

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah Negara hukum. Menurut A. Hamid S. Attamimi dengan mengutip Burkens, mengatakan bahwa negara hukum (*rechstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.¹

Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik sebagai kesatuan wilayah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia yang perlu disyukuri, dilindungi dan dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan konstitusional Bangsa Indonesia. Selain sebagai landasan konstitusional, Undang-Undang 1945 juga merupakan sumber hukum tertinggi di Indonesia. Maka dari itu, perannya

¹ Ridwan H.R. 2003, Hukum Administrasi Negara, UII Press Yogyakarta, Yogyakarta, hlm.14.

sangat dibutuhkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu contohnya adalah Pasal 33 Undang-Undang 1945 yang menjadi dasar sistem perekonomian nasional.

Dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyebutkan:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”

Makna dari pasal tersebut di atas adalah supaya seluruh komponen kekayaan alam yang ada di Indonesia tersebut untuk dapat diolah dan digunakan sebesar-besarnya demi kepentingan dan kemakmuran masyarakat. Penguasaan oleh negara ini juga memiliki artian bahwa perekonomian tidak hanya dikuasai oleh individu atau sekelompok orang saja, melainkan harus digunakan untuk kepentingan masyarakat luas serta untuk memakmurkan rakyatnya.

Guna menjamin asas kepastian ruang bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, maka negara perlu menetapkannya dalam rencana tata ruang wilayah, yakni terbagi menjadi rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah kepulauan, rencana tata ruang wilayah provinsi, rencana tata ruang wilayah kabupaten, dan rencana tata ruang wilayah kota.

Sedangkan menurut sifatnya rencana tata ruang dibagi menjadi 2 (dua), yakni rencana tata ruang wilayah secara umum yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah untuk RTRWN, Peraturan Presiden untuk RTRW Kepulauan dan Peraturan Daerah Provinsi untuk RTRWP dan Peraturan

Daerah Kabupaten/Kota untuk RTRW Kab/Kota. Selanjutnya yang kedua rencana rinci tata ruang atau Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kabupaten/Kota yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah, selanjutnya kedua rencana tata ruang tersebut disebut dengan istilah tata ruang.

Dalam penelitian ini peneliti membatasi pada lingkup wilayah kota Palangka Raya yang produk hukumnya berupa Peraturan Daerah dan tata ruang detail yang produk hukumnya berupa Peraturan Walikota.

Dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, tata ruang sebelum ditetapkan menjadi baik PERDA maupun PERKADA terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Pemerintah Pusat.

Persetujuan substansi tata ruang adalah merupakan roh dari PERDA RTRW atau PERKADA RDTR. Dalam muatan materi persetujuan tata ruang untuk Kawasan Hutan masih berdiri sendiri seakan-akan mempunyai kewenangan tersendiri menentukan ruangannya sehingga tata ruang yang boleh direncanakan hanya pada Areal Penggunaan Lain (APL) saja, sedangkan pada Kawasan Hutan yang kondisi eksistingnya ada permukiman penduduk, kebun masyarakat, kawasan pertanian pangan, hortikultura dalam penggambaran Pola Ruang akhirnya tidak digambarkan secara solid atau dalam bentuk arsiran yang berkode, sehingga dalam pelaksanaan pemanfaatan ruangannya konsep tersebut mencapai asas kepastian hukum, keadilan serta manfaat yang nyata tidak dirasakan oleh pengguna ruang tersebut.

Sebagai contoh ilustrasi kasus, jika Kawasan permukiman eksisting berada dalam Kawasan Hutan Produksi Konversi (HPK) di Kota Palangka Raya, penggambarannya dalam tata ruang diarsir (HPK/Permukiman) konsep seperti ini merugikan pengguna ruang, ketika akan mengusulkan peningkatan status Hak Atas Tanah dari Surat Keterangan Tanah (SKT) / Surat Pernyataan Tanah (SPT), paling boleh hanya sampai pada Peta Bidang, artinya tidak bisa langsung diproses pada status Hak Milik, karena Badan Pertanahan Nasional (BPN) hanya menerbitkan Sertifikat Hak Milik pada Kawasan yang ditunjuk oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) hanya pada Areal Penggunaan Lain (APL) saja.

