

3 Alasan Mencabut Undang-Undang Kehutanan



Kertas Posisi

Tiga Alasan Mencabut Undang-Undang Kehutanan

Tim Penyusun

Adam Putra Firdaus

Amalya Reza

Anggi Putra Prayoga

Erwin Dwi Kristianto

Grahat Nagara

Muhammad Arman

Rendi Oman Gara

Respati Bayu Kusuma

Salsa Juantita Prihapsari

Sita Ari Purnami

Tsabit Khairul Auni

Uli Arta Siagian

Latar Belakang

Pada 19 November 2024, DPR resmi memasukkan perubahan keempat Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan (selanjutnya disebut UU 41/1999) ke dalam Prolegnas Prioritas 2024-2029. Saat naskah ini disusun, RUU tersebut memasuki proses penyusunan oleh Komisi IV DPR RI. Perubahan UU 41/1999 bukanlah agenda baru. Agenda ini telah bergulir sejak 2017, kendati gagal terwujud karena tidak pernah tuntas di DPR.

Kenyataannya, proses legislasinya tidak sesuai prinsip partisipasi bermakna (*meaningful participation*). RUU tidak dibuka secara luas untuk publik, forum konsultasi sangat terbatas, dan banyak warga yang tidak tahu hak-haknya tengah dinegosiasikan di parlemen. Di tengah situasi itu, kita semua menjadi mempertanyakan tujuan dari revisi UU 41/1999. Alih-alih melakukan pembahasan revisi UU 41/1999, seharusnya pemerintah terlebih dahulu melakukan evaluasi terhadap UU 41/1999. Setiap UU dalam jangka waktu tertentu seharusnya perlu dievaluasi.

Evaluasi belum masuk dalam siklus proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan (pengesahan), pengundangan (dalam lembaran negara). Padahal, sudah banyak negara yang menerapkan kebijakan evaluasi dengan tujuan memperbaiki kinerja pemerintah dalam menggunakan kewenangannya membentuk perundang-undangan. Di Kanada misalnya, ada ketentuan review peraturan perundang-undangan dilakukan setiap 10 tahun dan 7 tahun (*sunset clause*).

Naskah ini bertujuan melakukan evaluasi 26 tahun implementasi UU 41/1999. Langkah-langkah yang dilakukan, sebagai berikut: *Pertama*, inventarisasi bahan hukum berupa putusan Mahkamah Konstitusi mengenai hasil pengujian Undang-undang, peraturan terkait, hasil penelitian hukum dan/atau non hukum, serta hasil seminar, lokakarya dan FGD. *Kedua* melakukan evaluasi dengan menggunakan tiga aspek yaitu: filosofis, sosiologis dan yuridis; *Ketiga*, tahapan terakhir adalah menarik kesimpulan dan rekomendasi.



Foto: Forest Watch Indonesia

I. Evaluasi Secara Filosofis

Landasan filosofis dalam peraturan perundang-undangan adalah pertimbangan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan UUD 1945. Sehingga evaluasi secara filosofis adalah melihat kesesuaian UU 41/1999 dengan Pancasila dan UUD 1945.

Undang-Undang 41/1999, pada bagian menimbang huruf (a) menggunakan frasa “... merupakan kekayaan yang dikuasai oleh Negara, ...” UU Kehutanan juga menggunakan Pasal 33 UUD 1945 dan UU 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2034) pada bagian mengingat. Bagian itu lekat dengan dua hal, yaitu **pertama**, konsep Hak Menguasai Negara (HMN) dan **kedua**, “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Bagian ini akan melakukan evaluasi berdasarkan dua hal tersebut.

I.1. Kesalahan Paradigma Hak Menguasai Negara

Politik hukum kolonial Belanda bertumpu pada teori Raffles mengenai hak milik tanah, yaitu *domein theorie* (teori domein). Teori ini berpijak pada logika: seluruh tanah adalah milik raja, dan karena kekuasaan raja kemudian beralih ke tangan negara kolonial, maka negara menjadi *super land-lord* yang berwenang menguasai tanah serta menarik pajak bumi dari rakyat (*landrente*). Dengan dasar itu, dilaksanakan pelbagai kebijakan seperti *cultuur stelsel*, *domeinsverklaring* (pernyataan domain) dalam Agrarische Wet, kemudian diperkuat Agrarische Besluit 1870, serta Bosch Ordonantie 1927.

