

e-ISSN 2962-3480

ANDREW LAW JOURNAL

VOLUME 4 NOMOR 1 - JUNI 2025

Published by

**ANDREW LAW
CENTER**

**ANALISIS KRITIS AKSES DAN EKSKLUSI DALAM REGULASI
KEHUTANAN UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN
1999 TENTANG KEHUTANAN**

ENO SUWARNO, IRAWAN HARAHAHAP

Universitas Lancang Kuning

enosuwarno@unilak.ac.id

ABSTRACT

This study aims to analyze Law Number 41 of 1999 concerning Forestry using the access theory approach developed by Ribot and Peluso. The focus of the study is directed at key articles that regulate control, classification, licensing, and law enforcement in forest management in Indonesia. The method used is normative research with content analysis techniques on legal documents and scientific literature. The results of the study indicate that the state is not only a legal actor that regulates access through law, but also plays an active role in producing access through institutional structures, administrative procedures, and exclusive power relations. The articles in Law No. 41/1999 provide more ease of access to capitalized actors such as corporations and state institutions, while indigenous and local communities experience structural and legal obstacles in obtaining benefits from forest resources. This study concludes that the Forestry Law is centralistic and does not guarantee fair access for vulnerable groups. Therefore, a more inclusive and decentralized regulatory reformulation is needed, as well as recognition of community-based forms of access.

Keywords: Access Theory, Forestry, Forest Governance

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menggunakan pendekatan teori akses yang dikembangkan oleh Ribot dan Peluso. Fokus kajian diarahkan pada pasal-pasal kunci yang mengatur penguasaan, klasifikasi, perizinan, dan penegakan hukum dalam pengelolaan hutan di Indonesia. Metode yang digunakan adalah penelitian normatif dengan teknik analisis isi terhadap dokumen hukum dan literatur ilmiah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa negara tidak hanya menjadi aktor legal yang mengatur akses melalui hukum, tetapi juga berperan aktif dalam memproduksi akses melalui struktur kelembagaan, prosedur administratif, serta relasi kuasa yang bersifat eksklusif. Pasal-pasal dalam UU No. 41/1999 lebih banyak memberikan kemudahan akses kepada aktor bermodal seperti korporasi dan institusi negara, sementara masyarakat adat dan lokal mengalami hambatan struktural dan legal dalam memperoleh manfaat dari sumber daya hutan. Studi ini menyimpulkan bahwa UU Kehutanan bersifat sentralistik dan kurang menjamin keadilan akses bagi

kelompok rentan. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi regulasi yang lebih inklusif dan desentralistik, serta pengakuan terhadap bentuk-bentuk akses berbasis komunitas.

Kata kunci: Teori Akses, Kehutanan, Tata Kelola Hutan

PENDAHULUAN

Hutan bukan sekadar kawasan ekologis, tetapi juga ruang hidup dan arena kontestasi kepentingan di mana berbagai aktor berebut akses, kendali, dan manfaat. Di Indonesia, keberadaan hutan memiliki fungsi ganda: sebagai penopang keseimbangan lingkungan dan sebagai sumber kehidupan bagi masyarakat adat dan lokal yang menggantungkan penghidupannya pada ruang dan sumber daya hutan. Namun, relasi antara negara, pasar, dan masyarakat dalam pengelolaan hutan kerap timpang, terutama akibat dominasi negara dalam menentukan siapa yang sah dan siapa yang tidak dalam memanfaatkan hutan (Hall, Hirsch, & Li, 2011; Forest Peoples Programme, 2022).

Ketimpangan ini tercermin secara normatif dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Melalui Pasal 4 ayat (1), negara menetapkan penguasaan atas seluruh kawasan hutan, dan melalui Pasal 5 mengklasifikasikan fungsi kawasan secara sentralistik tanpa proses partisipatif yang melibatkan masyarakat (Darmawan, 2015; Iqsandri, 2023). Alih-alih menjamin

pengelolaan hutan secara adil dan lestari, UU ini justru memperkuat hierarki kekuasaan dalam tata kelola kehutanan yang menyingkirkan praktik-praktik kelola lokal dan kearifan komunitas (Bedner, 2016; Nugroho, 2018).

Berbagai penelitian telah menunjukkan bahwa masyarakat adat dan petani hutan dihadapkan pada hambatan struktural, legal, dan administratif ketika mengakses sumber daya hutan. Kusuma et al. (2023) mencatat bahwa reformasi tenurial berbasis perhutanan sosial belum menjamin perbaikan distribusi akses akibat kelembagaan yang tidak inklusif. Nugroho (2023) menambahkan bahwa aktor negara dan pasar kerap memanfaatkan celah hukum untuk memperkuat posisi dominan. Myers et al. (2022) dan Purnomo et al. (2024) menunjukkan bagaimana agenda desentralisasi seringkali dibajak menjadi instrumen recentralisasi terselubung, yang menghambat akses sejati masyarakat terhadap sumber daya.

