

**KEPASTIAN HUKUM HAK ATAS TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT  
YANG MASUK DALAM KAWASAN HUTAN  
(LEGAL CERTAINTY OF LAND RIGHTS FOR INDIGENOUS PEOPLE THAT IS  
INCLUDED IN THE FOREST AREA)**

**Marulak Togatorop, Moh. Hardiansyah, Dawam Muzak**

Email: togatoropmarulak360@gmail.com

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Jakarta

**ABSTRAK**

Masyarakat hukum adat adalah istilah resmi yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan dan peraturan perundang-undangan lainnya sebagai padanan dari *rechtgemeenschap*. Tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan manusia terutama bagi masyarakat Hukum Adat. Hubungan antara tanah dengan masyarakat itu sendiri senantiasa terjadi dalam berbagai kepentingan. Karena pentingnya tanah bagi masyarakat hukum adat sehingga pemerintah mengatur ketentuannya, akan tetapi ketentuan tersebut mengalami *Antinomy Normen* (Konflik Norma). Karena terjadinya *Antinomy Normen* (Konflik Norma) telah menunjukkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan pengakuan hak masyarakat khususnya masyarakat hukum adat atas tanah yang masuk dalam kawasan hutan sehingga berimplikasi pada penerapan unsur tindak pidana. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif yaitu penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Hasil dari penelitian diperlukan adanya harmonisasi antara Kementerian/Lembaga serta harmonisasi regulasi. Selain itu, adanya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 memberikan solusi penyelesaian yang lebih menekankan kepada prinsip administrasi daripada pengenaan pidana sebagaimana upaya penyelesaian administrasi ini mempertegas ketentuan Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017.

**Kata Kunci:** Masyarakat Hukum Adat, Kehutanan, Kepastian Hukum, Konflik Norma, Pola Penyelesaian

**ABSTRACT**

*Indigenous peoples are official terms regulated in various laws and regulations, as in Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 about the Basic Rules of Agrarian Trees, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 on Forestry, and Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 on Plantations and other laws and regulations as the equivalent of rechtgemeenschap. Land has a very important position in human life, especially for indigenous peoples. The relationship between the land and the community itself always occurs in various interests. Because of the importance of land for indigenous peoples so that the government regulates its provisions, but the provision undergoes Antinomy Normen (Conflict Norma). Because the occurrence of Antinomy Normen (Conflict Norma) has shown legal uncertainty in the*

*implementation of the recognition of the rights of the people of indigenous law over land that is included in the forest area so that it has implications for the application of criminal elements. The research method used in this study is a qualitative research method, namely research that refers to legal norms contained in legislation and court decisions as well as norms that live and develop in society. Result of research is a need for harmonization between ministries / institutions and harmonization of regulations. In addition, the existence of Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 provides a settlement solution that emphasizes more to the principles of administration than the imposition of criminals as this administrative settlement effort reinforces the provisions of Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017.*

**Keywords:** *Indigenous Law Communities, Forestry, Legal Certainty, Conflict norms, Settlement Patterns.*

## **I. PENDAHULUAN**

### **LATAR BELAKANG**

Masalah tanah adalah masalah yang sangat menyentuh keadilan karena sifat tanah yang langka dan terbatas, dan merupakan kebutuhan dasar setiap manusia, tidak selalu mudah untuk merancang suatu kebijakan pertanahan yang menciptakan keadilan bagi semua pihak. Suatu kebijakan yang memberikan kelonggaran yang lebih besar kepada sebagian kecil masyarakat dapat dibenarkan apabila diimbangi dengan kebijakan serupa yang ditujukan kepada kelompok lain yang lebih besar. Sejak proklamasi kemerdekaan Bangsa Indonesia 17 Agustus 1945 Pemerintahan Republik Indonesia mengambil langkah-langkah untuk mengakhiri Hukum Agraria Kolonial dan segera membentuk Hukum Agraria Nasional. Dalam hukum tanah nasional tersebut memuat asas-asas dan ketentuan-ketentuan pokok yang disusun dalam bentuk Undang-Undang, dan merupakan dasar bagi penyusunan peraturan-peraturan lainnya. Oleh karena Undang-Undang Pokok Agraria memiliki tujuan pokok 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 yang 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.

