

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang mempunyai wilayah terluas di kawasan Asia Tenggara. Luas seluruh wilayah Indonesia sekitar 9,8 juta km², terdiri dari lautan dan daratan. Luas lautannya kira-kira 7,9 juta km² (81%) dari luas seluruhnya ditambah luas daratannya sekitar 1,9 juta km² (19%).¹ Pengaruh suatu negara dengan wilayah luas berpotensi memperoleh keuntungan yang lebih banyak, sebab dapat memberikan ruang hidup yang lebih luas untuk mengelola dan memanfaatkan potensi luasan sebagai tindakan dalam meningkatkan kesejahteraan penduduk.

Tata geografi Indonesia merupakan modal yang dapat dikelola dan dimanfaatkan untuk membangun bangsa dan negara. Salah satu kekayaan Indonesia yang dapat dijadikan modal pembangunan nasional yaitu hutan. Menurut Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 41 Tahun 1999 Hutan merupakan suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Hutan mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting dalam menunjang pembangunan nasional. Hal ini disebabkan hutan itu bermanfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia.

¹ Eva Banowati, 2014, *Geografi Indonesia*, Ombak, Yogyakarta, hlm. 23.

Hutan memiliki manfaat nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis. Dalam kedudukannya sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan, hutan mempunyai peran sebagai penyerasi dan penyeimbang lingkungan global, sehingga keterkaitannya dengan dunia internasional menjadi sangat penting dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional. Sejalan dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Oleh karena itu, penyelenggaraan kehutanan harus dilakukan dengan asas manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan dengan dilandasi akhlak mulia dan bertanggung jawab.

Manfaat hutan dapat dibedakan atas dua macam: langsung dan tidak langsung.² Manfaat hutan secara langsung adalah menghasilkan kayu yang mempunyai nilai ekonomi tinggi, serta hasil hutan ikutan antara lain rotan, getah, buah-buahan, madu dan lain-lain.³ Ada delapan manfaat hutan secara tidak langsung, antara lain: mengatur tata air, mencegah terjadinya erosi, memberikan manfaat terhadap kesehatan, memberikan rasa keindahan, memberikan manfaat

² Salim, H.S, 2013, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 45.

³ *Ibid*

di sector pariwisata, memberikan manfaat dalam bidang pertahanan keamanan, menampung tenaga kerja, dan menambah devisa negara.⁴

Hutan merupakan karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia. Hutan memberikan manfaat serbaguna sehingga wajib disyukuri, diurus, dan dimanfaatkan secara optimal, serta dijaga kelestariannya baik untuk generasi sekarang maupun generasi yang akan datang. Pemanfaatan hutan harus dilakukan secara terencana, rasional, serta bertanggung jawab sesuai dengan kemampuan daya dukung dan keseimbangan lingkungan hidup guna mendukung pengelolaan hutan yang berkelanjutan bagi kemakmuran rakyat.

Dalam rangka memperoleh manfaat yang optimal dari hutan dan kawasan hutan bagi kesejahteraan masyarakat, maka pada prinsipnya semua hutan dan kawasan hutan dapat dimanfaatkan dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik, dan kerentanannya, serta tidak dibenarkan mengubah fungsi pokoknya. Pemanfaatan hutan dan kawasan hutan harus disesuaikan dengan fungsi pokoknya yaitu fungsi konservasi, fungsi lindung dan produksi. Kesesuaian ketiga fungsi tersebut sangat dinamis dan yang paling penting adalah agar dalam pemanfaatannya harus tetap bersinergi untuk menjaga kualitas lingkungan maka di dalam pemanfaatan hutan sejauh mungkin dihindarinya terjadinya konversi dari hutan alam yang masih produktif menjadi hutan tanaman.

⁴ *Ibid*, hlm. 47.

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; mengatur dan menetapkan hubungan antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan; serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan. Selanjutnya pemerintah mempunyai wewenang untuk memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan.