Lebih jauh, HuMa (2023) dan Ribot, Peluso, & Watts (2009) menegaskan bahwa hukum lingkungan kerap menjadi

instrumen politik yang membakukan ketimpangan dan menyingkirkan cara-cara kelola alternatif. Dalam banyak kasus, hukum positif bukan hanya gagal mengakui hak-hak masyarakat, tetapi secara aktif menjadi instrumen eksklusi melalui mekanisme legal-formal yang tampak netral. Dalam konteks tersebut, **teori akses** yang diperkenalkan oleh Ribot dan Peluso (2003) menjadi sangat relevan. Teori ini menyoroti bahwa akses tidak semata persoalan legalitas, tetapi kemampuan aktual untuk memperoleh manfaat dari sumber daya, melalui berbagai mekanisme: legal-formal, struktural, relasional, teknologi, hingga ekonomi. Negara, dalam posisinya sebagai produsen hukum, tidak hanya mengatur tetapi juga membatasi dan mendistribusikan akses melalui jaringan kekuasaan yang kompleks (Sikor & Lund, 2009).

Oleh karena itu, teori ini memberikan kerangka analitis untuk membaca bagaimana UU 41/1999 tidak netral secara sosial, melainkan menjadi sarana reproduksi kekuasaan yang melembagakan ketimpangan akses (Ribot & Peluso, 2003; Forest Peoples Programme, 2022). Penelitian ini menggunakan kerangka tersebut untuk meninjau ulang pasal-pasal kunci dalam

Published by

UU Kehutanan, dan menelusuri bagaimana hukum bekerja bukan hanya sebagai teks normatif, tetapi sebagai alat politik yang memengaruhi relasi aktor, distribusi manfaat, dan eksklusi terhadap kelompok tertentu (Ismi, 2013; HuMa, 2023). Dengan demikian maka nilai kebaruan dari penelitian ini terletak pada penggunaan teori akses untuk mendekonstruksi struktur legal formal UU 41/1999 secara sistematis dan reflektif, guna mengungkap ketimpangan tersembunyi dalam produksi akses terhadap sumber daya hutan.

Berdasarkan latar belakang di atas, tujuan penelitian ini adalah: (1) Menganalisis pengaturan akses terhadap sumber daya hutan dalam UU No. 41 Tahun 1999; (2) Mengevaluasi dampak pengaturan tersebut terhadap masyarakat adat dan lokal menggunakan kerangka teori akses; dan (3) Merumuskan rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan keadilan dan inklusivitas dalam pengelolaan hutan di Indonesia. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut: (1) Menambah khazanah ilmu pengetahuan dalam bidang hukum kehutanan dan studi akses terhadap sumber daya alam; (2) Memberikan masukan bagi pembuat kebijakan dalam merumuskan regulasi

yang lebih adil dan berpihak kepada masyarakat adat dan lokal; dan (3) Mendorong pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat dalam pengelolaan hutan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif-kritis dengan jenis penelitian normatif yuridis. Fokus utamanya adalah melakukan telaah mendalam terhadap regulasi kehutanan Indonesia, khususnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, dengan menggunakan kerangka teori akses yang dikembangkan oleh Ribot dan Peluso (2003). Pendekatan ini dipilih karena memungkinkan peneliti untuk mengkritisi regulasi bukan hanya dari sisi teks hukumnya, tetapi juga dari segi struktur kelembagaan dan relasi kuasa yang tersembunyi di balik aturan hukum. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menjawab pertanyaan "apa isi undang-undangnya", tetapi juga "siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan oleh keberlakuan pasal-pasal tertentu". Unit analisis dalam penelitian ini adalah pasal-pasal tertentu dalam UU No. 41 Tahun 1999 yang secara langsung mengatur tentang: (a) penguasaan kawasan hutan (Pasal 4), (b) klasifikasi

Published by

dan fungsi kawasan hutan (Pasal 5), (c) mekanisme perizinan pemanfaatan hutan (Pasal 18 dan 26), dan (d) penegakan hukum dan sanksi atas pelanggaran kehutanan (Pasal 37 dan 40). Pasal-pasal tersebut dipilih karena memiliki pengaruh signifikan terhadap struktur akses terhadap sumber daya hutan, baik dari sisi hukum maupun dari sisi pelaksanaannya di lapangan. Melalui analisis terhadap pasal-pasal ini, diharapkan dapat diperoleh gambaran yang utuh tentang bagaimana negara mengatur, membatasi, atau memungkinkan akses terhadap hutan bagi berbagai aktor seperti masyarakat adat, pemerintah daerah, swasta, dan lembaga negara sendiri.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dominasi Negara dalam Akses Legal

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 menyatakan bahwa semua kawasan hutan, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya, berada di bawah penguasaan negara. Ketentuan ini menegaskan bahwa akses legal terhadap hutan bukan berasal dari klaim historis, hak ulayat, atau praktik tradisional masyarakat, melainkan bersumber langsung dari otoritas negara. Negara dalam hal ini bertindak sebagai satu-satunya institusi yang berwenang

menentukan siapa yang diberi akses dan dalam bentuk apa akses tersebut dapat dilakukan (Darmawan, 2015; Iqsandri, 2023). Konsepsi ini sesuai dengan kerangka teori akses yang dikemukakan oleh Ribot dan Peluso (2003), bahwa akses tidak hanya ditentukan oleh hak formal, melainkan oleh kemampuan institusional untuk mengontrol siapa yang mendapat manfaat dari sumber daya melalui perangkat legal dan kelembagaan.

Dominasi negara ini juga tampak dalam Pasal 5 UU yang memberi pemerintah kewenangan tunggal untuk mengklasifikasikan fungsi kawasan hutan sebagai hutan konservasi, lindung, atau produksi. Tidak ada mekanisme partisipatif yang dijamin untuk masyarakat lokal dalam menentukan fungsi ruang hidup mereka, meskipun mereka memiliki hubungan historis dan ekologis dengan kawasan tersebut. Hall, Hirsch, dan Li (2011) menyebut praktik ini sebagai bagian dari *powers of exclusion*, sebuah mekanisme kekuasaan untuk menentukan siapa yang boleh mengakses dan siapa yang dilarang. Mekanisme tersebut dijalankan melalui instrumen hukum yang tampak netral, tetapi sebenarnya melanggar relasi kuasa yang timpang.

Selain membatasi partisipasi, dominasi negara juga menciptakan eksklusif sistemik terhadap masyarakat adat. Peluso dan Vandergeest (2011) menyatakan bahwa negara membentuk “alam nasional” melalui narasi dan hukum kehutanan yang mendefinisikan siapa yang sah dan legal, sekaligus menyingkirkan praktik kelola berbasis adat yang dianggap informal. Di Indonesia, proses pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat adat atas hutan seringkali tidak berjalan efektif karena terjebak pada prosedur administratif yang panjang dan rumit (Arizona & Illiyina, 2019; Nugroho, 2023). Bahkan ketika pengakuan diberikan, bentuknya seringkali tidak substansial dalam hal kontrol dan manfaat yang bisa dinikmati oleh komunitas lokal (Kusuma et al., 2023).

Lebih jauh, Myers et al. (2022) menekankan adanya *disjuncture* antara kebijakan pusat dan implementasi di tingkat tapak, di mana legalitas akses seringkali tidak diterjemahkan menjadi penguasaan riil. Negara justru memperkuat posisi dirinya sebagai pengatur tunggal melalui strategi recentralisasi dalam desentralisasi, sehingga mempersempit ruang masyarakat sipil (HuMa, 2023).

Dalam perspektif teori akses relasional dan struktural, dominasi akses legal ini menunjukkan bahwa hukum negara bukan sekadar norma, tetapi juga alat politik yang secara aktif mengatur, membatasi, bahkan mencabut akses komunitas terhadap sumber daya (Sikor & Lund, 2009). Ketika akses dimaknai semata sebagai kepemilikan hak legal, maka berbagai hambatan sosial, ekonomi, dan kultural yang dihadapi masyarakat lokal menjadi tidak terlihat dan tidak tertangani (Ribot & Peluso, 2003).

Dengan demikian, konsentrasi akses legal pada negara sebagaimana tercermin dalam Pasal 4 dan 5 UU No. 41 Tahun 1999 tidak hanya mempersempit ruang hidup masyarakat adat, tetapi juga menghambat praktik tata kelola hutan yang berbasis keadilan ekologis dan sosial.

Sentralisasi Penetapan Fungsi Hutan

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 mengatur klasifikasi kawasan hutan menjadi hutan konservasi, lindung, dan produksi, yang penetapannya berada sepenuhnya di tangan pemerintah pusat. Secara kelembagaan, hal ini menunjukkan bahwa negara tidak hanya mengklaim penguasaan atas kawasan hutan, tetapi juga mengontrol fungsi ruang dan alokasi

manfaat dari sumber daya tersebut (Darmawan, 2015). Dalam perspektif teori akses, praktik ini merupakan bentuk akses struktural yang diproduksi secara otoritatif oleh institusi formal, di mana negara menjadi aktor utama yang mendefinisikan legalitas dan fungsi kawasan tanpa mempertimbangkan klaim sosial-ekologis komunitas lokal (Ribot & Peluso, 2003; Sikor & Lund, 2009).

Penetapan zonasi kawasan hutan secara teknokratik, tanpa melibatkan masyarakat lokal sebagai aktor utama yang bergantung pada ruang tersebut, telah menyebabkan pemutusan hubungan historis dan kultural antara komunitas dan lingkungannya (Kusuma et al., 2023). Dalam banyak kasus, klasifikasi ruang ini tidak memperhatikan akses aktual yang telah lama dijalankan masyarakat melalui norma adat dan praktik kelola kolektif. Hal ini menghasilkan konflik tenurial yang tidak hanya bersifat horizontal, tetapi juga struktural karena relasi kuasa yang timpang antara negara dan masyarakat (Arizona & Illiyina, 2019; Forest Peoples Programme, 2022).

