

**PENERAPAN HUKUM AGRARIA TERHADAP PENGUASAAN
TANAH MILIK PERHUTANI YANG TELAH DIKUASAI LEBIH DARI
30 TAHUN DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960
TENTANG POKOK-POKOK AGRARIA**

Oleh : Sudiyono, S.H., M.Hum.*

Puput Fera Elisa**

ABSTRAK

Kepemilikan hak atas tanah merupakan hak dasar yang juga merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia. Ketidak pastian status tanah kepemilikan tanah juga merupakan ketidak pastian terhadap perlindungan HAM. Penerapan hukum agraria yang terdapat dalam pasal 2 ayat (3) untuk mencapai sebesar – besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Dimana UUPA dianggap sebagai undang – undang payung (*umbrella act*) dari peraturan – peraturan lain yang mengatur mengenai agraria dan pertanahan. Dalam pembahasan skripsi ini penulis membahas penerapan hukum agraria terhadap penguasaan tanah milik perhutani, yang dimana dijelaskan dalam pasal 46 ayat (1) mengenai hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga Negara Indonesia dan diatur dengan peraturan pemerintah. Sedangkan ayat (2) dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah dengan tidak sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu. Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan Tanah Negara dalam UUPA dapat dikuasai dan dikelola oleh masyarakat setempat yang memiliki tanah diwilayah kawasan hutan atau berdiri di atas tanah Negara tertentu.

Kata Kunci : Hak Atas Tanah, UUPA.

1. PENDAHULUAN

Dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tanah merupakan harta benda yang sangat ensensial dan tak ternilai harganya. Apalagi bagi masyarakat di pedesaan yang hidupnya bercocok tanam, sangatlah tinggi ketergantungan hidup mereka terhadap tanda dimana mereka hidup dan menggantungkan penghidupan pada hasil bercocok tanam. Sehingga mereka terusik manakala ada ketidak jelasan status tanah yang mereka miliki, lebih lebh jika mereka juga tinggal di atas satu – satunya tanah peninggalan leluhurnya.

* **Sudiyono**, Dosen Tetap Yayasan Fakultas Hukum Universitas Abdurachman Saleh Situbondo

** Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Abdurachman Saleh Situbondo. NPM. 201112014

Sebagai karunia tuhan sekaligus sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, Negara, dan rakyat, tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan Negara turut mengaturnya. Hal ini sesuai amanat konstitusional sebagaimana tercantum pada pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi : “ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat “.

Ketidak jelaasan penguasaan tanah baik oleh masyarakat maupun dari pihak lain telah menyebabkan penurunan fungsi tanah dan hutan serta seringkali diikuti dengan kekerasan. Inti dari berbagai masalah ini adalah ketidak jelaasan “ aturan main “ seperti yang disebut oleh Departemen Kehutanan. Departemen ini menyatakan memiliki kewenangan atas daratan Indonesia namun tidak dapat mengelola wilayah yang begitu luas dan memberikan kepastian penguasaan dan pengelolaan yang dibutuhkan bagi masyarakat setempat maupun bagi industri kehutanan.

Wewenang Negara untuk mengatur hubungan hukum antara orang – orang termasuk masyarakat hukum adat dengan tanah terkait erat hubungan hukum antara tanah dengan Negara. Hukum yang mengatur pengakuan dan perlindungan tersebut sangat diperlukan untuk memberi jaminan kepastian hukum kepada masyarakat agar hak – hak atas tanahnya tidak dilanggar oleh siapapun. Oleh karena itu, sangat tidak tepat jika melihat hubungan Negara dengan tanah terlepas dengan hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya dan hubungan antara perorangan dengan tanahnya. Ketiga hubungan ini merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain, dan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain, dan merupakan hubungan yang bersifat “tritunggal”.² Tanah merupakan factor utama pendukung kehidupan dan kesejahteraan masyarakat, sehingga konsep hak kepemilikan menentukan susunan kehidupan dalam suatu Negara.³

Masyarakat mempunyai kepentingan terhadap tanah untuk lahan pertanian dan tempat pemukiman. Tanah bagi masyarakat setempat merupakan tumpuan ekonomi untuk sekedar mempertahankan hidup, sebaliknya modal yaitu Perum Perhutani berorientasi pada peningkatan produksi dan devisa.

Terkait Perhutani di Jawa, kasus – kasus yang mengemuka adalah soal tata batas kawasan perhutani yang kerap menggunakan peta – peta yang sama sekali berbeda dengan yang dimiliki oleh pemerintah Desa. Perhutani menggunakan peta kawasan kehutanan yang dikeluarkan pada era kolonial. Sementara, penduduk banyak menggunakan peta Desa, surat pajak tanah, surat ukur Badan Pertanahan Nasional RI.

Demikian juga permasalahan tanah yang terjadi di Desa Desa perbatasan dengan kawasan perhutani yang melaksanakan legalisasi asset masyarakat melalui Redistribusi Tanah Obyek *Landreform* atas tanah Negara

2 Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang – undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaanya*, Djambatan: Jakarta, Hal. 7

3 Soejono dan Abdurrahman, *Prosuder Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik, Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta: Jakarta, 1998, Hlm.

yang pelaksanaan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi.

Hak – hak menguasai atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan, bagi pemegang hak dengan tanah yang di haki, “sesuatu” yang boleh wajib dan atau dilarang untuk diperbuat itulah yang merupakan pembedaan atas berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah Negara, yang bersangkutan jika kita mengetahui bahwa hak – hak penguasaan atas tanah itu dapat diartikan sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah subyek tertentu.⁴

Hak menguasai Negara menurut UUD 1945 harus dilihat dalam konteks hak dan kewajiban Negara sebagai pemilik (*domein*), yang bersifat *publiekrechtelijk*, bukan sebagai *eigenaar* yang bersifat *privaterechtelijk*, makna dari pemahaman tersebut adalah Negara memiliki wewenang sebagai pengatur perencana, pelaksana dan sekaligus sebagai pengawas, pengelola, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya alam, Nasional, konsekuensi dari pemanfaatan tersebut maka Negara memiliki kewajiban untuk :⁵

1. Segala bentuk pemanfaatan bumi dan air serta hasil yang terdapat didalamnya (kekayaan alam) harus serta merta mampu meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
2. Melindungi dan menjamin segala hak – hak rakyat yang terdapat didalamnya dan diatas bumi dan air yang didapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;
3. Mencegah tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak akan mempunyai kesempatan atau kehilangan hak yang terdapat didalamnya dan diatas bumi dan air.

2. PENGERTIAN AGRARIA

Kata agraria mempunyai arti yang sangat berbeda antar bahasa yang satu dengan yang lainnya. Istilah agrarian berasal dari kata *akker* (Bahasa Belanda), *agros* (Bahasa Yunani), berarti tanah pertanian, *agger* (Bahasa Latin) berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarian* (Bahasa Inggris) berarti tanah untuk pertanian.⁶ Dalam terminologi bahasa Indonesia, agrarian (1. Urusan tanah pertanian atau tanah pertanian, 2. Urusan kepemilikan tanah).⁷

Selain dari pengertian agrarian dilihat dari segi termonologi bahasa sebagaimana diatas, pengertian agrarian dapat pula ditemukan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Hal ini dapat ditemukan jika

4 Budi Harsono, *Hukum agrarian Indonesia jilid I*, Djambatan, Jakarta. 2008, hlm. 262

5 Winahayu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara atas tanah*, total media, Yogyakarta, 2009, hlm. 101

6 Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak – hak Atas Tanah*, Cet. (Jakarta : Kencana, 2009) h.1

7 Kamus Besar Bahasa Indonesia Offline 1.3, <http://pusat.bahasa.kemdiknas.go.id/kkbi>.

membaca konsiderans dan pasal – pasal yang terdaat dalam ketentuan UUPA itu sendiri. Oleh karena itu, pengertian agraria dan hukum agraria arti atau makna yang sangat luas. Pengertian agrarian meliputi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam terkandung di dalamnya Pasal 1 ayat (2).⁸

1. Pengertian Agraria secara luas terdaat dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA, meliputi Bumi, Air dan Ruang Angkasa
 - 1) Bumi meliputi permukaan bumi, tubuh bumi, dibawahnya serta yang berada dibawah air (Pasal 1 ayat (4) UUPA).
 - 2) Air meliputi perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia (Pasal 1 ayat (5) UUPA).
 - 3) Ruang Angkasa meliputi ruang diatas bumi dan air (Pasal 1 ayat (6) UUPA).
2. Pengertian Agraria secara sempit terdapat dalam pasal 4 ayat (1) UUPA yaitu tanah.⁹

3. PENGERTIAN HUKUM AGRARIA

Hukum Agraria dalam bahasa Belanda disebut *Agrarisch recht* yang merupakan istilah yang dipakai di dalam lingkungan administrasi pemerintahan. Dengan demikian *Agrarisch recht* dibatasi pada perangkat peraturan perundang – undangan yang member landasan bagi para penguasa dalam melaksanakan kebijakan dibidang pertanahan.¹⁰

Beberapa pakar hukum memberikan pengertian tentang apa yang dimaksud dengan hukum agrarian, antara lain beberapa disebutkan dibawah ini.

