

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum yang berarti bahwa setiap pelaksanaan suatu hal harus didasarkan atas aturan-aturan tertulis maupun tidak tertulis yang sedang berlaku. Aturan-aturan ini merupakan wujud dari hukum. Salah satu hal yang diatur di dalam hukum positif Indonesia adalah hak atas tanah. Seperti yang dikemukakan Muhammad Bakri:

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat penting artinya bagi kehidupan manusia, bukan saja karena fungsinya sebagai faktor produksi pertanian yang menghasilkan berbagai macam bahan pangan, lebih-lebih di negara agraris seperti di Indonesia, tetapi juga karena fungsi sosial-budayanya ... sepanjang kehidupan manusia, mulai sejak dilahirkan sampai dengan meninggal dunia, manusia selalu berhubungan dan memerlukan tanah.¹

Berdasarkan penjelasan di atas maka aturan-aturan mengenai hak atas tanah ini dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan dan kepastian hukum bagi setiap pemegang hak atas sebidang tanah.

Sesuai dengan isi pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria² yang selanjutnya disingkat UUPA hak-hak atas tanah dibagi menjadi tujuh, yaitu hak memungut hasil hutan, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, serta hak selain yang tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang dan hak yang bersifat sementara sebagaimana

¹ Muhammad Bakri, **Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria)**, UB Press, Malang, 2011, hlm. 155-156.

² **Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria**. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

yang disebutkan dalam pasal 53 UUPA.³ Selain hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam pasal 16 ayat (1) UUPA masih ada hak lain yang lebih tinggi daripada hak-hak atas tanah tersebut yaitu hak menguasai negara. Hak menguasai negara memiliki pengertian bahwa bumi, air, dan ruang angkasa serta seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi berada di bawah kekuasaan negara.⁴

Seperti yang dikemukakan Muhammad Bakri di dalam bukunya bahwa konsep dasar dari hak menguasai negara atas sumber daya alam di Indonesia ada dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disingkat UUDNRI 1945 yang kemudian diatur pelaksanaannya dalam pasal 2 UUPA yang terdiri dari 4 ayat.⁵

Pasal 2 UUPA secara keseluruhan memberikan pengertian dan aturan pelaksanaan dari konsep hak menguasai negara atas sumber daya alam yang ada dalam UUD 1945. Pasal 2 ayat (1) UUPA memberikan penegasan atas konsep hak menguasai negara yang ada dalam UUDNRI 1945. Negara diberikan hak untuk menguasai sumber daya alam secara keseluruhan demi mencapai kemakmuran rakyat berdasarkan konsep hak menguasai negara. Pasal 2 ayat (2) UUPA memberikan penjelasan tentang kewenangan yang dimiliki oleh negara atas sumber daya alam sebagai akibat dari adanya konsep hak menguasai negara.

Negara berhak mengatur dan menentukan pengelolaan atas sumber daya alam, negara berhak menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan

³Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

⁴Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

⁵Muhammad Bakri, op.cit. hlm. 1.

sumber daya alam, dan negara juga berhak menentukan serta mengatur hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum yang terkait dengan sumber daya alam.

Pasal 2 ayat (3) memberikan penegasan bahwa semua wewenang yang dimiliki oleh negara atas sumber daya alam sebagai konsekuensi adanya konsep hak menguasai negara semata-mata merupakan upaya untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Pasal 2 ayat (4) memuat penjelasan mengenai pelaksanaan hak menguasai negara yang tidak mutlak menjadi milik negara tetapi dapat diberikan kepada daerah swatantra maupun masyarakat hukum Adat apabila diperlukan sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.⁶

Berdasarkan uraian di atas telah jelas bahwa UUPA mengamanatkan negara untuk menguasai sumber daya alam secara keseluruhan berdasarkan hak menguasai negara, termasuk penguasaan atas tanah yang kemudian digunakan untuk mengusahakan kemakmuran rakyat tetapi sesuai dengan isi pasal 2 ayat (4) UUPA mengenai pelaksanaan hak menguasai negara tidak hanya dikuasakan kepada negara saja melainkan dapat dikuasakan kepada masyarakat hukum Adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.⁷

Pasal 18B ayat (2) UUDNRI 1945 dengan pasti memberikan pengakuan atas eksistensi masyarakat hukum Adat dan hak-hak tradisional yang dimiliki oleh masyarakat hukum Adat tersebut selama masyarakat hukum Adat yang bersangkutan benar-benar masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat, dan tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸

⁶Ibid., hlm. 3.

