

## BAB II

### KEDUDUKAN HUKUM TANAH HAK DAN TANAH KAWASAN HUTAN

#### 2.1. PENGATURAN TANAH HAK DI INDONESIA

Setelah menjalani jalan panjang, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria* ditetapkan pada tanggal 24 September 1960 yang lebih dikenal dengan istilah *Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)*. Dengan berlakunya Undang – Undang Pokok Pertanahan pluralisme hukum di bidang pertanahan di Indonesia telah diakhiri dan diciptakan unifikasi hukum dengan terbentuknya hukum tanah nasional yang bersumber pada konsep hukum adat, seperti yang tercantum dalam Pasal 5 UUPA.

Dengan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yang berlandaskan pada Pasal 33 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka peraturan perundangan sebelumnya dalam bidang keagrarian dihapus termasuk *Agrarisch Wet 1870* yang berwatak liberal kapitalis dan eksploitasi dan *Domein Verklaring*.

Selain mencabut *Agrarisch Wet 1870* (Staatblad Tahun 1870 Nomor 55) dan *Domein Verklaring* (Staatblad Tahun 1870 Nomor 118), juga mencabut *Algemeene Domein Verklaring* (Staatblad Tahun 1875 Nomor 119a), *Domein Verklaring* untuk Sumatera (Staatblad Tahun 1874 Nomor 94f), *Domein Verklaring* untuk Karesidenan Manado (Staatblad Tahun 1877 Nomor 55), *Domein Verklaring* untuk *Residentie* bagian Selatan dan Timur Borneo (Staatblad Tahun 1888 Nomor 58), dan Buku II KUHPerduta sepanjang yang terkait bumi, air dan kekayaan alam di dalam dan luarnya.

Dengan tidak berlakunya konsep *Domein* seperti yang dianut oleh Pemerintah Hindia Belanda, yang kemudian diganti dengan Konsep Hak Menguasai Negara. Pengertian Menguasai bukan sebagai pemilik tanah (sumber-sumber agraria) seperti yang dinyatakan dalam Pasal 2 ayat 1 UUPA bahwa : “atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan hal-hal

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”. (Bambang Eko Supriyadi. S.H., 2013)

Sedangkan berdasarkan Kajian terhadap Putusan MK No. 35/PUU-X/2012; Putusan MK No. 50/ PUUX/ 2012; dan Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010, dalam prinsip “negara menguasai”, maka dalam hubungan antara negara dan masyarakat, kedudukan masyarakat tidak dapat disubordinasikan berada di bawah negara, karena negara justru menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur tentang peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah, serta hubungan hukum dan perbuatan hukum yang bersangkutan dengan tanah.

Pasal 2 ayat (2) Undang – Undang Pookok Agraria menetapkan bahwa hak penguasaan negara dalam memberi wewenang terkait untuk (Urip Santoso, 2010):

- 2.1.1. *“Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;*
- 2.1.2. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan*
- 2.1.3. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.”*

Dalam penjelasan UUPA angka II ayat (2) dikatakan antara lain :

*”..... tidak perlu dan tidaklah pada tempatnya bahwa bangsa Indonesia atau negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adapun lebih tepat jika negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Pengausa”.*

Selanjutnya dikatakan :

*“Adapun kekuasaan negara yang dimaksudkan itu mengenai semua bumi, air, dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak”.*

Tujuan hak penguasaan Negara atas kekayaan alam yang terkandung di dalam maupun di luar adalah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam

masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. (Bambang Eko Supriyadi. S.H., 2013)

Hak penguasaan Negara atas kekayaan alam yang terkandung di dalam maupun di luar dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra (pemerintah daerah) dan masyarakat-masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Landasan hukum terkait hak-hak atas tanah dijelaskan dalam Pasal 4 ayat

(1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu

*“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”*

Hak terhadap permukaan bumi, yang disebut hak atas tanah bersumber dari hak menguasai negara atas tanah. Hak atas tanah dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh perseorangan, baik warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, badan hukum privat atau badan hukum publik.

Pembagian kewenangan terhadap hak atas tanah tertuang dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA yaitu:

*“hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi”,*

keperluan dalam pendirian bangunan dan / atau bukan, penggunaan tubuh bumi, seperti pemanfaatan ruang dan isi bawah tanah, pemanfaatan sumber airnya, pemanfaatan ruang di atas tanah, seperti diatas tanah diberikan tower kelistrikan, penampung air, dll.

Yang dimaksud hak terhadap tanah adalah hak yang melimpahkan kewewenangan kepada seseorang / badan hukum yang memiliki hak untuk memanfaatkan atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakunya. Konotasi “memanfaatkan” dimaknai bahwa hak terhadap tanah dimanfaatkan untuk keperluan mendirikan suatu bangunan, seperti tempat tinggal, pertokoan, jasa penginapan, perkantoran, pabrik. Kata “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan.

