

## **AFIRMASI MK TERHADAP JUKSTAPOSISI MASYARAKAT ADAT SEBAGAI SUBYEK HAK BERSERIKAT DI INDONESIA**

### ***(Analisis terhadap Keterlibatan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012)***

*Constitutional Court Affirmation On Juxtaposition Of Adat Communities As A Subject Of The Right To  
Assembly And Association In Indonesia*

*(Analysis on the Engagement of Aliansi Masyarakat Adat Nusantara in The Constitutional Court  
Ruling Number 35/PUU-X/2012)*

**Arasy Pradana A Azis**

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Jl. Prof. Mr Djokosoetono, Pondok Cina, Beji, Kota Depok, Jawa Barat

Email: arasyaziz@gmail.com

**Yance Arizona**

Epistema Institute

Komplek Kalibata Indah Jalan Manggis Blok B No. 18 Jakarta selatan

Email: yancearizona@gmail.com

#### **Abstrak**

Sejak awal periode kemerdekaan, masyarakat adat telah diakui sebagai salah satu entitas hukum yang telah hidup mendahului eksistensi negara Republik Indonesia. Namun, hak-hak konstitusionalnya tidak pernah dikategorisasi secara spesifik. Diskusinya cenderung terbatas pada hak-hak properti seperti hak ulayat. Namun demikian, dinamika konstitusi memungkinkan munculnya kategori hak-hak baru bagi masyarakat adat, termasuk hak untuk berserikat. Pasca Orde Baru, beberapa kelompok masyarakat adat membentuk organisasi bernama Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Diantara kegiatannya, AMAN beberapa kali melakukan gugatan pengujian konstitusionalitas undang-undang ke Mahkamah Konstitusi, seperti tercermin dalam Putusan MK No. 35/PUU-X/2012. Penelitian ini kemudian berusaha menggambarkan bentuk pengakuan kontemporer negara melalui Mahkamah Konstitusi terhadap hak berserikat dan hak berkumpul masyarakat adat, yang tercermin dalam Putusan MK No. 35/PUU-X/2012. Penelitian dilaksanakan dengan metode yuridis normatif, dengan pendekatan statuta dan pendekatan konseptual. Di dalam Putusan No. 35/PUU-X/2012, tercermin proses afirmasi Mahkamah Konstitusi terhadap status hukum organisasi masyarakat adat dengan mengakui *legal standing* AMAN. Masyarakat adat kini diakui sebagai subyek yang dapat berserikat, sebagaimana orang (*natuurlijk persoon*) dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, MK telah melakukan suatu pembaruan terkait klausul konstitusi tentang hak berserikat. Akibatnya, posisi masyarakat adat sebagai subyek hukum semakin kuat di dalam sistem hukum Indonesia.

**Kata kunci:** hak berserikat, masyarakat adat, Mahkamah Konstitusi, subjektivitas hukum

#### **Abstract**

Since the very beginning of the independence period, adat communities have been recognized as a legal entity that has lived prior to the establishment of the Republic of Indonesia. However, its constitutional rights have never been specifically categorized. The discussion tends to be limited to property rights, such as the right to avail. However, the constitutional dynamics allow the emergence of new categories of rights for adat communities, including the right of association. Post-New Order, several adat community groups formed an organization called Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Among its activities, AMAN has several times filed a lawsuit to review the constitutionality of a law to the Constitutional Court, as reflected in the Constitutional Court Decision No. 35/PUU-X/2012. This study then sought to conceptualize a form of contemporary state recognition of the right of association for adat communities, as reflected in the Constitutional Court Decision No. 35/PUU-V/2012. The study was conducted by a normative juridical method, with statute approach and conceptual approach. Decision No. 35/PUU-V/2012 reflected the Constitutional Court affirmation on the legal subjectivity of an entity, by acknowledging AMAN's legal standing in that case. Adat communities are now recognized as subjects who can associate, as person (*natuurlijk persoon*) in Article 28 of the 1945 Constitution of Indonesia. Thus, the Constitutional Court has played a role in conducting reform to the constitutional clause on the right of association. As a result, the position of indigenous peoples as legal subjects is getting stronger in the Indonesian legal system.

**Keywords:** right of association, adat communities, the Constitutional Court, legal subjectivity

## A. Pendahuluan

Pasca proklamasi, terjadi peralihan kedaulatan dari kelas kolonial kepada rakyat Indonesia sendiri. Dengan kata lain, kelas sosial yang pada masa Hindia Belanda digolongkan sebagai “pribumi” kini memiliki kekuasaan membentuk hukum.<sup>1</sup> Pasca proklamasi, istilah pribumi kemudian menjadi kehilangan relevansinya, melebur ke dalam identitas baru sebagai warga negara Indonesia. Namun demikian, hal ini justru menimbulkan masalah lain. Di dalam kewargaan Indonesia yang diidealkan seragam itu, masih terdapat kolektif-kolektif masyarakat adat yang jati dirinya tak dapat dilebur secara sembarangan. Menurut Soepomo, kelompok masyarakat adat ini, adalah kelompok yang:

bertingkah laku sebagai *kesatuan* terhadap dunia luar, lahir dan batin. Golongan-golongan itu mempunyai tata susunan yang tetap dan kekal, dan orang-orang segolongan itu masing-masing mengalami kehidupannya dalam golongan sebagai hal yang sewajarnya, hal menurut kodrat alam. Tidak ada seorangpun dari mereka yang mempunyai pikiran akan kemungkinan pembubaran golongan itu. Golongan manusia tersebut mempunyai pula pengurus sendiri dan mempunyai harta benda, milik keduniaan dan milik gaib.<sup>2</sup>

Dengan kondisi yang eksklusif itu, mereka berpotensi dikecualikan dari masyarakat bangsa

Indonesia yang baru: Di satu sisi, anggota masyarakat adat seketika dianggap sebagai bagian dari masyarakat Indonesia, individu per individu. Namun, keanggotaan mereka di dalam kolektif dengan tata hukum tersendiri yang berdaulat di hadapan hukum formal negara, adalah kenyataan lain yang tak boleh dikesampingkan.<sup>3</sup>

Pada mulanya, ambivalensi itu coba diatasi dengan berusaha menyeragamkan semua masyarakat adat tersebut dalam satu kesatuan hukum nasional yang tunggal dengan cara melakukan unifikasi hukum. Hukum adat dianggap menjadi lambang otonomi lokal, “terbelakang”, dan tidak modern.<sup>4</sup> Menariknya, salah satu pendukung upaya unifikasi ini adalah Supomo, salah seorang penyusun konstitusi dan murid langsung van Vollenhoven. Namun belakangan, Soepomo sendiri yang juga mempromosikan konsep pengakuan kedaulatan bagi masyarakat adat. Sikap kedua ini yang bahkan diadopsi secara formal oleh konstitusi Indonesia, khususnya setelah tahun 1959. Di dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 dinyatakan bahwa

(d) dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturendelandschappen* dan *volkgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli,

<sup>1</sup> Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 168; Arasy Pradana A Azis, “Kritik atas Prinsip Obyektivitas Berbasis *Grundnorm* dalam Teori Hierarki Norma: Studi Perbandingan Sejarah Hukum Tata Negara Indonesia dan Jerman,” Skripsi Sarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2015, hlm. 59.

<sup>2</sup> Soepomo, *Bab-bab tentang Hukum Adat* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1979), hlm. 50.