Tanah memiliki peranan yang sangat penting bagi manusia karena dapat digunakan untuk tempat tinggal, sebagai tempat untuk melakukan kegiatan usaha dan berbagai aktifitas lainnya serta sebagai alat investasi yang dapat menunjang kelangsungan hidup manusia. Dengan demikian keberadaan tanah sangat menunjang pelaksanaan pembangunan nasional yang diselenggarakan sebagai upaya berkelanjutan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Di Negara Indonesia yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan suatu *condition sine qua non*.

Keberadaan masyarakat hukum adat di Indonesia secara faktual sudah ada sejak jaman nenek moyang sampai saat ini. Masyarakat hukum adat adalah kesatuan masyarakat bersifat teritorial atau geneologis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau luar sebagai satu kesatuan hukum (*subyek hukum*) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri.<sup>1</sup>

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah memberikan kepastian hukum atas keberadaan masyarakat hukum adat. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Ketentuan Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dikuatkan dengan ketentuan pasal 281 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa identitas budaya dan masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Selain UUD NRI 1945, beberapa Undang-undang sektoral juga memberikan jaminan hak-hak masyarakat hukum adat, khususnya di bidang agraria dan pertanahan Hak Masyarakat Hukum adat diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Bagi Masyarakat Hukum Adat, maka tanah mempunyai fungsi yang sangat penting. Tanah merupakan tempat di mana Warga Masyarakat Hukum Adat bertempat tinggal, dan

---

<sup>1</sup> Husein Alting, *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Tanah*, Yogyakarta, 2010, hlm. 31.

tanah juga memberikan penghidupan baginya. Hubungan antara Masyarakat Hukum Adat dengan Tanah, Menurut Ter Haar:<sup>2</sup>

*Masyarakat tersebut mempunyai hak atas tanah itu dan menerapkannya baik ke luar maupun ke dalam. Atas dasar kekuatan berlakunya keluar, maka masyarakat sebagai suatu kesatuan mempunyai hak untuk menikmati tanah tersebut. Atas dasar kekuatan berlakunya ke dalam masyarakat mengatur bagaimana masing-masing anggota masyarakat melaksanakan haknya, sesuai dengan bagiannya, dengan cara membatasi peruntukan bagi tuntutan-tuntutan dan hak-hak pribadi serta menarik bagian tanah tertentu dari hak menikmati secara pribadi, untuk kepentingan masyarakat.*

Eksistensi keberadaan Tanah Masyarakat Hukum adat secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 3 UUPA yang menyatakan “*Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi*”. Bahwa dengan demikian Keberadaan masyarakat adat eksistensinya diakui secara kontsitusional. Tetapi pada faktanya, masyarakat adat yang eksistensinya diakui ini masih sering terjadi konflik hak yang salah satunya mengenai tanah adat yang mereka kuasai masuk kedalam kawasan hutan.

## **METODE PENELITIAN**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif yaitu penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat<sup>3</sup>. Dalam penelitian ini perundang-undangan dan norma-norma yang peneliti gunakan ialah yang berkaitan dengan kepastian hukum hak atas tanah masyarakat hukum adat yang masuk dalam kawasan hutan.

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian empiris normatif, pendekatan empiris normatif tersebut mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada

---

<sup>2</sup> C. Van Vollenhoven, Penemuan Hukum Adat, dalam B.F Sihombing, Evolusi Kebijakan Pertahanan dalam Hukum Tanah Indonesia, Gunung Agung Jakarta, 2004, hlm. 66.

