

NEGARA, HUTAN, DAN MASYARAKAT DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999: SEBUAH ANALISIS POLITIK EKOLOGI

Eno Suwarno^{1*}, Dodik Ridho Nurrochmat², Sigit Sunarta³

¹ Program Studi Kehutanan, Fakultas Kehutanan dan Sains Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru 28265

² Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan dan Lingkungan IPB University, Bogor 16680

³ Fakultas Kehutanan, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta 55281

*Email: enosuwarno@unilak.ac.id

ABSTRAK

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan disahkan pada masa reformasi dengan semangat untuk menata pengelolaan hutan demi kemakmuran rakyat. Namun, realitas implementasinya menunjukkan bahwa UU ini justru memperkuat dominasi negara dan meminggirkan peran masyarakat lokal dan adat. Dalam rangka proses perubahan UU 41/1999 yang saat ini masuk dalam agenda legislasi nasional, studi ini menggunakan pendekatan politik ekologi untuk menganalisis pasal-pasal kunci dan mengungkap dimensi kekuasaan, eksklusi hukum, serta bias teknokratis dalam regulasi tersebut. Hasil kajian menunjukkan bahwa UU ini mereproduksi ketimpangan struktural dalam penguasaan dan pemanfaatan hutan, serta mengabaikan keberadaan modal sosial dan kearifan lokal. Temuan ini mendukung urgensi reformasi kebijakan kehutanan yang lebih adil, inklusif, dan berbasis keadilan ekologis. Kajian ini memberikan kontribusi konseptual dan rekomendasi praktis bagi reformulasi hukum dasar kehutanan yang demokratis dan partisipatif.

Kata Kunci: UU Kehutanan No. 41 Tahun 1999, politik ekologi, keadilan ekologis, eksklusi hukum, masyarakat adat

STATE, FORESTS, AND SOCIETY IN LAW NO. 41 OF 1999: A POLITICAL ECOLOGY ANALYSIS

ABSTRACT

Law No. 41 of 1999 on Forestry was enacted during Indonesia's reform era to restructure forest governance in the interest of the people. However, in practice, it reinforces state dominance and marginalizes local and indigenous communities. In the ongoing revision process of Law No. 41/1999, this study applies a political ecology approach to critically analyze key articles and reveal embedded power relations, legal exclusions, and technocratic biases. The findings reveal that the law reproduces structural inequalities in forest control and use, while neglecting social capital and local wisdom. This study highlights the need for forestry policy reform toward ecological justice, inclusivity, and meaningful participation. It offers conceptual insight and practical recommendations for reimagining forestry law in a more democratic and community-centered direction.

Keywords: *Forestry Law 41/1999, political ecology, ecological justice, legal exclusion, indigenous peoples*

PERNYATAAN KUNCI

- Analisis terhadap UU No. 41 Tahun 1999 menggunakan pendekatan politik ekologi menunjukkan adanya bias struktural dalam regulasi ini. Pasal-pasal kunci seperti Pasal 4, 5, 18, 29-31, 38, dan 67 memperlihatkan penguatan dominasi negara dan kepentingan pasar dalam tata kelola hutan di Indonesia.
- Secara substansial, UU ini masih menganut paradigma teknokratis dan legalistik yang sentralistik. Pendekatan tersebut mengabaikan keberagaman nilai, pengetahuan lokal, dan praktik pengelolaan berbasis komunitas yang telah lama berlangsung di kawasan hutan.
- Akibatnya, terjadi eksklusi sosial berupa penyingkiran hukum, marginalisasi prosedural, serta pelemahan posisi masyarakat adat dan lokal. Dalam kerangka politik ekologi, UU 41/1999 bukan sekadar perangkat normatif, tetapi juga instrumen produksi kekuasaan.
- Reformasi kebijakan kehutanan melalui pintu perubahan UU 41/1999 harus diarahkan pada perubahan paradigma dan struktur hukum menuju tata kelola yang lebih adil secara sosial dan ekologis.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

- Revisi pasal-pasal kunci seperti Pasal 4, Pasal 5, Pasal 18, Pasal 29–31, Pasal 38, dan Pasal 67 untuk mengakomodasi hak kolektif masyarakat adat dan pengelolaan berbasis komunitas secara substansial, bukan sekadar administratif.
- Restrukturisasi sistem perizinan kehutanan agar lebih adil dan transparan, dengan menjamin keterlibatan komunitas lokal sejak tahap perencanaan, serta mengedepankan prinsip kehati-hatian dalam konversi fungsi kawasan hutan.
- Penguatan pengakuan formal dan substantif atas hutan adat, termasuk penyederhanaan prosedur pengakuan serta dukungan kelembagaan dan teknis bagi pengelolaan berbasis kearifan lokal.
- Desentralisasi tata kelola hutan berbasis *multi-level governance* yang memungkinkan sinergi antara pemerintah pusat, daerah, dan komunitas, serta menjamin representasi aktor akar rumput dalam forum pengambilan keputusan.
- Integrasi prinsip keadilan ekologis dan demokrasi deliberatif dalam seluruh kerangka regulasi kehutanan untuk memastikan bahwa

kebijakan tidak hanya berbasis konservasi dan ekonomi, tetapi juga berpihak pada keberlanjutan sosial dan politik.

