



Doktrin Hutan Negara Dalam UU No. 5 Tahun 1967: Awal Sentralisasi Kekuasaan dan Birokratisasi Hutan di Indonesia

(State Forest Doctrine In Law No. 5 Of 1967: The Beginning Of The Centralization Of Power And The Bureaucratization Of Forests In Indonesia)

Eno Suwarno^{1*}, Irawan Harahap², Hermasyah³. Juswandi³

¹Fakultas Kehutanan dan Sains, Universitas Lancang Kuning, Jalan Yos Sudarso KM 8, Umbansari 28265, Pekanbaru, Indonesia

²Fakultas Hukum, Universitas Lancang Kuning, Jalan Yos Sudarso KM 8, Umbansari 28265, Pekanbaru, Indonesia

³Program Studi Pendidikan Bahasa Melayu, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru 28295, Indonesia

Email: enosuwarno@unilak.ac.id^{1*}; irawan.harahap@unilak.ac.id; hermansyah@unilak.ac.id; juswandi@unilak.ac.id

Diterima: 16 September 2025, Direvisi: 29 Oktober 2025, Disetujui: 22 Desember 2025

DOI: 10.31849/0xzzn420

Abstract

The transition from colonial rule to independence in Indonesia did not immediately end the paradigm of state control over natural resources. This research examines how the Basic Forestry Law (Law No. 5 of 1967) became a fundamental legal instrument that legitimised the state's centralistic control over forests. Using qualitative content analysis of Law No. 5 of 1967 and its explanation, this study aims to reveal the legal mechanisms used by the New Order regime to institutionalise the state forest doctrine, as well as to design a highly centralised and bureaucratic management structure. The findings indicate that this law effectively consolidates state power in the hands of the central forestry bureaucracy, marginalises the rights of indigenous communities, and provides legal justification for large-scale forest exploitation. Thus, this article argues that Law No. 5 of 1967 was not merely a product of technical regulation, but a political document that laid the foundation for a state-centric model of forest governance, the impact of which is still strongly felt in contemporary forestry issues. This study confirms the need to understand the historical roots of existing forestry policies in order to formulate future reforms.

Keywords: *state forest doctrine, centralisation, forestry bureaucracy, forestry politics, customary rights.*

Abstrak

Transisi dari pemerintahan kolonial menuju kemerdekaan di Indonesia tidak serta merta mengakhiri paradigma kontrol negara atas sumber daya alam. Penelitian ini mengkaji bagaimana Undang-Undang Pokok Kehutanan (UU No. 5 Tahun 1967) menjadi instrumen hukum yang secara fundamental melegitimasi penguasaan negara yang sentralistik atas hutan. Dengan menggunakan analisis isi kualitatif terhadap teks UU No. 5 Tahun 1967 dan penjelasannya, studi ini bertujuan untuk mengungkap mekanisme legal yang digunakan rezim Orde Baru untuk menginstitutionalisasi *state forest doctrine*, serta mendesain struktur pengelolaan yang sangat sentralistik dan birokratis. Temuan menunjukkan bahwa undang-undang ini secara efektif mengkonsolidasikan kekuasaan negara di tangan birokrasi kehutanan pusat, memarginalisasi hak-hak masyarakat adat, dan memberikan justifikasi hukum bagi



eksploitasi hutan skala besar. Dengan demikian, artikel ini berargumen bahwa UU No. 5 Tahun 1967 bukan sekadar produk regulasi teknis, melainkan dokumen politik yang meletakkan dasar bagi model tata kelola hutan yang berorientasi pada negara (*state-centric*) dan dampaknya masih terasa kuat dalam isu-isu kehutanan kontemporer. Studi ini menegaskan perlunya memahami akar historis dari kebijakan kehutanan yang ada untuk merumuskan reformasi di masa depan.

Kata Kunci: birokrasi kehutanan, hak adat, politik kehutanan, sentralisasi, *state forest doctrine*



I. PENDAHULUAN

Sektor kehutanan Indonesia memiliki sejarah panjang yang ditandai dengan perebutan kekuasaan dan kontrol, berakar dari era kolonial hingga berlanjut setelah kemerdekaan. Meskipun ada dorongan kuat untuk meninggalkan warisan kolonial, Undang-Undang Pokok Kehutanan (UU No. 5 Tahun 1967, lembar negara nomor 8 tahun 1967) justru menjadi instrumen sentral untuk mengkonsolidasikan dan melegitimasi kontrol negara yang lebih mutlak (Arizona & Illiyina, 2024; Sinurat, 2023). Undang-undang ini muncul seiring dengan naiknya rezim Orde Baru, yang secara strategis memandang hutan bukan sebagai ruang sosial-budaya bagi masyarakat, melainkan sebagai aset vital untuk proyek pembangunan ekonomi. Perspektif komodifikasi ini secara efektif sangat membatasi praktik-praktik adat dan akses masyarakat lokal, yang kemudian memicu konflik berkepanjangan antara masyarakat, perusahaan, dan negara.