Pada zaman sekarang segala sesuatu diperlukan kecepatan dan kepastian regulasi dalam bentuk *Online Single Submission* (OSS) semua perizinan baik makro sampai kepada tingkat mikro / Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) diarahkan menerapkan sistem aplikasi elektronik. Berdasarkan ilustrasi kasus di atas, jika menerapkan model tata ruang yang terikat pada Areal Penggunaan Lain (APL) saja, sedangkan eksisting penguasaan penduduk maupun swasta masih banyak terkatung-katung tidak memiliki kejelasan, meskipun tata ruangnya sudah ditetapkan, maka dipastikan laju pembangunan akan terhambat. Bermula dari gejala sosial di masyarakat banyak permukiman masyarakat yang masuk dalam Kawasan Hutan Produksi Yang Dapat Dikonversi (HPK) namun Badan Pertanahan Nasional (BPN) tidak berani menerbitkan Sertifikat Hak Milik (SHM).

Dalam Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Nomor 1 Tahun 2019 Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Palangka Raya Tahun 2019-2039 tidak berani menggambarkan kawasan permukiman masyarakat dimaksud secara solid dalam peta pola ruang RTRW Kota Palangka Raya akan tetapi hanya berani menggambarannya dalam peta arsiran berkode Kawasan Permukiman/HPK dalam istilah teknis planolginya adalah Perencanaan *holdingzone /outline*, secara hukum peta Pola Ruag dalam bentuk arsiran tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum sehingga pada saat masyarakat mengajukan permohonan peningkatan Hak Milik atas Tanah BPN selalu menolak dengan alasan belum ada pelepasan Kawasan Hutan meskipun sudah Kawasan Permukiman tersebut sudah dalam Peta *Holdingzone* RTRW.

Patut kita ketahui bersama bahwa Kawasan Hutan Produksi Konversi pada prinsipnya adalah merupakan HGU yang sudah habis masa pakainya dan secara eksisting tidak ada tegakan hutannya lagi yang ada adalah penguasaan tanah oleh masyarakat untuk permukiman atau pertanian, sehingga dalam konsep penelitian skripsi ini dengan didukung asas dan teori yang relevan peneliti mengaggap kekaburan hukum atas Undang-Undang dan Peraturan Pelaksana lainnya termasuk Perda RTRW Kota Palangka Raya, yang tidak mengakomodir status ruang dan hak atas tanah masyarakat yang masuk dalam Kawasan Hutan Produksi Konversi di Kota Palangka Raya.

Bertitik tolak dari deskripsi latar belakang tersebut diatas, maka selanjutnya penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang Penguasaan

Tanah Yang Berada Dalam Kawasan Hutan Produksi Konversi Di Kota Palangka Raya.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian pada latar belakang tersebut, maka penulis menemukan dua isu hukum (*legal issue*) yang diidentifikasi dalam rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa alasan penguasaan tanah yang berada dalam kawasan hutan produksi konversi di Kota Palangka Raya ?
2. Apa dasar status penguasaan tanah yang berada dalam kawasan hutan produksi konversi yang bersifat penunjukan ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan tinjauan penguasaan tanah yang berada dalam kawasan hutan produksi konversi di Kota Palangka Raya.
2. Untuk mendeskripsikan tinjauan status penguasaan tanah yang berada dalam kawasan hutan produksi konversi yang bersifat penunjukan.

D. Manfaat Penelitian

Di samping beberapa tujuan di atas, dalam penelitian ini juga diharapkan berguna baik secara teoritik maupun praktis. Adapun manfaat penelitian hukum ini adalah :

- 1) Secara teoritik, penelitian ini diharapkan sebagai bahan untuk pengembangan khasanah keilmuan, khususnya Bidang Hukum Pertanahan dan Kehutanan, yang mengangkat tema penguasaan tanah yang berada dalam kawasan hutan produksi konversi di Kota Palangka Raya.
- 2) Secara praktis, penulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan untuk menentukan arah kebijakan dan kebijaksanaan dalam menerbitkan Peraturan Perundang-undangan baik yang bersifat *regeling* maupun *reshaping* baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah khususnya Kota Palangka Raya guna kepentingan umum masyarakat khususnya masyarakat Kota Palangka Raya.

E. Keaslian Penelitian

Sejauh yang Penulis ketahui, jarang sekali peneliti yang secara khusus mengangkat topik mengenai penguasaan tanah yang berada dalam kawasan hutan produksi konversi di Kota Palangka Raya, namun ada beberapa tulisan karya ilmiah yang peneliti temukan seperti : Tulisan Tesis milik Rajabuddin, S.H., M.H yang berjudul “Kedudukan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.529/Menhut-II/2012 tentang Penunjukan Kawasan Hutan di Kalimantan Tengah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011

Khususnya Kontroversi Penerbitan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.529/Menhut-II/2012 Tentang Penunjukan Kawasan Hutan Di Kalimantan Tengah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011 merupakan acuan Persetujuan Substansi Menteri Kehutanan dalam penetapan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 5 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Tengah.

F. Tinjauan Pustaka

J.J.H Bruggink menjelaskan teori hukum adalah seluruh pernyataan yang saling berkaitan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum dan putusan tersebut untuk sebagian yang penting didepositifkan. Menurut Bruggink, definisi di atas memiliki makna ganda yaitu dapat berarti produk, yaitu keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan itu adalah hasil kegiatan teoritik bidang hukum. Dalam arti proses yaitu kegiatan teoritik tentang hukum atau pada kegiatan penelitian teoritik bidang hukum sendiri.

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu

menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.²

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut :

1. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheit*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, di mana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan
3. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid* atau *doelmatigheid* atau *utility*).

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa

² Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm.158.

keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.

Kepastian hukum dalam *the concept of law* karya H.L.A. Hart mengomentari kepastian hukum dalam undang-undang. Beliau berpendapat bahwa kadang-kadang kata-kata dalam sebuah undang-undang dan apa yang diperintahkan undang-undang tersebut dalam suatu kasus tertentu bisa jadi jelas sekali, namun terkadang mungkin ada keraguan terkait dengan penerapannya. Keraguan itu terkadang dapat diselesaikan melalui interpretasi atas peraturan hukum lainnya. Hal inilah menurut H.L.A Hart salah satu contoh ketidakpastian (*legal uncertainty*) hukum.

Menurut Tan Kamello, dalam suatu undang-undang, kepastian hukum (*certainty*) meliputi dua hal pertama, kepastian hukum dalam perumusan

norma dan prinsip hukum yang tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya baik dari pasal-pasal undang-undang itu secara keseluruhan maupun kaitannya dengan pasal-pasal lainnya yang berada di luar undang-undang tersebut. Kedua, kepastian hukum juga berlaku dalam melaksanakan norma-norma dan prinsip-prinsip hukum undang-undang tersebut.

Jika perumusan norma dan prinsip hukum sudah memiliki kepastian hukum tetapi hanya berlaku secara yuridis saja dalam arti hanya demi undang-undang semata-mata (*law in the books*), menurut Tan Kamello kepastian hukum seperti ini tidak akan dan tidak pernah menyentuh kepada masyarakatnya. Pendapat ini mungkin peraturan hukum yang demikian disebut dengan norma hukum yang mati (*doodregel*) atau hanya sebagai penghias yuridis dalam kehidupan manusia.

Argumentasi yang didasarkan pada asas-asas, dan norma-norma, serta ketentuan-ketentuan hukum sesungguhnya memiliki argumentatif yang didasarkan pada kepastian hukum. Sebagaimana Mahfud MD mengatakan sebenarnya kedua belah pihak yang berhadapan dalam kontroversi hukum hanya mendasarkan pada pandangan dan argumentasi menurut logika pilihannya sendiri, bukan menurut undang-undang. Pendapat ini merupakan sebuah protes terhadap kepastian hukum dalam undang-undang sehingga orang yang bersengketa beralih untuk mendasarkan pada pandangan dan argumentasi menurut logika pilihannya sendiri.

Faisal dalam pandangan lain melihat dari segi putusan-putusan para hakim pengadilan, dalam sarannya mengatakan hakim harus dijiwai oleh tiga

nilai dasar yaitu, keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Pendapat ini muncul sesuai dengan realitas yang menunjukkan kecenderungan terjadi pertentangan antara nilai yang satu dan nilai yang lainnya. Bila telah terjadi pertentangan antara keadilan dan kepastian hukum muncul pula pertanyaan, nilai manakah yang harus didahulukan. Masalah kepastian hukum masih menjadi perdebatan ketika memperhatikan perkara-perkara tertentu, terutama di kalangan para hakim yang mempertimbangkan dalam putusannya secara berbeda-beda.