Menurut *Black law's Dictionary*, Hukum Agraria adalah hukum yang mengatur kepemilikan, penggunaan dan distribusi tanah pedesaan, *Agraria law's* juga menunjuk pada perangkat peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah – tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikan.¹¹

Menurut Soedikno Mertokusumo, hukum agrarian adalah keseluruhan kaidah – kaidah hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur agrarian. Bachsan Mustofa menjabarkan kaidah hukum yang tertulis adalah hukum agrarian dalam bentuk hukum undang – undang dan peraturan – peraturan tertulis lainnya yang dibuat oleh Negara. Sedangkan kaidah hukum yang tidak tertulis adalah hukum agrarian dalam bentuk hukum adat agrarian dibuat oleh masyarakat adat setempat dengan pertumbuhan, perkembangan serta berlakunya dipertahankan oleh masyarakat adat yang bersangkutan.¹²

Menurut Subekti Hukum Agraria adalah keseluruhan dari ketentuan – ketentuan hukum, baik hukum perdata maupun hukum tata Negara maupun pula hukum tata usaha Negara yang mengatur hubungan – hubungan antara

8 Supriadi *Hukum Agraria*, Cet. IV (Jakarta : Sinar Grafika. 2010)h. 1

9 H. Ali Achmat Chomzah, *Op. Cit*, hlm. 3

10 *Ibid*

11 Bernhaed Limbong, *Op. cit*, h. 51

12 Urip Santoso, *Loc. Cit. hlm. 3*

orang termasuk badan hukum, dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah Negara dan mengatur pula wewenang – wewenang yang bersumber pada hubungan – hubungan tersebut.¹³

Menurut Sudargo Gautama Hukum Agraria memberi lebih banyak keleluasan untuk mencakup pula di dalamnya berbagai hal yang mempunyai hubungan pula dengan, tetapi tidak melulu mengenai tanah. Misalnya persoalan tentang jaminan tanah untuk hutang, seperti ikatan kredit (*credietverband*), atau ikatan panen (*oogstverband*). *Zekerheidsstelling* sewa – menyewa antar golongan, pemberian izin untuk peralihan hak – hak atas tanah dan barang tetap dan sebagainya, lebih mudah dicakupkan pada istilah pertama (Hukum agraria) dari pada istilah kedua (Hukum Tanah).¹⁴

Menurut E. Utrecht Hukum Agraria dan hukum tanah menjadi bagian hukum tata usaha Negara yang menguji perhubungan – hubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengrus soal – soal tentang agrarian, melakukan tugas mereka itu.¹⁵

Boedi Harsono menyatakan hukum agrarian bukan hanya merupakan perangkat bidang hukum, yang masing – masing mengatur hak – hak penguasaan terhadap sumber – sumber daya alam tertentu yang termasuk pengertian agraria.

Kelompok berbagai bidang hukum tersebut terdiri dari :

1. Pengertian hukum agraria secara luas adalah sekelompok bidang hukum yang masing – masing mengatur hak – hak penguasaan atas sumber – sumber daya alam yang tertentu meliputi :¹⁶
 - 1) Hukum tanah yaitu : bidang hukum yang mengatur hak hak – hak atas penguasaan tanah (permukaan bumi),
 - 2) Hukum air (Hukum Pengairan) yaitu : bidang hukum yang mengatur hak – hak penguasaan atas air,
 - 3) Hukum pertambangan yaitu : bidang hukum yang mengatur tentang hak – hak atas bahan – bahan galian,
 - 4) Hukum kehutanan yaitu : bidang hukum yang mengatur tentang hak – hak atas hutan dan hasil hutan,
 - 5) Hukum perikanan yaitu : bidang hukum yang mengatur tentang hak – hak atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air,
 - 6) Hukum penguasaan atas tenaga dan unsur – unsur dalam ruang angkasa yaitu : bidang hukum yang mengatur tentang hak – hak atas tenaga dan unsur – unsur dalam ruang angkasa.
2. Pengertian hukum agraria secara sempit ialah bidang hukum yang mengatur mengenai hak – hak penguasaan tanah.¹⁷

13 Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 14-15

14 *Ibid*.

15 *Ibid*.

16 *Ibid.*, hlm. 8

17 H. Ali Achmad Chomzah, *Op. Cit*, hlm 4-5

Yang dimaksud tanah diatas adalah sesuai dengan pasal 4 ayat (1) UUPA, adalah permukaan tanah, yang dalam penggunaannya menurut pasal 4 ayat (2), meliputi tubuh bumi, air, dan ruang angkasa, yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang berlangsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas menurut UUPA, dan peraturan – peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

4. PENGERTIAN HUKUM TANAH

Sebagai pengertian geologis – agronomis, tanah ialah lapisan lepas permukaan bumi yang paling atas. Yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuhan – tumbuhan disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan. Sedangkan yang digunakan untuk mendirikan bangunan disebut tanah bangunan.

Tanah dalam lingkup agraria merupakan bagian dari bumi, yakni permukaan bumi sebagaimana bunyi ketentuan pasal 4 ayat (1) UUPA :

Atas dasar hak menguasai tanah dari Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam – macam hak atas tanah permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang – orang, baik sendiri maupun bersama – sama dengan orang lain serta badan – badan hukum.¹⁸

Atas dasar ketentuan pasal 4 ayat (2) UUPA, kepada pemegang hak atas tanah diberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung yang berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas – bats menurut UUPA, dan peraturan – peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Hak – hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional adalah :

1. Hak bangsa Indonesia atas tanah ;
2. Hak menguasai Negara atas tanah ;
3. Hak – hak perorangan, meliputi :
 - 1) Hak – hak atas tanah, meliputi :
 - a. Hak milik atas ;
 - b. Hak guna usaha ;
 - c. Hak guna bangunan ;
 - d. Hak pakai ;
 - e. Hak sewa ;
 - f. Hak membuka tanah ;
 - g. Hak memungut hasil hutan ;
 - h. Hak-hak yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara

18 Supriadi, *Loc. Cit*, h.3

sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 53 (UUPA)

4. Wakaf tanah hak milik ;
5. Hak jaminan tana tanah (hak tanggungan) ;
6. Hak milik atas satuan rumah susun.

Objek hukum tanah adalah hak – hak penguasaan terhadap tanah. Yang dimaksud dengan hak penguasaan tanah adalah hak yang berisi serangkaian wewenang, kewajiban atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang di haki. Objek hukum tanah adalah hak penguasaan tanah atas tanah yang di bagi menjadi hak penguasaan tanah sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang konkret.¹⁹

Objek hukum tanah adalah hak penguasaan atas tanah yang dibagi menjadi 2 (dua) yaitu :

1. Hak penguasaan tanah atas tanah sebagai lembaga hukum :
Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang hak.
2. Hak penguasaan tanah sebagai hubungan hukum yang konkret :
Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan hak tertentu sebagai obyeknya dan orang atau badan hukum yang tertentu sebagai subjek pemegang haknya.

Terkait hak menguasai Negara, konsepnya secara normatif diatur dalam pasal 2 UUPA. Hak ini tidak memberikan kewenangan untuk menguasai secara fisik tetapi semata – mata sebagai wewenang public. Negara diberikan kewenangan untuk mengatur tanah dan unsur – unsur sumber daya alam lainnya yang merupakan kekayaan nasional, antara lain:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
2. Menentukan dan mengatur hubungan – hubungan hukum antara orang – orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan – hubungan hukum antara orang – orang dan perbuatan – perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.²⁰

Dalam kaitannya dengan hubungan hukum antara pemegang hak dengan hak atas tanahnya, ada dua macam asas dalam hukum tanah yaitu :

1. Asas *Accessie* atau Asas Perlengkapan

Dalam asas ini, bangunan dan tanaman yang ada diatas tanah merupakan satu kesatuan; bangunan dan tanaman tersebut bagian dari tanah yang bersangkutan. Hak atas tanah dengan sendirinya, karena hukum meliputi juga kepemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang

19 Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktis Huku*. Cet. III (Jakarta : Rajawali, 1991), h. 1995

20 A. P. Perlindungan, *Aneka Hukum Agraria* (Bandung : Alumni, 1983), h. 4

membangun atau menanamnya. Perbuatan hukum mengenai tanah dengan sendirinya karena hukum juga bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.²¹

2. *Asas Horizontale Scherding* atau Asas Pemisahan Horizontal

Dalam asas ini, bangunan dan tanaman yang ada di atasnya bukan merupakan bagian dari tanah. Hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.

5. PEMBIDANGAN HUKUM AGRARIA

Secara garis besar, hukum agrarian setelah berlakunya UUPA dibagi menjadi dua bagian yaitu :²²

1. Hukum Agraria Perdata (Keperdataan)

Adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang bersumber pada pihak perorangan dan badan hukum yang memperbolehkan, mewajibkan, melarang, diperlukan perbuatan hukum yang berhubungan dengan tanah (obyeknya) Contoh : jual beli, hak atas tanah sebagai jaminan hutang (hak tanggungan), pewarisan.

2. Hukum Agraria Administrasi (Administratif)

Adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang memberikan wewenang kepada pejabat dalam menjalankan praktek hukum Negara dan mengambil tindakan dari masalah – masalah agrarian yang timbul.

Contoh : pendaftaran tanah, pengadaan tanah, pencabutan hak atas tanah.

6. SUMBER HUKUM TANAH INDONESIA

Sumber hukum tanah Indonesia, yang lebih identik dikenal pada saat ini yaitu status tanah dan riwayat tanah. Status tanah atau riwayat tanah merupakan kronologis masalah kepemilikan dan penguasaan tanah baik pada masa lampau, masa kini maupun masa akan datang. Status tanah atau riwayat tanah, pada saat ini dikenal dengan Surat keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) untuk tanah – tanah bekas hak – hak barat dan hak – hak lainnya. Adapun riwayat tanah dari PBB atau surat keterangan riwayat tanah dari kelurahan setempat adalah riwayat yang menjelaskan pencatatan, dan peralihan tanah girik milik adat dan sejenisnya pada masa lampau dan saat ini. Sumber hukum tanah Indonesia dapat dikelompokkan dalam.²³

1. Sumber Hukum Tertulis

1) Undang – Undang Dasar 1945, khususnya dalam pasal 33 ayat (3).