Pemegang hak terhadap tanah yang memiliki kewewenangan atas tanahnya secara umum dikelompokkan menjadi 2 yaitu (Mertokusumo, 1988):

#### 2.1.1. Kewenangan Umum

Kewenangan yang sifatnya umum, adalah pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dan peraturan perundang-undangan hukum lain yang lebih tinggi.

#### 2.1.2. Kewenangan Khusus

Kewenangan yang sifatnya khusus, adalah pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan/atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah menggunakan hanya untuk kepentingan usaha di bidang pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

Hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA dijelaskan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu:

- 2.1.1. *Hak Milik;*
- 2.1.2. *Hak Guna Usaha;*
- 2.1.3. *Hak Guna Bangunan;*
- 2.1.4. *Hak Pakai;*
- 2.1.5. *Hak Sewa Untuk Bangunan;*
- 2.1.6. *Hak Membuka Tanah;*
- 2.1.7. *Hak Memungut Hasil Hutan;*
- 2.1.8. *Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.*

Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara disebutkan macamnya dalam Pasal 53 UUPA, yaitu:

- 2.1.1. *Hak Gadai;*
- 2.1.2. *Hak Usaha Bagi Hasil;*
- 2.1.3. *Hak Menumpang;*
- 2.1.4. *Hak Sewa Tanah Pertanian.*

Berdasarkan Hak-Hak Atas Tanah diatas, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria diatur ada 4 cara terjadinya hak atas tanah, yaitu: (SANTOSO, 2010)

2.1.1. Hak atas tanah terjadi menurut Hukum Adat.

Terjadinya Hak atas tanah menurut Hukum Adat adalah Hak Milik. Hak Milik diperoleh melalui pembukaan / penguasaan dan lidah tanah (*Aanslibbing*). Yang diartikan pembukaan / penguasaan tanah adalah pembukaan hutan yang dilakukan secara sendiri-sendiri atau bersama-sama oleh masyarakat hukum adat yang dipimpin oleh ketua adat. Selanjutnya kepala/ketua adat membagikan hutan yang sudah dibuka tersebut untuk pertanian kepada masyarakat hukum adat.

Yang diartikan dengan lidah tanah (*Aanslibbing*) adalah penambahan / pengurangan tanah di tepi danau, laut dan / atau sungai.

Tanah yang bertambah / berkurang tersebut menjadi milik orang yang mempunyai tanah yang berbatasan, karena penambahan / pengurangan tersebut terjadi karena usaha yang dilakukan di perbatasan tanah miliknya. Dengan sendirinya terjadinya Hak Milik dengan kejadian tersebut namun proses terjadinya penambahan / pengurangan tetap memakan waktu.

Menurut Pasal 22 Ayat (1) UUPA, terjadinya Hak Milik menurut Hukum Adat diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang diperintahkan di sini sampai sekarang belum dibuat.

#### 2.1.2. Hak atas tanah terjadi karena Penetapan Pemerintah.

Hak atas tanah yang terjadi di sini tanahnya semula berasal dari tanah yang atas penguasaannya langsung dilakukan oleh negara. Hak atas tanah tersebut terjadi melalui permohonan hak atas tanah negara. Menurut Pasal 1 Ayat (8) Peraturan Menteri Negeri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, yang dimaksud pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaruan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak di atas Hak Pengelolaan.

Terjadinya hak atas tanah juga terjadi karena penetapan pemerintah diawali oleh permohonan penyerahan hak atas tanah negara kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Apabila seluruh persyaratan yang ditetapkan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota setempat dalam permohonan pemberian hak atas tanah dipenuhi oleh pemohon, maka Kepala BPN RI atau pejabat BPN RI yang diberi pelimpahan kewewenangan untuk menerbitkan / menyerahkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) diserahkan kepada pemohon dan selanjutnya didaftarkan oleh penerima hak kepada Kepala BPN Kabupaten/Kota setempat untuk

dicatatkan dan diregister di Buku Tanah Kantor BPN dan diterbitkan sertifikat. Penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) menandai terjadinya hak terhadap suatu tanah.

2.1.3. Hak atas tanah terjadi karena ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak atas tanah ini terjadi karena undang-undanglah yang menciptakan status hak atas tanah. Hak atas tanah terjadi karena ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan ada dasar ketentuan konversi.

