

**HAK Menguasai Negara Di Kawasan Hutan:
Beberapa Indikator Menilai Pelaksanaannya**

Myrna A. Safitri¹

Abstrak

Kementerian Kehutanan (sekarang berganti menjadi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan) sedang menjalankan program percepatan pengukuhan kawasan hutan. Tujuannya antara lain menciptakan kawasan hutan yang berkepastian hukum dan berkeadilan. Meskipun demikian, persoalan lebih mendasar dari percepatan pengukuhan kawasan itu adalah memperjelas alas hak penguasaan pemerintah dan masyarakat pada tanah-tanah yang termasuk ke dalam kawasan hutan. Tulisan ini bertujuan menjelaskan konsep-konsep hukum terkait dengan penguasaan tanah di dalam kawasan hutan. Bagaimana penguasaan dimaksud dapat memberikan kepastian hukum sekaligus keadilan bagi masyarakat dan pemerintah. Sebagai basis dalam membangun konstruksi ini adalah elaborasi konsep penguasaan negara atas kawasan hutan atau dikenal dengan hak menguasai negara. Bagaimana indikator menilai pelaksanaan hak menguasai negara itu dan bagaimana indikator tersebut digunakan untuk menilai regulasi dan praktik pengukuhan kawasan hutan adalah inti dari tulisan ini.

Kata kunci: kawasan, hutan, hak menguasai negara

Abstract

The Ministry of Forestry (now merged as Ministry of Environment and Forestry) is currently conducting acceleration of forest area gazettement program. The goal, among others, is to create forest area with legal certainty and justice. Nevertheless, the more fundamental issue than the acceleration of forest area designation is the clarification of government land tenure and public land tenure on lands belong to the forest area. This paper aims to explain legal

¹ Direktur Eksekutif Epistema Institute

concepts related to the land tenure in the forest area. How the tenure could give legal certainty and justice at the same time for both society and government. The foundation of this paper is the elaboration of state control over forest areas concept, known as the state right to control. How the indicators used in assessing the implementation of the state right to control and how these indicators are used to assess the regulation and practices of forest area designation are the two core question of this paper.

Keywords: *area, forest, state right to control.*

1. Pendahuluan

Pembentukan kawasan hutan sejatinya ditujukan untuk menyediakan wilayah yang direncanakan menjadi hutan tetap. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan) menyebutkan bahwa status hukum kawasan hutan diperoleh melalui pengukuhan kawasan yang terdiri dari tahapan penunjukan, penatabatasan, pemetaan dan penetapan. Kegiatan penataan batas yang berhasil dilakukan oleh Kementerian Kehutanan (pada Kabinet Kerja Presiden Joko Widodo disebut menjadi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan) hingga tahun 2009 hanyalah 11 persen dari total luas kawasan hutan. Rendahnya capaian ini antara lain disebabkan belum terselesaikannya klaim masyarakat atas tanah yang ditunjuk sebagai kawasan hutan itu. Melihat pada kondisi ini maka percepatan pengukuhan kawasan hutan termasuk di dalamnya penyelesaian konflik dengan masyarakat yang berada di dalam, berbatasan dan di sekitar kawasan itu perlu dilakukan. Kementerian Kehutanan dengan dukungan berbagai pihak tengah mengupayakan percepatan pengukuhan kawasan hutan ini. Pada tahun 2014 Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan menargetkan sekitar 68% kawasan hutan dapat ditetapkan.

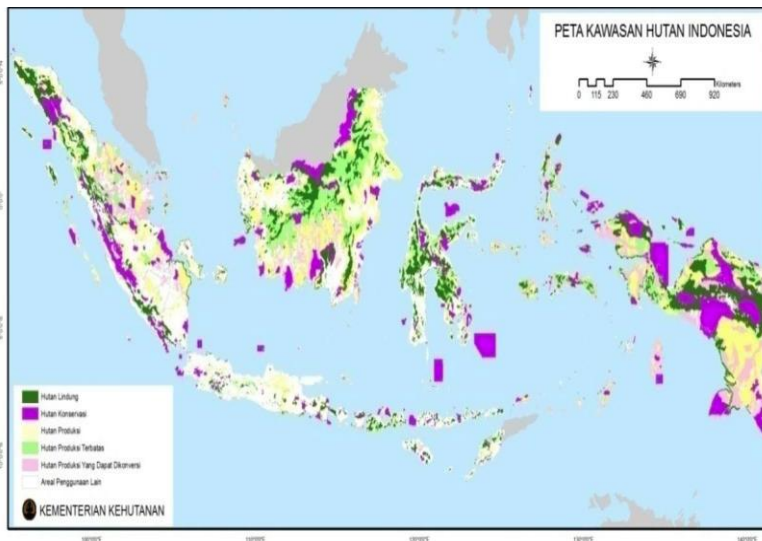
Meskipun demikian, persoalan lebih mendasar dari percepatan pengukuhan kawasan itu adalah memperjelas alas hak penguasaan pemerintah dan masyarakat pada tanah-tanah yang termasuk ke dalam kawasan hutan. Tulisan ini bertujuan menjelaskan konsep-konsep hukum terkait dengan konstruksi penguasaan tanah di dalam kawasan hutan. Secara khusus pertanyaan yang akan dijawab adalah bagaimana konstruksi dimaksud dapat memberikan kepastian hukum sekaligus keadilan bagi masyarakat dan pemerintah. Sebagai basis dalam membangun konstruksi ini adalah elaborasi konsep penguasaan negara atas kawasan hutan atau dikenal dengan hak

menguasai negara ke dalam indikator yang dapat digunakan menilai pelaksanaan hak menguasai negara tersebut.