Dimana dalam pasal 33 ayat (3) ditentukan : “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

21 Urip Santoso, *Loc*, Cit. h. 13

22 Urip Santoso, *Loc*, cit. h.7

23 Supriadi, *Loc*. Cit., h.8

- dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar – besarnya kemakmuran rakyat.
- 2) Undang – Undang Pokok Agraria
Undang-undang ini dimuat dalam undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang : Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, tertanggal 24 September 1960 diundangkan dan dimuat dalam Lembaran Negara tahun 1960 – 140, dan penjelasannya dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043.
 - 3) Peraturan Perundang – undangan di bidang agrarian:
 - a. Peraturan pelaksanaan UUPA
 - b. Peraturan yang mengatur soal – soal yang tidak diwajibkan tetapi diperlukan dala praktik.
 - 4) Peraturan lama, tetapi dengan syarat tertentu berdasarkan peraturan/pasal peralihan, masih berlaku.
2. Sumber Hukum Tidak Tertulis
- 1) Kebiasaan
Tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat. Di dalam hukum adat, antara masyarakat hukum merupakan kesatuan dengan tanah yang didudukinya, terdapat hubungan yang erat sekali, hubungan yang bersumber pada pandangan yang bersifat religio – magis. Hubungan yang erat dan bersifat religio – magis ini menyebabkan masyarakat hukum memperoleh hak untuk menguasai tanah tersebut, manfaatnya, memungut hasil dari tumbuh – tumbuhan yang hidup diatas tanah juga berburu terhadap binatang – binatang yang ada di situ. Hak masyarakat hukum atas tanah ini disebut hak pertuanan atau hak ulayat.²⁴
Kebiasaan baru yang timbul sesudah berlakunya UUPA, misalnya :
 - a. Yurisprudensi
 - b. Praktik agrarian
 - 2) Hukum Tanah Adat
Di Indonesia, hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat dimana sendi – sendi dari hukum tersebut berasal dari masyarakat hukum adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, dan Negara yang berdasarkan persatuan bangsa dan sosialisme Indonesia.
Dengan demikian menurut B. F. Sihombing, tanah yang hidup adalah hak masyarakat adat pada masa lampau dan masa kini serta ada yang tidak mempunyai bukti – bukti kepemilikan secara autentik atau tertulis,

24 Ibid, *Loc. Cit.*, h.15.

kemudian ada pula yang berdasarkan pengakuan dan tidak tertulis.

3) Tanah – Tanah Swapraja

B. F. Sihombing yang mengutip pendapat Dirman dalam bukunya Perundang – undang Agraria di seluruh Indonesia mengatakan bahwa yang dimaksud dengan tanah – tanah swapraja, yaitu dahulu yang disebut daerah raja – raja atau *Zelbestuurende Landschappen*. Menurut hukum ketatanegaraan dahulu daerah – daerah swapraja di bagi atas :

- a. Swapraja dengan “kontrak panjang (*Lange Contracten*)
- b. Swapraja dengan “kontrak pendek” (*Koret Verklaring*)

4) Tanah Partikelir

Kalau ditilik mengenai asal muasal dari tanah pertikelir ini, maka tanah ini merupakan tanah yang namanya diberikan oleh Belanda dengan nama *eigendom*. Dengan demikian, pengertian tanah partikelir ini ialah tanah – tanah “*eigendom*” diatas nama pemiliknya sebelum undang – undang ini berlaku mempunyai hak pertuanan. Selain itu mewarisi pula tanah – tanah *eigendom* yang disebut “partikelir”. Jadi tanah – tanah perbedaan antara tanah – tanah *eigendom* lainnya adalah adanya hak – hak pada pemiliknya yang bersifat kenegaraan yang dahulu disebut *landheerlijkerechten* di Indonesia hak-hak pertuanan. Dengan adanya hak – hak pertuanan ini, tanah – tanah partikelir seakan merupakan tanah Negara di dalam Negara.²⁵

5) Tanah Negara

Menurut B. F. Sihombing tanah Negara dapat dibedakan menjadi : Tanah Negara, yaitu tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam rangka hak menguasai dari Negara untuk mengatur bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada suatu tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang mempunyai kewenangan untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan – hubungan hukum antara orang – orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

25 Ibid, *Loc. Cit.*, h.19

- c. Menentukan dan mengatur hubungan – hubungan hukum antara orang – orang dan perbuatan – perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Tanah Negara adalah tanah – tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh masyarakat, badan hukum swasta dan badan hukum keagamaan atau badan sosial hukum sipil serta tanah – tanah yang dimiliki oleh perwakilan Negara asing.²⁶ Sekarang ini, hukum tanah Indonesia dari segi kewenangan penguasaannya ada kecenderungan untuk lebih merinci status tanah yang semula tercakup dalam pengertian tanah Negara menjadi :

- a. Tanah – tanah wakaf yaitu : tanah – tanah hak milik yang sudah diwakafkan.
 - b. Tanah – tanah hak pengelolaan yaitu : tanah – tanah yang dikuasai dengan hak menguasai dari Negara kepada pemegang haknya.
 - c. Tanah – tanah hak ulayat yaitu : tanah – tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat territorial dengan hak ulayat.
 - d. Tanah – tanah kaum yaitu : tanah – tanah bersama masyarakat – masyarakat hukum adat geneologis.
 - e. Tanah – tanah kawasan hutan yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan berdasarkan Undang – undang Pokok Kehutanan Hak penguasaan ini pada hakikatnya juga merupakan pelimpahan sebagian kewenangan hak menguasai Negara.
 - f. Tanah – tanah sisanya yaitu : tanah – tanah yang dikuasai oleh Negara yang bukan tanah hak, bukan wakaf, bukan tanah pengelolaan, bukan tanah ulayat, bukan tanah – tanah kaum dan bukan pula tanah – tanah kawasan hutan. Tanah – tanah ini, tanah – tanah yang benar – benar langsung dikuasai oleh Negara untuk singkatnya disebut tanah Negara.²⁷
- 6) Tanah Garapan

Dalam undang – undang nomor 5 tahun 196 tentang Pokok – Pokok Agraria sebenarnya tidak mengatur mengenai keberadaan tanah garapan, karena tanah garapan bukanlah status hak atas tanah. Menurut B. F. Sihombing, dalam peraturan perundang – undang terdapat istilah hukum untuk tanah garapan ini, yaitu pemakaian tanah tanpa izin pemilik atau kuasanya dan pendudukan tanah tidak sah (*onwettige occupatie*),

26 Ibid. *Loc. Cit.*, h.22

27 Ibid. *Loc. Cit.*, h.23

sedangkan jenis tanah garapan dapat dikelompokkan menjadi tiga yaitu :

- a. Tanah garapan di atas yang langsung dikuasai oleh Negara (*vrij landsdomein*)
- b. Tanah garapan di atas tanah instansi atau badan hukum milik pemerintah; dan
- c. Tanah garapan di atas tanah Negara perorangan atau badan hukum swasta.²⁸

7. HUTAN

Hutan adalah sebuah kawasan yang ditumbuhi oleh pepohonan yang rimbun dan di dalamnya terdapat berbagai ekosistem makhluk hidup yang memiliki kepentingan tersendiri dalam bertahan hidup. Dapat disimpulkan, fungsi hutan sangat berguna bagi kehidupan makhluk hidup, baik itu tumbuhan, hewan ataupun manusia. Pada tumbuhan fungsi hutan sebagai tempat tumbuhnya berbagai macam tanaman, pada hewan hutan berfungsi sebagai tempat mencari makan dan sebagai tempat berlindung. Sedangkan bagi manusia hutan memiliki berbagai fungsi yaitu sebagai nilai ekonomis, nilai sosial, dan berbagai macam hal. Hutan dapat dibagi menjadi 4 (empat) jenis hutan antara lain :

1. Hutan lindung adalah kawasan hutan yang berfungsi mengatur tata air, membantu pencegahan bencana banjir dan erosi serta pemeliharaan kesuburan tanah
2. Hutan Suaka Alam adalah kawasan hutan yang sifatnya khas, diperuntukan secara khusus untuk perlindungan alam hayati dan manfaat – manfaat lainnya
3. Hutan Wisata adalah kawasan hutan yang diperuntukan secara khusus untuk dibina dan dipelihara guna kepentingan pariwisata dan wisata-buru
4. Hutan Produksi adalah kawasan hutan yang berfungsi memproduksi hasil hutan guna memenuhi kebutuhan masyarakat, dan khususnya untuk kepentingan pembangunan industri dan ekspor.

Berbagai jenis hutan seperti dijelaskan sebelumnya tentu tidak lepas dari fungsi hutan itu sendiri. Fungsi hutan telah diatur dalam konstitusi Negara Indonesia, undang – undang Dasar 1945, pasal 33 ayat (3). Didebutkan bahwa: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar – besarnya kemakmuran rakyat”.

Penguasaan Negara terhadap hutan diperjelas melalui peraturan Undang-undang nomor 5 tahun 1967 tentang ketentuan – ketentuan Pokok kehutanan. Peraturan ini menggunakan istilah “Hutan Negara” yang mana ditujukan untuk hutan – hutan yang berada di atas tanah yang bukan hak milik pribadi. Dalam peraturan tersebut dalam pasal 2 UU Pokok Kehutanan,

28 Ibid. *Loc. Cit.*, h.25

disebutkan bahwa hutan ulayat milik masyarakat hukum adat masuk ke dalam kategori hutan Negara.

8. HUTAN RAKYAT

Pengertian dan defenisi hutan rakyat adalah hutan yang tumbuh dan dibangun serta dikelola oleh rakyat, pada umumnya berada di atas tanah milik atau adat. Ada beberapa hutan rakyat berada di atas tanah Negara, namun hal tersebut biasanya sudah ada campur tangan pemerintah. Hutan rakyat ini biasanya ditanami dengan jenis – jenis tanaman hutan, ada yang mengkombinasikan dengan tanaman semusiman.

Tanah hutan rakyat dapat digolongkan :

1. Hutan milik yakni, hutan rakyat yang dibangun diatas tanah – tanah milik. Ini merupakan bentuk hutan rakyat yang paling umum.
2. Hutan adat, atau bentuk dalam lain : hutan desa adalah hutan – hutan rakyat yang dibangun di atas tanah milik bersama.
3. Hutan kemasyarakatan (HKM) adalah hutan rakyat yang dibangun diatas lahan – lahan milik Negara, khususnya dikawasan hutan Negara.

9. KAWASAN HUTAN

Kawasan hutan (bentuknya bukan namanya) pertama kali diperkenalkan pada masa kolonial ketika sebagian besar wilayah Jawa dan sebagian kecil wilayah Sumatera ditetapkan sebagai kawasan hutan. Pertama dilakukan oleh Jawatan Kehutanan pada awal abad ke – 19 dengan tujuan mengontrol tanah, pohon – pohon dan tenaga kerja hutan. Peraturan perundang – undangan masa itu untuk memperluas kontrol atas kawasan hutan ini tampak hingga hari ini, dimana hampir seperempat wilayah Jawa ditetapkan sebagai kawasan hutan dan hampir seluruhnya berada di bawah kontrol BUMN kehutanan Perum Perhutani.²⁹

Kawasan hutan digunakan sebagai istilah resmi dalam Undang – undang Pokok tentang Kehutanan tahun 1967 dan menjadi basis kewenangan Departemen Kehutanan dalam undang – undang Kehutanan 1999. Prosedur penentuan kawasan hutan secara aktual dapat dilacak dalam peraturan pemerintah tentang Perencanaan Kehutanan yang ditandatangani oleh Presiden Suharto pada tahun 1970 (PP33/1970 tentang Perencanaan Hutan). Namun sangat penting untuk dicatat bahwa jauh sebelum itu pemerintah telah memberikan konsesi perusahaan hutan diluar Jawa, bahkan sebelum undang – undang Kehutanan tahun 1967 diterbitkan. Konsesi – konsesi tersebut terletak pada hutan alam yang pada saat itu belum ada persyaratan hukum atau persyaratan pengelolaan untuk menentukan apakah wilayah konsesi tumpang tindih dengan hak – hak masyarakat setempat.

Tanah – tanah di dalam dan sekitar wilayah konsesi – konsesi tersebut berada di bawah kewenangan Departemen Agraria dan “belum terdaftar”

29 Pelusa (1992) hal. 45

seperti halnya sebagian besar tanah – tanah di Indonesia saat ini. Peraturan Pemerintah no. 33 tahun 1970 tentang Perencanaan Hutan, member kewenangan kepada Departemen Pertanian (yang ada pada saat itu menginduki Dirjen Kehutanan) untuk menetapkan manakah yang termasuk kawasan hutan Negara dan bukan. Aturan yang digunakan untuk mengukuhkan kawasan hutan dikeluarkan pada tahun 1974 (Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 85/74 tentang Pedoman Penataan Batas Kawasan Hutan).

10. KAWASAN HUTAN NEGARA

Kawasan hutan hanya dapat secara resmi dinyatakan sebagai kawasan hutan Negara ketika sudah diketahui bahwa tidak ada hal lain atas tanah hutan tersebut berada (seperti hak yang diatur dalam undang – undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960). Tujuan dari undang – undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan sangat jelas dan seringkali isinya saling berkontradiksi. UUK secara biasa beranggapan bahwa kawasan hutan Negara sebagai seluruh wilayah yang digambarkan oleh TGHK/RTRWP dan tidak ada hak milik (*private right*) lagi di atasnya.

Hak milik (*Private Right*) dijelaskan sebagai tanah bersertifikat yang dikeluarkan oleh BPN menurut UUPA.³⁰ Penjelasan undang – undang Kehutanan No. 41 tahun 1999 jelas menyatakan bahwa pada prinsipnya seluruh wilayah yang sebelumnya dikuasai oleh Hukum Adat didalam kawasan hutan masuk kedalam kategori hutan Negara.

Hal ini jelas sangat bertentangan dengan definisi Hutan Hak dalam undang – undang Kehutanan No. 41 tahun 1999 dan peraturan pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dimana dengan disertai bukti, hak milik (*private right*) dapat diakui dan diberikan sesuai dengan UUPA No. 5 tahun 1960.

Tanah – tanah tersebut digolongkan oleh BPN sebagai tanah yang dikuasai Negara tapi bukan “Tanah Negara”, sementara pemerintah belum menentukan apakah hak – hak atas tanah – tanah tersebut ada atau tidak (seperti yang diatur dalam PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).³¹

Sebagai hasilnya Negara tidak dapat memberikan hak kelola atau hak pakai (bukan jika menguasai tanah) atau wilayah – wilayah tersebut, sampai hal tersebut diputuskan apakah pada tanah tersebut terdapat hak milik atau

30 Dalam Peraturan Perundang – undangan bidn kehutanan definisinya Hukum Negara dan Hutan Hak saling bertentangan, dalam prakteknya menyebabkan peraturan perundangan menjadi tidak jelas

31 Pasal 1 ayat 3, PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak atas tanah. Argumen ini diperkuat dengan analisa Prof. Maria Soemandjono yang menyatakan bahwa : Semua tanah yang secara yuridis administrative penguasaanya diatur oleh BPN. Prinsip Negara menguasai harus difafsirkan sebagai peran Negara dalam hal ini pemerintah, sebagai wasit yang adil yang menentukan aturan main yan ditaati oleh semua pihak dan bahwa Negara juga tunduk pada peraturan yang dibuatnya sendiri ketika turut berperan sebagai actor dalam aktifitas pertanian (Sumardjono, 2001, hal 63 & hal 43)

tidak. Hanya dengan cara menyelesaikan penataan batas kawasan hutan, departemen kehutanan baru dapat mengeluarkan izin pengusahaan/pemanfaatan/pemungutan atas kawasan hutan atau kepada mereka yang telah memiliki diakui hak – haknya dalam mengelola hutan.³²

11. KAWASAN HUTAN HAK

Hutan Hak berada dibawah kewenangan BPN atau lembaga yang bertanggung jawab atas pengurusan penguasaan atas tanah sesuai dengan UUPA. Dalam kasus kawasan Hutan Negara, menurut UUPA tanah – tanah tersebut merupakan Tanah Negara sejak BATB menyatakan tidak ada hak – hak lokal di atasnya. Sedangkan dalam kasus Kawasan Hutan Hak, hampir tanpa pengecualian, belum ditentukan ada tidaknya hak – hak lokal dan tanah – tanah ini tetap “belum terdaftar” sebagai wilayah yang ditetapkan Departemen Kehutanan sebagai Kawasan Hutan. “Tanah – tanah yang belum terdaftar” dikuasai oleh Negara namun secara teknis bukan “Tanah Negara”.

Pasal 12 UUK mengizinkan departemen kehutanan untuk melanjutkan penataan prosese apapun (termasuk pemberian ijin – ijin di atasnya) sebelum ada status penguasaanya ditentukan melalui proses pendaftaran tanah menurut PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah atau aturan lain yang diatur dalam UUPA.³³ atau melalui proses penataan batas kawasan hutan yang berakhir dengan penandaanganan BATB dan penatapan resmi sebagai hutan Negara oleh Surat Keputusan Menteri Kehutanan.

12. PERHUTANI

Perum Perhutani adalah Perusahaan yang bergerak di bidang Kehutanan (khususnya di pulau Jawa dan pulau Madura) dan mengembang tugas serta wewenang untuk menyelenggarakan kegiatan pengelolaan sumber daya hutan (SDH) dengan memperhatikan aspek produksi/ekonomi, aspek sosial, dan aspek lingkungan. Dalam operasionalnya, perum perhutani berada di bawah koordinasi kementerian BUMN dengan bimbingan teknis dari Departemen Kehutanan.

Pemerintah melimpahkan pelaksanaan penguasaan dan pengelolaan hutan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yaitu perum perhutani berdasarkan asas penyelenggaraan kehutanan. Asas penyelenggaraan pengelolaan hutan sangat jelas serta tertara dalam pasal 2 undang – undang kehutanan, dimana penyelenggaraan kehutanan harus berdasarkan manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan. Penyelenggaraan rakyat yang berkelanjutan dan berkeadilan.

Perum Perhutani dibentuk berdasarkan ketentuan yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2010 tentang Perusahaan Umum (Perum) Kehutanan Negara, sebagaimana telah mengalami perubahan dan peraturan

32 Lihat Boedi Harsono, 1997, hlm. 23 “Pada Tanah Negara ini tidak dapat memberikan kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata mata hukum public.

33 Persyaratan untuk pendaftaran tanah berdasarkan PP No. 24 tahun 1997 adalah : 1. Bukti tulis dalam bentuk surat – surat tanah atau 2. Pengakuan dari masyarakat sekitarnya atas kepemilikan tanaman tumbuh, bangunan dll (pasal 24)

– peraturan sebelumnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 1972 tentang Pendirian Perusahaan Umum Kehutanan Negara, Pemerintah Nomor 2 tahun 1978 tentang Penambahan Unit Produksi Perusahaan Umum Kehutanan Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 2003 tentang Perusahaan Umum Kehutanan Negara (Perum Perhutani).

Perum Perhutani sebagai Badan Usaha Milik Negara mempunyai karakteristik khusus karena sebagai badan usaha hukum publik, Perum Perhutani mengembangkan misi pemerintah mensejahterakan rakyat, khususnya di sekitar wilayah hutan.