<sup>3</sup> Sebagai contoh, dilema ini diidentifikasi oleh Francois-Robert Zacot, seorang antropolog berkebangsaan Prancis, dalam penelitiannya mengenai masyarakat adat Bajo di Torosiaje, Gorontalo. Menurutnya, masyarakat Bajo mengalami “dua sejarah saling bertentangan. Sejarah tentang Indonesia yang menjadi negara merdeka pada tahun 1945 dan sejarah orang Bajo tanpa tanah air, yang tiba-tiba dipaksa oleh keadaan untuk menjadi warga negara Indonesia.” Francois-Robert Zacot, *Orang Bajo: Suku Pengembara Laut [Peuple Nomade de la Mer: Les Badjos d’Indonesie]*, diterjemahkan oleh Atika Suri Fanani (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2008), hlm. 318-319.

<sup>4</sup> Daniel S Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan* (Jakarta: LP3ES, 2013), hlm. 263.

dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.<sup>5</sup>

Model pengakuan ini tampak ideal. Negara dapat dianggap mengakui kedudukan subyektif masyarakat adat dengan hak dan kewajibannya. Masalahnya, ketentuan itu tidak pernah memenuhi dimensi praktikalnya. Pada 1965, terjadi peralihan pemerintahan kepada rezim Orde Baru. Belasan tahun kemudian, rezim ini mengundang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan di Desa (UU Desa). Di bawah UU Desa, eksistensi masyarakat adat mencapai titik nadirnya. Watak Orde Baru yang serba sentralistis tidak menghendaki adanya kemajemukan di dalam masyarakat, yang berpotensi mengganggu stabilitas negara.<sup>6</sup> Berbagai elemen-elemen yang mendefinisikan subyektivitas masyarakat adat tak lagi diakui oleh negara, dan dapat berarti tertutupnya akses mereka terhadap hak-hak yang mereka sandang.

Ketika Orde Baru runtuh pada 1998, timbul harapan untuk menghentikan keterasingan masyarakat adat itu. Salah satu proyek terbesar Reformasi adalah menghantam sentralisasi pemerintahan yang dipraktikkan Orde Baru. Berangsur-angsur, berbagai hak masyarakat adat yang sempat tercerabut, dikembalikan oleh

negara. Di dalam konstitusi hasil amandemen, Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “(n)egara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.” Selain itu juga di dalam Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 ditetapkan bahwa “(i)dentitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.” Walaupun menggunakan dua istilah yang berbeda untuk menyebut masyarakat adat, namun keduanya didasari pada semangat yang sama. Seiring dengan pengaturan di dalam konstitusi, berbagai undang-undang juga mengatur hak-hak masyarakat adat. Secara garis besar, bentuk-bentuk hak tersebut dapat dikelompokkan dalam hak untuk mengurus diri sendiri, hak ulayat, dan hak individual.<sup>7</sup> Apabila ditelisik, kategori-kategori hak masyarakat adat yang telah diidentifikasi tersebut umumnya bersifat ekonomis dan berkuat pada upaya memberikan legitimasi eksistensial melalui elemen yang melekat pada dirinya sendiri.

Fokus kajian yang terbatas menyebabkan kemungkinan diskusi mengenai kategori hak-hak masyarakat adat lain kurang tereksplorasi.<sup>8</sup> Penelitian ini kemudian memusatkan problematisasinya pada kemungkinan pengenaan bentuk paling purba dari hak politik

<sup>5</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Penjelasan Pasal 18.

<sup>6</sup> Arif Satria, *et.al.*, “Prolog: Memahami Masyarakat Adat,” in Arif Satria, *et.al.* (Eds), *Laut dan Masyarakat Adat: Kajian Praktik Pengelolaan Sumber Daya Laut Berbasis Kearifan Lokal oleh Masyarakat Adat Pulau-Pulau Kecil Terluar* (Jakarta: Kompas, 2017), hlm.14.

<sup>7</sup> Kurnia Warman, “Peta Perundang-undangan tentang Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat,” [http://procurement-notice.undp.org/view\\_file.cfm?doc\\_id=39284](http://procurement-notice.undp.org/view_file.cfm?doc_id=39284) (Diunduh pada 30 Desember 2018).

<sup>8</sup> Contoh aplikasi hak politik ini terdapat di dalam pemilihan umum di sejumlah negara yang dirancang untuk menjamin adanya keterwakilan masyarakat adat di dalam lembaga perwakilan. Will Kymlicka, *Kewargaan Multikultural [Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority]*, diterjemahkan oleh Edlina Hafmini Eddin (Jakarta: LP3ES, 2011), hlm. 224.

*an sich*, yaitu hak berserikat dan berkumpul, kepada masyarakat adat. Dalam rezim hukum Indonesia selama ini, hak untuk berserikat dan berkumpul hanya disandang oleh orang (*natuurlijk person*). Dalam Pasal 28 UUD 1945 diatur bahwa “(k)emerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-undang.” Untuk semakin menegaskan ketentuan itu, Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 diatur pula bahwa “(s)etiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.” Pasal ini seolah semakin menegaskan bahwa subyek hak berserikat terbatas pada orang.<sup>9</sup>

Menariknya, dinamika kenegaraan Indonesia kemudian menunjukkan bahwa penegasan ini tidak berlaku seketat yang dibayangkan. Anomali tersebut salah satunya direpresentasikan oleh organisasi bernama Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN).<sup>10</sup> Sesuai namanya, AMAN dirancang sebagai rumah bersama oleh dan untuk memperjuangkan hak-hak masyarakat adat. Organisasi yang didirikan pada tahun

1999 kini beranggotakan 2.353 komunitas masyarakat adat dari seluruh Indonesia.<sup>11</sup> Kerja advokasi AMAN terutama berfokus pada upaya membela hak-hak masyarakat adat. Sebagai contoh, AMAN bersama sejumlah organisasi kemasyarakatan lainnya yang tergabung dalam Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA) telah melakukan pemetaan terhadap 14.554.576,48 hektar wilayah adat.<sup>12</sup> AMAN juga diklaim telah melakukan advokasi agar pengakuan atas masyarakat adat menjadi salah satu program prioritas Presiden Joko Widodo di dalam Nawacita.<sup>13</sup>

AMAN sebagai organisasi penghimpun masyarakat adat juga beberapa kali mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi, dengan hasil yang berbeda-beda. Diketahui bahwa hak menguji peraturan perundang-undangan oleh masyarakat adat per masyarakat adat sejatinya diakui dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK). Namun demikian, pengajuan permohonan oleh masyarakat adat berdasarkan klaim *organizational standing* dan

<sup>9</sup> Dalam risalah perubahan UUD 1945 memang tidak ada diskusi mendalam mengenai siapa penyandang subyek hak berserikat dalam konstitusi nantinya. Namun apabila Pasal tersebut dibandingkan dengan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945, maka tampak jelas bahwa konstitusi memandang “orang” dan “masyarakat tradisional” sebagai subyek penyandang hak konstitusional yang berbeda. Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 sendiri berbunyi “(i)dentitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.”

<sup>10</sup> AMAN sebagai anomali dalam konstruksi hak berserikat di Indonesia beranjak dari asumsi adanya pemisahan yang tegas antara individu manusia alamiah (*natuurlijk person*) dengan kelompok manusia artifisial (*rechtspersoon*), sebagaimana dianut para sarjana klasik dan kemudian diterapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Lihat dan bandingkan diantaranya Sujono Dirjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Rajawali, 1991), hlm. 126; R Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), hlm. 238; Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hlm. 69.

