

## MENYOAL KEDUDUKAN KONSTITUSIONALITAS KAWASAN HUTAN DALAM HUKUM AGRARIA NASIONAL

Syaiful Bahari<sup>1</sup>, La Ode Mbunai<sup>2</sup>, S.H.S Ulii Albab<sup>3</sup>

Universitas Sains Indonesia, Bekasi

Email: <sup>1</sup>syaifulbahari726@gmail.com, <sup>2</sup>laode.mbunai@gmail.com,

<sup>3</sup>shsulil.albab@lecturer.sains.ac.id

**Abstract:** *This article examines the constitutional status of forest areas within Indonesia's national agrarian law system. The main issue addressed is the dualism of land control between the forestry regime and agrarian law, which originates from the colonial domain doctrine. Forest areas have developed as a legal entity operating outside the framework of the Basic Agrarian Law of 1960, resulting in normative inconsistencies and legal uncertainty over land rights, particularly for communities living within and around forest areas. This research employs a normative legal method supported by statutory, historical, and conceptual approaches to trace the origin and development of forest law norms. The findings reveal that the state's unilateral authority to designate forest areas often disregards existing community rights and may violate constitutional principles. The Constitutional Court Decision Number 45/PUU-IX/2011 serves as a critical correction by affirming that forest areas must undergo a complete formal process before obtaining legal validity. However, its implementation remains limited. Therefore, the study emphasizes the need to integrate the forestry regime with the national agrarian legal system to ensure legal certainty and agrarian justice.*

**Keywords:** *Forest Areas, Agrarian Law, Legal Dualism, Constitutional Court*

**Abstrak:** Tulisan ini mengkaji kedudukan konstitusional kawasan hutan dalam sistem hukum agraria nasional Indonesia. Permasalahan utama yang diangkat adalah adanya dualisme penguasaan tanah antara rezim kehutanan dan hukum agraria yang berakar dari sejarah kolonial melalui asas *domain*. Kawasan hutan berkembang sebagai entitas hukum yang berdiri di luar sistem Undang-undang Pokok Agraria Tahun 1960, sehingga menciptakan ketidaksinkronan norma hukum dan ketidakpastian hak atas tanah, terutama bagi masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar kawasan hutan. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, sejarah, dan konseptual untuk menelusuri asal-usul dan perkembangan norma hukum kawasan hutan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan penunjukan kawasan hutan yang dilakukan secara sepihak oleh negara sering kali mengabaikan keberadaan hak-hak masyarakat dan berpotensi melanggar prinsip konstitusional. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011 menjadi titik penting dalam membatasi praktik tersebut dengan menegaskan bahwa kawasan hutan harus melalui proses penetapan yang lengkap agar memiliki legitimasi hukum. Namun demikian, implementasi putusan tersebut masih menghadapi berbagai kendala. Oleh karena itu, diperlukan integrasi antara rezim kehutanan dan hukum agraria nasional guna mewujudkan kepastian hukum dan keadilan agraria.

**Kata Kunci:** Kawasan Hutan, Hukum Agraria, Dualisme Hukum, Mahkamah Konstitusi

### PENDAHULUAN

Luas wilayah daratan Indonesia menurut Kementerian Agraria dan Tata

Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) adalah 1.922.570 km<sup>2</sup> dari total seluas 5.180.053 km<sup>2</sup> yang mencakup daratan dan perairan. Dari total

daratan seluas 124 juta hektar (64,93%) masih berupa kawasan hutan, terdiri dari hutan produksi, hutan produksi terbatas, hutan lindung, dan hutan konservasi. Kawasan hutan menguasai hampir dua pertiga luas daratan Indonesia. Sisanya, seluas 67 juta hektar (35,07%) merupakan tanah pertanian, perkebunan, pemukiman, dan area peruntukkan lainnya (APL).