Dasar hukum pelimpahan kewenangan pengelolaan hutan pemerintah kepada Perum Perhutani yaitu :

1. Penjelasan pasal 21 undang – undang kehutanan, dalam hal ini pengelolaan hutan pada dasarnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah. Mengingat berbagai kekuasaan daerah serta kondisi sosial dan lingkungan yang sangat terkait dengan kelestarian hutan dan kepentingan masyarakat luas yang membutuhkan kemampuan pengelolaan secara khusus, maka pelaksanaan pengelolaan di wilayah tertentu dapat dilimpahkan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak dibidang kehutanan baik berbentuk Perusahaan Umum (Perum), Perusahaan Jawatan (Perjan), maupun Perusahaan Perseroan (Persero) yang pembinaanya dibawah menteri.
2. Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan. Pemerintah dapat melimpahkan penyelenggaraan pengelolaan hutan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) bidang kehutanan.³⁴
3. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2010 tentang Perusahaan Umum (Perum) Kehutanan Negara. Pemerintah melanjutkan penguasaan kepada perusahaan untuk melakukan pengelolaan hutan Negara yang berada di provinsi jawa tengah, provinsi jawa timur, provinsi jawa barat, dan provinsi banten, kecuali hutan konversi, berdasarkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

Kehutanan Republik Indonesia berdasarkan pasal II Aturan Peralihan Undang – undang Dasar Republik Indonesia yang berbunyi : “Segala badan Negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama diadakan yang baru menurut undang – undang dasar ini.

13. Penerapan Hukum Agraria Terhadap Penguasaan Tanah Milik Perhutani yang Telah dikuasai Lebih dari 30 Tahun Ditinjau oleh UU Nomor 5 tahun 1960

³⁴ Seksi Perencanaan Hukum II Yogyakarta, Sejarah dan Data Jangka Perusahaan Buku Al, Perum Perhutani, 1995, hlm.1

Setelah kemerdekaan berdasarkan pasal 33 ayat (1) Undang – undang Dasar 1945, pemerintah Indonesia di bawah Presiden Soekarno mengundangkan undang – undang No. 5 tahun 1960 tentang Undang – undang Pokok Agraria untuk mengatur penggunaan dan kepemilikan atas seluruh jenis tanah, tidak hanya tanah agraris/pertanian, tetapi juga tanah perkotaan, hutan, sawah, perkebunan, pertambangan, dan juga perairan.

Undang – undang Pokok Agraria (UUPA) ini menolak konsep *saatsdomein* atau hak milik Negara atas tanah. Dalam penjelasan umum Bagian II (2) UUPA, dijelaskan bahwa pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak memberikan hak kepada Negara untuk memiliki tanah, tetapi hanya memberikan hak menguasai tanah. Kehadiran UUPA secara tegas menguraikan pertentangan yang tajam antara konsep hak menguasai Negara dengan *domein*, sebelum adanya UUPA tanah Negara dikelompokkan 2 (dua) perbedaan yaitu antara *vrijlandsdomein* (tanah Negara bebas) dan *onvrijlandsdomein*, (tanah Negara tidak bebas).

Berdasarkan pasal 2 ayat (1) UUPA dalam penjelasannya, atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang – undang Dasar dan hal – hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Menurut konsep UUPA, pengertian “dikuasai” oleh Negara bukan berarti “dimiliki”, melainkan hak yang memberi wewenang kepada Negara untuk menguasai seperti hal tersebut dalam pasal 2 ayat (2) UUPA.³⁵

Kewenangan yang diberikan oleh UUPA digolongkan dalam tiga bagian, yaitu pengaturan peruntukan, pengaturan hubungan hukum antara orang dengan bagian – bagian tanah, dan pengaturan hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum.³⁶ Ketiga hal tersebut adalah merupakan inti sari dari pengaturan UUPA pasal 2 ayat (2) yang menyangkut kewenangan yang diturunkan oleh Negara kepada pemerintah. Termasuk UU No. 5 tahun 1967 tentang UU Pokok Kehutanan. Pasal 5 ayat (2) UU Pokok Kehutanan redaksi dan kontruksinya persis seperti pasal 2 ayat (2) UUPA, hanya saja tidak menggunakan UUPA sebagai saah satu referensinya yang merupakan undang – undang tentang hak menguasai dari Negara.

Tanah merupakan bagian dari hak milik yang dapat memiliki secara perorangan. Dalam UUPA dijelaskan bahwa sumber kepemilikan hak perorangan itu berasal dari dua unsure yaitu :

1. Hak yang timbul karena hak ulayat, yang diperoleh secara hukum adat, turun temurun yang berasal dari pengakuan atau pembukuan hutan oleh masyarakat adat yang belum ada perusahaan sebelumnya.
2. Hak yang diperoleh oleh orang – orang, baik secara sendiri – sendiri maupun bersama – sama dengan orang lain serta badan – badan hukum.

35 Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang – undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya, Djambatan, hal. 234

36 Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2007, hal.46-47

Hak – hak yang dapat dimiliki ini berasal atau merupakan derivasi dari hak menguasai tanah oleh Negara. Jenis – jenis hak yang demikian adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak – hak lain yang sifatnya sementara.

Berdasarkan pasal 1 ayat 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing – masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Dengan kata lain sertifikat bukanlah alas hak, tetapi hanya sekedar bukti hak atas tanah.

Ciri – ciri yang melekat pada hak menurut hukum, dalam catatan Satjipto Rahardjo,³⁷ mengandung unsur – unsur sebagai berikut :

1. Hak itu diletakkan kepada seseorang yang disebut sebagai pemilik atau subjek dari hak itu. Ia juga disebut sebagai orang yang memiliki tittle atas barang yang menjadi sasaran dari pihak.
2. Hak itu tertuju kepada orang lain, yaitu yang menjadi pemegang kewajiban, antara hak dan kewajiban terdapat hubungan korelatif.
3. Hak yang ada pada saat seseorang ini mewajibkan pihak lain untuk melakukan (*commission*) atau tidak melakukan (*omission*) sesuatu perbuatan, yang disebut sebagai isi dari pada hak.
4. *Commission* atau *omission* itu menyangkut sesuatu yang disebut sebagai objek dari pihak.
5. Setiap hak menurut hukum mempunyai title, yaitu suatu peristiwa tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu kepada pemiliknya.

UUPA dan Undang – undang yang terkait dengan tanah beserta peraturan pelaksanaannya tidak menyebut dan mengatur tanah Negara secara tegas. Di dalam UUPA sendiri sebutan yang digunakan bagi tanah Negara adalah “tanah yang dikuasai langsung oleh Negara”. “Istilah tanah Negara itu sendiri muncul dalam praktek administrasi pertanahan, dimana penguasaannya dilakukan oleh otoritas pertanahan”.³⁸ Beberapa istilah yang digunakan dalam peraturan perundang – undang tentang pertanahan adalah : tanahnya jatuh pada Negara, tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, hak atas tanahnya beralih pada Negara.

37 Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung 2000, hal. 55

38 Boedi Harsono, 1997, *op.cit.*, hlm. 241 dan 248

Tanah atau sumber daya agraria³⁹ lainnya dalam suatu masyarakat agraris tidak hanya menjadi salah satu factor produksi, tetapi juga memiliki arti penting lainnya baik menyangkut aspek sosial maupun politik. Oleh karena itu, masalah agraria tidak hanya semata – mata merupakan hubungan antara umat manusia dengan tanah, tetapi lebih dari itu, secara normative (juga untuk kepentingan analisis) merupakan hubungan antara manusia dengan manusia yang mempunyai kepentingan yang berada terhadap sumber – sumber agraria. Di dalam perkembangannya, UUPA dianggap sebagai undang – undang payung (*umbrella act*) dari peraturan – peraturan lain yang mengatur mengenai agraria dan pertanahan. Lahirnya undang – undang baru berkaitan dengan agraria dan pertanahan diharapkan dapat meneruskan semangat UUPA yang lebih populis (berihak pada rakyat kecil terutama para petani).

Adapun tujuan pokok dibentuknya undang – undang agraria yaitu :

1. Meletakkan dasar – dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar – dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar – dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak – hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya;

Hak – hak penguasaan atas tanah menurut Hukum Tanah Nasional dibagi menjadi dua, antara lain : hak – hak atas tanah sebagai lembaga hukum dan hak – hak atas tanah sebagai hubungan hukum konkret.⁴⁰ Hak penguasaan atas tanah sebagai suatu lembaga hukum, bisa terjadi jika hak tersebut belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Sebagai contoh dapat disebut hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Sewa untuk bangunan yang disebut dalam pasal 20 sampai dengan 45 UUPA.

Hak penguasaan atas tanah sebagai suatu hubungan hukum konkret, jika telah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai obyeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya. Sebagai contoh hak – hak atas tanah yang disebut dalam ketentuan – ketentuan konversi UUPA.

Sebelum berlakunya Undang – undang Pokok Agraria (UUPA), sebagai warisan hukum tanah pada jaman Hindia Belanda, hukum tanah di Indonesia bersifat dualistik. Dualistik dalam hukum tanah, bukan karena pemegang hak atas tanah berbeda hukum perdatanya, melainkan karena perbedaan hukum

39 Istilah agraria berasal dari Bahasa Latin *ager* artinya, lapangan, pedusunan (lawan dan perkotaan), wilayah, tanah negara. Istilah yang sama “*agger*”, artinya, tanggul (penahan/pelindung, pematang, tanggul sungai, jalan tambak, reruntuhan tanah, bukit (Kamus Bahasa Latin-Indonesia, 1969 dan World Book Dictionary, 1982 diacu dalam sitorus 2002).

40 Boedi Harsono, 2007, hlm. 25

yang berlaku terhadap tanahnya. Artinya, berlaku secara berdampingan dua perangkat hukum tanah yaitu, hukum tanah adat yang bersumber pada hukum adat yang tidak tertulis dan hukum tanah barat, yang pokok – pokok ketentuannya terdapat dalam buku II KUHPerdara, yang merupakan hukum tertulis. Setelah berlakunya UUPA, sifat dualism hukum tanah itu diganti dengan unifikasi hukum tanah, artinya memberlakukan satu macam hukum tanah yakni hukum tanah nasional. Hal ini sesuai dengan salah satu tujuan UUPA, yaitu meletakkan dasar – dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.

Unifikasi hukum tanah itu tidak hanya ditujukan ada hukumnya saja, tetapi juga pada hak – hak atas tanah. Setelah berlakunya UUPA, hanya ada satu macam hak – hak atas tanah yaitu, hak – hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Oleh karena itu, hak – hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA yaitu hak – hak atas tanah menurut hukum adat dan hukum barat, harus diubah (dikonversi) menjadi salah satu hak yang menurut UUPA, namun dalam pelaksanaannya telah mengalami banyak hambatan secara politis; sosial dan terutama hambatan ekonomis, sebagai jalan keluar salah satunya diundangkan undang – undang nomor 5 tahun 1967 tentang Ketentuan – ketentuan Pokok Kehutanan.

Akan tetapi dalam kenyataannya telah terjadi ketidaksinkronan antara UUPA yang dianggap sebagai undang – undang payung (*Umbrella act*) dengan undang – undang sektoral yang berkaitan pula dengan agrarian dan pertanahan. Munculnya undang – undang sektoral tersebut lebih menitikberatkan pada arah kebijakan pembangunan yang tidak berpihak pada kepentingan rakyat kecil dan hanya berpihak pada para pemilik modal saja (baik investor asing maupu domestic). Misalnya kelahiran undang – undang nomor 5 tahun 1967 tentang Pokok – Pokok Kehutanan sebagaimana telah diperbarui dengan undang – undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.

Pada pemerintahan Presiden Suharto memperluas peranan Negara dari sebagai “pemegang kuasa” menjadi “pemilik” atas tanah di Indonesia, khususnya tanah – tanah yang tidak memiliki sertifikat atau tidak memiliki alat – alat bukti alas hak lainnya. Pemerintah menyebut tanah – tanah ini sebagai tanah Negara bebas.⁴¹

Pada tahun 1967 Pemerintah Presiden Soeharto mengundangkan undang - undang No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan – ketentuan Pokok Kehutanan. UU Pokok Kehutanan ini menggunakan istilah “Hutan Negara” untuk hutan – hutan yang berada di atas tanah yang tidak dapat dibuktikan hak miliknya (hak milik privat). UU Pokok Kehutanan ini juga memasukkan hutan ulayat milik masyarakat hukum adat kedalam kategori Hutan Negara (pasal 2 dan penjelasan Umum UU Pokok Kehutanan).

Analisa yang tepat tentang kewenangan kehutanan dan pengelolaan sumber daya alam secara garis besar harus diawali dengan mengkaji undang – undang pokok agraria nomor 5 tahun 1960 (UUPA). Sisa yang tepat untuk

41 Ismail 1994, hlm. 4

mengawalinya adalah dengan pandangan ahli hukum pertanahan Boedi Harsono yang pada tahun 1984 menjelaskan.⁴²

“Dari pandangan hukum pertanahan, sebagian tanah yang tumbuh hutan di atasnya, penguasaan tanahnya diatur oleh Hukum Tanah (UUPA). Pengelolaan haknya diberikan kepada Departemen Kehutanan seperti yang dimndatkan dalam undang – undang Kehutanan. Dalam hal ini pemberian dan pengakuan hak – hak atas tanah akan diterbitkan oleh BPN dengan menggunakan hukum pertanahan.⁴³

Di sisi lain Maria Sumardjono pada saat proses revisi undang – undang Pokok Kehutanan Nomor 5 tahun 1967 mengatakan bahwa:

“Ruang lingkup (Rancangan) Undang – undang Kehutanan seharusnya dibatasi pada pengaturan tentang pemanfaatan sumber daya hutan. Penentuan kawasan hutan diperlukan untuk membatasi luasnya kewenangan pengelolaan pemanfaatan sumber daya hutan dan tidak dimaksud untuk memberikan kewenangan untuk mengatur tentang penguasaan tanah di dalam kawasan hutan tersebut. Pemberian hak untuk Departemen⁴⁴ Kehutanan, sedangkan pemberian hak atas tanah, misalnya HGU dll dilakukan oleh BPN”.

Dengan pemahaman dua argumentasi pakar hukum pertanahan ini maka Departemen Kehutanan hanya dapat memberikan hak pengusahaan dan hak pemungutan hasil hutan, sedangkan segala proses yang berkaitan dengan penguasaan atas tanah dilakukan oleh instansi lain (BPN). Maka penataan batas kawasan hutan tidaklah menjadi batasan untuk tidak menggunakan Undang – Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960, sebagaimana lazim dipraktikkan saat ini.

Undang – undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan merupakan salah satu undang – undang yang dikeluarkan setelah masa pemerintahan Suharto atau dikenal dengan periode reformasi.

Undang – undang ini memberikan kewenangan pada pemerintah melalui Departemen Kehutanan untuk menentukan dan mengelola kawasan Hutan Indonesia. Dalam undang – undang tersebut tidak tercantum kewenangan Departemen Kehutanan atas penerbitan jenis – jenis hak penguasaan atas tanah yang di atur oleh UUPA. Bahkan secara hukum dapat dikatakan tepat bahwa “tanah hutan” tidak terdapat di Indonesia sebagai suatu definisi hukum. Istilah tanah hutan bukanlah istilah resmi bahasa Indonesia juga bukan pernyataan yang digunakan dalam perbuatan kehutanan dan pengelolaan hutan. Istilah yang resmi yaitu kawasan hutan

42 Boedi Harsono, 1997

43 Boedi Harsono, 1997 sekali lagi menjelaskan apakah Hukum Pertanahan : Hukum pertanahan tidak akan mengatur semuanya tapi hanya mengatur aspek – aspek hukum atas penguasaan tanah. Sistem hukum mengatur sistem penguasaan yang digolongkan dalam satu sistem yang disebut Hukum Tanah. Sistem hukum dapat dipelajari dalam hal logis dan sistematis (hal 16)

44 Sumardjono, 2001 dalam klafiksi ini undang – undang Kehutanan tidak dapat sepenuhnya digunakan sebagai Hukum Tanah (hal. 9)

yang diterangkan sebagai “suatu kawasan yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan sebagai hutan”.⁴⁵

Dalam ketentuan pasal 66, tersebut di atas bertujuan untuk melaksanakan penyerahan kewenangan tersebut untuk meningkatkan efektivitas pengurusan hutan, maka dengan demikian Nampak jelas bahwa secara yuridis normatif pengelolaan tanah kawasan hutan masih terkait langsung dengan otonomi daerah. Lebih jelasnya terdapat dalam alinea ke 10 penjelasan Umum UU No. 41 tahun 1999, dengan kalimat sebagai berikut : Sejalan dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku tentang Pemerintah Daerah, maka pelaksanaan sebagian pengurusan hutan yang bersifat operasional diserahkan kepada pemerintah daerah tingkat propinsi dan kabupaten/kota, sedangkan pengurusan hutan yang bersifat nasional atau makro, wewenang pengaturannya dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Dengan kata lain pengelolaan tanah kawasan hutan di Jawa, sampai saat ini masih dalam penguasaan dan pengusahaan atau tetap diberikan dengan hak pengelolaan kepada Perum Perhutani.

Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 1999 tentang Perum Perhutani (PP No. 53 tahun 1999) yang memberikan kekuasaan penuh kepada Perum Perhutani sebagai pengelola tanah kawasan hutan lindung dan hutan produksi di Jawa.

Atas dasar prinsip atribusi amanat konstitusi, maka otoritas pertanahan kehutanan memperoleh kewenangan untuk menetapkan wilayah tertentu sebagai bagian yang berada dibawah penguasaannya yang disebut dengan “hak publik”. Otoritas kehutanan berwenang menetapkan kawasan hutan melalui Surat Keputusan Menteri Kehutanan. Otoritas pertanahan tidak diberikan kewenangan untuk menetapkan kawasan tertentu di wilayah kewenangannya. Sama halnya dengan otoritas yang mengelola sumber daya air dan wilayah pesisir. Hanya saja otoritas pertanahan diberi kewenangan untuk memberikan hak pengelolaan.⁴⁶

Hak pengelolaan adalah alas hak bagi kementerian/lembaga/ pemerintah daerah untuk menguasai tanah demi melaksanakan tugasnya. Di masa kolonial, hak pengelolaan dikenal dengan istilah *beheer* (S.1911-110, S. 1940-430). Setelah kemerdekaan Indonesia, dasar hukum yang digunakan adalah PP No. 8/1953 tentang Penguasaan Tanah Negara. Peraturan ini tetap berlaku meski UUPA telah diundangkan pada tahun 1960, hak penguasaan yang disebut dalam PP No. 8/1953 diubah menjadi hak pengelolaan.

Hak pengelolaan memungkinkan instansi pemerintah memanfaatkan tanah untuk kepentingannya sendiri atau memberikannya kepada pihak lain. Pihak ketiga kemudian membayar uang pemasukan kepada instansi

45 Kata “kawasan” sering digunakan dalam perencanaan pembangunan dan seringkali diartikan sebagai wilayah, daerah atau lingkungan seperti “kawasan pariwisata” untuk kepariwisataan atau “kawasan industry” sebagai daerah industry dan “kawasan hutan” sebagai wilayah hutan. Tidak ada hubungan hukum dengan kepemilikan tanah.

46 Dilihat pada jenis keputusan pemberian haknya, Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Pemberian Hak Pengelolaan kepada subyek hak tertentu merupakan keputusan yang bersifat konkret, individual dan final. Hal tersebut membedakannya dengan keputusan yang diterbitkan oleh otoritas kehutanan tentang penunjukan kawasan hutan.

pemegang hak pengelolaan. BPN menerbitkan sertifikat hak atas tanah, umumnya adalah hak pakai, hak guna bangunan atau hak guna usaha dengan ketentuan di dalam sertifikat tanah tercantum bahwa tanah tersebut berada di atas hak pengelolaan.

Pada saat waktu berakhir maka tanah akan kembali pada pemegang hak pengelolaan. Kementerian hutan perlu mempunyai hak pengelolaan atas kawasan hutan Negara yang dikelolanya. Dengan memegang hak ini maka kementerian hutan tidak akan terbebani dengan urusan perlepasan kawasan hutan untuk menjawab kebutuhan tanah bagi pembangunan disektor lain. Di dalam kawasan yang menjadi hak pengelolaan, kementerian juga tetap dimungkinkan pemberian izin – izin pemanfaatan hutan.

Kementerian Kehutanan telah diwacanakan oleh pemerintah beberapa dekade silam. Dalam buku sejarah kehutanan Indonesia dinyatakan bahwa pengelolaan hutan memerlukan penguasaan tanah atas tanah dasar PP No. 8/1953. Selain itu, Intruksi Menteri Dalam Negeri No. 26/1982 dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 522.12/4275/Agr tanggal 3 November 1982 menyatakan bahwa pengesahan batas – batas kawasan tata guna hutan kesepakatan perlu mendapat persetujuan Menteri Dalam Negeri. Untuk setiap fungsi kawasan hutan agar segera dipastikan statusnya sebagai hak pengelolaan Kementerian hutan.

Pada umumnya peraturan tanah – tanah diatur dalam UUPA, sesuai dengan fungsi dan karakteristik penguasaan tanah kawasan hutan Negara diatur sendiri oleh Negara dalam Undang – undang Kehutanan, dimana dalam hal ini ditunjukkan Kementerian Kehutanan untuk mengurusnya, sedangkan pengelolaan kawasan hutannya ditunjuklah Perum Perhutani melalui Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2010 untuk mengelolanya.

14. Cara Masyarakat memiliki dan Menguasai Tanah Perhutani yang dikuasai lebih dari 30 Tahun

Secara teoritis hak atas tanah lahir dari tahapan “penemuan” atas tanah (*res nullius*), dan dilakukan “pemunyaan” (*possession*), dan kemudian “pendudukan” (*occupation*). Berdasarkan penemuan/pemunyaan/pendudukan tersebut kemudian tanah dimiliki melalui proses pembagian.⁴⁷ “Proses pembagian tersebut menandai lahirnya hak milik yang disertai dengan aturan – aturan, tuntutan – tuntutan, kebiasaan – kebiasaan, dan ketentuan – ketentuan yang menyebabkan diakuinya kepemilikan seseorang”.⁴⁸ Pasca pembagian tersebut tanah – tanah dimungkinkan untuk dialihkan dari satu pihak kepada pihak lain.

Dalam konsepsi hukum barat yang individualis, hak milik atas tanah lahir melalui tahapan – tahapan yang dimulai dengan “penemuan” atas tanah – tanah *res nullius* (tak bertuan). Selain “penemuan” tersebut, maka dikenal

47 Sanusi, 1996, Pengelolaan Tanah Negara dan Permasalahannya di Kotamadya Semarang, Tesis Program Studi Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, hlm.26

48 Dias dalam *ibid*, hlm. 25

juga konsepsi “pendudukan” adalah bahwa pada “pendudukan” dilakukan terhadap benda yang telah ditemukan terlebih dahulu oleh orang lain.⁴⁹

Uraian diatas menunjukkan bahwa hak milik itu lahir baik karena “penemuan”, atau “pemunyaan”, atau “pendudukan”. Oleh karena itu pada awalnya masyarakat itu hidup secara bersama – sama sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya maka tanah hasil penemuan/pemunyaan/ pendudukan tersebut dibagi – bagi antara anggota masyarakat. Pembagian tersebut merupakan cikal bakal lahirnya hak milik.

Teori perkembangan lahirnya hak milik tersebut dikemukakan oleh Ter Haar, dan teori tersebut oleh Herman Soesangobeng diuraikan sebagai berikut:⁵⁰

1. Hak atas tanah tersebut terbagi atas dua kategori yaitu hak yang bersifat sementara, disebut dengan hak – hak agraria; dan hak yang bersifat permanen yang disebut dengan hak atas tanah.
2. Dikelompokkan sebagai hak yang bersifat sementara atau hak – hak agraria adalah :
 - 1) *Right of preference to chosose*, yang dapat diklasifikasi sebagai hak membuka tanah;
 - 2) *Right of prefence*, yang dapat diklasifikasikan sebagai hak terdahulu (*voorkeursrecht*);
 - 3) *Right of enjoyment*, yang dapat diklasifikasikan sebagai hak untuk menikmati / menggunakan.
3. Dikelompokkan sebagai hak permanen atau hak atas tanah adalah:
 - 1) *Right use (gebruiksrecht)* atau hak pakai; dan
 - 2) *Right of ownership (het inland bezitsrecht)* atau hak milik.

Rakyat yang sudah memiliki kesadaran hukum merasa perlu menuntut hak mereka yang telah dirugikan. Permasalahan pokok yang mendasari konflik dan gugatan yaitu masalah alas hak penguasaan dan kepastian hukum hak atas tanah kawasan hutan yang digunakan baik sekedar untuk tempat tinggal maupun sebagai penghidupan mereka. Alas hak tersebut diperoleh dengan cara sebagai berikut :

1. Kepemilikan Berdasarkan Hukum Adat

Salah satu cara rakyat memperoleh tanah adalah dengan cara membabat hutan, demikian dengan cara mempertahankan hak atas tanah tersebut, apabila ada gangguan dari pihak lain atau perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige-daads*) yang merugikan rakyat, maka rakyatpun tidak tahu cara yang baik mempertahankan hak atas tanahnya.

Cara mendapatkan hak atas tanah baik dengan cara membabat hutan, pewarisan, tukar menukar dan lainnya,

49 Hermaliyus, 1999, *Penerapan Hukum Pertanahan Dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekerabatan Pada Sistem kekerabatan Matrilineal Minangkabau Di Sumatera Barat*, Disertai Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta., hlm. 24

50 Herman Soesangobeng “The Possibility and Mode Of Registering Adat Title on Adat Land” Paper for 3rd FIG Regional Conference in Jakarta, 3-7 October 2004, hlm. 7

sering tidak diimbangi dengan upaya memperoleh hak secara sah menurut hukum positif. Akhirnya muncul perbedaan persepsi antara Perum Perhutani dengan masyarakat pemilik tanah yang hanya berdasarkan hukum adat atau berdasarkan konsepsi tradisional Jawa. Di dalam hukum adat, penyelesaian kasus dilakukan dengan penerapan asas – asas hukum ada kasus – kasus yang konkrit.⁵¹ Namun sesuai dengan sifat hukum adat yang tidak mengenal pelaksanaan secara mutlak, maka penerapan asas – asas tersebut terhadap kasus – kasus yang konkrit perlu disesuaikan dengan perkembangan kesadaran hukum dan kebutuhan masyarakat. Di dalam hukum adat terdapat prinsip “hak wenang pilih”⁵² (*voorkeursrecht*)⁵³ bagi perseorangan warga persekutuan yang membuka tanah ataupun yang menempatkan tanda – tanda pelarangan (pagar dan lain sebagainya) pada tanah yang bersangkutan “Hak wenang pilih” itu diberikan kepada :

- 1) Mereka yang bertempat tinggal di wilayah sekitar sumberdaya agraria itu berada karena merakalah yang berkepentingan langsung dengan keberadaan sumberdaya agraria itu terutama bagi sumber penghidupannya;
 - 2) Mereka yang telah mengeluarkan biaya dan tenaga untuk merintis proses penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria.⁵⁴
2. Berdasarkan Ijin Pemerintah Jepang

Setelah Jepang menang dalam perang Asia Timur Raya, sebagian wilayah bekas tanah jajahan Hindia Belanda langsung dikuasai oleh bala tentara Jepang. Pada masa ini tanah kawasan hutan di Jawa dan Madura telah banyak yang dikuasai dan digunakan oleh rakyat, atas ijin pemerintah Jepang yang diarahkan untuk lahan pertanian. Pada masa inilah rakyat telah merasa memiliki secara sah (menurut hukum pemerintah Jepang) hak atas tanah kawasan hutan dan kekayaan ini terus berlanjut sampai masa kemerdekaan, bahkan sampai sekarang di beberapa daerah rakyat masih merasa sebagai pemilik sah atas tanah kawasan hutan misalnya di Wonosobo, Malang (Ngantang), Batu, Trenggalek, Kebumen dan masih banyak daerah lainnya.⁵⁵ Setelah sekian puluh tahun menguasai dan tidak ada tuntutan dari Negara (Perum Perhutani), semakin

51 Boedi Harsono, “Hukum Adat dalam Perundang – undangan” dalam BPHN, 1976, *Seminar Hukum Adat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Binacipta, Jakarta, hlm. 55

52 Istilah yang digunakan oleh Soekarno, 1996, *Meninjau Hukum Adat Indonesia, Suatu Pengantar Untuk Mempelajari Hukum Adat*, Penerbit P. T. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 83

53 Istilah yang digunakan oleh Ter Haar.

54 Adiwilaga dalam Maria SW. Sumardjono, 2004, *op.cit.*, hlm. 72-73

55 Departemen Kehutanan, 1986, *Sejarah Kehutanan Indonesia II-III Periode 1942 – 193*, Departemen Kehutanan, Jakarta, hlm. 7

meyakinkan masyarakat sekitar hutan, bahwa penguasaan atas tanah kawasan hutan adalah sah dalam pengertian di anggap telah dikuasai oleh Negara.

3. Berdasarkan Perjanjian Tukar – Menukar

Dalam rangka mencukupi kebutuhan minimal, serta dalam upaya menciptakan kekompakan hutan di Jawa, Negara tidak segan – segan menghutankan kembali tanah kawasan hutan yang tidak kehutanan yang telah dikuasai oleh rakyat atau melakukan dengan tukar – menukar, tukar guling (*ruilslagt*) tanah kawasan hutan dengan tanah milik rakyat untuk dihutankan. Dalam kasus tukar – menukar inilah, yang sampai sekarang banyak meninggalkan konflik berkepanjangan dan bersifat laten. Rakyat sebagai pemilik sah atas tanah yang telah mereka tinggalkan, ternyata hanya menenpati tanah kawasan hutan yang tidak jelas status hak tanahnya.

