

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah

Tanah dan alam (sumber daya alam) memiliki arti dan makna sangat istimewa dalam masyarakat agraris dan bahari seperti Indonesia, yaitu sebagai wujud eksistensi, akar sosial budaya, alat produksi utama, simbol eksistensi dan status social ekonomi.¹ Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata. Maka tanah diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata. Sehubungan dengan itu penyediaan, peruntukkan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak.

Untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur perlu dilakukan kegiatan-kegiatan pembangunan. Kegiatan pembangunan terutama sekali pembangunan dibidang fisik baik di kota maupun di desa selalu memerlukan tanah sebagai tempat untuk kegiatan pembangunan tersebut. Bahkan penyelenggaraan pembangunan fisik dalam bidang-bidang tertentu yang memerlukan tanah yang luas (seperti perusahaan kebun besar, kawasan industri, perusahaan pembangunan

¹ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011, halaman 1.

perumahan) tersedianya tanah merupakan unsur yang menentukan apakah usaha yang direncanakan akan dapat dilaksanakan atau tidak.²

Tanah sebagai sarana dalam menyelenggarakan seluruh segi kehidupan manusia mempunyai peranan yang penting bagi kehidupan manusia sebagai pendukung keberhasilan pembangunan disegala bidang. Berjalannya proses pembangunan yang cukup pesat di Negara kita bukan saja memaksa harga tanah pada berbagai tempat naik melambung akan tetapi juga telah menciptakan suasana dimana tanah sudah menjadi “Komoditi Ekonomi” yang mempunyai nilai sangat tinggi sehingga besar kemungkinan pembangunan selanjutnya akan mengalami kesulitan dalam mengejar laju pertumbuhan harga tanah dimaksud.³

Berdasarkan landasan konstitusional pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan landasan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dari ketentuan dasar ini dapat diketahui bahwa kemakmuran masyarakatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dengan demikian, kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 kepada Negara ini bukanlah kewenangan memiliki namun Negara

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya) Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, 2008, halaman 164.

³ Abdurrahman, *Masalah-masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, 1996, halaman 1.

diberikan wewenang untuk mengatur maupun menentukan peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan dari bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, termasuklah mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum serta hak-hak yang dapat dikuasai berkaitan dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tersebut.

Sebagai wujud nyata dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria. Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria ini disebutkan bahwa: “Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”. Melalui hak menguasai dari Negara inilah maka Negara selaku badan penguasaan akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang ada, yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek publik.⁴

Negara memiliki kewajiban untuk mengadakan pembangunan guna mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pertambahan penduduk di Indonesia akan berdampak pada meningkatnya kebutuhan fasilitas umum berkaitan dengan sarana transportasi, perumahan,

⁴ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Yogyakarta: Citra Media, 2007, halaman 5.

pendidikan. Tidak ada kegiatan pembangunan yang tidak memerlukan tanah, sehingga tanah memegang peran penting, bahkan berhasil dan tidaknya pembangunan fisik sangat ditentukan oleh ketersediaan tanah. Oleh karena itu diadakan pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa “Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.”

Tanah yang diperlukan untuk pembangunan umumnya adalah tanah hak yang dapat berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna bangunan, dan Hak pakai. Selain itu tanah untuk pembangunan dapat juga berupa tanah Negara atau tanah yang di kuasai langsung oleh Negara.⁵ Tanah-tanah yang dapat dikategorikan sebagai tanah Negara atau yang dikuasai langsung oleh Negara adalah:⁶

1. Hak atas tanah bekas hak barat yang tidak diajukan penegasan konversi hingga tanggal 24 September.
2. Hak atas tanah yang pemegang haknya atau subjek haknya tidak lagi memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah atau subjek hak atas tanah.
3. Hak atas tanah yang dilepaskan oleh pemegang haknya atau subjek haknya untuk kepentingan pihak lain.
4. Hak atas tanah yang dicabut untuk kepentingan umum
5. Hak atas tanah yang ditelantarkan oleh pemegang haknya
6. Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai yang berakhir perpanjangan jangka waktunya dan tidak diperpanjang oleh pemegang haknya atau subjek haknya.

⁵ Urip Santoso, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Airlangga University Press, Surabaya, 2013, halaman 2.

⁶ *Ibid.* halaman 3.

7. Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan hak Pakai yang pemegang haknya meninggal dunia dan tidak meninggalkan alih waris
8. Kawasan hutan yang dikeluarkan statusnya sebagai kawasan hutan
9. Tanah yang berasal dari reklamasi pantai
10. Tanah yang berasal dari konsolidasi tanah
11. Hak pengelolaan yang dilepaskan oleh pemegang haknya.

Selanjutnya jika tanah yang diperlukan untuk pembangunan itu berupa tanah negara, pengadaan tanahnya tidaklah sulit, yaitu pemerintah dapat langsung mengajukan permohonan hak atas tanah tersebut untuk selanjutnya digunakan untuk pembangunan. Namun apabila tanah yang digunakan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan merupakan tanah Negara yang berstatus hutan konservasi maka akan sulit dilaksanakan mengingat dalam Pada Pasal 38 ayat (1) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang kehutanan Menjadi Undang-undang sesuai dengan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyebutkan bahwa: “penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung”. Sehingga untuk penggunaan kawasan hutan konservasi sangatlah tidak mungkin, kecuali adanya kebijakan dari Menteri Kehutanan yang mengeluarkan izin terhadap penggunaan kawasan hutan konservasi. Izin pengadaan tanah yang dikeluarkan akan menimbulkan pro dan kontra tentang kelestarian hutan konservasi. Di satu sisi kebijakan pengadaan tanah tersebut bertujuan untuk pembangunan demi kepentingan umum, di sisi lain

bertentangan dengan kelestarian hutan konservasi. Mementingkan kesejahteraan manusia dengan menghancurkan sebuah tatanan ekologis yang sangat berpengaruh terhadap stabilitas suatu kehidupan manusia itu sendiri.

Hutan merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat bermanfaat untuk menopang hajat hidup umat manusia baik itu secara langsung maupun tidak langsung dan hutan merupakan kekayaan alam nasional yang wajib disyukuri. Manfaat hutan secara langsung adalah menghasilkan kayu yang mempunyai nilai ekonomi tinggi, serta hasil ikutan antara lain rotan, getah, buah-buahan, madu, dan lain-lain. Pada prinsipnya penggunaan kawasan hutan harus sesuai dengan fungsi dan peruntukannya. Tetapi tidak menutup kemungkinan penggunaan kawasan hutan yang menyimpang dengan fungsi dan peruntukannya, dengan syarat ada persetujuan atau izin Menteri Kehutanan.⁷

Salah satu kasus pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah berstatus hutan konservasi adalah pembangunan fasilitas umum berupa akses jalan dan pemukiman warga di dalam Taman Nasional Kutai yang merupakan hutan Konservasi yang berada di Kalimantan Timur. Taman Nasional Kutai (TNK) merupakan salah satu objek wisata Kabupaten Kutai Timur yang memiliki luas 198.604 ha (hektar) dan secara administratif terletak dalam wilayah Kecamatan Bontang Utara, Sangatta, Bontang Selatan, Muara Badak, Muara Kaman, dan Kabupaten Kutai Timur, Propinsi Kalimantan Timur.

⁷ Salim, H.S, *Dasar– Dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, halaman 86-87.

Pemerintah Kabupaten Kutai Timur membutuhkan tanah bagi pembangunan infrastruktur dan pemukiman warga. Di sepanjang kawasan Taman Nasional Kutai telah diadakan pembangunan jalan sebagai akses bagi warga yang bermukim di sekitar Taman Nasional kutai tersebut.

Pengadaan tanah untuk pembangunan sarana dan prasarana kepentingan umum pada kawasan Taman Nasional Kutai telah dilakukan akan tetapi status dari hak atas tanah tersebut yang masih menjadi sengketa. Hal ini dikarenakan status Taman Nasional Kutai yang masih berupa hutan konservasi dan belum ada perubahan peruntukan terhadap sebagian kawasan Taman Nasional Kutai yang terkena pengadaan tanah untuk fasilitas umum dan pemukiman warga. Saat ini jumlah masyarakat yang bermukim dalam kawasan telah mencapai sekitar 25.000 jiwa.⁸ Mereka hidup dalam penantian kepastian hak atas lahan yang dijanjikan oleh Pejabat Bupati Kutai Timur sejak tahun 1999.

Keberadaan pemukiman warga di dalam kawasan hutan bisa karena memang sudah ada sebelum ditetapkan sebagai kawasan, bisa karena program pemerintah di masa lalu dan juga bisa karena pendudukan kawasan hutan terutama pada masa reformasi. Masyarakat yang tinggal di dalam hutan atau di sekitar kawasan hutan, baik di hutan produksi maupun hutan konservasi, seperti Taman Nasional Kutai, sudah seharusnya dipandang sebagai bagian dari solusi pengelolaan hutan secara luas.

⁸ Statistik Balai Taman Nasional Kutai Tahun 2010.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka terdapat beberapa pokok permasalahan yang akan dibahas, yaitu :

1. Mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah berstatus hutan konservasi.
2. Penentuan ganti rugi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah berstatus hutan konservasi.

1.2. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini yaitu :

1. Untuk menjelaskan dan menganalisis mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah berstatus hutan konservasi.
2. Untuk menjelaskan dan menganalisis penentuan ganti rugi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah berstatus hutan konservasi.

1.3. Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan adanya manfaat baik dari sisi teoritis maupun dari sisi praktis, diantaranya sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dari penelitian ini dapat memberikan sumbangan di bidang kenotariatan mengenai mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan untuk

kepentingan umum di atas tanah berstatus hutan konservasi dan penentuan ganti rugi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah berstatus hutan konservasi

2. Manfaat Praktis.

Disamping manfaat teoritis, dalam penelitian ini juga diharapkan dapat memenuhi manfaat praktis, yaitu :

- a. Dapat memberikan jalan keluar terhadap permasalahan yang timbul atau dihadapi dalam bidang kenotariatan, Khususnya mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah berstatus hutan konservasi dan penentuan ganti rugi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah berstatus hutan konservasi.
- b. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka penyelesaian suatu perkara dengan perdamaian di luar pengadilan dan tata cara pelaksanaannya, juga sebagai bahan acuan bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam bidang kenotariatan khususnya bagi para mahasiswa kenotariatan.

1.4. Tinjauan Pustaka

1.4.1. Pengertian Pengadaan Tanah

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk

Kepentingan Umum *juncto* Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Berdasarkan pengertian tersebut terdapat beberapa unsur-unsur pengadaan tanah, yaitu:

1. Kegiatan menyediakan tanah
2. Pemberian ganti kerugian yang adil
Pengertian ganti kerugian menurut pasal 1 angka 10 Undang-undang nomor 2 Tahun 2012 adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah
3. Pihak yang berhak
Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-undang nomor 2 Tahun 2012, adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.

Menurut John Salindeho arti atau istilah menyediakan kita mencapai keadaan ada, karena didalam mengupayakan, menyediakan sudah terselib arti mengadakan atau keadaan ada itu, sedangkan dalam mengadakan tentunya kita menemukan atau tepatnya mencapai sesuatu yang tersedia, sebab sudah diadakan, kecuali tidak berbuat demikian, jadi kedua istilah tersebut namun tampak berbeda, mempunyai arti yang menuju kepada satu pengertian (*monosematic*) yang dapat dibatasi kepada suatu perbuatan untuk mengadakan agar tersedia tanah bagi kepentingan pemerintah.⁹

Sedangkan menurut Imam Koeswahyono pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah

⁹ Jhon Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, halaman 31.

bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.¹⁰

1.4.2. Pengertian Pembangunan dan Kepentingan Umum

Pembangunan (*development*) adalah proses perubahan yang mencakup seluruh sistem sosial, seperti politik, ekonomi, infrastruktur, pertanian, pendidikan dan teknologi, kelembagaan, dan upaya pembangunan untuk kepentingan umum harus terus diupayakan pelaksanaannya seiring dengan makin bertambahnya jumlah penduduk yang disertai dengan semakin bertambahnya kemakmuran.¹¹

Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pada Pasal 1 ayat (6) menyatakan bahwa: "Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat".

Penggunaan istilah kepentingan umum dalam legislasi dan regulasi pertanahan nasional dijumpai awalnya oleh Pasal 18 UUPA yang kemudian diikuti dalam undang-undang Nomor 20 Tahun 1961, Kepres Nomor 55 Tahun 1993, Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan Perpres Nomor 65 Tahun

¹⁰ Imam Koeswahyono, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, Artikel, 2008, halaman 1.

¹¹ Yulius Alexander Manurung, *Tinjauan Yuridis Proses Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan pembangunan Untuk Kepentingan Umum Studi Kasus Jalan Tol Cinere-Jagorawi, Depok*, skripsi 2011.

2006, kemudian dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, beserta peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 serta peraturan Kepala BPN nomor 5 Tahun 2012 sedangkan dalam Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 dan Permendagri Nomor 2 Tahun 1975 tidak menggunakan istilah kepentingan umum, tetapi menggunakan kepentingan pemerintah.¹²

Sebidang tanah harus digunakan sesuai dengan sifat hak dan keadaan tanahnya, penggunaan tanah itu tidak boleh sampai merugikan atau bertentangan dengan kepentingan umum. Kreteria kepentingan umum ini harus jelas agar tidak digunakan secara sewenang-wenang sehingga melanggar keadilan dan hak asasi manusia.¹³ Jika kriteria yang digunakan untuk mendefinisikan kepentingan umum adalah manfaat sosial, semestinya pembebasan tanah untuk pembangunan kepentingan umum memberikan kontribusi terhadap kesejahteraan rakyat.

Maria S.W Sumardjono menyatakan bahwa pada umumnya terdapat 2 doktrin kepentingan umum, yakni sebagai berikut:¹⁴

1. Pedoman umum, yang secara umum menyebutkan bahwa pengadaan tanah berdasarkan alasan kepentingan umum. Istilah-istilah yang sering

¹² Eman Ramelan, *Prosedur Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Airlangga university Press, Surabaya, 2014, halaman 82.

¹³ Dardji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, Halaman 176.

¹⁴ Maria S.W. Sumardjono (selanjutnya disebut Maria S.W Sumardjono –III), *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, Januari 2008, halaman 241.

digunakan secara bergantian untuk mengungkapkan tentang pengertian “umum” tersebut misalnya *public* atau *social general, common*, atau *collective*, sedangkan untuk istilah “kepentingan” atau “*Purpose*” sering diganti dengan *need, necessity, interest, function, utility*, atau *uses*.

2. Penyebutan kepentingan umum dalam suatu daftar kegiatan yang secara jelas mengidentifikasi tujuannya: sekolah, jalan, bangunan-bangunan pemerintahan dan sebagainya yang oleh peraturan perundang-undangan dipandang bermanfaat untuk umum. Segala kegiatan diluar yang tercantum dalam daftar tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk pengadaan tanah.

Sedangkan Berdasarkan Pasal 10 Undang – undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tanah kepentingan umum yang dapat digunakan untuk pembangunan adalah:

- a. Pertahanan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. Fasilitas keselamatan umum;
- k. Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. Cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

1.4.3. Pengertian Hutan dan Kawasan hutan

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang kehutanan Menjadi Undang-undang Sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan menyatakan bahwa: ” Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan”. Ada beberapa unsur yang terkandung dari definisi hutan di atas, yaitu: unsur hamparan lahan yang luas, unsur Pepohonan, flora dan fauna, unsur lingkungan, dan unsur ketetapan pemerintah.

Pada Pasal 1 ayat (2) Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang kehutanan Menjadi Undang-undang sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan menyatakan bahwa: “Kawasan Hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap”.

Berdasarkan fungsi pokoknya hutan terbagi menjadi yaitu hutan lindung, hutan produksi dan hutan konservasi. Berdasarkan pasal 1 ayat (7)

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang kehutanan Menjadi Undang-undang sesuai dengan ketentuan dari Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan menyatakan bahwa: “Hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan”.

Sedangkan berdasarkan pasal 1 ayat (8) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang kehutanan Menjadi Undang-undang sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa: “Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah”.

1.4.4. Pengertian Hutan Konservasi

Pada Pasal 1 ayat (9) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang kehutanan Menjadi Undang-undang Sesuai dengan ketentuan Undang-undang 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan menyatakan bahwa:

“hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya”.

Sesuai dengan undang-undang tersebut hutan konservasi terdiri dari :¹⁵

- 1) Kawasan Hutan Suaka Alam
Kawasan hutan suaka alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya, yang juga berfungsi sebagai wilayah system penyangga kehidupan.
- 2) Kawasan Hutan Pelestarian Alam
Hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok perlindungan system penyangga kehidupan. Pengawetan serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistem.
- 3) Taman Buru
Kawasn hutan yang ditetapkan sebagai tempat wisata berburu.

Di bagian perundangan lain yaitu pada Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati Dan Ekosistemnya menyatakan bahwa “Konservasi sumber daya alam hayati adalah pengelolaan sumber daya alam hayati yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana untuk menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya”.

Dengan mengacu perundangan yang ada tampak adanya dualism pengertian konservasi, di satu pihak menjelaskan konservasi berarti kawasan dan dipihak lain konservasi berarti fungsi atau kegiatan.

¹⁵ M. Harianto, *Hukum Konservasi*, dari [http://blogmharianto.blogspot.com/2010/02/hutan - konservasi.html?m=1](http://blogmharianto.blogspot.com/2010/02/hutan-konservasi.html?m=1), diakses 31 Maret 2015.

Dengan mendasar sikap bahwa konservasi adalah pengertian kawasan maka seakan lupa bahwa hutan adalah salah satu pemanfaatan ekosistem sumber daya alam hayati dalam satuan ekosistem yang merupakan salah satu pilar konservasi. Sebagai konsekuensinya konservasi mestinya merupakan keharusan dalam pengelolaan hutan.

1.5. Metode Penelitian

Sebagaimana lazimnya sebuah penelitian, metode yang digunakan dalam menyusun penelitian merupakan faktor yang penting untuk diperhatikan dalam tulisan ini, peneliti menjabarkan metode penelitian sebagai berikut :

1.5.1. Tipe Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁶ Penelitian hukum juga merupakan penelitian di dalam kerangka *know how* dalam hukum, sehingga hasil yang ingin dicapai adalah untuk memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya atas isu hukum yang diajukan.¹⁷

Penelitian ini merupakan penelitian hukum karena penelitian ini dilakukan untuk menghasilkan argumentasi dan teori baru sebagai preskripsi mengenai apa yang seyogianya dalam menyelesaikan masalah atau isu hukum

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2005, halaman 35.

¹⁷ *Ibid*, halaman 41.

yang dihadapi. Dalam penelitian ini tidak dikenal adanya data, hipotesis, analisis kualitatif maupun kuantitatif.

1.5.2. Pendekatan Masalah

Guna mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang akan dijawab, maka penelitian ini menggunakan pendekatan masalah berupa pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan studi kasus (*case studi*).

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁸ Dalam penelitian ini pengkajian dilakukan terhadap peraturan perUndang-Undangan yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan kehutanan.

Studi kasus (*case studi*) merupakan suatu studi terhadap kasus tertentu dari berbagai aspek hukum.¹⁹ Dalam penelitian ini studi kasusnya adalah pembangunan fasilitas umum berupa akses jalan dan pemukiman warga di dalam Taman Nasional Kutai yang merupakan hutan Konservasi yang berada di Kalimantan Timur.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan beranjak pada pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin

¹⁸ *Ibid.*, halaman 93.

¹⁹ *Ibid.*, halaman 94.

yang berkembang di dalam ilmu hukum.²⁰ Pendekatan ini dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan yang ada lantaran memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.

1.5.3. Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan dan bahan hukum sekunder.

Sumber bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif, yang artinya bahwa bahan hukum tersebut memiliki otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.²¹ Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan dalam tesis ini yaitu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati Dan Ekosistemnya, Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang kehutanan, Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang kehutanan Menjadi Undang-undang Menjadi Undang-undang dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan

²⁰ *Ibid.*, halaman 137.

²¹ *Ibid.*, halaman 141.

untuk Kepentingan Umum serta peraturan-peraturan lainnya terutama yang berkaitan dengan masalah Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan kehutanan.

Sumber bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.²² Publikasi tentang hukum ini meliputi buku, jurnal, majalah, skripsi, tesis, disertasi serta hasil penelitian.

1.5.4. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini penulis melakukan pengumpulan bahan hukum dengan studi kepustakaan yang dilakukan dengan menggunakan sistem kartu (*card system*) berupa kartu kutipan dan kartu ulasan. Pertama-tama dilakukan inventarisasi dan identifikasi terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang berkaitan langsung dengan rumusan masalah dalam penelitian ini. Selanjutnya dari hasil identifikasi tersebut dilakukan sistematisasi atas bahan penelitian yang telah dikumpulkan.

1.5.5. Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berhasil dikumpulkan, maka dilakukan analisis berdasarkan metode interpretasi atau penafsiran. Metode interpretasi adalah salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaedah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa

²² *Ibid.* halaman 165.

tertentu.²³ Jenis interpretasi yang digunakan dalam penelitian ini berupa interpretasi gramatikal, interpretasi sistematis dan interpretasi historis.

Interpretasi gramatikal adalah cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikannya menurut bahasa, susun kata atau bunyinya.²⁴

Interpretasi sistematis adalah menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan undang-undang lain.²⁵

Interpretasi historis adalah penjelasan menurut terjadinya undang-undang. Jadi, makna undang-undang dapat dijelaskan atau ditafsirkan dengan jalan meneliti sejarah terjadinya. Dengan penafsiran menurut sejarah, undang-undang hendak dicari maksud ketentuan undang-undang seperti yang dilihat oleh pembentuk undang-undang pada waktu pembentukannya.²⁶

Dari hasil analisis menggunakan metode interpretasi di atas, maka didapatkan pemecahan atas isu hukum, yang pada akhirnya akan menghasilkan suatu kesimpulan berupa preskripsi mengenai apa yang seyogiannya.

²³ Sudikno Mertokusumo (Selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo – II), *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005 halaman 169.

²⁴ *Ibid.*, halaman 171.

²⁵ *Ibid.*, halaman 172.

²⁶ *Ibid.*, halaman 173.

1.6. Pertanggungjawaban Sistematika

Pertanggungjawaban sistematika ini terdiri dari empat bab, yang masing-masing bab terbagi menjadi beberapa sub bab, yakni sebagai berikut :

Bab I mengenai pendahuluan yang menguraikan secara singkat landasan pokok permasalahan yang akan dibahas dalam bab selanjutnya. Jadi bab I ini berfungsi sebagai pengantar yang sifatnya umum untuk menuju ke pembahasan rumusan masalah sekaligus sebagai batasan penulis dalam menguraikan pokok permasalahan. Bab I berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian serta pertanggungjawaban sistematika.

Bab II merupakan bab isi yang akan menjabarkan pembahasan dari rumusan masalah yang pertama, mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah berstatus hutan konservasi. Sub bab dalam bab II ini adalah Pelepasan Tanah Instansi, Tukar Menukar atau Tukar Guling (*Ruislag*), dan Tata Cara dan Prosedur Pelaksanaan Tukar Guling (*Ruislag*).

Bab III merupakan bab isi yang akan menjabarkan pembahasan dari rumusan masalah yang kedua, yakni tentang penentuan ganti rugi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah berstatus hutan konservasi. Sub bab dalam bab III mencakup penilaian ganti kerugian pengadaan tanah dan pemberian ganti kerugian.

Bab IV merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran dari hasil pembahasan rumusan masalah yang telah diuraikan dalam bab isi.