Sumber daya hutan mempunyai peran penting dalam penyediaan bahan baku industri, sumber pendapatan, menciptakan lapangan dan kesempatan kerja. Hasil hutan merupakan komoditi yang dapat diubah menjadi bahan olahan dalam upaya mendapat nilai tambah serta membuka peluang kesempatan kerja dan kesempatan berusaha. Hutan yang dapat menyediakan kebutuhan masyarakat tersebut tentulah hutan yang subur dan produktif salah satunya seperti hutan di kawasan Koto Malintang Kabupaten Agam.

Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor S.598/Menlhk/Setjen/PLA.2/8/2016 tentang Penetapan Fungsi Pokok Kawasan Pelestarian Alam sebagai Cagar Alam Maninjau menimbulkan ketidakpastian kepemilikan hak atas tanah Pusako Kaum di Nagari Koto Malintang Kabupaten Agam. Tanah di Nagari Koto Malintang ditetapkan menjadi kawasan hutan konservasi oleh Badan Konservasi Sumber Daya Alam Provinsi Sumatera Barat (yang selanjutnya disebut dengan BKSDA Provinsi Sumbar), dimana telah melarang masyarakat untuk mengambil hasil hutan yang telah dijadikan sebagai

hutan konservasi tersebut. Padahal tanah tersebut merupakan tanah ulayat yang telah dimiliki turun-menurun oleh masyarakat adat Nagari Koto Malintang.

Hal ini pastinya menimbulkan kebingungan tersendiri bagi masyarakat adat Nagari Koto Malintang. Kebingungan masyarakat tersebut terkait dengan dasar pertimbangan pemerintah yang menetapkan wilayah di Nagari Koto Malintang Kabupaten Agam menjadi hutan konservasi serta bagaimana perlindungan hukum hak ulayat atas tanah yang dijadikan pemerintah sebagai wilayah hutan konservasi di Nagari Koto Malintang Kabupaten Agam.

Penelitian ini dilakukan di Anau Panjang Muko-Muko Nagari Koto Malintang Kabupaten Agam. Saat ini di wilayah tersebut bahwasanya pemerintah dalam menetapkan wilayah ini sebagai kawasan hutan konservasi telah ditetapkan secara sepihak saja oleh pemerintah. Padahal berdasarkan Pasal 15 UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menegaskan perlu ada pengukuhan status atas penunjukan kawasan hutan yang akan dikelola sebagai hutan konservasi, dalam pasal tersebut diuraikan, pengukuhan hutan dilakukan dalam 4 tahap, yaitu : Pertama, dilakukan dengan penunjukan dari pernyataan sepihak menteri. Kedua, dilakukan penataan batas dan menyelesaikan hak-hak orang di tata batas. Ketiga, pemetaan, dan terakhir pengukuhan tanah hutan. Permasalahan di Nagari Koto Malintang Kabupaten Agam ini pihak BKSDA baru melakukan penunjukan (tahap pertama) namun tahap penataan batas, penyelesaian hak-hak orang di tata batas, pemetaan, serta pengukuhan hutan

belum dilaksanakan. Jadi kalau baru penunjukan, BKSDA tidak bisa menyatakan itu tanah negara, dimana belum adanya pengukuhan namun sudah diklaim.⁵

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP TANAH MILIK KAUM DALAM PENETAPAN KAWASAN SUAKA ALAM PADA KAWASAN CAGAR ALAM MANINJAU DI NAGARI KOTO MALINTANG KABUPATEN AGAM”.

B. Perumusan Masalah

Perumusan masalah adalah formulasi dari suatu masalah. Perumusan masalah harus sesuai dan sinkron dengan pembatasan masalah dan disajikan dalam bentuk pertanyaan.⁶ Apabila hendak dirumuskan masalah-masalah pokok dalam penelitian hukum, maka peneliti dapat bertitik tolak pada masalah-masalah pokok dari sistem hukum.

Berdasarkan dari latar belakang tersebut diatas, yang menjadi pokok masalah dalam tulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana proses pengukuhan kawasan hutan pada kawasan cagar alam Maninjau Kabupaten Agam?
2. Bagaimana proses penetapan fungsi pokok kawasan suaka alam pada kawasan cagar alam Maninjau berdasarkan pengukuhan kawasannya?