Konversi merupakan adanya suatu perubahan terhadap hak atas tanah karena telah diberlakukannya UUPA. Hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA mengubah hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA. Berdasarkan pendapat A.P. Parlindungan, yang dimaksud dengan “konversi merupakan penyesuaian hak-hak atas tanah yang pernah tunduk kepada sistem hukum yang lama, yaitu hak-hak atas tanah menurut KUHPerdata dan tanah-tanah yang tunduk pada Hukum Adat untuk masuk dalam sistem hak-hak atas tanah menurut ketentuan UUPA”. (Harsono, 1971)

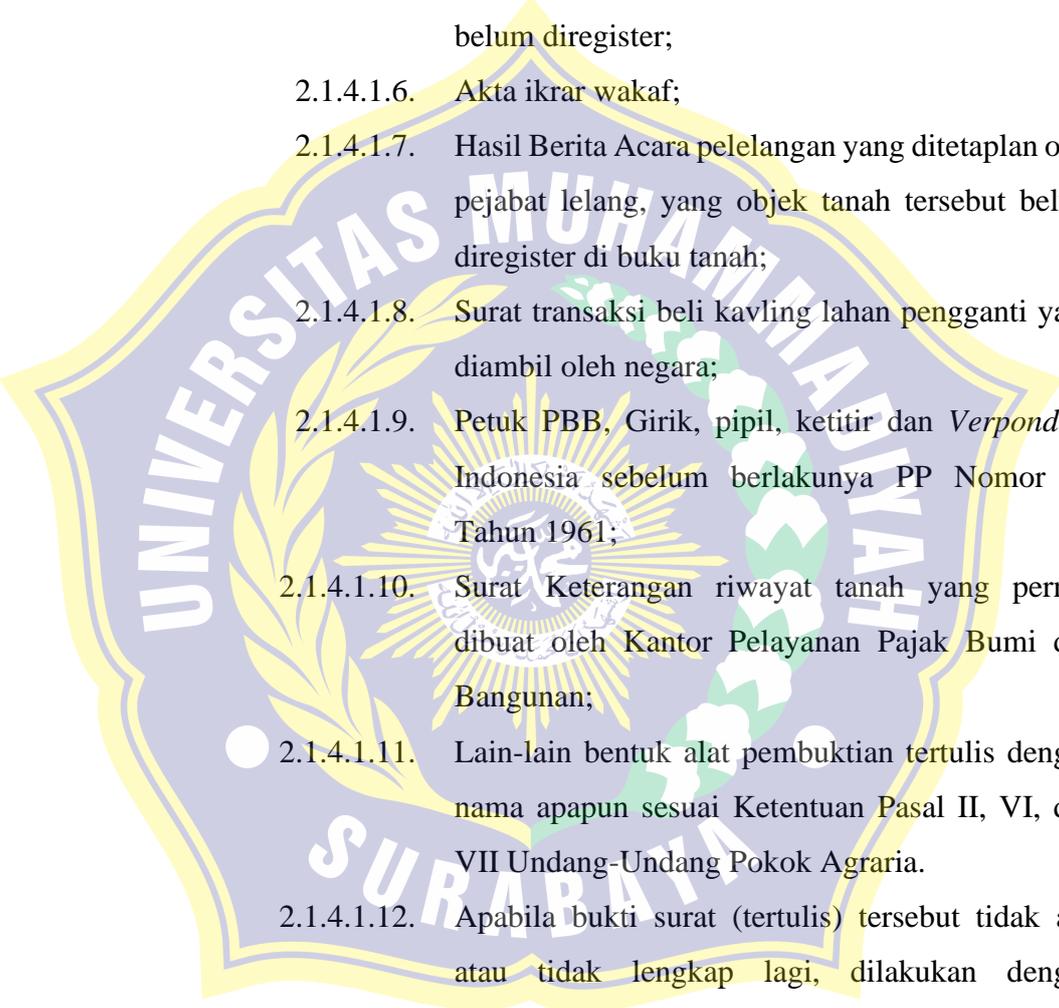
2.1.4. Hak atas tanah terjadi karena adanya pemberian hak.

Dalam proses terjadinya hak atas tanah diatas, sesuai ketentuan Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa dalam rangka memperoleh data yuridis bagi hak-hak lama dan untuk keperluan pendaftaran hak dibuktikan melalui dua cara, yaitu: (Urip Santoso, 2010)

2.1.4.1. Hak atas tanah yang berasal dari konversi hak –hak lama dibuktikan dengan adanya hak berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan, meliputi:

2.1.4.1.1. “Gross akta *eigendom* yang diterbitkan ketika Staatsblad 1834 Nomor 27;

2.1.4.1.2. Surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja;

- 
- 2.1.4.1.3. Sertifikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959;
  - 2.1.4.1.4. Akta pemindahan hak sebelum diberlakukan PP Nomor 24 Tahun 1997;
  - 2.1.4.1.5. Akta pemindahan hak yang dikeluarkan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang tanahnya belum diregister;
  - 2.1.4.1.6. Akta ikrar wakaf;
  - 2.1.4.1.7. Hasil Berita Acara pelelangan yang ditetapkan oleh pejabat lelang, yang objek tanah tersebut belum diregister di buku tanah;
  - 2.1.4.1.8. Surat transaksi beli kavling lahan pengganti yang diambil oleh negara;
  - 2.1.4.1.9. Petuk PBB, Girik, pipil, ketitir dan *Verponding* Indonesia sebelum berlakunya PP Nomor 10 Tahun 1961;
  - 2.1.4.1.10. Surat Keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan;
  - 2.1.4.1.11. Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun sesuai Ketentuan Pasal II, VI, dan VII Undang-Undang Pokok Agraria.
  - 2.1.4.1.12. Apabila bukti surat (tertulis) tersebut tidak ada atau tidak lengkap lagi, dilakukan dengan pembuktian keterangan saksi atau pernyataan yang berhubungan dengan objek tanah yang dapat dipercaya kebenarannya oleh Kepala BPN.”