PENDAHULUAN

Hutan di Indonesia merupakan ruang hidup penting bagi jutaan masyarakat lokal yang secara turun-temurun menggantungkan kehidupannya pada ekosistem hutan. Selain berfungsi sebagai penyangga ekologis, hutan juga memiliki nilai ekonomi strategis bagi pembangunan nasional. Akan tetapi kebijakan kehutanan yang berlaku masih cenderung berorientasi sentralistik, dengan dominasi kuat pemerintah pusat yang sering kali tidak mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat lokal (Nurysyifa dan Kaswanto 2021; Fadhilah dan Hero 2022; Hutagalung 2022; Rustiadi dan Veriasa 2022;). Ketegangan antara negara, sektor swasta, dan komunitas lokal pun kerap terjadi baik pada hutan produksi, hutan lindung, maupun hutan konservasi menciptakan konflik kepentingan serta ketidakadilan ekologis yang mendalam (Purwawangsa 2017; Devine dan Baca 2020; Delfi dan Oktayanty 2022).

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU 41/1999) disahkan pada era reformasi sebagai pijakan hukum untuk menata kembali sistem pengelolaan hutan secara lebih terstruktur dan menjanjikan kemakmuran rakyat. Akan tetapi dalam praktiknya, sejumlah kajian menunjukkan bahwa kebijakan ini justru mempertahankan struktur kekuasaan yang hirarkis dan birokratis (Hidayani *et al.* 2021; Hidayat *et al.* 2024). Alih-alih memperkuat peran masyarakat, aturan turunan dari UU ini cenderung menegaskan dominasi negara dan menyingkirkan peran maupun hak tenurial masyarakat adat yang telah lama menjadi pengelola hutan berbasis kearifan lokal (Nurrochmat *et al.* 2014). Kesenjangan antara norma hukum dan realitas praktik menjadi titik kritis yang layak dianalisis secara mendalam.

Sebagai bentuk respons atas berbagai kritik tersebut, UU 41/1999 saat ini telah masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2024–2029 untuk direvisi. Usulan perubahan keempat terhadap UU ini diajukan secara resmi oleh DPR dan DPD pada 19 November 2024, dan tercantum pada urutan ke-99 dari 176 daftar prioritas legislasi nasional (Yayasan Sarana Wanajaya 2024). Fakta ini menunjukkan adanya kesadaran politik untuk mereformulasi kebijakan kehutanan menuju arah yang lebih inklusif, adil,

dan responsif terhadap dinamika tata kelola sumber daya alam kontemporer.

Dalam kerangka inilah, pendekatan politik ekologi menjadi relevan untuk digunakan sebagai lensa analisis. Politik ekologi tidak hanya melihat konflik atas sumber daya sebagai akibat kelangkaan atau degradasi lingkungan semata, tetapi juga sebagai cerminan dari relasi kuasa yang timpang dalam menentukan akses, kontrol, dan distribusi sumber daya (Roberts 2020). Dengan demikian, kebijakan kehutanan dapat dipahami sebagai instrumen politik yang berpotensi memperkuat eksklusi sosial, khususnya terhadap komunitas-komunitas yang secara historis telah hidup bergantung pada hutan (Myer *et al.* 2017; Devine dan Baca 2020; Firnawati *et al.* 2021).

Lebih jauh lagi, ketimpangan ini diperparah oleh masuknya proyek-proyek konservasi global seperti REDD+, yang sering kali diterapkan tanpa memahami konteks lokal dan tanpa pelibatan masyarakat adat secara bermakna (Virtanen *et al.* 2025). Intervensi semacam ini bukan hanya memperkuat dominasi aktor luar terhadap wilayah adat, tetapi juga berisiko menghapus pengetahuan dan hak-hak tradisional yang telah lama eksis. Ketika kebijakan kehutanan terlalu fokus pada pendekatan teknokratik dan mekanisme pasar, maka dimensi keadilan ekologis—termasuk pengakuan terhadap modal sosial dan kearifan lokal masyarakat—sering kali terpinggirkan (Suwarno *et al.* 2023).

Dengan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara kritis UU 41/1999 menggunakan pendekatan politik ekologi. Fokus kajian diarahkan pada bagaimana konstruksi hukum dalam undang-undang ini memperkuat eksklusi sosial dan ketimpangan kekuasaan dalam pengelolaan hutan. Penelitian ini juga mengidentifikasi celah implementasi kebijakan yang belum memberi ruang adil bagi partisipasi masyarakat adat. Dengan demikian, kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi reformasi kebijakan kehutanan yang lebih inklusif, adil, dan berkelanjutan.

SITUASI TERKINI

Situasi terkini dalam tata kelola kehutanan Indonesia sangat dipengaruhi oleh kerangka hukum yang ditetapkan melalui UU 41/1999. Pasal-pasal dalam undang-undang ini menjadi dasar legal utama yang membentuk arah kebijakan, struktur kelembagaan, dan relasi kuasa dalam pengelolaan hutan. Akan tetapi di balik legalitas formal tersebut, muncul berbagai praktik

yang menimbulkan ketimpangan dan ketidakadilan, khususnya terhadap masyarakat adat dan masyarakat lokal yang menggantungkan hidupnya pada kawasan hutan. Ketentuan-ketentuan hukum dalam UU 41/1999 kerap menegaskan dominasi negara dan wacana teknokratis, yang dalam praktiknya berujung pada eksklusi sosial-hukum serta pembatasan akses masyarakat tersebut terhadap sumber daya hutan.

Dalam rangka menggambarkan relasi kuasa di dalam sistem pengelolaan hutan Indonesia melalui konstruksi peraturan, Tabel 1 menjadi elemen utama dalam bagian ini, yang merangkum hasil analisis terhadap sejumlah pasal kunci UU 41/1999 dengan menggunakan pendekatan politik ekologi. Fokus analisis diarahkan pada bagaimana kekuasaan dikonstruksikan, bagaimana masyarakat diposisikan, dan bagaimana narasi teknokratis melegitimasi ketimpangan. Tabel ini sekaligus menjadi pijakan analitis untuk pembahasan yang lebih mendalam pada bagian-bagian selanjutnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi dokumen. Fokus penelitian adalah analisis UU 41/1999 tentang Kehutanan dengan pendekatan teori politik ekologi. Metode ini dipilih karena relevansinya dalam menganalisis bagaimana kebijakan kehutanan dipengaruhi oleh kekuasaan dan ideologi, serta bagaimana kebijakan tersebut berinteraksi dengan dinamika sosial-ekologis yang ada.

