



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 34/PUU-IX/2011**

Tentang

“Penguasaan Hutan oleh Negara”

- Pemohon** : **Maskur Anang bin Kemas Anang Muhamad**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
- Pokok Perkara** : Pasal 4 ayat (2) huruf b, dan Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan terhadap UUD 1945
- Amar Putusan** : **Menyatakan:**
- Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
 - Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan bertentangan dengan UUD Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “*Penguasaan hutan oleh Negara tetap wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, hak masyarakat yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional*”;
 - Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “*Penguasaan hutan oleh Negara tetap wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, hak masyarakat yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional*”;
 - Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
 - Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya.
- Tanggal Putusan** : Senin, 16 Juli 2012.
- Ikhtisar Putusan** :

Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia, pemilik lahan perkebunan yang berada pada kawasan Budidaya Pertanian yang oleh Menteri Kehutanan telah dialih-fungsikan dan ditetapkan sebagai cadangan Hutan Tanaman Industri (HTI).

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah konstitusionalitas norma Undang-Undang, yaitu Pasal 4 ayat (2) huruf b dan ayat (3) UU Kehutanan terhadap Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945, maka Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*.

Mengenai kedudukan hukum, terlepas dari terbukti atau tidaknya dalil-dalil para Pemohon mengenai inkonstitusionalitas norma UU 41/1999 yang dimohonkan pengujian,

dalam kualifikasinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang mempunyai tanah perkebunan yang telah dialihfungsikan dan ditetapkan sebagai cadangan HTI mempunyai hak konstitusional yang dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian. Kerugian tersebut bersifat aktual, spesifik, dan terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian. Oleh karena itu, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Terhadap pengujian konstitusionalitas UU 41/1999, Mahkamah mempertimbangkan permohonan Pemohon sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan telah diubah dengan 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4412). Walaupun demikian terhadap pasal-pasal yang diajukan untuk diuji oleh Pemohon, yaitu Pasal 4 ayat (2) huruf b dan ayat (3) UU Kehutanan tidak dilakukan perubahan;
2. Berdasarkan Pasal 1 UU Kehutanan, hutan adalah 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;
3. Bahwa Mahkamah dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004 telah mempertimbangkan bahwa makna Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai berikut: *"...perkataan "dikuasai oleh 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 dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad) dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (bestuursdaad) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (vergunning), lisensi (licentie), dan konsesi (concessie). Fungsi pengaturan oleh negara (regelendaad) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (eksekutif). Fungsi pengelolaan (beheersdaad) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (shareholding) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara c.q. Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (toezichthoudensdaad) dilakukan oleh negara c.q. Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat";*
4. Penguasaan hutan oleh negara menurut UU Kehutanan memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; menetapkan kawasan hutan dan atau mengubah status kawasan hutan; mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan, serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan. Hal demikian dikarenakan hutan harus diurus dan dikelola, dilindungi dan dimanfaatkan secara berkesinambungan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia, baik generasi sekarang maupun generasi yang akan datang (vide Penjelasan Umum UU Kehutanan);

5. Terhadap berbagai tindakan pemerintah dalam melakukan regulasi tentang penetapan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan tetaplah harus berdasarkan hukum dalam rangka menegakkan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis;
6. Bahwa Mahkamah dalam Putusan Nomor 45/PUU-IX/2011, bertanggal 21 Februari 2012 telah memberi pertimbangan, antara lain, sebagai berikut: *“Bahwa dalam suatu negara hukum, pejabat administrasi negara tidak boleh berbuat sekehendak hatinya, akan tetapi harus bertindak sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan, serta tindakan berdasarkan freies Ermessen (discretionary powers). Penunjukan belaka atas suatu kawasan untuk dijadikan kawasan hutan tanpa melalui proses atau tahap-tahap yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan di kawasan hutan sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan, merupakan pelaksanaan pemerintahan otoriter. Penunjukan kawasan hutan merupakan sesuatu yang dapat diprediksi, tidak tiba-tiba, bahkan harus direncanakan, dan karenanya tidak memerlukan tindakan freies Ermessen (discretionary powers). Tidak seharusnya suatu kawasan hutan yang akan dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap, menguasai hajat hidup orang banyak, hanya dilakukan melalui penunjukan”*.
7. Bahwa Mahkamah dalam Putusan Nomor 32/PUU-VIII/2010, bertanggal 4 Juni 2012 telah memberi pertimbangan sebagai berikut: *“... penggunaan kata “dengan memperhatikan” dalam Pasal 10 huruf b UU 4/2009 sebenarnya memiliki makna imperatif yang menegaskan bahwa Pemerintah, saat menetapkan WP, berkewajiban menyertakan pendapat masyarakat terlebih dahulu sebagai bentuk fungsi kontrol terhadap Pemerintah untuk memastikan dipenuhinya hak-hak konstitusional warga negara untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun [vide Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) UUD 1945]. Oleh karenanya, untuk lebih memperkuat fungsi kontrol masyarakat terhadap Pemerintah dan sekaligus untuk menjamin kepastian hukum yang adil baik bagi masyarakat secara umum maupun masyarakat yang secara khusus berada dalam WP dan masyarakat yang terkena dampak, termasuk para pelaku usaha pertambangan, serta demi tercapainya amanah UUD 1945, menurut Mahkamah, fungsi kontrol tersebut tidak cukup hanya dilakukan melalui forum konsultasi dengan DPR RI, namun juga harus diperkuat melalui fungsi kontrol yang dilakukan langsung oleh masyarakat, khususnya masyarakat yang wilayah maupun tanah miliknya akan dimasukkan ke dalam WP dan masyarakat yang akan terkena dampak...”*;