UU No. 5 Tahun 1967 secara fundamental menginstitusionalisasi doktrin hutan negara (*state forest doctrine*), yang menempatkan negara sebagai satu-satunya otoritas yang berhak menguasai, mengelola, dan memanfaatkan hutan. Meskipun undang-undang ini membedakan antara "penguasaan" dan "kepemilikan," dalam praktik pemerintahan rezim Orde Baru perbedaan ini memudar dan kekuasaan negara diinterpretasikan sebagai kepemilikan mutlak. Hal ini membuka jalan bagi konsolidasi kekuasaan politik dan birokratisasi tata kelola hutan. Namun, konsolidasi kekuasaan ini seringkali memicu perlawanan dari masyarakat lokal, seperti yang didokumentasikan dalam gerakan agraria di Tapanuli Utara yang dipicu oleh

perluasan kawasan hutan negara (Sinurat, 2023).

Tantangan dan konflik ini diperparah oleh adanya ambiguitas hukum dan ketidaksesuaian antara pengakuan formal terhadap hak masyarakat adat dengan penegakan di lapangan. Meskipun hukum mengakui masyarakat adat dan hukum adat mereka yang mencakup praktik pengelolaan hutan, konflik tenurial tetap marak, menunjukkan adanya kesenjangan antara pengakuan hukum dan realitas praktis (Madonna, 2019). Penafsiran hukum terkait hak-hak hutan cenderung menguntungkan kepentingan ekonomi, seperti terlihat dalam kasus masyarakat Suku Anak Dalam (Amir et al., 2024; Pratama et al., 2022). Terlalu fokus pada hutan sebagai komoditas untuk pertumbuhan ekonomi ini secara konsisten membayangi pengesampingan aspek sosial-budaya, yang berujung pada pelanggaran hak-hak masyarakat (Maskun et al., 2022; Supriyadi et al., 2018).

Menariknya pola ini tidak terjadi hanya di Indonesia. Studi komparatif menunjukkan bahwa kerangka hukum serupa juga terjadi di negara lain, seperti Peru (Molleda & León, 2022) dan Bolivia (CIVICUS, 2022). Hal ini sering memicu konflik dan menghambat efektivitas tata kelola hutan.

Banyak literatur sebelumnya fokus pada dampak implementasi UU No. 5 Tahun 1967 (Ansar et al., 2024), namun analisis yang mendalam terhadap teks legal (*lex lata*) dari undang-undang itu sendiri masih sangat terbatas. Kekosongan literatur ini menyulitkan pemahaman bagaimana doktrin hutan negara dan aparatur birokrasi kehutanan dirancang secara eksplisit dalam naskah hukum sebagai manifestasi dari proyek politik dan ekonomi Orde Baru.

Dalam rangka mengisi kesenjangan penelitian tersebut, studi ini bertujuan untuk



melakukan analisis isi kualitatif terhadap UU No. 5 Tahun 1967 dan penjelasannya. teori negara birokratik-otoritarian, penelitian ini menawarkan perspektif baru.

Urgensi dari penelitian ini sangat relevan karena semangat sentralisme dan pandangan *state-centric* yang ditanamkan oleh UU No. 5 Tahun 1967 masih berakar kuat dalam kebijakan kehutanan saat ini, meskipun undang-undang tersebut telah digantikan oleh UU No. 41 Tahun 1999.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan fokus pada analisis kebijakan (*policy analysis*) dan analisis isi (*content analysis*). Pendekatan ini dipilih karena memungkinkan pemahaman mendalam tentang makna dan niat di balik teks hukum, melampaui sekadar deskripsi pasal-pasal. Metodologi ini bertujuan untuk mengungkap ideologi dan proyek politik yang tersembunyi di dalam bahasa legal yang formal.

Pendekatan kualitatif dalam analisis hukum melibatkan berbagai komponen, seperti studi kasus komparatif, tinjauan literatur, dan kerangka analisis, yang bersama-sama memberikan pemahaman yang komprehensif tentang teks hukum (Brook, 2022; Guarneros, 2022). Analisis konten kualitatif adalah metode kunci yang digunakan untuk memeriksa kebijakan, memungkinkan peneliti untuk menafsirkan realitas sosial dan ideologi yang tertanam dalam dokumen hukum (Bhat, 2020). Hermeneutika Kedalaman, seperti yang digunakan dalam analisis proyek politik-pedagogis, adalah contoh metode kualitatif yang mengungkap ideologi dan utopia yang tersembunyi dalam teks hukum (Moraes, 2014). Analisis ideologi dan konten ideologis juga menyediakan kerangka kerja

Dengan mengaitkan temuan dari teks hukum dengan

Berbagai konflik lahan dan perdebatan tentang hak-hak masyarakat adat adalah bukti nyata dari warisan kebijakan ini. Oleh karena itu, memahami asal-usul sentralisasi ini sangat krusial untuk merumuskan kebijakan yang lebih inklusif, adaptif, dan berkelanjutan di masa depan (Biraben, 2021; Khanna, 2024).

untuk memahami dasar-dasar ideologis teks hukum. Pendekatan ini membantu mengidentifikasi proyek-proyek politik dan ideologi yang memengaruhi bahasa hukum dan keputusan kebijakan (Lindberg, 2017).