Saya membagi tulisan ini ke dalam enam bagian. Setelah bagian pendahuluan ini maka bagian kedua memaparkan sejarah, data dan fakta mengenai kawasan hutan. Bagian ketiga menjelaskan tafsir hak menguasai negara dan tujuannya. Bagian keempat menjelaskan rumusan indikator untuk menilai pelaksanaan hak menguasai negara. Pada bagian kelima kita mendiskusikan bagaimana hak menguasai negara digunakan untuk menilai pengukuhan kawasan hutan dan jenis-jenis penguasaan tanah secara umum terutama berdasarkan subjek hukumnya. Bagian keenam memberikan kesimpulan.

2. Kawasan Hutan Indonesia: Sejarah, Data dan Fakta

Pembentukan kawasan hutan merupakan bagian dari perencanaan kehutanan. Tujuannya adalah menjadikan wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.² UU Kehutanan menyebutkan bahwa kawasan hutan dihasilkan melalui proses pengukuhan yang meliputi tahapan penunjukan, penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan oleh Menteri Kehutanan.³ Penunjukan kawasan



Sumber: Permenhut No. 2/Menhut-11/2013

²Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

³Pasal 15 ayat 1 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

hutan pada dasarnya adalah langkah awal menentukan secara indikatif wilayah yang akan dijadikan kawasan hutan. Kawasan yang telah ditunjuk itu perlu diverifikasi di lapangan melalui proses penataan batas dan pemetaan. Pada tahap inilah penyelesaian terhadap tumpang-tindih antara kawasan yang ditunjuk sebagai kawasan hutan negara dengan tanah dimana terdapat hak-hak masyarakat hukum adat atau hak pihak ketiga lainnya diselesaikan.

UU Kehutanan yang lama (UU No. 5 Tahun 1967) juga memandatkan dilakukannya perencanaan kehutanan secara utuh, dengan memasukkan ke dalamnya pengukuhan kawasan hutan. Namun, hal ini tidak dilaksanakan secara konsisten. Pembentukan kawasan hutan di beberapa tempat seperti halnya Pulau Jawa dan Madura serta beberapa wilayah Pulau Sumatera adalah warisan kebijakan kolonial Belanda. Di wilayah lain di luar Pulau Jawa dan Madura, kawasan hutan muncul sebagai hasil dari penerbitan konsesi kehutanan di penghujung tahun 1960-an dan tahun 1970-an. Keputusan Menteri Pertanian No. 291/Kpts/Um/5/1970 menyatakan bahwa areal konsesi Hak Pengusahaan Hutan (HPH) langsung ditetapkan sebagai kawasan hutan produksi, tanpa melalui proses pengukuhan kawasan hutan.

Pada tahun 2013, Kementerian Kehutanan melalui Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) No. P. 32/Menhut-II/2013 tentang Rencana Makro Pemantapan Kawasan Hutan menyebutkan bahwa luas kawasan hutan baik yang terdapat di daratan ataupun perairan⁴ adalah 130,68 juta hektar atau 68,4% dari luas wilayah daratan Indonesia (lihat peta 1). Kawasan dimaksud dibagi ke dalam berbagai macam fungsi yakni hutan konservasi seluas 26,82 juta hektar, hutan lindung seluas 28,86 juta hektar, hutan produksi dengan luas 32,6 juta hektar, hutan produksi terbatas dengan luas 24,46 juta hektar, dan hutan produksi yang dapat dikonversi seluas 17,94 juta hektar.⁵

Meskipun kawasan hutan yang ditunjuk itu meliputi areal yang luas, pada kenyataannya hingga tahun 2009, kawasan hutan yang telah ditetapkan hanya mencapai 11,29%⁶ Data ini menunjukkan bahwa hampir 90% kawasan hutan Indonesia pada saat itu belum berkepastian hukum. Sebagaimana telah

⁴ Yang dimaksud dengan kawasan hutan di perairan itu antara lain adalah taman nasional laut. Kawasan ini ada di bawah kewenangan Kementerian Kehutanan.

⁵ Hutan konservasi merupakan hutan yang pemanfaatannya sangat dibatasi dan pada umumnya hanya dapat dimanfaatkan jasa lingkungannya seperti halnya cagar alam, suaka margasatwa atau taman nasional. Hutan lindung pemanfaatannya juga terbatas. Selain jasa lingkungan hasil hutan bukan kayu masih dapat dimanfaatkan. Hutan produksi dan hutan produksi terbatas dibedakan dari cara penebangan kayunya. Pada hutan produksi dapat dilakukan tebang habis sedangkan pada hutan produksi terbatas hanya dapat dilakukan tebang pilih. Hutan produksi yang dapat dikonversi dapat dialih-fungsikan menjadi bukan kawasan hutan.

⁶Presentasi dari Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, Agustus 2014.

disebutkan di awal, penetapan kawasan hutan merupakan fase dimana kawasan hutan telah dipastikan kejelasan statusnya apakah merupakan kawasan hutan negara atau hutan hak dimana di dalamnya termasuk pula hutan yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat atau disebut sebagai hutan adat.

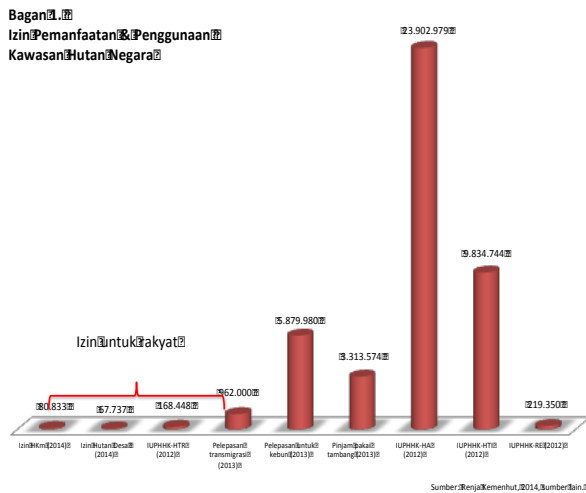
Ketidakpastian hukum dari kawasan hutan ini menimbulkan berbagai persoalan lainnya. Di antaranya adalah lemahnya pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak-hak warga negara serta kerawanan penyalahgunaan wewenang yang berimplikasi pada terjadinya korupsi. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU-IX/2011 menyatakan bahwa penunjukan kawasan hutan yang tidak diikuti dengan proses selanjutnya adalah tindakan pemerintah yang otoriter. Dalam salah satu pendapatnya, Mahkamah menyatakan:

Penunjukan belaka atas suatu kawasan untuk dijadikan kawasan hutan tanpa melalui proses atau tahap-tahap yang melibatkan 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.