Kepastian hukum pada negara hukum (*rechtstaat*) dalam sistem eropa kontinental (*civil law*) positivistik hukum merupakan prioritas utama meskipun dirasakan sangat tidak adil, namun setidaknya menimbulkan kepastian hukum dalam arti *law in the books*. Apakah kepastian hukum dalam arti *law in the books* tersebut akan pasti dilaksanakan secara substantif, maka dalam hal ini bergantung pada aparaturnya penegak hukum itu sendiri. Walaupun *law in the books* mencerminkan suatu kepastian hukum, namun jika aparaturnya penegak hukum itu sendiri tidak menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, tetap saja dikatakan tidak ada kepastian hukum.

Misalnya dalam hal memutus suatu perkara tata usaha negara, hakim harus memperhatikan asas-asas, norma-norma, dan ketentuan-ketentuan hukum perdata maupun asas-asas hukum dalam hukum acara perdata sehingga tidak mengeluarkan putusan yang tidak menjamin keadilan dan kepastian hukum. Kadang-kadang dalam suatu perkara tertentu hakim menjatuhkan

putusan yang berbeda dasar pertimbangannya dengan perkara yang lain padahal kualifikasi perkara hampir menyerupai.

Disparitas pendapat (*disenting opinion*) salah satu contohnya, misalnya pertimbangan antara majelis hakim pengadilan negeri tidak sama dengan pertimbangan majelis hakim pada pengadilan tinggi, maupun Mahkamah Agung. Bahkan dalam satu forum majelis hakim sekalipun perbedaan pendapat itu pasti terjadi dalam menafsirkan hukum dan peristiwa hukum. Ketika perbedaan pendapat ini terjadi, maka perbedaan ini juga termasuk sebagai suatu ketidakpastian hukum dalam persidangan. Menurut Mahmud Siregar mengatakan kepastian hukum itu harus meliputi seluruh bidang hukum.³ Kepastian hukum tidak saja meliputi kepastian hukum secara substansi tetapi juga kepastian hukum dalam penerapannya (hukum acara) dalam putusan-putusan badan peradilan. Antara kepastian substansi hukum dan kepastian penegakan hukum seharusnya harus sejalan, tidak boleh hanya kepastian hukum bergantung pada *law in the books* tetapi kepastian hukum yang sesungguhnya adalah bila kepastian dalam *law in the books* tersebut dapat dijalankan sebagaimana mestinya sesuai dengan prinsip-prinsip dan norma-norma hukum dalam menegakkan keadilan hukum.

Cicut Sutiarto menyarankan kepastian hukum yang berdasarkan keadilan menurutnya harus selalu ditanamkan untuk menciptakan budaya hukum yang tepat waktu. Mungkin dari pendapat ini kepastian hukum akan lebih ampuh bila para penegak hukum membiasakan diri untuk

membudidayakan penegakan hukum (*rule of law*) secara pasti, tidak pandang bulu, sesuai dengan prinsip *equality before the law* terhadap semua orang. Inilah gambaran suatu kepastian hukum.

Bila kepastian hukum menjadi primadona dalam penegakan hukum, di lain sisi tidak pula mampu menimbulkan keadilan, karena kepastian hukum dapat menimbulkan seolah-olah hukum tidak berpihak kepada orang yang butuh perlindungan hukum. Munculnya hukum moral (*morality law*) sebagai bukti bahwa kepastian hukum harus diubah dengan paradigma baru bilamana harus dipertimbangkan secara naluri dan hati nurani hakim-hakim pengadilan. Para hakim akan dikatakan tidak adil bila hanya bersandar pada apa yang dituliskan di dalam undang-undang belaka, tanpa mampu menggali nilai-nilai keadilan di dalam undang-undang. Hakim dalam melihat undang-undang bukan lah seperti kuda pakai kaca mata yang hanya boleh melihat ke depan tanpa boleh melihat ke lain sisi untuk mempertimbangkan hukum berdasarkan hati nurani.

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Menurutnya, kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum.

³ Mahmud Siregar, "Kepastian Hukum Dalam Transaksi Bisnis Internasional dan Implikasinya Terhadap Kegiatan Investasi di Indonesia", (Medan: Fakultas Hukum USU, tanpa tahun), hlm. 4.

Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk, melainkan bukan hukum sama sekali. Kedua sifat itu termasuk paham hukum itu sendiri (*den begriff des Rechts*). Hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang. *Ubi jus incertum, ibi jus nullum* (di mana tiada kepastian hukum, di situ tidak ada hukum).

Menurut Apeldoorn, kepastian hukum mempunyai dua segi. Pertama, mengenai soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal yang konkret. Artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus, sebelum ia memulai perkara. Kedua, kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya, perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim.

Menurut Jan Michiel Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Namun, Otto ingin memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh. Untuk itu ia mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

- a. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.

- b. Instansi-instansi penguasa(pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- c. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
- d. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum, dan
- e. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Hukum yang di tegakkan oleh instansi penegak hukum yang disertai tugas untuk itu, harus menjamin “kepastian hukum” demi tegaknya ketertiban dan keadilan dalam kehidupan masyarakat. Ketidakpastian hukum, akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat, dan akan saling berbuat sesuka hati serta bertindak main hakim sendiri. Keadaan seperti ini menjadikan kehidupan berada dalam suasana *social disorganization* atau kekacauan sosial.

Kepastian hukum adalah “*sicherheit des Rechts selbst*” (kepastian tentang hukum itu sendiri). Ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum. Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan(*gesetzliches Recht*). Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta (*Tatsachen*),bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti “kemauan baik”, ”kesopanan”. Ke tiga, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga

menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan. Ke empat, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.

Masalah kepastian hukum dalam kaitan dengan pelaksanaan hukum, memang sama sekali tak dapat dilepaskan sama sekali dari perilaku manusia. Kepastian hukum bukan mengikuti prinsip “pencet tombol” (subsumsi otomatis), melainkan sesuatu yang cukup rumit, yang banyak berkaitan dengan faktor di luar hukum itu sendiri. Berbicara mengenai kepastian, maka seperti dikatakan Radbruch, yang lebih tepat adalah kepastian dari adanya peraturan itu sendiri atau kepastian peraturan (*sicherheit des Rechts*).

Berdasarkan paparan di atas, Apakah Hukum di Indonesia sudah menjamin adanya kepastian Hukum. Banyaknya undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) itu didasarkan atas kepentingan mereka dan Undang-undang itu dibuat bukan untuk kesejahteraan rakyat melainkan untuk keuntungan pribadi-pribadi mereka sendiri, oleh karena itu produk yang dibuat banyak yang tidak menjamin adanya kepastian hukum dan yang sungguh ironis adalah tidak ada Undang-undang yang mensejahterakan rakyat. Indonesia dikenal dengan Negara yang Kaya, Negara yang letaknya strategis dan menjadi julukan sebagai Negara yang menjadi Jantung Dunia. Akan tetapi itu hanyalah sebuah cerita dongeng belaka karna kenyataannya adalah Banyak rakyat indonesia yang tidak merasakan Kekayaan Itu dan bahkan mereka harus tidur di bawah jembatan dan banyak yang tidur di emperan toko. Itu semua disebabkan kesewenangan para pemimpin yang mementingkan diri sendiri.

Banyak produk DPR yang menggambarkan bahwa hukum di Negara tercinta adalah hukum yang tidak menjamin adanya suatu kepastian. Sebagai contohnya adalah Undang-undang Dasar 1945 amandemen Pasal 28 D ayat (1) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Di sisi lain dalam Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, Pasal 1 angka 3, yang berbunyi "*Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap*", dengan memperhatikan ketentuan Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Kehutanan tersebut, dengan memberi petunjuk dalam rangka kepastian hukum terhadap kawasan hutan yakni berbunyi "*Kegiatan pengukuhan kawasan hutan dilakukan untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan*". Proses pengukuhan kawasan hutan berdasarkan ketentuan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Kehutanan dilakukan melalui 4 tahap yakni : Penunjukan kawasan hutan, Penataan batas kawasan hutan, Pemetaan kawasan hutan dan Penetapan kawasan hutan, dan juga pada Pasal ayat (2) Undang-Undnag Kehutanan juga mengamanatkan bahwa "*Pengukuhan kawasan hutan dilakukan Dengan Memperhatikan rencana tata ruang wilayah*". Bila memperhatikan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 529/Menhut-II/2012 yang dijadikan dasar sebuah Persetujuan Substansi Kehutanan untuk sebuah penetapan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi maka disini ada ketidak pastian hukum mengenai sebuah penunjukan kawasan hutan belaka disamakan dengan sebuah

