

**KEPASTIAN HUKUM PEMEGANG HAK
ATAS TANAH DI KAWASAN HUTAN
(Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/ 2011
Dihubungkan Dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor
47 P/HUM/2011)**

ENNI SYARIFAH HARAHAHAP

ABSTRACT

The result of the research showed that the Ruling of the Constitutional Court No.45/2011 has judicially reinforced legal certainty for the people entitled to the land rights in the forest area, but it is factually not implemented yet. The Ruling of the Supreme Court No. 47/2011 has also judicially provided legal certainty for the people entitled to the land rights in the forest area, especially in North Sumatra. However, the Decree of the Minister of Forestry does not factually accommodate the interest of the people entitled to the land rights. In other words the Decree actually has not yet provided legal certainty for the people entitled to the land rights in the forest area.

Keywords: *Legal Certainty, Judicial Review, Forestry Law*

I. Pendahuluan

UU Kehutanan seyogianya dapat mengatasi permasalahan kehutanan yang terjadi selama ini. Namun dalam implementasinya sejak lahirnya UU Kehutanan ini tetap saja menimbulkan permasalahan dalam hubungan antara pemerintah (sebagai penyelenggara Negara) dengan warga masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan dan menggantungkan hidupnya dari pemanfaatan sumberdaya hutan. Permasalahan tersebut antara lain dalam bentuk sengketa klaim penguasaan atas tanah dan kawasan hutan (sengketa agraria). Beberapa ketentuan pasal dalam UU Kehutanan banyak menimbulkan konflik menyangkut hak penguasaan tanah di kawasan hutan. Dalam banyak kasus warga masyarakat dan Pemerintah Daerah merasa dirugikan dengan pemberlakuan UU Kehutanan. Dengan wewenang Hak Mengusai Negara, Pemerintah cenderung mengutamakan atau memprioritaskan

pemberian hak bagi korporat atau pemodal dengan mengatasnamakan pembangunan atau pertumbuhan ekonomi nasional, sehingga rakyat sering mengalami pengusuran dari tanah atau sumberdaya yang mereka miliki atau klaim sebelumnya.

Terjadinya konflik-konflik yang berkepanjangan atas pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan antara masyarakat lokal dengan pemerintah adalah salah satu akibat dari banyaknya kejanggalan yuridis (peraturan yang tidak selaras) dalam membuat instrumen hukum pengelolaan hutan di Indonesia.¹ Seyogianya apa yang menjadi pertentangan dalam hal penguasaan tanah ini tidak perlu terjadi bila masing-masing pihak yang terdiri dari pemerintah dan masyarakat lokal dapat menempatkan fungsinya untuk pandangan yang sama, dalam pengertian pemerintah yang membawa pihak korporat harus dapat menghargai sistem kehidupan masyarakat setempat dan sebaliknya masyarakatpun dapat memahami pentingnya pembangunan di daerahnya dan dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat.²

Ketidak efektifan Undang-Undang Kehutanan mendorong sejumlah elemen masyarakat mengajukan permohonan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi untuk memohon pembatalan sebagian ketentuan pasal yang terdapat dalam Undang-undang Kehutanan tersebut. Demikian juga terhadap peraturan turunannya berupa SK Menteri Kehutanan Nomor 44 tahun 2005 tentang Penunjukan Kembali Kawasan Hutan di Prvinsi Sumatera Utara, dalam pelaksanaannya telah menimbulkan persoalan yang berdampak luas kepada masyarakat, khususnya bagi pemegang hak atas tanah di kawasan hutan. Uji materipun dimohonkan ke Mahkamah Agung untuk membatalkan SK Menhut tersebut.

Putusan dari permohonan uji materiil terhadap UU Kehutanan yang menjadi bahasan dalam tulisan ini adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011 tentang konstitusionalitas definisi kawasan hutan. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan untuk seluruhnya. Kemudian permohonan uji materi

¹ Abdul Muis Yusuf & Muhammad Taufik Makarao, *Hukum Kehutanan di Indonesia*, PT. Rieneka Cipta Jakarta, 2008, Hal.38-40

² Muhammad Yamin, *Beberapa Dimensi Pilosofis Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003, hal.110

terhadap SK Menhut 44/2005 dituangkan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 47 P/HUM/2011 yang putusannya membatalkan SK Menhut tersebut..

Lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Agung tersebut di atas memberikan kegembiraan kepada pihak-pihak yang memohon uji materiil dan menumbuhkan rasa optimisme di kalangan masyarakat luas tentang peluang bagi penguatan kepastian hukum pemegang hak-hak atas tanah di kawasan hutan. Putusan-putusan tersebut ramai diperbincangkan oleh kalangan akademisi maupun aktivis lembaga swadaya masyarakat³, diberitakan di media, bahkan diikuti oleh tindakan ekspresif dari warga masyarakat dengan melakukan kegiatan unjuk rasa dan pemancangan plang di lokasi-lokasi yang disengketakan sebagai wujud pernyataan klaim penguasaan atas tanah berdasarkan putusan-putusan di atas.

Permasalahan yang perlu dikaji setelah lahirnya Putusan MK dan MA tersebut terkait dengan kepastian hukum pemegang hak atas tanah di kawasan hutan, yaitu:

1. Apakah Putusan Mahkamah Konstitusi No.45/PUU-IX/2011 telah memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah di kawasan hutan?
2. Apakah Putusan Mahkamah Agung No. 47 P/HUM/2011 terkait penunjukan kawasan hutan di Provinsi Sumatera Utara telah memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah di kawasan hutan, termasuk hak pengelolaan dari Pemerintah Daerah?
3. Bagaimana akibat hukum bagi pemegang hak atas tanah di kawasan hutan setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung tersebut?

Permasalahan dalam penelitian ini akan dikaji dengan menggunakan teori kepastian hukum dan teori efektivitas hukum. Secara teoritis, adanya kepastian hukum (*rechtszekerheid*) merupakan salah satu tujuan dari hukum selain tujuan lain

³ Salah satu contoh ulasan dari kalangan aktivis dan akademisi terlihat dalam tulisan-tulisan Mia Siscawati, Noer Fauzi Rachman, Maria Rita Roewiastoeti dan R. Yando Zakaria yang dimuat dalam Jurnal Wacana No. 33 Thn XVI/2014.

berupa keadilan (*rechtsgerechtigheid*) dan kemanfaatan (*rechtsutiliteit*)⁴. Menurut Jan Michael Otto,⁵ Kepastian hukum (legal certainty) kerap kali muncul hanya berupa kepastian hukum yuridis/ teoritikal saja karena dalam praktiknya baik instansi pemerintah maupun para pihak belum tentu benar-benar tunduk dan taat terhadap hukum.⁶ Otto berpandangan bahwa yang perlu diperhatikan dalam kajian kepastian hukum bukan hanya sekedar adanya kepastian hukum (*legal certainty*) itu, tetapi yang paling penting adalah aspek ‘kepastian hukum yang nyata’ (*real legal certainty*).

Permasalahan penelitian ini juga akan dianalisis menggunakan perspektif teori efektivitas hukum. Anthony Allot dikutip dari Salim mengatakan bahwa hukum menjadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan.⁷ Efektifitas hukum yang dimaksud dalam penerapannya bertujuan untuk mengatur kepentingan manusia. Apabila norma hukum itu ditaati oleh masyarakat, penguasa maupun penegak hukum itu sendiri maka pelaksanaan hukum sudah efektif.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analitis. Jenis kajian dalam penelitian ini adalah kajian yuridis normatif. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan analisis kualitatif. Proses penarikan kesimpulan dalam analisis data dilakukan dengan menggunakan logika induktif.

⁴ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta; PT. Gunung Agung Tbk, 2002, hal. 85.

⁵ Jan Michael Otto, “Kepastian Hukum yang Nyata di Negara Berkembang”; dalam buku *Kajian Sosio-legal*, Sulistyowati Irianto dkk (editor), Bab 8; diterbitkan oleh Pustaka Larasan bekerjasama dengan Universitas Indonesia, Universitas Leiden dan Universitas Groningen, 2012, hal. 121-124

⁶ Otto, *Ibid.*

⁷ Salim HS, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT.Raja Grafindo Persada, 2013, hal. 302

II. KEPASTIAN HUKUM PEMEGANG HAK ATAS TANAH DI KAWASAN HUTAN PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 45/PUU-IX/2011

Terkait masalah kepastian hukum pemegang hak atas tanah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011 adalah putusan yang telah memberi harapan bagi masyarakat yang berkepentingan di kawasan hutan. Pemohon yang terdiri dari lima (5) Bupati di Provinsi Kalimantan Tengah dan satu perseorangan mengajukan permohonan uji materi terhadap Pasal 1 angka (3) UU Nomor 41/1999 tentang Kehutanan, yang berbunyi: “Kawasan hutan adalah wilayah tertentu *yang ditunjuk dan atau ditetapkan* oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap”. Permohonan uji materi diajukan dengan alasan hak dan atau kewenangan konstitusional pemohon maupun masyarakat Kabupaten Kapuas telah dirugikan dengan ketentuan Pasal 1 angka (3) UU Kehutanan.

Dengan berlakunya Pasal 1 angka (3) UU Kehutanan ada beberapa kerugian yang dialami para Pemohon sehingga mereka mengajukan permohonan pengujian Pasal 1 angka (3) UU Kehutanan tersebut yaitu:⁸

- a. ketentuan Pasal 1 angka (3) UU Kehutanan bertentangan dengan beberapa ketentuan pasal yang terdapat pada UUD 1945, yaitu: Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (2), Pasal 18 ayat (5), Pasal 18 ayat (6), Pasal 18A ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (1), Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang menyebabkan hak-hak konstitusional para Pemohon dirugikan.
- b. Pasal 1 angka (3) UU Kehutanan menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap status kawasan hutan, termasuk di wilayah pemohon.
- c. Para pemohon sewaktu-waktu dapat dipidana jika ketentuan Pasal 1 angka (3) UU Kehutanan masih menjadi rujukan untuk menentukan wilayah kawasan hutan.

⁸ Lihat Putusan MK 45/2011 bagian Kerugian Pemohon, hal 6-29

- d. Ketentuan Pasal 1 angka (3) UU Kehutanan tidak konsisten dengan Pasal 14 dan Pasal 15 Undang-undang itu sendiri.
- e. Lokasi-lokasi di Kabupaten Kapuas secara faktual bukan berupa hutan, namun dinyatakan sebagai kawasan hutan
- f. Aset-aset Daerah Pemohon dinyatakan berada di kawasan hutan
- g. Pemohon sebagai Bupati tidak bisa mengembangkan potensi daerahnya karena seluruh wilayahnya ditunjuk sebagai kawasan hutan.
- h. Kewenangan Pemohon I untuk terlibat dalam proses pengukuhan kawasan hutan menjadi hilang akibat penunjukan kawasan hutan disamakan dengan penetapan kawasan hutan.
- i. Hak milik perorangan, hak kebendaan dan bertempat tinggal masyarakat Kapuas dirugikan dengan adanya Pasal 1 angka (3) UU Kehutanan.
- j. Ditafsirkannya penunjukan sama dengan penetapan mengakibatkan Kementerian Kehutanan hanya mengejar target luasan kawasan hutan saja.

Berdasarkan alasan-alasan pemohon Mahkamah Konstitusi memutuskan:⁹

- a. megabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
- b. Frasa “ditunjuk dan atau” dalam Pasal 1 angka (3) UU Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945;
- c. Frasa “ditunjuk dan atau” dalam pasal 1 angka (3) UU Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Amar putusan MK 45/2011 secara jelas menyatakan bahwa frasa “ditunjuk dan atau” dalam Pasal 1 angka (3) UU Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Putusan MK 45/2011 secara jelas telah mengoreksi ketidaksinkronan antara Pasal 1 angka (3) dengan Pasal 14 dan Pasal 15 UU Kehutanan. Dengan dibatalkannya frasa “ditunjuk dan atau” maka proses pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 UU Kehutanan harus dilaksanakan melalui satu rangkaian proses yang tidak terputus yaitu (a)

⁹ *Ibid*, hal 160-161

penunjukan kawasan hutan, (b) penataan batas kawasan hutan, (c) pemetaan kawasan hutan, dan (d) penetapan kawasan hutan. Dengan demikian, penafsiran sepihak oleh Pemerintah yang selalu mempersamakan “penunjukan” dan “penetapan” kawasan hutan, dan menganggap jika suatu kawasan hutan telah ditunjuk maka hal itu sudah berarti sudah ditetapkan dan memiliki kepastian hukum, dinyatakan keliru oleh Putusan MK 45/2011.

Pemerintah Daerah sebagai instansi pemegang Hak Pengelolaan atas tanah di wilayah pemerintahannya secara yuridis mendapatkan ruang yang lebih terbuka untuk mendapatkan kepastian haknya atas tanah berdasarkan Putusan MK 45/2011. Pemerintah Daerah dapat menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat di wilayahnya sesuai dengan amanat UU No. 32 Thn 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, Kepala Daerah juga bisa terhindar dari ancaman dipidanakan karena sangkaan melakukan pelanggaran pidana kehutanan ketika yang bersangkutan mengeluarkan izin-izin baru atau memperpanjang izin lama atas usaha-usaha pengelolaan sumberdaya alam dengan alas hukum HGU, HGB dan lain sebagainya di wilayah yang selama ini dikategorikan sebagai kawasan hutan berdasarkan penunjukan oleh Pemerintah pusat. Badan hukum yang telah mendapatkan izin lokasi penggunaan lahan dari Pemerintah Daerah, misalnya untuk areal perkebunan, pertambangan dan usaha-usaha non-kehutanan lainnya di atas areal yang dikategorikan sebagai kawasan hutan, maka dengan Putusan MK 45/2011 peluang untuk mendapatkan penguatan kepastian haknya atas tanah semakin besar.

Dalam kasus perseorangan sebagai pemegang hak atas tanah dengan putusan MK 45/2011 secara yuridis juga memperoleh kepastian hukum atas hak kepemilikan atas bidang tanah atau hak-hak kebendaan lainnya serta hak untuk bertempat tinggal di kawasan hutan. Demikian juga masyarakat hukum adat, dengan putusan MK 45/2011 hak-hak atas tanah adatnya mendapat penguatan secara yuridis. Namun dilema yang dihadapi oleh pemegang hak atas tanah tersebut adalah bahwa kepastian hukum yang nyata (riil) baru bisa didapatkan jika Putusan MK 45/2011 tadi ditindaklanjuti oleh Pemerintah Pusat (Kementerian Kehutanan) bersama-sama

dengan Pemerintah Daerah dalam bentuk pengukuhan dan penetapan kawasan hutan berdasarkan Pasal 14 dan Pasal 15 UU Kehutanan. Kepastian hukum perorangan dan badan hukum sebagai pemegang hak atas tanah di kawasan hutan baru benar-benar bisa didapatkan apabila areal dimana lokasi bidang tanah yang dimaksud sudah dikeluarkan dari peta kawasan hutan. Bagi perorangan masalah muncul ketika akan mengajukan permohonan peningkatan status hak atas tanahnya, misalnya permohonan hak milik, akan ditolak oleh BPN karena tanah yang dimohonkan haknya masih belum dikeluarkan dari kawasan hutan. Demikian juga masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak atas tanah adatnya, kepastian hukum yang nyata baru akan didapatkan apabila Perda tentang pengakuan akan keberadaan masyarakat adat tersebut telah dikeluarkan oleh Pemerintah daerah. Jadi dengan Putusan MK 45/2011 tidak secara otomatis kepastian hukum atas kepemilikan tanahnya menjadi lebih kuat, melainkan baru sebatas terbukanya ruang yang lebih besar bagi mereka untuk mendapatkan kepastian hukum.

III. KEPASTIAN HUKUM PEMEGANG HAK ATAS TANAH DI KAWASAN HUTAN PASCA PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 47 P /HUM/2011 TERKAIT PENUNJUKAN KAWASAN HUTAN DI WILAYAH PROVINSI SUMATERA UTARA

SK Menhut 44/2005 berisi Keputusan Pemerintah (Kementerian Kehutanan) untuk menunjuk kembali kawasan hutan di wilayah Provinsi Sumatera Utara seluas lebih kurang 3.742.120 hektar. Disebutkan sebagai penunjukan kembali karena SK Menhut 44/2005 ini merujuk kepada penunjukan areal hutan di wilayah Provinsi Sumatera Utara yang sudah pernah dilakukan 23 (dua puluh tiga) tahun sebelumnya, yaitu berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 923/Kpts/Um/12/1982 yang luasnya kurang lebih 3.780.132 hektar.

Terbitnya SK Menhut 44/2005 telah menimbulkan konflik dan keresahan di tengah masyarakat Sumatera Utara khususnya di beberapa daerah kabupaten yang wilayahnya ditunjuk sebagai kawasan hutan berdasarkan SK Menhut tersebut.

Masalah muncul ketika SK Menhut 44/2005 mulai dijalankan karena kondisi lapangan pada tahun 2005 sudah berbeda jauh dengan kondisi ketika peta itu dibuat pada tahun 1982. Fakta menunjukkan bahwa keberadaan harta benda dan aktivitas masyarakat memanfaatkan sumberdaya di dalam kawasan hutan menjadi tidak jelas setelah ditunjuk sebagai kawasan hutan berdasarkan SK Menhut 44/2005, yang berakibat hukum bisa dikenakan sanksi pidana sesuai ketentuan dalam UU Kehutanan. Pemerintah Daerah juga resah, terancam dipidanakan karena mengeluarkan izin hak guna usaha atau hak-hak lainnya di atas tanah di wilayah administrasinya yang ditunjuk sebagai kawasan hutan. Bahkan dalam beberapa kasus sudah ada warga yang ditahan aparat kepolisian karena dianggap melakukan tindak pidana kehutanan dengan mengusahakan sumberdaya di dalam kawasan hutan.

Pemohon uji materi terhadap SK Menhut 44/2005 terdiri dari Bupati Tapanuli Utara, Bupati Samosir dan Ketua LSM Forum Peduli Bona Pasogit. Para pemohon adalah pihak yang menganggap (merasakan) haknya dirugikan oleh berlakunya SK Menhut 44/2005. Ada beberapa alasan yang mendasari mereka mengajukan permohonan uji materiil terhadap SK Menhut 44/2005 tersebut antara lain yaitu:¹⁰

- a. Bupati sulit melaksanakan pembangunan di wilayahnya, karena masuk dalam kawasan hutan berdasarkan SK Menhut 44/2005 tersebut.
- b. Lahan, perkampungan bahkan sebagian wilayah pemerintahan di empat kabupaten (Tapanuli Utara, Toba Samosir, Humbang Hasundutan, Samosir) ditunjuk sebagai kawasan hutan berdasarkan SK Menhut 44/2005 tersebut.
- c. SK Menhut 44/2005 bertentangan dengan pasal 15 UU Kehutanan
- d. SK Menhut 44/2005 sama sekali tidak memperhatikan RTRW Kabupaten/Kota, terutama setelah terjadinya pemekaran wilayah.
- e. SK Menhut 44/2005 bertentangan dengan UUPA, khususnya dengan pasal 4, pasal 5 dan pasal 16, sehingga terjadi banyak kasus penguasaan tanah di kawasan hutan yang dianggap melawan hukum.

¹⁰ Ringkasan Putusan MA 47/2011 bagian alasan permohonan, hal.10-25

- f. SK Menhut 44/2005 bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang mengabaikan wewenang otonomi daerah

Berdasarkan alasan-alasan para pemohon Mahkamah Agung mengabulkan permohonan Hak Uji Materiil untuk seluruhnya, yaitu; (1) Menyatakan SK Menhut 44/2005 bertentangan dengan Undang-Undang dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (2) Menyatakan SK Menhut 44/2005 tidak sah dan tidak berlaku untuk umum; (3)Memerintahkan Menteri Kehutanan untuk mencabut SK Menhut 44/2005 dan segera menerbitkan Surat Keputusan baru.

Sebagai tindak lanjut Putusan MA 47 P/2011 tujuh bulan kemudian Menteri Kehutanan mengeluarkan SK Menhut yang baru yaitu SK Menhut Nomor 579/2014 tentang Kawasan Hutan di Provinsi Sumatera Utara. Berdasarkan SK Menhut 579/2014 tersebut Menteri Kehutanan telah menetapkan kawasan hutan di Propinsi Sumatera Utara seluas 3.055.795 hektar. Jika dibandingkan dengan SK Menhut 44/2005 maka luas kawasan hutan di Provinsi Sumatera Utara berkurang sebanyak 686.325 hektar, seperti terlihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1. Perbandingan luas kawasan hutan di Provinsi Sumatera Utara berdasarkan SK Menhut 44/2005 dan SK Menhut 579/2014.

Fungsi Hutan	SK Menhut 44/2005 (dalam hektar)	SK Menhut 579/2014 (dalam hektar)
a. Kawasan Suaka Alam, Kawasan Pelestarian Alam dan Taman Buru	477.070	427.008
b. Kawasan Hutan Lindung	1.297.330	1.206.881
c. Kawasan Hutan Produksi Terbatas	879.270	641.769
d. Kawasan Hutan Produksi	1.035.690	704.452
e. Kawasan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi	52.760	75.684

TOTAL	3.742.120	3.055.795
-------	-----------	-----------

Dengan terbitnya SK Menhut Nomor 579/2014 maka keberadaan kawasan hutan di Provinsi Sumatera Utara sudah mendapatkan kepastian secara yuridis. Kekosongan hukum yang terjadi setelah Putusan MA 47/2011 yang membatalkan SK Menhut 44/2005 sudah diisi kembali dengan terbitnya SK Menhut yang baru tersebut. Berkurangnya luas kawasan hutan di Provinsi Sumatera Utara berdasarkan SK Menhut 579/2014 sebanyak kurang lebih 686.325 hektar, secara formal berarti bahwa tanah atau daratan seluas itu tidak lagi dikategorikan sebagai kawasan hutan. Sejumlah pihak pemegang hak atas tanah yang selama ini dikategorikan sebagai kawasan hutan menjadi terlepas statusnya sebagai kawasan hutan, sehingga pengaturan hak-hak atas tanah yang berlaku di atasnya adalah pengaturan yang berbasis norma hukum non-kehutanan. Perubahan itu tentu membawa konsekwensi kepada kepastian hukum pemegang hak atas tanah di kawasan hutan.

Terbitnya SK Menhut 579/2014 masih ditanggapi oleh beberapa pihak karena belum memenuhi harapan dan aspirasi mereka. Usulan pemerintah daerah seluas 1,2 hektar baru sekitar setengahnya yang dilepaskan dari kawasan hutan melalui SK Menhut 579/2014, akibatnya masih banyak lahan yang secara faktual telah diusahakan dan dikuasai masyarakat, tapi masih masuk ke SK yang baru tersebut.¹¹

Dengan keluarnya SK Menhut 579/2014 dapat dikatakan bahwa secara yuridis telah memberi kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah di kawasan hutan, namun dalam pelaksanaannya masih terjadi tarik menarik kepentingan antara Kementerian Kehutanan dengan Pemerintahan Daerah menyangkut cakupan luasan kawasan hutan. Kementerian Kehutanan mengakomodasi hanya separuh dari jumlah pengurangan luasan kawasan hutan sebagaimana diusulkan pemerintah daerah sesuai dengan rencana penyusunan RTRWP. Oleh karena itu masih terdapat banyak lahan yang secara faktual adalah pemukiman, perkatoran ataupun fasilitas umum lainnya tetap dimasukkan sebagai kawasan hutan berdasarkan SK Menhut yang baru

¹¹ Tanggapan Wakil Gubernur Sumatera Utara yang dimuat dalam media online: Sumber sumatera.bisnis.com/read/20150423/13/57190 tanggal 23 April 2015, diunduh tanggal 4 Juni 2015.

tersebut. Kemudian masih ada keberatan sebgaiian elemen masyarakat khususnya para pengusaha perkebunan terhadap SK Menhut yang baru tersebut. Karena masih ada lahan perkebunan mereka yang dimasukkan dalam kawasan hutan. Ini menunjukkan bahwa kepastian hukum yang nyata belum bisa didapatkan oleh para pemegang hak atas tanah di kawasan hutan. Jika dibandingkan dengan SK Menhut 44/2005, dapat dikatakan bahwa keberadaan SK Menhut 579/2014 secara yuridis lebih mengakomodasi kepentingan pemegang hak di kawasan hutan, tetapi dalam kenyataannya tidak demikian. Kepastian hukum yang nyata baru akan diperoleh apabila pengaturan tentang kawasan hutan dalam SK Menhut 579/2014 selaras dengan Perda tentang RTRW yang akan diselesaikan oleh Pemerintah Daerah.

IV. KONSEKWENSI PUTUSAN MK No. 45/PUU-IX /2011 DAN PUTUSAN MA No. 47 P/HUM/2011 TERHADAP KEPASTIAN HUKUM PEMEGANG HAK ATAS TANAH DI KAWASAN HUTAN.

Secara yuridis Putusan MK 45/2011 dan Putusan MA 47/2011 telah memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Inkonsistensi yang terkandung antar pasal-pasal dalam ketentuan UU Kehutanan sendiri maupun dengan konstitusi negara (UUD 1945) sudah dikoreksi melalui putusan MK sebagaimana dijelaskan di atas. Begitu juga kekeliruan pemerintah dalam melaksanakan UU Kehutanan salah satunya sudah dikoreksi melalui putusan MA yang membatalkan SK Menhut 44/2005.¹²Tetapi semua itu sesungguhnya belum cukup untuk mengatakan

¹² Selain kasus Sumatera Utara, SK Menhut tentang penunjukan kawasan hutan di Provinsi Kepulauan Riau juga sudah dibatalkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) berdasarkan gugatan KADIN setempat. Mengenai mengapa dalam kasus SK Menhut penunjukan kawasan hutan di Riau diadili oleh PTUN sedangkan SK Menhut 44/2005 yang mengadilinya adalah MA, praktisi hukum kehutanan Dr Sadino menjelaskan sbb: meskipun judulnya surat keputusan, SK Menhut 44/2005 tidak dapat dikategorikan sebagai *beschiking* (perbuatan hukum publik yang dilakukan badan atau pejabat tata usaha negara yang sifatnya kongkrit, individual dan final. SK Menhut 44/2005 mengandung sifat mengatur yang dikategorikan *regeling* sehingga bisa diuji di MA. Adanya amanat untuk proses pengukuhan dalam SK Menhut 44/2005, menurut Sadino, menunjukkan bahwa ia *regeling*, karena kalau *beschiking* seharusnya tidak ada lagi aturan lanjutan. (Lihat <http://agroindonesia.co.id/2014/06/10/kelambanan-berbuah-gugatan/> tanggal 10 Juni 2014), diakses tanggal 26 Maret 2015.

bahwa pemegang hak atas tanah di kawasan hutan sudah mendapatkan pengakuan dan kepastian hukum yang nyata atas hak-haknya.