Konsep utama yang digunakan dalam penelitian ini meliputi: (a) Relasi Kuasa: Merujuk pada distribusi kewenangan dan kontrol atas sumber daya hutan sebagaimana direpresentasikan dalam pasal-pasal hukum; (b) Eksklusi Hukum: Proses legal formal yang menghambat akses komunitas lokal terhadap wilayah hutan; (c) Statism: Pendekatan penguasaan sumber daya oleh negara secara dominan dan sentralistik; (d) Keadilan Lingkungan: Prinsip distribusi manfaat dan risiko secara adil antar kelompok sosial; dan (f) Narasi Ideologis Hukum. Pemahaman bahwa teks hukum merupakan produk dari kekuatan-kekuatan politik dominan. Konsep-konsep tersebut diturunkan dari literatur politik ekologi dan digunakan sebagai instrumen untuk membedah teks regulasi secara sistematis.

Tabel 1. Ringkasan analisis Pasal-Pasal UU No. 41 Tahun 1999

Pasal UU 41/1999	Isi Pokok Pasal	Dimensi Politik Ekologi	Dampak Sosial-Ekologis
Pasal 4 ayat (1)	Penguasaan seluruh hutan oleh negara	Statism; legal exclusion; besarnya dominasi negara dalam pengusahaan hutan	Rawan eksklusi hak masyarakat adat dan lokal; konflik tenurial
Pasal 5	Penetapan fungsi hutan (konservasi, lindung, produksi)	Homogenisasi fungsi; ignorasi praktik lokal	Reduksi nilai budaya dan kearifan lokal
Pasal 18	Pengusahaan hutan oleh badan usaha milik negara/daerah/swasta	Dominasi kapital; marginalisasi rakyat	Ketimpangan ekonomi; ketergantungan terhadap korporasi
Pasal 29-31	Skema perizinan pemanfaatan hutan	Akses terbatas; dominasi kapital; ketimpangan distribusi	Ketimpangan akses; lemahnya kontrol lokal; eksploitasi berlebih
Pasal 38	Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kehutanan	Konflik agraria; relasi kuasa negara-investor	Konversi hutan; konflik penggunaan lahan
Pasal 67	Pengakuan masyarakat hukum adat dengan syarat administratif	Procedural injustice; marginalisasi hak adat	Kerapuhan hak tenurial; kesenjangan pengakuan; eksklusi hukum adat

Sumber data utama adalah pasal-pasal dari UU 41/1999 tentang Kehutanan. Data dianalisis menggunakan analisis wacana kritis (*Critical Discourse Analysis/CDA*) yang dikembangkan oleh Fairclough (Mudiawati *et al.* 2023), dipadukan dengan analisis isi tematik untuk mengidentifikasi pola-pola kekuasaan dan eksklusi dalam teks hukum.

Analisis dilakukan dalam tiga tahap, yaitu Tahap 1, Analisis tekstual: Identifikasi redaksi pasal-pasal strategis dalam UU 41/1999 yang menunjukkan posisi dominan negara, pengaturan hak akses, dan prosedur perizinan; Tahap 2, Interpretasi konteks sosial: Mengaitkan pasal-pasal tersebut dengan konteks sosial-politik dan relasi antar-kepentingan (negara, pasar, masyarakat); dan Tahap 3, Eksplanasi ideologis: Menggali bagaimana hukum mencerminkan ideologi statis dan eksklusi terhadap hak kolektif masyarakat lokal/adat.

ANALISIS DAN ALTERNATIF SOLUSI/PENANGANAN

Berdasarkan temuan dalam Tabel 1, pembahasan selanjutnya disusun secara sistematis ke dalam lima subbab. Masing-masing subbab mengupas dimensi-dimensi politik ekologi yang

melekat pada pasal-pasal tertentu dalam UU 41/1999. Subbab pertama hingga kelima mengurai isu kekuasaan negara, otoritas pengurusan, diskursus teknokratis, partisipasi masyarakat, serta implikasi kriminalisasi. Struktur ini bertujuan untuk memberikan pembacaan kritis dan mendalam terhadap tata hukum kehutanan yang berlaku.

Negara dan Monopoli Penguasaan Hutan: Eksklusi melalui Statism

Konsepsi bahwa seluruh kawasan hutan dikuasai oleh negara, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UU 41/1999, mencerminkan model tata kelola yang sangat sentralistik. Negara diposisikan sebagai satu-satunya entitas yang memiliki otoritas penuh atas semua jenis dan fungsi hutan. Hal ini menandai pendekatan *statism* yang kuat, yang dalam praktiknya menimbulkan eksklusi terhadap masyarakat adat dan lokal yang secara historis telah menjaga dan mengelola hutan secara lestari (Nugroho 2023). Seperti dinyatakan oleh Hafferty *et al.* (2025), dalam sistem hukum modern, alam direduksi menjadi entitas pasif yang tunduk pada otoritas negara dan sains teknokratik, bukan sebagai bagian dari kolektif politik.

