

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hutan merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang patut disyukuri. Karunia yang diberikan-Nya merupakan amanah yang diberikan kepada bangsa Indonesia. Oleh karena itu hutan harus diurus dan dimanfaatkan sebagai wujud rasa syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Pengaturan mengenai hutan didasarkan kepada pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) menentukan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penyelenggaraan kehutanan mengandung jiwa dan semangat kerakyatan, berkeadilan dan berkelanjutan.

Hutan di negara Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara, hal ini dijelaskan dalam pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan. Penguasaan hutan oleh negara bukan merupakan pemilikan, tetapi Negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan; menetapkan kawasan hutan dan atau

mengubah status kawasan hutan dan hasil hutan, serta mengatur perbuatan hukum mengenai hutan. Selanjutnya pemerintah mempunyai hak untuk memberikan izin kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan dibidang kehutanan.

Hutan harus diberikan kepastian hukum atas kawasan hutan. Oleh sebab itu, pemerintah perlu melakukan pengukuhan kawasan hutan dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah. Menurut pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, menyatakan bahwa:

“pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam pasal 14 dilakukan melalui proses sebagai berikut:

- a. penunjukan kawasan hutan
- b. penataan batas kawasan hutan
- c. pemetaan kawasan hutan, dan
- d. penetapan kawasan hutan”

Namun pada pasal 1 angka 3 UU Kehutanan menyatakan: “kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap”. Dengan adanya frasa ditunjuk dan atau ditetapkan, maka penunjukan kawasan hutan ditafsirkan secara keliru dan dianggap mempunyai kedudukan yang sama dengan penetapan. Atas dasar itu maka keluarlah putusan MK Nomor 45/PUU-IX/2011. Dengan dikeluarkannya putusan MK tersebut, penunjukan kawasan hutan masih tetap berlaku, tetapi kawasan hutan tersebut tidak memiliki kepastian hukum, dan hanya bersifat awal atau sementara.

Kepastian status hutan sangat diperlukan untuk memberikan kepastian hukum dan menghindari konflik yang terjadi dalam masyarakat. Pasal 5 UU

Kehutanan menyatakan bahwa hutan berdasarkan statusnya terdiri dari:

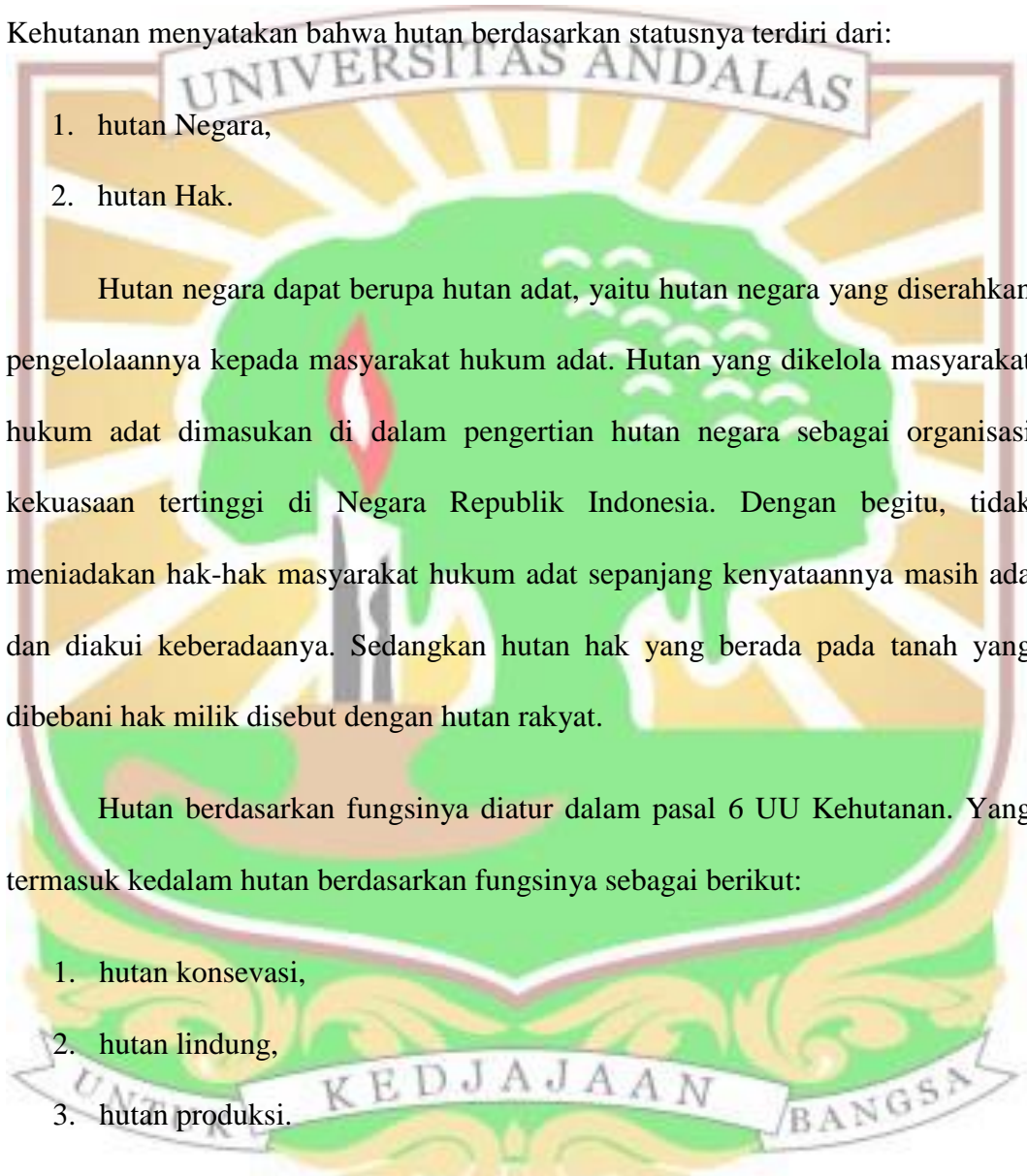
1. hutan Negara,
2. hutan Hak.