Melalui aturan tersebut, semua tanah yang tidak dapat dibuktikan sebagai milik seseorang berdasarkan hak *eigendom* (hak milik menurut hukum barat), dianggap sebagai milik negara (*landsdomein*). Pemerintah kolonial kemudian bisa mengusir, mengkriminalisasi orang-orang yang dianggap berada di dalam tanahnya, dan mengabaikan hukum-hukum yang berlaku di dalam masyarakat terhadap hutan dan tanah yang telah ada sebelumnya.

Setelah merdeka, Indonesia menghapus praktik tersebut dalam UUPA dengan menyatakan "*Asas domein... yang dipergunakan sebagai dasar daripada perundang-undangan agraria, berasal dari Pemerintah jajahan dicabut dalam hukum agraria yang baru*". Negara tidak diposisikan sebagai pemilik melainkan badan penguasa dari seluruh rakyat yang menjalankan mandat UUD1945 Pasal 33. Singkatnya, hak menguasai yang diberikan kepada negara adalah hak untuk menjalankan kewenangan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

UUPA mencabut Agrarische Wet 1870 beserta aturan pelaksanaannya, tetapi tidak secara tegas mencabut Bosch Ordonantie 1927 dan peraturan-peraturan kehutanan lainnya. Bosch Ordonantie 1927 baru dicabut melalui UU 41/1999. Namun, UU 41/1999 tetap melanggengkan praktek *domein*. Dengan alasan menjaga kecukupan hutan, penentuan kawasan hutan dilakukan secara sewenang-wenang tanpa memperhatikan hak-hak masyarakat dan hukumnya yang dilindungi oleh konstitusi dan UUPA 1960. Bahkan kriminalisasi yang diberlakukan pada masa kolonial diberlakukan dengan cara yang sama pada masyarakat adat dan petani yang menggantungkan hidupnya dari hutan.

I.2. Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat?

Secara filosofis, bagian menimbang huruf (a) mencantumkan frasa "*... untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang.*" Frasa ini seharusnya tidak dibaca terpisah dengan penguasaan negara, sehingga legitimasi penguasaan negara hanya bisa terbentuk jika tujuannya adalah pencapaian kemakmuran rakyat.

Selama 26 tahun, UU 41/1999 lebih banyak mengandalkan sistem perizinan pemanfaatan berbasis korporasi skala besar yang gagal mencapai tujuan kemakmuran tersebut. Tidak hanya karena menyebabkan penguasaan sumber daya yang timpang pada korporasi, tetapi tidak terbukti berhasil mendongkrak produktivitas, nilai ekonomi, dan kelestarian itu sendiri.

Luas Kawasan Hutan yang Dibebani Izin

Region	Kawasan Hutan Dibebani Izin				Tidak dibebani Izin
	PBPH	Kebun	Tambang	Tumpang Tindih	
Sumatera	5.245.861,71	444.633,70	518.670,67	412.259,89	16.803.134,59
Jawa	-	-	39.126,84	0.00	2.959.829,08
Bali Nusa	128.917,80	-	82.334,21	713,22	2.438.865,79
Kalimantan	12.907.687,12	2.336.206,41	797.876,94	3.102.121,80	17.145.304,65
Sulawesi	673.648,48	56.928,85	660.218,20	38.225,95	9.626.872,65
Maluku	1.312.933,94	487,36	316.440,32	206.788,73	4.579.998,27
Papua	6.303.696,94	1.458.245,06	282.443,70	283.551,84	30.107.287,86
Indonesia	26.572.745,98	4.296.501,38	2.697.110,89	4.043.661,43	83.661.292,89

Sumber: FWI, 2023

Data FWI menunjukkan, secara nasional, luas kawasan hutan yang dibebani izin oleh korporasi mencapai lebih dari 37,6 juta hektare. Dominasi paling besar di Kalimantan. Hampir separuh dari total izin PBPH nasional (12,9 juta ha). Ini belum menghitung pelepasan kawasan untuk perkebunan yang mencapai 8.514.921 hektare (71% dari keseluruhan pelepasan) hingga 2022. Di sisi lain, pemberian akses masyarakat atas hutan melalui skema Perhutanan Sosial (PS) hanya 5.415.122 hektar atau 9.472 unit yang terdistribusi kepada 1.232.961 Kepala Keluarga. Sedangkan pemberian status melalui Hutan Adat sangat kecil. Hanya 332.505 hektar atau 156 unit SK. Angka itu hanya 1,3% dari potensi yang terdata.