Pendekatan kualitatif ini relevan untuk mengkaji fenomena sosial dan politik, yaitu bagaimana sebuah produk hukum seperti UU No. 5 Tahun 1967 menjadi alat untuk konsolidasi kekuasaan dan kontrol sumber daya. Analisis isi kualitatif memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi tema-tema kunci seperti sentralisasi, birokratisasi, dan penguasaan negara yang terkandung dalam teks undang-undang.

Sumber data utama dalam penelitian ini adalah dokumen Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 dan Penjelasannya. Dokumen ini menjadi objek analisis karena merupakan instrumen hukum yang secara langsung melegitimasi kebijakan kehutanan pada awal Orde Baru. Tinjauan terhadap Penjelasan Umum dan Penjelasan Pasal Demi Pasal juga sangat penting karena memberikan konteks dan interpretasi resmi dari pembuat undang-undang, yang seringkali memuat justifikasi politik yang tidak terlihat di dalam pasal-pasal utamanya.

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis isi kualitatif (*qualitative content analysis*). Proses analisis dilakukan



dalam beberapa tahapan: (1) Koding (*Coding*): Teks dari UU No. 5 Tahun 1967 dan Penjelasannya dibaca secara cermat untuk mengidentifikasi frasa, kata kunci, dan kalimat yang relevan dengan tema penelitian; (2) Kategorisasi: Kode-kode yang telah dibuat kemudian dikelompokkan ke dalam kategori-kategori utama yang mencerminkan kerangka teoretik. Kategori tersebut meliputi Penguasaan Negara, Sentralisasi, Birokratisasi, dan Marginalisasi Hak Lokal; dan (3) Analisis dan Interpretasi: Hasil kategorisasi dianalisis menggunakan kerangka teoretik negara birokratik-otoritarian dan konsep *state forest doctrine*. Analisis ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana mekanisme hukum yang ditemukan dalam teks UU secara nyata mewujudkan proyek politik Orde Baru. Proses ini akan menunjukkan hubungan kausal antara desain legal undang-undang dan konsekuensi politik, ekonomi, serta sosial yang diakibatkannya.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 dan penjelasannya menunjukkan bahwa undang-undang ini bukan hanya produk hukum teknis, melainkan sebuah instrumen politik yang secara fundamental mengubah lanskap pengelolaan hutan di Indonesia. Undang-undang ini melegitimasi kontrol negara yang menyeluruh atas sumber daya hutan, sejalan dengan agenda pembangunan ekonomi dan stabilitas politik rezim Orde Baru. Teks hukum ini secara sistematis melembagakan *state forest doctrine* dengan mengkonsentrasikan kekuasaan di tangan birokrasi pusat dan mereduksi peran aktor non-negara, terutama masyarakat lokal dan adat. Untuk mempermudah pemahaman mengenai bagaimana pasal-pasal kunci dalam undang-undang ini merefleksikan doktrin tersebut, berikut adalah ringkasan temuan utama dalam sebuah tabel, yang kemudian akan diuraikan lebih lanjut dalam bagian pembahasan.



Tabel 1. Hasil Analisis Isi terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967

Pasal	Tema	Deskripsi	Argumen Utama
Pasal 5	Penguasaan Negara	Semua hutan "dikuasai oleh Negara". Hak menguasai ini memberi wewenang mutlak untuk mengatur perencanaan, pengurusan, dan hubungan hukum terkait hutan.	Melegitimasi <i>State Forest Doctrine</i> , menjadikan negara satu-satunya otoritas, dan mengabaikan konsep kepemilikan komunal.
Pasal 2, 3, 4, 7, 12, 10, 6	Sentralisasi Kewenangan	Menteri memiliki kekuasaan penuh untuk menetapkan jenis, fungsi, dan kawasan hutan. Pemerintah Pusat membuat rencana umum nasional (Pasal 6) dan dapat menarik wewenang dari daerah (Pasal 12), serta membentuk unit pengelolaan (Pasal 10).	Mendesain struktur birokrasi yang terpusat dan hierarkis, mengesampingkan peran dan inisiatif daerah dan partisipasi lokal.
Pasal 14, 18	Birokratisasi Pengelolaan	Pengaturan detail melalui peraturan turunan. Pemberian "hak" pengusahaan hutan kepada badan hukum menciptakan hubungan birokrat-oligarki. Petugas kehutanan diberi wewenang kepolisian khusus untuk kontrol (Pasal 18).	Menciptakan sistem yang kaku dan rentan penyalahgunaan wewenang, di mana birokrasi menjadi penjaga pintu gerbang ekonomi kehutanan, didukung oleh kekuatan represif negara.
Pasal 17	Marginalisasi Hak Lokal	Hak-hak masyarakat adat hanya diakui "sepanjang menurut kenyataannya masih ada" dan tidak boleh mengganggu "tujuan-tujuan yang dimaksud dalam Undang-undang ini".	Meletakkan hak adat di bawah kepentingan negara, memberikan landasan hukum untuk pengambilan alih hutan adat demi proyek-proyek pembangunan.