⁷Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

⁸Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hal ini diperkuat dengan pasal 3 UUPA yang berbunyi:

“mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak Ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum Adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”⁹

Pasal di atas merupakan penegasan dari diakuinya konsep hak Ulayat di dalam UUPA sekaligus sebagai pembatas dari konsep hak menguasai tanah oleh negara itu sendiri namun di dalam paragraf 11 penjelasan umum atas Undang-

Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan¹⁰ sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19

Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun

1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang¹¹ yang selanjutnya disingkat

UU Kehutanan bertentangan dengan ketentuan mengenai pengakuan konsep hak

Ulayat yang termuat di dalam pasal 3 UUPA. Paragraf 11 penjelasan umum atas

UU Kehutanan itu berbunyi sebagai berikut:

“Mengantisipasi perkembangan aspirasi masyarakat, maka pada undang-undang ini hutan di Indonesia digolongkan ke dalam hutan negara dan hutan hak. Hutan negara ialah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak-hak atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, termasuk di dalamnya hutan-hutan yang sebelumnya dikuasai masyarakat hukum Adat yang disebut

⁹Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

¹⁰Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888.

¹¹Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 86 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4412.

hutan Ulayat, hutan marga, atau sebutan lainnya. Dimasukkannya hutan-hutan yang dikuasai oleh masyarakat hukum Adat dalam pengertian hutan negara, adalah sebagai konsekuensi adanya hak menguasai dan mengurus oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian masyarakat hukum Adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, dapat melakukan kegiatan pengelolaan hutan dan pemungutan hasil hutan. Sedangkan hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang telah dibebani hak atas tanah menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, seperti hak milik, hak guna usaha dan hak pakai.”¹²

Penggolongan hutan Ulayat atau hutan Adat ke dalam hutan negara merupakan suatu bentuk pengingkaran atas hak Ulayat yang dimiliki oleh masyarakat hukum Adat karena hutan Ulayat atau hutan Adat merupakan bagian dari hak Ulayat yang dimiliki oleh masyarakat hukum Adat sehingga penguasaan atas hutan Ulayat atau hutan Adat seharusnya berada di tangan masyarakat hukum Adat yang bersangkutan sepanjang masyarakat hukum Adat tersebut masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional serta undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi sesuai dengan amanat pasal 3 UUPA.¹³

Hal ini diperkuat dengan keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 yang mengabulkan sebagian permohonan dengan pemohon yang terdiri dari Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu Provinsi Riau, dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Cisitu Provinsi Banten dalam perkara pengujian UU Kehutanan terhadap UUD 1945. Mahkamah berpendapat bahwa berdasarkan bunyi pasal 18B ayat (2) UUD 1945 masyarakat hukum Adat merupakan subjek hukum yang

¹²Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888.

¹³Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

memiliki hak yaitu hak Ulayat dan dapat dibebani kewajiban. Salah satu hak Ulayat masyarakat hukum Adat adalah hak atas hutan Adat. Hak pengelolaan hutan Adat seharusnya berada pada masyarakat hukum Adat karena hutan Adat termasuk dalam wilayah hak Ulayat masyarakat hukum Adat. Meskipun negara memiliki hak menguasai negara sebagai dasar untuk menguasai sumber daya alam secara keseluruhan namun itu bukan penguasaan secara mutlak karena masih dibatasi dengan hak Ulayat. Hutan Adat merupakan hutan yang berada di dalam wilayah masyarakat hukum Adat selama masyarakat hukum Adat yang dimaksud masih diakui keberadaannya dan memang benar-benar ada serta tidak seharusnya digolongkan ke dalam hutan negara.