Bukan hanya terlalu kecil dan terlambat, capaian diatas gagal mendorong kesejahteraan. Partisipasi masyarakat dalam ekonomi perhutanan sosial umumnya terbatas pada tahap pasca-panen dan sangat minim dalam proses perencanaan atau pengambilan keputusan kelembagaan. Faktanya, rumah tangga di desa-desa sekitar hutan, yang meliputi 25.863 desa, justru merupakan salah satu kelompok masyarakat yang paling miskin di Indonesia.



Foto: Forest Watch Indonesia

II. Evaluasi Secara Sosiologis

UU 41/1999 seharusnya memiliki landasan sosiologis yang kuat karena hutan di Indonesia bukan hanya persoalan ekologis atau administratif, tetapi juga persoalan sosial, budaya, dan sejarah masyarakat adat dan petani yang telah lama hidup dan bergantung pada hutan. Berikut adalah fakta empiris yang terjadi selama 26 tahun pelaksanaan UU 41/1999, yaitu:

II.1. Hutan Menurut Masyarakat-Sosiokultural

Definisi hutan menurut masyarakat, khususnya masyarakat adat dan petani tidaklah tunggal. Setiap komunitas memiliki pemaknaan, fungsi, dan hubungan yang berbeda-beda terhadap hutan, tergantung pada konteks ekologis, budaya, sejarah, dan sistem pengetahuan lokalnya.

Bagi masyarakat adat, hutan bukan kumpulan pohon atau sumber kayu, melainkan ruang hidup yang menyatu dengan identitas, spiritualitas, dan kesejahteraan. Suku Marind, di Papua menganggap hutan sebagai “*amai*”, representasi kedekatan ruhiah. Masyarakat di Pulau Jawa menyebut dengan “*alas*”, untuk menjelaskan nilai spiritual dan persemayaman. Di Sulawesi, masyarakat adat Ammatoa Kajang percaya melestarikan hutan bagian dari titah suci, *iya minjo boronga kunne pusaka* (hutanlah menjadi pusaka kita), *amanrakiko borong nupanraki kalengune sanggena tuhusengnu* (merusak hutan berarti merusak diri sendiri sampai ke generasimu). Realitas ini, menggambarkan perspektif bangsa Indonesia yang menganggap hutan sebagai ekologi yang hidup (*sentient ecology*) - bukan benda mati.

Akan tetapi, UU 41/1999 gagal menangkap realitas sosial itu, untuk kemudian mendukung upaya melindungi hutan yang dilakukan masyarakat. UU 41/1999 justru fokus pada mendefinisikan hutan dalam kacamata teknokratis, sembari menyederhanakan peran-perannya terhadap masyarakat. Cara pandang ini akhirnya mendorong pengalihan hutan-hutan yang berada dalam penjagaan masyarakat adat, pada korporasi skala besar, yang berujung pada kegagalan menjaga kelestarian hutan.

II.2. Pengabaian Terhadap Keberadaan Masyarakat Adat dan Masyarakat Lokal

Pengukuhan kawasan hutan seharusnya merupakan proses bagi pemerintah untuk mendiskusikan bersama masyarakat bagaimana hutan seharusnya dikelola. Dalam praktiknya justru dijalankan secara sewenang-wenang dan tanpa partisipasi bermakna. Pasca UU Cipta Kerja kecenderungan teknokratis yang berbasis pada pemetaan spasial secara virtual semakin menguat. Kegagalan memahami realitas sosial kultural hutan, interpretasi hak menguasai negara yang salah kaprah, dan bias terhadap nilai tambah ekonomi dengan korporasi, akhirnya membuat pengukuhan diarahkan untuk menambah teritori negara atas sumber daya hutan.

Proses pengukuhan -yang sering disebut Hariadi Kartodihardjo sebagai “*legal but not legitimate*”- berhasil mengakumulasi kawasan hutan pada 2024 hingga mencapai 106 juta hektar, atau sekitar lebih dari 59% luas daratan Indonesia. Akan tetapi, angka itu sama sekali tidak menjawab pemenuhan hak-hak masyarakat sekitar hutan. Catatan BRWA dan FWI (2025) menemukan, setidaknya 21,87 juta hektare wilayah adat yang diklaim sebagai kawasan hutan negara.