Hutan negara dapat berupa hutan adat, yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat. Hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dimasukkan di dalam pengertian hutan negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi di Negara Republik Indonesia. Dengan begitu, tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya. Sedangkan hutan hak yang berada pada tanah yang dibebani hak milik disebut dengan hutan rakyat.

Hutan berdasarkan fungsinya diatur dalam pasal 6 UU Kehutanan. Yang termasuk kedalam hutan berdasarkan fungsinya sebagai berikut:

1. hutan konsevasi,
2. hutan lindung,
3. hutan produksi.

Hutan sangat erat kaitannya dengan tanah. Tanah dibutuhkan untuk keberlanjutan hidup manusia. Setiap orang tentu memerlukan tanah, bahkan



bukan hanya dalam kehidupannya, untuk mati pun manusia masih memerlukan sebidang tanah. Jumlah luas tanah yang dapat dikuasai oleh manusia terbatas sekali, sedangkan jumlah manusia yang membutuhkan tanah senantiasa bertambah. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan pengertian tanah memuat permukaan bumi atau lapisan bumi yang ada diatas sekali, keadaan bumi disuatu tempat, permukaan bumi yang diberi batas, dan bahan-bahan dari bumi.¹ Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 4 UUPA.

Kepemilikan hak atas tanah diatur dalam pasal 9 Ayat (2) UUPA menyatakan bahwa :

tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Tanah hak adalah tanah yang sudah dibebani dengan suatu hak tertentu. Yang termasuk dalam hak atas tanah ditentukan dalam pasal 16 jo pasal 53 UUPA antara lain:

1. hak milik,
2. hak guna usaha,
3. hak guna bangunan,

¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, URL :<http://kbbi.web.id/tanah>, diakses tanggal 13 November 2018 pukul 17.00. WIB.

4. hak pakai,
5. hak sewa,
6. hak membuka tanah, dan
7. hak memungut hasil.

Hak milik diatur dalam pasal 20-27 UUPA merupakan hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Hak terkuat dan terpenuh disini tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, karena hak milik hak yang paling kuat dan paling penuh.