Putusan MK 45/2011 dan Putusan MA 47/2011 memberikan konsekwensi bagi pemegang hak di kawasan hutan. Pemerintah daerah secara yuridis telah memperoleh kembali hak untuk dapat menjalankan kewenangannya dalam melaksanakan otonomi seluas-luasnya termasuk dalam pemberian izin atau perpanjangan izin baru terkait pengelolaan lahan di kawasan hutan. Masyarakat atau perorangan sebagai pemegang hak atas tanah di kawasan hutan juga terbebas dari ancaman kriminlisi karena tanah atau bangunan yang mereka miliki secara yuridis sudah bisa diklaim dan diusahakan kembali tanpa dihantui rasa takut akan dituduh sebagai penyerobot lahan. Dengan terbitnya beberapa peraturan baru dari kementerian terkait sebagai tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Agung, dapat dilihat bahwa peluang untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah di areal-areal yang selama ini dinyatakan sebagai kawasan hutan menjadi lebih besar. Namun harus disertai dengan penyelesaian perda tentang RTRW dan juga perda pengakuan masyarakat hukum adat.

Untuk menganalisis aspek kepastian hukum pemegang hak atas tanah di kawasan hutan setelah adanya kedua Putusan MK dan MA tersebut, akan dikaitkan dengan teori kepastian hukum yang nyata (*real legal certainty*) dari Jan Michael Otto.¹³ Kepastian hukum sebagai “keyakinan yang (seyogianya) dimiliki anggota masyarakat bahwa pemerintah akan memperlakukan dirinya berlandaskan pada aturan-aturan hukum yang berlaku dan tidak secara sewenang-wenang, tanpa membedakan (sejauh memungkinkan), kepastian tentang substansi dari aturan (muatan isi dan bagaimana aturan dimaknai dalam praktik).

Jika dikaitkan dengan pendapat tersebut, secara teoritis UU Kehutanan khususnya pasal 1 angka (3) tentang defenisi kawasan hutan dan juga keberadaan SK Menhut 44/2005 yang mengatur tentang penunjukan kawasan hutan di Provinsi

¹³ Otto, Op. Cit, hal. 121-123

Sumatera Utara dapat dikatakan mengandung ketidakpastian hukum. Munculnya keberatan, keresahan bahkan terjadinya konflik di tengah masyarakat yang melibatkan pemerintah dan atau perusahaan sebagai implikasi pemberlakuan ketentuan tersebut secara jelas sudah mencerminkan bahwa produk hukum yang dibuat oleh pemerintah belum memberikan keyakinan kepada masyarakat akan kepastian hak-hak atas tanah yang secara historis sudah turun temurun mereka kuasai. Artinya apa yang dirasakan atau didapatkan oleh masyarakat melalui pemberlakuan Undang-undang Kehutanan berikut peraturan turunannya adalah hal yang sebaliknya, pemerintah telah memperlakukan mereka tidak berlandaskan hukum yang benar. Kuatnya penentangan masyarakat terhadap substansi pasal UU Kehutanan dan khususnya SK Menhut 44/2005 mencerminkan bahwa kedua peraturan tersebut belum memberikan kepastian hukum bagi warga masyarakat seperti dimaksudkan oleh Otto, dimana aturan tersebut tidak memberikan keyakinan bagi warga ketika diterapkan dan diinterpretasikan dengan cara yang sudah diduga sebelumnya.

Lebih lanjut Otto menekankan bahwa hal yang paling penting dalam kajian mengenai kepastian hukum bukan hanya kepastian hukum (*legal certainty*) dalam pengertian sebatas adanya kepastian hukum yuridis, melainkan juga harus memperhatikan kepastian hukum yang nyata (*real legal certainty*). Dengan memperhatikan aspek-aspek teoritik kepastian hukum seperti diuraikan di atas, pasal 1 (3) UU Kehutanan tidak konsisten dengan pasal 14 dan 15 UU Kehutanan itu sendiri sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan ini mengakibatkan munculnya reaksi dari berbagai elemen masyarakat yang merasa dirugikan. Demikian juga dengan keberadaan SK Menhut 44/2005 kiranya dapat diklasifikasikan sebagai aturan hukum yang tidak memberikan suatu kepastian hukum. Alasannya, pertama, sebagai sebuah aturan yang mengatur kawasan hutan di suatu wilayah, SK Menhut tersebut mengandung inkonsistensi pada dirinya, berupa pengaburan antara makna penunjukan dengan penetapan, dan bertentangan dengan ketentuan mengenai proses pengukuhan hutan sebagaimana diatur dalam Pasal 15 UU Kehutanan. Kedua, inkonsistensi itu juga terjadi pada tataran instansi pemerintah yang menjalankannya,

karena SK Menhut secara jelas dan terang bertentangan dengan norma yang lebih tinggi yang seharusnya menjadi rujukan utama. Ketiga, SK Menhut 44/2005 tersebut juga ditolak oleh sebagian besar masyarakat yang menjadi subjek hukumnya, yang menganggap dan merasakan ketentuan tersebut justru merugikan kepentingan mereka sehingga mereka tidak mematuhi dengan sukarela.