Melihat bahwa kejelasan status kawasan hutan akan mendukung pencegahan korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bersama dengan sejumlah kementerian/lembaga negara pada tahun 2013 menyepakati nota kesepahaman bersama dan rencana aksi untuk percepatan pengukuhan kawasan hutan. Rencana Aksi KPK ini menyepakati bahwa pada tahun 2016 target penetapan kawasan hutan sebesar 80% dipenuhi dengan terlebih dahulu melakukan penyelesaian hak-hak masyarakat. Dalam kenyataannya, Kementerian Kehutanan melakukan percepatan pengukuhan kawasan hutan hingga mendekati angka 60% pada tahun 2014 dan menargetkan akan menyelesaikan pengukuhan kawasan itu sebesar 100% pada 2015. Sementara itu, belum dapat dipastikan adanya penyelesaian hak masyarakat secara memuaskan pada seluruh kawasan hutan yang telah ditetapkan.

Selain persoalan kepastian hukum terhadap status kawasan hutan, hal lain yang juga penting mendapat perhatian adalah ketidakadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan kawasan tersebut. Ketimpangan yang sangat nyata terjadi dalam penguasaan tanah dan pemanfaatan sumber daya di kawasan hutan. Pada kawasan hutan seluas 130-an juta hektar, izin pemanfaatan sumber daya dan kawasan hutan untuk rakyat hanya 3%, sedangkan 97% selebihnya telah diberikan kepada korporasi (lihat bagan 1).

Pemanfaatan hutan oleh sektor swasta melalui Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) dari hutan alam atau hutan tanaman juga tidak berjalan optimal. Data dari Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) sebagaimana dikutip Kartodihardjo dan Nagara (2014) menyebutkan dari IUPHHK untuk hutan alam yang telah diberikan, 179 izin tidak aktif (60,8%), 67 izin (22,7%) beroperasi tanpa mendapat sertifikat pengelolaan hutan lestari, dan hanya 46 izin sisanya (15,6%) yang memperoleh sertifikat pengelolaan hutan lestari. Pada IUPHHK untuk hutan tanaman, kondisinya kurang lebih sama. Dari seluruh izin yang diberikan, 56,7% tidak aktif (139 izin), 32,6% (80 izin) yang bersertifikat lestari dan hanya 10,6% (26 izin) yang aktif dan mendapat izin pengelolaan hutan lestari. Data ini membuktikan bahwa dari 97% kawasan hutan yang diberikan IUPHHK itu, 34 juta hektar adalah kawasan yang *open access* secara *de facto*.



Penjelasan di atas menunjukkan kepada kita bahwa ketidakpastian hukum muncul sebagai akibat kebijakan perencanaan kehutanan yang inkremental di masa lalu. Sementara itu ketimpangan struktur penguasaan kawasan hutan adalah cermin dari kurangnya keberpihakan pada pengakuan hak dan perluasan akses rakyat pada kawasan hutan negara. Data dan fakta ini menimbulkan pertanyaan mengapa sekian lama pemerintah tidak mampu menyelesaikan masalah ini dengan memuaskan meskipun ada kewenangan besar yang diberikan kepada Kementerian Kehutanan terhadap kawasan hutan?

Kementerian Kehutanan ditafsirkan sebagai pemegang mandat hak menguasai negara di kawasan hutan. Berdasarkan Pasal 4 ayat 2 UU Kehutanan, hak menguasai negara itu memberikan kewenangan untuk:

- a. mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
- b. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan
- c. mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Banyak dari jawaban terhadap pertanyaan ini diletakkan pada masalah kemauan politik, koordinasi, disharmonisasi peraturan perundang-undangan khususnya di bidang pertanahan dan kehutanan atau faktor politik-ekonomi di balik kebijakan pengukuhan kawasan hutan (Fay dan Sirait, 2005, Moniaga, 2007, Vandergeest dan Peluso, 2006). Tulisan ini ingin melengkapi sudut pandang yang telah ada dengan membahas penilaian terhadap pelaksanaan hak menguasai negara di kawasan hutan.

3. Hak Menguasai Negara: Tafsir dan Tujuan

Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 menyatakan: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Inilah yang diartikan sebagai hak menguasai negara. Sebuah konsep hukum yang acap digunakan untuk memberikan keabsahan pada penguasaan negara atas tanah dan kekayaan alam termasuk hutan.

Konsep hak menguasai negara ini di satu sisi dipandang sebagai kesuksesan bangsa Indonesia merumuskan relasi hukum antara negara dengan rakyat terkait dengan tanah serta kekayaan alam. Konsep ini menggantikan doktrin hukum kolonial yang dikenal dengan nama Doktrin atau Pernyataan Domein atau dikenal pula dengan sebutan *Domein Verklaring*.⁷ Namun, di sisi yang lain, konsep ini oleh sebagian pihak dipandang sebagai penyebab dari perilaku keliru dari institusi negara yang menguasai secara fisik laksana memiliki tanah dan kekayaan alam (lihat kembali Fay dan Sirait, 2005 dan

⁷ Mengenai Doktrin Domein, asal kemunculan serta polemik disepertinya lihat Burns (2004) dan Termorshuizen-Arts (2010).

Moniaga, 2007). Akibatnya, negara menyingkirkan hak-hak masyarakat terhadap tanah dan kekayaan alam itu.