Namun terdapat pandangan lain yang melihat kedua kategori itu beranjak dari satu hal, yaitu manusia/orang. Yang pertama adalah individu perorangan (*individuallegal person*) dan yang kedua adalah kelompok orang (*collectivelegalperson*). Lihat Elvia Arcelia Quintana Adriano, “*The Natural Person, Legal Entity or Juridical Person and Juridical Personality*,” *Penn State Journal of Law and International Affairs*, Vol. 4, Issue 1, 2015.

<sup>11</sup> Wawancara dengan Ricky Alfian, anggota Kedeputian I Sekretaris Jenderal AMAN Bidang Organisasi, Keanggotaan, dan Kaderisasi, pada 7 Januari 2019

<sup>12</sup> Badan Registrasi Wilayah Adat, “Statistik,” <http://brwa.or.id/stats>, (Diakses pada 15 Januari 2018).

<sup>13</sup> Yayan Hidayat, “Sebuah Catatan Singkat: Perjuangan Abdon Nababan,” <https://kumparan.com/yayan-hidayat/sebuah-catatan-singkat-perjuangan-abdon-nababan>, (Diakses pada 30 Desember 2018).

diterimanya permohonan tersebut merupakan percobaan yang relatif baru dan tidak memiliki preseden sebelumnya.

Salah satu diantaranya terekam dalam Putusan No. 35/PUU-X/2012 tentang pengujian UU Kehutanan. Hubungan timbal-balik antara AMAN dan MK di dalam perkara dengan putusan bernomor 35/PUU-X/2012 inilah yang menjadi pusat kajian dalam penelitian ini. Sekalipun sebelumnya AMAN telah mengajukan sejumlah gugatan *judicial review* ke MK, namun putusan ini dipilih karena AMAN menjadi satu-satunya organisasi masyarakat yang terlibat sebagai penggugat.<sup>14</sup> Dengan demikian, uraian dan argumentasi tentang kedudukan hukum organisasi ini menjadi benar-benar jernih. Selain itu, dalam perkara ini AMAN menjadi aktor penting untuk membuktikan karakteristik hukum (*legal personality*) organisasinya, termasuk dengan melibatkan dua komunitas anggota sebagai pemohon, serta mengundang beberapa komunitas anggota lainnya serta ahli untuk memberikan keterangan dalam persidangan Mahkamah Konstitusi.

Penelitian ini akan melihat bagaimana AMAN memosisikan dirinya sebagai pihak pemohon dalam perkara pengujian undang-undang terhadap konstitusi. Di sisi lain, akan disasar pula bagaimana pemerintah dan DPR melihat klaim *legal standing* AMAN. Analisis kemudian menyoroti bagaimana MK mengafirmasi klaim AMAN di dalam *ratio decidendi*-nya, sehingga mereka diakui sebagai organisasi yang merepresentasikan perserikatan masyarakat adat dan berlanjut pada diterimanya sebagian

gugatan AMAN sebagai pemohon.<sup>15</sup> Proses afirmasi timbal-balik ini berujung pada jukstaposisi (pergeseran) subyek hak berserikat di dalam konstitusi Indonesia, yang sebelumnya terbatas pada individu semata. Untuk itu, kerangka penelitian ini dirumuskan dalam sebuah rumusan masalah, yaitu bagaimana putusan MK No. 35/PUU-X/2012 mencerminkan pengakuan negara melalui MK atas pergeseran kedudukan (jukstaposisi) masyarakat adat di sebagai subyek hak berserikat di Indonesia?

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan sebuah penelitian hukum normatif (*normative legal research*) berlandaskan pendekatan statuta (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Data-data penelitian ini dikumpulkan melalui studi kepustakaan, dengan mengumpulkan dan menganalisis berbagai bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang tersedia di pusat-pusat dokumentasi hukum, seperti Perpustakaan Universitas Indonesia, Perpustakaan Epistema Institute, dan Perpustakaan Nasional. Studi kepustakaan juga dilakukan melalui mesin pencari (*search engine*) di internet. Selain itu, penulis juga melakukan wawancara dengan pengurus AMAN untuk memberikan gambaran terhadap sejarah dan aktivitas legal-politik AMAN. Data yang dikumpulkan kemudian dianalisis melalui sejumlah metode interpretasi.

1. Interpretasi sistematis atau logis. Interpretasi sistematis digunakan dengan menghubungkan satu bahan hukum dengan

<sup>14</sup> Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Putusan No. 35/PUU-X/2012, hlm. 1.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 185.

bahan hukum yang lain sebagai satu kesatuan satu sistem hukum.<sup>16</sup>

2. Interpretasi ekstensif. Interpretasi ini dilakukan dengan memperluas makna suatu klausul di dalam bahan hukum.<sup>17</sup> Klausul utama yang diperluas makna konseptualnya dalam penelitian ini adalah subyek hak berserikat dalam konstitusi.
3. *Argumentum per analogiam*. Metode interpretasi ini digunakan dengan menganalogikan klausul-klausul di dalam suatu bahan hukum dengan klausul atau kasus nyata lainnya dengan karakter serupa.<sup>18</sup>

### C. Pembahasan

#### 1. Genealogi Hak Berserikat di Indonesia

##### a. Individu sebagai Subyek Primer Hak Berserikat

Konsep hak berserikat dapat dikatakan merupakan bentuk hak yang menjadi rahim dari kelahiran konsep “hak asasi manusia” itu sendiri dan memungkinkan perlindungannya secara otoritatif. Kelahiran konsep “hak asasi manusia” (HAM) modern tak dapat dilepaskan dari gerakan massa yang diantaranya diinisiasi perkumpulan-perkumpulan para kelas menengah. Revolusi Prancis, sebagai contohnya, merupakan ledakan kegelisahan atas situasi negara di bawah pemerintahan feodalisme raja-raja Prancis. Dari Revolusi Prancis-lah, lahir *La Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen*, instrumen HAM yang masih menjadi rujukan utama para

penyusun konstitusi negara-negara modern hingga ratusan tahun setelahnya. Dalam deklarasi tersebut ditegaskan bahwa “tujuan setiap perkumpulan politik adalah untuk melindungi hak-hak alamiah dari manusia.”<sup>19</sup>

Akibatnya, perbincangan klasik tentang hak berserikat dan siapa subyek yang berhak masih berporos pada individu atau orang (*natuurlijk person*). Dalam berbagai teori kontrak sosial, individu ditempatkan sebagai subyek yang gelisah dan kemudian merasa penting untuk melindungi hak-haknya. Oleh karena itu, negosiasi hak antar individu perlu dilakukan. Negosiasi tersebut berujung pada pembentukan kesepakatan-kesepakatan kolektif sebagai dasar pembentukan organisasi yang lebih besar. Jean-Jacques Rousseau menyebutnya sebagai “Kontrak Sosial” sementara Hobbes menyebutnya “*Pactum Subjectionis*”.<sup>20</sup> Akibatnya, subyek hak berserikat kerap terbatas pada individu.