3.1. Penguasaan Negara sebagai Fondasi Hukum

Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 yang menyatakan bahwa "Semua hutan dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh Negara," memiliki kedekatan historis dan konseptual dengan kebijakan *domeinverklaring* Pemerintah Hindia Belanda yang menempatkan semua sumber daya alam di bawah kekuasaan negara, meskipun Penjelasan Umum UU tersebut menegaskan bahwa pengertian "dikuasai" bukan berarti "dimiliki," melainkan mengandung kewajiban dan wewenang dalam bidang hukum publik, yang

menyiratkan otoritas pengatur dan pengelola (Kusumadara, 2013). Penguasaan negara atas hutan ini menjadi penting untuk memastikan kontrol ketat dalam pengelolaan sumber daya alam di tengah tantangan global, yang bertujuan untuk mencegah eksploitasi berlebihan oleh pihak tertentu dan melindungi hak-hak masyarakat nasional, termasuk masyarakat hukum adat, dalam akses terhadap sumber daya hutan (Gelu et al., 2023). Namun, dalam praktiknya, pembedaan ini sering kali kabur, di mana kewenangan publik yang luas diterjemahkan sebagai hak kepemilikan mutlak. Salah tafsir kontrol negara sebagai



kepemilikan telah menyebabkan konflik, terutama dalam kepemilikan tanah dan pengelolaan sumber daya, yang memerlukan reformasi hukum untuk memperjelas peran ini (Kusumadara, 2013).

Wewenang yang diberikan oleh negara dalam Pasal 5 ayat (2) sangat komprehensif, meliputi kewenangan untuk menetapkan dan mengatur perencanaan hutan, mengatur pengurusan hutan dalam arti yang luas, serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara pihak lain dengan hutan. Kewenangan mutlak ini menjadi landasan bagi pemerintah pusat untuk melakukan intervensi total dalam pengelolaan hutan (Pramesti et al., 2023; Wicaksono, 2022; Suwarno & Situmorang, 2017). Hal ini mencerminkan karakteristik negara birokratik-otoritarian yang menggunakan otoritas formal untuk mengendalikan aset-aset strategis demi kepentingan pembangunan dan konsolidasi kekuasaan.

3.2. Sentralisasi Kewenangan Perencanaan dan Pengaturan

UU No. 5 Tahun 1967 memposisikan Menteri yang disertai urusan kehutanan sebagai aktor sentral dengan kewenangan yang sangat luas. Pasal 2 dan 3 memberikan wewenang kepada Menteri untuk menyatakan jenis hutan berdasarkan kepemilikan ("Hutan Negara" atau "Hutan Milik") dan menetapkan fungsinya ("Hutan Lindung", "Hutan Produksi", "Hutan Suaka Alam", atau "Hutan Wisata"). Pasal 4 dan 7 juga menegaskan bahwa Menteri berwenang untuk menetapkan kawasan hutan dan mengukuhkannya. Otoritas ini memungkinkan Menteri untuk menunjuk hutan sebagai "Hutan Negara" atau "Hutan Milik" dan menetapkan fungsinya seperti "Hutan Lindung" atau "Hutan Produksi" (Pribadi et al., 2024).

Pasal 6 memperkuat sentralisasi ini dengan menyatakan bahwa Pemerintah (Pusat) berhak membuat "suatu rencana umum mengenai peruntukan, penyediaan, pengadaan dan penggunaan hutan" di seluruh wilayah Republik Indonesia. Sentralisasi pengelolaan hutan ini diperkuat oleh otoritas pemerintah pusat untuk membuat rencana komprehensif alokasi dan penggunaan hutan, yang mencakup berbagai kepentingan seperti pertahanan dan kesehatan (Pramesti et al., 2023). Meskipun Pasal 12 dan Penjelasannya memberikan lampu hijau bagi Pemerintah Pusat untuk menyerahkan sebagian wewenang kehutanan kepada Pemerintah Daerah, penyerahan ini tetap berada di bawah kendali pusat (Wicaksono, 2022). Selain itu, Pasal 10 mengatur pembentukan "Kesatuan-kesatuan Pemangkuan Hutan dan Kesatuan-kesatuan Pengusahaan Hutan" yang pelaksanaannya "diatur lebih lanjut oleh Menteri". Hal ini menunjukkan bahwa struktur pengelolaan hutan yang paling dasar pun ditentukan dari pusat, bukan dari inisiatif lokal. Sentralisasi ini semakin diperkuat oleh peraturan khusus, seperti PP No. 33/2070, yang menggambarkan otoritas pemerintah nasional di daerah, menekankan pendekatan *top-down* terhadap tata kelola (Husin, 2016).

3.3. Birokratisasi Pengelolaan Hutan

Undang-undang ini mendesain model pengelolaan hutan yang sangat birokratis dan hierarkis. Berbagai pasal menggunakan klausul "diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah" atau "diatur lebih lanjut oleh Menteri". Hal ini menciptakan struktur perundang-undangan yang berlapis-lapis di mana aturan teknis dan implementasi berada di bawah kontrol ketat birokrasi kehutanan pusat (Komarodin & Flambonita, 2022). Pasal 14 memungkinkan pemberian hak pengusahaan hutan kepada Perusahaan



Negara, Perusahaan Daerah, dan Perusahaan Swasta. Pemberian "hak" ini menciptakan hubungan simbiosis antara birokrasi negara dan sektor swasta, di mana birokrasi bertindak sebagai pemegang kunci akses ke sumber daya, sementara perusahaan menjadi pelaksana eksploitasi (Permadi et al., 2022). Untuk menjamin kelancaran sistem ini, Pasal 18 memberikan wewenang kepolisian khusus kepada petugas kehutanan. Pemberian wewenang ini menunjukkan fungsi *state coercion* (paksaan negara) untuk mengamankan aset-aset kehutanan dari gangguan, termasuk potensi perlawanan dari masyarakat yang haknya terpinggirkan (Safitri, 2014).

