

Memahami Penguasaan Hutan dan Kawasan Hutan oleh Negara

SUPARTO

**Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Islam Riau
Jl. Kaharuddin Nasution 113 Marpoyan Damai Pekanbaru 28284
E-mail : supartodandy@yahoo.co.id**

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui konsepsi terhadap hak menguasai negara terhadap hutan dan kawasan hutan. Metode penelitian menggunakan pendekatan hukum normatif. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder, teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen dan studi kepustakaan. Teknik analisis data dilakukan secara deskriptis kualitatif dan kesimpulan dilakukan secara deduktif. Hasil dari penelitian diperoleh bahwa hak menguasai negara dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia landasan konstitusionalnya adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Kemudian konsep penguasaan negara terhadap sumber daya alam dijabarkan lebih lanjut antara lain pada UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Terkait dengan hak menguasai negara dalam penguasaan sumber daya alam, Mahkamah Konstitusi dalam putusan No. 001-021-022/PUU-I/2003, menafsirkan bahwa frasa dikuasai oleh negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945. Penguasaan hutan dan kawasan hutan oleh negara bukan merupakan pemilikan, tetapi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, bahwa Negara memberi wewenang kepada Pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan ; menetapkan wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

BAB I. PENDAHULUAN

A. PENDAHULUAN

Hutan sebagai modal pembangunan nasional memiliki manfaat yang nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis. Untuk itu hutan harus dikelola dan dilindungi keberadaannya serta dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya agar dapat dinikmati oleh anak cucu kita kelak secara berkesinambungan. Dalam kedudukannya sebagai salah satu penentu penyangga kehidupan, hutan telah memberikan manfaat yang besar bagi umat manusia, oleh karena itu harus dijaga kelestariannya. Hutan juga mempunyai peranan penting sebagai paru-paru dunia sehingga berpengaruh terhadap lingkungan dan iklim global.

Merujuk kepada Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 sebagai landasan konstitusional maka diamanatkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak menguasai negara terhadap tanah/lahan, hutan dan kawasan hutan kemudian dituangkan lebih lanjut dalam bentuk undang-undang, yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria dan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

Dalam implementasinya, hak menguasai negara atas sumber daya alam khususnya terhadap tanah/lahan dan kawasan hutan yang dijabarkan dalam dua undang-undang selama ini banyak menimbulkan permasalahan dalam hubungan antara pemerintah (sebagai penyelenggara Negara) dengan masyarakat yang tinggal didalam dan sekitar hutan ataupun antara perusahaan yang mendapat izin dari pemerintah dengan

masyarakat. Permasalahan tentang penguasaan tanah dan lahan antara pemerintah atau perusahaan yang memegang izin dari pemerintah dengan masyarakat semakin tahun kecenderungannya semakin meningkat, bahkan Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sudah pernah diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka yang jadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana konsepsi dari hak menguasai Negara terhadap hutan dan kawasan hutan di Indonesia.

B. KAJIAN PUSTAKA

Secara yuridis normatif, menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, hutan diartikan sebagai suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Sedangkan, kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Dalam Undang-Undang 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, definisi hutan ialah suatu lapangan bertumbuhan pohon-pohonan yang secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup alam hayati beserta alam lingkungannya dan yang ditetapkan oleh Pemerintah sebagai hutan. Sedangkan kawasan hutan diartikan sebagai wilayah-wilayah tertentu yang oleh Menteri ditetapkan untuk dipertahankan sebagai Hutan Tetap. Yang dimaksud dengan Menteri disini adalah Menteri yang diserahi urusan kehutanan.