penetapan kawasan hutan. Apakah ini yang dibanggakan sebagai karya Agung anak Bangsa ? Undang-undang yang dibuat pada tahun 1999 dan berlaku sampai sekarang ternyata tidak menjamin suatu Kepastian. Kenapa masih diterapkan dan digunakan ? Dan kenapa tidak diganti dengan undang-undang yang lebih menjamin adanya suatu kepastian serta suatu keadilan. Inilah suatu produk yang didasarkan atas suatu kepentingan dan pada akhirnya rakyatlah yang menanggung segala konsekuensinya dan rakyatlah yang menderita akibat perbuatan yang sewenang-wenang itu.

Hukum harus pasti karena dengan hal yang bersifat pasti dapat dijadikan ukuran kebenaran dan demi tercapainya tujuan hukum yang menuntut kedamaian, ketentraman, kesejahteraan dan ketertiban dalam masyarakat serta kepastian hukum harus dapat menjadi jaminan kesejahteraan umum dan jaminan keadilan bagi masyarakat.

Sudah umum bilamana kepastian sudah menjadi bagian dari suatu hukum, hal ini lebih diutamakan untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan jati diri serta maknanya, karena tidak lagi dapat digunakan sebagai pedoman perilaku setiap orang. Kepastian sendiri hakikatnya merupakan tujuan utama dari hukum. Sebagaimana yang diharapkan oleh Gustav Radbruch mengeluarkan gagasan mengenai tujuan hukum yakni ingin mencapai keadilan, kepastian dan kemanfaatan sebuah hukum itu sendiri.

Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Dari keteraturan

akan menyebabkan seseorang hidup secara berkepastian dalam melakukan kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan masyarakat. Menurut Sudikno Mertokusumo kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Lon Fuller dalam bukunya *the Morality of Law* mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut :

1. Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu.
2. Peraturan tersebut diumumkan kepada public.
3. Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem.
4. Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum.
5. Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan.
6. Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan.
7. Tidak boleh sering diubah-ubah.
8. Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Pendapat Lon Fuller di atas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan.

G. Batasan Penelitian

- a. Rasio Legis adalah pemikiran hukum menurut akal sehat, akal budi/nalar yang merupakan alasan atau tujuan dari lahirnya peraturan hukum.
- b. Rasio Decidendi adalah alasan atau penalaran yang menjadi pokok suatu putusan.
- c. Hak atas tanah adalah suatu hak untuk menguasai tanah oleh negara yang diberikan kepada seseorang, sekelompok orang, maupun kepada badan hukum baik WNI maupun WNA. Pemegang hak atas tanah diberikan wewenang untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang dimiliki.
- d. Kawasan Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan, yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.
- e. Kawasan Hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.
- f. Kawasan Hutan Produksi Konversi adalah Kawasan Hutan Produksi yang tidak produktif dan produktif yang secara ruang dapat dicadangkan untuk

pembangunan di luar kegiatan kehutanan atau dapat dijadikan lahan pengganti Tukar Menukar Kawasan Hutan.

H. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yakni sebuah Penelitian yang pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematis dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.

Adapun tipe penelitian yang penulis gunakan adalah dengan menggunakan tipe penelitian hukum *reform oriented research* yaitu penelitian hukum yang mempergunakan sumber bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder untuk menganalisa dan membahas isu-isu hukum (*legal issue*) yang muncul dalam permasalahan yang diangkat untuk kemudian dianalisa guna menghasilkan suatu argumentasi hukum. Isu hukum pertama yang penulis bahas berada dalam lapisan teori hukum dengan menganalisa alasan dasar penguasaan atas tanah yang berada dalam kawasan hutan produksi konversi non produktif di Kota Palangka Raya dan apa rasio decidendi status penguasaan tanah yang berada dalam kawasan hutan produksi konversi, dari argumentasi yang diperoleh dari kedua permasalahan tersebut didapat dengan cara mengumpulkan dan

menganalisa bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) yang didukung dengan Pendekatan Kasus (*Case Approach*). Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) menurut Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djamiati menguraikan pendekatan “*statute*” yang diawali dari suatu konstitusi dari segi aspek asas-asas hukum dan konsep-konsep hukum dan undang-undang ikutannya atau peraturan organik.⁴

Pendekatan kasus dilakukan dengan cara menelaah kasus terkait dengan isu yang sedang dihadapi, dan telah menjadi putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Kasus ini dapat berupa kasus yang terjadi di Provinsi Kalimantan Tengah maupun di Kota Palangka Raya. Yang menjadi kajian pokok di dalam pendekatan kasus adalah *ratio decidendi* atau *reasoning* yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan.

