

MENUJU ADMINISTRASI PERTANAHAN TUNGGAL: APA YANG SEMESTINYA DIATUR OLEH RUU PERTANAHAN?

Oleh:
Myrna A. Safitri

Ringkasan Eksekutif

*Penulis adalah
Direktur Eksekutif Epistema
Institute, pengajar Hukum
Lingkungan dan Hukum Tata
Ruang di Fakultas Hukum
Universitas Pancasila.*

Epistema Institute mendorong untuk terwujudnya pusat-pusat pembelajaran tentang hukum, masyarakat dan lingkungan dalam rangka mendukung gerakan ke arah terbentuknya sistem hukum nasional yang berlandaskan nilai-nilai demokrasi, keadilan sosial dan lingkungan, serta pluralisme kebudayaan.

Administrasi pertanahan di Indonesia dalam kenyataannya hanya berlaku pada 35% wilayah daratan. Pada kawasan hutan yang luasnya saat ini adalah 120,7 juta hektar, atau hampir 65% dari wilayah daratan, tiada pencatatan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Kawasan hutan dianggap sebagai hutan negara sehingga banyak pihak memandangi tidak mungkin ada hak-hak atas tanah ataupun hak ulayat. Pandangan ini sesungguhnya bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012.

Dualisme administrasi pertanahan di dalam dan luar kawasan hutan perlu segera diakhiri karena tidak mendukung perlindungan hak-hak warga negara, juga pada upaya pelestarian hutan. Pengakuan hak atas tanah dan hak ulayat masyarakat hukum adat di dalam kawasan hutan tidak akan mengancam kelestarian hutan. Undang-Undang Pokok Agraria menegaskan adanya fungsi sosial dan fungsi ekologis hak atas tanah. Pemerintah perlu memastikan bahwa pemegang hak atas tanah atau hak ulayat menjalankan kewajiban memelihara lingkungannya dengan baik.

RUU Pertanahan perlu memuat materi pengaturan yang menegaskan pengakuan keberadaan hak atas tanah dan hak ulayat di dalam ataupun di luar kawasan hutan. Perlu pula diatur mengenai pendaftaran tanah negara dan tanah ulayat.



Jalan Jati Padang Raya No. 25, Jakarta 12540.
Telepon: 021-78832167
Faksimile: 021-78830500
E-mail: epistema@epistema.or.id
www.epistema.or.id

Epistema
Institute

Pendahuluan

Dualisme administrasi pertanahan di masa kolonial Hindia-Belanda mengacu pada perbedaan pengaturan bagi tanah-tanah dengan hak adat dan tanah-tanah hak Barat. Pada masa pasca kolonial, dualisme semacam itu sudah tidak ditemukan lagi. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (dikenal sebagai UUPA) menegaskan kebijakan kesatuan dan kesederhanaan hukum, dimana hukum adat menjadi dasar bagi hukum agraria nasional (Harsono, 2005).

Namun demikian, dualisme dalam bentuk yang lain sebenarnya terjadi ketika administrasi pertanahan di Indonesia dalam kenyataannya hanya berlaku di luar kawasan hutan. Sementara itu, di kawasan hutan yang luasnya saat ini adalah 120,7 juta hektar atau hampir 65% dari wilayah daratan, berlaku ketentuan yang berbeda. Kawasan hutan dipandang sebagai kawasan yang tidak memungkinkan ada hak-hak atas tanah ataupun hak ulayat.

Dualisme dimaksud terjadi karena kesalahkaprahan Pemerintah yang mengartikan kawasan hutan sama dengan hutan negara. Sementara itu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (selanjutnya disebut pula UU Kehutanan) sejatinya tidak menafsirkan demikian. UU Kehutanan menyatakan bahwa berdasarkan statusnya, hutan (bukan kawasan hutan!) terdiri dari hutan negara dan hutan hak. Hutan negara adalah hutan yang berada di atas tanah

Status penguasaan hutan terbagi menjadi dua: hutan negara dan hutan hak. UU Kehutanan dalam Pasal 5 ayat (1)-nya serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 (selanjutnya disebut Putusan MK 35)¹ menegaskan hal tersebut. Hutan negara, menurut UU Kehutanan adalah hutan yang berada di atas tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Sementara itu, hutan hak adalah hutan yang berada di atas tanah yang dibebani hak atas tanah.

Seperti telah disebutkan dalam bagian pendahuluan, UU Kehutanan mempunyai definisi yang berbeda mengenai hutan dan kawasan hutan. Hutan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 merupakan "kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan." Hutan, dalam definisi ini merujuk pada suatu lanskap ekologis. Berbeda dengan hutan, kawasan hutan merupakan "wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap."² Tidak ada satupun ketentuan dalam UU Kehutanan ini yang menyatakan bahwa kawasan hutan haruslah hutan negara. Pandangan yang selama ini berkembang pada Pemerintah bahwa kawasan hutan merupakan hutan negara sejatinya berasal dari UU Kehutanan yang lama (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967). Undang-

yang tidak dibebani hak atas tanah. Sebaliknya, hutan hak merupakan hutan yang ada di atas tanah hak.

UU Kehutanan selanjutnya membedakan konsep 'hutan' dan 'kawasan hutan'. Hutan merupakan sebuah lanskap ekologis yang berwujud areal dengan dominasi pepohonan. Adapun kawasan hutan merupakan kebijakan perencanaan pembentukan hutan tetap. UU Kehutanan tidak menyebutkan bahwa kawasan hutan itu adalah hutan negara. Dengan demikian maka tidak ada alasan untuk menyatakan kawasan hutan haruslah hutan negara.

Akibat lebih jauh dari penyamaan kawasan hutan dan hutan negara itu adalah tidak diakuiinya hak-hak warga negara, termasuk hak Masyarakat Hukum Adat (MHA) di dalam kawasan hutan. Negara tidak mampu memberikan perlindungan hukum kepada mereka ketika tanahnya berada di dalam kawasan hutan.

Policy brief ini bertujuan menjelaskan pokok-pokok pikiran untuk merumuskan kebijakan administrasi pertanahan yang tunggal, yaitu administrasi pertanahan yang berlaku di seluruh wilayah daratan, di dalam ataupun di luar kawasan hutan. Pandangan ini diharapkan dapat memperkaya pembahasan materi muatan dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanahan yang saat tulisan ini dibuat sedang dalam pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Penguasaan Tanah di Kawasan Hutan: Kekeliruan yang Dilestarikan

undang ini menyatakan bahwa hutan negara adalah kawasan hutan dan hutan yang tumbuh di atas tanah yang tidak dibebani hak milik (Safitri, dkk., 2015).

Akibat pandangan yang menyamakan kawasan hutan dengan hutan negara itu maka selalu ada kecenderungan untuk membersihkan kawasan hutan tersebut dari penguasaan tanah oleh rakyat. Peraturan perundang-undangan yang ada di bawah undang-undang pada umumnya memandang jika ada klaim penguasaan tanah yang dapat dibuktikan maka tanah akan dilepaskan dari kawasan hutan. PP Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. PP ini menyatakan bahwa di dalam kawasan hutan tidak dapat diberikan hak atas tanah.³ PP ini menginginkan kawasan hutan bebas dari tanah-tanah hak. Dengan kata lain, kawasan hutan menjadi hutan negara. Senada dengan itu, Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 62/Menhut-II/2013⁴ menyebutkan bahwa jika ada wilayah masyarakat hukum adat berada di dalam kawasan hutan maka wilayah itu dikeluarkan dari kawasan hutan.⁵

Semangat yang sama juga terdapat pada Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala BPN Peraturan Nomor 79 Tahun 2014, Nomor PB.3/Menhut-II/2014, Nomor 17/PRT/M/2014, Nomor 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang berada di dalam Kawasan Hutan dan



Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR) Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu.⁶ Kedua Peraturan ini menyatakan bahwa ketika hasil verifikasi dan validasi penguasaan tanah membenarkan keabsahan tanah hak atau tanah masyarakat hukum adat maka tanah tersebut diusulkan untuk dilepaskan dari kawasan hutan.

Mengapa tanah-tanah hak dan tanah ulayat itu harus dikeluarkan dari dalam kawasan hutan? Apakah pemanfaatan dan penggunaan tanah-tanah tersebut tidak dapat mendukung perlindungan fungsi hutan? Apakah ada jaminan bahwa ketika kawasan hutan sepenuhnya dikuasai negara maka perlindungan dan pelestarian hutan seketika diperoleh? Bagaimana halnya dengan sejumlah peraturan yang membenarkan alih fungsi hutan atau penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan?

Dalam kenyataannya, upaya negara untuk menjaga perlindungan dan pelestarian kawasan hutan ini tidak banyak membuahkan keberhasilan. Forest Watch Indonesia (FWI) menyatakan hingga tahun 2013, luas tutupan hutan alam adalah 82 juta hektar (46 % dari luas daratan). Laju deforestasi semakin meningkat. Pemerintah menyatakan secara rata-rata deforestasi adalah 600.000 hingga 700.000 hektar per tahun. Sementara itu, Forest Watch Indonesia (FWI) menyatakan laju

deforestasi di Indonesia mencapai 1,13 juta hektar per tahun (FWI, 2014). Angka ini dianalogikan setara dengan kehilangan hutan seluas enam kali lapangan sepak bola setiap menitnya. Fakta yang lain, di dalam kawasan hutan banyak ditemukan permukiman, kebun, areal pertanian, fasilitas umum dan sosial serta gedung-gedung perkantoran pemerintah. Dengan data dan fakta di atas maka kita patut bertanya: Tepatkah mempertahankan pandangan bahwa kawasan hutan itu haruslah hutan negara?

Secara hukum, seperti telah diuraikan di muka, menganggap kawasan hutan itu hanyalah hutan negara bertentangan dengan UU Kehutanan. Demikian pula pandangan ini tidak sejalan dengan UUPA. Penguasaan tanah dalam kerangka hukum agraria nasional tidaklah bersifat mutlak. Tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6 UUPA). Selain itu, tanah juga mempunyai fungsi ekologis. Pasal 15 UUPA menyatakan: “Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah.” Jelaslah bahwa hak atas tanah memberikan kewajiban pada pemegangnya untuk memelihara fungsi lingkungan. Dengan demikian, mengapa kita khawatir bahwa keberadaan tanah-tanah hak di dalam kawasan hutan akan mengancam kelestarian hutan?

Mendesaknya Administrasi Pertanahan di Kawasan Hutan

MK 35 mengoreksi kekeliruan itu dengan menyatakan bahwa hutan adat tidak merupakan bagian dari hutan negara tetapi adalah bagian dari hutan hak. Putusan MK 35 memberikan dorongan bagi perubahan kebijakan pertanahan dan kehutanan di Indonesia. Putusan ini mengingatkan bahwa di dalam kawasan hutan itu terdapat juga hutan hak baik yang berupa hutan adat, hutan hak perorangan atau badan hukum, selain hutan negara (lihat bagan 1). Kendati demikian, pelaksanaan Putusan MK 35 ini sulit dilakukan. Salah satunya karena beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Menteri tidak sesuai dengan semangat yang ada dalam Putusan MK 35.

Kebijakan pengakuan hak atas tanah harus berjalan seiring dengan kebijakan perlindungan lingkungan hidup. Di tengah situasi krisis ekologi di banyak tempat akibat degradasi lahan dan kerusakan hutan maka sebuah keniscayaan untuk memastikan bahwa rakyat pemegang hak atas tanah termasuk MHA pemegang hak ulayat mempunyai kewajiban melestarikan lingkungan. Salah satu cara untuk melakukan ini adalah dengan mendorong pengakuan hutan hak.

Hutan hak mensyaratkan adanya pengakuan hak atas tanah dan hak ulayat. Namun demikian, hutan hak tetap berada di dalam kawasan hutan dengan fungsi-fungsi hutan yang sesuai. Sebelum adanya Putusan MK 35, hutan adat menurut UU Kehutanan adalah bagian dari hutan negara. Namun, Putusan

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan telah membentuk kebijakan baru mengenai hutan hak ini yaitu Peraturan Menteri Nomor P.32/Menlhk-Setjen/2015. Peraturan ini menjalankan UU Kehutanan dan Putusan MK 35 dalam hal penegasan bahwa kawasan hutan terdiri dari hutan hak dan hutan negara. Hutan hak sebagaimana Putusan MK 35 terdiri dari hutan adat dan hutan hak perorangan/badan hukum (Malik, Vitasari dan Chaakimah, 2015).

Namun demikian, apa yang telah dirumuskan dengan baik dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan ini terkendala pelaksanaannya oleh PP Nomor 16 Tahun 2004. Untuk memperbaiki kekeliruan hukum ini maka RUU Pertanahan perlu mengatur tentang diperbolehkannya pengakuan atau penegasan hak atas tanah dan pengakuan hak ulayat di dalam kawasan hutan. Dengan demikian maka Indonesia akan mempunyai sistem administrasi pertanahan yang tunggal.

Selain itu, hutan-hutan negara yang merupakan hutan yang ada di atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara) perlu didaftarkan pula. PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa tanah negara adalah salah satu objek pendaftaran tanah.⁸ Meskipun demikian, tidak pernah dilakukan pendaftaran tanah negara di dalam kawasan hutan.

Terakhir, tanah ulayat sejatinya menjadi pula objek pendaftaran tanah. PP Nomor 24 Tahun 1997 tidak memasukkannya ke dalam objek pendaftaran tanah. Sementara itu, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan urusan penetapan tanah ulayat ini kepada pemerintah daerah. Apa yang harus dilakukan pemerintah daerah untuk menetapkan dan memberikan perlindungan hukum pada tanah ulayat?

Rekomendasi

Dualisme administrasi pertanahan di dalam dan luar kawasan hutan perlu segera diakhiri karena tidak mendukung perlindungan hak-hak warga negara dan pada upaya pelestarian hutan. Untuk itu maka RUU Pertanahan perlu memuat materi pengaturan tentang:

- Penegasan bahwa hak atas tanah dan hak ulayat diakui baik di dalam ataupun di luar kawasan hutan sebagaimana Putusan MK 35 dan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- Pengaturan tentang kewajiban pemegang hak atas tanah atau hak ulayat untuk melestarikan lingkungan sebagai pelaksanaan Pasal 15 UUPA.

- Pengaturan mengenai pendaftaran tanah negara termasuk tanah negara yang ada di dalam kawasan hutan.
- Pengaturan mengenai pendaftaran tanah ulayat.

Pada saat bersamaan, Pemerintah perlu melakukan perubahan pada PP Nomor 16 Tahun 2004 terutama untuk mencabut Pasal 11 ayat (1). Kemudian dalam proses revisi PP Nomor 24 Tahun 1997 yang berlangsung saat ini, perlu dimasukkan ketentuan mengenai pendaftaran tanah negara dan tanah ulayat.

Daftar Pustaka

- Harsono, B., 2005. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Forest Watch Indonesia, 2014. *Potret Keadaan Hutan Indonesia Periode 2009-2013*. Bogor: Forest Watch Indonesia.
- Malik, Vitasari, D.M., dan Chaakimah, S. 2015. "Hutan Hak: Urgensi dan kendala pelaksanaannya." *Info Hukum Epistema Institute* Vol. 1/2015.
- Safitri, M.A., Ramdhaniaty, N., Arizona, Y., Abimanyu, G.A., Muhajir, M., Arsyad, I., 2015. "Legalitas dan Keadilan dalam Pembentukan Kawasan Hutan di Indonesia". *Policy Paper Epistema Institute* Vol. 2/2015.

¹ Putusan ini terkait dengan permohonan uji konstitusionalitas yang diajukan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dan dua komunitas adat yakni Masyarakat Hukum Adat Cisu dan Kenegerian Kuntu terhadap beberapa ketentuan dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 terkait dengan hutan adat dan masyarakat hukum adat.

² Pasal 1 angka 3 UU Nomor 41 Tahun 1999 setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011.

³ Pasal 11 ayat (1) PP Nomor 16 Tahun 2004.

⁴ Peraturan ini mengubah Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan.

⁵ Pasal 24A ayat (3) Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 62/Menhut-II/2013.

⁶ Peraturan ini menyatakan bahwa kawasan tertentu itu meliputi kawasan hutan dan perkebunan.

⁷ <http://www.beritasatu.com/kesra/240877-forest-watch-indonesia-laju-deforestasi-indonesia-capai-11-juta-ha-per-tahun.html>, diakses pada 21 Januari 2016.

⁸ Pasal 9 ayat (1) huruf PP Nomor 24 Tahun 1997.