Studi oleh Myers et al. (2022) menunjukkan bahwa pendekatan top-down dalam penetapan fungsi kawasan seringkali menimbulkan kesenjangan antara kebijakan formal dan praktik di

lapangan. Situasi ini disebut sebagai *disjuncture*, yaitu ketidaksesuaian antara hak legal dan kemampuan aktual masyarakat dalam mengakses dan memanfaatkan hutan. Ketika akses formal tidak dibarengi dengan pengakuan terhadap bentuk-bentuk akses informal, maka terjadi eksklusi yang sistemik terhadap kelompok rentan, khususnya masyarakat adat dan lokal (Peluso & Vandergeest, 2011).

Lebih jauh, sentralisasi kewenangan dalam klasifikasi kawasan juga berimplikasi pada peran aktor lokal seperti Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). Meskipun secara kelembagaan KPH diposisikan sebagai unit pengelola di tingkat tapak (Suwarno & Situmorang, 2017), faktanya peran mereka sangat terbatas dan cenderung bersifat administratif sebagai pelaksana keputusan dari pusat. Purnomo et al. (2024) menunjukkan bahwa praktik recentralisasi kekuasaan dalam tata kelola kehutanan telah memperlemah fungsi KPH sebagai simpul desentralisasi dan menyebabkan fragmentasi koordinasi antara pusat dan daerah.

Dalam hal ini, negara tidak hanya menjadi penentu regulatif, tetapi juga produsen ruang legal yang membentuk batas-batas akses berdasarkan kepentingan

administratif dan ekonomi negara, bukan berdasarkan kebutuhan ekologis dan kultural masyarakat (HuMa, 2023). Maka dari itu, Pasal 5 perlu dikaji ulang dalam semangat reformasi kelembagaan yang mengedepankan partisipasi, keadilan akses, dan pengakuan terhadap bentuk-bentuk pengelolaan hutan yang plural dan adaptif terhadap realitas lokal (Purnomo et al., 2024).

Mekanisme Perizinan yang Diskriminatif

Pasal 18 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 menetapkan bahwa setiap kegiatan pemanfaatan kawasan hutan harus melalui perizinan dari pemerintah. Secara normatif, ketentuan ini tampak netral, tetapi dalam praktiknya mengandaikan kesetaraan administratif dan kapasitas teknis semua aktor, yang tidak sesuai dengan realitas sosial-ekonomi di lapangan. Akses terhadap izin sangat bergantung pada kemampuan finansial, kekuatan kelembagaan, dan kedekatan jaringan politik, karakteristik yang umumnya dimiliki oleh korporasi besar atau entitas negara seperti BUMN kehutanan (Fisher et al., 2022; Ribot & Peluso, 2003; Purnomo et al., 2024). Sebaliknya, masyarakat adat dan petani hutan kecil sering kali tersingkir karena

keterbatasan modal, akses informasi, dan lemahnya jaminan hukum atas wilayah kelola mereka (Siscawati & Mulyani, 2018; Nugroho, 2023).

Dalam kerangka, situasi ini mencerminkan apa yang disebut sebagai *asymmetrical access*, yaitu ketika keberadaan hak legal tidak menjamin kemampuan aktual untuk memperoleh manfaat dari sumber daya (Ribot & Peluso, 2003). Bahkan program perhutanan sosial yang seharusnya menjadi pintu masuk legalisasi akses masyarakat, sering kali memerlukan dukungan intensif dari pihak luar untuk memenuhi prosedur birokrasi dan legalitas formal (Kusuma et al., 2023). Penelitian menunjukkan bahwa kelompok masyarakat tidak hanya menghadapi hambatan administratif, tetapi juga *legal dissonance*, yakni ketegangan antara sistem hukum negara dan hukum adat (Siscawati & Mulyani, 2018; HuMa, 2023).

Pasal 26 memperkuat eksklusi struktural melalui prosedur perizinan yang kompleks, teknokratik, dan terpusat. Akses terhadap izin didesain untuk aktor yang mampu menavigasi birokrasi formal, bukan untuk komunitas yang secara historis telah mengelola wilayah hutan secara lestari. Darmawan (2015)

menekankan bahwa desain hukum kehutanan di Indonesia cenderung memperkuat peran negara dan pasar, sembari mengecilkan peran masyarakat sipil. Ketika akses diformalkan melalui dokumen, peta, dan izin, maka praktik kelola berbasis kearifan lokal terpinggirkan, bahkan dianggap ilegal (Iqsandri, 2023; Nugroho, S. S., 2022).