Berdasarkan uraian di atas telah jelas adanya kesenjangan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan yang lain. UUPA menyatakan adanya pengakuan terhadap hak Ulayat dari masyarakat hukum Adat termasuk di dalam hak Ulayat ini adalah hak atas hutan Ulayat atau hutan Adat di samping hak menguasai negara sebagai dasar bagi negara untuk menguasai sumber daya alam secara keseluruhan yang kemudian digunakan untuk mengusahakan kemakmuran rakyat seperti yang diamanatkan oleh UUD 1945 sedangkan UU Kehutanan di dalam penjelasan umumnya justru menyatakan sebaliknya bahwa hutan Ulayat yang sebelumnya dikuasai oleh masyarakat hukum Adat dimasukkan ke dalam pengertian hutan negara sebagai akibat dari adanya hak menguasai tanah oleh negara yang berarti bahwa hak Ulayat masyarakat hukum Adat atas hutan Ulayat atau hutan Adat diingkari pelaksanaannya.

Hingga saat ini masih sedikit penelitian terkait eksistensi hutan Adat dalam perspektif hak menguasai negara. Penelitian-penelitian terdahulu lebih banyak berfokus pada hak menguasai negara itu sendiri meliputi konsep, pengertian, makna, substansi, politik hukum, pengaturan tentang hak menguasai negara di dalam peraturan perundang-undangan, maupun hak menguasa negara yang dikaitkan dengan pengusahaan atas sumber daya alam seperti pengusahaan minyak dan gas bumi. Pada perkembangan selanjutnya penelitian mengenai eksistensi hutan Adat mulai dilakukan namun tidak dikaitkan dengan hak menguasai negara dan masih dikhususkan di daerah tertentu. Dari uraian di atas maka peneliti berpendapat bahwa perlu dilakukan penelitian mengenai eksistensi hutan Adat dalam perspektif hak menguasai negara karena eksistensi hutan Adat dalam perspektif hak menguasai negara saat ini menjadi permasalahan yang belum jelas solusinya dan belum ada kepastian hukumnya serta belum ada penelitian-penelitian terdahulu yang meneliti tentang eksistensi hutan Adat dalam perspektif hak menguasai negara.

Tabel 1. Data Penelitian Sebelumnya

| No | Tahun Penelitian | Nama Peneliti dan Asal instansi | Judul Penelitian | Rumusan Masalah | Keterangan |
|----|------------------|--|---|---|---|
| 1 | 2009 | Winahyu Erwiningsih Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta | Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara atas Tanah menurut UUD 1945 | 1. Apakah pengertian, makna, dan substansi hak menguasai negara atas tanah menurut UUD 1945? 2. Bagaimana hak menguasai negara atas tanah diatur dalam peraturan | Penelitian terdahulu ini hanya berfokus pada hak menguasai negara saja sedangkan penelitian yang akan dilakukan lebih fokus pada eksistensi hutan Adat dalam perspektif hak menguasai negara. |

| | | | | | |
|---|------|--|---|--|---|
| | | | | perundang-undangan dan implementasinya pada saat ini? 3. Bagaimana seharusnya hak menguasai negara atas tanah tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan agar tercapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara adil dan merata? | |
| 2 | 2013 | Ridwan Bashori Fakultas Hukum Universitas Brawijaya | Hak Menguasai oleh Negara dalam Pengusahaan Minyak dan Gas Bumi di Indonesia (Tinjauan Yuridis Terhadap UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang MIGAS) | 1. Se jauh mana pemaknaan penguasaan oleh negara terhadap sumber daya minyak dan gas bumi yang menguasai hajat hidup orang banyak? 2. Kewenangan negara dalam pengusahaan Minyak dan Gas Bumi. | Penelitian terdahulu ini berfokus pada pengusahaan minyak dan gas bumi sedangkan penelitian yang akan dilakukan lebih fokus pada eksistensi hutan Adat meskipun kedua penelitian ada dalam perspektif hak menguasai negara. |
| 3 | 2014 | Muhammad Feri Fadeli Fakultas Hukum Universitas Jember | Analisis Yuridis Hak Menguasai dari Negara atas Tanah menurut UUPA | 1. Bagaimana konsep penguasaan tanah oleh negara berdasarkan hukum Adat kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 5 | Penelitian terdahulu ini berfokus pada konsep penguasaan tanah oleh negara berdasarkan hukum Adat dan politik terkait konsep tersebut sedangkan penelitian yang akan dilakukan lebih fokus pada |

| | | | | | |
|---|------|---|---|---|--|
| | | | | <p>Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria?</p> <p>2. Bagaimana politik hukum agraria kaitannya dengan hak menguasai negara atas tanah (tanah-tanah yang dikuasai negara)?</p> | <p>eksistensi hutan dalam perspektif hak menguasai negara.</p> |
| 4 | 2014 | Ahmad Sadly Mansur Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar | Tinjauan Yuridis Eksistensi Hutan Adat Pasca Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 (Kecamatan Kajang Kabupaten Bulukumba Prov. SULSEL) | <p>1. Sejauh mana perlindungan terhadap eksistensi hutan Adat dalam prinsip-prinsip perundangan nasional?</p> <p>2. Bagaimana akibat hukum yang ditimbulkan putusan Mahkamah Konstitusi nomor 35/PUU-X/2012 terhadap eksistensi hutan Adat?</p> | <p>Penelitian terdahulu ini berfokus pada perlindungan hukum terhadap eksistensi hutan Adat khususnya di Kecamatan Kajang Kabupaten Bulukumba Prov. SULSEL sedangkan penelitian yang akan dilakukan lebih fokus pada status hutan Adat dalam UU Kehutanan pasca Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012</p> |

Sumber: Hasil Olah Penulis (2015)

Keutamaan dari penelitian yang akan dilakukan ini terletak pada fokus permasalahan yang dibahas. Penelitian ini akan fokus membahas eksistensi hutan Adat dalam perspektif hak menguasai negara setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 keluar. Pada penelitian terdahulu lebih banyak



berfokus pada hak menguasai negara atas sumber daya alam tetapi tidak khusus atas sumber daya hutan.

Berdasarkan uraian di atas peneliti mengambil judul **EKSISTENSI HUTAN ADAT DALAM PERSPEKTIF HAK MENGUASAI NEGARA (Studi Implikasi Hukum Pengaturan Hutan Adat Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012)** dengan ruang lingkup permasalahan implikasi hukum atas eksistensi hutan Adat dalam perspektif hak menguasai negara *pasca* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012.

B. Perumusan Masalah

Bagaimana implikasi hukum atas eksistensi hutan Adat dalam perspektif hak menguasai negara *pasca* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012?

C. Tujuan Penelitian

Memahami dan menganalisis implikasi hukum atas eksistensi hutan Adat dalam perspektif hak menguasai negara *pasca* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012.

D. Manfaat Penelitian

1. Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai informasi tambahan dalam perkembangan ilmu hukum agraria bagi akademisi, termasuk mahasiswa dan dosen serta praktisi hukum agraria.

2. Praktis

a. Pemerintah Pusat selaku pembuat kebijakan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai acuan dalam membuat maupun memperbaiki suatu peraturan perundang-undangan di bidang hukum agraria di waktu mendatang agar produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan di waktu mendatang lebih sempurna.

b. Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat pada umumnya terhadap pentingnya peran serta masyarakat dalam pengawasan pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan dan penguatan posisi masyarakat hukum Adat khususnya sebagai subyek hukum yang diakui hak-haknya.

c. Hakim

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan pertimbangan bagi hakim dalam memutus perkara mengenai sengketa hak Ulayat khususnya hak Ulayat atas hutan Adat dalam perspektif hak menguasai oleh negara di waktu yang akan datang.

E. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan

Bab ini berisi latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian yang kemudian dibagi menjadi manfaat teoritis dan manfaat praktis, dan sistematika penulisan.

Bab II Kajian Pustaka

Bab ini menguraikan secara mendalam mengenai bahan analisis yang melandasi penulisan dan pembahasan yang berkaitan dengan judul. Bahan analisis ini akan diperoleh melalui studi kepustakaan.

Bab III Metode Penelitian

Bab ini berisi jenis penelitian, metode pendekatan penelitian, jenis bahan hukum, teknik penelusuran bahan hukum, teknik analisis bahan hukum, dan definisi konseptual.

Bab IV Pembahasan

Bab ini memuat hasil dari penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti selama jangka waktu tertentu. Secara umum bab ini akan menjelaskan analisis tentang Hak Menguasai Negara Kaitannya Dengan Eksistensi Hutan Adat (Studi Pasal 2 Ayat (1) Dan Pasal 3 UUPA).

Bab V Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dan saran dari peneliti terhadap permasalahan yang diteliti.