3.4. Marginalisasi Hak-Hak Lokal dalam Narasi "Kepentingan Nasional"

Salah satu aspek paling signifikan dari undang-undang ini adalah subordinasi hak-hak masyarakat lokal di bawah otoritas negara. Pasal 2 secara eksplisit masih mewarisi kebijakan *domeinverklaring* dimana semua hutan yang tidak dibebani hak milik sebagai "Hutan Negara," yang secara implisit memasukkan hutan adat ke dalam kategori ini. Penjelasan Pasal 2 juga menegaskan bahwa "tidak ada lagi hutan marga, hutan daerah, hutan Swapraja dan sebagainya". Perkembangan hukum baru-baru ini mulai menantang kerangka kerja ini, yang bertujuan untuk memulihkan dan mengakui hak-hak adat atas hutan adat. Misalnya, Keputusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2012 telah mendefinisikan ulang hutan adat, menyatakan bahwa hutan tersebut tidak lagi dianggap hutan negara (Fajar et al., 2024).

Pasal 17 memang mengakui "hak-hak masyarakat, hukum adat dan anggota-anggotanya". Namun, pengakuan ini bersifat bersyarat dan terbatas. Penjelasan Pasal 17 menegaskan bahwa hak-hak tersebut "tidak

boleh mengganggu tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksud dalam Undang-undang ini". Lebih lanjut, hak ulayat yang diakui "sepanjang menurut kenyataannya memang masih ada" harus dilaksanakan "sesuai dengan kepentingan nasional" dan "tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan Peraturan Perundangan lain yang lebih tinggi". Pengakuan bersyarat ini mencerminkan tren di mana hak-hak tradisional diakui tetapi tunduk pada tujuan negara (Urasana et al., 2023; Dirkareshza & Pradana, 2020). Penjelasan ini secara terang-terangan menempatkan "kepentingan nasional" sebagai standar tertinggi, yang dapat digunakan sebagai pembenaran untuk mengesampingkan klaim tenurial lokal (Earlene & Sitabuana, 2024).

3.5. Implikasi terhadap Tata Kelola Hutan

Model pengelolaan hutan yang sentralistik dan birokratis, yang dilegitimasi oleh UU No. 5 Tahun 1967, memiliki konsekuensi signifikan terhadap tata kelola hutan di Indonesia. Sistem ini menciptakan kerangka yang kaku dan tidak adaptif terhadap konteks sosial dan ekologis yang beragam di berbagai daerah (Nugroho et al., 2023). Pemusatan kewenangan di tingkat pusat, khususnya pada urusan kehutanan, mengabaikan pengetahuan dan praktik pengelolaan hutan lokal yang telah berlangsung turun-temurun. Akibatnya, alokasi konsesi hutan skala besar untuk kepentingan ekonomi nasional sering kali tidak mempertimbangkan keberlanjutan ekologis dan hak-hak masyarakat setempat (Muhyidin, 2019). Hal ini menimbulkan konflik tenurial yang meluas (Abimanyu, 2023). Model ini juga sangat rentan terhadap praktik korupsi, karena kekuasaan yang besar terpusat pada segelintir birokrat yang



memiliki wewenang untuk memberikan hak pengusahaan hutan (Antoh, 2024).

3.6. Implikasi Sosial-Ekologis

Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan membawa implikasi sosial yang signifikan dengan menempatkan hak ulayat di bawah "kepentingan nasional" dan mengklasifikasikan hutan adat sebagai "Hutan Negara." Kebijakan ini secara inheren melegitimasi marginalisasi dan pengusuran masyarakat adat dari wilayahnya, memicu konflik lahan yang berkelanjutan (Gelu et al., 2023). Ketidakpastian status hak masyarakat adat di kawasan hutan, sebagaimana disoroti oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, turut berkontribusi pada peningkatan konflik penguasaan tanah (Gelu et al., 2023; Septarina, 2013). Lebih lanjut, kebijakan yang tidak mengakomodasi hak-hak adat ini menciptakan kekosongan dalam pengelolaan hutan, mengubahnya menjadi area "akses terbuka" yang dieksploitasi tanpa pertanggungjawaban (Hidayati et al., 2017), seperti yang terlihat dalam kasus konflik lahan dan perubahan peruntukan kawasan hutan di Riau (Puspitaningrum, 2023; Suwarno & Situmorang, 2017).

