ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENGUASAAN TANAH DALAM KAWASAN HUTAN

(Studi Kasus : Konflik Tanah Di Blok Gunung Cibuluh, Kesatuan Pemangku Hutan (KPH) Ciamis, Jawa Barat)

TESIS

DISUSUN OLEH :

NAMA Mhs.	**: DAPIQ SYAHAL MANSHUR, S.H**
NOMOR MHS	**: 09912447**
BKU	**: Hukum Agraria**
Program Studi	**: Ilmu Hukum**

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM

PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2013

Analisis Yuridis Terhadap Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan

(Studi Kasus : Konflik Tanah Di Blok Gunung, Kesatuan Pemangku Hutan Ciamis (KPH), Jawa Barat)

Oleh :

Nama Mhs.	**: DAPIQ SYAHAL MANSHUR, S.H**
Nomor MHS	**: 09912447**
BKU	**: Hukum Agraria**

Telah dipertahankan di depan dewan Penguji pada tanggal 25 Januari 2013 dan dinyatakan LULUS

Ketua

Dr. Winahyu Erwiningsih, SH, M.Hum. Yogyakarta, ...

Anggota

J. Sembiring, S.H, MPA. Yogyakarta, ...

Anggota

Masjhud Asjhari, H., SH., M.Kn. Yogyakarta, ...

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Moto dan Persembahan

Moto

Untuk menyelesaikan sesuatu yang besar, kita tidak hanya harus bertindak, tetapi juga bermimpi, tidak hanya merencanakan, tetapi juga yakin.
(Alexander Graham Bell)

Kepastian untuk mencapai tujuan adalah titik awal untuk mencapai sukses**.**
(Clemen Stone)

Persembahan

Tesis ini saya persembahkan buat keluarga besar penulis Bapak, Ibu, dan teman terbaik yang selalu hadir dalam kehidupan ku.
Ibu dan Bapak Dosen yang telah memberikan masukan dan kritikan dalam melakukan penulisan tesis ini.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul:

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENGUASAAN TANAH DALAM KAWASAN HUTAN

(Studi Kasus : Konflik Tanah Di Blok Gunung Cibuluh, Kesatuan Pemangku Hutan (KPH) Ciamis, Jawa Barat)

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta,17 Januari 2013

Dapiq Syahal Manshur, S.H.

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur saya panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan Hidayah-nya kepada saya dan keluarga, sehingga penulis diberikan kesehatan dan keselamatan untuk menyelesaikan tesis ini. Sholawat serta salam mari kita panjatkan kehadirat Nabi Muhammad SAW sebagai rasul di akhir jaman.

Penyusunan tesis ini, dilakukan sebagai syarat untuk menyelesaikan tugas akhir dalam menempuh S2 pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Dengan judul: *Analisis Yuridis Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan (Studi Kasus : Konflik Tanah Di Blok Gunung Cibuluh, Kesatuan Pemangku Hutan (KPH) Ciamis, Jawa Barat).* Tema ini telah penulis siapkan sejak lama, akhirnya dapat terselesaikan dengan baik. Besar harapan, penulisan ini memiliki kontribusi terhadap perkembangan hukum agraria di Indonesia.

Pada penulisan ini, penulis menyadari masih banyaknya kekurangan, keterbatasan pengetahuan, pengalaman serta kemampuan yang jauh dari kesempurnaan. Untuk itu, penulis mengharapkan kritik dan sarannya untuk perbaikan ke depan.

Dalam kesempatan ini penulis menghaturkan banyak terima kasih yang sebesar-besarnya kepada para pihak yang telah mendukung dan membantu penulis dalam menyelesiakan penulisan ini terutama kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M.Ec., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Pascasarja Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Ibu Dr. Winahyu Erwiningsih, SH, M.Hum., dan Bapak J. Sembiring, S.H, MPA., selaku Dosen Pembimbing I dan II yang telah membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
4. Keluarga besar Edi Yayat Periatna, A.md., dan Ibu Iis Aisyah yang telah memberikan motivasi serta yang selalu menemani dalam kehidupan Anita Fitriani, S.Pd., terima kasih atas perhatiannya, motivasinya serta kesabarannya.

5. Kantor Pertanahan Kabupaten Ciamis, Perum Perhutani Kabupaten Ciamis, Biro Umum Pemda Kabupaten Ciamis, Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Ciamis, serta Masyarakat Desa Cimanggu dan Bangunjaya atas bantuannya dan informasi penting yang diberikan kepada penulis.
6. Teman-teman Siti Uswatun Hasanah, S.H, L.L.M, kawan-kawan LBH SIKAP (M Yusup, S.H., L.L.M., Detkri Badiron, S.H, M.H, N Panjaitan, S.H) kawan-kawan Aliansi Buruh Yogyakarta (Kirnadi), Direktur (Aris Sustiyono, S.H) dan staf Yayasan Lestari Indonesia, serta teman-teman LBH Serikat Petani Pasundan (Anang Fitriyana, S.H), yang telah memberikan bantuan materi dan moril kepada penulis
7. Kawan-kawan Keluarga Pelajar dan Mahasiswa Galuh Rahayu (KPM Galuh Rahayu) Kabupaten Ciamis (Endin, Ari Sugiarto, Muhtadin, Fahru, Upiq Irfan dan kawan-kawan) terima kasih atas bantuannya.

Yogyakarta, 17 Januari 2013

Dapiq Syahal Manshur, S.H.,

ABSTRAK

Konflik hak atas tanah antara masyarakat dan Perum Perhutani menjadi penyebab konflik dalam kawasan hutan. Masyarakat merasa bahwa penguasaan tanah yang mereka lakukan pemberian orang tua terdahulu. Di pihak lain Perhutani merasa bahwa tanah tersebut merupakan kawasan hutan berdasarkan Berita Acara Tapal Batas Tahun 1940. Upaya penyelesaian dengan jalan tukar menukar tidak menemukan penyelesaian. Persoalan tersebut menunjukan bahwa penguasaan tanah dan penguasaan hutan tidak mendapatkan kepastian.

Atas dasar persoalan tersebut dilakukan penelitian yang bertujuan untuk mengetahui dasar hukum masyarakat melakukan penguasaan tanah, mengetahui status tanah pasca dikeluarkannya Surat Keputusan Menteri Kehutanan, Nomor 280/Menhut-IV/1998 tentang tukar menukar kawasan hutan. Terakhir tujuan penelitian ini adalah mengetahui hambatan apa yang dialami masyarakat memiliki hak atas tanah. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah kajian yuridis empiris.

Hasil dari penelitian ini adalah penguasaan tanah yang dilakukan masyarakat didasarkan atas hasil membuka hutan orang tua mereka, yang kemudian diturunkan kepada generasi berikutnya. Penguasaan tersebut berlangsung lama sehingga meyakinkan masyarakat bahwa tanah yang mereka kuasai adalah hak milik yang timbul berdasarkan hukum adat. Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) kedudukan hukum adat masih dipertahankan sebagaimana tersebut dalam Pasal 5 UUPA.

Status tanah pasca dikeluarkannya Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 280/Menhut-IV/1998 perihal tukar menukar kawasan hutan adalah tanah negara, hal ini didasarkan pada kedudukan hutan Gunung Cibuluh sebagai hutan cadangan. Selain hal tersebut, status sebagai tanah negara diperkuat oleh data yang tercatat di Kantor Pertanahan Kabupaten Ciamis, menerangkan sebagian kawasan Gunung Cibuluh merupakan bekas perkebunan berdasarkan Surat Ukur Nomor 75 Tahun 1927 dan Surat Ukur Nomor 76 Tahun 1927.

Faktor yang menghambat masyarakat memiliki hak atas tanah adalah adanya konflik kewenangan, hal ini terjadi karena Departemen Kehutanan dan Badan Pertanahan sama-sama memiliki kewenangan mengatur tanah Gunung Cibuluh, selain itu terdapat konflik kepentingan antara masyarakat dan Perum Perhutani, Perum Perhutani memiliki kepentingan untuk melindungi hutan dan peningkatan pendapatan serta kepentingan masyarakat untuk memperoleh manfaat yaitu sumber penghidupan di atas tanah Gunung Cibuluh. Faktor yang lain adalah konflik regulasi antara hukum adat dan hukum positif, pendekatan negara yang tidak memberikan ruang terhadap eksistensi hukum adat menjadikan masyarakat sulit memperoleh hak atas tanah.

Kata Kunci: Penguasaan Tanah, Status Hak Atas Tanah, Kawasan Hutan

DAFTAR ISI

Halaman

Halaman Judul i
Halaman Persetujuan ii
Moto dan Persembahan iii
Pernyataan Orisinalitas iv
Kata Pengantar v
Abstrak vii
Daftar Isi viii
Bab I Pendahuluan 1
A. Latar Belakang 1
B. Rumusan Masalah 5
C. Tujuan Penelitian 6
D. Keluaran yang Diharapkan 7
E. Keaslian Penelitian 7
F. Kerangka Teori 9
1. Konflik Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan 9
2. Landasan Konstitusional Penguasaan Tanah 12
3. Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat dan UUPA 14
a. Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat 15
b. Penguasaan Tanah Menurut UUPA 19
4. Hak Menguasai Negara Atas Tanah 21
5. Tanah Negara 25
G. Metode Penelitian 28
Bab II Tinjauan Umum Terhadap Penguasaan Tanah Dan Kawasan Hutan.
A. Sejarah Hukum Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Dalam Kawasan Hutan 32
B. Pandangan Nilai-Nilai PenguasaanTanah 37
C. Tata Nilai PenguasaanTanah Dalam Masyarakat Indonesia 40
D. Pengertian Penguasaan Hak Atas Tanah 41
E. Azas-Azas Penguasaan Atas Tanah 44
F. Hak-Hak Atas tanah 46
G. Kewenangan Pemerintah Dalam Bidang Pertanahan. 53
H. Tinjauan Hukum Kehutanan 58
1. Hak Menguasai Negara Atas Hutan 58
2. Dinamika Regulasi Tukar Menukar Kawasan Hutan 61
3. Status dan Fungsi Hutan 65
4. Kedudukan Perum Perhutani dalam Pengelolaan Hutan 68
Bab III Pembahasan 70
A. Sejarah Konflik Penguasaan Tanah di Blok Gunung Cibuluh. 70
1. Periode Tanah Milik Menjadi Tanah Perkebunan (1920-1930) 70
2. Periode Pemilikan Kembali Tanah Perkebunan (1931-1942) 71
3. Periode Penggarapan dan Pemukiman Tanah (1942- Sekarang) 72
4. Periode Pengklaiman Areal Hutan 73
5. Periode Tindakan Penyelesaian Kawasan Tanah Gunung Cibuluh. 75

B. Landasan Hukum Penguasaan Tanah oleh Masyarakat. 79
1. Selayang Pandang Desa Cimanggu dan Bangunjaya 79
a. Desa Cimanggu 79
b. Desa Bangunjaya 82
2. Penguasaan tanah Menurut Hukum Adat Jawa Barat 84
3. Dasar Hukum Masyarakat Melakukan Penguasaan hak atas tanah. 85
C. Status Tanah Kawasan Hutan Blok Gunung Cibuluh Pasca dikeluarkanya SK Menteri Kehutanan Nomor 280/Menhut-IV/1998 Perihal Tukar Menukar Kawasan Hutan Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah di Blok Gunung Cibuluh Desa Bangunjaya Dan Desa Cimanggu Kecamatan Langkaplancar 90
1. Kewenangan BPN, Departemen Kehutan dan Pemda 92
2. Status Tanah Pasca di Keluarkannya SK Menteri Kehutanan No 280 97
D. Faktor yang Menghambat Masyarakat Memiliki Hak Atas Tanah. 106
Bab IV Kesimpulan dan Saran 112
A. Kesimpulan 112
B. Saran 114
Daftar Pustaka 116
Lampiran 122
Lampiran I: Peta Situasi Desa Bangunjaya dan Cimanggu 122
Lampiran II:Curiculum Vitae 123

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Masalah agraria (tanah) merupakan soal hidup dan penghidupan manusia karena tanah merupakan asal dan sumber makanan bagi manusia. Oleh sebab itu, manusia rela berkorban, melakukan peperangan untuk mendapatkan tanah, mempertahankan hidup dan penghidupan. Freud mengatakan "masalah pokok hidup manusia adalah mempertahankan hidup dan mempertahankan keturunan". [1]

Upaya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya manusia berinteraksi antara individu yang satu dengan individu lainnya. Proses interaksi kemudian dapat menimbulkan konflik yang mendorong instabilitas sosial. Untuk menjaga stabilitas sosial perlu sarana mewujudkan ketertiban melalui pranata hukum yang berfungsi menjamin "kepastian, keadilan dan kemanfaatan". [2]

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria (yang selanjutnya akan disebut UUPA), merupakan instrumen untuk mewujudkan kesejahteraan, keadilan, kepastian hukum bagi seluruh warga negara, serta untuk mengatur hubungan hukum dalam lapangan agraria. Lahirnya UUPA

[1] Freud dalam Mochammad Tauchid, *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan Dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, (Yogyakarta : STPN Press, 2009), hlm. 1.

[2] Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan Pendekatan Ekonomi Politik (Perubahan Pilihan Kepentingan, Nilai Sosial, dan Kelompok Diuntungkan)*, (Yogyakarta : Huma dan Magister Hukum UGM, 2007), hlm. 23.

diharapkan mampu menghapus karakter hukum agraria masa penjajahan yang bercorak "kapitalistik dan liberalistik, eksploitatif".[3]

UUPA menghendaki nilai-nilai komunalistik religius dalam mengatur hukum agraria. Konsep komunalistik tersebut, bisa kita lihat dalam Pasal 1 ayat (1) yang mengatakan "seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia". Ketentuan tersebut mengandung dua unsur yaitu unsur "kepunyaan bersama" dan unsur "tugas kewenangan".

Unsur kepunyaan bersama yang bersifat perdata tetapi bukan berarti hak kepemilikan dalam arti yuridis "tanah bersama dari seluruh rakyat yang telah bersatu menjadi Bangsa Indonesia".[4] Unsur tugas kewenangan bersifat publik "untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyai tersebut".[5] Hal ini tercermin dari hak menguasai negara atas tanah.

Pengertian hak menguasai negara atas tanah merupakan "penguasaan secara yuridis yang diatur Pasal 2 UUPA tidak memberikan penguasaan secara fisik"[6], jika negara membutuhkan hak atas tanah maka negara harus mendapat titel alas hak tidak serta merta mengambil tanah. Hal tersebut juga berlaku terhadap tanah yang ditetapkan sebagai kawasan hutan. Meskipun kehutanan diatur oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (yang

[3] Moh. Mahfud. MD, *Karakter Produk Hukum Zaman Kolonial Studi Tentang Politik dan Karakter Produk Hukum Pada Zaman Penjajahan Di Indonesia,* (Yogyakarta : UII Press, 1999), hlm. 73.

[4] Ny. Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah Dalam Bidang Pertanahan,* (Jakarta : Rajawali Press, 2009), hlm. 20.

[5] *Ibid*., hlm. 20.

[6] Muhamad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria,* (Jakarta : Citra Media, 2007), hlm. 53.

selanjutnya disebut UU Kehutanan), menyangkut status hak atas tanah dalam kawasan hutan masih "diatur oleh hukum tanah".[7]

UU Kehutanan hanya memberikan kewenangan penguasaan hutan kepada negara untuk mengatur, mengurus, yang berkaitan dengan hutan dan hasil hutan, menetapkan status kawasan hutan dan mengatur subyek hukum dengan hutan dan hasil hutan dengan menghormati hak masyarakat hukum adat, hal ini tercermin dalam Pasal 4 UU Kehutanan. Aturan tersebut menggariskan bahwa pemerintah memiliki kewenangan untuk mengatur, mengurus, menetapkan kawasan hutan dan menetapkan hubungan hukum antara subyek hukum dengan hutan. Pihak-pihak yang tidak memiliki ijin melakukan pemanfaatan kawasan hutan termasuk melakukan penguasaan tanah dalam kawasan hutan tidak diperkenankan melakukan pemanfaatan hutan.

Penguasaan tanah kawasan hutan seharusnya berada di bawah Departemen Kehutanan, namun kenyataannya ada penguasaan tanah dalam kawasan hutan dikuasai oleh masyarakat. Masyarakat menganggap bahwa penguasaan tanah tersebut berdasarkan hukum adat. Tanah yang dikuasai merupakan warisan orang tua mereka terdahulu hasil membuka hutan. Hal tersebut bisa kita lihat dari kasus hutan milik Perhutani di blok Gunung Cibuluh, Desa Cimanggu dan Bangunjaya, Kecamatan Langkaplancar, Kabupaten Ciamis, Jawa Barat, yang berujung terjadinya sengketa penguasaan tanah .

Sengketa tanah bermula ketika tanah yang dikuasai oleh masyarakat semenjak tahun 1940 di kawasan Desa Cimanggu dan Bangunjaya, Kecamatan

[7] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya (Jilid I Hukum Tanah Nasional),* (Jakarta : Djambatan, 2008), hlm. 9.

Langkaplancar diklaim berdasarkar BATB *(berita acara tapal batas)* 1940 sebagai kawasan hutan negara. Menurut pengakuan masyarakat di dua desa tersebut, kawasan tanah Gunung Cibuluh telah dikuasai oleh masyarakat semenjak tahun 1940 untuk dijadikan area pertanian.

Atas penguasaan tanah tersebut oleh masyarakat, pihak Perhutani melakukan upaya-upaya pengusiran terhadap masyarakat yang berada di dalam kawasan hutan dengan melakukan beberapa tindakan. *Pertama* pada tahun 1970 Perum Perhutani melakukan perintah pengosongan terhadap kawasan Gunung Cibuluh. Hal tersebut tidak ditanggapi oleh masyarakat yang akhirnya menimbulkan konflik terbuka dengan pegawai Perhutani. *Kedua* pada tahun 1980, Perhutani meminta masyarakat untuk meninggalkan kawasan Gunung Cibuluh untuk ditransmigrasikan namun demikian, masyarakat menolaknya.

Pada tahun 1996 berdasarkan surat Direktorat Jenderal Inventarisasi dan Tata Guna Hutan (Dirjen INTAG) Nomor 276/C/VII-4/1996, agar penyelesaian tanah tersebut diselesaikan dengan tukar menukar. Atas dasar kebijakan tersebut, ditindaklanjuti berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 280/Menhut-IV/1998, tanggal 26 Februari 1998, Perihal Pesetujuan Tukar Menukar Kawasan Hutan Cibuluh. Atas dasar SK tersebut kemudian Kementrian Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Surat Nomor 500-595 dan 500-596 tanggal 19 Februari 1999 yang memberikan izin kepada masyarakat penggarap di dua desa yaitu Desa Cimanggu dan Bangunjaya untuk menggarap lahan tersebut namun, proses tukar menukar kawasan hutan belum selesai, lahan pengganti sebagaimana yang diminta tidak ada sampai hari ini.

Tanah di kawasan hutan Gunung Cibuluh sampai hari ini masih menjadi sengketa antara Perhutani dan masyarakat. Upaya penyelesian dengan jalan tukar menukar kawasan hutan antara Pemda Ciamis sebagai wakil masyarakat dan Perum Perhutani tidak selesai, dikarenakan Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis belum memberikan tanah pengganti. Tanah kawasan hutan Gunung Cibuluh sampai saat ini masih dikuasai oleh masyarakat untuk dijadikan lahan pertanian dan pemukiman.

Kasus ini memberikan contoh bahwa penguasaan tanah dalam kawasan hutan tidak mendapat kepastian hukum. Hal tersebut menunjukkan bahwa regulasi yang ada tidak memberikan kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Padahal hal yang paling fundamental dalam hukum adalah kepastian hukum dan kemanfaatan baik status kawasan hutan maupun hak atas tanah, sehingga masyarakat maupun pemerintah dalam hal ini diwakili oleh Dinas Kehutanan dan Perum Perhutani terjamin hak-haknya.

Atas dasar masalah tersebut, bermaksud mengangkat persoalan tersebut menjadi bahan penulisan hukum, sebagai syarat menempuh strata S2 pada *Sekolah Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia* dengan harapan dapat memberikan masukan untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat dan para penegak hukum.

B. Rumusan Masalah

UU Kehutanan membetikan mandat kepada pemerintah untuk, mengatur hutan dan hasl hutan, menetapkan kawasan hutan dan mengatur hubungan hukum antar subyek hukum dengan hutan, pihak-pihak yang tidak mendapatkan ijin dari pemerintah melakukan pemanfaatan hutan tidak

diperkenankan. Dalam prateknya, terdapat pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan yang dikuasai oleh masyarakat. Upaya Penyelesaian dengan jalan tukar menukar tidak menjadikan persoalan tersebut selesai. Masyarakat menganggap bahwa tanah tersebut merupakan tanah yang diperoleh secara adat yaitu hasil membuka hutan orang tua mereka terdahulu. Konflik penguasaan tanah tersebut berakibat tidak memberikan kepastian hukum baik bagi masyarakat maupun pemerintah yang memiliki kewenangan tersebut. Atas dasar masalah tersebut maka dalam penelitian ini rumusan masalah yang akan diteliti adalah :

1. Apakah yang menjadi dasar hukum masyarakat terkait dengan penguasaan tanah di blok Gunung Cibuluh kesatuan pemangku hutan (KPH) Ciamis?
2. Bagaimana status tanah dalam kawasan hutan Blok Gunung Cibuluh kesatuan pemangku hutan (KPH) Ciamis pasca dikeluarkannya SK Menteri Kehutanan Nomor 280/Menhut-IV/1998, Perihal tukar menukar kawasan hutan dalam rangka penyelesaian sengketa tanah di blok Gunung Cibuluh Desa Bangunjaya dan Desa Cimanggu Kecamatan Langkaplancar?
3. Faktor apakah yang menjadi hambatan masyarakat memiliki hak atas tanah dalam kawasan hutan Blok Gunung Cibuluh kesatuan pemangku hutan (KPH) Ciamis?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui dasar hukum masyarakat terkait dengan penguasaan terhadap tanah di Blok Gunung Cibuluh kesatuan pemangku hutan (KPH) Ciamis.
2. Mengetahui status tanah dalam kawasan hutan Blok Gunung Cibuluh kesatuan pemangku hutan (KPH) Ciamis pasca dikeluarkanya SK Menteri

Kehutanan Nomor 280/Menhut-IV/1998, Perihal tukar menukar kawasan hutan dalam rangka penyelesaian sengketa tanah di blok Gunung Cibuluh Desa Bangunjaya dan Desa Cimanggu Kecamatan Langkaplancar.

3. Mengetahui hambatan masyarakat memiliki hak atas tanah dalam kawasan hutan Blok Gunung Cibuluh kesatuan pemangku hutan (KPH) Ciamis.

D. Keluaran yang Diharapkan

Keluaran yang diharapkan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Diketahuinya dasar hukum masyarakat terkait dengan penguasaan terhadap tanah di Blok Gunung kesatuan pemangku hutan (KPH) Ciamis.
2. Diketahuinya status tanah dalam kawasan hutan Blok Gunung Cibuluh kesatuan pemangku hutan (KPH) Ciamis pasca dikeluarkanya SK Menteri Kehutanan Nomor 280/Menhut-IV/1998, Perihal tukar menukar kawasan hutan dalam rangka penyelesaian sengketa tanah di blok Gunung Cibuluh Desa Bangunjaya dan Desa Cimanggu Kecamatan Langkaplancar.
3. Diketahuinya faktor yang menjadi hambatan masyarakat memiliki hak atas tanah dalam kawasan hutan Blok Gunung Cibuluh kesatuan pemangku hutan (KPH) Ciamis.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan hasil pengamatan terhadap tesis di Universitas Gajah Mada (UGM) dan Universitas Islam Indonesia (UII) tidak terdapat penelitian yang sama namun demikian, terdapat hasil penelitian yang menyangkut penguasaan tanah di kawasan hutan, yang dilakukan oleh Subadi dan Doni. Penelitian pertama dilakukan oleh Subadi dengan tema “Desentralisasi Penguasaan dan

Pendayagunaan Tanah Kawasan Hutan Di Jawa: Antara Harapan Dan Kenyataan".[8]

Penelitian kedua dilakukan oleh Doni yang berjudul "Konflik Tanah Kawasan Hutan Sebagai Refleksi Kepentingan Politik Dan Ekonomi (Studi Kasus di Desa Bangunjaya dan Desa Cimanggu, Kecamatan Langkaplancar, Kabupaten Ciamis, Jawa Barat)".

Penelitian yang dilakukan oleh Subadi menunjukan bahwa penguasaan tanah di dalam kawasan hutan di Jawa, menimbulkan beberapa konflik. Konflik penguasaan tanah dalam kawasan hutan disebabkan oleh adanya klaim masyarakat atas tanah adat. Pihak Perhutani mengaku bahwa penguasaan atas tanah di dalam kawasan hutan merupakan mandat dari Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1986, tentang Perusahaan Umum Perhutani dengan wilayah kerja : Unit I Jawa Tengah, Unit II Jawa Timur dan Unit III Jawa Barat, yang kemudian diperbaharui oleh Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 1999 tentang Perum Perhutani dan diperbaharui oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2003, serta hasil tukar menukar kawasan hutan.

Hasil terakhir dari penelitian Subadi bahwa desentralisasi penguasaan tanah di kawasan hutan sulit untuk diwujudkan. Hal ini disebabkan karena adanya konflik norma dan konflik aturan. Konflik kepentingan Pemerintah Pusat dan Daerah, kurangnya sumber daya dan semangat peningkatan PAD *(pendapatan asli daerah)* menjadi ganjalan dalam melakukan desentralisasi penguasaan tanah dalam kawasan hutan.

[8] Subadi, *Desentralisasi Penguasaan dan Pendayagunaan Tanah Kawasan Hutan Di Jawa: Antara Harapan Dan Kenyataan,* dalam *www.mimbar.hukum.ugm.ac.id/index.php/jmh/article/.../64/65*, diakses 20 Januari 2012.