<sup>3</sup> Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 105.

dalam Masyarakat yang berhubungan dengan pokok permasalahan yang akan dibahas.<sup>4</sup> Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*). Pendekatan undang-undang (*statute approach*) adalah pendekatan dengan menelaah undang-undang yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani (*Case approach*).<sup>5</sup>

## II. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat

Masyarakat hukum adat adalah istilah resmi yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan dan peraturan perundang-undangan lainnya sebagai padanan dari *rechtgemeenschap*, atau oleh sedikit literatur menyebutnya *adatrechtgemenschap*. Istilah masyarakat hukum adat dilahirkan dan digunakan oleh pakar hukum adat yang lebih banyak difungsikan untuk keperluan teoritik akademis. Sedangkan istilah masyarakat adat adalah istilah yang lazim diungkapkan dalam bahasa sehari-hari oleh kalangan non hukum yang mengacu pada sejumlah kesepakatan internasional.<sup>6</sup>

Menurut Hazairin, masyarakat hukum adat adalah kesatuan-kesatuan masyarakat yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri yang mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya.<sup>7</sup> Pengertian masyarakat adat harus dibedakan dengan masyarakat hukum adat. Konsep masyarakat adat merupakan pengertian umum untuk menyebut masyarakat tertentu dengan ciri-ciri tertentu. Sedangkan masyarakat hukum adat merupakan pengertian teknis yuridis yang menunjuk sekelompok orang yang hidup dalam suatu wilayah (ulayat) tempat tinggal dan lingkungan kehidupan tertentu, memiliki kekayaan dan pemimpin (Ketua Adat) yang bertugas menjaga

<sup>4</sup> Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Ibid, hlm. 105.

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 133.

<sup>6</sup> Taqwaddin, "Penguasaan Atas Pengelolaan Hutan Adat oleh Masyarakat Hukum Adat (Mukim) di Provinsi Aceh", (Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara, 2010), hlm. 36.

<sup>7</sup> Rikardo Simarmata, *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*, (Jakarta: UNDP Regional Centrein Bangkok, 2006), hlm. 23.

kepentingan kelompok (keluar dan kedalam), dan memiliki tata aturan (sistem) hukum dan pemerintahannya.<sup>8</sup>

Tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan manusia terutama bagi masyarakat Hukum Adat. Hubungan antara tanah dengan masyarakat itu sendiri senantiasa terjadi dalam berbagai kepentingan, tanah dijadikan tempat pemukiman, untuk keperluan pembuatan ladang, tempat mengambil hasil, tempat berkumpul dengan sesama maupun dijadikan tempat pemujaan atau untuk beribadah. Antara masyarakat hukum adat dengan tanah yang didudukinya mempunyai hubungan yang erat dan bersifat religious magis artinya kekayaan alam itu merupakan kekayaan yang dianugerahkan oleh Tuhan Yang Maha Esa pada masyarakat Hukum Adat.<sup>9</sup>

Tanah merupakan faktor penting bagi kehidupan masyarakat di Indonesia, terlebih-lebih dilingkungan masyarakat hukum adat yang menggantungkan hidupnya dari tanah, karena tanah merupakan satu satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun akan tetap dalam keadaan semula.<sup>10</sup> Hal utama yang menyebabkan tanah itu memiliki kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat, yaitu bahwa tanah itu merupakan tempat tinggal, memberikan penghidupan, tempat dimana warga yang meninggal dunia dikuburkan dan merupakan pula tempat tinggal pelindung persekutuan dan roh para leluhur persekutuan.<sup>11</sup>

Dalam lingkungan yang didudukinya, warga masyarakat adat setempat mempunyai hak untuk mengerjakan dan mengusahakan sebidang tanah pertanian, hak itu disebut hak milik, jika tidak dapat lebih dari satu masa panen seperti tanah akuan di Jawa Utara disebut dengan hak memungut hasil. Dalam hukum adat mereka yang meletakkan suatu tanda larangan atau mereka yang memulai membuka tanah mempunyai hak pertama terhadap tanah itu yang disebut hak wenang pilih (burukan di Kalimantan). Suatu hak untuk membeli tanah pertanian dengan menyampingkan orang lain yang akan membelinya disebut hak memiliki pertama. Kepala desa atau pejabat desa mempunyai hak atas

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 23.

<sup>9</sup> Marulak Togatorop, 2020, *Perlindungan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentngan Umum*, STPN Press, Yogyakarta, hlm. 149.

<sup>10</sup> Bushar Muhammad, 2013, *Asas-Asas Hukum Adat Suatu Pengantar*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 103.