Dengan kewenangan penguasaan tanah sangat luas yang didefinisikan sebagai kawasan hutan, maka tidak dapat dihindari timbulnya konflik agraria yang berkepanjangan sejak masa kolonial Belanda hingga sekarang. Konflik agraria di sektor kehutanan terkini di tahun 2023, menurut catatan Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) mencakup 77.487 hektar dan berdampak kepada 10.900 kepala keluarga di berbagai daerah (Konsorsium Pembaharuan Agraria, 2023). Selain itu, persoalan yang hingga kini masih terpendam dan menjadi masalah hukum adalah banyaknya lahan-lahan perkebunan, khususnya perkebunan sawit, baik yang dikelola perusahaan maupun petani, yang kebunnya berada di dalam kawasan hutan. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), kini berganti Kementerian Kehutanan, mencatat saat ini terdapat 3,37 juta hektar kebun sawit yang berada di kawasan hutan.

Kawasan hutan sejak lama menjadi isu dan polemik di kalangan akademisi, pemerintah, Lembaga Non Pemerintah (NGO), pelaku usaha, dan masyarakat hukum adat yang selama ini menjadi korban dalam konflik hak antara pemerintah dengan masyarakat. Dalam kajian hukum agraria, entitas hukum kawasan hutan belum terlalu banyak diteliti, padahal wilayah penguasaan kawasan hutan atas tanah yang luasnya mencapai dua pertiga dari luas daratan Indonesia, memberikan kekuasaan yang sangat besar dalam penguasaan tanah secara nasional. Kewenangan yang dimiliki oleh kawasan hutan, tidak hanya memberi hak pengelolaan dan pemanfaatan hutan kepada subjek hukum, tetapi juga memiliki hak penguasaan fisik

atas tanah. Bahkan, kawasan hutan memiliki domain penguasaan tanah secara eksklusif, sehingga membentuk rezim pertanahan tersendiri, dan menjelma sebagai lembaga pemberi hak atas tanah di luar dari Kementerian ATR/BPN.

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), keberadaan lembaga kawasan hutan dalam hukum agraria nasional, tidak terlalu mendapat perhatian khusus. Hanya ada satu pasal di dalam UUPA yakni Pasal 16 Ayat (1) huruf (g) dan Pasal 46 Ayat (1) dan Ayat (2), menyebutkan suatu hak yaitu “hak memungut hasil hutan”. Pasal ini menunjukkan bahwa UUPA menempatkan hutan dalam konsep pemanfaatan, bukan pada kepemilikan atau penguasaan, sebagaimana hak-hak lain yang ada di UUPA.

Sebenarnya, hutan dalam konstruksi hukum UUPA, menjadi bagian tidak terpisahkan dari konsep dasar agraria yang tunduk kepada stelsel hukum agraria nasional. Namun dalam kenyataannya, hutan yang disusun berdasarkan kesatuan wilayah (kawasan) berdiri dan berkembang di luar dari sistem hukum agraria nasional. Dengan demikian, persoalannya tidak lagi sekedar kewenangan, tetapi sudah keluar dari filosofi dan asas-asas UUPA, sehingga menjadi isu hukum yang patut dikaji lebih mendalam mengenai keabsahan kawasan hutan sebagai subsistem hukum nasional.

Kawasan hutan sebagai objek hukum publik telah dikaji dari berbagai perspektif, diantaranya adalah: *Pertama*, artikel dengan judul “Hak Menguasai Negara di Kawasan Hutan: Beberapa Indikator Menilai Pelaksanaannya”, ditulis oleh Myrna A. Safitri, dipublikasikan dalam Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia (Volume 1 No. 2, 2014). *Kedua*, artikel dengan judul “Politik Hukum di Kawasan Hutan dan Lahan bagi Masyarakat Hukum Adat”, ditulis oleh Destara Sati, dipublikasikan oleh Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia (Volume 2 No. 5, 2019). Kedua kajian di atas menyoroti kawasan hutan sebagai

bentuk dari hak menguasai negara di sektor kehutanan, di mana kekuasaan negara sangat besar dalam menentukan tata batas dan tata kelola atas tanah di wilayah kehutanan yang tidak bisa disentuh oleh siapapun terkecuali mendapat izin dari lembaga otoritas kehutanan. Artikel tersebut juga menggambarkan dampak yang ditimbulkan dari rezim kawasan hutan terhadap masyarakat hukum adat yang sejak dahulukala telah memiliki riwayat hubungan dengan hutan di sekitarnya.

Sedangkan, penulisan artikel ini lebih menekankan pada bagaimana kedudukan norma hukum kawasan hutan dalam sistem hukum agraria Indoensia. Di mana asas dan norma tersebut termuat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan (UUPK), yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan diubah kembali menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang.