Hasil dari penelitian yang dilakukan oleh Doni menunjukan bahwa konflik yang terjadi dalam kawasan hutan karena Pemerintah Hindia Belanda dan pihak swasta, yang memiliki otoritas lebih, mengakibatkan masyarakat berada dalam subordinat. Konflik tersebut ditambah oleh masuknya aktor lain yakni DPRD, Pemda Kab. Ciamis dan Perum Perhutani pasca kemerdekaan yang memiliki kepentingan berbeda-beda. Konflik tersebut berimplikasi terjadinya marjinalisasi masyarakat. Marjinalisasi yang dimaksud adalah "ketimpangan pemilikan, penguasaan, peruntukan dan persepsi atas tanah".[9]

Sementara pendekatan penelitian yang dilakukan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah kajian yuridis empiris. Pengertian yuridis yaitu penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, keputusan kebijaksanaan yang berhubungan dengan penelitian ini. Penelitian hukum empiris bertujuan mempelajari pelaksanaan hukum dalam pelaksanaannya dilapangan.

F. Kerangka Teori

1. Konflik Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan

Konflik merupakan situasi atau kondisi adanya "pertentangan atau ketidaksesuaian antara para pihak yang akan dan sedang mengerjakan kerjasama".[10] Konflik tidak akan terjadi apabila konflik tersebut dipendam oleh pihak yang merasa dirugikan. Konflik tersebut akan menjadi sengketa jika pihak yang merasa dirugikan menyatakan ketidakpuasan maka dengan

[9] Doni, *Konflik Tanah Kawasan Hutan Sebagai Refleksi Kepentingan Politik Dan Ekonomi (Studi Kasus di Desa Bangunjaya dan Desa Cimanggu, Kecamatan Langkaplancar, Kabupaten Ciamis, Jawa Barat)*, Tesis, (Bogor : Program Pascasarjana Istitut Pertanian Bogor, 2005), hlm. 130.

[10]Sarjita, *Teknik Dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan (Edisi Revisi)*, (Yogyakarta: TUGUJOGJA Pustaka, 2005), hlm. 8.

demikian, “sengketa merupakan kelanjutan dari konflik atau sebuah konflik akan menjadi sengketa apabila tidak diselesaikan”.[11]

Menurut Rusmadi Murad kasus pertanahan terdiri dari masalah pertanahan dan sengketa pertanahan.

> Masalah pertanahan adalah “lebih bersifat teknis penyelesaiannya cukup melalui petunjuk teknis kepada aparat pelaksana berdasarkan kebijaksanaan maupun peraturan-peraturan yang berlaku, sedangkan sengketa pertanahan adalah perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih karena merasa diganggu hak dan penguasaan tanahnya yang diselesaikan melalui musyawarah atau pengadilan”.[12]

Pengertian sengketa pertanahan juga dijelaskan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan. Sengketa pertanahan adalah perbedaan pendapat mengenai:

a. “Keabsahan suatu hak
b. Pemberian hak atas tanah
c. Pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya antara pihak-pihak yang berkepentingan maupun antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan instansi Badan Pertanahan Nasional”.

Terjadinya konflik dalam hukum pertanahan disebabkan karena “perbedaan pendapat mengenai keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti hak atas tanah”.[13] Konflik ini menunjukan bahwa terjadinya konflik disebabkan karena perbedaan pandangan dalam interaksi masyarakat dengan tanah.

---

[11] *Ibid*., hlm. 8.

[12] Rusmadi Murad dalam J. Sembiring, *Konflik Perkebunan di Indonesia*, dalam http://law.uii.ac.id/images/stories/Jurnal%20Hukum/3%20J.%20Sembiring.pdf, akses 3 Juni 2012

[13] Rusmadi Murad, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, (Bandung : Mandar Maju, 2007), hlm. 77.

Konflik pertanahan muncul sebagai akibat interaksi antara masyarakat, pengusaha dan negara yang memiliki persepsi berbeda. Bagi masyarakat hubungan dengan tanah sangat kompleks, tanah tidak hanya memiliki "nilai ekonomis akan tetapi memiliki nilai sosial (berfungsi mengikat sosial budaya)".[14] Bagi pengusaha tanah memiliki nilai sebagai "modal usaha yang perlu ditingkatkan secara maksimal".[15] Terakhir menurut persepsi "pemerintah yang berpedoman pada konstitusi negara yang menyatakan bahwa tanah dikuasai negara".[16]

Perbedaan persepsi masing-masing pihak dalam memandang interaksi dengan tanah membuat konflik pertanahan semakin kompleks. Bagi masyarakat tanah merupakan sumber kehidupan dan penghidupan. Pandangan pengusaha tanah merupakan alat produksi yang harus dieksploitasi. Ditambah jumlah luas tanah yang konstan dan pertambahan penduduk meningkat mengakibatkan konflik pertanahan semakin kompleks.

Konflik atau sengketa tanah kawasan hutan terjadi karena "tata batas/akses, perambahan hutan, pencurian kayu, perusakan lingkungan dan alih fungsi kawasan hutan".[17] Tata batas atau akses merupakan masalah yang timbul sejak dulu. Tumpang tindih antara kawasan lindung dengan HPH (Hak Pengusahaan Hutan) dan lahan pertanian masyarakat menjadi masalah serius, sehingga mengakibatkan ketidakpastian apakah batas yang diketahui oleh masyarakat atau yang dibuat oleh pemerintah yang menjadi dasar sebagai batas kawasan hutan.

---

[14] Sarjita, *op cit*., hlm. 18.
[15] *Ibid*., hlm. 18.
[16] *Ibid*., hlm. 18.
[17] Yuliana Cahya Wulan. et al., *Analisa Konflik Sektor Kehutanan di Indonesia 1997-2003*, (Bogor : Center for International Forestry Research, 2004), hlm. 17.

Masalah perambahan dan pencurian kayu diakibatkan oleh cara pandang tata batas kawasan hutan. "Pemerintah berpegang pada tata batas yang menurut masyarakat ditetapkan secara sepihak".[18] Penetapan sepihak tersebut, berdampak pada masyarakat yang mengambil kayu di hutan tidak merasa melakukan perambahan karena mereka mengambil kayu dalam kawasan lahan milik masyarakat.

Penyebab lain terjadinya konflik tanah dalam kawasan hutan disebabkan oleh "konflik yang berlatar ketidakadaan akses masyarakat sekitar hutan untuk bisa mengelola hutan (konflik akses) dan konflik hutan yang berbasiskan (hak atas) tanah".[19] Konflik akses terjadi, ketika seluruh hutan dikuasai oleh Perhutani meskipun masuk dalam kawasan desa. Hal ini berdampak masyarakat disekitar hutan tidak mendapatkan akses untuk mengelola hutan. Konflik hak atas tanah terjadi karena "pengambilalihan tanah-tanah hasil membuka hutan atau tanah-tanah garapan masyarakat oleh Perum Perhutani".[20]

2. Landasan Konstitusional Penguasaan Tanah

Konstitusi merupakan konsensus yang dibangun oleh seluruh warga negara yang menghendaki kehidupan bernegara. Konsensus tersebut bersandar pada tiga elemen yaitu "kesepakatan atau cita-cita bersama,

[18] *Ibid*., hlm. 17.

[19] Abu Roqhmad, *Petani vs Negara Studi Tentang Konflik Tanah Hutan Negara dan Resolusinya Dalam Perspektif Fiqh*, dalam http://dualmode.kemenag.go.id/acis10/file/dokumen/d2.AbuRokhmad.pdf diakses 24 Mei 2012.

[20] *Ibid*.

kesepakatan tentang landasan pemerintah serta kesepakatan tentang institusi atau prosedur ketatanegaraan".[21]

Setelah bangsa ini menyatakan kemerdekaannya harapan baru ditumpahkan kepada Negara Republik Indonesia untuk membawa kesejahteraan warga masyarakatnya. Kesejahteraan ini merupakan harapan bersama yang hendak diwujudkan dalam kehidupan warga Negara Indonesia. Hal tersebut dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke empat.

Makna pembukaan alinea ke empat tersebut, bahwa tujuan dibentuknya Negara Republik Indonesia adalah untuk mensejahterakan rakyat Indonesia dan menjauhkan bangsa dari penjajahan. Untuk mewujudkan tujuan tersebut pemerintah membuat sumber hukum yang memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat dan memberikan perlindungan kepada segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa, "bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Pasal ini secara jelas mengatur hubungan antara negara dengan tanah, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyat maka, tugas dari pada negara bukan hanya untuk memberikan perlindungan hukum, kepastian hukum serta tugas yang lebih fundamental adalah memanfaatkan seluruh tanah dan sumber

[21] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusional Indonesia* (Jakarta : Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 17.

daya alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Landasan konstitusional dalam penguasaan tanah adalah Pasal 33 UUD 1945. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 memberikan landasan kepada negara untuk mengatur bumi dan sumber daya agraria untuk dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

3. Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat dan UUPA

Hubungan antara subjek yaitu manusia/badan hukum dengan objek yaitu tanah melahirkan status hukum atau *land tenure system*. *Land tenure system* adalah "hak atas tanah, penguasaan tanah atau uraian yang membahas pokok-pokok umumnya adalah mengenai status hukum penguasaan tanah".[22] Uraian mengenai status hukum berdasarkan analisa yuridis yaitu "penelaahannya bertolak dari sistem yang berlaku yang mengatur kemungkinan penggunaan, mengatur syarat-syarat untuk dapat menggarap tanah bagi penggarapnya, dan berapa lama penggarap itu berlangsung".[23]

Pada setiap *land tenure system*, masing-masing hak termaksud setidaknya mengandung tiga komponen, yakni:

1. "Subjek hak, yang berarti pemangku hak atau pada siapa hak tertentu dilekatkan.
2. Objek hak, yang berupa persil tanah atau juga benda-benda yang tumbuh di atas tanah.

[22] Gunawan Wiradi dalam Sediono M.P. Tjondronegoro, *Dua Abad Penguasaan Tanah (Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa Ke Masa*, (Jakart : PT Gramedia,1984), hlm. 290.

[23] *Ibid*., hlm. 290.

3. Jenis haknya, setiap hak selalu dapat dijelaskan batasan dari hak tersebut, yang membedakannya dengan hak lainnya".[24]

Sitem pengaturan terhadap penguasaan hak atas tanah dalam hukum Indonesia berdasarkan atas UUPA dan hukum adat. Eksistensi hukum adat diatur dalam Pasal 5 UUPA. Keberadaan hukum adat dalam UUPA merupakan "jiwa dari UUPA".[25]

a. Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat

Sebelum bangsa ini merdeka pengaturan terhadap penguasaan atas tanah tunduk terhadap hukum adat. Hukum adat yang berlaku di masyarakat Indonesia cukup beragam akan tetapi dalam hal penguasaan atas tanah memiliki beberapa persamaan yakni berlakunya hak ulayat (*beschikkingsrecht*). Istilah hak ulayat di setiap daerah berbeda-beda namanya, contoh masyarakat Minangkabau menyebutnya *hak ulayat*, Ambon *patuanan*, di Jawa *wewengkon* serta Bali *prabumian*. Hak atas tanah yang berlaku di nusantara selain hak ulayat juga terdapat hak kepemilikan perseorangan atau hak pakai.

Hak ulayat tercipta karena tanah dan masyarakat hukum adat mempunyai hubungan erat satu sama lain. "Hubungan yang erat antara masyarakat adat dengan tanahnya menciptakan hak yang memberikan

[24] Noer Fauzi, *Pengakuan Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat : Suatu Agenda NGO*, dalam http://www.perhimpunan-karsa.org/download/Pengakuan_Sistem_Penguasaan_Tanah_MA_Noer_Fauzi.doc diakses pada tanggal 7 Juli 2012.

[25] Amri Marzali dalam Endang Suhendar dan Satyawan Sunito, et.al., *Menuju Keadilan Agraria 70 Tahun Gunawan Wiradi*, (Bandung : AKATIGA bekerja sama dengan PKA – IPB, Bina Desa, KPA, BPN, APPI Bogor, ISI Bogor, PSP – IPB, PPLH – IPB, Jurusan Sosek Faperta IPB, PSE Departemen Pertanian, BISKEM Sosek Faperta IPB, YAE, HKTI., 2002), hlm. 127.

masyarakat sebagai kelompok hukum, hak untuk menggunakan tanah bagi keuntungan masyarakat".[26]

Hak ini merupakan hak yang asli dan utama dari seluruh hak atas tanah di seluruh masyarakat hukum adat dan sebagai sumber hak atas tanah yang mengatur hubungan hukum antara masyarakat, perorangan dengan tanah. Isi hak ini berupa kewenangan yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat untuk mengatur hubungan hukum antara tanah dan masyarakat hukum adat yakni berupa penguasaan dan penggunaan tanah. Hak tersebut beraspek publik dan perdata. Hak yang beraspek publik terjadi karena terdapat "kewenangan yang dimiliki oleh ketua adat untuk mengatur penggunaan dan penguasaan wilayah tersebut".[27]

Kewenangan yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat dapat berlaku ke dalam terhadap anggota masyarakat hukum adat dan ke luar terhadap anggota di luar kelompok masyarakat hukum adat. Menurut Ter Haar, sistematika berlakunya hak ulayat sebagai berikut :

1. Ke dalam
    a. Masyarakat hukum/anggotanya bersama-sama dapat mengambil manfaat dari tanah serta tumbuhan-tumbuhan maupun hewan liar yang hidup di atasnya.
    b. Anggota suku bangsa/masyarakat hukum, untuk kepentingan sendiri berhak untuk berburu, mengumpulkan hasil hutan (yang kemudian dimiliki dengan hak milik) bahkan berhak memiliki beberapa batang pohon yang tumbuh liar apabila dipelihara olehnya.
    c. Mereka mempunyai hak untuk membuka tanah dengan pengetahuan kepala suku/masyarakat hukum.

[26] Ter Haar dalam Ari Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia Suatu Sarana Kearah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah,* (Jakarta : CV Rajawali, 1985), hlm. 21.

[27] Oloan Sitorus, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum Tanah,* (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), hlm. 22.

d. Oleh masyarakat sendiri ditentukan bagian-bagian wilayah yang akan digunakan untuk tempat pemukiman, tempat untuk makam, pengembalaan umum, sawah dan keperluan bersama.

2. Ke luar
   a. Anggota suku bangsa lain tidak boleh mengambil manfaat dari tanah daerah hak ulayat kecuali dengan izin kepala suku/masyarakat hukum adat dengan memberikan semacam hadiah.
   b. Suku bangsa/masyarakat hukum yang mempunyai hak ulayat atas wilayahnya, bertanggung jawab atas hal-hal yang terjadi dalam wilayahnya itu".[28]

Hak ulayat sebagai sebuah hak yang berisi kewenangan dengan kedudukannya yang lebih tinggi, dapat melahirkan hak-hak atas tanah yang bersifat privat/perdata. Hak atas tanah timbul karena anggota masyarakat hukum adat mempergunakan hak pertuanannya dalam arti memungut keuntungan dari tanah itu dengan seizin ketua adat. "Menggunakan hak pertuanan tersebut jika dilakukan secara terus menerus menjadi cara yang menjadikan hak ulayat sebagai hak individual".[29]

Penguasaan secara nyata dapat melahirkan hubungan hukum antara anggota masyarakat hukum adat dengan tanah dalam kawasan hukum adat. Penguasaan secara nyata dalam hal ini dilakukan oleh anggota masyarakat yang menggunakan dan mengusahakan tanah tersebut. Tindakan tersebut dapat membuat hubungan hukum bersifat perdata yakni kewenangan anggota masyarakat hukum adat untuk mempergunakan hak atas tanah dan memungut hasil dari tanah tersebut.

Penguasaan secara nyata tersebut jika disistematiskan dapat melahirkan hubungan hukum keperdataan. Hak itu lahir diawali dengan

[28] Ter Haar, dalam Iman Sutiknjo, *Politik Agraria Nasional Hubungan Manusia Dengan Tanah Yang Berdasarkan Pancasila*, (Yogyakarta : Gaja Mada University Press, 1985), hlm. 45.

[29] Oloan Sitorus. *op cit.*, hlm. 22.

pemilihan lahan berdasarkan hak pilih lahan. Setelah pemberitahuan kepada masyarakat dan ketua adat dan pemasangan tanda-tanda larangan maka lahirlah hak terdahulu. Setelah membuka hutan dan lahannya diolah serta dirawat baru lahirlah hak menikmati. Baru setelah hak menikmati dilakukan secara terus menerus maka lahirlah hak pakai. Jika lahan tersebut digarap secara terus menerus kemudian bisa diwariskan, maka hak pakai berubah menjadi hak milik. Lahan yang digarap tersebut tidak dipakai atau tidak digarap selama 3 (tiga) tahun, lahan tersebut kembali menjadi hak ulayat.

Pasca berlakunya UUPA hukum adat masih tetap dipertahankan keberadaannya. Pasal 5 UUPA mengatakan bahwa:

> "Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, sosialisme Indonesia serta peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama".

Aturan tersebut secara jelas mengatur bahwa hubungan antara manusia dan tanah di atas bumi, yang berkaitan mengenai hak-hak atas bumi masih menggunakan hukum adat. Keberadaan hukum adat tersebut sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang dan kepentingan nasional.

Hukum adat yang dimaksud menurut hasil Seminar Hukum Adat dan Pembangunan Hukum Nasional adalah "hukum aslinya golongan rakyat pribumi, yang merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dengan mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat

kemasyarakatan dan kekeluargaan yang berasaskan keseimbangan serta diliputi suasana keagamaan"[30]. Hukum adat yang dimaksud adalah hukum adat yang mengatur rakyat pribumi asli yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia.

Menurut A.P. Parlindungan hukum adat yang dimaksud adalah "hukum adat yang telah dihilangkan sifat-sifat khusus kedaerahan dan diberi sifat nasional"[31]. Hukum adat yang dimaksud dalam hal ini adalah hukum adat yang dihilangkan sifat-sifat kedaerahannya.

b. Penguasaan Tanah Menurut UUPA

Penguasaan atas tanah merupakan "wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki".[32] Makna dari berbuat sesuatu dalam hal ini bisa berupa wewenang larangan maupun kewajiban. Secara yuridis berbuat sesuatu bisa dalam arti wewenang privat maupun publik. Pengertian penguasaan atas tanah bukan dalam arti sempit yaitu penguasaan secara fisik, melainkan penguasaan dapat diartikan secara lebih luas yaitu penguasaan yuridis dalam arti kewenangan publik dan privat.

Hak penguasaan atas tanah adalah "hak menggunakan dan/atau menjadikan tanah sebagai jaminan".[33] Pengertian dari kata hak adalah "kepentingan yang dilindungi oleh hukum".[34] Kepentingan tersebut

[30] Boedi Harsono, *op. cit*, hlm. 179.
[31] A.P. Parlindungan dalam Gunawan Wiradi, *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Peneltian Agraria,* (Yogyakarta : STPN Pres, 2009). hlm. 49
[32] Oloan Sitorus., *op.cit*. hlm. 13.
[33] *Ibid*., hlm.13.
[34] Sudikno Merto Koesumo., *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta : Liberty, 1985), hlm. 43.

adalah "tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dilindungi".[35]

Kewenangan publik lebih menegaskan hubungan hukum antara negara dengan bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kewenangan negara tersebut sering disebut sebagai hak menguasai negara atas tanah. Isi dari kewenangan tersebut tercermin dalam Pasal 2 ayat (2) yang mengatakan bahwa :

> "Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
> a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut,
> b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
> c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa".

Kewenangan ini mencerminkan legitimasi negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi untuk mengatur peruntukan dan penggunaan atas tanah. Hak menguasai negara lahir berdasarkan hak "bangsa yang memberikan sebagian kewenangannya kepada negara untuk mengatur dan mengurus cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak".[36] Tujuan hak menguasai negara adalah memberikan legitimasi kepada negara untuk mengurus tanah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia.

[35] *Ibid*., hlm. 43.
[36] Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, (Yogyakarta : Total Media, 2009), hlm. 105.

Kewenangan privat adalah "bentuk penguasaan yuridis yang dilandasi hak".[37] Kewenangan ini berupa penguasaan tanah secara yuridis yang dilandasi hak. Hal ini terjadi pada hak-hak atas tanah yang memberikan kepada pemegang haknya untuk melakukan penguasaan secara fisik dan menggunakan tanah tersebut.

4. **Hak Menguasai Negara Atas Tanah**

Konsep penguasaan tanah secara individual dan komunal merupakan pencerminan nilai pancasila sila kemanusiaan yang adil dan beradab. Makna yang bisa diambil dari sila ini adalah "hubungan manusia dengan tanah mempunyai sifat kolektif dan individual sebagai wujud dwitunggal[38]".

Konsep komunalistik religius terlihat dari bunyi Pasal 1 UUPA yang menyatakan, "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia , sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa"[39]. Sifat komunalistik terkandung dalam kalimat seluruh bumi, kekayaan alam terkandung di dalamnya merupakan kekayaan nasional. Atas dasar hal tersebut, hak seluruh Bangsa Indonesia untuk menikmati seluruh bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk kesejahteraan rakyatnya.

Hak bangsa adalah hak atas tanah yang paling tinggi. Hak bangsa ini berisi kewenangan yang bersifat publik dan privat. Hak privat yaitu hak yang dimiliki segenap anak bangsa untuk menguasai bagian dari wilayah negara Republik Indonesia . Hak ini kemudian dapat melahirkan hak-hak atas tanah. Hak publik merupakan kewenangan yang dimiliki oleh para tetua

[37] Oloan sitorus, *op cit.,* hlm. 14.
[38] Iman Soetiknjo,*op.cit*, hlm 36
[39] Boedi Harsono, *op,cit*, hlm, 5

dan penyelenggara negara untuk mengatur penguasaan dan penggunaan tanah.

Kewenangan publik tersebut sering disebut hak menguasai negara atas tanah. Hak menguasai negara adalah kewenangan yang dimiliki oleh negara untuk mengatur penggunaan dan peruntukan tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Hal tersebut dijelaskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan batang tubuh UUD 1945 Pasal 33. Kewenangan yang diberikan kepada negara bertujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemakmuran yang dimaksud adalah kemakmuran untuk sebanyak mungkin tanpa melanggar hak orang lain.

Subjek kewenangan sebagaimana dimaksud di atas diserahkan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan untuk mengatur peruntukan dan penggunaan tanah. Kewenangan negara untuk mengatur penggunaan dan peruntukan tanah diatur Pasal 2 UUPA yang menyatakan :

1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
   a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
   b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
   c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah".

Pengertian hak menguasai negara atas tanah bukan berarti penguasaan tanah secara yuridis yang disertai dengan penguasaan fisik. "Hak menguasai negara atas tanah oleh negara hanya penguasaan secara yuridis yang diatur dalam Pasal 2 UUPA aturan tersebut tidak memberikan penguasaan secara fisik[40]", jika negara menghendaki hak atas tanah, maka negara harus mendapat titel alas hak, tidak serta merta mengambil tanah.

Hal senada juga dijelaskan dalam penjelasan UUPA angka II/2. Hak menguasai negara atas tanah menegaskan bahwa "perkataan dikuasai dalam hal ini bukan berarti memiliki tetapi pengertian yang memberikan kewenangan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari Bangsa Indonesia [41]".

Kewenangan yang bersumber dari hak menguasai negara atas tanah bersifat politis, ekonomis dan sosial. Kewenangan politis maksudnya "penggunaan tanah untuk keperluan bangunan-bangunan pemerintah dan pertahanan[42]". Kewenangan ekonomis "penggunaan tanah untuk perkembangan produksi pertanian, perikanan, perkebunan, industri dan transmigrasi[43]". Kewenangan sosial adalah penggunaan "tanah untuk tempat

[40] Muhamad Bakri, *op.cit*, hlm. 53
[41] Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, (Bandung: PT Alumni, 2006), hlm. 10
[42] Winahyu Erwiningsih, *op.cit,* 44
[43] *Ibid*, hlm 44.

ibadah, makam, pusat-pusat pemukiman, kesehatan, pendidikan, rekreasi dan lain-lain"[44]

Pelaksanaan kewenangan negara atas tanah ini mengalami pembatasan. Pembatasan ini menurut penelitian Muhammad Bakri :

> "pembatasan wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai negara atas tanah yang diatur dalam UUPA di batasi oleh hak-hak itu, hak perorangan atas tanah dan hak masyarakat hukum adat atas tanah ulayatnya dan tidak boleh melanggar hak-hak perorangan atau hak masyarakat hukum adat atas tanah ulayatnya[45]".

Hal senada juga dikemukakan oleh Maria S.W Soemarjono dalam pidato pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum UGM mengatakan perlu adanya pembatasan terhadap hak penguasaan atas tanah oleh negara melalui:

> *"Pertama* oleh UUD 1945. Bahwa hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh UUD 1945. Peraturan yang bias terhadap suatu kepentingan dan menimbulkan kerugian di pihak lain adalah salah satu bentuk pelanggaran tersebut. Seseorang yang melepas haknya harus mendapat perlindungan hukum dan penghargaan yang adil atas pengorbanan tersebut. *Kedua*, pembatasan yang bersifat substantif dalam arti peraturan yang dibuat oleh negara harus relevan dengan tujuan yang hendak dicapai yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dan kewenangan ini tidak dapat didelegasikan kepada pihak swasta karena menyangkut kesejahteraan umum yang sarat dengan misi pelayanan. Pendelegasian kepada swasta yang merupakan bagian dari masyarakat akan menimbulkan konflik kepentingan, dan karenanya tidak dimungkinkan[46]"

Pembatasan hak menguasai negara atas tanah dibatasi baik oleh isi hak-hak perorangan maupun hak masyarakat hukum adat atas tanah.

---

[44] *Ibid*, hlm 44.
[45] *Ibid*, hlm,12
[46] Maria SW Sumardjono, dalam Lilis Nur Faizah, *Hak Menguasai Negara Suatu Pendekatan Historis-Filosofis,* di akses pada situs www.zeilla.files.wordpress.com pada tanggal 10 April 2012.

Pembatasan hak menguasai negara atas tanah dibatasi oleh konstitusi yang menjamin hak-hak asasi manusia serta cita hukum Bangsa Indonesia untuk membentuk negara yang dapat mensejahterakan rakyatnya. Pembatasan ini dilakukan bertujuan untuk menjaga pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah, yang berakibat merugikan masyarakat akibat hak menguasai negara atas tanah baik karena pencabutan untuk kepentingan yang bersifat politik, ekonomis maupun sosial.