Dari perspektif ekologis, kebijakan yang berorientasi pada produksi hasil hutan untuk pembangunan, industri, dan ekspor telah menyebabkan deforestasi masif dan degradasi lingkungan. Kombinasi antara kebijakan desentralisasi dan tekanan pasar keuangan global mendorong perusahaan untuk melakukan deforestasi (Abood et al., 2014; Sunderlin & Resosudarmo, 1999), dengan sebagian besar hutan dialokasikan untuk produksi kayu, perkebunan sawit, dan pertambangan (Nurhayati et al., 2024; Suwarno & Situmorang, 2017). Konversi hutan menjadi lahan pertanian dan perkebunan tercatat sebagai salah satu

penyebab utama hilangnya tutupan hutan antara tahun 2000 hingga 2014 (Mutolib et al., 2020). Praktik yang berfokus pada keuntungan jangka pendek ini mengabaikan dampak jangka panjang terhadap ekosistem dan keberlanjutan sosial, berujung pada hilangnya keanekaragaman hayati dan kerusakan habitat permanen (Pradana et al., 2022).

3.7. Relevansi Kontemporer

Meskipun UU No. 5 Tahun 1967 telah digantikan oleh UU No. 41 Tahun 1999, jiwa sentralistik dan *state-centric* yang diwariskannya masih sangat kuat. Prinsip-prinsip penguasaan negara atas hutan terus dipertahankan dalam berbagai peraturan turunan hingga Undang-Undang Cipta Kerja. Namun, model ini mulai mendapat tantangan. Salah satu momen penting adalah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/2012, yang menegaskan bahwa hutan adat bukan lagi bagian dari hutan negara (Fajar et al., 2024). Putusan ini membuka jalan bagi pengakuan hak-hak masyarakat adat dan menunjukkan adanya perlawanan terhadap warisan sentralisme dari UU 1967. Meskipun ada kemajuan hukum, implementasi hak-hak ini masih menghadapi tantangan karena dinamika politik dan kebutuhan akan kerangka peraturan lokal (Gusman & Raspati, 2024).

IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

4.1. Kesimpulan

Penelitian ini menegaskan bahwa UU No. 5 Tahun 1967 adalah instrumen legal yang dipersiapkan untuk mewujudkan proyek politik dan ekonomi Orde Baru. Undang-undang ini berhasil menciptakan sistem penguasaan hutan yang sangat sentralistik dan birokratis, di mana negara menjadi aktor utama yang mengendalikan



dan memanfaatkannya. Warisan dari undang-undang ini adalah model pengelolaan yang kaku, rentan korupsi, dan mengabaikan hak-hak masyarakat lokal yang menjadi akar dari konflik tenurial dan degradasi lingkungan yang masih terus diperdebatkan dalam tata kelola hutan Indonesia masa kini. Analisis mendalam terhadap teks undang-undang membuktikan bahwa semangat *state-centric* ini bukanlah ketidaksengajaan, melainkan inti dari kebijakan kehutanan pada era tersebut.

4.2. Rekomendasi

Perlu dilakukan rekonstruksi kebijakan kehutanan yang lebih adaptif dan desentralistik demi menjamin keberlanjutan fungsi hutan secara menyeluruh, baik ekologis, ekonomi, maupun sosial. Langkah krusial yang harus diambil adalah memperluas pengakuan hak-hak masyarakat adat atas hutan dan melaksanakan reformasi agraria komprehensif untuk mewujudkan pluralisme kepemilikan dan pengelolaan. Kebijakan ke depan harus didasarkan pada prinsip keadilan ekologis dan sosial, dengan memberikan kewenangan dan kesempatan yang lebih besar kepada masyarakat lokal dalam mengelola hutan, sehingga hutan dapat dimanfaatkan secara maksimal, namun tetap terjaga kelestariannya termasuk dalam perlindungan keanekaragaman hayati dan ekosistemnya.



DAFTAR PUSTAKA

- Abimanyu, R. (2023). Keterkaitan kebijakan perhutanan sosial dalam upaya penyelesaian konflik tenurial di kawasan hutan. *Wahana Forestra: Jurnal Kehutanan*, 18(2), 93–108. <https://doi.org/10.31849/forestra.v18i2.11704>
- Abood, S., Lee, J., Buřivalová, Z., Garcia-Ulloa, J., & Koh, L. (2014). Relative contributions of the logging, fiber, oil palm, and mining industries to forest loss in indonesia. *Conservation Letters*, 8(1), 58–67. <https://doi.org/10.1111/conl.12103>
- Amir, R., Pradana, A. N., & Syahputra, S. (2024). Konflik Agraria Atas Hutan Adat: Studi Kasus Suku Anak Dalam. *Jurnal Ilmu Hukum*, 3(1), 47–56.
- Ansar, S. S. A., Rahmawati, A., & Arrahman, R. D. (2024). Peninjauan Bencana Alam akibat Deforestasi Hutan dan Tantangan Penegakkan Hukum mengenai Kebijakan Penebangan Hutan Berskala Besar di Indonesia. *Indonesian Journal of Law and Justice*, 1(4), 1–11. <https://doi.org/10.47134/ijlj.v1i4.2740>
- Antoh, A. A. (2024). Institutional Conflict in Forest Governance in the Land of Papua: in Review. *International Journal of Multidisciplinary Research and Analysis*, 7(6), 2959–2965. <https://doi.org/10.47191/ijmra/v7-i06-68>
- Arizona, Y., & Illiyina, U. (2024). The Constitutional Court and Forest Tenure Conflicts in Indonesia. *Constitutional Review*, 10(1), 103–135. <https://doi.org/10.31078/consrev1014>
- Biraben, H. (2021). *Rethinking Indigenous Rights and Environmental Governance*. Routledge.
- Bhat, P. I. (2020). Qualitative Legal Research: A Methodological Discourse. In *Qualitative Research Methods: A Critical Perspective* (pp. 359–382). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/OSO/9780199493098.003.0012>
- Brook, O. (2022). Politics of coding: on systematic content analysis of legal text. In *Methodological Approaches to Legal Research* (pp. 109–123). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781802201192.00015>
- CIVICUS. (2022, February 10). Bolivia: ‘To exercise our rights, Indigenous peoples don’t need anyone’s permission’. *CIVICUS*. <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/interviews/5592-bolivia-to-exercise-our-rights-indigenous-peoples-don-t-need-anyone-s-permission>
- Dirkareshza, R., Ibrahim, A. L., & Pradana, R. (2020). Urgensi hak ulayat terhadap perlindungan masyarakat hukum adat di indonesia. *De Jure Journal*, 5(1), 94–109. <https://doi.org/10.35706/DEJURE.V5I1.3497>
- Earlene, F., & Sitabuana, T. H. (2024). Tanggung Jawab Negara Terhadap Hak Masyarakat Hukum Adat di Pulau Rempang dalam Perspektif HAM. *Tunas Agraria*, 7(2), 144–161. <https://doi.org/10.31292/jta.v7i2.301>
- Fajar, P. P., Aloysius, S., & Dinata, H. K. (2024). Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 terhadap Pengaturan Hutan Adat dan Dampaknya terhadap Hak Masyarakat