Selanjutnya dalam penjelasan umum UU No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan diuraikan bahwa hutan dalam undang-undang ini diartikan sebagai suatu lapangan yang cukup luas, bertumbuhan kayu, bambu dan/atau palem yang bersama-sama dengan tanahnya, beserta segala isinya baik berupa alam nabati maupun alam hewani, secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup yang mempunyai kemampuan untuk memberikan manfaat-manfaat produksi, perlindungan dan/atau manfaat-manfaat lainnya secara lestari. Luas minimum lapangan yang bertumbuhan itu adalah seperempat hektare, sebab hutan seluas itu sudah dapat mencapai suatu keseimbangan persekutuan hidup yang diperlukan, sehingga mampu memberikan manfaat-manfaat produksi, perlindungan, pengaturan tata air, pengaruh terhadap iklim, dan lain sebagainya. Menteri

memberi putusan dalam hal terhadap keragu-raguan apakah lapangan itu adalah hutan yang dimaksud dalam undang-undang ini.

Menurut Bambang Pamulardi,¹ dengan merujuk kepada pengertian dalam UU No. 5 Tahun 1967 Tentang Kehutanan tersebut, pengertian hutan tidak dianut pemisahan secara horizontal antara suatu lapangan (tanah) dengan apa yang di atasnya. Antara satu lapangan (tanah), tumbuh-tumbuhan/alam hayati dan lingkungannya merupakan suatu kesatuan yang utuh, hutan yang dimaksud disini adalah dilihat dari sudut *de facto* yaitu kenyataan dan kebenarannya dilapangan. Di samping itu adanya suatu lapangan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai hutan, dimaksud untuk menetapkan suatu lapangan (tanah) baik yang bertumbuhan pohon atau tidak sebagai hutan tetap. Dalam ketentuan ini dimungkinkan suatu lapangan yang tidak bertumbuhan pohon-pohon di luar kawasan hutan yang ditetapkan sebagai kawasan hutan. Keberadaan hutan disini adalah *de jure* (penetapan pemerintah).

Dari beberapa pengertian tentang hutan dan kawasan hutan sebagaimana tercantum dalam UU Kehutanan diatas, dapat disimpulkan pengertian “Hutan” adalah pengertian fisik atau pengertian ekologi, yaitu suatu hamparan lahan atau tanah yang didominasi pepohonan sebagai suatu kesatuan ekosistem. Sedangkan pengertian “Kawasan Hutan” adalah pengertian yuridis atau status hukum, yaitu wilayah atau daerah tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 045/PUU-XI/2011 tentang Pengujian Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan (Uji Materi Pasal 1

¹ Bambang Pamulardi, *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan*, RajaGrafindo Persada , Jakarta, 1992, hlm. 34-235.

angka 3) Mahkamah Konstitusi menghapus frasa “ditunjuk dan/atau” dalam Pasal 1 angka 3, sehingga berbunyi: “Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap”. Implikasinya, penentuan kawasan hutan tidak hanya sekedar pada penunjukan kawasan hutan, tetapi juga dilakukan proses penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan.

. Konsep penguasaan negara atas sumber daya alam kemudian di implementasikan kedalam beberapa undang-undang antara lain yaitu undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dimana pada Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan hubungan yang bersifat abadi dan pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Pasal 4 ayat (1) UU No. 4 tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan : “Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya di kuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, menyatakan: “Penguasaan hutan oleh negara tersebut memberikan wewenang kepada pemerintah untuk: (a) mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; (b) menetapkan wilayah tertentu sebagai kawasan hutan dan kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; (c) mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Kewenangan untuk menetapkan status hutan berada di tangan Pemerintah. Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari: (1) hutan negara, dan (2) hutan hak. Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah, sedangkan hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.

Hutan negara dapat berupa hutan adat, yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (*rechtgemeenschap*). Hutan adat ditetapkan oleh pemerintah sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya. Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka pengelolaan hutan adat kembali kepada pemerintah.² Hutan mempunyai tiga fungsi, yaitu: fungsi konservasi, fungsi lindung; dan fungsi produksi.