Pendekatan ini mempersempit ruang deliberatif dalam pengambilan keputusan, menafikan pluralitas aktor yang memiliki relasi historis dan ekologis dengan kawasan hutan. Hidayat dan Safitri (2021) menyebut kondisi ini sebagai kegagalan demokrasi ekologis, di mana sentralisasi kekuasaan negara tidak membuka ruang deliberatif yang inklusif. Devin dan Baca (2020) menambahkan bahwa narasi kehutanan sering kali dibentuk oleh agenda politik negara yang mengaburkan ketimpangan struktural di tapak. Hal ini juga ditegaskan oleh Pasal 5 UU 41/1999 yang menetapkan klasifikasi fungsi hutan (konservasi, lindung, produksi) secara *top-down* tanpa membuka ruang artikulasi atas nilai-nilai lokal yang melekat dalam lanskap hutan (Chandra 2025).

Kebijakan konservasi yang lahir dari pendekatan ini justru mengasingkan masyarakat dari ruang hidupnya sendiri. Octavianus (2020) mengingatkan bahwa pengelolaan kawasan konservasi nasional pun kerap mereplikasi model otoritarianisme ekologi. Dalam banyak kasus, masyarakat lokal dianggap sebagai ancaman terhadap kelestarian, padahal mereka memiliki praktik pengelolaan yang lestari secara turun-temurun. Ramadhan *et al.* (2023) juga menekankan bahwa tata kelola kehutanan Indonesia sarat dengan logika institusional *top-down* yang sulit mengakomodasi dinamika masyarakat. Hal ini kembali dapat ditelusuri pada Pasal 4 dan Pasal 5 UU 41/1999 yang menempatkan negara sebagai pusat kendali penuh atas kawasan hutan (Nurhidayah *et al.* 2020).

Dominasi negara dalam perumusan dan implementasi kebijakan ini menjadikan hutan sebagai objek legal dan administratif, bukan sebagai ruang ekologis dan sosial yang hidup. Hutan dipandang lebih sebagai aset negara daripada ruang budaya, spiritual, dan ekonomi masyarakat. Model ini menghasilkan bentuk eksklusi struktural, di mana masyarakat kehilangan otonomi, identitas, dan akses terhadap sumber daya yang menjadi basis kehidupannya (Myers *et al.* 2017; Cahyono dan Galudra 2022; Virtanen *et al.* 2025). Oleh karena itu, kritik terhadap *statism* dalam UU 41/1999 bukan hanya berkaitan dengan masalah legal-formal, tetapi menyangkut ketimpangan relasi kuasa antara negara dan rakyat dalam mengelola ruang hidup bersama (Delfi dan Oktayanty 2022; Myer *et al.* 2017).

Seiring dengan terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012,

yang memberikan penafsiran baru terhadap frasa "Hutan dikuasai Oleh Negara" dalam Pasal 4 UU 41/1999, makna penguasaan negara atas hutan tidak serta-merta berarti dimiliki secara mutlak oleh negara. Putusan ini memperjelas bahwa penguasaan hutan oleh negara harus dipahami dalam kerangka *public trust doctrine*, yang menegaskan bahwa negara bertindak sebagai pengurus hutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Lebih lanjut, amar putusan ini juga menyatakan bahwa hutan adat bukanlah bagian dari hutan negara, melainkan berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.

Berdasarkan pernyataan tersebut, kita bisa membedakan antara status kawasan hutan (hutan negara, hutan hak, hutan adat) dan penguasaan hutan (pengurusan oleh negara atau pihak lain). Penegasan ini ikut diperkuat dalam PP 23 Tahun 2021 yang memberikan ruang bagi pengelolaan yang lebih inklusif dan berbasis pada hak-hak masyarakat hukum adat. Implikasinya, pada saat dilakukan revisi UU 41/1999, perlu ditegaskan bahwa kewenangan pengelolaan hutan adat tetap berada di tangan masyarakat hukum adat, namun dalam kerangka kebijakan pengurusan hutan secara nasional berada dalam yurisdiksi kementerian yang membidangi urusan kehutanan, tidak di bawah pengelolaan Kementerian ATR/BPN.

Pengakuan ini penting, karena menjadi langkah awal untuk mendesentralisasi kekuasaan atas hutan dan mendorong sistem tata kelola berbasis komunitas yang lebih substantif, bukan sekadar administratif. Pengakuan terhadap hutan adat dan pengelolaannya oleh masyarakat adat ini dapat memperkuat hak-hak lokal serta mendorong keberlanjutan ekosistem hutan yang telah terjaga oleh masyarakat adat secara turun-temurun.

Komersialisasi dan Ketimpangan Akses: Problem Distribusi Keadilan

Pasal 18 dan Pasal 29 sampai Pasal 31 UU 41/1999 secara eksplisit membuka ruang bagi badan usaha milik negara, daerah, dan swasta untuk mengelola kawasan hutan melalui berbagai skema perizinan. Akan tetapi mekanisme ini dalam praktiknya cenderung berpihak pada pemodal besar dan bersifat eksklusif, sehingga memperkuat pola komersialisasi sumber daya hutan yang merugikan masyarakat lokal. Seperti dicatat oleh Roberts (2020), kebijakan yang tampak netral justru kerap kali mereproduksi struktur ketimpangan yang telah ada. Hal ini juga

diperkuat oleh temuan Shalati (2022) yang menunjukkan bahwa distribusi manfaat dari hutan sering tidak merata dan tidak adil bagi masyarakat sekitar hutan.

Dominasi pendekatan komodifikasi ini menjadikan hutan bukan lagi sebagai ruang hidup, melainkan sebagai sumber nilai ekonomi yang dapat dikapitalisasi. Myer *et al.* (2017) menyatakan bahwa pendekatan teknokratik dalam distribusi izin usaha sering mengabaikan faktor historis dan sosial-ekologis dari penguasaan ruang. Dalam konteks ini, Reyes *et al.* (2024) menggarisbawahi bahwa banyak skema perhutanan sosial pun gagal menghindari logika pasar yang mendominasi distribusi akses, sehingga masyarakat hanya menjadi pelengkap administratif.