- Adat. *Perkara*, 2(2), 39–61. <https://doi.org/10.51903/perkara.v2i2.1844>
- Gelu, K., Yohanes, S., & Kosmas, E. (2023). Implikasi hukum putusan mahkamah konstitusi nomor 35/puu-x/2012 terhadap eksistensi masyarakat hukum adat. *Comserva Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat*, 3(02), 407–417. <https://doi.org/10.59141/comserva.v3i02.778>
- Guarneros, A. (2022). Methodology. In *Public Policy Analysis: A Practical Guide* (pp. 29–46). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-08061-6_2
- Gusman, D., & Raspati, L. (2024). Konfigurasi Politik UU Cipta Kerja, Dan Implementasi Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012: Masa Depan Kedaulatan Atas Penguasaan Hutan Adat. *Jurnal Konstitusi*, 7(3), 592–605. <https://doi.org/10.25077/nalrev.v.7.i.3.p.592-605.2024>
- Husin, T. (2016). Kewenangan Pemerintah Aceh dalam Pengelolaan Hutan Aceh. *Jurnal Hukum*, 18(3), 417–434. <https://doi.org/10.24815/kanun.v18i3.5934>
- Kambey, S. Y. (2015). Pembagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan (antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota). *Jurnal Hukum*, 18(3), 5934. <https://doi.org/10.24815/kanun.v18i3.5934>
- Khanna, S. (2024). Forest Rights and the Forest Rights Act. In *The Oxford Handbook of Indian Law* (pp. 487–506). Oxford University Press.
- Komarodin, I., & Flambonita, S. (2022). Sinkronisasi Pengaturan Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Kehutanan Di Daerah. *Lex Libris*, 2(2), 615–631. <https://doi.org/10.28946/lexl.v2i2.819>
- Kusumadara, A. (2013). Perkembangan hak negara atas tanah: hak menguasai atau hak memiliki? *Jurnal Hukum*, 20(2), 262–276. <https://doi.org/10.18196/JMH.V20I2.267>
- Lindberg, M. (2017). Qualitative analysis of ideas and ideological content. *Qualitative Research Journal*, 17(1), 86–121.
- Madonna, E. A. (2019). Penerapan hak masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hutan di indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum*, 3(2), 264–278. <https://doi.org/10.24970/BHL.V3I2.79>
- Maskun, H., Assidiq, S. N., & Bachril, N. H. A.-M. (2022). Aspek Hukum dan HAM pada Penggunaan Kawasan Hutan Bagi Kepentingan Pembangunan Strategis: Menyoal Pemulihan dan Jaminan Ketidakberulangan. *Media Iuris*, 5(2), 331–350. <https://doi.org/10.20473/mi.v5i2.36576>
- Molleda, R., & León, P. (2022). The Politics of Land and Forest Rights in Peru. *Journal of Political Ecology*, 29(1), 1–15.
- Moraes, S. C. (2014). Projeto político-pedagógico: ideologia e utopia. *Educação e Sociedade*, 35(126), 99–118. <https://doi.org/10.22633/RPGE.V25I3.15082>
- Muhyidin, A. (2019). Guarding Central Government Control over Forest: Forest Governance in the Post Decentralization Indonesia. *Journal of*



