

## Kepastian Hukum Pengelolaan Kawasan Hutan dengan Pengelolaan Khusus (KHDPK) Pasca Terbitnya SK Menteri Kehutanan Nomor 149 Tahun 2025

Martogi Panjaitan<sup>1</sup>, Dr. Hj. Utari Dewi Fatimah, S.H.,M.Hum<sup>2\*</sup>

Program Studi Magister Ilmu Hukum, Universitas Pasundan, Bandung, Indonesia

E-mail: [Panjaitanmartogi1@gmail.com](mailto:Panjaitanmartogi1@gmail.com)

\* Corresponding Author

 <https://doi.org/>

### ARTICLE INFO

#### Article history

*Received:*

*Revised:*

*Accepted:*

#### Keywords

minimal 3 atau lebih kata atau frase yang penting, spesifik, atau representatif bagi artikel ini (dalam Bahasa Indonesia dan Inggris)



### ABSTRACT

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kepastian hukum dalam pengelolaan Kawasan Hutan dengan Pengelolaan Khusus (KHDPK) pasca terbitnya Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 149 Tahun 2025. Kebijakan ini menetapkan lebih dari satu juta hektare kawasan hutan sebagai KHDPK dengan tujuan memperkuat perhutanan sosial, penataan kawasan, rehabilitasi hutan, serta perlindungan dan pemanfaatan sumber daya hutan secara berkelanjutan. Namun, dalam implementasinya muncul berbagai permasalahan hukum, antara lain disharmonisasi antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan kebijakan administratif, ketidakjelasan batas dan status kawasan, serta potensi konflik tenurial antara pemerintah, Perum Perhutani, dan masyarakat.

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif-analitis melalui studi terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, dan data sekunder yang relevan. Analisis dilakukan dengan menggunakan teori kepastian hukum dan teori kewenangan untuk menilai kesesuaian norma hukum serta implementasinya dalam praktik.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kepastian hukum dalam pengelolaan KHDPK belum tercapai secara optimal, yang ditandai dengan adanya tumpang tindih kewenangan, ketidaksinkronan norma hukum, serta meningkatnya konflik di lapangan akibat perubahan kebijakan yang tidak diikuti dengan mekanisme transisi yang jelas. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi, penetapan batas kawasan secara definitif, serta penguatan mekanisme penyelesaian konflik berbasis kolaborasi guna menjamin kepastian hukum bagi seluruh pihak yang terlibat.

Kata Kunci : Kepastian Hukum, KHDPK, Perhutanan Sosial, Konflik Tenurial, Pengelolaan Kawasan Hutan.

### **ABSTRACT**

*This study aims to analyze the legal certainty in the management of Forest Areas with Special Management (KHDPK) following the issuance of the Minister of Forestry Decree Number 149 of 2025. This policy designates more than one million hectares of forest areas as KHDPK, aiming to strengthen social forestry, improve forest governance, support rehabilitation, and ensure sustainable forest protection and utilization. However, its implementation has raised several legal issues, including disharmony between higher-level regulations and administrative policies, unclear forest boundaries and status, and the emergence of tenurial conflicts among the government, Perum Perhutani, and local communities.*

*This research employs a normative juridical method with a descriptive-analytical approach, based on the examination of statutory regulations, legal doctrines, and relevant secondary data. The analysis applies the theory of legal certainty and the theory of authority to evaluate the consistency of legal norms and their practical implementation.*

*The results indicate that legal certainty in KHDPK management has not been optimally achieved, as reflected in overlapping authorities, inconsistencies among legal norms, and increasing conflicts in practice due to policy changes without clear transitional mechanisms. Therefore, regulatory harmonization, definitive boundary determination, and the strengthening of collaborative conflict resolution mechanisms are necessary to ensure legal certainty for all stakeholders involved.*

*Keywords : Legal Certainty, KHDPK, Perhutanan Sosial, Konflik Tenurial, Pengelolaan Kawasan Hutan.*



This is an open access article under the [CC-BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.

**How to Cite:** Pertama, P., Kedua, P., Ketiga, P (2019). Petunjuk penulisan naskah Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan. *Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan*, 1(1) 1-3. doi: <https://doi.org/10.31004/jerkin.v1i1>

### **PENDAHULUAN**

Pengelolaan kawasan hutan di Indonesia merupakan bagian penting dari penyelenggaraan negara hukum yang berlandaskan pada prinsip kepastian hukum sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kawasan hutan tidak hanya memiliki fungsi ekologis, tetapi juga fungsi ekonomi dan sosial, sehingga pengelolaannya harus dilakukan secara berkelanjutan dan berkeadilan. Dalam praktiknya, pengelolaan kawasan hutan di Indonesia masih menghadapi berbagai persoalan, terutama terkait dengan aspek hukum, kelembagaan, dan konflik pemanfaatan sumber daya hutan.

Salah satu kebijakan strategis yang dikeluarkan pemerintah adalah penetapan Kawasan Hutan dengan Pengelolaan Khusus (KHDPK), yang merupakan turunan dari kebijakan reformasi regulasi melalui Undang-Undang Cipta Kerja beserta peraturan pelaksanaannya di sektor kehutanan. Kebijakan KHDPK bertujuan untuk memperkuat program perhutanan sosial, meningkatkan akses masyarakat terhadap pengelolaan hutan, serta memperbaiki tata kelola kawasan hutan yang lebih inklusif dan berkelanjutan. Program perhutanan sosial sendiri dipandang sebagai salah satu instrumen penting dalam mengurangi konflik tenurial melalui pemberian akses legal kepada masyarakat sekitar hutan (Abimanyu, 2023).

Selain itu, kebijakan KHDPK tidak dapat dilepaskan dari konteks pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja yang menjadi dasar lahirnya kebijakan tersebut. Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Undang-Undang Cipta Kerja sebagai inkonstitusional bersyarat menimbulkan implikasi yuridis terhadap keberlakuan norma turunannya, termasuk dalam sektor kehutanan. Kondisi ini berpotensi memperlemah legitimasi kebijakan KHDPK apabila tidak segera dilakukan penyesuaian regulasi secara komprehensif. Oleh karena itu, analisis terhadap kepastian hukum KHDPK juga perlu mempertimbangkan aspek konstitusionalitas sebagai bagian dari sistem hukum nasional.

Namun demikian, implementasi kebijakan KHDPK, khususnya pasca terbitnya Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 149 Tahun 2025, menimbulkan berbagai persoalan hukum yang cukup kompleks. Salah satu permasalahan utama adalah adanya disharmonisasi antara kebijakan tersebut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2010 tentang Perum Perhutani, yang sebelumnya memberikan kewenangan pengelolaan kawasan hutan di Pulau Jawa kepada Perum Perhutani. Ketidaksinkronan ini menimbulkan tumpang tindih kewenangan serta ketidakjelasan mengenai subjek hukum yang berwenang dalam pengelolaan kawasan hutan. Kondisi tumpang tindih regulasi ini juga menjadi salah satu penyebab utama sulitnya penyelesaian konflik tenurial di sektor kehutanan (Diantoro, 2021).

Selain itu, belum tersedianya peta kawasan KHDPK secara definitif turut memperparah kondisi ketidakpastian hukum, terutama terkait batas wilayah, status kawasan, dan legitimasi pengelolaan di lapangan. Ketidakjelasan status lahan dan tumpang tindih kebijakan merupakan faktor dominan yang memicu konflik tenurial di kawasan hutan di Indonesia (Haq & Bahrani, 2025). Konflik tersebut umumnya terjadi akibat perbedaan klaim antara masyarakat, pemerintah, dan pihak yang memiliki legitimasi pengelolaan kawasan hutan (Chamdani, 2021).

Dalam perspektif negara hukum, kepastian hukum merupakan salah satu prinsip fundamental yang harus diwujudkan dalam setiap kebijakan publik. Kepastian hukum menuntut adanya kejelasan norma, konsistensi peraturan perundang-undangan, serta kepastian dalam pelaksanaan dan penegakannya. Dalam konteks pengelolaan kawasan hutan, kepastian hukum juga berkaitan erat dengan kejelasan status kawasan, batas wilayah, serta perlindungan hak-hak masyarakat (Rismahayani, 2024).

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini difokuskan pada dua rumusan masalah utama, yaitu:

1. Bagaimana kepastian hukum pengelolaan Kawasan Hutan dengan Pengelolaan Khusus (KHDPK) pasca terbitnya Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 149 Tahun 2025 ditinjau dari hierarki peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana mekanisme penyelesaian konflik dalam pengelolaan KHDPK guna menjamin kepastian hukum bagi para pihak?

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi secara teoretis dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum kehutanan dan hukum administrasi negara, serta secara praktis sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah dan para pemangku kepentingan dalam merumuskan kebijakan yang lebih harmonis, responsif, dan berkeadilan.

Penelitian ini memiliki kebaruan (novelty) yang terletak pada analisis komprehensif terhadap kepastian hukum pengelolaan Kawasan Hutan dengan Pengelolaan Khusus (KHDPK) pasca terbitnya Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 149 Tahun 2025 dengan mengkaji kesesuaian antara hierarki peraturan perundang-undangan dan implementasinya di lapangan. Selain itu, penelitian ini tidak hanya mengkaji aspek normatif, tetapi juga mengintegrasikan analisis konflik tenurial dan mekanisme penyelesaiannya secara kolaboratif, yang masih terbatas dibahas dalam penelitian sebelumnya.

## METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan menelaah bahan pustaka atau data sekunder sebagai dasar untuk menganalisis permasalahan hukum yang diteliti. Pendekatan ini dipilih karena penelitian berfokus pada analisis norma hukum, khususnya terkait kepastian hukum dalam pengelolaan Kawasan Hutan dengan Pengelolaan Khusus (KHDPK).

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan hutan, khususnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun

2010 tentang Perum Perhutani, serta Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 149 Tahun 2025.

2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu dengan menelaah konsep, teori, dan doktrin hukum yang relevan, seperti teori kepastian hukum dan teori kewenangan, sebagai dasar analisis terhadap permasalahan yang diteliti.

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif-analitis, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis fakta dan karakteristik objek yang diteliti, sekaligus menganalisisnya berdasarkan teori dan ketentuan hukum yang berlaku.