Pasal 29–31 UU 41/1999, yang mengatur tentang pemberian izin pemanfaatan, sering diterapkan tanpa verifikasi sosial yang memadai, terutama dalam menilai dampaknya terhadap masyarakat adat atau lokal yang telah lama bergantung pada kawasan hutan (Setyowati 2020). Virtanen *et al.* (2025) menunjukkan bahwa kerangka hukum sering tidak mengakui keragaman kepemilikan dan praktik pengelolaan komunitas, sehingga kebijakan izin sering kali menimbulkan ketimpangan struktural.

Myers *et al.* (2017) dan Rochman (2022) menunjukkan bahwa struktur kelembagaan saat ini belum mampu mengakomodasi model-model distribusi keadilan substantif. Bahkan, dalam banyak kasus, kebijakan pemanfaatan justru memperkuat relasi kuasa antara negara dan pemegang izin dengan mengabaikan dimensi keadilan prosedural dan distribusi. Nugroho (2023) mencatat bahwa praktik perizinan sering kali bersifat teknokratik dan tidak partisipatif.

Dengan demikian, Pasal 18 dan Pasal 29–31 UU 41/1999 tidak hanya perlu dibaca sebagai produk hukum administratif, melainkan sebagai instrumen kebijakan yang berpotensi melanggengkan ketimpangan sosial-ekologis bila tidak dikaji secara kritis dalam kerangka politik ekologi (Cahyono dan Galudra 2022; Rohmy 2025).

Marginalisasi Pengetahuan Lokal dan Prosedur Legalistik

Pasal 67 UU 41/1999 menjadi sorotan utama dalam memahami bagaimana negara merespons keberadaan masyarakat hukum adat. Pasal ini membuka kemungkinan pengakuan hak masyarakat adat, tetapi dengan syarat administratif yang kompleks dan bersifat legalistik. Dalam

praktiknya, syarat-syarat ini sering kali menjadi alat eksklusi baru yang menghambat pengakuan terhadap hak-hak kolektif masyarakat lokal (Widiaryanto 2020; Haslan dan Ilyas 2022; Liswanti *et al.* 2023). Ketentuan ini menempatkan masyarakat adat dalam posisi harus membuktikan keberadaannya kepada negara melalui dokumen formal yang tidak selalu tersedia atau mudah diakses.

Pendekatan legal-formal ini mengabaikan kenyataan bahwa eksistensi masyarakat adat dan sistem pengelolaan hutan mereka telah teruji dalam praktik sehari-hari yang berbasis kearifan lokal. McCauley *et al.* (2024) menekankan pentingnya mengakui sistem pengetahuan lokal sebagai fondasi keadilan ekologis dan demokrasi deliberatif. Dalam konteks Indonesia, Jariah *et al.* (2023) menunjukkan bagaimana masyarakat adat di Katingan mengembangkan tata kelola hutan yang lestari tanpa harus bergantung pada pengakuan negara.

Sementara itu, Delfi dan Oktayanty (2022) menegaskan bahwa kebijakan pengelolaan sumber daya yang berbasis pada karakteristik sosial-ekologis lokal lebih adaptif dalam mencegah konflik dan degradasi lingkungan. Akan tetapi struktur formal hukum dalam Pasal 67 justru menempatkan negara sebagai satu-satunya pihak yang menentukan sah atau tidaknya suatu komunitas adat, yang dalam praktiknya membuka ruang diskriminasi administratif (Liswanti *et al.* 2023; Chandra 2025).

Selain itu, mekanisme perizinan yang diatur dalam pasal-pasal lain seperti Pasal 29–31 semakin memperkuat eksklusi ketika digabungkan dengan kelemahan pengakuan adat. Nugroho (2023) dan Chandra (2025) mencatat bahwa banyak komunitas adat tidak dapat mengakses skema perhutanan sosial karena terbentur prosedur legal-formal yang tidak inklusif. Rohmy (2025) menambahkan bahwa aspek geografis dan minimnya kapasitas lembaga lokal memperparah ketimpangan dalam memperoleh pengakuan dan perlindungan hak.

Dengan demikian, Pasal 67 mencerminkan cara pandang negara yang masih normatif-legalistik, dan belum sepenuhnya berorientasi pada keadilan substantif. Dalam perspektif politik ekologi, regulasi seperti ini menunjukkan bagaimana hukum tidak netral, tetapi menjadi medium kekuasaan yang menentukan siapa yang diakui dan siapa yang disingkirkan dari skema

pengelolaan hutan (Devin dan Baca 2020; Roberst 2020).

Konversi dan Fragmentasi Fungsi Hutan: Politik Tata Ruang yang Eksploitatif

Pasal 38 UU No. 41 Tahun 1999 memungkinkan penggunaan kawasan hutan untuk pembangunan di luar sektor kehutanan, seperti pertambangan, infrastruktur, dan perkebunan skala besar. Meskipun secara administratif disertai persyaratan tertentu, pasal ini membuka ruang bagi konversi kawasan hutan yang berpotensi merusak fungsi ekologis dan sosial hutan secara permanen (Saraswati 2023). Dalam praktiknya, Pasal 38 telah banyak digunakan untuk melegitimasi perluasan investasi skala besar, yang sering kali terjadi tanpa proses konsultasi yang bermakna dengan masyarakat terdampak.

