

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 LATAR BELAKANG

Hutan merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang harus disyukuri keberadaannya oleh bangsa Indonesia. Bentuk syukur atas sumber daya alam khususnya hutan beragam caranya, misalnya dengan menjaga kelestarian hutan agar manfaat hutan dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan. Paradigma bahwa hutan merupakan warisan nenek moyang harus pula diubah karena hutan tidak hanya menjadi warisan nenek moyang, tetapi merupakan titipan anak cucu. Hutan harus memberikan manfaat tidak hanya intergenerasi namun juga manfaat antargenerasi (Redi, 2014)

Selain itu, paradigma bahwa sumber daya alam kehutanan harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan pembangunan (ekonomi) semata sudah tidak relevan dengan kondisi saat ini. Hutan harus pula dimaknai sebagai pemberi manfaat bagi lingkungan hidup dan sosial-budaya. Manfaat ekonomi diupayakan untuk pula sejalan dengan aspek sosial dan lingkungan melalui upaya konservasi sumber daya alam. Prinsip keadilan antargenerasi meletakkan tiga kewajiban mendasar bagi generasi sekarang dalam konservasi sumber daya alam, yaitu: 1. *Conservation of option*, menjaga agar generasi mendatang dapat memilih kuantitas keanekaragaman sumber daya alam; 2. *Conservation of quality*, menjaga kualitas lingkungan agar lestari; dan 3. *Conservation of access*, menjamin generasi mendatang minimal memiliki akses yang sama dengan generasi sekarang atas titipan kekayaan alam ciptaan Tuhan Yang Maha Esa (Saleng, 2007)

Terhadap prinsip dasar kelestarian sumber daya alam juga terdapat permasalahan konflik lahan yang berlangsung di masyarakat yang tidak kunjung selesai dan menjadikan perdebatan diantara banyak pihak. Hal ini menunjukkan lemahnya produk hukum pertanahan dalam merangkum permasalahan konflik

lahan. Perlu adanya pembeda antara lahan kawasan hutan dan lahan milik. Dengan ini mampu memberikan eksistensi terhadap batas dan penguasaan terhadap lahan kawasan hutan. Begitu juga pada lahan milik perlu penjelasan lebih spesifik terhadap objek lahan yang dapat memberikan kepastian kawasan.

Sebab dari permasalahan tersebut menjadikan tidak adanya kepastian hukum yang menjamin legalitas kawasan hutan membuat setiap masyarakat mengambil celah dalam penguasaan hutan. Kekosongan hukum dalam pengakuan status kawasan hutan menjadi kendala di lapangan untuk melakukan penyelesaian sengketa. Dibalik itu sejalan dengan pertumbuhan populasi yang tidak diseimbangi bertambahnya luas lahan menjadikan salah satu sebab utama dalam penguasaan lahan yang tidak sah (*illegal*) dan mengakibatkan konflik. Penerapan UU Pertanahan (UUPA) justru sangat tidak menetapkan / memberikan status yang jelas bagi kawasan hutan. Sedangkan pada pasal 33 ayat 3 UUD 1945 penguasaan oleh negara tujuannya digunakan untuk kemakmuran rakyat seperti bumi (tanah), air, dan kekayaan alam yang terkandung. Dengan demikian sudah diamanatkan juga penguasaan hutan kepada Negara yaitu dalam hal ini diwakili pemerintah. Menimbang hal tersebut seharusnya pemerintah memberikan kejelasan terhadap status hukum, mencabut dan/atau merevisi UU Pokok Agraria dengan ditambahkannya nomenklatur pengakuan terhadap status agraria kehutanan.

Kawasan hutan menjadi hal yang sangat direbutkan dan dibutuhkan oleh setiap pihak. Segala potensi yang ada pada hutan menjadikan hutan salah satu objek yang dapat dimanfaatkan. Perbandingan antara UUPA dengan UU Kehutanan sangatlah tidak relevan, sebab masing-masing produk hukum tersebut memiliki objek yang berbeda. Dalam hal ini dapat dilihat dari objek pada UU Pokok Agraria hanya menjelaskan tentang kepemilikan orang, berbeda dengan UU No.41 Tahun 1999 fokus dengan kawasan hutan.