Aktor-aktor bermodal sering kali lebih mudah mendapatkan izin melalui kedekatan dengan jaringan kekuasaan, menciptakan apa yang disebut sebagai *relasional access* (Myers et al., 2022; Sahide et al., 2016). Hal ini membuka ruang bagi praktik *land grabbing* secara legal, terutama di wilayah adat yang belum mendapatkan pengakuan formal (Arizona & Illiyina, 2019). Ketimpangan ini diperparah oleh lemahnya kapasitas institusi pengelola di tingkat lokal seperti KPH, yang dalam praktiknya lebih sering menjadi pelaksana teknis daripada aktor strategis dalam pengambilan keputusan (Widina Press, 2022; Ramli & Karim, 2018).

Dengan demikian, mekanisme perizinan yang diatur dalam Pasal 18 dan 26 UU Kehutanan bukanlah sistem yang netral, melainkan instrumen legal yang melegitimasi eksklusi kelembagaan terhadap kelompok-kelompok lokal.

Sebagaimana dinyatakan oleh Peluso dan Vandergeest (2011), hukum kehutanan menjadi bagian dari narasi negara dalam memproduksi ruang yang sah dan tidak sah. Oleh karena itu, reformasi sistem perizinan perlu diarahkan pada penyederhanaan prosedur, pengakuan terhadap pluralisme hukum, dan prinsip keadilan ekologis dan sosial sebagai fondasi akses yang adil dan lestari (HuMa, 2023; Kusuma et al., 2023).

Akses Relasional dan Kekuasaan dalam Penegakan Hukum Kehutanan

Pasal 37 dan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 mengatur tentang sanksi administratif, perdata, dan pidana terhadap pelanggaran kehutanan. Namun dalam implementasinya, penegakan hukum ini berlangsung secara tidak setara. Masyarakat adat, petani kecil, dan pelaku lokal lain yang minim legalitas formal dan jaringan kekuasaan sering menjadi sasaran utama, sementara pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan besar atau pemegang izin skala luas kerap luput dari tindakan hukum (Maryudi et al., 2022; HuMa, 2023).

Dalam perspektif teori akses, hal ini menunjukkan peran besar dari akses relasional, yakni kemampuan aktor untuk

memperoleh atau menghindari dampak hukum melalui koneksi sosial-politik (Ribot & Peluso, 2003). Dengan kata lain, hukum tidak berjalan netral, melainkan sangat dipengaruhi oleh distribusi kekuasaan dalam praktik kelembagaan (Sikor & Lund, 2009).

Fisher et al. (2022) menggarisbawahi bahwa pelanggaran kehutanan oleh korporasi seringkali tidak ditindak karena adanya hubungan politis antara pemegang izin dan aparat negara. Praktik ini membentuk *selective enforcement*, yaitu ketika sanksi dijalankan secara tebang pilih berdasarkan afiliasi aktor. Bahkan dalam skema legal seperti Perhutanan Sosial, masyarakat adat tetap mengalami kriminalisasi karena lemahnya pengakuan negara terhadap legitimasi lokal (Aryani et al., 2023; Moeliono et al., 2020).

Lebih jauh, Sahide dan Giessen (2023) menyebut pola ini sebagai bentuk *clientelism* dalam tata kelola kehutanan, di mana struktur hukum digunakan sebagai alat tukar politik dan konsolidasi kuasa antar elite. Kondisi ini tidak hanya menciptakan ketimpangan hukum, tetapi juga mempersempit ruang masyarakat untuk mengakses sumber daya secara aman dan legal (Peluso & Vandergeest, 2011; Nugroho, 2023).

Ketidaksetaraan semakin diperparah oleh lemahnya pengawasan dan akuntabilitas lembaga penegak hukum. Safitri (2019) dan Wulandari et al. (2021) mencatat bahwa intervensi politik dalam proses penyelesaian konflik kehutanan kerap mengaburkan prinsip keadilan ekologis dan sosial. Dalam banyak kasus, masyarakat lokal yang mencoba memperjuangkan haknya melalui jalur hukum menghadapi hambatan administratif, minim perlindungan, serta kesenjangan sumber daya dalam menghadapi aktor kuat (Setyowati, 2020).

Refleksi Kritis terhadap Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan: Akses sebagai Produksi Kekuasaan

Analisis terhadap Pasal 4, 5, 18, 26, 37, dan 40 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 menunjukkan bahwa regulasi kehutanan di Indonesia tidak hanya menetapkan hukum formal tentang akses terhadap sumber daya hutan, tetapi juga secara aktif memproduksi dan mendistribusikan akses berdasarkan struktur kekuasaan yang hierarkis. Dalam kerangka teori akses, negara tidak hanya berperan sebagai pengatur atau pemberi izin, tetapi sebagai produsen akses itu sendiri, melalui klasifikasi kawasan,

sistem izin, dan perangkat sanksi hukum (Ribot & Peluso, 2003; Sikor & Lund, 2009). Produksi akses ini bersifat selektif, memperkuat posisi aktor yang memiliki modal, jaringan politik, dan kekuasaan administratif, serta menghambat akses kelompok-kelompok lokal yang secara historis telah mengelola hutan secara lestari.

Dalam konteks ini, UU No. 41 Tahun 1999 merefleksikan logika kekuasaan negara yang dominan. Pengetahuan lokal, hak ulayat, dan sistem kelola adat sering kali tidak diakui secara legal, menyebabkan masyarakat harus menyesuaikan diri atau kehilangan ruang hidupnya (Setyowati, 2020; Meilani et al., 2021). Fisher et al. (2022) mencatat bahwa kebijakan kehutanan di Indonesia menciptakan struktur kelembagaan yang menempatkan aktor negara sebagai pusat kendali atas sumber daya, sementara komunitas lokal beroperasi dalam ruang legal yang sempit dan sering kali abu-abu.

Konflik antara sistem hukum negara dan sistem sosial lokal tidak hanya menghasilkan eksklusivitas terhadap akses, tetapi juga mengurangi kemampuan komunitas untuk bertahan secara sosial-ekologis. Ketika negara mendefinisikan dan mengatur semua bentuk akses secara formal dan teknokratik, maka ruang

partisipasi masyarakat menjadi sangat terbatas dan bersifat administratif (Aryani et al., 2023). Prosedur perizinan dan penegakan hukum sering kali tidak memperhitungkan kapasitas aktual masyarakat dalam mengelola hutan, serta tidak membuka peluang untuk mengakomodasi keragaman norma dan praktik yang hidup di masyarakat.

Lebih jauh, Peluso dan Vandergeest (2011) menyebut praktik ini sebagai bagian dari *legibility project*, suatu strategi negara untuk menyederhanakan kompleksitas sosial dan ekologi ke dalam struktur hukum yang dapat dikendalikan secara administratif. Namun, simplifikasi ini justru menghapus ruang-ruang otonomi masyarakat dan memperlemah kapasitas lokal dalam mengelola sumber daya secara adaptif dan berkelanjutan.

Oleh karena itu, revisi terhadap UU No. 41 Tahun 1999 tidak cukup dilakukan pada aspek teknis-administratif semata. Diperlukan perubahan paradigma menuju pengakuan terhadap bentuk-bentuk akses yang berbasis kemampuan aktual, partisipasi setara, dan keadilan sosial-ekologis (Aman & Ardiansyah, 2021). Hal ini mencakup pengakuan atas pluralisme hukum, peran kelembagaan lokal, serta legitimasi sosial atas sistem pengelolaan

hutan yang tidak selalu termuat dalam dokumen legal negara.

Implikasi Teoritis dan Kelembagaan: Memahami Akses sebagai Kemampuan, Bukan Sekadar Hak

Hasil analisis terhadap pasal-pasal kunci dalam UU No. 41 Tahun 1999 menunjukkan bahwa pendekatan negara terhadap akses terhadap sumber daya hutan masih sangat legalistik dan normatif. Negara memosisikan diri sebagai satu-satunya entitas yang berhak menentukan siapa yang boleh mengakses hutan dan dalam bentuk apa akses itu diberikan. Hal ini diwujudkan melalui instrumen perizinan, klasifikasi kawasan, serta ketentuan pidana atau administratif yang rigid (Ribot & Peluso, 2003). Namun, kerangka ini mengabaikan kenyataan bahwa akses bukan hanya persoalan legalitas, melainkan tentang kemampuan aktual individu atau kelompok untuk memanfaatkan sumber daya.

Secara teoritis, temuan ini menegaskan bahwa regulasi kehutanan di Indonesia belum mampu mengakomodasi bentuk-bentuk akses alternatif yang berbasis pengetahuan lokal, jaringan sosial, kekuasaan informal, atau legitimasi adat (Sikor & Lund, 2009; Aryani et al.,

2023). Akibatnya, keberadaan hak formal sering kali tidak berarti apa-apa bagi masyarakat adat dan lokal yang tidak memiliki sumber daya struktural untuk mewujudkan akses tersebut (Myers et al., 2022). Hal ini menunjukkan pentingnya transisi dari paradigma “akses sebagai hak” ke “akses sebagai kemampuan”, yang lebih relevan dengan kondisi di lapangan.

Produk Hukum sebagai Produksi Kekuasaan

Dalam teori akses, hukum tidak dipandang sebagai instrumen netral yang mengatur secara objektif, melainkan sebagai bagian dari arena perebutan kekuasaan. UU No. 41 Tahun 1999 bekerja sebagai alat politik yang secara aktif membentuk siapa yang diinklusi dan siapa yang dieksklusi dalam pemanfaatan sumber daya hutan (Peluso & Vandergeest, 2011). Negara, melalui hukum, tidak hanya mengatur akses tetapi juga memproduksi akses secara selektif, sesuai dengan kepentingan politik dan administratifnya.