Secara politis, ketentuan ini memperkuat posisi negara sebagai pemegang kuasa mutlak atas peruntukan ruang, sekaligus memperlihatkan kedekatan struktural antara negara dan aktor-aktor ekonomi besar. Hal ini ditegaskan oleh Ramadhani dan Sami (2022), yang menunjukkan bahwa kebijakan kehutanan di Indonesia cenderung memfasilitasi kepentingan ekstraktif atas nama pembangunan nasional. Virtanen *et al.* (2025) mencatat bahwa proyek-proyek REDD+ dan infrastruktur sering kali menyingkirkan masyarakat lokal dari wilayah adat mereka, mengakibatkan konflik tenurial dan fragmentasi ruang hidup.

Dalam konteks ini, terjadi pergeseran fungsi hutan dari ruang ekologis menjadi komoditas ruang yang dapat ditukar. Villodres dan Lukić (2024) menyebut fenomena ini sebagai bentuk baru dari imperialisme ekologi, di mana aktor-aktor dominan mereproduksi struktur kolonial dalam penguasaan sumber daya. Octavianus *et al.* (2020) menambahkan bahwa proyek-proyek konservasi maupun infrastruktur yang menggunakan legitimasi hukum pasal ini justru memperluas dominasi kekuasaan atas ruang, bukan melindungi nilai ekologisnya.

Nurhidayah *et al.* (2020) mencatat bahwa praktik pengalihan fungsi hutan di Indonesia seringkali dilakukan melalui pendekatan birokratis yang tidak transparan dan minim partisipasi. Hal ini bertentangan dengan semangat keadilan ekologis dan prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan sumber daya alam. Dalam praktiknya, fragmentasi tata ruang ini menghasilkan dampak

ekologis seperti degradasi lahan dan kehilangan biodiversitas.

Refleksi Teoritis: UU 41/1999 dalam Bingkai Politik Ekologi

Hasil analisis terhadap pasal-pasal kunci dalam UU 41/1999 menunjukkan bahwa hukum kehutanan di Indonesia bukanlah perangkat netral, melainkan arena produksi dan reproduksi kekuasaan. Hal ini sejalan dengan asumsi dasar politik ekologi yang memandang sumber daya alam sebagai konstruksi sosial dan politik yang diperebutkan oleh aktor-aktor dengan kekuatan berbeda (Roberts 2020). Kekuasaan negara yang termanifestasi dalam konsep “penguasaan negara atas hutan” (Pasal 4 ayat 1) menunjukkan dominasi statism yang meletakkan negara sebagai pemilik tunggal otoritas, sekaligus eksklusif terhadap sistem pengetahuan dan hak-hak lokal.

Konsep *statism* yang dikritik dalam studi kehutanan politik (*political forestry*) tampak kuat dalam bentuk pengaturan otoritatif, seperti dalam Pasal 10 dan Pasal 5. Regulasi ini menunjukkan relasi kuasa yang bertumpu pada otoritas teknokratik yang menyisihkan suara masyarakat lokal dan adat dari diskursus pengelolaan hutan (Devin dan Baca 2020; Virtanen *et al.* (2025). Refleksi ini menunjukkan bahwa struktur hukum tidak hanya mengatur, tetapi juga membentuk siapa yang dihitung sebagai aktor sah dalam tata kelola kehutanan.

Berdasarkan perspektif hukum kritis, struktur pasal-pasal dalam UU ini memperlihatkan watak ideologis hukum. UU 41/1999 sebagai produk politik pascareformasi justru melestarikan pola relasi kolonialistik dan sentralistik dalam pengelolaan ruang hidup (Han 2021; Ramadhani dan Sami 2022). Kriminalisasi yang diatur dalam Pasal 68 misalnya, memperlihatkan bagaimana hukum digunakan sebagai instrumen dominasi untuk menertibkan klaim masyarakat adat yang tidak diakui secara formal. Dalam kerangka ini, hukum dipahami sebagai sarana legitimasi eksklusif, bukan sebagai medium keadilan substantif.

Refleksi atas keadilan lingkungan semakin memperkuat kritik bahwa UU 41/1999 belum berpihak pada redistribusi manfaat dan pengakuan hak komunitas adat. Partisipasi masyarakat yang diatur secara normatif dalam Pasal 28 belum dilengkapi dengan mekanisme pengambilan keputusan yang setara. Di sinilah pentingnya mengintegrasikan pendekatan keadilan ekologis yang tidak hanya menuntut distribusi manfaat

secara adil, tetapi juga pengakuan atas identitas kolektif dan peran historis komunitas dalam merawat hutan (Galvin 2021; Cahyono dan Galudra 2022).

Refleksi teoritis ini juga menegaskan pentingnya *membaca hukum sebagai teks sosial*, bukan semata aturan formal. Setiap pasal yang dianalisis dalam penelitian ini tidak berdiri lepas dari konteks sosial-politik yang membentuknya. Melalui kerangka politik ekologi, tampak bahwa hukum kehutanan adalah arena kontestasi antara negara, kapital, dan masyarakat sipil, di mana yang terpinggirkan adalah suara masyarakat adat dan nilai-nilai ekologis lokal (Bagdasaryan dan Kaneeva 2022; Nugroho 2023; Abdullah *et al.* 2024).