UUPK secara historis mengikuti atau melanjutkan produk peraturan perundang-undangan kolonial Belanda, yang sejak awal tidak tunduk kepada UUPA. Meskipun sejak September 1960, UUPA disahkan menjadi undang-undang yang ditempatkan sebagai dasar kesatuan hukum nasional di bidang agraria. Sehingga, implikasi yang ditimbulkan sampai saat ini adalah adanya kekaburan dan konflik norma hukum, yang pada akhirnya mengakibatkan terjadinya ketidakpastian hak-hak masyarakat atas tanah yang berada di wilayah kehutanan.

Dalam hal ini, penting untuk menelusuri asal usul kawasan hutan sebagai asas dan norma hukum dalam Undang-Undang Kehutanan. Apakah asas dan norma hukum tersebut sejalan dengan dasar filosofis hukum agraria nasional yang bersumber kepada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 dan UUPA 1960. Kehadiran rezim kawasan hutan yang berdiri sendiri

di luar sistem hukum agraria nasional telah menciptakan dualisme penguasaan tanah, di satu sisi tanah yang berada di wilayah kehutanan menjadi otoritas Kementerian Kehutanan, dan di sisi lain tanah yang berada di luar wilayah kehutanan menjadi otoritas Kementerian ATR/BPN. Dualisme penguasaan tanah ini yang menciptakan sektoralisme kebijakan di bidang agraria sampai sekarang.

## METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian doktrinal atau hukum normatif yang didukung data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari telaah terhadap peraturan perundang-undangan, dalam hal ini UUPA 1960, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan putusan pengadilan. Sedangkan, data sekunder diambil dari buku-buku, jurnal ilmiah, prosiding seminar yang relevan dengan penelitian ini.

Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Kajian melalui pendekatan perundang-undangan difokuskan kepada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kawasan hutan. Pendekatan sejarah digunakan untuk menelusuri riwayat lahirnya asas dan norma hukum kawasan hutan dalam undang-undang kehutanan, baik sebelum dan sesudah kemerdekaan Negara Republik Indonesia. Sedangkan, kajian konsep digunakan untuk memperjelas relasi antara kawasan hutan dengan hak menguasai negara.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Sumber Norma Hukum Kawasan Hutan dan Hutan Negara

Sumber norma hukum kawasan

hutan bukan norma yang baru dalam sejarah agraria di Indonesia. Jauh sebelum lahirnya UUPK pada tahun 1967, di era kolonial Belanda sudah cukup banyak peraturan perundang-undangan yang dibentuk pemerintah Hindia Belanda. Peraturan perundang-undangan mengenai kehutanan yang dibentuk pemerintah Belanda, secara umum ditujukan dalam rangka penguasaan tanah-tanah penduduk pribumi, termasuk tanah-tanah ulayat masyarakat hukum adat melalui doktrin hukum domein negara. Doktrin dan asas hukum ini yang kemudian membentuk norma hukum kawasan hutan sampai saat ini.

Pengelolaan hutan pada masa kolonial Belanda dimulai sejak awal abad ke-19, ditandai dengan penanaman kembali hutan jati untuk mengatasi kerusakan akibat eksploitasi besar-besaran pada abad sebelumnya. Pada masa pemerintahan Herman Willem Daendels tahun 1808, dilakukan kebijakan reforestasi di Jawa dan Madura sebagai langkah awal penataan kawasan hutan yang dikelola negara (Nurjaya, 2005).

Untuk mendukung kebijakan tersebut, dibentuk Jawatan Kehutanan dan diterbitkan Peraturan Pemangkuhan Hutan tahun 1808. Peraturan ini menegaskan bahwa hutan merupakan domein negara yang dikelola untuk kepentingan negara, dengan pengelolaan terpusat di bawah Gubernur Jenderal. Selain itu, diatur pula pemanfaatan hasil hutan, kewajiban reforestasi, serta keterlibatan masyarakat dalam kegiatan kehutanan dengan sistem izin dan upah kerja.

Peraturan ini menjadi dasar terbentuknya konsep hutan negara yang bertahan hingga kini. Namun, pengaturannya masih bersifat administratif melalui kebijakan Gubernur Jenderal hingga akhirnya pada tahun 1865 diterbitkan Reglemen Hutan sebagai dasar hukum formal pengelolaan hutan di Jawa dan Madura.

Reglemen Hutan 1865 ditujukan untuk mengatur tentang pemangkuhan hutan dan eksploitasi hutan. Oleh karena

terdapat banyak persoalan pelaksanaan Reglemen Hutan 1865 yang dianggap tidak efektif, maka pemerintah kolonial Belanda merevisi undang-undang sebelumnya. Selanjutnya pada tanggal 14 April 1874, pemerintah mengundang “Reglemen Pemangkuhan dan Eksploitasi Hutan di Jawa dan Madura 1874”, yang disebut dengan Reglemen Hutan 1874.

Inti dari Reglemen 1874 adalah: (1) Pembedaan hutan jati dan hutan rimba, di mana hutan rimba sebelumnya tidak dimasukkan di dalam Reglemen 1865; (2) Pemetaan dan penataan tata batas kawasan hutan yang belum teratur dan pembagian kawasan hutan ke dalam distrik kehutanan; (3) Distrik hutan dikelola oleh pejabat kehutanan (*Houtsvester/Adspiran Houtsvester*); dan (4) Pemangkuhan hutan rimba yang tidak dikelola secara teratur diserahkan kepada Residen di bawah perintah direktur *Binnelands Bestuur* dan dibantu seorang *houtsvester*. Reglemen Hutan 1874 ini tidak hanya berlaku di Jawa dan Madura, tetapi berlaku juga di wilayah *Vorstenlanden* (tanah kasunan dan kesultanan). Ketentuan ini berlaku sepanjang pemerintah berhak atas kayu yang ada di hutan daerah tersebut, kecuali kehutanan yang pemangkuannya dan pemanfaatannya sudah diserahkan kepada pihak ketiga (Salim, 2008).

Pada tahun 1897, pemerintah kolonial Belanda kembali merevisi Reglemen Hutan 1874 dengan Ordonansi 26 Mei 1882 dan Ordonansi 21 November 1894, kemudian diperbaharui lagi dengan Ordonansi Kolonial 1897, yang dikenal dengan *Boschreglement* (Reglemen Hutan), resminya reglemen tersebut dinamakan “Reglemen Hutan untuk Pengelolaan Hutan-Hutan Negara di Jawa dan Madura”, diundangkan pada tanggal 9 Februari 1897 dengan Nomor 21 Tahun 1897. Reglemen Hutan 1897 menguraikan dan mengatur ketentuan: (1) Pengertian hutan negara; (2) Pembagian hutan negara; (3) Pemangkuhan hutan; dan (4) Eksploitasi hutan.

Reglemen Hutan 1897 menegaskan

pemberlakuan asas *domein verklaring* dalam kehutanan, yang menetapkan bahwa lahan bebas dan kawasan yang ditunjuk pemerintah menjadi domein negara serta dikategorikan sebagai kawasan hutan. Selain itu, hutan dibedakan menjadi hutan jati dan hutan rimba, dengan hutan rimba masih terbagi lagi menjadi hutan tetap dan tidak tetap. Penunjukan kawasan hutan pada masa ini menjadi kewenangan Gubernur Jenderal.

Pada tahun 1913, dilakukan revisi melalui Reglemen Hutan 1913 yang pada dasarnya tidak banyak mengubah ketentuan sebelumnya, kecuali penambahan aturan terkait izin bagi masyarakat untuk menggembala ternak dan mengambil pakan, dengan pembatasan pada area tertentu. Selanjutnya, pada tahun 1927, diterbitkan Ordonansi Hutan yang mengatur pengelolaan hutan negara di Jawa dan Madura, yang kemudian diperbarui melalui beberapa peraturan lanjutan hingga tahun 1940.

Namun, seluruh regulasi tersebut hanya berlaku untuk wilayah Jawa dan Madura, sementara wilayah luar Jawa belum memiliki pengaturan yang jelas. Upaya penyusunan aturan untuk luar Jawa sempat dilakukan pada tahun 1937, tetapi tidak pernah disahkan. Hal ini disebabkan oleh keengganan pemerintah kolonial untuk memenuhi kewajiban pembagian hasil hutan kepada masyarakat pribumi, serta tetap berpegang pada asas bahwa hutan merupakan domein negara.

### **Masalah Konstitusionalitas Kawasan Hutan**

Berangkat dari sejarah di atas, terlihat jelas bahwa seluruh pembentukan peraturan perundang-undangan kehutanan yang lahir sejak 1865 sampai 1927, sepenuhnya berasaskan *domein verklaring*. Bahkan undang-undang kehutanan di era Gubernur Jenderal Deandels telah lebih dulu menggunakan asas *domein* sebelum lahirnya *Agrarische Wet S. 1870*. Reglemen Hutan pertama yang lahir tahun 1865 diterbitkan lima tahun sebelum lahirnya *Agrarische Wet*

*S.1870*. Sejak awal diundangkan hingga revisinya sampai tahun 1927, undang-undang tersebut tidak pernah tunduk kepada *Agrarische Wet S.1870*.

Dengan demikian, dualisme penguasaan dan pengaturan tanah antara sektor kehutanan dan agraria, meskipun sama-sama menginduk kepada satu asas, yakni asas *domein*, dalam prakteknya telah terjadi pemisahan sejak era kolonial Belanda. Dualisme kewenangan tersebut masih terus berlangsung dan dipertahankan hingga Indonesia merdeka. Mengingat luas kawasan hutan mencapai 64,93% dari seluruh luas daratan Indonesia, tentu besarnya kewenangan kawasan hutan menjadi faktor penting dalam menciptakan keadilan sosial dan kemakmuran rakyat. Ketika kawasan hutan dianggap sebagai wilayah steril atau wilayah terlarang dari seluruh aktifitas sosial-ekonomi manusia, maka ruang masyarakat, khususnya masyarakat hukum adat, yang bergantung dari sumber daya hutan, akan menghadapi keterbatasan dalam mempertahankan kehidupannya.

Kebijakan reforma agraria pada era Presiden Joko Widodo melalui Perpres No. 86 Tahun 2018 dan Perpres No. 62 Tahun 2023 belum berjalan optimal karena sebagian besar objek reforma agraria (TORA) berada di kawasan hutan. Dari total target 4,5 juta hektar, sekitar 4,1 juta hektar berasal dari kawasan hutan, sementara dari HGU dan tanah terlantar hanya sekitar 0,4 juta hektar. Kondisi ini menunjukkan adanya kendala struktural dalam pelaksanaan reforma agraria.

Dualisme penguasaan tanah antara hukum agraria dan kehutanan berdampak pada terbatasnya hak masyarakat di dalam dan sekitar hutan. Meskipun UUPA memberikan hak untuk memungut hasil hutan, dalam praktiknya hak tersebut sering tidak berlaku karena kewenangan kehutanan yang terpisah. Akibatnya, aktivitas sederhana masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidup justru berpotensi dipidana.

Hal ini tercermin dalam kasus nenek Asyani yang divonis penjara karena

mengambil kayu di kawasan hutan. Kasus tersebut menunjukkan bahwa dualisme regulasi tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum, tetapi juga berdampak langsung pada keadilan bagi masyarakat kecil.

Terkait dengan terjadinya pelanggaran konstitusional hak warga negara oleh rezim kawasan hutan ini, maka Mahkamah Konstitusi (MK-RI) pada tanggal 2 Oktober 2025 mengabulkan sebagian permohonan uji materi (*judicial review*) Nomor 181/PUU-XXII/2024. Permohonan tersebut menguji Pasal 17 ayat (2) huruf b dan Pasal 110B ayat (1) dalam Pasal 37 angka 5 Lampiran Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-undang. Dalam putusannya, MK-RI menyatakan norma hukum yang terkandung dalam pasal yang diuji bertentangan dengan UUD RI 1945, dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, “dikecualikan untuk masyarakat yang hidup secara turun temurun di dalam hutan dan tidak ditunjukkan untuk kepentingan komersial”.

Dengan adanya Putusan MK-RI Nomor 181/PUU-XXII/2024, MK-RI telah mengembalikan hak konstitusional bagi warga dan komunitas masyarakat hukum adat yang sejak semula dan turun temurun tinggal di dalam hutan untuk menggunakan hasil hutan dalam rangka memenuhi kebutuhan dasarnya. Putusan ini sesuai dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, yang menyebutkan: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”. Salah satu hak tradisional masyarakat hukum adat yang wajib dilindungi konstitusi adalah hak untuk hidup dengan layak beralaskan sumber daya hutan yang ada di sekitarnya.

### **Koreksi Mahkamah Konstitusi atas Praktek Penunjukan Kawasan Hutan**

Sumber masalah yang lebih mendasar adalah besarnya kewenangan rezim kawasan hutan atas penguasaan tanah yang dilakukan melalui “Penunjukan” sebagai dasar pembentukan kawasan hutan. Penunjukan kawasan hutan adalah bagian atau tahapan dari pengukuhan kawasan hutan. Perintah pengukuhan hutan diatur dalam Pasal 14 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang menyatakan: “Berdasarkan inventarisasi hutan, pemerintah menyelenggarakan Pengukuhan Kawasan Hutan, kegiatan pengukuhan kawasan hutan dilakukan untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan”.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan, yang kemudian ditetapkan melalui Pasal 2 Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan, bahwa pengukuhan hutan dapat dilakukan melalui: (a) penunjukkan kawasan hutan; (b) penataan batas kawasan hutan; dan (c) penetapan kawasan hutan (Suwandi dan Setiahadhi, 2021). Jika dilihat dari tahapannya, maka penunjukkan kawasan hutan merupakan proses awal suatu wilayah tertentu menjadi kawasan hutan. Pada era kolonial Belanda, penunjukan kawasan hutan didasarkan pada Government Besluit (GB), yang selanjutnya diteruskan dengan UUPK 1967 dan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan Hutan.

Penunjukan kawasan hutan meliputi penunjukan Wilayah Provinsi dan penunjukan wilayah tertentu yang dilakukan secara parsial. Penunjukan kawasan hutan wilayah provinsi didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan atau pemaduserasian Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP). Kriteria penunjukan kawasan hutan

dirinci menurut status, keadaan, letak, batas dan luas areal yang akan ditunjuk. Kriteria status areal suatu wilayah yang ditunjuk sebagai kawasan hutan meliputi:

1. Belum pernah ditunjuk atau ditetapkan Menteri sebagai kawasan hutan (penunjukan parsial);
2. Tidak dibebani hak-hak atas tanah;
3. Tergambar dalam peta penunjukan kawasan hutan dan perairan provinsi yang ditetapkan oleh Menteri atau Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi / Kabupaten (RTRWP / RTRWK).

Penunjukan kawasan hutan selama ini sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah, baik pusat maupun daerah, dengan asumsi bahwa wilayah tersebut tidak bertuan. Padahal, banyak wilayah yang ditetapkan sebagai kawasan hutan telah dihuni masyarakat dan memiliki berbagai fasilitas umum. Hal ini menjadi sumber konflik karena penetapan dilakukan tanpa mempertimbangkan kondisi sosial dan keberadaan hak atas tanah yang sudah ada.

Praktik tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan melampaui kewenangan (*exces de pouvoir*) karena dilakukan secara sepihak tanpa verifikasi dan tanpa melibatkan masyarakat, termasuk masyarakat hukum adat. Akibatnya, penunjukan kawasan hutan berpotensi melanggar hak konstitusional warga negara.

Permasalahan ini kemudian diajukan ke Mahkamah Konstitusi melalui uji materi, yang pada tahun 2012 dikabulkan melalui Putusan Nomor 45/PUU-IX/2011. Putusan ini menguji definisi kawasan hutan dalam Undang-Undang Kehutanan yang sebelumnya memberi ruang penunjukan sepihak oleh pemerintah.

Putusan MK-RI nomor 45/PUU-IX/2011 ini merupakan salah satu putusan penting yang memberikan koreksi mendasar terhadap praktik penguasaan kawasan hutan oleh negara. Putusan ini lahir dari persoalan klasik dalam hukum agraria dan kehutanan Indonesia, yaitu

adanya klaim negara atas wilayah yang dikategorikan sebagai kawasan hutan tanpa melalui proses penetapan yang lengkap dan sah. Dalam praktik sebelum putusan ini, negara sering kali menetapkan suatu wilayah sebagai kawasan hutan hanya melalui tindakan administratif berupa penunjukan, tanpa menyelesaikan tahapan lanjutan yang seharusnya dilakukan sesuai ketentuan hukum.

Masalah penunjukan kawasan hutan menjadi krusial karena sering berdampak langsung pada masyarakat yang telah lama menguasai dan memanfaatkan tanah tersebut. Banyak masyarakat tiba-tiba kehilangan pengakuan hukum atas tanahnya karena diklaim sebagai kawasan hutan, sehingga menimbulkan konflik antara klaim administratif negara dan realitas sosial di lapangan.

Melalui putusannya, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa penunjukan kawasan hutan bukanlah tahap akhir yang memberikan legitimasi hukum. Penunjukan hanya merupakan tahap awal yang harus dilanjutkan dengan penataan batas, pemetaan, dan penetapan. Dengan demikian, kawasan hutan yang sah adalah yang telah melalui seluruh proses tersebut secara lengkap.

Putusan ini membatasi praktik penunjukan sepihak oleh negara dan menegaskan bahwa kewenangan dalam kerangka Hak Menguasai Negara tidak bersifat absolut. Negara tetap harus menjalankan proses hukum yang transparan, menghormati hak masyarakat, serta menjunjung prinsip *due process of law*.

Meskipun memberikan dasar yang lebih kuat bagi kepastian hukum dan keadilan, implementasi putusan ini masih menghadapi berbagai kendala. Akibatnya, konflik agraria dan ketidakpastian status lahan masih terus terjadi, meskipun secara normatif telah ada perbaikan arah kebijakan.

## SIMPULAN

Kedudukan kawasan hutan dalam hukum agraria nasional masih bermasalah karena adanya dualisme antara rezim kehutanan dan agraria yang berakar dari warisan hukum kolonial. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan konflik, terutama bagi masyarakat yang tinggal di kawasan hutan. Putusan Mahkamah Konstitusi telah menegaskan bahwa penetapan kawasan hutan harus melalui proses yang sah dan tidak boleh sepihak, namun implementasinya masih belum optimal. Oleh karena itu, diperlukan penataan ulang dan integrasi kedua sistem hukum agar tercipta kepastian hukum dan keadilan dalam pengelolaan sumber daya agraria.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika.
- Harsono, B. (2008). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan UUPA, isi dan pelaksanaannya*. Djambatan.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. (2023). *Laporan tahunan agraria 2023: Dekade krisis agraria*. KPA.
- Mahfud, M. D. (2012). *Politik hukum di Indonesia*. Rajawali Pers.
- Nanggara, S. G., et al. (2018). *Silang sengkabut pengelolaan hutan dan lahan di Indonesia*. Forest Watch Indonesia.
- Nurjaya, I. N. (2005). Sejarah hukum pengelolaan hutan di Indonesia. *Jurisprudence*, 2(1).
- Nurjaya, I. N. (2006). *Pengelolaan sumber daya alam dalam perspektif antropologi hukum*. Universitas Negeri Malang Press.
- Parlindungan, A. P. (2008). *Komentar atas undang-undang pokok agraria*. Mandar Maju.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 27 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis ATR/BPN.
- Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan.
- Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Reforma Agraria.
- Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 181/PUU-XXII/2024.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011.
- Rahardjo, S. (2006). *Ilmu hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Safitri, M. A. (2014). Hak menguasai negara di kawasan hutan: Beberapa indikator menilai pelaksanaannya. *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 1(2).
- Salim, H. S. (2008). *Dasar-dasar hukum kehutanan*. Sinar Grafika.
- Santoso, U. (2012). *Hukum agraria: Kajian komprehensif*. Kencana.
- Sati, D. (2019). Politik hukum di kawasan hutan dan lahan bagi masyarakat hukum adat. *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 2(5).
- Sumardjono, M. S. W. (2001). *Kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi*. Kompas.
- Sumardjono, M. S. W. (2008). *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial, dan budaya*. Kompas.
- Supriadi. (2007). *Hukum agraria*. Sinar Grafika.
- Sutedi, A. (2012). *Hukum pertanahan*. Sinar Grafika.
- Suwandi, N., & Setiahadi, R. (2021). *Penguahan dan penatagunaan kawasan hutan*. Deepublish.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.