Secara praktis ataupun akademis, pendekatan kasus mempunyai kegunaan dalam mengkaji *dasar pertimbangan hakim* atau *reasoning* tersebut merupakan referensi bagi penyusunan argumentasi dalam pemecahan isu hukum.

⁴ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djamiati Hadin Muhjad dan Nunu Nuswardani, 2012, *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm.46.

Mengingat pendekatan ini untuk memperjelas persoalan menyangkut konsistensi dasar filosofis, dasar ontologis dan rasio legis atau logika hukum di mana konsistensi adalah suatu yang tetap yang didasarkan pada asas-asas hukum dan kesesuaian atau kesamaan cocokan makna asas hukum antara konstitusi, undang-undang dan undang-undang organik lainnya.

3. Langkah-Langkah Penelitian

Untuk mendapatkan bahan hukum yang diperlukan, maka dilakukan langkah-langkah penelitian yang menggunakan studi kepustakaan (*library research*) dengan prosedur: untuk mendapatkan bahan hukum primer dilakukan inventarisir terhadap peraturan perundang-undangan yang mempunyai relevansi dengan masalah yang dibahas.

Selanjutnya untuk mendapatkan bahan hukum sekunder dilakukan dengan cara menginventarisir terhadap literatur lalu dilakukan kualifikasi mana yang berhubungan dan mana yang tidak berhubungan dengan masalah yang dibahas. Bahan hukum sekunder terdiri dari kamus yang menjelaskan dari literatur-literatur, majalah, dan catatan-catatan kuliah penulis yang didapat penulis dari dosen-dosen yang mengajar serta dari kumpulan artikel yang penulis dapat dari internet.

4. Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder serta bahan hukum Tersier, yang terurai sebagai berikut:

Bahan hukum primer adalah merupakan bahan hukum yang mengikat atau yang membuat orang taat pada hukum seperti peraturan perundang-undangan, dan putusan hakim. Bahan hukum primer yang penulis gunakan di dalam penulisan ini yakni:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1965 tentang Pembentukan Kotapraja Palangka Raya;
- 3) Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan;
- 4) Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- 5) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 6) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 7) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41);
- 8) Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 8 tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Tengah;

- 9) Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 5 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Tengah Tahun 2015 – 2035;
- 10) Peraturan Daerah (PERDA) Kota Palangkaraya Nomor 1 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Palangka Raya Tahun 2019-2039;
- 11) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 45/PUU-IX/2011;
- 12) Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : 529/Menhut-II/2012 tentang Penunjukan Kawasan Hutan di Provinsi Kalimantan Tengah;

Adapun Bahan hukum sekunder itu diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk ke mana peneliti akan mengarah. Yang dimaksud dengan bahan sekunder di sini oleh penulis adalah doktrin–doktrin yang ada di dalam buku, jurnal hukum dan internet.

Sedangkan bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang dipergunakan oleh penulis adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum dan Kamus Tata Ruang.

I. Sistematika Penulisan

Penulisan pada penelitian hasil ini terdiri dari 4 (empat) bab yang masing-masing bab terdiri atas beberapa sub-sub bab yang berhubungan satu sama yang lainnya sehingga membentuk suatu uraian yang sistematis dalam satu kesatuan, yang terdiri dari :

Bab I Pendahuluan, yang terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, keaslian penelitian, tinjauan pustaka dan metode penelitian.

Bab II menjawab atas permasalahan yang dipermasalahkan pada rumusan masalah pertama yakni tinjauan penguasaan atas tanah yang berada dalam kawasan hutan produksi konversi di Kota Palangka Raya.

Bab III menjawab atas permasalahan yang dipermasalahkan pada rumusan masalah kedua yakni tinjauan status penguasaan tanah yang berada dalam kawasan hutan produksi konversi yang bersifat penunjukan.

BAB IV Penutup, yang terdiri dari kesimpulan dan saran-saran.