<sup>11</sup> Surojo Wignjodipuro, *Pengantar dan Asas Hukum Adat*, Raja Grafindo, Jakarta, 1990, hlm. 237.

pendapatan dan penghasilan atas tanah bengkok yang diberikan persekutuan. Pada umumnya hak perseorangan ini adalah hak milik adat (hak milik berbeban berat).<sup>12</sup>

Lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria disebabkan adanya dualisme hukum dalam pengaturan hukum tanah nasional, yaitu adanya tanah-tanah yang tunduk pada hukum Barat dan terdapatnya tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat. Untuk menghilangkan dualisme dalam hukum tanah di Indonesia tersebut, maka diberlakukanlah Undang-Undang Pokok Agraria sehingga tercipta hukum tanah nasional. Secara substansial, Undang-Undang Pokok Agraria dibuat dalam rangka melaksanakan lebih lanjut Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Pokok Agraria tidak dihadirkan untuk mengatur mengenai keberadaan masyarakat hukum adat. Penyebutan masyarakat hukum adat dalam Undang-Undang Pokok Agraria berkenaan dengan kedudukannya sebagai subjek yang berhak menerima kuasa dari Negara dalam rangka melaksanakan hak menguasai negara dan memiliki hak ulayat.<sup>13</sup>

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan juga mengatur keberadaan masyarakat hukum adat sebagaimana Pasal 67 ayat (1) menyatakan bahwa Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih adadan diakui keberadaannya berhak:

- a. *Melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari dan masyarakat adat yang bersangkutan;*
- b. *Melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang;*
- c. *Mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.*

Sejalan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tanggal 26 Maret 2012 dalam Pertimbangan Hukum hal 177 s.d 178. Di samping itu, berkenaan dengan syarat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, dalam kenyataannya status dan fungsi hutan dalam masyarakat hukum adat bergantung kepada status keberadaan masyarakat hukum adat. Kemungkinan yang terjadi adalah:

- a. kenyataannya masih ada tetapi tidak diakui keberadaannya;
- b. kenyataannya tidak ada tetapi diakui keberadaannya.

Jika kenyataannya masih ada tetapi tidak diakui keberadaannya, maka hal ini dapat menimbulkan kerugian pada masyarakat yang bersangkutan. Misalnya, tanah/hutan adat

<sup>12</sup> Soekanto, *Meninjau Hukum Adat Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 1996, hlm. 83.

<sup>13</sup> Rikardo Simarmata, *Op Cit*, hlm. 56.

mereka digunakan untuk kepentingan lain tanpa seizin mereka melalui cara-cara penggusuran-penggusuran. Masyarakat hukum adat tidak lagi dapat mengambil manfaat dari hutan adat yang mereka kuasai. Sebaliknya dapat terjadi masyarakat hukum adat kenyataannya tidak ada tetapi objek hak-hak adatnya masih diakui. Artinya, berdasarkan sejarah keberadaan mereka pernah diakui oleh negara, padahal kenyataannya sesuai dengan perkembangan zaman sudah tidak terdapat lagi tanda-tanda atau sifat yang melekat pada masyarakat hukum adat. Tanda-tanda dan sifat masyarakat hukum adat yang demikian tidak boleh dihidup-hidupkan lagi keberadaannya, termasuk wewenang masyarakat atas tanah dan hutan yang pernah mereka kuasai. Hutan adat dengan demikian kembali dikelola oleh Pemerintah/Negara.

Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, tidak bermaksud melestarikan masyarakat hukum adat dalam keterbelakangan, tetapi sebaliknya mereka harus tetap memperoleh kemudahan dalam mencapai kesejahteraan, menjamin adanya kepastian hukum yang adil baik bagi subjek maupun objek hukumnya, jika perlu memperoleh perlakuan istimewa (*affirmative action*). Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban sesuai Pasal 28I ayat (3) UUD NRI 1945 Tidak dapat dihindari, karena pengaruh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, masyarakat hukum adat cepat atau lambat juga akan mengalami perubahan, bahkan lenyap sifat dan tanda-tandanya. Perubahan tersebut dapat berdampak positif maupun negatif bagi masyarakat yang bersangkutan. Untuk mencegah terjadinya dampak negatif, UUD NRI 1945 memerintahkan keberadaan dan perlindungan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat supaya diatur dalam Undang-Undang, agar dengan demikian menjamin adanya kepastian hukum yang berkeadilan.