5. **Tanah Negara**

Konsep tanah negara menunjukan hubungan hukum antara negara dengan tanah. Hal ini sama dengan konsep hak milik dan hak pakai yang menunjukan hubungan hukum subjek dan objek. Dalam hak milik individu/perorangan dan badan hukum sebagai subjek hukum dan tanah sebagai objek, dengan demikian dalam konsep tanah negara, negara sebagai subjek dan tanah sebagai objek.

Konsep tanah negara berawal dari konsep tanah Kerajaan Belanda pada waktu Penjajahan Belanda yang diundangkan melalui produk hukum dalam peraturan "*Agrarisch Besluit* yang diundangkan dalam lembaran Negara "*Staatblad* No. 118 Tahun 1870 (S.1870-118)".[47] Aturan ini menggariskan aturan *Domein Verklaring,* yang mengandung arti bahwa :

> "Semua tanah kosong dalam daerah pemerintahan langsung di Indonesia adalah domein Negara, kecuali yang diusahakan oleh para penduduk asli dengan hak-hak yang bersumber pada hak membuka hutan. Mengenai tanah-tanah negara tersebut kewenangan untuk memutuskan pemberiannya kepada pihak lain hanya ada pada

[47]Boedi Djatmiko, *Tanah Negara dan Pemberian Wewenangnya*, dalam http://www.scribd.com/doc/84417973/Tanah-Negara-Dan-Wewenang-Pemberian-Haknya, diakses pada tanggal 5 Juli 2012.

pemerintah, tanpa mengurangi hak yang sudah dipunyai oleh penduduk untuk membukanya".[48]

Atas dasar aturan tersebut Pemerintah Belanda memiliki legitimasi untuk memberikan hak-hak atas tanah yang berada dalam wilayah Indonesia kepada para pengusaha swasta dengan hak-hak barat. Peralihan tanah tersebut dilakukan dengan cara mengalihkan tanah negara kepada pihak yang membutuhkan tanah.

Atas dasar legitimasi negara atas tanah maka tanah negara dapat dibedakan, terdiri dari tanah negara bebas *(vrij landsdomein)* dan tanah negara tidak bebas *(onvrij landsdomein)*. Tanah negara bebas adalah "tanah negara yang benar-benar bebas artinya bahwa tanah tersebut belum ada atau belum pernah dilekati oleh sesuatu hak apapun".[49] Pengertian hak yang dimaksud dalam hal ini adalah dalam arti yuridis hak atas tanah yang diatur oleh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan hukum adat yang mengatur hak atas tanah bagi golongan Bumiputera. Tanah negara tidak bebas adalah "tanah negara yang di atasnya ada hak-hak rakyat atas tanah atau tanah yang dikuasai atau diduduki oleh rakyat berdasarkan pada hukum adat mereka (hak ulayat masyarakat hukum adat)".[50]

Setelah bangsa ini merdeka penguasaan tanah negara diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Peraturan pemerintah ini lahir sebelum disahkannya UUPA maka istilah tanah negara masih dipertahankan. Pengertian tanah negara adalah "tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai penuh oleh negara yang

[48] *Ibid*.
[49] *Ibid.*
[50] *Ibid.*

meliputi semua tanah yang bebas dari hak-hak seseorang baik yang berdasarkan hukum adat maupun hukum barat".[51]

Menurut PP Nomor 8 Tahun 1953 pengertian tanah negara adalah "tanah yang dikuasai penuh oleh negara". Unsur utama tanah negara dalam hal ini adalah hubungan hukum antara negara dengan tanah. Hubungan hukum tersebut terjadi karena negara memiliki kewenangan untuk menguasai tanah. Tanah yang menjadi subjek tanah negara harus bebas dari hak-hak atas tanah, dengan demikian pengertian tanah negara adalah "tanah yang tidak diletaki suatu hak atas tanah baik hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak wakaf serta hak pakai".[52]

Hal yang penting untuk diperhatikan dari pengertian tanah negara adalah status tanah negara. Penguasaan negara atas tanah yang berdasarkan hak menguasai negara atas tanah hanya mengatur peruntukan dan penggunaan tanah, tidak dimaksudkan untuk melakukan penguasaan secara fisik.

Pengertian di atas menunjukan bahwa tanah negara bukan berarti tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah. Penguasaan oleh instansi pemerintah didasarkan oleh "hak pengelolaan dan hak pakai".[53] Hal ini didasarkan oleh Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan Tentang Kebijaksanaan. "Suatu instansi pemerintah menguasai tanah namun

[51] Maria S.W. Sumardjono., *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2001), hlm. 61.
[52] *Ibid*., hlm. 62.
[53] *Ibid*., hlm. 62.

tidak memegang hak pengelolaan atau hak pakai, maka status tanah tersebut merupakan tanah negara".[54]

G. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

   Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus (*case aprroach*). Hal-hal yang harus dipahami oleh peneliti dalam penelitian studi kasus adalah "alasan-alasan yang digunakan oleh hakim atau pihak yang berwenang sampai dengan suatu keputusan".[55]

2. Jenis data

   Menurut sumber data yang diteliti terdiri dari data sekunder dan data primer. Data primer adalah "data yang diperoleh langsung dari sumber yakni perilaku masyarakat".[56] Data sekunder adalah berupa "dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan".[57]

   Penggunaan data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder.

   a. Data primer

      Untuk mendapatkan data ini dilakukan dengan jalan survei dan wawancara *(interview)* terhadap pihak-pihak yang terkait yakni : Dinas Kehutanan Kabupaten Ciamis, Biro Hukum Perum Perhutani, Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Ciamis, Pemda Kabupaten

[54] *Ibid*., hlm. 62.
[55] Peter Muhamad Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Prenada Media Grup, 2010), hlm. 119.
[56] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia, 2005), hlm. 12.
[57] *Ibid*., hlm. 12.

Ciamis serta Masyarakat dan Tokoh Masyarakat Desa Cimanggu dan Bangunjaya, dan pihak-pihak terkait.

b. Data sekunder

Untuk mendapatkan data sekunder, penelitian ini melakukan studi pustaka. Penggunaan data dalam studi kepustakaan ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier :

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari :

(a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria

(b) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

(c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

(d) Peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah lainnya

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder berupa "bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer".[58] Termasuk kategori bahan hukum sekunder terdiri dari :

(a) Buku-buku hukum

(b) Jurnal hukum

(c) Makalah-makalah

[58] *Ibid*., hlm. 52.

(d) Internet

3. Teknik pengumpulan data

a. Dokumentasi

Metode dokumentasi ini dilakukan dengan cara mempelajari peraturan perundang-undangan dan berbagai literatur tentang disiplin ilmu hukum, khususnya agraria. Tujuan pokok dalam metode dokumentasi ini pada dasarnya untuk mencari jalan pemecahan dari permasalahan penelitian "apabila peneliti mengetahui apa yang telah diketahui oleh peneliti lain, maka peneliti akan lebih siap dengan pengetahuan yang lebih dalam dan lengkap".[59]

b. Interview

Teknik pengumpulan data yang diperoleh dengan melakukan tanya jawab dengan para responden yang dibutuhkan. Pertanyaan wawancara diajukan secara lisan dan tertulis dengan mempergunakan lembar wawancara *(interview guide)* yang disusun secara sistematis untuk dapat menentukan hasil penelitian.

4. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis empiris. Pengertian yuridis yaitu penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, keputusan kebijaksanaan yang berhubungan dengan penelitian ini. Penelitian hukum empiris bertujuan mempelajari pelaksanaan hukum dalam pelaksanaannya dilapangan.

[59] Bamabang Sugono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakata : PT. Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 115.

5. Metode Analisa

Lebih lanjut untuk menganalisa bahan yang diperoleh melalui studi dokumentasi atau bahan pustaka yang dilakukan untuk mendapat hasil semaksimal mungkin, yakni berusaha mencari aturan-aturan hukum yang terdapat dalam pustaka dan studi kasus terkait untuk dirumuskan sebagai suatu kaidah hukum tertentu kemudian dianalisa secara kuantitatif yaitu menjelaskan sesuatu yang didapat dari teori dan hasil penelitian dengan pendekatan yuridis dan secara realistis melihat kenyataan dilapangan.

Tahapan-tahapan analisa yang dilakukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Menganalisis sejarah penguasaan tanah untuk memperoleh kejelasan hubungan hukum antara masyarakat dengan tanah, serta kejelasan hak dan kewajiban masyarakat dengan tanah.
2. Menganalisis peraturan perundangan dan peraturan kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh para pihak yakni Pemda Ciamis, Departemen Kehutanan, Badan Pertanahan Nasional, untuk memperoleh gambaran kewenangan yang dimiliki oleh pihak-pihak tersebut, sehingga diperoleh aturan-aturan yuridis yang mengatur pihak-pihak tersebut.
3. Menganalisis faktor-faktor yuridis yang menghambat masyarakat dalam memperoleh hak atas tanah kawasan hutan Gunung Cibuluh.

BAB II
TINJAUAN UMUM TERHADAP PENGUASAAN TANAH DAN KAWASAN HUTAN

A. Sejarah Hukum Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Dalam Kawasan Hutan

Penguasaan tanah dalam kawasan hutan dimulai sejak penjajah menguasai Indonesia. Sebelum penjajah datang penguasaan tanah dalam kawasan hutan masih dipegang oleh raja-raja yang menguasai wilayah nusantara. Setelah raja-raja jatuh di bawah penguasaan Penjajah Belanda penguasaan tanah dalam kawasan hutan berada dalam kedudukan Pemerintah Belanda.

Tonggak awal penguasaan kawasan hutan oleh penjajah dimulai sejak jaman kompeni yang mengambil alih kewenangan raja dan diserahkan kepada Bupati untuk mengelola hutan, yang kemudian memunculkan istilah "hutan kompeni"[60]. Istilah asal usul hutan kompeni ini tidak jelas asal-usulnya.

Pada masa Deandels diangkat sebagai Gubernur Jenderal dimulai pengelolaan hutan dengan menggunakan azas penggunaan kawasan hutan sebagai berikut :

1. "Pemangkuan hutan sebagai domein negara dan semata-mata dilakukan untuk kepentingan negara;
2. Penarikan pemangkuan hutan dari kekuasaan Residen dan dari jurisdiksi wewenang Mahkamah Peradilan yang ada;
3. Penyerahan pemangkuan hutan kepada dinas khusus di bawah Gubernur Jenderal, yang dilengkapi dengan wewenang administratif dan keuangan serta wewenang menghukum pidana;

[60] Subadi, *Penguasaan Penggunaan Tanah Dalam Kawasan Hutan*, (Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher, 2010), hlm. 98.

4. Areal hutan pemerintah tidak boleh dilanggar, dan perusahaan dengan eksploitasi secara persil dijamin keberadaannya, dengan kewajiban melakukan reforestasi dan pembudidayaan lapangan tebangan;
5. Semua kegiatan teknis dilakukan rakyat desa, dan mereka yang bekerja diberikan upah kerja sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
6. Kayu-kayu yang ditebang pertama-tama harus digunakan untuk memenuhi keperluan negara dan kemudian baru untuk memenuhi kepentingan perusahaan swasta;
7. Rakyat desa diberikan ijin penebangan kayu menurut peraturan yang berlaku".[61]

Lahirnya aturan tersebut berdampak pada pengelolaan kehutanan sebagai yuridiksi Jawatan Kehutanan *(Dienst van het Boschwezen)*. Perkembangan selanjutnya wilayah Dinas Kehutanan dipecah-pecah ke dalam wilayah untuk memudahkan melakukan pengurusan hutan. Hak Jawatan Kehutanan dalam hal ini yaitu "hak menguasai lahan, pohon, dan tenaga kerja".[62]

Tahun 1890 Pemerintah Hindia Belanda mendirikan Perusahaan Hutan Jati (*Djatibedrijf*) untuk mengintensifkan pengelolaan hutan jati di Jawa dan Madura, sedangkan pengelolaan kawasan hutan rimba non jati diserahkan wewenangnya kepada Dinas Hutan Rimba (*Dienst de Wildhoutbossen*). Untuk mengoptimalkan tugas dan fungsi lembaga tersebut maka, pada tahun 1865 diundangkan suatu instrumen hukum yang dikenal dengan nama *Reglemen Kehutanan 1865*. Prinsip pokok instrumen hukum ini adalah :

1. "pihak swasta yang diberikan konsesi penebangan hutan jati diwajibkan membayar *pachtschat* (uang sewa) setiap tahun kepada Pemerintah Hindia Belanda, yang dihitung dengan taksiran nilai harga kayu dalam setiap persil menurut lamanya konsesi yang diberikan.
2. kayu-kayu yang ditebang pihak penerima konsesi diserahkan kepada pemerintah, dan pihak swasta penerima konsesi menerima uang pembayaran upah tebang, angkut dalam hitungan per *elo* kubik (1 *elo*

[61] I Nyoman Nurjaman, *Sejarah Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia*, dalam http://eprints.ums.ac.id/347/1/3._NYOMAN_NURJAYA.pdf. diakses 29 Juli 2012.

[62] Noer Fauzi, *Melacak Kebijakan Agraria di Indonesia*, (Jakarta : Konsorsium Pembaharuan Agraria, 2011), hlm. 27.

= 68,8 cm), melalui tender terbuka dan penawaran yang diajukan dalam sampul".[63]

Reglemen Kehutanan 1865, diperbaharui oleh *Reglemen Pemangkuan dan Eksploitasi Hutan di Jawa dan Madura 1874*. Terdapat beberapa hal penting yang diatur dalam *Reglemen Hutan 1874* ini:

a. "Pengaturan mengenai pemisahan pengelolaan hutan jati dengan hutan rimba non jati;
b. Hutan jati dikelola secara teratur dan ditata dengan pengukuran, pemetaan, dan pemancangan pal-pal batas, serta dibagi dalam wilayah distrik-distrik hutan;
c. Eksploitasi hutan jati diserahkan pengusahaannya kepada pihak swasta;
d. Pemangkuan hutan rimba yang tidak dikelola secara teratur diserahkan kepada Residen di bawah perintah Direktur *Binnelands Bestuur*, dan dibantu seorang *Houtvester"*.

Aturan tersebut kemudian direvisi dengan Undang-Undang Tahun 1874, 1875, 1897 dan 1913. Dampak dari perubahan aturan tersebut adalah adanya "dasar hukum yang lebih kuat bagi Pemerintah Hindia Belanda melakukan penguasaan terhadap lahan-lahan kawasan hutan dengan proses-proses pencatatan resmi".[64]

Berbagai regulasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda sampai dengan tahun 1940 sudah mengelola 757.648 hektar hutan jati. Jumlah tersebut telah mencakup 92 persen dari jumlah keseluruhan hutan jati di Jawa dan Madura.

Di bawah pendudukan Jepang (1942-1945) penguasaan hutan berada dalam kuasa Pemerintah Jepang. *Ringyoo Tyuoo Zimusyu* dibentuk untuk menggantikan Jawatan Kehutanan namun, tidak berhasil mengkonsolidasikan penguasaan hutan yang dikuasai oleh warga berkebangsaan Belanda.

[63] I Nyoman Nurjaman, *op cit*.
[64] Noer Fauzi, *op cit*, hlm. 28

Pengelolaan hutan yang dilakukan oleh pihak-pihak berkebangsaan Belanda tidak bergabung dalam institusi yang dibentuk oleh Pemerintah Jepang.

Pada masa Pemerintah Jepang kebijakan pemanfaatan hasil hutan digunakan untuk keperluan perang. Kebijakan tersebut berdampak alih fungsi lahan kawasan hutan, kawasan hutan dirubah menjadi perkebunan pangan untuk mendukung Pasukan Jepang yang sedang melakukan perang, tanpa memperhatikan aspek *reforestri*.

Pernyataan kemerdekaan yang diproklamasikan oleh para pendiri bangsa menjadi momen bersejarah untuk menyusun dan melakukan perombakan dalam tatanan hukum agraria. Lahirnya UUPA sebagai tonggak awal untuk menyusun penguasaan tanah yang adil dalam masyarakat namun, penguasaan lahan kawasan hutan masih berada dalam penguasaan Jawatan Kehutanan.

Di tahun 1961 Presiden Soekarno membuat regulasi yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 17 sampai Nomor 30 untuk mendirikan perusahaan-perusahaan kehutanan di tiga belas provinsi. Kemudian dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1963 untuk mendirikan prinsip dan mekanisme yang mengatur kawasan-kawasan hutan untuk pengelolaan perusahaan hutan negara.

Timbulnya regulasi ini membuat pemisahan wilayah kehutanan dan bidang agraria. Wilayah kehutanan menjadi wilayah yuridiksi Jawatan Kehutanan bukan bidang agraria. Pemisahan ini dikuatkan dengan lahirnya Rezim Orde Baru yang melahirkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Dasar Kehutanan, sebagai bagian untuk memfasilitasi para investor asing dan dalam negeri untuk melakukan investasi dalam wilayah kehutanan.

UU Kehutanan tersebut menghidupkan kembali prinsip domain negara yang mengatakan bahwa "negara adalah pemilik lahan hutan, dan Menteri Kehutanan memiliki kewenangan untuk menentukan wilayah mana saja yang termasuk dalam wilayah hutan negara"[65] (Pasal 1 UU Kehutanan 1967). Berdasarkan ketentuan tersebut maka Menteri Kehutanan memiliki kewenangan untuk memberikan konsesi penebangan hutan kepada pengusaha baik dalam maupun luar negeri.

Tahun 1983 Presiden Soeharto memisahkan Derektorat Jenderal Kehutanan dengan Departemen Pertanian menjadi Menteri Kehutanan. Lahirnya Menteri Kehutanan menjadikan wilayah kehutanan menjadi wilayah yuridiksi Departemen Kehutanan.

Tahun 1972 Presiden Soeharto kembali mendirikan perusahaan milik negara (PERUM) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1972 untuk wilayah Jawa Tengah dan Jawa Timur. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1978 untuk wilayah hutan Jawa Barat. Kedudukan Perum sempat dirubah pada masa reformasi menjadi Perseroan Terbatas. Akan tetapi pada tahun 2010 Perhutani menjadi Perum melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2010 tentang Perusahaan Umum Kehutanan Negara. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2010 tentang Perusahaan Umum Kehutanan Negara mengatur tentang penguasaan hutan negara yang berada di wilayah Provinsi Jawa Timur, Jawa Barat, Banten dan Jawa Tengah.

Selain Peraturan Pemerintah tersebut penguasaan hutan wilayah Jawa didasarkan atas Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1963 tentang

[65] *Ibid*., hlm. 33.

Penyerahan Pengusahaan Tertentu Kepada Perusahaan-Perusahaan Kehutanan Negara. Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1963 mengatakan bahwa “Kepada Perusahaan-Perusahaan Kehutanan Negara, selanjutnya disingkat "Perhutani", yang didirikan berdasarkan Undang-Undang No. 19 Prp tahun 1960 diserahkan pengusahaan hutan-hutan tertentu yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian dan Agraria”. Atas dasar aturan tersebut maka Perum Perhutani memiliki kewenangan untuk menguasai hutan negara. Luas lahan yang dikuasai oleh Perum Perhutani dapat dilihat dalam tabel I di bawah ini :

Tabel. I

Jumlah Penguasaan Lahan Oleh Perum Perhutani tahun 2012

No	Wilayah	Luas (Ha)
1	Unit I : Jawa Tengah	630.720
2	Unit II : Jawa Timur	1.126.958
3	Unit III : Jawa Barat dan Banten	684.423

(sumber : http://perumperhutani.com/profil/wilayah-kerja/ daikses tanggal 20 Oktober Tahun 2012)

B. Pandangan Nilai-Nilai Penguasaan Tanah

Hubungan manusia dengan tanah merupakan hubungan yang tidak dapat dipisahkan. Manusia lahir, tumbuh, berkembang sampai dengan meninggal dunia di atas tanah. Hubungan manusia dengan tanah bukan hanya alat pemenuhan kebutuhan hidup akan tetapi tersirat pandangan hidup yang melatar belakanginya.

Pandangan hidup tersebut bisa berupa adat kebiasaan, pandangan hidup atau tata nilai. Arti nilai merupakan “kata benda bersifat abstrak yang dapat

diartikan sebagai keberhargaan atau kebaikan"[66], dalam berinteraksi di lingkungan masyarakat.

Pengertian lain tentang "nilai sosial adalah nilai yang dianut oleh suatu masyarakat, mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk oleh masyarakat".[67] Nilai ini merupakan pandangan masyarakat tentang perbuatan baik dan buruk yang menjadi acuan dalam perilaku perbuatan sehari-hari.

Menurut Kattsoft nilai adalah "kualitas empiris yang tidak didefinisikan".[68] Kualitas empiris ini dapat dikatakan secara melekat secara inhern. Contoh, bunga itu indah, tentara itu tegas. Kualitas empiris ini merupakan kenyataan *ontologis*, dapat diketahui atau *objektivisme logis* atau objektivisme yang menyusun kenyataan (*objektivisme metafisik*)

Nilai merupakan pandangan atau ukuran yang digunakan oleh individu untuk mengatur tatanan sosial. Timbulnya nilai merupakan kehendak manusia atau ruang manusia untuk mengaktualisasikan diri dalam kehidupan. Aktualisasi manusia ini berupa tindakan, "dalam setiap tindakan manusia selalu ada motif yang mengiringinya".[69]

Tata nilai memiliki kegunaan untuk kepentingan masyarakat jika, nilai tersebut diejawantahkan ke dalam ukuran norma dan atau dikongkritkan dalam bentuk norma. Dalam konteks hukum, hukum merupakan wujud dari nilai-

[66] Endang Sutrisno, *Hukum dan Globalisasi*, (Yogyakarta : Genta Press, 2007), hlm. 22.

[67] http://id.wikipedia.org, *Pengertian Tentang Nilai Sosial*, diunduh pada tanggal 22 Mei 2012.

[68] Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum Edisi Lengkap dari Klasik Sampai Postmodern* (Yogyakarta : Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2011) hlm. 172.

[69] Muhamad Erwin, *Filsafat Hukum Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, (Jakarta : PT Rajawali Pres, 2011), hlm. 30.

nilai, baik nilai sekunder maupun nilai primer, maupun nilai instrumental, yaitu cara untuk mencapai tujuan tertentu.

Jenis-jenis nilai dalam masyarakat sangat beragam dalam penguasaan tanah nilai kolektifitas dan individualitas merupakan perdebatan nilai yang paling sering diperdebatkan dalam pandangam filsafat dan politik. Perdebatan kedua nilai tersebut melahirkan idiologi yang populer yakni individualistik melahirkan kapitalisme dan komunalistik melahirkan idiologi sosiolisme atau komunis.

Nilai individualistik dimulai dari jaman Protagoras yang pernah menyatakan "manusia ukuran segalanya".[70] Pandangan ini memposisikan "manusia atau individu sebagai segala sesuatu sebagai pertimbangan-pertimbangan pemerintah dan kekuasaan" .[71] Pandangan individualistik juga dipengaruhi oleh pemikiran Romawi dan pengaruh ajaran Kristen.

Pandangan individualistik menurut Jhon Lock ini berdasarkan pada pandangan individualistis. Menurutnya setiap pribadi memiliki "hak-hak alamiah yang dibawa sejak lahir yakni hak hidup, hak kebebasan dan hak milik",[72] maka setiap orang berhak untuk memperoleh kemerdekaan dan kebebasan. Atas dasar hak individu tersebut, manusia berhak memiliki hak milik atas benda-benda.

Pandangan nilai kolektivisme memandang tidak memberikan ruang kepada eksistensi hak milik. "Milik Privat menyebabkan perbedaan-perbedaan

[70] *Ibid*., hlm. 71.

[71] W Fridmann, *Teori Filsafat Hukum, Hukum dan Masalah-Masalah Kontemporer Manusia (Susunan III)*, (Jakarta : PT rajawali Grafindo Persada, 1994), hlm. 46.

[72] Peter Muhammad Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta : Kencana Pranada Media Group, 2008) hlm. 108.

dan menimbulkan kesengsaraan dalam masyarakat"[73] oleh sebab itu, pemilikan secara privat tidak diperbolehkan. Pendapat tersebut kemudian dipertegas oleh "Karl Marx dan Fredrick Eangels".[74]

C. Tata Nilai Penguasaan Tanah Dalam Masyarakat Indonesia

Perdebatan idiologi individualistik dan komunalistik juga mengakibatkan perdebatan yang mempengaruhi pandangan Pancasila sebagai idiologi Bangsa Indonesia. Pancasila yang terdiri dari lima rumusan nilai falsafah bangsa, melatar belakangi berdirinya Bangsa Indonesia, berpengaruh besar terhadap pandangan nilai yang hidup dimasyarakat.

Pancasila menghendaki penguasaan atas tanah bersifat privat dan kolektif sebagai wujud dwi tunggal. Sifat dwi tunggal yang dimaksud menurut Notonegoro, adalah "manusia sebagai individu dan mahluk sosial",[75] oleh sebab itu hukum agraria Bangsa Indonesia menghendaki "ada hubungan langsung antara negara dengan agraria berdasarkan sifat kolektif dan privat".[76]

UUPA menghendaki nilai kolektivitas menjadi acuan dalam mengatur hubungan hukum agraria. Nilai kolektivitas ini "menghendaki kepentingan bersama atau sebagian masyarakat mendapatkan perhatian dalam pengaturan norma hukum".[77] Nilai ini didasarkan atas eksistensi masyarakat lebih penting dibandingkan dengan individu.