Beberapa faktor secara umum yang menyebabkan sengketa/konflik pertanahan yang terjadi di Indonesia saat ini adalah: (Bambang Eko Supriyadi. S.H., 2013)

## Tumpang Tindih Peraturan

Undang-Undang tentang Pokok Agraria (UUPA) adalah dasar dan acuan bagi peraturan pada bidang sumber daya agraria lainnya, namun dalam berjalannya waktu telah dibuat peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sumber daya agraria tetapi tidak memosisikan / menarik dasar Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai peraturan perundang-undangan induknya, bahkan justru menempatkan Undang-Undang Pokok Agraria sejajar dengan undang-undang agraria. Struktur Hukum Pertanahan menjadi tumpang tindih. UUPA yang awalnya adalah payung hukum bagi kebijakan pertanahan (dan kebijakan agraria umumnya) di Indonesia, menjadi tidak berfungsi dan bahkan secara substansial terdapat pertentangan dengan diterbitkannya berbagai peraturan perundang-perundangan sektoral yaitu seperti Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Pokok Pertambangan Nomor 11 Tahun 1967, Undang-Undang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nomor 44 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1972 tentang Transmigrasi kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang diperbaharui kembali menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, Undang-Undang Nomor 1985 tentang Rumah Susun, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang dan yang terakhir adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Keseluruhan Undang - Undang tersebut mempunyai posisi yang sama dan menjadikan tanah sebagai objek yang sama. Benturan di lapangan tidak dapat dihindarkan, antara penggunaan dan penafsiran undang-undang yang berbeda oleh pejabat-pejabat pemerintah sektoral yang berbeda-beda terjadi atas konflik penguasaan tanah yang sama. Perbedaan antara undang-undang tersebut di atas tidak hanya dapat memberikan peluang pada perbedaan interpretasi para petugas pelayanan pertanahan, akademisi maupun aparat penegak hukum, juga secara substansial atau pokok pikiran undang-undang tersebut tidak memiliki integrasi.

## Tanah Tetap, Penduduk Bertambah

Kasus sengketa tanah sebenarnya bukan fenomena baru, tetapi sudah sering terjadi. Kasus ini muncul sejak masyarakat mulai merasa kekurangan tanah, sebagai akibat ledakan jumlah penduduk dan penjajahan. Pertumbuhan jumlah masyarakat / penduduk yang amat cepat baik melalui tingkat kelahiran yang tinggi maupun kegiatan migrasi dan urbanisasi, sementara kapasitas lahan yang tidak bertambah, menjadikan tanah sebagai salah satu objek komoditas ekonomi yang pertumbuhannya semakin tinggi, sehingga setiap adanya perbedaan ukuran tanah dipertahankan mati-matian.

Selain pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi, kebijakan agraria yang dikeluarkan pemerintah kolonial, seperti pelaksanaan penanaman kopi wajib, kebijakan pajak tanah (*landrente*), kebijakan tanah paksa (*cultuurstesel*), dan kebijakan pemberian tanah partikelir sangat merugikan hak-hak penduduk atas tanah. Penderitaan penduduk semakin berat ketika pemerintah kolonial Belanda memberlakukan Undang-Undang Agraria pada Tahun 1870 yang kemudian dikenal dengan *Agrarische Wet*.

Diberlakukannya Undang-Undang Agraria 1870 (yang memberikan kebebasan kepada swasta asing dengan hak *erpacht* dan konsep domein *verklaringnya*) dan bertambahnya jumlah penduduk, menyebabkan timbulnya kekurangan tanah untuk pertanian. Dimana-mana masyarakat petani telah kehilangan tanah mereka, karena sebagian besar digunakan untuk komoditas perkebunan. Hal ini bermuara pada maraknya sengketa perebutan tanah yang terjadi dalam masyarakat.

Dari kedua faktor diatas, sengketa tanah khususnya di kawasan hutan, pendudukan (okupasi) merupakan salah satu jenis konflik yang upaya penyelesaiannya sangat sulit dan membutuhkan waktu yang lama. Pendudukan kawasan hutan seperti yang tertuang di penjelasan Pasal 50 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan diartikan sebagai penguasaan lahan berupa kawasan hutan tanpa mendapat izin dari pejabat yang memiliki kewenangan dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, antara lain seperti kegiatan pembangunan dan perluasan pemukiman, gedung, dan / atau

bangunan lainnya. Kasus-kasus sengketa tanah jenis ini hampir setiap saat ditemukan di setiap hamparan kawasan hutan dimana kawasan hutan telah menjadi permukiman lengkap berikut prasarana umumnya.

Fakta-fakta yang terjadi bahwa pendudukan ini telah berlangsung selama bertahun-tahun, bahkan puluhan tahun. Keadaan ini memunculkan suatu pemahaman di kalangan masyarakat dan bahkan di lingkup aparat Pemerintah Daerah/DPRD setempat, bahwa dengan menduduki dan menempati tanah selama sekian puluh tahun lamanya maka masyarakat menjadi berhak atas tanah kawasan hutan yang didudukinya dan oleh karenanya menurut anggapan mereka adalah wajar apabila masyarakat mengajukan permohonan hak atas tanah (sertifikat).

## **1.2 RUMUSAN MASALAH**

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1.2.1. Bagaimana kedudukan hukum tanah hak dan tanah kawasan hutan?
- 1.2.2. Bagaimana upaya hukum dalam penyelesaian sengketa tanah hak yang berada di kawasan hutan?

## **1.3 TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan penelitian dalam menyusun skripsi ini adalah :

- 1.3.1. Untuk mengetahui kedudukan hukum tanah hak dan kawasan hutan;
- 1.3.2. Untuk mengetahui upaya hukum dalam penyelesaian sengketa tanah hak yang berada di kawasan hutan.

## **1.4 MANFAAT PENELITIAN**

Adapun penelitian berguna dan memberikan manfaat bagi penulis sendiri pada khususnya maupun bagi pihak lain atau pembaca pada umumnya. Manfaat dari penelitian normatif ini antara lain sebagai berikut :

- 1.4.1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Dengan adanya penulisan skripsi ini, maka penulis berharap tulisan ini mampu memberikan sumbangan argumentasi hukum / pemikiran bagi penegakan hukum maupun IPTEK yang berguna untuk perkembangan ilmu pengetahuan hukum dan khususnya dalam penyelesaian sengketa tanah hak yang ada di dalam kawasan hutan.

#### 1.4.2. Bagi Masyarakat

Dari hasil penulisan skripsi ini, masyarakat umum dapat mengetahui keabsahan tanah hak yang berada di kawasan hutan sehingga menumbuhkan kesadaran dan pengetahuan masyarakat guna memperkecil sengketa yang terjadi.

#### 1.4.3. Bagi Penulis

Dengan dituliskannya skripsi ini semoga dapat menambah ilmu pengetahuan dibidang hukum agraria mengenai kedudukan hukum tanah hak dan tanah kawasan hutan.

### 1.5 METODE PENELITIAN

Penelitian hukum adalah seluruh upaya untuk mencari dan menemukan jawaban yang benar (*right answer*) dan/atau jawaban yang tidak sekali-kali keliru (*true answer*) mengenai suatu permasalahan, untuk menjawab segala macam permasalahan hukum diperlukan hasil penelitian yang cermat dan sah untuk menjelaskan dan menjawab permasalahan yang ada. (Zainuddin, 2011)

#### 1.5.1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (*normative law research*), yaitu penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, yaitu aspek teori, sejarah filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang, serta bahasa hukum

yang digunakan, tetapi tidak mengkaji aspek terapan dan implementasinya. (Abdulkadir, 2014). Penelitian ini dilakukan dengan permasalahan yang akan dibahas, yaitu berkaitan dengan kedudukan hukum suatu tanah hak dalam hal ini diatur dalam UUPA yang berada di kawasan hutan yang diatur di UU Kehutanan.

#### 1.5.2. Pendekatan Masalah

Berdasarkan jenis penelitian hukum normatif (*normative law research*), maka pendekatan masalah yang digunakan adalah dengan menggunakan metode pendekatan peraturan perundang-undangan (*statuta approach*). Tipe pendekatan normatif yang digunakan pada penelitian ini adalah penguasaan asas-asas hukum, konflik norma, tumpang tindih norma, kekosongan hukum dan sebagainya. (Soekanto, 1990)

#### 1.5.3. Jenis dan Sumber Data

##### 1.5.3.1. Bahan Hukum Primer

1.5.3.1.1 “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”;

1.5.3.1.2 “Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara 1960 – 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043)”;

1.5.3.1.3 “Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan”;

1.5.3.1.4 “Kitab Undang-Undang Hukum Perdata”;

1.5.3.1.5 “Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888)”;

1.5.3.1.6 “Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696)”.

1.5.3.2. Bahan Hukum Sekunder

Menurut Fajar Mukti Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa Rancangan Undang-Undang, hasil-hasil penelitian, penjelasan Undang-Undang dan hasil karya dari kalangan hukum.

1.5.3.3. Bahan Hukum Tersier

Menurut Fajar Mukti, Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia dan indeks kumulatif.

## 1.6 PERTANGGUNGJAWABAN SISTEMATIKA

Skripsi ini disusun dalam 4 (Empat) Bab yaitu sebagai berikut:

**BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan pertanggungjawaban sistematika.

**BAB II : KEDUDUKAN HUKUM TANAH HAK DAN TANAH KAWASAN HUTAN**

Bab ini berisi tentang rumusan masalah pertama yang menjelaskan pengaturan tanah hak dan kawasan hutan di Indonesia serta kedudukan hukum antara tanah hak yang berada di kawasan hutan.



**BAB III : UPAYA DALAM PENYELESAIAN SENGKETA TANAH HAK YANG BERADA DI KAWASAN HUTAN**

Bab ini berisi tentang rumusan masalah kedua yang menjelaskan upaya penyelesaian sengketa tanah hak yang berada di kawasan hutan sesuai peraturan perundang-undangan.

**BAB IV : PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan terhadap rumusan masalah dan saran dalam penyelesaian isu hukum yang diangkat serta masukan terhadap penulisan skripsi.