2.1.4.2. Ketika tidak terdapat lagi / tersedia secara lengkap bukti tulis dan saksi – saksi diatas, pengregisteran hak tanah bisa dilakukan berdasarkan pernyataan penguasaan fisik lahan oleh pemohon pendaftaran tanah yang meliputi:

- 2.1.4.2.1 Penguasaan tanah selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut yang digunakan dengan itikad baik;
- 2.1.4.2.2 Kenyataan penguasaan tanah yang tidak diganggu gugat oleh aparat desa/kelurahan yang bersangkutan;
- 2.1.4.2.3 Kenyataan yang diperkuat oleh saksi orang-orang yang dipercaya;
- 2.1.4.2.4 Pihak lain telah diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan melalui pengumuman;
- 2.1.4.2.5 Hasil simpulan terkait status hak atas tanah dituliskan berdasarkan keputusan berupa pengakuan hak atas oleh Kepala BPN.

Bahwa akhirnya pengakuan hak tersebut diatas disebutkan bahwa *output* kegiatan pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan memberikan surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. UUPA dalam hal ini tidak menyebut nama surat bukti tanda bukti hak atas tanah yang didaftar. Namun, pada Pasal 13 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dinyatakan bahwa surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar dinamakan sertifikat yang ditetapkan oleh Kementerian Agraria.

## **2.2. PENGATURAN TANAH KAWASAN HUTAN MENURUT HUKUM POSITIF**

Berdasarkan yuridis normatif, menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan), hutan merupakan suatu kumpulan pohon-pohon yang rapat dan menutup areal cukup luas sehingga dapat membentuk iklim mikro yang kondisi ekologisnya sangat khas dan berbeda dengan areal luarnya. Sedangkan, kawasan hutan merupakan suatu wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh negara dalam hal

ini pemerintah untuk ditetapkan keberadaannya sebagai hutan tetap. (Bambang Eko Supriyadi. S.H., 2013)

Sedangkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967, defenisi

*“hutan ialah suatu lapangan bertumbuhan pohon-pohonan yang secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup alam hayati beserta alam lingkungannya dan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai hutan.”*

Sedangkan, kawasan hutan dimaknai sebagai suatu hamparan wilayah tertentu yang oleh Menteri yang berwenang ditetapkan untuk dipertahankan sebagai Hutan Tetap. Dalam hal ini Menteri yang dimaksud di dalam penjelasan tersebut ialah Menteri yang disertai tugas bidang kehutanan. Kemudian pada penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 dijelaskan bahwa hutan dalam undang-undang ini diartikan sebagai suatu lapangan yang cukup luas, bertumbuhan kayu, bambu dan/atau palem yang bersama-sama dengan tanahnya, beserta segala isinya baik berupa alam nabati maupun alami hewani, secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup yang mempunyai kemampuan untuk memberikan manfaat-manfaat lainnya secara lestari.

Menurut pendapat Bambang Pamalardi, dengan mengacu pada pengertian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tersebut diatas, defenisi hutan tidak dipisahkan begitu saja apabila ditarik garis horizontal antara suatu lahan (tanah) dengan apa yang terkandung di atasnya. Antara suatu lahan (tanah), tumbuh-tumbuhan/alam hayati dan lingkungannya merupakan suatu kesatuan yang utuh; hutan yang dimaksud adalah dilihat dari sudut *de facto* yaitu kenyataan dan kebenarannya di lapangan. (Pamulardi, 1995) Di samping itu adanya suatu lapangan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai hutan, dimaksudkan untuk menetapkan suatu lapangan (tanah) baik yang bertumbuhan pohon atau tidak sebagai hutan tetap. Dengan ketentuan ini dimungkinkan suatu lapangan yang tidak bertumbuhan pohon-pohon di luar kawasan hutan yang ditetapkan sebagai

kawasan hutan. Keberadaan hutan di sini adalah *de jure* (penetapan pemerintah).