## **2. Antinomy Normen antara Peraturan terkait Pertanahan dengan Kehutanan**

Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional menyatakan problematika mengenai persoalan pertanahan di masyarakat akan terus terjadi apabila peraturan yang tumpang tindih tidak diperbaiki. "*Undang-Undang Pertanahan ini perlu (direvisi). Tapi, kalau Undang-Undang Pertanahannya saja yang direvisi sementara Undang-Undang Kehutanan tidak direvisi, ya nggak akan jalan juga*" dinyatakan oleh Bapak Sofyan Djalil yang dihimpun dalam Kompas.com.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Sofyan A. Djalil, 2021, Tumpang Tindih, Undang-Undang pertanahan dan Undang-Undang Kehutanan perlu direvisi <https://www.kompas.com/properti/read/2021/03/23/211923521/tumpang-tindih-uu-pertanahan-dan-uu-kehutanan-perlu-direvisi>.



Bahwa dengan adanya *Antinomy Normen* (Konflik Norma) hukum yang terjadi telah menunjukkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya. Hal ini tentu bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum baik secara materiil maupun formil. Secara materiil terkait dengan adanya ketidaktertiban suatu masyarakat akibat adanya peraturan perundang-undangan yang tidak menjamin ketidakpastian hukum, hal ini telah diatur dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Pasal 28 D ayat (1) mengenai pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan.

Fakta dilapangan sering terjadi penerbitan sertipikat hak atas tanah untuk masyarakat terhambat karena dinyatakan masuk kedalam hutan, salah satu permasalahannya adalah pembebasan lahan masyarakat atas Jalan Toll Pekanbaru-Rengat yang tidak dapat diberi ganti rugi karena masuk dalam kawasan hutan.<sup>15</sup> persoalan lainnya adalah tidak adanya koordinasi dan sinkronisasi antara pihak kehutanan daerah dengan Badan Pertanahan Nasional, disamping itu dalam penetapan kawasan hutan tidak pernah diketahui tapal batasnya. Terkait dengan penetapan Kawasan Hutan, berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.44/Menhut-II/2012 Tahapan pengukuhan kawasan hutan terbagi menjadi 4 (empat) tahap, yaitu:

- a. penunjukan dengan Keputusan Menteri;
- b. pelaksanaan tata batas;
- c. pembuatan Berita Acara Tata Batas Kawasan Hutan yang ditandatangani oleh Panitia Tata Batas atau pejabat yang berwenang; dan
- d. penetapan dengan Keputusan Menteri.

Selain itu terdapat masalah berupa perspektif penetapan kawasan hutan di Kementerian Kehutanan yang hanya berupa pemenuhan syarat administratif berdasarkan Berita Acara Tata Batas (BATB), sehingga dalam kenyataan lapangannya ia melanggar penguasaan hak masyarakat.

Jika mengacu pada ketentuan penjelasan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dinyatakan Hutan merupakan amanah Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena itu pengelolaan hutan dilaksanakan dengan dasar akhlak mulia untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian pelaksanaan setiap komponen pengelolaan hutan

---

<sup>15</sup> Disampaikan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Riau dalam kegiatan Sosialisasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 bagi Aparat Penegak Hukum dan Aparat Pengawas Intern Pemerintah di Hotel Gumaya Semarang tanggal 18 s.d 20 April 2021 dan disampaikan juga dalam rapat koordinasi antar Kementerian/Lembaga di Hotel Century tanggal 8 Juni 2021.

harus memperhatikan nilai-nilai budaya masyarakat, aspirasi dan persepsi masyarakat, serta memperhatikan hak-hak rakyat dan oleh karena itu harus melibatkan masyarakat setempat.