Seberapa benarkah bahwa persoalan ketiadaan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat atas tanah dan kekayaan alam itu disebabkan oleh konsep hak menguasai negara ini? Apakah masalahnya semata-mata kesenjangan antara doktrin dan realitas?⁸ Adakah persoalan konseptual yang belum terselesaikan atau tafsir yang tidak sempurna hingga berimplikasi pada ketentuan hukum yang kabur dan mendorong beragam interpretasi dan cara mengimplementasikannya?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas saya pertama-tama perlu menyampaikan bahwa UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemennya memuat ketentuan yang umum mengenai konsep hak menguasai negara ini. Terhadap tanah, misalnya Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 tidak menjelaskan atas tanah-tanah yang manakah hak menguasai negara itu berlaku. Mohammad Hatta, salah seorang yang mengusulkan mengenai Pasal 33 ini, baru satu dekade setelah UUD 1945 berlaku mengatakan bahwa hak menguasai negara itu berlaku atas tanah-tanah yang berada di luar wilayah desa-desa dan atas tanah-tanah yang tidak dimiliki oleh rakyat (Hatta 1954:31). Dengan pernyataan ini, hak menguasai negara menurut Hatta tidak dapat diterapkan atas tanah-tanah desa termasuk tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat adat, serta tanah-tanah yang dikuasai oleh rakyat secara individual.

Berbeda dengan Hatta, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menjelaskan mengenai hak menguasai negara ini sebagai hak yang berlaku atas seluruh tanah-tanah yang ada di wilayah negara Indonesia. UUPA menyatakan bahwa hak menguasai negara berlaku atas seluruh tanah baik yang di atasnya terdapat hak atas tanah ataupun tidak. Derajat keberlakuan hak menguasai negara atas kedua tipologi penguasaan tanah itu berbeda. Terhadap tanah-tanah yang telah ada hak-hak atas tanah di atasnya, demikian pula terhadap tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat dengan hak-hak komunal yang disebut dengan hak ulayat atau yang serupanya, kekuasaan negara itu terbatas; sebaliknya terhadap tanah-tanah yang tidak terdapat hak-hak atas tanah maka kekuasaan negara lebih luas.⁹ Hanya terhadap tanah-tanah yang disebut terakhir inilah negara dapat memberikan hak-hak atas tanah kepada warga negara lain secara

⁸Lihat misalnya Lynch dan Talbott (1995) dan Hutagalung (2004).

⁹Lihat Penjelasan Umum II (2) UUPA.

individual atau kolektif serta menyerahkannya kepada instansi pemerintah melalui hak pengelolaan.¹⁰

Atas dasar ketentuan dalam UUPA ini, maka dua hal dapat disimpulkan. Pertama, negara hanya dapat memberikan hak atas tanah kepada warga negara atau menyerahkannya kepada instansi pemerintah dengan hak pengelolaan pada tanah-tanah yang bebas dari penguasaan warga negara secara individual atau kolektif dan tanah yang bukan penguasaan masyarakat hukum adat. Kedua, untuk menjalankan hak menguasai negara atas tanah, instansi pemerintah perlu memperoleh hak pengelolaan. Dengan demikian, penguasaan atas tanah-tanah di wilayah Indonesia perlu didasari atas hak-hak baik yang bersumber dari hak-hak yang diberikan oleh negara sebagai hak-hak privat warga, kewenangan publik instansi pemerintah atau hak-hak yang bersumber dari hak ulayat masyarakat adat.

Pasal 2 UUPA ini merupakan tafsir otentik atas Pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Meskipun demikian, dalam kenyataannya, Pasal 2 ini acap dijelaskan dalam kaitan dengan lingkup dan definisi hak menguasai negara (lihat tabel 1). Sangat sedikit pembahasan mengenai tujuan dan cara menilai pelaksanaan hak menguasai negara itu.

Tabel 1. Lingkup Hak Menguasai Negara menurut UUPA dan UU Kehutanan

UUPA	UU Kehutanan
<p>a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;</p> <p>b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum</p>	<p>a. Mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;</p> <p>b. Menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai</p>

¹⁰Hak pengelolaan ini adalah sebuah format penguasaan tanah yang secara khusus diberlakukan kepada instansi-instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk pelaksanaan tugasnya namun tanah-tanah dimaksud juga dapat diserahkan kepada pihak lain. Dasar hukum pertama dari hak pengelolaan ini adalah PP No. 8 tahun 1953 tentang Penguasaan tanah-tanah negara. Setelah berlakunya UUPA, hak pengelolaan ini memperoleh dasar dari Pasal 2 ayat 4 UUPA. Selanjutnya terdapat beberapa peraturan menteri agraria/dalam negeri terkait dengan hak pengelolaan ini. Dalam perkembangannya terdapat bias pengaturan hak pengelolaan ini dimana tidak hanya instansi pemerintah tetapi juga badan hukum swasta yang menjadi pemegang hak pengelolaan. Pembahasan lebih mendalam mengenai hak pengelolaan ini lihat Parlindungan (1989), Sumardjono (2008:197-215) dan Soemardijono (2008).

<p>antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,</p> <p>c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.</p>	<p>bukan kawasan hutan; dan</p> <p>c. Mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.</p>
---	---

Pasal 2 UUPA sebenarnya menjelaskan mengenai empat hal terkait dengan hak menguasai negara: (i) lingkup hak menguasai negara yang meliputi seluruh bumi¹¹, air, ruang angkasa dan kekayaan alam; (ii) definisi hak menguasai negara sebagai kewenangan negara untuk melakukan pengaturan terhadap alokasi, pemanfaatan, pencadangan dan perlindungan tanah dan kekayaan alam serta hal-hal lain terkait dengan hubungan hukum dan perbuatan hukum antara warga negara dengan tanah dan kekayaan alam; (iii) menegaskan tujuan dari hak menguasai negara untuk mencapai kesejahteraan dan kedaulatan rakyat dalam konteks negara hukum yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur; (iv) pelaksanaan hak menguasai negara yang dapat dikuasakan lagi kepada pemerintah daerah dan masyarakat adat.

Jelaslah bahwa menurut UUPA tujuan hak menguasai negara itu adalah untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Dalam bahasa Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 tujuannya adalah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Namun demikian, kita masih memerlukan ukuran-ukuran yang konkrit untuk menilai seberapa jauh negara telah berada di jalur yang benar dalam menjalankan kewenangannya itu. Ukuran atau indikator ini penting dirumuskan karena pelaksanaan Hak Menguasai Negara ini menimbulkan banyak perdebatan. Yang pertama terkait dengan penafsiran aparatur pemerintahan yang menyamakan penguasaan ini dengan pemilikan sehingga menghilangkan atau membatasi hak-hak rakyat terhadap tanahnya. Persoalan kedua adalah sifat dan tujuan pengaturan yang dibuat negara dan dilaksanakan pemerintah tidak sepenuhnya mencapai tujuan yang melekat pada Hak Menguasai Negara ini yakni untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Persoalan ketiga terkait dengan proses penyusunan peraturan pertanahan dan pengelolaan kekayaan alam yang dalam banyak hal kurang memperhatikan prinsip

¹¹Bumi yang dimaksud oleh UUPA adalah permukaan tanah di daratan, tanah di dasar laut/perairan, dan mineral yang terkandung di dalam tanah (Pasal 1 ayat 4).

partisipasi rakyat. Masalah keempat adalah lemahnya pengawasan terhadap peraturan yang dibuat. Yang kelima adalah masalah yang terkait dengan konstruksi Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang sangat antroposentris. Penguasaan negara semata-mata ditujukan untuk kemakmuran tetapi tidak menyebutkan dengan tegas bahwa penguasaan itu semestinya juga menyeimbangkan tujuan kemakmuran dan keadilan pada lingkungan.¹²

Mahkamah Konstitusi melalui berbagai putusan, antara lain putusan tentang pengujian UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, menafsirkan Hak Menguasai Negara dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 itu meliputi kewenangan untuk:

- a. Merumuskan kebijakan
- b. Melakukan pengurusan
- c. Melakukan pengaturan
- d. Melakukan pengelolaan
- e. Melakukan pengawasan

Penguasaan negara itu bertujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, yang dijelaskan oleh Mahkamah melalui Putusan No. 3/PUU-VIII/2010 mengenai pengujian terhadap UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, akan dapat dicapai melalui empat indikator berikut:

- a. Kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat;
- b. Tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat;
- c. Tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam;

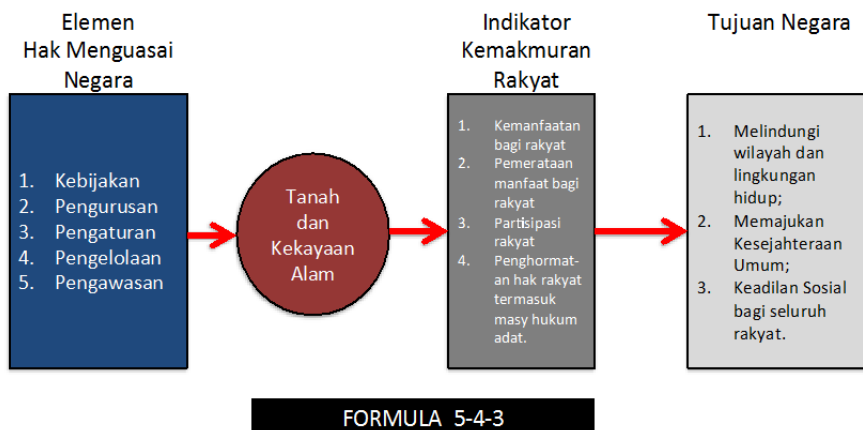
¹² Tidak dapat dipungkiri, pendekatan antroposentris sangat kuat dalam Pasal 33 ayat UUD 1945, Meskipun demikian, saya juga memahami bahwa ekonomi hijau juga diakomodir dalam Pasal 33 ayat 4 yang menyatakan bahwa "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional." Oleh sebab itu Asshiddiqie (<http://www.jimlyschool.com/read/program/254/green-constitution>, diakses 4-8-2014) melabeli juga UUD 1945 sebagai konstitusi hijau. Karena selain Pasal 33 ayat 4 itu juga ada Pasal 28H ayat 1 yang menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Namun, dalam kaitan dengan hak menguasai negara, dimana Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 adalah rujukan utama, saya belum menemukan adanya pertimbangan yang kuat terhadap aspek lingkungan dalam hal pelaksanaan kewenangan penguasaan negara atas tanah dan kekayaan alam.

- d. Penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

Keempat indikator ini menentukan seberapa jauh penguasaan tanah dan kekayaan alam akan mencapai tujuan negara sebagaimana disebutkan dalam Pembukaan UUD 1945: melindungi tumpah darah atau dengan istilah lain melindungi kesatuan wilayah negara dan lingkungan hidupnya, memajukan kesejahteraan umum dan memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Bagan 2.

Mengukur Pelaksanaan dan Tujuan Penguasaan Negara atas Tanah dan Kekayaan Alam



Sumber: diadaptasi dari Putusan-putusan MK terkait pengujian UU mengenai kekayaan alam.

Dengan alur dan indikator yang dinyatakan pada bagan 2, kita dapat memahami bagaimana penguasaan negara atas tanah dan kekayaan alam itu seharusnya dijalankan oleh penyelenggara negara dan pemerintah. Demikian pula dengan alur itu kita dapat mengetahui bagaimana rakyat dapat menilai kemampuan penyelenggara dan pemerintah menjalankan kewenangan Hak Menguasai Negara.

Meringkas kembali apa yang telah dinyatakan sebelumnya, Hak Menguasai Negara itu dijalankan melalui **lima elemen**: perumusan kebijakan, tindakan pengurusan, pengaturan, pengelolaan dan pengawasan terhadap tanah dan kekayaan alam. Tujuannya adalah mencapai **empat indikator**

kemakmuran rakyat: kemanfaatan, pemerataan, partisipasi dan penghormatan hak rakyat sehingga akhirnya mencapai **tiga tujuan** negara untuk melindungi kesatuan wilayah dan lingkungan hidup, kesejahteraan umum dan keadilan sosial (Safitri, 2013:248).

4. Menilai Pelaksanaan Hak Menguasai Negara di Kawasan Hutan

Mahkamah Konstitusi telah memberikan penafsiran terhadap beberapa elemen Hak Menguasai Negara, terutama dalam hal pengurusan, pengaturan, pengelolaan dan pengawasan. Meskipun demikian, elemen-elemen yang disampaikan dalam Putusan Mahkamah itu tidak mudah dipahami oleh aparatur birokrasi yang mempunyai tugas melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Demikian pula bagi masyarakat secara umum sulit melakukan pengecekan seberapa jauh peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang dibuat oleh Kementerian Kehutanan mengacu pada elemen-elemen hak menguasai negara tersebut.

Mengacu pada tafsir itu, saya merancang perumusan indikator penilaian terhadap elemen-elemen Hak Menguasai Negara itu untuk penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan hutan pada tabel 2. Indikator di sini dimaknai sebagai komponen untuk menilai keberadaan dan kualitas setiap elemen Hak Menguasai Negara yang ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi. Kerangka berpikir yang mendasari perumusan indikator ini dapat dilihat kembali pada bagan 2. Di situ dipaparkan bagaimana Mahkamah Konstitusi membangun kerangka logis dalam menjelaskan hubungan antara elemen hak menguasai negara, indikator kemakmuran rakyat dan tujuan negara. Adapun indikator yang akan dijelaskan pada tabel 2 memuat elaborasi indikator kemakmuran rakyat yang telah dibuat oleh Mahkamah dengan mengaitkan pada tujuan negara dan konteks khusus penguasaan kawasan hutan. Secara khusus, indikator-indikator ini menerjemahkan aspek-aspek keadilan sosial dan lingkungan, tata kelola, demokrasi dan kepastian hukum dalam penguasaan kawasan hutan.

Tabel 2. Indikator Penilaian Hak Menguasai Negara di Kawasan Hutan

Elemen Hak Menguasai Negara	Indikator
I. Perumusan Kebijakan	I.1 Dilakukannya inventarisasi bio-fisik dan sosial-budaya terhadap kawasan hutan

Elemen Hak Menguasai Negara	Indikator
	<p>secara menyeluruh.</p> <p>I.2 Adanya arah kebijakan pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan yang jelas, stabil dan selaras dengan kebijakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan penataan ruang.</p> <p>I.3 Adanya perencanaan alokasi pemanfaatan kawasan hutan secara proporsional antara masyarakat dan korporasi.</p> <p>I.4 Adanya perencanaan alokasi fungsi kawasan hutan yang teruji secara saintifik dan dikonsultasikan dengan masyarakat di sekitar.</p>
II. Pengurusan	<p>II.1 Pengakuan terhadap hutan adat dan hutan hak lainnya.</p> <p>II.2 Pengukuhan kawasan hutan negara dan hutan hak termasuk hutan adat dilakukan dengan proses yang transparan dan melindungi hak-hak masyarakat serta dengan batas-batas yang jelas dan dihormati semua pihak.</p> <p>II.3 Pemberian izin pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan yang transparan, akuntabel dan berlandaskan pada pelaksanaan prinsip Persetujuan atas Dasar Informasi Awal tanpa Paksaan (<i>Padiatapa</i> atau <i>free, prior and informed consent</i>).</p>
III. Pengaturan	<p>III.1 Evaluasi terhadap efektifitas peraturan perundang-undangan kehutanan yang sedang berlaku.</p> <p>III.2 Tersedianya instrumen harmonisasi peraturan perundang-undangan kehutanan dan peraturan sektor lain yang terkait dengan mengacu pada Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001.</p> <p>III.3 Proses perancangan peraturan</p>

Elemen Hak Menguasai Negara	Indikator
IV. Pengelolaan	perundang-undangan kehutanan yang terbuka dan partisipatif.
	IV.1 Dilaksanakannya prinsip-prinsip tata kelola yang baik yang meliputi partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan kawasan hutan oleh unit-unit pemerintahan pusat atau daerah. IV.2 Terpenuhinya legalitas dan prinsip-prinsip tata kelola yang baik oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kehutanan.
V. Pengawasan	V.1 Dilakukannya pengkajian ulang terhadap izin-izin pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan secara menyeluruh.
	V.2 Dilakukannya evaluasi terhadap kinerja pengelola hutan secara transparan.
	V.3 Adanya penegakan hukum yang efektif terhadap kejahatan dan pelanggaran kehutanan.

Dengan indikator yang disebutkan pada tabel di atas maka hak menguasai negara itu dapat dinilai pelaksanaannya dengan mudah. Selain itu penilaian juga akan meliputi aspek yang lebih luas dan menyeluruh, tidak semata dipengaruhi pandangan antroposentris melainkan juga mengutamakan keadilan ekologis, selain aspek demokrasi dan tata kelola kehutanan yang baik.

5. Penguatan Kawasan Hutan sebagai Instrumen Pelaksanaan Hak Menguasai Negara

UU Kehutanan telah menyebutkan bahwa pelaksanaan hak menguasai negara salah satunya terwujud dalam bentuk kewenangan menjalankan penguatan kawasan hutan (lihat tabel 1). Kementerian Kehutanan telah menjalankan kewenangan itu dengan lompatan yang mengagumkan selama tahun 2009-2014, sebagaimana telah disebutkan pada bagian sebelumnya, pada tahun 2014, hampir 60% kawasan hutan telah ditetapkan. Sementara itu pada

tahun 2009, penetapan itu hanya mampu mencapai 11.29%. Melihat pada capaian ini, hal yang penting kita diskusikan adalah bagaimana pengukuhan kawasan hutan dapat memenuhi indikator II.2 yang disebutkan dalam tabel 2. Di sini, persoalannya bukan semata mengejar kepastian hukum atas status kawasan hutan tetapi bagaimana proses dan hasil pengukuhan kawasan hutan itu juga memberikan keadilan bagi semua pihak dan dijalankan melalui proses yang dalam bahasa Mahkamah Konstitusi adalah 'tidak otoriter'. Dengan kata lain partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dalam seluruh rangkaian pengukuhan kawasan hutan itu juga penting diperhatikan.

Untuk menjadikan pengukuhan kawasan hutan memenuhi indikator II.2 maka perlu diperhatikan beberapa hal berikut ini. Pertama, kawasan hutan yang sedang ditata-batas perlu dilakukan monitoring. Hal ini disebabkan banyak proses penataan batas dilakukan tanpa pemberian informasi yang memadai kepada masyarakat, ketiadaan atau minimnya partisipasi masyarakat dalam pengukuran batas, banyak dilakukan proses penyelesaian klaim masyarakat secara sepihak, tanpa memberikan pengakuan dan kompensasi pada hak dan akses masyarakat yang hilang karena pengukuhan kawasan hutan negara. Kedua, kawasan hutan yang telah selesai ditata-batas perlu dilakukan evaluasi dengan mekanisme uji-petik terhadap lokasi-lokasi yang diduga ada penyalahgunaan wewenang atau tidak dijalkannya prosedur penataan batas yang benar. Ketiga, kawasan hutan yang telah ditetapkan perlu memasukkan pengakuan terhadap kawasan hutan adat dan kawasan hutan hak, selain kawasan hutan negara. Hal ini dimaksudkan untuk menjadikan pembentukan kawasan hutan itu tidak menghilangkan hak-hak atas tanah dan hak ulayat. Ini sejalan dengan maksud UU Kehutanan yang tidak menyatakan bahwa kawasan hutan itu harus selalu berupa hutan negara. Mengingat praktik penataan batas yang di masa lalu dijalankan tanpa banyak mengindahkan penyelesaian klaim hak dan akses masyarakat dengan baik maka mekanisme penanganan keberatan masyarakat terhadap hasil penetapan kawasan hutan juga perlu disediakan.



Dengan keberadaan kawasan hutan yang mengakui hak-hak warga negara atas tanah dan hak ulayat dari masyarakat hukum adat maka apa yang selama ini dipandang sebagai dualisme administrasi pertanahan antara Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Kementerian Kehutanan sejatinya dapat diakhiri. Konsep penguasaan tanah di kawasan hutan dan bukan kawasan hutan sebagaimana digambarkan dalam bagan 3 menunjukkan bagaimana kesatuan administrasi itu dapat dilakukan. BPN mempunyai wewenang mengadministrasikan seluruh tanah baik di dalam atau luar kawasan hutan. Atas dasar itu maka setiap orang/badan hukum/instansi pemerintah yang menguasai tanah di atas fungsi apapun, harus mempunyai alas hak. Untuk Kementerian Kehutanan, alas hak pada tanah kawasan hutan negara yang sudah ditetapkan adalah hak pengelolaan.

Pertanyaannya kemudian adalah apakah cara ini tidak akan mengancam kelestarian lingkungan di kawasan hutan tersebut? Saya dapat memastikan ini tidak akan terjadi atas dasar dua alasan. Pertama, *tidak ada penguasaan tanah bersifat mutlak*, baik dalam kerangka hukum di Indonesia maupun di berbagai negara lain. Negara dimanapun mempunyai kewenangan untuk melakukan intervensi terhadap penguasaan tanah yang ada pada warga negaranya. Tentu saja intervensi dimaksud akan berbeda-beda sesuai dengan hukum yang berlaku. Di Indonesia, dengan mengacu pada UUPA, intervensi itu berupa tiga hal: (1) memastikan bahwa ada fungsi sosial dari hak-hak atas tanah; (2) memastikan bahwa penguasaan tanah tidak menimbulkan ketimpangan, ketidakadilan gender, menghindari pemerasan, melindungi kelompok miskin dan mencegah monopoli; (3) memastikan penguasaan tanah tidak menimbulkan kerusakan lingkungan. Pemerintah mempunyai

kewenangan untuk mengatur segala hal yang berkaitan dengan upaya pencegahan dan penegakan hukum terhadap pelanggaran yang terkait dengan ketiga ranah di atas. Pengaturan dan penegakan hukum diberlakukan pada seluruh jenis penguasaan tanah.

Kedua, sesuai dengan UU Kehutanan, *Pemerintah mempunyai kewenangan melakukan pengurusan hutan*. Pengurusan itu meliputi kegiatan perencanaan, pengelolaan, penelitian dan pengembangan serta pengawasan. Pengurusan hutan dilakukan pada semua jenis penguasaan kawasan hutan. Dengan demikian Kementerian Kehutanan mempunyai pula kewenangan untuk mengatur dan mengawasi bagaimana pengelolaan hutan hak dan hutan adat. Dengan cara ini pula maka tidak akan ada kekhawatiran bahwa penguasaan hutan hak atau hutan adat akan menimbulkan kerusakan. Sepanjang keduanya berada di dalam kawasan hutan maka dengan *regulasi yang jelas, fasilitasi yang intensif dan pengawasan yang konsisten* sangat mungkin dihindarkan perusakan kawasan hutan tersebut (lihat kembali bagian 3 tentang elemen dan tujuan hak menguasai negara).

6. Kesimpulan

Penguatan kawasan hutan merupakan salah satu pelaksanaan kewenangan penguasaan negara atas kawasan hutan. Upaya percepatan penguatan kawasan hutan digalakkan untuk mendukung adanya kawasan hutan yang berkepastian hukum dan berkeadilan. Tulisan ini menegaskan bahwa upaya percepatan tersebut perlu dilakukan dengan memperhatikan terpenuhinya keadilan bagi masyarakat dan lingkungan. Oleh sebab itu maka merumuskan alat untuk menilai pelaksanaan hak menguasai negara dalam konteks penguatan kawasan hutan ini mendesak dilakukan.

Mengacu pada berbagai putusan Mahkamah Konstitusi, kita dapat merumuskan lima elemen Hak Menguasai Negara yaitu perumusan kebijakan, tindakan pengurusan, pengaturan, pengelolaan dan pengawasan terhadap tanah dan kekayaan alam. Tujuannya adalah mencapai *empat indikator* kemakmuran rakyat: kemanfaatan, pemerataan, partisipasi dan penghormatan hak rakyat sehingga akhirnya mencapai *tiga tujuan* negara untuk melindungi kesatuan wilayah dan lingkungan hidup, kesejahteraan umum dan keadilan sosial.

Penguatan kawasan hutan meliputi tahapan penunjukan, penataan batas, pemetaan hingga penetapan oleh Menteri Kehutanan. Untuk menjadikan penguatan kawasan hutan mampu mencapai tujuan hak menguasai negara

sebagaimana dimaksud di atas maka diperlukan berbagai upaya yang menjamin dijalankannya prinsip-prinsip pengakuan hak, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Penataan batas kawasan hutan yang sedang berjalan perlu monitoring. Evaluasi terhadap kawasan yang telah selesai ditata-batas perlu dilakukan mengingat banyaknya praktik pengingkaran hak atau penanganan klaim hak dan akses masyarakat yang tidak tepat. Akhirnya, ketika kawasan hutan telah ditetapkan maka kawasan tersebut semestinya mengakomodir keberadaan kawasan hutan adat dan kawasan hutan hak, selain kawasan hutan negara. Dengan demikian maka dualisme administrasi pertanahan di dalam dan luar kawasan hutan dapat ditanggalkan.

Upaya menyatukan administrasi pertanahan di dalam dan luar kawasan hutan dapat dilakukan jika ada kesepakatan tentang konstruksi penguasaan tanah di dalam kawasan hutan. Membangun kesepakatan bahwa keberadaan hak-hak atas tanah dalam kawasan hutan tidak akan berpengaruh pada kerusakan kawasan hutan sepanjang Kementerian Kehutanan didukung menjalankan kewenangan penguasaan negara dengan membuat regulasi yang jelas, fasilitasi yang intensif dan pengawasan yang konsisten terhadap pengelolaan hutan oleh siapapun.

Daftar Pustaka

- Burns, Peter. 2004. *The Leiden legacy: Concepts of law in Indonesia*. Leiden: KITLV.
- Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan. 2014. *Penetapan kawasan hutan: Menuju kawasan hutan Indonesia yang mantap*. (lokasi: penerbit)
- Fay, Chip dan Martua Sirait. 2005. 'Kerangka hukum negara dalam mengatur agraria dan kehutanan Indonesia: Mempertanyakan sistem ganda kewenangan atas penguasaan tanah'. *ICRAF Southeast Asia Working Paper 3*. Bogor: World Agroforestry Centre.
- Harsono, Boedi. 2005. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1*. Edisi revisi. Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Hatta, Mohammad. 1954. *Kumpulan karangan III*. Jakarta: Penerbit dan Balai Buku Indonesia.
- Hutagalung, Arie S. 2004. 'Konsistensi dan korelasi antara UUD 1945 dan UUPA 1960', dalam *Jurnal Analisis Sosial* 9(1): 1-27. (lokasi : penerbit)
- Kartodihardjo, Hariadi dan Grahat Nagara. 2014. *Kajian kerentanan korupsi dalam sistem perizinan di sektor sumber daya alam (SDA): Studi kasus sektor kehutanan*. Presentasi.
- Lynch, Owen J. and Kirk Talbott. 1995. *Balancing acts: Community-based forest management and national law in Asia and the Pacific*. Washington DC: World Resources Institute.
- Moniaga, Sandra. 2007. "Ketika undang-undang hanya berlaku di 39 % daratan Indonesia: Realitas pembatasan berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA)", dalam *Wacana pembaruan hukum di Indonesia*, Jakarta: HuMa.
- Parlindungan, A.P. 1989. *Hak pengelolaan menurut sistem UUPA*. Bandung: Mandar Maju.
- Safitri, Myrna A. 2013. "Menafsirkan tanggung jawab negara terhadap reforma agraria", dalam: Ismatul Hakim dan LukasR. Wibowo (eds.), *Jalan terjal Reforma Agraria di sektor kehutanan*. Jakarta: Puspipjak.
- Soemardijono. 2008. Hak pengelolaan atas tanah. <http://www.landpolicy.or.id/kajian/2/tahun/2008/bulan/10/tanggal/20/id/133/> (diakses 25-7-2009).

- Sumardjono, Maria. 2008. *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial dan budaya*. Jakarta: KOMPAS.
- Termorshuizen-Arts, Marjanne. 2010. "Rakyat Indonesia dan tanahnya: Perkembangan Doktrin Domein di masa kolonial dan pengaruhnya dalam hukum agraria Indonesia", dalam: Myrna A. Safitri dan Tristram Moeliono (ed.), *Hukum agraria dan masyarakat di Indonesia: Studi tentang tanah, kekayaan alam dan ruang di masa kolonial dan desentralisasi*. Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, Leiden University, KITLV-Jakarta.
- Vandergeest, Peter dan Nancy Lee Peluso. 2006. "Empires of forestry: Professional forestry and state power in Southeast Asia. Part 1", dalam *Environment and History* (lokasi : penerbit).