Dari pengertian tentang Hutan dan Kawasan Hutan sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 di atas, dapat disimpulkan bahwa pengertian “hutan” adalah pengertian fisik atau pengertian ekologi, yaitu suatu hamparan lahan/tanah yang didominasi pepohonan sebagai suatu kesatuan ekosistem. Sedangkan pengertian “kawasan hutan” adalah pengertian yuridis atau status hukum, yaitu wilayah atau daerah tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Begitu juga dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, tercantum dalam Pasal 1 angka 2 hutan yang berbunyi: “Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan”. Sedangkan kawasan hutan dalam Pasal 1 angka 3 diartikan sebagai wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan sebagai hutan tetap.

Terhadap Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 yang berbunyi “Kawasan Hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap” tersebut, Pemerintah Kabupaten Kapuas, Kabupaten Gunung Mas, Kabupaten Katingan, Kabupaten Barito Timur, Kabupaten Sukamara, yang masing-masing diwakili oleh Bupati mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi (MK) yang menurut pemohon, frasa “ditunjuk dan atau” dalam Pasal 1 angka 3 tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Atas permohonan ini kemudian pada tanggal 21 Februari 2012 terbit Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 045/PUU-IX/2011 tentang Uji Materi Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dalam putusan tersebut, MK mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya dengan menghapus frasa “ditunjuk dan atau”

dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sehingga berbunyi: “Kawasan Hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap”. Implikasinya, penentuan kawasan hutan tidak hanya sekedar pada penunjukan kawasan hutan, tetapi juga dijelaskan proses penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan.

Sebaliknya dalam bagian akhir putusannya, MK juga memberikan pertimbangan mengenai ketentuan peralihan dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, khususnya pasal 81 yang menyatakan, “Kawasan hutan yang telah ditunjuk dan atau ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebelum berlakunya undang-undang ini dinyatakan tetap berlaku berdasarkan undang-undang ini”, menurut Mahkamah Konstitusi, meskipun Pasal 1 angka 3 dan Pasal 81 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 mempergunakan frasa “ditunjuk dan atau ditetapkan” dalam Pasal 81 Undang-undang ini tetap sah dan mengikat.

Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, Kementerian Kehutanan telah menerbitkan Surat Edaran (SE) Nomor : SE.3/MENHUT-II/2002 tanggal 3 Mei 2012, ditujukan kepada Gubernur di seluruh Indonesia, Bupati/Walikota di seluruh Indonesia dan Kepala Dinas Provinsi, Kabupaten/Kota yang membidangi kehutanan, yang intinya menegaskan sebagai berikut:

- 2.2.1. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 menjadi, “Kawasan Hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.”
- 2.2.2. Keputusan Penunjukan Kawasan Hutan Provinsi maupun parsial yang telah diterbitkan Menteri Kehutanan serta segala perbuatan hukum yang timbul dari berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tetap sah dan mempunyai kekuatan hukum mengikat.

2.2.3. Keputusan Menteri tentang Penunjukan Kawasan Hutan baik Provinsi maupun Parsial yang diterbitkan Menteri Kehutanan setelah Putusan MK tetap sah dan dimaknai sebagai penetapan awal dalam proses pengukuhan kawasan hutan sebagaimana pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004.

Kewenangan untuk menetapkan status hutan berada di tangan pemerintah. Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari : Hutan Negara dan Hutan Hak. Hutan Negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah, sedangkan hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah. Hutan Negara dapat berupa hutan adat, yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeen schap*). Hutan adat ditetapkan oleh pemerintah sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya. Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada pemerintah. Menurut penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan rakyat, hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya. Hutan yang dikelola oleh masyarakat hukum adat dimasukkan di dalam pengertian hutan negara sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam Indonesia tercermin dalam rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang intinya menyatakan: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk kemakmuran rakyat.” Ideologi ini kemudian dijabarkan lebih lanjut di dalam Pasal 2

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) yang menegaskan Hak Menguasai Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat untuk mengatur hubungan-hubungan hukum dan perbuatan hukum warga negara yang menyangkut bumi, air dan kekayaan alam.

Pada dasarnya setiap lahan yang ada di Indonesia harus memiliki alas hak yang melekat, demikian pula dengan kawasan hutan negara yang dikelola oleh Negara. Kepastian hukum mengenai status, batas dan luas wilayah kawasan hutan yang dikelola oleh Negara dimulai sejak peraturan-peraturan Belanda (*Staatblad*), dengan periodisasi sebagai berikut:

2.2.1.1 Sejak Pemerintahan Hindia Belanda sampai ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, suatu areal atau wilayah tertentu yang bukan hutan dapat dijadikan hutan/kawasan hutan melalui 2 (dua) tahapan, yaitu: (Perhutani, 2012)

#### 2.2.1.1 Penunjukan (*Aanwijzing*)

Penunjukan ini dilakukan oleh Gubernur Jenderal, kemudian di delegasikan kepada Direktur Departemen yang membawahi Jawatan Kehutanan (*Directeur van Economische Zaken*, kemudian diganti menjadi *Directeur van Landbouw, Nijverheid en Handel*) dengan suatu Keputusan Penunjukan atau suatu *Aanwijzing Besluit*.

#### 2.2.1.2 Penataan Batas (*Grensregeling*)

Berdasarkan Keputusan Penunjukan, maka diselenggarakan kegiatan penataan batas yang mencakup antara lain kegiatan pemancangan patok batas, pengukuran, pemancangan pal batas, pemetaan, serta pembuatan Berita Acara Tata Batas. Dengan ditandatangani Berita Acara Tata Batas oleh Panitia Tata Batas dan disahkan oleh pejabat yang berwenang, maka

sah dan resmilah suatu area/wilayah tertentu yang sebelumnya bukan hutan tersebut menjadi kawasan hutan.

2.2.1.3 Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan Hutan, maka suatu wilayah tertentu dapat menjadi kawasan hutan setelah melalui proses:

2.2.1.3.1 Penunjukan Suatu wilayah/lahan sebagai kawasan hutan melalui Surat Keputusan Menteri Kehutanan.

2.2.1.3.2 Penataan Batas. Meliputi kegiatan-kegiatan antara lain;

2.2.1.3.2.1 Proses pembuatan trayek batas,

2.2.1.3.2.2 Proses pemancangan tata batas,

2.2.1.3.2.3 Proses pemetaan,

2.2.1.3.2.4 Proses Berita Acara Tata Batas (BATB).

2.2.1.3.3 Penetapan wilayah menjadi kawasan hutan melalui Surat Keputusan Menteri Kehutanan.

2.2.1.3.4 Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan, maka suatu wilayah tertentu dapat menjadi kawasan hutan, yaitu:

2.2.1.3.4.1 Penunjukan Kawasan Hutan oleh Menteri Kehutanan,

2.2.1.3.4.2 Penataan Batas Kawasan Hutan oleh Panitia Tata Batas,

2.2.1.3.4.3 Pemetaan Kawasan Hutan oleh Panitia Tata Batas,

#### 2.2.1.3.4.4 Penetapan Kawasan Hutan oleh Menteri Kehutanan.

Pada zaman Hindia Belanda, dokumen penetapan Kawasan Hutan adalah Berita Acara Tata Batas atau *Proces Verbal van Grensregeling*. Dari perspektif hukum perdata, Berita Acara Tata Batas (BATB) atau *Proces Verbal van Grensregeling* merupakan dokumen bukti penguasaan kawasan hutan, yang berstatus sebagai Akta Autentik, karena telah memenuhi ketentuan Pasal 1868 KUHPerdata (*Burgelijke Wetboek*), yaitu:

- 2.2.1. dibuat dalam bentuk yang ditetapkan Undang-Undang;
- 2.2.2. dibuat oleh pejabat umum yang berwenang (Komisi/Panitia Tata Batas);
- 2.2.3. pejabat umum yang membuat akta (berita acara tata batas) tersebut mempunyai kewenangan ditempat dimana akta proses verbal tata batas harus dipenuhi.

Untuk menguji apakah BATB merupakan akta autentik, maka syarat diatas harus dipenuhi, yaitu: (Bambang Eko Supriyadi. S.H., 2013)

- 2.2.1. Dibuat dalam bentuk yang ditetapkan Undang-Undang.  
Dalam pasal 14 Bosch Verordening 1932 (BV) dinyatakan bahwa : Kepala Jawatan Kehutanan supaya mengadakan petunjuk-petunjuk tentang caranya : “menetapkan batasnya hutan dan memelihara batas-batas hutan”; atas dasar perintah Pasal 14 BV ini kepala Jawatan Kehutanan (*den Dienst van het Boschwezen*) menerbitkan peraturan dinas (*Dienst Voorschriften*) yang isinya antara lain mengatur tentang kegiatan penataan batas kawasan hutan sekaligus menetapkan bentuk dari Berita Acara Tata Batas (*Proces Verbal*).
- 2.2.2. Dibuat oleh pejabat umum yang berwenang (Komisi/Panitia Tata Batas)

Dalam pasal 11 BV disebutkan : “Batas yang direncanakan diperiksa oleh Panitia, yaitu yang terdiri dari pegawai yang membuat rencana batas itu, atau pegawai lain yang ditunjuk oleh Kepala Jawatan Kehutanan Jawa dan Madura beserta sedikit-dikitnya dua orang pegawai Pamong Praja yang ditunjuk oleh Residen untuk turut duduk dalam Panitia itu”.

2.2.3. Pejabat umum oleh siapa akta itu dibuat, harus mempunyai wewenang untuk membuat akta itu di tempat di mana akta itu di buat.

Kemudian, dokumen Berita Acara Tata Batas itu masih dipertahankan di UU Kehutanan yang intinya berbunyi dokumen Penguasaan Kawasan Hutan yang diterbitkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tetap berlaku sebagaimana ketentuan Pasal 81 dan Pasal 82 yang pada intinya berbunyi bahwa kawasan hutan yang ditunjuk dan ditetapkan sebelum berlakunya undang-undang ini dinyatakan tetap berlaku berdasarkan undang-undang ini.