Pemerintah memiliki hak atas tanah yaitu tanah negara. Tanah negara merupakan tanah yang tidak atau belum memiliki hak milik dengan hak-hak perorangan dan dikuasai penuh oleh negara, artinya adalah tanah sebagai objek dan negara sebagai subyek mempunyai hubungan hukum berupa hubungan kepemilikan kekuasaan. Pemberian hak atas tanah negara merupakan pemberian hak atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara kepada seseorang ataupun beberapa orang atau suatu badan hukum.

Berdasarkan pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa:

“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”.

Hak menguasai negara adalah wewenang negara untuk mengatur menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persiapan dan pemeliharaan bumi, udara dan ruang angkasa.² Wewenang negara ini diatur dalam pasal 2 ayat (2) UUPA yang menentukan bahwa:

“hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

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

Hak menguasai negara adalah wewenang negara untuk mengatur menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persiapan dan pemeliharaan bumi, udara dan ruang angkasa.³ Hak menguasai negara telah mencakup pengaturan peruntukkan penggunaan tanah, hak-hak yang dapat dipunyai diatas tanah dan hubungan-hubungan hukum yang terkait dengan tanah, yang dilakukan oleh negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁴ Selanjutnya penguasaan tanah oleh Negara dimaknai sebagai kewenangan negara untuk mengatur peruntukkan dan penggunaan dari

² H. M. Arba, 2016, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 90.

³*Ibid.*

⁴ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, hlm 181.

tanah tersebut, sehingga dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat banyak.⁵

Tanah negara menurut PP No. 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara adalah tanah yang dikuasai penuh oleh negara. Ini berarti tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah. Terdapat dua jenis tanah negara, yakni tanah negara bebas dan tanah negara tidak bebas. Tanah negara bebas adalah tanah negara yang berasal dari tanah yang belum pernah ada hak atas tanah. Sedangkan tanah negara tidak bebas adalah tanah negara yang sebelumnya ada haknya, karena sesuatu hal atau adanya perbuatan hukum tertentu menjadi tanah negara. Tanah bekas hak barat, tanah dengan hak atas tanah tertentu yang telah berakhir jangka waktunya, tanah yang dicabut haknya, tanah yang dilepaskan secara sukarela oleh pemiliknya.

Yang termasuk tanah negara disini adalah tanah kawasan hutan. Hutan di Indonesia dikuasai oleh departemen kehutanan berdasarkan pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan disebutkan bahwa semua hutan yang berada dikawasan negara Republik Indonesia dikuasai oleh negara. Berarti semua tanah termasuk kedalamnya tanah yang sudah memiliki surat hak milik. Di Nagari Gantung Ciri dimana sebelum ditunjuk menjadi kawasan hutan lindung, pemegang hak telah memiliki surat keterangan sebagai hak milik pada suatu tanah di kawasan hutan tersebut.

⁵ *Op.Cit.*, hlm 10.

Nagari gantung ciri adalah nagari yang terletak di kecamatan kubung, kabupaten solok sumatera barat. Batas batas nagari Gantung Ciri adalah sebelah barat berbatasan dengan kota Padang, sebelah timur dengan nagari Cupak kecamatan Gunung Talang, sebelah selatan dengan nagari Jawi-Jawi kecamatan Gunung Talang, sebelah utara berbatasan dengan nagari Selayo kecamatan Kubung. Melihat dari batas wilayah nagari Gantung Ciri tersebut yang sebelah barat berbatasan dengan kota Padang, yang mana sebelah barat tersebut dikatakan sebagai hutan lindung yang diperoleh dari hasil penunjukan hutan lindung. Di perbatasan tersebut, hutan lindung yang masih masuk ke dalam wilayah nagari Gantung Ciri ada masyarakat yang memiliki surat hak milik atas tanah hutan lindung dengan batas-batas: sebelah Utara berbatas dengan batang Siput dan kebun Nun Gantung Ciri, sebelah Timur berbatas dengan kebun Jamat gelar Gampo Malangit suku Malayu Nafari Gantung Ciri, sebelah Selatan berbatas dengan rimba Nagari Gabtubg Ciri dan sebelah barat berbatas dengan kebun St. Syarif . Di dalam surat tanah yang di sahkan oleh wali nagari Gantung Ciri, dan di ketahui oleh polsek Kubung dan Polres Solok, bahwa yang bernama Rauf Lenggang Sutan benar memiliki tanah seluas 6 Ha di wilayah nagari Gantung Ciri dan di dalam hutan lindung tersebut.

Di nagari Gantung Ciri tersebut hutan lindung masih di miliki oleh individual dengan bukti surat hak milik tersebut. Ini berarti hutan lindung di

nagari Gantung Ciri masih bisa dikatakan di tahap penunjukan, mengingat belum jelas penetapan terhadap tanah yang diberikan surat hak milik tersebut.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang persoalan peralihan hak milik atas tanah milik kaum menjadi hutan lindung yang dikuasi negara dalam bentuk tulisan ilmiah dengan judul **“Pengakuan Hak Milik Masyarakat Atas Tanah Pada Kawasan Hutan Lindung Berdasarkan Penunjukan Kawasan Hutan Di Nagari Gantung Ciri Kabupaten Solok”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dirumuskan diatas, maka ada beberapa permasalahan yang ingin penulis ketahui jawabannya melalui penelitian, yaitu :

1. Bagaimana proses penetapan kawasan hutan lindung di Nagari Gantung Ciri, Kabupaten Solok?
2. Bagaimana pengakuan hak milik atas tanah masyarakat pada kawasan hutan lindung berdasarkan penunjukan kawasan hutan di Nagari Gantung Ciri, Kabupaten Solok?
3. Bagaimana peran serta masyarakat dalam pengelolaan kawasan hutan lindung di Nagari Gantung Ciri, Kabupaten Solok?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui proses penetapan kawasan hutan lindung di Nagari Gantung Ciri, Kabupaten Solok.
2. Untuk mengetahui pengakuan hak milik atas tanah masyarakat pada kawasan hutan lindung berdasarkan penunjukan kawasan hutan di Nagari Gantung Ciri, Kabupaten Solok.
3. Untuk mengetahui peran serta masyarakat dalam pengelolaan kawasan hutan lindung di Nagari Gantung Ciri, Kabupaten Solok.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Melatih kemampuan penulis untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskannya dalam bentuk tertulis serta menerapkan ilmu secara teoretis yang penulis terima selama kuliah dan menghubungkannya dengan data yang penulis peroleh dari lapangan.

1. Manfaat Praktis

- a. Bagi Peneliti



Hasil penelitian ini dapat memperluas pengetahuan peneliti dalam bidang Ilmu Hukum agar mempersiapkan diri untuk terjun ke dalam masyarakat.

b. Bagi Pemerintah

Penelitian ini bermanfaat bagi pemerintah untuk mempelajari lebih lanjut. Pemerintah terkait diantaranya: pemerintahan daerah Kabupaten Solok, Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Solok karena penelitian ini berkaitan dengan tanah hak milik masyarakat dan dinas kehutanan karena penelitian ini berada pada kawasan hutan.

Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi para praktisi yang terlibat langsung dalam proses pelaksanaannya, sehingga dapat mengatasi permasalahan yang timbul dalam pengakuan hak milik masyarakat atas tanah pada kawasan hutan lindung berdasarkan penunjukan kawasan hutan di Nagari Gantung Ciri Kabupaten Solok

E. Metode Penelitian

Untuk menjawab permasalahan yang akan diteliti, maka diperlukan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan penulisan, yaitu :

1. Metode Pendekatan

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis sosiologis (empiris) yakni penelitian terhadap masalah dengan melihat dan memperhatikan norma hukum yang berlaku

dihubungkan dengan fakta-fakta yang ada dari permasalahan yang ditemui dalam penelitian.⁶ Dalam hal ini penulis akan mengkaji tentang Pengakuan Hak Milik Masyarakat Atas Tanah Pada Kawasan Hutan Lindung Berdasarkan Penunjukan Kawasan Hutan Di Nagari Gantung Ciri Kabupaten Solok. Spesifikasi atau Sifat Penelitian

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang mana metode ini merupakan metode yang dipakai untuk menggambarkan suatu kondisi atau keadaan yang sedang berlangsung, tujuannya agar dapat memberikan data seteliti mungkin mengenai objek penelitian sehingga mampu mengenali hal-hal yang bersifat ideal, kemudian dianalisis berdasarkan teori hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Jenis dan Sumber Data

Data yang terkumpul merupakan data kuantitatif yaitu pengumpulan data dalam jumlah besar dan mudah dikualifikasikan ke dalam kategori-kategori.⁷ Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis yaitu sebagai berikut:

a. Data Primer

⁶Bambang Sunggono, 2007, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 72-79.

⁷Amiruddin dan Zainal Askin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 49.

Yakni data yang diperoleh secara langsung dari objeknya.⁸ Data primer diperoleh atau dikumpulkan dengan melakukan studi lapangan (*field research*) dengan cara wawancara terhadap pihak-pihak yang terlibat langsung dalam persoalan penelitian.

b. Data Sekunder

Yakni data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Pengumpulan data ini dengan studi atau penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan mempelajari peraturan-peraturan, buku-buku yang berkaitan dengan penelitian yang terdiri dari:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang isinya bersifat mengikat, memiliki kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan oleh pemerintah dan pihak lainnya yang berwenang untuk itu. Secara sederhana, bahan hukum primer merupakan semua ketentuan yang ada berkaitan dengan pokok pembahasan, bentuk undang-undang dan peraturan-peraturan yang ada. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

⁸J. Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 2.

c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria

d. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Putusan Tata Usaha Negara

e. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

f. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45 Tahun 2011

g. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 Tahun 2012

h. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : SK.42/Menhut-II/2012 tanggal 2 Februari 2012 tentang Penetapan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) Model Solok (Unit VI) yang Terletak di Kabupaten Solok Provinsi Sumatera Barat Seluas + 130.346 Ha.

i. Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : P.62/Menhut-II/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 44/Menhut-II/2012 Tentang Pengukuhan Kawasan Hutan

j. Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : SK.35/Menhut-II/2013 Tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Kehutanan Dan Perkebunan Nomor 422/KPTS-II/1999 tanggal 15 Juni 1999 Tentang Penunjukan Kawasan Hutan Di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat Seluas



2.600.286 (Dua Juta Enam Ratus Ribu Dua Ratus Delapan Puluh Enam) Hektar.

k. Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional

l. Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan(PPTKH)

m. Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum.⁹ Penelitian ini menggunakan bahan sekunder yaitu : surat keterangan Nomor : 0130/WU/1979 tanggal 19 Februari 1979

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier adalah bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus (hukum) , ensiklopedia.¹⁰

4. Teknik Pengumpulan Data

⁹Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op.cit.*, hlm. 25.

¹⁰*Ibid*, hlm 32.

a. Wawancara

Teknik wawancara yang digunakan adalah teknik wawancara semi terstruktur kepada pihak pemegang surat hak milik, masyarakat Nagari Gantung Ciri, Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Solok, dan Dinas Kehutanan Kabupaten Solok. Sistem yang digunakan dalam mengajukan pertanyaan dan penggunaan teknik dalam wawancara yakni semi terstruktur. Tujuannya untuk menggali sebanyak-banyaknya informasi dari pihak yang dijadikan responden.

b. Studi Dokumen

Dalam hal ini penulis memperoleh data dengan mempelajari dokumen yang berasal dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Merupakan suatu proses dimana setelah memperoleh data, kemudian ditentukan materi-materi apa saja yang diperlukan sebagai bagian penulisan. Melalui proses editing, yakni pengeditan seluruh data yang telah terkumpul dan disaring menjadi suatu kumpulan data yang benar-benar dapat dijadikan suatu acuan akurat dalam penarikan kesimpulan nantinya.

b. Analisis Data

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.¹¹ setelah semua data terkumpul, baik data primer maupun data sekunder dilakukan analisis data secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan tidak menggunakan rumus statistik, dan data tidak berupa angkaangka, tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan terhadap pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh di lapangan yang memberikan gambaran terperinci mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif, dengan menguraikan data yang terkumpul melalui teknik pengumpulan data yang digunakan. Kemudian dideskripsikan ke dalam bab-bab sehingga menjadi karya ilmiah atau skripsi yang baik.



¹¹ Soerjono Soekanto, Kesadaran Hukum dan Kepatuhan hukum, Jakarta, Penerbit Rajawali, 1982, hlm 37