Jenis dan sumber data yang digunakan adalah data sekunder, yang terdiri dari:

- Bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan yang relevan dengan penelitian;
- Bahan hukum sekunder, berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu;
- Bahan hukum tersier, seperti kamus hukum dan ensiklopedia yang mendukung pemahaman konsep.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara menelusuri, mengkaji, dan mengolah berbagai literatur yang berkaitan dengan topik penelitian, termasuk isu konflik tenurial di kawasan hutan.

Analisis data dilakukan secara kualitatif, yaitu dengan menginterpretasikan data yang diperoleh untuk menilai kesesuaian antara norma hukum yang berlaku dengan implementasinya di lapangan. Analisis ini juga digunakan untuk mengidentifikasi adanya disharmonisasi regulasi, tumpang tindih kewenangan, serta implikasinya terhadap kepastian hukum dalam pengelolaan KHDPK.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Kepastian Hukum Pengelolaan KHDPK dalam Perspektif Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kepastian hukum dalam pengelolaan Kawasan Hutan dengan Pengelolaan Khusus (KHDPK) belum tercapai secara optimal. Kondisi ini ditandai oleh adanya disharmonisasi norma antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan kebijakan administratif yang lebih rendah. Dalam konteks ini, Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 149 Tahun 2025 sebagai bentuk kebijakan administratif tidak sepenuhnya selaras dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2010 yang memberikan kewenangan pengelolaan kawasan hutan di Pulau Jawa kepada Perum Perhutani.

Secara normatif, berdasarkan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, setiap peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*). Namun, dalam implementasi kebijakan KHDPK, terdapat indikasi bahwa kebijakan administratif berupa Surat Keputusan Menteri justru mengubah secara substantif kewenangan yang sebelumnya telah diberikan melalui Peraturan Pemerintah, tanpa adanya revisi atau perubahan terlebih dahulu terhadap norma pada tingkat yang lebih tinggi tersebut.

Kondisi ini menunjukkan adanya problem normatif berupa disharmonisasi vertikal (*vertical disharmony*) dalam sistem hukum, yang berimplikasi langsung pada ketidakpastian hukum, khususnya dalam hal penentuan subjek hukum yang berwenang dalam pengelolaan kawasan hutan di Pulau Jawa. Ketidakjelasan ini tidak hanya menyangkut aspek kewenangan formal, tetapi juga berdampak pada aspek hak dan kewajiban para pihak, termasuk keberlanjutan perjanjian kerja sama yang telah dilakukan oleh Perum Perhutani dengan pihak ketiga sebelum terbitnya kebijakan KHDPK.

Lebih lanjut, apabila dianalisis menggunakan teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, hukum harus memenuhi tiga unsur utama, yaitu kejelasan (*clarity*), konsistensi (*consistency*), dan dapat diprediksi (*predictability*). Dalam konteks pengelolaan KHDPK, ketiga unsur tersebut belum terpenuhi secara memadai.

Pertama, dari aspek kejelasan norma, masih terdapat ambiguitas dalam pengaturan mengenai batas kawasan, status hukum lahan, serta mekanisme pengalihan kewenangan pengelolaan. Hal ini diperkuat dengan belum tersedianya peta kawasan KHDPK yang definitif sebagaimana juga ditemukan dalam hasil penelitian tesis, sehingga menimbulkan ketidakjelasan objek hukum yang dikelola.

Kedua, dari aspek konsistensi, terdapat inkonsistensi antara norma dalam Peraturan Pemerintah dengan kebijakan administratif yang diterbitkan oleh kementerian. Inkonsistensi ini menyebabkan terjadinya dualisme pengaturan kewenangan antara Perum Perhutani sebagai pemegang mandat sebelumnya dengan pemerintah melalui skema KHDPK.

Ketiga, dari aspek prediktabilitas, perubahan kebijakan yang dilakukan secara cepat dan signifikan tanpa diikuti dengan pengaturan transisi yang jelas menyebabkan para pihak tidak dapat memprediksi arah kebijakan dan implikasi hukumnya. Akibatnya, muncul ketidakpastian dalam pengambilan keputusan, baik oleh pemerintah, Perhutani, maupun masyarakat yang terlibat dalam pengelolaan kawasan hutan.

Secara kritis, kebijakan KHDPK juga menunjukkan adanya pendekatan top-down dalam perumusannya, yang belum sepenuhnya mempertimbangkan kondisi empiris di lapangan. Perubahan kebijakan yang bersifat struktural ini tidak diiringi dengan kesiapan regulasi turunan yang komprehensif, termasuk pengaturan mengenai mekanisme transisi kewenangan, perlindungan terhadap hak-hak yang telah ada (*existing rights*), serta skema penyelesaian konflik yang sistematis. Hal ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum serta resistensi dari para pemangku kepentingan, khususnya Perum Perhutani dan masyarakat sekitar hutan.

Di satu sisi, kebijakan KHDPK memiliki tujuan yang progresif, yaitu memperluas akses masyarakat terhadap pengelolaan hutan melalui skema perhutanan sosial, meningkatkan keadilan distribusi sumber daya, serta memperbaiki tata kelola kehutanan yang lebih inklusif. Namun, di sisi lain, implementasi kebijakan ini justru memunculkan ketegangan dengan pengelola sebelumnya, yaitu Perum Perhutani, terutama terkait dengan pengalihan wilayah kerja, aset, serta keberlanjutan kerja sama yang telah berjalan.

Kondisi ini menunjukkan adanya tarik-menarik kepentingan antara berbagai agenda kebijakan, yaitu reforma agraria dan perhutanan sosial, kepastian investasi, serta keberlanjutan pengelolaan hutan. Ketidakseimbangan dalam mengakomodasi kepentingan-kepentingan tersebut berpotensi menimbulkan konflik hukum dan sosial yang berkepanjangan apabila tidak segera diselesaikan secara komprehensif.

Oleh karena itu, diperlukan langkah-langkah strategis berupa harmonisasi regulasi secara vertikal maupun horizontal, penegasan kembali dasar hukum kewenangan pengelolaan kawasan hutan, serta penyusunan mekanisme transisi yang jelas dan adil bagi seluruh pihak. Selain itu, evaluasi kebijakan KHDPK juga perlu dilakukan secara menyeluruh dengan mempertimbangkan aspek normatif, empiris, dan sosiologis, agar implementasinya tidak hanya bersifat normatif-formal, tetapi juga efektif, adaptif, dan berkeadilan dalam praktik.

## **2. Tumpang Tindih Kewenangan dalam Pengelolaan Kawasan Hutan**

Penetapan Kawasan Hutan dengan Pengelolaan Khusus (KHDPK) melalui Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 149 Tahun 2025 secara substansial telah mengubah struktur dan pola pengelolaan kawasan hutan di Pulau Jawa yang sebelumnya berada dalam kewenangan Perum Perhutani. Kebijakan ini tidak hanya berdampak pada aspek administratif, tetapi juga menyentuh dimensi hukum publik terkait pembagian dan pelaksanaan kewenangan dalam pengelolaan sumber daya hutan.

Namun demikian, perubahan kebijakan tersebut tidak diikuti dengan pengaturan mekanisme transisi yang jelas, khususnya terkait pengalihan kewenangan, hak, dan kewajiban antara Perum Perhutani sebagai pengelola sebelumnya dengan pemerintah sebagai pengendali kebijakan KHDPK. Ketiadaan pengaturan transisi ini menimbulkan kekosongan hukum (*legal gap*) yang berimplikasi pada ketidakpastian dalam pelaksanaan pengelolaan kawasan hutan di lapangan.

Dalam perspektif teori kewenangan, setiap kewenangan pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang sah, yang dapat diperoleh melalui tiga sumber utama, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi merupakan pemberian kewenangan langsung oleh undang-undang kepada suatu organ pemerintahan, delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari satu organ kepada organ lain yang disertai dengan tanggung jawab, sedangkan mandat merupakan pelimpahan kewenangan dalam rangka pelaksanaan tugas atas nama pemberi mandat.

Dalam konteks pengelolaan kawasan hutan di Pulau Jawa, kewenangan Perum Perhutani secara yuridis berasal dari bentuk delegasi pemerintah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2010. Delegasi tersebut memberikan legitimasi kepada Perum Perhutani untuk mengelola

kawasan hutan negara dengan tanggung jawab penuh atas pengelolaan tersebut, termasuk aspek perencanaan, pemanfaatan, perlindungan, dan pengawasan.

Namun, dengan diterbitkannya Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 149 Tahun 2025, kewenangan tersebut secara de facto mengalami pembatasan bahkan pengurangan, tanpa didahului dengan perubahan terhadap norma pada tingkat Peraturan Pemerintah sebagai dasar hukum delegasi. Kondisi ini menimbulkan ketidaksesuaian antara dasar hukum kewenangan dengan praktik kebijakan yang dijalankan, sehingga berpotensi melanggar prinsip legalitas dalam hukum administrasi negara.

Akibat dari ketidaksinkronan tersebut, terjadi tumpang tindih kewenangan (*overlapping authority*) antara pemerintah pusat melalui kebijakan KHDPK dengan Perum Perhutani sebagai pemegang kewenangan sebelumnya. Tumpang tindih ini tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga nyata dalam praktik di lapangan, misalnya dalam hal:

1. Penentuan pihak yang berwenang memberikan izin atau persetujuan pemanfaatan kawasan hutan;
2. Pengelolaan aset kehutanan, seperti tegakan, tanaman, dan infrastruktur yang telah dikelola oleh Perhutani;
3. Keberlanjutan perjanjian kerja sama dengan pihak ketiga yang masih berlaku;
4. Pelaksanaan program perhutanan sosial yang melibatkan masyarakat dan kelompok tani hutan (KTH).

Kondisi tersebut diperkuat oleh temuan dalam penelitian tesis yang menunjukkan bahwa perubahan mandat pengelolaan tanpa kejelasan mekanisme transisi telah menyebabkan meningkatnya potensi konflik kewenangan serta konflik tenurial di kawasan KHDPK.

Lebih lanjut, tumpang tindih kewenangan ini menimbulkan ketidakjelasan mengenai subjek hukum yang berwenang dalam pengelolaan kawasan hutan. Ketidakjelasan ini berdampak pada lemahnya kepastian hukum, karena para pihak tidak memiliki pedoman yang pasti dalam menentukan hak, kewajiban, dan tanggung jawabnya. Dalam praktiknya, hal ini juga berpotensi menghambat efektivitas pengelolaan hutan, mengganggu iklim investasi, serta memperbesar risiko sengketa hukum baik secara administratif maupun perdata.

Dari sudut pandang hukum administrasi negara, kondisi ini mencerminkan adanya maladministrasi kebijakan, khususnya dalam bentuk ketidaktepatan prosedur dan ketidaksesuaian antara norma hukum dengan implementasi kebijakan. Selain itu, tidak adanya kejelasan pembagian kewenangan juga berpotensi menimbulkan tindakan sewenang-wenang (*abuse of power*) oleh pihak-pihak tertentu dalam pengelolaan kawasan hutan.

Oleh karena itu, untuk mengatasi permasalahan tumpang tindih kewenangan ini, diperlukan langkah-langkah konkret berupa:

1. Penyesuaian dan harmonisasi regulasi pada tingkat peraturan yang lebih tinggi, khususnya melalui revisi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2010;
2. Penyusunan mekanisme transisi kewenangan yang jelas, termasuk pengaturan mengenai pengalihan hak, kewajiban, dan aset;
3. Penegasan pembagian kewenangan antara pemerintah dan Perum Perhutani dalam pengelolaan KHDPK;
4. Penguatan koordinasi kelembagaan guna mencegah konflik kewenangan di lapangan.

Dengan demikian, pengelolaan KHDPK diharapkan dapat berjalan secara lebih tertib, terkoordinasi, dan sesuai dengan prinsip kepastian hukum, sehingga mampu menjamin perlindungan hukum bagi seluruh pihak yang terlibat.

### **3. Ketidakjelasan Batas Kawasan dan Implikasinya terhadap Konflik Tenurial**

Permasalahan lain yang ditemukan dalam implementasi kebijakan Kawasan Hutan dengan Pengelolaan Khusus (KHDPK) adalah belum tersedianya peta kawasan yang bersifat definitif dan memiliki kekuatan hukum yang jelas. Ketiadaan peta yang terintegrasi dan terverifikasi secara yuridis ini menyebabkan ketidakjelasan batas wilayah KHDPK, baik dari segi letak, luas, maupun status kawasan hutan yang ditetapkan.

Secara normatif, penetapan kawasan hutan seharusnya memenuhi unsur kepastian hukum, yang mencakup kejelasan batas (*boundary certainty*), kejelasan status (*legal status certainty*), serta kejelasan

subjek pengelola (*authority certainty*). Namun, dalam konteks KHDPK, ketiga unsur tersebut belum terpenuhi secara optimal. Hal ini sebagaimana juga teridentifikasi dalam penelitian tesis yang menunjukkan bahwa belum adanya peta lampiran KHDPK secara definitif telah menimbulkan ketidakjelasan batas, lokasi, serta legitimasi pengelolaan di lapangan .

Ketidakjelasan batas kawasan ini berdampak langsung pada ketidakpastian status hukum kawasan hutan, khususnya dalam menentukan apakah suatu wilayah termasuk dalam kategori KHDPK, kawasan kelola Perhutani, atau bahkan berada di luar kawasan hutan negara. Akibatnya, muncul ambiguitas dalam pelaksanaan kewenangan, yang berimplikasi pada lemahnya legitimasi pengelolaan oleh pihak yang merasa memiliki dasar hukum atas kawasan tersebut.

Dalam praktiknya, kondisi ini memicu meningkatnya konflik tenurial yang melibatkan berbagai pihak dengan kepentingan yang berbeda, antara lain:

1. Pemerintah dengan Perum Perhutani, yang berkaitan dengan penentuan kewenangan pengelolaan serta penguasaan wilayah kerja;
2. Perum Perhutani dengan masyarakat, khususnya terkait dengan pemanfaatan lahan, akses terhadap sumber daya hutan, serta keberlanjutan perjanjian kerja sama;
3. Masyarakat dengan kelompok masyarakat lainnya, terutama dalam bentuk perebutan klaim atas lahan yang sama dalam kawasan KHDPK.

Konflik-konflik tersebut umumnya berkaitan dengan klaim hak atas tanah atau lahan (*land tenure claims*), pemanfaatan sumber daya hutan (*forest resource utilization*), serta keberlanjutan hubungan hukum yang telah terbentuk sebelumnya, seperti perjanjian kerja sama pengelolaan hutan antara Perhutani dengan pihak ketiga. Dalam banyak kasus, perubahan status kawasan tanpa kejelasan batas dan mekanisme transisi menyebabkan munculnya klaim ganda (*overlapping claims*) yang sulit diselesaikan secara hukum.

Lebih jauh, ketidakjelasan batas kawasan juga berdampak pada lemahnya penegakan hukum dan pengawasan terhadap aktivitas di dalam kawasan hutan. Aparat penegak hukum menghadapi kesulitan dalam menentukan yurisdiksi dan dasar hukum tindakan, terutama ketika status kawasan yang disengketakan belum memiliki kepastian. Hal ini berpotensi membuka ruang terjadinya pelanggaran hukum, seperti perambahan hutan, illegal logging, maupun penyalahgunaan izin pemanfaatan kawasan.

Dari perspektif hukum agraria dan kehutanan, konflik tenurial yang terjadi dalam kawasan KHDPK mencerminkan adanya ketidaksesuaian antara norma hukum dengan realitas sosial di lapangan (*gap between law in books and law in action*). Kebijakan yang tidak didukung oleh kejelasan data spasial dan legitimasi hukum yang kuat cenderung menghasilkan konflik struktural yang berkepanjangan.

Selain itu, konflik tenurial juga tidak dapat dilepaskan dari aspek historis penguasaan lahan oleh masyarakat, termasuk keberadaan masyarakat hukum adat dan kelompok tani hutan (KTH) yang telah lama bergantung pada kawasan hutan sebagai sumber penghidupan. Ketika kebijakan baru tidak mengakomodasi hak-hak eksisting tersebut secara jelas, maka potensi konflik menjadi semakin besar.

Oleh karena itu, untuk mengatasi permasalahan ketidakjelasan batas kawasan dan konflik tenurial dalam KHDPK, diperlukan langkah-langkah strategis sebagai berikut:

1. Penetapan peta kawasan KHDPK secara definitif dan partisipatif, dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan, termasuk pemerintah, Perhutani, dan masyarakat;
2. Sinkronisasi data spasial dan yuridis, guna memastikan kesesuaian antara peta kawasan dengan dasar hukum penetapannya;
3. Penguatan mekanisme penyelesaian konflik tenurial, baik melalui pendekatan litigasi maupun non-litigasi berbasis mediasi dan kolaborasi;
4. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat lokal, sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan sosial dalam pengelolaan kawasan hutan.

Dengan demikian, kejelasan batas kawasan menjadi prasyarat utama dalam mewujudkan kepastian hukum, efektivitas pengelolaan, serta pencegahan konflik dalam implementasi kebijakan KHDPK.

#### **4. Mekanisme Penyelesaian Konflik dalam Pengelolaan KHDPK**

Penyelesaian konflik dalam pengelolaan Kawasan Hutan dengan Pengelolaan Khusus (KHDPK) hingga saat ini belum memiliki mekanisme yang terstruktur, sistematis, dan komprehensif. Dalam praktiknya, penyelesaian konflik masih cenderung dilakukan secara sektoral dan parsial, bergantung

pada kebijakan masing-masing instansi, sehingga belum mampu menjawab kompleksitas konflik yang terjadi di lapangan secara menyeluruh.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pendekatan penyelesaian konflik yang digunakan selama ini belum mengedepankan prinsip integrasi dan kolaborasi antar pemangku kepentingan. Padahal, karakteristik konflik kehutanan, khususnya konflik tenurial dalam kawasan KHDPK, bersifat multidimensional yang melibatkan aspek hukum, sosial, ekonomi, dan lingkungan. Oleh karena itu, penyelesaiannya tidak dapat dilakukan secara sepihak, melainkan membutuhkan pendekatan yang inklusif dan partisipatif.

Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum dalam pengelolaan KHDPK, diperlukan suatu mekanisme penyelesaian konflik yang memenuhi beberapa prinsip fundamental. Pertama, mekanisme tersebut harus berbasis pada regulasi yang harmonis dan tidak saling bertentangan, sehingga mampu meminimalisir potensi multi tafsir dalam penerapannya. Kedua, mekanisme penyelesaian konflik harus melibatkan seluruh pemangku kepentingan, termasuk pemerintah, Perum Perhutani, masyarakat, serta pihak-pihak lain yang memiliki kepentingan terhadap kawasan hutan. Ketiga, pendekatan yang digunakan harus bersifat partisipatif, guna memastikan bahwa setiap pihak memiliki ruang untuk menyampaikan kepentingan dan aspirasinya secara proporsional. Keempat, mekanisme tersebut harus didukung oleh kejelasan data spasial, khususnya terkait batas kawasan hutan, sebagai dasar objektif dalam penyelesaian sengketa.

Pendekatan kolaboratif (*collaborative governance*) dalam penyelesaian konflik dinilai lebih efektif dalam konteks pengelolaan KHDPK. Hal ini karena pendekatan tersebut tidak hanya berorientasi pada penyelesaian sengketa secara formal, tetapi juga berupaya membangun kesepahaman bersama (*mutual understanding*) serta memperkuat legitimasi kebijakan di tingkat masyarakat. Dengan melibatkan seluruh pihak secara aktif, pendekatan ini mampu mengurangi potensi konflik berkelanjutan (*protracted conflict*) serta menciptakan solusi yang lebih berkelanjutan.

Lebih lanjut, dalam konteks konflik tenurial di kawasan hutan, pendekatan litigasi melalui jalur peradilan tidak selalu menjadi solusi yang efektif. Proses litigasi cenderung memerlukan waktu yang panjang, biaya yang tinggi, serta berpotensi memperuncing konflik karena menghasilkan pihak yang menang dan kalah (*win-lose solution*). Selain itu, putusan pengadilan tidak selalu mampu menyelesaikan akar permasalahan yang bersifat sosial dan struktural.

Oleh karena itu, diperlukan penguatan mekanisme *Alternative Dispute Resolution* (ADR) sebagai alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan. ADR dapat dilakukan melalui berbagai metode, seperti mediasi, negosiasi, dan fasilitasi multipihak (*multi-stakeholder facilitation*), yang melibatkan pemerintah, Perum Perhutani, masyarakat, serta aktor terkait lainnya. Pendekatan ini memberikan ruang dialog yang lebih terbuka dan fleksibel, sehingga memungkinkan tercapainya kesepakatan yang mengakomodasi kepentingan seluruh pihak.

Pendekatan ADR dinilai lebih adaptif dalam konteks konflik kehutanan karena mampu menjawab kompleksitas hubungan sosial dan historis yang melatarbelakangi konflik tenurial. Selain itu, penerapan ADR juga sejalan dengan prinsip keadilan restoratif (*restorative justice*), yang tidak hanya berorientasi pada penyelesaian sengketa, tetapi juga pada pemulihan hubungan sosial, pengakuan hak-hak para pihak, serta keberlanjutan pengelolaan kawasan hutan.

Dengan demikian, integrasi mekanisme ADR ke dalam kebijakan dan kerangka regulasi KHDPK menjadi sangat penting. Pemerintah perlu merumuskan model penyelesaian konflik yang berbasis kolaborasi dan partisipasi, didukung oleh regulasi yang jelas serta kelembagaan yang kuat. Selain itu, diperlukan pula penguatan kapasitas para pihak, termasuk masyarakat dan aparat pemerintah, dalam memahami dan menerapkan mekanisme penyelesaian konflik secara efektif.

Sebagai implikasi, keberhasilan penyelesaian konflik dalam pengelolaan KHDPK tidak hanya diukur dari selesainya sengketa secara administratif atau hukum, tetapi juga dari terciptanya stabilitas sosial, keadilan bagi para pihak, serta keberlanjutan pengelolaan sumber daya hutan. Oleh karena itu, pendekatan kolaboratif berbasis ADR merupakan strategi yang relevan dan strategis dalam mewujudkan kepastian hukum sekaligus mengurangi eskalasi konflik di kawasan KHDPK.

## 5. Implikasi terhadap Kepastian Hukum dan Tata Kelola Kehutanan

Secara keseluruhan, kondisi empiris dan normatif dalam pengelolaan Kawasan Hutan dengan Pengelolaan Khusus (KHDPK) menunjukkan bahwa kebijakan yang tidak didukung oleh harmonisasi regulasi serta kejelasan implementasi berpotensi besar menimbulkan ketidakpastian hukum. Ketidaksinkronan antara norma hukum pada berbagai tingkatan peraturan perundang-undangan, ditambah dengan lemahnya pengaturan teknis di tingkat implementasi, menciptakan ruang ambiguitas yang berdampak sistemik terhadap tata kelola kehutanan di Indonesia.

Ketidakpastian hukum tersebut tidak hanya terbatas pada aspek normatif, tetapi juga berdampak langsung pada aspek kelembagaan, sosial, dan ekonomi dalam pengelolaan kawasan hutan. Dalam konteks ini, kebijakan KHDPK yang seharusnya menjadi instrumen strategis dalam memperbaiki tata kelola kehutanan justru berpotensi menimbulkan disfungsi apabila tidak didukung oleh sistem hukum yang konsisten dan implementatif.

Lebih lanjut, ketidakpastian hukum dalam pengelolaan KHDPK berimplikasi pada beberapa hal mendasar. Pertama, melemahnya perlindungan hukum bagi para pihak, baik pemerintah, Perum Perhutani, maupun masyarakat, akibat tidak adanya kejelasan mengenai hak, kewajiban, dan kewenangan masing-masing pihak. Kondisi ini berpotensi menimbulkan kerentanan hukum (*legal vulnerability*), terutama bagi masyarakat yang memiliki keterbatasan akses terhadap informasi dan perlindungan hukum.

Kedua, menurunnya efektivitas pengelolaan kawasan hutan. Ketidakjelasan kewenangan dan batas kawasan menyebabkan terhambatnya proses perencanaan, pemanfaatan, serta pengawasan terhadap sumber daya hutan. Hal ini pada akhirnya berdampak pada tidak optimalnya fungsi ekologis, sosial, dan ekonomi kawasan hutan.

Ketiga, meningkatnya konflik tenurial sebagai konsekuensi dari tumpang tindih klaim dan ketidakjelasan status kawasan. Konflik yang tidak terselesaikan secara sistematis berpotensi berkembang menjadi konflik berkepanjangan yang mengganggu stabilitas sosial serta keberlanjutan pengelolaan hutan.

Keempat, terhambatnya pencapaian tujuan perhutanan sosial sebagai salah satu agenda utama dalam kebijakan KHDPK. Ketidakpastian hukum mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah, serta menghambat implementasi program yang seharusnya memberikan akses legal dan manfaat ekonomi bagi masyarakat sekitar hutan.

Berdasarkan analisis tersebut, dapat disimpulkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan KHDPK sangat ditentukan oleh kemampuan negara dalam menciptakan kepastian hukum melalui sistem regulasi yang harmonis, konsisten, dan implementatif. Oleh karena itu, diperlukan langkah-langkah strategis yang bersifat komprehensif, antara lain:

1. Harmonisasi peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horizontal, guna menghilangkan disharmonisasi norma dan tumpang tindih kewenangan;
2. Penetapan batas kawasan KHDPK secara definitif dan berbasis data spasial yang akurat, sebagai dasar kepastian objek hukum;
3. Penguatan koordinasi antar lembaga, khususnya antara pemerintah pusat, Perum Perhutani, dan pemangku kepentingan lainnya, untuk memastikan keselarasan kebijakan dan implementasi;
4. Pengembangan mekanisme penyelesaian konflik yang kolaboratif dan partisipatif, guna menciptakan stabilitas sosial dan legitimasi kebijakan di tingkat masyarakat.

Dengan demikian, kepastian hukum dalam pengelolaan KHDPK tidak hanya dipahami sebagai kepastian normatif semata, tetapi juga sebagai kepastian dalam praktik (*law in action*) yang mampu menjamin keadilan, kemanfaatan, dan keberlanjutan pengelolaan kawasan hutan. Upaya pembenahan yang komprehensif menjadi kunci untuk memastikan bahwa kebijakan KHDPK dapat berjalan secara efektif serta memberikan manfaat optimal bagi seluruh pihak yang terlibat.

## SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum dalam pengelolaan Kawasan Hutan dengan Pengelolaan Khusus (KHDPK) pasca terbitnya Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 149 Tahun 2025 belum tercapai secara optimal. Ketidakpastian tersebut terutama disebabkan oleh adanya disharmonisasi antara kebijakan administratif dengan peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi, khususnya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2010 tentang Perum Perhutani yang sebelumnya menjadi dasar pemberian kewenangan pengelolaan kawasan hutan di Pulau Jawa.

Ketidaksinkronan norma tersebut mengindikasikan adanya permasalahan dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan, yang berdampak pada munculnya tumpang tindih kewenangan (*overlapping authority*) serta ketidakjelasan mengenai subjek hukum yang berwenang dalam pengelolaan kawasan hutan. Kondisi ini secara langsung melemahkan prinsip legalitas dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di sektor kehutanan.

Selain itu, belum tersedianya peta kawasan KHDPK secara definitif semakin memperkuat ketidakpastian hukum, terutama terkait dengan batas wilayah, status kawasan, serta legitimasi pengelolaan di lapangan. Ketidakjelasan tersebut berimplikasi pada meningkatnya konflik tenurial antara pemerintah, Perum Perhutani, dan masyarakat, yang pada akhirnya menghambat efektivitas pengelolaan kawasan hutan serta pencapaian tujuan perhutanan sosial sebagai bagian dari agenda reforma agraria.

Dengan demikian, permasalahan kepastian hukum dalam pengelolaan KHDPK tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga berdampak secara empiris terhadap tata kelola kehutanan, stabilitas sosial, dan keberlanjutan pengelolaan sumber daya hutan. Oleh karena itu, diperlukan langkah-langkah strategis yang komprehensif, meliputi harmonisasi peraturan perundang-undangan, penegasan batas kawasan hutan secara definitif berbasis data spasial yang akurat, serta penguatan mekanisme penyelesaian konflik yang bersifat kolaboratif dan partisipatif.

Upaya tersebut menjadi krusial untuk mewujudkan kepastian hukum yang tidak hanya bersifat formal, tetapi juga implementatif (*law in action*), sehingga mampu memberikan kejelasan norma, kepastian kewenangan, serta perlindungan hukum bagi seluruh pihak yang terlibat. Pada akhirnya, kepastian hukum yang kuat akan menjadi fondasi utama dalam menciptakan tata kelola kehutanan yang berkelanjutan, efektif, dan berkeadilan.

### UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada para pembimbing yang telah memberikan arahan, bimbingan, serta masukan konstruktif selama proses penyusunan penelitian ini. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada institusi akademik yang telah memberikan dukungan fasilitas dan lingkungan ilmiah yang kondusif, sehingga penelitian ini dapat terselesaikan dengan baik.

Selain itu, penulis turut mengapresiasi semua pihak yang telah memberikan bantuan, baik secara langsung maupun tidak langsung, termasuk rekan-rekan akademisi dan pihak terkait yang telah berkontribusi dalam penyediaan data dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Semoga segala bantuan dan dukungan yang diberikan mendapatkan balasan yang setimpal.

### REFERENSI

Abimanyu, A. (2023). *Perhutanan sosial sebagai instrumen penyelesaian konflik tenurial di Indonesia*. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Chamdani, M. (2021). Konflik tenurial dalam pengelolaan kawasan hutan di Indonesia. *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 7(2), 145–160.

Diantoro, T. D. (2021). Disharmonisasi regulasi kehutanan dan implikasinya terhadap kepastian hukum. *Jurnal Rechts Vinding*, 10(1), 55–70.

FAO. (2020). *Global forest resources assessment 2020: Main report*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Haq, A., & Bahruni. (2025). Ketidakjelasan batas kawasan hutan dan dampaknya terhadap konflik agraria. *Jurnal Agraria dan Kehutanan*, 12(1), 23–38.

Rismahayani. (2024). Kepastian hukum dalam pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum*, 15(1), 67–82.

Radbruch, G. (2006). *Legal philosophy* (Kurt Wilk, Trans.). New Jersey: Transaction Publishers.

Sidharta, B. A. (2013). *Refleksi tentang struktur ilmu hukum*. Bandung: Mandar Maju.

Soekanto, S. (2014). *Pengantar penelitian hukum*. Jakarta: UI Press.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2010 tentang Perusahaan Umum (Perum) Kehutanan Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perhutanan Sosial.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial.

Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK.287/MENLHK/SETJEN/PLA.2/4/2022 tentang Penetapan Kawasan Hutan dengan Pengelolaan Khusus.

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 149 Tahun 2025 tentang Penetapan Kawasan Hutan dengan Pengelolaan Khusus.