Hal ini pun dipertegas dalam Putusan MK Nomor 45/PUU-XI/2011 tanggal 21 Februari 2012, Bahwa dalam suatu negara hukum, pejabat administrasi negara tidak boleh berbuat sekehendak hatinya, akan tetapi harus bertindak sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan, serta tindakan berdasarkan *freies Ermessen (discretionary powers)*. Penunjukan belaka atas suatu kawasan untuk dijadikan kawasan hutan tanpa melalui proses atau tahap-tahap yang melibatkan 158 berbagai pemangku kepentingan di kawasan hutan sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan, merupakan pelaksanaan pemerintahan otoriter. Penunjukan kawasan hutan merupakan sesuatu yang dapat diprediksi, tidak tiba-tiba, bahkan harus direncanakan, dan karenanya tidak memerlukan tindakan *Freies Ermessen (discretionary powers)*. Tidak seharusnya suatu kawasan hutan yang akan dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap, menguasai hajat hidup orang banyak, hanya dilakukan melalui penunjukan;

### **3. Implikasi Pidana terhadap penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah dalam Kawasan Hutan**

Selama ini sudah banyak Sertipikat Hak atas Tanah yang diterbitkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional untuk masyarakat dinyatakan masuk kedalam kawasan hutan sehingga pada akhirnya menimbulkan permasalahan pidana yang menjerat masyarakat ataupun Pegawai Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dengan dugaan penyalahgunaan wewenang dan jabatan. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan juga mengatur terkait ketentuan pidana yang sangat berdampak terhadap kelancaran pelaksanaan kegiatan Program Strategis Nasional (PSN) oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, tumpang tindihnya aturan kehutanan dengan Pertanahan menjadi hambatan yang sangat signifikan bagi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Tercatat dalam Database Bantuan Hukum Biro Hukum Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dari tahun 2017 sampai dengan 2021, tidak sedikit pegawai Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang terjerat masalah hukum terkait Kawasan Hutan.

Permasalahan	Implikasi Pidana
Penerbitan Sertipikat Hak atas Tanah dalam Kawasan Hutan di Desa Kepau Jaya, Kecamatan Siak Hulu, Kab. Kampar Provinsi Riau	Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 3 UU Tipikor
Penerbitan Sertipikat Hak atas Tanah dalam Kawasan Hutan Desa Sekaroh, Kec. Jerowaru, Kab. Lombok Timur Provinsi NTB	Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 3 UU Tipikor
tindak pidana pemalsuan dalam pendaftaran tanah yang masuk dalam Kawasan Hutan	Pasal 263, 266 KUHP
tindak pidana korupsi terkait kegiatan Revitalisasi Perkebunan Kab. Musi Rawas Provinsi Sumatera Selatan	Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 3 UU Tipikor
Dugaan tindak pidana korupsi terkait penerbitan sertipikat hak atas tanah di kawasan hutan Desa Tompobulu Kecamatan Tompobulu Kabupaten Maros Provinsi Sulawesi Selatan	Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 3 UU Tipikor
Dugaan Tindak Pidana Korupsi penyalahgunaan wewenang dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah di Kawasan Hutan Mapongka, Kabupaten Toraja Provinsi Sulawesi Selatan	Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 3 UU Tipikor
Dugaan Tindak Pidana Korupsi Penerbitan sertipikat hak atas tanah di Desa Tadui, Kecamatan Mamuju Kabupaten Mamuju, Provinsi Sulawesi Barat	Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 3 UU Tipikor

(Database Bantuan Hukum pada Biro Hukum Kementerian ATR/BPN 2017-2021)

Padahal seharusnya terhadap persoalan pidana para penegak hukum mendahulukan proses administrasi Pemerintahan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebelum melakukan penyidikan atas laporan masyarakat yang menyangkut penyalahgunaan wewenang dan jabatan sebagaimana amanat ketentuan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Indonesia.

#### **4. Pola Penyelesaian Penerbitan Sertipikat Hak atas Tanah dalam Kawasan Hutan Berdasarkan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan**

Pemberian sertipikat hak atas tanah adalah implementasi dari tujuan Undang-Undang Pokok-Pokok Dasar Agraria yaitu jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana didasarkan pada ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyatakan “*Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah*”.