Setelah mempertimbangkan hal-hal sebagaimana diuraikan pada angka 1 sampai dengan 7 di atas, selanjutnya terhadap dalil Pemohon, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

1. Bahwa terhadap dalil Pemohon, Pasal 4 ayat (2) huruf b UU Kehutanan bertentangan dengan Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945, menurut Mahkamah, kewenangan pemerintah untuk menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) huruf b tersebut adalah salah satu bentuk penguasaan negara atas bumi dan air yang dimungkinkan berdasarkan konstitusi dengan ketentuan penetapan kawasan tersebut harus berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku dengan memperhatikan hak-hak masyarakat yang terlebih dahulu ada di wilayah tersebut. Dalam hal ini, apabila dalam wilayah tersebut terdapat hak-hak masyarakat, termasuk hak masyarakat tradisional, hak milik, atau hak-hak lainnya, maka pemerintah berkewajiban untuk melakukan penyelesaian terlebih dahulu secara adil dengan para pemegang hak. Mahkamah tidak menemukan pertentangan antara norma Pasal 4 ayat (2) huruf b UU Kehutanan dengan Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945;
2. Bahwa Pemohon mendalilkan ketentuan Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan hanya mengindahkan hak masyarakat hukum adat, padahal seharusnya juga memperhatikan hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat, sehingga bertentangan dengan Pasal

28A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 karenanya Pemohon memohon agar Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan seharusnya berbunyi: *“Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, **hak atas tanah yang telah terbebani hak berdasarkan undang-undang**, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”*. Pemohon beralasan bahwa dengan tidak adanya pengakuan hak atas tanah yang telah terbebani hak berdasarkan Undang-Undang, hal tersebut merugikan Pemohon. Di luar kasus konkret yang dihadapi oleh Pemohon sebagaimana diuraikan dalam permohonannya, Mahkamah dapat membenarkan substansi dalil permohonan Pemohon tersebut. Menurut Mahkamah, dalam wilayah tertentu dapat saja terdapat hak yang telah dilekatkan atas tanah, seperti hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, dan hak-hak lainnya atas tanah. Hak-hak yang demikian harus mendapat perlindungan konstitusional berdasarkan Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945. Oleh karena itu, penguasaan hutan oleh negara harus juga memperhatikan hak-hak yang demikian selain hak masyarakat hukum adat yang telah dimuat dalam norma *a quo*;

Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan memang belum mencakup norma tentang hak atas tanah yang lainnya yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga pasal tersebut bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak memuat pula hak atas tanah yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Walaupun Mahkamah tidak berwenang untuk mengubah kalimat dalam Undang-Undang, karena kewenangan tersebut hanya dimiliki oleh pembentuk Undang-Undang yaitu DPR dan Presiden, namun demikian Mahkamah dapat menentukan suatu norma bersifat konstitusional bersyarat;

Bahwa sejalan dengan maksud Putusan Mahkamah Nomor 32/PUUVIII/ 2010, bertanggal 4 Juni 2012, kata *“memperhatikan”* dalam Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan haruslah pula dimaknai secara imperatif berupa penegasan bahwa Pemerintah, saat menetapkan wilayah kawasan hutan, berkewajiban menyertakan pendapat masyarakat terlebih dahulu sebagai bentuk fungsi kontrol terhadap Pemerintah untuk memastikan dipenuhinya hak-hak konstitusional warga negara untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun [vide Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) UUD 1945]. Oleh karena itu, Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai *“Penguasaan hutan oleh Negara tetap wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, hak masyarakat yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”*;

Bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah dalil Pemohon berkenaan dengan inkonstitusionalitas Pasal 4 ayat (2) huruf b, dan Pasal 4 ayat (3) adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Dengan demikian selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusannya sebagai berikut:

Menyatakan:

- Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
- Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“Penguasaan hutan oleh Negara tetap wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, hak masyarakat yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta tidak*

- bertentangan dengan kepentingan nasional*”;
- Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “*Penguasaan hutan oleh Negara tetap wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, hak masyarakat yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional*”;
 - Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
 - Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya.