

Peraturan Perhutanan Sosial Ditinjau dari Sistem Hukum Agraria Nasional

**Adinda Zara Saphera¹, Arrie Budjoartie²,
Iskandar Zulkarnain³**

¹Fakultas Hukum, Universitas Jambi, Jambi
email* : adindazahra22@gmail.com

²Fakultas Hukum, Universitas Jambi, Jambi
email : budhiartie@unja.ac.id

³Fakultas Hukum Universitas Jambi, Jambi
Email : iskjbi@unja.ac.id

ABSTRACT

This research evaluates the alignment of social forestry regulations within Indonesia's national land law system. The study addresses the persistent legal duality between the forestry and land sectors, which has contributed to agrarian conflicts and the marginalization of forest communities. Social forestry emerges as a policy solution to resolve these conflicts by recognizing communities' rights to access and manage forest resources. The research employs a normative legal approach, analyzing relevant laws and regulations, court decisions, and legal literature to assess the harmonization of social forestry regulations with the principles of land social function and community rights under national land law. Findings reveal significant challenges, including overlapping governmental authorities, land status ambiguities, and implementation barriers at the grassroots level. Nevertheless, empirical evidence supports the positive impacts of social forestry in reducing conflicts, improving community welfare, and enhancing forest conservation. The study concludes that stronger legal harmonization between the Land Law and Forestry Law is essential to ensure legal certainty and social justice for communities dependent on forests.

Keywords: *social forestry, agrarian law, social function of land, customary communities, agrarian conflicts*

ABSTRAK

Penelitian ini mengevaluasi keselarasan regulasi perhutanan sosial dalam sistem hukum agraria nasional Indonesia. Kajian ini mengangkat dualisme hukum yang persisten antara sektor kehutanan dan agraria yang telah menyumbang pada konflik agraria dan marginalisasi masyarakat hutan. Perhutanan sosial muncul sebagai solusi kebijakan untuk menyelesaikan konflik tersebut dengan mengakui hak akses dan pengelolaan masyarakat atas sumber daya hutan. Penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif, menganalisis peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan literatur hukum terkait untuk mengevaluasi harmonisasi regulasi perhutanan sosial dengan prinsip fungsi sosial tanah dan hak masyarakat menurut hukum agraria nasional. Temuan penelitian mengungkapkan tantangan signifikan termasuk tumpang tindih kewenangan antar kementerian, status tanah, dan hambatan implementasi di tingkat akar rumput. Meski demikian, bukti empiris mendukung dampak positif perhutanan sosial dalam mengurangi konflik, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan meningkatkan konservasi hutan. Penelitian menyimpulkan bahwa butuh harmonisasi hukum yang lebih kuat antara UU Agraria dan UU Kehutanan sangat untuk memastikan kepastian hukum dan keadilan sosial bagi masyarakat yang bergantung pada hutan.

Kata Kunci: Perhutanan Sosial, Hukum Agraria, Fungsi Sosial Tanah, Konflik Agraria

PENDAHULUAN

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) secara tegas menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Prinsip ini menjadi landasan filosofis bagi seluruh kebijakan penguasaan sumber daya alam di Indonesia, termasuk dalam sektor kehutanan. Implementasi prinsip konstitusional ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menempatkan tanah beserta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya memiliki fungsi sosial.¹ Namun, dalam praktiknya, terdapat dualisme kebijakan antara hukum agraria dan hukum kehutanan yang sering kali menimbulkan konflik dalam penguasaan dan pengelolaan hutan.

Sejarah hukum kehutanan Indonesia mencatat terjadinya

¹ Boedi Harsono. Hukum Agraria Indonesia. Jakarta: Universitas Trisakti, 2014.

transformasi pola pengelolaan hutan dari model sentralistik yang dikuasai negara secara eksklusif menuju model partisipatif yang melibatkan masyarakat. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang semula memberikan kewenangan yang sangat besar kepada negara dalam mengelola hutan, perlahan mengalami pergeseran seiring dengan munculnya berbagai dinamika sosial dan tuntutan keadilan bagi masyarakat yang hidup di dalam dan sekitar hutan. Konflik agraria antara masyarakat adat dan lokal dengan pihak perhutanan semakin meningkat, sehingga diperlukan solusi hukum yang mampu mengakomodasi kepentingan semua pihak.

Perhutanan sosial muncul sebagai solusi inovatif dalam mengatasi berbagai persoalan konflik agraria dan marginalisasi masyarakat di kawasan hutan. Konsep perhutanan sosial pada dasarnya merupakan kebijakan redistribusi akses pengelolaan hutan kepada masyarakat yang hidup di dalam dan sekitar hutan untuk meningkatkan kesejahteraan sekaligus menjaga kelestarian hutan.² Implementasi perhutanan sosial diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) serta melalui penguatan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang memberikan landasan hukum yang lebih kuat bagi skema perhutanan sosial.

Transformasi kebijakan ini menunjukkan adanya pergeseran paradigma dari pendekatan “*state control*” menuju “*community-based forest management*” yang mengakui hak dan peran masyarakat dalam pengelolaan sumber daya hutan.³ Namun, implementasi perhutanan sosial di lapangan masih dihadapkan pada berbagai tantangan hukum, baik dalam hal harmonisasi dengan prinsip-prinsip hukum agraria maupun dalam hal penegasan hak yang diberikan kepada masyarakat atas tanah yang berada dalam kawasan hutan.

Negara di satu sisi memiliki kewenangan konstitusional untuk menguasai sumber daya alam termasuk hutan demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁴ Di sisi lain, masyarakat memiliki hak historis dan kultural atas tanah yang berada dalam kawasan hutan. Dilema ini semakin kompleks dengan adanya berbagai interpretasi terkait batasan-batasan kewenangan negara dan hak masyarakat dalam

² Siti Nurjanah et al., “Prinsip Perhutanan Sosial Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat,” Dharmasisya, UI Scholars Hub, no. 12 (2021): 10-15

³ Departemen Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Hutan, Manusia dan Dinamika Pengelolaannya (Bogor: BP2SDM, 2022), 45-47.

https://pusdiklat.bp2sdm.menlhk.go.id/assets/images/buku/784677_manusia-hutan-dan-pengelolaannya_20220818093037.pdf

⁴ Siti Nurjanah et al., “Prinsip Perhutanan Sosial Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat,” Dharmasisya, UI Scholars Hub, no. 12 (2021): 10-15

penguasaan tanah di dalam kawasan hutan.⁵ Selain itu, implementasi perhutanan sosial di lapangan juga dihadapkan pada persoalan teknis yuridis terkait status hukum tanah, mekanisme pemberian izin, serta jaminan kepastian hukum bagi masyarakat pemegang izin perhutanan sosial.⁶ Berbagai persoalan ini menunjukkan adanya Konflik norma yang perlu dikaji lebih mendalam untuk memastikan keselarasan antara kebijakan perhutanan sosial dengan prinsip-prinsip hukum agraria nasional.

Berdasarkan latar belakang tersebut, muncul pertanyaan kritis yang menjadi permasalahan penelitian ini: Bagaimana pengaturan Perhutanan sosial ditinjau dari sistem hukum agraria nasional? apakah regulasi perhutanan sosial telah sepenuhnya selaras dengan prinsip fungsi sosial tanah sebagaimana diatur dalam hukum agraria nasional? Pertanyaan ini lahir dari adanya dilema hukum yang terjadi antara kewenangan negara dalam mengelola hutan dengan hak masyarakat atas tanah yang telah diwariskan secara turun-temurun.

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji perhutanan sosial dari berbagai perspektif, namun belum banyak yang secara komprehensif menganalisis keselarasan regulasi perhutanan sosial dengan hukum agraria nasional. Penelitian oleh Rico Novianto (2025) dalam “Negara Bukan Pemilik Tanah”⁷ menegaskan perbedaan antara konsep negara “menguasai” dan “memiliki”, serta menempatkan negara sebagai pengatur pemanfaatan tanah sesuai fungsi sosial. Penelitian oleh Carolus Bregas Pranoto Universitas Indonesia (2017) berjudul “Pembangunan Negara, Hukum Pertanahan Indonesia, dan Konflik Agraria di Tanah Kasultanan di Yogyakarta”⁸ mengungkapkan bahwa konflik agraria banyak dipicu tumpang tindih kewenangan sektor kehutanan dan agraria akibat disharmoni regulasi. Penelitian oleh Galih Dwi Prastio Universitas Gadjah Mada (2023) berjudul

⁵ D.H. Lubis, *Rekonstruksi Regulasi Pendaftaran Tanah Ulayat dalam Upaya Memberikan Kepastian Hukum* (Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung, 2020), 45-47, http://repository.unissula.ac.id/31298/1/Program%20Doktor%20Ilmu%20Hukum_10302100060_fullpdf.pdf

⁶ Sari, Putri, and R. Maulana. “Overlapping Kebijakan Publik Perhutanan Sosial di Indonesia.” *Journal of Governance and Legal Studies* 5, no. 2 (2024): 100-118. <https://doi.org/10.59963/jglegar.v2i1.409>

⁷ Rico Noviant, “Negara Bukan Pemilik Tanah”, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2025, <https://law.ui.ac.id/27646-2/>.

⁸ Carolus Bregas Pranoto, “Pembangunan Negara, Hukum Pertanahan Indonesia, dan Kembalinya Tanah Kasultanan di Tanah Kasultanan di Yogyakarta”, *Jurnal Politik*: Vol. 3: Iss. 1, Article 2. 2017. DOI: 10.7454/jp.v3i1.1093

“Evaluasi Dampak Program Perhutanan Sosial”⁹ menunjukkan peningkatan kesejahteraan dan kondisi ekologis, namun masih terdapat kendala kepastian hukum dan akses pasar. Studi UGM lainnya oleh Aldo Setyawan (2023) dalam “Peran Perhutanan Sosial dalam Mengurangi Tekanan Penduduk Terhadap Lahan di Desa Ngancar, Kecamatan Ngancar, Kabupaten Kediri”¹⁰, menemukan bahwa akses legal kepada masyarakat menurunkan kerusakan hutan, meski kapasitas pengelolaan masih perlu diperkuat. Penelitian terbaru (2025) oleh Supriyadi, dkk berjudul “Rekonstruksi Kebijakan Perhutanan Sosial dalam Perspektif Hukum Agraria”¹¹ mengidentifikasi ketidaksinkronan paradigma hukum agraria dan kehutanan serta merekomendasikan rekonstruksi kebijakan agar sesuai prinsip UUPA.

Berdasarkan tinjauan penelitian terdahulu di atas, dapat diidentifikasi beberapa kesenjangan pengetahuan yang belum terjawab secara memadai, yakni: (1) belum adanya analisis integratif antara hukum agraria dan kehutanan; (2) minimnya kajian normatif mengenai harmonisasi Pasal 33 UUD 1945, UUPA, dan UU Kehutanan; (3) kurangnya studi tentang status hukum tanah dalam kawasan hutan, termasuk terkait hak ulayat; dan (4) belum ada analisis mengenai perlindungan hukum bagi pemegang izin perhutanan sosial.

Berdasarkan latar belakang, permasalahan penelitian, dan kesenjangan pengetahuan yang telah diidentifikasi, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keselarasan regulasi perhutanan sosial dengan prinsip-prinsip hukum agraria nasional secara komprehensif. Secara spesifik, penelitian ini mengarah pada beberapa tujuan sebagai berikut:

Pertama, untuk menganalisis keselarasan antara regulasi perhutanan sosial dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan prinsip fungsi sosial tanah sebagaimana diatur dalam UUPA 1960. Analisis ini akan fokus pada interpretasi konstitusional terkait penguasaan negara atas sumber daya hutan dan batasan-batasan kewenangan negara dalam konteks pemenuhan hak masyarakat atas tanah.

Kedua, untuk mengidentifikasi dan menganalisis ketidakkonsistenan hukum antara UUPA 1960 dengan UU Kehutanan

⁹ Galih Dwi Prastio, “Evaluasi Dampak Program Perhutanan Sosial Terhadap Pembangunan Desa Di Indonesia (Studi Kasus Pada Skema Hutan Desa”, Universitas Gajah Mada, 2023, <https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/229070>

¹⁰ Aldo Setyawan, “Peran Perhutanan Sosial dalam Mengurangi Tekanan Penduduk Terhadap Lahan di Desa Ngancar, Kecamatan Ngancar, Kabupaten Kediri”, Universitas Gajah Mada, 2023, <https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/232429>

¹¹ Supriyadi, Geatriana Dewi, Nurmadiyah Nurmadiyah, Miqram Satria. . “Rekonstruksi Kebijakan Perhutanan Sosial Dalam Pengelolaan Hutan”. *Empiricism Journal* 6 (3):943-52.2025. <https://doi.org/10.36312/ej.v6i3.3406>

dan peraturan pelaksanaannya terkait penguasaan tanah dalam kawasan hutan. Analisis ini akan meliputi perbandingan konsep, prinsip, dan mekanisme hukum dalam kedua sistem hukum tersebut untuk menemukan titik-titik tumpang tindih atau konflik norma.

Ketiga, untuk mengevaluasi status hukum tanah dalam kawasan hutan yang dikelola melalui skema perhutanan sosial, khususnya dalam kaitannya dengan hak masyarakat adat atas tanah ulayat. Evaluasi ini akan mencakup analisis yuridis terkait pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat dalam kerangka hukum positif Indonesia.

Keempat, untuk merumuskan model perlindungan hukum bagi masyarakat pemegang izin perhutanan sosial yang selaras dengan prinsip-prinsip hukum agraria. Model ini diharapkan dapat memberikan kepastian hukum dan jaminan hak atas tanah bagi masyarakat dalam pengelolaan hutan secara berkelanjutan.

Kelima, untuk memberikan rekomendasi kebijakan berbasis konstitusi dan keadilan sosial dalam rangka pengembangan regulasi perhutanan sosial yang lebih selaras dengan hukum agraria nasional. Rekomendasi ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah dalam menyusun kebijakan perhutanan sosial yang adil dan berkelanjutan.

Melalui pencapaian tujuan-tujuan tersebut, penelitian ini akan membahas bagaimanakah konsep ideal kebijakan tentang perhutani sosial ke depannya dalam upaya mewujudkan harmonisasi antara kepentingan konservasi hutan dengan pemenuhan hak masyarakat atas tanah dan sumber daya alam? Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan terhadap pengembangan hukum agraria dan sistem pengelolaan sumber daya alam khususnya yang berhubungan dengan hak mengelola lahan di kawasan hutan.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan didalam jurnal ini adalah Yuridis Normatif, meneliti hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi panduan bagi perilaku individu. Data penelitian bersumber melalui kajian yang mendalam terhadap berbagai sumber hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh melalui kajian pustaka, seperti dokumen hukum, undang-undang, jurnal, artikel, serta literatur akademis yang relevan dengan perhutanan sosial dan hukum agraria nasional. Adapun Pendekatan yang dipakai adalah Pendekatan konseptual dan Pendekatan Perundang-undangan atau pendekatan Juridis-normatif, yang mana penelitian dilakukan dengan menelaah sudut pandang analitis terhadap pemecahan masalah dalam penelitian hukum, dilihat

dari sudut pandang konsep-konsep hukum yang melandasinya dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum), yang dilakkan secara bersamaan dalam upaya memperoleh bahan hukum terkait objek penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Landasan dan Kerangka Hukum Agraria Nasional

Pengaturan peruntakan sosial dalam sistem hukum agraria nasional Indonesia memiliki landasan filosofis yang kuat dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Ketentuan ini memberikan dasar konstitusional bagi negara untuk menguasai dan mengelola sumber daya alam, termasuk hutan, untuk kepentingan rakyat.

Prinsip “sebesar-besar kemakmuran rakyat” dalam konteks perhutanan sosial dapat diinterpretasikan sebagai kewajiban negara untuk memastikan bahwa pengelolaan hutan memberikan manfaat optimal bagi masyarakat, khususnya masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan hutan.¹² Hal ini sejalan dengan konsep perhutanan sosial yang bertujuan untuk memberikan akses legal kepada masyarakat dalam mengelola kawasan hutan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka.¹³ Selain itu, Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 juga memberikan landasan konstitusional yang relevan dengan menyatakan bahwa “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.” Dalam konteks perhutanan sosial, ketentuan ini dapat diinterpretasikan sebagai pengakuan terhadap hak-hak masyarakat atas tanah dan sumber daya alam yang telah mereka kelola secara turun-temurun.¹⁴ Landasan filosofis Pancasila juga memberikan kontribusi penting dalam pengaturan perhutanan sosial. Sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia menekankan pentingnya distribusi yang adil atas sumber daya alam, termasuk akses terhadap kawasan hutan. Sila Persatuan Indonesia juga relevan dalam konteks perhutanan sosial karena menekankan pentingnya menjaga persatuan dan kesatuan bangsa melalui penyelesaian konflik-

¹² Departemen Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Hutan, Manusia dan Dinamika Pengelolaannya (Bogor: BP2SDM, 2022), 45-47.
https://pusdiklat.bp2sdm.menlhk.go.id/assets/images/buku/784677_manusia-hutan-dan-pengelolaannya_20220818093037.pdf

¹³ Siti Nurjanah et al., “Prinsip Perhutanan Sosial Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat,” Dharmasisya, UI Scholars Hub, no. 12 (2021): 10-15

¹⁴ Syamsuddin dan Y. Salam, “Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Setelah Mengalami Perubahan,” Jurnal LITRA 14, no. 2 (2023): 112-115

konflik agraria yang sering terjadi di kawasan hutan

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 merupakan landasan utama sistem hukum agraria nasional Indonesia. UUPA mengatur prinsip-prinsip dasar penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah di Indonesia. Dalam konteks perhutanan sosial, beberapa prinsip dalam UUPA memiliki relevansi yang signifikan.

Pertama, prinsip hak menguasai negara yang diatur dalam Pasal 2 UUPA. Prinsip ini memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. Dalam konteks perhutanan sosial, prinsip ini memberikan legitimasi bagi negara untuk memberikan akses legal kepada masyarakat terhadap kawasan hutan melalui berbagai skema perhutanan sosial.

Kedua, prinsip fungsi sosial tanah yang diatur dalam Pasal 6 UUPA. Prinsip ini menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dalam konteks perhutanan sosial, prinsip ini dapat diinterpretasikan sebagai kewajiban untuk memastikan bahwa pengelolaan kawasan hutan memberikan manfaat sosial yang optimal bagi masyarakat.

Ketiga, prinsip larangan pemilikan tanah yang melampaui batas dan bersifat absentee yang diatur dalam Pasal 7 dan 10 UUPA. Prinsip ini relevan dalam konteks perhutanan sosial karena menekankan pentingnya mencegah konsentrasi penguasaan lahan yang berlebihan dan memastikan bahwa pengelolaan lahan dilakukan secara langsung oleh pemiliknya. Selain UUPA, berbagai undang-undang sektoral juga memberikan kontribusi dalam kerangka hukum agraria nasional yang relevan dengan perhutanan sosial. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan merupakan regulasi utama yang mengatur pengelolaan hutan di Indonesia. Undang-undang ini telah mengalami beberapa kali perubahan, termasuk melalui Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja.

UU Kehutanan mengatur berbagai aspek pengelolaan hutan, termasuk klasifikasi kawasan hutan, fungsi hutan, dan mekanisme pemberian izin pemanfaatan hutan. Dalam konteks perhutanan sosial, UU Kehutanan memberikan dasar hukum bagi berbagai skema perhutanan sosial, meskipun pengaturannya masih memerlukan penyempurnaan untuk lebih mengakomodasi kepentingan masyarakat.

2. Konsep Perhutanan sosial

Perhutanan sosial merupakan suatu konsep kebijakan strategis yang diinisiasi oleh pemerintah Indonesia sebagai upaya untuk mengelola sumber daya hutan secara berkelanjutan sekaligus

memberdayakan masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan hutan. Konsep ini lahir dari kebutuhan untuk mengatasi berbagai permasalahan sosial dan lingkungan yang selama ini terjadi akibat pengelolaan hutan yang kurang partisipatif dan seringkali mengabaikan hak-hak masyarakat lokal dan adat.¹⁵

Pengaturan perhutanan sosial di Indonesia telah mengalami perubahan dan perkembangan yang signifikan. Pada awalnya, konsep perhutanan sosial belum dikenal secara eksplisit dalam regulasi kehutanan Indonesia. UU Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999 lebih menekankan pada pengelolaan hutan oleh negara dan swasta, dengan sedikit ruang bagi partisipasi masyarakat. Namun, seiring dengan perkembangan paradigma pembangunan berkelanjutan dan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat lokal, konsep perhutanan sosial mulai mendapat perhatian. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.37/Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan merupakan salah satu regulasi awal yang secara eksplisit mengatur partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan. Perkembangan signifikan terjadi pada tahun 2014 ketika pemerintah secara resmi meluncurkan program perhutanan sosial dengan target pemberian akses legal kepada masyarakat seluas 12,7 juta hektare kawasan hutan¹⁶. Program ini kemudian diperkuat dengan berbagai regulasi

Perhutanan sosial tidak hanya berfokus pada aspek konservasi lingkungan, tetapi juga menempatkan masyarakat sebagai subjek utama dalam pengelolaan hutan, sehingga mereka dapat memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan budaya secara adil dan berkelanjutan.¹⁷ Dalam konteks ini, perhutanan sosial menjadi instrumen penting untuk mewujudkan keseimbangan antara kepentingan ekologis dan kesejahteraan masyarakat, sekaligus memperkuat ketahanan sosial dan ekonomi komunitas lokal yang selama ini rentan terhadap marginalisasi. Secara terminologis, perhutanan sosial merujuk pada skema pengelolaan hutan yang memberikan hak pengelolaan kepada masyarakat atau kelompok masyarakat tertentu untuk mengelola dan memanfaatkan hutan dalam kerangka keberlanjutan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁸

¹⁵ Arief Hidayat. *Desentralisasi dalam Pengelolaan Hutan Sosial*. Bandung: Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2017.

¹⁶ Supriyadi, Supriyadi, Geatriana Dewi, Nurmadiyah Nurmadiyah, Miqram Satria. . "Rekonstruksi Kebijakan Perhutanan Sosial Dalam Pengelolaan Hutan". *Empiricism Journal* 6 (3):943-52.2025. <https://doi.org/10.36312/ej.v6i3.3406>

¹⁷ Siti Nurjanah et al., "Prinsip Perhutanan Sosial Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat," *Dharmasisya, UI Scholars Hub*, no. 12 (2021): 10-15

¹⁸ Aldo Setyawan, "Peran Perhutanan Sosial dalam Mengurangi Tekanan Penduduk Terhadap Lahan di Desa Ngancar, Kecamatan Ngancar, Kabupaten Kediri", *Universitas Gajah Mada*, 2023, <https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/232429>

Tujuan utama dari perhutanan sosial adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemberian akses legal terhadap sumber daya hutan, sekaligus menjaga fungsi ekologis hutan sebagai penyangga kehidupan.¹⁹ Kebijakan ini juga bertujuan untuk mengurangi konflik agraria dan sosial yang sering muncul akibat ketimpangan akses dan penguasaan sumber daya hutan, serta memperkuat peran masyarakat dalam konservasi dan rehabilitasi hutan.

Latar belakang munculnya perhutanan sosial sangat erat kaitannya dengan kondisi sosial-ekologis di Indonesia yang memiliki hutan luas namun juga menghadapi tekanan dari berbagai kepentingan ekonomi, seperti industri kehutanan, perkebunan, dan pertambangan. Selain itu, masyarakat adat dan lokal yang selama ini bergantung pada hutan untuk kehidupan sehari-hari seringkali tidak memiliki kepastian hukum atas hak-hak mereka, sehingga rentan terhadap penggusuran dan kehilangan akses.²⁰ Oleh karena itu, perhutanan sosial hadir sebagai respons kebijakan yang mengintegrasikan aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan dalam pengelolaan hutan, sekaligus menyesuaikan dengan prinsip-prinsip hukum agraria nasional yang menempatkan negara sebagai penguasa atas tanah dan sumber daya alam.

Integrasi perhutanan sosial dalam sistem hukum agraria nasional menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa pelaksanaan kebijakan ini tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang lebih luas, khususnya UUPA yang menjadi dasar hukum agraria di Indonesia. Melalui integrasi ini, perhutanan sosial dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dalam mengelola hutan tanpa menghilangkan hak penguasaan negara atas kawasan hutan. Hal ini juga menegaskan peran negara sebagai regulator sekaligus pelindung hak-hak masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam secara adil dan berkelanjutan.

Perhutanan sosial di Indonesia diatur secara komprehensif melalui sejumlah regulasi yang menjadi payung hukum utama dalam pelaksanaannya. Salah satu regulasi terpenting adalah Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan, yang mengatur berbagai skema perhutanan sosial sebagai instrumen pemberdayaan masyarakat dan pengelolaan hutan

¹⁹ Khanifa, T. N., Syanurisma, S. ., & Luthfi, A. N. (2021). Menuju Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial di Banyuwangi, Jawa Timur : (Sebuah Telaah Spasial dan Tematik) . Widya Bhumi, 1(2), 101–124. <https://doi.org/10.31292/wb.v1i2>

²⁰ Sari, Putri, and R. Maulana. "Overlapping Kebijakan Publik Perhutanan Sosial di Indonesia." *Journal of Governance and Legal Studies* 5, no. 2 (2024): 100-118. <https://doi.org/10.59963/jglegar.v2i1.409>

berkelanjutan. PP No. 23 Tahun 2021 menetapkan lima skema utama perhutanan sosial, yaitu Hutan Desa (HD), Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Hutan Adat, dan Kemitraan Kehutanan. Masing-masing skema ini memberikan kerangka legal bagi masyarakat atau kelompok masyarakat untuk mengelola kawasan hutan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan sekaligus menjaga kelestarian lingkungan.²¹

PP No. 23 Tahun 2021 bab iv bagian kedua menjelaskan bahwa Hutan Desa (HD) merupakan skema perhutanan sosial yang memberikan hak pengelolaan kawasan hutan kepada lembaga desa. Dalam kerangka hukum agraria, Hutan Desa dapat dipahami sebagai bentuk hak pengelolaan kolektif yang diberikan kepada masyarakat desa atas kawasan hutan yang berada di wilayah administrasi desa tersebut. Dasar hukum Hutan Desa diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan, yang kemudian diperbaharui dengan berbagai regulasi turunan. Hutan Desa diberikan untuk jangka waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang. Dalam konteks sistem hukum agraria, Hutan Desa memiliki karakteristik yang unik karena subjek haknya adalah lembaga desa, bukan individu atau kelompok masyarakat tertentu. Hal ini sejalan dengan prinsip pengelolaan kolektif yang dikenal dalam hukum adat Indonesia, di mana tanah ulayat atau tanah komunal dikelola secara bersama-sama oleh masyarakat adat atau desa.

PP No. 23 Tahun 2021 bab iv bagian ketiga menjelaskan bahwa Hutan Kemasyarakatan (HKm) memberikan hak pengelolaan kawasan hutan kepada kelompok masyarakat setempat. Berbeda dengan Hutan Desa yang subjek haknya adalah lembaga desa, HKm diberikan kepada kelompok masyarakat yang dapat berupa koperasi, kelompok tani, atau bentuk kelembagaan masyarakat lainnya. Dalam kerangka hukum agraria, HKm dapat dipahami sebagai bentuk hak pengelolaan kolektif yang diberikan kepada kelompok masyarakat atas kawasan hutan. HKm diberikan untuk jangka waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang. Kawasan hutan yang dapat diberikan untuk HKm adalah hutan lindung dan hutan produksi. Mekanisme pemberian HKm mengikuti prinsip-prinsip hukum agraria, termasuk prinsip publisitas melalui pengumuman dan prinsip kehati-hatian melalui verifikasi lapangan. Kelompok masyarakat yang mengajukan HKm harus memenuhi berbagai persyaratan, termasuk memiliki kelembagaan yang jelas, rencana pengelolaan yang baik, dan

²¹ Yusfriandi Dwi Ariesna,dkk. "Analisis Dampak Sosial dan Lingkungan Program Perhutanan Sosial di Indonesia," Jurnal Konstruksi Vol.3, No.3 2024, DOI: <https://doi.org/10.61132/konstruksi.v3i3.853>. /

komitmen terhadap konservasi hutan.

PP No. 23 Tahun 2021 bab iv bagian keempat menjelaskan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) memberikan hak pemanfaatan kawasan hutan produksi kepada koperasi, kelompok masyarakat, atau perorangan untuk mengembangkan tanaman kehutanan. HTR memiliki orientasi yang lebih komersial dibandingkan dengan skema perhutanan sosial lainnya. Dalam kerangka hukum agraria, HTR dapat dipahami sebagai bentuk hak guna usaha atas kawasan hutan yang diberikan kepada masyarakat. HTR diberikan untuk jangka waktu 60 tahun dan dapat diperpanjang. Pemegang HTR memiliki kewenangan yang lebih luas dalam pemanfaatan kawasan hutan, termasuk untuk kegiatan budidaya tanaman kehutanan. HTR memiliki potensi yang besar untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengembangan ekonomi berbasis kehutanan. Namun, implementasi HTR juga menghadapi berbagai tantangan, termasuk keterbatasan akses terhadap modal, teknologi, dan pasar.

PP No. 23 Tahun 2021 bab iv bagian kelima menjelaskan bahwa Hutan Adat merupakan skema perhutanan sosial yang memberikan pengakuan terhadap hak masyarakat adat atas kawasan hutan yang telah mereka kelola secara turun-temurun. Pengakuan Hutan Adat memiliki landasan yang kuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 yang memisahkan hutan adat dari hutan negara. Dalam kerangka hukum agraria, Hutan Adat dapat dipahami sebagai bentuk pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat adat atas kawasan hutan. Hak ulayat merupakan konsep hukum adat yang telah diakui dalam UUPA sebagai salah satu bentuk hak atas tanah yang sah. Penetapan Hutan Adat memerlukan proses yang kompleks, termasuk verifikasi keberadaan masyarakat adat, verifikasi kawasan hutan adat, dan penetapan oleh pemerintah daerah. Proses ini harus memperhatikan prinsip-prinsip hukum adat dan melibatkan partisipasi aktif masyarakat adat.

PP No. 23 Tahun 2021 bab iv bagian keenam menjelaskan bahwa Kemitraan Kehutanan merupakan skema perhutanan sosial yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk bermitra dengan pemegang izin pemanfaatan hutan. Skema ini bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan sekaligus memberikan manfaat ekonomi kepada masyarakat. Dalam kerangka hukum agraria, Kemitraan Kehutanan dapat dipahami sebagai bentuk kerjasama dalam pemanfaatan kawasan hutan antara pemegang izin dengan masyarakat. Kemitraan ini dapat berbentuk kerjasama dalam berbagai aspek, termasuk penanaman, pemeliharaan, pengamanan, dan pemasaran hasil hutan. Kemitraan Kehutanan memiliki fleksibilitas yang tinggi dalam implementasinya

karena dapat disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan lokal. Namun, implementasi Kemitraan Kehutanan juga memerlukan pengaturan yang jelas untuk memastikan keseimbangan kepentingan antara pemegang izin dan masyarakat. Selain PP No. 23 Tahun 2021, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial memberikan rincian teknis dan tata kelola pelaksanaan perhutanan sosial. Dalam peraturan ini ditegaskan bahwa pemberian persetujuan pengelolaan kepada masyarakat atau kelompok tani hutan tidak mengubah status kepemilikan kawasan hutan yang tetap menjadi milik negara. Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial menyatakan bahwa masyarakat yang memperoleh persetujuan perhutanan sosial diberikan hak pengelolaan atas kawasan hutan, yang memungkinkan mereka mengelola dan memanfaatkan hasil hutan secara berkelanjutan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hak pengelolaan ini bersifat terbatas dan tidak sama dengan hak milik, sehingga tidak dapat dipindah tangankan atau dijadikan jaminan.

Regulasi ini menegaskan bahwa perhutanan sosial bukanlah bentuk pengalihan kepemilikan tanah atau kawasan hutan, melainkan pemberian kewenangan pengelolaan yang bersifat sementara dan bertujuan untuk memberdayakan masyarakat serta menjaga fungsi ekologis hutan. Dengan demikian, negara tetap memegang penguasaan atas kawasan hutan sebagai amanah konstitusional, sementara masyarakat diberikan ruang untuk berperan aktif dalam pengelolaan sumber daya hutan. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan yang mengintegrasikan aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan.²²

Peraturan-peraturan tersebut juga menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan hutan, serta penguatan kapasitas masyarakat agar dapat mengelola hutan secara efektif dan bertanggung jawab. Hal ini mencerminkan komitmen pemerintah untuk mengatasi ketimpangan akses dan penguasaan sumber daya hutan yang selama ini menjadi sumber konflik dan ketidakadilan sosial. Dengan kerangka hukum yang jelas dan terstruktur, perhutanan sosial diharapkan dapat menjadi instrumen strategis dalam mewujudkan pengelolaan hutan yang adil, lestari, dan berdaya guna bagi masyarakat sekitar hutan.

3. Perhutanan Sosial dari Sudut Pandang sistem Hukum Agraria Nasional.

²² Yusfriandi Dwi Ariesna,dkk. "Analisis Dampak Sosial dan Lingkungan Program Perhutanan Sosial di Indonesia," Jurnal Konstruksi Vol.3, No.3 2024, DOI: <https://doi.org/10.61132/konstruksi.v3i3.853>. /

Perhutanan sosial sebagai kebijakan pengelolaan hutan yang melibatkan masyarakat lokal dan adat memiliki keterkaitan yang kompleks dengan sistem hukum agraria nasional Indonesia, khususnya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA). Dalam konteks ini, konsep hak pengelolaan menjadi kunci untuk memahami bagaimana perhutanan sosial dapat diintegrasikan secara legal dalam kerangka penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam. Secara eksplisit, UUPA tidak menyebutkan istilah hak pengelolaan sebagai salah satu hak atas tanah yang diakui secara formal. Pasal 4 UUPA menegaskan bahwa penguasaan atas tanah di Indonesia berada di tangan negara sebagai wakil rakyat, sementara Pasal 16 mengatur jenis-jenis hak atas tanah seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. Namun, dalam penjelasan umum UUPA, khususnya Angka II nomor 2, disebutkan bahwa negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan hak tertentu atau memberikan dalam pengelolaan kepada badan penguasa untuk pelaksanaan tugasnya.

Maria S.W. Sumardjono menegaskan bahwa hak pengelolaan tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUPA, baik dalam dictum, batang tubuh, maupun penjelasannya.²³ Namun, dalam praktiknya, hak pengelolaan telah berkembang sebagai konsep hukum yang diatur melalui peraturan pelaksana, seperti Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Peraturan ini mengatur konversi hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada departemen, direktorat, dan daerah swatantra menjadi hak pakai atau hak pengelolaan, tergantung pada tujuan penggunaan tanah tersebut. Pasal 1 dan Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria ini menunjukkan bahwa hak pengelolaan lahir bukan dari undang-undang, melainkan dari peraturan menteri, yang menimbulkan perdebatan mengenai legitimasi hukum dan kedudukan hak pengelolaan dalam sistem hukum agraria nasional. Lebih lanjut, UU No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, serta PP No. 112 Tahun 2000, memberikan definisi yang lebih rinci mengenai hak pengelolaan.

Hak pengelolaan dipahami sebagai hak menguasai negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang hak untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk pelaksanaan tugasnya, serta menyerahkan bagian tanah kepada pihak ketiga atau bekerja sama dengan pihak ketiga. Dengan demikian, hak pengelolaan

²³ Urip Santoso, "Eksistensi Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional", *Mimbar Hukum* Vol. 24, No. 2, Juni 2012, <https://doi.org/10.22146/jmh.16130>, Hal. 187 - 375

bukanlah hak atas tanah dalam arti penuh seperti hak milik, melainkan pelimpahan kewenangan penguasaan negara yang bersifat terbatas dan fungsional.

Hak pengelolaan dalam konteks perhutanan sosial menjadi instrumen hukum yang memungkinkan masyarakat adat dan lokal memperoleh kewenangan untuk mengelola kawasan hutan tanpa mengubah status kepemilikan hutan yang tetap berada di tangan negara. Hal ini tercantum pada ketentuan dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 9 Tahun 2021, yang memberikan persetujuan pengelolaan kepada masyarakat atau kelompok tani hutan untuk mengelola dan memanfaatkan hasil hutan secara berkelanjutan. Dengan demikian, perhutanan sosial merupakan implementasi hak pengelolaan yang memperkuat hubungan masyarakat dengan sumber daya hutan sekaligus menjaga fungsi sosial dan lingkungan hutan sebagai bagian dari penguasaan negara.

Sudikno Mertokusumo menegaskan bahwa subjek hukum adalah segala sesuatu yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum, yang dalam hal ini mencakup orang dan badan hukum.²⁴ Dalam perhutanan sosial, subjek hak pengelolaan adalah masyarakat adat dan kelompok masyarakat lokal yang diakui secara hukum untuk mengelola hutan. Hal ini menegaskan bahwa hak pengelolaan bukan hanya hak administratif, tetapi juga hak yang memberikan kewenangan nyata kepada masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pengelolaan sumber daya alam. Namun, perlu dicermati bahwa hak pengelolaan berbeda dengan hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 4, Pasal 16 ayat (1), dan Pasal 53 UUPA. Hal ini bila dicermati, terdapat perbedaan yang mendalam terhadap makna dari kedua hak pengolahan tersebut, perbedaan makna dari hak pengolahan yang dianut perhutanan sosial dan hak pengolahan yang dikembangkan dari dasar UUPA, menimbulkan bias norma yang dapat disalah artikan dikalangan masyarakat. Bias norma dalam konteks hukum merujuk pada ketidak selarasan atau pertentangan antara berbagai norma yang mengatur hal yang sama atau berkaitan, dari bias norma ini terjadinya ketidak pastian hukum terhadap pengaturan tersebut. Maka perlu kembali kepada asas kepastian hukum, asas kepastian hukum sendiri merupakan salah satu pilar fundamental dalam sistem hukum moder Gustav Radbruch dalam teorinya tentang tujuan hukum menyebutkan bahwa kepastian hukum (*rechtssicherheit*) merupakan salah satu dari tiga tujuan hukum bersama dengan keadilan (*gnerechtigkeit*) dan

²⁴ Urip Santoso, "Eksistensi Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional", *Mimbar Hukum* Vol. 24, No. 2, Juni 2012, <https://doi.org/10.22146/jmh.16130>, Hal. 187 - 375

kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*).²⁵ Dalam konteks hukum agraria, kepastian hukum memiliki dimensi yang sangat penting karena berkaitan dengan hak-hak fundamental masyarakat atas tanah dan sumber daya alam.

Bias norma pada hak pengelolaan perhutanan sosial dan hak pengelolaan yang berasal dari UUPA dapat dicemati menjadi dua dimensi, yakni dimensi filosofis dan dimensi normatif.²⁶ Secara dimensi filosofis, perbedaan mendasar yang menimbulkan bias norma antara hak pengelolaan perhutanan sosial dan hak pengelolaan menurut UUPA berakar pada paradigma dan nilai dasar yang melandasi dua kerangka hukum ini. UUPA lahir dari filosofi negara hukum yang menekankan kepemilikan tanah bersifat formal, administratif, dan terpusat di tangan negara sebagai pemilik utama dengan tujuan memberikan kepastian hukum yang kaku dan legalistik.²⁷ Dalam pola ini, subjek hak pengelolaan adalah individu atau badan hukum yang diatur secara administratif tanpa batas waktu, dan fokusnya lebih kepada instrumen pembangunan nasional dan pengelolaan sumber daya alam dengan mekanisme birokrasi formal. Dalam hal ini, masyarakat dipandang sebagai penerima hak dari negara, bukan sebagai mitra aktif. Sebaliknya, perhutanan sosial mengadopsi paradigma penguasaan negara yang bersifat partisipatif dan desentralisasi. Masyarakat lokal dan masyarakat adat diposisikan sebagai subjek aktif yang bersama negara mengelola dan melestarikan hutan secara berkelanjutan, dengan landasan pemberdayaan serta pelestarian lingkungan.

Perhutanan sosial berlandaskan pada filosofi penghargaan terhadap nilai-nilai kearifan lokal, keberlanjutan lingkungan, dan keadilan sosial yang mengakui masyarakat adat dan lokal sebagai pengelola hutan secara kolektif dan partisipatif.²⁸ Filosofi ini

²⁵ Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum", Jurnal Crepido jurnal Mengenai Dasar-Dasar Pemikiran Hukum: Filsafat dan Ilmu Hukum, Vol.01, No.01 (2019). <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/crepido/>.

²⁶ Sari, Putri, and R. Maulana. "Overlapping Kebijakan Publik Perhutanan Sosial di Indonesia." Journal of Governance and Legal Studies 5, no. 2 (2024): 100-118. <https://doi.org/10.59963/jglegar.v2i1.409>

²⁷ Desi Apriani dan Arifin Bur, "Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia" Jurnal Bina Hukum Vol. 5, No. 2(2021). DOI: <http://dx.doi.org/10.23920/jbmh.v5i2.11>. Baca juga, D.H. Lubis, Rekonstruksi Regulasi Pendaftaran Tanah Ulayat dalam Upaya Memberikan Kepastian Hukum (Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung, 2020), 45-47, http://repository.unissula.ac.id/31298/1/Program%20Doktor%20Ilmu%20Hukum_10302100060_fullpdf.pdf.

²⁸ I. Wayan Agus, "Local Wisdom in Indonesia: Assessing its Legal Status and Role in Forest Protection," International Journal of Environmental Law 10, no. 1 (2023): 29-34,

menghargai hubungan mendalam antara masyarakat dengan hutan yang tidak dapat diselesaikan hanya dengan instrumen hukum formal, melainkan memerlukan pengakuan akan hak kolektif dan mekanisme verifikasi sosial dengan jangka waktu tertentu.²⁹ Pada dimensi normatif, perbedaan filosofis tadi tercermin dalam tumpang tindih dan potensi bentrok antara peraturan yang mengatur hak pengelolaan tanah menurut UUPA dengan aturan yang mengatur perhutanan sosial. UUPA yang tertuang dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 mengatur hak pengelolaan secara individual dan formal dengan pemberian hak yang bersifat administratif dan tidak terbatas waktu, sedangkan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan regulasi turunannya seperti Peraturan Pemerintah No. 104 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri LHK No. 9 Tahun 2021 mengatur hak pengelolaan hutan dalam bentuk perhutanan sosial yang bersifat kolektif, partisipatif, serta memiliki masa berlaku dan evaluasi berkala. Hal ini menimbulkan bias normatif berupa ketidakjelasan status hukum hak pengelolaan, kerancuan subjek dan mekanisme pemberian hak, serta potensi konflik antara masyarakat pengelola perhutanan sosial dengan pengelola yang memperoleh hak berdasarkan UUPA.

Konflik normatif juga terjadi di tingkat daerah, misalnya dalam konteks Provinsi Jambi, di mana Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2023 tentang Pemanfaatan Perhutanan Sosial berusaha mengakomodasi nilai budaya dan kearifan lokal dalam kewenangan pengelolaan perhutanan sosial. Namun, kewenangan ini dapat berbenturan dengan aturan pengelolaan tanah berdasarkan UUPA yang memiliki mekanisme dan otoritas berbeda, yang berujung pada tumpang tindih regulasi dan potensi gesekan institusional serta konflik dalam pelaksanaan di lapangan.

Bias norma antara hak pengelolaan perhutanan sosial dan UUPA termanifestasi secara nyata dalam bentuk konflik kewenangan yang menyangkut tumpang tindih pelimpahan wewenang di berbagai tingkatan lembaga pemerintahan. Konflik horizontal terjadi di antara instansi seperti Dinas Kehutanan dan Badan Pertanahan Nasional, serta antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, termasuk berbagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang mempunyai kewenangan terkait kawasan hutan. Sementara itu, konflik vertikal muncul akibat perbedaan kebijakan antara pemerintah pusat dengan pelaksanaan di daerah, ketidaksesuaian antara peraturan nasional

https://www.researchgate.net/publication/376864301_Local_Wisdom_in_Indonesia_Assessing_its_Legal_Status_and_Role_in_Forest_Protection.

²⁹ Supriyadi, Supriyadi, Geatriana Dewi, Nurmadiyah Nurmadiyah, Miqram Satria. . "Rekonstruksi Kebijakan Perhutanan Sosial Dalam Pengelolaan Hutan". *Empiricism Journal* 6 (3):943-52.2025. <https://doi.org/10.36312/ej.v6i3.3406>

dan daerah, serta kesenjangan antara norma formal yang diatur dan praktik di lapangan. Selain itu, ketidakjelasan status hukum hak pengelolaan masyarakat dalam kerangka perhutanan sosial menimbulkan ketidakpastian hukum yang berdampak pada keraguan masyarakat dalam melakukan investasi jangka panjang, terbatasnya akses terhadap lembaga keuangan, dan hambatan dalam pengembangan usaha kehutanan. Ketidakjelasan ini juga menjadi sumber potensi konflik dengan pemegang hak lain, investor swasta, maupun konflik internal di dalam masyarakat itu sendiri.³⁰ Dalam hal penegakan hukum pun, terdapat inkonsistensi yang menjadi hambatan efektivitas pelaksanaan hak pengelolaan tersebut, mencakup perbedaan penerapan sanksi atas pelanggaran serupa, ketidakjelasan mekanisme penyelesaian sengketa, serta lemahnya koordinasi antar-instansi penegak hukum. Standar pengawasan yang tidak seragam, ketidakjelasan indikator keberhasilan, dan lemahnya sistem monitoring dan evaluasi lebih lanjut memperkuat kerentanan dalam pengelolaan hak perhutanan sosial menurut kerangka hukum yang ada.

Dampaknya adalah tumpang tindih kewenangan administratif dan normatif antara berbagai lembaga pemerintah yang mengelola kawasan hutan. Dalam banyak kasus, terdapat ketidakjelasan batas kewenangan antara instansi kehutanan pusat, pemerintah daerah, dan lembaga adat atau masyarakat lokal.³¹ Kondisi ini sering menimbulkan konflik internal birokrasi yang berujung pada lambatnya proses pemberian izin perhutanan sosial dan ketidakpastian hukum bagi masyarakat penerima hak pengelolaan. Tumpang tindih ini juga memperbesar risiko konflik antara skema perhutanan sosial dengan pengelolaan hutan konvensional yang dikelola oleh perusahaan atau badan usaha kehutanan, yang sering kali memiliki kepentingan ekonomi makro yang berbeda dan kadang bertentangan dengan kepentingan masyarakat lokal. Selain itu, birokrasi yang berbelit dan prosedur administratif yang rumit menjadi hambatan signifikan dalam pelaksanaan perhutanan sosial.

Proses pengajuan, verifikasi, dan persetujuan hak pengelolaan sering kali memakan waktu lama dan memerlukan sumber daya yang tidak sedikit, sehingga masyarakat yang seharusnya menjadi subjek utama dalam pengelolaan hutan justru mengalami kesulitan untuk

³⁰ Desi Apriani dan Arifin Bur, "Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia" *Jurnal Bina Mulia Hukum* Vol. 5, No. 2(2021). DOI: <http://dx.doi.org/10.23920/jbmh.v5i2.11>.

³¹ Sari, Putri, and R. Maulana. "Overlapping Kebijakan Publik Perhutanan Sosial di Indonesia." *Journal of Governance and Legal Studies* 5, no. 2 (2024): 100-118. <https://doi.org/10.59963/jglegar.v2i1.409>

mengakses hak-hak mereka secara efektif. Kondisi ini diperparah oleh kurangnya kapasitas teknis dan sumber daya manusia di tingkat desa maupun lembaga pengelola perhutanan sosial, yang menghambat pelaksanaan pengelolaan hutan yang berkelanjutan dan partisipatif. Dari sisi sosial-politik, dinamika hubungan antara masyarakat adat, masyarakat lokal, dan pemerintah juga menjadi tantangan tersendiri. Dalam beberapa kasus, Konflik batas kawasan hutan desa yang terjadi di Kabupaten Merangin, Provinsi Jambi, mencerminkan bias norma yang menonjol antara hak pengelolaan perhutanan sosial dan hak guna usaha (HGU) berdasarkan UUPA.

Hak pengelolaan perhutanan sosial, yang diberikan melalui Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, menitikberatkan pada konservasi sumber daya hutan serta pemberdayaan masyarakat dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat dalam penetapan batas kawasan. Sebaliknya, hak guna usaha berdasarkan UUPA, melalui Surat Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, lebih mengutamakan aspek produktivitas ekonomi dan menggunakan metode survei teknis formal sebagai dasar penetapan batas.³² Perbedaan ini telah menimbulkan ketidakpastian hukum bagi kedua belah pihak, serta potensi konflik sosial dalam masyarakat yang dapat menghambat pelaksanaan program perhutanan sosial secara efektif. Selanjutnya, tumpang tindih kewenangan pengawasan pada pengelolaan hutan kemasyarakatan di Kabupaten Bungo juga merefleksikan bias norma antara dua regulasi utama tersebut. Dinas Kehutanan Provinsi yang bertugas mengawasi aspek teknis kehutanan dengan fokus pada konservasi dan rehabilitasi, harus berbagi peran dengan Badan Pertanahan Nasional yang lebih mengedepankan kepastian hak atas tanah dengan prinsip-prinsip UUPA. Situasi ini menyebabkan kebingungan di kalangan masyarakat mengenai instansi yang berwenang, duplikasi pengawasan, serta inkonsistensi dalam penegakan sanksi terhadap pelanggaran, sehingga mengganggu efektivitas pengelolaan kawasan hutan. Selain itu, ketidakjelasan status hukum Hutan Adat Suku Batin Sembilan di Kabupaten Sarolangun mengilustrasikan problematika inheren antara pendekatan perhutanan sosial dan UUPA. Perhutanan sosial mengakui hak adat berdasarkan legitimasi historis dan menekankan aspek budaya serta tradisi melalui mekanisme verifikasi sosial yang inklusif.³³ Sementara UUPA memerlukan bukti formal kepemilikan

³² Boedi Harsono. Hukum Agraria Indonesia. Jakarta: Universitas Trisakti, 2014.

³³ Jasardi Gunawan, Supriyadi. Problematika Pengelolaan Hutan Adat Melalui Perhutanan Sosial Berdasarkan Peraturan Menteri Lhk No. 9 Tahun 2021. Jurnal Ilmiah Mandala Education (JIME) Vol 9 No. 2, 2023. DOI:

yang diperkuat dengan proses pendaftaran tanah administrasi.

Ketidakjelasan ini menimbulkan ketidakpastian status hukum hutan adat, membatasi akses masyarakat adat ke program pemerintah, dan berpotensi menimbulkan konflik dengan pihak lain yang berkepentingan. Kasus-kasus tersebut menunjukkan bahwa meskipun regulasi telah mengakui hak pengelolaan masyarakat, praktik di lapangan belum sepenuhnya mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi, partisipasi, dan keadilan sosial yang diharapkan.

Negara tidak hanya bertugas sebagai regulator, tetapi juga sebagai pelindung dan pemberdaya masyarakat agar memperoleh manfaat yang adil dari sumber daya alam. Desain kelembagaan yang demokratis dan mekanisme penyelesaian konflik yang efektif sangat penting untuk menghindari eksklusif sosial dan memastikan partisipasi masyarakat secara nyata. Tanpa adanya mekanisme penyelesaian konflik yang jelas dan inklusif, potensi konflik antara kepentingan ekonomi, sosial, dan lingkungan akan terus muncul dan menghambat keberhasilan perhutanan sosial.³⁴ Dari perspektif teori kepastian hukum, sebagaimana dikemukakan oleh kepatuhan terhadap aturan tertulis harus dipadukan dengan prinsip keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan agar sistem hukum agraria nasional tidak menimbulkan ketidakpastian yang merugikan berbagai pihak.³⁵

Pendekatan inklusif dan partisipatif dalam pengelolaan hutan yang ditegakkan oleh perhutanan sosial dengan keterlibatan aktif masyarakat diyakini dapat mengurangi konflik norma sekaligus memperkuat kepastian hukum. Selain itu, tantangan dalam menyeimbangkan kepentingan ekonomi, sosial, dan lingkungan juga menjadi isu sentral. Pengelolaan hutan yang berorientasi pada keuntungan ekonomi jangka pendek sering kali bertentangan dengan prinsip keberlanjutan dan pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu, kebijakan perhutanan sosial harus mampu mengintegrasikan ketiga aspek tersebut secara harmonis agar dapat memberikan manfaat jangka panjang bagi masyarakat dan lingkungan. Hal ini menuntut komitmen kuat dari semua pihak, termasuk pemerintah, masyarakat,

10.58258/jime.v9i1.5101/<http://ejournal.mandalanursa.org/index.php/JIME>. Baca Juga, CNN Indonesia. Nasib Warga Adat di Hutan Harapan Jambi Terabaikan di Pemilu 2024. CNN Indonesia, 2024. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20240131144425-617-1056737/nasib-warga-adat-di-hutan-harapan-jambi-terabaikan-di-pemilu-2024>

³⁴ Sari dan Nugroho, "Revisi Regulasi dan Penguatan Koordinasi Antar Lembaga Pemerintah dalam Menangani Konflik Agraria," dalam *Majalah Hukum Nasional* 53, no. 2 (2023).

³⁵ Eko Nuriyatma, Arrie Budhiartie, Latifah . "AmirPeran Hukum dalam Pengelolaan dan Perlindungan Lahan Gambut." *JURNAL USM LAW REVIEW*, Vol.8, No.2 (2025), Hal.753-776 . <https://doi.org/10.26623/julr.v8i2.11857>.

dan sektor swasta, untuk bekerja sama dalam mewujudkan pengelolaan hutan yang adil dan lestari. Secara keseluruhan, tantangan implementasi perhutanan sosial di Indonesia mencerminkan kompleksitas interaksi antara hukum, birokrasi, dan dinamika sosial-politik. Mengatasi tantangan ini memerlukan pendekatan holistik yang melibatkan reformasi kelembagaan, peningkatan kapasitas masyarakat, penyederhanaan prosedur administratif, serta penguatan mekanisme penyelesaian konflik. Dengan demikian, perhutanan sosial dapat berfungsi secara optimal sebagai instrumen pemberdayaan masyarakat dan pengelolaan hutan..

KESIMPULAN

Pengaturan perhutanan sosial dalam hukum agraria nasional menunjukkan adanya kesenjangan normatif yang signifikan antara hak pengelolaan perhutanan sosial dan hak pengelolaan menurut UUPA. Meskipun didukung oleh landasan konstitusional yang kuat, perbedaan filosofi dan pendekatan antara model pengelolaan berbasis masyarakat dan sistem penguasaan tanah yang diatur UUPA menimbulkan ketidakharmonisan regulasi. Bias norma ini menciptakan ketidakjelasan definisi hak, tumpang tindih kewenangan, serta inkonsistensi penegakan hukum, sehingga melanggar asas kepastian hukum.

Ketidakpastian tersebut berdampak luas pada aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan, yakni lemahnya perlindungan hukum bagi masyarakat serta menurunnya efektivitas pengelolaan hutan. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi yang komprehensif untuk menyelaraskan filosofi, struktur norma, dan mekanisme pelaksanaan, guna menjamin kepastian hukum serta memastikan keberlanjutan dan keadilan pengelolaan perhutanan sosial dalam kerangka reforma agraria.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Achmad Ali, Wiwie Haryani. *Sosiologi Hukum: Kajian Empiris Terhadap Pengadilan*. Jakarta: Kencana, 2014.
- Arba. *Hukum agraria Indonesia*. Jakarta timur: Sinar Grafika, 2018.
- Arief Hidayat. *Desentralisasi dalam Pengelolaan Hutan Sosial*. Bandung: Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2017.
- Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2014.
- Irwansyah. *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, ed. Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2022.
- Maria Farida Indrati Soprapto. *Ilmu Perundang-Undangan 1*. Yogyakarta: Pt Kanisius, 2020.

Peter Mahmud Mazuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2005.

Soerjono Soekanto. *Hukum Adat Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2021.

Soerjono Soekanto. *Sosiologi Hukum: Suatu Pengantar*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.

Jurnal

Carolus Bregas Pranoto, "Pembangunan Negara, Hukum Pertanahan Indonesia, dan Kembalinya Tanah Kasultanan di Tanah Kasultanan di Yogyakarta", *Jurnal Politik*: Vol. 3: Iss. 1, Article 2. 2017. DOI: 10.7454/jp.v3i1.1093

Eko Nuriyatma, Arrie Budhiartie, Latifah . "AmirPeran Hukum dalam Pengelolaan dan Perlindungan Lahan Gambut." *JURNAL USM LAW REVIEW*, Vol.8, No.2 (2025), Hal.753-776 . <https://doi.org/10.26623/julr.v8i2.11857>.

Dian Agung Wicaksono, "Implikasi Hierarki Peraturan terhadap Kepastian Hukum." *Jurnal Hukum dan Konstitusi*, Vol. 10, No. 1 (2013), <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/download/1017/98/189>.

Departemen Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *Hutan, Manusia dan Dinamika Pengelolaannya* (Bogor: BP2SDM, 2022), 45-47. https://pusdiklat.bp2sdm.menlhk.go.id/assets/images/buku/784677_manusia-hutan-dan-pengelolaannya_20220818093037.pdf

Desi Apriani dan Arifin Bur, "Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia" *Jurnal Bina Mulia Hukum* Vol. 5, No. 2(2021). DOI: <http://dx.doi.org/10.23920/jbmh.v5i2.11>.

D.H. Lubis, *Rekonstruksi Regulasi Pendaftaran Tanah Ulayat dalam Upaya Memberikan Kepastian Hukum* (Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung, 2020), 45-47, http://repository.unissula.ac.id/31298/1/Program%20Doktor%20Ilmu%20Hukum_10302100060_fullpdf.pdf.

I. Wayan Agus, "Local Wisdom in Indonesia: Assessing its Legal Status and Role in Forest Protection," *International Journal of Environmental Law* 10, no. 1 (2023): 29-34, https://www.researchgate.net/publication/376864301_Local_Wisdom_in_Indonesia_Assessing_its_Legal_Status_and_Role_in_Forest_Protection.

Jasardi Gunawan, Supriyadi. *Problematika Pengelolaan Hutan Adat Melalui Perhutanan Sosial Berdasarkan Peraturan Menteri Lhk No. 9 Tahun 2021*. *Jurnal Ilmiah Mandala Education (JIME)* Vol 9 No. 2, 2023. DOI: 10.58258/jime.v9i1.5101/<http://ejournal.mandalanursa.org/index.php/JIME>

Khanifa, T. N., Syanurisma, S. ., & Luthfi, A. N. (2021). Menuju Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial di Banyuwangi, Jawa Timur : (Sebuah Telaah Spasial dan Tematik) . *Widya Bhumi*, 1(2), 101-124. <https://doi.org/10.31292/wb.v1i2>.

Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melaluikonstruksi Penalaran Positivisme Hukum", *Jurnal Crepido*

Jurnal Ilmiah Kutei

P-ISSN: 1412-9639, E-ISSN: 2962-9683, Vol. 24, No 2, September 2025, 289-311

<https://ejournal.unib.ac.id/jkutei/issue/archive>DOI : <https://doi.org/10.33369/jik.v24i2.45518>

- jurnal Mengenai Dasar-Dasar Pemikiran Hukum: Filsafat dan Ilmu Hukum, Vol.01, No.01 (2019). <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/crepido/>.
- Sari dan Nugroho, "*Revisi Regulasi dan Penguatan Koordinasi Antar Lembaga Pemerintah dalam Menangani Konflik Agraria*," dalam *Majalah Hukum Nasional* 53, no. 2 (2023).
- Sari, Putri, and R. Maulana. "Overlapping Kebijakan Publik Perhutanan Sosial di Indonesia." *Journal of Governance and Legal Studies* 5, no. 2 (2024): 100-118. <https://doi.org/10.59963/jglegar.v2i1.409>
- Siti Nurjanah et al., "Prinsip Perhutanan Sosial Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat," *Dharmasiswa*, UI Scholars Hub, no. 12 (2021): 10-15
- Supriyadi, Supriyadi, Geatriana Dewi, Nurmadijah Nurmadijah, Miqram Satria. . "Rekonstruksi Kebijakan Perhutanan Sosial Dalam Pengelolaan Hutan". *Empiricism Journal* 6 (3):943-52.2025. <https://doi.org/10.36312/ej.v6i3.3406>.
- Syamsuddin dan Y. Salam, "*Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Setelah Mengalami Perubahan*," *Jurnal LITRA* 14, no. 2 (2023): 112-115
- Urip Santoso, "Eksistensi Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional", *Mimbar Hukum* Vol. 24, No. 2, Juni 2012, <https://doi.org/10.22146/jmh.16130>, Hal. 187 - 375.
- Yusfriandi Dwi Ariesna,dkk. "Analisis Dampak Sosial dan Lingkungan Program Perhutanan Sosial di Indonesia," *Jurnal Konstruksi* Vol.3, No.3 2024, DOI: <https://doi.org/10.61132/konstruksi.v3i3.853>. /

Website

- Aldo Setyawan," Peran Perhutanan Sosial dalam Mengurangi Tekanan Penduduk Terhadap Lahan di Desa Ngancar, Kecamatan Ngancar, Kabupaten Kediri",Universitas Gajah Mada, 2023, <https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/232429>.
- CNN Indonesia. Nasib Warga Adat di Hutan Harapan Jambi Terabaikan di Pemilu 2024. CNN Indonesia, 2024. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20240131144425-617-1056737/nasib-warga-adat-di-hutan-harapan-jambi-terabaikan-di-pemilu-2024>
- Galih Dwi Prastio, "Evaluasi Dampak Program Perhutanan Sosial Terhadap Pembangunan Desa Di Indonesia (Studi Kasus Pada Skema Hutan Desa", Universitas Gajah Mada, 2023, <https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/229070>.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *Perhutanan Sosial: Evolusi Upaya Negara Mewujudkan Keadilan Pengelolaan Lahan untuk Masyarakat* (Jakarta: KLHK, 2024) <https://www.menlhk.go.id/news/perhutanan-sosial-evolusi-upaya-negara-mewujudkan-keadilan-pengelolaan-lahan-untuk-masyarakat/>.
- Rico Noviant, "Negara Bukan Pemilik Tanah", Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2025, <https://law.ui.ac.id/27646-2/>.