### **2.3. KEDUDUKAN HUKUM ANTARA TANAH HAK DAN TANAH KAWASAN HUTAN**

Kewenangan (*Authority*) diartikan sebagai sebuah hak untuk me/merintah atau melakukan; hak dan kekuasaan dari pejabat publik untuk memaksa kepatuhan terhadap aturan-aturan yang mereka tetapkan secara sah dalam lingkungan tugas publik. Harold S. Laswell dan Abraham Caplan menegemukakan bahwa kekuasaan formal (*formal power*). Dianggap mempunyai wewenang (*authority*) sehingga berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturannya.

(Stedanus, 2014). Kewenangan dapatlah disimpulkan sebagai kekuasaan formal yang lahir dari hukum publik yang memberikan dasar bagi perbuatan huku, publik.

Dari sudut pandang Hukum Administrasi Negara, menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, setidaknya 3 (tiga) sumber kewenangan pemerintah yaitu: (H.R, 2006)

2.3.1. atribusi;

2.3.2. delegasi; dan

2.3.3. mandat.

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang (DPR) kepada suatu organ pemerintahan, delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintah lainnya, sedangkan Mandat adalah jika suatu organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Dengan memahami kewenangan yang meliputi atribusi, delegasi dan mandat, maka ditemukan juga batas kewenangan yang meliputi isi/materi, wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut menimbulkan cacat kewenangan (*onbevoegdheid*) yang cacat isi (*onbevoegdheid ratione materi*), cacat tempat (*onbevoegdheid ratione loci*) dan cacat waktu (*onbevoegdheid ratione temporis*). (Bambang Eko Supriyadi. S.H., 2013)

Penguasaan hutan oleh negara bukan merupakan pemilikan, tetapi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, bahwa negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, menetapkan kawasan hutan dan/atau mengubah status kawasan hutan, mengatur dan menetapkan hubungan antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan, serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Selanjutnya pemerintah mempunyai wewenang untuk memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan. Namun demikian, untuk hal-hal tertentu yang sangat penting, berskala dan berdampak luas serta bernilai strategis, pemerintah harus memperhatikan aspirasi rakyat melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Begitu juga terhadap penguasaan bumi, air dan ruang angkasa dijelaskan pada Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria yang pada intinya memberikan wewenang kepada pemerintah untuk (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, dan (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Jika merujuk ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria dan dihubungkan dengan teori kewenangan untuk Hak Menguasai Negara berdasarkan wewenang atribusi yang diberikan oleh pembentuk Undang-Undang (DPR).

Lembaga Eksekutif (Pemerintah) yang dipresentasikan oleh Presiden dalam menjalankan tugas pemerintahannya dibantu oleh Menteri. Bidang Agraria dan Tata Ruang diserahkan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Negara, sedangkan urusan bidang kehutanan diserahkan kepada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Kedua Kementerian tersebut diatas, sudah memiliki kewenangan / tugas masing-masing dalam menetapkan suatu status tanah yang diberikan kewenangan atribusi oleh Pembuat Undang-Undang (DPR).

Dengan demikian, Kementerian Kehutanan dan Kementerian Agraria memiliki kedudukan yang sama. Yang artinya penetapan suatu status tanah tidak ada yang lebih atau tidak berwenang.

Mengingat kedudukan antar lembaga negara diatas, maka perlu dilakukan pembuktian dokumen apabila terjadi sengketa (adanya status tanah hak di kawasan hutan). Hal ini menjadi pembuktian *historic* yang perlu didukung bukti-bukti penguasaan tanah dari awal.

Pembuktian penetapan suatu kawasan hutan dari zaman Belanda sudah dilakukan khususnya hutan di Pulau Jawa yang dinamakan Berita Acara Tata Batas. Berita Acara Tata Batas atau pada masa Hindia Belanda dinamakan *Proces Verbal van Grensregeling*, adalah dokumen yang merupakan hasil pengukuhan kawasan hutan. Dokumen ini sama kedudukannya dengan sertifikat tanah (produk status hak tanah). Dalam Berita Acara Tata Batas ini memuat informasi kepastian hukum tentang status, batas, luas dan letak kawasan hutan.

Dalam perkembangannya, *Proces Verbal* yang dibuat berdasarkan peraturan perundang-undangan kehutanan era kolonial tersebut sering dipertanyakan kekuatan hukumnya oleh pihak-pihak yang melakukan klaim terhadap kawasan hutan, maupun oleh instansi-instansi terkait yang turut serta dalam proses penyelesaian suatu masalah sengketa kawasan hutan.