Kondisi ini menciptakan asimetri kelembagaan yang signifikan, di mana negara dan korporasi memiliki perangkat legal, birokrasi, dan finansial untuk mempertahankan akses mereka.

Sebaliknya, masyarakat lokal sering kali hanya menjadi objek regulasi tanpa perlindungan substantif atas akses yang telah mereka praktikkan secara turun-temurun (Setyowati, 2020). Dalam konteks ini, hukum menjadi mekanisme eksklusi yang dilembagakan, yang memperlemah keberagaman norma lokal dan menggantinya dengan rezim kontrol yang bersifat teknokratik dan tersentralisasi (Fisher et al., 2022).

Kebutuhan Reformulasi Kelembagaan Akses di Tingkat Tapak

Implikasi kelembagaan dari temuan-temuan ini sangat jelas: kerangka kelembagaan pengelolaan hutan di tingkat tapak perlu direformulasi agar lebih adaptif, partisipatif, dan inklusif. Kelembagaan seperti Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) tidak bisa lagi hanya menjadi perpanjangan tangan birokrasi kehutanan, tetapi harus direkonstruksi menjadi mediator yang menjembatani antara kepentingan negara dan kebutuhan masyarakat (Purnomo et al., 2024). Langkah-langkah reformulasi yang diperlukan antara lain:

1. Penguatan mekanisme partisipatif yang mengakui keberadaan akses aktual masyarakat, bukan hanya hak formal.

2. Integrasi pendekatan sosial-ekologis dan kultural dalam perizinan serta penataan fungsi kawasan, agar tidak terjadi pemutusan hubungan antara masyarakat dan ruang hidupnya.
3. Penyederhanaan jalur administratif bagi masyarakat non-korporat untuk memperoleh legalitas yang adil dan proporsional.

Dengan demikian, implikasi teoritis dan kelembagaan dari analisis ini tidak hanya menyoroti kekurangan teknis dalam UU 41/1999, tetapi juga membuka ruang kritik terhadap logika kekuasaan yang mendasari produksi akses dan pengaturan kehutanan di Indonesia (Ribot & Peluso, 2003; Sikor & Lund, 2009).

KESIMPULAN

Kajian terhadap pasal-pasal kunci dalam UU No. 41 Tahun 1999 menggunakan pendekatan teori akses menunjukkan bahwa regulasi kehutanan di Indonesia masih sangat berorientasi pada penguasaan negara dan legalitas formal, tanpa mempertimbangkan keragaman mekanisme akses aktual yang ada di lapangan. Negara berperan sebagai aktor dominan yang tidak hanya memproduksi hukum, tetapi juga membentuk struktur, relasi, dan otoritas yang menentukan siapa

yang berhak, siapa yang dapat, dan siapa yang dihambat dalam memperoleh manfaat dari sumber daya hutan. Dominasi ini termanifestasi dalam klasifikasi kawasan yang sentralistik, prosedur perizinan yang diskriminatif, serta penegakan hukum yang cenderung represif terhadap kelompok lemah. Dalam praktiknya, hanya aktor-aktor yang memiliki sumber daya politik, ekonomi, dan relasional yang mampu mengakses manfaat hutan secara substansial. Sementara itu, masyarakat adat, petani kecil, dan komunitas lokal lainnya menghadapi hambatan berlapis, baik legal, struktural, maupun teknis, yang menghalangi mereka memperoleh akses yang adil dan berkelanjutan. Secara kelembagaan, UU No. 41 Tahun 1999 belum mampu menyediakan sistem tata kelola yang setara dan partisipatif. Akses terhadap sumber daya hutan tetap bersifat eksklusif dan hierarkis, serta belum mengakui secara penuh keberadaan sistem kelola berbasis adat dan komunitas. Oleh karena itu, dibutuhkan pembaruan fundamental terhadap arah dan desain kebijakan kehutanan Indonesia agar lebih inklusif, adil secara sosial, serta adaptif terhadap kompleksitas lokal dan kebutuhan ekologis.