Putusan MK 45/2011 secara yuridis telah mengoreksi bunyi pasal 1 angka (3) UU Kehutanan. Dengan demikian tuntutan elemen masyarakat yang telah dirugikan hak-hak konstitusionalnya sudah dijamin oleh UUD 1945. Sebagai konsekwensinya penunjukan kawasan hutan oleh Menteri Kehutanan harus melalui tahapan pengukuhan kawasan hutan sebagaimana aturan dalam pasal 14 dan 15 UU Kehutanan. Dalam proses itu Pemerintah Daerah harus dilibatkan, sehingga kesewenang-wenangan Pemerintah Pusat dalam menentukan suatu kawasan hutan menjadi kawasan hutan tidak lagi terjadi.

Dengan keluarnya SK Menhut 579/2014 sebagai pengganti SK Menhut 44/2005 dapat dikatakan bahwa secara yuridis telah memberi kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah di kawasan hutan, namun dalam pelaksanaannya masih terjadi tarik menarik kepentingan antara Kementerian Kehutanan dengan Pemerintahan Daerah menyangkut cakupan luasan kawasan hutan. Kementerian Kehutanan mengakomodasi hanya separuh dari jumlah pengurangan luasan kawasan hutan sebagaimana diusulkan pemerintah daerah sesuai dengan rencana penyusunan RTRWP. Oleh karena itu masih terdapat banyak lahan yang secara faktual adalah pemukiman, perkatoran ataupun fasilitas umum lainnya tetap dimasukkan sebagai kawasan hutan berdasarkan SK Menhut yang baru tersebut. Kemudian masih ada keberatan sebgaiian elemen masyarakat khususnya para pengusaha perkebunan terhadap SK Menhut yang baru tersebut. Mereka mengatakan bahwa walaupun SK Menhut 579/2014 telah mengurangi luas kawasan hutan tetapi masih ada lahan perkebunan mereka yang dimasukkan dalam kawasan hutan. Ini menunjukkan bahwa kepastian hukum yang nyata (*real legal certainty*) seperti dikemukakan oleh Otto, belum bisa didapatkan oleh para pemegang hak atas tanah di kawasan hutan. Namun

demikian jika dibandingkan dengan SK Menhut 44/2005, dapat dikatakan bahwa keberadaan SK Menhut 579/2014 secara yuridis lebih mengakomodasi kepentingan pemegang hak di kawasan hutan, tetapi dalam kenyataannya tidak demikian.

Jika dikaitkan dengan teori efektifitas hukum, Putusan MK 45 dan MA 47/2011 belum dikatakan efektif, karena masih belum bisa dilaksanakan dengan baik dan konsisiten baik oleh aparat penegak hukum, maupun masyarakat yang terkena dampak dari pemberlakuan produk hukum tersebut. Apa yang dirancang dan diatur dalam Putusan MK 45/2011 dan Putusan MA 47/2011, bahkan setelah terbitnya SK Menhut 579/2014 dan beberapa peraturan lainnya belum memberikan keadilan bagi masyarakat, karena menurut teori efektifitas hukum suatu aturan hukum dikatakan efektif apabila dilaksanakan dengan baik dan konsisten oleh aparat penegak hukum dan masyarakatpun ikut mendukungnya dan aturan tersebut dapat memberikan kepastian hukum dan keadilan dalam masyarakat.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Putusan MK 45/2011 secara yuridis telah membuka ruang bagi pemegang hak atas tanah di kawasan hutan untuk mendapatkan kepastian hukum atas haknya, namun untuk memperoleh kepastian hukum yang nyata masih harus menunggu tindak lanjut dari pemerintah sebagai eksekutor kebijakan untuk membuat pengaturan baru mengenai hak-hak masyarakat di kawasan hutan.
2. Pembatalan SK Menhut 44/2005 yang dituangkan dalam putusan MA 47/2011, dan penerbitan SK Menhut No.579/2014 secara yuridis telah memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah berupa hak atas areal lahan petani, rumah bahkan fasilitas publik yang sudah lama dimiliki dapat kembali kepada mereka setelah sebelumnya ditunjuk oleh Menteri Kehutanan sebagai kawasan hutan. Bagi Pemerintah Daerah putusan MA 47/2011 ini secara yuridis telah memberi hak untuk menjalankan kewenangannya sesuai dengan

pelaksanaan otonomi daerah, dalam mengatur peruntukan dan penggunaan tanah di wilayahnya yang tersangkut kawasan hutan. Setelah keluarnya SK Menhut No.579/2014 dengan pengurangan cakupan luasan kawasan hutan secara yuridis hak-hak masyarakat atas tanah di kawasan hutan lebih terakomodasi, namun dalam pelaksanaannya harus diselaraskan dengan peraturan RTRW Propinsi dan Kabupaten/Kota, dan sampai saat ini revisi Perda tentang RTRW belum terlaksana sehingga kepastian hukum yang dimaksud baru secara yuridis saja.