Dari segi keperdataan, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) membagi surat-surat dalam surat autentik dan surat di bawah tangan (Pasal 1867 KUHPerdata). Suatu pembagian lain yang dibuat oleh Undang-Undang adalah surat bukan akta dan akta. Selanjutnya dikenal lagi pembagian atas akta autentik dan akta di bawah tangan.

Pasal 1868 KUHPerdata menyatakan bahwa “ *suatu akta autentik adalah yang demikian, yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh*

*undang-undang oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu, di tempat di mana itu dibuat*". Sedangkan akta di bawah tangan adalah akta yang dibuat tanpa pejabat umum yang berwenang.

Apabila memperhatikan ketentuan Pasal 1868 KUHPerdara tersebut, otentitas suatu akta diperoleh karena memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- 2.3.1. dibuat oleh (*door*) atau di hadapan (*ten overstaan*) seorang pejabat umum;
- 2.3.2. akta itu harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang; dan
- 2.3.3. pejabat umum oleh atau di hadapan siapa akta itu dibuat, harus mempunyai wewenang untuk membuat akta itu.

Dari ketentuan tersebut, dapat ditarik suatu pengertian bahwa akta autentik dapat dibagi lebih lanjut menjadi akta yang dibuat oleh pejabat (*ambtelijke acte, proces-verbal acte*) dan akta yang dibuat oleh para pihak (*partij acte*). Akta yang dibuat oleh pejabat (*ambtelijke acte, proces-verbal acte*) merupakan akta yang dibuat oleh pejabat yang diberi kewenangan untuk itu, dimana pejabat tersebut menerangkan apa yang dilihat serta apa yang dilakukannya. Inisiatif pembuatan akta tersebut berasal dari pejabat tersebut.

Sedangkan akta para pihak atau akta partai (*partij acte*) adalah akta yang dibuat oleh pejabat yang diberi kewenangan untuk itu, dimana pejabat menerangkan apa yang dilihat dan dilakukannya. Perbedaannya adalah inisiatif pembuatan akta berasal dari pihak-pihak yang berkepentingan.

Dari perspektif hukum perdata, Berita Acara Tata Batas (BATB) atau *Proces Verbal van Grensregeling* merupakan dokumen bukti penguasaan kawasan hutan, yang berstatus sebagai Akta Autentik, karena telah memenuhi ketentuan Pasal 1868 KUHPerdara (*Burgelijke Wetboek*), yaitu :

- 2.3.1. dibuat dalam bentuk yang ditetapkan Undang-Undang;
- 2.3.2. dibuat oleh pejabat umum yang berwenang (Komisi/Panitia Tata Batas);
- 2.3.3. pejabat umum yang membuat akta (berita acara tata batas) tersebut mempunyai kewenangan ditempat dimana akta proses verbal tata batas harus dipenuhi.

Dengan demikian, menurut penulis kegiatan penetapan kawasan hutan pada masa Hindia Belanda tidak dilaksanakan secara sepihak oleh Jawatan Kehutanan, melainkan juga telah melibatkan unsur pejabat Pemerintah Dalam Negeri yaitu pejabat yang berkebangsaan Belanda dan Pejabat Pangreh Praja yang berkebangsaan Indonesia/Pribumi yaitu Wedana.

Atas keautentikan dokumen Berita Acara Tata Batas tersebut diatas memiliki kekuatan pembuktian yang kuat terhadap status kawasan hutan. Berita Acara Tata Batas (BATB) kawasan hutan merupakan dokumen yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), dengan demikian memenuhi kualifikasi sebagai akta autentik. Sebagai suatu akta autentik maka berdasarkan ketentuan Pasal 165 HIR, Pasal 1870 dan Pasal 1871 KUHPerdata, BATB Kawasan Hutan mempunyai kekuatan pembuktian sempurna (*volledig*) dan mengikat (*bindende*).

Apabila terdapat klaim status tanah hak di kawasan hutan baik yang sudah sertifikat ataupun hanya dokumen pendukung penguasaan lainnya, perlu dilakukan pembuktian ke belakang penguasaan yang dilakukan sejak tahun berapa. Apabila dokumen pembuktian hak atas tanah setelah tahun penetapan kawasan hutan maka dapat disimpulkan dokumen penguasaan hak atas tanah dapat dibatalkan melalui pengadilan maupun di luar pengadilan.

Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 telah menentukan Hak Menguasai Negara dalam hal Bumi Air dan Kekayaan Alam yang terkandung guna digunakan untuk kemakmuran rakyat. Dalam ayat ini seluruh kekayaan

yang bernilai ekonomi misalnya terkandung di dalam, di bawah, atau di atasnya. **Kemakmuran rakyat ditegaskan daulat rakyat dan posisi rakyat yang paling utama. Disini demokrasi ekonomi memperoleh justifikasinya, yaitu bahwa kepentingan masyarakat lebih utama dan kepentingan orang-orang.**