⁵ Tirto.id, diakses dari <https://tirto.id/warga-adat-sumbar-tebang-pohon-terancam-penjara-apa-yang-keliru-cGha> , pada tanggal 4 April 2019, pukul 19.02 WIB.

⁶ Widodo, 2017, *Metodologi Penelitian Populer & Praktis*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 34.

3. Bagaimana perlindungan hukum terhadap tanah milik kaum dalam penetapan kawasan suaka alam pada kawasan cagar alam Maninjau di Nagari Koto Malintang Kabupaten Agam tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ingin penulis capai adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui proses pengukuhan kawasan hutan pada kawasan cagar alam Maninjau Kabupaten Agam.
2. Untuk mengetahui proses penetapan fungsi pokok kawasan suaka alam pada kawasan cagar alam Maninjau berdasarkan pengukuhan kawasannya.
3. Untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap tanah milik kaum dalam penetapan kawasan suaka alam pada kawasan cagar alam Maninjau di Nagari Koto Malintang Kabupaten Agam.

D. Manfaat Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis :

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan bacaan dan referensi bagi pihak yang memiliki kepentingan di bidang hukum khususnya hukum agraria, dalam hal ini menyangkut penetapan status hak ulayat atas tanah pusako setelah ditetapkannya menjadi hutan konservasi oleh pemerintah.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu individu, masyarakat atau pihak-pihak yang berkepentingan dalam menyelesaikan masalah terkait penetapan status hak ulayat atas tanah yang ditetapkan menjadi hutan konservasi.

F. Metode Penelitian

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisis, melakukan pemeriksaan mendalam terhadap faktor hukum tersebut, kemudian mengusahakan pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala-gejala yang bersangkutan.⁷ Penelitian ini dilaksanakan untuk memperoleh data yang telah teruji kebenarannya, maka penelitian ini menggunakan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini, metode pendekatan masalah yang digunakan adalah metode yuridis empiris, yaitu pendekatan penelitian yang melihat dan mengkaji peraturan perundang-undangan terkait permasalahan kemudian menghubungkannya dengan kenyataan yang ada di lapangan.

⁷ Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, hlm. 43.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian dalam penulisan ini adalah deskriptif analisis, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang berkaitan dengan objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya di dalam masyarakat yang berkenaan dengan objek penelitian.⁸

3. Sumber Data

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian yang dilakukan, maka penulis mengumpulkan data-data dengan memperoleh sumber-sumber dari:

a. Bahan Kepustakaan

Data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan jurnal penelitian.⁹ Data diambil dari perpustakaan sebagai berikut:

- 1) Pustaka Daerah Provinsi Sumatra Barat,
- 2) Pustaka Pusat Universitas Andalas,
- 3) Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian Lapangan adalah sumber yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara dengan beberapa narasumber yang

⁸ Zainuddin Ali, 2016, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 105.

⁹ *Ibid*, hlm. 107

berkaitan dengan objek penelitian yang dilakukan di Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) Agam, Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Agam, Lembaga Bantuan Hukum Padang, serta masyarakat hukum adat.

4. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.¹⁰ Data ini diperoleh langsung melalui penelitian lapangan untuk mendapatkan gambaran data berupa fakta di lapangan yang berkaitan dengan ketidakjelasan status tanah masyarakat setelah ditetapkan menjadi kawasan hutan konservasi.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, dan peraturan perundang-undangan.¹¹ Data sekunder tersebut dapat dibagi menjadi :

¹⁰ Zainuddin Ali, *Op.Cit.* hlm. 106.

¹¹ *Ibid*

a. Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian.¹² Bahan hukum tersebut terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- 3) Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam.
- 5) PMNA / Ka. BPN No. 5 Tahun 1999.
- 6) Peraturan Menteri LHK No P.76/Menlhk-Setjen/2015 tentang Kriteria Zona Pengelolaan Taman Nasional dan Blok Pengelolaan Cagar Alam, Suaka Margasatwa, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam
- 7) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 21 Tahun 2019 tentang Hutan Adat dan Hutan Hak
- 8) Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 35/Menhut-II/2013 tanggal 15 Januari 2013 tentang perubahan Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 422/Kpts-II/1999 tanggal 15 Juni 1999 Tentang Penunjukan Kawasan Hutan di

¹² *Ibid*

Wilayah Provinsi Daerah I Sumatera Barat 2.600.286 (Dua Juta Enam Ratus Ribu Dua Ratus Delapan Puluh Enam) Hektar.

