

Ketika Undang-Undang Hanya Dib...

Lho, mengapa sulit sekali menyelesaikan masalah status tanah adat di sini? Bukankah UUPA mengakui hak-hak adat? Mana nih petugas BPN? Wah, masa ibu tidak tahu, kan tanah adat tersebut berada di kawasan hutan. Sementara Undang-undang No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) tidak berlaku di kawasan hutan, dengan demikian BPN tidak memiliki kewenangan apapun di kawasan ini. Jadi hukum apa yang berlaku dan instansi yang mana yang berwenang untuk pengurusan tanah di kawasan hutan? Ya Undang-undang No. 41/1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan) dan Departemen Kehutanan lah. Bagaimana mungkin Undang-undang Pokok Agraria dibatasi wilayah berlakunya di negeri ini? Apakah UU Kehutanan menggantikan UUPA? Apa dasar hukum atas semua hal ini?

Sandra Moniaga

PhD Researcher di Van Vollenhoven institute, Fakultas Hukum, Leiden Universiteit, The Netherlands dan, Badan Pengurus HuMa

Pertanyaan dan jawaban demikian seringkali terangkat dalam penanganan berbagai kasus atas tanah-tanah adat yang berada dalam wilayah yang diakui oleh Departemen Kehutanan sebagai kawasan hutan negara. Cukup banyak sarjana hukum di negeri ini yang tidak mengetahui dalam prakteknya UUPA tidak berlaku di kawasan hutan (wilayahnya \pm 120 juta hektar atau 61% dari luas seluruh daratan Indonesia). Realitas pembatasan berlakunya UU adalah fenomena yang tidak wajar di negara hukum, apalagi dengan alasan yang tidak jelas.

UUPA ditetapkan pada tahun 1960 untuk menggantikan Agrarische Wet 1870 dengan alasan produk hukum kolonial tersebut sudah tidak sesuai dengan situasi kemerdekaan (Lihat penjelasan UUPA, Bagian A). Tulisan ini mengulas alasan-alasan pembatasan berlakunya UUPA di sebagian besar wilayah hukum RI serta peran dan atau pengaruh pembatasan tersebut terhadap sistem hukum agraria saat ini terutama hubungannya dengan salah satu tujuan utama UUPA yaitu menjamin kepastian hukum bagi rakyat asli.

Pada tahun 1980an pemerintah Orde Baru menunjuk kawasan hutan negara seluas 143 juta hektar daratan RI (kira-kira 70% dari luas seluruh daratan RI) dengan sebutan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK). Karena banyak kritik dan saran terhadapnya serta ditetapkannya UU NO. 24/1992 tentang Penataan Ruang, TGHK dipaduseasikan dengan rencana tata ruang propinsi (RTRWP). Pada tahun 2004 luas kawasan hutan yang ditunjuk adalah 120,3 juta hektar atau berkisar 61% (Dephut, 2006) meliputi kawasan konservasi, hutan lindung, hutan produksi terbatas, hutan produksi tetap dan hutan produksi konversi. Kawasan hutan ini sarat dengan konflik agraria yang diawali dengan kontestasi (perebutan) atas hak atas penguasaan, akses dan sistem pengelolaan. Kebingungan dan ketidaksetujuan akan siapa yang seharusnya menguasai atau memiliki hutan dan kawasan hutan di Indonesia semakin meningkat dan dilihat sebagai penyebab utama oleh banyak kalangan (meskipun tidak semuanya) sebagai kegagalan Indonesia untuk mengelola kawasan hutannya (Fay dan Sirait, 2006). Kebingungan ini, antara lain,

berkembang karena adanya pandangan yang beragam tentang peraturan perundangan mana yang berlaku di kawasan hutan. Sementara jajaran pemerintah (terutama 'pusat') bersikap senada: UUPA tidak berlaku di kawasan hutan.

Setidaknya ada tiga argumen yang sering dikembangkan menanggapi masalah ini, yaitu: (1) bahwa UU Kehutanan adalah UU yang lebih khusus daripada UUPA sehingga berlaku asas *lex specialis derogat lex generalis* (aturan hukum khusus mengesampingkan aturan umum); (2) bahwa relasi UUPA dan UU Kehutanan yang berkembang sekarang merupakan kelanjutan dari pola relasi *Agrarische Wet 1870* dan *Boschordonantie 1927 Stb. 27-221 jo. 28-561 jo. 31-168 jo. 134-163*, dan (3) realitas politik Orde Baru yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi diatas kepentingan lainnya.

Asas *Lex Specialis Derogat Lex Generalis* adalah suatu asas dimana suatu ketentuan perundang-undangan yang khusus mengalahkan ketentuan yang umum; artinya apabila ada UU yang lebih khusus, digunakan UU yang khusus tersebut. Akan tetapi apabila tidak mengatur dengan jelas, maka digunakan UU yang bersifat umum (*Tempointeraktif*, 6 September 2004).

Objek pengaturan UUPA adalah bumi, air dan ruang angkasa. UUPA memberi mandat kepada negara kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan, menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Sedangkan obyek UU Kehutanan adalah hutan – termasuk hutan negara dan hutan hak-, kawasan hutan serta hasil hutan. Hutan adat juga diatur dalam UU ini sebagai bagian dari hutan negara (pasal 5 ayat 2). UU Kehutanan memberikan wewenang kepada pemerintah untuk melakukan perencanaan, pengelolaan, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, penyuluhan kehutanan serta pengawasan.

Berkaitan dengan argumen *lex specialis derogat lex generalis*, dapat ditarik kesimpulan bahwa UU Kehutanan memang betul merupakan UU yang lebih khusus tetapi UU ini tidak mengatur lebih jelas hal-hal yang

Berlakunya Pada 39% Wilayah Daratan Indonesia

berkaitan dengan status hak-hak atas tanah di kawasan hutan negara maupun hutan milik sehingga, berkaitan dengan obyek ini, UUPA seharusnya tetap berlaku. Masalahnya menjadi berbeda apabila yang dipertentangkan adalah pengurusan segala tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya yang merupakan "isi hutan" sebagai obyek yang tidak diatur secara jelas dalam UUPA, serta kawasan "hutan negara" yang memang yang bebas dari "claim" orang lain, maka UU Kehutanan bisa mengesampingkan UUPA.

Argumen kedua mengenai latar belakang historis secara normatif dan empirik. *Agrarische Wet 1870* – yang merupakan hasil kemenangan Partai Liberal di Belanda pada masa itu- mengakui bahwa modal swasta diperlukan untuk perusahaan-perusahaan perkebunan, tetapi kepentingan-kepentingan penduduk pribumi akan terancam jika pengalihan tanah tetap tidak diatasi. *Agrarische Wet 1870* mengizinkan para pemilik modal untuk memperoleh hak sewa turun temurun (*erfpacht*) dari pemerintah untuk periode 75 tahun dan juga menyewa tanah dari penduduk pribumi. Pada saat yang sama undang-undang tersebut menjamin kepemilikan penduduk pribumi atas hak-hak adat mereka yang telah ada atas tanah, dan memungkinkan pula mereka mendapatkan hak milik pribadi (Rajagukguk, 1995), *Boschordonnantie voor Java en Madoera 1927* (S. 27 – 221) atau Ordonansi tentang Kehutanan untuk Jawa dan Madura tahun 1927 -merupakan satu produk hukum yang berada setingkat dibawah UU- menetapkan bahwa hutan negara adalah: tanah yang termasuk tanah negara yang bebas dari hak-hak ulayat (*beschikking recht* – termasuk tanah-tanah milik desa, penulis) pihak ketiga dan ditumbuhi tumbuh-tumbuhan kayu-kayuan dan bambu yang timbul dari alam; kebun kayu-kayuan yang ditanam oleh Jawatan Kehutanan dst.nya. (pasal 2 klausul a). Kedua *Boschordonnantie 1927* yang lebih rendah daripada *Agrarische Wet 1870* dalam hirarki perundangan berakibat pada taatnya *ordonnantie pada wet*. Asas domein verklaring yang dianut oleh *Agrarische Wet 1870* juga diikuti oleh *Boschordonnantie 1927* dimana semua tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya merupakan tanah negara yang secara acontrario dapat ditafsirkan bahwa semua tanah yang dapat dibuktikan kepemilikannya tidak dapat ditetapkan sebagai tanah negara, termasuk hutan negara.

Dalam kenyataannya cukup banyak tanah-tanah ulayat (termasuk tanah-tanah desa) dari masyarakat adat maupun masyarakat lokal lainnya di Jawa (dan mungkin Madura) yang ditetapkan sebagai kawasan hutan oleh pemerintah kolonial Belanda. Dalam kasus antara Masyarakat Kasepuhan Citorek di kawasan Halimun di Kabupaten Lebak dimana penetapan kawasan hutan negara dilakukan pada tahun 1920-1930an, hanya kira-kira 60-70% wilayah ulayat mereka yang diakui sebagai "tanah ulayat" dari luas keseluruhan 7400 ha. (Moniaga, 2006) dan sampai saat ini kawasan tersebut masih dalam sengketa. Dapat disimpulkan juga bahwa secara normatif *Agrarische Wet* tetap berlaku dan menjadi acuan di kawasan hutan negara dan tidak ada pembatasan pemberlakukannya namun secara empirik jelas berbeda.

Argumen ketiga adalah realitas politik Orde Baru yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi diatas kepentingan lainnya. Berdasarkan penjelasan dari beberapa pejabat di Departemen Kehutanan dan Badan Pertanahan Nasional serta beberapa pakar hukum

agraria pembatasan berlakunya UUPA di kawasan hutan terjadi sejak pemerintah Orde Baru berkuasa atau tepatnya sejak ditepatkannya UU No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan. UU tersebut yang merupakan bagian dari paket hukum ekonomi liberal Indonesia bersama UU Penanaman Modal Asing, UU Pertambangan dan UU Penanaman Modal Dalam Negeri. Sejak saat itu UUPA yang dirumuskan dengan semangat nasionalisme dan sosialisme praktis dibekukan dengan alasan yang irrelevan yaitu bahwa UUPA merupakan produk komunis. Institusi yang mengurus masalah agrariapun mengalami pengerdilan dengan dijadikan sebagai bagian Departemen Dalam Negeri, baru pada tahun 1988 dibentuk Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pemerintah non departemen. Sementara bidang kehutanan yang awalnya berupa satu direktorat jenderal di bawah naungan Departemen Pertanian berkembang pesat menjadi Departemen Kehutanan yang sangat kuat dan berkuasa. Sektor kehutanan telah diperlakukan sebagai salah satu "anak emas" pada masa pemerintahan Orde Baru karena dianggap sebagai salah satu penyumbang devisa negara. Pemerintah Orde Baru secara sengaja membiarkan tumbuh dan berkembangnya sektor kehutanan meskipun harus melanggar hak-hak masyarakat yang tanah-tanahnya ditetapkan secara sepihak sebagai kawasan hutan negara, termasuk melanggar peraturan perundangan yang sah masih berlaku seperti UUPA. Ironisnya kebijakan tersebut masih berlanjut sampai sekarang.

Akhirnya dapat disimpulkan bahwa pembatasan berlakunya UUPA di kawasan hutan negara sesungguhnya tidak memiliki dasar hukum sama sekali namun lebih didasari oleh tradisi pemerintah kolonial Hindia Belanda yang mengabaikan *Agrarische Wet* dalam pengurusan hutan dan kebijakan politik pemerintah Orde Baru yang diteruskan oleh pemerintah-pemerintah selanjutnya sampai sekarang. Tidak ada satu pasalpun dalam UU Kehutanan yang menetapkan bahwa UUPA tidak berlaku dalam kawasan hutan. Sejahtuh ini juga tidak ada produk hukum yang lebih tinggi yang menetapkan demikian. Dengan demikian - logika secara normatif – penunjukan dan penetapan kawasan-kawasan hutan negara maupun hutan hak hanya bisa dilakukan setelah ada kejelasan status hak atas tanah-tanah –berdasarkan UUPA-. Kondisi demikian tidaklah memungkinkan dapat dicapainya tujuan kepastian hukum bagi rakyat asli yang pada kenyataannya semakin jauh dari jangkauan mereka. Pembatasan berlakunya UUPA yang telah berlangsung selama hampir empat dekade dapat dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang dari pemerintah. Diperlukan adanya koreksi atas sesat hukum yang telah terjadi selama ini dan pembenahan sistem hukum demi terwujudnya kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat. □

Tanggapan atas rubrik ini silakan kirim ke Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat & Ekologis (HuMA), Jl. Jatiagung No. 8, Jatipadang, Pasar Minggu, Jakarta Selatan. Telp. (021) 7806959, 78845871. Fax. (021) 7806959 atau E-mail: huma@huma.or.id/huma@cbn.net.id