Menariknya, di Indonesia sendiri, acuan kategorisasi subyek hak berserikat di level konstitusi sempat dirumuskan secara lentur. Pada permulaan sejarah konstitusi Indonesia yang dimulai sejak UUD 1945, hak berserikat dan subvariannya merupakan satu-satunya kategori hak konstitusional yang secara gamblang dilindungi oleh konstitusi. Hal ini tergambar dalam Pasal 28 yang menyatakan bahwa “(k)emerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.” Dapat dilihat bahwa

<sup>16</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Cet. 6, (Yogyakarta: Liberty, 2009), hlm. 58.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 64.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 67.

<sup>19</sup> Arinanto, *Hak Asasi Manusia*, hlm. 76.

<sup>20</sup> Bandingkan Jean-Jacques Rousseau, *Kontrak Sosial dan Prinsip-prinsip Hukum-Politik [Du Contract Sociale]*, diterjemahkan oleh IdaSundari Husen dan Rahayu Hidayat (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hlm.16 dan Thomas Hobbes, *Leviathan*, (London: Oxford University Press, 1965), hlm. 102.

rumusan pasal tersebut tidak menyebutkan siapa yang berhak atas hak berserikat tersebut dan mendelegasikan pengaturannya secara terbuka kepada undang-undang. Dalam bagian penjelasan yang ditambahkan kemudian, Soepomo kemudian menambahkan klausul Indonesia sebagai “negara hukum (*rechtstaat*) dan bukan negara kekuasaan (*machstaat*).”<sup>21</sup> Klausul ini menjadi tambahan bentuk perlindungan tak langsung bagi hak asasi manusia, di luar pengaturan Pasal 28 UUD 1945. Dapat dikatakan, rumusan Pasal 28 UUD NRI 1945 juga tanpa disadari telah membuka ruang bagi perluasan subyek hak berserikat.

Namun demikian, Reformasi kemudian berujung pada sejumlah perubahan substansial di dalam konstitusi, termasuk konsep hak berserikat di Indonesia. Amandemen UUD 1945 memang masih mempertahankan rumusan asli Pasal 28. Namun demikian, satu pasal baru yang mengatur mengenai hak berserikat berhasil ditambahkan. Pasal tersebut menyebutkan bahwa “(s)etiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.”<sup>22</sup> Dalam rumusan baru ini, “setiap orang” sebagai subyek penyanggah hak berserikat di Indonesia telah ditegaskan. Subyektivitas “setiap orang” pun dianut oleh peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi yang mengatur mengenai hak berserikat.<sup>23</sup> Apabila klausul ini ditafsirkan

secara sempit, maka kategori-kategori subyek lain sejatinya tidak diperbolehkan untuk membentuk organisasi. Namun demikian, dinamika ketatanegaraan Indonesia telah menunjukkan kemungkinan sebaliknya.

#### **b. Konsep Hak Gugat Organisasi (Organizational Standing)**

Sesuai dengan berbagai teori klasik tentang subyek hukum, subyektivitas hukum dari suatu entitas pada dasarnya diidentifikasi oleh ada tidaknya hak yang melekat pada entitas tersebut. Bagi badan hukum privat (termasuk organisasi kemasyarakatan), hak tersebut umumnya berbentuk hak-hak organisasi yang terpisah dari hak-hak anggotanya.<sup>24</sup> Hak ini pada mulanya terbatas pada jenis hak kepemilikan atas harta kekayaan tertentu.

Belakangan peraturan perundang-undangan Indonesia juga mengatur hak-hak lain yang bersifat publik bagi organisasi kemasyarakatan. Semisal, Pasal 20 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menyatakan bahwa sebuah organisasi berhak 1) mengatur dan mengurus rumah tangga organisasi secara mandiri dan terbuka; 2) memperoleh hak atas kekayaan intelektual untuk nama dan lambang Organisasi kemasyarakatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 3) memperjuangkan cita-cita dan tujuan

<sup>21</sup> Indonesia, *UUD 1945*, Bagian Penjelasan Umum.

<sup>22</sup> Indonesia, *UUD NRI 1945*, Pasal 28E ayat (1).

<sup>23</sup> Sebagai contoh, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi kemasyarakatan mendefinisikan organisasi kemasyarakatan (organisasi kemasyarakatan) sebagai “organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.” Lihat Indonesia, *Undang-Undang tentang Organisasi kemasyarakatan*, UU No. 13/2013, (Lembaran Negara Tahun 2013 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5430), Pasal 1 angka 1. Sementara itu, pendirian organisasi kemasyarakatan setidaknya harus diinisiasi oleh 3 orang warga negara Indonesia. *Ibid.*, Pasal 9.

<sup>24</sup> Bandingkan Soeroso, *Pengantar*, hlm. 238; Rahardjo, *Ilmu*, hlm. 69; dsb.

organisasi; 4) melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi; 5) mendapatkan perlindungan hukum terhadap keberadaan dan kegiatan organisasi; dan 6) melakukan kerja sama dengan Pemerintah, Pemerintah Daerah, swasta, Organisasi kemasyarakatan lain, dan pihak lain dalam rangka pengembangan dan keberlanjutan organisasi.

Jenis hak organisasi lain yang tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan adalah hak gugat organisasi (*organizational standing*). Jenis hak gugat ini pertama kali dikenal di Indonesia pada tahun 1998, ketika Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menerima gugatan organisasi kemasyarakatan Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) atas 5 instansi pemerintah dan sebuah perusahaan. Setelahnya, *organizational standing* diadopsi melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.<sup>25</sup> Hak gugat organisasi lebih lanjut dimungkinkan dalam perkara-perkara lingkungan hidup, konsumen, dan kehutanan.

Dalam ranah peradilan konstitusi, konsep *organizational standing* telah tercantum di dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK. Pasal tersebut menyebutkan bahwa permohonan pengujian undang-undang terhadap konstitusi akibat adanya kerugian konstitusional dapat diajukan oleh perorangan/individu, masyarakat adat, badan hukum publik atau privat, dan

lembaga negara. Kedudukan hukum organisasi kemasyarakatan di dalam *judicial review* semakin ditegaskan oleh sejumlah putusan MK, seperti Putusan Nomor 060/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air terhadap UUD 1945 dan Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Sebuah organisasi dapat mengajukan gugatan dengan syarat 1) berbentuk badan hukum atau yayasan, 2) anggaran dasarnya menyebutkan secara tegas tujuan organisasi, serta 3) melaksanakan kegiatan sesuai anggaran dasarnya.<sup>26</sup>

Adanya konsep *organizational standing* ini menjadi salah satu pembeda bagi gugatan individu atau masyarakat adat dengan gugatan oleh organisasi kemasyarakatan. Terdapat kepentingan yang berbeda antara kedua kategori gugatan tersebut. Dalam konteks gugatan individual atau masyarakat adat, kerugian konstitusional yang dialami umumnya bersifat personal dan berdampak terbatas.<sup>27</sup> Namun ketika gugatan diajukan berdasarkan *organizational standing*, maka ia berkaitan dengan kerugian yang berdampak sistemik dan luas bagi kepentingan anggota-anggota organisasi kemasyarakatan atau kepentingan masyarakat secara luas. Dengan demikian, ini juga menjadi salah satu penciri bagi eksistensi

<sup>25</sup> A Patra M Zen & Daniel Hutagalung, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia dan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2007), hlm. 379.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 11.