DAFTAR PUSTAKA

- Aman, P., & Ardiansyah, F. (2021). Tenure reform and forest governance in Indonesia. CIFOR Policy Brief.
- Arizona, Y., & Illiyina, U. (2019). The Constitutional Court and forest tenure conflicts in Indonesia. *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, 9(1), 1–15.
- Aryani, R., Santosa, W., Wulandari, E., & Sahide, M. A. K. (2023). Legal recognition and everyday practices in social forestry. *Forest and Society*, 7(1), 55–70.
- Bedner, A. (2016). Legal pluralism in Indonesia's land and natural resource tenure: A horizontal integration?. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17441056.2016.1211513>
- Darmawan, A. (2015). Politik hukum pengelolaan sumber daya alam menurut Pasal 33 UUD 1945. *Jurnal Ilmu Hukum*, 6(1), 45–59. <https://www.neliti.com/publications/112850>
- Fisher, M., Sahide, M. A. K., Maryudi, A., & Kim, Y. S. (2022). Authority without autonomy: The liminality of Indonesia's Forest Management Units. *Environmental Science & Policy*.
- Forest Peoples Programme. (2022). Forest politics in Indonesia: Drivers of deforestation and dispossession. <https://www.forestpeoples.org>
- Hall, D., Hirsch, P., & Li, T. M. (2011). Powers of exclusion: Land dilemmas in Southeast Asia. University of Hawai'i Press.
- HuMa – Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis. (2023). Politik hukum sumber daya alam di Indonesia. <https://www.huma.or.id/isu-strategis/politik-hukum-sumber-daya-alam>
- Iqsandri, R. (2023). Tinjauan yuridis tindak pidana kehutanan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 tentang pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan. *ANDREW Law Journal*, 2(1), 38–43. <https://doi.org/10.61876/alj.v2i1.18>
- Ismi, H. (2013). Pengakuan dan perlindungan hukum hak masyarakat adat atas tanah ulayat dalam upaya pembaharuan hukum nasional. *Jurnal Ilmu Hukum*, 3(1), 1–15.
- Kusuma, A. F., Sahide, M. A. K., Purwanto, R. H., Ismariana, E.,

- Santoso, W. B., Wulandari, E., & Maryudi, A. (2023). Emergent institutional issues from new tenure reforms and social-forestry initiatives in Indonesia: Notes from the field. *Forest and Society*, 7(2), 450–466.
- Maryudi, A., Sahide, M. A. K., Supratman, S., & Giessen, L. (2022). State actor interests and fragmented forest governance. *World Development*.
- Meilani, H., Wulandari, C., & Siscawati, M. (2021). Barriers to community-based forest management in Indonesia. *Forest and Society*, 5(2), 215–232.
- Moeliono, M., Gritten, D., Atmadja, S., & Santoso, L. (2020). Social forestry reform and climate change mitigation. *CIFOR*.
- Myers, R., Intarini, D. Y., Sirait, M. T., & Maryudi, A. (2022). REDD+ policy disjunctures: An examination of agency and translation in Indonesia. *World Development*, 151, 105781. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105781>
- Nugroho, R. (2018). Pluralisme hukum sumber daya alam dan keadilan dalam pemanfaatan tanah ulayat. *Risalah Hukum UGM*.
- Nugroho, R. (2023). Dinamika penguasaan dan konflik kehutanan: Perspektif pluralisme hukum. *Jurnal Ilmu Sosial dan Studi Humaniora*, 9(2), 85–99. <https://ejournal.brin.go.id/jissh/article/view/8877>
- Nugroho, S. S. (2022). Buku ajar hukum sumber daya alam. Universitas Merdeka Madiun. https://www.unmermadiun.ac.id/repository_jurnal_penelitian/Sigit%20Sapto%20Nugroho/URL%20Buku%20Ajar/BUKU%20HUKUM%20SDA.pdf
- Peluso, N. L., & Vandergeest, P. (2011). Political ecologies of war and forests: Counterinsurgencies and the making of national natures. *Annals of the Association of American Geographers*, 101(3), 587–608.
- Purnomo, H., Achdiawan, R., Shantiko, B., & Sitorus, S. (2024). Decoding decentralization and recentralization in forest governance: Institutional logics in post-reformasi Indonesia. *World Development*, 176, 106525. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2024.106525>
- Ramli, R., & Karim, S. (2018). Politik hukum pengelolaan sumber daya alam: Studi perbandingan antara teori

- dengan praktik di Indonesia. Suwarno, E., & Situmorang, A. W. International Journal of Business, Economics and Law, 15(5), 212–217. (2017). Identifikasi hambatan pengukuhan kawasan hutan di Provinsi Riau. Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan, 14(1), 17–30.
- Ribot, J. C., & Peluso, N. L. (2003). A theory of access. Rural Sociology, 68(2), 153–181. Widina Press. (2022). Hukum kehutanan. Penerbit Widina Media Utama.
- Sahide, M. A. K., Supratman, S., Maryudi, A., Kim, Y. S., & Giessen, L. (2016). Forest tenure and conflict in Indonesia: Contested rights in Rempek Village, Lombok. Land Use Policy, 57, 241–249. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.05.026>
- Setyowati, A. B. (2020). Governing the ungovernable: Contesting and reworking REDD+ in Indonesia. Journal of Political Ecology, 27(1), 456–475. <https://journals.librarypublishing.arizona.edu/jpe/article/id/2240/>
- Sikor, T., & Lund, C. (2009). Access and property: A question of power and authority. Development and Change, 40(1), 1–22.
- Siscawati, M., & Mulyani, M. (2018). Gender and forest tenure reform in Indonesia. CIFOR Working Paper No. 223. https://www.cifor-icraf.org/publications/pdf_files/WPapers/WP223Siscawati.pdf