Konflik nilai kolektifitas dan individualitas berdampak besar terhadap implementasi agraria. Menurut Nurhasan Ismail pertentangan nilai tersebut

---

[73] J.J Rousseau dalam Iman Soetiknjo, *op.cit.,* hlm. 9.
[74] *Ibid.*, hlm. 11.
[75] *Ibid.*, hlm. 16.
[76] *Ibid.*, hlm. 16.
[77] Julius Sembiring, *Tanah dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum*, dalam www. mimbar.hukum.ugm.ac.id/index.php/jmh/article/download/54/55, pada tanggal 29 Maret 2012.

berpengaruh terhadap "ketimpangan penguasaan sumberdaya agraria khususnya tanah dan ketidakserasian antara persepsi dan konsepsi mengenai agraria serta berbagai produk hukum, sebagai akibat dari pragmatisme dan kebijakan sektoral". [78]

D. Pengertian Penguasaan Hak Atas Tanah

Penguasaan hak atas tanah merupakan "wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang hak untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki".[79] Makna dari berbuat sesuatu dalam hal ini bisa berupa wewenang larangan maupun kewajiban. Secara yuridis berbuat sesuatu, bisa dalam arti wewenang privat maupun publik. Pengertian penguasaan atas tanah bukan dalam arti sempit yaitu penguasaan secara fisik melainkan penguasaan dapat diartikan secara lebih luas yaitu penguasaan yuridis dalam arti kewenangan publik dan privat.

Hak penguasaan atas tanah adalah "hak menggunakan dan/atau menjadikan tanah sebagai jaminan".[80] Pengertian dari kata hak adalah "kepentingan yang dilindungi oleh hukum".[81] " Kepentingan tersebut adalah tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dilindungi".[82]

Kewenangan privat adalah "bentuk penguasaan yuridis yang dilandasi hak".[83] Kewenangan ini berupa penguasaan tanah secara yuridis yang dilandasi hak. Hal ini terjadi pada hak-hak atas tanah yang memberikan kepada pemegang haknya untuk melakukan penguasaan secara fisik dan menggunakan

[78] *Ibid*.
[79] Oloan Sitorus, *op cit*., hlm. 13.
[80] *Ibid*,. hlm. 13.
[81] Sudikno Merto Kusumo, *op cit,* hlm. 43.
[82] *Ibid*., hlm. 43.
[83] Oloan sitorus, *op cit.* hlm. 13.

tanahnya namun demikian, penguasaan secara yuridis tidak serta merta dapat melakukan penguasaan secara fisik, penguasaan secara fisik dapat dilakukan oleh pihak lain hal ini bisa kita lihat dari contoh sewa menyewa.

Kewenangan publik yang menjadi arti penguasaan tercermin dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan "bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat".[84] Makna dikuasai dalam hal ini menurut Notonegoro harus dibedakan antara "dikuasai dan dipergunakan dalam pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa harus dibedakan antara dikuasai dan dipergunakan dalam arti dipergunakan itu sebagai tujuan dari dikuasai".[85]

Kewenangan publik lebih menegaskan hubungan hukum antara negara dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kewenangan negara tersebut sering disebut sebagai hak menguasai negara atas tanah. Isi dari kewenangan tersebut tercermin dalam Pasal 2 ayat (2) yang mengatakan bahwa :

> "Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
> a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
> b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
> c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa".

---

[84] *Undang-Undang Dasar Setelah Amandemen Kedua tahun 2000*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2001), hlm. 1.

[85] AP Parlindungan dalam Aswanto, *Kedudukan Petani Penggarap dalam Perspektif Hak Menguasai Negara (Studi Kasus Penggunaan Tanah di Kawas Penyangga Taman Nasional Kerinci Sablat di Kecamatan Gunung Raya Kabupaten Kerinci-jambi)*, Tesis, Universitas Dipenogoro, Semarang 2004, di unduh dari http://eprints.undip.ac.id/11010/1/2004MNOT3050.pdf pada tangal 29 Juni 2012.

Kewenangan ini mencerminkan legitimasi negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi untuk mengatur peruntukan dan penggunaan atas tanah. Hak menguasai negara lahir berdasarkan "hak bangsa yang memberikan sebagian kewenangannya kepada negara untuk mengatur dan mengurus cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak".[86] Legitimasi negara untuk mengurus tanah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia .

Kewenangan publik dan kewenangan privat juga bisa dalam hak bangsa. Hak bangsa dapat kita temukan dalam Pasal 1 ayat (1) yang mengatakan: "Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia". Tanah air yang berada dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan hak bangsa. Menurut Boedi Harsono hak bangsa mengandung "unsur kepunyaan dan unsur tugas kewenangan".[87] Unsur kepunyaan berisi kewenangan yang bersifat privat dan unsur tugas kewenangan publik.

Unsur kepunyaan yang bersifat perdata kemudian melahirkan hak-hak atas tanah. Setiap warga negara berhak untuk memiliki hak keperdataan terhadap tanah yang berada di wilayah Republik Indonesia. Unsur kepunyaan yang bersifat publik memberikan legitimasi kepada negara untuk mengatur bumi yang berada dalam wilayah Republik Indonesia. Kewenangan mengatur unsur publik bertujuan untuk "menjamin kelangsungan Bangsa Indonesia

[86] Winahyu Erwiningsih, *op cit*, hlm. 105.
[87] Oloan Sitorus, *Op cit*, hlm. 14.

sebagai bangsa".[88] Kewenangan mengatur ini bertujuan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Selain hak bangsa kewenangan publik dan kewenangan unsur perdata juga bisa kita lihat pada hak ulayat. Unsur tugas kewenangan dilimpahkan kepada ketua adat dan ketua masyarakat hukum adat untuk mengatur penggunaan dan peruntukan tanah, sehingga mampu melahirkan hak-hak atas tanah.

E. Azas-Azas Penguasaan Atas Tanah

Menurut Aswanto dalam tesisnya tentang Kedudukan Petani Penggarap Dalam Hak Menguasai Negara, azas-azas penguasaan hak atas tanah adalah sebagai berikut :

1. Nasionalitas

   Azas ini memberikan pengertian bahwa seluruh bumi (tanah), air dan kekayaan alam yang berada dalam wilayah Republik Indonesia adalah merupakan kekayaan alam milik Bangsa Indonesia, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) UUPA

2. Azas Pengakuan Hak Ulayat dan Hak Pribadi

   Pengakuan hak pribadi diatur dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) UUPA. Pengakuan hak ulayat diatur dalam Pasal 3 UUPA yang mengatakan bahwa:

   > "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang 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".

[88] *Ibid*., hlm. 14.

Eksistensi hak ulayat ini keberadaannya kemudian diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Syarat untuk diakuinya eksistensi hak ulayat terdiri dari tiga unsur yaitu adanya masyarakat hukum adat tertentu, adanya hak ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup dan tempat mengambil keperluan masyarakat hukum adat tertentu, serta adanya tatanan hukum adat mengenai pengurusan.

3. Asas Fungsi Sosial.

Asas ini mengandung arti bahwa semua hak atas tanah disamping memberikan manfaat bagi pemiliknya juga memberikan manfaat bagi lingkungan sekitarnya. Fungsi sosial menggariskan bahwa penguasaan tanah harus sesuai dengan keadaan dan sifat dari pada haknya. Asas ini diatur dalam Pasal 6 UUPA yang mengatakan bahwa: "semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial".

4. Asas Pemerataan dan Keadilan

Asas ini melarang penguasaan tanah yang berlebihan. Hak menguasai negara atas tanah untuk mengatur penggunaan dan peruntukan hak atas tanah, bertujuan untuk mengatur penggunaan tanah dengan adil. Pemegang hak atas tanah harus mengusahakan tanah tersebut secara aktif menjaga dan memelihara kelestariaannya. Hal ini diatur dalam Pasal 15 UUPA.

Pasal 17 UUPA melarang pemilikan dan penguasaan tanah yang melebihi batas maksimal penguasaan tanah. Penguasaan tanah yang melebihi batas maka kelebihan tanah tersebut diambil oleh negara dengan

memberikan ganti rugi kepada pemiliknya, untuk selanjutnya tanah tersebut dibagikan bagi yang membutuhkannya.

Asas pemerataan diatur dalam Pasal 9 UUPA yang memberikan akses yang sama kepada laki-laki dan perempuan untuk memiliki atau melakukan penguasaan tanah. Aturan pemerataan juga terdapat dalam Pasal 11 UUPA yang melarang penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas akibat adanya hubungan hukum antara individu/badan hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa.

F. Hak-Hak Atas Tanah

Amanat Pasal 33 UUD 1945 mengatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Hak menguasai negara tersebut bukan diartikan bahwa negara memiliki hak secara langsung terhadap bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. Pengertian hak menguasai negara adalah kewenangan yang dimiliki oleh negara untuk mengatur peruntukan dan menentukan hubungan-hubungan hukum. Hal ini tercermin dalam Pasal 2 ayat (2) yang mengatakan bahwa :

> "Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
> 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
> 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
> 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa".

Tugas negara bukan dalam kapasitas sebagai pemilik yang secara aktif memiliki hubungan hukum secara keperdataan terhadap bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Tugas utama negara

menentukan peruntukan dan mendistribusikan kepada seluruh rakyat tanpa melakukan diskriminasi, sehingga bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dapat dimanfaatkan oleh seluruh rakyat Indonesia .

Amanat Pasal 2, 4 UUPA mentukan macam-macam hak atas tanah. Hak atas tanah tersebut diatur Pasal 16 mengatakan bahwa hak-hak atas tanah terdiri dari :

1) *"*hak milik,
2) hak guna-usaha,
3) hak guna-bangunan,
4) hak pakai,
5) hak sewa,
6) hak membuka tanah,
7) hak memungut-hasil hutan".

Akan tetapi dalam ketentuan lebih lanjut dalam UUPA hanya mengatur hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa. Ketentuan mengenai hak membuka tanah dan memungut hasil hutan tidak diatur secara rinci. Berikut ini penjelasan mengenai beberapa hak atas tanah menurut UUPA:

1. Hak Milik

   Pengertian dari hak milik menurut Pasal 20 UUPA adalah "hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6". Turun temurun maksudnya bahwa hak milik atas tanah dapat berlangsung secara terus menerus selama pemiliknya masih hidup, dan bila pemiliknya meninggal dunia, tanah tersebut beralih kepada ahli warisnya sepanjang memenuhi persyaratan sebagai subjek hak milik. Terkuat maksudnya hak milik atas tanah tersebut lebih kuat dibanding dengan hak atas tanah lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu mudah dipertahankan dari pihak lain, dan tidak mudah hapus. Terpenuh maksudnya

bahwa tanah hak milik kewenangan yang penuh jika dibandingkan dengan hak atas tanah yang lainnya, dapat menjadi induk atas hak tanah yang lain, dan tidak berinduk seperti hak atas tanah yang lain. Subjek hukum hak milik adalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah.

2. Hak Guna Usaha

Hak guna usaha diatur dalam Pasal 28. Hak guna-usaha adalah "hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan". Hak guna usaha ini merupakan hak untuk melakukan kegiatan usaha atas tanah milik negara, yang penguasaannya dibatasi oleh waktu yakni menurut UUPA Pasal 29 selama 35 (tiga puluh lima) tahun dan dapat diperpanjang selama 25 (dua puluh lima) tahun dan dapat diperbaharui lagi selama 35 (tiga puluh lima) tahun. Subjek hukum dari hak guna usaha adalah Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (UUPA Pasal 30 jo Pasal 2 PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan)

3. Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan diatur dalam Pasal 35 UUPA. Hak guna-bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Hak guna bangunan ini merupakan hak untuk mendirikan bangunan di atas sebidang tanah yang bukan miliknya dengan jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang selama

20 (dua puluh) tahun. Subjek hukum dari hak bangunan adalah Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (UUPA Pasal 30 jo Pasal 19 PP No 40 Tahun 1996).

4. Hak Pakai

Hak pakai diatur dalam Pasal 41 UUPA yang mengatakan bahwa hak pakai adalah :

> "hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini".

Makna dari kata menggunakan adalah hak pakai digunakan untuk mendirikan bangunan dan makna dari kata memungut hasil adalah hak pakai digunakan untuk kepentingan selain mendirikan bangunan. Masa berlaku hak pakai tidak ditentukan akan tetapi dalam UUPA hak pakai dapat dipergunakan selama sebagaimana mestinya. Subjek hukum dari hak pakai adalah Warga Negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia serta badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia

5. Hak Sewa

Pengertian hak sewa menurut UUPA diatur dalam Pasal 44, seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan

membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Hak sewa yang dimaksud dalam pasal ini adalah "hak untuk mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan ketentuan harus membayar sejumlah uang kepada pemilik atas sebidang tanah tersebut".

6. Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan adalah "suatu hak atas tanah yang tidak ada sama sekali istilahnya dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan khusus hak ini demikian pula luasnya terdapat di luar ketentuan UUPA".[89] Hal ini bisa dilihat dalam UUPA tidak ada istilah yang menjelaskan tentang hak pengelolaan.

Hak pengelolaan timbul berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA yang mengatakan "hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah". Hak tersebut memberikan kemungkinan diberikannya kewenangan hak menguasai negara atas tanah kepada daerah swantara dan kesatuan masyarakat hukum adat.

Kewenangan tersebut berarti memungkinkan timbulnya hak-hak baru atas tanah dengan dasar adanya delegasi kewenangan. Pelimpahan sebagian kewenangan tersebut memungkinkan timbulnya hak-hak atas tanah yang baru. Berdasarkan kewenangan yang diberikan hak menguasai negara atas tanah kepada daerah otonom maupun masyarakat hukum adat dengan

[89] A.P Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, (Bandung : Mandar Maju, 1989), hlm. 1.

demikian, daerah otonom atau lembaga-lembaga pemerintah tidak boleh melakukan wewenang agraria tanpa didelegasikan oleh instansi pemerintah pusat dan tertuang dalam suatu peraturan tertentu dan menentukan lembaga mana saja yang diserahkan

Aturan hak pengelolaan diatur Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Tanah Bagian-Bagian Hak Atas Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya. Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 menyebutkan kewenangan hak pengelolaan terdiri dari:

1. "Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan
2. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya
3. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu kegunaannya dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah Sesuai Dengan Peraturan Perundangan Yang Berlaku".[90]

Kewenangan dari hak pengelolaan dapat melakukan perencanaan penggunaan peruntukan terhadap tanah tersebut baik untuk kegiatan industri bangunan dan lain sebagainya. Kewenangan dari hak pengelolaan juga mampu melahirkan hak-hak atas tanah jika masih sesuai dengan peruntukannya.

[90] *Ibid*., hlm. 3.

a. Objek dari hak pengelolaan

Hak pengelolaan timbul berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusaahan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya. Aturan tersebut menjelaskan bahwa objek hak pengelolaan adalah tanah negara hal ini bisa kita lihat dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria No 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijaksanaan Selanjutnya, disebutkan bahwa:

> "Jika tanah negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 selain dipergunakan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan kepada pihak ketiga maka hak penguasaan tersebut di atas dikonversi menjadi hak pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan 6 yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan"

Ketentuan tersebut dapat kita ketahui bahwa objek dari hak pengelolaan merupakan tanah negara. Maksud dari tanah negara dalam hal ini adalah "tanah yang dikuasai penuh oleh negara".

Objek-objek dari hak pengelolaan adalah tanah-tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara. Termasuk dalam tanah tersebut tanah untuk pelabuhan dan kehutanan. Tanah untuk kehutanan didasarkan pada Surat Edaran dari Menteri Pertanian dan Agraria No Unda 9/2/6 tanggal 18 Oktober 1963 yang menyebutkan dari ketentuan hak menguasai

negara tersebut kepada Perhutani dapat diberikan hak mengusahakan hutan.

b. Subjek hak pengelolaan

Subjek dari hak pengelolaan tersebut yaitu :

1. Pemerintah Daerah,
2. Lembaga Pemerintahan,
3. Daerah Pelabuhan,
4. Departemen Transmigrasi untuk lahan transmigrasi,
5. Departemen Pertanian,
6. Departemen Perhubungan,
7. Departemen Kehutanan, dan
8. Lembaga Otorita Pulau Batam.

G. Kewenangan Pemerintah Dalam Bidang Pertanahan.

Hukum agraria yang berlaku menghendaki meletakan nilai-nilai komunalistik religius untuk mengatur hubungan negara, warga negara dengan agraria. Hal ini tercermin dari Pasal 1 ayat (2), ini berarti "bahwa tanah di seluruh wilayah Indonesia adalah hak bersama dari Bangsa Indonesia (beraspek perdata) dan bersifat abadi, yaitu seperti hak ulayat pada masyarakat hukum adat."

Konsep komunalistik tersebut mengandung dua unsur yaitu unsur "kepunyaan bersama" dan unsur "tugas kewenangan". Unsur kepunyaan bersama yang bersifat perdata tetapi bukan berarti hak kepemilikan dalam arti yuridis, tanah bersama dari seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu

menjadi Bangsa Indonesia" .[91] Unsur tugas kewenangan bersifat publik "untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyai tersebut".[92]

Pelaksanaan unsur perdata tidak memerlukan campur tangan pemerintah untuk melaksanakannya namun, pelaksanaan kewenangan publik untuk mengatur penggunaan penguasaan atas tanah tersebut tidak mungkin dilaksanakan oleh rakyat sendiri. Pelaksanaan kewenangan publik "dilaksanakan oleh Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat yang pada tingkatan tertinggi diserahkan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat".[93]

Kewenangan publik kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yang sering disebut sebagai hak menguasai negara atas tanah. Isi dari hak menguasai negara tersebut adalah kewenangan negara untuk melakukan tindakan-tindakan hukum.

Pengertian kewenangan yang dimaksud tidak dijelaskan secara detail oleh UUPA. Akan tetapi beberapa pengertian dijelaskan oleh beberapa ahli. Menurut Hanch Vaan Maarseveen dalam hukum tata negara, wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacth).* Wewenang dalam hukum publik berkaitan dengan kekuasaan. Wewenang terdiri dari tiga unsur :

1. "Pengaruh adalah penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Dasar hukum adalah wewenang itu dapat ditunjukan dasar hukumnya.
3. Konformalitas adalah mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum *(semua jenis wewenang)* dan standar khusus *(untuk wewenang tertentu)".* [94]

[91] Ny. Arie Sukanti Hutagalung, dan Markus Gunawan, *op cit.*, hlm. 20.
[92] *Ibid*., hlm. 20.
[93] *Ibid.*, hlm. 20.
[94] PM Hadjo, dalam Muhamad Bakri, *op.cit.*, hlm. 51.

Sementara P Nicolai menjelaskan bahwa wewenang adalah "kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu".[95] Kewenangan merupakan kemampuan bertindak pemerintah yang berdasarkan hukum. Kemampuan tersebut berupa tindakan hukum publik yang mengakibatkan perbuatan hukum yang mengikat.

Pengertian hak menguasai negara adalah kewenangan yang dimiliki oleh negara untuk mengatur penggunaan tanah dan peruntukan tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Hal ini dijelaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan batang tubuh UUD 1945 Pasal 33 ayat (3).

Atas dasar tersebut tarik menarik kewenangan dibidang pertanahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah semakin kuat pasca dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, daerah otonom berwenang melakukan hal-hal sebagai berikut :

1. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:
   a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
   b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
   c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
   d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
   e. penanganan bidang kesehatan;
   f. penyelenggaraan pendidikan;
   g. penanggulangan masalah sosial;
   h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
   i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
   j. pengendalian lingkungan hidup;
   k. pelayanan pertanahan;
   l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;

[95] P Nicolai dalam Ridwan Hr, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta : UII Pres, 2002), hlm. 73.

m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
n. pelayanan administrasi penanaman modal;
o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan."

Kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota berhak melakukan urusan pertanahan. Urusan tersebut hanya menyangkut pelayanan pertanahan. Oleh sebab itu "Pemerintah Pusat terutama instansi yang mengurusi pertanahan secara bertahap harus menyerahkan bidang pertanahan kepada Pemerintah Daerah". [96]

Kewenangan Pemerintah Daerah bidang pertanahan juga diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan di Bidang Pertanahan. Pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah dalam Bidang Pertanahan juga, diatur Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah Daerah Provinsi, Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Kewenangan tersebut anatara lain :

a. pemberian ijin lokasi;
b. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
c. penyelesaian sengketa tanah garapan;
d. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
e. penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
f. penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
g. pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;
h. pemberian ijin membuka tanah;
i. perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota

Dikeluarkannya "Kepres 34 Tahun 2004 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan dan Perpres No 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional yang kembali mempertahankan BPN (Badan Pertanahan Nasional)

[96] H. Suriyansyah Murhaini. *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan,* (Surabaya : Laksbang Justitia, 2009), hlm. 60.

sebagai instansi vertikal pemerintah bidang pertanahan di Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota".[97] Pelayanan bidang pertanahan masih tetap dalam kendali pemerintahan pusat, tidak terjadi desentralisasi dalam kewenangan pertanahan. Pemerintah Daerah dalam menjalankan bidang pertanahan sebatas yang menyangkut Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah Daerah Provinsi, Dan Pemerinatah Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam menjalankan fungsinya Badan Pertanahn Nasional berdasarkan Pasal 3 Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, melakukan fungsi sebagai berikut :

> "Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi :
> a. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
> b. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
> c. koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
> d. pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
> e. penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
> f. pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
> g. pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
> h. pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
> i. penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan;
> j. pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
> k. kerja sama dengan lembaga-lembaga lain;
> l. penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
> m. pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
> n. pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
> o. pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
> p. penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
> q. pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;

[97] *Ibid*., hlm. 60.

r. pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
s. pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
t. pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
u. fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku".

H. Tinjauan Hukum Kehutanan

1. Hak Menguasai Negara Atas Hutan

Semangat demokratisasi yang tumbuh pada masa orde reformasi merubah kebijakan UU Kehutanan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Lahirnya undang-undang ini secara "ideologis dan substansial tidak berbeda alias sama dan sebangun dengan UU No. 5 Tahun 1967 sebagai produk hukum kehutanan pada era pemerintahan Orde Baru".[98] Perbedaan yang mencolok dari UU Kehutanan yang baru adalah terjadinya devolusi atau desentralisasi Kehutanan. Devolusi yang dimaksud adalah "pengalihan kekuasaan kepada kesatuan subnasional seperti pemerintahan daerah dan masyarakat adat".[99]

Kewenangan yang dominan dimiliki oleh negara terlihat dari hak menguasai negara atas hutan. Hak menguasai negara merupakan suatu "ekspresi dari idiologi yang memberi otoritas dan legitimasi kepada negara untuk menguasai dan memanfaatkan sumber daya alam dan lingkungan hidup dalam wilayah kedaulatan negara".[100] Hak menguasai negara atas hutan merupakan legitimasi yang dimiliki oleh negara untuk melaksanakan

[98] I Nyoman Nurjaman, *op.cit.*,
[99] Eva Wollenberg dan Hariadi Karto Diharjo, dalam Ida Aju Prandnja Resosudarmo dan Carol J Pierce Colfer, *Kemana Harus Melangkah Masyarakat, Hutan, dan Perumusan Kebijakan di Indonesia* , (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2003), hlm. 98.
[100] Nancy L Peluso dalam Subadi, *op cit,* hlm. 75.

pengelolaan atas sumber daya hutan. Legitimasi tersebut berupa kewenangan yang dimiliki negara untuk melakukan pengelolaan hutan.

Kewenangan tersebut bisa kita lihat dari Pasal 4 ayat (1),(2),(3) UU Kehutanan yang menyatakan bahwa :

1) "Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
2) Penguasaan hutan oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada pemerintah 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.
3) Penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional".

Penguasaan terhadap kawasan hutan bukan berarti memiliki, melainkan negara memiliki kewajiban dan kewenangan dalam hukum publik untuk mengatur kawasan hutan dan hasil hutan. Tujuan penguasaan oleh negara bertujuan untuk "mencapai manfaat hutan yang sebesar-besarnya, secara serba guna dan lestari, baik langsung maupun tidak langsung dalam rangka membangun masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila",[101] untuk mencapai tujuan tersebut maka negara melakukan beberapa tindakan:

a. Pengurusan Hutan

Kegiatan pengurusan hutan bertujuan untuk mencapai "manfaat yang sebesar-besarnya serta serba guna, lestari untuk kemakmuran

[101] Salim, H.S., *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan Edisi Rev*isi, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002) hlm. 15.

rakyat".[102] Tujuan tersebut akan tercapai jika negara memiliki beberapa kewenangan yaitu perencanaan kehutanan, pengelolaan hutan, penelitian, pengembangan pendidikan dan pelatihan pengolahan kehutanan dan tujuan tersebut akan terselenggara jika, pemerintah membentuk kesatuan pemangku hutan dan kesatuan pengusahaan hutan serta mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada Pemerintah Daerah.

b. Perencanaan Kehutanan

Perencanaan kehutanan menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Rencana Kehutanan, perencanaan kehutanan adalah "proses penetapan tujuan, penentuan kegiatan dan perangkat yang diperlukan dalam pengurusan hutan lestari untuk memberikan pedoman dan arah guna menjamin tercapainya tujuan penyelenggaraan kehutanan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan". Titik berat dalam perencanaan kehutanan adalah penetapan tujuan untuk kemakmuran rakyat.

Perencanaan kehutanan dimaksudkan untuk memberikan pedoman dan arah yang menjamin tercapainya tujuan penyelenggaraan Kehutanan. Hal tersebut diatur Pasal 11 ayat (1) UU Kehutanan.

Hal yang sama juga diatur Pasal 12 UU Kehutanan. Perencanaan kehutanan sebagaimana diatur Pasal 10 ayat (2) huruf a, meliputi:

a. "Inventarisasi hutan,
b. Pengukuhan kawasan hutan,
c. Penatagunaan kawasan hutan,
d. Pembentukan wilayah pengelolaan hutan, dan
e. Penyusunan rencana Kehutanan".

[102] *Ibid*., hlm. 14.

Aturan mengenai perencanaan kehutanan diatur dalam peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan. Pelaksanaan perencanaan kehutanan dilakukan oleh Menteri Kehutanan.

c. Menentukan dan Mengatur Hubungan Hukum Antara Subjek Hukum dengan Hutan dan Perbuatan-perbuatan Mengenai Hutan.