<sup>27</sup> Kriteria lebih lanjut bagi syarat kerugian konstitusional telah diuraikan MK dalam Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan selanjutnya, yang mencakup adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945; hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian; kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi; ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian; dan ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

organisasi kemasyarakatan sebagai sebuah subyek hukum yang mandiri dalam tatanan konstitusional Indonesia.

## 2. Gugatan Organisasional Masyarakat Adat dalam Putusan No. 35/PUU-X/2012

### a. AMAN sebagai Organisasi Masyarakat Adat

Di Indonesia sendiri, organisasi masyarakat di Indonesia tidak melulu beranggotakan dan merepresentasikan orang perorangan. Hal ini dicontohkan oleh AMAN yang beranggotakan masyarakat-masyarakat adat yang tersebar di seluruh Indonesia.<sup>28</sup> Adapun entitas masyarakat adat yang dapat menjadi anggota AMAN adalah

subyek hukum yang merupakan sekelompok orang yang hidup secara turun temurun di wilayah geografis tertentu dan diikat oleh identitas budaya, adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah dan sumber daya alam di wilayah adatnya serta sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial dan hukum.<sup>29</sup>

Namun demikian, rumusan keanggotaan ini melalui konteks kesejarahan yang panjang. Pada tahun 1999, digelar sebuah forum yang dihadiri oleh unsur organisasi kemasyarakatan peduli lingkungan, individu, dan kelompok masyarakat adat di Hotel Indonesia, Jakarta. Sejak forum yang bertajuk Kongres Masyarakat Adat (KMAN) I ini, AMAN secara resmi berdiri. Pendirian AMAN dimotivasi oleh perasaan “senasib sepenanggungan” antar kelompok masyarakat adat di berbagai daerah di Indonesia. Sebelum

adanya AMAN, masing-masing harus berjuang secara sendiri-sendiri untuk memperjuangkan hak-haknya.<sup>30</sup>

Sesuai dengan komposisi kepesertaan dalam KMAN I, AMAN akhirnya menjadi organisasi yang beranggotakan organisasi kemasyarakatan, individu, dan masyarakat adat. Desain organisasi AMAN yang berbentuk aliansi disebut terinspirasi oleh desain kelembagaan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dengan demikian, AMAN menghormati secara penuh otonomi dan kemandirian masyarakat adat anggotanya untuk mengurus dirinya sendiri. Sesuai dengan rasa “senasib sepenanggungan”, AMAN semata menjadi jembatan bagi kepentingan kolektif komunitas masyarakat adat ketika berhadapan dengan negara.<sup>31</sup> Dapat dikatakan bahwa hubungan antara AMAN dan komunitas masyarakat adatnya bersifat konfederatif.

Dalam desain organisasi hasil KMAN I, anggota AMAN tergabung dalam tiga regional besar berdasarkan kedekatan wilayahnya, yaitu Barat, Tengah, dan Timur. Masing-masing regional mengirimkan 9 pasang pria dan wanita sebagai bagian dari 54 orang anggota Dewan AMAN Nasional. Adapun aktivitas keroganisasian harian AMAN dilaksanakan oleh Sekretaris Pelaksana dan jajarannya.

Komposisi keanggotaan dari beraneka entitas bertahan hingga KMAN III yang diselenggarakan pada tahun 2007 di Pontianak. Pada momen KMAN III ini, terjadi perubahan besar-besaran terhadap struktur organisasi

<sup>28</sup> AMAN, *Anggaran Dasar*, Pasal 11 ayat (1).

<sup>29</sup> *Ibid.*, Pasal 11 ayat (2).

<sup>30</sup> Wawancara dengan Eustobio Rero Renggi, Deputi I Sekretaris Jenderal AMAN Bidang Organisasi, Keanggotaan, dan Kaderisasi, pada 7 Januari 2019.

<sup>31</sup> *Ibid.*

AMAN. Yang paling signifikan adalah berkaitan dengan keanggotaannya, yang kini terbatas bagi komunitas masyarakat adat. Organisasi kemasyarakatan-organisasi kemasyarakatan yang memutuskan untuk tetap mengabdikan kepada AMAN kemudian melebur ke dalam struktur sebagai AMAN Wilayah dan AMAN Daerah. Adapun entitas masyarakat adat yang dapat menjadi anggota AMAN harus dapat membuktikan unsur kesejarahan, wilayah, hukum, dan kelembagaan adatnya.<sup>32</sup>

Tahun 2007 juga menandai perubahan garis politik AMAN. Sejak pendiriannya hingga akhir 2006, AMAN cenderung menganut karakter gerakan konfrontatif di hadapan negara, melalui boikot, *reclaiming*, dan pendudukan wilayah adat. Pada masa ini, gerakan AMAN didasarkan pada slogan “Apabila Negara tidak mengakui kami, maka kami tidak akan mengakui negara.” Namun pasca beberapa momentum, AMAN cenderung mengambil modus gerakan yang lebih lunak. Salah satu momentum tersebut adalah keputusan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono untuk menghadiri perayaan Hari Masyarakat Adat Internasional 2007 di Taman Mini Indonesia Indah (TMII). Pasca KMAN III, AMAN memutuskan berfokus pada proses *engagement*, melalui negosiasi dan lobby politik, kaderisasi organisasi, pemetaan wilayah adat, advokasi pembentukan peraturan daerah tentang pengakuan masyarakat adat setempat, dan wahana-wahana demokratis lainnya.<sup>33</sup> Dengan demikian, proses *engagement* tersebut berdimensi ke dalam (internal anggota) dan ke luar (negara).

#### **b. Gugatan AMAN atas UU Kehutanan**

Salah satu bentuk keberhasilan upaya advokasi AMAN terekam dalam Putusan No. 35/PUU-X/2012. Dalam putusan ini, AMAN bersama dua komunitas masyarakat adat (Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu dan Kasepuhan Cisitu) menggugat sejumlah ketentuan di dalam UU Kehutanan, yang dikelompokkan ke dalam dua jenis pengujian. *Pertama*, bagian dari UU Kehutanan yang mengatur tentang status dan penetapan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara. Pengaturan ini dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 6 sepanjang kata “negara”, Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2), yang dinilai bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

*Kedua*, pengujian diarahkan terhadap ketentuan-ketentuan mengenai bentuk dan tata cara pengakuan kesatuan masyarakat hukum adat, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (3) sepanjang frasa “sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”, Pasal 5 ayat (3) sepanjang frasa “dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya”, ayat (4), Pasal 67 ayat (1) sepanjang frasa “sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya”, ayat (2), ayat (3) sepanjang frasa “dan ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah”. Ketentuan-ketentuan ini dinilai

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), Pasal 18B ayat (2), Pasal 28I ayat (3).<sup>34</sup>

AMAN menilai bahwa dimasukkannya hutan adat ke dalam rezim hutan negara menafikan ikatan sosio-historis antara masyarakat adat dengan wilayah hutan adatnya, serta hak atas pengelolannya. Pereduksian hutan adat sebagai bagian dari hutan negara diklaim telah berkontribusi pada pembatasan akses masyarakat adat terhadap sumber daya hutannya. Bahkan dalam banyak kasus, ini berujung pada relokasi dan pengusiran masyarakat adat dari ruang hidupnya.<sup>35</sup>

Dalam Putusan No. 35/PUU-X/2012, AMAN mendudukan dirinya sebagai badan hukum privat yang mengajukan klaim kedudukan hukum organisasional (*organization standing*). Sesuai dengan anggaran dasarnya, AMAN menjadi organisasi yang hendak “mendayagunakan lembaganya sebagai sarana untuk memperjuangkan hak-hak asasi manusia khususnya bagi kesatuan masyarakat hukum adat.” Gagasan ini diuraikan ke dalam sejumlah poin tujuan pendirian dan usaha organisasi. Sejumlah kegiatan yang seiring tujuan-tujuan organisasi yang dilakukan AMAN diantaranya advokasi kasus, advokasi kebijakan, dan kampanye, baik di level lokal, nasional, maupun internasional. Sebagai contoh, AMAN menandatangani Nota Kesepahaman dengan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) tentang Pengarus-utamaan Pendekatan Berbasis Hak Asasi Manusia Masyarakat Adat di Indonesia.<sup>36</sup> Dengan demikian, adanya klausul inkonstitusional di dalam UU Kehutanan,

khususnya berkaitan dengan hak masyarakat adat atas hutan adatnya, secara dianggap bertentangan dengan kerja-kerja AMAN selama ini.<sup>37</sup>

### c. Pendapat Hukum MK terhadap Organizational Standing AMAN dalam Putusan No. 35/PUU-X/2012

MK sendiri tidak banyak memproblematisasi kedudukan hukum AMAN dalam Putusan No. 35/PUU-V/2012. Secara sadar, MK mengakui posisi AMAN sebagai organisasi yang menjadi wadah berhimpun, aktualisasi diri, dan advokasi kepentingan bagi entitas non-individu, yaitu masyarakat adat. Selengkapnya MK berpendapat bahwa:

Pemohon I adalah badan hukum privat berbentuk persekutuan yang dibuktikan dengan Akta Notaris H. Abu Jusuf, S.H. Nomor 26 bertanggal 24 April 2001 mengenai pendirian Persekutuan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (vide bukti P.8). Organisasi ini berbentuk aliansi yang merupakan persekutuan masyarakat adat yang berhimpun dan bekerja sama untuk memperjuangkan hak-hak masyarakat hukum adat.<sup>38</sup>

MK kemudian menilai bahwa AMAN sebagai pemohon badan hukum privat dengan misi utama memperjuangkan hak-hak masyarakat adat memiliki *legal standing* dalam perkara tersebut. Hal ini mengingat apabila gugatan AMAN dan pemohon lainnya dari elemen masyarakat adat dikabulkan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan sebagai landasan gugatan tidak akan lagi terjadi. Dengan demikian,

<sup>34</sup> Indonesia, *Putusan MK No. 35/PUU-X/2012*, hlm. 26.

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm. 14.

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 16.

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 163.

MK dapat melanjutkan pemeriksaannya kepada pokok-pokok gugatan.<sup>39</sup>

MK kemudian menguraikan bahwa UU Kehutanan sejatinya memperlakukan masyarakat adat sebagai subyek hukum yang berbeda dalam pengelolaan hutan, bersisian dengan negara dan pemegang hak atas tanah yang di atasnya terdapat hutan. Namun demikian, UU Kehutanan alpa mengatur secara jelas tata laksana hak masyarakat adat tersebut.<sup>40</sup> Dengan demikian, posisi masyarakat adat menjadi rentan dari bentuk ketidakadilan. MK juga menilai bahwa penggolongan hutan adat sebagai hutan negara sebagaimana diatur Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan bertentangan dengan konstitusi. Penggolongan hutan adat sebagai hutan negara menyebabkan negara dapat semena-mena memanfaatkan hutan adat tanpa persetujuan masyarakat adat dan kompensasi yang layak.<sup>41</sup> Untuk itu, hubungan antara hutan negara dan hutan adat perlu bercermin dari konsep hak menguasai negara. "Terhadap hutan adat, wewenang negara dibatasi sejauh mana isi wewenang yang tercakup dalam hutan adat."

Terhadap hutan negara, negara mempunyai wewenang penuh untuk mengatur dan memutuskan persediaan, peruntukan, pemanfaatan, pengurusan serta hubungan-hubungan hukum yang terjadi di wilayah hutan negara. Kewenangan pengelolaan oleh negara di bidang kehutanan seharusnya diberikan kepada kementerian yang bidangnya meliputi urusan kehutanan. Terhadap hutan adat, wewenang negara

dibatasi sejauh mana isi wewenang yang tercakup dalam hutan adat.<sup>42</sup>

Akhirnya, MK memutuskan mengabulkan sebagian permohonan AMAN dan dua kelompok masyarakat adat. MK menyatakan bahwa kata "negara" dalam Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan bertentangan dengan konstitusi dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Akibatnya, hutan adat kini harus didefinisikan sebagai "hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat."<sup>43</sup> Pasal lain yang dinyatakan inkonstitusional adalah Pasal 4 ayat (3) sepanjang tidak dimaknai "penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang," Pasal 5 ayat (1) sepanjang tidak dimaknai "Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat", Pasal 5 ayat (2), dan Pasal 5 ayat (3) yang merujuk pada pasal 5 ayat (2).<sup>44</sup>

### **3. Perubahan Informal Konstitusi dalam Putusan No. 35/PUU-V/2012: Jukstaposisi Masyarakat Adat sebagai Subyek Hak Berserikat**

Putusan No. 35/PUU-V/2012, mengikuti putusan-putusan sebelumnya, mengindikasikan adanya perubahan konstitusi secara informal,<sup>45</sup> khususnya berkaitan dengan pengakuan

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 164.

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 169.

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 169.

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 172.

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 185.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 186-187.

<sup>45</sup> Perubahan informal konstitusi adalah istilah yang digunakan Falaakh untuk menggambarkan perubahan norma konstitusi oleh lembaga-lembaga yang secara normatif tidak berwenang mengubah konstitusi, seperti melalui lembaga eksekutif, ajudikasi, *consuetude* (perubahan akibat kebiasaan), atau *desuetude* (pengabaian konstitusi). Perubahan tersebut umumnya berbentuk pembentukan norma yang bertentangan dengan konstitusi atau

konstitusi atas hak berserikat masyarakat adat.<sup>46</sup> Dalam situasi seperti ini, Falaakh mendalilkan bahwa MK melakukan *interplay* dengan memposisikan dirinya sebagai “*intervening variable*” yang menentukan nasib perubahan konstitusi oleh pembentuk undang-undang.<sup>47</sup> Dalam hal ini, yang diubah MK adalah perluasan dan jukstaposisi subyek hak berserikat dari sekadar individu kepada masyarakat adat.

MK, sepanjang 15 tahun usianya, telah berkali-kali terlibat dalam perubahan informal sejenis. Putusan No. 35/PUU-V/2012 hanyalah salah satu di antaranya. Putusan No. 35/PUU-V/2012 dapat dikatakan melahirkan perubahan konstitusi informal terhadap klausul hak berserikat karena melalui prosedur perubahan yang tidak diatur dalam UUD NRI 1945. Dalam paradigma klasik, perubahan konstitusi hanya dapat dilakukan melalui mekanisme yang diatur oleh konstitusi itu sendiri. Mekanisme tersebut cenderung disusun secara rumit dan melibatkan banyak prosedur, demi menjaga agar konstitusi tersebut sulit diubah. Namun demikian, dinamika konstitusional di berbagai negara, termasuk di Indonesia, mengondisikan agar klausul perubahan konstitusi tidak dijalankan secara kaku dan lurus. Putusan-putusan MK sejatinya hanyalah salah satu medium bagi perubahan konstitusi. Dalam berbagai situasi, para penyelenggara negara, baik di

lingkungan eksekutif, legislatif, maupun yudisial dapat sewaktu-waktu menyesuaikan kembali konstitusi dengan perubahan situasi di dalam masyarakat.<sup>48</sup>

Pertimbangan MK untuk mengabulkan klaim *organizational standing* AMAN dalam Putusan No. 35/PUU-V/2012 telah mengindikasikan dan melegitimasi lebih jauh adanya perubahan informal klausul hak berserikat dalam UUD 1945. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 sejatinya membatasi subyek hak berserikat kepada orang atau individu. Adanya Putusan No. 35/PUU-V/2012 (dan putusan-putusan lainnya yang melibatkan AMAN) telah menunjukkan adanya perluasan makna dari subyek hak berserikat. Hal ini sekalipun MK tidak memberikan rumusan baru bagi Pasal 28 dan 28E ayat (1) UUD 1945.

Putusan No. 35/PUU-V/2012 menjadi bukti afirmasi negara atas aktivitas berorganisasi masyarakat adat dalam diri AMAN. Sekalipun AMAN sebagai sebuah organisasi masyarakat adat sebelumnya telah terlibat dalam berbagai upaya pengujian peraturan undang-undang, namun Putusan No. 35/PUU-V/2012 memiliki posisi yang lebih signifikan. Hal ini mengingat dalam putusan ini AMAN menjadi satu-satunya organisasi masyarakat adat yang bertindak sebagai pemohon. Di dalam permohonannya, AMAN sejak semula membedakan dirinya

---

perluasan makna dari elemen-elemen suatu norma. Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR, dan Mahkamah Konstitusi*, Cet. 2, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), hlm. 49 & 52.

<sup>46</sup> Contoh perubahan yang dihasilkan MK semisal tafsir Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 yang tercantum dalam Putusan No. 31/PUU-V/2007. Adanya putusan tersebut memberikan tafsir otoritatif bagi subjektivitas konstitusional masyarakat adat yang selama ini kabur.

<sup>47</sup> Falaakh, *Op.Cit.*, hlm. 54.

<sup>48</sup> Para sarjana menggunakan istilah yang berbeda untuk menyebut fenomena ini. KC Wheare menyatakan bahwa terdapat tiga cara perubahan konstitusi, yaitu *formal amendment*, *judicial interpretation*, dan *constitutional usages and convention*. Sementara David A. Strauss menggunakan istilah *the living constitution* untuk memaparkan peran aktif pengadilan, khususnya berkaca pada peran *Supreme Court* di Amerika, dalam mengubah Konstitusi agar sejalan dengan perkembangan zaman. *Ibid.*, hlm. 49.

dengan komunitas adat yang juga mengajukan gugatan secara bersamaan, yaitu Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu dan Kasepuhan Cisitu.<sup>49</sup> Apabila kedua kelompok masyarakat adat tersebut mendasarkan *legal standing*-nya pada Pasal 51 ayat (1) huruf b UU

MK, maka AMAN mendasarkan *organizational standing*-nya pada Pasal 51 ayat (1) huruf c UU MK dan putusan-putusan MK sebelumnya.<sup>50</sup> Hal ini mengondisikan AMAN agar dianggap sebagai sebuah entitas organisasi masyarakat-masyarakat adat dan bertindak atas kepentingan kolektif anggotanya.

**Tabel 1.**

Perbandingan Konstruksi *Legal Standing* Masyarakat Adat sebagai Entitas Tunggal dan sebagai Organisasi

Konstruksi Legal Standing Masyarakat Adat <sup>51</sup>	Konstruksi Organizational Standing Masyarakat Adat (Melalui AMAN) <sup>52</sup>
Masyarakat adat masih hidup. Indikatornya terdiri atas (i) adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok ( <i>in-group feeling</i> ); (ii) adanya pranata pemerintahan adat; (iii) adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; dan (iv) adanya perangkat norma hukum adat. Khusus pada kesatuan masyarakat adat yang bersifat teritorial juga terdapat unsur (v) adanya wilayah tertentu.	Berbentuk badan hukum atau yayasan. Sesuai Pasal 1 ayat (2) Anggaran Dasarnya, AMAN merupakan organisasi masyarakat berbentuk persekutuan dari ribuan kelompok masyarakat adat di Indonesia.
Sesuai dengan perkembangan masyarakat. 1) Keberadaan masyarakat adat telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai-nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral; 2) Substansi hak-hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan maupun masyarakat yang lebih luas, serta tidak bertentangan dengan hak-hak asasi manusia.	Anggaran dasarnya menyebutkan secara tegas tujuan organisasi. Pasal 7 Anggaran Dasar AMAN menyatakan bahwa tujuan organisasi adalah “(t)erwujudnya Masyarakat Adat yang berdaulat secara politik, mandiri secara ekonomi dan bermartabat secara budaya.”
Sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberadaan masyarakat adat tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia dan substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.	Melaksanakan kegiatan sesuai anggaran dasarnya. Adanya klausul-klausul yang bermasalah dalam UU Kehutanan bagi AMAN “merugikan berbagai usaha dan kerja-kerja yang telah dilakukan secara terus-menerus ..., dalam rangka menjalankan tugas dan peranan untuk mewujudkan perlindungan, pemajuan dan pemenuhan hak asasi manusia di Indonesia termasuk mendampingi dan memperjuangkan hak-hak masyarakat adat.”
Ada pengaturan berdasarkan undang-undang.	

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 1.

<sup>50</sup> *Ibid.*, hlm. 10 & 17.

<sup>51</sup> Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual Di Provinsi Maluku terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Putusan No. 31/PUU-V/2007, hlm. 165-166; Indonesia, Putusan No. 35/PUU-V/2012, hlm. 16.

<sup>52</sup> Indonesia, Putusan No. 35/PUU-V/2012, hlm. 9-16.

Material gugatan AMAN pun berkaitan dengan hak-hak dasar masyarakat adat yang hendak dilindungi, sesuai dengan tujuan pendirian organisasi tersebut. Signifikansi terakhir ditunjukkan dengan keputusan MK untuk mengabulkan substansi utama permohonan AMAN, yaitu memisahkan hutan adat dari rezim hutan negara. Dengan demikian, putusan ini berdampak signifikan untuk menegaskan eksistensi AMAN sebagai perserikatan dan organisasi yang merepresentasikan masyarakat adat di Indonesia. Semuanya terangkum dalam Putusan No. 35/PUU-V/2012, di mana MK memosisikan AMAN secara gamblang sebagai wadah berserikat yang sah bagi masyarakat adat dan memiliki klaim *organizational standing* yang kuat.<sup>53</sup> Perluasan subyek hak berserikat dari orang kepada masyarakat adat, dengan demikian, diafirmasi sebagai suatu fenomena yang konstitusional.

#### D. Penutup

Putusan No. 35/PUU-V/2012 merupakan salah satu putusan pionir sepanjang sejarah eksistensi MK. Putusan itu tidak saja menegaskan hak masyarakat adat atas hutan adat, melainkan juga telah meningkatkan level legitimasi pergeseran kedudukan mereka sebagai subyek hak berserikat di hadapan negara. Sebelumnya, pergeseran tersebut secara informal memang telah dimulai sejak kelahiran AMAN dan keberhasilannya menjalankan aktivitas organisasi dalam koridor hukum Indonesia. Namun dengan kedudukan MK sebagai *the sole interpreter of constitution*, terdapat kekuasaan untuk mengubah konstitusi (walaupun secara informal), khususnya berkaitan dengan

tafsir mengenai hak berserikat. Kini kategori penyanggah hak di dalam Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945 tidak lagi hanya dapat dibaca secara terbatas pada "orang". Dengan pengakuan MK atas *legal standing* AMAN di dalam *ratio decidendi* Putusan No. 35/PUU-V/2012, negara secara hukum kini mengakui hak berserikat masyarakat adat, bahkan hak untuk menggugat undang-undang secara organisasional, sebagai sebuah hak konstitusional. Dengan demikian, jaminan atas kebebasan berorganisasi bagi komunitas masyarakat adat semakin kuat.

Lebih lanjut, putusan-putusan sejenis dapat mengaktifkan kembali diskursus mengenai perluasan akses masyarakat adat terhadap hak-hak politiknya. Dalam masyarakat yang hidup di bawah pemerintahan otoriter, sebagaimana pernah dialami Indonesia di era Orde Baru, hak berkumpul dan berserikat menjadi sesuatu yang sangat penting. Pemerintah otoriter memilih melakukan represi untuk membatasi kebebasan rakyatnya. Di era pasca Reformasi ini, terdapat perkembangan positif terkait dengan kebebasan untuk berkumpul dan berorganisasi. Masyarakat kini telah memiliki kebebasan untuk berorganisasi dalam berbagai bidang, kecuali dalam hal pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia dan pelarangan paham Marxisme dan Leninisme. Adanya Putusan MK No. 35/PUU-V/2012 ini pada akhirnya berada dalam koridor yang sama untuk menjamin kebebasan berorganisasi bagi komunitas masyarakat adat. Sebagai entitas hukum yang telah hidup mendahului negara, sudah selayaknya masyarakat adat memperoleh kedudukan konstitusional yang lebih kuat dan terhormat di hadapan negara.

<sup>53</sup> Indonesia, *Putusan No. 35/PUU-V/2012*, hlm. 164.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Aplund, Knut (*et.al.*) (Eds), *Hukum Hak Asasi Manusia*, Cet. 3, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2015).
- Arinanto, Satya, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: PSHTN FH UI. 2015).
- Asshiddiqe, Jimly, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2016).
- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Setjen MK, 2006).
- Dirjosisworo, Sujono, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Rajawali, 1991).
- Falaakh, Mohammad Fajrul, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR, dan Mahkamah Konstitusi*, Cet. 2 (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 2014).
- Hamidi, Jazim, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya, Jilid 1: Hukum Tanah Nasional. I* (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2016).
- Hobbes, Thomas, *Leviathan*, (London: Oxford University Press, 1965).
- Kymlicka, Will, *Kewargaan Multikultural [Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority]*, Diterjemahkan oleh Edlina Hafmini Eddin (Jakarta: LP3ES, 2011).
- Lev, Daniel S, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan* (Jakarta: LP3ES, 2013).
- Mahadi, *Uraian Singkat tentang Hukum Adat Sejak RR Tahun 1854*, (Bandung: Alumni, 1991).
- Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Cet. 6 (Yogyakarta: Liberty, 2009).
- Paulus, BP, *Garis Besar Hukum Tata Negara Hindia Belanda* (Bandung: Alumni, 1979).
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991).
- Rousseau, Jean-Jacques, *Kontrak Sosial dan Prinsip-prinsip Hukum-Politik [Du Contract Sociale]*, Diterjemahkan oleh Ida Sundari Husen dan Rahayu Hidayat (Jakarta: Dian Rakyat, 1989).
- Satria, Arif, *et.al.* "Prolog: Memahami Masyarakat Adat." Dalam Arif Satria, *et.al.* (Eds). *Laut dan Masyarakat Adat: Kajian Praktik Pengelolaan Sumber Daya Laut Berbasis Kearifan Lokal oleh Masyarakat Adat Pulau-Pulau Kecil Terluar*. (Jakarta: Kompas. 2017.): 14.
- Semiring, Julius, *Dinamika Pengaturan dan Permasalahan Tanah Ulayat*, (Yogyakarta: STPN Press, 2018).
- Soemadiningrat, Otje Salman, *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer: Telaah Kritis terhadap Hukum Adat Sebagai Hukum yang Hidup dalam Masyarakat*, (Bandung: Alumni, 2002).
- Soepomo, *Bab-bab tentang Hukum Adat*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1979).
- Soeroso, R, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996).
- Subekti, Valina Singka, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008).
- Suwarno, PJ, *Pancasila Budaya Bangsa Indonesia: Penelitian Pancasila dengan Pendekatan Historis, Filosofis & Sosio-Yuridis Kenegaraan*, (Yogyakarta: Kanisius, 1993).
- Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002: Buku VII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008).
- Wiranata, I Gede AB, *Hukum Adat Indonesia: Perkembangannya dari Masa ke Masa* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005).
- Zacot, Francois-Robert, *Orang Bajo: Suku Pengembara Laut [Peuple Nomade de la Mer: Les Badjos d'Indonesie]*, Diterjemahkan oleh Atika Suri Fanani (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2008).
- Zen, A Patra M Zen & Daniel Hutagalung, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia dan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2007).

### Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Azis, Arasy Pradana A, "Kritik atas Prinsip Obyektivitas Berbasis *Grundnorm* dalam Teori Hierarki Norma: Studi Perbandingan Sejarah Hukum Tata Negara Indonesia dan Jerman," Skripsi Sarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2015.

-----, "Dimensi Maritim dalam Model Pengakuan Konstitusional Masyarakat Adat di Indonesia Pasca Reformasi: Dekonstruksi Konsep Masyarakat Adat dan Prinsip NKRI dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945," Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2018.

Zazili, Ahmad, "Pengakuan Negara Terhadap Hak-Hak Politik (Right to Vote) Masyarakat Adat dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum: Studi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 47-48/PHPU.A-VII/2009," *Jurnal Konstitusi*, (Vol. 9, No. 1, 2012): 149.

### Internet

Warman, Kurnia, "Peta Perundang-undangan tentang Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat." [http://procurement-notice.undp.org/view\\_file.cfm?doc\\_id=39284](http://procurement-notice.undp.org/view_file.cfm?doc_id=39284) (diunduh 30 Desember 2018).

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, "Profile Kami: Apa Itu Aliansi Masyarakat Adat Nusantara," <http://www.aman.or.id/profile-kami/> (diakses 30 Desember 2018).

Hidayat, Yayan, "Sebuah Catatan Singkat: Perjuangan Abdon Nababan," <https://kumparan.com/yayan-hidayat/sebuah-catatan-singkat-perjuangan-abdon-nababan>" (diakses 12 Maret 2018).

### Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Organisasi kemasyarakatan*. UU No. 13/2013. (Lembaran Negara Tahun 2013 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5430).

### Putusan Pengadilan

Indonesia. *Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Putusan No. 35/PUU-X/2012.

**"Halaman ini dikosongkan"**