Masyarakat tidak pernah diajak diskusi dalam mengelola hutan, diidentifikasi dan dilindungi hak-haknya. Masyarakat, sebagai subyek hukum yang terdampak justru seolah dianggap tidak ada. Survei etnografi, pemetaan partisipatif, atau dialog berbasis pengakuan tidak ditempatkan sebagai syarat utama dalam perencanaan kehutanan. Akibatnya, masyarakat yang tidak terdokumentasi secara formal itu diposisikan sebagai pihak “ilegal” di atas tanahnya sendiri.

Penyangkalan hak masyarakat terjadi bukan hanya pada tanahnya, tetapi juga pada akses dan jasa lingkungan yang merupakan penopang kehidupan masyarakat sehari-hari. Komodifikasi sumber daya hutan penopang kehidupan masyarakat terus meluas dalam berbagai bentuk. Dampak semakin intensif dan luasnya perampasan hak-hak masyarakat, bukan hanya kayu, tetapi juga air dan yang belakangan ini populer seperti karbon. Dengan alasan aksi mitigasi iklim, untuk berkontribusi pada penurunan suhu global hingga berada di bawah 1,5 derajat celcius, pemerintah dalam proses menerbitkan ratusan izin-izin baru hingga seluas 4,8 juta hektare untuk kebun kayu dan bisnis karbon (Tempo:2025).



Foto: WALHI Kalimantan Tengah

II.3. Konflik Tenurial yang Tidak Selesai Hingga Kini

AMAN mencatat dalam 10 tahun terakhir terdapat 687 konflik agraria di wilayah adat dengan luasan 11,07 juta hektare. Konflik mengakibatkan lebih dari 925 anggota masyarakat adat dikriminalisasi. Dari seluruh korban, 60 orang diantaranya mendapatkan tindakan kekerasan dari aparat negara, dan 1 orang meninggal dunia. KPA mencatat yang serupa, pada 2024 saja, di sektor kehutanan terjadi setidaknya 25 kali letusan konflik dengan luas mencapai 379.588,71 hektare dan korban 7.056 keluarga.

Kondisi ini tidak banyak berubah, sejak tahun 2014, ketika Komnas HAM melalui Inkuiri Nasional menemukan dan mendiskusikan 40 kasus konflik karena tumpang tindih di kawasan hutan. Dari inkuiri itu, Komnas HAM menyampaikan rekomendasi kepada pemerintah dalam empat kelompok yaitu; 1) Pembaruan Peraturan Perundang-undangan di sektor sumber daya alam; 2) Pembaruan kebijakan penetapan kawasan hutan; 3) Remedi; dan, 4) Kelembagaan. Pelaksanaan rekomendasinya hingga saat ini, tidak jelas. UU 41/1999 gagal menyelesaikan konflik kehutanan.

II.4. Antara Penertiban dan Impunitas Perusahaan Penghancur Hutan

Kegagalan pemerintah untuk melakukan pengawasan dan pengendalian penggunaan hutan oleh perusahaan skala besar secara ilegal ini menjadi beban kerusakan ekologi dan sosial bagi masyarakat. Penyelesaian tambal sulam, melalui skema "administrasi keterlanjuran" yang digarap sejak 2012, kemudian amnesti hutan paska Pasal 110A dan Pasal 110B UU Cipta Kerja, tidak banyak berhasil menyelesaikan ilegalitas apalagi memulihkan jutaan hutan yang sudah kadung hancur. Insentif pengampunan untuk korporasi sawit dan tambang itu malah dijalankan secara koruptif, berujung pada penggeledahan KLHK oleh Kejaksaan Agung pada Oktober 2024.

Menggantikan proses amnesti hutan yang tidak banyak berhasil, Prabowo kemudian menerbitkan Perpres 5 Tahun 2025 Tentang Penertiban Kawasan Hutan yang justru menambah persoalan. Perpres ini bukan hanya menysasar korporasi, namun juga menysasar masyarakat yang selama ini menjadi korban dari konflik tenurial kawasan hutan. Sanksi penguasaan kembali dan pemulihan aset yang diatur dalam Perpres ini justru mengalihkan pelanggaran yang selama ini dilakukan oleh korporasi swasta menjadi pelanggaran yang dilakukan oleh BUMN, sebab kawasan-kawasan yang dikuasai kembali oleh negara, diserahkan kepada PT Agrinas Palma Nusantara tanpa melalui prosedur sebagaimana yang diatur oleh undang-undang yang berlaku.

Persoalan lain, Perpres ini dijalankan dengan pelibatan TNI dalam implementasinya, meski tanpa kejelasan peran dan batasan. Pengalaman panjang keterlibatan militer dalam perampasan hak masyarakat selama ini -seperti kasus Rempang dan berbagai kasus konflik lahan lainnya, menjadi kekhawatiran banyak pihak, terutama dengan semakin luasnya peran-peran TNI dalam ranah sipil.

II.5. Perluasan Teritorialisasi Hutan Melalui Kebijakan Transisi Energi dan Pangan

Ketimbang pengembangan teknologi dan inovasi atau bahkan melakukan perubahan model pembangunan, kebijakan transisi energi dan kedaulatan pangan Indonesia, tetap bersikukuh pada konsolidasi lahan. Ditandai dengan banyaknya proyek-proyek energi dan pangan merangsek ke dalam kawasan hutan. Agenda iklim yang didorong sejak COP16 Glasgow, sebagaimana tertuang dalam National Determined Contribution Indonesia, secara khusus merencanakan deregulasi perizinan dan fasilitasi bagi proyek energi dan ketahanan pangan di kawasan hutan.

Pelbagai aturan itu, diproyeksikan semakin memperluas teritorialisasi hutan yang dikuasai korporasi skala besar. Proyek transisi energi melalui *co-firing* biomassa (pelet kayu) 10% untuk bauran 52 PLTU misalnya, membutuhkan 2,33 juta hektar kebun energi dengan proyeksi *deforestasi* mencapai 629.845 hingga 2,1 juta hektar.

Secara eksplisit bahkan UU 23/2024 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya memberi ruang pada proyek ketahanan energi untuk dilaksanakan di dalam zona pemanfaatan kawasan Taman Nasional, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam. Selama ini, proyek geothermal sudah mencaplok lahan kawasan hutan seluas 1 juta hektare. Perluasan ini juga terjadi akibat ambisi pengembangan kendaraan listrik. Data Auriga Nusantara mencatat deposit nikel di Indonesia membentang lebih dari 3 juta hektar, dan 2,5 juta hektar dari deposit tersebut tumpang tindih dengan hutan alam. UU 41/1999 gagal mengatasi situasi-situasi tersebut.

II.6. Tajam Ke Bawah Tumpul Ke Atas

Kriminalisasi masyarakat yang mengakses hasil hutan untuk kehidupan sehari-hari secara historis tidak banyak berubah dari masa kolonial hingga saat ini. Bias penguasaan negara yang sempit atas kekayaan publik dan minimnya upaya untuk membangun rasionalisasi legitimasi delik-delik kehutanan terhadap bagaimana perusakan hutan yang harus dimintakan pertanggungjawaban terus menambah daftar panjang masyarakat adat dan petani yang menjadi korban kriminalisasi berlebihan (*overcriminalization*). Formulasi delik yang bersifat luas, tanpa batasan yang jelas mengenai kriteria “tujuan komersial” ataupun skala kerusakan, mengabaikan pengecualian terhadap praktik perladangan tradisional dan akses masyarakat atas hutan, terus dipertahankan bahkan setelah banyak delik pidana perusakan hutan dipisahkan melalui UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan yang diundangkan 2013.

Akibatnya, masyarakat adat dan petani yang menggantungkan hidupnya pada hutan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, dan papan, rentan dikenai proses pidana. Data yang dihimpun oleh kantor-kantor LBH-YLBHI menunjukkan pasal-pasal pidana banyak digunakan untuk mengkriminalisasi petani sebagai masyarakat di sekitar atau dalam kawasan hutan. Sebagai contoh, pada tahun 2014, Hasan -seorang petani- takut menebang pohon jati di kebunnya sendiri yang membahayakan rumahnya di Kampung Ale Sewo karena khawatir dikriminalisasi. Ketakutan itu muncul setelah tiga petani yakni Natu, Sabang, dan Ario diperkarakan atas tuduhan merusak hutan karena menebang pohon di kebun milik sendiri. Kebun itu diklaim sebagai kawasan hutan negara tanpa batas yang jelas.