9) Surat Keputusan (SK) Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) Nomor S.598 / Menlhk / Setjen / PLA.2 / 8 / 2016 tentang Penetapan Fungsi Pokok Kawasan Suaka Alam dan Pelestarian Alam sebagai Cagar Alam Maninjau

10) Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian ini.¹³ Bahan hukum yang digunakan yaitu berupa buku, jurnal yang berkaitan dengan Hukum Agraria, khususnya mengenai status kepemilikan tanah dan kawasan hutan konservasi.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah petunjuk atau kejelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.¹⁴

¹³ *Ibid*

¹⁴ *Ibid*

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam upaya mendapatkan data yang lengkap dan menyeluruh untuk penelitian ini, maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah:

1. Wawancara

Wawancara adalah kegiatan untuk mengumpulkan data primer dengan cara tanya jawab antara dua orang atau lebih yang berhadapan langsung secara fisik yang mana akan memberikan peneliti informasi-informasi yang dibutuhkan. Jenis wawancara yang digunakan adalah wawancara semi terstruktur. Sebelum melakukan wawancara, penulis membuat daftar pertanyaan yang terstruktur dan bersifat *focused interview* agar tetap pada pokok permasalahan, dan ada kalanya muncul pertanyaan yang insidental pada saat proses berlangsungnya wawancara. Kegiatan wawancara dilakukan terhadap:

- 1) Kepala Badan Konservasi Sumber Daya Alam Resort Agam
- 2) Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Agam
- 3) Lembaga Bantuan Hukum Padang
- 4) Masyarakat hukum adat Nagari Koto Malintang.

2. Studi Dokumen

Studi dokumen yaitu studi terhadap dokumen-dokumen resmi serta arsip-arsip yang terkait dengan permasalahan yang diangkat. Dokumen yang dikumpulkan dalam penelitian ini berupa Surat Keputusan (SK) Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK)

Nomor S.598 / Menlhk / Setjen / PLA.2 / 8 / 2016 tentang Penetapan Fungsi Pokok Kawasan Suaka Alam dan Pelestarian Alam sebagai Cagar Alam Maninjau, dokumentasi foto hasil penelitian dan berita-berita dari media massa.

6. Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data di lapangan sehingga siap pakai untuk dianalisis.¹⁵ Semua data yang dikumpulkan akan diproses melalui *editing* yaitu teknik mengolah data dengan cara meneliti kembali data yang telah diperoleh melalui wawancara, maupun dokumentasi untuk menghindari kekeliruan dan kesalahan. Sehingga data yang diperoleh tidak seluruhnya dimasukkan tetapi dipilih data-data yang diperlukan dan berkaitan dengan permasalahan sehingga diperoleh data yang lebih terstruktur.

Tahap *editing* yang akan dilakukan oleh penulis dalam penelitian ini menyajikan hasil wawancara berupa kalimat-kalimat yang kurang baku disajikan dengan menggunakan kalimat baku dan bahasa yang mudah dipahami. Pada penelitian ini, peneliti melakukan pengecekan data yang berasal dari hasil wawancara dan studi dokumen. Hasil-hasil yang relevan dijadikan sebagai bahan bahasan dalam penelitian.

¹⁵ Bambang Waluyo, 2008, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 72.

b. Analisis Data

Analisis data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang mudah dibaca dan diinterpretasikan¹⁶. Dimana data yang telah diperoleh baik dari bahan primer maupun dari bahan sekunder selanjutnya akan dianalisis secara kualitatif yaitu metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya. Analisa data termasuk penarikan kesimpulan dilakukan secara induktif dan deduktif, sehingga diharapkan akan memberikan solusi-solusi dan jawaban-jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.



¹⁶ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, 1989, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, hlm. 263.