Rakyat yang berjuang untuk mendaftarkan tanah mereka, telah gagal karena tanahnya termasuk dalam “*Peta Kawasan Hutan Perhutani*”. Rakyat telah merasa sebagai pemilik sah atas dasar salinan “Surat Perjanjian Tukar Menukar Kawasan Hutan” meskipun akhirnya baru menyadari bahwa menurut hukum Negara belum dapat didaftarkan (Pendaftaran Tanah), karena tidak pernah / belum dikeluarkan dari “Peta kawasan Hutan”. Hal ini cukup membuktikan bahwa rakyat sekitar hutan “bukan sebagai penghambat jalannya pembangunan, yang tidak siap diberdayakan”, karena perjuangan panjang ini telah dilakukan dari generasi ke generasi untuk sekedar memperoleh kepastian hukum hak atas tanahnya.

Petani hutan maupun masyarakat adat merupakan dua tipologi utama masyarakat yang berada mendiami, disekitar dan didalam kawasan hutan. Keduanya mempunyai sejarah penguasaan hutan dan isinya sebelum maupun sesudah adanya pemerintahan kolonial maupun sebelum dan sesudah Indonesia merdeka. Klaim sejarah dan kebutuhan akan pengelolaan hutan petani dan masyarakat adat pada satu sisi dengan pihak lain (perusahaan swasta, BUMN / BHUMN, pemerintah) menjadi landasan pemicu terjadinya konflik. Konflik yang terjadi lebih banyak membuat rakyatlah yang mengalami “kekalahan” sehingga tidak dapat “mengakses” hutan. Berdasarkan pasal 46 ayat (2) dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah tersebut.

Meskipun dalam teorinya kawasan hutan dapat pula dijadikan obyek Landreform yaitu setelah dilakukan pelepasan status dan fungsinya oleh Menteri Kehutanan, namun perlu diketahui bahwa sesuai peraturan yang berlaku hingga saat ini tidak dimungkinkan kawasan hutan untuk dijadikan obyek *Landreform* (karena dalam hal ini Negara lebih mempertahankan keluasan kawasan hutan yang ada demi menyangga hidup). Sehingga masyarakat yang mendiami tanah kawasan hutan tersebut tidak dapat memiliki dan dimohon haknya. Dengan demikian masyarakat hanya dapat

mendiami tanah kawasan hutan tersebut dengan peraturan yang telah disepakati oleh pihak perhutani sebagai pengelola kawasan hutan tersebut.⁵⁶

Bahkan dalam proses pelepasan status dan fungsi kawasan hutan oleh Menteri Kehutanan yang didasarkan pada alasan dan dibenarkan oleh ketentuan peraturan yang berlaku (misalnya : pada lahan kawasan hutan dimaksud faktanya sudah digarap/dikerjakan oleh masyarakat sejak lama, atau sudah menjadi pemukiman penduduk sehingga tidak dimungkinkan lagi untuk dikembalikan sebagaimana fungsinya sebagai kawasan hutan, sehingga hal ini mungkin harus ditempuh dengan proses tukar menukar, dsb), sehingga tanah tersebut dapat dimiliki dan dimohon hanya oleh masyarakat dengan ketentuan yang telah disepakati atau pelepasan dari pihak Perhutani sebagai pengelola kawasan hutan tersebut. Dengan demikian tanah tersebut, dapat dimohon dan diajukan hak miliknya dengan proses pendaftaran pertama di Kantor Badan Pertanahan Nasional.⁵⁷

15. PENUTUP

1. Penerapan hukum agraria terhadap penguasaan tanah perhutani yang dimiliki lebih dari 30 tahun, dijelaskan dalam UUPA No. 5 tahun 1960 pada bagian VIII pasal 46 ayat (1) mengenai hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga Negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Sedangkan ayat (2) dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah tersebut. Meski pada umumnya peraturan tanah - tanah di Indonesia diatur dalam UUPA, akan tetapi penguasaan tanah kawasan hutan Negara diatur sendiri oleh Negara dalam undang - undang Kehutanan, dimana dalam hal ini Kementerian Hutan yang mengurusnya, sedangkan pengelolaan kawasan hutannya ditunjuk pada Perum Perhutani melalui Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2010 untuk mengelolanya.
2. Penguasaan tanah milik perhutani terutama kawasan hutan, bukan tanpa dasar atau alas hak yang sah, akan tetapi masyarakat di lingkungan kawasan hutan menguasai atas dasar antara lain :
 - 1) Berdasarkan hukum adat atau membabat hutan yang dilakukan nenek moyang yang kemudian diwariskan dari generasi ke generasi sampai sekarang.
 - 2) Penguasaan atas dasar izin Pemerintah Jepang yang mendukung kemenangan perang.
 - 3) Penguasaan atas dasar tukar - menukar dengan Perum Perhutani.

Tidak adil bagi mereka yang dianggap sebagai pihak yang menguasai tanah kawasan hutan tanpa hak, karena mereka telah

56 Info ATR BPN Kabupaten Situbondo (Narasumber : Tanto Effendi, Kasubsidi Penetapan Hak Tanah)

57 *Ibid*

berjuang untuk memperoleh kepastian hukum hak atas tanah yang dimiliki.

16. DAFTAR PUSTKA

Literatur / Buku

Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang – Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya, Djambatan:Jakarta.

Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia jilid I*, Djambatan, Jakarta.

Boedi Harsono, 2007, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta.

Boedi Harsono, “Hukum Adat dalam perundang – undang” dalam BPHN, 1976, *Seminar Hukum Adat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Binacipta, Jakarta.

Departemen Kehutanan, 1986, *Sejarah Kehutanan Indonesia II-III Periode 1942 – 1983*, Departemen Kehutanan, Jakarta.

Djuhaendah Hasan, 1996, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda – benda lain yang melekat Pada Tanah Dalam Konsep Penerapan Asas Pemisah Horisontal*, Citra Aditya, Bandung.

Effendi Perangin, 1986, *401 Pertanyaan dan jawaban tentang Hukum Agraria*, Cet. 1 Jakarta : Rajawali.

Effendi Perangin, 1991, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari sudut Pandang Praktis Hukum*. Cet. III Jakarta : Rajawali.

Hermayulis, 1999, *Penerapan Hukum Pertanahan Dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekerabatan Pada Sistem Kekerabatan Matrilineal Minangkabau Di Sumatera Barat*, Disertai Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.

Herman Soesangobeng, 2004, *“The Possibility and Mode Of Registering Adat Title on Adat Land”*, Paper for 3rd FIG Regional Conference in Jakarta, 3-7 oktober

Perlindungan, *Aneka Hukum Agraria* (Bandung : Alumni 1983).

Sanusi, 1996, *Pengelolaan Tanah Negara dan Permasalahannya di Kotamadya Semarang*, Tesis Program Studi Hukum, Program Pascasarjana Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.

Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.

Seksi Perencanaan Hukum II Yogyakarta, 1998, Sejarah dan Data Jangka perusahaan, Buku AI, Perum Perhutani.

Soejono dan Abdurrahman, 1998, Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik, Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan, Rineka Cipta, Jakarta.

Soekanto, 1996, *Meninjau Hukum Adat Indonesia. Suatu Pengantar Untuk Mempelajari Hukum Adat*, Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Supriadi, 2010, *Hukum Agraria*, Cet. IV Jakarta : Sinar Grafika.

Urip Santoso, 2009, *Hukum Agraria dan Hak – hak Atas Tanah*, Cet. V Jakarta : Kencana.

Winahayu Erwiningsih, 2009, Hak menguasai Negara atas tanah, Total Media: Yogyakarta.

Website

<http://www.jurnalhukum.com/pengertian-hukum-agraria/>, di akses tanggal 10-04-2016

<http://www.jurnalhukum.com/pembatasan-pemilikan-dan-penguasaan-tanah/>, di unggah tanggal 09-04-2016

<http://fh.unram.ac.id/wp-content/upload/2014/05/JURNAL-PEMBATASAN-HAK-MENGUASAI-NEGARA-ATAS-TANAH.pdf>, di akses tanggal 25-07-2016

<http://www.google.co.id/webhp?sourceid=chromeinstant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=penyelesaian+konflik+tanah+perhutani>, di akses tanggal 25-07-2016

<http://worldagroforestry.org/downloads/Publications/PDFS/wp05161.pdf>, di akses tanggal 25-07-2016

<http://nuryantoadaim.wordpress.com/2016/04/07/tinjauan-hak-asasi-manusia-atas-penguasaan-tanah-bekas-perkebunan-gondangtapen-oleh-masyarakat-lingenrejo-kec-wates-kab-blitar/>, di akses tanggal 25-07-2016

<http://id.wikipedia.org/wiki/Perhutani>, di akses tanggal 25-07-2016

<http://bumn.go.id/perhutani/halaman/47>, di akses tanggal 25-07-2016

http://eprints.uns.ac.id/21579/1/S351308057_pendahuluan.pdf, di akses tanggal 25-07-216

<http://kehidupan-liar.blogspot.co.id/2012/02/reformasi-agraria-vs-kehutanan-undang.html>, di akses tanggal 25-07-2016

<http://pengertian-definisi.blogspot.co.id/2012/03pengertian-dan-defenisi-hutan-rakyat.html>, di akses tanggal 25-07-2016

<http://www.quireta.com/post/mengembalikan-hutan-kepada-masyarakat-adat>, di akses tanggal 25-07-2016

Perundang - undangan

Undang - undang Nomor 5 tahun 1960 UUPA

Undang - undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang - undang Nomor 72 tahun 2010 tentang Perhutani

Artikel

Kusumadara, Afifa, 2013, *Perkembangan Hak Atas Tanah, Hak Menguasai atau Hak Memiliki*