224,  
 229, 230, 233–238, 241–251, 257  
 Sukabumi 261, 262, 265, 268, 294  
 sukarela 104, 145, 147, 173, 228, 235,  
 245, 249  
 Sulawesi vii, xiii, 32, 33, 49, 73, 75, 76,  
 79, 80, 83, 84, 85, 147, 180, 183,  
 206, 279, 285, 287, 296, 300, 302,  
 305  
 Sulawesi Barat 76, 83, 84  
 Sulawesi Selatan xiii, 75, 76, 84, 180,  
 183  
 Sulawesi Tengah vii, xiii, 32, 33, 73, 75,  
 79, 80, 85, 279, 300  
 Sumatera 147  
 Sumba Barat 55, 56  
 Sumba Tengah 54, 62  
 Sumba Timur 55, 56, 60, 62, 63, 64, 66,  
 71  
 Sumber Daya Alam xi, 82, 88  
 Sumberwadung 30, 97, 103, 104,  
 108–113, 115, 117–121, 123–127,  
 129, 131  
 Sungai Porong 172  
 Sungai Salete 177  
 Supriyanto, Anam 138, 153, 154, 155,  
 156  
 Surabaya 39, 127, 128, 129, 140, 142,  
 143, 144, 146, 147, 152, 153, 300,  
 302, 321  
 Suraila, Djumadil 73, 88, 91  
 surat kabar 4, 7, 66, 119, 163, 197, 200,  
 205, 277, 281; surat ke Presiden  
 129, 185; surat peringatan 137  
 swapraja 56, 60, 61  
 syariah 235, 292
- T**
- Tabanan 224  
 tahap 22, 25, 28, 32, 51, 69, 123, 136,  
 147, 163, 168, 175, 264  
 talak 229, 233, 235, 236, 237, 238, 241,  
 242, 243, 244, 248  
 Taman Hutan Raya 79  
 Taman Nasional 66, 75–92, 292; Balai  
 Taman Nasional 76, 82, 83, 87,  
 88, 90, 92  
 Taman Nasional Lore Lindu 76, 79, 80,  
 82, 83, 87, 89, 90, 92  
 Taman Nasional Wanggameti 66  
 tambak 177–196, 295  
 Tambunan 277  
 tanah ii, v, vii, 8, 10, 21, 27–30, 32,  
 33, 39–56, 58, 60–70, 73–78, 81,  
 83–87, 91–93, 97, 111, 123, 178,  
 180–184, 186, 190, 192, 197, 198,  
 200, 202, 204, 206–208, 214, 216,  
 273, 274, 278, 279, 282, 283, 286,  
 300–302, 305, 320. Lih. kontrol  
 atas tanah, tanah adat; rezim  
 tanah 33, 65; tanah klan 53, 62,  
 63, 64; tanah komunal 33, 282;  
 tanah ulayat 48  
 Tanah Air Kita 45  
 tanggung jawab sosial perusahaan 205  
 Tani 57, 91, 177, 178, 188; kaum tani  
 57; pertanian 54, 55, 253, 293,  
 319  
 Taufiq, M. 4, 6, 7, 32  
 tekanan media massa 6  
 tekanan publik 16, 279, 280  
 Teluk Lingga 174  
 Tenaga Kerja Indonesia (TKI) 253, 269  
 Tenaga Kerja Wanita (TKW) xiii, 220  
 Tentara ix, 84. Lih. militer  
 teori 14, 17, 35, 248, 291; teoretisi  
 hukum 20; teoretisi reproduksi  
 30  
 Tesis cermin 20  
 Tjalikoro 91  
 Tofan 174  
 Toguraci 200, 202, 203, 204  
 Tomado 80  
 Toraja 85, 87, 91  
*trafficking* 228, 256, 257. Lih. perda-  
 gangan manusia, perdagangan  
 perempuan  
 tragedi milik bersama 42  
 transmigran 50, 282. Lih. transmigrasi  
 transmigrasi 49, 50, 80  
 Tripartit 149  
 tunjangan 24, 28, 234, 235, 241, 243–  
 245, 247–251; tunjangan istri 28,  
 241, 243, 244, 248, 249  
 tuntutan 4, 7, 12, 17, 23–26, 29, 30, 33,  
 41, 42, 47, 66, 81, 89, 98, 100, 101,  
 105, 107, 109, 123, 125, 135–137,  
 140, 149, 153, 159, 166, 169, 175,  
 178, 179, 182, 187, 188, 191, 192,  
 193, 194, 201, 202, 204, 205, 214,  
 215, 222, 228, 229, 234, 236, 238,  
 242–244, 247, 248, 250, 251, 278,  
 280. Lih. klaim, gugatan, penun-  
 tutan; tuntutan hukum 29, 30,  
 66
- U**
- Umar, Lukman 209, 211, 212

## Indeks

- Umbu B 66, 67  
Umbu M 66, 67, 68  
Umbu N 60, 61, 62  
Undang-Undang xi-xiii, 10, 11, 27, 43, 45, 64, 82, 128, 163, 164, 169, 172, 201, 220, 221, 242, 258, 292, 299; undang-undang bantuan hukum 16; undang-undang kehutanan 33; Undang-Undang Otonomi Daerah 43; undang-undang pertanahan 45; Undang-Undang Pokok Agraria xiii, 45, 64, 292, 299; Undang-Undang tentang Kebebasan Informasi Publik 169; Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga 220  
UNDP xiii, 15–18, 22, 28, 29, 55, 202, 239, 288, 289, 302, 304, 305  
UNICEF xiii, 227  
Uni Emirat Arab 254  
unifikasi 10  
Unit Pelayanan Perempuan dan Anak xiii, 222  
unjuk rasa 110, 117, 273, 277, 278, 279, 281. Lih. demonstrasi  
upah buruh 97, 112, 113, 114  
upah minimum 97, 98, 100–102, 110, 112, 140, 142, 149, 261  
upah rendah 23, 112  
UUD 1945 11, 18, 20, 48, 78, 168, 171, 210  
UUDS xiii, 11  
UU Ketenagakerjaan 100, 123, 137, 140, 144  
UU Pemerintahan Desa 77  
UU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial 100, 146  
UUPLH xiii, 164, 168, 171, 172  
UUPPLH 164, 168, 169, 172, 173  
UU Serikat Buruh 14, 140  
**W**  
Waingapu 60, 63, 67  
warga xii, 6, 8, 13, 17–19, 21, 22, 27, 28, 34, 41, 44, 57, 67, 68, 77, 80–83, 86, 88, 91, 92, 101, 163, 164, 165, 166, 167, 169–172, 175, 206, 210, 213, 261, 262, 279–281, 284. Lih. masyarakat; warga miskin 28  
Watumaeta 85  
wilayah v, 8, 9, 14, 30, 39, 40, 42–45, 49, 56, 60–64, 66, 68, 69, 74, 76–90, 92, 103, 141, 142, 144, 152, 156, 168, 180, 181, 197–199, 204, 209, 214, 220, 225, 226, 227, 253, 263, 264, 275, 282; wilayah adat 74, 76–79, 81, 82, 83, 85, 87, 90, 92; wilayah *off-shore* 181; wilayah *on shore* 181  
**Y**  
YLBHI xiii, 16, 99, 142, 305. Lih. LBH  
**Z**  
*zelfbesturende landschappen* 56



## Para penulis dan editor

**Adriaan Bedner** (a.w.bedner@law.leidenuniv.nl) adalah dosen senior di *Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Development (Faculty of Law, Leiden University, Netherlands)*. Kebanyakan risetnya adalah tentang persoalan hukum di Indonesia, dengan fokus khusus pada akses terhadap keadilan, resolusi konflik dan peradilan. Kegiatannya itu telah membuatnya mempublikasikan pelbagai tulisan yang merentang mulai dari Pengadilan Tata Usaha Negara dan litigasi lingkungan hingga ke masalah perubahan dalam rezim hukum perkawinan, dan respons negara terhadap dukun santet.

**Bernadinus Steni** (bstenly@gmail.com) saat ini aktif di Perkumpulan HuMa dan Jaringan Masyarakat Sipil untuk Perubahan Iklim. Selama delapan tahun terakhir mengkaji dan turut terlibat dalam advokasi hak-hak masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan. Beberapa publikasi yang pernah diterbitkan adalah bersama Herlambang Perdana menulis “Pluralisme Hukum dan Gerakkan Sosial Hukum”, sebagai salah satu bab dalam “Pluralisme Hukum: Sebuah Pendekatan Interdisiplin”, HuMa, Jakarta, 2005. Berkaitan dengan isu pembentukan hukum, menulis *Free and Prior Informed Consent dalam Pergulatan Hukum Lokal*, HuMa, 2005, Jakarta. Sementara berhubungan dengan minat saat ini dalam perubahan iklim, Steni menulis *Pemanasan Global: Respons Pemerintah dan Dampaknya terhadap Hak Masyarakat Adat*, HuMa, 2009. Beberapa publikasi lain juga diterbitkan HuMa, Komnasham, dan beberapa jurnal, baik yang mengkaji isu pembaruan hukum maupun hak atas sumber daya alam.

**Dewi Novirianti** tengah menulis disertasi tentang *Migrant Workers and Access to Justice: Labour Law, Dispute Resolution, and the Roles of Intermediaries in Indonesia and Malaysia* di *Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Development (Faculty of Law, Leiden University, Netherlands)*. Dewi adalah sarjana hukum lulusan Universitas Indonesia, dan belajar tentang hak asasi manusia (dan mendapat gelar LL.M) di Universitas Lund, Swedia. Dewi tertarik pada isu gender, kemiskinan, hak asasi manusia, dan akses terhadap keadilan.

**Jacqueline Vel**, doktor di bidang ilmu pertanian (antropologi hukum) dari Universitas Wageningen, Belanda, sekarang adalah peneliti di *Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Development (Faculty of Law,*



*Leiden University, Netherlands*). Kini ia terlibat dalam penelitian-penelitian tentang hukum tanah, akses terhadap keadilan, dan aspek sosio-legal dari produksi biofuel di Indonesia.

**Laure d'Hondt** (l.y.d.hondt@law.leidenuniv.nl) belajar *Cultural Anthropology* (BA dan MA, 2006) dan Law (LLB, 2007) di *Leiden University, Netherlands*. Selama kuliahnya, ia melakukan riset di Guatemala tentang mediasi. Dari September 2009 hingga Februari 2010, Laure bekerja untuk proyek *Access to Justice in Indonesia* sebagai peneliti dan menjalankan juga beberapa tugas koordinasi dan editing. Pada Maret 2010, Laure memulai penelitian Ph.D-nya sebagai bagian dari program "*Legal Empowerment as a means to development? A political-legal study of rights invocation by pollution victims in China and Indonesia*".

**Laurens Bakker** (l.bakker@jur.ru.nl) adalah dosen dan peneliti yang bekerja di *Institute of Cultural Anthropology and Development Studies and the Institute of Sociology of Law of the Radboud University Nijmegen*. Ia telah melakukan kerja lapangan yang intensif di Indonesia, antara lain di Kepulauan Mentawai, Nias dan Sumatra, Kalimantan Timur, dan Jakarta. Minat penelitiannya mencakupi isu penguasaan tanah, pengelolaan sumber daya alam, diskursus tentang hak, dan konstelasi kekuasaan politik.

**Rikardo Simarmata** (simarmatar@cbn.net.id) lulus dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, pada 1997. Ia menghabiskan waktunya lebih dari sepuluh tahun sebagai aktivis LSM sebelum ia mengembangkan karier baru sebagai dosen paruh waktu sejak 2005. Sekarang ini ia adalah peneliti Ph.D di *Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Development (Faculty of Law, Leiden University, Netherlands)*. Ia juga anggota HuMa dan PUSAKA, dua LSM yang berbasis di Jakarta. Minat penelitiannya adalah tentang hak-hak masyarakat adat, hukum tentang sumber daya alam dan hukum adat.

**Stepanus Makambombu** menyelesaikan studi magister jurusan Studi Pembangunan dari Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga. Sejak tahun 2005 sampai sekarang menjadi direktur Stimulan Institute Sumba, sebuah LSM yang bergerak di bidang riset dan studi kebijakan publik.

**Stijn Cornelis van Huis** (s.c.van.huis@law.leidenuniv.nl) adalah peneliti di *Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Development (Faculty of Law, Leiden University, Netherlands)*. Sejak tahun 2008 Van Huis masuk program S3 di VVI dengan spesialisasi Peradilan Agama dan

hak-hak perempuan pascaperceraian di Indonesia. Pada tahun 2005 Van Huis mendapat gelar MA *Languages and Cultures of Indonesia*, Faculty of Literature, Leiden University.

**Surya Tjandra** adalah akademisi-aktivis yang lama terlibat di organisasi pembelaan hak asasi manusia LBH Jakarta dan sekarang di *Trade Union Rights Centre* (TURC), sebuah organisasi pelayanan serikat buruh. Ia mengajar hukum perburuhan dan filsafat hukum di Universitas Katolik Atma Jaya, Jakarta, dan saat ini sedang menyelesaikan studi S3 di Fakultas Hukum Universitas Leiden, Belanda, dengan disertasi mengenai ekonomi politik reformasi hukum perburuhan di Indonesia pasca-Reformasi 1998. Ia mempunyai kualifikasi sebagai advokat praktik dan pada tahun 1999 menyelesaikan *Bar Readers' Course* yang diadakan oleh *Victorian Bar Council* di Melbourne, Australia. Riset-riset yang dilakukannya bervariasi dari studi sosio-legal dan studi perburuhan; dan hukum perburuhan merupakan bidang yang paling disukainya. Surya telah banyak menulis mengenai hukum perburuhan dan isu-isu serikat buruh di Indonesia, di tingkat nasional maupun internasional, dan telah bekerja secara dekat dengan Yayasan Friedrich Ebert maupun DGB Bildungswerk dari Jerman. Tahun 2007 ia terlibat dalam sebuah penelitian tentang strategi buruh dan serikat buruh sejak otonomi daerah di Batam dan Surabaya bekerja sama dengan Dr. Michele Ford dari Universitas Sydney, Australia, dengan didukung oleh *Australia Indonesia Governance Research Project* (AIGRP). Ia telah menerbitkan beberapa buku termasuk *Kompilasi Putusan Pengadilan Hubungan Industrial Terseleksi: 2006-2007* (2008), dan *Makin Terang bagi Kami: Belajar Hukum Perburuhan* (2006), yang menyediakan alternatif pendekatan sosio-legal untuk studi hukum perburuhan di Indonesia.

**Ward Berenschot** (ward.berenschot@gmail.com) mempelajari ilmu politik di University of Amsterdam, di mana ia mendapatkan Ph.D-nya dengan disertasi tentang kekerasan Hindu-Muslim di India. Sekarang ini ia adalah peneliti di Leiden University, dengan spesialisasi pada politik identitas, akses terhadap keadilan dan demokrasi lokal di India dan Indonesia. Ia adalah manajer proyek Van Vollenhoven Institute "Akses terhadap Keadilan di Indonesia".

**Widodo Dwi Putro** adalah dosen di Fakultas Hukum Universitas Mataram. Ia mengajar Filsafat Hukum dan Sosiologi Hukum. Selain mengajar, ia juga aktif sebagai relawan di Lembaga Studi Bantuan Hukum, Nusa Tenggara Barat. Publikasinya mencakupi dua buku yaitu *Balai Mediasi Desa* (2005) dan *Menolak Takluk: Newmont versus Hati Nurani* (2007), dan beberapa artikel di *Kompas*, *Koran Tempo*, dan *Lombok Pos*.

Para penulis dan editor

**Eddie Riyadi Laggut-Terre** adalah penerjemah, editor, peneliti, penulis filsafat dan etika politik, etika lingkungan, hak asasi manusia, hukum dan keadilan (khususnya tentang keadilan transisional dan demokrasi). Ia juga dosen tamu dan pembicara di pelbagai seminar dan workshop, serta pelatih kursus hak asasi manusia khususnya untuk masyarakat adat dan aktivis hak atas air. Menulis artikel untuk jurnal, buku antologi, dan di *Kompas* serta *Media Indonesia*.