Kewenangan (*authority*) diartikan sebagai “. . . a right to command or to act; the right and power of public officier to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties”. (sebuah hak untuk memerintah atau melakukan; hak dan kekuasaan dari pejabat publik untuk memaksa kepatuhan terhadap aturan-aturan yang mereka tetapkan secara sah dalam lingkungan tugas publik). Harold S. Laswell dan Abraham Caplan mengemukakan bahwa kewenangan adalah kekuasaan formal (*formal*

² Menurut penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan rakyat, hutan marga, hutan pertuannan, atau sebutan lainnya. Hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dimasukkan di dalam pengertian hutan negara sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dari prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan dimasukkannya hutan adat dalam pengertian hutan negara, tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, untuk melakukan kegiatan mengelola hutan. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No.35/PUU-X/2012, Hutan adat bukan lagi bagian hutan Negara tetapi termasuk hutan hak.

power). Dianggap mempunyai wewenang (*authority*) sehingga berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturannya.³

Kewenangan dapatlah disimpulkan sebagai kekuasaan formal yang lahir dari hukum publik, yang memberikan dasar bagi perbuatan hukum publik. Menurut Philipus M. Hadjon, bagi pemerintah dasar untuk melakukan perbuatan hukum publik adalah kewenangan yang berkaitan dengan jabatan (*ambt*). Jabatan melalui tiga sumber yakni, atribusi, delegasi, dan manfaat akan melahirkannya kewenangan (*bevoegdheid, legal power, competence*). Dari sudut pandang hukum administrasi negara, menurut H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt⁴, setidaknya terdapat 3 (tiga) sumber kewenangan pemerintahan, yaitu: atribusi, delegasi dan mandat.

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada suatu organ pemerintahan. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan lainnya. Dalam delegasi wewenang berarti ada pelimpahan kewenangan dari pemberi delegasi atau pemilik asal kewenangan (*delegans*) terhadap penerima delegasi (*delegataris*). Tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada delegatoris. Dengan adanya pelimpahan kewenangan ini maka delegans tidak dapat menggunakan lagi wewenang yang telah dilimpahkan, kecuali dengan menariknya kembali secara tegas (dengan peraturan perundang-undangan). Secara teoritis, kewenangan yang diberikan ini dapat diperbesar. Mandat adalah jika satu organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun. Yang ada hanya hubungan internal antara atasan dan bawahan.

³ Kotan Y. Stefanus., “*Deregulasi Pembinaan dan Pengawasan Pemerintah Terhadap BUMN*”, disunting oleh S..F. Marbun, dalam *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 427-429.

⁴ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 104-105.

C. METODE PENELITIAN

Jenis dari penelitian ini tergolong kedalam penelitian hukum normatif dengan cara studi dokumen dan kepustakaan, yaitu menganalisis tentang pengertian dan konsep terkait dengan penguasaan hutan dan kawasan hutan oleh Negara. Sedangkan dilihat dari sifatnya penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif dalam artian memberikan suatu gambaran disertai penjelasan secara sistematis tentang hal-hal yang berkaitan dengan hak menguasai Negara terhadap hutan dan kawasan hutan di Indonesia.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang dapat dibedakan antara lain sebagai berikut a). Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, Undang-Undang No. 19 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. b) Bahan hukum sekunder adalah hasil penelitian, jurnal, literatur-literatur, buku-buku, dan Putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU-IX/2011 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, Putusan Mahkamah Konstitusi No.35/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan dan Putusan Mahkamah Konstitusi No.001-021-022/PUU-I/2002 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan c). Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder dalam bentuk kamus dan tulisan-tulisan yang berkaitan dengan rumusan masalah yang diteliti.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen dan studi kepustakaan. Studi dokumen merupakan alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan *content analysis*. Studi kepustakaan adalah pengujian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber hukum dan dipublikasikan secara luas.

Teknik analisis data dilakukan secara kualitatif merupakan analisis dengan cara mendeskripsikan/menggambarkan kemudian membandingkan data yang penulis teliti. Tahap analisis dimulai dari pengumpulan data dari bahan hukum primer. Data ini selanjutnya disajikan dengan cara menyeleksi, mengklasifikasi secara sistematis, logis dan yuridis dengan target untuk mengetahui gambaran secara spesifik terkait dengan permasalahan dalam penelitian, setelah itu penulis melakukan interpretasi atau menafsirkan. Kemudian penulis rangkum kedalam rangkaian-rangkaian kalimat yang sistematis serta membandingkan dengan teori dan konsep dari data sekunder yang terdiri dari buku buku ilmiah, jurnal, peraturan perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait serta pendapat hukum dari ahli hukum khususnya ahli hukum tatanegara dan administrasi negara.

Teknik penarikan kesimpulan dalam penelitian dilakukan secara deduktif. Deduktif merupakan penarikan kesimpulan dari data yang sifatnya umum kepada data yang sifatnya khusus.

BAB II. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dasar konstitusional penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia terdapat dalam rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Dalam perkembangannya terdapat pendapat dari beberapa ahli mengenai konsep penguasaan negara atas sumber daya alam yang dianut dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Bagir Manan merumuskan suatu pengertian mengenai hak penguasaan negara yang memiliki ruang lingkup 1). Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk disini bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya 2). Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan dan 3). Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu. Sementara menurut Moh. Mahfud MD, frase dikuasai bukan diartikan dimiliki seperti yang terjadi dinegara-negara komunis yang tidak mengakui hak milik pribadi. Hak menguasai negara diartikan sebagai hak mengatur agar sumber daya alam dapat dimanfaatkan sesuai amanat konstitusi untuk mencapai tujuan negara.

Kajian mengenai konsep penguasaan negara atas sumber daya alam memberikan pengertian bahwa Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menekankan kepada tanggung jawab negara atas kesejahteraan rakyat melalui pengaturan dan pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya agar dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kemudian konsep penguasaan negara terhadap sumber daya alam dijabarkan lebih lanjut pada UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dalam pasal 2 ayat (1) yang menegaskan mengenai Hak Menguasai dari Negara (HMN), sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat untuk mengatur hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum warga negara yang menyangkut bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Oleh karena itu, hak menguasai negara memberikan kewenangan kepada pemerintah 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 dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Terkait dengan hak menguasai negara dalam penguasaan sumber daya alam, Mahkamah Konstitusi dalam putusan No. 001-021-022/PUU-I/2003, menafsirkan bahwa frasa dikuasai oleh negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik dibidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi).....pengertian dikuasai oleh negara juga tidak dapat diartikan hanya sebatas sebagai hak untuk mengatur, karena hal dimaksud sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam Undang- Undang Dasar.....perkataan dikuasai negara haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti

luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, termasuk pula didalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektifitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan yang dimaksud.

Berdasarkan pendapat dan penafsiran tersebut, Mahkamah Konstitusi memberikan perluasan makna dikuasai oleh negara, bukan hanya sebagai hak untuk mengatur. Menurut Mahkamah, rakyat secara kolektif memberikan kekuasaan kepada negara untuk melakukan serangkaian tindakan pengelolaan sumber daya alam untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang meliputi 5 (lima) fungsi penguasaan negara. Pertama, kebijakan (*beleid*) oleh negara melalui pemerintah dalam merumuskan perencanaan penguasaan negara atas sumber daya alam yang dituangkan dalam kebijakan-kebijakan dibidang sumber daya alam. Kedua, fungsi pengurusan (*bestuurdaad*) oleh negara dilakukan melalui pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*). Ketiga, fungsi pengaturan (*regelendaad*) oleh negara dilakukan melalui kewenangan pembentukan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya. Keempat, fungsi pengawasan (*beheerdaad*) yang dilakukan oleh pemerintah melalui mekanisme kepemilikan saham (*share-holding*) dan atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen BUMN atau BHMN dalam mendayagunakan penguasaan sumber daya alam. Kelima, fungsi pengawasan (*toezichthoudendaad*) oleh negara melalui pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan penguasaan negara atas sumberdaya alam agar benar-benar ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Untuk memahami fenomena penguasaan dan pemanfaatan sumber daya hutan dengan berbagai permasalahannya maka perlu dipahami konteks persoalan terkait dengan konsep penguasaan sumber daya hutan yang dianut Indonesia, dan paradigma pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya hutan dengan mengacu pada konstitusi UUD 1945. Dalam konteks penguasaan dan pengelolaan sumber daya hutan maka Pasal 4 ayat (1) UU No. 4 tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan : “Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya di kuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Intinya adalah hutan sebagai sumber kekayaan alam Indonesia pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, dan digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara Indonesia. Dalam pengertian ini, hutan “dikuasai” oleh negara, tetapi bukanlah berarti “dimiliki” oleh negara, melainkan sebagai pengertian yang mengandung kewajiban-kewajiban dan wewenang-wewenang dalam bidang hukum publik sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang menyatakan: “Penguasaan hutan oleh negara tersebut memberikan wewenang kepada pemerintah untuk: (a) mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; (b) menetapkan wilayah tertentu sebagai kawasan hutan dan kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; (c) mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan”.

Selanjutnya pemerintah mempunyai wewenang untuk memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan. Namun demikian,

untuk hal-hal tertentu yang sangat penting, berskala dan berdampak luas serta bernilai strategis, pemerintah harus memperhatikan aspirasi rakyat melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Konsepsi tentang penguasaan negara terhadap hutan dan kawasan hutan seperti dimaksud dalam konstitusi dan yang dijabarkan dalam perundang-undangan merupakan cerminan dari artikulasi nilai dan norma serta konfigurasi hukum negara yang mengatur penguasaan dan pemanfaatan sumber daya hutan, atau merupakan ekspresi dari ideologi negara sebagaimana dalam konstitusi yang memberi otoritas dan legitimasi kepada negara untuk menguasai dan mengelola sumber daya hutan dalam wilayah negara.

Jika memperhatikan bunyi Pasal 4 ayat (1) UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan maka dapat disimpulkan bahwa rumusan pengertian hak menguasai Negara atas hutan artinya negara melalui Pemerintah memiliki kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan dan hak atas sumber daya alam yang berupa hutan tersebut dalam lingkup mengatur (*regelen*), mengurus, mengelola (*besturen, beheeren*) dan mengawasi (*toezichthouden*) pengelolaan dan pemanfaatan hutan. Jika merujuk pada ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 dan dihubungkan dengan teori tentang kewenangan maka pemerintah mendapat kewenangan untuk menguasai, mengatur dan mengurus hutan berdasarkan wewenang atribusi yaitu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada suatu organ pemerintahan.

Pemerintah atau eksekutif yang direpresentasikan oleh Presiden dalam menjalankan tugas pemerintahannya dibantu oleh para Menteri. Khusus untuk urusan bidang kehutanan diserahkan kepada Menteri atau Kementerian Kehutanan (saat ini Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan)

BAB III. PENUTUP

Landasan konstitusional penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia terdapat dalam rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Kemudian konsep penguasaan negara terhadap sumber daya alam dijabarkan lebih lanjut antara lain pada UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Terkait dengan hak menguasai negara dalam penguasaan sumber daya alam, Mahkamah Konstitusi dalam putusan No. 001-021-022/PUU-I/2003, menafsirkan bahwa frasa dikuasai oleh negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945.

Penguasaan hutan dan kawasan hutan oleh Negara bukan merupakan pemilikan, tetapi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999, bahwa Negara memberi wewenang kepada Pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; menetapkan wilayah tertentu sebagai kawasan hutan dan kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan ; mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 dan dihubungkan dengan teori tentang kewenangan maka Pemerintah mendapat kewenangan untuk menguasai,

mengatur dan mengurus hutan berdasarkan wewenang atribusi yang diberikan oleh pembentuk Undang-Undang Kehutanan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Bambang Pamulardi, *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1992.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. Ke-4, Prenada Media, Jakarta, 2008.

Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

Soerjono Soekanto & Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif ; Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009

Kotan Y. Stefanus, “*Deregulasi Pembinaan dan Pengawasan Pemerintah Terhadap BUMN*”, disunting oleh S.F. Marbun, dalam *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Putusan Mahkamah Konstitusi 045/PUU-IX/2011 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

Putusan Mahkamah Konstitusi 001-021-022/PUU-I/2003 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan.

Putusan Mahkamah Konstitusi 35/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.