3. Akibat hukum dari Putusan MK 45/2011 adalah terjaminnya hak konstitusional warga atas penguasaan tanah di kawasan hutan. Putusan MA 47/2011 secara yuridis telah mengembalikan lahan yang pada kenyataannya mereka kuasai secara turun temurun jauh sebelum adanya SK Menhut 44/2011. Adanya jaminan hak-hak konstitusional masyarakat dan kepastian hukum yang telah diberikan oleh kedua putusan tersebut, secara hukum pemegang hak atas tanah telah memperoleh hak mengajukan permohonan peningkatan status hak atas tanah tersebut. Namun demikian permohonan akan diakomodasi apabila tanah yang dimohonkan sertifikatnya terlebih dahulu dikeluarkan dari kawasan hutan.

Saran

1. Dalam konteks Putusan MK yang mengoreksi ketentuan UU Kehutanan Pemerintah (Kementerian Kehutanan) seharusnya menyesuaikan paradigmanya mengenai Hak Menguasai Negara di bidang kehutanan dengan paradigma mengenai pengelolaan hutan yang lebih kolaboratif.
2. Pasca Putusan Mahkamah Agung yang telah membatalkan SK Menhut 44/2005, dan kemudian Menteri Kehutanan telah menerbitkan SK menhut No.579/2014, dalam pelaksanaannya pemerintah daerah sebaiknya segera dan secepatnya menuntaskan penyusunan RTRW Propinsi dan kabupaten.
3. Pemerintah Pusat dalam menerbitkan peraturan menyangkut pengelolaan kawasan hutan harus melibatkan Pemerintah Daerah untuk mengurangi

tindakan sepihak dari Pemerintah Pusat, sehingga hak-hak masyarakat lebih terakomodasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad, *Menguak Tabir Hukum, (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta, Penerbit: PT. Gunung Agung Tbk, 2002,
- Eko Supriyadi, Bambang, *Hukum Agraria Kehutanan: Aspek Hukum Pertanahan dalam Pengelolaan Hutan Negara*, Penerbit :PT. Rajagrafindo Persada, 2013.
- Hartono, Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Bandung, Penerbit: Alumni, 1994
- Parlindungan, A.P, *Hukum Agraria, Beberapa Pemikiran dan Gagasan*, Penerbit USU Press, Medan.
- Lubis, Muhammad Yamin, *Beberapa Dimensi Filosofis Hukum Agraria*, Medan, Penerbit :Pustaka Bangsa Press, 2003
- Lubis, Muhammad Yamin & Abd Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Penerbit :Mandar Maju, 2008.
- Makarao, Muhammad Taufik dan Yusuf, Abdul Muis, *Hukum Kehutanan di Indonesia*, Penerbit: PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2011.
- Otto, Jan Michael, *Kepastian Hukum yang Nyata di Negara Berkembang*. Bab 8 dalam buku *Kajian Sosio-legal*, Sulistyowati Irianto dkk (penulis), diterbitkan oleh Pustaka Larasan bekerjasama dengan Universitas Indonesia, Universitas Leiden dan Universitas Groningen, 2012.
- Parlindungan, A.P, *Hukum Agraria, Beberapa Pemikiran dan Gagasan*, Penerbit USU Press, Medan.

-----, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria)*, Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1994.

Salim HS, *Penerapan Teori hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT. Rajagrafindo Persada, 2013.

-----, *Dasar-dasar Hukum Kehutana*, Jakarta, Penerbit:Sinar Grafika, 2008.

Siregar, Tampil Ansari , *Mempertahankan Hak AtasTanah*. Medan,Penerbit :Multi Grafika, 2005.

Statistik Kawasan Hutan 2013. *Perencanaan Kawasan Hutan*, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan. Kementerian Kehutanan, 2014.

Statistik Kehutanan Indonesia 2012. Kementerian Kehutanan, Jakarta, 2013

Jurnal, Artikel dan Makalah

Arizona, Yance, *Dibutuhkan Pengakuan hukum Terintegrasi: Kajian hukum Penerapan Putusan MK 35/2012 terhadap Perda Kabupaten Malinau No. 10/2012 tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Adat di Kabupaten Malinau*, dalam jurnal Wacana Transformasi Sosial No 33 Thn XVI, 2014

-----, *Mahkamah Konstitusi dan Reformasi Tenurial Kehutanan*, makalah disampaikan pada Konferensi Nasional Tata Kelola Hutan dan Lahan, di Jakarta tanggal 17-20 Desember 2013.

Gaung Aman, Majalah Edisi ke 49,September 2013, *Hutan Adat Bukan Lagi hutan Negara*,hal.1

Produk Hukum Undang-undang Republik Indonesia dan Peraturan lainnya

UUD 1945, UUPA No.5 Tahun 1960, UU No.41/1999 Tentang Kehutanan, UU No. 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi, UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 5/2004 tentang Penataan Ruang.

SK.Menhut No. 44/2005 Tentang Penunjukan Kembali Kawasan Hutan di Propinsi Sumatera Utara

Permenhut 44/Menhut-II/2012 Tentang Pengukuhan Kawasan Hutan

Permenhut 62/Menhut-II/2013 Tentang Perubahan Permenhut 44/2012

PP Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

PP Nomor 44 Tahun 2004 Tentang Perencanaan Kehutanan

PP Nomor 40 Tahun 1996 Tentang HGU,HGB dan Hak Pakai atas Tanah Tanah

Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi

Peraturan Bersama Empat Kementerian Nomor 8/SKB/X/2014 Tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di Dalam Kawasan Hutan

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 45/PUU-IX/2011

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 47 P/HUM/2011