Dengan demikian, teori politik ekologi tidak hanya membantu membongkar struktur kuasa dalam hukum kehutanan, tetapi juga membuka ruang untuk perumusan ulang hukum yang lebih inklusif dan demokratis. Pembacaan kritis ini diharapkan menjadi kontribusi konseptual dalam meninjau ulang sistem hukum kehutanan Indonesia agar lebih adil secara sosial dan ekologis.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah A, Fisher MR, Sahide MAK. 2024. Environmental Governance Challenges of Indigenous Forest Recognition: Climate Solution Ideal and Its Uneven Outcomes in Indonesia. *Forest and Society* 8(2): 402–421. <https://doi.org/10.24259/fs.v8i2.34423>.
- Bagdasaryan T, Kaneeva A. 2022. Advancing a Political Ecology of Global Environmental Discourse. *E3S Web of Conferences* 363: 04022. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202236304022>.
- Chandra F. 2025. Pengelolaan Kehutanan Berbasis Masyarakat Hukum Adat dalam Kerangka Konstitusi Hijau di Indonesia. *Adagium: Jurnal Ilmiah Hukum* 3(1): 104–119. <https://doi.org/10.70308/adagium.v3i1.67>
- Devine J, Baca JA. 2020. The Political Forest in the Era of Green Neoliberalism. *Antipode* 52(3):458–477. <https://doi.org/10.1111/anti.12624>.
- Cahyono E, Galudra G. 2022. Kebijakan Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial di Indonesia: Refleksi dan Kontekstualisasi Kebijakan Pembangunan Nasional. *The Center for People and Forest (RECOFTC)*.
- Delfi M, Oktayanty Y. 2022. Eksklusi dalam Reformasi Hutan di Sumatera: Studi Kasus di Nagari Simanau, Kecamatan Tigo Lurah, Kabupaten Solok, Sumatera Barat. *Jurnal Antropologi: Isu-Isu Sosial Budaya* 24(2): 276–285. <https://doi.org/10.25077/jantro.v24.n2.p276-285.2022>.
- Fadhilah MN, Hero Y. 2022. Pengaruh Perubahan Kebijakan Kehutanan terhadap Pengurusan Hutan Rakyat di Provinsi Jawa Barat dan CDK Wilayah VI Kabupaten Cianjur. *Jurnal Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan* 9(3): 177–187. <https://doi.org/10.29244/jkebijakan.v9i3.3483>.
- Firawati, Kaswanto RL, Sjaf S. 2021. Participatory Mapping of the Potential Landscape Services of Forest Village Area in Pattaneteang, Bantaeng Regency. *Journal of Natural Resources and Environmental Management* 11(2): 189–203. <https://doi.org/10.29244/jpsl.11.2.189-203>.
- Galvin KA. 2021. Transformational Adaptation in Drylands. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 50: 64–71. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2021.03.006>.
- Hafferty C, Tomude ES, Wagner A. 2025. Unpacking the Politics of Nature-based Solutions Governance: Making Space for Transformative Change. *Environmental Science and Policy* 163:1–10. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2025.01.001>.
- Han X. 2021. Disciplinary Power Matters: Rethinking Governmentality and Policy Enactment Studies in China. *Critical Policy Studies* 15(4):1–24. <https://doi.org/10.1080/19460171.2021.2014570>.
- Haslan MM, Ilyas M. 2022. Bentuk Marginalisasi Hak-Hak Masyarakat Lokal dalam Pengelolaan Sumberdaya Hutan: Kajian Sistem Pengelolaan Sumberdaya Hutan di Pulau Lombok, Nusa Tenggara Barat. *CIVICUS: Pendidikan-Penelitian-Pengabdian Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* 10(2): 20–28. <https://doi.org/10.31764/civicus.v10i2.12795>.
- Hidayani S, Samosir BM, Munthe R. 2021. Analisis Hukum Kehutanan terhadap Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan menjadi Bukan Kawasan Hutan di Kabupaten Toba Samosir, Provinsi Sumatera Utara. *Mercatoria* 14(2): 1–13.

- <https://doi.org/10.31289/mercatoria.v14i2.5096>.
- Hidayat A, Safitri P. 2021. Politik Ekologi Kehutanan: Kebijakan Hutan Tanaman Industri di Sambelia, Lombok Timur. *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan* 18(3): 205–218.
- Hidayat SK, Sundari S, Pakpahan M. 2024. Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Indonesia: Tantangan dan Peluang untuk Masa Depan. *Jurnal Manuhara Pusat Penelitian Ilmu Manajemen dan Bisnis* 2(2): 104–117. <https://doi.org/10.61132/manuhara.v2i2.723>.
- Hutagalung AS. 2022. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Kehutanan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja. *Law Review* 21(3): 430–446.
- Jariah A, Ariyadi, Riyanti N. 2023. Pengelolaan Hutan Adat pada Perspektif Ekologi Politik dalam Pembangunan Perekonomian Masyarakat Menengah ke Bawah di Kabupaten Katingan. *Jurnal Kehutanan Indonesia* 22(3): 112–124.
- Liswanti N, Tamara A, Dharmawan IWS. 2023. Bagaimana Perlindungan Hak Masyarakat Lokal dan Adat dalam Konteks REDD+ di Indonesia? *Forests News*. <https://forestsnews.cifor.org/82444/bagaimana-perlindungan-hak-masyarakat-lokal-dan-adat-dalam-konteks-redd-di-indonesia?fnl=id>.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2012. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 35/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Jakarta.
- McCauley D, Quintavalla A, Prifti K. 2024. Sustainability Justice: A Systematic Review of Emergent Trends and Themes. *Sustainability Science* 19(4):2085–2099. <https://doi.org/10.1007/s11625-024-01565-8>.
- Mudiawati RC, Hakiki DR, Tialani KT, Mulawarman WG. 2023. Membingkai Solusi Berkelanjutan: Analisis Wacana Kritis Norman Fairclough terhadap Diskursus tentang Restorasi Hutan Tropis Lembab Basah di Wilayah Kalimantan. *JOEL: Journal of Educational and Language Research* 2(12): 1377–1384. <https://doi.org/10.53625/joel.v2i12.6261>.
- Myers R, Intarini DY, Sirait MT, Maryudi A. 2017. Claiming the Forest: Inclusions and Exclusions under Indonesia's 'New' Forest Policies on Customary Forests. *Land Use Policy* 66:205–213. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.04.039>.
- Nugroho HYSH, Indrajaya Y, Astana S, Murniati, Suharti S, Basuki TM, Yuwati TW, Putra PB, Narendra BH, Abdulah L. 2023. A Chronicle of Indonesia's Forest Management: A Long Step towards Environmental Sustainability and Community Welfare. *Land* 12(6) :1238. <https://doi.org/10.3390/land12061238>.
- Nurhidayah L, Davies PJ, Alam S. 2020. Resolving Land-use Conflicts over Indonesia's Customary Forests. *Contemporary Southeast Asia* 42(3): 372–397.
- Nurysyifa F, Kaswanto RL. 2021. Kelembagaan Program Citarum Harum dalam Pengelolaan Sub DAS Cirasea, Citarum Hulu. *Jurnal Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan* 8(3): 121-135. <https://doi.org/10.29244/jkebijakan.v8i3.28064>.
- Nurrochmat DR, Darusman D, Ruchjadi D. 2014. Rekonstruksi Sistem Tenurial Kehutanan. *Jurnal Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan* 1(1): 24–29.
- Oktavianus AO, Kalalo FP, Sondakh J. 2020. Kajian Hukum Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya di Indonesia. *Lex Et Societatis* 8(4): 1–12.
- Purwawangsa H. 2017. Instrumen Kebijakan untuk Mengatasi Konflik di Kawasan Hutan Konservasi. *Jurnal Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan* 4(1): 28–47. <https://doi.org/10.20957/jkebijakan.v4i1.20059>.
- Ramadhan R, Karim S, Fisher MR, Mursyid H, Indrawan M. 2023. Assessing the Governance Modes of Indonesia's Forest Management Units. In: Triyanti A, Indrawan M, Nurhidayah L, Astuti R, editors. *Environmental Governance in Indonesia*. Springer. 151–165. https://doi.org/10.1007/978-3-031-15904-6_9.
- Ramadhani A, Sami AR. 2022. Comparative Environmental Policy in Sustainable Development: A Case Study of Indonesia

- and Malaysia. *Jurnal Abdimas Peradaban: Jurnal Pengabdian Masyarakat* 3(2): 40–45.
- Reyes MC, Flores J, Fernandez C. 2024. Community-based Forest Management: Challenges and Opportunities in Tropical Asia. *Journal of Environmental and Forest Management* 1(5): 1–15.
- Roberts J. 2020. Political Ecology. In: Stein F, Lazar S, Candea M, Diemberger H, Robbins J, Sanchez A, Stasch R, editors. *The Cambridge Encyclopedia of Anthropology*. <https://doi.org/10.29164/20polieco>.
- Rochman N. 2022. Pro-Kontra KHDPK. *Forest Digest*. <https://www.forestdigest.com/detail/1865/kebijakan-khdpk>.
- Rohmy AM. 2025. Keadilan Ekologi Berbasis Hukum Kehutanan dan Lingkungan Hidup dalam Perspektif Dakwah dan Tarbiyah. *Dakwatuna: Jurnal Dakwah dan Komunikasi Islam* 11(1): 32–42.
- Rustiadi E, Veriasa TO. 2022. Towards Inclusive Indonesian Forestry: An Overview of a Spatial Planning and Agrarian Perspective. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika* 28(1): 35–47.
- Sagita GD, Budi ER. 2024. Regional Rights, Environmental Wrongs: Unpacking the Paradox of Autonomy in Indonesia's Environmental Governance. *Indonesian Journal of Environmental Law and Sustainable Development* 3(1): 1–20. <https://doi.org/10.15294/ijel.v3i1.78890>.
- Saraswati AW. 2023. Hari Hutan Sedunia: Konversi Hutan dan Dampaknya. *Green Info*. Greeneration Foundation. <https://greeneration.org/publication/green-info/konversi-hutan/>
- Setyowati AB. 2020. Governing the Ungovernable: Contesting and Reworking REDD+ in Indonesia. *Journal of Political Ecology* 27(1). <https://doi.org/10.2458/v27i1.23185>.
- Shalati SN. 2022. Analisis Ekonomi Politik Agraria dalam Akses Hutan di Wilayah Perhutani melalui Program Perhutanan Sosial. *Jurnal Perempuan* 27(1): 73–84. <https://doi.org/10.34309/jp.v27i1.644>.
- Suwarno E, Ikhwan M, Ariyanto A. 2023. Profil Modal Sosial Masyarakat Adat Kenegerian Kampa dalam Pengelolaan Hutan. *Wabana Forestra: Jurnal Kehutanan* 18(1): 72–92.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 *Tentang Kehutanan*. 1999. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167. Sekretariat Negara Republik Indonesia
- Villodres AP, Lukić N. 2024. Imperialism, Ecological Imperialism, and Green Imperialism: An Overview. *Journal of Labor and Society* 27(1): 105–138. <https://doi.org/10.1163/24714607-bja10149>.
- Virtanen PK, Gonzaga Roa A, Fernández-Llamazares Á. 2025. Indigenous Governance and Relationality have Effectively Avoided Forest Loss in the Southwest Amazon. *Communications Earth and Environment* 6:289. <https://doi.org/10.1038/s43247-025-02174-8>.
- Widiaryanto P. 2020. The Political Economy Perspective of Forest Governance Responding REDD+ in Indonesia. *Jurnal Perencanaan Pembangunan: The Indonesian Journal of Development Planning* 4(3): 347–368. <https://doi.org/10.36574/jpp.v4i3.133>.
- Yayasan Sarana Wanajaya. 2024. Revisi UU No.41/1999 Demi Selamatkan Hutan Nasional.