II.7. Ketimpangan Gender dan Eksklusi Sosial dalam Tata Kelola Kehutanan

Penelitian Hendrastiti *et al.* (2024) menunjukkan perempuan lokal mulai menunjukkan kekuatan kolektif dalam memperjuangkan kebijakan yang lebih inklusif. Namun, ketimpangan hukum masih menjadi penghalang. AMAN mencatat bahwa kriminalisasi terhadap 925 masyarakat adat juga berdampak besar bagi perempuan dalam keluarga. Namun tidak satu pun dari 84 pasal UU 41/1999 menyebutkan “perempuan,” “gender,” atau “kelompok rentan.” Selain itu, tidak ada kewajiban pengumpulan data disagregasi gender dan tidak tersedia mekanisme *afirmatif* untuk menjamin akses perempuan dan kelompok rentan terhadap program kehutanan. Hal ini menggambarkan bahwa UU 41/1999 gagal menyediakan kerangka gender dan inklusif sosial.



Foto: WALHI Kalimantan Tengah

III. Evaluasi Secara Yuridis

Landasan yuridis dalam peraturan perundang-undangan adalah pertimbangan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Sejak diundangkan pada 30 September 1999, UU 41/1999 telah mengalami tujuh kali perubahan. Perubahan tersebut melalui Perpu, Putusan MK dan UU yang mencabut Pasal-pasal di UU Kehutanan. Berikut ini adalah perubahan-perubahan tersebut disertai dengan catatan-catatannya:

III.1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan jo. 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

Presiden Megawati pada 2004 mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Nomor 1 tahun 2004 untuk mengubah UU 41/1999. Bagian pokok dari Perppu itu adalah menambahkan Pasal 83 A. Konon penambahan Pasal tersebut untuk memberikan jaminan kepastian hukum pada perusahaan pertambangan yang sedang mengeksploitasi hutan. Pasal 83A tersebut berbunyi: *“Semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud.”*

Perpu tersebut, kemudian dibahas DPR dan ditetapkan menjadi 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.

III.2. Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 45/ PUU-IX/2011

Dalam perkara tersebut, Mahkamah Konstitusi menghasilkan putusan yang tidak hanya mengubah rumusan definisi hutan, tetapi juga memberikan pandangan-pandangan tentang kebijakan terkait kawasan hutan seharusnya dilaksanakan. Putusan tersebut mengubah bagaimana hutan didefinisikan melalui interpretasi terhadap Pasal 1 angka 3, yang sebelumnya dirumuskan: "*Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap*" menjadi: "*Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.*"

MK melakukan koreksi dengan menentukan bahwa proses pengukuhan kawasan hutan adalah mengikuti alur Pasal 15 yang meliputi empat tahapan yaitu: 1.) penunjukan; 2.) penatabatasan 3.) pemetaan; dan 4.) penetapan. Perubahan redaksional ini memiliki implikasi hukum. Kini, sebuah wilayah yang baru "ditunjuk" sebagai kawasan hutan tidak serta-merta memiliki legalitas penuh. Status hukumnya baru akan sah sepenuhnya setelah seluruh tahapan pengukuhan kawasan hutan selesai dilakukan.

III.3. Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 34/ PUU-IX/2011

Dalam perkara tersebut, Mahkamah Konstitusi menghasilkan putusan yang menguatkan hubungan hukum antara masyarakat dan negara dalam penguasaan hutan. Pasal 4 ayat (3) mengalami perubahan interpretasi dari yang awalnya dimaknai secara gramatikal, dari "*Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.*" menjadi: "*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.*" Dengan demikian, perubahan ini menegaskan hak-hak individu atas tanah termasuk hak untuk mengakses sumber daya hutan.

III.4. Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 35/ PUU-X/2012

Putusan Mahkamah Konstitusi perkara Nomor 35/PUU-X/2012 menguji Pasal 1 angka 6, Pasal 4 ayat (3), Pasal 5 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 67 ayat (1), ayat (2), ayat (3) UU No. 41 tahun 1999. Putusan MK dalam perkara No. 35/PUU-X/2012 mengabulkan sebagian dari permohonan yang diajukan oleh para pemohon. Pada intinya MK melalui putusan itu mengeluarkan hutan adat dari hutan negara, tetapi tidak menjadikan hutan adat sebagai kategori khusus yang berbeda dengan hutan hak, melainkan memasukkan keberadaan hutan adat sebagai salah satu jenis dalam hutan hak.

III.5. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan

UU ini mencabut sebagian ketentuan yang berkaitan dengan pemidanaan dalam UU 41/1999, yaitu: Pasal 50 ayat (1) dan ayat (3) huruf a, huruf f, huruf g, huruf h, huruf j, serta huruf k; dan ketentuan Pasal 78 ayat (1) mengenai ketentuan pidana terhadap Pasal 50 ayat (1) serta ayat (2) mengenai ketentuan pidana terhadap Pasal 50 ayat (3) huruf a dan huruf b, ayat (6), ayat (7), ayat (9), dan ayat (10).

III.6. Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 95/PUU-XII/2014

Putusan ini mengubah ketentuan tindak pidana kehutanan dalam Pasal 50 ayat (3) huruf e dan huruf i UU 41/1999 sehingga berbunyi sebagai berikut “*Setiap orang dilarang: e. menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang, kecuali terhadap masyarakat yang hidup secara turun temurun di dalam hutan dan tidak ditujukan untuk kepentingan komersial; i. menggembalakan ternak di dalam kawasan hutan yang tidak ditunjuk secara khusus untuk maksud tersebut oleh pejabat yang berwenang, kecuali terhadap masyarakat yang hidup secara turun temurun di dalam hutan dan tidak ditujukan untuk kepentingan komersial;*” Putusan ini merupakan capaian penting untuk mengakhiri kriminalisasi terhadap masyarakat yang hidup di dalam hutan yang selama ini mengelola dan mempertahankan wilayahnya. Selain mengecualikan tindak pidana bagi masyarakat dengan prinsip di atas, penerapan hukum pidana kehutanan harus dipandang sebagai upaya terakhir.

III.7. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja jo. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

UU CK mengubah 18 pasal di UU K41/1999, dimana 9 pasal di antaranya berkaitan langsung dengan pengelolaan kawasan hutan lindung dan hutan produksi. Beberapa yang krusial adalah: perubahan ketentuan minimal luas kawasan hutan yang dipertahankan; penyederhanaan izin pemanfaatan hutan lindung dan hutan produksi; potensi investasi asing dalam pemanfaatan kawasan hutan lindung, dan pengarusutamaan perhutanan sosial. UU CK pun menghilangkan ketentuan bahwa perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan dilakukan dengan persetujuan DPR.



Foto: Forest Watch Indonesia



Foto: Forest Watch Indonesia

IV. Simpulan dan Rekomendasi

Pasal 3 UU 41/1999 menyebutkan bahwa penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan. Namun hasil evaluasi melalui tiga aspek yaitu: secara filosofis, sosiologis dan yuridis menunjukkan tujuan itu gagal tercapai.

Secara filosofis, UU 41/1999 telah melakukan kesalahan menafsirkan Hak Menguasai Negara dan gagal mencapai “*sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*”. *Secara sosiologis*, UU 41/1999 telah mendefinisikan hutan dalam kacamata teknokratis, dan acuh terhadap pemaknaan hutan menurut masyarakat-sosiokultural. Selama 26 tahun, telah terjadi pengabaian terhadap keberadaan masyarakat adat dan masyarakat petani hutan; konflik tenurial yang tidak selesai; impunitas perusahaan penghancur hutan; perluasan teritorialisasi hutan melalui kebijakan transisi energi dan pangan. Dari sisi penegakan hukum UU 41/1999 mempertegas bahwa hukum: “*tajam ke bawah tumpul ke atas.*” Sementara *secara yuridis*, UU 41/1999 telah compang-camping. UU ini telah mengalami tujuh kali perubahan melalui Perpu, Putusan MK dan UU yang mencabut Pasal-pasal di UU Kehutanan.

Berdasarkan hasil evaluasi tersebut, naskah ini merekomendasikan: **pertama**, menghentikan proses perubahan keempat Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan menggantinya menjadi pembentukan UU kehutanan baru. **Kedua**, Proses pembentukan UU Kehutanan baru wajib dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah diatur di dalam Putusan MK Nomor 91/PUU/XVIII/2020 tentang partisipasi bermakna (*meaningful participation*).

Pustaka

- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, *Catatan Akhir Tahun 2024*, Jakarta: AMAN, 2024
- Ardiyanto Wahyu Nugroho, *Membaca Arah Perubahan Tata Kelola Kehutanan Pasca-terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja*, *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 7, No. 2, 2021
- Arman Muhammad, *Negara; Sebuah Masalah Masyarakat Adat*, Jogjakarta: Lamalera, 2020
- Asep Yunan Firdaus, *Mengelola Hutan Dengan Memenjarakan Manusia*, Jakarta: HuMa, 2007
- David Rousell dan Jessica Tran, "Thinking with Forests as Sentient Societies: Towards a Pedagogy and Ethic of Immanent Care," *Australian Journal of Environmental Education* 40, no. 2 (2024): 258, <https://doi.org/10.1017/aee.2024.31>
- Erwin Dwi Kristianto, *UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan paska putusan-putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: HuMa, 2014
- Grahat Nagara, *Prinsip-Prinsip Legislasi Hukum Pidana dalam Rumusan Delik Sumber Daya Alam*, Tesis Magister Ilmu Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 2014
- Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Jakarta: KPA, Sajogyo Institute, AKATIGA, 2000; repr., Bogor: IPB Press, 2009
- Lasma Natalia Hillo Panjaitan, *Penerapan Asas Subsidiaritas dalam Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan dalam Pemenuhan Keadilan Lingkungan*, Tesis Magister Ilmu Hukum, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2020
- Pattiro, *Mendorong Kebijakan dan Implementasi Pengelolaan Perhutanan Sosial yang Responsif Gender*, Jakarta: Pattiro, 2022
- Siagian, U. A., & Reffelsen, T. Policy Brief: *Persetujuan Pengesahan Undang-Undang TNI oleh DPR dan Legitimasi serta Legalisasi Keterlibatan Militer dalam Tata Kelola Sumber Daya Alam (SDA) Minus Kontrol Sipil Obyektif*, Jakarta: Eksekutif Nasional WALHI, 2005
- Sri Endang Sukarsih, Yusran, Micah Fisher, dan Makkarennu, "Policy analysis of customary forest governance in maintaining biodiversity in South Sulawesi," *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 886, no. 1 (2021): 012115, <https://doi.org/10.1088/1755-1315/886/1/012115>
- WALHI dan Auriga Nusantara, *Indonesia Tanah Air Siapa: Kuasa Korporasi di Bumi Pertiwi*, Jakarta: WALHI dan Auriga Nusantara, 2022

Yance Arizona, Erasmus Cahyadi, dan Malik, *Mengakhiri Rezim Kriminalisasi Kehutanan, Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 95/Puu-Xii/2014 Mengenai Pengujian Undang-Undang No. 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Perusakan Hutan, Dan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan*, Jakarta: Epistema Institute dan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), 2015

Yance Arizona, Siti Rakhma Mary Herwati, dan Erasmus Cahyadi, *Kembalikan hutan adat kepada masyarakat hukum adat: Anotasi Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 mengenai Pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan*, Jakarta, 2013

Artikel internet

Badan Registrasi Wilayah Adat, 2025, dapat diakses melalui <https://brwa.or.id/assets/image/rujukan/1742277559.pdf>, diakses 12 Juli 2025

Bayu Maulana, "Panas Bumi dan Ancaman Hutan Indonesia", diakses melalui <https://mongabay.co.id/2024/07/04/panas-bumi-dan-ancaman-hutan-indonesia/>, diakses 12 Juli 2025

Betahita, "Di Jawa, Desa Sekitar Hutan Justru Terjebak Kemiskinan," 22 Juli 2022, diakses melalui: <https://betahita.id/news/detail/7799/di-jawa-desa-sekitar-hutan-justru-terjebak-kemiskinan.html?v=1664564544>, diakses 12 Juli 2025

Kementerian Kehutanan, 2024, dapat diakses melalui <http://pskl.menlhk.go.id/>, diakses 12 Juli 2025

Sapariah Saturi, "Berkonflik Lahan dengan Dinas Kehutanan, Warga Sinjai Ditangkap," diakses melalui <https://mongabay.co.id/2014/10/16/berkonflik-lahan-dengan-dinas-kehutanan-warga-sinjai-ditangkap/>, diakses 10 Juli 2025

WALHI, "Militerisasi di Kawasan Hutan, Ancaman Bagi Masyarakat: Respon Terhadap Perpres 5 Tahun 2025 Tentang Penertiban Kawasan Hutan", 24 Januari 2025, dapat diakses di: <https://www.walhi.or.id/militerisasi-di-kawasan-hutan-ancaman-bagi-masyarakat-respon-terhadap-perpres-5-tahun-2025-tentang-penertiban-kawasan-hutan>, diakses 10 Juli 2025