Kewenangan lain dari negara dalam bidang kehutanan adalah mengatur hubungan hukum antara subjek hukum dengan hutan, dan perbuatan-perbuatan mengenai hutan. Kewenangan tersebut diemban oleh Departemen Kehutanan untuk menentukan hubungan hukum antara subjek hukum dengan hutan baik dalam bentuk izin hak pengelolaan hutan produksi, maupun izin usaha jasa kehutanan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

2. Dinamika Regulasi Tukar Menukar Kawasan Hutan

Secara umum kegiatan tukar menukar diatur dalam pasal 1541 KUH Perdata. Secara khusus kegiatan tukar menukar kawasan hutan diatur dalam Keputusan Menteri Pertanian Nomor 178/Kpts/UM/4/1975 tentang Pedoman Umum Perubahan Kawasan Hutan. Aturan tersebut kemudian dirubah melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 164/Kpts-II/1994 tentang Pedoman Tukar Menukar Kawasan Hutan. Aturan tersebut kemudian diperbaharui kembali melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 292/Kpts-II/1995 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan yang kemudian mengalami perubahan sebanyak enam kali perubahan yaitu melalui Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 66/Menhut-II/2006, Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 26/Menhut-II/2007, Peraturan Menteri

Kehutanan Nomor 38/Menhut-II/2008, Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 16/Menhut-II/2009. Peraturan Menteri tersebut diganti oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan yang kemudian melahirkan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P. 32/Menhut -II/2010 Tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan.

Pengertian tukar menukar menurut KUH Perdata disebutkan bahwa "persetujuan dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk memberikan suatu barang secara timbal balik sebagai gantinya suatu barang". Unsur-unsur yang terdapat dalam tukar menukar berupa adanya subjek yaitu debitor dan kreditor, adanya barang yang menjadi ojek serta objeknya sama nilai dan beratnya.

Pengertian tukar menukar kawasan hutan menurut Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 164/Kpts-II/1994 mengatakan bahwa tukar menukar kawasan hutan adalah "suatu kegiatan melepaskan kawasan hutan tetap untuk kawasan kepentingan pembangunan diluar sektor kehutanan yang diimbangi dengan memasukan tanah pengganti menjadi kawasan hutan dan kegiatan pelepasan kawasan hutan tetap tersebut tidak dapat dilakukan dengan cara relokasi fungsi hutan produksi konversi menjadi hutan produksi tetap". Tukar menukar kawasan hutan dimaknai dengan terjadinya proses pelepasan kawasan hutan tetap menjadi bukan kawasan hutan dan kemudian memasukan lahan bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan.

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 32/Menhut -II/2010, tukar menukar kawasan hutan adalah "perubahan kawasan HP dan/atau HPT

menjadi bukan kawasan hutan yang diimbangi dengan memasukkan lahan pengganti dari bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan". Unsur utama dalam kegiatan tukar menukar adalah melepaskan kawasan hutan dan memasukan kawasan hutan baru.

Kegiatan tukar menukar kawasan hutan hanya dapat dilakukan dalam kawasan hutan produksi atau hutan produksi tetap. Tukar menukar juga tidak boleh mengurangi luas kawasan hutan yaitu tiga puluh persen (30%) dari laus daerah aliran sungai (DAS). Hal tersebut diatur Pasal 2 ayat (2) yang mengatakan :

> "Tukar menukar kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hanya dapat dilakukan apabila:
> a. kawasan hutan yang dimohon berupa HP dan/atau HPT yang tidak dibebani izin penggunaan kawasan hutan, izin pemanfaatan hutan, persetujuan prinsip tukar menukar kawasan hutan, atau bukan merupakan KHDTK; dan
> b. tetap terjaminnya luas kawasan hutan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi dengan sebaran yang proporsional sehingga dapat mempertahankan daya dukung kawasan hutan tetap layak kelola".

Tujuan dilakukannya tukar menukar kawasan hutan adalah untuk pembangunan di luar kegiatan kehutanan yang bersifat permanen, menghilangkan *enclave* dalam rangka memudahkan pengelolaan kawasan hutan atau memperbaiki batas kawasan hutan (Pasal 4 Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 32/Menhut -II/2010). Kegiatan pembangungan di luar kegiatan kehutanan diatur Pasal 4 ayat (2) yang meliputi :

> a) "penempatan korban bencana alam;
> b) kepentingan umum, termasuk sarana penunjang, meliputi:
> 1. waduk dan bendungan;
> 2. fasilitas pemakaman;
> 3. fasilitas pendidikan;
> 4. fasilitas keselamatan umum;
> 5. rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;

6. kantor pemerintah dan/atau kantor pemerintah daerah;
7. permukiman dan/atau perumahan sederhana;
8. transmigrasi;
9. bangunan industri;
10. pelabuhan;
11. bandar udara;
12. stasiun kereta api;
13. terminal;
14. pasar umum;
15. pengembangan/pemekaran wilayah;
16. pertanian tanaman pangan;
17. budidaya pertanian;
18. perkebunan;
19. perikanan;
20. peternakan; atau
21. sarana olah raga."

Besarnya ratio atau luasan lahan yang harus dimasukan sebagai pengganti kawasan hutan diatur Pasal 5 Ayat 1 Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 32/Menhut -II/2010) yang mengatakan bahwa :

1. "Tukar menukar kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan dengan ratio:
2. dalam hal luas kawasan hutan kurang dari 30% (tiga puluh perseratus) dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi dengan sebaran yang proposional:
   1) untuk menampung korban bencana alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a dan kepentingan umum terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3), ratio paling sedikit 1:1.
   2) Untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (2) huruf b diluar kepentingan umum terbatas sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) ratio paling sedikit 1:2.
3. dalam hal luas kawasan hutan di atas 30% (tiga puluh perseratus) dari luas daerah aliran sungai, pulau dan/atau provinsi dengan sebaran yang proporsional, ratio paling sedikit 1:1."

Pihak-pihak yang berhak mengajukan permohonan dalam hal tukar menukar kawasan hutan adalah menteri atau pejabat setingkat menteri, gubernur, bupati/walikota, pimpinan badan usaha; atau ketua yayasan. Permohonan tersebut diajukan oleh para pihak kepada Menteri Kehutanan dengan memenuhi persyaratan administrasi dan teknis.

3. Status dan Fungsi Hutan

Pendekatan hutan menurut Hariadi Kartodiharjo "Pemisahan antara hutan sebagai bentuk fisik yang dapat dimiliki secara ekslusif dan fungsi hutan dan tidak dapat dimiliki secara ekslusif".[103] Hutan secara fisik dapat ditentukan luas, wilayah dan batas-batasnya yang kemudian dapat dibagi-bagikan atau penguasaannya dapat diserahkan kepada pihak lain. Bagi pihak yang menguasai hutan tersebut berhak memanfaatkan hasil hutan berupa kayu, rotan, getah dan lainnya. Sebaliknya manfaat hutan tidak langsung seperti pengendalian erosi, cadangan air, karbon dan manfaat tidak langsung dapat dilakukan pengendalian kebijakan.

Hutan sebagai suatu ekosistem yang memberikan pengaruh baik langsung maupun tidak langsung dalam kehidupan manusia perlu diatur untuk menjaga kestabilan dan kepastian. Kepastian status, fungsi hutan dapat terjamin jika ditetapkan oleh pemerintah sebagaimana amanat Pasal 4 ayat (2) poin (b), yang intinya memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan status dan fungsi hutan.

Berdasarkan statusnya hutan dapat dibedakan berdasarkan hutan hak dan hutan negara (Pasal 5 UU Kehutanan). Hutan negara adalah "hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah". Hutan hak adalah "hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah".

Berdasarkan fungsinya hutan terdiri dari tiga fungsi yaitu hutan lindung, konservasi dan produksi (Pasal 6 ayat (1,2)). Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem

[103] Hariadi Kartodiharjo dalam Supriadi, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia* , (Jakarta Sinar Grafika, 2009), hlm. 114.

penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah. Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya. Hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan, untuk lebih jelasnya lihat dalam tabel II di bawah ini:

Tabel.II
Fungsi dan status kawasan hutan berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

No	Fungsi Hutan	Status Hutan		
		Hutan Negara Bukan Hutan adat	Hutan Adat	Hutan Hak
1	Hutan Konservasi	Hutan Bukan Adat Hutan dimanfaatkan untuk perlindungan keragaman hayati. Penggunaan lain dimungkinkan kecuali pada cagar alam, zona inti, dan zona rimba pada taman nasional (Pasal 24)	Masyarakat adat dapat memanfaatkan hutan adat yang tujuannya untuk perlindungan dan konservasi sepanjang tidak mengganggu fungsinya dan hukum (pasal 37)	Pemilik dapat memanfaatkan hutan yang tujuannya untuk perlindungan dan konservasi sepanjang tidak bertentangan dengan fungsi yang sudah ditentukan (pasal 36)
2	Hutan Lindung	Hutan Lindung dimanfaatkan untuk jasa lingkungan dan hasil pemungutan hasil hutan non kayu (Pasal 28)		Jika diubah menjadi hutan negara pemerintah akan memberi kompensasi kepada pemilik (Pasal 36)
3	Hutan Produksi	Hutan produksi dapat dimanfaatkan	Masyarakat adat dapat memanfaatkan	Pemanfaatan hutan dikelola oleh

		untuk jasa lingkungan, pemungutan hasil kayu dan non kayu (Pasal 28)	hutan adat untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari (pasal 67)	pemiliknya
4			Masyarakat adat dapat melakukan pemanfaatan yang lain sepanjang tidak bertentangan dengan fungsinya dan hukum (pasal 37). Jika berhasil hutan diperdagangkan, masyarakat adat diharuskan membayar pajak hutan (Pasal 37)	
5	Hutan dengan Tujuan Khusus	Hutan dengan tujuan khusus dapat dimanfaatkan untuk penelitian, pengembangan pendidikan, pelatihan, fungsi keagamaan atau fungsi budaya (pasal 8)	Hutan dengan tujuan khusus tidak harus merupakan hutan adat tetapi masyarakat adat dapat mengelola hutan dengan tujuan khusus (Pasal 34)	Tidak ditentukan
6	Hutan Kota	Hutan ini termasuk kawasan publik dalam kota yang ditentukan oleh pemerintah (Pasal 9)		

4. Kedudukan Perum Perhutani dalam Pengelolaan Hutan

Penguasaan hutan oleh negara bertujuan untuk mengatur peruntukan dan penggunaan hutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kewenangan tersebut mengatur penggunaan dan penguasaan hutan serta memberikan dan menentukan hubungan hukum dengan pihak-pihak lain untuk memanfaatkan hutan, termasuk memberikan kewenangan terhadap Perhutani untuk menggunakan pengelolaan hutan. Kegiatan pengelolaan hutan ini meliputi tindakan-tindakan "tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan, rehabilitasi dan reklamasi hutan, serta perlindungan hutan dan konservasi alam".

Pengelolaan kehutanan oleh Perhutani didasarkan atas Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2010 tentang Perusahaan Umum (PERUM) Kehutanan Negara. Pasal 3 ayat (1) menyebutkan :

> "Dengan Peraturan Pemerintah ini, Pemerintah melanjutkan penugasan kepada Perusahaan untuk melakukan Pengelolaan Hutan di Hutan Negara yang berada di Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Jawa Barat, dan Provinsi Banten, kecuali hutan konservasi, berdasarkan prinsip pengelolaan hutan lestari dan prinsip tata kelola perusahaan yang baik".

Selain Peraturan Pemerintah tersebut terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1963 tentang Penyerahan Pengusahaan Tertentu Kepada Perusahaan-Perusahaan Tertentu Kehutanan Negara. Pasal 1 menyebutkan bahwa diserahkan pengusahaan hutan-hutan tertentu yang ditunjuk oleh Menteri Agraria dan Pertanian.

Perum Perhutani memiliki hak untuk menguasai wilayah Kehutanan. Wilayah kehutanan yang menjadi pengusahaan atau pengelolaan oleh Perum

Perhutani adalah wilayah hutan negara yang berada di wilayah Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Banten.

Kegiatan pengelolaan hutan yang dimiliki Perum Perhutani dalam melakukan pengelolaan hutan berdasarkan Pasal 3 ayat (3) meliputi :

a. "Tata hutan dan penyusunan rencana Pengelolaan Hutan;
b. Pemanfaatan hutan;
c. Rehabilitasi dan reklamasi hutan; dan
d. Perlindungan hutan dan konservasi alam"

Kegiatan tersebut terdapat kegiatan yang dikecualikan, yaitu dalam hal kebijakan publik, Perum Perhutani tidak memiliki kewenangan. Pasal 3 ayat (4) menyebutkan kegiatan yang dikecualikan meliputi :

a. "penunjukan dan penetapan kawasan hutan;
b. pengukuhan kawasan hutan;
c. pinjam pakai kawasan hutan;
d. tukar menukar kawasan hutan;
e. perubahan status dan fungsi kawasan hutan;
f. pemberian izin pemanfaatan hutan kepada pihak ketiga atas pengelolaan Hutan yang ada di wilayah kerja Perusahaan; dan
g. kegiatan yang berkaitan dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Kehutanan;"

Perubahan status kawasan hutan yang menjadi penguasaan hutan oleh Perum Perhutani. Perum Perhutani hanya sebatas memberikan pertimbangan teknis. Hal ini disebutkan dalam Pasal 3 ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2010 tentang Perusahaan Umum (PERUM) Kehutanan Negara .

BAB III

PEMBAHASAN

A. Sejarah Konflik Penguasaan Tanah di Blok Gunung Cibuluh.

1. Periode Tanah Milik Menjadi Tanah Perkebunan (1920-1930)

Tanah kawasan Gunung Cibuluh pada awalnya merupakan kawasan hutan milik masyarakat Desa Cijuray (awal berdirinya Desa Cimanggu) yang oleh masyarakat sering dijadikan *huma*/ladang. Ketika Penjajah Belanda masuk kawasan hutan Gunung Cibuluh, tanah kawasan hutan Gunung Cibuluh "diserahkan oleh masyarakat karena rasa takut kepada Penjajah Belanda untuk dijadikan cadangan perkebunan"[104].

Proses masuknya perkebunan di wilayah Gunung Cibuluh dimulai pada tahun 1919, datang dua orang pengusaha partikelir Belanda yang bernama "Van Der Mullen dan Helkemma" sebagai kuasa kontrak perkebunan karet yang berkedudukan di Cadas Ngampar Desa Cikupa, Kecamatan Pamarican, menghadap Kepala Desa Cijurey (Desa Cimanggu dan Bangunjaya sekarang). Kedatangan dua orang partikelir bermaksud untuk memperluas perkebunan karet mulai dari desa Cijurey hingga Bangunjaya seluas 914 Ha di blok Gunung Cibuluh. "Kepala Desa Cijurey merasa keberatan atas permohonan pengusaha partikelir tersebut karena di areal tanah tersebut merupakan areal *pangangonan* (tempat pengembalaan masyarakat desa) dan tanah hak milik warga"[105].

[104] Wawancara dengan Lili, Kaur Pemerintahan Desa Cimanggu (Cimanggu, 6 Agustus 2012)

[105] Riwayat Singkat Penggarapan dan Pemukiman Masyarakat Pada Tanah Bekas *Erfpacht* Gunung Cibuluh Desa Cimanggu dan Desa Bangunjaya Kecamatan Langkapalancar, Kabupatean daerah Tingkat II Ciamis, (Bagian Pemerintahan Umum Pemda Kabupaten Ciamis, tanpa tahun)

Penolakan terhadap keinginan pengusaha partikelir tersebut tidak mendapat respon dari pemerintah, yang akhirnya rakyat menyerahkan tanah tersebut kepada pengusaha Belanda. Pada tahun 1924 pihak pengusaha memulai melakukan persemaian karet di wilayah blok Ciwiranata Desa Cijurey seluas 2 Ha, di Blok Karangkamiri seluas 8 Ha, dan di Blok Situgede Desa Cimanggu seluas 6 Ha. Atas kegiatan penyemaian tersebut warga keberatan yang kemudian warga melalui Kepala Desa mengajukan permohonan agar wilayah Situgede dan Sidodadi tidak dimasukan areal perkebunan.

Tahun 1925 Camat Langkaplancar memberitahukan bahwa wilayah areal perkebunan Situgede dan Sidodadi dikeluarkan dari areal perkebunan dengan syarat masyarakat harus membayar pengganti sebesar Rp 2.50/bau (7000 M^2). Tahun 1926 terjadi perkembangan yang sangat mengejutkan tanpa diketahui masyarakat, pihak pemegang kontrak melanjutkan kembali proyek perkebunan.

2. Periode Pemilikan Kembali Tanah Perkebunan (1931-1942)

Periode ini dimulai dengan tersendatnya pembayaran gaji para buruh perkebunan di blok Gunung Cibuluh pada tahun 1927. Atas persoalan tersebut Kepala Desa Cimanggu dan Cijurey menghadap kuasa kontrak perkebunan Cadas Ngampar dan menuntut pembayaran, sampai dengan tahun 1930 tidak ada pembayaran.

Ketidakmampuan membayar upah buruh oleh pengusaha Belanda, dianggap masyarakat bahwa kondisi perusahaan sudah bangkrut dan tanah perkebunan tersebut ditinggalkan begitu saja, yang kemudian masyarakat

beranggapan bahwa kawasan tanah Gunung Cibuluh merupakan tanah bekas perkebunan (bekas hak *erfpacht*). Keadaan menjadi gamblang setelah Kepala Desa Cijurey menjelaskan bahwa pengusaha partikelir yang bernama Van Der Mullen dan Tuan Helkemma kontrak selama sepuluh tahun dari tahun 1920 sampai dengan 1930, kalau sekarang ditinggalkan karena masa kontraknya sudah habis.

Proses pemilikan kembali tanah Gunung Cibuluh kemudian dilanjutkan oleh masyarakat melalui perangkat desa kepada *Governoor Generaal* ke Bandung. Atas permohonan tersebut Pemerintah Desa justru mendapat teguran tertulis, karena permohonan diajukan tidak melalui jenjang hierarki.

3. Periode Penggarapan dan Pemukiman Tanah (1942- Sekarang)

Tahun 1942 disaat Pemerintah Jepang mulai berkuasa, keadaan tanah bekas perkebunan Gunung Cibuluh mulai digarap oleh warga dengan komando Pemerintah Jepang, agar masyarakat membuka garapan ditanah blok Gunung Cibuluh dengan penanamana pohon *ileus* (sejenis umbi-umbian) dan mencabut patok-patok perkebunan. Sejak saat itu masyarakat mulai menggarap kawasan tanah tersebut meskipun areal garapan belum mencapai 914 Ha.

Tahun 1944 ketika Jepang mulai meninggalkan wilayah Kecamatan Langkaplancar. Wilayah tersebut merupakan basis pertahanan tentara perjuangan kemerdekaan dengan kekuatan resimen VI, pada saat itu diperintahkan untuk membakar bekas kekayaan Belanda baik bangunan

maupun tanaman karet. Kebijakan tersebut, berdampak pada perluas areal garapan oleh masyarakat.

Perluasan areal garapan Gunung Cibuluh diperluas ketika terjadi pergolakan DI/TII. Warga diperintahkan untuk membabat areal hutan Gunung Cibuluh untuk mempersempit areal gerakan tentara DI/TII. Kebijakan ini memberikan pengaruh kepada penggarapan di Blok Gunung Cibuluh yang menyeluruh memperluas wilayah garapan masyarakat.

Jumlah penggarap dan pemukiman di wilayah Gunung Cibuluh menurut catatan dan hasil inventarisasi Badan Pertanahan Kabupaten Ciamis tahun 1987, warga Desa Cimanggu sebanyak 390 KK (kepala keluarga) dengan luas areal 225 Ha, warga Desa Bangunjaya sebanyak 338 KK dengan luas lahan 189 Ha. Jumlah keseluruhan penggarap sebanyak 718 KK. Jumlah penggarap ini kemudian terus bertambah pasca dilakukanya pengukuran oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan SK 593/316-177-UHK/99, Badan Pertanahan Nasional, perihal pengukuran. Jumlah penggarap tahun 1999 sebanyak 1604 penggarap, dengan luas garapan sebanyak 843,9576 Ha. Menurut informasi dari pihak Desa Cimanggu di wilayah areal tersebut digunakan sebagai pemukiman, sawah dan hutan rakyat.

4. Periode Pengklaiman Areal Hutan

Areal pengklaiaman kawasan hutan dimulai sejak tahun 1952, Djawatan Kehutanan berencana melakukan penanaman pohon mahoni di Gunung Walang, Gunung Singkup dan Gunung Engang yang berada di luar areal kawasan hutan Gunung Cibuluh. Kekuatan DI/TII yang masih

menguasai wilayah Gunung Singkup dan Engang membuat petugas Djawatan Kehutanan tersebut membagikan bibit pohon mahoni kepada petani termasuk petani Gunung Cibuluh.

Tahun 1960 timbul klaim bahwa tanah Gunung Cibuluh merupakan areal hutan. Klaim pengakuan areal hutan tersebut, tidak didasari bukti yang kuat. Baru pada tahun 1976 terjadi rencana pematokan wilayah hutan oleh Perum Perhutani di wilayah Gunung Cibuluh namun ditolak oleh warga. Klaim kawasan hutan oleh Perhutani didasarkan *Besluit Van Den Directuur Economische Van Zaken* Nomor 3033/BW/DEZ tanggal 5 Maret 1940.

Pengklaiman yang didasarkan oleh *Besluit Van Den Directuur Economische Van Zaken* oleh Perum Perhutani tersebut, mengandung multitafsir. Menurut Departemen Kehutanan isi dari surat *Besluit Van Den Directuur Economische Van Zaken* adalah kawasan dengan status hutan cadangan sehingga dianggap kawasan hutan. Sementara DPRD Kabupaten Ciamis melalui Surat tanggal 12 November 1984, Nomor 181.1/2927/Setwan/1984 menafsirkan sebagai cadangan hutan (bukan hutan cadangan) sehingga dimasukan bukan kawasan hutan.

Berdasarkan data-data di Kantor Pertanahan Kabupaten Ciamis, yaitu Surat Ukur Nomor 75/1927 dan Nomor 76/1927 yang dimiliki Kantor Pertanahan Kabupaten Ciamis menunjukan kawasan hutan Gunung Cibuluh sebagian merupakan bekas hak *erfpacht* sehingga status tanah tersebut merupakan tanah negara. Pengakuan Badan Pertanahan Nasional tersebut dikuatkan oleh peta topografi Kodim 0613 Ciamis yang dibuat tahun 1946 menunjukan batas perkebunan *erfpacht*. Bukti lain berupa peta di Kantor

IPEDA Tinggkat I Tasikmalaya yang dibuat tahun 1934 menerangkan tanah tersebut merupakan tanah milik adat, tanah *pangangonan* (lahan pengembalaan) dan tanah kehutanan tanpa mencantumkan luas masing-masing.

5. Periode Tindakan Penyelesaian Kawasan Tanah Gunung Cibuluh

Upaya penyelesaian dimulai tahun 1979 melalui Pemda Ciamis mengeluarkan Surat Bupati Ciamis Nomor 1979 Nomor 579/Hk-091.2/79. Ditujukan kepada Perum Perhutani, isinya tidak dibenarkan melakukan tindakan yang dapat menimbulkan keresahan dan serangkaian tindakan dengan membentuk tim penyelesian kawasan Gunung Cibuluh.

Tahun 1984 ketua DPRD Kabupaten Ciamis telah mengirim Surat Nomor 181.1/2972/Setwan/1984, kepada Kepala Direktorat Agraria Provinsi Jawa Barat. Isi surat tersebut mengemukakan bahwa *Besluit Van Der Directur Van Economiche Zaken,* tidak ada hubungannya dengan ketentuan batas lainnya dengan tanda batas areal hutan dimana di dalamnya tidak termasuk areal-areal *erfpacht*.

Tahun 1984 Bupati Daerah Tingkat II Ciamis mengirim Surat Nomor 593.82/3882/Pem/1984, kepada Guburnut Tingkat I Jawa Barat tanggal 15 November 1984 yang isinya :

1) Secara *de jure* Perhutani mengakui tanah itu tetapi secara *de facto* tanah itu sudah digarap oleh masyarakat sejak tahun 1942.
2) Seandainya tanah diserahkan kepada Perhutani masyarakat akan keberatan, karena lahan tersebut telah bertahun-tahun diolah.

3) Diharapkan tanah tersebut diserahkan kepada masyarakat untuk diproses melalui PP 226/1961 dan sesuai Kepres 32 tahun 1979.
4) Di atas tanah tersebut terdapat pula bangunan Balai Desa Bangunjaya, Lapangan Olahraga dan Kantor Polsek Langkaplancar.

Bupati Kepala Daerah Tingkat II Ciamis mengirim Surat Nomor 593/1104/Pem. kepada Gubernur Darah Tingkat I Jawa Barat, yang intinya:

1. Menurut data yang terdapat di Kantor Pertanahan Kab Ciamis, dari luas kurang lebih 913 Ha ada yang berstatus *ground in erfpacht*, yaitu di Desa Bangunjaya seluas 189.0508 Ha, dan di Desa Ciamanggu seluas 255,2429 Ha, berdasarkan surat ukur Nomor 76 tahun 1972.
2. Tanah dengan status *ground in erfpacht* tersebut hampir seluruhnya digarap masyarakat.
3. Harus diadakan relokasi penggarap dari areal yang memiliki kemiringan 15% (lima belas persen) sampai dengan 40% (empat puluh persen) tanah, tanah yang kemiringannya 40% empat puluh persen) harus dihutankan.

Tahun 1987 Gubernur Jawa Barat menerbitkan SK Nomor: 593/Kep.777/Pem.Um/1987, tentang pembentukan tim teknis penyelesaian tanah di Blok Gunung Cibuluh Desa Bangunjaya dan Cimanggu, Kecamatan Langkaplancar. Atas pembentukan tim penyelesaian tanah Gunung Cibuluh kemudian Badan Pertanahan Provinsi Jawa Barat

melakukan kajian fakta, analisa kesimpulan dan saran. Kesimpulan dari pengkajian tim teknis tersebut antara lain :

a. "Bahwa tanah seluas 913 Ha, merupakan tanah negara untuk mengatur rencana peruntukan dan penggunaannya berada pada pemerintah
b. Bahwa jumlah tanah yang digarap oleh rakyat di dua desa tersebut adalah 414 Ha sehingga luas tanah sisanya dapat tetap dipertahankan sebagai areal hutan, dan ditambah dengan bagian-bagian tanah yang digarap rakyat di atas kemiringan 40% (empat puluh persen)
c. Bahwa upaya pengosongan tanah dari penggarap sulit untuk dilaksanakan mengingat tanah tersebut merupakan satu-satunya mata pencaharian sehingga hubungan masyarakat dengan tanah seolah-olah abadi
d. Bahwa karena keadaan tanah berbukit dan bergelombang diantaranya memiliki kemiringan di atas 40% maka dalam rangka penentuan penguasaan dan penggunaan selanjutnya patut diperhatikan kepentingan semua pihak".[106]

Tahun 1995 tim teknis mengadakan pertemuan untuk membahasan kebutuhan informasi dan data untuk disampaikan kepada Pemerintah Pusat, dalam pertemuan itu telah disepakati bahwa tanah itu masih dalam *status quo*. Pengawasannya diserahkan kepada Muspika, Pemerintah Desa serta Perum Perhutani.

Tahun 1996 kawasan hutan blok Gunung Cibuluh diselesaikan dengan tukar menukar kawasan hutan. Hal ini didasarkan Surat Dirjen INTAG Nomor 276/thn 1996. Kemudian ditindaklanjuti dengan melakukan inventarisasi kawasan hutan Cibuluh berdasarkan Surat Nomor 947/004.I/Cms/II tanggal 11 Oktober 1996. Berdasarkan hasil inventarisasi kawasan hutan Cibuluh masuk ke dalam Desa Cimanggu dan Bangunjaya,

[106] Laporan Tim Teknis Penyelesaian Tanah Gunung Cibuluh, Kantor Pertanahan Kabupaten Ciamis, 1989.

diketahui bahwa kawasan hutan sudah dipergunakan untuk pemukiman dan lahan pertanian, sebagaimana disajikan pada tabel III di bawah ini:

Tabel. III

Hasil Inventarisasi penggunaan tanah kawasan hutan Gunung Cibuluh

No	Hasil Inventarisasi	Luas
1	Pemukiman	30,75 Ha
2	Tegalan	730,30 Ha
3	Sawah	67,50 Ha
4	Hutan lindung	29,00 Ha
5	Tanaman Mahoni	72,40 Ha
6	Rimba campuran	12,00 Ha
7	Fasilitas umum	3,00 Ha

(Sumber :Kronologis Sengketa Tanah kawasan Hutan Blok Gunung Cibuluh RPH Langkaplancar BKPH Cijulang KPH Ciamis)

Tahun 1997 Pemda Ciamis mengeluarkan Surat Bupati KDH TK II Ciamis Nomor 593/1039/Tib, perihal penyelesaian status tanah di Blok Gunung Cibuluh Desa Cimanggu dan Bangunjaya, Kecamatan Langkaplancar. Surat Bupati tersebut intinya memohon kepada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk segera menyelesaikan persoalan tanah di Gunung Cibuluh.

Tahun 1998 kemudian lahir Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 280 yang berisikan persetujuan tukar menukar kawasan hutan seluas 831,55 Ha dan kewajiban Pemda Ciamis menyerahkan hutan pengganti seluas 831,55 Ha, namun kawasan hutan pengganti tersebut tidak ada. Tahun 1999 Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Surat Nomor 500-595 berisi antara lain masyarakat penggarap tanah pada

tahap awal dapat diberikan surat penunjukan garapan tanah, diberikan ijin mengerjakan tanah dengan syarat tidak diperkenankan memperluas areal garapan, serta hak atas tanah baru dapat diberikan sepanjang memenuhi :

1. Pemohon telah menggarap tanah secara terus menerus minimal 1 tahun dengan memenuhi prinsip-prinsip konversi tanah
2. Tidak dipindah tangankan kepada pihak ketiga
3. Proses tukar menukar telah diselesaikan oleh pemerintah

Tahun 1999 Bupati Kabupaten Ciamis melalui SK Nomor 593/316-177-HUK/99 membuat tim yang tugasnya antara lain :

1. Mengadakan sosialisasi/penyuluhan pada masyarakat
2. Mengadakan inventarisasi penggarap lahan serta persyaratan yang telah ditentukan untuk bahan penerbitan surat penunjukan dan surat ijin penggarapan
3. Mendata tanaman yang ada di atasnya.

Pada tahun 1999 Badan Pertanahan Nasional melakukan pengukuran terhadap tanah kawasan hutan Cibuluh yang kemudian diperoleh hasil total garapan adalah 843,976 Ha untuk 1604 penggarap.

B. Landasan Hukum Penguasaan Tanah oleh Masyarakat.

1. Selayang Pandang Desa Cimanggu dan Bangunjaya

a. Desa Cimanggu

Desa Cimanggu berdiri pada tahun 1836, pada awalnya Desa Cimanggu bernama Desa Cijuray. Tahun 1947 Desa Cijuray dimekarkan menjadi dua desa yaitu Desa Cimanggu dan Bangunjaya. Tahun 2010

Desa Cimanggu dimekarkan kembali menjadi dua desa yaitu Desa Cimanggu dan Desa Cisaran

Letak Desa Cimanggu berada di wilayah Kecamatan Langkaplancar Kabupaten Ciamis Provinsi Jawa Barat. Desa Cimanggu berbatasan, sebelah utara berbatasan dengan Desa Citalahab, Kecamatan Karangjaya, Kabupaten Tasikmalaya. Sebelah Selatan berbatasan dengan Desa Cisarua, Kecamatan Langkaplancar, Kabupaten Ciamis. Sebelah barat berbatasan dengan Desa Bangunjaya, Kecamatan Langkaplancar, Kabupaten Ciamis. Sebelah timur berbatasn dengan Desa Karangkamiri, Kecamatan Langkaplancar, Kabupaten Ciamis.

Jumlah penduduk Desa Cimanggu sebanyak 3.605 jiwa. 1.329 KK. Terdiri dari 1.795 orang laki-laki dan 1.810 perempuan. Tersebar ke dalam empat dusun sebagai berikut :

Tabel.IV

Persebaran Jumlah Penduduk Berdasarkan Dusun dan Jenis Kelamain

No (	**Nama Dusun**	**Penduduk**		**Jumlah Penduduk**
		L	**P**	
1	Cibeureum	520	525	1.045
2	Ciceuri	358	359	717
3	Cintajaya	455	459	914
4	Cimanggu	462	467	929
Jumlah		1.795	1.810	3.065

(Sumber : Data Monografi Desa Cimanggu tahun 2012)

Mata pencaharian warga masyarakat Desa Cimanggu cukup homogen terdiri dari Petani, PNS/TNI/Polri, untuk lebih jelasnya lihat tabel V di bawah ini.

Tabel. V

Persebaran Pekerjaan Warga Desa Cimanggu

No	Mata Pencaharian	Jumlah	Prosentase
1	PNS/TNI/Polri	58	1,72 %
2	Pensiunan	71	2,16 %
3	Petani	2340	71,30 %
4	Wiraswasta	315	11,43 %
5	Buruh	405	12,43 %
6	Lainnya	30	0,91 %

(Sumber : Data monografi Desa Cimanggu tahun 2012)

Luas Desa Cimanggu 998 Ha, yang dipergunakan untuk keperluan lahan permukiman, sawah/ladang, kolam serta untuk keperluan lainnya untuk lebih jelasnya lihat tabel VI sebagai berikut:

Tabel.VI

Penggunaan dan Peruntukan Wilayah Desa Cimanggu

No	Peruntukan	Luas	Satuan
1	Tanah daratan /permukiman	500	Ha
2	Tanah sawah	300	Ha
3	Tanah kolam/empang	70	Ha
4	Tanah Kas Desa dan Makam	50	Ha
5	Tanah Mata Air/Sirah Warang	30	Ha
6	Tanah Hutan Lindung	48	Ha

(Sumber : Data Monografi Desa Cimanggu tahun 2012)

Potensi ekonomi yang dimiliki Desa Cimanggu cukup melimpah baik dari hasil bumi/natura berupa kelapa dan kayu albasiah, serta galian tambang berupa batu, untuk lebih jelasnya lihat tabel VII di bawah ini:

Tabel.VII

Persebaran Potensi Sumber Daya Alam

No	Potensi Sumber daya alam	Jumlah	Luas
1	Tanah Milik Desa	5 Bidang	2 Ha
2	Batu alam/batu hitam	8 Bidang	260 M^2
3	Sawah	21 Blok	350 Ha
4	Sumber mata air	8 Titik	1,42 Ha
5	Hutan rakyat	210 Bidang	176 Ha
6	Kebun kelapa rakyat	56 Bidang	12 Ha
7	Tanah wakaf	47 Bidang	6,2 Ha
8	Kebun aren	42 Bidang	13 HA
9	Jaringan Irigasi	9 Lokasi	15 KM
10	Pekarangan	96,04 Bidan	12,4 Ha

(Sumber : Data Monografi Desa Cimanggu tahun 2012)

b. Desa Bangunjaya

Desa Bangunjaya merupakan salah satu desa yang berada di wilayah Kecamatan Langkaplancar, Kabupaten Ciamis. Pada awalanya Desa Bangunjaya bernama Desa Cijuray, namun pada tahun 1958 berganti nama menjadi Desa Bangunjaya.

Luas Desa Bangunjaya 1.272,80 Ha, yang dipergunakan untuk areal pemukiman 173,1 Ha, Sawah 192,95 Ha, ladang dan perkebunan 630,63 Ha hutan rakyat 244,30 perikanan/kolam 8 Ha, Pemakaman 4,75 Ha dan lain-lain 11,10 Ha.

Jumlah penduduk Desa Bangunjaya menurut sensus penduduk tahun 2010 sebanyak 4.534 jiwa. Jumlah laki-laki sebanyak 2.348 jiwa dan perempuan sebanyak 2.186 jiwa.

Mata pencaharian warga masyarakat Desa Bangunjaya cukup homogen terdiri dari Petani, PNS/TNI/Polri, untuk lebih jelasnya lihat tabel VIII di bawah :

Tabel.VIII
Persebaran Mata Pencaharian Desa Bangunjaya

No	Jenis Pekerjaan	Jumlah	Keterangan
1	PNS Guru	42	
2	Guru Honor	36	
3	POLRI	2	
4	Pensiunan TNI Polri	2	
5	Pensiunan PNS dan Veteran	41	
6	Pensiunan BUMN	1	
7	Karyawan swasta	2	
8	Buruh	135	
9	Tukang	45	
10	Wiraswasta	31	
11	Pedagang Keliling	33	
12	Pedagang	99	
13	Petani	1.981	
14	Buruh tani	769	
15	Pengemudi ojeg	54	
16	Ustadz	28	
17	Paraji	6	
18	Mahasiswa	19	
19	TKI	36	
20	Tidak Bekerja	84	

(Sumber : Data Monografi Desa Bangunjaya Tahun 2010)

Sumber daya alam yang dimiliki Desa Bangunjaya cukup melimpah baik natura/bumi maupun non natura/bumi, untuk lebih jelasnya lihat tabel. IX di bawah ini :

Tabel.IX
Potensi sumber daya alam masyarakat Desa Bangunjaya

No	Jenis	Luas
1	Batu alam	2 Lokasi
2	Batu Sirap	1 Lokasi
3	Hutan Bambu	5 Lokasi
4	Irigasi	5 Lokasi
5	Tanah Sawah	192,96 Ha

6	Hutan Produksi/hutan rakyat	630,63 Ha
7	Hutan Lindung/Sumber mata Air	15 titik
8	Hutan Lebat	144,30 Ha

(Sumber : Data Monografi Desa Bangunjaya tahun 2010)\

2. Penguasaan tanah Menurut Hukum Adat Jawa Barat

Hubungan manusia dengan tanah merupakan hubungan yang sangat fundamental yang tidak dapat dipisahkan. Hubungan tersebut membuat tata nilai yang disepakati dan diwujudkan dalam aturan yang menjadi konsensus masyarakat untuk tunduk dalam aturan normatif. Hubungan tersebut sering disebut *land tenure system* (hak penguasaan atas tanah) yang menyangkut subjek hak, objek hak dan jenis hak yang dimiliki.

Penguasaan merupakan wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang hak untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Kewenangan ini bersifat publik maupun privat, dengan demikian penguasaan merupakan kemampuan bertindak yang didasari oleh hukum baik dalam kewenangan publik maupun privat.

Aturan penguasaan tanah di wilayah Jawa Barat terdapat dua jenis penguasaan atau hak milik tanah yaitu "penguasaan tanah secara individual/perorangan dan penguasaan secara komunal".[107] Penguasaan tanah secara komunal ini terjadi ketika sekelompok penduduk membuka lahan hutan secara bersama-sama untuk dijadikan lahan pertanian kemudian dipergunakan secara bersama-sama dengan sistem bergilir. Penduduk yang menggunakan tanah tersebut, baik berupa tanah *sikep*, atau tanah *bengkok.*

[107] Endang Suhendar, *Ketimpangan Penguasaan Tanah Di Jawa Barat*, (Bandung : Yayasan AKATIGA, 1995), hlm. 8.

Penguasaan tanah secara komunal terdapat di wilayah Banten, Cirebon dan untuk di wilayah Priangan hanya di Kabupaten Ciamis yang mengenal pemilikan tanah secara komunal dengan nama *sawah desa* atau *kanomeran*. Syarat untuk dapat menggarap tanah komunal warga desa harus diangkat oleh "desa dengan kesepakatan warga desa".[108] Penguasaan tanah komunal oleh seseorang tidak bersifat mutlak hanya bersifat hak pakai atas tanah, tidak dimaksudkan untuk menguasai secara mutlak.

Penguasaan secara individual (hak milik atas tanah) merupakan wewenang bertindak atau berhak sepenuhnya atas tanah yang bersangkutan asal menghormati hak ulayat desa dan kewajiban yang sama dengan masyarakat seperti biasanya. Hak ini timbul berdasarkan hak membuka tanah, untuk dapat ijin membuka tanah warga desa harus mendapat ijin dari Pemerintah Desa. Penguasaan tanah tersebut, jika dilakukan secara turun temurun maka penguasaan tersebut menjadi hak milik. Hal ini terjadi di wilayah Priangan Selatan dan Banten Selatan.

3. Dasar Hukum Masyarakat Melakukan Penguasaan Hak Atas Tanah

Land tenure system atau penguasaan tanah merupakan penelaahan yang bertolak dari sistem yang berlaku mengatur kemungkinan penggunaan, mengatur syarat-syarat untuk dapat menggarap tanah bagi penggarapnya, dan berapa lama penggarap itu berlangsung. Hal ini berkaitan dengan subjek dan objek hak atas tanah

Penguasaan tanah merupakan wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki.

[108] Mr. Rd. Soepomo, *Hukum Perdata Adat Jawa Barat*, (Bandung : Djambatan, 1981), hlm, 105.

Wewenang dan kewajiban merupakan landasan bagi subjek hukum untuk berbuat dan berhubungan dengan tanah, maka aturan-aturan yuridis menjadi acuan untuk mengatur kewenangan dan kewajiban yang berhubungan dengan tanah.

Penguasaan hak atas tanah yang dilakukan oleh masyarakat di blok Gunung Cibuluh didasari oleh keyakinan masyarakat bahwa tanah dalam kawasan hutan Gunung Cibuluh merupakan tanah adat yang diambil oleh para Penjajah Belanda pada tahun 1920-1930. Tanah adat yang dimaksud bahwa tanah tersebut merupakan tanah warisan orang tua terdahulu yang dapat dipergunakan untuk pertanian.

Pada waktu Penjajah Belanda meninggalkan kawasan Gunung Cibuluh masyarakat tidak banyak melakukan penguasaan hak atas tanah di kawasan Gunung Cibuluh. Ketika wilayah Hindia Belanda jatuh ke tangan Pemerintahan Jepang, masyarakat banyak yang melakukan pembukaan tanah kawasan hutan. Atas tindakannya masyarakat tidak mendapat teguran dari pemerintah Jepang sehingga masyarakat membuat areal pertanian dan pemukiman di wilayah Gunung Cibuluh.

Timbulnya hak atas tanah di kawasan Gunung Cibuluh didasari oleh hukum adat. Masyarakat Jawa Barat memiliki tata nilai yang hidup, tumbuh dan berkembang dalam masyarakat mengenai timbulnya hak atas tanah dengan jalan membuka tanah dengan ijin aparat Pemerintah Desa. Penguasaan tanah dengan jalan membuka tanah dapat menjadi hak milik atas tanah jika tanah tersebut digarap oleh masyarakat secara terus menerus dan diwariskan kepada generasi berikutnya/anak dan cucunya.

Hal tersebut juga terjadi pada masyarakat disekitar Gunung Cibuluh. Penguasaan tanah yang dilakukan oleh masyarakat selama ini didasari oleh hak atas membuka hutan yang dilakukan oleh orang tua terdahulu. Penguasaan tersebut kemudian dilanjutkan oleh keturunannya baik untuk pemukiman maupun untuk lahan pertanian. Berdasarkan data yang tercatat pada Pemda Kabupaten Ciamis, penggarap tanah di kawasan Gunung Cibuluh sebanyak 1.094 kepala keluarga.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan tokoh masyarakat Cimanggu mengatakan :

> "*Masyarakat kagungan taneuh kawitna masyarakat kapungkur ngahuma di Gunung Cibuluh teras digarap dugi ka ayena*".[109] (masyarakat memiliki tanah di Gunung Cibuluh diawali dengan berladang di Gunung Cibuluh kemudian digarap oleh masyarakat sampai sekarang).

Hal tersebut diperkuat oleh informasi yang tercatat dalam kronologis riwayat singkat penggarapan dan pemukiman masyarakat pada bekas tanah *erfpacht* di blok Gunung Cibuluh. Penguasaan atas tanah Gunung Cibuluh oleh masyarakat didasarkan bahwa hasil membuka tanah dengan berladang/*huma*.

Keberanian masyarakat untuk menggarap tanah dalam kawasan hutan Gunung Cibuluh didasarkan atas keyakinan masyarakat bahwa tanah tersebut merupakan tanah adat. Keyakinan masyarakat diperkuat oleh fakta administrasi fisik tanah sebagai berikut :

[109] Wawancara dengan Lili, Kaur Pemerintahan Desa Cimanggu (Cimanggu, 6 Agustus 2012)

1. Peta tahun 1934 pada kantor pelayanan PBB Tasikmalaya menggambarkan bahwa tanah tersebut berasal dari hak milik adat dan *pangangonan*.
2. Peta topografi pada KODIM 0613 Ciamis menunjukan bekas perkebunan atau *erfpacht*.
3. Adanya data pada Kantor Pertanahan Kabupaten Ciamis bahwa sebagian tanah diblok Gunung Cibuluh merupakan *groun in erfpacht* dengan Surat Ukur Nomor 75 tahun 1927 untuk Desa Bangunjaya seluas 189,0508 Ha dan Surat Ukur Nomor 76 tahun 1927 untuk Desa Cimanggu seluas 225.2429 Ha.
4. Surat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Surat Nomor 500-595 berisi antara lain masyarakat penggarap tanah pada tahap awal dapat diberikan surat penunjukan garapan tanah, diberikan ijin mengerjakan tanah dengan syarat tidak diperkenankan memperluas areal garapan. Hak atas tanah baru dapat diberikan sepanjang memenuhi :
    a) Pemohon telah menggarap tanah secara terus menerus minimal 1 tahun dengan memenuhi prinsip-prinsip konversi tanah
    b) Tidak dipindah tangankan kepada pihak ketiga
    c) Proses tukar menukar telah diselesaikan oleh pemerintah.

Unsur-unsur *land tenure* sistem terdiri dari objek, subjek dan jenis hak. Subjek yaitu warga masyarakat desa Cimanggu dan Bangunjaya sebagai pemegang hak dan kewajiban terhadap tanah. Objek yaitu tanah yang dikuasai selama terus menerus dipergunakan sebagai lahan

pemukiman dan pertanian. Terakhir jenis hak, hak yang timbul dari proses hubungan hukum antara masyarakat dengan tanah tersebut menurut masyarakat adalah hak milik. Timbulnya hak milik ini diawali membuka hutan, kemudian digarap secara terus menerus dan kemudian diwariskan kepada ahli warisnya.

Penguasaan tanah yang berlangsung lama membuat hubungan tanah dengan penggarap semakin kuat sehingga meyakinkan masyarakat bahwa status tanah yang dimiliki oleh masyarakat menjadikan status tanah hak milik. Status hak memberikan kewenangan kepada masyarakat penggarap untuk melakukan tindakan hukum berupa wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki.

Hubungan hukum tersebut didasarkan atas aturan kebiasan yang hidup, tumbuh dan berkembang dalam masyarakat atau hukum adat. Kedudukan hukum adat pasca berlakunya UUPA masih tetap dipertahankan selama eksistensinya tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut diatur dalam Pasal 5 UUPA, oleh sebab itu negara berkewajiban menghormati hak-hak atas tanah masyarakat yang diperoleh melalui hak atas membuka tanah berdasarkan hukum adat masyarakat setempat.

Selain hal tersebut di atas, aturan lain yang mengatur adalah hak membuka tanah. Hak membuka tanah kemudian diatur dalam Pasal 16 dan Pasal 46 UUPA, yang memberikan mandat kepada pemerintah untuk

membentuk Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksana. Peraturan pemerintah yang dimaksud sampai sekarang tidak ada.

Berdasarkan hal tersebut, sudah selayaknya negara melindungi, menghargai dan memberikan hak-hak atas tanah kepada masyarakat. Hak menguasai negara atas tanah yang memberikan pedoman kepada negara menguasai tanah. Penguasaan tanah oleh negara bukan dalam arti negara memiliki tanah atau negara menguasai secara fisik terhadap tanah. Pengertian menguasai dalam hal ini negara memiliki kewenangan mengatur penggunaan dan peruntukan tanah, yang diatur Pasal 33 UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.

Tujuan penguasaan tanah oleh negara bertujuan untuk memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Kesejahteraan yang dimaksud adalah memberikan akses yang sebesar-besarnya kepada rakyat untuk mendapat kehidupan dan penghidupan, sehingga rakyat dapat memenuhi kebutuhan hidupnya baik sandang, papan dan pangan.

C. Status Tanah Kawasan Hutan Blok Gunung Cibuluh Pasca dikeluarkanya SK Menteri Kehutanan Nomor 280/Menhut-IV/1998 Perihal Tukar Menukar Kawasan Hutan Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah di Blok Gunung Cibuluh Desa Bangunjaya Dan Desa Cimanggu Kecamatan Langkaplancar.

SK Menteri Kehutanan Nomor 280/Menhut-IV/1998 Perihal Tukar menukar kawasan hutan dalam rangka penyelesaian sengketa tanah di blok Gunung Cibuluh Desa Bangunjaya dan Desa Cimanggu Kecamatan Langkaplancar, merupakan SK yang lahir dalam rangka penyelesain sengketa tanah antara Perum Perhutani dengan masyarakat penggarap kawasan Gunung Cibuluh. Surat ini menegaskan bahwa pada intinya Departemen Kehutanan

dapat menyetujui penggunaan atau pelepasan kawasan hutan seluas 813, 55 Ha yang kondisinya saat ini sudah jadi permukiman dengan cara tukar menukar 1:1, dengan ketentuan sebagai berikut :

1. "Kawasan hutan selauas 813, 55 Ha hanya dapat dipergunakan untuk kepentingan masyarakat penggarap/pemukiman.
2. Bupati Kepala Daerah Tinggkat II Ciamis atas nama masyarakat penggarap/penghuni dibebani kewajiban-kewajiban sebagai berikut.
   a. Menyediakan tanah pengganti seluas 813, 55 Ha (ratio 1:1) yang memenuhi syarat teknis untuk dijadikan kawasan hutan dalam keadaan *clear and clean* serta dalam jangka waktu segera dapat diserahklan Kepada Departemen Kehutanan
   b. Membayar Ganti Rugi nilai tegakan hutan tanaman atau pungutan berupa DR dan IHH terhadap hutan
   c. Menanggung biaya pemancangan batas, pengukuran, pemetaan dan pemancangan tanda batas dan biaya-biaya lainnya.
   d. Membuat dan menandatangani berita acara tukar menukar kawasan hutan bersama Direktur Utama Perum Perhutani atas nama DepartemenKehutanan.
3. Bupati Kepala Daerah Tingkat II Ciamis atas nama masyarakat penggarap membuat surat pernyataan tertulis di atas kertas bermaterai mengenai kesanggupan menyediakan tanah pengganti dan kewajiban-kewajiban lainnya dalam jangka waktu selambat-lambatnya 2 (dua) tahun
4. Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun tidak dapat menyelesaikannya tanpa alasan yang tidak dapat diterima, maka persetujuan ini menjadi gagal".[110]

Lahirnya SK Menteri Kehutanan tersebut memberikan kewajiban- yaitu Pemda harus mengganti tanah pengganti dan menanggung biaya-biaya penata batasan kawasan hutan. Kewajiban-kewajiban tersebut sampai hari ini belum terlaksana. Keterangan yang diperoleh dari Bagian Pemerintahan Umum

[110] Kutipan SK Menteri Kehutanan Nomor 280/Menhut-IV/1998 Perihal *Tukar Menukar Kawasan Hutan Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah di Blok Gunung Cibuluh Desa Bangunjaya Dan Desa Cimanggu Kecamatan Langkaplancar. Merupakan SK yang lahir dalam rangka penyelesain Sengketa tanah antara Perum Perhutani dengan Masyarakat yang menggarap kawasn Gunung Cibuluh*.

Pemda Kabupaten Ciamis "Pemda tidak memiliki luas tanah untuk mengganti tanah pengganti tersebut".[111]

Kosekwensi logis dari ketidakpatuhan Pemda Ciamis melaksanakan kewajibannya yaitu memberikan tanah/lahan pengganti dalam jangka waktu (2) dua tahun adalah persetujuan tukar menukar kawasan hutan menjadi gugur. Hal ini berarti konsekwensi yuridis dari tidak dilaksanakan kewajiban oleh Pemda Ciamis, persetujuan tukar menukar kawasan hutan menjadi gugur.

1. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional, Departemen Kehutanan dan Pemerintah Daerah

   Lahirnya SK Menteri Kehutanan tersebut sebagai jalan untuk menyelesaikan persoalan tanah di Gunung Cibuluh. Proses penyelesaian tanah Gunung Cibuluh melibatkan banyak pihak yang terlibat dalam penyelesaian kasusnya yaitu Pemda Kabupaten Ciamis, Departemen Kehutanan, Badan Pertanahan Nasional dan masyarakat penggarap Gunung Cibuluh. Untuk lebih mudah menganalisa akan diuraikan kewenangan para pihak yakni Departemen Kehutanan, Badan Pertanahan Nasional dan Pemerintah Daerah.

   a. Departemen Kehutanan

      Departemen Kehutanan merupakan departemen yang mengurus tentang hutan dan hasil hutan. Kewenangan ini tercermin Pasal 4 UU Kehutanan yang mengatakan bahwa: Penguasaan hutan oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada pemerintah untuk:

[111] Wawancara dengan Wawan, Kabag Pemerintahan UMUM Pemda Kabupaten Ciamis (Ciamis, 30 Agustus 2012)

1. “mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
2. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan
3. mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan”.

Penguasaan ini menggariskan bahwa Departemen Kehutanan berwenang melakukan tindakan pengurusan hutan, perencanaan hutan dan menentukan hubungan hukum antara subjek dengan hutan. Penentuan hubungan hukum antara hutan dengan subjek hukum meliputi penentuan status kawasan hutan termasuk tukar menukar kawasan hutan.

Penentuan status kawasan hutan mengandung makna sebagai bentuk untuk menentukan yuridiksi kewenangan Departemen Kehutanan untuk mengurus hutan. Konsekuensi logis dari adanya penetapan kawasan hutan adalah kewajiban pemerintah dalam hal ini Departemen Kehutanan untuk mengurus dan melindungi hutan serta mewajibkan masyarakat untuk menjaga hutan.

Kewenangan ini menyangkut pengukuhan kawasan hutan dan perubahan kawasan hutan. Penetapan kawasan hutan diatur Pasal 14 sampai Pasal 16 UU Kehutanan. Pengukuhan kawasan hutan dilakukan melalui Surat Keputusan Menteri, dengan terlebih dahulu melakukan proses “penunjukan kawasan hutan, penataan batas kawasan hutan, pemetaan kawasan hutan, dan penetapan kawasan hutan”.

Berdasarkan statusnya hutan dibedakan menjadi dua yaitu hutan hak dan hutan negara. Hutan negara adalah “hutan yang berada pada

tanah yang tidak dibebani hak atas tanah". Hutan hak adalah "hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah".

Tukar menukar kawasan hutan merupakan bagian dari kewenangan pemerintah untuk mengatur hubungan hukum antara pemerintah dengan hutan, melalui jalan melepaskan kawasan hutan dan memasukan kawasan hutan baru sebagai penggantinya. Aturan mengenai tukar menukar kawasan hutan diatur dalam Keputusan Menteri Pertanian Nomor 178/Kpts/UM/4/1975 tentang Pedoman Umum Perubahan Kawasan Hutan. Aturan tersebut kemudian dirubah melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 164/Kpts-II/1994 tentang Pedoman Tukar Menukar Kawasan Hutan. Aturan tersebut kemudian diperbaharui melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 292/Kpts-II/1995 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan dan diganti melalui Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P. 32/Menhut -II/2010 Tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan.

Proses tukar menukar kawasan hutan dilakukan dengan mengajukan permohonan kepada Menteri Kehutanan. Pihak pemohon yang dimaksud terdiri dari menteri atau pejabat setingkat menteri, gubernur, bupati/walikota, pimpinan badan usaha; atau ketua yayasan. Permohonan tersebut diajukan oleh para pihak kepada Menteri Kehutanan dengan memenuhi persyaratan administrasi dan teknis.

b. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional

Penguasaan terhadap bumi dikuasai oleh negara. Penguasaan yang dilakuan oleh negara berkaitan dengan kewenangan negara yang

diamanatkan Pasal 33 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur bumi, air dan ruang angkasa untuk kesejahteraan rakyat. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yang mengatakan :

> Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
> 1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
> 2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
> 3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa".

Kewenangan tersebut menggariskan bahwa negara memiliki kewenangan untuk mengatur hubungan hukum antara orang dengan bumi, menentukan hubungan hukum antara orang dan tindakan yang dapat dilakukan terhadap bumi. Hubungan tersebut sering disebut status hak atas tanah. Status hak atas tersebut berisi kewenangan dan kewajiban serta syarat-syarat untuk mendapatkan status dan kewenangan untuk menggunakan hak atas tanah.

Kewenangan mengatur hubungan hukum antara tanah dan orang perorangan maupun badan hukum berada pada Badan Pertanahan Nasional. Pasal 3 Perpres 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional poin (g) mengatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan tugasnya berfungsi melakukan pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah maka, pengaturan terhadap tanah berada pada Badan Pertanahan Nasional sebagai pihak yang memiliki kewenangan. Kewenangan yang dimaksud adalah kemampuan untuk bertindak

berdasarkan hukum untuk melakukan atau menetapkan hak-hak atas tanah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Pertanahan

Lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah dalam mengurusi pertanahan. Kewenangan tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Kepres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan. Kewenangan Pemerintah daerah dalam bidang pertanahan menyangkut:

a. "pemberian ijin lokasi;
b. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
c. penyelesaian sengketa tanah garapan;
d. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
e. penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
f. penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
g. pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;
h. pemberian ijin membuka tanah;
i. perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota"

Dalam hal penyelesaian tanah garapan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah Daerah Provinsi, Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintah Daerah berwenang melakukan tindakan-tindakan sebagai berikut :

a. "Penerimaan dan pengkajian laporan pengaduan sengketa tanah garapan.
b. Penelitian terhadap objek dan subjek sengketa.

c. Pencegahan meluasnya dampak sengketa tanah garapan.
d. Koordinasi dengan kantor pertanahan untuk menetapkan langkah-langkah penanganannya.
e. Fasilitasi musyawarah antar pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan para pihak"

Pengertian tanah garapan menurut Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan Yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam lampirannya menjelaskan tentang pengertian tanah garapan adalah "sebidang tanah yang sudah atau belum dilekati dengan sesuatu hak yang dikerjakan atau dimanfaatkan oleh pihak lain baik dengan persetujuan atau tanpa persetujuan yang berhak dengan atau tanpa jangka waktu tertentu".

2. Status Tanah Pasca di Keluarkannya SK Menteri Kehutanan No 280.

Status tanah merupakan titel bagi subjek hukum untuk menentukan hubungan hukum dengan tanah. Lahirnya status hak atas tanah mengandung konsekuensi bagi subjek hukum untuk memegang hak dan kewajiban. Hal yang sama juga terjadi dalam kawasan hutan lahirnya status kawasan hutan dan pelepasan kawasan hutan mengandung konsekuensi bagi pemerintah dalam hal ini Departemen Kehutanan mengatur dan melindungi hutan.

Pemda memiliki kewenangan untuk mengatur dan menyelesaikan konflik garapan antara masyarakat dan Perum Perhutani yang sudah lama. Keterlibatan Pemda dalam hal ini adalah melakukan pengkajian dan koordinasi dengan pihak-pihak terkait yaitu Badan Pertanahan Nasional, dan Departemen Kehutanan sebagai bagian dari kewenangannya. Upaya tersebut

tidak mendapatkan penyelesaian, yang kemudian kasus tersebut diselesaikan di tingkat pusat melalui panitia kerja tetap di Pemerintah Pusat. Panitia kerja tetap ini dibentuk berdasarkan Keputusan Bersama Menteri Kehutanan dan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 390/KPTS-VII/94 dan Nomor 13 Tahun 1994.

SK Menteri Kehutanan Nomor 280/Menhut-IV/1998 lahir sebagai bagian untuk mengatur dan menentukan hubungan hukum antara pemerintah dan kawasan hutan dengan jalan tukar menukar kawasan hutan. Tukar-menukar kawasan hutan yang dimaksud adalah melepaskan status kawasan hutan dan dibarengi menetapkan kawasan hutan baru sebagai penggantinya.

Proses ini mengandung makna bahwa yang dilepaskan adalah status kawasan hutan dan penetapan kawasan hutan. Dalam hal ini yang harus dicermati adalah status kawasan hutan yang sudah memiliki status hukum baik satus hak maupun fungsi. Status hak berarti hutan tersebut hutan negara maupun hutan hak, sedangkan fungsi hutan baik konservasi maupun produksi sebagaimana diatur dalam UU Kehutanan.

Kewenangan menentukan status hak maupun penggunaan berada dalam Departemen Kehutanan sebagai kepanjangan tangan dari Pemerintah, maka pemerintah yang berwenang yaitu Departemen Kehutanan untuk menetapkan dan melepaskan status kawasan hutan. Proses ini harus melalui prosedur dalam Kepetusan Menteri Kehutanan Nomor 292/Kpts-II/1995 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan. Terakhir diganti melalui Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P. 32/Menhut -II/2010 tentang Tukar Menukar

Kawasan Hutan. Tukar menukar kawasan hutan dilakukan dengan mengajukan permohonan yang dilengkapi syarat administrasi dan teknis, permohonan tersebut ditujukan kepada Menteri Kehutanan.

Lahirnya SK Menteri Kehutanan Nomor 280/Menhut-IV/1998, sebagai bagian dari upaya penyelesaian dengan jalan tukar menukar namun demikian lahirnya SK tersebut terdapat catatan :

a. Tidak adanya proses permohonan yang dilakukan oleh Para pihak yang dalam hal ini Pemda Ciamis, Badan Pertanahan Nasional, maupun masyarakat penggarap.

   Penelusuran terhadap dokumen-dokumen yang dimiliki oleh Pemda Ciamis dan Kantor Pertanahan Ciamis, menyangkut status tanah Gunung Cibuluh tidak diketemukannya permohonan tukar menukar kawasan hutan. Berdasarkan kronologis sengketa tanah Cibuluh tidak terdapat dokumen-dokumen yang menunjukan adanya upaya permohonan tukar menukar kawasan hutan yang disertai syarat administrasi dan teknis. Pemda hanya mengeluarkan Surat Bupati Nomor 593/1039/Tib, yang intinya memohon kepada kepala Badan Pertanahan Nasional untuk secepatnya menyelesaikan persoalan tanah Gunung Cibuluh.

b. Terkait dengan status kawasan hutan

   Penentuan status sebagai kawasan hutan dimulai dengan penetapan kawasan hutan, penunjukan kawasan hutan. Setelah berlakunya UU Kehutanan pengukuhan kawasan hutan meliputi penunjukan kawasan hutan, penataan batas kawasan hutan, pemetaan kawasan hutan, dan penetapan kawasan hutan diatur Pasal 14 ayat (2).

Status kawasan hutan Gunung Cibuluh didasarkan atas surat *Besluit Van Den Directuur Economische Van Zaken*, surat ini diakui oleh Perum Perhutani sebagai Berita Acara Tapal Batas (BATB). Surat itu menjelaskan bahwa "tanah yang dicadangkan untuk dihutankan di Karasidenan Priangan antara lain Gunung Cibuluh tidak termasuk untuk tanah hak milik dan bekas perkebunan".[112]

Status hutan cadangan diatur dalam Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967. Hutan cadangan merupakan hutan yang berada di luar kawasan hutan yang peruntukannya belum ditetapkan dan dibebani hak milik. Pengertian belum ditetapkan dalam hal ini mengandung arti "bahwa hutan itu belum ditetapkan peruntukannya oleh Menteri Kehutanan".[113] Hal ini menunjukan bahwa kawasan hutan ini belum ditetapkan atau belum dikualifikasikan sebagai kawasan hutan. Seletah berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan ketentuan tentang hutan cadangan tidak diatur.

Status hutan cadangan yang belum ditentukan peruntukan dan penggunaannya berdampak terhadap status hutan Gunung Cibuluh sebagai kawasan hutan yang belum mendapatkan pengukuhan kawasan hutan. Supaya kawasan hutan tersebut menjadi kawasan hutan maka kawasan hutan tersebut harus dikukuhkan sebagai kawasan hutan, sehingga jelas hak, peruntukan, penggunaannya dan kepastian hukumnya. Ketidakjelasan status kawasan hutan Gunung Cibuluh sebagai hutan cadangan menjadikan kawasan hutan tersebut, sebagai domain Departemen Kehutanan, atau masih

[112] Riwayat Singkat Penggarapan, *op cit*.
[113] Salim H.S, *op cit*, hlm, 56.

tanah negara yang memberikan kewenangan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk menentukan penggunaan dan peruntukannya. Apabila Departemen Kehutanan hendak memanfaatkan kawasan Gunung Cibuluh untuk areal kawasan hutan, Departemen Kehutanan harus menyelesaikan hak-hak pihak masyarakat/pihak ke tiga. Penyelesaikan hak pihak ke tiga diatur Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan, Pasal 19 ayat (2) poin b mengatakan bahwa tahapan penetapan batas kawasan hutan mencakup kegiatan "inventarisasi dan penyelesaian hak-hak pihak ketiga yang berada di sepanjang trayek batas dan di dalam kawasan hutan".

Ketidakjelasan status tanah tersebut maka dapat ditarik sebuah kesimpulan, bahwa tanah tersebut merupakan tanah negara yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur penggunaan dan peruntukannya. Kewenangan negara yang dimaksud adalah mengatur peruntukan dan penggunaannya sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 ayat (3) yang mengatakan bahwa "bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Atas dasar tersebut negara memiliki legitimasai untuk mengatur penggunaan dan peruntukan terhadap bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat.

Pengertian tanah negara menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953, tanah negara adalah "tanah yang dikuasai penuh oleh negara" Unsur utama tanah negara dalam hal ini adalah hubungan hukum antara

negara dengan tanah. Hubungan hukum tersebut terjadi karena negara memiliki kewenangan untuk menguasai tanah. Peraturan pemerintah ini lahir sebelum UUPA.

Seletelah UUPA diundangkan hal yang penting untuk diperhatikan dari pengertian tanah negara adalah status tanah negara. Menurut UUPA penguasaan negara atas tanah yang berdasarkan hak menguasai negara atas tanah, negara hanya mengatur peruntukan dan penggunaan tanah, tidak dimaksudkan untuk melakukan penguasaan secara fisik.

Hal tersebut di atas mengandung konsekwensi bahwa tanah negara bukan berarti tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah. Penguasaan oleh instansi pemerintah didasarkan oleh hak pengelolaan dan hak pakai. Hal ini didasarkan oleh Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan Tentang Kebijaksanaan Selanjutnya. Suatu instansi pemerintah menguasai tanah, namun tidak memegang hak pengelolaan atau hak pakai, maka status tanah tersebut merupakan tanah negara.

Status tanah setelah dikeluarkannya SK Menteri Kehutanan Nomor 280/Menhut-IV/1998 Perihal Tukar Menukar Kawasan Hutan Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah di blok Gunung Cibuluh Desa Bangunjaya dan Desa Cimanggu Kecamatan Langkaplancar. Tanah tersebut merupakan tanah negara, hal ini dasarkan bahwa tanah tersebut tidak jelas status hak atas tanah baik klaim yang dilakukan oleh Perhutani. Klaim Perhutani berdasarkan *Besluit Van Den Directuur Economische Van Zaken,* yang menjelaskan bahwa kawasan tanah Gunung Cibuluh merupakan areal

cadangan hutan, yang tidak dilanjutkan dengan melakukan penetapan kawasan hutan dan tidak menjelaskan status tanahnya. Menurut informasi dari DISHUTBUN (Dinas Kehutanan dan Perkebunan) Kabupaten Ciamis hutan di wilayah Ciamis rata-rata hutan produksi yang sebagian difungsikan lindung.

Kedudukan tanah negara tersebut diperkuat oleh dokumen yang tercatat di Kantor Pertanahan Kabupaten Ciamis menunjukan bahwa kawasan tanah Cibuluh sebagian merupakan tanah bekas hak *erfpacht*. Hal tersebut didasarkan Surat Ukur Nomor 75 tahun 1927 untuk Desa Bangunjaya seluas 189,0508 Ha dan Surat Ukur Nomor 76 tahun 1927 untuk Desa Cimanggu seluas 225.2429 Ha. (lihat lampiran I). Dokumen tersebut diperkuat peta topografi pada KODIM 0613 Ciamis menunjukan bahwa kawasan Gunung Cibuluh merupakan bekas perkebunan atau *erfpacht*

Tanah negara merupakan tanah yang belum memiliki hak atas tanah maka status hak atas tanah Gunung Cibuluh merupakan tanah negara yang tidak memiliki status hak atas tanah. Kewenangan untuk mengatur penggunaan dan peruntukan tanah tersebut berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA dan menentukan hak-hak atas tanah berdasarkan Pasal 3 Perpres 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional poin g.

Penguasaan langsung antara instansi pemerintah dengan tanah, maka hak atas tanah yang dapat digunakan adalah hak pakai atau hak pengelolaan. Tehadap tanah yang tidak memiliki status hak atas tanah, tanah tersebut

menjadi tanah negara yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur penggunaan dan peruntukannya.

Terhadap status tanah tersebut, sudah selayaknya pemerintah mengesampingkan tukar menukar kawasan hutan. Pemerintah seharusnya mendorong upaya *landreform* untuk menyelesaikan persoalan tersebut, dengan mendistribusikan tanah kepada penggarap di kawasan hutan Gunung Cibuluh atau memberikan akses yang besar dengan membuat hutan kemasyarakatan atau perkebunan rakyat yang memperhatikan keberlanjutan fungsi ekologis. Kebijakan tersebut, diharapkan mampu meminimalisir konflik akses dan konflik hak yang selama ini ditengarai sebagai penyebab konflik yang timbul dalam kawasan hutan.

Pendekatan negara dengan mengesampingkan hak-hak atas tanah yang timbul berdasarkan hukum adat membuat persoalan penyelesaian terhadap kawasan tanah hutan Gunung Cibuluh semakin rumit. Ego sektoral yang timbul berdasarkan kebijakan hukum agraria mengesampingkan hak-hak masyarakat sebagai pihak yang seharusnya mendapatkan kepastian hukum, berdampak jauh dari kepastian hukum dan keadilan.

Pendekatan negara yang masih mempertahankan berbagai kebijakan yang lahir pada masa penjajah termasuk surat *Besluit Van Den Directuur Economische Van Zaken* membuat akses masyarakat terhadap hak atas tanah dan sumberdaya agraria terbatasi. Kebijakan Pemerintah Belanda yang berorientasi pada pemenuhan eksploitasi sumberdaya alam bumi pertiwi untuk kepentingan Bangsa Belanda tidak sesuai dengan cita-cita dan azas penguasaan tanah. Penguasaan tanah yang dicita-citakan oleh UUPA

menghendaki bahwa penguasaan tanah mampu mensejahterakan rakyat dengan jalan memberikan akses kepada warga negara untuk menguasai tanah dan menjalankan pemerataan dan keadilan.

Kebijakan dalam penyelesaian kasus tersebut, harus dilakukan dengan jalan memberikan akses dan kepastian hukum kepada masyarakat untuk tetap menggarap kawasan hutan tersebut sehingga masyarakat penggarap dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Dengan tetap memperhatikan kepentingan tidak langsung dari kawasan hutan yaitu penyediaan oksigen, menjaga kepentingan ekosistem dan paru-paru dunia.

Oleh sebab itu, sudah selayaknya pemerintah melakukan reorientasi kebijakan dengan memenuhi hak masyarakat yang memperhatikan kepentingan ekologis, ekonomis atau kepentingan sosial dan keberlanjutan ekologis. Menurut Moh. Shohibuddin dan Endriatmo Soetarto kerangka kebijakan agraria pada sektor kehutanan akan ditekankan pada tiga komponen pokok sebagai berikut:

1. "Penataan penguasaan dan/atau akses manfaat atas kawasan hutan dan/atau hasil hutan.
2. Penataan pola-pola hubungan produksi yang memberi peluang terjadinya sharing benefit antara perusahaan kehutanan dan masyarakat lokal.
3. Penguatan basis-basis institusional masyarakat lokal yang terkait dengan sistem pengelolaan sumberdaya alam setempat, termasuk yang didasarkan pada hak-hak tradisional (adat)"[114].

Perumusan ke tiga kebijakan tersebut berorientasi memberikan akses terhadap masyarakat dan terjadinya devolusi kehutanan dan menjaga

[114] Moh. Shohibuddin dan Endriatmo Soetarto, *Kebijakan Agraria Pada Sektor Kehutanan*, dalam http://mutisukses.files.wordpress.com/2012/03/kebijakan-agraria-sektor-kehutanan_shohib_amo1.pdf diakses pada tanggal 20 Desember 2012

keberlangsungan ekologi. Kebijakan tersebut, diharapkan masyarakat mampu memperoleh akses dan mampu menjaga kepentingan ekologis. Untuk mendapatkan sumberdaya alam dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

D. Faktor yang Menghambat Masyarakat Memiliki Hak Atas Tanah.

Faktor yang menghambat masyarakat memiliki hak atas tanah bisa disebabkan oleh adanya konflik, bisa konflik regulasi dan kepentingan. Konflik regulasi disebabkan karena adanya pertentangan nilai-nilai dasar yang menjadi acuan dalam menentukan norma yang berlaku. Konflik kepentingan yang menyangkut keinginan/kehendak masing-masing pihak yang belum terakomodir dalam penyelesaian konflik.

Di sisi regulasi konflik kewenangan antara Departemen Kehutanan dan Badan Pertanahan Nasional sangat menonjol, kewenangan Badan Pertanahan Nasional untuk menentukan hak-hak atas tanah dan Departemen Kehutanan untuk menentukan kawasan hutan menjadi areal perebutan konflik kewenangan. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional yang mengacu UUPA Pasal 2 ayat (2) dan Perpres 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Kewenangan Departemen Kehutanan yang mengacu kepada UU Kehutanan.

Konflik kewenangan tersebut timbul dari status tanah yang tidak jelas Badan Pertanahan Nasional menganggap bahwa sebagian tanah hutan Gunung Cibuluh merupakan tanah bekas perkebunan, sehingga memberikan kewenangan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk mengatur penggunaan dan peruntukannya. Kewenangan yang sama juga dimiliki Departemen

Kehutanan untuk mengatur tanah Gunung Cibuluh mengingat kawasan tersebut merupakan cadangan hutan yang harus diatur mengenai perencanaan, penetapan dan pemanfatan kawasan hutan atau ditetapkan sebagai kawasan hutan.

Penetapan kawasan menurut PP Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan yang meliputi kegiatan: penataan batas kawasan hutan, pemetaan kawasan hutan dan penetapan kawasan hutan. Peraturan yang mengatur pengukuhan kawasan hutan diatur Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.50/Menhut-II/2011 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan. Pasal 2 pengukuhan kawasan hutan dilakukan melalui tahapan:

a. penunjukan kawasan hutan;
b. penataan batas kawasan hutan; dan
c. penetapan kawasan hutan.

Kawasan hutan Gunung Cibuluh yang diklaim sebagai kawasan hutan tidak mengacu pada aturan tersebut. Kedudukan surat *Besluit Van Den Directuur Economische Van Zaken*, sebagai landasan untuk mengklaim status tanah Gunung Cibuluh tidak jelas status hukumnya, apakah surat tersebut sebagai surat keputusan penunjukan kawasan hutan, penetapan batas kawasan hutan atau penetapan kawasan hutan.

Penelusuran yang dilakukan peneliti di Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Ciamis, tidak ada yang bisa menjelaskan status hukum surat *Besluit Van Den Directuur Economische Van Zaken*. Proses penetapan kawasan hutan baru proses penunjukan kawasan hutan berdasarkan Surat Keputusan Menteri

Kehutanan Nomor : 419/Kpts-II/1999 tanggal 15 Juni 1999 adalah seluas ± 1.045.071 Ha.

Status cadangan hutan yang dijelaskan dalam surat *Besluit Van Den Directuur Economische Van Zaken,* apakah menjadi yuridiksi Departemen Kehutanan atau Badan Pertanahan Nasional untuk menentukan hak-hak atas tanah, sehingga menyulitkan dalam menerapkan aturan apakah wilayah tersebut tunduk terhadap UUPA atau kehutanan. Apabila hal tersebut tunduk kepada UU Kehutanan maka wilayah Gunung Cibuluh harus ditetapkan sebagai kawasan hutan. Status cadangan hutan hanya diatur dalam Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967. Hutan cadangan merupakan hutan yang berada diluar kawasan hutan yang peruntukannya belum ditetapkan dan dibebani hak milik, sehingga memberikan kewajiban kepada Departemen Kehutanan untuk mengatur dan menentukan hubungan hukum status kawasan hutan.

Kajian yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Ciamis dan didukung oleh data menunjukan bahwa kawasan tanah tersebut merupakan bekas hak *erfpacht*. Status hak *erfpacht* ini memberikan kewenangan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk mengurus dan menentukan hak-hak atas tanah sesuai dengan UUPA.

Hal ini menjadi hambatan bagi masyarakat penggarap ditanah kawasan hutan Gunung Cibuluh untuk mendapatkan hak atas tanah. Konflik kewenangan antara Departemen Kehutanan dan Badan Pertanahan Nasional menyangkut siapa yang berwenang mengatur kawasan hutan Gunung Cibuluh. Perhutani merasa memiliki hak atas tanah Gunung Cibuluh karena kawasan

hutan Gunung Cibuluh belum mendapatkan tanah pengganti, di sisi lain Badan Pertanahan Nasional merasa bahwa kawasan hutan Gunung Cibuluh merupakan kawasan tanah negara sehingga berhak mengatur peruntukan dan penggunaan tanah kawasan hutan yang kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 500-596, Perihal Pemberian Ijin Mengerjakan Tanah Kepada Masyarakat Kecamatan Cigugur dan Kecamatan Langkaplancar Kabupaten Ciamis. Surat tersebut berisi "areal sengketa yang digarap oleh rakyat di Kecamatan Langkaplancar akan diberikan hak atas tanah namun untuk itu perlu mengganti tukar menukar dalam perbandingan 1:1".[115] Atas dasar surat tersebut maka tahapan-tahapan urutan proses sebagai berikut :

a. sebelum diberikan hak atas tanah, terlebih dahulu akan diberikan penunjukan penggarap dengan persyaratan tertentu.
b. kemudian setelah persyaratan penunjukan penggarapan tanah tersebut telah dipenuhi, selanjutnya diberikan ijin menggarap tanah.
c. yang terakhir apabila persyaratan menggarap tanah telah diberikan dan berita acara tukar menukar telah diselesaikan oleh Kantor Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan Menteri Kehutanan dan Perkebunan maka masyarakat penggarap akan diberikan hak atas tanahnya.

Berita acara tukar menukar kawasan hutan dengan tanah pengganti belum bisa diselesaikan sehingga menghambat masyarakat untuk mendapatkan hak atas tanah. Apabila mengacu kepada aturan yang ada tentang status hak atas

[115] Surat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Nomor 500-596 Perihal Pemberian izin mengerjakan tanah kepada masyarakat Kecamatan Cigugur dan Kecamatan Langkaplancar, Kabupaten Ciamis, tanggal 19 Februari 1999.

tanah sudah selayaknya pemerintah mengesampingkan proses tukar menukar mengingat bahwa status tanah tersebut merupakan tanah negara yang tidak memiliki status hak atas tanahnya. Terhadap tanah negara maka negara memiliki kewenangan untuk mengaturnya sesuai dengan UUPA, untuk dijadikan objek *landreform*.

Tidak terlaksananya kewajiban Pemda Ciamis memberikan ganti rugi lahan penggati berdampak konflik penguasaan tanah tersebut akan terus berjalan. Hal ini berarti bahwa penyelesaian konflik tanah garapan kawasan hutan Gunung Cibuluh tidak mendapat penyelesaian yang secara sosiologis konflik penguasaan tersebut akan terus tetap langgeng. Oleh sebab itu, *landreform* harus menjadi solusi untuk memberikan ruang dan akses yang besar bagi masyarakat yang tergantung sumber kehidupannya dari hasil hutan dengan tetap menjaga fungsi keberlanjutan ekologi.

Faktor yang lain adalah konflik regulasi antara hukum adat dan hukum positif. Masyarakat merasa bahwa kepemilikan hak atas tanah yang selama ini masyarakat garap berdasarkan hasil membuka tanah yang diatur menurut hukum adat masyarakat setempat. Pendekatan pemerintah dengan melakukan pendekatan positivistik yang tidak memberikan ruang terhadap eksistensi hukum adat dalam penguasaan tanah Gunung Cibuluh, menjadikan masyarakat sangat sulit untuk mendapatkan hak atas tanah di Gunung Cibuluh.

Faktor yang terakhir, menghambat masyarakat memperoleh hak atas tanah adalah kepentingan yang berbeda antara Perhutani dengan masyarakat. Kepentingan Perhutani untuk menjaga hutan dan motif ekonomi untuk mendapatkan keuntungan dari kayu di Gunung Cibuluh menjadi alasan utama

Perhutani mempertahankan status hutan Gunung Cibuluh dan kepentingan masyarakat untuk mendapatkan kehidupan dan penghidupan di atas tanah kawasan hutan Gunung Cibuluh, yang telah dikuasai selama berangsur-angsur dari generasi kegenerasi menjadikan hubungan masyarakat dengan tanah semakin kuat. Benturan kepentingan kedua belah pihah ini menjadi faktor penghambat untuk memberikan kepastian hukum.

Kedua kepentingan tersebut sebenarnya telah diakomodir dengan proses tukar menukar. Proses ini memang memberikan manfaat dikedua belah pihak baik Perum Perhutani maupun masyarakat. Keterbatasan cadangan tanah menjadi faktor penghambat untuk menyelesaikan upaya ini.

BAB IV
KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Bahwa penguasaan terhadap tanah dalam kawasan hutan Gunung Cibuluh didasarkan atas penguasaan secara adat. Penguasaan secara adat yang dimaksud adalah hasil membuka tanah orang tua terdahulu yang kemudian digarap secara terus menerus dan diturunkan kepada ahli warisnya.

   Keberanian masyarakat menggarap tanah kawasa Hutan Gunung Cibuluh dikarenakan masyarakat menganggap bahwa tanah tersebut merupakan kawasan tanah adat yang oleh jaman Penjajahan Belanda dirampas. Keyakinan tersebut diperkuat oleh adanya data sebagai berikut :

   a. Berdasarkan dokumen yang tercatat di Kantor Pertanahan Kabupaten Ciamis menunjukan bahwa kawasan tanah Cibuluh sebagian merupakan tanah bekas hak *erfpacht*. Surat Ukur Nomor 75 tahun 1927 untuk Desa Bangunjaya seluas 189,0508 Ha dan Surat Ukur Nomor 76 tahun 1927 untuk Desa Cimanggu seluas 225.2429
   b. Peta topografi pada KODIM 0613 Ciamis menunjukan bekas perkebunan atau *erfpacht*.
   c. Peta pada kantor IPEDA Tingkat I Tasikmalaya yang dibuat tahun 1934, tanah tersebut merupakan tanah milik adat, tanah *pangagonan*/penggembalaan dan tanah Kehutanan tanpa mencantumkan luas masing-masing.

   Masyarakat yang melakukan penguasaan tanah di kawasan hutan Gunung Cibuluh didasarkan bahwa penguasaan mereka dilakukan berdasarkan hasil

membuka hutan orang tua terdahulu yang kemudian diwariskan kepada keturunannya sehingga penguasaan yang berlangsung lama membuat stigma atau persepsi masyarakat, bahwa penguasaan tersebut merupakan hak milik yang lahir berdasarkan hasil membuka hutan orang tua mereka terdahulu. Hubungan tersebut akan semakin abadi jika dilakukan secara terus menerus dan turun temurun.

Hak membuka tanah kemudian diatur dalam Pasal 16 dan Pasal 46 UUPA, yang memberikan mandat kepada pemerintah untuk membentuk Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksana. Peraturan pemerintah yang dimaksud sampai sekarang tidak ada.

2. Status tanah pasca dikeluarkannya SK Menteri Kehutanan Nomor 280/Menhut-IV/1998 Perihal Tukar Menukar Kawasan Hutan Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah di Blok Gunung Cibuluh Desa Bangunjaya dan Desa Cimanggu Kecamatan Langkaplancar, merupakan tanah negara. Hal ini dikarenakan ketidakjelasan status tanahnya apakah hak milik, hak pakai atau hak pengelolaan, selain itu status kawasan hutan Gunung Cibuluh sebagai hutan cadangan yang tidak diatur dalam UU Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999. Status cadangan hutan mengandung arti bahwa negara memiliki kewenangan untuk mengatur dan menggunakan peruntukannya dan hak kepemilikannya.
3. Faktor konflik kewenangan antara Badan Pertanahan Nasional dan Departemen Kehutanan menjadi faktor penghambat masyarakat mendapatkan hak atas tanah. kewenangan Departemen Kehutanan menentukan dan mengatur status kawasan hutan dan kewenangan Badan

Pertanahan Nasional untuk menentukan hak atas tanah menjadi faktor yang menghambat sehingga masyarakat tidak menerima kepastian hukum.

Faktor lain yang menghambat masyarakat adalah konflik regulasi antara hukum adat dan hukum positif. Masyarakat menganggap bahwa penguasaan tanah tersebut berdasarkan hukum adat, namun pendekatan pemerintah dengan melakukan pendekatan positivistik mengesampingkan hukum adat, menghambat masyarakat mendapatkan hak atas tanah. Selain konflik kewenangan dan regulasi adanya konflik kepentingan antara masyarakat dan Perum Perhutani menjadi hal yang menghambat.

B. Saran

Sebagai saran dari hasil penelitian ini adalah:

1. Perlu adanya sinkronisasi dan koordinasi antara UU Kehutanan dan UUPA sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan yang dapat menimbulkan ketidakpastian dan kerancuan peraturan.
2. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut sudah selayaknya pihak yang berwenang yaitu Badan Pertanahan Nasional, Departemen Kehutanan dan Pemerintah Daerah mengeluarkan kebijakan yang berpijak pada tujuan hukum agraria yaitu memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat, yang diamanatkan Pasal 33 UUD 1945. Selain tujuan tersebut perlu adanya keseimbangan antara kepentingan kehutanan untuk menjaga keseimbangan ekosistem dengan kepentingan masyarakat untuk mencari nafkah dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.
3. Perlu adanya pemahaman bersama antar *stakeholder* yaitu Badan Pertanahan Nasional, Departemen Kehutanan untuk merumuskan orientasi

kebijakan yang berpusat pada rakyat, kesejahteraan rakyat menjadi sasaran utama sehingga rakyat tidak termarjinalisasi, yang berdampak menjauhkan rakyat dari sumber penghidupan dan kehidupan.

Daftar Pustaka

Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusional Indonesia,* Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

Bakri, Muhamad. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria,* Jakarta: Citra Media, 2007.

Erwin, Muhamad. *Filsafat Hukum Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, Jakarta: PT Rajawali Pres, 2011

Erwiningsih, Winahyu. *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Yogyakarta: Total Media, 2009.

Fauzi, Noer. *Melacak Kebijakan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Konsorsium Pembaharuan Agraria, 20011

Fridmann, W. *Teori Filsafat Hukum, Hukum dan Masalah-Masalah Kontemporer Manusia (Susunan III)*, Jakarta: PT Rajawali Grafindo Persada, 1994

Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya (Jilid I Hukum Tanah Nasional),* Jakarta: Penerbit Djembatan, 2008.

Hr, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Pres, 2002

H.S.,Salim. *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan Edisi Rev*isi, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002)

Hutagalung, Sukanti Ari Ny. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia Suatu Sarana Kearah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*, Jakarta: CV Rajawali, 1985.

-------,dan Gunawan, Markus. *Kewenangan Pemerintah Dalam Bidang Pertanahan*, Jakarta: Rajawali Press, 2009.

Ismail, Nurhasan. *Perkembangan Hukum Pertanahan Pendekatan Ekonomi Politik (Perubahan Pilihan Kepentingan, Nila Sosial, dan Kelompok Diuntungkan),* Jogjakarta: Huma dan Magister Hukum UGM, 2007.

Kronologis Sengketa Tanah kawasan Hutan Gunung Cibuluh RPH Langkap Lancar BKPH Cijulang KPH Ciamis (Ciamis: Perum Perhutani, 2006)

Koesumo, Merto Sudikno. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1985

Laporan Tim Teknis Penyelesaian Tanah Gunung Cibuluh, Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Ciamis, 1989.

Marzuki, Muhamad Peter. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarata: Kencana Pranada Media Group, 2008

--------, *Penelitian Hukum.* Jakarta : Prenada Media Grup, 2010

MD., Mahfud Moh. *Karakter Produk Hukum Zaman Kolonial Studi Tentang Politik dan Karakter Produk Hukum Pada Zaman Penjajahan di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1999.

Murad, Rusmadi. *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, Bandung: Mandar Maju, 2007.

Murhaini, Suriyansyah H. *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan*, Surabaya: Laksbang Justitia, 2009

Parlindungan A.P. *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Bandung: Mandar Maju, 1989

Resosudarmo, Prandnja Aju Ida dan Colfer, Pierce J Carol. *Kemana Harus Melangkah Masyarakat, Hutan, dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003

Rhiti, Hyronimus. *Filsafat Hukum Edisi Lengkap dari Klasik Sampai Postmodern* Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2011

Riwayat Singkat Penggarapan dan Pemukiman Masyarakat Pada Tanah Bekas Erfpacht Gunung Cibuluh Desa Cimanggu dan Desa Bangunjaya Kecamatan Langkapalancar, Kabupatean Daerah Tingkat II Ciamis, Bagian Pemerintahan Umum Pemda Kabupaten Ciamis: tanpa tahun

Ruchiyat, Eddy. *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Bandung: PT Alumni, 2006

Sarjita, *Teknik dan Stategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan (Edisi Revisi)*, Yogyakarta: TUGUJOGJA Pustaka, 2005.

Sitorus, Oloan. *Kapita Selekta Perbandingan Hukum Tanah,* Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2005.

Subadi. *Penguasaan dan Penggunaan Tanah Dalam Kawasan Hutan*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2010

Sugono, Bambang. *Metode Penelitian Hukum*, Jakata: PT. Raja Grafindo Persada, 2002.

Suhendar, Endang dan Sunito, Satyawan. Dkk. *Menuju Keadilan Agraria 70 Tahun Gunawan Wiradi*, (Bandung: AKATIGA bekerja sama dengan PKA – IPB, Bina Desa, KPA, BPN, APPI Bogor, ISI Bogor, PSP – IPB, PPLH – IPB, Jurusan Sosek Faperta IPB, PSE Departemen Pertanian, BISKEM Sosek Faperta IPB, YAE, HKTI, 2002,

-------. *Ketimpanagan Penguasaan Tanah Di Jawa Barat*, Bandung : Yayasan AKATIGA, 1995

Sumardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2001

Supriadi. *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009

Soepomo, Mr. Rd. *Hukum Perdata Adat Jawa Barat*, Bandung : Djambatan, 1981

Sutiknjo, Iman. *Politik Agraria Nasional Hubungan Manusia Dengan Tanah Yang Berdasarkan Pancasila*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1985.

Sutrisno, Endang. *Hukum dan Globalisasi*, Yogyakarta: Genta Press, 2007

Tauchid, Mochammad. *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan Dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Yogyakarta: STPN Press, 2009.

Wiradi, Gunawan dan Tjondronegoro, M.P Soediono. *Dua Abad Penguasaan Tanah (Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa Dari Masa Kemasa*, Jakarta: PT Gramedia,1984

-------.*Seluk Beluk Masalah Agraria Reforma Agraria dan Peneltian Agraria*, Yogyakarta : STPN Pres, 2009

Undang-Undang Dasar Setelah Amandemen Kedua tahun 2000, Jakarta: Sinar Grafika 2001

Wulan, Cahya Yuliana., dkk. *Analisa Konflik Sektor Kehutanan di Indonesia 1997-2003*, Bogor: Center for International Forestry Research, 2004

Tesis

Aswanto, *Kedudukan Petani Penggarap dalam Perspektif Hak Menguasai Negara (Studi Kasus Penggunaan Tanah di Kawas Penyangga Taman Nasional Kerinci Sablat di Kecamatan Gunung Raya Kabupaten Kerinci-jambi)*, Tesis, Universitan Dipenogoro, Semarang 2004, di unduh dari http://eprints.undip.ac.id/11010/1/2004MNOT3050.pdf

Doni, *Konflik Tanah Kawasan Hutan Sebagai Refleksi Kepentingan Politik Dan Ekonomi (Studi Kasus di Desa Bangunjaya dan Desa Cimanggu, Kecamatan Langkaplancar, Kabupaten Ciamis, Jawa Barat)*, Tesis, Program Pascasarjana Istitut Pertanian Bogor, Bogor, 2005.

Paper

http://id.wikipedia.org, *Pengertian Tentang Nilai Sosial*, diunduh pada tanggal 22 Mei 2012.

Lilis Nur Faizah, "*Hak Menguasai Negara Suatu Pendekatan Historis-Filosofis*, dalam www.zeilla.files.wordpress.com pada tanggal 10 April 2012.

I Nyoman Nurjaman, "*Sejarah Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia"*, dalam http://eprints.ums.ac.id/347/1/3._NYOMAN_NURJAYA.pdf. diakses 29 Juli 2012

J. Sembiring, "*Tanah dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum"*, dalam www. mimbar.hukum.ugm.ac.id/index.php/jmh/article/download/54/55, pada tanggal 29 Maret 2012

--------,"*Konflik Tanah Perkebunan di Indonesia"*, dalam http://law.uii.ac.id/images/stories/Jurnal%20Hukum/3%20J.%20Sembiring.pdf, diakses 3 Juni 2012

Subadi, "*Desentralisasi Penguasaan dan Pendayagunaan Tanah Kawasan Hutan Di Jawa : Antara Harapan Dan Kenyataan"*, dalam *www.mimbar.hukum.ugm.ac.id/index.php/jmh/article/.../64/65* diakses 20 Januari 2012

Noer Fauzi, "*Pengakuan Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat : Suatu Agenda NGO"*, dalam http://www.perhimpunan-karsa.org/download/Pengakuan_Sistem_Penguasaan_Tanah_MA_Noer_Fauzi.doc diakses pada tanggal 7 Juli 2012

Moh. Shohibuddin dan Endriatmo Soetarto, *Kebijakan Agraria Pada Sektor Kehutanan*, dalam http://mutisukses.files.wordpress.com/2012/03/kebijakan-agraria-sektor-kehutanan_shohib_amo1.pdf diakses pada tanggal 20 Desember 2012

Boedi Djatmiko, "*Tanah Negara dan Pemberian Wewenangnya"*, dalam http://www.scribd.com/doc/84417973/Tanah-Negara-Dan-Wewenang-Pemberian-Haknya, diakses 5 Juli 2012

Abu Roqhmad, "*Petani vs Negara Studi Tentang Konflik Tanah Hutan Negara dan Resolusinya Dalam Perspektif Fiqh"*, dalam http://dualmode.kemenag.go.id/acis10/file/dokumen/d2.AbuRokhmad.pdf diakses 24 Mei 2012

Undang-undang

Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Indonesia.Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167 tentang Kehutanan.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125 tentang Pemerintahan Daerah.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2010, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 124 tentang Perusahaan Umum (PERUM) Kehutanan Negara.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1963, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1963 Nomor 2551 tentang Penyerahan Pengusahaan Tertentu Kepada Perusahaan-Perusahaan Kehutanan.

Indonesia. Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003, Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 60 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

Indonesia. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Indonesia Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2007 Nomor 82 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah Daerah Provinsi, Dan Pemerinatah Daerah Kabupaten/Kota.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 146 tentang Perencanaan Kehutanan.

Indonesia. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999, tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan.

Indonesia. Peraturan Menteri Negara Agraria No. 9 Tahun 1965, tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijaksanaan Selanjutnya.

Indonesia. Peraturan Pemerintah No 8 Tahun 1953, Tambahan Lembaran Negara Nomor 362 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara.

Indonesia. Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.50/Menhut-II/2011 P. /Menhut –II/2011, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 382 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan,

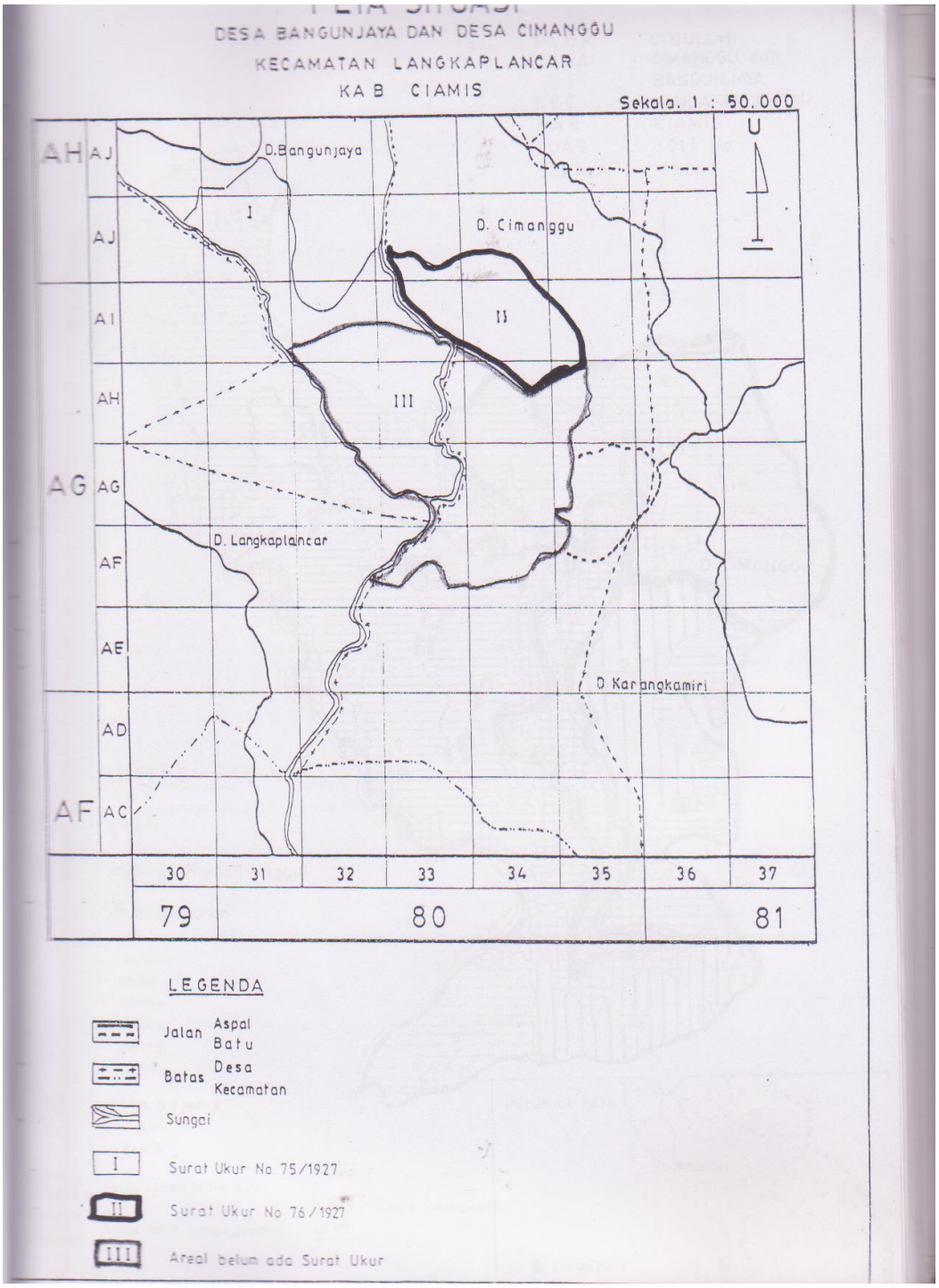
Indonesia. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 3 tahun 2003 tentang Pemerintah Di Bidang Pertanahan yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Kabupaten/ Kota

Indonesia. Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : P. 32/Menhut -II/2010, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 376 tentang Tukar Menukar kawasan Hutan

Indonesia. SK Menteri Kehutanan Nomor 280/Menhut-IV/1998 Perihal Tukar Menukar Kawasan Hutan Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah di Blok Gunung Cibuluh Desa Bangunjaya Dan Desa Cimanggu Kecamatan Langkaplancar. Merupakan SK yang lahir dalam rangka penyelesain Sengketa tanah antara Perum Perhutani dengan Masyarakat yang menggarap kawasn Gunung Cibuluh.

Indonesia. Surat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Nomor 500-596 Perihal Pemberian izin mengerjakan tanah kepada masyarakat Kecamatan Cigugur dan Kecamatan Langkaplancar Kabupaten Ciamis, tanggal 19 Februari 1999

Lampiran I: Peta Situasi Desa Bangunjaya dan Cimanggu
Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Ciamis, dibuat Tahun 1997



Lampiran II: Curiculum Vitae

Curiculum Vitae

Nama : Dapiq Syahal Manshur, S.H.
Tempat Tangl Lahir : Ciamis, 31 Mei 1984
Alamat : Jalan Pantai Indah Batukaras, Dusun Batukaras RT 10 RW 05, Desa Batukaras, Kecamatan Cijulang, Kabupaten Ciamis, Jabar
Alamat Email : dafiq.syahal@gmail.com

A. Riwayat Pendidikan Formal
a) 1991-1996 Sekolah Dasar Negeri II Batukaras
b) 1996-1999 SLTP N I Cijulang
c) 1999-2002 SMA N I Parigi
d) 2002-2007 Fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta
e) 2009-2013 Program Pascasarjana Fakultas Hukum Univesitas Islam Indonesia BKU Hukum Agraria

B. Riwayat Pendidikan Non Formal
a) Pelatihan Rural Aprasial Aprroach (PRA) 2003
b) Pelatihan Jurnalisme Se DIY-Jateng, UNES 2004
c) Pelatihan Advokasi Se DIY-Jateng, Di Universitas Cokrominoto 2005
d) Pelatihan Profesi Hukum Universitas Muhamadiyah Yogyakarta 2005
e) Peserta Seminar Undang-Undang Penaggulangan Bencana PBHI-Komnas HAM 2006
f) Pelatihan Paralegal Untuk Serikat Prekerja, LBH Yogyakarta- Yayasan Tifa 2008
g) Pelatihan Hak-hak Serikat Pekerja TURC-LWG 2008
h) Pendidikan Khusus Profesi Advokat, FH UII 2008
i) Pelatihan Hak-hak Anak Plan Indonesia 2009
j) Lokakarya Gerakan Serikat Buruh Daerah TURC-LWG 2010
k) Pelatihan Emergency Respon Oxfam 2010
l) Pelatihan Gender Plan Indonesia 2011
m) Pelatihan Psikososial Plan Indonesia 2011
n) Pelatihan Pelaporan dan Fotograpi 2011
o) Lokakarya Adaptasi Perubahan Iklim dan Pengurangan Resiko Bencana, Dewan Perubahan Iklim 2011.

C. Pengalaman Organisasi
a) 2002-2003 Koordinator Data Unit Pengabdian dan Studi Hukum (UPSH FH UJB)

b) 2003-2004 Koordinator Pengabdian Masyarakat Unit Pengabdian dan Studi Hukum (UPSH FH UJB)
c) 2004-2005 Koordinator Litbang Unit Pengabdian dan Studi Hukum (UPSH FH UJB)
d) 2004-2005 Koordinator Pendidikan Keluarga Pelajar dan Mahasiswa Galuh Rahayu Ciamis Jogjakarta (KPM Galuh Rahayu Cimais Jogjakarta)
e) 2005-2007 Koordinator Litbang Keluarga Pelajar dan Mahasiswa Galuh Rahayu Ciamis Jogjakarta (KPM Galuh Rahayu Cimais Jogjakarta)
f) 2006-2009 Koordinator Penelitian, Pengkajian dan Advokasi Aliansi Buruh Yogyakrta (ABY)
g) 2007-2010 Koordinator Advokasi Dewan Pimpinan Daerah Federasi Serikat Pekerja Niaga Bank Dan Asuransi Daerah Istimewa Yogyakarta (DPD FSP NIBA SPSI DIY)
h) 2010-2012 Pembela Umum Pada Lembaga Bantuan Hukum Studi Kebijakan Publik (LBH SIKAP)
i) 2010-2011 Koordinator Program Emergency Respons Yayasan Lestari Indonesia
j) 2012-2017 Wakil Ketua Dewan Pimpinan Daerah Federasi Serikat Pekerja Niaga Bank Dan Asuransi Daerah Istimewa Yogyakarta (DPD FSP NIBA SPSI DIY)