- Public Policy*, 4(1), 5–30.
<https://doi.org/10.7454/JP.V4I1.186>
- Mutolib, A., Yonariza, Y., & Anam, K. (2020). Ulayat forest management by indigenous people and its effects on deforestation in dharmastraya production forest in west sumatra province. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 17(1), 17–31.
<https://doi.org/10.20886/jakk.2020.17.1.17-31>
- Muur, W. E. (2018). Forest conflicts and the informal nature of realizing indigenous land rights in Indonesia. *Citizenship Studies*, 22(2), 160–174.
<https://doi.org/10.1080/13621025.2018.1445495>
- Nurhayati, N., Afrizal, A., & Jendrius, J. (2024). Pembimbingan Perjuangan Tanah Orang Mentawai Dalam Konflik Kehutanan. *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 13(3), 579–589.
<https://doi.org/10.33366/jisip.v13i3.3154>
- Nugroho, H. Y. S. H., Indrajaya, Y., Astana, S., Suharti, S., Basuki, T. M., Yuwati, T. W., Putra, P. B., Garsetiasih, R., Sawitri, R., Putri, I. A. S. L. P., Setiawan, O., Octavia, D., Tata, H. L., Savitri, E., Supangat, A. B., Nugroho, A., Kurniawan, A. P., Junaedi, A., Yunianto, A. S., & Lestari, N. S. (2023). A Chronicle of Indonesia's Forest Management: A Long Step towards Environmental Sustainability and Community Welfare. *Land*, 12(6), 1–62.
<https://doi.org/10.3390/land12061238>
- Permadi, D. B., Lutviah, H., & Yuwono, T. I. (2022). Discretion and Interpretation of Indonesian Social Forestry (ISF) by Local Forest Bureaucrats: Evidence from DI Yogyakarta Province. *Jurnal Kebijakan Publik*, 15(2), 1–15.
- Pradana, G., Djaing, H., Kurniawan, B., & Febriani, A. (2022). Implementation of redd+ policies in indonesia to reducing deforestation amid rising earth's temperature. *Iop Conference Series Earth and Environmental Science*, 1111(1), 1–6.
<https://doi.org/10.1088/1755-1315/1111/1/012043>
- Pramesti, F., Tanjung, N. F., & Nurhadi, S. P. (2023). Analisis Substansi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pengalihan Urusan Kehutanan dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Provinsi. *Syirkah: Jurnal Hukum*, 2(2), 303–316.
<https://doi.org/10.56672/syirkah.v2i2.119>
- Pratama, M. R. S., Lestari, A. A., & Katari, R. I. (2022). Pemenuhan Hak Bagi Masyarakat Adat Oleh Negara Di Bidang Hutan Adat. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 29(1), 189–210.
<https://doi.org/10.20885/iustum.vol29.iss1.art9>
- Pribadi, R., Anwar, C., & Ferdiansyah, F. (2024). Government Policy: The Conversion of Protected Forest into Production Forest. *Unifikasi: Jurnal Ilmu Hukum*, 11(02), 136–143.
<https://doi.org/10.25134/unifikasi.v11i02.773>
- Puspitaningrum, J. (2023). Problematika pengaturan penetapan hak ulayat masyarakat hukum adat di papua ditinjau dari peraturan perundang-undangan. *Journal of Law Review*, 2(2), 102–108.
<https://doi.org/10.55098/jolr.v2i2.56>
- Safitri, M. A. (2014). Hak menguasai negara di kawasan hutan: beberapa indikator menilai pelaksanaannya. *Jurnal*



- Hukum Lingkungan Indonesia*, 1(2), 1–21.
<https://doi.org/10.38011/JHLI.V1I2.13>
- Septarina, M. (2013). Tata kelola hutan adat pasca putusan MK No 35/puu-x/2012. *Al-Adl Jurnal Hukum*, 5(10). 1–9.
<https://doi.org/10.31602/al-adl.v5i10.190>
- Sinurat, L. P. (2023). Gerakan Agraria di Tapanuli Utara Awal Orde Baru (1971–1979). *Lembaran Sejarah*, 3(2), 1–15.
<https://doi.org/10.22146/lembaran-sejarah.72576>
- Sunderlin, W. and Resosudarmo, I. (1999). The effect of population and migration on forest cover in indonesia. *The Journal of Environment & Development*, 8(2), 152–169.
<https://doi.org/10.1177/107049659900800204>
- Supriyadi, B. E., Bakri, M., Budiono, A. R., & Permadi, I. (2018). Legal Position of Forest Area in Giving Land Rights Related To the State Land of Indonesia. *Journal of Law, Policy and Globalization*, 77, 128–138.
<https://www.iiste.org/Journals/index.php/JLPG/article/download/44452/45859>
- Suwarno, E., & Situmorang, A. W. (2017). Identifikasi hambatan pengukuhan kawasan hutan di Provinsi Riau. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 14(1), 17–30. <https://doi.org/10.31849/jak.14.1.2017.2201>
- Urasana, Y. M., Laturette, A. I., & Radjawane, P. (2023). Perlindungan Hukum Terhadap Hak Masyarakat Hukum Adat Setelah Berakhirnya Hak Guna Usaha. *Jurnal Hukum*, 1(1), 212–222. <https://doi.org/10.47268/bameti.v1i1.9904>
- Wicaksono, A. (2022). Forestry Affairs In The Law Of The Republic Of Indonesia Number 23 Of 2014 Concerning Local Government: A Review. *Jurnal Kajian Pemerintahan (Journal of Government, Social and Politics)*, 8(1), 64–73.
[https://doi.org/10.25299/jkp.2022.vol8\(1\).94](https://doi.org/10.25299/jkp.2022.vol8(1).94)