Sebagai pelaksana ketentuan UUPA, maka dibentuklah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam rangka untuk mengatur secara teknis sistem pendaftaran tanah di Indonesia, Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.<sup>16</sup> Sehingga data fisik dan data yuridis yang terdapat di sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya.<sup>17</sup>

UUPA dan Undang-Undang Kehutanan merupakan dua perundang undangan paling penting yang dalam hirarki perundangan tanah dan sumber daya alam menduduki urutan kedua setelah konstitusi. Kedua aturan tersebut secara langsung mengatur pengelolaan dan distribusi sumber daya alam. Hal ini meninjau hubungan antara peraturan perundang

---

<sup>16</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaan, Djambatan*, Jakarta, 2008, hlm. 477.

<sup>17</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan 2, Jakarta, kencana, 2010, hlm. 45.

undangan dan responsnya terhadap TAP MPR No. IX/2001 tentang pembaharuan agrarian dan pengelolaan sumber daya alam.

Kebutuhan warga masyarakat dan pihak pemerintah ataupun pihak swasta akan tanah terus mengalami peningkatan, sehingga tidak jarang menimbulkan konflik atau sengketa. Yang cukup menjadi perhatian dewasa ini adalah sengketa pemanfaatan tanah kawasan hutan baik oleh Dinas Kehutanan maupun oleh warga masyarakat yang disertifikatkan oleh sebagian warga masyarakat bahkan di luar warga masyarakat sekitar hutan. Dari sekitar 65% wilayah Indonesia adalah merupakan kawasan hutan. Namun banyak lahan atau tanah yang sudah diduduki dan dikuasai oleh warga masyarakat tidak bisa mendapatkan bukti hak milik atau sertipikat.<sup>18</sup>

Jika kawasan itu termasuk dalam kawasan hutan. Dalam Putusan MK Nomor 45/PUU-XI/2011 jo. 35/PUU-X/2012 bahwa penguasaan hutan oleh negara harus memperhatikan dan menghormati hak-hak atas tanah masyarakat. Secara teoretik kekuasaan negara atas sumber daya alam bersumber dari rakyat yang dikenal sebagai hak bangsa. Negara di sini, dipandang sebagai *territoriale publieke rechtsgemeenschap van overheid en onderdanen*, yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat hukum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan memelihara (mengawasi) pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya secara intensif.<sup>19</sup>

Terhadap hal-hal tersebut, melihat urgensi konflik hak atas tanah masyarakat yang terus meluas memberikan mekanisme upaya penyelesaian yang dapat dijadikan landasan baik dari pemerintah melalui lembaga terkait dalam hal ini Kementerian Kehutanan dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional bersama dengan masyarakat pada umumnya dan Masyarakat Hukum Adat dengan upaya sebagai berikut:

1. Bahwa terkait penyelesaian permasalahan Sertipikat yang terbit dalam kawasan hutan tersebut sebaiknya diselesaikan secara administratif dan tidak dibawa pada ranah pidana, sebagaimana diatur pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43

---

<sup>18</sup>Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Inventarisasi Penguasaan, Kepemilikan, Penggunaan Dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) Dalam Kawasan Hutan, 2015, hlm. 6.

<sup>19</sup>(Catur Wibowo Susbiantoro, Penyelesaian Konflik Antara Dinas Kehutanan Dengan Pemegang Hak Atas Tanah Pada Areal Yang Ditetapkan Sebagai Kawasan Hutan Sekaroh (Studi Konflik Penetapan Hak Atas Tanah Di Dusun Sekaro Kabupaten Lombok Timur), Tesis Program Magister Ilmu Hukum, Pascasarjana Unram, 2015, hlm. 90- 91.

Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah dan Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan;

2. Dalam penyelesaian konflik agraria dan kawasan hutan perlu dilakukan koordinasi antar K/L dan harmonisasi peraturan untuk menghindari terjadinya Konflik Norma serta regulasi yang ada segera di implementasikan dan dipahami oleh para Aparat Penegak Hukum untuk menghindari kesalahan penafsiran regulasi;
3. Terhadap penetapan kawasan hutan agar tidak dilakukan serampangan oleh pihak terkait, seharusnya dalam pelaksanaan penetapan harus mengacu pada berbagai regulasi seperti Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 termaksud Dalam Putusan MK Nomor 45/PUU-XI/2011 yang harus melibatkan Masyarakat Hukum Adat dalam penetapan Kawasan Hutan.<sup>20</sup>

### III. KESIMPULAN

Pelaksanaan setiap komponen pengelolaan hutan harus memperhatikan nilai-nilai budaya masyarakat, aspirasi dan persepsi masyarakat, serta memperhatikan hak-hak rakyat dan oleh karena itu harus melibatkan masyarakat setempat. Tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan manusia terutama bagi masyarakat Hukum Adat. Hubungan antara tanah dengan masyarakat itu sendiri senantiasa terjadi dalam berbagai kepentingan, tanah dijadikan tempat pemukiman, untuk keperluan pembuatan ladang, tempat mengambil hasil, tempat berkumpul dengan sesama maupun dijadikan tempat pemujaan atau untuk beribadah. Antara masyarakat hukum adat dengan tanah yang didudukinya mempunyai hubungan yang erat dan bersifat religious magis artinya kekayaan alam itu merupakan kekayaan yang dianugerahkan oleh Tuhan Yang Maha Esa pada masyarakat Hukum Adat.

Untuk melindungi hak atas tanah masyarakat hukum adat yang masuk dalam kawasan hutan diperlukan koordinasi dan harmonisasi antara Kementerian/Lembaga terkait serta meredam ego sektoral demi mengedepankan kepentingan masyarakat, selain itu hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 merupakan angin segar bagi masyarakat hukum adat dalam rangka perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum hak atas tanah yang masuk dalam kawasan hutan.

---

<sup>20</sup> Marulak Togatorop, disampaikan pada Webinar Nasional Konflik Agraria dan Kawasan Hutan, tanggal 28 Juli 2021.

Hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 juga memberikan solusi penyelesaian yang lebih menekankan kepada prinsip administrasi daripada pengenaan pidana sebagaimana upaya penyelesaian administrasi ini mempertegas ketentuan Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- B.F Sihombing (2004). *Evolusi Kebijakan Pertahanan dalam Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung
- Boedi Harsono (2008). *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaan*. Jakarta: Djambatan
- Bushar Muhammad (2013). *Asas-Asas Hukum Adat Suatu Pengantar*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Forouzan, B.A., & Fegan, S.C. (2007). *Data Communications and Networking (4th ed.)*. NewYork: McGraw-Hill.
- Husein Alting (2010). *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Tanah*. Yogyakarta.
- Peter Mahmud Marzuki (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Marulak Togatorop (2020). *Perlindungan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: STPN Press.
- Rikardo Simarmata (2006). *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*, Jakarta: UNDP Regional Centrein Bangkok.
- Surojo Wignjodipuro (1990). *Pengantar dan Asas Hukum Adat*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Soekanto (1996). *Meninjau Hukum Adat Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Urip Santoso (2010). *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: kencana.
- Zainudin Ali (2011). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika

### Jurnal

- Catur Wibowo Susbiantoro (2015), *Penyelesaian Konflik Antara Dinas Kehutanan Dengan Pemegang Hak Atas Tanah Pada Areal Yang Ditetapkan Sebagai Kawasan Hutan Sekaroh (Studi Konflik Penetapan Hak Atas Tanah Di Dusun Sekaro Kabupaten Lombok Timur)*, Tesis Program Magister Ilmu Hukum, Pascasarjana Unram.



Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (2015). Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Inventarisasi Penguasaan, Kepemilikan, Penggunaan Dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) Dalam Kawasan Hutan. Jakarta.

Sofyan A. Djalil. (2021, Maret 2), Tumpang Tindih, UU pertanahan dan UU Kehutanan perlu direvisi. Diakses <http://www.kompas.com>

Taqwaddin (2010). Penguasaan Atas Pengelolaan Hutan Adat oleh Masyarakat Hukum Adat (Mukim) di Provinsi Aceh. Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara.