



P - ISSN : 0126 – 0227

E - ISSN : 2722 – 0664

MAJALAH HUKUM NASIONAL

Volume 55 Nomor 1 Tahun 2025



BPHN



- **PENYELESAIAN PENGUASAAN TANAH MASYARAKAT DALAM KAWASAN HUTAN MELALUI REFORMA AGRARIA: PERSSIAL DAN EKOLOGIS**

Aditya Nurahmani

- **PENGUATAN OTONOMI DAERAH DALAM PENGAWASAN KEGIATAN PERTAMBANGAN MINERBA PASCA UU NO. 2 TAHUN 2025**

Anisa Kurniatul Azizah dan Bagus Teguh Santoso

- **KENDALA MASYARAKAT ADAT YANG HIDUP NOMADEN DI HUTAN DALAM MENGAKSES PROGRAM PERHUTANAN SOSIAL**

Resti Fauzi

- **PENEGAKAN HUKUM DAN TANGGUNG JAWAB KORPORASI TERHADAP EKSPLOITASI LINGKUNGAN TAMBANG**

Safaruddin Harefa

- **PENGAKUAN NEGARA ATAS HAK ULAYAT DAN MASYARAKAT ADAT PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA**

Syaiful Bahari

- **TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM PEMENUHAN HAK ATAS PERUMAHAN YANG LAYAK MELALUI BP TAPERA DALAM PERSPEKTIF HUKUM HAK ASASI MANUSIA**

Josua Satria Collins

- **DUALISME LEMBAGA PELAKSANA REDISTRIBUSI TANAH PADA KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA DI INDONESIA**

Qurrata Ayuni, Mira Erwinda, Satrio Alif Febriyanto

**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM REPUBLIK INDONESIA**



P - ISSN 0126-0227
E - ISSN 2722-0664

MAJALAH HUKUM NASIONAL

Volume 55 Nomor 1 Tahun 2025

- **Penyelesaian Penguasaan Tanah Masyarakat dalam Kawasan Hutan melalui Reforma Agraria: Perspektif Keadilan Sosial dan Ekologis**
(Resolving Community Land Tenure in Forest Areas Through Agrarian Reform: A Social and Ecological Justice Perspective)
Aditya Nurahmani
- **Penguatan Otonomi Daerah dalam Pengawasan Kegiatan Pertambangan Minerba Pasca UU No. 2 Tahun 2025**
(Strengthening Regional Authority in The Supervision of Mining Activities Following the Enactment of Law No 2 of 2025)
Anisa Kurniatul Azizah dan Bagus Teguh Santoso
- **Kendala Masyarakat Adat yang Hidup Nomaden di Hutan dalam Mengakses Program Perhutanan Sosial**
(Constraints Faced by Nomadic Indigenous Communities Living in Forests in Accessing the Social Forestry Program)
Resti Fauzi
- **Penegakan Hukum dan Tanggung Jawab Korporasi terhadap Eksploitasi Lingkungan Tambang**
(Law Enforcement and Corporate Responsibility for Mining Environmental Exploitation)
Safaruddin Harefa
- **Pengakuan Negara Atas Hak Ulayat dan Masyarakat Adat Pasca Undang-Undang Cipta Kerja**
(State Recognition of Customary Rights and Indigenous Communities After Job Creation Law)
Syaiful Bahari
- **Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Atas Perumahan yang Layak Melalui BP Tapera dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia**
(State Responsibility in Fulfilling the Right to Adequate Housing Through BP Tapera from the Human Rights Law Perspective)
Josua Satria Collins
- **Dualisme Lembaga Pelaksana Redistribusi Tanah pada Kebijakan Reforma Agraria di Indonesia**
(Dualism of Land Redistribution Implementing Agencies in Agrarian Reform Policy in Indonesia)
Qurrata Ayuni, Mira Erwinda, Satrio Alif Febriyanto

**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM REPUBLIK INDONESIA**

Volume 55 Nomor 1 Tahun 2025

**P - ISSN 0126-0227
E - ISSN 2722-0664**

**MAJALAH
HUKUM
NASIONAL**

**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM REPUBLIK INDONESIA**

MEDIA PEMBANGUNAN DAN PEMBINAAN HUKUM

MAJALAH HUKUM NASIONAL
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
Volume 55 Nomor 1 Tahun 2025

Pemimpin Redaksi

Bambang Iriana Djajaatmadja, S.H., LL.M.

Redaksi

Akhyar Ari Gayo, S.H., M.H., APU.
Marulak Pardede, S.H., M.H., APU.
Dr. Muhammad Arief Adillah S.Sos, MAP.
Satrio Alif Febriyanto, S.H.

Redaktur Pelaksana

Desyana Berliana, S.Sos., M.H.

Asisten Redaksi

Frans Andreas, S.I.Kom., M.Si
Aji Bagus Pramukti, S.H.
Elan Idayu Mutiarani, S.H.
Kadek Derik Yunita Sari, S.H.
Munajatin Nurur Rokhmah Lingga Utami, S.Hum.

Layouter

Aji Bagus Pramukti, S.H.

Mitra Bestari

Prof. Dr. Wicipto Setiadi, S.H., M.H.
Prof. Dr. Ani Purwanti, S.H., M.Hum.
Prof. Dhiana Puspitawati, S.H., LL.M., Ph.D.
Prof. Dr. Farida Pattingi, S.H., M.Hum.
Prof. Iman Prihandono, S.H., M.H., LL.M., Ph.D.
Dr. Cekli Setya Pratiwi, S.H., LL.M., MCL., Ph.D.
Ananda Prima Yurista, S.H., M.H.

Penyelenggara

Badan Pembinaan Hukum Nasional
Kementerian Hukum Republik Indonesia
Jalan Mayjen Sutoyo – Cililitan
Telepon (021) 8091908; 8002192
Faksimile (021) 80871742
Website mhn.bphn.go.id
Jakarta 13640

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas terbitnya Majalah Hukum Nasional Volume 55 Nomor 1 Tahun 2025. Majalah ini merupakan jurnal ilmiah yang diterbitkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum Republik Indonesia, sebagai bentuk kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum yang selaras dengan dinamika dan kebutuhan masyarakat masa kini. Kami menyampaikan apresiasi dan terima kasih kepada seluruh Tim Redaksi serta Mitra Bestari atas kerja keras, dedikasi, dan dukungan mereka dalam proses penerbitan edisi ini.

Pada edisi kali ini, Majalah Hukum Nasional mengusung tema “Reformasi Agraria untuk Keadilan Sosial dan Pembangunan Berkelanjutan: Mewujudkan Akses Adil dan Kepastian Hukum atas Sumber Daya Alam.” Tema ini dipilih karena memiliki relevansi yang tinggi terhadap arah pembangunan hukum nasional. Reformasi agraria tidak hanya berkaitan dengan redistribusi tanah dan pengelolaan sumber daya alam, tetapi juga merupakan bagian dari pembaruan struktur hukum dan kebijakan yang menjunjung prinsip keadilan. Dalam konteks pembangunan hukum nasional, reformasi agraria berperan penting dalam memperkuat supremasi hukum di bidang pertanahan dan sumber daya alam, menata ulang hubungan antara negara dan masyarakat, serta memastikan perlindungan hukum yang adil bagi seluruh pihak.

Edisi ini menampilkan berbagai kajian yang mengulas isu-isu strategis dalam pelaksanaan reformasi agraria di Indonesia. Beragam tulisan dari para penulis dengan latar belakang yang berbeda-beda menghadirkan perspektif yang kaya mengenai kompleksitas dan urgensi pembaruan kebijakan agraria sebagai bagian penting dari pembangunan hukum nasional.

Aditya Nurahmani dalam artikelnya berjudul “Penyelesaian Penguasaan Tanah Masyarakat dalam Kawasan Hutan melalui Reforma Agraria: Perspektif Keadilan Sosial dan Ekologis” membahas mekanisme penyelesaian penguasaan tanah masyarakat di kawasan hutan melalui Program Reforma Agraria. Tulisan ini menekankan pentingnya keseimbangan antara keadilan sosial dan keadilan ekologis, agar reforma agraria tidak hanya berfokus pada redistribusi tanah bagi masyarakat, tetapi juga menjaga keberlanjutan fungsi ekologis kawasan hutan sebagai bagian dari ekosistem nasional.

Anisa Kurniatul Azizah dan Bagus Teguh Santoso dalam artikelnya berjudul “Penguatan Otonomi Daerah dalam Pengawasan Kegiatan Pertambangan Minerba Pasca Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025” membahas peran strategis pemerintah daerah dalam pengawasan kegiatan pertambangan mineral dan batubara. Artikel ini menekankan pentingnya penguatan asas otonomi daerah di tengah kebijakan sentralisasi oleh Pemerintah Pusat, khususnya dalam pelaksanaan fungsi kebijakan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan agar tercipta tata kelola pertambangan yang lebih efektif dan berkeadilan.

Resti Fauzi dalam tulisannya “Kendala Masyarakat Adat yang Hidup Nomaden di Hutan dalam Mengakses Program Perhutanan Sosial” mengulas sulitnya masyarakat adat nomaden memperoleh akses terhadap program perhutanan sosial. Tulisan ini menyoroti perlunya pengakuan hukum dan dukungan pemerintah daerah agar masyarakat adat yang hidup berpindah di hutan dapat berpartisipasi

dan memperoleh manfaat dari pengelolaan hutan secara berkelanjutan.

Selanjutnya Safaruddin Harefa dalam tulisannya “Penegakan Hukum dan Tanggung Jawab Korporasi terhadap Eksploitasi Lingkungan Tambang” membahas penegakan hukum dan tanggung jawab perusahaan atas kerusakan lingkungan di sektor pertambangan. Penulis menekankan pentingnya reformulasi kebijakan hukum yang lebih tegas dan progresif untuk memperkuat akuntabilitas korporasi dan mewujudkan pengelolaan pertambangan yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Syaiful Bahari dalam artikelnya berjudul “Pengakuan Negara atas Hak Ulayat dan Masyarakat Adat Pasca Undang-Undang Cipta Kerja” membahas perkembangan pengakuan negara terhadap hak ulayat masyarakat adat, termasuk hak ulayat sebagai asas hukum dalam UUPA serta bentuk-bentuk positivisasi hak atas tanah ulayat sebagai norma hukum. Penulis menegaskan bahwa pembentukan hukum positif tentang masyarakat hukum adat dan hak ulayat harus berpedoman pada Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dan UUPA, agar pengaturannya sejalan dengan filosofi dan tujuan hukum nasional dalam melindungi masyarakat hukum adat beserta hak-haknya.

Josua Satria Collins dalam artikelnya berjudul “Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak atas Perumahan yang Layak melalui BP Tapera dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia” membahas pemenuhan hak atas perumahan sebagai bagian dari hak asasi manusia. Tulisan ini menguraikan tentang akses terhadap perumahan yang layak sebagai hak dasar setiap warga negara, peran Tapera sebagai bentuk nyata pelaksanaan hak tersebut di Indonesia, serta membandingkannya dengan praktik pemenuhan hak atas perumahan di negara lain.

Terakhir tulisan karya Qurrata Ayuni, Mira Erwinda, dan Satrio Alif Febriyanto berjudul “Dualisme Lembaga Pelaksana Redistribusi Tanah pada Kebijakan Reforma Agraria di Indonesia” mengulas sejarah *land reform* di Indonesia serta dinamika kebijakan redistribusi tanah dari masa ke masa. Tulisan ini menyoroti dualisme kelembagaan antara Panitia Pertimbangan Landreform (PPL), Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA), dan Tim Pelaksana Percepatan Reforma Agraria Nasional (TPPRAN) yang berdampak pada efektivitas pelaksanaan reforma agraria.

Melalui edisi ini, kami berharap setiap artikel dapat menghadirkan perspektif baru, menawarkan solusi yang dapat diterapkan, serta memberikan kontribusi penting bagi kemajuan ilmu hukum dan pembangunan nasional. Kami percaya, sajian dalam Majalah Hukum Nasional tidak hanya bermanfaat bagi kalangan akademisi dan praktisi hukum, tetapi juga bagi para pembuat kebijakan dan masyarakat umum. Kami membuka diri terhadap masukan dan saran konstruktif demi peningkatan kualitas pada edisi-edisi mendatang.

Dewan Redaksi
Majalah Hukum Nasional

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI.....	ix
1. Penyelesaian Penguasaan Tanah Masyarakat dalam Kawasan Hutan melalui Reforma Agraria: Perspektif Keadilan Sosial dan Ekologis <i>(Resolving Community Land Tenure in Forest Areas Through Agrarian Reform: A Social and Ecological Justice Perspective)</i> Aditya Nurahmani	1
2. Penguatan Otonomi Daerah dalam Pengawasan Kegiatan Pertambangan Minerba Pasca UU No. 2 Tahun 2025 <i>(Strengthening Regional Authority in The Supervision of Mining Activities Following the Enactment of Law No 2 of 2025)</i> Anisa Kurniatul Azizah dan Bagus Teguh Santoso	26
3. Kendala Masyarakat Adat yang Hidup Nomaden di Hutan dalam Mengakses Program Perhutanan Sosial <i>(Constraints Faced by Nomadic Indigenous Communities Living in Forests in Accessing the Social Forestry Program)</i> Resti Fauzi	58
4. Penegakan Hukum dan Tanggung Jawab Korporasi Terhadap Eksploitasi Lingkungan Tambang <i>(Law Enforcement and Corporate Responsibility for Mining Environmental Exploitation)</i> Safaruddin Harefa	84
5. Pengakuan Negara Atas Hak Ulayat dan Masyarakat Adat Pasca Undang-Undang Cipta Kerja <i>(State Recognition of Customary Rights and Indigenous Communities After Job Creation Law)</i> Syaiful Bahari	107
6. Tanggung Jawab Negara Dalam Pemenuhan Hak Atas Perumahan yang Layak Melalui BP Tapera dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia <i>(State Responsibility in Fulfilling the Right to Adequate Housing Through BP Tapera from the Human Rights Law Perspective)</i> Josua Satria Collins	124
7. Dualisme Lembaga Pelaksana Redistribusi Tanah pada Kebijakan Reforma Agraria di Indonesia <i>(Dualism of Land Redistribution Implementing Agencies in Agrarian Reform Policy in Indonesia)</i> Qurrata Ayuni, Mira Erwinda, Satrio Alif Febriyanto.....	140
PETUNJUK PENULISAN NASKAH.....	165
TEMPLATE NASKAH	170

PENYELESAIAN PENGUASAAN TANAH MASYARAKAT DALAM KAWASAN HUTAN MELALUI REFORMA AGRARIA: PERSPEKTIF KEADILAN SOSIAL DAN EKOLOGIS

(Resolving Community Land Tenure In Forest Areas Through Agrarian Reform: A Social and Ecological Justice Perspective)

Aditya Nurahmani

Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

Jalan Salemba Raya IV, RW.5, Kenari, Kec. Senen, Jakarta

email: adityanurahmani98@gmail.com

Abstrak

Tulisan ini mengkaji penyelesaian penguasaan tanah masyarakat dalam kawasan hutan melalui Program Reforma Agraria. Tulisan ini berkontribusi dalam mencari titik keseimbangan antara keadilan sosial dan ekologis dalam pelaksanaan reforma agraria dari kawasan hutan. Dengan menggunakan metode penelitian hukum doktrinal dan metode analisis data kualitatif disimpulkan bahwa penyelesaian penguasaan tanah masyarakat dalam kawasan hutan dapat dilakukan dengan mengeluarkan bidang tanah dari dalam kawasan hutan negara melalui perubahan batas kawasan hutan bagi areal yang sebelum ditunjuk sebagai kawasan hutan. Sementara itu bagi tanah yang telah dikuasai dan dimanfaatkan setelah ditunjuk sebagai kawasan hutan penyelesaian dilakukan dengan beberapa pendekatan sebagaimana telah diatur dalam perundang-undangan. Dalam rangka menyeimbangkan aspek keadilan sosial dan ekologis dalam pelaksanaan reforma agraria khususnya melalui penyelesaian penguasaan tanah dalam rangka penataan kawasan hutan perlu pendekatan dengan penuh kehati-hatian. Pelepasan kawasan hutan agar difokuskan terhadap areal yang sudah bukan berbentuk hutan dan sudah terdapat penguasaan masyarakat (permukiman dan/atau lahan garapan). Sementara itu terhadap hutan-hutan yang masih lestari agar dipertahankan dengan meningkatkan aspek pengawasan serta mengintegrasikan aspek penataan ruang dan pengendalian ruang.

Kata Kunci: Kawasan Hutan; Keadilan Sosial; Ekologis; Reforma Agraria.

Abstract

The paper examines the resolution of community land tenure within forest areas through the Agrarian Reform Program. This paper's contribution lies in exploring a balance between social and ecological justice in the implementation of agrarian reform. Using doctrinal legal research methods, the study concludes that the resolution of community land tenure in forest areas can be carried out by excluding certain land parcels from state forest areas. For lands that have been occupied and utilized after their designation as forest areas, resolution is implemented through several approaches as regulated by law. To balance social and ecological justice in the implementation of agrarian reform, a cautious approach is necessary. The release of forest areas should focus on lands that are no longer in forest condition and are already occupied by communities. Conversely, well-preserved forests should be protected by strengthening supervision and integrating spatial planning with spatial control.

Keywords: Forest Areas; Social Justice; Ecological; Agrarian Reform.

A. Pendahuluan

Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan karunia Tuhan YME.¹ Pemerintah adalah pemegang amanah sekaligus pemegang mandat dari rakyat harus mengelolanya dengan penuh rasa tanggung jawab, bijaksana dan berkeadilan.

Pengelolaan tanah di Indonesia terbagi menjadi 2 (dua) yaitu tanah pada kawasan hutan di bawah kewenangan Kementerian Kehutanan dan tanah non kawasan hutan (areal penggunaan lain) di bawah kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN). Dari estimasi ± 190 juta hektar luas daratan di Indonesia, 63% atau lebih dari 120 juta hektar diantaranya ditetapkan sebagai kawasan hutan. Sementara 37% atau 70,4 juta Ha diantaranya merupakan areal penggunaan lain.²

Tabel 1. Luas Daratan Indonesia (Kawasan Hutan dan APL)³

Luas Daratan Indonesia ± 190 Juta Ha	
Kawasan Hutan	Areal Penggunaan Lain
$\pm 120,4$ Juta Ha (63%)	$\pm 70,4$ juta Ha (37%)

Sebelumnya perlu kiranya dipahami terlebih dahulu bahwa kawasan hutan belum tentu sama dengan luas hutan aktual atau areal berhutan yang memang masih hutan (bukan yang sudah dikuasai atau digarap oleh masyarakat atau badan usaha).⁴ Dari $\pm 120,4$ Juta Ha yang ditetapkan sebagai kawasan hutan, tidak seluruhnya kawasan tersebut berbentuk hutan. Areal yang di klaim sebagai kawasan hutan ternyata sebagian sudah terdapat banyak penguasaan masyarakat. Bahkan sebelum ditetapkan sebagai kawasan hutan banyak areal yang sudah berbentuk perkampungan dan sudah banyak permukiman masyarakat termasuk sudah berbentuk lahan garapan masyarakat seperti sawah maupun kebun masyarakat. Hal ini selaras dengan laporan *State of the Forest 2020* yang menunjukkan bahwa terdapat 33.4 juta hektar dari Kawasan Hutan di Indonesia sudah tidak lagi berbentuk hutan.⁵ Faktornya beragam mulai dari terjadi perambahan hutan, deforestasi atau kegiatan konversi lahan hutan untuk penggunaan lain seperti halnya pembangunan ekonomi,⁶ selanjutnya disebabkan oleh kegiatan industri ekstraktif yang merambah hutan.⁷ Selain itu terdapat kawasan hutan ketika ditunjuk

- 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, LN Tahun 1960 No. 104 TLN No. 2043, selanjutnya disebut UUPA, Pasal 1 ayat (2).
- 2 Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, "Peta Sumber Daya Agraria Indonesia", tersedia pada Bahan Paparan Menteri ATR/Kepala BPN Terkait Pembinaan Agraria dan Tata Ruang Daerah, diakses pada 12 Mei 2025.
- 3 Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, "Peta Sumber Daya Agraria Indonesia", tersedia pada Bahan Paparan Menteri ATR/Kepala BPN Terkait Pembinaan Agraria dan Tata Ruang Daerah, diakses pada 12 Mei 2025.
- 4 Yanto Santosa (Guru Besar Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor), "Rapat Koordinasi Gugus Tugas Reforma Agraria Pusat (GTRA Pusat): Kawasan Hutan dan Peluang Penyediaan Lahan Pertanian & Perkebunan," GTRA, dipublikasikan tanggal 2 Februari 2021, video: 02.20-02.25, tersedia pada <https://www.youtube.com/watch?v=dSqaQ2uuZHW> diakses pada tanggal 1 Februari 2025.
- 5 State of the Forest, "Extent of Land Cover Types in Forest Area and Non Forest Area in Indonesia", (2019).
- 6 Andrew Mitchell, *Buku Kecil Pendorong Besar Deforestasi*, (Jakarta: Global Canopy Program, 2021), 6-7.
- 7 Mufti Fathul Barri, Agung Ady Setiawan, Amalya Reza Oktaviani, *Deforestasi Tanpa Henti, Potret Deforestasi di*

dan/atau ditetapkan sebagai kawasan hutan memang sudah bukan berbentuk hutan lagi. Lebih lanjut data menunjukkan bahwa terdapat 10,2 juta orang miskin yang hidup di dalam kawasan hutan dan tidak memiliki aspek legal terhadap sumber daya hutan.⁸ Kondisi ini sering menjadi pemicu terjadinya sengketa bahkan konflik pada areal yang beririsan dengan kawasan hutan. Sektor kehutanan salah satu penyumbang konflik agraria selain sektor perkebunan dan agribisnis dengan persentasi 44%, properti 18%, pertambangan 13%, infrastruktur 12% dan juga sektor kehutanan mencapai 7% dan konflik pada sektor lainnya.⁹

Penelitian ini akan berfokus terhadap penyelesaian penguasaan tanah masyarakat di dalam kawasan hutan. Negara sebagai otoritas yang memegang amanah untuk mengelola agraria dan kekayaan alam di dalam bumi Indonesia tentunya harus menjadi bagian dari solusi terhadap penyelesaian persoalan tersebut. Terlebih tanah berperan krusial dalam memenuhi kebutuhan dasar manusia atau *basic needs* sebagaimana *Maslow's Need Hierarchy Theory*.¹⁰ Hal ini dikarenakan tanah memiliki peran dalam menopang kehidupan manusia secara langsung maupun tidak langsung.

Melihat pentingnya tanah untuk kesejahteraan masyarakat, negara hadir melalui Program Reforma Agraria dalam rangka menyelesaikan persoalan ketimpangan penguasaan dan pemilikan lahan khususnya terhadap kelompok-kelompok masyarakat yang termarginalisasi serta menyelesaikan konflik agraria.¹¹ Reforma Agraria idealnya dirancang untuk menyelesaikan persoalan *inaccessibility* atau kesulitan akses terhadap tanah-tanah di dalam kawasan hutan, dan lain-lain.¹² Program ini penting karena dampaknya signifikan terhadap penanggulangan persoalan kemiskinan.

*"the main goal of reducing poverty by substantially increasing the proportion of farmland controlled by the poor, and thereby their income, power or status..... However, for now, the point is that land reform 'matters' mainly for its effect on poor people".*¹³

Reforma Agraria dilaksanakan melalui penyediaan objek tanah yang disebut sebagai Tanah Objek Reforma Agraria (TORA), salah satu sumber TORA berasal dari kawasan hutan yang mana skemanya bisa ditempuh melalui penyelesaian penguasaan tanah dalam Kawasan Hutan Negara.¹⁴

Penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan melalui Program Reforma Agraria tidak seluruhnya berjalan mulus apabila melihatnya dari aspek keadilan sosial dan ekologis. *Pertama*, dari aspek keadilan sosial, banyaknya penguasaan tanah oleh masyarakat di dalam kawasan hutan telah menyebabkan masyarakat menghadapi ketidakpastian hukum terhadap status tanah yang telah

Sumatera Utara, Kalimantan Timur dan Maluku Utara, (Bogor: Forest Watch Indonesia, 2018), 21.

8 Badan Pusat Statistik, "Identifikasi dan Analisis Desa di Sekitar Kawasan Hutan Berbasis Spasial Tahun 2019," (Jakarta: BPS-Statistics, 2020), 11-17.

9 Konsorsium Pembaruan Agraria, "Dekade Krisis Agraria: Warisan Nawacita dan Masa Depan Reforma Agraria Pasca Perubahan Politik 2024", (2024), 10-11.

10 Abraham Harold Maslow, *Motivation and Personality*, (New York: Harper & Brothers Publishers, 1954), 75-82.

11 Martua Sihalo, Heru Purwandari, dan Dyah Ita Mardiyarningsih, "Reforma Agraria dan Revitalisasi Pertanian di Indonesia," *Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia*, Vol. 4, No. 1 (2010), 154.

12 Nazir Salim, *Reforma Agraria: Kelembagaan & Praktik Kebijakan*, (Yogyakarta: STPN Press, 2020), 1.

13 Michael Lipton, *Land Reform in Developing Countries*, (New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2009), 2.

14 Pasal 5, Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 Tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria, LN Tahun 2023 No. 126.

mereka kuasai dan kesulitan masyarakat terhadap akses perekonomian.¹⁵ Selanjutnya masyarakat yang terperangkap dalam kawasan hutan keberadaanya dianggap sebagai pendatang atau ilegal dan dapat berpotensi dikenakan sanksi pidana. Disamping itu, persoalannya penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan tidak mudah karena adanya benturan dari aspek regulasi (peraturan perundang-undangan) yang saling beririsan satu sama lain khususnya antara peraturan perundang-undangan yang mengatur sektor agraria dan kehutanan.¹⁶ Kedua, isu pelepasan kawasan hutan juga sering dikaitkan dengan perubahan fungsi hutan serta kekhawatiran terhadap isu deforestasi.

Penelitian ini akan membahas topik yang berkaitan dengan *Penyelesaian Penguasaan Tanah Masyarakat dalam Kawasan Hutan melalui Reforma Agraria*. Harapannya melalui hasil penelitian ini masyarakat mendapatkan kejelasan mengenai hak atas tanah dalam kaitan pelaksanaan Reforma Agraria. Adapun permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana penyelesaian penguasaan tanah masyarakat dalam Kawasan Hutan melalui Program Reforma Agraria?, dan bagaimana penataan kembali penyelesaian penguasaan tanah masyarakat dalam Kawasan Hutan melalui Program Reforma Agraria yang menyeimbangkan aspek keadilan sosial dan ekologis?

Penelitian terkait pelaksanaan reforma agraria dari kawasan hutan selama ini lebih berfokus pada aspek teknis dan administratif. Pembahasan terkait keseimbangan antara aspek keadilan sosial dan kelestarian ekologi pada program Reforma Agraria (Prayitno, 2021) masih dibahas secara umum dan belum secara spesifik membahas terkait skema penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan.¹⁷ Tulisan ini berkontribusi dalam mengkaji penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan melalui reforma agraria dengan melihat situasi atau masalah secara luas dan menyeluruh pada tatanan kebijakan atau menggunakan pendekatan *helicopter view*. Selanjutnya tulisan ini mengkaji keseimbangan antara keadilan sosial dan aspek ekologis agar tercipta program reforma agraria yang berkeadilan dan berkelanjutan khususnya dalam menjawab persoalan penguasaan tanah dalam kawasan hutan.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan bentuk penelitian yuridis normatif yang memfokuskan peneliti pada doktrin yang merupakan sintesa dari peraturan, asas, norma dan nilai.¹⁸ Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder.¹⁹ Dalam penelitian ini dilakukan pengumpulan data melalui studi kepustakaan untuk mencari peraturan perundang-undangan seperti merujuk kepada perundang-undangan sektor agraria/pertanahan, kehutanan termasuk Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK) dan peraturan turunannya. Selain itu pada penelitian ini mengkaji dan mengkontekstualisasikan teori

- 15 Muchammad Chanif Chamdani, "Penyelesaian Penguasaan Tanah di dalam Kawasan Hutan Pasca Pengaturan Undang-Undang Cipta Kerja", *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 7, No. 2, (2021), 222.
- 16 Arizona, Yance. *Konstitusionalisme Agraria*, (Yogyakarta: STPN Press, 2014), 188.
- 17 Dessy Eko Prayitno, "Reforma Agraria Dalam Tatanan Hukum Indonesia: Studi Kesejahteraan Sosial dan Kelestarian Ekologi" (Tesis Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2021), 1-15.
- 18 P. Ishawara Bhat, *Idea and Methods of Legal Reseach*, (Oxford: Oxford University Press, 2019), 28.
- 19 Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), 121.

keadilan Amartya Sen.²⁰ Sen berpandangan bahwa pembangunan ekonomi dan kebijakan sosial harus diprioritaskan kepada mereka golongan atau mereka yang paling rentan/kurang beruntung.²¹ Prinsip keadilan Sen selaras dengan sila kelima Pancasila. Pancasila sebagai pedoman hidup yang melahirkan harmoni antara manusia dengan manusia (tatanan sosial) maupun manusia dengan alam (tatanan ekologis). Pancasila menghendaki terciptanya keadilan agraria yang bertujuan untuk memastikan akses yang merata terhadap agraria dan sumber daya alam. Salah satu upaya yang dapat dilakukan melalui penataan sumber daya agraria untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dan dilaksanakan secara berkelanjutan.²²

C. Pembahasan

1. Penyelesaian Penguasaan Tanah Masyarakat Dalam Kawasan Hutan Melalui Program Reforma Agraria

a. Penyebab Terjadinya Penguasaan Tanah Masyarakat Dalam Kawasan Hutan

Sebelum membahas skema penyelesaian penguasaan tanah oleh masyarakat dalam kawasan hutan melalui Program Reforma Agraria, pertanyaan yang mungkin timbul adalah mengapa bisa terjadi penguasaan tanah oleh masyarakat di dalam kawasan hutan? Kondisi tersebut bisa disebabkan 2 (dua) faktor sebagai berikut:

1) Penunjukan dan/atau Penetapan Kawasan Hutan Dilakukan pada Areal yang Sudah Terdapat Penguasaan Masyarakat

Pemerintah selama ini melakukan pengukuhan kawasan hutan secara makro dengan pendekatan spasial berbasis peta, tanpa disertai proses inventarisasi secara menyeluruh di lapangan. Pendekatan ini cenderung menitikberatkan pada penetapan batas wilayah secara administratif di atas peta, karena tanpa mempertimbangkan kondisi riil di lapangan. Padahal, idealnya proses pengukuhan kawasan hutan harus diawali dengan inventarisasi yang komprehensif, yang mencakup tidak hanya aspek biofisik seperti status hukum, penggunaan, dan tutupan hutan, tetapi juga kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat yang berada di dalam atau sekitar kawasan tersebut.²³ Model penunjukan yang dilakukan secara makro telah dipraktikkan pada masa kolonial Hindia Belanda. Pemerintah kolonial Hindia Belanda menunjuk kawasan hutan tanpa secara detail melihat kondisi sosial yang ada di kawasan tersebut, yang pada akhirnya masyarakat 'terperangkap' di dalam kawasan hutan.

20 Suparjo Sujadi, "Manifestasi Hak Bangsa Indonesia dan Hak Menguasai Negara Dalam Politi Hukum Agraria Pasca Reformasi 1945 Hingga Pasca Reformasi 1998 (Kajian Teori Keadilan Amartya K. Sen)," Disertasi Doktor Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2014), 53 dan 501.

21 *Ibid.*, 496-497.

22 *Ibid.*, 223-224.

23 Pasal 4, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan di Hutan Lindung dan Hutan Produksi, , BN Tahun 2021, No. 319.

Setelah kemerdekaan, Indonesia mengalami krisis ekonomi yang cukup berat khususnya di penghujung rezim orde lama. Menanggapi situasi tersebut, pemerintah Orde Baru mendorong terbukanya peluang investasi seluas-luasnya, terutama dari luar negeri. Salah satu sektor utama yang dijadikan andalan untuk menarik investasi adalah sumber daya alam, khususnya sektor kehutanan.²⁴

Perhatian terhadap sektor kehutanan sebagai salah satu sumber devisa negara inilah yang melatarbelakangi proses pengukuhan kawasan hutan secara 'kilat'. Pemerintah melakukan pengukuhan kawasan hutan yang dilakukan secara makro di atas peta. Areal kerja perusahaan hutan kemudian ditetapkan tanpa melalui proses inventarisasi lapangan dan tata batas ditetapkan sebagai kawasan hutan produksi dalam lingkungan kawasan hutan negara. Dalam proses tersebut, keberadaan masyarakat beserta aktivitas kehidupannya, bahkan fasilitas pemerintahan yang sudah berdiri, diabaikan. Pendekatan yang serba cepat inilah yang kemudian menjadi sumber masalah di kemudian hari, yang kini tampak dalam bentuk berbagai konflik agraria yang melibatkan tumpang tindih antara kawasan hutan dan wilayah penggunaan lain.²⁵ Belum lagi sebelum adanya UUCK terdapat ketentuan luas kawasan hutan yang harus dipertahankan minimal 30% (tiga puluh persen) dari luas daerah aliran sungai dan atau pulau dengan sebaran yang proporsional.²⁶ Angka tersebut menjadi salah satu dasar untuk mempertahankan areal yang sudah tidak berhutan sebagai kawasan hutan. Kendati demikian pada perkembangannya pasca lahirnya UUCK dan peraturan turunannya ketentuan kecukupan luas Kawasan Hutan di revisi sehingga luas minimal kawasan hutan ditinjau berdasarkan kontekstual dan kondisi daerah.²⁷

2) Masyarakat Merambah Kawasan Hutan

Tidak bisa dinafikan bahwa faktor lain yang menyebabkan penguasaan tanah masyarakat dalam kawasan hutan karena terjadi perambahan terhadap kawasan hutan. Artinya suatu kawasan telah ditetapkan sebagai kawasan hutan kemudian masyarakat masuk merambah hutan. Faktor bisa disebabkan karena faktor ketidaktahuan masyarakat karena batas-batas kawasan hutan yang tidak jelas atau sosialisasi dan pengetahuan masyarakat akan hukum yang terbatas. Faktor lain adalah karena dengan kesadaran masyarakat

24 Herman Hidayat, *Politik Lingkungan Pengelolaan Hutan Masa Orde Baru dan Reformasi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), 26.

25 Eno Suwarno dan Abdul Wahib Situmorang, "Identifikasi Hambatan Pengukuhan Kawasan Hutan di Provinsi Riau," *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, Vol. 14, no. 1 (2017): 20.

26 UU Nomor 41 Tahun 1999, Pasal 18.

27 Pasal 41 ayat (1) dan (2), *Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan*, LN Tahun 2021 No. 33 TLN No. 6635.

merambah hutan. Hal ini dikarenakan masyarakat belum memiliki kesadaran untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup dan terdapat keinginan untuk memperoleh pendapatan yang lebih tinggi.²⁸ Selain itu faktor keterbatasan lahan pertanian dan kebutuhan masyarakat untuk bertahan hidup membuat masyarakat pada akhirnya mencari lahan baru untuk bertani atau berkebun dengan merambah lahan-lahan kehutanan.

b. Skema Penyelesaian Penguasaan Tanah Masyarakat Dalam Kawasan Hutan

Penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan merupakan bagian dari Program Reforma Agraria. Disebutkan di dalam Perpres Nomor 62 Tahun 2023 bahwa salah satu Tanah Objek Reforma Agraria dari Kawasan Hutan bersumber dari hasil kegiatan penyelesaian penguasaan tanah dalam Kawasan Hutan Negara dengan penataan Kawasan Hutan dalam rangka pengukuhan Kawasan Hutan.²⁹ Setelah diselesaikan dan tanah masyarakat berubah status menjadi areal penggunaan lain, selanjutnya pemerintah melakukan skema penataan aset. Melalui penataan aset tersebut masyarakat mendapatkan kepastian hukum hak atas tanah. Setelah mendapatkan kepastian hukum, negara melanjutkannya dengan skema penataan akses berupa pemberdayaan tanah masyarakat.

Penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan diatur di dalam Pasal 23 PP Nomor 23 Tahun 2021. Disebutkan bahwa penyelesaian penguasaan tanah dalam Kawasan Hutan Negara dilakukan dengan Penataan Kawasan Hutan dalam rangka Pengukuhan Kawasan Hutan melalui beberapa kegiatan diantaranya:³⁰

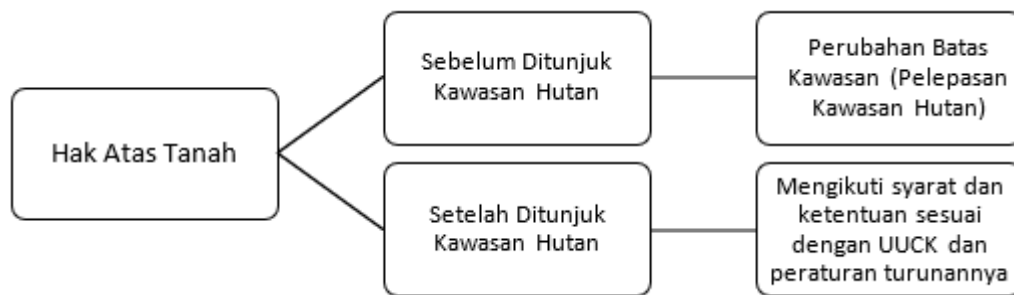
- a) Pengadaan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA);
- b) Pengelolaan Perhutanan Sosial;
- c) Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan; dan/atau
- d) Penggunaan Kawasan Hutan.

Adapun penguasaan bidang tanah dalam Kawasan Hutan Negara terdapat 2 (dua) kondisi sebagai berikut:

28 Budi Sulistyowati, "Perambahan Kawasan Hutan Lindung, Studi Kasus: di Dataran Tinggi Dieng, Kabupaten Wonosobo", (Tesis Program Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 2004), 1-2.

29 Pasal 5, Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 Tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria, Perpres Nomor 62 Tahun 2023, LN Tahun 2023 No. 126.

30 Pasal 23, *Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan*, LN Tahun 2021 No. 33 TLN No. 6635.



Gambar 1. Skema Penyelesaian Penguasaan Bidang Tanah dalam Kawasan Hutan Negara

- 1) Bidang tanah yang telah dikuasai dan dimanfaatkan dan/atau telah diberikan hak di atasnya sebelum bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai Kawasan Hutan.³¹

Skema penyelesaian bagi bidang tanah yang telah dikuasai dan dimanfaatkan dan/atau telah diberikan hak di atasnya sebelum bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan maka dilakukan pengeluaran bidang tanah dari dalam kawasan hutan negara melalui perubahan batas kawasan hutan.³²

- 2) Bidang tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan setelah bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai Kawasan Hutan.³³

Terhadap tanah yang telah dikuasai dan dimanfaatkan setelah bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan hutan negara, penyelesaiannya diawali dengan proses inventarisasi dan verifikasi.³⁴ Penyelesaian dilakukan dengan beberapa pendekatan, antara lain mengeluarkan tanah tersebut dari kawasan hutan melalui perubahan batas, pelepasan dengan cara mengubah peruntukan kawasan, mengalihkan fungsi kawasan, serta memberikan akses pemanfaatan melalui skema perhutanan sosial atau penggunaan kawasan hutan.³⁵

Adapun pola penyelesaian penguasaan bidang tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan setelah bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai Kawasan Hutan bagi perseorangan atau badan sosial/keagamaan dapat diuraikan sebagai berikut:³⁶

-
- 31 Pasal 24 ayat (1), *Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan*, LN Tahun 2021 No. 33 TLN No. 6635.
- 32 Pasal 25, *Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan*, LN Tahun 2021 No. 33 TLN No. 6635.
- 33 Pasal 24 ayat (2), *Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan*, LN Tahun 2021 No. 33 TLN No. 6635.
- 34 Pasal 26, *Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan*, LN Tahun 2021 No. 33 TLN No. 6635.
- 35 Pasal 27, *Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan*, LN Tahun 2021 No. 33 TLN No. 6635.
- 36 Pasal 28, *Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan*, LN Tahun 2021 No. 33 TLN No. 6635.

1) Kurang Kecukupan Luas Hutan

Pelepasan kawasan hutan dalam rangka penataan kawasan hutan bagi areal yang kurang dari kecukupan luas kawasan hutan dan penutupan hutan dilakukan berdasarkan hasil penelitian Tim Terpadu. Tim terpadu ditetapkan oleh Dirjen Planologi atas nama Menteri Kehutanan. Nantinya Tim terpadu melakukan penelitian salah satunya atas permohonan yang diajukan oleh gubernur.³⁷ Adapun skema pelepasan kawasan hutan dalam rangka penataan kawasan bagi kategori kurang kecukupan tergambar dalam bagan sebagai berikut:

Tabel 2. Penataan Kawasan Hutan Kurang Dari Kecukupan Luas Hutan

No	Jenis Kawasan Hutan	Pola Penyelesaian
1	Kawasan Hutan Konservasi	Dilakukan dengan kemitraan konservasi dengan tanpa memperhitungkan kecukupan luas Kawasan Hutan dari luas DAS, pulau, dan/atau provinsi. ³⁸
2	Kawasan Hutan Lindung ³⁹	1) Apabila digunakan untuk permukiman dan fasos dan/atau fasum, bangunan untuk kegiatan lainnya dan memenuhi kriteria sebagai Hutan Lindung, dilakukan melalui Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan; 2) Apabila digunakan untuk permukiman dan fasos dan/atau fasum, bangunan untuk kegiatan lainnya dan tidak memenuhi kriteria sebagai Hutan Lindung, dilakukan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan atau melalui Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan; 3) Dalam hal bidang tanah tersebut digunakan untuk lahan garapan, pertanian, perkebunan, tambak dan memenuhi kriteria sebagai Hutan Lindung, dilakukan persetujuan pengelolaan Perhutanan Sosial.

37 Pasal 164, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan serta Penggunaan Kawasan Hutan, BN Tahun 2021 No. 322.

38 Pasal 28 huruf a, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan, LN Tahun 2021 No. 33 TLN No. 6635.

39 Pasal 28 huruf b, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan, LN Tahun 2021 No. 33 TLN No. 6635.

3	Hutan Produksi ⁴⁰	1) Dalam hal bidang tanah tersebut digunakan untuk pemukiman, fasilitas umum dan/atau fasilitas sosial, bangunan untuk kegiatan lainnya yang terpisah dari pemukiman, dilakukan dengan Pelepasan Kawasan Hutan atau Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan; atau 2) Dalam hal bidang tanah tersebut digunakan untuk lahan garapan pertanian, perkebunan, tambak, dilakukan dengan persetujuan pengelolaan Perhutanan Sosial.
---	------------------------------	--

2) Lebih Kecukupan Luas Hutan

Tabel. 3 Penataan Kawasan Hutan Lebih Kecukupan Luas Hutan

No	Jenis Kawasan Hutan	Pola Penyelesaian
1	Kawasan Hutan Konservasi	Dilakukan dengan kemitraan konservasi dengan tanpa memperhitungkan kecukupan luas Kawasan Hutan dari luas DAS, pulau, dan/atau provinsi. ⁴¹
2	Kawasan Hutan Lindung ⁴²	1) Apabila digunakan untuk permukiman dan fasos dan/atau fasum dan bangunan lainnya maka skemanya melalui persetujuan penggunaan kawasan hutan; 2) Apabila digunakan untuk permukiman dan fasos dan/atau fasum dan bangunan lainnya namun tidak memenuhi kriteria sebagai Hutan Lindung maka dikeluarkan bidang tanah dari Kawasan Hutan melalui skema perubahan batas kawasan hutan. 3) Apabila bidang tanah digunakan sebagai lahan garapan pertanian, perkebunan, tambak dan telah dikuasai lebih dari 20 tahun secara berturut-turut, baik yang memenuhi atau tidak memenuhi kriteria sebagai hutan lindung maka dilakukan pengeluaran bidang tanah dari kawasan hutan dengan perubahan batas kawasan. 4) Apabila bidang tanah digunakan untuk lahan garapan pertanian, perkebunan, tambak dan telah dikuasai kurang dari 20 tahun secara berturut-turut, baik yang memenuhi atau tidak memenuhi kriteria sebagai Hutan Lindung, maka skema penyelesaiannya adalah dengan Perhutanan Sosial.

40 Pasal 28 huruf c, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan, LN Tahun 2021 No. 33 TLN No. 6635.

41 Pasal 28 a, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan, LN Tahun 2021 No. 33 TLN No. 6635.

42 Pasal 28 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan, LN Tahun 2021 No. 33 TLN No. 6635.

3	Hutan Produksi ⁴³	1) Apabila digunakan untuk permukiman dan fasos dan/atau fasum, bangunan untuk kegiatan lainnya dilakukan dengan mengeluarkan bidang dari kawasan hutan melalui perubahan batas kawasan hutan. 2) Apabila bidang tanah digunakan sebagai lahan garapan pertanian, perkebunan, tambak dan telah dikuasai lebih dari 20 tahun secara berturut-turut, dilakukan dengan mengeluarkan bidang tanah dari dalam Kawasan Hutan melalui perubahan batas Kawasan Hutan; 3) Apabila bidang tanah digunakan untuk lahan garapan pertanian, perkebunan, tambak dan telah dikuasai kurang dari 20 tahun secara berturut-turut, maka skema penyelesaiannya adalah dengan persetujuan pengelolaan Perhutanan Sosial.
---	------------------------------	---

c. Contoh Kasus

Contoh kasus di bawah ini akan menggambarkan pemukiman masyarakat dan lahan garapan masyarakat sebagai sumber mata pencaharian masyarakat kemudian ditunjuk dan/atau ditetapkan sebagai kawasan hutan sehingga perlu dilakukan skema penyelesaian penguasaan tanah masyarakat dalam kawasan hutan.

1) Desa Nunuk Baru dan Desa Cengal, Kecamatan Maja, Kabupaten Majalengka

Desa Cengal dan Desa Nunuk Baru (merupakan pemecahan dari Desa Cengal) terletak di Kabupaten Majalengka, Provinsi Jawa Barat yang telah eksis sejak tahun 1471. Masyarakat menjalani kehidupan mengikuti aliran sungai dan di sekitar pegunungan.⁴⁴ Eksistensi masyarakat dibuktikan salah satunya dari produk Tenun Buhun Gadod yang telah ada sejak zaman penjajahan Belanda. Masyarakat telah hidup secara turun temurun dan telah membayar pajak atas tanah mereka kepada pemerintah Kolonial Belanda.⁴⁵ Petaka terjadi ketika tahun 1930-an masyarakat diminta pindah karena Belanda ketika itu menjadikan wilayah tersebut sebagai kawasan hutan dan keberadaan pemerintah desa akan dihapuskan dari administrasi pemerintah Kabupaten Majalengka. Sebagian masyarakat ada yang pindah dan ada yang tetap bertahan. Kondisi ini dipertahankan pasca kemerdekaan yang mempertahankan Desa tersebut sebagai kawasan hutan terakhir ditegaskan kembali melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 195/Kpts-II/2003.⁴⁶ Kendati demikian

43 Pasal 28 huruf c, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan, LN Tahun 2021 No. 33 TLN No. 6635.

44 Endi Rochaendi, *Sebuah Catatan Majalengka Tempo Dulu: Alam Manusia dan Kehidupan*, (Bandung: CV. Media Sains Indonesia, 2020), 2.

45 Wawancara bersama Iin Sodikin, (Kepala Desa Nunuk Baru, Kecamatan Maja, Kabupaten Majalengka, Provinsi Jawa Barat), Kamis, 13 Februari 2025.

46 Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 195/Kpts-II/2003 Tentang Penetapan Batas Areal Pelepasan Kawasan Hutan Produksi Terap Pada Kelompok Hutan Cilutung Timur / Nunuk Dalam Rangka Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Rangka Penataan Kawasan Hutan Seluas 397.460 M2 Melalui Pelepasan Kawasan Hutan Untuk Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria Kelompok Masyarakat Pada Desa Cengal Dan Desa Nunuk Baru,

tidak dinafikan setelah Belanda menetapkan sebagai Kawasan Hutan hingga pasca kemerdekaan, penguasaan masyarakat semakin meluas seiring dengan pewarisan dari generasi ke generasi yang kian bertambah.

Masyarakat tidak putus asa, masyarakat dengan membentuk solidaritas secara organik berjuang agar tanah yang ditempati secara turun temurun tersebut dilepaskan status kawasan hutannya. Hingga akhirnya pada tahun 2023 dibentuk Tim Terpadu dalam rangka Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam rangka Penataan Kawasan Hutan (PPTPKH). Pada tahun 2024 Kementerian Kehutanan melepaskan status kawasan hutan dan tahun 2025 dilakukan redistribusi tanah.

Tabel 4. Lini Masa Proses Redistribusi Tanah di Desa Nunuk Baru⁴⁷

Waktu	Kegiatan
28 Maret 2023	Pembentukan Tim Terpadu dalam rangka Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam rangka Penataan Kawasan Hutan.
26 September 2024	Perubahan dari Hutan Lindung pada Hutan Produksi Konversi Tidak Produktif
2 Oktober 2024	Perubahan dari Hutan Produksi Konversi Tidak Produktif menjadi Areal Penggunaan Lain
18 Oktober 2024	SK Menteri LHK No 1598 Tahun 2024 tentang Penetapan Batas Areal Pelepasan Kawasan Hutan Produksi Tetap
13 Februari 2025	Penyerahan sertifikat tanah hasil kegiatan redistribusi tanah yang bersumber dari pelepasan kawasan hutan
13 Februari 2025	Pencanangan Desa Nunuk Baru dan Desa Cengal, sebagai Kampung Reforma Agraria

2) Kabupaten Banyuwangi, Provinsi Jawa Timur

Masyarakat yang tersebar di 17 Desa, 11 Kecamatan di Kabupaten Banyuwangi telah menguasai tanah dalam kawasan hutan secara turun temurun sejak tahun 1938. Solidaritas masyarakat yang berjuang agar status kawasan hutan dilepaskan telah berlangsung selama puluhan tahun lamanya. Akhirnya tanggal 19 Mei 2023 ditetapkan Keputusan Menteri LHK tentang Persetujuan Pelepasan Kawasan Hutan Dalam rangka Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam rangka Penataan Kawasan Hutan seluas ± 2.385,64 Ha yang digunakan sebagai Sumber TORA.⁴⁸ Setelah

Kecamatan Maja, Di Kabupaten Majalengka, Provinsi Jawa Barat, 18 Oktober 2024.

47 Aditya Nurahmani, “Kebijakan Tanah Objek Reforma Agraria yang Bersumber Dari Pelepasan Kawasan Hutan: Analisis dan Evaluasi Kebijakan Hukum Berdasarkan Prinsip-Prinsip Hukum Tanah Nasional”, (Tesis Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2021): 97-100.

48 Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK.485/MENLHK/STJEN/PLA.2/5/2023 Tanggal 19 Mei 2023 tentang Persetujuan Pelepasan Kawasan Hutan Dalam rangka Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam rangka Penataan Kawasan Hutan seluas ± 2.385,64 Ha (Dua Ribu Tiga Ratus Delapan Puluh Lima dan Enam Puluh Empat Perseratus Hektare) untuk Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria di Kabupaten

secara resmi diberikan SK Biru dari Kementerian Kehutanan, Kementerian ATR/BPN menindaklanjuti SK tersebut dengan melaksanakan kegiatan Redistribusi Tanah dan diselesaikan sebanyak 10.323 bidang pada tanggal 23 Januari 2024 dengan jumlah penerima sertipikat redistribusi tanah sebanyak 8.633 KK seluas 552,9268 Ha yang tersebar di 17 (tujuh belas) Desa, di 11 (sebelas) Kecamatan.⁴⁹

Dari kasus yang terjadi di Kabupaten Majalengka dan Kabupaten Banyuwangi dapat diketahui bahwa proses penunjukan dan penetapan kawasan hutan yang dilaksanakan secara *top down* dan tidak menggambarkan kondisi eksisting di lapangan dimana telah ada penguasaan masyarakat secara turun temurun, namun contoh kasus redistribusi tanah yang bersumber dari pelepasan kawasan hutan di Kabupaten Majalengka dan Kabupaten Banyuwangi menggambarkan bahwa negara bertanggung jawab terhadap rakyat kecil walau dalam prosesnya harus menunggu selama puluhan tahun. Kasus tersebut menjadi *success story* kegiatan redistribusi tanah yang bersumber dari pelepasan kawasan hutan yang diselesaikan sebelumnya melalui skema Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam rangka Penataan Kawasan Hutan. Redistribusi tersebut terlaksana dengan baik karena perjuangan masyarakat, *pollical will* yang kuat dari pemerintah dan koordinasi lintas sektor, peran serta tokoh masyarakat dan pelaksanaan reforma agraria yang terintegrasi.

- 2. **Penataan Kembali Tanah-tanah dalam Penguasaan Masyarakat di Dalam Kawasan Hutan melalui Program Reforma Agraria: Keseimbangan Keadilan Sosial dan Ekologis**
 - a. **Reforma Agraria Dari Pelepasan Kawasan Hutan: Pembelajaran Negara Lain**
 - 1) **Brasil**

Tabel 5. Perbandingan Negara Brasil

No	Pembanding	Uraian
1	Alasan Pembanding	1) Brasil dan Indonesia sama-sama negara yang memiliki hamparan hutan yang begitu luas. 2) Salah satu konflik agraria disebabkan karena konflik agraria maupun tumpang tindih pada areal hutan. ⁵⁰ 3) Sama-sama menjadikan kawasan hutan sebagai salah satu sumber Tanah Objek Reforma Agraria. Target TORA dari pelepasan kawasan hutan di Indonesia mencapai 4,1 juta Ha (2014-2024), sementara di Brasil mencapai 26 juta hektar.

49 Banyuwangi, Kota Batu, Kabupaten Blitar, Kabupaten Jember, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Madiun, Kabupaten Malang, Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Ngawi, dan Kabupaten Pacitan, Provinsi Jawa Timur.

50 Data Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur, “Kegiatan Redistribusi Tanah dari Pelepasan Kawasan Hutan di 17 Desa, 11 Kecamatan di Kabupaten Banyuwangi, Provinsi Jawa Timur”, diakses pada April 2024.

50 Guilherme Lambais, “Land Reform in Brazil, The Arrival of the Market Model” paper presented at the XXVIII LASSA, Conference at the University of Texas, 2008.

2	Persoalan	TORA dari pelepasan kawasan hutan telah berdampak terhadap deforestasi seluas 7 juta hektar karena terjadi alih fungsi lahan secara masif menjadi lahan terbangun. ⁵¹
3	Faktor penyebab	Persoalan <i>political will</i> dari pemerintah yang tidak optimal, masuknya para pemodal dan perhatian pemerintah terhadap pembangunan dilakukan secara masif yang mereduksi areal-areal hutan, tidak optimalnya aspek penataan ruang dan pengendalian ruang termasuk minimnya pengawasan masyarakat. ⁵²
4	Pembelajaran untuk Indonesia	1) Di Finlandia pengelolaan lahan hanya 1 (satu) pengaturan (tidak membedakan antara tanah hutan dan non hutan) sehingga lebih mudah terwujudnya sinkronisasi antar sektor; 2) Reforma agraria dari pelepasan kawasan hutan harus dilaksanakan secara hati-hati dan cermat agar tidak berdampak terhadap kerusakan ekologis. 3) TORA dari kawasan hutan tidak diarahkan bagi hutan dengan kualitas yang masih baik dan terjaga serta tutupan hutan yang masih rapat. 4) Perlu memaduserasikan aspek penataan ruang dan pengendalian ruang sebagai satu kesatuan.⁵³

2) Finlandia

Tabel 6. Perbandingan Negara Finlandia

No	Pembanding	Uraian
1	Alasan Pembanding	Persentase luas hutan di Finlandia dan di Indonesia memiliki kemiripan yaitu berkisar 70%. Selanjutnya Finlandia adalah salah satu negara yang dapat dijadikan percontohan dalam pengelolaan hutan secara lestari yang menyeimbangkan keadilan sosial, ekologis dan aspek ekonomi.⁵⁴ Finlandia juga menjadi negara yang melaksanakan program reforma agraria yang sudah dimulai sejak 1757 telah berhasil memperjelas batas-batas tanah dan hutan antara negara dan masyarakat

51 Jeannette Antoinette van de Steeg, Gerd Sparovek, Simone Beatriz Lima Ranieri, "Environmental Impact of The Brazilian Agrarian Reform Process From 1985 to 2001," *Scientia Agricola*, Vol. 63, no. 2 (2006), 177.

52 Prayitno, "Reforma Agraria Dalam Tatanan Hukum Indonesia: Studi Kesejahteraan Sosial dan Kelestarian Ekologi", 95-96.

53 Nurahmani, "Kebijakan Tanah Objek Reforma Agraria yang Bersumber Dari Pelepasan Kawasan Hutan: Analisis dan Evaluasi Kebijakan Hukum Berdasarkan Prinsip-Prinsip Hukum Tanah Nasional", 242-246.

54 Hariadi Kartadihardjo, "12 Capitals for Sustainable Forest Management," *Forest Digest*, tersedia pada <https://www.forestdigest.com//detail/284/12-modal-mengelola-hutan-secara-lestarim>, diakses pada tanggal 13 Mei 2025.

3	Pembelajaran untuk Indonesia	1) Pentingnya sinkronisasi aspek kelembagaan dan regulasi terkait pengelolaan tanah dan hutan sebagaimana semangat <i>single land administration</i>. 2) Pendekatan terhadap hutan adalah pendekatan fungsi. Sehingga hutan yang dipertahankan memang berbentuk hutan. 3) Finlandia menjadi salah satu negara yang dapat dijadikan percontohan terkait pengelolaan hutan yang berkelanjutan dan lestari dengan tetap memperhatikan keseimbangan antara keadilan sosial, ekologis, dan aspek ekonomi.⁵⁵
---	------------------------------	--

Berdasarkan uraian di atas, persoalan penguasaan tanah masyarakat dalam kawasan hutan dapat diintegrasikan melalui Program Reforma Agraria. Kendati demikian kebijakan TORA dari pelepasan kawasan hutan harus dilaksanakan secara hati-hati dan cermat sebagaimana pembelajaran dari Brasil. TORA dari kawasan hutan tidak diarahkan bagi hutan dengan kualitas yang masih baik dan terjaga serta tutupan hutan yang masih rapat. TORA dari kawasan hutan perlu difokuskan terhadap penguasaan tanah masyarakat di dalam kawasan hutan yang telah berlangsung secara turun temurun bahkan telah ada sebelum ditetapkan sebagai kawasan hutan sebagaimana yang terjadi di Desa Cengal dan Nunuk Baru, Kabupaten Majalengka. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut menjadi perlu melakukan pengelolaan lahan yang tersinkronisasi dalam satu institusi.. Urusan tanah hanya diatur oleh 1 (satu) institusi termasuk areal kehutanan. Selanjutnya pendekatan yang dilakukan terhadap hutan adalah pendekatan fungsi sebagaimana dipraktikan di Finlandia, bukan klaim kawasan hutan. Hal ini dikarenakan tidak semua areal yang di klaim sebagai kawasan hutan memang eksisting berbentuk hutan atau areal berhutan.

b. Penataan Kembali Penyelesaian Penguasaan Tanah Masyarakat dalam Kawasan Hutan melalui Program Reforma Agraria

Langkah awal dalam menata ulang penguasaan tanah oleh masyarakat di dalam kawasan hutan adalah dengan terlebih dahulu memperjelas dan memperkuat pemahaman mengenai konsep “hutan” dan “kawasan hutan” melalui proses rasionalisasi. Rasionalisasi kawasan hutan merupakan upaya krusial untuk memastikan bahwa penetapan kawasan hutan benar-benar mencerminkan kondisi riil di lapangan serta mempertimbangkan kebutuhan sosial-ekonomi masyarakat yang telah lama tinggal dan menggantungkan hidupnya pada lahan tersebut. Langkah ini menjadi pondasi penting dalam pelaksanaan Reforma Agraria, khususnya dalam menyelesaikan konflik tenurial yang kerap terjadi akibat tumpang

55 Nurahmani, “Kebijakan Tanah Objek Reforma Agraria yang Bersumber Dari Pelepasan Kawasan Hutan: Analisis dan Evaluasi Kebijakan Hukum Berdasarkan Prinsip-Prinsip Hukum Tanah Nasional”, 201-205.

tindih klaim antara negara dan masyarakat. Rasionalisasi kawasan hutan tidak hanya bertujuan untuk merevisi batas-batas administratif, tetapi juga untuk memastikan keseimbangan antara fungsi ekologis kawasan hutan dengan hak dan kepentingan masyarakat. Dalam konteks ini, prinsip “fit for purpose” atau sesuai dengan tujuan menjadi sangat relevan. Artinya, setiap bentuk penggunaan lahan harus ditetapkan berdasarkan fungsinya yang aktual dan berkelanjutan. Dengan demikian, kawasan yang secara faktual telah lama berfungsi sebagai lahan pertanian, perkebunan, atau permukiman masyarakat tidak semestinya tetap diklasifikasikan sebagai kawasan hutan negara. Pendekatan ini diharapkan dapat mengurangi konflik, menciptakan keadilan spasial, dan mendukung pembangunan berkelanjutan berbasis pengakuan terhadap kondisi nyata dan kebutuhan masyarakat.⁵⁶

Hutan memiliki peran penting secara ekologis. Penetapan suatu kawasan sebagai hutan seharusnya didasarkan pada fungsi dan karakteristik ekologisnya. Hutan yang sehat ditandai oleh siklus alami yang seimbang, efisiensi daur ulang nutrisi, dan keberadaan spesies asli.⁵⁷ Pemerintah jangan sampai hanya berpegang pada aspek legal-formal dalam menetapkan suatu areal sebagai kawasan hutan, tanpa mempertimbangkan kondisi faktual di lapangan. Hal ini akan bertentangan dengan prinsip *fit for purpose*, yaitu penataan ruang dan kebijakan lahan yang sesuai dengan fungsi aktual dan kebutuhan nyata di lapangan.⁵⁸

Kendati demikian tidak dibenarkan juga apabila terdapat tindakan-tindakan merambah hutan dan mengalihfungsikannya secara masif baik yang dilakukan oleh masyarakat atau oknum tertentu yang mengatasnamakan masyarakat. Tindakan tersebut dapat berpotensi merusak fungsi ekologis hutan karena alih fungsi lahan yang masif. Oleh karena itu perlu pengawasan dengan melibatkan partisipasi masyarakat secara *bottom up*.

Berdasarkan analisis tutupan kawasan hutan, dari jumlah 125 juta hektar kawasan hutan, 31,8 juta hektar diantaranya atau 26,4 % dari kawasan hutan yang ditetapkan sudah tidak lagi memenuhi kriteria sebagai hutan karena tutupan lahannya sudah terdegradasi.⁵⁹ Oleh karena itu terhadap data tersebut perlu penelitian yang komprehensif. Bagi areal yang memang sebelum ditunjuk dan/atau ditetapkan sebagai kawasan hutan sudah bukan berbentuk hutan bahkan sudah terdapat penguasaan masyarakat secara turun temurun agar dapat dikeluarkan status kawasan hutannya

56 Wawancara Bersama Sofyan A Djalil (Menteri ATR/Kepala BPN Periode 2016-2022), Rabu, 21 Mei 2025.

57 Muhammad Jufri Dewa, La Sensu, M Sabaruddin Sinapoy, “Kajian Hukum Perubahan Fungsi Penggunaan Kawasan Hutan untuk Usaha Pertambangan,” *Halu Oleo Legal Research*, Vol. 5, no. 1 (2023), 354-355.

58 Forci Development, “Prosiding Simposium Nasional Reforma Agraria *Implies* Reforma Kehutanan Reforma Dalam Belenggu Rezim Kawasan Hutan”....., 247.

59 Sofyan Djalil, “Land Reform: Toward Sustainable Land Management”, *The Jakarta Post*, 18 September 2024, tersedia pada <https://www.thejakartapost.com/opinion/2024/09/18/land-reform-toward-sustainable-land-management.html> diakses pada tanggal 2 Februari 2025.

oleh Kementerian Kehutanan. Sementara itu bagi penguasaan masyarakat setelah penunjukan sebagai kawasan hutan agar dilakukan penelaahan dan dilakukan pola penyelesaian sebagaimana tertuang di dalam PP Nomor 23 Tahun 2021 dan Permen LHK Nomor 7 Tahun 2021. Kendati demikian penulis melihat bahwa skema tersebut seharusnya dilakukan bukan setelah penunjukan tetapi setelah penetapan kawasan hutan. Kedua hal tersebut merupakan tindakan hukum yang berbeda sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi. Penunjukan belaka atas suatu kawasan untuk dijadikan kawasan hutan tanpa melalui proses atau tahap-tahap selanjutnya yaitu penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan di kawasan hutan sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan, merupakan pelaksanaan pemerintahan otoriter.⁶⁰ Hal tersebut tentunya merupakan suatu tindakan yang harus dihindari. Terakhir apabila kawasan hutan yang arealnya terdegradasi dan tidak terdapat penguasaan masyarakat agar dilakukan reboisasi secara masif.

c. Keseimbangan Antara Keadilan Sosial dan Ekologis

Prinsip keseimbangan antara keadilan sosial dan ekologis dalam agraria dan pengelolaan sumber daya alam berangkat dari nilai-nilai Pancasila sebagai pedoman dari manifestasi hak menguasai negara dalam menata dan mengelola hubungan manusia dengan tanah.⁶¹ Pancasila sebagai pedoman hidup yang melahirkan harmoni antara manusia dengan manusia (tatanan sosial) maupun manusia dengan alam (tatanan ekologis). Hal ini selaras dengan prinsip hukum tata bumi sebagai perspektif dasar hukum tanah nasional yang mendorong keseimbangan sehingga terwujud keadilan sosial dan kelestarian ekologis.

Berbicara Keadilan Sosial, Amartya Sen menekankan bahwa pembangunan ekonomi dan kebijakan sosial harus diprioritaskan kepada mereka golongan atau mereka yang paling rentan/kurang beruntung.⁶² Salah satu upaya yang dapat dilakukan melalui penataan sumber daya agraria untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dan dilaksanakan secara berkelanjutan.⁶³ Oleh karena itu bagaimana negara hadir memberi kepastian hukum hak atas tanah bagi masyarakat yang telah lama bermukim dan bergantung pada hutan, sehingga kesejahteraan masyarakat meningkat dan konflik agraria dapat teratasi. Sementara itu dari aspek ekologis, pelaksanaan reforma agraria harus tetap menjaga fungsi hutan sebagai penyangga

60 Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 45/PUU-IX/2011., Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat *melawan Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas* (2011), hlm. 157-158.

61 Suparjo Sujadi, "Manifestasi Hak Bangsa Indonesia dan Hak Menguasai Negara Dalam Politik Hukum Agraria Pasca Reformasi 1945 Hingga Pasca Reformasi 1998 (Kajian Teori Keadilan Amartya K. Sen)," Disertasi Doktor Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2014), hlm. 531.

62 *Ibid.*, 496-497.

63 *Ibid.*, 223-224.

kehidupan melalui mekanisme pengelolaan berkelanjutan, pembatasan alih fungsi lahan, serta mendorong partisipasi masyarakat secara *bottom up*.

Dengan terpaduserasinya 2 (dua) aspek tersebut akan terwujud harmoni. Hal ini selaras dengan konsep Hukum Tata Bumi sebagai suatu tatanan atau order yang harus dipedomani *the earth system as a single intertwined social-ecological system*. Ketidakseimbangan yang terjadi terhadap sistem sosial dan ekologis dapat mengakibatkan kerusakan tatanan kehidupan.⁶⁴ Pada perkembangannya kebutuhan akan keseimbangan lingkungan hidup bukan hanya kepentingan manusia, dimana selama ini manusia dipandang sebagai pusat kajian dari segalanya atau antroposentisme. Padahal alam juga mempunyai hak untuk dihormati.⁶⁵ Oleh karena itu pentingnya harmoni antara keadilan sosial dan kelestarian ekologis. Dengan harmoni tersebut akan terwujud kedamaian dan kesedapan hidup dan manusia akan mengelola tanah secara adil, bijak dan bertanggung jawab.

Berikut dirumuskan penguatan konsep reforma agraria dari pelepasan kawasan hutan dengan skema penyelesaian penguasaan tanah masyarakat dalam rangka penataan kawasan hutan yang mengedepankan keadilan sosial dan kelestarian ekologis.

1) Aspek Keadilan Sosial

- a) Pelepasan kawasan hutan untuk penyediaan TORA dilakukan pada Hutan Produksi yang dapat Dikonversi (HPKv). Permohonan tersebut tentunya memuat berbagai hal seperti permohonan tertulis, peta areal dimohon hingga proposal rencana dan program pemanfaatan.⁶⁶ Proposal pemanfaatan lahan yang akan dilepaskan harus memuat penjelasan tentang rencana penggunaan lahan dan potensi pemberdayaan masyarakat setelah kawasan hutan dilepas. Selain itu perlu dimasukkan dalam proposal terkait ketersediaan calon subjek, sehingga ketika status kawasan hutan dilepaskan benar-benar terdapat subjek di atasnya dan tidak berakhir menjadi tanah terlantar. Subjek yang mendapatkan juga harus jelas dan tepat sasaran sebagaimana Perpres Nomor 62 Tahun 2023 seperti petani gurem, petani penggarap, buruh tani, nelayan kecil, pelaku usaha mikro yang tidak memiliki tanah, dan lain-lain.⁶⁷
- b) Penerima Reforma Agraria harus benar-benar sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan agar tidak jatuh kepada pihak yang tidak berhak.

64 Louis J. Kotze, Rakhyun E Kim, Catherine Blanchard, "Earth System Law: Exploring New Frontiers in Legal Science," *Earth System Governance*, Vol. 1, (2022):1-5.

65 Wahyudi Arimbawa dan I Kadek Ardi Putra, "Dari Antroposentisme Menuju Ekosentrisme: Diskursus Pengelolaan Lingkungan dan Tata Ruang di Bali" *Jurnal Ecocentrisme*, Vol 1, No. 2, (2021), 105.

66 Pasal 58-59, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan, LN Tahun 2021 No. 33 TLN No. 6635.

67 Pasal 19, Perpres Nomor 62 Tahun 2023.

- c) Tanah yang dilepaskan harus didukung dengan penataan akses berupa pemberdayaan tanah masyarakat. Sehingga tanah yang diberikan dimanfaatkan secara produktif dan memenuhi fungsi sosial untuk mendukung kesejahteraan.
 - d) Penting untuk mensosialisasikan kepada calon penerima agar tidak menelantarkan tanah yang diberikan dan tidak melakukan ekspansi terhadap tanah di luar areal yang dilepaskan dan diberikan.
- 2) Aspek Kelestarian Ekologis
- a) Pelepasan diprioritaskan bagi areal kawasan hutan yang sudah bukan berbentuk hutan dan sudah terdapat penguasaan masyarakat (eksisting permukiman dan/atau lahan garapan). Sementara itu terhadap hutan-hutan yang masih lestari agar sebisa mungkin dipertahankan dengan meningkatkan aspek pengawasan dan pengendalian. Pemanfaatan dan penggunaan hutan yang masih lestari berpotensi mengakibatkan alih fungsi lahan secara masif sebagaimana pembelajaran di Brasil. Untuk mendorong sumber TORA agar pemerintah mengoptimalkan potensi TORA dari tanah terlantar dan tanah negara.
 - b) Bagi tanah yang telah dilepaskan status kawasan hutannya harus dilakukan kajian penatagunaan tanah dengan disinkronkan dengan rencana tata ruang. Selanjutnya perlu memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup dengan dilengkapi kajian lingkungan hidup strategis. Selanjutnya pemohon wajib menandatangani komitmen yang berisi salah satunya kewajiban menjaga ekologis terhadap kawasan hutan yang akan dilepaskan. Meskipun kawasan sudah bukan lagi berstatus kawasan hutan negara, kewajiban ekologis itu bergeser dari menjaga status hutan menjadi menjaga fungsi ekologis dasar lahan agar tidak menimbulkan bencana lingkungan, konflik tata ruang, atau degradasi lingkungan hidup.
 - c) Selanjutnya perlu disosialisasikan agar calon subjek Reforma Agraria tidak melakukan alih fungsi lahan, misalnya lahan garapan dialihkan untuk pembangunan areal terbangun. Hal ini bisa disinkronkan dengan prinsip 3R (*Rights, Restriction, Responsibility*). *Responsibility* atau tanggung jawab yang diberikan kepada pemegang hak. Tanggung jawab tersebut dapat dijelaskan bahwa pemegang hak harus menjaga ekologis dan memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan. Pemegang hak juga dapat diberikan larangan untuk mengubah secara signifikan bentuk, fungsi, atau karakteristik suatu areal yang memiliki nilai ekologis misalnya tidak mengubah bentang alam yang dapat

meningkatkan risiko bencana. Batasan dan tanggung jawab tersebut bisa dikolaborasikan dengan pendekatan berdasarkan nilai-nilai lokal sehingga pada pelaksanaannya bisa jauh lebih efektif.⁶⁸

Pada akhirnya reforma agraria dapat menjadi jawaban untuk menyelesaikan persoalan penguasaan tanah masyarakat dalam kawasan hutan khususnya bagi mereka yang telah ada sebelum penetapan kawasan hutan. TORA dari pelepasan kawasan hutan harus dilaksanakan secara hati-hati dengan pengawasan yang ketat. Disinilah pentingnya aspek penataan ruang dan pengendalian ruang yang diintegrasikan dengan sektor pertanahan sehingga penggunaan dan pemanfaatan lahan dapat berjalan secara terarah dan berkelanjutan sesuai peruntukannya.

Dengan skema tersebut diharapkan reforma agraria diharapkan dapat mewujudkan keadilan agraria khususnya bagi masyarakat yang sejak puluhan tahun lamanya 'terperangkap' di dalam kawasan hutan. Hal ini membutuhkan dukungan dari berbagai pihak khususnya adalah pemerintah daerah. Mengingat bahwa belum semua daerah mengusulkan PPTPKH.⁶⁹ Padahal skema PPTPKH baru bisa berjalan apabila ada permohonan dari pemerintah daerah atau permintaan yang merupakan inisiatif dari masyarakat. Berdasarkan permohonan tersebut kemudian dilakukan kajian oleh Tim Terpadu.

Oleh karena itu Pemda diharapkan lebih terbuka menggandeng organisasi masyarakat sipil dan masyarakat pada umumnya untuk bersama-sama menyelesaikan persoalan penguasaan tanah di dalam kawasan hutan agar tidak menjadi persoalan yang berlarut-larut dan tidak kunjung diselesaikan.

Selanjutnya dalam proses pengkajian agar Tim Terpadu benar-benar turun ke lapangan dengan melakukan skema survei bersama dengan melibatkan berbagai pihak. Selain itu perlu dukungan skema penganggaran secara kolaboratif dalam rangka mengakselerasi skema PPTPKH.⁷⁰ Di samping itu, mengingat Pemerintah Daerah memegang kewenangan terkait penyusunan RTRW, maka pemerintah daerah seyogyanya lebih aktif melakukan kajian saat proses revisi RTRW, salah satunya untuk menyelesaikan persoalan penguasaan tanah dalam kawasan hutan. Desa-desa definitif dalam kawasan hutan yang sudah ada permukiman di dalamnya bisa diajukan untuk dikeluarkan dari kawasan hutan saat proses revisi RTRW.

68 Widhiana, *Reforma Kelembagaan dan Kebijakan Agraria*, (Yogyakarta: STPN Press, 2015), 87-88.

69 Wawancara bersama Jati Wisnu Murthy (Ketua Tim Kerja Informasi Pengukuhan Kawasan Hutan, Direktorat Jenderal Planologi, Kementerian Kehutanan), Jumat, 23 Mei 2025.

70 Wawancara bersama Yosef Endri Cahyono, (Fungsional Madya, Balai Pemantapan Kawasan Hutan, Yogyakarta, Kementerian Kehutanan Republik Indonesia), Selasa, 20 Mei 2025.

D. Penutup

Pertama, penyelesaian penyelesaian penguasaan tanah masyarakat dalam kawasan hutan dapat dilakukan dengan mengeluarkan bidang tanah dari dalam kawasan hutan negara melalui perubahan batas kawasan hutan bagi areal yang sebelum ditunjuk sebagai kawasan hutan. Sementara itu bagi tanah yang telah dikuasai dan dimanfaatkan setelah ditunjuk sebagai kawasan hutan negara penyelesaian dilakukan dengan beberapa pendekatan, antara lain mengeluarkan tanah tersebut dari kawasan hutan melalui perubahan batas, pelepasan dengan cara mengubah peruntukan kawasan, mengalihkan fungsi kawasan, serta memberikan akses pemanfaatan melalui skema perhutanan sosial atau penggunaan kawasan hutan. Dari contoh kasus yang terjadi di Kabupaten Majalengka dan Kabupaten Banyuwangi telah menggambarkan penguasaan masyarakat yang telah berlangsung secara turun temurun sebelum areal tersebut ditunjuk dan ditetapkan sebagai kawasan hutan. Melalui reforma agraria negara bertanggung jawab terhadap rakyat kecil walau dalam prosesnya harus menunggu selama puluhan tahun. Adapun skema penyelesaian dilakukan melalui Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam rangka Penataan Kawasan Hutan (PPTPKH).

Kedua, Reforma Agraria dari kawasan hutan hanya dapat berhasil jika terwujudnya paduserasi antara keadilan sosial dan ekologis (kelestarian lingkungan). Dalam rangka menyeimbangkan aspek keadilan sosial dan ekologis dalam pelaksanaan reforma agraria khususnya melalui PPTPKH perlu dilakukan dengan melakukan sinkronisasi khususnya aspek regulasi dan kelembagaan. Salah satunya mendorong peninjauan kembali secara menyeluruh perundang-undangan di sektor agraria dan kehutanan yang saling beririsan satu sama lain. Dari aspek pelaksanaan agar reforma agraria dari kawasan hutan dilaksanakan secara berhati-hati. TORA dari pelepasan kawasan hutan agar difokuskan terhadap kawasan hutan yang sudah bukan berbentuk hutan dan sudah terdapat penguasaan masyarakat (eksisting permukiman dan/atau lahan garapan). Sementara itu terhadap hutan-hutan yang masih lestari agar sebisa mungkin dipertahankan dengan meningkatkan aspek pengawasan dan pengendalian. Pada akhirnya sinergi dan kolaborasi adalah kunci suksesnya program reforma agraria. Tembok ego sektoral yang menghambat pelaksanaan reforma agraria harus dihancurkan. Setiap Kementerian/Lembaga dan pemerintah daerah harus bekerjasama bukan hanya sama-sama bekerja untuk melaksanakan kebijakan reforma agraria yang berkeadilan dan berkelanjutan.⁷¹

71 Wawancara bersama Yulia Jaya Nirmawati (Direktur Jenderal Penataan Agraria), Senin, 5 Mei 2025.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Arizona, Yance. *Konstitusionalisme Agraria*. Yogyakarta: STPN Press, 2014.
- Barri, Mufti Fathul, Agung Ady Setiawan, Amalya Reza Oktaviani, *Deforestasi Tanpa Henti, Potret Deforestasi di Sumatera Utara, Kalimantan Timur dan Maluku Utara*, Bogor: Forest Watch Indonesia, 2018.
- Bhat, P. Ishawara. *Idea and Methods of Legal Research*, Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Hidayat, Herman. *Politik Lingkungan Pengelolaan Hutan Masa Orde Baru dan Reformasi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008.
- Lipton, Michael, *Land Reform in Developing Countries*, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2009.
- Maslow, Abraham Harold. *Motivation and Personality*, New York: Harper & Brothers Publishers, 1954.
- Mitchell, Andrew. *Buku Kecil Pendorong Besar Deforestasi*, Jakarta: Global Canopy Program, 2021.
- Rochaendi, Endi. *Sebuah Catatan Majalengka Tempo Dulu: Alam Manusia dan Kehidupan*, Bandung: CV. Media Sains Indonesia, 2020.
- Salim, Nazir, *Reforma Agraria: Kelembagaan & Praktik Kebijakan*, Yogyakarta: STPN Press, 2020.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003.
- State of the Forest, *Extent of Land Cover Types in Forest Area and Non Forest Area in Indonesia*, 2019.
- Widhiana. *Reforma Kelembagaan dan Kebijakan Agraria*, (yogyakarta: STPN Press, 2015.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Chamdani, Muchammad Chanif. "Penyelesaian Penguasaan Tanah di dalam Kawasan Hutan Pasca Pengaturan Undang-Undang Cipta Kerja", *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 7, no. 2, 2021.
- Dewa, Muhammad Jufri, La Sensus, M Sabaruddin Sinapoy. "Kajian Hukum Perubahan Fungsi Penggunaan Kawasan Hutan untuk Usaha Pertambangan," *Halu Oleo Legal Research*, Vol. 5, no. 1 2023.
- Kotze, Louis J, Rakhyun E Kim, Catherine Blanchard. "Earth System Law: Exploring New Frontiers in Legal Science," *Earth System Governance*, Vol. 1, 2022.
- Nurahmani, Aditya, "Kebijakan Tanah Objek Reforma Agraria yang Bersumber Dari Pelepasan Kawasan Hutan: Analisis dan Evaluasi Kebijakan Hukum Berdasarkan Prinsip-Prinsip Hukum Tanah Nasional", Tesis Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2021.
- Prayitno, Dessy Eko. "Reforma Agraria Dalam Tatanan Hukum Indonesia: Studi Kesejahteraan Sosial dan Kelestarian Ekologi" Tesis Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2021.

- Sihaloho, Martua, Heru Purwandari, dan Dyah Ita Mardiyarningsih. "Reforma Agraria dan Revitalisasi Pertanian di Indonesia," *Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia*, Vol. 4, no. 1, 2010.
- Sujadi, Suparjo. "Manifestasi Hak Bangsa Indonesia dan Hak Menguasai Negara Dalam Politik Hukum Agraria Pasca Reformasi 1945 Hingga Pasca Reformasi 1998 (Kajian Teori Keadilan Amarya K. Sen)," Disertasi Doktor Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2014.
- Sulistiyowati, Budi. "Perambahan Kawasan Hutan Lindung, Studi Kasus: di Dataran Tinggi Dieng, Kabupaten Wonosobo", Tesis Program Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.
- Suwarno, Eno dan Abdul Wahib Situmorang. "Identifikasi Hambatan Pengukuhan Kawasan Hutan di Provinsi Riau," *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, Vol. 14, no. 1, 2017.
- Wahyudi Arimbawa dan I Kadek Ardi Putra, "Dari Antroposentrisme Menuju Ekosentrisme: Diskursus Pengelolaan Lingkungan dan Tata Ruang di Bali" *Jurnal Ecocentrisme*, Vol 1, no. 2, 2021.

C. Internal dan Sumber Lainnya

- Badan Pusat Statistik, "Identifikasi dan Analisis Desa di Sekitar Kawasan Hutan Berbasis Spasial Tahun 2019," (Jakarta: BPS-Statistics, 2020), hlm. 11-17.
- Data Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur, "Kegiatan Redistribusi Tanah dari Pelepasan Kawasan Hutan di 17 Desa, 11 Kecamatan di Kabupaten Banyuwangi, Provinsi Jawa Timur", diakses pada April 2024.
- Hariadi Kartadihardjo, "12 Capitals for Sustainable Forest Management," *Forest Digest*, tersedia pada <https://www.forestdigest.com//detail/284/12-modal-mengelola-hutan-secara-lestarim>, diakses pada tanggal 13 Mei 2025.
- Guilherme Lambais, "Land Reform in Brazil, The Arrival of the Market Model" paper presented at the XXVIII LASSA, Conference at the University of Texas, 2008.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, "Peta Sumber Daya Agraria Indonesia", diakses pada 12 Mei 2025.
- Wawancara bersama Yulia Jaya Nirmawati (Direktur Jenderal Penataan Agraria), Senin, 5 Mei 2025.
- Wawancara Bersama Sofyan A Djalil (Menteri ATR/Kepala BPN Periode 2016-2022), Rabu, 21 Mei 2025.
- Wawancara bersama Yosef Endri Cahyono, (Fungsional Madya, Balai Pemantapan Kawasan Hutan, Yogyakarta, Kementerian Kehutanan Republik Indonesia), Selasa, 20 Mei 2025.
- Wawancara bersama Jati Wisnu Murthy (Ketua Tim Kerja Informasi Pengukuhan Kawasan Hutan, Direktorat Jenderal Planologi, Kementerian Kehutanan), Jumat, 23 Mei 2025.
- Yanto Santosa (Guru Besar Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor), "Rapat Koordinasi Gugus Tugas Reforma Agraria Pusat (GTRA Pusat): Kawasan Hutan dan Peluang Penyediaan Lahan Pertanian & Perkebunan," GTRA, dipublikasikan tanggal 2 Februari 2021, video: 02.20-02.25, tersedia pada <https://www.youtube.com/watch?v=dSqaQ2uuZHW> diakses pada tanggal 1 Februari 2025.

D. Peraturan Perundang-Undangan dan Dokumen Hukum Terkait

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, LN Tahun 1960 No. 104 TLN No. 2043.

Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 45/PUU-IX/2011., Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat melawan Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas (2011), hlm. 157-158.

Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 Tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria, Perpres Nomor 62 Tahun 2023, LN Tahun 2023 No. 126.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan di Hutan Lindung dan Hutan Produksi, Permen LHK Nomor 8 Tahun 2021, BN Tahun 2021, No. 319.

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 195/Kpts-II/2003 Tentang Penetapan Batas Areal Pelepasan Kawasan Hutan Produksi Tetap Pada Kelompok Hutan Cilutung Timur / Nunuk Dalam Rangka Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Rangka Penataan Kawasan Hutan Seluas 397.460 M2 Melalui Pelepasan Kawasan Hutan Untuk Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria Kelompok Masyarakat Pada Desa Cengal Dan Desa Nunuk Baru, Kecamatan Maja, Di Kabupaten Majalengka, Provinsi Jawa Barat, 18 Oktober 2024.

Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK.485/MENLHK/STJEN/PLA.2/5/2023 Tanggal 19 Mei 2023 tentang Persetujuan Pelepasan Kawasan Hutan Dalam rangka Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam rangka Penataan Kawasan Hutan seluas ± 2.385,64 Ha (Dua Ribu Tiga Ratus Delapan Puluh Lima dan Enam Puluh Empat Perseratus Hektare) untuk Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria di Kabupaten Banyuwangi, Kota Batu, Kabupaten Blitar, Kabupaten Jember, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Madiun, Kabupaten Malang, Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Ngawi, dan Kabupaten Pacitan, Provinsi Jawa Timur.

BIODATA PENULIS

Aditya Nurahmani menempuh pendidikan S1 dari Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran dan lulus di tahun 2020 dan mendapatkan penghargaan dari Rektor Universitas Padjadjaran sebagai Wisudawan Terbaik. Selanjutnya melanjutkan pendidikan S2 pada Program Magister Ilmu Hukum di Universitas Indonesia peminatan Hukum Sumber Daya Alam dan lulus tahun 2025 dengan predikat Summa cumlaude.

Di bidang kompetisi, penulis pernah menjuarai Juara 1 Debat tingkat Regional dan Juara 2 Nasional Debat Konstitusi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Best Paper Konferensi Mahasiswa Hukum Pekan Progresif di Universitas Diponegoro, Juara 1 Nasional Orator Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan lain-lain. Penulis juga pernah berpartisipasi dalam South Asia Youth Sustainability Summit 2024, Kuala Lumpur, Malaysia.

Di bidang riset sampai saat ini penulis telah mempublikasikan 3 Buku dan mempublikasikan 13 Jurnal yang terdiri dari Jurnal Nasional dan Jurnal Internasional. Penelitian banyak difokuskan di sektor agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Di bidang organisasi saat ini penulis aktif di Institute of Energy and Development Studies (IEDS) dan menjabat sebagai Direktur Tata Kelola dan Reforma Agraria.

PENGUATAN OTONOMI DAERAH DALAM PENGAWASAN KEGIATAN PERTAMBANGAN MINERBA PASCA UU NO. 2 TAHUN 2025

*(Strengthening Regional Authority in The Supervision of Mining Activities
Following the Enactment of Law No 2 of 2025)*

Anisa Kurniatul Azizah

Universitas Bhayangkara Surabaya
Jl. Ahmad Yani No.114, Surabaya, Jawa Timur, Indonesia, 60231.
e-mail: anisa@ubhara.ac.id

Bagus Teguh Santoso

Universitas Bhayangkara Surabaya
Jl. Ahmad Yani No.114, Surabaya, Jawa Timur, Indonesia, 60231.
e-mail: bagus.ts@ubhara.ac.id

Abstrak

Penelitian ini membahas penguatan asas otonomi daerah terhadap sentralisasi pertambangan minerba oleh Pemerintah Pusat terkait fungsi kebijakan (*beleid*), pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Melalui Undang-Undang No. 2 Tahun 2025, Pemerintah Kabupaten/Kota kehilangan kelima fungsi tersebut sebagaimana dihapusnya Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 jo Pasal 169 huruf g dan Pasal 178B Undang-Undang No 3 Tahun 2020. Sentralisasi yang berlebihan dapat menimbulkan supremasi kekuasaan, yang berpotensi merusak konstitusionalisme dan beralih menjadi absolutisme. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan normatif yuridis dengan analisis pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Hasil penelitian menyarankan perlunya keterlibatan pemerintah daerah Kabupaten/Kota dalam pengawasan kegiatan usaha pertambangan minerba di seluruh Indonesia. Reformulasi pengaturan pertambangan minerba perlu segera dilakukan, sehingga tidak terjadi benturan antara spirit otonomi daerah dengan spirit hilirisasi melalui kebijakan sentralisasi oleh Pemerintah Pusat. Hal ini penting untuk menjaga keselarasan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum.

Kata kunci: Reformulasi; Sentralisasi; Otonomi Daerah.

Abstract

*This research analyzes the tension between regional autonomy and the centralization of mineral and coal mining governance by the Central Government. Law No. 2 of 2025 revokes the authority of Regent and Mayor governments over policy-making (*beleid*), administration (*bestuurdaad*), regulation (*regelendaad*), management (*beheersdaad*), and supervision (*toezichthoudensdaad*) through the repeal of key provisions in Law No. 4 of 2009 and Law No. 3 of 2020. Such excessive centralization risks fostering power supremacy, eroding constitutionalism, and leading toward absolutism. Employing a normative juridical method with statutory analysis, this research finds that the involvement of local governments is crucial in supervising mining operations nationwide. Reformulating the legal framework is urgent to balance the spirit of regional autonomy with the Central Government's downstream industrialization agenda. Ensuring this balance is essential to safeguard the synergy of the Unitary State of the Republic of Indonesia as a *rechtstaat**

Keywords: Reformulating; Centralization; Regional Autonomy.

A. Pendahuluan

Pemerintah Indonesia mendorong hilirisasi¹ mineral dan batubara melalui Undang-Undang No. 2 Tahun 2025 sebagaimana perubahan keempat dari Undang-Undang No 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, khususnya dalam hal peningkatan nilai tambah, kemandirian energi, dan ketahanan ekonomi, dengan kewajiban pengolahan di dalam negeri dan melarang ekspor bahan baku (*raw material*) terkait mineral dan batubara². Hingga 3 November 2024, tercatat 147³ smelter dalam berbagai tahap operasional, konstruksi, dan perencanaan. Semangat hilirisasi pertambangan mendorong reformasi perizinan melalui Undang-Undang No 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja yang menggunakan konsep *omnibus law*, sehingga menyelaraskan Undang-Undang No 2 Tahun 2025 (selanjutnya disebut UU Minerba) dengan kebijakan sentralisasi perizinan di tangan Pemerintah Pusat. Namun, perubahan ini menimbulkan persoalan yuridis⁴ dan perlu dipastikan tidak hanya berorientasi pada efisiensi serta investasi, tetapi juga tetap memperhatikan asas otonomi daerah dalam kerangka NKRI.

Konsep penguasaan negara atas sumber daya alam berdasarkan Pasal 33 UUD NRI 1945 menegaskan bahwa kekayaan alam dikelola untuk kemakmuran rakyat, sebagaimana ditegaskan melalui Putusan MK 002/PUU-I/2003 yang memberikan definisi perihal “dikuasai oleh negara”, mencakup kedaulatan rakyat atas sumber daya alam. Negara tidak harus menjadi pelaku usaha, melainkan berwenang mengatur dan mengawasi demi kepentingan masyarakat. Penguasaan oleh negara mencakup tiga kategori: “(i) cabang produksi penting bagi negara dan hajat hidup orang banyak, (ii) penting bagi negara tetapi tidak mempengaruhi hajat hidup, dan (iii) tidak penting bagi negara tetapi mempengaruhi hajat hidup. Ketiga kategori ini harus dikuasai oleh negara demi kemakmuran rakyat.” Negara dalam hal ini direpresentasikan oleh Pemerintah dalam cabang kekuasaan eksekutif yang secara konsep diawaki oleh Kementerian teknis di bidang pertambangan yaitu Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral di bawah kendali koordinator Kementerian Bidang Perekonomian sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (1) huruf D Peraturan Presiden No 139 Tahun 2024.⁵

- 1 Guna mewujudkan kedaulatan energi di tingkat nasional, diperlukan kebijakan strategis yang mampu mendorong peningkatan nilai tambah terhadap kekayaan sumber daya alam, khususnya di bidang mineral dan batubara. Presiden RI ke-7 Joko Widodo telah berupaya melaksanakan hilirisasi industri pertambangan dengan melarang ekspor. Lihat dalam Salman Akira Togi, and Ima Mayasari. ‘Realisasi Kebijakan Domestic Market Obligation Batubara Pada Tahun 2018-2022’. *Journal Publicuho* Vol.6 No.4. 2023. <https://doi.org/10.35817/publicuho.v6i4.269>. h.59.
- 2 Dasar hukum larangan ekspor raw material antara lain Pasal 102 dan Pasal 103 UU No. 4 Tahun 2009 jo UU No. 3 Tahun 2020, PP No 23 Tahun 2010, PP No 1 Tahun 2014, Permen ESDM No 7 Tahun 2012, Permen ESDM No 12 Tahun 2013, Permen ESDM No 1 Tahun 2014, Permen ESDM No 11 Tahun 2019, Permendag No 18 Tahun 2021.
- 3 <https://www.esdm.go.id/en/media-center/news-archives/pemilik-cadangan-nikel-dan-bauksit-terbesar-di-dunia-ini-yang-dilakukan-indonesia>, (diakses pada tanggal 19 Maret 2025, pukul 22.45 WIB).
- 4 Sari, Septiana, and Darminto Hartono Paulus. ‘Licensing Policy on Mineral and Coal Mining in the Concept of Division of Authority’. *Pandecta Research Law Journal* Vol.17 No.2. 2022. <https://doi.org/10.15294/pandecta.v17i2.31653>. h.77.
- 5 Ismi, hayatul. ‘Hak Atas Tanah Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Mineral Dan Batubara’. *Jurnal Ilmu Hukum* Vol.5 No.2. 2015.. <https://doi.org/10.30652/jih.v4i2.2792>. h.45.

Penarikan kewenangan pemerintah daerah ke pemerintah pusat tidak seharusnya bersifat absolut karena keduanya tetap berperan, pemerintah pusat pada stabilisasi dan distribusi, pemerintah daerah pada pelayanan dan pengawasan. Konflik pengelolaan sumber daya alam sering muncul antara masyarakat, pelaku usaha, serta ketidakselarasan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.⁶ Pembagian kewenangan ini dimaksudkan untuk merapikan tata kelola dan mengurangi potensi konflik.⁷ Bermula dari lahirnya Pasal 4 ayat (2) dan (3) UU No. 3 Tahun 2020 jo UU No 2 Tahun 2025 (UU Minerba yang baru) yang pada intinya menjadikan sentralisasi kewenangan perihal Pemerintah Pusat untuk melakukan fungsi kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan di bidang pertambangan mineral dan batubara di Indonesia. Pasal 169C huruf g memperjelas bahwa seluruh kewenangan daerah dalam UU Minerba sebelumnya (UU No 3 Tahun 2020) beralih menjadi kewenangan pusat, kecuali jika diatur lain.

Sentralisasi kewenangan pertambangan dalam UU No. 2 Tahun 2025 memicu perdebatan konstitusional karena dianggap mengabaikan spirit otonomi daerah yang dijamin UUD NRI 1945 dan UU No. 23 Tahun 2014. Juga dengan merujuk lampiran pembagian urusan daerah yang telah dicabut melalui Pasal 173B UU No. 3 Tahun 2020, ketentuan dalam batang tubuh Pasal 14 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 yang masih mengakui kewenangan daerah tetap berlaku dan tidak otomatis batal. Spirit peralihan kewenangan pengelolaan sumber daya mineral ke pemerintah pusat dan provinsi dalam UU No. 23 Tahun 2014 dimaksudkan untuk merapikan tata kelola dan mengurangi konflik, sehingga tetap membutuhkan sinergi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dengan demikian pengabaian peran Pemerintah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota melalui Pasal 169C huruf g dan Pasal 173B UU No. 3 Tahun 2020 jo UU No 2 Tahun 2025 dinilai kontraproduktif.

Pemerintah berperan penting dalam pengelolaan pertambangan minerba karena sifatnya yang tidak terbarukan dan berpotensi mencemari lingkungan⁸, sehingga hasilnya perlu diarahkan pada pembangunan berkelanjutan⁹. Di Indonesia, kewenangan pertambangan awalnya dibagi antara pusat dan daerah termasuk Kabupaten/Kota melalui UU No. 4 Tahun 2009 sebagai wujud desentralisasi, namun revisi UU No. 3 Tahun 2020 jo UU No. 6 Tahun 2023 jo UU No 2 Tahun 2025 justru menguatkan sentralisasi perizinan oleh pemerintah pusat dan melemahkan spirit otonomi daerah, khususnya Kabupaten/Kota. Pasal 14 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 masih mengatur pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dalam sektor energi dan sumber daya alam, namun ketentuan ini dinegasikan secara langsung melalui Pasal 169C huruf g dan Pasal 173B UU No. 3 Tahun 2020 jo UU No 2 Tahun 2025 yang lebih menekankan sentralisasi. Meski terdapat pendelegasian

- 6 Baura, Lineke, Marthinus Johanes Saptanno, and Jemmy Jeffrey Pietersz. 'Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral Batubara'. *Pattimura Legal Journal* Vol.1 No.3. 2022. <https://doi.org/10.47268/pela.v1i3.6753>. h.29.
- 7 Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Setjen dan BK DPR RI Bidang Arsip dan Museum. Jakarta. 2018. h.11.
- 8 Salim Emil. 'Pertambangan Dalam Keberlanjutan Pembangunan'. Perpustakaan Bappenas. Go. Id, Kompas, Vol. 8. Jakarta. 2017. h.28.
- 9 Gwendolen M Carter and John H Herz. 'Government and Politics in The Twentieth Century'. Frederick A Praeger. New York. 2021. h.79.

perizinan sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (4) UU No. 3 Tahun 2020 jo UU No 2 Tahun 2025 dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Provinsi berdasarkan efektivitas dan efisiensi.¹⁰ Hal dimaksud dinilai mengabaikan prinsip otonomi daerah yang menjadi semangat reformasi, terlebih ketika peran Pemerintah Daerah pada tingkat Kabupaten/Kota benar-benar ditiadakan, sehingga menimbulkan persoalan serius dalam perspektif ketatanegaraan dan hukum administrasi, meski terlihat sederhana dari sisi kemudahan investasi. Sentralisasi kewenangan pertambangan minerba dapat diterima jika memiliki landasan filosofis dan yuridis yang jelas (*lex certa*, *lex scripta*, dan *lex stricta*) dengan tidak mengabaikan asas otonomi daerah dalam kerangka NKRI.

Pada penelitian sebelumnya terdapat beberapa pembahasan yang memiliki kesamaan topik terkait otonomi daerah dan kewenangan pertambangan minerba oleh pemerintah, berikut paparan pembahasan dan kesimpulan, antara lain:

Tabel 1. Perbedaan Dengan Penelitian Sebelumnya

No	Penulis, Tahun, Sumber	Judul	Isu Hukum	Kesimpulan
1	Nazaruddin Lathif, Tahun 2017, Jurnal Panorama Hukum	Tinjauan Yuridis Tentang Kewenangan Pemerintah Provinsi Dalam Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Batubara	Pemberian kewenangan secara luas kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan tambang melalui UU 32 Tahun 2004 dan UU 4 Tahun 2009 menimbulkan masalah izin, lemahnya pengawasan, praktik KKN, serta dampak lingkungan dan sosial. Akibatnya, UU 23 Tahun 2014 menarik kembali kewenangan pertambangan ke pemerintah pusat dan provinsi.	Pengelolaan pertambangan di daerah menghadapi masalah serius akibat lemahnya pengawasan, penyimpangan izin, serta konflik hukum, sosial, dan lingkungan akibat tumpang tindih kewenangan. Sentralisasi melalui UU No. 23 Tahun 2014 dimaksudkan memperbaiki tata kelola, tetapi mengurangi peran daerah. Oleh karena itu, diperlukan tata kelola yang menyeimbangkan peran pusat dan daerah agar pengelolaan tambang lebih efisien, adil bagi masyarakat, dan berkelanjutan bagi lingkungan.

10 Kurniasih, Ida. 'Telaah Terhadap Aktivitas Pertambangan Yang Berdampak Pada Lingkungan Hidup Di Indonesia Dilihat Dari Sudut Pandang Analysis Economic Of Law'. *The Juris*. Vol. VII. 2023. <http://ejournal.stih-awanglong.ac.id/index.php/juris>. h.71.

2	M. Raihan S & Husni Jalil, Tahun 2021, Jurnal Ilmiah Mahasiswa Bidang Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala	Kewenangan Pusat dan Daerah Dalam Pengelolaan Pertambangan	UU No 3 Tahun 2020 tentang Minerba memusatkan kewenangan pertambangan di pemerintah pusat, namun Aceh tetap memiliki keistimewaan melalui UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh dan Qanun daerah. Dalam aspek lingkungan, pengawasan banyak diambil alih pusat sehingga menimbulkan tumpang tindih kewenangan, sementara Aceh masih berperan penting meski menghadapi kendala, terutama terkait Pertambangan Tanpa Izin.	Aceh tetap berwenang mengelola minerba berdasarkan keistimewaan yang dijamin UU No. 11 Tahun 2006 dan diakui UU No. 3 Tahun 2020, meski kewenangan umum pertambangan dipusatkan. Pengelolaan lingkungan hidup menjadi bagian integral tanggung jawab negara, namun koordinasi pusat-daerah masih lemah, sehingga rawan menimbulkan masalah dalam penanganan kerusakan akibat pertambangan
3	Ayuk Suryaningsih, Allena Marvelia Silalahi, & Aqila Herdinyanto Sanjaya, Tahun 2023, Supermasi Jurnal Hukum	Hak Penguasaan Negara dalam Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara Sesuai dengan UU Minerba	UU No. 3 Tahun 2020 memperkuat penguasaan negara atas pertambangan minerba melalui sentralisasi kewenangan di pemerintah pusat dan kewajiban divestasi saham, sehingga posisi negara lebih superior terhadap perusahaan tambang.	UU No. 3 Tahun 2020 memperkuat penguasaan negara atas pertambangan melalui sentralisasi kewenangan dan divestasi, efektif bagi kepastian hukum dan kontrol pusat, tetapi berpotensi melemahkan peran daerah serta menimbulkan disharmoni dengan prinsip otonomi daerah.

4	Abdillah Dalimunte, Mohammad Gufron AZ, & Supriyadi, Tahun 2023, Jurnal Cakrawala Hukum	Legal Problems Related to Mineral and Coal Mining Permits	Implikasi UU No. 3 Tahun 2020 memusatkan kewenangan izin tambang ke pemerintah pusat, yang menyelesaikan tumpang tindih regulasi namun mengurangi peran daerah dan berpotensi menimbulkan disharmoni hukum. Diperlukan harmonisasi aturan serta tata kelola yang adil dan berkelanjutan agar manfaat tambang dirasakan negara, masyarakat, dan lingkungan.	Alih kewenangan izin tambang ke pusat menyederhanakan perizinan dan mendukung investasi, tetapi melemahkan peran daerah serta berisiko menimbulkan disharmoni hukum. Karena itu, diperlukan harmonisasi aturan dan kebijakan berbasis kemanfaatan, keadilan, dan keberlanjutan demi kesejahteraan masyarakat dan kelestarian lingkungan.
5	Hartati & Zainal Amin Ayub, Tahun 2024, Sriwijaya Law Review	Jurisdictional Disputes Between Central and Local Governments in the Management of Coal Mining	Perubahan regulasi pertambangan melalui UU 23 Tahun 2014 tentang Pemda dan UU 3 Tahun 2020 tentang Minerba menggeser kewenangan dari daerah ke pemerintah pusat dan provinsi, menimbulkan disharmonisasi dengan prinsip otonomi daerah, serta memperburuk pengawasan lingkungan akibat lemahnya koordinasi pemerintah pusat dan daerah.	UU 3 Tahun 2020 tentang Minerba memusatkan kewenangan di pemerintah pusat, mengurangi peran daerah, melemahkan pengawasan lingkungan, sehingga perlu penguatan daerah dan harmonisasi regulasi untuk tata kelola berkelanjutan.

Pada penelitian ini, peneliti mengajukan rumusan masalah dan pembahasan untuk melengkapi dari pembahasan sebelumnya, sehingga terdapat kebaruan dalam penelitian ini. Dengan pemilihan isu hukum: Apakah peran Pemerintah Kabupaten/Kota terkait pengawasan kegiatan pertambangan minerba berdasarkan asas otonomi daerah dapat diambil alih sepenuhnya oleh Pemerintah Pusat atau melalui Pemerintah Daerah Provinsi? dan Bagaimana bentuk peran Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengawasan kegiatan pertambangan minerba terkait kegiatan pascatambang dan reklamasi setelah berlakunya UU No 2 Tahun 2025?

B. Metode Penelitian

Penelitian Hukum (*legal research*) menurut Oxford Academic Journal¹¹ dapat diartikan sebagai “*The finding and assembling of authorities that bear on a question of law, The field of study concerned with the effective marshaling of authorities that bear on a question of law*”. Penelitian ini mengadopsi metode hukum normatif dengan tujuan mengidentifikasi aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, serta pendapat para ahli hukum sebagai respon terhadap permasalahan hukum yang muncul.¹² Pendekatan penelitian yang diterapkan adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945, Undang-Undang No 4 Tahun 2009 jo Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 tentang Mineral dan Batubara, jo Undang-Undang No 2 Tahun 2025 jo Undang-Undang No 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan serta berbagai Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, dan Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pembahasan *incasu*.

Ketujuh peraturan dimaksud dan penggunaan konsep Negara Kesatuan (*eenheidstaat*) menjadi landasan analisis dan dasar hukum untuk menelaah penguatan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan fungsi pengawasan perihal kegiatan usaha pertambangan,¹³ agar melaksanakan kegiatan reklamasi dan pasca tambang sesuai dengan perintah peraturan perundang-undangan secara paripurna, sehingga kekhawatiran terhadap wilayah bekas tambang menjadi bencana ekologi dan pencemaran lingkungan menjadi termitigasi, apabila pemerintah daerah Kabupaten/Kota dengan spirit otonomi daerah, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang terukur melalui stakeholder Bupati/Walikota, inspektur tambang diberikan tugas dan kewenangan melakukan pencegahan dan penindakan (dalam fungsi pengawasan) terhadap pelaku pertambangan yang merusak lingkungan sebagai akibat dari kegiatan pertambangannya.

C. Pembahasan

1. Penegasan Asas Otonomi Daerah Oleh Pemerintah Daerah Terhadap Pengawasan Kegiatan Pertambangan Minerba

Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam NKRI didasarkan pada UUD 1945, di mana kedaulatan berada di pusat namun daerah diberi otonomi luas untuk mengelola urusan lokal melalui asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat dengan tetap berlandaskan demokrasi, keadilan, keberagaman daerah, serta supremasi hukum¹⁴. Pelaksanaan otonomi dijalankan oleh Kepala Daerah (Gubernur, dan/atau Bupati, Walikota) dan DPRD (Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota) di bawah pembinaan Presiden

11 P.Ishwara Bhat. ‘*Idea and Methods of Legal Research*’. Oxford University Press. 2019. DOI: [10.1093/oso/9780199493098.001.0001](https://doi.org/10.1093/oso/9780199493098.001.0001). h.3.

12 Peter Mahmud Marzuki. ‘*Penelitian Hukum*’. Kencana Prenada Media Group. Jakarta. 2020. h. 35.

13 Adrian Sutedi. ‘*Hukum Pertambangan*’. Jakarta: Sinar Grafika. 2018.h.13.

14 Hartati and Zainal Amin Ayub. ‘Jurisdictional Disputes between Central and Local Governments in the Management of Coal Mining’ *Sriwijaya Law Review*, Vol.8. Issue No.2. 2024. <https://doi.org/10.28946/slrev.Vol8.Iss2>. h.47.

melalui menteri dan lembaga teknis dengan pedoman NSPK, agar kebijakan pusat dan daerah selaras¹⁵.

Otonomi tidak hanya bermakna kewenangan membuat aturan (*zelfwetgeving*), tetapi juga menjalankan pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*), yang diklasifikasikan ke dalam urusan absolut, konkuren, dan umum. Sekalipun pertambangan minerba masuk dalam kategori energi dan sumber daya alam sebagai urusan pemerintahan konkuren pilihan. Hubungan pemerintah pusat dan daerah harus dijaga secara vertikal dan horizontal untuk keseimbangan, kerja sama, dan pemerataan, dengan provinsi berperan sebagai perpanjangan tangan pusat dan Kabupaten/Kota sebagai wilayah yang mandiri dan berkedaulatan dalam kerangka Negara Kesatuan. Konsep otonomi dipertegas dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 (selanjutnya disebut UU Pemda) dengan prinsip otonomi nyata, bertanggung jawab, dan dinamis.

Secara konstitusional, otonomi daerah dijamin melalui Pasal 18, 18A, 18B, dan tidak dapat diubah bentuknya (Pasal 37 ayat 5) UUD NRI 1945. Otonomi lahir sebagai respon atas sentralisasi Orde Baru untuk membangun mekanisme *check and balance*¹⁶. Pembagian kewenangan didasarkan pada asas desentralisasi (pelimpahan kewenangan ke daerah otonom), dekonsentrasi (pelimpahan urusan pusat ke Gubernur/instansi vertikal), dan tugas pembantuan (penugasan pusat ke daerah Kabupaten/Kota dengan kewajiban pertanggungjawaban). Dekonsentrasi diperlukan karena tidak semua urusan bisa didesentralisasikan, terutama untuk menjaga efektivitas pemerintahan, pembangunan nasional, dan keutuhan NKRI. Sedangkan tugas pembantuan berfungsi sebagai mekanisme pelengkap ketika desentralisasi dan dekonsentrasi tidak mencukupi, dengan prinsip *zelfbestuur*¹⁷ atau *medebewind*¹⁸, pemerintah daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota melaksanakan tugas atas nama pusat, tetapi substansi kebijakan tetap menjadi tanggung jawab pemberi tugas¹⁹. Dalam konteks ini peran Pemerintah Kabupaten/Kota dapat dihadirkan melaksanakan tanggungjawab dalam hal pengawasan di bidang kegiatan pertambangan minerba apabila diminta dan dibutuhkan oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Provinsi. Apabila merujuk pada ketentuan Pasal 35 ayat (4) UU No 2 Tahun 2025 (UU Minerba) jo Pasal Peraturan Pemerintah No 96 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Minerba Pasal 192 ayat (2). Peranan Pemerintah atau Negara perihal pengawasan kegiatan pertambangan di Indonesia hanya melibatkan

15 Adrian Sutedi. 'Hukum Pertambangan'. Jakarta: Sinar Grafika. 2022.h.13.

16 B. Salinding, Marthen. 'Prinsip Hukum Pertambangan Mineral Dan Batubara Yang Berpihak Kepada Masyarakat Hukum Adat'. *Jurnal Konstitusi* Vol.16 No.1. 2019. <https://doi.org/10.31078/jk1618>. h.98.

17 Koesoemahatmadja, R D H. 'Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia'. Jakarta: Bina Cipta. 2011.h.56.

18 Bagir Manan. 'Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945'. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 2014.h.32.

19 Farhani, Athari. 'Rekonstruksi Konstitusi Terkait Konsep Wilayah Yang Utuh Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia'. *Adalah Buletin Hukum dan Keadilan* Vol. 6 No. 3. 2022. <https://doi.org/10.15408/adalah.v6i3.26767>. h.25.

Menteri Energi & Sumber Daya Mineral (selanjutnya disingkat Menteri ESDM) dan Pemerintah Provinsi melalui Gubernur, tanpa melibatkan Bupati/Walikota selaku kepala daerah di tingkat Kabupaten/Kota²⁰.

Dari prespektif tugas pembantuan (sebagaimana hak Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi meminta bantuan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota)²¹, sebagaimana juga merupakan kewajiban bagi Pemerintah Kabupaten/Kota ketika disatu kondisi yang sama Kabupaten/Kota mendapatkan pemasukan dari pajak daerah, retribusi daerah, iuran pertambangan rakyat, pendapatan lain-lain daerah yang sah berdasarkan ketentuan perundang-undangan (vide: Pasal 128 ayat (5) UU No 3 tahun 2020), selain itu Kabupaten/Kota juga berhak mendapatkan pembagian 2,5% dari keuntungan pelaku usaha pertambangan (vide: Pasal 129 ayat (2) huruf b). Menjadikan diskursus antara profesionalitas bagi Menteri ESDM & Gubernur yang telah mampu melakukan pengawasan secara efektif, ataukah disparitas bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi yang tanpa perlu melibatkan Bupati/Walikota untuk membantu pengawasan kegiatan usaha pertambangan minerba di wilayah masing-masing (sebagai suatu paradoks). Dengan demikian sudah dipastikan bahwa sinergitas vertikal dengan tidak melibatkan Bupati/Walikota perihal pengawasan merupakan suatu kesalahan faktual selain persoalan yuridis (inkonstitusional) bertentangan dengan UUD NRI Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Mengingat masih sedikitnya aparat inspektur tambang yang dimiliki oleh Kementrian ESDM dibanding jumlah wilayah pertambangan yang tersebar di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga berpotensi terjadinya *vacum of power* terhadap Bupati/Walikota dalam melakukan tugas pengawasan dibidang pertambangan minerba. Sehingga bisa dipastikan pengawasan terhadap pelaku usaha di bidang pertambangan minerba pasca dihapusnya kewenangan Kabupaten/Kota melalui UU No 3 Tahun 2020 jo UU No 6 Tahun 2023 jo UU No 2 Tahun 2025, menjadi sangat tidak maksimal dan masih menyisakan problematika yang kompleks.

Berdasarkan problematika yuridis diatas, melalui asas otonomi daerah dalam konteks tugas pembantuan, perlu dilakukan suatu kajian ulang dalam UU Minerba sebagaimana penambahan landasan kewenangan bagi Pemerintah Kabupaten/Kota untuk melakukan pengawasan melalui Pasal 140 UU No 3 Tahun 2020 jo UU No 2 Tahun 2025 yang sebelumnya mengatur bahwa "*Menteri melakukan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan Usaha Pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IUPK, IUPK sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak/ Perjanjian, IPR, SIPB, Izin Pengangkutan dan Penjualan, atau IUJP.*" Bisa dirubah menjadi "*Menteri **dapat** melakukan **pendelegasian kewenangan** pengawasan atas*

20 Anwar, Muhammad Syaiful, and Rafiqah Sari. 'Penegakan Hukum Lingkungan Berbasis Asas Tanggung Jawab Negara Di Indonesia'. *Jurnal Hukum Progresif* XVI/No.1/Juni 2021. <https://www.suara.com/news/2020/07/21/130125/walhi>. h.79.

21 Karina, Ica. 'Development Law in the Context of Legal Theory and Philosophy: Challenges and Opportunities Toward Social Justice'. *Jurnal Smart Hukum* Vol.3 No.2. 2024. <https://doi.org/10.55299/jsh.v3i2.1152>. h.15.

*pelaksanaan kegiatan Usaha Pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IUPK, IUPK sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak/ Perjanjian, IPR, SIPB, Izin Pengangkutan dan Penjualan, atau IUJP kepada **Gubernur, dan/atau Bupati/Walikota***. Ketentuan teknis sebagaimana diatur dalam Pasal 192 ayat (2) PP No 96 Tahun 2021 yang sebelumnya menjelaskan bahwa “Menteri dapat melimpahkan kewenangan penunjukan pejabat yang bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan atas kegiatan usaha pertambangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat”. Diusulkan agar dirubah menjadi “Menteri dapat melimpahkan kewenangan penunjukan pejabat yang bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan atas kegiatan usaha pertambangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat **dan/atau kepada Bupati/Walikota sebagaimana tugas pembantuan**”. Mengingat jumlah perusahaan pertambangan minerba dan inspektur tambang jumlahnya tidak sepadan, terdapat lebih dari 6.500²² perusahaan tambang yang harus diawasi. Sedangkan Tahun 2024²³ Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara hanya memiliki 853 pejabat fungsional, mayoritas Inspektur Tambang binaan Kementerian ESDM. Dari total 475 Inspektur yang ditempatkan di provinsi dan 94 di Jakarta.

a. Urgensi Sentralisasi Pengaturan Pertambangan Minerba oleh Pemerintah Pusat dan Provinsi

Pada periode 2000–2009, Bupati/Walikota dan Gubernur berwenang menerbitkan Kuasa Pertambangan (KP) sesuai Peraturan Pemerintah No. 75 Tahun 2001, yang menyebabkan ribuan izin diterbitkan tanpa standar teknis, administratif, maupun pengawasan memadai. Akibatnya muncul banyak masalah seperti tumpang tindih wilayah, izin non-prosedural, hingga konflik perizinan, yang kemudian diklasifikasikan menjadi IUP Clear and Clean (CnC) dan Non CnC, di mana pada 2016 tercatat 3.960 IUP belum CnC dari total lebih 10.328 izin. Permasalahan utama adalah ketiadaan standar peta dasar, data pemegang IUP yang terbatas, lemahnya sinkronisasi pemerintah pusat dan daerah (karena masing-masing daerah belum diseragamkan pengaturannya), sehingga terjadi perbedaan basis data nasional.

Secara fundamental penarikan dan penghapusan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat didasarkan atas empat prinsip, yaitu Pertama, prinsip akuntabilitas, yaitu penentuan tanggung jawab pemerintah berdasarkan kedekatan dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak urusan. Kedua, prinsip efisiensi, yakni memilih tingkat pemerintahan yang paling mampu menyelenggarakan urusan secara efektif dan berdaya guna. Ketiga, prinsip

22 Lihat Dalam <https://www.esdm.go.id/id/media-center/news-archives/tata-kelola-pertambangan-kesdm-perkuat-pengelolaaninspekturtambang#:~:text=Saat%20ini%20di%20seluruh%20Indonesia,untuk%20menjadi%20IT%20di%20KESDM.&text=Bagikan%20Ini!>, diakses pada tanggal 10 Sempتمبر 2025, pukul 21.00 WIB.

23 Tim Penyusun Unit Eselon II Ditjen Minerba, “*Laporan Kinerja Ditjen Minerba 2024*”, Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral, Jakarta, 2025, h.10.

eksternalitas, yaitu mempertimbangkan luas dan jangkauan dampak urusan untuk menentukan tingkat pemerintah yang berwenang. Keempat, prinsip kepentingan strategis nasional, yaitu pertimbangan menjaga keutuhan dan kedaulatan negara, hubungan luar negeri, program strategis nasional, serta hal lain yang diatur peraturan perundang-undangan (vide: penjelasan umum UU No. 23 Tahun 2014).

Pada periode 2009–2020, daerah tetap berwenang menerbitkan IUP dan IPR dengan batas tertentu berdasarkan UU No. 4 Tahun 2009. Namun, otonomi daerah di sektor pertambangan menimbulkan kekacauan perizinan, lemahnya pengawasan, kerusakan lingkungan, serta konflik antara masyarakat dan perusahaan. Ketegangan pemerintah pusat dan daerah terkait perebutan kewenangan dan pembagian hasil mendorong lahirnya UU No. 23 Tahun 2014 yang mengalihkan kewenangan Kabupaten/Kota ke Provinsi. Selanjutnya, UU No. 3 Tahun 2020 mempertegas sentralisasi kewenangan ke pemerintah pusat, yang meski dimaksudkan untuk penataan nasional, berpotensi memunculkan penyalahgunaan kewenangan baru di tingkat kementerian teknis²⁴.

Pada periode 2020–2025, kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dialihkan dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat melalui Surat Dirjen Minerba No. 1481/30.01/DJB/2020 sebagai tindak lanjut Pasal 173C UU No. 3/2020. Sejak 11 Desember 2020, layanan perizinan tambang ditangani pusat melalui BKPM, mencakup perizinan, pembinaan, pengawasan, lelang WIUP, persetujuan RKAB, dan pengalihan saham. Ketentuan teknis kemudian diperkuat lewat Kepmen ESDM No. 78.K/MB.01/MEM.B/2022 yang mewajibkan pencatatan perubahan data izin melalui aplikasi MODI²⁵, melanjutkan digitalisasi yang sebelumnya menghadirkan MOMI

24 Farisi, Muhammad Salman Al. 'Desentralisasi Kewenangan Pada Urusan Pertambangan Mineral Dan Batubara Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020'. *Jurnal Ilmiah Ecosystem* Vol.21 No.1. 2021. <https://doi.org/10.35965/eco.v21i1.699>. h.31.

25 "MODI merupakan sistem aplikasi yang dirancang oleh Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara untuk mendukung pengelolaan data perusahaan yang bergerak di bidang pertambangan mineral dan batubara. Aplikasi ini menjadi kewajiban bagi seluruh Badan Usaha yang memiliki Izin Usaha Pertambangan (IUP). MODI menyimpan data non-spasial selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir, meliputi berbagai aspek seperti pendapatan negara, dana bagi hasil, investasi, produksi, izin usaha, program pengembangan masyarakat, reklamasi, ketenagakerjaan, kecelakaan tambang, hingga pembangunan smelter. Kepemilikan MODI menjadi prasyarat bagi perusahaan untuk mengakses berbagai layanan dari Minerba, seperti pelaporan rutin, aktivitas produksi dan penjualan, kewajiban perpajakan, serta proses perpanjangan izin, sesuai dengan regulasi pemerintah yang mewajibkan pelaporan kegiatan usaha di sektor ini."

(2016)²⁶, MOMS (2018)²⁷, MVP & E-PNBP, serta EMS & EDW (2019)²⁸. Puncaknya, dengan dukungan UU No. 6/2023, lahir SIMBARA sebagai platform integrasi seluruh sistem minerba (MODI, MOMI, MOMS-MVP, E-PNBP, EMS & EDW) untuk menyatukan basis data, meningkatkan kepatuhan, transparansi, efektivitas pengawasan, serta optimalisasi penerimaan negara. SIMBARA diharapkan memperkuat ekosistem pengawasan digital terpadu, menyajikan satu data minerba lintas K/L, sekaligus mendukung hilirisasi industri pertambangan di Indonesia dengan diubahnya UU No 3 Tahun 2020 menjadi UU No 2 Tahun 2025.

b. Diskursus Pembagian Pengaturan Pertambangan Minerba oleh Pemerintah Pusat dan Provinsi

Sebagai konsekuensi hadirnya UU No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja yang secara substansi memiliki kesamaan seutuhnya dengan UU No. 11 Tahun 2020 dan kemudian telah dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor:91/PUU-XVIII/2020. Terjadi penyesuaian pengaturan dalam UU Minerba, UU No 2 Tahun 2025 perubahan keempat UU No. 3 Tahun 2020 sebagai revisi dari UU No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba yang lama, secara tegas telah mencabut 15 ketentuan Pasal dalam UU No. 4 Tahun 2009, diantaranya sebagai berikut:

- 26 “Sistem ini menyediakan informasi spasial dan non-spasial yang mencakup seluruh wilayah Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Wilayah Usaha Pertambangan (WUP) di Indonesia. MOMI menggabungkan berbagai jenis peta tematik dari sektor lain ke dalam satu tampilan visual yang interaktif, memungkinkan pengguna untuk mengidentifikasi tumpang tindih area secara langsung. Selain itu, MOMI juga menawarkan layanan peta digital yang membantu pemerintah daerah dalam proses pendaftaran dan pengelolaan wilayah izin pertambangan.”
- 27 “MOMS adalah sebuah aplikasi yang menyediakan pengelolaan data secara real-time dan akurat terkait produksi serta penjualan di sektor mineral dan batubara. Aplikasi ini membantu dalam mengawasi dan mengendalikan produksi sesuai dengan rencana yang telah disetujui, serta dapat diakses oleh para pemimpin baik dari dalam maupun luar organisasi. Melalui MOMS, pemerintah memperoleh laporan harian secara langsung berupa pelaporan online, pembaruan data perusahaan pertambangan, dan neraca mineral nasional yang ditampilkan dalam dashboard strategis. Di sisi lain, perusahaan pertambangan dapat memanfaatkan MOMS untuk memonitor kegiatan mereka melalui dashboard khusus, sekaligus memudahkan proses pengumpulan data dan pelaporan kinerja kepada pemerintah.”
- 28 “MVP Mineral adalah sebuah aplikasi yang dirancang untuk memantau aktivitas penjualan mineral melalui proses verifikasi bertahap dari tahap produksi awal hingga distribusi akhir, termasuk pengawasan transaksi serah terima mineral secara daring. Pengawasan ini mencakup aspek administratif seperti asal-usul mineral, mutu, volume, penerimaan negara bukan pajak (PNBP), serta tujuan penjualan. Aplikasi ini menghasilkan Laporan Hasil Verifikasi (LHV) yang dibuat berdasarkan data transaksi yang diinput oleh surveyor. MVP membantu mempercepat ketersediaan informasi transaksi dan memperlancar perhitungan akhir PNBP atau royalti, sehingga mengurangi potensi terjadinya kekurangan pembayaran. Sistem ini merupakan bagian dari layanan digital sektor minerba yang telah ada sebelumnya, seperti E-PNBP, MOMI, MODI, dan MOMS.”

Tabel 1. Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota yang Dihapus

NO	PASAL	PENJELASAN KETENTUAN YANG SUDAH TIDAK LAGI BERLAKU (DICABUT)
1	7	“Ayat (1) Kewenangan pemerintah provinsi dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain, adalah: - Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah; - Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil; - Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil; - Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten / kota dan/ atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil; - Penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sesuai dengan kewenangannya; - Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada daerah wilayah provinsi; - Penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada daerah wilayah provinsi; - Pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan, usaha pertambangan di provinsi; - Pengembangan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan; - Pengoordinasian perizinan dan pengawasan penggunaan bahan peledak di wilayah tambang sesuai dengan kewenangannya; - Penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian serta eksplorasi kepada Menteri dan Bupati/Walikota; - Penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan Bupati/Walikota; - Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pasca tambang; dan - Peningkatan kemampuan aparatur pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/ kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.”

NO	PASAL	PENJELASAN KETENTUAN YANG SUDAH TIDAK LAGI BERLAKU (DICABUT)
2	8	“Ayat (1) Kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. antara lain, adalah : - Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah; - Pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/ kota dan/ atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil; - Pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/ kota dan /atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil; - Penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara; - Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota; - Penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/ kota; - Pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan; - Pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal; - Penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi dan eksploitasi kepada Menteri dan gubernur; - Penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan Gubernur; - Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan - Peningkatan kemampuan aparaturnya pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.” “Ayat (2) Kewenangan pemerintah kabupaten kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

NO	PASAL	PENJELASAN KETENTUAN YANG SUDAH TIDAK LAGI BERLAKU (DICABUT)
3	14	“Ayat (1) Penetapan WUP dilakukan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan disampaikan secara tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.” “Ayat (2) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan pemerintah daerah yang bersangkutan berdasarkan data dan informasi yang dimiliki Pemerintah dan pemerintah daerah.”
4	15	“Pemerintah dapat melimpahkan sebagian kewenangannya dalam penetapan WUP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) kepada pemerintah provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”
5	21	“WPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah berkonsultasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/ kota.”
6	27 Ayat (1) dan (3)	“Ayat (1) Untuk kepentingan strategis nasional, Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan dengan memperhatikan aspirasi daerah menetapkan WPN sebagai daerah yang dicadangkan untuk komoditas tertentu dan daerah konservasi dalam rangka menjaga keseimbangan ekosistem dan lingkungan.” “Ayat (3) WPN yang ditetapkan untuk konservasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan batasan waktu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”
7	37	“IUP diberikan oleh: - Bupati/Walikota apabila WIUP berada di dalam satu wilayah kabupaten/ kota; - Gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari Bupati/Walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan - Menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari Gubernur dan Bupati/Walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”
8	43	“Ayat (1) Dalam hal kegiatan eksplorasi dan kegiatan studi kelayakan, pemegang IUP Eksplorasi yang mendapatkan mineral atau batubara yang tergali wajib melaporkan kepada pemberi IUP.” “Ayat (2) Pemegang IUP Eksplorasi yang ingin menjual mineral atau batubara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mengajukan izin sementara pengangkutan dan penjualan.”

NO	PASAL	PENJELASAN KETENTUAN YANG SUDAH TIDAK LAGI BERLAKU (DICABUT)
9	44	"Izin sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (2) diberikan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya."
10	48	"IUP Operasi Produksi diberikan oleh: a. Bupati/Walikota apabila lokasi penambangan, lokasi pengolahan dan pemurnian, serta pelabuhan berada di dalam satu wilayah kabupaten/kota; b. Gubernur apabila lokasi penambangan, lokasi pengolahan dan pemurnian, serta pelabuhan berada di dalam wilayah kabupaten/kota yang berbeda setelah mendapatkan rekomendasi dari Bupati/ Walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan c. Menteri apabila lokasi penambangan, lokasi pengolahan dan pemurnian, serta pelabuhan berada di dalam wilayah provinsi yang berbeda setelah mendapatkan rekomendasi dari Gubernur dan Bupati/Walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan."
11	81	"Ayat (1) Dalam hal kegiatan eksplorasi dan kegiatan studi kelayakan, pemegang IUPK Eksplorasi yang mendapatkan mineral logam atau batubara yang tergali wajib melaporkan kepada Menteri." "Ayat (2) Pemegang IUPK Eksplorasi yang ingin menjual mineral logam atau batubara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mengajukan izin sementara untuk melakukan pengangkutan dan penjualan." "Ayat (3) Izin sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan oleh Menteri."
12	142	"Ayat (1) Gubernur dan Bupati/Walikota wajib melaporkan pelaksanaan usaha pertambangan di wilayahnya masing- masing sekurang-kurangnya sekali dalam 6 (enam) bulan kepada Menteri." "Ayat (2) Pemerintah dapat memberi teguran kepada pemerintah daerah apabila dalam pelaksanaan kewenangannya tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya."
13	143	"Ayat (1) "Bupati/Walikota melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap usaha pertambangan rakyat." "Ayat (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan dan pengawasan pertambangan rakyat diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota."

NO	PASAL	PENJELASAN KETENTUAN YANG SUDAH TIDAK LAGI BERLAKU (DICABUT)
14	152	“Dalam hal pemerintah daerah tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 151 dan hasil evaluasi yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf j, Menteri dapat menghentikan sementara dan/atau mencabut IUP atau IPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”
15	157	“Pemerintah daerah yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (4) dikenai sanksi administratif berupa penarikan sementara kewenangan atas hak pengelolaan usaha pertambangan mineral dan batubara.”

Berdasarkan pencabutan 15 ketentuan pasal diatas, dapat diberikan suatu kesimpulan bahwa Kewenangan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota dalam pengelolaan dan pengawasan pertambangan minerba dihapus seluruhnya. Disatu sisi dalam Pasal 14 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2009 yang dihapus kewenangannya untuk berkoordinasi dalam menentukan WUP menjadi ironi dan kontradiktif dengan Pasal 9 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2020, yaitu Pemerintah Daerah Provinsi masih diberikan kewenangan untuk menentukan WP sebelum diputuskan oleh Pemerintah Pusat, hal ini juga berkontradiktif dengan Pasal 27 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2009 yang menghapuskan ruang bagi aspirasi daerah sebelum menentukan WPN. Padahal pengaturan dalam UU No. 3 Tahun 2020 mengatur bahwa WP dalam Pasal 10 ayat (1) terdiri dari WUP, WPR, WPN dan WUPK. Artinya berdasarkan Pasal 9 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2020 keterlibatan Pemerintah Daerah Provinsi masih diperlukan²⁹ dalam menentukan WP sebelum diputuskan oleh Pemerintah Pusat, menjadikan ambigu perihal dihilangkannya peran dan keterlibatan pemerintah daerah dalam pengaturan pertambangan minerba secara spesifik dalam Pasal 169C huruf g dan Pasal 173B UU No. 3 Tahun 2020 jo UU No 2 Tahun 2025.

Selanjutnya tidak ada lagi kewenangan atributif maupun delegatif bagi Bupati/Walikota untuk mengeluarkan izin sementara terkait IUP Eksplorasi, IUP Operasi produksi, dan IPR. Kegiatan pertambangan batu bara tidak termasuk dalam rumpun IPR, sehingga IPR bertalian hanya dengan kegiatan pertambangan mineral dan batuan dengan nomenklatur perizinan menjadi Surat Izin Penambangan Batuan (SIPB). Merujuk Pasal 35 ayat (4) UU No 3 Tahun 2020 jo UU No 2 Tahun

29 Menurut pendapat dari Mahkamah Konstitusi dalam halaman 94 Putusan No:10/PUU-X/2012, diterangkan bahwa “Penetapan Wilayah Pertambangan (WP), Wilayah Usaha Pertambangan (WUP), serta batas dan luas Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) bukanlah termasuk kewenangan absolut pemerintah pusat dalam rangka menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebaliknya, hal ini merupakan urusan pemerintahan yang bersifat fakultatif, yang pelaksanaannya sangat bergantung pada situasi, kondisi, dan kebutuhan efektivitas pemerintahan. Mahkamah menegaskan bahwa pembagian kewenangan fakultatif harus berlandaskan pada semangat konstitusi yang menjamin otonomi seluas-luasnya bagi pemerintah daerah. Oleh karena itu, kewenangan tersebut perlu disesuaikan dengan keadaan yang ada dan dijalankan berdasarkan prinsip demokrasi. Dalam konteks pengelolaan sumber daya alam, khususnya minerba, penting juga untuk mengedepankan asas keadilan dan keseimbangan dalam pemanfaatannya.”

2025 “Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kewenangan pemberian perizinan berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Pemerintah Daerah Provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”, hal ikhwal mengenai perizinan berusaha antara lain Nomor Induk Berusaha (NIB), sertifikat standar, dan atau izin. Penjelasan mengenai tafsir izin terdiri atas IUP, IUPK, IUPK sebagai kelanjutan operasi kontrak/perjanjian, IPR, SIPB, izin penugasan, izin pengangkutan dan penjualan, IUJP, dan IUP untuk penjualan. Hal ini tidak dilimitasi secara tegas, sehingga pemaknaan sederhana adalah Pemerintah Daerah Provinsi masih memiliki kewenangan terkait penerbitan izin-izin dimaksud sebagaimana Pemerintah Pusat cq Kementrian ESDM, sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota tidak lagi memiliki kewenangan apapun perihal pertambangan minerba. Hal ini sejalan dengan pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi No:37/PUU-XIX/2021 yang pada intinya mempertegas keterlibatan Pemerintah Provinsi dalam menetapkan Wilayah (WP) bersama dengan Pemerintah Pusat adalah mutlak dan wajib untuk bersinergis, demi menjamin suatu kepastian hukum.

c. Diabaikannya Prinsip Otonomi Daerah Sebagai Landasan Pengawasan Pertambangan Minerba Bagi Pemerintah Kabupaten/Kota

Menurut *Greenlight Theory*³⁰ yang dikemukakan oleh Carol Harlow dan Richard Rawlings, hukum administrasi memberi keleluasaan pemerintah untuk mewujudkan *welfare state* tanpa menitikberatkan peran yudikatif, berbeda dengan *Redlight Theory*. Hal ini sejalan dengan Putusan MK No. 85/PUU-XI/2013 yang menafsirkan frasa “menguasai” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Berdasarkan Pasal 33 ayat (4), pengelolaan ekonomi harus berlandaskan demokrasi ekonomi. Karena itu, prinsip kebersamaan pusat dan daerah hingga tingkat Kabupaten/Kota dalam mengelola sumber daya alam tidak boleh dimonopoli secara hegemonik oleh pemerintah pusat melalui kebijakan sentralisasi pertambangan.

Kekayaan alam sebagai milik rakyat wajib dimanfaatkan untuk kesejahteraan bersama, sebagaimana ditegaskan Putusan MK No. 058-060-063/PUU-II/2004 dan No. 008/PUU-III/2015 yang menekankan kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak rakyat. Dalam kerangka otonomi daerah (Pasal 18 ayat (2) UUD 1945), pengelolaan sumber daya alam harus melibatkan kerja sama pemerintah pusat dengan pemerintah daerah hingga Kabupaten/Kota melalui asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Putusan MK No. 10/PUU-X/2012 menegaskan bahwa daerah berhak terlibat dalam penetapan WP, WUP, dan WIUP, karena dampak lingkungan dan ekonomi pertambangan langsung dirasakan masyarakat daerah. Oleh karena itu, pemberian kewenangan nyata kepada

30 Carol Harlow, Richard Rawlings, “Law and Administrations” Third Edition, Cambridge University Press, 2009, h.17.

daerah hingga Kabupaten/Kota, bukan hanya sekadar koordinasi, melainkan juga bentuk pengawasan, sebagai bentuk penghormatan terhadap prinsip demokrasi, pemberdayaan, dan otonomi yang luas.³¹

Konsep “penguasaan” negara atas sumber daya alam mencakup lima fungsi: kebijakan (*beleid*), pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*), yang seharusnya dijalankan secara kumulatif oleh pusat dan daerah hingga Kabupaten/Kota. Namun, UU No. 3 Tahun 2020 jo UU No 2 Tahun 2025 justru menekankan fungsi “pengelolaan” secara absolut dan terpusat yang didesentralisasikan hanya pada level Provinsi, tanpa memperhatikan tugas pembantuan hingga level Kabupaten/Kota. Hal ini bertentangan dengan amanat konstitusi yang menuntut peran sinergis pusat dan daerah Kabupaten/Kota. Pemaknaan “penguasaan” negara tidak boleh direduksi menjadi sekadar “pengelolaan” berorientasi bisnis, melainkan harus mencerminkan tanggung jawab berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan pengawasan yang seharusnya dimiliki oleh pejabat setingkat Bupati/Walikota.

Penyalahgunaan otonomi daerah oleh oknum pejabat tidak seharusnya dijadikan alasan utama sentralisasi pengelolaan pertambangan oleh pemerintah pusat, karena hal itu mengabaikan konsep negara kesatuan serta prinsip pembagian kekuasaan melalui otonomi, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Tugas pembantuan berfungsi sebagai mekanisme ketika desentralisasi dan dekonsentrasi tidak memadai, yakni pelimpahan tugas dari pusat ke daerah dengan kewajiban pelaporan dan pertanggungjawaban tidak mampu dilaksanakan secara paripurna.

Tidak digunakannya tugas pembantuan sebagaimana konsep otonomi daerah hingga level Kabupaten/Kota dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasar pada negara hukum (*rechtstaat*), menimbulkan persepsi absolutisme kekuasaan (*centralistic power*) sebagaimana ciri dari negara kekuasaan (*machtstaat*). Dalam bukunya *Administrative Red*³², Detsin menyebutkan bahwa terdapat tiga pilar utama dari otonomi, yaitu distribusi kekuasaan, distribusi pendapatan, dan pemberdayaan sosial. Berkaitan dengan istilah “otonomi yang seluas-luasnya” sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945, makna tersebut menjadi terdistorsi ketika pengelolaan pertambangan minerba didominasi sepenuhnya oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah Provinsi. Dominasi semacam ini dapat menciptakan bentuk pemerintahan yang cenderung

31 Silvana Putri, Dinda, ‘Public Participation in Renewable Energy Investment Policy in Indonesia: A Democratic Energy Perspective’. *Rechtsvinding Jurnal* Vol. 11. No.3. 2022 <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v11i3.1025>. h.14.

32 Elsa Pilichowski, “Organisation of Public Administration: Agency Governance, Autonomy and Accountability”, Sigma Paper No.63, France, 2021, h.59.

absolut, sehingga bukan hal yang mengejutkan jika adagium “kekuasaan cenderung disalahgunakan dan kekuasaan absolut pasti disalahgunakan” (*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*) menjadi kenyataan.

2. Peran Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Mewujudkan Kelestarian Lingkungan Sebagai Akibat Kegiatan Pertambangan Minerba yang Tersentralisasi di Pemerintah Pusat dan Provinsi

Otonomi daerah di Indonesia dijalankan melalui prinsip desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, karena luasnya wilayah kepulauan tidak memungkinkan pemerintahan terpusat sepenuhnya atau didesentralisasikan dengan hanya melibatkan Gubernur di tingkat Provinsi. Pasal 18 UUD 1945 memberi kewenangan luas bagi daerah hingga tingkat Kabupaten/Kota melalui Bupati/Walikota untuk mengatur urusan pemerintahan sendiri, kecuali urusan absolut seperti luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, keuangan negara, dan agama yang tetap dikelola pusat. Dalam praktiknya, Indonesia juga menerapkan desentralisasi asimetris sesuai kondisi geografis sebagai negara kepulauan. UU No. 23 Tahun 2014 mengatur kerangka hukum pengelolaan sumber daya alam di daerah, khususnya sektor pertambangan minerba, dengan kewenangan hanya dibagi antara pemerintah pusat dan provinsi sebagaimana diatur Pasal 14 ayat (1). Jimly Asshiddiqie³³ menegaskan perlunya integrasi dan keterpaduan dalam penataan ruang negara kepulauan, dengan memperhatikan asas keseimbangan, kesinambungan, keterbukaan, perlindungan kepentingan publik, serta jaminan kepastian hukum.

a. Landasan Yuridis Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Melaksanakan Pengawasan Pertambangan Minerba

Konsep negara kepulauan di Indonesia memperoleh landasan konstitusional pasca amandemen UUD 1945, khususnya melalui Pasal 25A, setelah sebelumnya diatur dalam UU No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia. Indonesia ditegaskan sebagai negara kepulauan, di mana seluruh perairan antar pulau merupakan bagian tak terpisahkan dari kedaulatan NKRI. Prinsip ini berfungsi melindungi negara berkembang dari eksploitasi sumber daya alam oleh negara maju, serta memiliki tiga tujuan utama: mempertegas kedaulatan wilayah dan memperkuat rasa kebangsaan, mencegah disintegrasi melalui kejelasan batas, dan menyediakan dasar hukum kuat untuk perjanjian internasional. Pengaturan batas wilayah didasarkan pada prinsip Wawasan Nusantara yang berlandaskan Pancasila sebagai pijakan filosofis tertinggi.

Pasal 25A UUD 1945 berperan penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena mencerminkan Wawasan Nusantara yang berakar pada Pancasila sebagai *groundnorm* hukum Indonesia. Pemaknaan Indonesia sebagai negara kesatuan (Pasal 1 ayat 1) tidak terpisahkan dari konsep negara kepulauan berciri nusantara, yang harus diharmonisasikan dengan penguasaan sumber daya

33 Jimly Asshiddiqie. *'Green and Blue Constitution'*, Rajawali Pers 2021. h.77.

alam dalam Pasal 33 ayat (3). Dalam konteks ini, adagium hukum Romawi “*cujus est solum, ejus est usque ad coelum*” menegaskan kewenangan negara atas bumi, air, dan ruang di atas maupun di bawahnya. Penguasaan tersebut wajib dijalankan secara sinergis oleh pusat dan daerah hingga level Desa/Kelurahan dengan prinsip kebersamaan dan keberlanjutan, melalui lima fungsi utama³⁴: kebijakan (*beleid*), pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*), yang diintegrasikan secara proporsional dengan melibatkan Kabupaten/Kota demi tercapainya pengelolaan dan pengawasan sumber daya alam yang berkeadilan dan keberlanjutan.³⁵

Deklarasi Juanda menjadi tonggak lahirnya asas sekaligus Wawasan Nusantara yang menegaskan prinsip kesatuan kepulauan, menghapus batas pemisah antarwilayah, dan menempatkan Indonesia pada posisi strategis global. Wawasan ini berakar pada nilai-nilai Pancasila dan kondisi geografis kepulauan, yang menumbuhkan tanggung jawab moral serta motivasi kolektif untuk mencapai tujuan nasional. Pada akhirnya, Wawasan Nusantara membentuk doktrin NKRI sebagai negara kepulauan yang utuh di bidang politik, ekonomi, sosial budaya, serta pertahanan dan keamanan, demi terwujudnya cita-cita bangsa.

Konsep otonomi daerah secara konstitusional memberi legitimasi bagi pemerintah daerah bahkan Kabupaten/Kota untuk ikut mengelola urusan pemerintahan, termasuk penguasaan sumber daya alam minerba sebagai urusan konkuren pilihan. Namun, Pasal 169C huruf g dan Pasal 173B UU No 2 Tahun 2025 jo UU No. 6 Tahun 2023 jo UU No. 3 Tahun 2020 jo Pasal 14 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 mengecilkan peran daerah Kabupaten/Kota dalam fungsi penguasaan (pengawasan, pengelolaan, pengaturan, pengurusan, dan kebijakan), yang berpotensi menjadi penyalahgunaan wewenang dan bertentangan dengan konstitusi. Karena Otonomi daerah adalah amanat konstitusi yang tidak dapat dicabut hanya dengan undang-undang biasa.³⁶

b. Fungsi Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Pengawasan Kegiatan Pertambangan Minerba Berdasarkan *Good Mining Practice*

Gubernur berwenang mengawasi kegiatan pertambangan hingga tingkat Kabupaten/Kota sebagai bentuk kehadiran negara dalam mencegah kerusakan lingkungan. Namun hal ini tidak akan efektif, mengingat peran dan keterlibatan Bupati/Walikota dalam melakukan pengawasan kegiatan pertambangan minerba

34 Widyaningrum, Tuti, and Muhammad Rifqi Hamidi. 'Pembauran Hukum Pertambangan Mineral Dan Batubara Menuju Keadilan Dan Kepastian Hukum Yang Berkelanjutan Untuk Masyarakat Indonesia'. *Iblam Law Review* Vol.4 No.3. 2024. <https://doi.org/10.52249/ilrv.4i3.436>. h.21

35 Alfath, Tahegga Primananda, Radian Salman, and Sukardi Sukardi. 'Derivasi Konsep Negara Kepulauan Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945'. *Bina Hukum Lingkungan* Vol.4 No.2. 2020. <https://doi.org/10.24970/bhl.v4i2.101>. h.20.

36 Hans Kelsen. 'Pengantar Teori Hukum'. Translated by Siwi Purwandari. Bandung: Nusa Media. 2010. h.36.

telah dicabut melalui UU No 3 Tahun 2020 jo UU No 6 Tahun 2023, jo UU No 2 Tahun 2025. Terlebih Izin pertambangan tidak menjamin pelaku usaha mematuhi kaidah pertambangan yang baik, sehingga pengawasan tetap diperlukan untuk memastikan teknik pertambangan dan tata kelola usaha sesuai peraturan yang tidak hanya bisa mengandalkan personel dari Inspektur Tambang.³⁷ Kaidah pertambangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri ESDM No 26 Tahun 2018 meliputi kaidah teknik pertambangan yang baik dan tata Kelola perusahaan pertambangan. Dalam implementasinya kaidah teknik pertambangan yang baik meliputi beberapa aspek, diantaranya:

- 1) *“Aspek teknis dalam kegiatan pertambangan;*
- 2) *Pelestarian sumber daya mineral dan batubara;*
- 3) *Keselamatan dan kesehatan kerja di sektor pertambangan;*
- 4) *Keamanan dalam pelaksanaan operasi pertambangan;*
- 5) *Pengelolaan lingkungan hidup terkait pertambangan, termasuk reklamasi dan penanganan pascatambang serta pascaoperasi;*
- 6) *Pemanfaatan teknologi, kemampuan rekayasa, desain, pengembangan, serta penerapan teknologi dalam bidang pertambangan.”*

Sedangkan tata Kelola perusahaan pertambangan meliputi beberapa aspek, antara lain:

- 1) *“Aktivitas pemasaran;*
- 2) *Pengelolaan keuangan;*
- 3) *Manajemen data;*
- 4) *Pemanfaatan barang, jasa, dan teknologi;*
- 5) *Pengembangan sumber daya manusia teknis di bidang pertambangan;*
- 6) *Pemberdayaan dan pengembangan masyarakat lokal;*
- 7) *Kegiatan lain dalam usaha pertambangan yang berkaitan dengan kepentingan umum;*
- 8) *Pelaksanaan operasi sesuai dengan IUP atau IUPK;*
- 9) *Jumlah, jenis, serta kualitas hasil produksi pertambangan.”*

Menteri dan Gubernur memiliki kewenangan otoritatif dalam pengawasan pelaksanaan kaidah teknik pertambangan yang baik, dalam hal dimaksud dikerjakan oleh inspektur tambang. Yang seharusnya juga melibatkan kepala daerah bupati/walikota untuk bersama-sama aktif melakukan pengawasan dibidang kegiatan pertambangan sebagai sarana kontrol dan tindakan pre-emptif dan preventif. Pengawasan yang dilakukan oleh inspektur tambang terkait evaluasi terhadap laporan berkala dan laporan khusus, pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu apabila

37 Tanzil, Muhammad, Aziz Rahimallah, Andi Dewi Pratiwi, and Achmad Fauzi Kusmin. 'Pengelolaan Minerba Dalam Persepektif Good Governance (Tinjauan Teoritik)'. *Jurnal Ilmu Sosial Politik* Vol.4 No.1. 2021. <https://doi.org/10.31605/arajang.v4i1.h.21>.

diperlukan dan penilaian atas keberhasilan pelaksanaan program dan kegiatan. Pengawasan tersebut dilakukan melalui inspeksi, penyelidikan dan pengujian yang kemudian disusun dan disampaikan kepada Kepala Inspektur Tambang (KAIT), KAIT adalah pejabat secara *ex officio* yang menduduki jabatan Direktur memiliki kewenangan dan tanggung jawab di bidang keteknikan dan lingkungan minerba di Kementerian ESDM. Kewenangan yang dimiliki oleh inspektur tambang dalam melakukan kegiatan inspeksi, penyelidikan, dan pengujian antara lain:

- 1) *“Memiliki kewenangan untuk mengakses lokasi kegiatan usaha pertambangan kapanpun diperlukan;*
- 2) *Berwenang menghentikan sementara sebagian atau seluruh kegiatan pertambangan mineral dan batubara apabila dinilai berpotensi membahayakan keselamatan pekerja tambang, masyarakat umum, atau mengakibatkan pencemaran maupun kerusakan lingkungan;*
- 3) *Dapat mengajukan rekomendasi kepada Kepala Inspektur Tambang (KAIT) agar penghentian sementara sebagaimana dimaksud pada poin sebelumnya ditetapkan sebagai penghentian permanen terhadap kegiatan pertambangan mineral dan batubara.”*

Selain Direktur di Kementerian ESDM *ex officio* KAIT, dalam kondisi tertentu pengawasan oleh Inspektur tambang *ex officio* dijabat oleh Gubernur dalam rangka mendapatkan laporan hasil inspeksi, penyelidikan, dan pengujian yang dilakukan oleh inspektur tambang. Di Dalam laporannya memuat perintah, larangan dan petunjuk yang harus ditindaklanjuti oleh pelaku usaha kegiatan pertambangan yang berizin. Hal ini akan berjalan secara kolaboratif dengan partisipasi dan ke-aktifan kepala daerah bupati/walikota apabila diberikan dasar kewenangan (landasan yuridis), setidaknya-tidaknya didapat secara delegatif melalui Menteri ESDM dan/atau secara mandat dari Gubernur selaku pemerintah provinsi, untuk bersama-sama melakukan pengawasan perihal kegiatan usaha pertambangan minerba. Menjadi ironis ketika Bupati/Walikota hanya menjadi penonton yang diam saja ketika terjadi kegiatan usaha pertambangan minerba di wilayahnya yang berpotensi mencemari dan merusak lingkungan hidup di wilayah tambang atau bekas wilayah tambang, dilakukan tanpa memperhatikan kaidah pertambangan yang baik (*good mining practice*).

c. Bentuk Implementasi Pengawasan Pemerintah Kabupaten/Kota terkait Kegiatan Reklamasi & Pasca Tambang Pertambangan Minerba

Pelaku usaha kegiatan pertambangan yang telah mendapatkan izin pertambangan dan beroperasi diwajibkan melakukan kegiatan reklamasi dan kegiatan pasca tambang sebagaimana amanat dari Pasal 1 angka 26 dan angka 27 UU No. 3 Tahun 2020 jo PP No 78 Tahun 2010 tentang Kegiatan Reklamasi dan Pasca Tambang. Reklamasi merupakan serangkaian kegiatan yang dilaksanakan selama

berlangsungnya tahapan usaha pertambangan, yang bertujuan untuk menata kembali, memulihkan, serta memperbaiki kondisi lingkungan dan ekosistem agar dapat berfungsi sesuai dengan peruntukan awalnya. Sementara itu, pascatambang adalah kegiatan yang dilakukan secara terencana, sistematis, dan berkelanjutan setelah sebagian atau seluruh kegiatan pertambangan berakhir, dengan tujuan untuk memulihkan kembali fungsi lingkungan alami dan sosial sesuai dengan karakteristik dan kondisi lokal di seluruh area penambangan.

Dalam rangka mendukung tercapainya pembangunan yang berkelanjutan, kegiatan pertambangan harus dijalankan dengan memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan lingkungan, keterbukaan informasi, serta pelibatan masyarakat⁽³⁸⁾. Apabila tidak dikelola secara tepat, aktivitas pertambangan dapat menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan, khususnya dalam mengganggu keseimbangan permukaan tanah. Dampak yang ditimbulkan mencakup menurunnya produktivitas lahan, pemadatan tanah, terjadinya erosi dan sedimentasi, longsor, kerusakan habitat flora dan fauna, gangguan kesehatan masyarakat, serta perubahan iklim mikro di wilayah sekitar tambang. Oleh karena itu, pelaksanaan reklamasi dan kegiatan pascatambang yang tepat, terintegrasi, dan berkesinambungan menjadi sangat krusial. Reklamasi idealnya dilakukan sejak awal kegiatan pertambangan, tanpa menunggu seluruh proses pertambangan berakhir. Pengelolaan lingkungan yang optimal dalam sektor pertambangan menuntut penerapan prinsip berkelanjutan dan integratif pada setiap tahapan kegiatan, mulai dari penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, pembangunan fasilitas, proses penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan, penjualan, hingga tahap pascatambang. Perencanaan yang matang serta pelaksanaan yang tepat menjadi kunci utama untuk mewujudkan pertambangan yang ramah lingkungan dan berkelanjutan, sekaligus meminimalkan dampak negatif terhadap lingkungan.

Dalam rangka menjalankan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pertambangan terdapat beberapa hal yang wajib dilakukan oleh pelaku usaha pertambangan, setidaknya antara lain:

- 1) *“Menjaga kualitas air permukaan, air tanah, air laut, serta tanah dan udara sesuai dengan standar baku mutu atau kriteria kerusakan lingkungan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;*
- 2) *Melindungi dan memulihkan keanekaragaman hayati yang terdampak oleh kegiatan pertambangan;*

38 Sahnaz Adillah Fajriah, and Yeti Sumiyati. *‘Implementasi Pengawasan Atas Reklamasi Lubang Pascatambang Di Provinsi Kalimantan Timur Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara’*. Bandung Conference Series: Law Studies Vol.4 No.2. 2024. <https://doi.org/10.29313/bcsls.v4i2.12821>. h.38.

- 3) *Menjamin kestabilan dan keamanan timbunan batuan penutup, kolam limbah (tailing), area bekas tambang, dan struktur buatan lainnya;*
- 4) *Mengoptimalkan pemanfaatan lahan bekas tambang sesuai dengan perencanaan tata ruang dan peruntukannya;*
- 5) *Menghormati dan mempertimbangkan nilai-nilai sosial serta budaya lokal dalam setiap tahapan kegiatan;*
- 6) *Melindungi jumlah cadangan air tanah sesuai ketentuan hukum yang berlaku.”*

Sedangkan terkait implementasi dari pemenuhan prinsip keselamatan dan Kesehatan kerja, yang wajib dilakukan, adalah perlindungan keselamatan terhadap setiap pekerja/buruh dan perlindungan setiap pekerja/buruh dari penyakit akibat kerja. Dalam penerapan prinsip konservasi mineral dan batubara (minerba), perusahaan pertambangan perlu memperhatikan sejumlah aspek penting. Di antaranya adalah upaya untuk melakukan kegiatan penambangan secara optimal, pemilihan metode serta teknologi pengolahan dan pemurnian yang tepat guna dan efisien, serta pemanfaatan atau pengelolaan cadangan yang bersifat marginal, mineral dengan kadar rendah, mineral ikutan, dan batubara berkualitas rendah. Selain itu, penting juga dilakukan pencatatan yang akurat terhadap sumber daya dan cadangan mineral maupun batubara yang belum ditambang, termasuk residu dari proses pengolahan dan pemurnian.

Apabila dalam sisa hasil penambangan, pengolahan, atau pemurnian terdapat mineral ikutan yang mengandung zat radioaktif, maka wajib dilakukan evaluasi keselamatan radiasi terhadap bahan radioaktif alami TENORM (*Technologically Enhanced Naturally Occurring Radioactive Materials*), serta dilakukan tindakan intervensi terhadap potensi paparan radiasi, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai bentuk jaminan atas pelaksanaan perencanaan dan pelaporan kegiatan reklamasi serta pascatambang yang wajib dilakukan oleh pelaku usahapertambangan, setiap pemegang izin usahapertambangan diwajibkan menyediakan jaminan reklamasi dan jaminan pascatambang. Jaminan ini mencakup tahap eksplorasi maupun tahap operasi produksi. Untuk tahap eksplorasi, besaran jaminan reklamasi ditentukan berdasarkan rencana reklamasi yang disusun mengacu pada dokumen lingkungan hidup, dan dituangkan dalam rencana kerja dan anggaran biaya (RKAB) eksplorasi. Dana jaminan tersebut harus ditempatkan dalam bentuk deposito berjangka pada bank milik pemerintah. Penempatan jaminan ini wajib dilakukan paling lambat dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kalender setelah RKAB tahap eksplorasi disetujui oleh Menteri atau Gubernur sesuai dengan kewenangan masing-masing.

Jaminan reklamasi dapat disediakan dalam berbagai bentuk, antara lain melalui rekening bersama di bank milik pemerintah, deposito berjangka di bank pemerintah, bank garansi yang diterbitkan oleh bank pemerintah atau bank swasta nasional, maupun melalui mekanisme cadangan akuntansi. Namun demikian, keberadaan jaminan reklamasi tersebut tidak membebaskan pelaku usaha pertambangan dari kewajiban utama untuk melaksanakan reklamasi. Jika pelaku usaha telah melaksanakan kegiatan reklamasi sesuai dengan rencana yang telah disetujui, maka mereka dapat mengajukan permohonan pencairan atau pelepasan jaminan kepada Menteri atau Gubernur, sesuai dengan kewenangan masing-masing, dengan dasar evaluasi terhadap tingkat keberhasilan reklamasi. Dalam hal dana jaminan reklamasi tidak mencukupi untuk menuntaskan kegiatan reklamasi, kekurangan biaya tersebut menjadi tanggung jawab sepenuhnya dari pelaku usaha pertambangan. Sebaliknya, apabila terdapat kelebihan dana jaminan setelah reklamasi selesai dilakukan, maka kelebihan tersebut dapat diajukan untuk dicairkan oleh pelaku usaha, setelah mendapatkan persetujuan dari otoritas yang berwenang. Ketentuan serupa juga berlaku bagi jaminan pascatambang, yang wajib disetorkan setiap tahun dalam bentuk deposito berjangka di bank pemerintah. Dana jaminan ini pun tidak menggugurkan kewajiban pelaku usaha untuk menjalankan kegiatan pascatambang. Apabila hasil evaluasi terhadap pelaksanaan reklamasi dan/atau pascatambang menunjukkan bahwa kegiatan tersebut tidak memenuhi kriteria keberhasilan, Menteri atau gubernur dapat menunjuk pihak ketiga untuk melaksanakan kegiatan tersebut, baik sebagian maupun seluruhnya dengan menggunakan dana jaminan pascatambang yang telah disediakan.

Sebagai bentuk intervensi pemerintah Kabupaten/Kota melalui Bupati/Walikota tanpa mendasari pada peraturan perundang-undangan secara atributif dari UU Minerba dan sumber kewenangan secara delegatif bahkan mandat. Maka berdasarkan hukum administrasi yang memiliki konsep “negara dalam keadaan terus berjalan” (*staat in beweging*), maka berdasarkan sumber kewenangan diskresi (vide: Pasal 22 ayat (2) UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Publik) yang berasal dari wewenang bebas bersumber pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Maka Bupati/Walikota dapat melaksanakan pengawasan bahkan penindakan terhadap pelaku usaha pertambangan minerba ketika tidak sesuai dengan kaidah pertambangan yang baik (*good mining practice*).

Namun demikian diskresi wajib dilakukan dengan syarat-syarat antara lain (vide: Pasal 24 UU No 3 Tahun 2014): melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum, tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sesuai

dengan AAUPB, berdasarkan alasan-alasan yang objektif, dan tidak menimbulkan konflik kepentingan dan dilakukan dengan itikad baik. Dengan demikian tindakan nyata (*feitelijke handeling*) dalam mengisi kekosongan hukum dan pemenuhan alasan-alasan objektif tersebut, maka Bupati/Walikota dapat hadir melakukan intervensi kepada pelaku usaha pertambangan minerba untuk meminta atau menempatkan dana jaminan reklamasi dan/atau kegiatan pasca tambang agar ditempatkan di bank daerah milik kabupaten/kota, sehingga ketika pelaku usaha pertambangan tidak melaksanakan *recovery* lingkungan dalam bentuk reklamasi dan kegiatan pasca tambang, maka dana jaminan tersebut dapat dicairkan untuk mengubah wilayah bekas tambang sebagai wahana wisata alam. Atau setidaknya memberikan surat edaran yang mewajibkan bagi pelaku usaha pertambangan untuk menyalurkan dana *corporate social responsibility* (CSR) secara rutin (berkala) di wilayah sekitar tambang agar dikelola sebagai wahana rekreasi dan/atau memberikan insentif dengan “pengkayaan” bagi kelompok masyarakat yang terdampak secara langsung dari aktivitas pertambangan minerba tersebut.

D. Penutup

Perubahan kebijakan terkait pengawasan sumber daya alam minerba di Indonesia dari Pemerintah daerah Kabupaten/Kota ke Pemerintah Pusat atau Provinsi pasca revisi UU No. 4 Tahun 2009 jo UU No 23 Tahun 2014 jo UU No. 3 Tahun 2020 jo UU No. 6 Tahun 2023 jo UU No. 2 Tahun 2025 adalah bertentangan secara konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tugas pembantuan. Dengan demikian, tidak serta merta menjadikan peran pemerintah kabupaten/kota kehilangan kewenangan untuk melakukan pengawasan kegiatan usaha pertambangan di wilayahnya. Sehingga pencabutan kewenangan pengawasan kabupaten/kota terhadap kegiatan usaha pertambangan di wilayahnya tidak dapat dihilangkan begitu saja hanya melalui undang-undang. Kebijakan hilirisasi pertambangan yang digalakkan pemerintah bertujuan meningkatkan nilai tambah ekonomi, memperkuat posisi tawar Indonesia di pasar global, dan mendukung kemandirian energi nasional. Namun, sentralisasi perizinan, pengelolaan pertambangan, dan pengawasan oleh pemerintah pusat dan/atau pemerintah provinsi memunculkan perdebatan inkonstitusional, karena menegasikan dan bertentangan dengan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI 1945, sehingga secara filosofis sentralisasi pengawasan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi yang diatur dalam UU No 2 Tahun 2025 bertentangan dengan spirit otonomi daerah.

Bentuk konkrit terkait peran pemerintah kabupaten/kota untuk ikut serta menjalankan fungsi pemerintahan, khususnya pengawasan kegiatan pertambangan minerba dalam kegiatan pasca tambang dan reklamasi setelah berlakunya UU No 2 Tahun 2025, berdasarkan kewenangan diskresi yang dimiliki pejabat publik yaitu bupati/walikota dapat melakukan intervensi pencegahan kerusakan lingkungan dengan mengeluarkan surat edaran kepada pelaku usaha tambang di wilayahnya agar menitipkan dana jaminan di bank milik pemerintah kabupaten/kota dan/atau meminta tanggung jawab

corporate social responsibility (CSR) kepada pelaku kegiatan usaha pertambangan untuk merevitalisasi wilayah sekitar tambang agar tidak terjadi kerusakan yang berdampak ekologis dan dampak sosial kepada masyarakat sekitar tambang. Tujuannya adalah wilayah bekas tambang dapat dimanfaatkan secara ekonomis, salah satunya dijadikan tempat wahana wisata yang telah direvitalisasi di areal bekas tambang tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Green and Blue Constitution*, Rajawali Pers 2021.
- Gwendolen M Carter and John H Herz. *Government and Politics in The Twentieth Century*. Frederick A Praeger. New York. 2021.
- Harlow, Carol, Richard Rawlings, *Law and Administrations Third Edition*, Cambridge University Press, 2009.
- Kelsen, Hans. *Pengantar Teori Hukum*. Translated by Siwi Purwandari. Bandung: Nusa Media. 2010.
- Koesoemahatmadja, R D H. *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Bina Cipta. 2011.
- Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 2014.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Setjen dan BK DPR RI Bidang Arsip dan Museum. Jakarta. 2018.
- P.Ishwara Bhat. *Idea and Methods of Legal Research*. Oxford University Press. 2019.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta. 2020.
- Pilichowski, Elsa, *Organisation of Public Administration: Agency Governance, Autonomy and Accountability*, Sigma Paper No.63, France, 2021.
- Salim Emil. *Pertambangan Dalam Keberlanjutan Pembangunan*. Perpustakaan Bappenas. Go. Id, Kompas, Vol. 8. Jakarta. 2017.
- Sutedi, Adrian, *Hukum Pertambangan*, Jakarta: Sinar Grafika. 2022.
- Tim Penyusun Unit Eselon II Ditjen Minerba, *Laporan Kinerja Ditjen Minerba 2024*, Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Jakarta, 2025.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Alfath, Tahegga Primananda, Radian Salman, and Sukardi Sukardi. 'Derivasi Konsep Negara Kepulauan Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945'. *Bina Hukum Lingkungan* Vol.4 No.2. 2020. <https://doi.org/10.24970/bhl.v4i2.101>.
- Anwar, Muhammad Syaiful, and Rafiq Sari. n.d. 'Penegakan Hukum Lingkungan Berbasis Asas Tanggung Jawab Negara Di Indonesia'. *Jurnal Hukum Progresif* XVI/No.1/Juni 2021. <https://www.suara.com/news/2020/07/21/130125/walhi>.
- B. Salinding, Marthen. 'Prinsip Hukum Pertambangan Mineral Dan Batubara Yang Berpihak Kepada Masyarakat Hukum Adat'. *Jurnal Konstitusi* Vol.16 No.1. 2019. <https://doi.org/10.31078/jk1618>.
- Baura, Lineke, Marthinus Johannes Saptanno, and Jemmy Jeffrey Pietersz. 'Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral Batubara'. *Pattimura Legal Journal* Vol.1 No.3. 2022. <https://doi.org/10.47268/pela.v1i3.6753>.

- Dalimunte, Abdillah, Mohammad Ghufon AZ, and Supriyadi Supriyadi. 'Legal Problems Related to Mineral and Coal Mining Permits'. *Jurnal Cakrawala Hukum* Vol.14 No.1. 2023. <https://doi.org/10.26905/idich.v14i1.9872>.
- Farhani, Athari. 'Rekonstruksi Konstitusi Terkait Konsep Wilayah Yang Utuh Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia'. *Adalah Buletin Hukum dan Keadilan* Vol. 6 No. 3. 2022. <https://doi.org/10.15408/adalah.v6i3.26767>.
- Farisi, Muhammad Salman Al. 'Desentralisasi Kewenangan Pada Urusan Pertambangan Mineral Dan Batubara Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020'. *Jurnal Ilmiah Ecosystem* Vol.21 No.1. 2021. <https://doi.org/10.35965/eco.v21i1.699>.
- Firdaus, Aras, Suhaidi, Sunarmi, and Jelly Leviza. 'Pancasila Ideology in Challenges of Globalization on Mineral and Coal Law in Indonesia'. *Journal of Law and Sustainable Development* Vol.11 No.11. 2023. <https://doi.org/10.55908/sdgs.v11i11.1148>.
- Ismi, hayatul. 'Hak Atas Tanah Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Mineral Dan Batubara'. *Jurnal Ilmu Hukum* Vol.5 No.2. 2015.. <https://doi.org/10.30652/jih.v4i2.2792>.
- Karina, Ica. 'Development Law in the Context of Legal Theory and Philosophy: Challenges and Opportunities Toward Social Justice'. *Jurnal Smart Hukum* Vol.3 No.2. 2024. <https://doi.org/10.55299/jsh.v3i2.1152>.
- Kurniasih, Ida. 'Telaah Terhadap Aktivitas Pertambangan Yang Berdampak Pada Lingkungan Hidup Di Indonesia Dilihat Dari Sudut Pandang Analysis Economic Of Law'. *The Juris*. Vol. VII. 2023. <http://ejournal.stih-awanglong.ac.id/index.php/juris>.
- Hartati and Zainal Amin Ayub. 'Jurisdictional Disputes between Central and Local Governments in the Management of Coal Mining' *Sriwijaya Law Review*, Vol.8. Issue No.2. 2024. <https://doi.org/10.28946/slrev.Vol8.Iss2>.
- Sahnaz Adillah Fajriah, and Yeti Sumiyati. 'Implementasi Pengawasan Atas Reklamasi Lubang Pascatambang Di Provinsi Kalimantan Timur Di Hubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara'. *Bandung Conference Series: Law Studies* Vol.4 No.2. 2024. <https://doi.org/10.29313/bcsls.v4i2.12821>.
- Salman Akira Togi, and Ima Mayasari. 'Realisasi Kebijakan Domestic Market Obligation Batubara Pada Tahun 2018-2022'. *Journal Publicuho* Vol.6 No.4. 2023. <https://doi.org/10.35817/publicuho.v6i4.269>.
- Sari, Septiana, and Darminto Hartono Paulus. 'Licensing Policy on Mineral and Coal Mining in the Concept of Division of Authority'. *Pandecta Research Law Journal* Vol.17 No.2. 2022. <https://doi.org/10.15294/pandecta.v17i2.31653>.
- Silviana Putri, Dinda, 'Public Participation in Renewable Energy Investment Policy in Indonesia: A Democratic Energy Perspective'. *Rechtsvinding Jurnal* Vol. 11. No.3. 2022 <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v11i3.1025>.
- Tanzil, Muhammad, Aziz Rahimallah, Andi Dewi Pratiwi, and Achmad Fauzi Kusmin. 'Pengelolaan Minerba Dalam Persepektif Good Governance (Tinjauan Teoritik)'. *Jurnal Ilmu Sosial Politik* Vol.4 No.1. 2021. <https://doi.org/10.31605/arajang.v4i1>.

Widyaningrum, Tuti, and Muhammad Rifqi Hamidi. 'Pembaruan Hukum Pertambangan Mineral Dan Batubara Menuju Keadilan Dan Kepastian Hukum Yang Berkelanjutan Untuk Masyarakat Indonesia'. *Iblam Law Review* Vol.4 No.3. 2024. <https://doi.org/10.52249/ilr.v4i3.436>.

C. Internet

<https://www.esdm.go.id/en/media-center/news-archives/pemilik-cadangan-nikel-dan-bauksit-terbesar-di-dunia-ini-yang-dilakukan-indonesia>.

<https://www.esdm.go.id/id/media-center/news-archives/tata-kelola-pertambangan-kesdm-perkuat-pengelolaaninspekturtambang#:~:text=Saat%20ini%20di%20seluruh%20Indonesia,untuk%20menjadi%20IT%20di%20KESDM.&text=Bagikan%20Ini>.

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 Tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Kegiatan Reklamasi dan Pasca Tambang.

Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2024 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara.

Peraturan Menteri ESDM Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Mineral dan Batubara.

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Barang Dilarang Ekspor dan Barang Dilarang Impor.

Keputusan Menteri ESDM Nomor:78.K/MB.01/MEM.B/2022 tentang pedoman pelaksanaan evaluasi perizinan serta pencatatan perubahan pemegang saham, direksi, dan/atau komisaris atas izin usaha pertambangan yang diterbitkan oleh Gubernur atau Bupati/ Walikota sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020.

BIODATA PENULIS

Anisa Kurniatul Azizah, S.AP.,M.AP. lahir di Sumenep. Penulis menyelesaikan Pendidikan S1 di Fakultas Ilmu Sosial prodi Ilmu Administrasi Negara Universitas Negeri Surabaya pada tahun 2014 serta Pendidikan S2 di Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya Malang pada tahun 2016. Saat ini penulis merupakan Dosen di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Bhayangkara Surabaya bidang konsentrasi Ilmu Administrasi Publik. Penulis aktif mempublikasikan artikelnya setiap tahun pada jurnal-jurnal terakreditasi milik Lembaga negara di Perguruan Tinggi Negeri dan Perguruan Tinggi Swasta. Beberapa jurnal diantaranya *Juridical Analysis of Cryptocurrency Transaction on The Binance Market in Terms of Commodity Futures Trading Regulatory Agency Regulations*, *Penguatan Peran Bumdes Dalam Pemanfaatan Sampah Menjadi Bahan Bakar Dalam Rangka Mendukung Program Pemerintah Mewujudkan Green Economy*, *Abuse of Authority by The Regional Government for The Construction of National Roads*, *The Role of TPQ Teachers in Obtaining Protection and Fulfillment of Rights as Professionals*, *The Role of Village-Owned Enterprises (Bumdes) in Achieving a Green Economy through Waste Banks in Transforming Waste to Diesel Energy*, dll.

Dr. Bagus Teguh Santoso, S.H.,M.H. lahir di Surabaya, 28 Agustus 1990. Penulis menyelesaikan Pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Airlangga pada tahun 2014 serta Pendidikan S2 di Magister Ilmu Hukum pada tahun 2016 Universitas Airlangga dan Pendidikan S3 Doktoral Ilmu Hukum Universitas Airlangga dengan predikat cumlaude. Saat ini penulis merupakan Dosen di Fakultas Ilmu Hukum Universitas Bhayangkara Surabaya bidang konsentrasi Hukum Administrasi sejak tahun 2016 dan juga sebagai praktisi sebagai Penasihat Hukum (Pengacara) dari Anggota PERADI . Penulis merupakan anggota Asosiasi Pengajar HTN-HAN Indonesia. Juga aktif mempublikasikan artikelnya setiap tahun pada jurnal-jurnal terakreditasi milik Lembaga negara di Perguruan Tinggi Negeri dan Perguruan Tinggi Swasta. Beberapa jurnal diantaranya adalah *Challenging Government Overreach*, *The use of Gijzeling Against Individuals Disobeying Court Orders Qualifying as Contempt of Court*, *Optimalisasi Peran Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Kewenangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Jo. Perma Nomor 4 Tahun 2015*, *Upaya Pencegahan Perbuatan Penyalahgunaan Kewenangan Yang Berakibat Merugikan Keuangan Negara Melalui Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah*, *Upaya Paksa (Dwang Middelen) dalam Dugaan Terjadinya Tindak Pidana bagi Penyidik*, dll.

KENDALA MASYARAKAT ADAT YANG HIDUP NOMADEN DI HUTAN DALAM MENGAKSES PROGRAM PERHUTANAN SOSIAL

(Constraints Faced by Nomadic Indigenous Communities Living in Forests in Accessing the Social Forestry Program)

Resti Fauzi

Komunitas Konservasi Indonesia Warsi

Jl. Inu Kertapati No. 12, Kel. Pematang Sulur, Kec. Telanai Pura, Kota Jambi, 36361

e-mail: resti@warsi.or.id

Abstrak

Kebijakan Perhutanan Sosial hingga saat ini belum dapat diakses oleh masyarakat adat yang nomaden di dalam hutan. Padahal masyarakat adat tersebut merupakan masyarakat yang terikat langsung dengan hutan. Hutan bagi mereka merupakan bagian dari identitas budaya, sumber ekonomi dan tempat tinggal. Ketika legalitas pengelolaan hutan tidak dapat mereka akses, mereka tidak memiliki dasar dan kepastian hak untuk mempertahankan hutan mereka. Akibatnya mereka mulai kehilangan identitas budaya, kehilangan sumber ekonomi dan kehilangan tempat tinggal. Penelitian dilakukan menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan undang-undang dan berdasarkan pengalaman penulis mendampingi masyarakat adat dan lokal dalam mengajukan permohonan persetujuan pengelolaan perhutanan sosial di Provinsi Jambi. Berdasarkan pengalaman mendampingi, masyarakat adat sangat kesulitan untuk mendapatkan legalitas hutan adat dengan adanya syarat administrasi yang panjang dan berbeda dari empat skema perhutanan sosial lainnya, sehingga mereka yang hidup nomaden masih belum ditetapkan sebagai masyarakat hukum adat oleh pemerintahan daerah, sehingga mereka belum terlibat dalam program perhutanan sosial. Berdasarkan penelitian ditemukan dua hal yang perlu agar mereka terlibat, yaitu 1) pemerintahan daerah kabupaten menetapkan masyarakat adat yang hidup nomaden menjadi masyarakat hukum adat melalui peraturan daerah khusus; dan 2) mendorong pemerintahan daerah kabupaten memberikan dukungan terhadap pengembangan usaha perhutanan sosial melalui pembentukan *Integrated Area Development* (IAD) atau memberikan kewenangan kepada daerah kabupaten melalui perubahan undang-undang pemerintahan daerah.

Kata Kunci: Perhutanan Sosial; Masyarakat Adat; Nomaden.

Abstract

The Social Forestry policy has, to date, remained inaccessible to indigenous communities leading a nomadic lifestyle within forest areas. These communities are directly bound to the forest, which constitutes an essential component of their cultural identity, economic resources, and dwelling space. When they are unable to access legal recognition of forest management, they are deprived of a legal foundation and certainty of rights to safeguard their forests. Consequently, they begin to lose their cultural identity, economic sources of livelihood, and residential space. This research employs a normative legal method with a statutory approach, while also describe on the author's experience in assisting indigenous and local communities in submitting applications for social forestry management approval in Jambi Province. Based on these experiences, indigenous communities face substantial difficulties in securing recognition of customary forest rights, owing to the lengthy administrative requirements, which differ from those of the four other social forestry schemes. As a result, nomadic indigenous

communities have not yet been formally designated as customary law communities (masyarakat hukum adat) by local governments and therefore remain excluded from the social forestry program. The findings of this research indicate two key prerequisites for their inclusion: (1) district governments must formally recognize nomadic indigenous communities as customary law communities through the issuance of a specific local regulation (peraturan daerah khusus); and (2) district governments should be encouraged to provide support for the development of social forestry enterprises, either through the establishment of an Integrated Area Development (IAD) scheme or by conferring greater authority upon district governments through amendments to the Local Government Law.

Keywords: Social Forestry; Indigenous Peoples; Nomadic.

A. Pendahuluan

Gagasan perhutanan sosial muncul melalui Kongres Internasional tentang Kehutanan ke-VII tahun 1978 di Jakarta dengan tema Hutan untuk Rakyat (*Forest for People*).¹ Kongres ini menghasilkan paradigma pengelolaan hutan berbasis masyarakat (*community based forest management*). Hal ini menandai berubahnya paradigma kebijakan kehutanan dari Pengelolaan Hutan oleh Negara (*state-based forest management*). Konsep ini diimplementasikan pertama kali oleh Perum Perhutani pada tahun 1986 di Jawa dan oleh Pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) di luar Jawa dengan menerapkan program bina desa yang meliputi program hutan tanaman industri dan pembinaan masyarakat desa hutan. Pada tahun 1998, terdapat program hutan kemasyarakatan (HKm), yang membolehkan masyarakat mengelola hasil hutan non kayu. Lalu skema HKm berubah menjadi Hak Penguasaan Hutan Kemasyarakatan (HPHK). Melalui HPHK masyarakat diharuskan membentuk koperasi untuk dapat diberikan izin memungut hasil hutan kayu dan non kayu. Pada tahun 1999, diundangkan undang-undang tentang kehutanan (UU No. 41/1999) dan mulai memperkenalkan hutan adat yang berada di dalam wilayah masyarakat hukum adat dan HKm menjadi bagian dari hutan negara. Pada tahun 2007 terdapat skema Hutan Tanaman Rakyat dan Hutan Desa (PP No. 6/2007). Pada tahun 2013 terdapat putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan hutan adat bukan bagian dari hutan negara (putusan MK No. 35/PUU-X/2012). Pada Tahun 2016 terdapat Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Perhutanan Sosial (P.83/MENLHK/SETJEN/KUM/1/10/2016). Tahun 2020, melalui UU Cipta Kerja diatur secara khusus terkait Perhutanan Sosial dalam Pasal 29A, yang memungkinkan perhutanan sosial dilakukan di kawasan hutan lindung dan produksi. Lalu pada tahun 2021 terdapat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang mengatur pemberian akses perhutanan sosial kepada masyarakat dalam lima skema (PP No. 23/2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial).

Berdasarkan data GoKUPS, total wilayah perhutanan sosial yang sudah dikelola masyarakat pada Juni 2025 sudah mencapai 8.300.116 hektar di 37 provinsi, yaitu: 1) untuk hutan sosial sudah mencapai 6.858.606,10 dengan total SK 10.859 dan penerima manfaat sebanyak 1.323.185 jiwa; 2) untuk hutan adat sudah mencapai 332.304,67 hektar, dengan jumlah 156 SK dan penerima manfaat

1 RIzquallah Abimanyu, "Keterkaitan Kebijakan Perhutanan Sosial Dalam Upaya Penyelesaian Konflik Tenurial di Kawasan Hutan (*The Relationship of Social Forestry Policy to Resolve Tenurial Conflict in Forest Area*)," *Wahana Foresta: Jurnal Kehutanan*, vol. 18 No. 2, Juli 2023 hal. 93-104.

sebanyak 85.544 jiwa. Sebagian besar wilayah perhutanan sosial itu pada kenyataannya berada dalam wilayah kabupaten dan penerima manfaatnya juga masyarakat di kabupaten, terkhusus untuk wilayah di Provinsi Jambi.

Program Perhutanan Sosial tentunya tidak lahir begitu saja. sudah melalui proses yang cukup panjang. Program ini diberikan kepada masyarakat bukan individu, artinya diberikan kepada komunitas, kelompok dan masyarakat hukum adat yang selama ini mengambil atau memanfaatkan hasil hutan sebagai sumber penghidupan utama. Tujuannya adalah untuk kesejahteraan rakyat dengan tetap mempertahankan fungsi hutan. Sejalan dengan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian dan dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Artinya prinsip pengelolaan hutan melalui perhutanan sosial sejalan dengan prinsip perekonomian nasional.

Skema perhutanan sosial menjadi salah satu solusi dalam menyelesaikan konflik tenurial di kawasan hutan antara masyarakat, perusahaan dan negara. Masyarakat lokal dan adat, yang ruangnya menjadi sangat terbatas atas penetapan kawasan hutan secara sepihak atau bersifat *top-down*. Konflik-konflik itu terus muncul pasca kawasan hutan dikelola negara (hutan lindung dan hutan produksi), yang kemudian juga diberikan izin pemanfaatannya kepada perusahaan. Atas kebijakan itu terjadi ketimpangan dan kemiskinan struktural di masyarakat. Akibatnya, pengusaha hutan semakin kaya, masyarakat miskin sekitar hutan semakin miskin, mereka kehilangan hak untuk mengelola kawasan hutan.² Program ini diharapkan dapat menjadi alternatif penyelesaian konflik tenurial dan mengatasi masalah kemiskinan dan menjadi solusi tata kelola hutan yang adil di Indonesia, yaitu dapat menjadi solusi konflik ruang kelola kawasan hutan antara masyarakat, perusahaan dan negara yang terus terjadi.

Pemberian hak kelola hutan kepada masyarakat lokal dan adat melalui perhutanan sosial dilakukan atas munculnya kesadaran pemerintah atas kebijakan alokasi penggunaan hutan sebelumnya yang meminggirkan keberadaan mereka.³ Padahal masyarakat adat dan lokal itu selalu berinteraksi dengan hutan. Mereka sangat bergantung dengan kawasan hutan. Masyarakat tersebut melakukan kegiatan pemanfaatan dan pengelolaan hutan melalui kegiatan memetik, memanen, memungut, menangkap, mengolah, membudidayakan atau melalui kultural religi. Aktivitas itu dilakukan untuk memperoleh hasil hutan kayu, hasil hutan bukan kayu dan jasa lingkungan dalam rangka memenuhi beragam kebutuhan hidupnya mulai dari pangan, kayu, energi, obat-obatan, air bersih, pakan ternak, kultural-religi dan sebagainya. Tidak banyak masyarakat lokal dan adat yang mampu mempertahankan dan melanjutkan interaksi dan keterkaitan dengan sumber daya hutan ketika wilayah-wilayah hutannya kemudian ditetapkan oleh pemerintah sebagai kawasan hutan negara. Atas dasar itu, gagasan program perhutanan sosial diimplementasikan di Indonesia.

2 Indah Novita Dewi, "Kemiskinan Masyarakat Sekitar Hutan dan Program Perhutanan Sosial," *Info Teknis Eboni*, Vol. 15 No. 2, Desember 2018 (65-77), hal. 66.

3 Budi, *Keberlanjutan Pengelolaan Hutan Negara Oleh Masyarakat Melalui Perhutanan Sosial*, Bogor: Kementerian Kehutanan, Februari 2025, hal. 1-22.

Program perhutanan sosial menjadi salah satu solusi bagi masyarakat yang bergantung dengan sumber daya hutan. Masyarakat dapat mengelola hutan dengan melakukan perlindungan kawasan hutan dan pengembangan usaha yang bermanfaat untuk peningkatan ekonomi. Termasuk hutan adat. Namun, berdasarkan hasil penelitian dari Jasardi Gunawan dan Supriyadi, hutan adat masuk ke dalam skema perhutanan sosial kurang tepat.⁴ Sebab skema itu memasukan hutan adat menjadi bagian dari hutan negara. Padahal Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 telah memisahkan hutan adat dari hutan negara. Menurut mereka ketentuan pasal 3 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 9 Tahun 2021, yang menempatkan hutan adat menjadi bagian dari perhutanan sosial kurang tepat. Menurut mereka, memasukan hutan adat dalam perhutanan sosial dapat merugikan hak masyarakat adat karena posisi masyarakat adat melekat pada hutan adat yang dimiliki secara turun temurun.

Dalam praktiknya, pengelolaan perhutanan sosial diharapkan ditangani dengan pendekatan yang mempertimbangkan aspek budaya dan sosial masyarakat yang mengelola hutan tersebut. Melalui fiqh al-bi'ah, Gayo dkk. menekankan pentingnya nilai-nilai lokal yang dapat mendukung keberlanjutan pengelolaan hutan.⁵ Ini mencakup pemahaman tentang hak-hak masyarakat adat serta berbagai tradisi yang mendukung pelestarian sumber daya alam. Keselarasan antara nilai-nilai budaya masyarakat dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah merupakan kunci dalam menciptakan keberhasilan pengelolaan hutan.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang mengatur program perhutanan sosial memiliki tujuan memberikan legalitas hak kelola kepada masyarakat adat dan lokal yang memang sudah mengelola kawasan hutan secara tradisional. Dalam implementasinya, sebagian masyarakat adat belum dapat mengaksesnya. Salah satunya masyarakat adat yang memiliki cara hidup berpindah (nomaden) di dalam hutan. Hal itu terjadi karena mereka hidup di dalam kawasan hutan dan dianggap tidak memiliki wilayah adat yang jelas atau tidak dapat ditentukan. Padahal mereka hidup didalam hutan yang dikenal sebagai ruang jelajah, yaitu kawasan hutan itu sendiri. Bukankan hutan sebagai ruang jelajah mereka dapat dikatakan sebagai wilayah adat yang mereka miliki. Sayangnya, dalam hukum positif tidak mengenal ruang jelajah, hanya disebutkan wilayah adat dengan batas-batas yang jelas.

Hutan adat diakui sebagai bagian dari hak-hak masyarakat hukum adat yang berfungsi untuk melindungi kedaulatan mereka atas sumber daya alam. Setiawan dkk, menggaris bawahi bahwa hukum adat dapat berfungsi paralel dengan hukum nasional selama tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.⁶ Meskipun ada pengakuan hukum, sering kali terdapat ketidakselarasan antara praktik hukum adat di masyarakat dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini menyebabkan

4 Jasardi Gunawan dan Supriyadi, "Problematisa Pengelolaan Hutan Adat Melalui Perhutanan Sosial Berdasarkan Peraturan Menteri Lhk No. 9 Tahun 2021," *Jurnal Ilmiah Mandala Education (JIME)*, Vol. 9 No. 2, April 2023, hal. 1382-1390.

5 Gayo, Ahyar Ari, Ihdi Karim Makinara, Syprianus Aristeus, Evi Djuniarti, and Ellen Lutya Putri Nungrahani, "Pengulu uten's forest management in central aceh: a perspective of fiqh al-bi'ah," *Ahkam Jurnal Ilmu Syariah*, Vol 24, No. 1, 2024: 17-36.

6 Setiawan, I Ketut Oka, Ariq Muzaffar Wahyu, Alip Rahman, and Anom Sutrisno, "Juridical study of customary law in the indonesian national legal system", *Asian Journal of Social and Humanities*, Vol. 8 No. 2, 2024:1824-1831.

ketidakpastian hukum dan konflik antara masyarakat adat dan pihak-pihak dengan kepentingan yang bertentangan, seperti korporasi yang membangun perkebunan atau proyek infrastruktur di atas tanah adat Nugraha, dkk.⁷

Proses pengukuhan hutan adat terkendala oleh birokrasi yang berbelit serta standar yang tidak jelas, sebagaimana dijelaskan oleh Simarmata.⁸ Akibatnya, masyarakat adat harus menunggu bertahun-tahun untuk mendapatkan pengakuan resmi atas hutan yang telah mereka kelola selama ini. Hal ini memberikan risiko terhadap keberlangsungan hutan apabila terjadi eksploitasi yang tidak berkelanjutan oleh pihak ketiga. Hal itu sangat menyulitkan masyarakat adat. Penetapan Hutan adat itu berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan mensyaratkan masyarakat adat ditetapkan terlebih dahulu menjadi masyarakat hukum adat melalui peraturan daerah. Pasca ditetapkan menjadi masyarakat hukum adat barulah bisa mengusulkan hutan adat. Padahal saat penetapan masyarakat hukum adat pemetaan wilayah adat menjadi bagian dari empat syarat utama seharusnya tidak perlu lagi penetapan terpisah. Artinya penetapan masyarakat hukum adat seharusnya sudah mengakui hutan adat menjadi bagian dari wilayah adat.

Sulit dan panjangnya prosedur administratif penetapan kawasan hutan adat menyebabkan permasalahan tenurial yang terjadi belum teratasi. Masih terdapat tumpang tindih wilayah adat dengan kawasan hutan negara.⁹ Akibatnya masyarakat hukum adat masih belum memiliki hak berdasarkan hukum positif dan sewaktu-waktu dapat terampas hak atas pengelolaan kawasan itu. Ini tentunya tidak memberikan rasa aman, adil dan kepastian hukum kepada mereka. Akibatnya, masyarakat dianggap mengelola kawasan hutan tanpa izin (*illegal*), padahal kawasan hutan itu merupakan wilayah adat mereka.

Permasalahan lain yang muncul adalah tumpang tindih hak-hak atas wilayah hutan. Penelitian oleh Nugraha, dkk. menekankan perlunya penguatan hak-hak masyarakat adat atas hutan mereka serta mengidentifikasi potensi konflik yang dapat muncul antara berbagai pihak yang mengklaim hak atas tanah yang sama, termasuk pemerintah yang memiliki kepentingan dalam pengembangan ekonomi.¹⁰ Perlu diingat bahwa masyarakat adat itu telah ada di sana sebelum kawasan hutan negara ditetapkan. Masyarakat itu juga bagian dari rakyat yang harus dilindungi dan dijamin hak-haknya sebagai warga negara. Ketika mengabaikan hak mereka demi kepentingan umum misalnya Proyek Strategis Nasional, tentu tidak sesuai dengan konstitusi, khususnya Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 tentang pengelolaan sumber daya alam (bumi, air dan kekayaan di dalamnya), yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat.

Penelitian ini merupakan pengembangan konsep penelitian sebelumnya dan penelitian yang

- 7 Nugraha, Xavier, Angelica Milano Aryani Wibisono, Alissa Angelia, Bryan Owen S., and Putri Riska Answendy. "Strengthening customary forest rights for indigenous people in indonesia green constitution framework", *Jurnal Kajian Pembaruan Hukum*, Vol. 2 No. 3, 2023: 217.
- 8 Simarmata, Rikardo, "The current updates of the progresses and the challenges of recognition of customary forests in indonesia", *Jurnal Ilmu Kehutanan*, Vol 2, No. 18, 2024:142-152.
- 9 Marthina Tjoa et al, "Hak Penguasaan Lahan Hutan pada Masyarakat Adat di Desa Honitetu Kabupaten Seram Bagian Barat, Maluku", *Jurnal Sylva Lestari*, Vol. 6 No. 3, September 2018 (91-102), hal. 93.
- 10 Nugraha, Xavier, Angelica Milano Aryani Wibisono, Alissa Angelia, Bryan Owen S., and Putri Riska Answendy. "Strengthening customary forest rights for indigenous people in indonesia green constitution framework", *Jurnal Kajian Pembaruan Hukum*, Vol. 2 No. 3, 2023: 217.

relevan terkait dengan masyarakat adat dan perhutanan sosial. Misalnya penelitian yang dilakukan oleh Indah Novita Dewi yang menggambarkan kemiskinan masyarakat sekitar hutan dan program perhutanan sosial, Jasardi dan Supriyadi tentang problematika pengelolaan hutan adat melalui perhutanan sosial, Gayo dkk yang memaparkan Pengelolaan Perhutanan Sosial di Aceh dengan perspektif fiqih al-bi'ah, Setiawan dkk tentang hukum adat dalam sistem hukum Indonesia, Simamarta terkait tantangan hutan adat di Indonesia, Andi Setiawan terkait capaian dan tantangan dalam perhutanan sosial, Sudarni dkk terkait kemitraan otentik pendamping dalam pemberdayaan kelompok perhutanan sosial, Ariadi A Zulkarnain tentang strategi kebijakan percepatan perhutanan sosial di Provinsi Riau, Soni Trison dkk tentang analisis stakeholders pengembangan usaha perhutanan sosial, dan Fitri Nurfatriani dan Lis Alviya tentang efektifitas kebijakan alokasi lahan 12,7 hektar untuk perhutanan sosial.

Dengan demikian, artikel ini akan menguraikan terkait akses pengelolaan perhutanan sosial yang dapat diperoleh masyarakat sesuai Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial. Penelitian dilakukan untuk menjawab pertanyaan 1) bagaimana pengaturan terkait program perhutanan sosial; 2) bagaimana implementasi program perhutanan sosial; dan 3) bagaimana masyarakat adat yang hidup nomaden dapat mengakses legalitas hutan adat berdasarkan program perhutanan sosial dan peran pemerintah daerah kabupaten dalam perhutanan sosial. Pembahasan dimulai dengan menguraikan tahapan masyarakat mendapatkan akses pengelolaan perhutanan sosial dalam lima skema berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan. lalu, akan menguraikan implementasi program perhutanan sosial. Kemudian menguraikan analisis kesenjangan implementasi perhutanan sosial terkait akses pengelolaan hutan adat oleh masyarakat adat nomaden dan peran pemerintah kabupaten dalam pengembangan usaha perhutana sosial. Bagian akhir memberikan rekomendasi kebijakan yang tepat dalam rangka mencapai tujuan program perhutanan sosial secara optimal.

B. Metode Penelitian

Penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif atau studi literatur. Dengan pendekatan perundang-undangan. Penelitian juga merupakan penelitian kualitatif, dilakukan melalui observasi partisipatoris dan catatan lapangan, yaitu pengamatan pendampingan dan membantu masyarakat adat dan lokal dalam Program Perhutanan Sosial di Provinsi Jambi, yang meliputi pendampingan mendapatkan akses persetujuan perhutanan sosial (legalitas), penyusunan rencana kelola perhutanan sosial, peningkatan kapasitas masyarakat dan pengembangan usaha perhutanan sosial. Penelitian juga dilakukan berdasarkan hasil-hasil penelitian terdahulu yang relevan dan telah dipublikasikan dalam jurnal ilmiah maupun artikel berita atau data-data dari website resmi pemerintah, pemerintah daerah maupun lembaga non pemerintahan lainnya.

C. Pembahasan

1. Kerangka Normatif Perhutanan Sosial

Tiga isu utama dalam bidang lingkungan yang dunia dan Indonesia hadapi, yaitu krisis perubahan iklim (*climate change*), kehilangan keanekaragaman hayati (*biodiversity losses*), dan pencemaran lingkungan (*environmental pollution*).¹¹ Ketiga isu itu terjadi akibat aktivitas manusia. Deforestasi menjadi penyebab utama perubahan iklim dan penurunan keanekaragaman hayati (*biodiversity decline*). Setiap hari tutupan hutan terus berkurang. Dampaknya tidak hanya dirasakan di masa sekarang tetapi akan dirasakan manusia di masa depan. Bahkan berpotensi menyebabkan kemusnahan makhluk hidup, termasuk manusia. Oleh karenanya, perlu kebijaksanaan dalam pengelolaan kawasan hutan dan pengambilan sumber daya alam, mengambil langkah yang tepat dapat mencegah kerusakan alam.

Dalam lampiran II Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2025 tentang RPJMN 2025-2029 pada poin 1.2.6, pembangunan lingkungan hidup menjadi salah satu pilar penting dalam menjaga keseimbangan ekosistem dan keberlanjutan kehidupan manusia. Indonesia telah melakukan upaya peningkatan kesadaran masyarakat dalam menjaga kelestarian alam dan pengurangan emisi karbon, upaya rehabilitasi hutan, konservasi kawasan perairan, akurasi informasi meteorologi dan klimatologi, pemulihan kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil, termasuk ekosistem mangrove dan pantai serta mitigasi kerentanan dampak bencana. Upaya itu merupakan bentuk komitmen pemerintah dalam pembangunan berkelanjutan, meskipun upaya itu belum optimal. Perlu terus dilakukan upaya untuk memperkuat komitmen dan langkah strategis Indonesia guna mewujudkan pembangunan lingkungan hidup yang lebih berkelanjutan di masa depan. Dalam periode sebelumnya salah satu langkah strategis, dalam bidang ini yang diambil oleh pemerintah adalah memperkuat program perhutanan sosial. Dalam RPJMN 2025-2029 kawasan perhutanan sosial menjadi salah satu kawasan yang diprioritaskan untuk ketahanan pangan, melalui proyek “ketahanan pangan melalui perhutanan berbasis masyarakat” dengan kementerian kehutanan sebagai pelaksananya.¹²

Program perhutanan sosial dalam RPJMN sebelumnya (tahun 2020-2024) menjadi program strategis nasional (PSN) dan diharapkan memberikan dampak yang baik terhadap ekonomi masyarakat dan kualitas lingkungan. Dampak ekonomi yang baik dapat diidentifikasi melalui KUPS dengan kategori *gold* dan *platinum*. KUPS dengan kategori itu telah memiliki akses modal dan akses pasar. KUPS *gold* telah memiliki pasar lokal dan KUPS *platinum* telah memiliki pasar nasional, regional/internasional. Berdasarkan data GoKUPS yang dikelola oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan baru mencapai 1.292

11 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, *The State of Indonesia's Forests 2024 Towards Sustainability of Forest Ecosystem in Indonesia*, Jakarta, Juli 2024, hal 6-8.

12 Lampiran I Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025-2029.

KUPS kelas *gold*, dan 83 KUPS dengan kelas *platinum* dari total 15.542 KUPS¹³ Artinya akses pasar yang sudah baik diperoleh oleh masyarakat masih tergolong rendah yaitu baru sekitar 8,8%. Di sisi lain, dampak perhutanan sosial dalam peningkatan kualitas lingkungan pada tahun 2020 berdasarkan data Kementerian Lingkungan Hidup dan kehutanan telah terjadi peningkatan luasan hutan primer sebesar 23%, peningkatan luas lahan pertanian dengan pola *agroforestry* sebesar 10% dan turunnya kualitas lahan terbuka sebesar 22%.¹⁴ Artinya perhutanan sosial telah memberikan dampak yang baik terhadap lingkungan.

Melalui program perhutanan sosial masyarakat diberi hak pengelolaan kawasan hutan dalam 5 skema yang berbeda. Hak pengelolaan itu diperoleh masyarakat dengan mengajukan permohonan persetujuan pengelolaan perhutanan sosial kepada menteri dan gubernur sesuai dengan kewenangannya. Pemberian persetujuan pengelolaan perhutanan sosial dilakukan berdasarkan Permen LHK No. 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial.

Melalui program itu, masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan hutan dapat mengelola kawasan hutan secara legal.¹⁵ Tujuannya adalah meningkatkan ekonomi masyarakat dengan memanfaatkan SDA yang terdapat dalam hutan secara berkelanjutan dan berkeadilan. Selama ini, mereka memang sangat bergantung dengan hutan, digunakan sebagai tempat tinggal dan sumber pendapatan utama. Kondisi itu bahkan sudah berlangsung dari generasi ke generasi, dan kemungkinan mereka sudah menghuni kawasan itu sebelum ada hutan negara. Lalu juga ada masyarakat yang merambah kawasan hutan sebagai tempat tinggal dan perladangan setelah hutan negara ditetapkan, hal itu dilakukan sebagai pilihan bertahan hidup. mereka pun ada yang telah bermukim cukup lama dan yang masih baru. Kondisi ini lah yang memungkinkan masyarakat dapat mengajukan permohonan persetujuan pengelolaan kawasan hutan dalam program perhutanan sosial. Hal ini sejalan dengan tujuan pengelolaan SDA yang digunakan untuk kesejahteraan rakyat Indonesia (Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945).

a. Lima Skema Program Perhutanan Sosial yang Dapat Diakses Masyarakat Lokal dan Adat

Lima skema perhutanan sosial dapat diakses masyarakat dengan mengajukan permohonan beserta syarat-syarat yang ditentukan dalam Permen LHK No. 9/2021. Kelima skema itu memiliki beberapa kesamaan dan perbedaan, dijelaskan sebagai berikut:

13 Data GoKUPS <https://gokups.menlhk.go.id/>. (diakses 3 Juni 2025)

14 Dadang Jainal Mtaqin et al, "Analisis Kegiatan Perhutanan Sosial dalam Peningkatan Kualitas Lingkungan dan Peningkatan Ekonomi Masyarakat Pasca Pandemi Covid-19," *Bappenas Working Papers*, Volume V No 2, Juli 2022, hal 171 (159-175).

15 Syofiarti et al, "Pengelolaan Hutan Nagari Berdasarkan Skema Perhutanan Sosial Oleh Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Sumatera Barat," *Unes Journal of Swara Justisia*, Vol 6, Issue 4, Januari 2023, hal. 446 (444-461).

Tabel 1. Skema Perhutanan Sosial

Skema	Pemohon (subjek)	kawasan (objek)	Kelengkapan Administrasi
Hutan Desa (HD)	Lembaga Desa	Berada di dalam PIAPS	1. Perdes tentang Lembaga Desa dan Pengelolaan HD (khusus Untuk HD)
Hutan Kemasyarakatan (HKm)	perorangan, kelompok tani atau koperasi		2. Keputusan Kepala Desa tentang Pengurus Lembaga Desa (Khusus HD)
Hutan Tanaman Rakyat (HTR)	Kelompok tani hutan, gabungan kelompok tani hutan, koperasi kehutanan/ perorangan		3. Identitas Pemohon (FC KTP dan KK) 4. gambaran umum wilayah 5. pakta integritas 6. peta usulan (1:50.000) 7. Surat Pembentukan Kelompok atau koperasi (Khusus HTR dan HKM)
Hutan Adat	MHA	Wilayah Indikatif Hutan Adat (WILHA)	1. Pengakuan keberadaan MHA (Peraturan Daerah atau Surat Keputusan Kepala Daerah) 2. Identitas MHA 3. Peta wilayah adat ditandatangani Ketua Adat 4. Surat Pernyataan
Kemitraan Kehutanan	Mitra (kelompok tani hutan atau gapoktan)	Kawasan HP dan/ atau HL yang telah dibebani perizinan berusaha Pemanfaatan Hutan, dan kawasan hutan konservasi	1. NKK (naskah kesepakatan kerja sama), memuat: identitas para pihak, areal dan peta, rencana dan objek, biaya kegiatan, hak dan kewajiban, jangka waktu, pembagian hasil dan penyelesaian perselisihan. 2. Peta areal ditandatangani para pihak dalam bentuk cetak dan format; 3. Daftar pengurus dan anggota kelompok tani di tandatangi kepala desa; dan 4. Foto kopi KK dan KTP

Dari kelima skema tersebut penerima manfaatnya adalah masyarakat setempat yang bergantung hidup pada hutan. Dengan konsep masyarakat sebagai pelaku utama, yang melibatkan pemberian akses serta hak bagi masyarakat lokal untuk mengelola dan mengoptimalkan manfaat sumber daya hutan secara lestari dan berkelanjutan. Sesuai dengan filosofi perhutanan sosial yang bertujuan agar masyarakat lokal yang memiliki pengetahuan lokal dan kepentingan yang kuat terhadap hutan dapat menjadi pengelola hutan yang efektif. Dengan tujuan utamanya adalah untuk keberlanjutan, mempertahankan produktivitas sumber daya alam, mencegah degradasi hutan dan memastikan manfaat jangka panjang bagi masyarakat dan generasi berikutnya.¹⁶

b. Hak, Kewajiban dan Larangan Dalam Pengelolaan Perhutanan Sosial

Hak kelola yang diberikan kepada masyarakat berdasarkan Permen LHK No 9/2021, sesuai dengan skema persetujuan yang diperoleh. Ada hak yang diperoleh masyarakat, tentunya diiringi dengan kewajiban yang harus dilakukan. Kewajiban itu menjadi tanggung jawab masyarakat pemegang persetujuan perhutanan sosial. Berikut hak dan kewajiban masyarakat pemegang persetujuan masing-masing skema.

Tabel 2. Hak dan kewajiban Pemegang Persetujuan Perhutanan Sosial

Skema	Hak	Kewajiban
Hutan Adat	- Berhak melakukan pemanfaatan kawasan (jasa lingkungan, pemungutan hasil hutan kayu untuk kebutuhan hidup sehari-hari dan HHBK), mengelola hutan berdasarkan hukum adat dan mendapatkan pemberdayaan (pasal 92) - Tidak ada pembatasan jangka waktu pengelolaan	- Menjalankan, memanfaatkan, mempertahankan, memulihkan, mengamankan dan melindungi hutan adat (Pasal 94).

16 Andi Setyo Pambudi, "Capaian, Tantangan Implementasi, dan Rekomendasi Kebijakan Perhutanan Sosial di Indonesia," *Jurnal Kebijakan Pemerintah*, 6 (2) (2023), hal. 91 (44-94).

Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Tanaman Rakyat	- Memiliki hak perlindungan, pengelolaan, dan pemanfaatan kawasan perhutanan sosial, mengembangkan usaha perhutanan sosial, mendapatkan pendampingan dan mendapatkan perlakuan yang adil (pasal 90). - Hak kelola dibatasi jangka waktu Persetujuan adalah 35 tahun dapat diperpanjang.	- Mengelola, menjaga, memberi tanda batas, menyusun rencana pengelolaan, melakukan penanaman dan pemeliharaan, penatausahaan hasil hutan, membayar PNPB dan melaksanakan perlindungan hutan (pasal 93 ayat (1)).
Kemitraan Kehutanan	- Memiliki hak mengelola hutan, mendapat perlindungan, mendapatkan keuntungan yang setimpal, mendapat bimbingan dari pengelola hutan atau pemegang perizinan berusaha pemanfaatan hutan (pasal 91). - Dibatasi jangka waktu persetujuan adalah 35 tahun dan dapat diperpanjang.	- Pemegang Perizinan Berusaha Pemanfaatan Hutan, wajib: melaksanakan pemberdayaan masyarakat, membayar PNPB, melindungi mitra dari gangguan kerusakan kawasan hutan (pasal 95) - Mitra, wajib: menaati naskah kesepakatan kerja sama, menjaga dan melindungi areal bersama mitranya, membayar PNPB (pasal 95).

Berdasarkan tabel di atas terdapat tiga hak kelola yang diperoleh masyarakat yaitu 1) hak mendapat perlindungan, 2) hak pemanfaatan dan 3) hak mendapat pendampingan. Hak mendapat perlindungan diberikan agar pengelolaan hutan yang dilakukan oleh masyarakat pemegang persetujuan tidak diganggu oleh aktivitas perusakan dan pencemaran yang dilakukan oleh pihak lain. Hak memanfaatkan kawasan hutan diberikan tentunya dengan tujuan masyarakat dapat memanfaatkan potensi kawasan hutan (jasa lingkungan, hasil hutan kayu dan HHBK) untuk kepentingan peningkatan ekonomi (usaha) dengan prinsip berkelanjutan dan adil. Hak mendapat pendampingan diberikan dengan tujuan meningkatkan kapasitas masyarakat dalam mengelola dan memanfaatkan kawasan hutan.

Berdasarkan tabel, terdapat beberapa kesamaan kewajiban pemegang persetujuan skema perhutanan sosial, yaitu dalam hal melakukan pengelolaan, pemanfaatan, dan perlindungan kawasan hutan. Pengelolaan, pemanfaatan dan perlindungan kawasan tentunya dilakukan dengan prinsip pengelolaan hutan lestari.

Di sisi lain, juga terdapat perbedaan untuk skema hutan adat, yaitu tidak diwajibkan membayar PNPB dan menyusun rencana pengelolaan kawasan hutan, tetapi diwajibkan mengelola berdasarkan kearifan lokal atau hukum adat setempat. Lalu, dalam persetujuan kemitraan terdapat kewajiban mentaati naskah kesepakatan kerja sama.

Dalam pengelolaan yang dilakukan berdasarkan Permen LHK No. 9/2021 juga terdapat larangan yang harus dipatuhi oleh pemegang izin. Dalam hal, pemegang persetujuan tidak mematuhi larangan dan kewajiban, terdapat sanksi administrasi yang dapat diberikan pemerintah sesuai kewenangannya. Sanksi ini diatur dalam pasal 194, yang meliputi: 1) teguran tertulis, 2) denda administrasi, 3) pembekuan persetujuan pengelolaan perhutanan sosial, dan/atau 4) pencabutan persetujuan pengelolaan perhutanan sosial. Berikut larangan yang harus dipatuhi oleh masyarakat pemegang persetujuan dalam masing-masing skema:

Tabel 3. Larangan Dalam Pengelolaan Perhutanan Sosial

HD, HKm dan HTR (Pasal 93 ayat (2))	HA (Pasal 94 ayat (2))
Memindahtangankan persetujuan, menanam kelapa sawit, mengagunkan dan menyewakan areal persetujuan, menebang pohon dan membangun sarana yang mengubah bentang alam pada fungsi hutan lindung, menggunakan persetujuan untuk kepentingan lain.	Menyewakan areal hutan adat, mengubah status dan fungsi hutan, menebang pohon dan menggunakan peralatan mekanis pada areal dengan fungsi hutan lindung, membangun sarana dan prasarana yang mengubah bentang alam pada areal dengan fungsi hutan lindung, dan menanam kelapa sawit.

Berdasarkan tabel, terdapat beberapa larangan dan pada prinsipnya dalam skema hutan adat maupun hutan desa/hutan kemasyarakatan/hutan tanaman rakyat yaitu: 1) dilarang memindahtangankan persetujuan, artinya SK yang diterima masyarakat tidak dapat dipindahtangankan ke pihak lain; 2) dilarang mengagunkan dan menyewakan areal persetujuan, artinya masyarakat tidak boleh menggadaikan areal kerjanya atau menyewakan areal kelolanya kepada orang lain; 3) dilarang menebang pohon dan membangun sarana yang mengubah bentang alam pada fungsi lindung, artinya dalam areal yang sebelumnya memiliki fungsi lindung tidak boleh fungsinya dirubah; 4) dilarang menanam kelapa sawit, artinya tidak boleh masyarakat menanam kelapa sawit di areal perhutanan sosial HD, HKm, HTR dan HA, kecuali tanaman itu sudah ada sebelum persetujuan diperoleh dengan usia minimal

5 tahun saat mengajukan permohonan dan tidak boleh lebih dari 5 hektar per kepala keluarga/per orang (Per kepala keluarga untuk HD di Pasal 11 ayat (4), per orang untuk HKm di Pasal 22 ayat (4) dan untuk HTR di Pasal 45 ayat (3)). Untuk Persetujuan Kemitraan Kehutanan tidak terdapat pengaturan normatif terkait larangan. Dalam Pasal 95 hanya mengatur kewajiban pemegang persetujuan kemitraan kehutanan. Hal ini dimungkinkan karena kemitraan kehutanan didasarkan pada kerja sama pemegang izin usaha pemanfaatan hutan dengan masyarakat.

2. Peran Vital Pendamping Bagi Masyarakat Lokal dan Adat dalam Mengelola Kawasan Hutan

Dalam implementasi program perhutanan sosial, berdasarkan pengalaman pendampingan yang dilakukan masyarakat sangat membutuhkan pendamping untuk dapat memperoleh legalitas perhutanan sosial (persetujuan dari menteri), mengelola hutan secara berkelanjutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan untuk meningkatkan usaha perhutanan sosial yang mereka lakukan. Untuk mendapatkan legalitas hutan adat, tantangan paling besar adalah terkait pembentukan peraturan daerah untuk penetapan masyarakat hukum adat dan proses pengusulan hutan adat ke Menteri. Proses ini melalui proses administrasi yang panjang dan bertingkat dengan waktu yang sangat lama. Pendampingan dalam mengelola hutan secara berkelanjutan dilakukan masyarakat berdasarkan hukum adat dan peraturan perundang-undangan. Pendampingan diperlukan untuk dapat mendorong tata kelola yang baik, salah satunya dalam upaya meningkatkan kapasitas pengelola dalam melindungi kawasan hutan dan memanfaatkan hasil hutan. Serta pendampingan dalam pengembangan usaha perhutanan sosial dilakukan untuk mendorong perbaikan ekonomi masyarakat melalui pengembangan usaha perhutanan sosial yang mencakup penyusunan rencana usaha, pengembangan produk hasil hutan hingga pemasaran hasil produk dan pengembangan pasar.

Pendampingan adalah hak yang dapat diperoleh oleh masyarakat adat dan lokal yang telah memiliki legalitas perhutanan sosial. Hal itu jelas diatur dalam ketentuan Pasal 90, Pasal 91 dan Pasal 92 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial. Pendampingan yang dimaksud merupakan upaya pemberdayaan yang dilakukan dalam rangka meningkatkan kemampuan masyarakat lokal dan adat sebagai pengelola persetujuan perhutanan sosial agar dapat memiliki kemandirian dalam pengelolaan sumber daya hutan. Pendampingan diharapkan dapat menjadikan usaha perhutanan sosial yang dikelola masyarakat berkembang. Peran pendamping pada awal proses sangat aktif sebagai fasilitator, lalu seiring waktu akan berkurang dan kemudian akan digantikan oleh pengurus kelompok atau pihak lain yang dianggap mampu oleh masyarakat untuk mengelola hutan secara mandiri. pendamping dalam program perhutanan sosial, juga termasuk pendamping sosial yang diartikan sebagai

seseorang yang memiliki kemampuan melakukan proses pembelajaran masyarakat dalam konteks pemberdayaan, memiliki tugas memfasilitasi, keberadaannya sejajar dengan masyarakat pada setiap tahapan proses pemberdayaan. Perannya sangat penting dalam meningkatkan kemandirian kelompok pemegang persetujuan pengelolaan perhutanan sosial dan dapat disebut pendamping sosial sebagai pekerja komunitas (*community worker*).¹⁷ Pendampingan menjadi salah satu faktor penunjang keberhasilan implementasi program perhutanan sosial dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal dan adat.

Pendampingan dalam program perhutanan sosial itu dilakukan kepada masyarakat dalam dua waktu yaitu pada saat mengurus perizinan untuk mendapatkan akses legalitas (persetujuan HKm/HD/HTR/HA/Kemitraan Kehutanan) dan pendampingan dilakukan pasca mendapatkan persetujuan pengelolaan perhutanan sosial. Pendampingan untuk mendapatkan akses legalitas, merupakan pendampingan yang diberikan kepada masyarakat untuk mendapatkan persetujuan pengelolaan perhutanan sosial, mulai dari tahap penyusunan dokumen administrasi, pengajuan permohonan, verifikasi dan validasi teknis hingga SK diterbitkan menteri sesuai dengan kewenangannya. Meski gubernur dapat menerbitkan SK juga sesuai kewenangan yang diberikan, sampai saat ini belum ada SK Persetujuan Pengelolaan Perhutanan Sosial yang diberikan gubernur, semuanya berdasarkan SK menteri yang berwenang di bidang kehutanan.

Dalam pendampingan pasca mendapatkan persetujuan dilakukan terhadap tiga hal yaitu pendampingan pengelolaan kawasan hutan, pendampingan kelembagaan/tata kelola dan pendampingan pengembangan usaha. Pendampingan pengelolaan kawasan hutan dilakukan dalam rangka pengamanan, perlindungan dan pemanfaatan kawasan hutan. Pendampingan kelembagaan dilakukan dalam rangka membentuk tata kelola lembaga yang baik, terkait dengan organisasi, aturan, dan mekanisme pengelolaan yang berkelanjutan. Pendampingan pengembangan usaha dilakukan dalam rangka meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat sesuai potensi kawasan hutan, mulai dari pembentukan KUPS, pembentukan unit usaha, produksi dan pemasaran hasil produk. Pendampingan dilakukan sampai masyarakat dapat melakukannya secara mandiri.

Terdapat tujuh peranan pendamping sebagai *community worker* dalam mempercepat kemandirian masyarakat dalam mengelola perhutanan sosial, berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Sudarini, dkk.¹⁸ Ketujuh peranan itu adalah sebagai *enabler*, perantara (*broker*), edukasi, tenaga ahli (*expert*), perencana sosial (*social planner*), advokasi dan aktivis. Sebagai *enabler*, pendamping berperan membantu masyarakat dalam mengartikulasikan kebutuhan, mengidentifikasi masalah, dan mengembangkan kapasitas

17 Muhammad Toha, Ake Wihadanto, dan Nurhasanah, "Dampak Perhutanan Sosial Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Sekitar Hutan dalam Mendukung Kelestarian Hutan di Kota Tarakan," *Ulin-J Hut Trop*, Vol 7 No. 2, September 2023, hal 24 (17-25).

18 Sudarni, Farisa Syafitri, Nyala Candrika Tifani, "Kemitraan Otentik Pendamping Dalam Pemberdayaan Kelompok Perhutanan Sosial (*The Assistant Authentic Partnership in Empowering The Social Forestry Group*)," *Jurnal ISIP: Jurnal Ilmu Politik*, Volume 21 No. 2, Juli-Desember 2024 (145-165), hal 151-153.

masyarakat supaya mampu menangani masalah yang dihadapi mereka dengan efektif. Sebagai perantara, pendamping berperan mengidentifikasi dan menempatkan sumber yang dibutuhkan, mampu menjadi penghubung antara penerima manfaat dengan sumber yang dibutuhkan dan mampu mengevaluasi efektivitas sumber. Dalam edukasi, berperan memberikan pengetahuan dan pemahaman melalui bimbingan-bimbingan sebagai upaya dalam pencegahan, penyembuhan, penguatan, serta pengembangan sehingga penerima manfaat mampu menghadapi permasalahan dalam mencapai keberfungsian sosial. Sebagai tenaga ahli, pendamping mampu memberikan masukan, saran, serta dukungan informasi terkait pengelolaan perhutanan sosial yang lebih baik. Dalam perencanaan sosial, pendamping berperan mengumpulkan data terkait masalah sosial di komunitas, dianalisis dan menyajikan alternatif tindakan rasional dalam menangani masalah tersebut. Dalam advokasi, pendamping melakukan persuasi dengan kelompok profesional atau *stakeholder* terkait supaya dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Serta sebagai aktivis, memiliki peran melakukan perubahan yang mendukung dan bertujuan untuk pengalihan sumber daya ataupun kekuasaan pada kelompok yang kurang beruntung. Ketujuh peran pendamping itulah yang dapat diupayakan untuk mempercepat munculnya kemandirian pengelolaan kawasan hutan oleh masyarakat. Harapannya, pendampingan itu dapat memunculkan kesadaran kritis untuk kemandirian pengelolaan perhutanan yang dapat meningkatkan ekonomi masyarakat lokal dan adat di sekitar kawasan hutan.

Berdasarkan Permen LHK No. 9/2021, kewenangan pendampingan perhutanan sosial di tingkat tapak yang disediakan pemerintah pusat diberikan kepada Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). KPH memiliki kewenangan dengan fungsi fasilitasi penyiapan pemberian hak kelola/persetujuan pengelolaan perhutanan sosial kepada masyarakat, fasilitasi penyusunan perencanaan (RKPS dan RKT) setelah masyarakat mendapatkan surat keputusan persetujuan yang dikeluarkan menteri, dan fasilitasi pengembangan KUPS sesuai dengan potensi kawasan hutan. Berdasarkan penelitian dari Wira Fitria, dkk, peran KPH dalam memfasilitasi pengajuan persetujuan pengelolaan perhutanan sosial dan pengembangan usaha adalah peran yang krusial dalam pembangunan atau pengembangan usaha yang dikelola masyarakat lokal dan adat.¹⁹ Artinya pendampingan yang diberikan KPH kepada masyarakat dapat mempengaruhi keberhasilan pengelolaan perhutanan sosial. Indikator pengelolaan perhutanan sosial yang dikatakan berhasil, tentunya usaha itu sudah dapat meningkatkan perekonomian masyarakat setempat dan hutannya masih terjaga bahkan luasan tutupan kawasannya semakin meningkat.

19 Wira Fitria, Didik Suharjito dan Sulistya Ekawati, "Peran Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) Dalam Implementasi Perhutanan Sosial: Studi di KPH Produksi Kerinci, Provinsi Jambi dan KPH Lindung Sijunjung, Provinsi Sumatera Barat," *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, Vol 18, No. 2, November 2021 (145-160), hal. 153.

3. Analisis Kesenjangan Implementasi Program Perhutanan Sosial

Kebijakan alokasi lahan untuk kawasan perhutanan mencapai 12,7 hektar. Kebijakan itu cukup efektif dilihat dari aspek sosial, kelembagaan, ekonomi dan ekologi. Namun masih terdapat banyak kendala. Berdasarkan penelitian Fitri Nurfatriani dan Iis Alviya ditemukan empat kendala pada tataran implementasi yaitu: 1) Kebijakan alokasi lahan untuk perhutanan sosial bersifat *top down* meskipun ada ruang pelibatan daerah melalui revisi PIAPS; 2) Pengalokasian lahan untuk perhutanan sosial pada tahap awal belum mempertimbangkan kriteria sosial, kelembagaan, ekonomi, dan ekologi; 3) terdapat ketidaksamaan persepsi antara pemerintah pusat dan daerah terkait pemberian izin hak kelola perhutanan sosial; dan 4) terdapat perbedaan aspek prioritas antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengembangan skema perhutanan sosial.²⁰ Dalam prakteknya, program ini juga belum bisa menjangkau sebagian masyarakat adat dan masih sulit mendapatkan dukungan dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

a. Masyarakat Adat Nomaden Belum Terlibat Perhutanan Sosial

Masih terdapat masyarakat adat yang belum bisa memperoleh persetujuan pengelolaan perhutanan sosial meski peraturannya sudah ada. Terdapat beberapa kelompok masyarakat adat yang masih sulit mendapatkan legalitas hutan adat, yang disebabkan syarat yang ditentukan peraturan tidak sesuai dengan kondisi mereka. Contohnya, Orang Rimba di Sumatera. Orang Rimba tidak dapat mengakses program perhutanan sosial. Mereka sampai saat ini belum ditetapkan sebagai masyarakat hukum adat (MHA) dan belum mendapatkan akses pengelolaan hutan adat. Padahal hutan memiliki dua arti penting bagi Orang Rimba yaitu 1) sebagai tumpuan keberlangsungan hidup Orang Rimba, yaitu sebagai tempat berburu, meramu, serta memanfaatkan hasil hutan sebagai sumber ekonomi yang penting dalam kehidupan mereka; 2) hutan juga menjadi identitas berbagai kearifan tradisi dan budaya Orang Rimba.²¹ Mereka telah hidup dan bertempat tinggal di hutan selama beberapa generasi dan bahkan dapat digolongkan sebagai *indigenous people*, yaitu penduduk asli yang sudah ada sebelum lahirnya Indonesia.²² Mereka hidup secara tradisional sebagai pemburu dan pengumpul dalam komunitas kecil di sepanjang aliran sungai di hutan mereka.²³ Sehingga mereka belumlah dapat memperoleh hak-haknya seperti

- 20 Fitri Nurfatriani dan Iis Alviya, "Efektifitas Kebijakan Alokasi Lahan 12,7 HA untuk Perhutanan Sosial: Studi Kasus Provinsi Nusa Tenggara Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta," *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, Vol. 16 No. 1, Mei 2019 (47-66), hal. 64.
- 21 Fuad Muchlis, Djuara P. Lubis, Rilus A. Kinseng, Aulia Tasman, "Sejarah Marginalisasi Orang Rimba Bukit Dua Belas Di Era Orde Baru," *Paramita: Historical Studies Journal*, Vol 26, No 2, 2016 (217-229), hal 218.
- 22 Riwanto Tirtosudarmo, "Identitas dan Marginalisasi: Orang Kubu, Orang Rimba, Suku Anak Dalam," *Kritis*, Vol. XXXI No. 1, 2022, hal. 59-79. hal 62.
- 23 Reny Ayu Wulandari, "Menavigasi Indegeneitas: Pemberdayaan, Pemanfaatan dan Perjuangan Hak Ulayat Komunitas Adat Minoritas Suku Anak Dalam (Orang Rimba) di Sumatera Indonesia," Dalam BOOK OF ABSTRACTS Kongres Pelajar Indonesia di Belanda 2024, Tema: "Mapping Indonesia's Positions at the Global level Finding the Ultimate Goal for the Nation's Future," Perhimpunan Pelajar Indonesia di Belanda (PPI Belanda), Vol. 1 No. 1, 2025, hal. 44-45.

warga negara lainnya. Tidak bisa mengelola kawasan hutan berdasarkan program perhutanan sosial. Padahal Orang Rimba adalah masyarakat adat yang memang hidup dan bergantung kepada hutan. Alasannya karena mereka memiliki cara hidup berpindah/nomaden dan sulit ditentukan batas wilayah adatnya, karena hutan yang mereka jelajah sangatlah luas. Kondisi mereka kini kian memprihatinkan, sebagian besar wilayah yang selama ini mereka manfaatkan sebagai ruang hidup dan kehidupan sudah berubah menjadi perkebunan sawit dan pemukiman transmigrasi.²⁴ Hutan sebagai ruang hidup dan penghidupan atau *life space* Orang Rimba mengalami penyempitan setiap harinya. Ketika hutan mereka hilang, maka identitas dan tradisi mereka juga akan hilang. Untuk itu diperlukan, kebijakan afirmatif yang dapat diakses Orang Rimba, khususnya dalam program perhutanan sosial. Mereka membutuhkan pengakuan khusus sebagai masyarakat hukum adat dan legalitas hutan adat sebagai ruang hidup dan ruang jelajah. Tidak hanya Orang Rimba, ternyata terdapat suku lainnya yang memiliki kondisi yang serupa, yaitu Bathin Sembilan dan Talang Mamak di Jambi,²⁵ Punan Batu di Kalimantan,²⁶ Tobelo Dalam di Halmahera,²⁷ Polahi di Gorontalo,²⁸ dan suku lainnya yang memiliki kekhususan-kekhususan.

Kendala utama yang dihadapi oleh masyarakat adat yang hidup nomaden adalah belum ditetapkan sebagai masyarakat hukum adat. Alasannya wilayah adat mereka sulit ditentukan batas-batasnya. Mereka hidup menjelajah di dalam kawasan hutan. Hal ini berbeda dengan masyarakat adat yang menetap wilayah adat lebih mudah dipetakan. Untuk itu perlu kebijakan yang sesuai dengan kondisi masyarakat tersebut, salah satunya dapat didorong dari kebijakan daerah, sebab pemerintahan daerah (kabupaten/kota dan provinsi) yang memiliki kewenangan penetapan masyarakat adat yang ada di daerahnya. Kebijakan itu menjadi salah satu upaya yang dapat mendorong masyarakat tersebut terlibat dalam program perhutanan sosial.

- 24 Riwanto Tirtosudarmo, "Identitas dan Marginalisasi: Orang Kubu, Orang Rimba, Suku Anak Dalam," *Kritis*, Vol. XXXI No. 1, 2022: 59-72, hal. 59..
- 25 Komunitas Konservasi Indonesia Warsi, "Perlindungan Hak-Hak Suku-Suku Minoritas Marginal", Sumber: <https://warsi.or.id/id/suku-suku/>, (diakses 13 Juni 2025).
- 26 Abraham Utama, "Punan Batu: Kisah Suku Pemburu-Peramu Terakhir Kalimantan, 'Sampai Meneteskan Darah, Kami Menunggu Pemerintah Lindungi Hutan Kami,'" *BBC News Indonesia*, 30 Mei 2022, sumber: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61295212#:~:text=Beberapa%20di%20antara%20mereka%20memutar,mereka%20hisap%20diproduksi%20di%20Jawa,> (diakses 13 Juni 2025).
- 27 M. Nasir Tamalene, Mimien Irawati Al Muhdhar, Endang Suarsini, Fakhur Rochman, dkk, "The Practice of Local Wisdom of Tabela Dalam (Togutil) Tribal Community in Forest Conservation in Halmahera, Indonesia," *International Journal of Plant Research* 2014, Vol. 4 No. 4A:1-7.
- 28 Rahim, Sukirman. "Biodiversity of Nantu forests as a source of traditional medicine for Polahi community in the District of Gorontalo." Prosiding Seminar Nasional Masyarakat Biodiversity Indonesia, Depok 11 Desember 2014, Vol. 2 April 2015, hal. 254-258.

b. Pemerintah Daerah Kabupaten Tidak Memiliki Kewenangan Mengelola Kawasan Perhutanan Sosial

Dalam praktek pengelolaannya, ditemukan kendala di tingkat Kabupaten. Kabupaten tidak memiliki kewenangan dalam pengelolaan kawasan perhutanan sosial, sehingga masyarakat sulit untuk dapat mengakses dukungan pendanaan dari APBD Kabupaten. Hal ini terjadi karena kewenangan pengelolaan kawasan hutan sejak UU Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) diundangkan pada tahun 2014, kewenangan di bidang kehutanan bersifat sentralistik atau ditarik menjadi kewenangan pemerintah pusat, kecuali untuk taman hutan rakyat (tahura). Proporsi kewenangan kabupaten/kota hanya sebesar 3%, menunjukkan pelaksanaan urusan kehutanan dilaksanakan dengan memberikan ruang yang luas kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi sebagai operatornya.²⁹ Artinya Kabupaten secara hukum, memang tidak memiliki kewenangan dalam kawasan perhutanan sosial, meskipun kawasannya berada di wilayah kabupaten.

Dalam prakteknya terdapat surat keputusan (SK) yang dikeluarkan oleh Bupati sebelum ada UU Pemda dan Permen LHK No. 9/2021 tentang penetapan hutan adat, tentu saja ini belum dapat mengakui hak masyarakat adat dalam mengelola kawasan hutan adat saat ini. Contoh untuk hutan adat yang ada di Desa Berkun. Masyarakat harus mengajukan ulang permohonan penetapan hutan adat kepada Kementerian meski sudah memperoleh SK Bupati Sarolangun. Meskipun begitu, SK itu tetap dapat berfungsi sebagai pengakuan daerah kabupaten terhadap wilayah masyarakat hukum adat (MHA). Sebab kewenangan pengakuan terhadap MHA yang berada di wilayahnya tetap menjadi kewenangan kabupaten. Bupati/Walikota memiliki kewenangan menetapkan MHA yang berada dalam wilayahnya berdasarkan UU Lingkungan Hidup (UU No. 32/2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup), Permendagri No. 52 tahun 2014 dan Permen LHK No. 9 tahun 2021. Berdasarkan peraturan itu pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk menetapkan Masyarakat Hukum Adat. Namun tidak untuk hutan adat. Hutan adat menjadi kewenangan pemerintah pusat. Ini membuat semakin sulitnya masyarakat adat mendapatkan hak pengelolaan hutan adat, padahal seharusnya hak masyarakat adat itu dapat mendapatkan pengakuan secara serta merta ketika masyarakat hukum adat masih ada. Hal itu tentu tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

Tidak adanya kewenangan kabupaten dalam pengelolaan kawasan hutan, berdampak terhadap terbatasnya dukungan yang dapat diberikan kepada masyarakat

29 Steven Yohanes Kambey, "Pembagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan (antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota), *e-Jurnal Katalogis*, Vol. 3 No. 1, Januari 2015: 10-20, hal 16.

dalam pengelolaan kawasan perhutanan sosial. Khususnya dalam hal pemberian modal dan pengembangan usaha. Kabupaten tidak dapat langsung menganggarkan dukungan dana dari APBD dalam pengelolaan kawasan hutan. Salah satu inisiatif datang dari Pemerintah Kabupaten Merangin. Kabupaten Merangin, telah mengalokasikan dana Alokasi Dana Desa (ADD) untuk Pemberdayaan Masyarakat di desa yang memiliki kawasan perhutanan sosial.³⁰ Hal itu sebagai bentuk pemberian dukungan kepada masyarakat di wilayahnya dalam program pemberdayaan masyarakat. Serta saat ini terdapat upaya kolaboratif yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Bengkulu Utara dalam pengembangan usaha perhutanan sosial.³¹

4. Pengembangan Usaha Perhutanan Sosial

Gagasan perhutanan sosial sebagai alternatif ekonomi untuk masyarakat lokal dan adat memang sangat baik. Program ini merupakan peluang besar untuk masyarakat lokal dan adat untuk mendapatkan akses legalitas pengelolaan kawasan hutan. Dengan adanya legalitas, dapat memperkuat perlindungan kawasan hutan oleh masyarakat. Sayangnya, skema hutan adat dalam program ini belum diimplementasikan dengan baik. Hal itu karena proses administrasi dalam penetapannya yang rumit dengan proses yang panjang, bertingkat (kewenangan penetapan Masyarakat Hukum Adat di Pemerintah Daerah dan Kewenangan penetapan hutan adat di Pemerintah Pusat) dan membutuhkan waktu lama. Lalu, Pasca mendapatkan hak pengelolaan hutan, masyarakat adat kesulitan mendapatkan dukungan pengembangan usaha perhutanan sosial dari pemerintah kabupaten. Padahal sebagian besar wilayah Perhutanan Sosial berada dalam wilayah administrasi kabupaten.

Modal utama dalam program perhutanan sosial ini adalah kawasan hutan dan masyarakat disekitar hutan. Tentunya modal ini menjadi dasar pengelolaan hutan oleh masyarakat. Kawasan hutan terus menerus mengalami deforestasi. Deforestasi disebabkan aktivitas masyarakat dan pelaku usaha serta kebijakan yang kurang tepat sasaran. Tidak hanya disebabkan aktivitas yang ilegal, tetapi juga akibat kegiatan usaha yang berizin. Berupa pembukaan lahan baru untuk perkebunan dan pertanian, pertambangan, perumahan, dan pengambilan sumber daya alam dengan mengenyampingkan prinsip pembangunan berkelanjutan.

Kondisi masyarakat yang hidup di sekitar kawasan hutan yang semakin hari semakin miskin dan sulit mendapatkan akses untuk hidup yang layak dapat dibantu dengan adanya program ini. Inilah alasan perlu dilakukan percepatan. Berdasarkan penelitian yang dilakukan

30 Irma Tambunan, "Alokasi Dana Desa untuk Perhutanan Sosial di Merangin," *Kompas.id*, 16 April 2021, sumber: <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2021/04/16/terobosan-merangin-alokasikan-dana-perhutanan-sosial>, (diakses 12 Juni 2025).

31 Bima Kurniawan, "Bengkulu Utara Arie-KKI Warsi Teken Kerja Sama, Jaga Kelestarian Lewat Perhutanan Sosial," *TribunBengkulu.com*, 8 Mei 2025, Sumber: <https://bengkulu.tribunnews.com/2025/05/08/bupati-bengkulu-utara-arie-kki-warsi-teken-kerja-samajaga-kelestarian-lewat-perhutanan-sosial>, (diakses 12 Juni 2025).

oleh Ariandi A Zulkarnain, terdapat tiga faktor dalam mengimplementasikan kebijakan perhutanan sosial, yaitu koordinasi, regulasi dan kewenangan.³² Koordinasi merupakan mekanisme yang efektif digunakan dalam mengimplementasikan kebijakan. Semakin baik koordinasi antara para pihak atau *stakeholder* yang terlibat baik ditingkat pusat maupun daerah, makin baik juga implementasinya. Sehingga butuh koordinasi yang baik antar pemangku kepentingan. lalu, regulasi atau peraturan, fungsi pemerintah pusat dan daerah didasarkan pada peraturan yang mereka bentuk, ketika peraturan yang dibentuk buruk tentu saja tidak menyelesaikan masalah, sebaliknya jika peraturan yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan masyarakat maka peraturan dapat menjadi solusi atas masalah yang muncul. Oleh karena itu, harapannya peraturan yang dibentuk adalah peraturan yang baik dapat mempercepat terlaksananya program perhutanan sosial. Kemudian, kewenangan. Kewenangan yang tidak didelegasikan dengan baik dapat menjadi penghambat kelancaran pelaksanaan program untuk itu diharapkan kewenangan dalam bidang ini tidak tumpang tindih dan memudahkan masyarakat dalam mengakses hak-haknya.

Mengapa perhutanan sosial dapat dianggap sebagai salah satu alternatif yang baik dalam menyelesaikan permasalahan kemiskinan struktural dan konflik tenurial kawasan hutan bagi masyarakat lokal dan adat? hal ini dapat dijawab dengan praktek pengimplementasiannya. Pertama, melalui program ini masyarakat lokal dan adat dapat memperoleh legalitas dalam mengelola dan memanfaatkan hasil hutan. Kedua, melalui program ini masyarakat lokal dan adat dapat memperoleh pendampingan untuk meningkatkan kapasitasnya dalam pengembangan usaha yang meliputi kegiatan produksi, pengemasan dan pemasaran hasil produk baik jasa lingkungan, hasil hutan kayu dan hasil hutan bukan kayu secara lebih luas. Ketiga, melalui program perhutanan sosial masyarakat wajib membentuk kelompok usaha. Keempat, melalui perhutanan sosial masyarakat lokal dan adat bisa mendapatkan dukungan modal pengembangan usaha yang lebih luas dari APBN, APBD dan sumber lainnya yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten serta mitra usaha. Kelima, melalui perhutanan sosial masyarakat dapat menjangkau pasar yang lebih luas. Keenam, melalui perhutanan sosial dapat melakukan usaha secara kolaboratif dengan multipihak baik itu sesama kelompok masyarakat pemegang persetujuan, dengan pemerintah pusat dan daerah maupun pihak lain yang ingin terlibat. Keenam manfaat itu menjadi alasan perhutanan sosial layak dikatakan sebagai alternatif peningkatan ekonomi masyarakat lokal dan adat.

Untuk mempercepat pengembangan usaha perhutanan sosial dilakukan dengan kolaborasi semua pihak yang memiliki kepentingan. Kerja sama antar-*stakeholder* menjadi kunci utama keberhasilan perhutanan sosial. Dalam penelitian yang dilakukan Soni Trison dkk, *stakeholders* yang mempengaruhi pengembangan usaha perhutanan sosial

32 Ariandi A Zulkarnain, "Strategi Kebijakan Percepatan Perhutanan Sosial di Provinsi Riau," *Journal of Governance Innovation*, Vol 3 No 2, September 2021 (171-187), hal 179.

dikelompokkan menjadi delapan pelaku (*actors*), yaitu: 1) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutan (saat ini Kementerian Kehutanan), melalui Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan, 2) Dinas Bidang Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi, 3) Dinas Koperasi dan UMKM Kabupaten, 4) KPH setempat, 5) swasta/pengusaha, 6) NGO/LSM, 7) Perguruan Tinggi dan 8) Kementerian lainnya (Pertanian, BUMN, Desa, Koperasi UMKM, Parekraf, Info, Perdagangan, Perindustrian di bawah koordinasi kemenko Marves).³³ Kedelapan stakeholder itu, dibagi kedalam kategori: pertama, stakeholders yang menjadi *key player* sebagai penentu keberlanjutan pengembangan usaha perhutanan sosial adalah Kementerian Kehutanan, KPH, Kemenko Marves; kedua, *stakeholders* yang menjadi *contact setter* penentu keberhasilan pengembangan usaha perhutanan sosial, yaitu Dinas Provinsi dan Dinas Kabupaten; dan ketiga, *stakeholders* yang menjadi subject mendukung keberhasilan pengembangan usaha perhutanan sosial yaitu swasta/pengusaha, NGO/LSM, Perguruan Tinggi dan Kementerian terkait.

Untuk percepatan pengelolaan perhutanan sosial, pemerintah pusat pada tahun 2023 mengeluarkan peraturan presiden tentang perencanaan terpadu percepatan pengelolaan perhutanan sosial yang dilaksanakan dari tahun 2023 sampai dengan tahun 2030. Perencanaan terpadu merupakan perencanaan yang disusun dalam rangka mendukung percepatan pengelolaan perhutanan sosial secara terintegrasi dan komprehensif antar kementerian/lembaga, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota dan pihak terkait (Pasal 1 angka 1). Prosesnya melibatkan lima pihak (*pentahelix*) yaitu kementerian/lembaga, pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten), pelaku usaha, akademisi dan organisasi masyarakat dan dilakukan secara terintegrasi dan kolaboratif. Percepatan itu meliputi tiga kegiatan utama yaitu distribusi akses legal, pengembangan usaha perhutanan sosial dan pendampingan, disusun dan dituangkan dalam dokumen resmi yang disusun secara bersama menggunakan pendekatan IAD (*integrated Area Development*). IAD itu sendiri merupakan pengembangan wilayah terpadu berbasis perhutanan sosial (Pasal 1 angka 15 Perpres 28/2023). Pengembangan wilayah terpadu berbasis perhutanan sosial dilakukan pada lokasi yang memiliki potensi usaha dalam satu landscape untuk meningkatkan skala ekonomi dan nilai tambah produk di dalam dan/atau di luar kawasan hutan. IAD disusun oleh bupati/wali kota dengan memuat 7 kegiatan yaitu 1) perluasan distribusi persetujuan pengelolaan perhutanan sosial, pengembangan usaha, penyediaan sarana dan prasarana, pendampingan, pelatihan dan/atau penelitian dan pengembangan. Bupati/wali kota berperan sebagai penyusun dan yang mengesahkan IAD serta melaporkan IAD kepada Menteri dan Gubernur. Artinya, dalam percepatan pengembangan wilayah dengan pendekatan IAD tidak dapat terlaksana tanpa dukungan

33 Soni Trison, Yulius Hero, Leti Sundawati, "Analisis Stakeholders Pengembangan Usaha Perhutanan Sosial (Kasus: LMDH Sasaka Patengan KPH Bandung Selatan)," *Policy Brief: Pertanian, Kelautan dan Biosains Tropika*, Vol 4 No 2, 2022 (260-265).

Bupati/Wali kota. Untuk itu, dukungan bupati/wali kota sangat dibutuhkan masyarakat dalam mewujudkan percepatan pengembangan usaha perhutanan sosial.

D. Penutup

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan perhutanan Sosial, membatasi pengelolaan yang dilakukan oleh masyarakat dalam Hak, kewajiban dan larangan pengelolaan kawasan perhutanan sosial. Masyarakat adat dan lokal memiliki hak atas perlindungan, menjadi peluang untuk menjaga kawasan hutan dan sumber daya hutan. Sumber daya hutan yang terjaga tentu saja bisa dinikmati di masa depan. Selain itu masyarakat adat dan lokal juga dapat memperoleh pendampingan dalam upaya meningkatkan produktivitas dan pengembangan usaha berdasarkan potensi yang ada dalam kawasan hutan.

Dalam prakteknya memang masih ditemukan kendala-kendala masyarakat mengakses hak kelola kawasan hutan. Untuk masyarakat adat yang hidup nomaden, kendala utamanya adalah terkait batas-batas wilayah adat yang sukar ditentukan. Oleh karenanya, diperlukan upaya yang dapat mendorong mereka mendapat legalitas hutan adat. Salah satunya dengan kebijakan penetapan masyarakat adat yang hidup nomaden menjadi masyarakat hukum adat. Pemerintahan Daerah (kabupaten/kota dan provinsi) dapat membentuk peraturan daerah yang mendukung penetapan mereka menjadi masyarakat hukum adat.

Pemerintahan Daerah Kabupaten masih terkendala kewenangan di bidang kehutanan untuk memberikan dukungan penuh terhadap pengembangan usaha perhutanan sosial. Sebab, kewenangan kehutanan sejak UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, kabupaten tidak memiliki kewenangan di bidang kehutanan kecuali untuk taman hutan raya (tahura). Untuk itu diperlukan upaya yang dapat mendorong pemerintahan daerah kabupaten mendukung pengembangan usaha perhutanan sosial. Salah satunya dapat dilakukan melalui pembentukan *integrated area development* (IAD) di Kabupaten yang didasarkan Peraturan Presiden No. 28 Tahun 2023 tentang Perencanaan Terpadu Percepatan Pengelolaan Perhutanan Sosial. Pemberian dukungan juga dapat didorong melalui Perubahan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah untuk mengembalikan sebagian kewenangan pengelolaan perhutanan sosial kepada kabupaten/kota.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Herban Heryandana, dkk, *The State of Indonesia' Forests 2024 Towards Sustainability of Forest Ecosystem in Indonesia*, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia: Jakarta, Juli 2024.

Budi. *Keberlanjutan Pengelolaan Hutan Negara Oleh Masyarakat Melalui Perhutanan Sosial*. Bogor: Kementerian Kehutanan. Februari 2025. <https://pusdiklat.bps2sdm.menlhk.go.id>.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Dewi, Indah Novita. "Kemiskinan Masyarakat Sekitar Hutan dan Program Perhutanan Sosial." *Info Teknis Eboni*. Vol. 15 No. 2, Desember 2018 (65-77). DOI: [10.20886/buleboni.5155](https://doi.org/10.20886/buleboni.5155)

Fitria,Wira, et al. "Peran Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) Dalam Implementasi Perhutanan Sosial: Studi di KPH Produksi Kerinci, Provinsi Jambi dan KPH Lindung Sijunjung, Provinsi Sumatera Barat." *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*. Vol 18, No. 2, November 2021 (145-160). <http://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/102167>.

Gunawan, Jasardi dan Supriyadi. "Problematika Pengelolaan Hutan Adat Melalui Perhutanan Sosial Berdasarkan Peraturan Menteri Lhk No. 9 Tahun 2021." *Jurnal Ilmiah Mandala Education (JIME)*, Vol. 9 No. 2, April 2023: 1382-1391. 10.58258/jime.v9i1.5101/ <https://ejournal.mandalanursa.org/index.php/JIME>.

Gayo, Ahyar Ari, Ihdi Karim Makinara, Syprianus Aristeus, Evi Djuniarti, and Ellen Lutya Putri Nungrahani. "Pengulu uten's forest management in central aceh: a perspective of fiqh al-bi'ah", *Ahkam Jurnal Ilmu Syariah*, Vol 24, No. 1, 2024: 17-36. <https://doi.org/10.15408/ajis.v24i1.34518>.

Kambey, Steven Yohanes. "Pembagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan (antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota), *e-Jurnal Katalogis*, Vol. 3 No. 1, Januari 2015: 10-20. <https://www.neliti.com/id/publications/151085/>.

Mtaqin, Dadang Jainal, et al. "Analisis Kegiatan Perhutanan Sosial dalam Peningkatan Kualitas Lingkungan dan Peningkatan Ekonomi Masyarakat Pasca Pandemi Covid-19." *Bappenas Working Papers*. Vol. No 2, Juli 2022 (159-175). <https://doi.org/10.47266/bwp.v5i2.135>.

Muchlis, Fuad, at al. "Sejarah Marginalisasi Orang Rimba Bukit Dua Belas Di Era Orde Baru." *Paramita: Historical Studies Journal*. Vol. 26, No. 2, 2016 (217-229). <https://doi.org/10.15294/paramita.v26i2.4972>.

Nurfatriani, Fitri dan Iis Alviya. "Efektifitas Kebijakan Alokasi Lahan 12,7 HA untuk Perhutanan Sosial: Studi Kasus Provinsi Nusa Tenggara Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta." *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*. Vol. 16 No. 1, Mei 2019 (47-66). <https://doi.org/10.20886/jakk.2019.16.1>.

Nugraha, Xavier, Angelica Milano Aryani Wibisono, Alissa Angelia, Bryan Owen S., and Putri Riska Answendy, 2023. "Strengthening customary forest rights for indigenous people in indonesia green constitution framework", *Jurnal Kajian Pembaruan Hukum*(2), 3:217. <https://doi.org/10.19184/jkph.v3i2.43367>.

- Pambudi, Andi Setyo. "Capaian, Tantangan Implementasi, Dan Rekomendasi Kebijakan Perhutanan Sosial di Indonesia." *Jurnal Kebijakan Pemerintah*. Vol 6 No.2, 2023 (44-94). <https://doi.org/10.33701/jkp.v6i2.3551>.
- Rahim, Sukirman. "Biodiversity of Nantu forests as a source of traditional medicine for Polahi community in the District of Gorontalo." *Prosiding Seminar Nasional Masyarakat Biodiversity Indonesia*, Depok 11 Desember 2014, Vol. 1 No. 2, April 2015 (254-258). <https://doi.org/10.13057/psnmbi/m010214>.
- Rizqullah Abimanyu. "Keterkaitan Kebijakan Perhutanan Sosial Dalam Upaya Penyelesaian Konflik Tenurial di Kawasan Hutan (*The Relationship of Social Forestry Policy to Resolve Tenurial Conflict in Forest Area*)." *Wahana Foresta: Jurnal Kehutanan*. Vol. 18 No. 2, Juli 2023 (93-104). <https://doi.org/10.31849/forestra.v18i2.11704>.
- Syofiarti, et al. "Pengelolaan Hutan Nagari Berdasarkan Skema Perhutanan Sosial Oleh Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Sumatera Barat." *Unes Journal of Swara Justisia*. Vol 6, Issue 4, Januari 2023 (444-461). <https://doi.org/10.31933/ujsj.v6i4.282>.
- Sudarni, et al. "Kemitraan Otentik Pendamping Dalam Pemberdayaan Kelompok Perhutanan Sosial (*The Assistant Authentic Partnership in Empowering The Social Forestry Group*)." *Jurnal ISIP: Jurnal Ilmu Politik*. Vol. 21 No. 2, Juli-Desember 2024 (145-165). <https://doi.org/10.32672/jse.v7i1.3706>.
- Setiawan, I Ketut Oka, Ariq Muzaffar Wahyu, Alip Rahman, and Anom Sutrisno, 2024. "Juridical study of customary law in the Indonesian national legal system," *Asian Journal of Social and Humanities*(8), 2:1824-1831. <https://doi.org/10.59888/ajosh.v2i8.317>.
- Tamalene, M. Nasir, et al. "The Practice of Local Wisdom of Tabela Dalam (Togutil) Tribal Community in Forest Conservation in Halmahera, Indonesia." *International Journal of Plant Research* 2014, Vol. 4 No. 4A (1-7). <https://doi.org/10.5923/s.plant.201401.01>.
- Tjoa, Marthina, et al. "Hak Penguasaan Lahan Hutan pada Masyarakat Adat di Desa Honitetu Kabupaten Seram Bagian Barat, Maluku." *Jurnal Sylva Lestari*. Vol. 6 No. 3, September 2018 (91-102). <https://doi.org/10.23960/jsl3691-102>.
- Tirtosudarmo, Riwanto. "Identitas dan Marginalisasi: Orang Kubu, Orang Rimba, Suku Anak Dalam," *Kritis*, Vol. XXXI No. 1, 2022, (59-79). <https://doi.org/10.24246/kritis.v31i1p59-79>.
- Toha, Muhammad. "Dampak Perhutanan Sosial Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Sekitar Hutan dalam Mendukung Kelestarian Hutan di Kota Tarakan." *Ulin-J Hut Trop*. Vol. 7 No. 2, September 2023 (17-25). <http://dx.doi.org/10.32522/ujht.v7i2.10302>.
- Trison, Soni, et al. "Analisis Stakeholders Pengembangan Usaha Perhutanan Sosial (Kasus: LMDH Sasaka Patengan KPH Bandung Selatan)." *Policy Brief: Pertanian, Kelautan dan Biosains Tropika*. Vol. 4 No 2, 2022 (230-235). <https://doi.org/10.29244/agro-maritim.0402.230-235>.
- Wulandari, Reny Ayu. "Menavigasi Indegeneitas: Pemberdayaan, Pemanfaatan dan Perjuangan Hak Ulayat Komunitas Adat Minoritas Suku Anak Dalam (Orang Rimba) di Sumatera Indonesia," Dalam *BOOK OF ABSTRACTS Kongres Pelajar Indonesia di Belanda 2024*, Tema: "Mapping Indonesia's Positions at the Global level Finding the Ultimate Goal for the Nation's Future," *Perhimpunan Pelajar Indonesia di Belanda (PPI Belanda)*, Vol. 1 No. 1, 26 April 2025. <https://jurnal.ppibelanda.org/index.php/jppib/article/view/30>
- Zulkarnain, Ariandi A. "Strategi Kebijakan Percepatan Perhutanan Sosial di Provinsi Riau." *Journal of Governance Innovation*. Vol. 3 No. 2, September 2021 (171-187). <https://doi.org/10.36636/jogiv.v3i2.822>.

C. Internet

Abraham Utama, "Punan Batu: Kisah Suku Pemburu-Peramu Terakhir Kalimantan, 'Sampai Meneteskan Darah, Kami Menunggu Pemerintah Lindungi Hutan Kami'," *BBC News Indonesia*, 30 Mei 2022, sumber:<https://www.bbc.com/indonesia/indonesia61295212#:~:text=Beberapa%20di%20antara%20mereka%20memutar,mereka%20hisap%20diproduksi%20di%20Jawa.>, diakses 13 Juni 2025.

Bima Kurniawan, "Bengkulu Utara Arie-KKI Warsi Teken Kerja Sama, Jaga Kelestarian Lewat Perhutanan Sosial," *TribunBengkulu.com*, diakses 8 Mei 2025, Sumber: <https://bengkulu.tribunnews.com/2025/05/08/bupati-bengkulu-utara-arie-kki-warsi-teken-kerja-samajaga-kelestarian-lewat-perhutanan-sosial>.

Data GoKUPS <https://gokups.menlhk.go.id/>, diakses 3 Juni 2025.

Irma Tambunan, "Alokasi Dana Desa untuk Perhutanan Sosial di Merangin," *Kompas.id*, 16 April 2021, sumber:<https://www.kompas.id/baca/nusantara/2021/04/16/terobosan-merangin-alokasikan-dana-perhutanan-sosial>, diakses 12 Juni 2025.

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 6 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 23 tentang 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025-2029

Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2023 Tentang Perencanaan Terpadu Pengelolaan Perhutanan Sosial.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan kehutanan Republik Indonesia Nomor 9 tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial

BIODATA PENULIS

Resti Fauzi, S.H., M.H, lahir di Solok Selatan. Penulis menyelesaikan pendidikan S1 Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan program kekhusan Hukum Agraria dan Sumber Daya Alam, Padang pada Tahun 2020, dan Pendidikan S2 pada Magister Ilmu Hukum Kenegaraan di Universitas Indonesia pada tahun 2023. Saat ini penulis merupakan staff Analis Hukum dan Kebijakan di Komunitas Konservasi Indonesia Warsi. Sebelumnya penulis juga pernah bekerja di Lembaga Bantuan Hukum Jakarta pada tahun 2022-2023 sebagai Asisten Pengabdian Bantuan Hukum (APBH). Penulis juga pernah menulis terkait Gugatan Warga Negara Sebagai Ruang Gerak Masyarakat Sipil Melakukan Advokasi yang diikuti sertakan dalam Konferensi Nasional kebebasan Sipil dan Politik Tahun 2023. Pada tahun 2024, penulis menulis artikel di Jurnal yudisial yang berjudul Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah Dalam Peristiwa Kebakaran Hutan. Saat ini penulis aktif mendampingi masyarakat lokal dan adat dalam program perhutanan sosial di Provinsi Jambi dan Bengkulu.

PENEGAKAN HUKUM DAN TANGGUNG JAWAB KORPORASI TERHADAP EKSPLOITASI LINGKUNGAN TAMBANG

(Law Enforcement and Corporate Responsibility for Mining Environmental Exploitation)

Safaruddin Harefa

Universitas Tanjungpura

Jl. Prof. Dr. H Jl. Profesor Dokter H. Hadari Nawawi, Bansir Laut,
Kec. Pontianak Tenggara, Kota Pontianak, Kalimantan Barat 78124
Email: safaruddinharefa@hukum.untan.ac.id

Abstrak

Penelitian ini membahas penegakan hukum dan tanggung jawab korporasi atas eksploitasi lingkungan di sektor pertambangan yang hingga kini masih menyisakan berbagai persoalan serius. Dengan menggunakan metode yuridis normatif dan pendekatan deskriptif-analitis, penelitian ini menganalisis efektivitas regulasi lingkungan, implementasi tanggung jawab korporasi, serta hambatan dalam penegakan hukum. Hasil kajian menunjukkan bahwa meskipun terdapat kerangka hukum yang relatif komprehensif, pelaksanaannya masih lemah akibat keterbatasan pengawasan, rendahnya kepatuhan perusahaan terhadap dokumen AMDAL dan RKL, serta dominasi kepentingan politik dan ekonomi. Studi perbandingan dengan negara lain, seperti Jerman dan Australia, memperlihatkan pentingnya regulasi yang tegas, partisipasi publik, pemanfaatan teknologi pemantauan, serta kolaborasi multi-pihak dalam mewujudkan tata kelola pertambangan berkelanjutan. Penelitian ini menegaskan urgensi reformulasi kebijakan hukum yang responsif dan progresif sebagai instrumen substantif untuk melindungi lingkungan, memastikan akuntabilitas korporasi, dan mendorong terciptanya keadilan serta keberlanjutan pembangunan nasional.

Kata Kunci: Eksploitasi; Korporasi; Lingkungan; Pertambangan; Regulasi.

Abstract

This research discusses law enforcement and corporate responsibility for environmental exploitation in the mining sector, which still leaves various serious issues. Using a normative juridical method and a descriptive-analytical approach, this study analyzes the effectiveness of environmental regulations, the implementation of corporate responsibility, and the obstacles in law enforcement. The findings show that although there is a relatively comprehensive legal framework, its implementation remains weak due to limited supervision, low corporate compliance with AMDAL and RKL documents, as well as the dominance of political and economic interests. A comparative study with other countries, such as Germany and Australia, highlights the importance of strict regulations, public participation, the use of monitoring technology, and multi-stakeholder collaboration in realizing sustainable mining governance. This research emphasizes the urgency of reformulating responsive and progressive legal policies as substantive instruments to protect the environment, ensure corporate accountability, and promote justice as well as the sustainability of national development.

Keywords : Exploitation; Corporation; Environment; Mining; Regulation.

A. Pendahuluan

Penegakan hukum dan tanggung jawab korporasi terhadap eksploitasi lingkungan akibat kegiatan pertambangan merupakan isu yang kompleks dan memerlukan pendekatan multidimensional. Berdasarkan penelitian ini, ditemukan bahwa penegakan hukum dalam kasus eksploitasi lingkungan oleh perusahaan tambang masih menghadapi berbagai hambatan, baik dari aspek regulasi, implementasi, maupun pengawasan.¹ Meskipun telah terdapat berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur perlindungan lingkungan, seperti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, efektivitas penerapannya seringkali terhambat oleh lemahnya penegakan hukum dan kurangnya kapasitas institusi yang bertanggung jawab atas perlindungan lingkungan.²

Dari sisi korporasi, tanggung jawab lingkungan seringkali hanya sebatas formalitas administratif yang belum sepenuhnya diimplementasikan dalam praktik. Hal ini terlihat dari rendahnya tingkat kepatuhan perusahaan tambang terhadap dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dan Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL).³ Banyak perusahaan yang mengabaikan komitmen lingkungan yang telah disepakati dalam dokumen perizinan, sehingga menimbulkan kerusakan lingkungan yang signifikan, seperti deforestasi, pencemaran air, dan degradasi lahan.⁴

Aparat penegak hukum seringkali menghadapi tantangan dalam menindak pelanggaran lingkungan yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan besar, terutama ketika perusahaan tersebut memiliki pengaruh politik dan ekonomi yang kuat. Dalam beberapa kasus, sanksi yang dijatuhkan kepada perusahaan pelanggar tidak cukup memberikan efek jera, baik dalam bentuk sanksi administratif, perdata, maupun pidana.

Sebaliknya, terdapat pula perusahaan yang telah menunjukkan praktik Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (CSR) yang baik, termasuk upaya rehabilitasi lahan pascatambang dan pemberdayaan masyarakat lokal. Namun, jumlahnya masih sangat terbatas dan belum mampu menjadi standar yang diikuti secara luas dalam industri pertambangan.⁵

- 1 Edi Nopianto, Sri Suryaningsi, dan Wina Wingkolatin. "Internalisasi Penguatan Karakter Peduli Lingkungan pada Siswa Melalui Materi Penegakan Hukum Pengelolaan Lingkungan di Industri Pertambangan." *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum* 3, no. 1 (2024): 81–90. <https://doi.org/10.55681/seikat.v3i1.1195>
- 2 Ramo Heriadi Suharisman. Tanggungjawab Hukum Perusahaan Tambang Dalam Pengendalian Kerusakan Lingkungan Hidup di Kalimantan Tengah (Studi Kasus di PT. Asmin Bara Bronang). *Thesis*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2020, hlm. 45–47.
- 3 Rina Tjandrakirana DP, Ermadiani, dan Aspahani. "The Impact of Environmental Performance, Green Accounting, And Corporate Social Responsibility (CSR) on Financial Performance." *International Journal of Humanities Education and Social Sciences* 4, no. 3 (2024): –. <https://doi.org/10.55227/ijhess.v4i3.1335>
- 4 Siti Sarah Rivanie. "Hukuman Pidana Akibat Kerusakan Lingkungan yang Dilakukan oleh Korporasi pada Industri Tambang." *Jurisprudentie: Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum* 6, no. 2 (2019): 192–202. <https://doi.org/10.24252/jurisprudentie.v6i2.9612>
- 5 Dekky Tiara Pra Setia, Markoni Markoni, Wasis Susetio, dan I Made Kanthika. "Analisis Yuridis Penegakan Hukum Korporasi di Bidang Lingkungan Hidup: Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Batam Nomor 932/Pid.Sus/2020/PN Btm." *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora* 1, no. 4 (2024): 296–319. <https://doi.org/10.62383/aliansi.v1i4.329>

Dwiyanto⁶, dalam tesisnya di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, membahas tentang tanggung jawab pidana korporasi sebagai pelaku tindak pidana pencemaran lingkungan dengan studi kasus PT Sidoagung Farm. Penelitian tersebut menekankan pentingnya pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan terhadap korporasi yang melakukan pencemaran lingkungan. Urgensi penelitian mengenai penegakan hukum dan tanggung jawab korporasi terhadap eksploitasi lingkungan pertambangan terletak pada meningkatnya kasus kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh aktivitas pertambangan. Meskipun regulasi telah ditetapkan, implementasi dan penegakan hukumnya sering kali tidak efektif, sehingga korporasi tidak sepenuhnya bertanggung jawab atas dampak negatif yang ditimbulkan.⁷ Penelitian ini penting untuk mengidentifikasi kelemahan dalam sistem hukum yang ada dan menawarkan rekomendasi untuk memperkuat penegakan hukum serta memastikan korporasi bertanggung jawab atas kerusakan lingkungan yang ditimbulkan.

Selanjutnya hasil penelitian dari Penelitian Elvira Fitriyani Pakpahan dan Marsa Suhaila⁸ menyoroti pertanggungjawaban hukum perusahaan atas pencemaran lingkungan dari kegiatan pertambangan, dengan studi kasus PT Gema Kreasi Perdana di Pulau Wawonii, Sulawesi Tenggara. Hasilnya menunjukkan bahwa perusahaan dapat dikenai tanggung jawab hukum oleh korporasi berdasarkan prinsip *strict liability*, tanpa perlu membuktikan kesalahan, karena terbukti melanggar perizinan dan merugikan masyarakat serta lingkungan. Kajian ini menekankan pentingnya pengawasan ketat, evaluasi berkala izin tambang, dan pemulihan ekologis sebagai syarat keberlanjutan industri pertambangan di Indonesia.

Dalam penelitian Franky Butar Butar⁹ menekankan bahwa sektor pertambangan, meski menjadi penghasil devisa utama Indonesia, menimbulkan risiko lingkungan yang signifikan. Penelitian menunjukkan bahwa keberadaan UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) dan UU No. 4/2009 tentang Mineral dan Batubara (*Mining Act*) menghadirkan kerangka hukum modern yang menekankan transparansi, partisipasi, dan keberlanjutan lingkungan. Hasil kajian menegaskan bahwa penegakan hukum preventif dan reaktif di setiap tahap kegiatan pertambangan—khususnya eksplorasi dan eksploitasi—dapat meminimalkan pencemaran dan kerusakan lingkungan sekaligus memastikan kegiatan pertambangan tetap memberikan manfaat ekonomi bagi masyarakat.

Terahir penelitian yang dilakukan oleh Rifrinda Nur Affiani, Firda Farikhah Ramadani, dan Y. A. Triana Ohoiwutun¹⁰ meneliti pertanggungjawaban korporasi atas tindak pidana lingkungan terkait

- 6 Handika Dwiyanto. Pertanggung Jawaban Pidana Korporasi sebagai Pelaku Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup (Studi Kasus PT Sidoagung Farm). *Skripsi*, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2023, 52–54.
- 7 Arifudin Nur dan Purwanti. "Environmental Sustainability and Corporate Responsibility: A Legal Framework for Indonesian Business in the Future." *Pena Justisia* 2, no. 3 (Juni 2024) DOI:10.31941/pj.v23i2.4339
- 8 Elvira Fitriyani Pakpahan and Marsa Suhaila, "tanggung jawab hukum oleh korporasi Perusahaan terhadap Pencemaran Lingkungan dalam Industri Pertambangan Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup: (Studi Kasus PT Gema Kreasi Perdana di Pulau Wawonii)," *Jurnal Hukum Lex Generalis* 6, no. 8 (2025): 1–18, <https://doi.org/10.56370/jhlg.v6i4.1235>
- 9 Franky Butar Butar, "Penegakan Hukum Lingkungan di Bidang Pertambangan," *Yuridika* 25, no. 2 (2010): 151–168, <https://doi.org/10.20473/ydk.v25i2.252>
- 10 Rifrinda Nur Affiani, Firda Farikhah Ramadani, and Y. A. Triana Ohoiwutun, "Pertanggungjawaban Korporasi dalam Tindak Pidana Lingkungan Terhadap Terjadinya Longsor dalam Penambangan Pasir Besi," *Riau Law*

tanah longsor akibat penambangan pasir besi di Pronojiwo. Hasil penelitian menunjukkan bahwa badan hukum dapat dimintai pertanggungjawaban pidana berdasarkan UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, baik atas tindakan yang dilakukan secara sengaja maupun karena kelalaian. Analisis melalui studi pustaka menekankan pentingnya mekanisme penal dan penerapan sanksi yang jelas, serta solusi mitigasi untuk meminimalkan kerusakan lingkungan dan memastikan korporasi bertanggung jawab atas dampak ekologis dari aktivitas penambangan.

Dari temuan berbagai studi sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa meskipun terdapat upaya penegakan hukum terhadap korporasi yang mengeksploitasi lingkungan, tantangan dalam menjamin akuntabilitas secara menyeluruh masih tetap ada. Sebagian besar penelitian sebelumnya hanya menyoroti aspek regulasi atau implementasi hukum, tanpa mengintegrasikan pendekatan holistik yang mencakup perspektif hukum, ekonomi, dan keberlanjutan lingkungan secara bersamaan, sehingga menunjukkan perlunya pengembangan pendekatan yang lebih komprehensif dalam memahami bagaimana sistem hukum dapat beradaptasi dengan kompleksitas tantangan lingkungan yang disebabkan oleh sektor pertambangan. Penelitian ini berupaya menjawab keterbatasan tersebut dengan menawarkan analisis yang tidak hanya meninjau regulasi yang ada, tetapi juga menggali solusi praktis dan strategis untuk meningkatkan akuntabilitas korporasi. Manfaat ilmiah dari tulisan ini terletak pada kontribusinya dalam menghadirkan model kebijakan inovatif dan terintegrasi yang dapat menjadi referensi bagi pengembangan hukum lingkungan yang lebih adaptif dan berorientasi pada keberlanjutan.

Eksploitasi lingkungan oleh korporasi pertambangan merupakan salah satu isu krusial yang membutuhkan perhatian serius dalam penegakan hukum.¹¹ Kegiatan pertambangan, meskipun memberikan kontribusi besar terhadap perekonomian nasional, seringkali menyebabkan kerusakan lingkungan yang berdampak pada ekosistem, kesehatan masyarakat, dan keberlanjutan sumber daya alam.¹² Berbagai regulasi hukum telah dirancang untuk mengatur dan membatasi dampak negatif dari aktivitas ini, namun pelaksanaannya masih menghadapi banyak hambatan, termasuk lemahnya pengawasan dan rendahnya akuntabilitas perusahaan.¹³

Permasalahan utama yang dibahas dalam tulisan ini adalah mengapa penegakan hukum terhadap korporasi yang mengeksploitasi lingkungan pertambangan sulit dilaksanakan. Meskipun telah ada regulasi yang mengatur tanggung jawab korporasi terhadap lingkungan, implementasinya di lapangan seringkali tidak mencerminkan semangat dari peraturan tersebut. Penelitian ini bertujuan

Journal 6, no. 1 (2025): 172–187, <https://doi.org/10.36355/rli.v6i1.1554>

- 11 Muhammad Agus Fajar Syaefudin dan Fajar Ari Sudewo. "Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Pertambangan Mineral dan Batubara Ilegal di Kota Cirebon." *Diktum: Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 1 (2020): 108–124. <https://doi.org/10.24905/diktum.v8i1.81>.
- 12 Muhammad Nasir, Intan Hardianti, Eka Fkholiyah, Fitri Itriani, dan Indra Tobing. "Relevansi Regulasi Pertambangan Internasional dengan Penanganan Covid-19 di Indonesia." *Al-Manhaj: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam* 5, no. 1 (2023): 229–240. <https://doi.org/10.37680/almanhaj.v5i1.2073>
- 13 Makherta Sutadji, Intan Saraswati, Widya Wulandari, dan Novita Indriastuty. "Analisis Komparatif Laporan Keberlanjutan Perusahaan Pertambangan pada Kategori Ekonomi (Seri 200) Sesuai Standar Global Reporting Initiative." *Jurnal GeoEkonomi* 15, no. 1 (2024): 221–230. <https://doi.org/10.36277/geoekonomi.v15i1.2024.465>

memahami tanggung jawab korporasi diatur dan diterapkan dalam konteks perlindungan lingkungan, serta bagaimana mekanisme pengawasannya dapat ditingkatkan. Melalui pendekatan integratif, penelitian ini bertujuan memberikan rekomendasi kebijakan yang mampu menciptakan keseimbangan antara kebutuhan pembangunan ekonomi dan pelestarian lingkungan. Fokus utama diarahkan pada perumusan kebijakan yang komprehensif dan implementasi mekanisme hukum yang lebih tegas serta responsif. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya berkontribusi pada penguatan regulasi yang lebih baik, tetapi juga pada pengembangan sistem penegakan hukum yang lebih transparan dan akuntabel, guna menjamin keberlanjutan ekosistem dan keadilan lingkungan bagi masyarakat.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif-analitis untuk menganalisis penegakan hukum dan tanggung jawab korporasi dalam konteks eksploitasi lingkungan di sektor pertambangan. Analisis dilakukan dengan mendasarkan pada teori tanggung jawab hukum korporasi, teori keberlanjutan lingkungan, dan teori keadilan, serta merujuk pada berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan, termasuk Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang telah diperbarui. Studi ini membatasi ruang lingkup pada kasus-kasus pelanggaran lingkungan di Indonesia, namun untuk memperkaya perspektif, dilakukan pula perbandingan dengan beberapa negara lain yang telah menerapkan regulasi pertambangan berbasis keberlanjutan. Perbandingan tersebut bertujuan untuk melihat praktik terbaik (*best practices*) di tingkat global yang dapat diadopsi dalam sistem hukum Indonesia, khususnya terkait dengan mekanisme pengawasan, penerapan sanksi, serta insentif bagi perusahaan yang patuh terhadap standar lingkungan. Dengan pendekatan ini, penelitian diharapkan mampu menghasilkan analisis yang mendalam mengenai efektivitas mekanisme hukum yang berlaku, sekaligus memberikan rekomendasi konkret untuk penguatan kebijakan hukum lingkungan di masa depan.

C. Pembahasan

1. Penegakan Hukum dan Tanggung Jawab Korporasi dalam Pengelolaan Lingkungan Pertambangan di Indonesia

Penegakan hukum dan tanggung jawab korporasi atas eksploitasi lingkungan di sektor pertambangan menjadi isu yang semakin krusial di Indonesia. Kegiatan pertambangan seringkali meninggalkan dampak buruk terhadap lingkungan, mulai dari kerusakan ekosistem, pencemaran air, hingga kerusakan lahan.¹⁴ Hukum lingkungan bertujuan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan semacam ini, sekaligus memastikan bahwa korporasi menjalankan operasionalnya secara berkelanjutan. Penegakan hukum menjadi hal yang penting guna menciptakan ekosistem yang sehat dan berkelanjutan bagi masa

14 Muhammad Ali Adnan dan Atika Sunarto. "Penerapan Hukum Internasional atas Pelanggaran Hak dan Wewenang Kekuasaan di Negara Indonesia oleh Pesawat Udara Asing." *Jurnal Rectum: Tinjauan Yuridis Penanganan Tindak Pidana* 5, no. 1 (2023): 1121–1136 DOI:10.46930/jurnalrectum.v5i1.2915

depan. Penegakan hukum dalam konteks pertambangan mencakup berbagai aspek, seperti peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintah, dan pengawasan yang ketat. Salah satu tantangan utama dalam penegakan hukum adalah kurangnya sumber daya manusia yang kompeten dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum lingkungan.¹⁵

Dari sisi korporasi, tanggung jawab terhadap lingkungan seringkali hanya bersifat formalitas administratif yang belum sepenuhnya diterapkan secara nyata. Hal ini tercermin dari rendahnya tingkat kepatuhan perusahaan tambang terhadap dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dan Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL). Banyak perusahaan pertambangan yang mengabaikan komitmen lingkungan yang telah disepakati dalam dokumen perizinan, sehingga menimbulkan kerusakan lingkungan yang signifikan, seperti deforestasi, pencemaran air, dan degradasi tanah.¹⁶

Hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa lemahnya pengawasan dari pemerintah merupakan salah satu faktor utama terjadinya pelanggaran lingkungan. Aparat penegak hukum kerap menghadapi kesulitan dalam mengambil tindakan terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan besar, terlebih ketika perusahaan tersebut memiliki pengaruh politik dan ekonomi yang kuat. Dalam beberapa kasus, sanksi yang dijatuhkan kepada perusahaan pelanggar tidak cukup memberikan efek jera, baik dalam bentuk sanksi administratif, perdata, maupun pidana.

Sebaliknya, terdapat pula perusahaan yang telah menunjukkan praktik Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (CSR) yang baik, termasuk melalui upaya rehabilitasi lahan pascatambang dan pemberdayaan masyarakat lokal. Namun, jumlah perusahaan seperti ini masih sangat terbatas dan belum mampu menjadi standar yang diikuti secara luas dalam industri pertambangan.¹⁷ Oleh karena itu, diperlukan upaya sistemik untuk meningkatkan efektivitas penegakan hukum dan implementasi tanggung jawab lingkungan oleh korporasi. Hal ini mencakup revisi regulasi yang lebih tegas, penguatan kapasitas aparat pengawas dan penegak hukum, serta peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemantauan lingkungan. Selain itu, perlu diterapkan sistem insentif dan disinsentif terhadap perusahaan tambang, di mana perusahaan yang mematuhi standar lingkungan diberi penghargaan, sementara pelanggar dikenai sanksi yang berat.¹⁸

- 15 Anika Ni'matun Nisa & Suharno. Penegakan hukum terhadap permasalahan lingkungan hidup untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan (studi kasus kebakaran hutan di Indonesia). *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 4(2), 294–312, 2020. Retrieved from <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jbmh/article/view/92>
- 16 Muhammad Jafar Dewa, Lelly Sensus, Gilbert Tatawu, Oktavianus Karis Haris, Muhammad Syamsul Sinapoy, dan Nursaid Jufri. "Penegakan Hukum dalam Tata Kelola Pertambangan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan." *Halu Oleo Legal Research* 5, no. 1 (2023): 62–75. <https://doi.org/10.33772/holresch.v5i1.220> .
- 17 Dedy, Bambang S Lutt, Tonich, et al. "Coal Mining Company Responsibility for Environmental Damage in East Barito District, Central Kalimantan." *Focus Journal Law Review* 5, no. 1 (2025), DOI:10.62795/fjl.v5i1.337
- 18 Ahmad Redi. Responsive law enforcement in preventing and eradicating illegal mining in Indonesia. *Journal of Law and Sustainable Development*, 11(8), e1436, 2023. <https://doi.org/10.55908/sdgs.v11i8.1436>

Faktor budaya hukum juga perlu diperhatikan dalam penegakan regulasi lingkungan. Penelitian ini menemukan bahwa rendahnya kesadaran hukum masyarakat dan pelaku usaha menjadi salah satu penyebab terjadinya pelanggaran terhadap peraturan lingkungan. Banyak masyarakat yang belum memahami hak mereka atas lingkungan yang sehat, sehingga pengawasan dari komunitas lokal seringkali tidak efektif.¹⁹ Di sisi lain, beberapa perusahaan pertambangan lebih mengutamakan keuntungan ekonomi tanpa memperhatikan dampak sosial dan lingkungan yang lebih luas. Kesenjangan antara regulasi yang ada dan realitas di lapangan juga diperburuk oleh praktik korupsi.²⁰

Dalam beberapa kasus, izin pertambangan diberikan tanpa mempertimbangkan persyaratan lingkungan yang seharusnya dipenuhi. Pejabat yang bertugas mengawasi lingkungan pun kerap terjebak dalam konflik kepentingan akibat tekanan dari perusahaan. Akibatnya, kerusakan lingkungan yang terjadi tidak ditangani secara serius, bahkan cenderung diabaikan. Berdasarkan temuan berbagai penelitian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa meskipun terdapat upaya penegakan hukum terhadap korporasi yang mengeksploitasi lingkungan, masih banyak tantangan dalam memastikan akuntabilitas secara menyeluruh. Oleh karena itu, diperlukan penelitian lanjutan untuk mengeksplorasi mekanisme penegakan hukum yang lebih efektif serta strategi untuk meningkatkan tanggung jawab korporasi dalam menjaga kelestarian lingkungan.²¹

Penelitian ini juga menyoroti peran penting masyarakat sipil dan organisasi non-pemerintah (LSM) dalam mengawal isu eksploitasi lingkungan oleh sektor pertambangan. Beberapa kasus penegakan hukum lingkungan yang berhasil terjadi berkat tekanan publik dan advokasi yang kuat dari masyarakat dan LSM. Namun, keberlanjutan upaya ini membutuhkan dukungan dari pemerintah, khususnya dalam memberikan perlindungan terhadap para aktivis lingkungan yang kerap menghadapi ancaman dari pihak-pihak yang berkepentingan.

Selain penegakan hukum, penguatan kapasitas kelembagaan juga merupakan kebutuhan mendesak. Lembaga pemerintah yang bertugas mengawasi lingkungan, seperti Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan serta dinas lingkungan hidup di daerah, seringkali menghadapi keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran. Hal ini menyebabkan pengawasan terhadap aktivitas pertambangan tidak optimal, terutama di wilayah terpencil yang sulit dijangkau.

- 19 Meilenia Rahma Salisa dan Endang Mardiaty. "The Influence of Green Accounting, Corporate Social Responsibility, and Profitability on Company Value Moderated by Good Corporate Governance." *The International Journal of Accounting and Business Society* 32, no. 2 (2024): 198–213. <https://doi.org/10.21776/ijabs.2024.32.2.752>
- 20 Herman, Oktavianus Karis Haris, Syahrir Hidayat, Hendra Handrawan, Hilda Heryanti, dan Muhammad Fahrul Masulili. "Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Penambangan Mineral di Kawasan Hutan Tanpa Izin." *Halu Oleo Legal Research* 4, no. 2 (2022): 261–275. <https://doi.org/10.33772/holresch.v4i2.47>
- 21 Sarkowi V. Zahry. The impact of centralization on the enactment of Law Number 4 of 2009 concerning mineral and coal mining on the development of regional autonomy. *Journal La Sociale*, 4(4), 244–248, 2023. <https://doi.org/10.37899/journal-la-sociale.v4i4.1625>

Peran teknologi dalam mendukung pemantauan lingkungan juga perlu dimaksimalkan. Teknologi satelit, drone, dan sistem informasi geografis (SIG) dapat digunakan untuk memantau aktivitas pertambangan secara real-time. Data yang dihasilkan dari teknologi ini dapat menjadi bukti kuat dalam menindak pelanggaran lingkungan, sekaligus memberikan transparansi kepada publik mengenai kondisi lingkungan di sekitar wilayah tambang.

Di sisi lain, perlindungan hukum bagi masyarakat yang terdampak eksploitasi lingkungan tambang masih membutuhkan perhatian lebih. Banyak komunitas lokal, termasuk masyarakat adat, yang kehilangan akses terhadap sumber daya alam sebagai mata pencaharian utama akibat kegiatan pertambangan. Dalam beberapa kasus, kompensasi yang diberikan oleh perusahaan tambang tidak sebanding dengan kerugian yang dialami masyarakat. Hal ini menunjukkan perlunya pendekatan yang lebih inklusif dalam proses pemberian izin pertambangan dan penyusunan rencana pengelolaan lingkungan.

Penting pula untuk mengintegrasikan aspek keberlanjutan ke dalam seluruh tahapan operasional perusahaan tambang, mulai dari eksplorasi hingga pascatambang. Rehabilitasi lahan pascatambang harus menjadi kewajiban yang tidak dapat ditawar. Selain itu, perusahaan tambang sebaiknya menyusun rencana pemulihan lingkungan yang realistis dan dapat diawasi oleh pihak independen. Pendekatan ini tidak hanya akan mengurangi dampak lingkungan, tetapi juga dapat meningkatkan reputasi perusahaan di mata publik. Penelitian ini juga mengidentifikasi pentingnya sinergi antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan kegiatan pertambangan. Desentralisasi kewenangan dalam pengelolaan pertambangan seringkali menyebabkan inkonsistensi kebijakan, di mana pemerintah daerah lebih fokus pada peningkatan pendapatan asli daerah dibandingkan menjaga kelestarian lingkungan. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme koordinasi yang lebih baik untuk memastikan bahwa kebijakan pertambangan di daerah tetap sejalan dengan agenda nasional dalam perlindungan lingkungan.

2. Perbandingan Penegakan Hukum Lingkungan di Sektor Pertambangan Internasional

Pada tingkat global, standar internasional seperti UN Guiding Principles on Business and Human Rights dapat menjadi acuan bagi perusahaan tambang di Indonesia. Standar ini menekankan pentingnya tanggung jawab perusahaan untuk menghormati hak asasi manusia dan memperbaiki dampak negatif yang ditimbulkan oleh aktivitas bisnis mereka. Implementasi standar ini di Indonesia dapat menjadi langkah strategis untuk meningkatkan kredibilitas industri pertambangan di pasar internasional.²²

a. Jerman

Praktik pertambangan berkelanjutan di Jerman mencerminkan komitmen negara tersebut terhadap perlindungan lingkungan yang ketat dan pengelolaan

22 Abdul Halim Barkatullah, dkk. *Buku Ajar Hukum Pertambangan (Sub Sistem Hukum Sumber Daya Alam)*. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2017, 87

sumber daya alam yang efisien. Jerman dikenal sebagai negara yang sangat memperhatikan keberlanjutan dalam setiap aspek kehidupan, termasuk sektor pertambangan. *Federal Mining Act* dan *Federal Water Act* adalah regulasi utama yang mengatur aktivitas pertambangan di negara tersebut.²³

Pemerintah Jerman menekankan pentingnya pengendalian dampak lingkungan yang serius melalui pemantauan ketat terhadap limbah, polusi, dan manajemen energi yang efisien. Salah satu inovasi utama dalam praktik pertambangan berkelanjutan di Jerman adalah penggunaan energi terbarukan dalam operasi pertambangan. Perusahaan tambang diwajibkan mengintegrasikan penggunaan energi hijau seperti angin, air, dan surya untuk mengurangi jejak karbon mereka.

Selain itu, upaya pengelolaan limbah berbahaya dilakukan dengan teknologi tinggi yang menjamin pemulihan bahan-bahan bernilai dari limbah dan mengurangi dampaknya terhadap lingkungan. Sistem pemantauan berbasis *Internet of Things* (IoT) diterapkan untuk memantau lingkungan secara real-time, memastikan kepatuhan terhadap peraturan lingkungan dan menciptakan transparansi dalam operasi tambang.

Jerman juga mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan terkait aktivitas pertambangan melalui sistem konsultasi publik yang diwajibkan sebelum setiap proyek tambang dimulai. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa masyarakat memiliki kesempatan memberikan masukan dan berperan aktif dalam menjaga keseimbangan antara eksploitasi sumber daya alam dan perlindungan lingkungan. Di sisi lain, pemerintah memberikan insentif kepada perusahaan tambang yang berhasil menerapkan praktik berkelanjutan dan inovatif, sehingga mendorong pengembangan teknologi yang lebih ramah lingkungan.

Dalam menerapkan praktik pertambangan berkelanjutan, Jerman juga telah mengadopsi *Aktionsplan Bergbau 2050*, sebuah rencana aksi yang bertujuan untuk mencapai pertambangan yang lebih ramah lingkungan dan bertanggung jawab secara sosial. Salah satu aspek yang diatur adalah penggunaan energi terbarukan untuk mengurangi jejak karbon dari operasi pertambangan. Pemerintah Jerman, melalui Kementerian Ekonomi dan Energi, mendorong perusahaan tambang untuk menggunakan teknologi seperti tenaga angin, surya, dan biomassa yang dapat mengurangi ketergantungan pada bahan bakar fosil.²⁴

Selain regulasi dan penggunaan teknologi, Jerman juga sangat menekankan kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat lokal untuk memastikan

23 Adi Wardoyo. Kerjasama Bilateral antara Indonesia dengan Jerman dalam DA-REDD Program FORCLIME di Indonesia. *Thesis*, UPN "Veteran" Yogyakarta, 2012, ii

24 Andi Rahman, Yusran Ali Hasan, dan Zulfikar Makkawaru. "Penegakan Hukum Terhadap Perilaku Pegawai dan Calo Tentang Pungutan Liar." *Indonesian Journal of Legality of Law* 5, no. 1 (2022): 114–124. <https://doi.org/10.35965/ijlf.v5i1.1884>.

keberlanjutan lingkungan dan sosial dalam operasi pertambangan. Perusahaan tambang di Jerman diwajibkan untuk melibatkan berbagai pemangku kepentingan sejak tahap perencanaan hingga pelaksanaan proyek tambang. Kolaborasi ini membantu dalam merancang solusi yang lebih holistik untuk mengatasi tantangan lingkungan, seperti pengelolaan limbah, konservasi air, dan pengurangan emisi karbon. Jerman juga telah mengembangkan berbagai program pendidikan dan pelatihan untuk tenaga kerja pertambangan yang bertujuan meningkatkan kesadaran akan pentingnya praktik berkelanjutan.²⁵ Program ini mencakup pelatihan khusus tentang teknik pengelolaan lingkungan yang baru dan praktik kerja yang aman dan ramah lingkungan di lingkungan pertambangan. Pemerintah dan perusahaan juga memberikan dukungan finansial kepada tambang yang menunjukkan komitmen tinggi terhadap keberlanjutan.

b. Australia

Praktik pertambangan berkelanjutan di Australia mencerminkan komitmen negara tersebut terhadap perlindungan lingkungan dan pengelolaan sumber daya yang berkelanjutan. Australia telah mengembangkan kerangka hukum yang ketat untuk mengatur aktivitas pertambangan, dengan fokus pada perlindungan lingkungan, konservasi keanekaragaman hayati, dan pengelolaan dampak sosial-ekonomi secara berkelanjutan. Salah satu undang-undang utama yang mengatur sektor pertambangan di Australia adalah *Mining Act 1978*, yang memberikan dasar hukum bagi pengelolaan pertambangan berkelanjutan. Undang-undang ini mencakup berbagai aspek, termasuk persyaratan untuk pemantauan lingkungan, pengelolaan limbah, dan tanggung jawab perusahaan terhadap dampak sosial.

Selain itu, Australia juga menerapkan peraturan ketat melalui *Environmental Protection Act 1994*, yang mengatur pengelolaan limbah berbahaya, perlindungan tanah, dan konservasi sumber daya alam di wilayah pertambangan. Perusahaan tambang diwajibkan melaporkan dampak lingkungan secara berkala dan memastikan bahwa semua operasional mematuhi peraturan yang berlaku. Dalam mengintegrasikan praktik pertambangan berkelanjutan, Australia juga memanfaatkan teknologi modern seperti analisis berbasis data, penggunaan drone, dan sistem pemantauan lingkungan secara real-time untuk memastikan kepatuhan terhadap standar lingkungan yang ketat. Upaya ini didukung oleh kolaborasi antara pemerintah, perusahaan tambang, dan masyarakat lokal untuk menciptakan solusi yang lebih efektif dalam mengelola dampak lingkungan dari operasi tambang.

25 Firmansyah dan Sugiarto. "Tinjauan Yuridis Pengelolaan Usaha Tambang Pasir Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara." *Madani Legal Review* 4, no. 2 (2020), 124-140 <https://doi.org/10.31850/malrev.v4i2.628>

Hukum Pertambangan Hukum pertambangan di Jerman dan Australia masing-masing memiliki karakteristik unik, mencerminkan sistem hukum, kebijakan, dan tantangan yang berbeda dalam pengelolaan sumber daya mineral. Di Jerman, hukum pertambangan diatur oleh *Bundesberggesetz* (BBergG) yang mengatur eksplorasi, eksploitasi, dan pengelolaan sumber daya mineral di tingkat nasional. Regulasi ini mencakup aspek teknis, lingkungan, dan sosial dari aktivitas pertambangan. Fokus utama hukum ini adalah untuk menjamin keseimbangan antara pengembangan sumber daya dan perlindungan lingkungan, serta hak-hak masyarakat lokal. Selain itu, peran negara dalam mengawasi aktivitas pertambangan sangat kuat, dengan kementerian dan otoritas lokal yang bertanggung jawab atas pelaksanaan regulasi.²⁶

Sementara itu, Australia memiliki pendekatan yang lebih bervariasi berdasarkan negara bagian dan teritori. *Mining Act* 1978 di Australia Barat adalah contoh utama, di mana pemerintah daerah mengatur sektor pertambangan secara lebih sentral. Hukum di Australia cenderung lebih akomodatif terhadap partisipasi masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan, dengan fokus pada tanggung jawab lingkungan yang ketat dan kompensasi sosial. Regulasi ini mencakup aspek keselamatan, pengelolaan limbah, dan dampak jangka panjang operasi pertambangan terhadap masyarakat.²⁷

Perbedaan utama antara keduanya adalah tingkat desentralisasi dalam pengaturan pertambangan. Jerman memiliki struktur yang lebih terpusat, dengan otoritas pusat yang mengatur sektor ini secara menyeluruh. Sementara itu, Australia cenderung lebih fleksibel dengan memberikan otonomi yang lebih besar kepada negara bagian dalam mengatur aspek pertambangan. Selain itu, perlindungan lingkungan menjadi perhatian utama dalam hukum kedua negara, namun dengan tingkat implementasi yang berbeda-beda, mencerminkan kebijakan dan prioritas masing-masing negara.

Hukum pertambangan di Jerman, Australia, dan Indonesia memiliki berbagai perbedaan dan kesamaan dalam pengaturan dan regulasinya. Di Jerman, *Bundesberggesetz* (BBergG) menjadi landasan utama yang mengatur aktivitas pertambangan dengan menekankan keseimbangan antara eksploitasi sumber daya mineral dan perlindungan lingkungan serta hak masyarakat lokal. Regulasi ini mencerminkan pentingnya pengelolaan berkelanjutan dan tanggung jawab sosial dalam industri pertambangan.

Sementara itu, Australia memiliki sistem hukum pertambangan yang bervariasi berdasarkan negara bagian dan wilayah. *Mining Act* 1978 di Australia Barat menekankan desentralisasi dalam pengelolaan sumber daya mineral, dengan fokus

26 Wolfgang Däubler. *Perwakilan Kepentingan Pekerja di Jerman: Sebuah, Kollektive Lohnverhandlungen in Deutschland - Ein Überblick*. Cetakan I. Desember 2018, 26-28

27 Powerhouse Museum. "Goldfields' Brooch, Gold, Commissioned by Edward Austin, Maker Unknown, Sydney, New South Wales, Australia, c.1855." <http://www.powerhousemuseum.com/collection/database/?irn=181196>.

pada partisipasi masyarakat dan tanggung jawab lingkungan yang ketat. Australia mengutamakan transparansi dan keterlibatan publik dalam pengambilan keputusan mengenai aktivitas pertambangan, mencerminkan pendekatan yang lebih inklusif terhadap pengelolaan sumber daya.

Di Indonesia, pengaturan hukum pertambangan diatur oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Hukum Pertambangan Indonesia menekankan pentingnya keberlanjutan dan keseimbangan antara eksplorasi, eksploitasi, dan pemulihan lingkungan. Seperti halnya Jerman dan Australia, Indonesia juga menekankan perlindungan lingkungan dan tanggung jawab sosial perusahaan dalam aktivitas pertambangan. Namun, Indonesia masih menghadapi tantangan dalam hal implementasi yang merata dan pengawasan hukum pertambangan di seluruh wilayah. Kurangnya koordinasi antara kementerian dan otoritas lokal seringkali menyebabkan ketidakseimbangan dalam pelaksanaan regulasi. Selain itu, tantangan lain seperti eksploitasi sumber daya yang tidak berkelanjutan dan dampak sosial masih menjadi persoalan utama.

Perbandingan dengan sistem hukum di Jerman dan Australia menunjukkan bahwa Indonesia perlu memperkuat regulasi dan meningkatkan transparansi dalam pengelolaan sektor pertambangan. Pengalaman Jerman yang mendorong regulasi pusat yang ketat dan Australia yang mendorong desentralisasi dan partisipasi masyarakat dapat menjadi referensi dalam mengembangkan kebijakan yang lebih efektif dan berkelanjutan. Selain itu, kolaborasi yang lebih erat antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dapat memperkuat pengelolaan pertambangan di Indonesia, serupa dengan pendekatan yang diterapkan di Jerman dan Australia.

Dalam konteks ini, pentingnya mempertimbangkan dampak jangka panjang terhadap lingkungan dan masyarakat menjadi fokus utama untuk menciptakan ekosistem pertambangan yang berkelanjutan.²⁸ Dalam konteks hukum lingkungan, sanksi administratif seperti denda, penangguhan operasi, atau pencabutan izin usaha merupakan langkah penting dalam memastikan penegakan hukum yang ketat terhadap korporasi yang melanggar aturan. Penegakan sanksi ini harus didukung oleh pengawasan yang ketat dan proses hukum yang transparan. Pemantauan secara berkala penting untuk memastikan efektivitas sanksi tersebut dalam mengurangi pelanggaran lingkungan. Teknologi juga berperan dalam memperkuat penegakan hukum lingkungan, seperti penggunaan sistem berbasis data digital dan teknologi kecerdasan buatan (AI) untuk memantau pelanggaran lingkungan. Pemanfaatan teknologi dapat mempercepat deteksi dan pencegahan kerusakan lingkungan akibat

28 Muhamad Muhdar. *Pertanggungjawaban Hukum dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia*. Yogyakarta: CV. Pustaka Ilmu Group, 2020. 35

aktivitas pertambangan.²⁹³⁰

Partisipasi masyarakat dalam pemantauan lingkungan juga merupakan faktor krusial dalam memastikan bahwa korporasi bertanggung jawab terhadap lingkungan. Komunitas lokal sering kali berada di garis depan dalam memantau aktivitas pertambangan yang berdampak pada lingkungan sekitarnya.³¹ Keterlibatan masyarakat dapat meningkatkan efektivitas penegakan hukum lingkungan dengan mendorong transparansi dan akuntabilitas korporasi. Studi hukum mengenai tanggung jawab perusahaan dalam eksploitasi lingkungan harus mempertimbangkan aspek historis dan budaya.³² Pengetahuan lokal sering kali menjadi sumber informasi yang berharga dalam merancang kebijakan hukum yang lebih efektif. Pemahaman yang mendalam terhadap konteks lokal dapat memperkuat penerapan hukum lingkungan yang lebih relevan dan efektif.³³

Kajian hukum mengenai penegakan hukum lingkungan juga menunjukkan bahwa kerja sama lintas sektor, yang melibatkan akademisi, sektor swasta, dan pemerintah, dapat memperkuat upaya penegakan hukum lingkungan. Kolaborasi antar pihak dapat menciptakan solusi yang holistik terhadap tantangan lingkungan di sektor pertambangan. Teknologi pemantauan yang akurat dan efisien merupakan alat penting dalam penegakan hukum lingkungan, khususnya dalam mengidentifikasi pelanggaran di lapangan.³⁴ Penggunaan sistem pemantauan berbasis penginderaan jauh dapat memberikan data yang lebih baik untuk pemantauan lingkungan pertambangan. Selain itu, analisis terhadap kasus hukum yang melibatkan korporasi dalam eksploitasi lingkungan tambang memberikan wawasan yang mendalam mengenai dampak hukum yang dihadapi perusahaan. Studi kasus dapat membantu memahami implementasi hukum lingkungan di berbagai daerah di Indonesia.

- 29 Indah Cendranita dan Herry Firmansyah. "Tanggungjawab Mutlak Terhadap Korporasi Dalam Pertambangan Timah Sebagai Kegiatan Usaha Berdasarkan Hukum Lingkungan." *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 3a (2024): 765–778. <https://doi.org/10.24269/ls.v8i3a.10438>.
- 30 Angus Nurse. *Contemporary perspectives on environmental enforcement. International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 66(4), 327–344, 2022. <https://doi.org/10.1177/0306624X20964037>
- 31 Francisca Romana Harjiyatni, Hartanti & Chrismayanti Angelia Y. Katu. Law enforcement toward illegal limestone mining in Gunungkidul Regency, Indonesia. *Revista De Gestão - RGSA*, 18(5), e05283, 2024. <https://doi.org/10.24857/rgsa.v18n5-045>.
- 32 Firda Faradila dan Nur Kholim. "Sanksi Pidana Tambahan Terhadap Korporasi dalam Praktik Penegakan Hukum di Indonesia." *Action Research Literate* 8, no. 11 (2024). <https://doi.org/10.46799/ar.v8i11.2349>.
- 33 Ghandur Satriyo Nugroho. Perbuatan Melawan Hukum Atas Upaya Perusakan Lingkungan Hidup Dalam Kegiatan Eksplorasi Pertambangan (Studi Kasus Pertambangan oleh PT. Atlasindo Utama). *Skripsi*, Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2024.
- 34 Saparudin Bidul dan Yohana Widowaty. "Analisis Yuridis Dampak Pencemaran Lingkungan Pertambangan Mangan dan Nikel di Provinsi Maluku Utara." *Justisi* 9, no. 3 (2024): 412–426. <https://doi.org/10.33506/js.v9i3.2768>.

3. Analisis Kebijakan Komprehensif dan Implementasi Mekanisme Hukum yang Berbasis Keadilan dan Responsif

Penguatan regulasi lingkungan merupakan langkah fundamental dalam menghadapi persoalan eksploitasi sumber daya alam, khususnya pertambangan, yang telah memberikan kontribusi signifikan terhadap kerusakan ekosistem di Indonesia. Regulasi yang ada kerap kali bersifat normatif dan legal-formalistik, sehingga belum mampu memberikan perlindungan maksimal terhadap lingkungan maupun masyarakat yang terdampak. Revisi peraturan seperti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menjadi krusial, karena masih terdapat celah hukum yang memungkinkan terjadinya praktik-praktik eksploitatif yang tidak diimbangi dengan kewajiban perlindungan lingkungan.³⁵ Regulasi yang lebih tegas dan kontekstual diperlukan agar setiap aktivitas pertambangan benar-benar dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip keberlanjutan, termasuk pengaturan mengenai sanksi yang jelas, transparan, dan memberikan efek jera. Dalam konteks ini, pendekatan hukum progresif dan responsif menjadi penting, karena keduanya menempatkan hukum bukan hanya sebagai teks normatif, melainkan juga sebagai instrumen keadilan substantif yang adaptif terhadap dinamika sosial, ekonomi, dan lingkungan masyarakat.

Pentingnya regulasi lokal yang kontekstual tidak dapat diabaikan. Setiap daerah memiliki karakteristik lingkungan, sosial, dan budaya yang berbeda, sehingga pengelolaan pertambangan memerlukan adaptasi terhadap kebutuhan dan realitas lokal.³⁶ Misalnya, di daerah dengan kearifan lokal masyarakat adat yang erat kaitannya dengan hutan, pengelolaan tambang harus memperhatikan nilai-nilai ekologis yang hidup dalam masyarakat tersebut. Dengan demikian, hukum responsif seperti yang dijelaskan oleh Nonet dan Selznick³⁷ bukan sekadar mengedepankan kepastian hukum, melainkan mengintegrasikan aspirasi sosial, kebutuhan masyarakat, dan nilai keadilan substantif. Hal ini selaras dengan gagasan Satjipto Rahardjo³⁸ mengenai hukum progresif yang menekankan keberpihakan hukum kepada manusia, terutama kelompok marjinal yang sering menjadi korban aktivitas pertambangan.

Kapasitas lembaga pengawas lingkungan juga harus diperkuat. Dalam praktiknya,

- 35 Umar Ma'ruf, Lego Karjoko, Tri Astuti Handayani & I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani. The existence of the National Land Agency in Indonesia as a drafter, manager, and executor of national land policy. *The Journal of Contemporary Issues in Business and Government*, 27(1), 4036–4044, 2021. Retrieved from <https://cibgp.com/index.php/1323-6903/article/view/842>.
- 36 Aras Firdaus, Suhaidi, Sunarmi, dan Jelly Leviza. "Responsibility of Mining Companies for Environmental Recovery in Indonesia." *Journal of Legal, Ethical & Regulatory Issues* 26, no.1 (2023): 1–11 <https://www.abacademies.org/articles/responsibility-of-mining-companies-for-environmental-recovery-in-indonesia-15534.html>
- 37 Philippe Nonet & Philip Selznick. *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Transisi*. Penerjemah Rafael Edy Bosco. (Jakarta: Ford Foundation-HuMa, 2003). 62
- 38 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Muhamadyah Press University, 2004, 18.

lemahnya pengawasan sering kali disebabkan oleh keterbatasan sumber daya manusia dan minimnya anggaran yang dialokasikan.³⁹ Aparat penegak hukum maupun pengawas lingkungan perlu mendapatkan pelatihan intensif agar memahami aspek teknis terkait pertambangan, seperti teknik reklamasi, manajemen limbah, serta dampak ekologis jangka panjang. Studi Rudy Pakpahan dan Aras Firdaus⁴⁰ menunjukkan bahwa tanggung jawab perusahaan dalam pemulihan lingkungan sering kali tidak berjalan efektif karena lemahnya pengawasan negara. Oleh karena itu, selain regulasi yang kuat, dukungan kelembagaan juga harus memadai, termasuk penyediaan anggaran yang cukup untuk menjangkau daerah-daerah terpencil yang menjadi lokasi tambang.

Dalam konteks perkembangan teknologi, pemanfaatan instrumen modern menjadi solusi strategis untuk menutup celah kelemahan pengawasan. Teknologi satelit, drone, dan Sistem Informasi Geografis (GIS) memungkinkan pemantauan real-time terhadap aktivitas pertambangan. Dengan teknologi ini, pelanggaran dapat segera terdeteksi tanpa harus menunggu laporan manual yang seringkali terlambat.⁴¹ Selain itu, pemerintah perlu membangun platform digital yang memungkinkan masyarakat melaporkan pelanggaran secara transparan, sehingga tercipta ekosistem pengawasan partisipatif. Hal ini sejalan dengan konsep demokratisasi hukum, di mana masyarakat tidak hanya menjadi objek yang terkena dampak, tetapi juga menjadi subjek yang memiliki peran aktif dalam penegakan hukum.

Prinsip transparansi dan akuntabilitas harus menjadi roh dalam tata kelola pertambangan. Salah satu langkah konkret yang dapat dilakukan adalah pembentukan badan pengawas independen yang melibatkan pemerintah, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil. Kehadiran lembaga independen ini penting untuk memastikan pengawasan tidak bias, bebas dari konflik kepentingan, dan lebih objektif dalam menilai kepatuhan perusahaan tambang. Selain itu, perusahaan wajib menjalani audit lingkungan secara berkala yang dilakukan oleh pihak ketiga yang kredibel.⁴² Audit ini harus mencakup aspek teknis, sosial, dan ekonomi agar penilaian dampak pertambangan lebih holistik.

Sanksi hukum yang tegas juga harus diterapkan secara konsisten. Tanpa adanya sanksi yang menimbulkan efek jera, perusahaan akan cenderung mengulang pelanggaran. Penerapan denda yang signifikan dapat dipadukan dengan sanksi administratif berupa

- 39 Prapti Rahayu, Derita, Faisal Faisal, Darwance & Komang Jaka Ferdian. Environmental and social injustice: Impact and sustainability of small scale tin mining under Indonesia's new mineral and coal regulation. *Cepalo*, 7(2), 119–130, 2023. <https://doi.org/10.25041/cepalo.v7no2.3137>
- 40 Rudy Pakpahan dan Aras Firdaus, "Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Perkebunan atas Pencemaran Limbah Kelapa Sawit," *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (Juni 2020): 223, <https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.615>
- 41 Muhammad Nurrasyidin, Meutia Meutia, Elvin Bastian & Agus Sholikhhan Yulianto. The effect of green accounting and corporate social responsibility implementation on the profitability of mining companies. *Corporate & Business Strategy Review*, 5(3), 8–16, 2024. <https://doi.org/10.22495/cbsrv5i3art1>
- 42 Faisal, Derita Prapti Rahayu, dan Yokotani Yokotani. "Criminal Sanctions' Reformulation in the Reclamation of the Mining Community." *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 16, no. 1 (2022): 11–30. <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v16no1.2222>

pencabutan izin usaha bagi perusahaan yang terbukti melakukan kerusakan lingkungan. Lebih jauh lagi, perusahaan pelanggar dapat dimasukkan ke dalam daftar hitam nasional sehingga tidak dapat beroperasi di wilayah lain. Reformulasi sanksi pidana sebagaimana dibahas dalam literatur hukum menunjukkan bahwa aspek pemulihan lingkungan harus menjadi bagian integral dalam mekanisme penghukuman. Dengan demikian, hukum tidak hanya berfungsi represif, tetapi juga korektif terhadap kerusakan yang telah terjadi.

Partisipasi publik menjadi kunci dalam memastikan keberhasilan penegakan hukum lingkungan. Masyarakat lokal harus diberikan edukasi mengenai hak atas lingkungan yang sehat, serta mekanisme untuk melaporkan pelanggaran. Forum konsultasi publik yang melibatkan masyarakat, perusahaan, dan otoritas pemerintah dapat menjadi ruang deliberasi bersama untuk membahas isu lingkungan tambang dan mencari solusi kolektif. Integrasi prinsip hukum progresif dalam kebijakan publik menghendaki adanya ruang dialog sosial yang luas, partisipasi aktif masyarakat, serta sensitivitas terhadap kebutuhan kelompok rentan.

Kolaborasi antar pemangku kepentingan perlu diperkuat untuk menciptakan sinergi dalam mengatasi persoalan lingkungan. Pemerintah pusat, pemerintah daerah, aparat penegak hukum, akademisi, dan lembaga swadaya masyarakat harus saling bekerja sama. Kolaborasi ini tidak hanya berfungsi untuk memperkuat pengawasan, tetapi juga untuk memastikan adanya advokasi terhadap praktik pertambangan yang tidak bertanggung jawab. Studi Siagian dkk⁴³ menekankan bahwa keberhasilan penegakan hukum berbasis keadilan sangat ditentukan oleh keterpaduan substansi hukum, struktur kelembagaan, dan budaya hukum yang berkembang di masyarakat.

Reklamasi dan rehabilitasi lahan pascatambang juga tidak dapat ditawar. Perusahaan harus bertanggung jawab penuh dalam memulihkan lahan dengan teknologi terbaru agar kondisi tanah kembali mendekati semula. Pengelolaan limbah tambang yang efektif juga harus dilakukan untuk mencegah pencemaran air dan tanah di sekitar wilayah operasi. Prinsip akuntabilitas perusahaan dalam hal ini dapat diperkuat dengan kewajiban pelaporan publik secara periodik mengenai upaya reklamasi dan pengelolaan limbah. Penguatan tata kelola perusahaan berbasis prinsip ESG (environmental, social, governance) dapat membantu meminimalkan dampak negatif dan menciptakan praktik bisnis yang lebih berkelanjutan.

Selain itu, diversifikasi ekonomi masyarakat lokal juga menjadi strategi penting untuk mengurangi ketergantungan terhadap sektor tambang. Program pengembangan ekonomi berbasis pariwisata, agribisnis, dan usaha mikro kecil menengah (UMKM) dapat memberikan alternatif mata pencaharian yang lebih berkelanjutan. Diversifikasi ini juga berfungsi sebagai upaya preventif untuk mengurangi tekanan sosial akibat fluktuasi harga

43 Fahrizal S. Siagian, Andi Hakim Lubis, Nabila Afifah Salwa, dan Saied Firouzfaz, "Justice-Based Corruption Eradication Policy: A Comparison between Indonesia and Denmark," *Integritas: Jurnal Antikorupsi* 10, no. 1 (2024): 29–52, <https://doi.org/10.32697/integritas.v10i1.1134>

komoditas tambang yang tidak stabil. Dengan demikian, pembangunan ekonomi lokal tidak hanya bertumpu pada eksploitasi sumber daya alam, tetapi juga pada potensi lain yang lebih ramah lingkungan.

Kesadaran masyarakat akan pentingnya pengelolaan lingkungan berkelanjutan harus ditanamkan melalui pendidikan dan sosialisasi. Generasi muda harus diberikan pemahaman mengenai dampak jangka panjang pertambangan, sehingga mereka memiliki kesadaran ekologis yang lebih tinggi. Edukasi ini akan menciptakan modal sosial yang kuat untuk mendukung penegakan hukum lingkungan yang berkelanjutan. Inovasi sosial, seperti gerakan masyarakat untuk pemantauan lingkungan berbasis komunitas, juga dapat menjadi model baru dalam pengawasan tambang.

Dalam konteks global, Indonesia perlu mengadopsi praktik terbaik dari negara lain yang telah berhasil mengelola pertambangan secara berkelanjutan. Kemitraan internasional dapat membantu mempercepat adopsi teknologi ramah lingkungan, memperkuat kapasitas kelembagaan, dan meningkatkan standar akuntabilitas perusahaan. Di sisi lain, pemerintah juga harus menyediakan insentif fiskal bagi perusahaan yang menerapkan praktik ramah lingkungan, seperti potongan pajak atau akses pendanaan khusus. Insentif ini dapat menjadi paradigma baru dalam penegakan hukum lingkungan, yang tidak hanya menekankan pada sanksi, tetapi juga pada penghargaan terhadap kepatuhan.

Namun, implementasi mekanisme hukum berbasis keadilan dan responsif tidaklah mudah. Tantangan birokrasi yang kaku, paradigma pendidikan hukum yang masih legal-formalistik, serta resistensi dari lembaga konservatif menjadi hambatan signifikan. Dominasi kepentingan politik dan oligarki juga seringkali menghambat reformasi hukum lingkungan, karena regulasi kerap dipengaruhi oleh lobi-lobi korporasi besar. Dalam kondisi seperti ini, transformasi hukum memerlukan strategi komprehensif, antara lain reformasi kurikulum pendidikan hukum agar lebih progresif, revitalisasi aparat penegak hukum agar lebih independen, serta penguatan peran masyarakat sipil sebagai pengawas.

Pada akhirnya, penguatan regulasi saja tidak cukup. Indonesia membutuhkan ekosistem hukum yang lebih progresif, inklusif, dan berkeadilan. Sistem hukum harus mampu menghadirkan keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan substantif, dan kemanfaatan sosial. Mekanisme hukum yang responsif harus mampu mengintegrasikan teknologi, partisipasi publik, serta insentif dan sanksi secara seimbang. Hukum tidak lagi dipandang sebagai perangkat normatif yang statis, melainkan sebagai instrumen dinamis yang terus berkembang untuk menjawab tantangan sosial dan ekologis. Paradigma hukum progresif mengajarkan bahwa hukum harus berpihak pada manusia dan lingkungan, bukan hanya pada teks peraturan atau kepentingan ekonomi jangka pendek.

Dengan demikian, analisis kebijakan komprehensif dan implementasi mekanisme hukum berbasis keadilan dan responsif dalam konteks pertambangan di Indonesia menegaskan pentingnya reformulasi regulasi, penguatan kelembagaan, pemanfaatan

teknologi, partisipasi masyarakat, dan kolaborasi multi-pihak. Semua langkah ini harus dijalankan secara simultan dan konsisten agar tujuan pembangunan berkelanjutan dapat tercapai. Indonesia perlu membangun model penegakan hukum yang tidak hanya represif melalui sanksi, tetapi juga proaktif dengan memberikan insentif, edukasi, dan ruang partisipasi. Dengan cara ini, hukum dapat benar-benar menjadi sarana untuk mewujudkan keadilan substantif, melindungi lingkungan, dan menciptakan masa depan yang lebih berkelanjutan bagi masyarakat.

D. Penutup

Penegakan hukum dan tanggung jawab korporasi terhadap eksploitasi lingkungan dalam sektor pertambangan di Indonesia masih menghadapi tantangan serius, mulai dari lemahnya implementasi regulasi, keterbatasan pengawasan, hingga dominasi kepentingan politik dan ekonomi yang melemahkan akuntabilitas perusahaan. Meskipun terdapat kerangka hukum yang cukup komprehensif, efektivitasnya seringkali tidak tercermin dalam praktik, sehingga kerusakan lingkungan tetap meluas dan merugikan masyarakat. Perbandingan dengan negara lain seperti Jerman dan Australia menunjukkan bahwa penguatan regulasi yang tegas, partisipasi publik, pemanfaatan teknologi, serta sinergi antar pemangku kepentingan menjadi kunci dalam mewujudkan tata kelola pertambangan berkelanjutan. Oleh karena itu, reformulasi kebijakan hukum yang responsif dan progresif sangat mendesak untuk memastikan bahwa hukum tidak hanya menjadi norma formal, tetapi juga instrumen substantif bagi keadilan, perlindungan lingkungan, dan keberlanjutan pembangunan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Barkatullah, Abdul Halim, dkk. Buku Ajar Hukum Pertambangan (Sub Sistem Hukum Sumber Daya Alam). Bandung: Penerbit Nusa Media, 2017.
- Däubler, Wolfgang. Perwakilan Kepentingan Pekerja di Jerman: Sebuah, Kollektive Lohnverhandlungen in Deutschland - Ein Überblick. Cetakan I, Desember 2018.
- Muhdar, Muhamad. Pertanggungjawaban Hukum dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia. Yogyakarta: CV. Pustaka Ilmu Group, 2020.
- Nonet, Philippe & Philip Selznick. Hukum Responsif, Pilihan di Masa Transisi. Penerjemah Rafael Edy Bosco. Jakarta: Ford Foundation-HuMa, 2003.
- Rahardjo, Satjipto. Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan. Muhamadyah Press University, 2004.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Affiani, R. N., Ramadani, F. F., & Ohoiwutun, Y. A. T. (2025). Pertanggungjawaban korporasi dalam tindak pidana lingkungan terhadap terjadinya longsor dalam penambangan pasir besi. *Riau Law Journal*, 6(1), 172–187. <https://doi.org/10.36355/rlj.v6i1.1554>
- Adnan, M. A., & Sunarto, A. (2023). Penerapan hukum internasional atas pelanggaran hak dan wewenang kekuasaan di negara Indonesia oleh pesawat udara asing. *Jurnal Rectum: Tinjauan Yuridis Penanganan Tindak Pidana*, 5(1), 1121–1136. <https://doi.org/10.46930/jurnalrectum.v5i1.2915>
- Affiani, R. N., Ramadani, F. F., & Ohoiwutun, Y. A. T. (2025). Pertanggungjawaban korporasi dalam tindak pidana lingkungan terhadap terjadinya longsor dalam penambangan pasir besi. *Riau Law Journal*, 6(1), 172–187. <https://doi.org/10.36355/rlj.v6i1.1554>
- Bidul, S., & Widowaty, Y. (2024). Analisis yuridis dampak pencemaran lingkungan pertambangan mangan dan nikel di Provinsi Maluku Utara. *Justisi*, 9(3), 412–426. <https://doi.org/10.33506/js.v9i3.2768>
- Butar, F. (2010). Penegakan hukum lingkungan di bidang pertambangan. *Yuridika*, 25(2), 151–168. <https://doi.org/10.20473/ydk.v25i2.252>
- Cendranita, I., & Firmansyah, H. (2024). Tanggungjawab mutlak terhadap korporasi dalam pertambangan timah sebagai kegiatan usaha berdasarkan hukum lingkungan. *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum*, 8(3a), 765–778. <https://doi.org/10.24269/lis.v8i3a.10438>
- Dewa, M. J., Sensus, L., Tatawu, G., Haris, O. K., Sinapoy, M. S., & Jufri, N. (2023). Penegakan hukum dalam tata kelola pertambangan berkelanjutan berwawasan lingkungan. *Halu Oleo Legal Research*, 5(1), 62–75. <https://doi.org/10.33772/holresch.v5i1.220>
- Dedy, B. S. L., Tonich, & et al. (2025). Coal mining company responsibility for environmental damage in East Barito District, Central Kalimantan. *Focus Journal Law Review*, 5(1). <https://doi.org/10.62795/fjl.v5i1.337>
- Faisal, Rahayu, D. P., & Yokotani, Y. (2022). Criminal sanctions' reformulation in the reclamation of the mining community. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 16(1), 11–30. <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v16no1.2222>

- Firdaus, A., Suhaidi, Sunarmi, & Leviza, J. (2023). Responsibility of mining companies for environmental recovery in Indonesia. *Journal of Legal, Ethical & Regulatory Issues*, 26(1), 1–11. <https://www.abacademies.org/articles/responsibility-of-mining-companies-for-environmental-recovery-in-indonesia-15534>.
- Fitriyani Pakpahan, E., & Suhaila, M. (2025). Tanggung jawab hukum oleh korporasi perusahaan terhadap pencemaran lingkungan dalam industri pertambangan berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup: (Studi kasus PT Gema Kreasi Perdana di Pulau Wawonii). *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(8), 1–18. <https://doi.org/10.56370/jhlgl.v6i4.1235>
- Harjiyatni, F. R., Hartanti, & Katu, C. A. Y. (2024). Law enforcement toward illegal limestone mining in Gunungkidul Regency, Indonesia. *Revista De Gestão - RGSA*, 18(5), e05283. <https://doi.org/10.24857/rgsa.v18n5-045>
- Herman, Haris, O. K., Hidayat, S., Handrawan, H., Heryanti, H., & Masulili, M. F. (2022). Penegakan hukum terhadap tindak pidana penambangan mineral di kawasan hutan tanpa izin. *Halu Oleo Legal Research*, 4(2), 261–275. <https://doi.org/10.33772/holresch.v4i2.47>
- Meilenia Rahma, S., & Mardiaty, E. (2024). The influence of green accounting, corporate social responsibility, and profitability on company value moderated by good corporate governance. *The International Journal of Accounting and Business Society*, 32(2), 198–213. <https://doi.org/10.21776/ijabs.2024.32.2.752>
- Nasir, M., Hardianti, I., Fkholiyah, E., Itriani, F., & Tobing, I. (2023). Relevansi regulasi pertambangan internasional dengan penanganan Covid-19 di Indonesia. *Al-Manhaj: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, 5(1), 229–240. <https://doi.org/10.37680/almanhaj.v5i1.2073>
- Nisa, A. N., & Suharno. (2020). Penegakan hukum terhadap permasalahan lingkungan hidup untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan (Studi kasus kebakaran hutan di Indonesia). *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 4(2), 294–312. <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jbmh/article/view/92>
- Nopianto, E., Suryaningsi, S., & Wingkolatin, W. (2024). Internalisasi penguatan karakter peduli lingkungan pada siswa melalui materi penegakan hukum pengelolaan lingkungan di industri pertambangan. *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum*, 3(1), 81–90. <https://doi.org/10.55681/seikat.v3i1.1195>
- Nur, A., & Purwanti. (2024). Environmental sustainability and corporate responsibility: A legal framework for Indonesian business in the future. *Pena Justisia*, 2(3). <https://doi.org/10.31941/pj.v23i2.4339>
- Nurrasyidin, M., Meutia, M., Bastian, E., & Yulianto, A. S. (2024). The effect of green accounting and corporate social responsibility implementation on the profitability of mining companies. *Corporate & Business Strategy Review*, 5(3), 8–16. <https://doi.org/10.22495/cbsrv5i3art1>
- Nurse, A. (2022). Contemporary perspectives on environmental enforcement. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 66(4), 327–344. <https://doi.org/10.1177/0306624X20964037>
- Prasetya, D. T., Markoni, M., Susetio, W., & Kanthika, I. M. (2024). Analisis yuridis penegakan hukum korporasi di bidang lingkungan hidup: Studi kasus Putusan Pengadilan Negeri Batam Nomor 932/Pid.Sus/2020/PN Btm. *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora*, 1(4), 296–319. <https://doi.org/10.62383/aliansi.v1i4.329>

- Pakpahan, R., & Firdaus, A. (2020). Pertanggungjawaban pidana korporasi perkebunan atas pencemaran limbah kelapa sawit. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 17(2), 223. <https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.615>
- Prapti Rahayu, D., Faisal, D., Darwance, & Ferdian, K. J. (2023). Environmental and social injustice: Impact and sustainability of small scale tin mining under Indonesia's new mineral and coal regulation. *Cepalo*, 7(2), 119–130. <https://doi.org/10.25041/cepalo.v7no2.3137>
- Rahma Salisa, M., & Mardiaty, E. (2024). The influence of green accounting, corporate social responsibility, and profitability on company value moderated by good corporate governance. *The International Journal of Accounting and Business Society*, 32(2), 198–213. <https://doi.org/10.21776/ijabs.2024.32.2.752>
- Redi, A. (2023). Responsive law enforcement in preventing and eradicating illegal mining in Indonesia. *Journal of Law and Sustainable Development*, 11(8), e1436. <https://doi.org/10.55908/sdgs.v11i8.1436>
- Rivanie, S. S. (2019). Hukuman pidana akibat kerusakan lingkungan yang dilakukan oleh korporasi pada industri tambang. *Jurisprudentie: Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum*, 6(2), 192–202. <https://doi.org/10.24252/jurisprudentie.v6i2.9612>
- Sarkowi, V. Z. (2023). The impact of centralization on the enactment of Law Number 4 of 2009 concerning mineral and coal mining on the development of regional autonomy. *Journal La Sociale*, 4(4), 244–248. <https://doi.org/10.37899/journal-la-sociale.v4i4.1625>
- Siagian, F. S., Lubis, A. H., Salwa, N. A., & Firouzfar, S. (2024). Justice-based corruption eradication policy: A comparison between Indonesia and Denmark. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 10(1), 29–52. <https://doi.org/10.32697/integritas.v10i1.1134>
- Sutadji, M., Saraswati, I., Wulandari, W., & Indriastuty, N. (2024). Analisis komparatif laporan keberlanjutan perusahaan pertambangan pada kategori ekonomi (Seri 200) sesuai standar global reporting initiative. *Jurnal GeoEkonomi*, 15(1), 221–230. <https://doi.org/10.36277/geoekonomi.v15i1.2024.465>
- Syaefudin, M. A. F., & Sudewo, F. A. (2020). Penegakan hukum terhadap tindak pidana pertambangan mineral dan batubara ilegal di Kota Cirebon. *Diktum: Jurnal Ilmu Hukum*, 8(1), 108–124. <https://doi.org/10.24905/diktum.v8i1.81>
- Tjandrakirana, R. D. P., Ermadiani, & Aspahani. (2024). The impact of environmental performance, green accounting, and corporate social responsibility (CSR) on financial performance. *International Journal of Humanities Education and Social Sciences*, 4(3). <https://doi.org/10.55227/ijhess.v4i3.1335>
- Zahry, S. V. (2023). The impact of centralization on the enactment of Law Number 4 of 2009 concerning mineral and coal mining on the development of regional autonomy. *Journal La Sociale*, 4(4), 244–248. <https://doi.org/10.37899/journal-la-sociale.v4i4.1625>

C. Internet

- Powerhouse Museum Collection. Goldfields' Brooch, gold, commissioned by Edward Austin, maker unknown, Sydney, New South Wales, Australia, c.1855. <http://www.powerhousemuseum.com/collection/database/?irn=181196>.

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang (UU) Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

BIODATA PENULIS

Safaruddin Harefa, S.H., M.H., merupakan Dosen PNS pada Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura Pontianak dengan jabatan fungsional Asisten Ahli di Bagian Hukum Pidana, Program Studi Ilmu Hukum. Selain mengajar, beliau juga aktif dalam kegiatan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, khususnya pada bidang hukum pidana dan hukum acara pidana. Sebagai akademisi muda, Safaruddin Harefa memiliki minat pada isu-isu hukum kontemporer, seperti pembaruan hukum pidana, perlindungan hak asasi manusia, serta pengembangan model pembelajaran hukum di perguruan tinggi. Keterlibatan beliau dalam penelitian juga berorientasi pada pencarian solusi terhadap berbagai permasalahan hukum yang muncul di masyarakat, baik dalam konteks lokal, nasional, maupun global. Publikasi ilmiah Safaruddin Harefa telah terindeks di beberapa basis data bereputasi seperti SINTA, Google Scholar, Scopus, Publons, dan ORCID. Hal ini menunjukkan konsistensi dan kontribusinya dalam memperkuat tradisi akademik di bidang ilmu hukum, sekaligus mendukung peningkatan kualitas pendidikan tinggi di Indonesia, khususnya di Universitas Tanjungpura.

PENGAKUAN NEGARA ATAS HAK ULAYAT DAN MASYARAKAT ADAT PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

(State Recognition of Customary Rights and Indigenous Communities After Job Creation Law)

Syaiful Bahari

Universitas Sains Indonesia

Jl. Akses Tol No. 50, Gondasari, Cibitung, Bekasi, Jawa Barat

e-mail: syaifulbahari726@gmail.com

Abstrak

Ketika Belanda datang ke Nusantara, pengetahuan terhadap hak kepemilikan tanah di masyarakat hukum adat masih terbatas. Namun, hukum Barat tetap dipaksakan berlaku di Indonesia. Hukum kolonial bertujuan mengintegrasikan hukum masyarakat adat dengan hukum positif Barat. Upaya ini terus berlanjut di UUPA, yang meletakkan hak tersebut sebagai dasar hukum agraria nasional. Setelah terbitnya PP No. 18 Tahun 2021, hak ulayat ditempatkan sebagai norma hukum positif yang menjadi bagian dari Hak Pengelolaan (HPL). Penempatan tersebut, di satu sisi, dapat memberikan perlindungan dan kepastian hukum, tetapi di sisi lain, eksistensi masyarakat adat ditentukan oleh subjektivitas negara. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif. Rumusan masalah penelitian ini adalah (i) apakah positivisasi masyarakat hukum adat dapat menjamin perlindungan hak ulayat; dan (ii) bagaimana cara perlindungan yang tepat bagi masyarakat hukum adat dan hak ulayatnya. Kesimpulan yang diperoleh adalah: (i) hak ulayat merupakan asas atau meta-norma, bukan norma hukum yang bersifat operasional; dan (ii) Positivisasi masyarakat hukum adat tidak selalu memberi kepastian hukum, dan (iii). Perlu adanya undang-undang perlindungan masyarakat hukum adat tersendiri.

Kata Kunci: Hak ulayat; HMN; Cipta Kerja.

Abstract

When the Dutch arrived in archipelago, knowledge of land ownership rights among indigineous communities was still limited. Based on these reason, colonial law aimed to integrate indigineous communities customary law with western positive law. This effort continued in the UUPA, which established these rights as the basis for national agrarian law. Following the issuance of Goverment Regulation No. 18 of 2021, customary rights (ulayat right) positioned as positive legal norm. This position, on the one hand, can provide legal protection and certainty, but on the other hand, the exsistence of indigineous communities is determined by subjektivty of state. The conclusion of this research are (i) customary rights are a principle or meta-norm, not an operational legal norm; and (ii) the positivization of indigenous communities' law does not always provide legal certainty, and (iii). There needs to be a separate law to protect indigenou legal communities.

Keywords: Customary rights; HMN; Job Creation.

A. Pendahuluan

Hubungan masyarakat adat dan agraria, meliputi tanah dan sumber daya alam, merupakan hubungan yang bersifat nyata dan telah berlangsung lama sebelum kehadiran kolonial Belanda memperkenalkan hukum positif Barat kepada penduduk pribumi di Hindia Belanda. Ketika Belanda menjejakkan kaki pertama kali di kepulauan Nusantara pada tahun 1596, dilanjutkan pembentukan *Vereenigde Oostindische Compagnie* (VOC), pada tahun 1602, mereka sesungguhnya tidak memiliki pengetahuan yang cukup untuk mengenali hukum adat yang hidup di masyarakat Indonesia. Meskipun, beberapa sarjana Belanda yang datang mulai melakukan pencatatan tentang kehidupan penduduk asli, seperti Francois Valentijn (1666-1727), dengan karyanya yang berjudul *Oud en Nieuw Oost Indien*, Marsden (1754-1836), yang penelitiannya diterbitkan dengan judul *The History of Sumatera*, dan Thomas Stamford Raffles (1781-1826) yang catatannya selama menjadi Gubernur Jenderal di Hindia Belanda (1811-1816), diterbitkan dengan judul *History of Java*. Keseluruhan penelitian tersebut sama sekali tidak menjelaskan hukum adat dan sistem penguasaan tanah di Nusantara.¹

Karena itu, van Vollenhoven dengan tepat menggunakan istilah “penemuan hukum adat” (*Ontdekking van Het Adatrecht*), tatkala menulis seluruh karyanya tentang hukum adat Indonesia.² Pengertian “penemuan” sendiri dimaknai bahwa hukum adat sesungguhnya sudah ada sejak lama, namun belum dikenali bentuk dan sistem hukumnya seperti apa, dan bagaimana hukum tersebut bekerja di tengah-tengah masyarakat. Sebelum awal abad ke-20, konseptualisasi dan penafsiran para peneliti Belanda lebih banyak bersumber pada hukum di sekitar keraton atau lingkungan kerajaan, belum pada hukum adat yang hidup di masyarakat. Salah satunya Raffles, yang saat meneliti sistem penguasaan tanah di Jawa, merujuk pada sistem penguasaan tanah di *Vorstenlanden* (wilayah kepangeranan), dan menjadi dasar lahirnya teori *Domein*.³

Di tengah ketidaklengkapan pengetahuan para peneliti Belanda mengenai hukum adat dan konsep penguasaan atas tanahnya, mereka berupaya memaksakan konsep hukum Barat melalui *Burgerlijk Wetboek* (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Barat). Menafsirkan fakta dan konsep penguasaan tanah yang berlaku di perdesaan dan masyarakat adat dengan kacamata hukum Barat. Kerancuan istilah dan konsep ini berdampak pada perlakuan diskriminatif pemerintah Hindia Belanda dalam mengkonstruksikan hak atas tanah bagi masyarakat adat.

Konsep hak membuka tanah dan hak mengambil manfaat atas tanah yang bersifat sementara, yang dinamakan *genotrecht*, dan konsep hak milik tanah oleh penduduk pribumi yang dikenal dengan istilah *inlandsch bezitrecht*, telah mendapat perhatian dan diperdebatkan sejak tahun 1854. Namun, tetap saja oleh para sarjana hukum dan teknokrat Belanda, stelsel hukum tersebut tidak pernah dipersamakan dengan hak milik mutlak atas tanah (*grondeigendom*), seperti yang dikenal dalam *Burgerlijk Wetboek* (BW). Akibatnya, kelembagaan *genotrecht* tidak sepenuhnya mendapat pengakuan negara, karena berada di luar sistem hukum formal. Bahkan, kelembagaan tersebut dianggap sebagai

1 C. Van Vollenhoven, *Penemuan Hukum Adat*, Terj. KITLV dan LIPI (Jakarta: Djambatan, 1987), hlm. 10-17.

2 Ibid, hlm. 1-2.

3 Syaiful Bahari, *Hak Menguasai Negara dalam Konfigurasi Politik Hukum Agraria di Indonesia* (Disertasi Doktor Hukum, Program Pascasarjana Universitas Kristen Indonesia, 2024), hlm. 294.

ancaman oleh pemerintah Hindia Belanda karena akan menghambat perkembangan perkebunan-perkebunan partikelir.⁴

Kekacauan tafsir mengenai hak atas tanah yang hidup di tengah masyarakat membentuk *framing* bahwa seolah-olah seluruh tanah di perdesaan di kepulauan nusantara belum ada hak-hak dan hukumnya. Tanah-tanah “belukar” atau “tanah liar”, yang disebut *woeste landen*, yang menjadi objek pembukaan tanah (*ontginningrecht*) oleh masyarakat adat, dianggap tanah yang belum ada pemilik dan hak yang melekat di atasnya, sehingga diklaim sebagai domein negara. Padahal, sebagian besar tanah-tanah tersebut merupakan bagian dari tanah ulayat, yang telah dikelola secara turun-temurun, dan ada haknya berdasarkan hukum adat setempat, tetapi bukan konsep hak yang dipikirkan ahli hukum kolonialis.⁵ Hal ini yang mendorong pemerintah kolonial Belanda berupaya mendesakkan positivisasi, unifikasi, dan kodifikasi hukum di Hindia Belanda.

Pada abad ke-20, kodifikasi dan unifikasi hukum yang menjadi bagian dari mazhab positivisme, menjadi kiblat utama pemerintah kolonial Belanda. Kodifikasi diyakini akan memberikan kepastian hak kepada individu-individu di masyarakat. Sedangkan, unifikasi dinilai memberikan persamaan hak bagi semua orang dihadapan hukum, dan menjadi ciri dari hukum modern.⁶ Namun, persoalan muncul ketika kodifikasi dan unifikasi hukum berhadapan dengan masyarakat pribumi, doktrin ini semakin mengeliminasi eksistensi masyarakat adat dan hak ulayatnya dari ruang hukum negara.

Pembelaan terhadap hak-hak pribumi atas tanah dan penolakan unifikasi hukum oleh pemerintah kolonial Belanda datang dari van Vollenhoven, Ter Haar Bzn, dan Paul Scholten. Mereka adalah para ahli hukum Belanda yang mendukung faham pluralisme hukum, yang mendasarkan teori-teorinya dari pemikiran Friedrich Carl von Savigny (1779-1861), seorang ahli hukum Jerman yang mendirikan mazhab sejarah hukum (*historical jurisprudence*). Savigny berpendapat bahwa hukum tidak semata-mata produk negara atau legislasi, tetapi hukum juga berkembang secara organik dari kehidupan masyarakat. Menurutnya, semua hukum pada awalnya berasal dan berkembang dari adat dan kebiasaan, dan baru selanjutnya dikukuhkan oleh jurisprudensi.⁷

Selain Savigny, ahli sosiologi hukum Austria, Eugen Ehrlich (1862-1922), membangun konsep *lebendes recht* atau *living law*, yakni hukum yang hidup di masyarakat. Ia berpendapat bahwa hukum yang sebenarnya diikuti oleh masyarakat bukanlah hukum yang tertulis di undang-undang, melainkan hukum yang hidup dalam praktek sehari-hari di masyarakat. *Living law* lahir sebagai kritik terhadap sistem hukum positif yang dinilai tidak maksimal untuk menjalankan fungsi hukum. Ehrlich menganggap hukum yang hakiki adalah hukum yang sumbernya berasal dari nilai yang tumbuh di masyarakat itu sendiri. Aliran *sociological jurisprudence* bertujuan untuk menutup celah atau *gap* antara hukum dengan keadaan sosial, agar menciptakan harmonisasi antara hukum positif dan

4 C. van Vollenhoven, *Orang Indonesia dan Tanahnya*, Terj. Soewargono (Yogyakarta: Insist Press, 2020), hlm. 4.

5 Edy Ikhsan, *Konflik Tanah Ulayat dan Pluralisme Hukum* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2021), hlm. 84.

6 Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional* (Jakarta: Huma, 2014), hlm. 31.

7 M. Zulfa Aulia, “Friedrich Carl von Savigny tentang Hukum: Hukum Sebagai Manifestasi Jiwa Bangsa”, *Undang: Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 1 (2020): 201-236, DOI: 10.22437/ujh.3.1.201-236.

living law.⁸ Arus pemikiran von Savigny dan Ehrlich inilah yang digunakan van Vollenhoven dan para pendukung pluralisme hukum untuk mengurangi dominasi aliran positivisme

Dengan diberlakukannya *Regeringsreglement* 1854 dan berlanjut penetapan Pasal 131 ayat (6) *Indische Staatsregeling* (IS), sepintas lalu hukum adat telah diakui sebagai hukum positif. Namun, hukum ini hanya mengatur mengenai hak-hak keperdataan seseorang berdasarkan golongan penduduk, tidak spesifik mengatur tentang hak-hak atas tanah masyarakat adat. Sementara itu, pengaturan hak keagrariaan sebagai hukum publik, yakni bagaimana hubungan negara, rakyat, dan hak-hak atas tanah, masih belum bergeser dari teori *domein*, yakni negara sebagai pemilik tanah (*staats lands domein*).

Dengan berlakunya *Agrarische Wet* 1870, khususnya Pasal 1 *Agrarische Besluit* 1870-118, yang dikenal sebagai asas *domein verklaring*, kedudukan hak ulayat semakin terpinggirkan. Akar persoalannya bukan terletak pada apakah masyarakat adat dapat membuktikan hak atas tanahnya dihadapan hukum negara, tetapi persoalan utamanya adalah landasan konsepsi mengenai “hak” itu sendiri yang berbeda. Konsepsi hak milik atas tanah menurut hak ulayat (*beschickingsrecht*) tidak dapat dipersamakan dengan hak milik sebagaimana di dalam *Burgerlijk Wetboek* (BW). Hak milik mutlak atas tanah (*eigendom*) di BW tidak bisa dipersamakan dengan *beschickingsrecht* atau *recht van heerschappij*, yaitu semacam hak pertuanan di negara Barat.

Pengakuan hak ulayat dan perlindungan masyarakat adat oleh negara, baru dicantumkan dengan jelas di dalam konstitusi setelah amandemen kedua UUD 1945, yakni tercantum dalam pasal 18B ayat (2) dan pasal 28I ayat (3) UUD 1945. Sebelumnya, pengakuan hak ulayat termuat di Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Secara eksplisit, pasal 3 dan pasal 5 UUPA menggarisbawahi bahwa hukum agraria nasional yang baru dibentuk setelah Indonesia merdeka bersandar kepada hukum adat dan hak ulayat. Persoalannya, pasal-pasal mengenai kedudukan masyarakat adat dan hak ulayat di UUPA masih berupa norma-norma hukum yang abstrak. Hal ini yang menyebabkan selama 65 tahun, ketentuan khusus mengenai hak ulayat sebagai stelsel hukum pertanahan, belum mendapat tempat dalam sistem hukum nasional.

Penempatan hak ulayat sebagai norma hukum yang bersifat operasional baru terlihat setelah Undang-undang Cipta Kerja (UU Ciptaker) tahun 2020, dan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran tanah. Peraturan ini kemudian diperkuat dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Meskipun pembentukan hukum positif yang mengatur hak ulayat sudah dilakukan oleh negara, namun peraturan perundang-undangan tersebut masih mengundang persoalan baik kini maupun yang akan datang.

Oleh karena itu, tulisan ini ingin menjawab dua pertanyaan. *Pertama*, apakah pengakuan negara dengan memasukkan hak ulayat ke dalam hukum positif dapat memberikan perlindungan bagi masyarakat hukum adat dalam mempertahankan hak-hak sosialnya? *Kedua*, bagaimana bentuk

8 Nabilah Apriani dan Nur Sofa Hanafiah, “Telaah Eksistensi Hukum Adat pada Hukum Positif Indonesia dalam Perspektif Aliran *Sociological Jurisprudence*”, *Newa Rancang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol. 3, No. 3 (2022): <https://jhlg.rewangrencang.com/>

perlindungan hak masyarakat adat atas tanah ulayatnya yang lebih tepat dan terjamin secara konstitusional?

Tentunya tema ini bukan yang pertama, sebelumnya sudah ada artikel-artikel di jurnal ilmiah yang memiliki kemiripan dengan tulisan ini, di antaranya: (a) tulisan Betty Rubiati, dengan judul *The Existence and Protection of Ulayat Right in Indigenous Communities within the Framework of Positive Law in Indonesia* (2024);⁹ dan (b) tulisannya M. Saleh, dengan judul *Eksistensi Hukum Adat dalam Polemik Hukum Positif Suatu Kajian dalam Perspektif Tatanegara* (2013).¹⁰ Kedua artikel terdahulu ini, belum membahas tentang perbedaan fundamental antara konsepsi hak ulayat dan asas-asas hukumnya dengan kelembagaan hukum positif (UU Ciptaker) yang memberikan norma hukum baru bagi hak ulayat ke dalam sistem hukum nasional.

Kebaruan dari tulisan ini dibandingkan dengan tulisan terdahulu, yaitu: (a) hak ulayat dan masyarakat adat sebagai kenyataan sosial (*living law*), tidak hanya diakui hak formilnya saja yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga negara dengan kewenangannya dapat memberikan hak ulayat sebagai hak materiil kepada masyarakat hukum adat sebagaimana disebutkan oleh UUD 1945; (b) pendapat sementara penulis, penempatan hak ulayat di dalam klaster UU Ciptaker, bukanlah rumah yang tepat, karena perbedaan filosofis, tujuan, dan asas-asas hukumnya. Karena itu, harus dicari jalan keluar agar positivisasi hak ulayat selaras dan tidak kontradiktif dengan jiwa dan falsafah masyarakat hukum adat, dengan tetap memperhatikan perkembangan zaman.

B. Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan metode penelitian normatif yang diperkuat dengan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari telaah terhadap peraturan perundang-undangan, dalam hal ini yang menjadi pokok kajian adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Sedangkan, data sekunder diambil dari buku-buku, jurnal ilmiah, dan lainnya.

Meskipun menggunakan pendekatan normatif sebagaimana yang disebutkan di atas, tulisan ini juga menampilkan kasus Masyarakat Hukum Adat Moronene Hukaea Laea yang wilayah adatnya termasuk Taman Nasional Rawa Aopa di Kabupaten Bombana, Provinsi Sulawesi Tenggara. Kasus ini dimaksudkan sebagai salah satu contoh untuk memperkuat argumentasi penulis dalam melihat pelaksanaan dan tantangan sebuah produk hukum tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan.

9 Betty Rubiati, "The Existence and Protection of Ulayat Right in Indigenous Communities within the Framework of Positive Law in Indonesia", *Jurnal Poros Hukum Padjajaran*, Vol. 5, No. 2 (2024): 302-320, DOI: <https://doi.org/10.23920/jphp.v5i2.1450>.

10 M. Saleh, "Eksistensi Hukum Adat dalam Polemik Hukum Positif Suatu Kajian dalam Perspektif Tatanegara", *Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 1, No. 3 (2013): 536-552. <https://jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnalIUS/article/viewFile/254/226>.

C. Pembahasan

1. Hak Ulayat Sebagai Asas Hukum dalam UUPA

Sejak semula UUPA memberikan perhatian besar terkait eksistensi masyarakat adat dan hak ulayat. Dalam bagian “Berpendapat” huruf (a), dinyatakan bahwa pembentukan hukum agraria nasional didasarkan atas hukum adat tentang tanah. Artinya, ruh atau jiwa dari hukum agraria nasional adalah kelembagaan hak ulayat, bukan Buku II BW. Hak ulayat selalu melekat pada masyarakat hukum adat, sebagai subjek hukumnya. Karena itu, eksistensi hak ulayat tidak dapat dilepaskan dari masyarakat hukum adat. Hak ulayat tersebar di berbagai wilayah di kepulauan Nusantara. Daya ikat hak ulayat atas tanah berbeda-beda, ada wilayah yang daya ikat hak ulayatnya sudah melemah, dan ada sebagian yang daya ikatnya masih kuat. Semakin terbuka dan berkembang suatu wilayah dalam usaha pertaniannya, maka makin lemah hak ulayatnya.¹¹

Van vollenhoven dan Ter Haar, tidak secara langsung menegaskan hak ulayat sebagai norma hukum positif hak atas tanah. Hak ulayat lebih digambarkan sebagai konsep lahirnya hak, pengaturan hak, penggunaan dan pengelolaan hak, macam-macam hak yang dimiliki anggota masyarakat adat, dan bagaimana hubungan hak atas tanah dengan anggota masyarakat adat dan orang luar. Pengertiannya lebih luas dari sekedar norma hukum. Penjelasan tersebut lebih banyak menggunakan pendekatan antropologi dan sosiologi hukum, dari pada menggunakan pendekatan hukum positif, karena van Vollenhoven dikenal sebagai penganut mazhab *sociological jurisprudence*. Dengan merujuk penjelasan di atas, maka hak ulayat tidak bisa disamakan dengan norma hukum hak atas tanah, tetapi lebih tepat disebut sebagai asas hukum atau meta-norma. Bruggink menjelaskan bahwa asas hukum adalah pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum, masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹²

Pada masa kolonial, para akademisi pendukung hukum adat melalui penelitiannya mencoba meyakinkan penyelenggara negara bahwa hukum adat dapat hidup berdampingan dengan hukum positif Barat. Pendekatan hukum adat positif memungkinkan mereka mengintegrasikan hukum adat ke dalam sistem peradilan (*criminal justice system*), sehingga dapat berfungsi menyelesaikan perkara-perkara adat. Studi hukum adat positif juga menggunakan pendekatan *jurisprudence* dan pendekatan doktrinal terhadap hukum adat. Dalam pendekatan *jurisprudence*, unsur yang tertinggi dari susunan hukum adalah asas dan doktrin. Asas bersifat abstrak dan karena itu dapat berlaku pada berbagai tempat dan waktu. Di bawah asas dan doktrin terdapat norma hukum dengan sifat kongkrit dan

11 B. Ter Haar Bzn, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Terj. K. Ng. Soebakti Poesponoto (Jakarta: Pradnya Paramita, 1999), hlm. 49-50.

12 J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum: Pengertian-Pengertian Dasar dalam Teori Hukum*, Terj. B. Arief Sidharta (Bandung: CitraAdytia Bakti, 2015), hlm. 119.

hanya dapat berlaku pada tempat dan waktu tertentu.¹³

Selama ini, terdapat kekeliruan tafsir mengenai hak ulayat, seolah-olah hak tersebut ditempatkan sebagai norma hukum yang bersifat operasional. Sebaliknya, dari hak ulayat lahir norma-norma hukum hak atas tanah yang membentuk sistem hukum agraria nasional. Bahkan, hak ulayat sepenuhnya dianut oleh Pasal 2 ayat (2) UUPA tentang Hak Menguasai dari Negara (HMN). Negara direfleksikan sebagai persekutuan masyarakat hukum adat yang memiliki “hak pertuanan” (*beshickingsrecht*) dalam mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan tanah. Dalam *beshickingsrecht*, persekutuan yang dipadankan dengan negara, tidak diperkenankan memiliki tanah (*staat landsdomein*).

Staat landsdomein lahir dari asas *domein verklaring*, yakni asas hukum agraria yang bersumber dari *Agrarisch Wet S. 1870*, dan telah dicabut sejak ditetapkannya UUPA. Dalam Penjelasan UUPA, angka II, paragraf V, disebutkan penafsiran “dikuasai” dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, bukan berarti “dimiliki” sebagai *eigendom* negara. Pengertian “dikuasai” adalah rakyat memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia untuk: (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaannya; (b) menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa. Dengan demikian, cukup jelas bahwa asas-asas UUPA, termasuk HMN, bersumber pada hak ulayat, bukan dari *domein verklaring*.

UUPA sendiri memang tidak menerangkan secara jelas mengenai hak ulayat, apakah hak ulayat merupakan asas hukum atau norma hukum. Namun, jika dilihat isi UUPA keseluruhan, dapat disimpulkan bahwa hak ulayat lebih tepat disebut sebagai asas hukum. Penjelasan ini sekaligus mengoreksi banyak literatur hukum pertanahan Indonesia yang menempatkan hak ulayat sebagai salah satu dari beberapa asas hukum tanah lainnya yang termuat di UUPA. Padahal, hak ulayat merupakan refleksi dari hak bangsa Indonesia, berdiri di atas hak-hak lainnya, termasuk HMN. Oleh karena hak ulayat bukan norma hukum, maka UUPA tidak dapat menunjukkan letak operasionalisasi dari hak tersebut ke dalam hukum positif.

Agar UUPA bisa implementatif, beberapa pasal harus dibentuk melalui peraturan perundang-undangan khusus. Isu ini juga yang menjadi perdebatan ketika membahas RUUPA di DPR-GR, dari tanggal 12-14 September 1960.¹⁴ Sadjarwo, sebagai Menteri Agraria saat itu, menerangkan bahwa UUPA merupakan undang-undang payung di bidang agraria, yang akan melahirkan peraturan perundang-undangan lainnya, makanya dinamakan “peraturan dasar pokok-pokok agraria”. Misalnya, penerbitan Undang-undang

13 Rikardo Simarmata, “Pendekatan Positivistik dalam Studi Hukum Adat”, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 30, No. 2 (2018): 466-486, <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/view/37512> (diakses 22 Mei 2025).

14 Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya* (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 602-607.

No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, sebagai tindak lanjut dari Pasal 7, Pasal 10 ayat (1), Pasal 13 ayat (2), dan Pasal 17 UUPA. Demikian juga, PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, menjadi tindak lanjut dari Pasal 9 ayat (2), dan Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak atas Tanah, mendetailkan pasal 4 ayat (1) dan pasal 16 ayat (1) UUPA. Namun sayangnya, undang-undang turunan dari UUPA yang secara khusus mengatur tentang hak ulayat belum ada. Akibatnya, eksistensi hak ulayat dan masyarakat adat dalam sistem hukum agraria nasional menjadi ambigu.

Dalam hukum modern, hukum positif dianggap satu-satunya instrumen negara untuk melindungi hak-hak masyarakat. Namun, persoalannya bukan terletak pada hukum itu berwujud formil atau tidak formil, tetapi yang terpenting adalah isi dari hukum positif tersebut harus merefleksikan kenyataan sosial, termasuk nilai-nilai keadilan yang berkembang di masyarakat. Secara formil, pengakuan negara terhadap masyarakat adat dan hak ulayat sudah terumuskan di dalam pasal 18B ayat (3) UUD 1945, pasal 3 dan pasal 5 UUPA. Pengakuan tersebut sifatnya tidak mutlak, disertai klausula, yakni sepanjang masyarakat hukum adat masih hidup dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Klausula ini yang menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat adat, karena mengandung multi tafsir dalam implementasinya.

Pengakuan tersebut harus melewati dua pengujian, yakni dari subjek hukumnya, apakah masyarakat hukum adat masih ada atau sudah pudar. Kemudian dari objek hukumnya, yakni mengenai keberadaan hak ulayatnya, apakah penguasaannya masih di tangan masyarakat hukum adat atau sudah beralih ke pihak lain, atau di atas tanah ulayat sudah ada hak-hak lain, seperti Hak Milik, HGU, HGB, HPL, atau kawasan hutan. Sehingga, jalan bagi masyarakat hukum adat untuk mendapat pengakuan negara melalui hukum positif, meskipun sudah ada jaminan dari UUD 1945, kenyataannya masih panjang dan berliku.

Meskipun masyarakat hukum adat secara yuridis formil sudah memperoleh pengakuan dari negara dalam bentuk Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, yang merevisi Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Peraturan Daerah (Perda). Namun hak materiil mereka, dalam arti penguasaan hak atas tanah ulayat secara fisik, tidak otomatis didapatkan. Masyarakat hukum adat menghadapi labirin sistem dan hirarki hukum positif yang diciptakan negara, mulai dari proses memperoleh pengakuan dari pemerintah daerah, provinsi, hingga pusat. Belum lagi tumpang tindih peraturan perundang-undangan dan ego sektoral masing-masing kelembagaan negara yang pada akhirnya membuat frustrasi masyarakat. Dengan demikian, perlindungan melalui hukum positif-pun belum tentu menjamin dan memberi kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat.

Masalah ini dialami oleh Masyarakat Hukum Adat Moronene Hukaea Laea yang

wilayah adatnya termasuk Taman Nasional Rawa Aopa di Kabupaten Bombana, Provinsi Sulawesi Tenggara. Perjalanan panjang memperoleh pengakuan negara di tingkat kabupaten secara formal baru di dapatkan tahun 2015 dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Kabupaten Bombana Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pengakuan, Perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat Adat Moronene Hukaea Laea. Namun sampai kini Perda tersebut belum ditetapkan secara definitif karena harus berkoordinasi dan menunggu persetujuan atau penetapan terlebih dahulu dari pihak Taman Nasional, karena wilayah ulayat masyarakat hukum adatnya masuk dalam kawasan Taman Nasional. Padahal, keberadaan masyarakat hukum adat Moronene Hukaea Laea sudah ada jauh sebelum Indonesia merdeka, dan Taman Nasional baru ditetapkan tahun 1990.¹⁵

Pengalaman di atas menunjukkan bahwa negara tetap menggunakan doktrin *Staat landsdomein* dalam menetapkan suatu hak atas tanah. Di satu sisi, mungkin negara memberikan pengakuan kepada masyarakat hukum adat dalam aspek hak-hak tradisionalnya. Tetapi di sisi lain, hak-hak atas tanah ulayatnya tidak diberikan, karena di atas tanah tersebut sudah ada hak-hak lain, atau akan diperuntukkan bagi kepentingan pembangunan nasional, sebagaimana yang dialami oleh Masyarakat Adat Rempang di Pulau Rempang Provinsi Kepulauan Riau. Sebagaimana yang disampaikan di muka bahwa hak-hak tradisional masyarakat hukum adat tidak bisa dipisahkan dari tanah ulayatnya, karena tanpa pemberian hak yuridis materiil maka masyarakat hukum adat akan kehilangan eksistensinya.

2. Bentuk-bentuk Positivisasi Hak atas Tanah Ulayat Sebagai Norma Hukum

Hak ulayat baru ditetapkan sebagai norma hukum positif yang menjadi bagian dari sistem sistem hukum tanah nasional setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja), yang kemudian terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023. Penerbitan UU Cipta Kerja ini selanjutnya disusul dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP Nomor 18 Tahun 2021). Ketentuan terkait tanah ulayat tercantum dalam Pasal 5 ayat (2) PP Nomor 18 Tahun 2021 yang menyebutkan: "Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat". Selanjutnya, bagaimana proses penetapan hak ulayat sebagai hak atas tanah bagi masyarakat hukum adat diatur melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Kedua peraturan pelaksanaan di atas ditujukan untuk mengatur proses legalisasi hak

15 Sahrina Safiuddin, "Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Menguasai Negara di Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai", *Mimbar Hukum*, Vol. 30, No. 1 (2018): 65-77, DOI: <https://doi.org/10.22146/jmh.16681>.

ulayat dalam konteks hukum positif. Terdapat tiga tahap yang harus dilalui masyarakat hukum adat untuk memperoleh hak formil atas tanah ulayatnya: (a) verifikasi status dan keberadaan masyarakat hukum adat berdasarkan peraturan perundang-undangan; (b) penetapan keberadaan masyarakat hukum adat melalui peraturan daerah (Perda); (c) inventarisasi dan pemetaan tanah ulayat, termasuk status tanahnya harus bebas dari konflik dan tumpang tindih dengan hak lain; (d) pengadministrasian dan verifikasi bukti-bukti penguasaan tanah ulayat oleh masyarakat hukum adat setempat; (e) pendaftaran tanah ulayat di Kantor Pertanahan; dan (f) penetapan hak atas tanah ulayat berdasarkan pilihan dari masyarakat hukum adat.

Terkait penetapan hak atas tanah ulayat, Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 lebih menggunakan *open legal policy* untuk menetapkan pilihan jenis hak atas tanah yang diinginkan oleh masyarakat hukum adat. Terdapat tiga jenis hak bagi masyarakat hukum adat untuk menentukan pilihan hak atas tanah ulayat, yaitu: (a) didaftarkan dalam bentuk Hak Pengelolaan; (b) didaftarkan dalam bentuk Hak Milik atas nama Kelompok; dan (c) tetap berstatus Hak Ulayat, tidak ditetapkan berdasarkan jenis-jenis hak atas tanah yang tersedia di peraturan perundang-undangan. Namun, meskipun tidak ditetapkan jenis hak atas tanah tertentu, masyarakat hukum adat memiliki kebebasan untuk mengelola tanah ulayat dan bekerjasama dengan pihak lain. Mengenai Hak Milik atas nama kelompok, Peraturan Menteri ATR/BPN tersebut tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan Hak Milik atas nama Kelompok. Jika yang dimaksud adalah Hak Milik Bersama atau *Communal Bezitrecht*, sebagaimana yang dijelaskan van Vollenhoven dalam penelitiannya, maka pengaturan pengelolaan tanah ulayat tersebut bisa berdasarkan: (a) hak milik komunal dengan bagian-bagian tanah yang tetap (*communal bezit met vaste aandelen*), atau (b) hak milik komunal dengan bagian-bagian tanah yang pada waktu tertentu berganti-ganti (*communal bezit met periodiek verwisselende aandelen*). Namun sayangnya, Permen ATR/BPN di atas tidak menjelaskan lebih jauh pengertian jenis-jenis hak atas tanah yang diterapkan pada tanah ulayat dalam sistem pendaftaran tanah.¹⁶

Sementara itu, penetapan hak atas tanah ulayat dalam bentuk Hak Pengelolan (HPL), ditinjau dari UUPA menimbulkan kerancuan. HPL sendiri sebagai lembaga hak atas tanah tidak disebutkan secara jelas di UUPA. A.P. Parlindungan menjelaskan, HPL adalah suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya dalam UUPA dan hak ini lebih banyak diatur dalam peraturan perundang-undangan di luar UUPA.¹⁷ Istilah HPL dalam Penjelasan UUPA pada bagian II angka (2), hanya disebut "Pengelolaan", bukan "Hak Pengelolaan", berbeda dengan hak-hak atas tanah yang disebut secara jelas dalam Pasal 16 huruf (a) sampai (g) UUPA. Namun demikian, UUPA juga dalam Pasal yang sama pada huruf (h), memberi peluang di masa mendatang akan lahir hak-hak atas tanah baru yang ditetapkan

16 Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA* (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 38.
17 A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA* (Bandung: Mandar Maju, 2015), hlm. 1.

melalui undang-undang.

Secara historis, istilah HPL berasal dari bahasa Belanda yaitu "*beheersrecht*" yang berarti Hak Penguasaan. Norma hukum Hak Penguasaan bersumber dari Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Peraturan ini digunakan oleh pemerintah untuk menguasai kembali tanah-tanah peninggalan Belanda, termasuk tanah-tanah partikelir, untuk digunakan badan-badan pemerintah dalam rangka menjalankan fungsi dan tugasnya, termasuk menciptakan tertib hukum atas penguasaan tanah-tanah negara setelah Indonesia merdeka. Setelah lahirnya UUPA, penggunaan istilah Hak Penguasaan mengalami perubahan melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya. Dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria tersebut, Hak Penguasaan atas tanah negara dikonversi menjadi Hak pakai apabila tanah tersebut digunakan untuk kepentingan instansi atau jawatan pemerintah. Selanjutnya, Pasal 2 dan Pasal 5 dalam Peraturan yang sama, Hak Penguasaan atas tanah negara dikonversi menjadi Hak Pengelolaan apabila tanah tersebut tidak hanya digunakan untuk kepentingan instansi sendiri, melainkan diberikan juga kepada pihak ketiga dengan sesuatu hak. Dari sinilah pertama kali lembaga Hak Pengelaolaan (HPL) dikenal dalam sistem hukum pertanahan nasional.¹⁸

Perkembangan HPL kemudian diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata cara Pemberian dan pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Seluruh peraturan perundang-undangan tentang HPL, sejak 1965 sampai 2020, masih berbentuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri, bukan dalam bentuk Undang-Undang. Baru pada tahun 2020, terbit Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang menyebutkan secara eksplisit mengenai HPL, khususnya di Pasal 136 sampai 142.

Definisi HPL, baik di Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 dan Peraturan pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, disebutkan bahwa hak pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya dilimpahkan kepada pemegang haknya (HPL). Kewenangan pemegang HPL berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 adalah: (a) menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang; (b) menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah Hak Pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain; dan (c) menentukan tarif dan/atau wajib tahunan dari pihak lain sesuai dengan perjanjian. Kewenangan pemegang HPL menurut sifatnya dibagi menjadi kewenangan

18 Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan, Hak Pengelolaan atas Tanah (HPL): Eksistensi, Pengaturan dan Praktik* (Yogyakarta: LaksBang Mediatama, 2023), hlm. 20-21.

internal dan kewenangan eksternal. Wewenang yang bersifat internal yaitu merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya. Sedangkan, wewenang yang bersifat eksternal pemegang HPL dapat menyerahkan bagian-bagian tanah HPL kepada pihak ketiga dan/atau bekerjasama dengan pihak ketiga dalam mengusahakan HPL tersebut.¹⁹

Apabila definisi HPL diartikan sebagai bagian atau “gempilan” dari hak menguasai dari negara (HMN) yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, maka dengan jelas definisi tersebut mencakup juga Pasal 2 ayat (3) yang menyebutkan hak menguasai dari negara ini dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah. Pasal 2 ayat (3) UUPA ini secara langsung menunjuk subjek hukum pemegang kuasa dari HMN adalah daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat. Sejak semula masyarakat hukum adat sudah ditempatkan sebagai salah satu pemegang kuasa dari HMN. Hanya saja, sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa HPL tidak dimasukkan ke dalam hak-hak atas tanah di UUPA.

Dimasukkannya hak atas tanah ulayat PP No. 18 Tahun 2021 sebenarnya tidak tepat, karena baik segi filosofi, tujuan, dan asas hukumnya berbeda dengan konsep hak ulayat yang terumuskan dalam UUPA. PP No. 18 Tahun 2021 bertujuan penyederhanaan hukum di bidang pertanahan demi kemudahan investasi dan pembangunan. Dalam pembentukan hukum harus memiliki landasan pembuatan suatu peraturan perundang-undangan yang jelas. Aspek-aspek tersebut dapat dilihat dari “Pertimbangan” dan “Mengingat”. Konsideran menimbang berisi uraian mengapa peraturan itu dibentuk dengan mendasarkan pada landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Landasan filosofis menggambarkan peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang bersumber dari Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila. Landasan sosiologis melihat bagaimana pembentukan hukum harus berdasarkan sosiologis masyarakat, termasuk rasa keadilan masyarakat. Sedangkan, landasan yuridis menekankan mengisi kekosongan hukum dan memperhatikan peraturan perundang-undangan sebelumnya dalam rangka menciptakan harmonisasi hukum nasional.²⁰

Dalam pertimbangan dan mengingat di PP No. 18 Tahun 2021 sama sekali tidak mencantumkan UUPA sebagai dasar hukumnya. Artinya, HPL dan hak-hak atas tanah, termasuk tanah ulayat tercerabut dari akar filosofis dan dasar politik hukum agraria nasional. Pengaturan hak-hak atas tanah yang termuat di UUPA merupakan penerjemahan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan termasuk dalam Bab XIV UUD 1945 tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Menurut Asshiddiqie, frasa perekonomian nasional

19 *Ibid*, hlm. 16.

20 Suhariyono A.R, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Pedoman Praktis*, (Depok: Papas Sinar Sinanti, 2023), hlm. 200.

dalam UUD 1945 tidak boleh dipisahkan dari jiwanya, yaitu kesejahteraan sosial dan keadilan sosial sebagai sila kelima Pancasila. Kedua frasa itu merefleksikan dari tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia yang terumuskan di dalam Pembukaan UUD 1945.²¹

Oleh karena itu, sudah seharusnya pengakuan hak masyarakat hukum adat dan hak ulayat disusun dengan undang-undang tersendiri, dikeluarkan dari UU Cipta Kerja dan PP No. 18 Tahun 2021. Persoalan masyarakat hukum adat dan tanah ulayat adalah stelsel hukum yang kompleks, terbukti sejak masa kolonial hingga sekarang, masalah tersebut memerlukan pendekatan dari berbagai disiplin ilmu. Simplifikasi hak ulayat ke dalam hukum administrasi pertanahan hanya akan menimbulkan pertentangan yang semakin mendalam antara negara dengan masyarakat hukum adat.

Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat yang selama ini sudah banyak digagas dan didorong oleh akademisi dan masyarakat, sudah semestinya disusun sebagai payung hukum untuk melindungi dan memberi kepastian hukum kepada masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya, termasuk hak ulayat. RUU Masyarakat Hukum Adat juga merupakan amanat dari Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang harus diterjemahkan menjadi peraturan perundang-undangan. Benar bahwa jika bercermin dari kasus-kasus sebelumnya mengenai ketidakpastian Perda masyarakat hukum adat, setidaknya jika ada undang-undang khusus mengenai hal ini, negara sudah memberikan perlindungan yang lebih kuat dan pasti dalam kerangka hukum nasional.

D. Penutup

Sejarah hukum agraria Indonesia sejak masa kolonial sampai kini selalu dihadapkan dengan dualisme entitas hukum yang saling dipertentangkan, yakni antara hukum positif dan masyarakat hukum adat beserta hak atas tanah ulayatnya. Pengakuan negara atas tanah ulayat baru terwujud setelah lahirnya UUPA. Namun, pencantuman hak tersebut masih berupa asas hukum atau meta-norma, bukan norma hukum yang bersifat operasional. Dengan ketiadaan norma hukum yang bersifat operasional ini menyebabkan eksistensi masyarakat hukum adat dan hak ulayat dalam sistem hukum agraria nasional, pengakuan negara atas hak ulayat belum mendapatkan kepastian hukum.

Selain itu, pengakuan hak ulayat dan perlindungan masyarakat hukum adat yang terumuskan di pasal 3 dan pasal 5 UUPA, disertai dengan klausula sepanjang kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Klausula ini dalam pelaksanaannya menimbulkan multi tafsir yang mengakibatkan kesulitan bagi masyarakat hukum adat untuk mengikuti prosedur hukum positif yang tersedia untuk membuktikan keberadaannya secara yuridis. Bahkan, meskipun legalitas formil sudah diperoleh dalam bentuk penetapan Perda masyarakat hukum adat tingkat kabupaten/provinsi, belum tentu keberadaan tanah ulayat di wilayah adat tersebut mendapat pengakuan negara, apalagi jika di atas tanah ulayat sudah terdapat hak-hak atas tanah lainnya.

Dengan demikian, positivisasi masyarakat hukum adat dan tanah ulayat, meskipun sudah

21 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Keadilan Sosial*, (Jakarta: Kompas, 2022), hlm. 29.

terjamin dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dan UUPA, pada prakteknya tidak otomatis memperoleh perlindungan dan kepastian hukum. Oleh karena itu, perlu ada kebijakan yang bersifat *affirmative action* bagaimana pemerintah, baik pusat dan daerah, memberi ruang yang seluas-luasnya bagi masyarakat hukum adat untuk mendaftarkan hak ulayatnya menjadi hukum positif dalam sistem pertanahan nasional. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan, pertambangan, dan kehutanan juga harus dilakukan agar tidak menjadi penghalang bagi proses legalisasi masyarakat hukum adat dan hak ulayat.

Terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, sedikit banyaknya membawa angin segar bagi masyarakat hukum adat. Namun, sayangnya peraturan perundang-undangan tersebut bukan rumah yang tepat bagi perlindungan masyarakat hukum adat. Salah satu alasan terpenting adalah, dasar filosofi, asas, dan tujuan pembentukan hukum tersebut bertolak-belakang dengan basis filosofi dan jiwa dari masyarakat hukum adat. UU Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya tidak lagi menggunakan UUPA sebagai dasar hukum pembentukan hukum pertanahan nasional. Hal ini menciptakan konflik asas dan norma hukum yang akan berakibat pada ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya.

Pembentukan hukum positif masyarakat hukum adat dan hak ulayat harus dikembalikan kepada Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dan UUPA. Sehingga peraturan perundang-undangan mengenai masyarakat hukum adat sejalan dengan filosofi, asas, dan tujuan pembentukan hukum yang sebenarnya. Meskipun harus menempuh jalan panjang dan berliku, memang sudah seharusnya masyarakat hukum adat mempunyai rumahnya sendiri dalam bentuk undang-undang. Pembentukan undang-undang masyarakat hukum adat sebagai hukum positif, walaupun tidak ada jaminan sepenuhnya, setidaknya dapat sejalan dan menjadi bagian sistem hukum agraria nasional.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Bandung: Mandar Maju, 2015.
- , *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Mandar Maju, 1998.
- Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- Abintoro Prakoso, *Sejarah Hukum Agraria*, Malang: Setara Press, 2021.
- B.Ter Haar Bzn, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Terj. K. Ng. Sebakti Poesponoto, Jakarta: Pradya Paramita, 1999.
- van Vollenhoven, *Orang Indonesia dan Tanahnya*, Terj. Soewargono, Yogyakarta: Inist Press, 2020.
- , *Penemuan Hukum Adat*, Terj. KITLV dan LIPI, Jakarta: Djambatan, 1987.
- Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA*, Bandung: Alumni, 1986.
- Iman Sudiyat, *Hukum Adat: Sketsa Asas*, Yogyakarta: Liberty, 1981.
- Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan, Hak Pengelolaan atas Tanah (HPL): Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Yogyakarta: LaksBang Mediatama, 2023.
- J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum: Pengertian-Pengertian Dasar dalam Teori Hukum*, Terj. B. Arief Sidharta, Bandung: CitraAdytia Bakti, 2015.
- Julius Sembiring, *Tanah Negara*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Keadilan Sosial*, Jakarta: Kompas, 2022.
- Mochammad Tauhid, *Masalah Agraria Sebagai Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Jakarta: Yayasan Bina Desa, 2011.
- Rachmad Safa'at, dkk, *Relasi Negara dan Masyarakat Adat: Perebutan Kuasa atas Hak Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Malang: Intelegensia Media, 2023.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, Jakarta: Huma, 2014.
- Suhariyono A.R, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Pedoman Praktis*, Depok: Papas Sinar Sinanti, 2023.
- Syaiful Bahari, *Hak Menguasai Negara dalam Konfigurasi Politik Hukum Agraria di Indonesia*, Jakarta: Disertasi Doktor Hukum, Program Pascasarjana Universitas Kristen Indonesia, 2024.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Betty Rubiati, "The Existence and Protection of Ulayat Right in Indigenous Communities within the Framework of Positive Law in Indonesia", *Jurnal Poros Hukum Padjajaran*, Vol. 5, No. 2 (2024): 302-320, DOI: <https://doi.org/10.23920/jphp.v5i2.1450>.

- Belinda Pudjilianto, Emy Handayani, “Penerapan Pluralisme Hukum dalam Masyarakat”, *Diponegoro Law Journal*, Vol. 11, No. 2 (2022): : <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/dlr/>
- Indah Maria Maddalena Simamora, Nadira Apricia, dkk, “Perlindungan Hukum Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat atas Pengambilalihan Tanah Ulayat oleh Negara”, *Jurnal pendidikan Sejarah dan Riset Sosial Humaniora*, Vol. 3, No. 3 (2023): 353-359. <https://ejournal.penerbitjurnal.com/index.php/humaniora/article/view/436>.
- M. Zulfa Aulia, “Friedrich Carl von Savigny tentang Hukum: Hukum Sebagai Manifestasi Jiwa Bangsa”, *Undang: Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 1 (2020): 201-236, DOI: 10.22437/ujh.3.1.201-236.
- M. Saleh, “Eksistensi Hukum Adat dalam Polemik Hukum Positif Suatu Kajian dalam Perspektif Tatanegara”, *Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 1, No. 3 (2013): 536-552. <https://jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnalIUS/article/viewFile/254/226>.
- Nabilah Apriani dan Nur Sofa Hanafiah, “Telaah Eksistensi Hukum Adat pada Hukum Positif Indonesia dalam Perspektif Aliran *Sociological Jurisprudence*”, *Newa Rancang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol. 3, No. 3 (2022): <https://jhlg.rewangrencang.com/>
- Nella Dyah Puspita, Wafa Auliya Insan Gaib, dkk, “Konflik Agraria Masyarakat Adat Melayu Tua dalam Pembangunan Eco City di Pulau Rempang, Batam”, *Brawijaya Journal of Social Science*, Vol. 4, No. 1 (2024): 47-62, DOI: <https://doi.org/10.21776/ub.bjss.2024.004.01.4>.
- Rikardo Simarmata, “Pendekatan Positivistik dalam Studi Hukum Adat”, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 30, No. 2 (2018).
- Sahrina Safiuddin, “Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Menguasai Negara di Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai”, *Mimbar Hukum*, Vol. 30, No. 1 (2018): 65-77, DOI: <https://doi.org/10.22146/jmh.16681>.
- Sartika Intaning Pradhani, “Pendekatan Pluralisme Hukum dalam Studi Hukum Adat dengan Hukum Nasional dan Internasional”, *Undang: Jurnal Hukum*, Vol. 4, No. 1 (2021): 81-124, DOI: 10.22437/ujh.4.1.81-124.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amandemen).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (LN 1960/No. 104; TLN No. 2043).

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-undang (LN.2023/No. 41, TLN No. 6856).

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (LN 2021/No. 28; TLN No. 6630).

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

BIODATA PENULIS

Dr. Syaiful Bahari, S.H.,M.H, menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum tahun 2013, Magister Hukum 2016, dan Doktor Hukum tahun 2024. Penulis saat ini berprofesi sebagai pengajar di Prodi Hukum Universitas Sains Indonesia, Sekretaris Pusat Kajian Hukum Agraria dan Sumber Daya Alam, sebagai nara sumber di berbagai seminar di perguruan tinggi/Non Government Organization, dan konsultan hukum. Sebelumnya pernah menjadi peneliti di *Indonesia Secretariate for Development Human Resources in Rural Areas* (InDHRRA/Sekretariat Bina Desa) dan *Asian Partnership for Development Human Resources in Rural Areas* (AsiaDHRRA).

Adapun karya-karya penulis, antara lain:

1. Buku *Tanah untuk Penggarap: Merintis Tataguna Lahan di Pasir Randu*, diterbitkan oleh Sekretariat Bina Desa, Jakarta, 2005.
2. Arikel *Konflik Agraria di Wilayah Perkebunan: Rantai Sejarah yang Tak Berujung*, diterbitkan oleh Jurnal Analisis Sosial, Volume 9, Nomor 1, Maret 2004.
3. *Petani dalam Perspektif Moral Ekonomi dan Politik Ekonomi, dalam Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi*, AKATIGA, Bandung, 2002.
4. Artikel *Land Reform di Indonesia: Tantangan dan Prospek ke Depan*, Jurnal Karsa (Jurnal Pembaruan Pedesaan dan Agraria), Edisi 1, 2007.
5. Artikel *Reforma Agraria, Kebijakan Setengah Hati: Refleksi Perjalanan Reforma Agraria Tahun 2010*, Majalah Bina Desa, 2012.
6. Artikel opini *Negara dan Hak Rakyat atas Tanah*, Harian Kompas, 13 Mei 2005.
7. Artikel opini *Konstitusi dan Politik Agraria*, Harian Kompas, 26 September 2012.
8. Artikel opini *Politik Agraria Jokowi-JK*, Harian Media Indonesia, 7 April 2018.
9. Artikel opini *Sengkarut Marut Tata Kelola Pertanahan di IKN*, Media Indonesia, 3 Juli 2024, (penulisan bersama dengan Dr. Aartje Tehupeiory, S.H., M.H).
10. Artikel opini *Arus Balik Kolonialisme Hak Penguasaan Tanah di IKN*, Media Indonesia, 30 Agustus 2024, (penulisan bersama dengan Dr. Aartje Tehupeiory, S.H., M.H).
11. Artikel opini *Masalah Perlindungan Hukum Sertifikat Tanah Elektronik*, Media Indonesia, 22 Mei 2025, (Penulisan bersama dengan Dr. Aartje Tehupeiory, S.H., M.H).

TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM PEMENUHAN HAK ATAS PERUMAHAN YANG LAYAK MELALUI BP TAPERA DALAM PERSPEKTIF HUKUM HAK ASASI MANUSIA

(State Responsibility in Fulfilling the Right to Adequate Housing Through BP Tapera from the Human Rights Law Perspective)

Josua Satria Collins

Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat
Menara Mandiri 2, Jl. Jend. Sudirman Kav 52-53, Kel. Senayan, Kec. Kebayoran Baru,
Jakarta Selatan, DKI Jakarta 12110
e-mail: josuasatriaemail@gmail.com

Abstrak

Pemenuhan hak atas perumahan yang layak merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi dan berbagai instrumen hukum internasional. Namun, Indonesia masih menghadapi persoalan *backlog* perumahan yang mencapai 9,9 juta unit pada 2023 dan diperkirakan meningkat menjadi 12,7 juta unit pada 2024. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak perumahan melalui penyelenggaraan program Tabungan Perumahan Rakyat oleh Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat (BP Tapera), serta meninjau kesesuaiannya dengan prinsip hak asasi manusia. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Tapera merupakan terobosan kelembagaan dalam penghimpunan dana murah berjangka panjang dengan prinsip gotong royong nasional, yang memberikan akses pembiayaan melalui KPR, KBR, dan KRR dengan bunga tetap 5%. Tapera dapat dipahami sebagai langkah progresif negara untuk memperluas akses perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Kata kunci: Hak; Negara; Perumahan; Tapera.

Abstract

The fulfillment of the right to adequate housing is part of human rights guaranteed by the Constitution and international legal instruments. However, Indonesia still faces a serious housing backlog, reaching 9.9 million units in 2023 and projected to rise to 12.7 million units in 2024. This study aims to analyze the form of state responsibility in ensuring the right to housing through the implementation of the Public Housing Savings Program (Tapera) by BP Tapera, and to examine its compliance with human rights principles. The research applies normative legal methods with statutory, conceptual, and comparative approaches. The findings indicate that Tapera is an institutional breakthrough for mobilizing long-term affordable funds under the principle of national solidarity, providing access to housing finance through mortgage, construction, and renovation loans with a fixed 5% interest rate. Tapera represents a progressive step by the state to expand housing access for low-income groups.

Keywords: Housing; State; Rights; Tapera.

A. Pendahuluan

Rumah bukan sekadar bangunan fisik dengan atap dan dinding, melainkan ruang yang memiliki makna mendalam secara sosial, emosional, dan ekonomi. Ia menjadi tempat perlindungan yang aman, sumber ketenangan, serta wadah bagi individu dan keluarga untuk hidup bermartabat, menjaga kesehatan, membangun relasi, dan menata masa depan. Karena itu, hak atas tempat tinggal layak tidak boleh dipahami hanya sebatas kepemilikan rumah, melainkan mencakup lingkungan hidup yang menunjang perkembangan pribadi dan keluarga secara utuh. Rumah yang layak harus memenuhi prinsip keterjangkauan, kelayakhunian, dan aksesibilitas, dapat diakses seluruh lapisan masyarakat, termasuk kelompok berpenghasilan rendah, serta didukung infrastruktur dasar, lokasi yang strategis, lingkungan yang aman, dan kepastian hukum atas hunian.

Namun, pemenuhan hak atas perumahan di Indonesia masih menghadapi persoalan yang kompleks. Masalah ini bukan semata-mata teknis, tetapi berkaitan dengan dimensi sosial, ekonomi, budaya, ekologi, hingga politik. Urbanisasi yang pesat memperparah kepadatan kota, mempersempit akses terhadap hunian layak, dan meningkatkan jumlah kawasan kumuh. Tingginya angka kemiskinan dan kesenjangan sosial juga membuat kelompok rentan sering terpinggirkan dari akses terhadap tanah dan perumahan. Situasi ini diperburuk oleh kerentanan geografis Indonesia terhadap bencana alam seperti banjir, tanah longsor, gempa bumi, dan letusan gunung berapi, yang menuntut desain kebijakan perumahan berperspektif ketahanan bencana.¹

Komnas HAM RI mencatat bahwa kesenjangan sosial-ekonomi, kerusakan lingkungan, serta lemahnya tata kelola pembangunan yang inklusif merupakan tantangan utama dalam pemenuhan hak atas perumahan. Keterbatasan lahan, tingginya harga rumah, kurangnya dukungan pembiayaan, serta kebijakan yang belum berpihak pada masyarakat miskin semakin menutup akses kelompok rentan terhadap hunian layak. Padahal, Indonesia sebagai negara pihak Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (KIHESB) terikat kewajiban untuk menjamin hak atas tempat tinggal layak bagi semua warga melalui kebijakan yang sesuai dengan prinsip hak asasi manusia.²

Hak atas perumahan yang aman, layak, dan terjangkau pertama kali ditegaskan secara global melalui Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tahun 1948, kemudian diperkuat kembali dalam berbagai kovenan serta deklarasi internasional berikutnya. Hak ini memiliki dimensi yang sangat luas karena berkaitan erat dengan pemenuhan hak-hak fundamental lainnya, seperti kesehatan, pendidikan, keamanan, hingga kesejahteraan ekonomi. Oleh karena itu, penyediaan hunian yang memadai tidak dapat dipandang sekadar sebagai kewajiban administratif, melainkan sebagai landasan utama bagi terwujudnya kesejahteraan sosial dan pembangunan manusia yang berkelanjutan.³

Dalam kerangka tersebut, negara perlu menempatkan pemenuhan hak atas perumahan sebagai bagian integral dari strategi hak asasi manusia nasional. Hal ini menuntut kebijakan yang

1 Sunarti, *Buku Ajar Perumahan dan Permukiman* (Semarang: Undip Press, 2019), 19.

2 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Standar Norma dan Pengaturan tentang Hak atas Tempat Tinggal yang Layak* (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2022), 9.

3 Katherine Fallon, "Naming Housing as a Human Right Is a First Step to Solving the Housing Crisis," *Housing Matters*, <https://housingmatters.urban.org/articles/naming-housing-human-right-first-step-solving-housing-crisis> (diakses 1 Mei 2025).

bersifat proaktif, antara lain melalui penyediaan sistem pembiayaan yang adil, pemberian subsidi dan bantuan, jaminan atau asuransi, serta akses terhadap dana jangka panjang yang terjangkau. Dengan memastikan keterjangkauan dan aksesibilitas perumahan bagi seluruh lapisan masyarakat, negara tidak hanya melaksanakan kewajiban konstitusional dan internasionalnya, tetapi juga memperkuat martabat, keadilan sosial, dan kesejahteraan rakyat.⁴

Berbagai penelitian sebelumnya umumnya membahas isu hak atas perumahan dari perspektif hukum HAM secara umum atau menitikberatkan pada kebijakan perumahan tertentu. Namun, kajian yang secara khusus mengkaji keterkaitan antara pemenuhan hak atas perumahan dengan implementasi program Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera) oleh Badan Pengelola Tapera (BP Tapera), terutama dalam konteks masyarakat berpenghasilan rendah, masih sangat terbatas. Di sinilah letak kebaruan penelitian ini, yakni menghadirkan analisis komprehensif mengenai bagaimana negara menjalankan tanggung jawabnya memenuhi hak atas perumahan yang layak melalui instrumen Tapera, dengan mengacu pada kerangka hukum nasional maupun standar hak asasi manusia internasional.

Berdasarkan uraian latar belakang, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk tanggung jawab negara dalam memenuhi hak atas perumahan yang layak sebagai bagian dari hak asasi manusia, khususnya melalui penyelenggaraan program Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera) oleh Badan Pengelola Tapera (BP Tapera)?
2. Bagaimana implementasi kebijakan Tapera dalam konteks pemenuhan hak perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Indonesia sesuai dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia nasional dan internasional?

Untuk memberikan gambaran yang sistematis, artikel ini dibagi ke dalam empat bagian utama, yakni pendahuluan yang menguraikan latar belakang, urgensi, rumusan masalah, serta kebaruan penelitian; metode penelitian yang menjelaskan pendekatan dan sumber data; pembahasan yang menganalisis tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak atas perumahan melalui program Tapera dengan perbandingan internasional; serta penutup yang memuat kesimpulan dan rekomendasi

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bertujuan untuk menganalisis hak atas perumahan melalui berbagai pendekatan yang komprehensif. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk menelaah regulasi nasional dan internasional yang berkaitan dengan hak atas perumahan. Dalam hal ini, penelitian mengkaji berbagai peraturan yang berlaku, baik di tingkat nasional maupun internasional, untuk memahami bagaimana hak atas perumahan diatur dan dilindungi oleh hukum.

Selanjutnya, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) diterapkan dengan fokus pada konsep-konsep hak asasi manusia (HAM), terutama yang berkaitan dengan hak atas standar hidup

4 Aji Cakti, "Tapera sebagai upaya wujudkan rumah layak huni bagi seluruh rakyat," *Antara News*, <https://www.antaranews.com/berita/4132848/tapera-sebagai-upaya-wujudkan-rumah-layak-huni-bagi-seluruh-rakyat> (diakses 1 Mei 2025).

layak. Pendekatan ini membantu dalam memahami landasan teoretis dan filosofis dari hak atas perumahan, serta bagaimana konsep tersebut diintegrasikan dalam kerangka hukum yang lebih luas.

Selain itu, pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dilakukan dengan membandingkan praktik dan regulasi terkait hak atas perumahan di negara lain. Pendekatan ini memberikan perspektif yang lebih luas dan memungkinkan identifikasi praktik terbaik yang dapat diadopsi atau diadaptasi dalam konteks nasional.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer meliputi dokumen-dokumen penting seperti *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR), General Comment No. 4 dan No. 7, Undang-Undang Dasar 1945, serta Undang-Undang No. 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera). Sementara itu, bahan hukum sekunder mencakup jurnal ilmiah, buku, laporan institusi, dan data dari pemerintah yang relevan dengan topik penelitian.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka dan dokumentasi. Studi pustaka memungkinkan peneliti untuk mengumpulkan informasi dari berbagai literatur yang relevan, sedangkan dokumentasi melibatkan pengumpulan dan analisis dokumen-dokumen hukum dan kebijakan terkait. Dengan pendekatan dan metode yang sistematis ini, penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan dalam pemahaman dan pengembangan kebijakan terkait hak atas perumahan.

C. Pembahasan

1. Akses terhadap Perumahan sebagai Hak Asasi Manusia

Dalam kerangka negara kesejahteraan, sebagaimana ditegaskan Esping-Andersen, negara dituntut berperan aktif mengelola perekonomian serta menjamin pelayanan kesejahteraan dasar bagi warga.⁵ Tanggung jawab ini mencakup penyediaan kesempatan yang nyata bagi setiap orang untuk mengakses hunian. Rumah bukan hanya tempat tinggal dan aset ekonomi, melainkan juga ruang pembentukan karakter dan kebangsaan, bagian dari upaya membangun manusia Indonesia yang berjati diri, mandiri, dan produktif.⁶

Pada tahun 2024, tantangan perkotaan di seluruh dunia masih sangat besar. Tercatat sekitar 318 juta orang tidak memiliki rumah, jumlah yang hampir setara dengan populasi Amerika Serikat. Hingga saat ini, sekitar 1,1 miliar orang tinggal di kawasan kumuh atau permukiman informal, dengan 90 persennya berada di Afrika dan Asia. Untuk mengatasi defisit perumahan, dibutuhkan pembangunan sekitar 96 ribu unit rumah baru setiap harinya hingga tahun 2030. Tantangan lainnya adalah dampak perubahan iklim, di mana diperkirakan 2 miliar penduduk kota akan mengalami kenaikan suhu ekstrem pada tahun 2040. Kondisi ini berpotensi memperparah tekanan terhadap infrastruktur perkotaan,

5 Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan* (Jakarta: Pustaka LP3S Indonesia, 2006), 15.

6 Neysa Tania, Jason Novienco, dan Dixon Sanjaya, "Kajian Teori Hukum Progresif terhadap Implementasi Produk Tabungan Perumahan Rakyat," *Jurnal Perspektif* 26, no. 2 (2021): 75.

meningkatkan permintaan energi, serta menimbulkan risiko kesehatan yang lebih tinggi.⁷

Sebagai bagian integral dari hak asasi manusia, hak atas perumahan ditegaskan dalam berbagai instrumen internasional. Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (ICESCR), khususnya Pasal 11, menegaskan hak setiap orang atas standar hidup yang layak, termasuk tempat tinggal yang memadai serta perbaikan berkelanjutan atas kondisi kehidupan. Pemahaman tentang “perumahan layak” dalam *Global Strategy for Shelter* mencakup lingkungan pribadi, ruang, keamanan, pencahayaan dan ventilasi, infrastruktur dasar, serta lokasi yang dekat dengan pekerjaan dan fasilitas publik, semuanya dengan biaya yang terjangkau.

Pengakuan formal terhadap hak ini bermula dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1948, yang dalam Pasal 25 ayat (1) menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas standar hidup layak, termasuk pangan, sandang, perumahan, layanan kesehatan, dan jaminan sosial. Sejak itu, hak atas perumahan berulang kali ditegaskan melalui berbagai instrumen HAM, baik bersifat umum maupun khusus. Kovenan Ekosob sendiri telah diratifikasi lebih dari seratus negara dan menegaskan kewajiban negara pihak untuk mengambil langkah-langkah tepat, termasuk melalui kerja sama internasional, guna menjamin pemenuhan hak ini.

Instrumen lain yang menegaskan hak atas perumahan antara lain Deklarasi PBB tentang Kemajuan dan Pembangunan Sosial (1969), Deklarasi Vancouver tentang Permukiman Manusia (1976), serta Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial, yang mewajibkan negara menghapus diskriminasi rasial dalam akses terhadap hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, termasuk perumahan. Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) juga menekankan hak perempuan, khususnya di pedesaan, atas perumahan, sanitasi, listrik, dan air bersih. Demikian pula, Konvensi Hak Anak (CRC) melalui Pasal 27 mewajibkan negara membantu orang tua atau wali dalam memenuhi standar hidup layak bagi anak, termasuk perumahan.

Hak atas perumahan juga berlaku bagi kelompok rentan lainnya. Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (1990) menjamin hak pekerja migran untuk mendapatkan perlakuan setara dengan warga negara dalam akses terhadap perumahan. ILO Recommendation No. 115 Tahun 1961 bahkan menekankan pentingnya kebijakan nasional yang menjamin setiap pekerja dan keluarganya memperoleh tempat tinggal yang layak dengan prioritas bagi kelompok yang paling membutuhkan. Secara keseluruhan, terdapat setidaknya 37 konvensi dan rekomendasi internasional yang secara langsung maupun tidak langsung mengatur persoalan perumahan.

7 UN Habitat, *Annual Report 2024: Adequate Housing for All* (Nairobi: UN Habitat, 2025), 11.

Hak atas perumahan juga memiliki dimensi yang saling terkait dengan hak asasi manusia lainnya, seperti hak atas martabat, prinsip non-diskriminasi, hak atas privasi dan keamanan, kebebasan memilih tempat tinggal, serta standar hidup yang layak. Karena itu, pemenuhan hak ini tidak dapat dipandang hanya sebagai urusan anggaran, melainkan menuntut langkah-langkah konkret, sistematis, dan berkelanjutan.

Dalam hal ini, Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (CESCR) menegaskan bahwa kewajiban negara dalam Pasal 2 ayat (1) ICESCR harus dilaksanakan berdasarkan prinsip *progressive realisation*.⁸ Negara wajib memanfaatkan sumber daya yang tersedia secara optimal, baik secara mandiri maupun melalui kerja sama internasional, untuk terus meningkatkan kondisi pemenuhan hak perumahan. Setiap kemunduran (*retrogressive measures*) harus dapat dibenarkan secara sah. Dengan demikian, tanggung jawab negara mencakup dua dimensi: kewajiban umum untuk melaksanakan pemenuhan hak secara bertahap, dan kewajiban khusus berupa pengakuan, penghormatan, perlindungan, serta pemenuhan hak.

Berbagai instrumen khusus kembali menegaskan prinsip tersebut, misalnya Konvensi Hak Anak, Konvensi Hak Penyandang Disabilitas, dan CEDAW, yang semuanya menekankan pentingnya akses yang setara dan aman terhadap tempat tinggal. Hal ini memperlihatkan bahwa hak atas perumahan yang layak adalah hak universal, melekat pada setiap individu, dan wajib dipenuhi negara secara konsisten.

Seluruh instrumen internasional ini konsisten dengan tafsir Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya PBB dalam General Comment No. 4 (1991) mengenai hak atas tempat tinggal yang layak. Dokumen tersebut menetapkan tujuh elemen utama yang harus dipenuhi negara, yaitu:⁹

- a. **Jaminan perlindungan hukum.** Setiap orang wajib mendapat perlindungan hukum yang efektif dari pengusiran paksa, pelecehan, maupun ancaman lain, baik melalui kepemilikan, sewa, maupun bentuk penguasaan lain. Negara pihak harus segera mengambil langkah nyata, dengan melibatkan kelompok terdampak, untuk memastikan adanya perlindungan hukum bagi rumah tangga yang belum memilikinya.
- b. **Ketersediaan layanan dan infrastruktur.** Rumah yang layak harus dilengkapi fasilitas esensial untuk kesehatan, keamanan, dan kenyamanan, seperti akses air bersih, energi, cahaya, sanitasi, pembuangan sampah, serta layanan darurat.

8 Australian Human Rights Commission, "Nature of Obligations Regarding Economic, Social and Cultural Rights," <https://humanrights.gov.au/our-work/rights-and-freedoms/nature-obligations-regarding-economic-social-and-cultural-rights> (diakses 25 September 2025).

9 Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, *Factsheet Penggusuran Paksa Dan Hak Atas Perumahan* (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 2018), 6.

- c. **Keterjangkauan.** Biaya perumahan tidak boleh mengorbankan kebutuhan dasar lainnya. Negara wajib mengatur proporsi pengeluaran rumah tangga untuk perumahan agar sesuai dengan tingkat pendapatan, menyediakan subsidi atau fasilitas kredit bagi yang membutuhkan, serta melindungi penghuni dari kenaikan sewa yang tidak wajar.
- d. **Kelayakan huni.** Tempat tinggal harus memberikan ruang yang cukup, melindungi dari cuaca ekstrem maupun risiko kesehatan, serta menjamin keselamatan fisik penghuninya. WHO bahkan menegaskan bahwa rumah yang tidak layak berkontribusi signifikan terhadap tingginya angka penyakit dan kematian.
- e. **Aksesibilitas.** Rumah layak harus dapat diakses oleh semua kelompok, terutama kelompok rentan seperti lansia, anak-anak, penyandang disabilitas, orang sakit kronis, korban bencana, maupun mereka yang tinggal di wilayah rawan bencana.
- f. **Lokasi.** Perumahan perlu berada di area yang dekat dengan pekerjaan, layanan kesehatan, pendidikan, dan fasilitas sosial lainnya, serta tidak boleh terletak di kawasan berpolusi atau membahayakan kesehatan.
- g. **Kesesuaian budaya.** Kebijakan dan pembangunan perumahan harus memungkinkan ekspresi identitas budaya dan keragaman, tanpa mengorbankan nilai-nilai budaya setempat. Modernisasi lingkungan tempat tinggal juga harus disertai dengan fasilitas yang memadai sesuai kebutuhan masyarakat.

Dalam konteks nasional, pengakuan hak atas perumahan ditegaskan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, serta mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Prinsip ini dipertegas dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia serta UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang menyatakan bahwa negara bertanggung jawab menyelenggarakan perumahan layak, terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Selain itu, UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun dan UU No. 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera) juga hadir untuk memperkuat instrumen hukum penyediaan rumah yang terjangkau dan berkelanjutan.

Sejak awal kemerdekaan, perhatian terhadap perumahan rakyat terlihat melalui penyelenggaraan Kongres Perumahan Rakyat Sehat tahun 1950 di Bandung yang melahirkan Perumnas. Kebijakan ini terus berlanjut melalui program pembangunan rumah murah, penyediaan kredit perumahan rakyat (KPR) oleh BTN, hingga program Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) dan Program Sejuta Rumah yang dicanangkan pemerintahan Joko Widodo. Semua kebijakan tersebut menunjukkan adanya kesinambungan upaya negara dalam mewujudkan hak atas perumahan yang layak dan

terjangkau.¹⁰

Namun, upaya pemenuhan hak atas perumahan tidak cukup hanya dengan regulasi umum atau kebijakan makro. Diperlukan pula aturan teknis yang menetapkan standar minimal rumah sehat. Dalam hal ini, keberadaan Keputusan Menteri Kesehatan No. 403/Menkes/SK/VI/2002 tentang Pedoman Teknis Rumah Sehat menjadi sangat penting. Keputusan Menteri ini menguraikan syarat-syarat teknis rumah sehat yang mencakup aspek fisik, kimia, dan biologis, seperti kualitas bahan bangunan, pencahayaan, ventilasi, penyediaan air bersih, pembuangan limbah, kepadatan ruang tidur, hingga pengendalian vektor penyakit. Aturan ini juga menetapkan ketentuan mengenai luas minimum rumah, pencahayaan alami, ventilasi silang, serta sanitasi lingkungan yang layak

Dengan adanya Keputusan Menteri Kesehatan 403/2002, negara tidak hanya berhenti pada pengakuan normatif terhadap hak atas perumahan, tetapi juga menurunkannya ke dalam standar operasional teknis yang dapat diukur. Hal ini memperkuat prinsip *progressive realisation* dalam Pasal 2 ayat (1) Kovenan Ekosob, karena pemenuhan hak atas perumahan layak diwujudkan secara bertahap melalui kebijakan makro hingga standar mikro rumah sehat yang berlaku langsung di lapangan.

Oleh karena itu, tanggung jawab negara atas hak perumahan dapat dipahami dalam dua tingkatan. Pertama, tanggung jawab umum berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Kovenan Ekosob untuk melaksanakan pemenuhan hak secara progresif. Kedua, tanggung jawab khusus yang mencakup pengakuan, penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak perumahan. Kehadiran aturan teknis seperti Keputusan Menteri Kesehatan 403/2002 memperlihatkan bagaimana kewajiban tersebut dijalankan secara konkret, sehingga hak atas perumahan tidak berhenti pada pengakuan formal, tetapi benar-benar terwujud dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.

Secara keseluruhan, kerangka hukum ini menegaskan bahwa perumahan bukan hanya kebutuhan dasar, tetapi juga hak asasi yang harus dipenuhi oleh negara. Dengan adanya dukungan hukum yang kuat, diharapkan setiap warga negara Indonesia dapat menikmati haknya untuk hidup dalam kondisi yang layak dan bermartabat. Pemerintah, masyarakat, dan semua pemangku kepentingan harus bekerja sama untuk mewujudkan visi ini, memastikan bahwa tidak ada seorang pun yang tertinggal dalam upaya mencapai kesejahteraan bersama.

2. Tapera Sebagai Perwujudan Hak Atas Perumahan di Indonesia

Ketersediaan perumahan di Indonesia masih menghadapi tantangan serius. Data Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2023 menunjukkan *backlog* perumahan mencapai 9,9 juta unit dan diperkirakan meningkat menjadi 12,7 juta unit pada 2024. Tingginya angka ini dapat dimaklumi mengingat pertumbuhan penduduk Indonesia, di

10 Tazkiya Amalia Nasution, "Analisis Yuridis Undang-Undang Tabungan Perumahan Rakyat Ditinjau Dari Perspektif Good Governance," *Jurnal Lex Renaissance* 6, no. 4 (2021): 837.

mana setiap tahun muncul sekitar 700.000–800.000 keluarga baru yang membutuhkan hunian. Menurut Komisioner BP Tapera, Heru Pudyo Nugroho, mengurangi backlog sebesar ini adalah pekerjaan berat, sedangkan menurut Dirjen Pembiayaan Infrastruktur Kementerian PUPR, Herry Trisaputra Zuna, masalah *backlog* merupakan “tantangan klasik” yang tak kunjung teratasi karena keterbatasan anggaran.¹¹

Untuk menjawab persoalan tersebut, pemerintah memperkenalkan program Tapera sebagai skema pembiayaan jangka panjang. Tapera diposisikan sebagai instrumen untuk menghimpun dana murah berkelanjutan yang bisa dimanfaatkan dalam pembangunan perumahan, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Program ini menjadi salah satu wujud implementasi Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, yang menjamin hak setiap warga negara untuk memiliki tempat tinggal layak.

Dukungan politik atas Tapera muncul sejak pembahasan RUU Tapera di DPR RI. Fraksi PKS, melalui Abdul Hakim, menilai regulasi ini strategis untuk membuka akses kepemilikan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah. RUU ini juga melibatkan lintas kementerian, yakni PUPR, Ketenagakerjaan, Keuangan, serta Hukum dan HAM. Landasan hukum Tapera diperkuat dengan lahirnya UU Nomor 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat, yang merupakan turunan dari UU Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, serta diikuti PP Nomor 25 Tahun 2020 yang kemudian disempurnakan dengan PP Nomor 21 Tahun 2024.

Dalam aturan tersebut, Tapera ditetapkan sebagai simpanan peserta yang disetor rutin dan hanya dapat digunakan untuk pembiayaan perumahan atau ditarik kembali beserta hasil investasinya ketika masa kepesertaan berakhir. Besaran iuran ditetapkan sebesar 3% dari penghasilan (2,5% ditanggung pekerja dan 0,5% pemberi kerja). Meski menuai kritik dari kalangan pekerja dan pengusaha, pemerintah tetap menegaskan Tapera sebagai bentuk gotong royong nasional: mereka yang mampu membantu yang belum mampu agar semua warga negara dapat memiliki akses terhadap perumahan.

Tapera bersifat inklusif, mencakup pekerja formal (PNS, TNI/Polri, pegawai swasta) maupun pekerja informal (pekerja mandiri/*freelancer*). Untuk dapat mengakses manfaat pembiayaan, peserta harus memenuhi syarat: kepesertaan minimal 12 bulan, masuk kategori MBR (penghasilan bersih ≤ Rp8 juta), belum memiliki rumah, dan mengajukan untuk rumah pertama (baik pembelian, pembangunan, maupun renovasi).

Adapun, skema pembiayaan yang ditawarkan Tapera meliputi:

- a. **Kredit Pemilikan Rumah (KPR).** Peserta yang tergolong sebagai pekerja MBR memiliki kesempatan untuk mengajukan pembiayaan guna pembelian rumah, khususnya untuk rumah pertama mereka. Program ini dirancang untuk

11 Firman Hidranto, “Integrasi FLPP ke Tapera untuk Pembiayaan Perumahan,” *Indonesia.go.id*, <https://indonesia.go.id/kategori/editorial/8292/integrasi-flpp-ke-tapera-untuk-pembiayaan-perumahan?lang=1> (diakses 2 Mei 2025).

membantu masyarakat berpenghasilan rendah dalam mewujudkan impian memiliki rumah sendiri.

- b. **Kredit Bangun Rumah (KBR).** Peserta juga dapat mengajukan pembiayaan untuk pembangunan rumah baru sebagai rumah pertama. Ini memberikan peluang bagi pekerja MBR untuk membangun rumah sesuai kebutuhan dan keinginan mereka.
- c. **Kredit Renovasi Rumah (KRR).** Bagi peserta yang sudah memiliki rumah namun memerlukan perbaikan atau renovasi, Tapera menawarkan kredit renovasi rumah. Ini memungkinkan pekerja MBR untuk meningkatkan kualitas tempat tinggal mereka.
- d. **Pengembalian Tabungan dan Imbal Hasil.** Peserta yang termasuk dalam kategori pekerja non-MBR dapat memperoleh pengembalian tabungan beserta imbal hasil yang dihasilkan dari investasi dana mereka. Pengembalian ini dapat dicairkan ketika peserta berhenti bekerja, baik karena pensiun atau jika mereka adalah pekerja mandiri yang telah mencapai usia 58 tahun. Skema ini memastikan bahwa dana yang telah ditabung tidak hanya aman tetapi juga berkembang selama periode kepesertaan, memberikan manfaat finansial jangka panjang bagi peserta.

Program Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera) memberikan fasilitas kredit dengan cicilan yang lebih ringan dibandingkan KPR konvensional. Salah satu keunggulan utamanya adalah selisih angsuran yang dapat mencapai sekitar Rp1 juta lebih rendah. Misalnya, untuk pembelian rumah susun seharga Rp300 juta, cicilan melalui Tapera hanya sekitar Rp2,1 juta per bulan, sedangkan KPR biasa bisa mencapai Rp3 juta.¹²

Perbedaan ini menunjukkan bahwa Tapera dirancang untuk meningkatkan keterjangkauan kepemilikan rumah, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Bahkan, dengan uang muka 1% dari harga rumah Rp300 juta dan tenor 20 tahun, cicilan Tapera hanya berkisar Rp1,96 juta per bulan, jauh di bawah cicilan KPR konvensional yang bisa mencapai Rp3,06 juta.

Keuntungan lain Tapera adalah suku bunga tetap 5% sepanjang tenor, berbeda dengan bunga KPR konvensional yang rata-rata 11% dan bersifat *floating*, sehingga tidak memberikan kepastian. Skema ini bukan hanya meringankan beban cicilan, tetapi juga memberi kepastian finansial jangka panjang. Selain itu, peserta Tapera berhak atas pengembalian tabungan beserta hasil investasinya ketika memasuki masa pensiun, sehingga program ini memberikan manfaat ganda: solusi kepemilikan rumah sekaligus tabungan masa depan.

12 Tira Santia, "Keuntungan Jadi Peserta Tapera Bisa Cicil KPR Lebih Murah, Kok Bisa?" *Liputan6.com*, <https://www.liputan6.com/bisnis/read/5609255/keuntungan-jadi-peserta-tapera-bisa-cicil-kpr-lebih-murah-kok-bisa> (diakses 2 Mei 2025).

Memang terdapat pandangan kritis yang menilai Tapera sebagai bentuk negara “lepas tangan” karena beban iuran lebih banyak ditanggung oleh pekerja dan pemberi kerja, bukan melalui subsidi penuh dari APBN. Kritik ini lahir dari asumsi bahwa tanggung jawab negara seharusnya diwujudkan secara langsung melalui alokasi anggaran besar untuk pembangunan perumahan rakyat. Akan tetapi, perspektif tersebut perlu ditempatkan secara lebih proporsional. Mengingat keterbatasan fiskal negara, mengandalkan APBN semata tidak akan pernah mampu mengejar backlog perumahan yang jumlahnya mencapai jutaan unit. Di sinilah relevansi Tapera, yang dapat dipandang sebagai terobosan kelembagaan untuk menghimpun dana murah jangka panjang. Skema ini menegaskan bahwa negara tidak tinggal diam, melainkan merancang instrumen hukum dan kebijakan yang mampu memperluas sumber pembiayaan di luar anggaran konvensional.

Lebih jauh, keberadaan Tapera justru dapat dibaca sebagai langkah nyata negara dalam memenuhi kewajiban *progressive realisation* sebagaimana ditegaskan dalam ICESCR. Melalui tabungan wajib yang dikelola secara berkelanjutan, Tapera memberikan akses pembiayaan perumahan dengan bunga tetap 5% dan cicilan yang lebih rendah dibandingkan KPR konvensional. Mekanisme ini menghadirkan kepastian finansial sekaligus keterjangkauan (*affordability*), dua aspek yang menjadi bagian penting dari unsur hak atas perumahan menurut *General Comment No. 4* CESCR. Dengan demikian, alih-alih menunjukkan pelepasan tanggung jawab, Tapera seharusnya dipahami sebagai sebuah *progressive step* negara untuk memperluas akses masyarakat berpenghasilan rendah terhadap perumahan yang layak, sambil tetap mendorong tercapainya prinsip inklusivitas, keberlanjutan, dan solidaritas sosial dalam pemenuhan hak asasi manusia.

3. Perbandingan Negara Lain

Penghimpunan dana melalui program seperti Tapera merupakan bagian integral dari sistem jaminan sosial yang telah menjadi praktik umum di berbagai negara. Program semacam ini dirancang untuk mendukung kesejahteraan masyarakat dengan menyediakan akses terhadap perumahan dan tabungan yang aman. Sebagai contoh, beberapa negara telah mengimplementasikan program serupa yang terintegrasi dengan sistem jaminan sosial nasional mereka.¹³

a. Republik Rakyat China

RRC mengembangkan *Housing Provident Fund* (HPF) sejak awal 1990-an sebagai bagian dari reformasi sistem perumahan. HPF bersifat wajib bagi pekerja sektor formal, termasuk pegawai negeri, BUMN, dan perusahaan swasta tertentu. Skema ini mengharuskan pekerja menyetor sekitar 5% gaji mereka, sementara pemberi kerja menambahkan kontribusi dalam jumlah

13 DPR, “Naskah Akademik RUU tentang Tabungan Perumahan Rakyat,” <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/RJ1-20161118-034932-7123.pdf> (diakses 24 September 2025).

yang sama. Dana tersebut masuk ke rekening atas nama pekerja dan dikelola oleh pusat manajemen HPF di tingkat kota.

Pengelolaan HPF relatif konservatif. Untuk menjaga likuiditas, investasi dana hanya boleh dilakukan pada instrumen rendah risiko, terutama obligasi pemerintah. Akibatnya, meski aman, banyak dana yang menganggur karena keterbatasan instrumen investasi. Pemerintah kemudian mulai memperluas pemanfaatan dana, misalnya melalui pembangunan rumah sewa murah atau program rumah sederhana. Hal ini diharapkan mampu memberikan imbal hasil lebih baik tanpa mengurangi prinsip kehati-hatian.

Bagi peserta, HPF memberi manfaat besar berupa akses pinjaman berbunga rendah hingga 10–15 kali jumlah simpanan. Dana ini bisa digunakan untuk membeli rumah, membayar uang muka, merenovasi atau memperbaiki rumah. Meski demikian, plafon pinjaman HPF sering kali masih di bawah harga rumah, sehingga peserta tetap harus mencari tambahan kredit dari bank komersial. Walau memiliki keterbatasan, HPF terbukti menjadi pilar penting sistem pembiayaan perumahan di RRC.

b. Singapura

Singapura mengadopsi *Central Provident Fund* (CPF), sebuah sistem jaminan sosial wajib yang sangat komprehensif. CPF awalnya dibentuk pada tahun 1955 untuk tujuan pensiun, tetapi kemudian berkembang menjadi mekanisme tabungan yang juga mencakup kesehatan, pendidikan, perlindungan sosial, dan perumahan. Kontribusi berasal dari pekerja, pemberi kerja dan pemerintah dengan besaran berbeda tergantung usia dan pendapatan pekerja.

Dana peserta CPF dialokasikan ke beberapa akun, terutama *Ordinary Account* (OA) untuk kebutuhan perumahan. Dari akun ini, peserta bisa membeli rumah dari proyek pemerintah (HDB flats) maupun rumah di pasar swasta. Selain OA, ada *Special Account* (SA) untuk persiapan pensiun dan *Medisave Account* (MA) untuk biaya kesehatan. Saat usia mencapai 55 tahun, peserta akan memiliki *Retirement Account* (RA) sebagai dana jaminan hari tua.

Pengelolaan dana dilakukan oleh pemerintah melalui investasi pada obligasi pemerintah dan dikelola oleh Singapore Government Investment Corporation (GIC). Imbal hasil minimal dijamin sebesar 2,5% per tahun, dengan tambahan bunga bagi saldo tertentu. Dengan desain seperti ini, CPF tidak hanya menjamin kepemilikan rumah tetapi juga memberi perlindungan sosial menyeluruh. Sistem ini menjadi salah satu faktor penting mengapa hampir seluruh warga Singapura bisa memiliki rumah.

c. Malaysia

Malaysia memiliki *Employees Provident Fund* (EPF) atau Kumpulan Wang Simpanan Pekerja (KWSP), sebuah skema tabungan wajib bagi pekerja sektor swasta dan publik non-pensiun. Keanggotaan EPF bersifat wajib bagi warga Malaysia dan sebagian penduduk permanen. Pekerja menyetor sebagian gaji mereka, ditambah kontribusi pemberi kerja. Dana peserta dibagi ke dalam tiga akun: Akun I untuk pensiun (60%), Akun II untuk perumahan, pendidikan, dan keperluan tertentu (30%), serta Akun III untuk kesehatan (10%).

Dana EPF diinvestasikan ke berbagai instrumen seperti obligasi pemerintah, pasar uang, ekuitas, dan properti. Lembaga menjamin imbal hasil minimal 2,5% per tahun, sementara dividen aktual menyesuaikan dengan kinerja investasi. Untuk peserta yang memiliki saldo lebih dari RM 55.000 di Akun I, tersedia opsi mengelola investasi sendiri melalui perusahaan investasi yang disetujui pemerintah. Investasi ini memberi fleksibilitas, meski risiko ditanggung peserta.

Dalam hal perumahan, Akun II dapat ditarik untuk membeli atau membangun rumah pertama, atau untuk mengurangi hipotek. Penarikan hanya bisa dilakukan dalam waktu tertentu setelah perjanjian jual-beli, dan tidak berlaku untuk rumah kedua kecuali rumah pertama sudah dijual. Selain manfaat bagi pekerja, pemberi kerja juga memperoleh insentif berupa keringanan pajak. Dengan desain ini, EPF tidak hanya menyiapkan dana pensiun tetapi juga mendukung kepemilikan rumah, sehingga membantu meningkatkan kesejahteraan jangka panjang pekerja.

D. Penutup

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditegaskan bahwa bentuk tanggung jawab negara dalam memenuhi hak atas perumahan yang layak tidak hanya berhenti pada pengakuan normatif melalui konstitusi maupun instrumen hukum internasional, tetapi diwujudkan secara konkret melalui pembentukan program Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera). Tapera merupakan terobosan kelembagaan yang dirancang sebagai instrumen penghimpunan dana murah jangka panjang dengan prinsip gotong royong nasional, di mana iuran wajib sebesar 3% menjadi sumber pembiayaan berkelanjutan yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Dengan mekanisme ini, negara menjalankan kewajibannya untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas perumahan, sejalan dengan prinsip *progressive realisation* yang diamanatkan ICESCR.

Implementasi kebijakan Tapera juga menjawab kebutuhan akan akses perumahan yang layak bagi MBR, dengan menyediakan skema pembiayaan berupa KPR, KBR, dan KRR yang memiliki bunga tetap 5% dan cicilan lebih ringan dibandingkan KPR konvensional. Hal ini menunjukkan upaya negara untuk memastikan keterjangkauan (*affordability*), kepastian (*security*), dan keberlanjutan (*sustainability*)

dalam pemenuhan hak perumahan. Selain itu, pengembalian tabungan beserta imbal hasil bagi peserta non-MBR memperlihatkan bahwa Tapera tidak hanya berpihak pada kelompok rentan, tetapi juga menjaga prinsip inklusivitas dan keadilan sosial bagi seluruh lapisan masyarakat.

Jika dibandingkan dengan praktik di negara lain, seperti HPF di Cina, CPF di Singapura, maupun EPF di Malaysia, Tapera menegaskan posisi Indonesia yang berupaya mengintegrasikan sistem tabungan wajib dengan agenda perlindungan sosial dan pemenuhan hak dasar warganya. Memang terdapat tantangan dalam implementasi, mulai dari resistensi pekerja dan pemberi kerja, keterbatasan fiskal, hingga kebutuhan penguatan tata kelola kelembagaan. Namun, keberadaan Tapera tetap harus dipahami sebagai langkah progresif negara untuk memperluas akses perumahan rakyat, menutup kesenjangan sosial, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Pada akhirnya, Tapera bukan sekadar kebijakan teknis di bidang perumahan, melainkan cerminan komitmen negara dalam menjunjung tinggi martabat manusia, menjamin keadilan sosial, dan mewujudkan amanat konstitusi serta kewajiban internasional di bidang hak asasi manusia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Standar Norma dan Pengaturan tentang Hak atas Tempat Tinggal yang Layak. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2022.

Sunarti. Buku Ajar Perumahan dan Permukiman. Semarang: Undip Press, 2019.

Triwibowo, Darmawan, dan Sugeng Bahagijo. Mimpi Negara Kesejahteraan. Jakarta: Pustaka LP3S Indonesia, 2006.

UN Habitat. Annual Report 2024: Adequate Housing for All. Nairobi: UN Habitat, 2025.

Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. Factsheet Penggusuran Paksa Dan Hak Atas Perumahan. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 2018.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Nasution, Tazkiya Amalia. "Analisis Yuridis Undang-Undang Tabungan Perumahan Rakyat Ditinjau Dari Perspektif Good Governance." *Jurnal Lex Renaissance* 6, no. 4 (2021): 833–846. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol6.iss4.art13>

Tania, Neysa, Jason Novienco, dan Dixon Sanjaya. "Kajian Teori Hukum Progresif terhadap Implementasi Produk Tabungan Perumahan Rakyat." *Jurnal Perspektif* 26, no. 2 (2021): 73–87. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v26i2.800>

C. Internet

Australian Human Rights Commission. "Nature of Obligations Regarding Economic, Social and Cultural Rights." *Australian Human Rights Commission*. Diakses 25 September 2025. <https://humanrights.gov.au/our-work/rights-and-freedoms/nature-obligations-regarding-economic-social-and-cultural-rights>.

Cakti, Aji. "Tapera sebagai upaya wujudkan rumah layak huni bagi seluruh rakyat." *Antara News*. Diakses 1 Mei 2025. <https://www.antaranews.com/berita/4132848/tapera-sebagai-upaya-wujudkan-rumah-layak-huni-bagi-seluruh-rakyat>.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR). "Naskah Akademik RUU tentang Tabungan Perumahan Rakyat." Diakses 24 September 2025. <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/RJ1-20161118-034932-7123.pdf>.

Fallon, Katherine. "Naming Housing as a Human Right Is a First Step to Solving the Housing Crisis." *Housing Matters*. Diakses 1 Mei 2025. <https://housingmatters.urban.org/articles/naming-housing-human-right-first-step-solving-housing-crisis>.

Hidranto, Firman. "Integrasi FLPP ke Tapera untuk Pembiayaan Perumahan." *Indonesia.go.id*. Diakses 2 Mei 2025. <https://indonesia.go.id/kategori/editorial/8292/integrasi-flpp-ke-tapera-untuk-pembiayaan-perumahan?lang=1>.

Santia, Tira. "Keuntungan Jadi Peserta Tapera Bisa Cicil KPR Lebih Murah, Kok Bisa?" *Liputan6.com*. Diakses 2 Mei 2025. <https://www.liputan6.com/bisnis/read/5609255/keuntungan-jadi-peserta-tapera-bisa-cicil-kpr-lebih-murah-kok-bisa>.

BIODATA PENULIS

Josua Satria Collins merupakan seorang peneliti hukum dengan latar belakang keahlian di bidang penulisan hukum, analisis kebijakan, dan studi peradilan. Ia menempuh pendidikan Sarjana Hukum di Universitas Indonesia dengan konsentrasi Hukum Tata Negara (2014–2018) dan sedang melanjutkan studi Magister Hukum di The Australian National University sebagai penerima beasiswa LPDP (Batch 1 Tahun 2025).

Sejak mahasiswa, Josua aktif dalam kegiatan penelitian hukum melalui Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MaPPI FHUI), sebuah lembaga riset di bawah Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang berfokus pada penelitian dan advokasi peradilan. Di sana, ia berkontribusi dalam penyusunan Peraturan Mahkamah Agung tentang Pedoman Pemidanaan Perkara Korupsi dan penelitian terkait format putusan di empat lingkungan peradilan.

Pengalaman profesionalnya meliputi peran sebagai Peneliti Hukum di Indonesia Judicial Research Society (2020–2021), Tenaga Ahli Anggota DPR RI (2021–2024), serta Staf Junior Advokasi Hukum di BP Tapera (2024–2025). Dalam perannya tersebut, ia terlibat dalam penyusunan strategi litigasi maupun non-litigasi, penyusunan opini hukum, rekomendasi kebijakan, hingga advokasi berbasis riset. Josua juga mendirikan komunitas Jurist Wanna Be (2020–sekarang), sebuah platform berbasis WhatsApp dan Instagram yang menyediakan informasi hukum, seminar, kesempatan akademik, hingga peluang karier bagi mahasiswa hukum dan lulusan baru di Indonesia. Aktivitas organisasinya turut menunjukkan komitmennya dalam mendukung generasi muda hukum melalui pendidikan dan literasi hukum yang mudah diakses.

DUALISME LEMBAGA PELAKSANA REDISTRIBUSI TANAH PADA KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA DI INDONESIA

*(Dualism of Land Redistribution Implementing Agencies
in Agrarian Reform Policy in Indonesia)*

Qurrata Ayuni, Mira Erwindi, Satrio Alif Febriyanto

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Jl. Prof. Mr Djokosoetono, Pondok Cina, Kota Depok, Jawa Barat 16424

e-mail: qurrataayuni@ui.ac.id

Abstrak

Tulisan ini membahas tentang dualisme lembaga pelaksana redistribusi tanah di tingkat nasional, yaitu Panitia Pertimbangan Landreform (PPL) dan Tim Pelaksana Percepatan Reforma Agraria Nasional (TPPRAN). Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis akar permasalahan dan solusi atas dualisme lembaga pelaksana reforma agraria yang jarang diulas karena kebanyakan kajian berfokus pada masalah dampak kebijakan semata. Dengan menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan regulasi dan historis, tulisan ini memiliki beberapa temuan. *Pertama*, dualisme lembaga pelaksana redistribusi tanah berakar dari tumpang tindih regulasi karena regulasi landreform tidak kunjung dicabut setelah kemunculan regulasi reforma agraria. *Kedua*, perbedaan kewenangan kedua lembaga pelaksana redistribusi tanah terletak pada kewenangan TPPRAN yang lebih teknis seperti menentukan lokasi dan menyelesaikan konflik dalam redistribusi tanah. Tulisan ini merekomendasikan integrasi lembaga pelaksana redistribusi tanah melalui perubahan regulasi dengan memasukkan PPL ke dalam Peraturan Presiden No. 62/2023 atau mengubah keseluruhan regulasi dari level undang – undang agar tercipta kesamaan paradigma dalam seluruh pengaturan mengenai reforma agraria.

Kata kunci: Dualisme; Lembaga Pelaksana; Redistribusi Tanah; Reforma Agraria.

Abstract

This paper discusses the dualism of land redistribution implementing agencies at the national level, namely the Land Reform Advisory Committee (PPL) and the National Agrarian Reform Acceleration Implementation Team (TPPRAN). This paper aims to analyze the root causes and solutions to the dualism of agrarian reform implementing agencies, which is rarely discussed because most studies focus solely on the impact of policies. Using a juridical – normative method with a regulatory and historical approach, this paper has several findings. First, the dualism of land redistribution implementing agencies stems from overlapping regulations, as land reform regulations have not been revoked following the emergence of agrarian reform regulations. Second, the difference in the authority of the two land redistribution implementing agencies lies in the more technical authority of the TPPRAN, such as determining locations and resolving conflicts in land redistribution. This paper recommends the integration of land redistribution implementing agencies through regulatory changes by incorporating PPL into Presidential Regulation No. 62/2023 or amending the entire regulation at the law level to create a standard paradigm in all regulations concerning agrarian reform.

Keywords : Dualism; Implementing Agencies; Land Redistribution; Agrarian Reform.

A. Pendahuluan

Ketimpangan merupakan salah satu permasalahan laten di Indonesia, termasuk ketimpangan kepemilikan lahan yang memunculkan demagogi sindiran seperti 75% lahan di Indonesia dikuasai oleh 1% populasi.¹ Demagogi tersebut tidak hanya omong kosong belaka karena situasi tersebut dapat dilihat dari data rasio gini kepemilikan lahan milik Badan Pusat Statistik (BPS) yang menyatakan bahwa rasio gini berada pada angka 0,58 dari 1 di tahun 2022.² Angka tersebut memang jauh menurun dibandingkan sebelumnya ketika angka rasio gini kepemilikan lahan di Indonesia mencapai puncaknya pada tahun 2003 sebesar 0,72 yang kemudian menurun sedikit menjadi 0,68 pada tahun 2013. Meskipun menurun, angka ini masih lebih tinggi dibandingkan pada era orde baru yang hanya mencapai 0,55 di tahun 1973.³

Tingginya angka rasio gini kepemilikan tanah di Indonesia berada dalam kondisi yang sangat memprihatinkan mengingat glorifikasi atas reforma agraria yang telah berkembang sejak awal kemerdekaan Indonesia.⁴ Glorifikasi tersebut menggambarkan adanya kesadaran dari masyarakat atas adanya kepemilikan tanah yang hanya tersentralisasi pada segelintir orang semata. Kondisi tersebut membuat upaya untuk menciptakan kepemilikan tanah yang lebih setara perlu dilakukan negara sebagai bentuk pemenuhan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana sila kelima Pancasila sekaligus praktik penerapan konsep negara kesejahteraan di Indonesia.⁵

Pemahaman filosofis tersebut menjadi landasan kemunculan kebijakan reforma agraria di Indonesia. Kemunculan kebijakan reforma agraria dirumuskan dalam hukum positif melalui Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria (UU No. 5/1960). Salah satu pengaturan kunci dalam UU No. 5/1960 adalah kemunculan lembaga pelaksana reforma agrarian yaitu Panitia Pertimbangan Landreform (PPL). Kemunculan PPL secara praktik dilaksanakan melalui Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1980 (Keppres No. 55/1980).

Keppres No. 55/1980 merupakan produk hukum yang dikeluarkan sebagai tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 224/1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Kerugian serta Penjelasannya. Mengingat usianya yang sudah sangat tua, Keppres No. 55/1980 dinilai sudah tidak lagi sesuai dan tepat untuk digunakan berdasarkan realita yang terjadi pada hari ini. Di samping itu, terdapat pula kendala manajerial akibat permasalahan teknis pelaksanaan terkait keanggotaan Panitia Pelaksana Landreform (PPL). PPL bertugas memberikan rekomendasi untuk menentukan subjek dan objek redistribusi tanah.⁶

- 1 Anggi M. Lubis, *Cek Fakta: Benarkah 75% Lahan Di Indonesia Pernah Dikuasai 1% Populasi?*, December 20, 2023, <https://theconversation.com/cek-fakta-benarkah-75-lahan-di-indonesia-pernah-dikuasai-1-populasi-220144>.
- 2 Lubis, *Cek Fakta: Benarkah 75% Lahan Di Indonesia Pernah Dikuasai 1% Populasi?*
- 3 Lubis, *Cek Fakta: Benarkah 75% Lahan Di Indonesia Pernah Dikuasai 1% Populasi?*
- 4 Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, *Pergulatan Intelektual Mewujudkan Tata Kelola Agraria Yang Adil, Demokratis, Dan Mensejahterakan* (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2022).
- 5 Heriyanto, "Garis Ideologi Agraria Di Era Presiden Joko Widodo," *Simbur Cahaya*, Universitas Sriwijaya, July 12, 2022, 81–96, <https://doi.org/10.28946/sc.v29i1.1557>.
- 6 Nia Kurniati, "Penataan Penguasaan Tanah Milik Adat Melalui Pelaksanaan Kebijakan Land Reform (Studi Kasus Di Kabupaten Buru Selatan)," *Bina Hukum Lingkungan* 4, no. 1 (October 2019): 153, <https://doi.org/10.24970/bhl.v4i1.97>.

Permasalahan teknis tersebut diperparah dengan kemunculan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 (Perpres No. 86/2018) yang mengatur tentang keberadaan kelembagaan mengenai reforma agraria bernama Perpres No. 86/2018 membentuk organ negara yang dikenal sebagai *Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA)* yang diatur dalam Perpres No. 86/2018.⁷ GTRA adalah sebuah kelompok yang ditugaskan untuk membantu Tim Reforma Agraria Nasional. Tugas GTRA pada dasarnya adalah melakukan penataan aset dan penataan akses. Penataan aset dalam hal ini meliputi redistribusi tanah dan legalisasi aset.

Kemunculan Perpres No. 86/2018 di masa pemerintahan Presiden Joko Widodo berangkat dari kesadaran permasalahan kepemilikan tanah yang sudah begitu timpang sebagaimana rasio gini kepemilikan tanah yang telah dijelaskan sebelumnya. Kondisi ini menjadikan permasalahan reforma agraria sebagai salah satu poin dalam nawacita ke 9 program prioritas Presiden Joko Widodo di masa pemerintahan pertamanya.⁸ Perpres No. 86/2018 mengubah mekanisme pelaksanaan reforma agraria secara komprehensif dengan menetapkan objek dan subjek reforma agraria secara kontekstual dengan perkembangan zaman, termasuk di dalamnya adalah pembentukan GTRA sebagai suatu panitia pelaksanaan redistribusi tanah.

Pembuatan Perpres No.86/2018, sayangnya tidak diimbangi dengan pembuatan produk hukum untuk mencabut PP No. 224/1961 beserta turunannya seperti Keppres No. 55/1980.⁹ Keberadaan kedua peraturan yang masih berlaku ini menimbulkan kontroversi di tingkat praktis. Hal ini dikarenakan keduanya memiliki pengaturan yang mirip dan menciptakan organ pelaksana yang serupa terkait redistribusi tanah.

Permasalahan dualisme kelembagaan semakin mengakar ketika Perpres No. 62/2023 tentang percepatan reforma agraria muncul untuk menggantikan Perpres No. 86/2018. Penggantian Perpres berdampak pada perluasan pengaturan reforma agraria, termasuk penggantian lembaga pelaksana dari GTRA menjadi Tim Pelaksana Percepatan Reforma Agraria Nasional (TPPRAN) di tingkat nasional. Penggantian tersebut tidak hanya terjadi pada tataran nomenklatur semata, melainkan turut mencakup tugas dari lembaga pelaksana redistribusi tanah yang akan dijelaskan pada bagian pembahasan. Kondisi tersebut mendorong adanya aspirasi menghendaki agar kedua peraturan tersebut disatukan agar tidak menimbulkan dualisme peraturan dan kelembagaan. Kedua peraturan tersebut pada prinsipnya dibangun dalam rezim politik hukum reforma agraria yang berbeda, sehingga metode pelaksanaan reforma agrarian yang diatur pun berbeda.

Dualisme kelembagaan tersebut tidak hanya menjadi masalah teoritis semata, melainkan juga menjadi masalah dalam tataran praktis yang dapat dilihat dengan tetap berjalannya proses

-
- 7 Zahril Trinanda Putra, Aristiono Nugroho, and Ahmad Nashih Luthfi, "Peran GTRA Dalam Pelaksanaan Reforma Agraria Di Kabupaten Lampung Tengah," *Widya Bhumi* 1, no. 1 (June 2021): 65–85, <https://doi.org/10.31292/wb.v1i1.10>.
 - 8 Fitra Alvian and Dian Aries Mujiburohman, "Implementasi Reforma Agraria Pada Era Pemerintahan Presiden Joko Widodo," *Tunas Agraria* 5, no. 2 (April 2022): 111–26, <https://doi.org/10.31292/jta.v5i2.176>.
 - 9 Alfian Zainul, "Implementasi PERPRES 86/2018 Tentang Reforma Agraria Di Desa Purworejo Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang," *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik* 8, no. 3 (December 2022): 276–81, <https://doi.org/10.21776/ub.jiap.2022.008.03.3>.

pendataan lahan yang dilakukan oleh PPL di beberapa tempat seperti Kantor Pertanahan Kabupaten Banjar yang mengadakan sidang PPL¹⁰ dan beberapa waktu kemudian diikuti oleh penyelenggaraan sidang GTRA Kabupaten.¹¹ Situasi tersebut juga terjadi di Kabupaten Tanjung Jabung Barat di mana Kantor Pertanahan Kabupaten tersebut mengadakan sidang PPL¹² yang kemudian diikuti oleh sidang GTRA Kabupaten.¹³ Kondisi ini menggambarkan terjadinya kebingungan di kalangan birokrat terhadap dualisme kelembagaan pelaksana redistribusi tanah yang berdampak kepada pemahaman masyarakat luas.

Diskursus dualisme kelembagaan pelaksana redistribusi tanah yang notabene ujung tombak dari pelaksanaan reforma agraria belum pernah dibahas dalam literatur akademik. Pembahasan reforma agraria berfokus pada aspek dampak kebijakan semata yang dapat dilihat pada beberapa penelitian terkini. Terdapat penelitian yang dilakukan oleh Dani Lukmito Utomo dan kawan-kawan mengenai dampak kebijakan reforma agraria terhadap sistem penghidupan masyarakat dan struktur agraria di Desa Sumberklompok dengan temuan kebijakan reforma agraria mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat kelompok menengah ke bawah melalui kepemilikan lahan.¹⁴ Namun, kebijakan reforma agraria perlu diintegrasikan dengan program pembangunan lainnya seperti pelatihan keterampilan pertanian dan akses kredit khusus agar manfaatnya dapat lebih optimal dan berkepanjangan.¹⁵

Peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai dampak kebijakan reforma agraria dibahas pula oleh Radhityas Kharisma Nuryasinta dan Padhina Pangestika dengan kelompok masyarakat yang lebih spesifik yaitu Petani Gurem dalam aspek legalisasi lahan dan manajemen aset.¹⁶ Temuan penelitian ini adalah reforma agraria berdampak pada peningkatan kesejahteraan petani gurem karena kepemilikan lahan membuka akses atas pembiayaan dari lembaga keuangan formal dan subsidi dari pemerintah. Di samping dampak positif tersebut, terdapat pula dampak negatif sebagaimana dicuplik penelitian Ali Fikri Hamdani dan Shinta Hadiyantina yang menilai kebijakan reforma agrarian sarat neoliberalisme agraria dalam karena diikuti oleh kemunculan beberapa kebijakan lain yang menguntungkan investor

-
- 10 Sekretariat Daerah Kabupaten Banjar, *Sekda Banjar Ikuti Sidang Panitia Pertimbangan Landreform 2021*, October 12, 2021, <https://keckarangintan.banjarkab.go.id/sekda-banjar-ikuti-sidang-panitia-pertimbangan-landreform-2021/#:~:text=Panitia%20Pertimbangan%20Landreform%20tahun%202021%20dan%20Stake,UUD%20nomor%2056%20tahun%201960%20tentang%20penetapan>.
 - 11 Rendy Rolyandeli, *Sidang Gugus Tugas Reforma Agraria Dalam Rangka Penetapan Objek Dan Subjek Redistribusi Tanah*, June 26, 2025, <https://kab-banjar.atrbpn.go.id/berita/sidang-gugus-tugas-reforma-agraria>.
 - 12 Bekabar, *Wakil Bupati Tanjung Jabung Barat memimpin Sidang Panitia Pertimbangan Landforeform Kabupaten Tanjung Jabung Barat*, November 20, 2023, <https://bekabar.id/site/content/pemerintah/wakil-bupati-tanjab-barat-hairan-pimpin-sidang-panitia-pertimbangan-landreform>.
 - 13 Sekretariat Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat, *Bupati Membuka Sekaligus Memimpin Sidang Gugus Tugas Reforma Agraria*, May 21, 2024, <https://tanjabbarkab.go.id/2024/05/21/bupati-membuka-sekaligus-memimpin-sidang-gugus-tugas-reforma-agraria-gtra/>.
 - 14 Dani Lukmito Utomo, Budi Mulyanto, and Dyah Retno Panuju, "Kondisi Struktur Agraria Dan Modal Penghidupan: Studi Kasus Pasca Reforma Agraria Di Desa Sumberklompok," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora* 14, no. 1 (April 2025): 181–94, <https://doi.org/10.23887/jish.v14i1.90050>.
 - 15 Utomo, Mulyanto, and Panuju, "Kondisi Struktur Agraria Dan Modal Penghidupan."
 - 16 Radhityas Kharisma Nuryasinta and Padhina Pangestika, "Legalitas Aset Dan Manajemen Lahan Sebagai Penguatan Reforma Agraria: Studi Peningkatan Kesejahteraan Petani Gurem," *Tunas Agraria* 8, no. 2 (May 2025): 236–51, <https://doi.org/10.31292/jta.v8i2.421>.

dengan paradigma privatisasi kepemilikan lahan seperti bank tanah dan Hak Penguasaan Lahan.¹⁷

Berangkat dari dinamika tersebut, tulisan ini hendak menguraikan secara komprehensif latar belakang situasi yang mendorong terjadinya tumpang tindih kewenangan karena kemunculan kedua peraturan tersebut dengan dikontekstualisasikan pada situasi birokrasi di Indonesia pada hari ini sebagai upaya untuk dapat menggagas bentuk harmonisasi kelembagaan pelaksana reforma agraria yang ideal. Terdapat beberapa pertanyaan penelitian untuk mengupas lebih mendalam permasalahan ini antara lain: Bagaimana dualisme lembaga pelaksana redistribusi tanah dapat terjadi di Indonesia? Serta bagaimana dampak dualisme lembaga pelaksana redistribusi tanah terhadap pelaksanaan kebijakan reforma agraria di Indonesia?

B. Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan metode penulisan yuridis–normatif sebagai salah satu ciri khas dari penelitian hukum. Penggunaan metode ini dimaksudkan untuk mengkaji sistematika hukum, sinkronisasi hukum dan asas-asas hukum. Penggunaan metode ini dapat menggunakan berbagai pendekatan seperti perundang-undangan, perbandingan, historis, dan kasus.¹⁸

Tulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis–normatif dengan pendekatan historis melalui uraian sejarah kebijakan reforma agraria di Indonesia dan diperkuat pendekatan perundang-undangan melalui perbandingan beberapa peraturan perundang-undangan yang membahas permasalahan redistribusi tanah di Indonesia. Peraturan perundang-undangan yang dikaji antara lain UU No. 5/1960, Perpres No. 86/2018, Perpres No. 62/2023, dan Keppres No. 55/1980. Beberapa peraturan ini kemudian dianalisis dengan menggunakan batu uji reformasi birokrasi yang merupakan salah satu agenda pemerintahan Presiden Joko Widodo. Permasalahan yang telah dijabarkan dalam kedua pendekatan tersebut dianalisis menggunakan pendekatan konseptual dengan teori reformasi birokrasi dengan rekomendasi harmonisasi regulasi kelembagaan pelaksana redistribusi tanah dengan mengatur integrasi kedua lembaga pelaksana distribusi tanah dalam satu peraturan perundang-undangan untuk menciptakan tata kelola agraria yang lebih baik di masa mendatang.

C. Pembahasan

1. Sejarah *Land Reform* di Indonesia

Meskipun regulasi resmi tentang Reforma Agraria di Indonesia baru dikeluarkan pada tahun 1960, gagasan untuk melakukan Reforma Agraria sudah mulai menyeruak sejak tahun 1930. Gagasan tersebut pertama kali muncul ke ruang publik melalui pledoi Presiden Soekarno saat ditahan oleh Hindia Belanda dengan judul *Indonesia Menggugat*.¹⁹ Soekarno menyatakan bahwa pengelolaan tanah di Hindia Belanda memberikan manfaat

17 Ali Fikri Hamdhani and Shinta Hadiyantina, "Tanah Untuk Pasar: Neoliberalisme Hukum Dalam Reforma Agraria Rezim Joko Widodo," *Tunas Agraria* 8, no. 1 (January 2025): 76–91, <https://doi.org/10.31292/jta.v8i1.405>.

18 Utomo, Mulyanto, and Panuju, "Kondisi Struktur Agraria Dan Modal Penghidupan."

19 Yance Arizona, *Indonesia Menggugat! Menelusuri Pandangan Soekarno Terhadap Hukum*, April 2013, <https://yancearizona.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/04/indonesia-menggugat-pandangan-soekarno-thd-hukum.pdf>.

sangat besar kepada pihak asing, termasuk swasta asing untuk dapat memanfaatkan tanah yang di sisi lain masyarakat pribumi mengalami pengabaian terhadap hak-haknya dan bahkan tidak dapat menjadi tuan tanah di negerinya sendiri.²⁰

Dengan kesadaran dan semangat tersebut, Presiden Soekarno pasca Indonesia merdeka menjadikan reforma agraria yang kala itu dikenal dengan istilah *Land Reform* sebagai salah satu kebijakan utama negara. Hal tersebut tercermin dengan adanya kelembagaan khusus agraria yang dibentuk pada tahun 1948 melalui “Panitia Agraria 1948”.²¹ Dari kelembagaan sederhana tersebut, kelembagaan bidang agraria terus berkembang. Perkembangan tersebut dimulai sejak dimasukkannya urusan agraria ke dalam tugas pokok dan fungsi dari Kementerian Dalam Negeri pada 1951 sampai dengan pendirian Kementerian Agraria berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1955.²² Pendirian Kementerian Agraria tersebut tentu mendorong pembuatan kebijakan agraria nasional yang bermuara pada terbentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria setelah 5 tahun setelah pendirian Kementerian Agraria tersebut.

Sejak kemunculan undang-undang tersebut, kebijakan penataan agraria dilakukan secara massif oleh pemerintah sampai ke tingkat desa. Hal tersebut tercermin dengan adanya Keputusan Presiden Nomor 131 Tahun 1961 tentang Organisasi Penyelenggaraan Landreform yang diikuti dengan Keputusan Menteri Agraria Nomor 311 dan 328 Tahun 1961 tentang Pendirian Panitia *Land Reform* di Tingkat Daerah I dan Daerah II.²³ Berdasarkan Keppres tersebut, pelaksanaan *Land Reform* dilakukan oleh sedikitnya 12 kementerian.²⁴ Pembentukan panitia tersebut pertama kali dilakukan di wilayah Jawa, Madura, Bali, dan Nusa Tenggara Barat sebagai permulaan. Sayangnya, pelaksanaannya kurang optimal karena besarnya perlawanan dari para tuan tanah di tingkat desa.²⁵

Kondisi tersebut mendorong diciptakannya pengadilan *Land Reform* untuk menindak para tuan tanah yang enggan tunduk terhadap kebijakan *Land Reform* pada tahun 1964 melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1964 tentang Pengadilan *Land Reform*.²⁶ Eksistensi Pengadilan *Land Reform* tersebut terbukti mampu untuk mengungkap cara tuan tanah mengelabui Panitia *Land Reform* agar tidak harus menyerahkan tanahnya. Cara-

- 20 Anton and Carol Warren, “The State, the People, and Their Mediators: The Struggle over Agrarian Law Reform in Post-New Order Indonesia,” *Indonesia* 76 (October 2003): 87–126.
- 21 Budi Harsono, ed., *Hukum agraria Indonesia: himpunan peraturan-peraturan hukum tanah*, Cet. 14., ed. rev (Jakarta: Djambatan, 2000).
- 22 Harsono, *Hukum agraria Indonesia*.
- 23 M. Nazir Salim, Ni Luh Gde Maytha Puspa Dewi, and Gandhi Putra Mahardika, *Sejarah Kelembagaan Agraria, Dari Kementerian Menjadi Direktorat Jenderal, 1961-1970an* (Yogyakarta, 2015).
- 24 Salim, Dewi, and Mahardika, *Sejarah Kelembagaan Agraria, Dari Kementerian Menjadi Direktorat Jenderal, 1961-1970an*.
- 25 Salim, Dewi, and Mahardika, *Sejarah Kelembagaan Agraria, Dari Kementerian Menjadi Direktorat Jenderal, 1961-1970an*.
- 26 E. Utrecht, “Land Reform in Indonesia,” *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 5, no. 3 (November 1969): 71–88, <https://doi.org/10.1080/00074916912331331482>.

cara tersebut antara lain menghibahkannya kepada saudaranya, mewakafkan tanahnya, sampai dengan tindakan lain yang ditujukan untuk menghindari bukti kepemilikan tanah.²⁷

Pelaksanaan *Land Reform* mengalami perubahan pasca terjadinya peristiwa 30 September 1965 oleh Partai Komunis Indonesia. Hal ini dikarenakan kebijakan *Land Reform*, baik secara teoritis maupun praktiknya erat dengan ideologi ‘kiri’ seperti sosialisme dan komunisme. Kondisi tersebut membuat *Land Reform* acapkali dipandang sebagai instrumen politik kelompok ‘kiri’ yang berimbas pada lumpuhnya kebijakan ini di masa tahun 1965–1966. Pada muaranya, pelaksanaan *Land Reform* mengalami rekonstruksi oleh Pemerintahan Orde Baru dan Kementerian Agraria dijadikan salah satu Direktorat Jenderal dalam Kementerian Dalam Negeri.²⁸

Pada masa pemerintahan orde baru, Kebijakan *Land Reform* mengalami rekonstruksi karena metode pelaksanaannya dianggap tidak dapat dilaksanakan dengan aman dan lancar.²⁹ Oleh karena itu, *Land Reform* dilakukan dengan berbagai bentuk kebijakan baru seperti kebijakan transmigrasi dan pembukaan lahan pertanian baru. Berbagai kebijakan tersebut pada prinsipnya bertujuan sama yaitu untuk melakukan distribusi kekayaan kepada masyarakat dengan golongan kelas sosial menengah ke bawah.

Kebijakan transmigrasi dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru sebagai instrumen untuk mendorong pemerataan penduduk agar tidak terkonsentrasi di Pulau Jawa sekaligus melakukan redistribusi penguasaan tanah kepada masyarakat.³⁰ Redistribusi tersebut dilakukan dengan pemberian tanah kepada para transmigran untuk dapat melakukan penggarapan tanah di tempat tujuan transmigrasi mereka.³¹ Di samping itu, para transmigran juga diperbantukan dalam pengelolaan perkebunan nasional yang dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara, PT. Perkebunan Nusantara.³²

Di sisi lain, Pemerintah Orde Baru juga membuat kebijakan berupa revolusi hijau bagi pertanian Indonesia. Revolusi hijau yang dilakukan oleh orde baru ditujukan agar lahan pertanian Indonesia dapat menghasilkan secara optimal tanpa perlu mengubah kepemilikan lahan dan berfokus pada peningkatan produktivitas lahan pertanian.³³

27 Utrecht, “Land Reform in Indonesia.”

28 Salim, Dewi, and Mahardika, *Sejarah Kelembagaan Agraria, Dari Kementerian Menjadi Direktorat Jenderal, 1961-1970an*.

29 Ahmad Fauzi, “Reformasi Agraria Dalam Kerangka Otonomi Daerah,” *Jurnal Bina Mulia Hukum* 6, no. 2 (March 2022): 218–33, <https://doi.org/10.23920/jbmh.v6i2.678>.

30 Onny Medaline and Juli Moertiono, “Legalisasi Aset Tanah Transmigrasi Dalam Rangka Penguatan Reforma Agraria Di Sumatera Utara,” *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 10, no. 1 (June 2023): 21–32, <https://doi.org/10.31289/jiph.v10i1.8862>.

31 Wahyuddin, Abd. Hasan, and Johan Rahmatullah, “Menelisik Komprehensifitas Kebijakan Hukum Reforma Agraria Di Indonesia,” *Jurnal Kompilasi Hukum* 6, no. 2 (2021): 66–74.

32 Nova Roza Simatupang, Amelda Arianti, and Endi Aulia Garadian, “The Role of Social Institutions in the Social Development of Transmigrant Communities in Jambi 1983-2006,” *El Tarikh : Journal of History, Culture and Islamic Civilization* 5, no. 2 (November 2024): 122, <https://doi.org/10.24042/jhcc.v5i2.24452>.

33 Sahrin Zahrani et al., “Pengaruh Program Revolusi Hijau Terhadap Kualitas Lahan Rawa Pertanian Di Desa Sarang Lang Tahun 1972-1973,” *Jurnal Pendidikan Sejarah* 14, no. 1 (January 2025): 90–106, <https://doi.org/10.21009/JPS.141.05>.

Kebijakan ini berbuah manis dengan swasembada beras yang dapat dilakukan Indonesia pada tahun 1984–1985 dan diapresiasi dunia melalui penghargaan dari FAO (*Food and Agricultural Organization*) untuk Indonesia.

Pada era reformasi, kebijakan *Land Reform* kembali mulai perlahan-lahan diberlakukan. Tonggak awal kembalinya kebijakan *Land Reform* tercermin dari adanya Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 yang pada pasal 5 menyatakan bahwa:³⁴

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Ketetapan tersebut.
- b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (*Land Reform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.
- c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *Land Reform*.
- d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkaitan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini, sekaligus mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud oleh Pasal 4 Ketetapan ini.
- e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkaitan dengan sumber daya agraria yang terjadi.
- f. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Ketetapan MPR tersebut kemudian diproses pelaksanaannya mendorong kembali semangat land reform di Indonesia. Hal ini tercermin dengan dimasukkannya program reforma agraria yang pada dasarnya memiliki makna dengan istilah *Land Reform* yang dikembangkan pada masa pemerintahan orde lama. Penggantian istilah tersebut disinyalir sebagai upaya ‘pembersihan’ kesan unsur ideologi politik kiri dalam persepsi yang terbentuk atas permasalahan *Land Reform*. Penggantian istilah tersebut dapat dilihat melalui kemunculan dari Perpres No. 86/2018.³⁵

34 Nurhasan Ismail et al., “Penjabaran Asas-Asas Pembaharuan Agraria Berdasarkan Tap MPR No. IX/MPR/2001 Dalam Perundang-Undangan Di Bidang Pertanahan,” *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 22, no. 2 (February 2012): 360, <https://doi.org/10.22146/jmh.16231>.

35 Endang Pandamdari, “Harapan Sejahtera Dan Adil Melalui Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria,” *Hukum Pidana Dan Pembangunan Hukum* 1, no. 2 (April 1, 2019), <https://doi.org/10.25105/hpph.v1i2.5459>.

Regulasi tersebut kemudian diperbaharui dengan kehadiran dari Perpres No. 62/2023. Keberadaan Peraturan Presiden tersebut menjadi landasan hukum dari pelaksanaan kembali kebijakan *Land Reform*. Salah satu program monumental dari kebijakan reforma agraria adalah pembagian sertifikat tanah oleh Presiden kepada masyarakat di berbagai Wilayah di Indonesia³⁶

2. Redistribusi Tanah

Redistribusi tanah adalah proses di mana kepemilikan lahan di suatu negara atau wilayah didistribusikan kembali dari pemilik lahan yang besar kepada petani atau masyarakat yang lebih kecil. Melalui redistribusi tanah diharapkan dapat tercipta sistem penguasaan lahan yang lebih adil dan berkelanjutan, mengurangi kemiskinan, dan meningkatkan produktivitas pertanian.³⁷ Sehingga dapat dikatakan sebagai proses di mana kepemilikan dan penggunaan lahan diubah secara signifikan untuk memberi kesempatan yang lebih adil bagi masyarakat. Tujuannya adalah untuk mengatasi ketidakadilan sosial dan ekonomi yang terkait dengan kepemilikan dan penggunaan lahan yang tidak merata.³⁸

Di Indonesia, pelaksanaan redistribusi tanah merupakan salah satu implementasi dari amanat *Undang-Undang* No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar *Pokok-Pokok Agraria* (UU No. 5/1960), *Undang-Undang* No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (UU No. 56/1960), Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pembagian dan Ganti Kerugian atas Tanah (PP No. 224/1961), dan yang baru-baru ini diperluas cakupannya melalui Perpres No. 86/2018 yang baru saja diubah dengan Perpres No. 62/2023.³⁹

Tujuan dari redistribusi tanah adalah untuk memperbaiki kondisi sosial ekonomi dengan melakukan pemerataan distribusi tanah sebagai sumber penghidupan masyarakat serta kepastian hak atas tanah.⁴⁰ Paradigma perbaikan kondisi sosial ekonomi tersebut mengalami perkembangan seiring perubahan regulasi reforma agraria yang tercermin dengan perubahan klasifikasi subjek yang menerima redistribusi tanah. Subjek penerima redistribusi tanah pada PP No. 224/1961 hanya diberikan kepada pekerjaan yang berkaitan dengan pertanian seperti petani, penggarap, hingga buruh tani.

- 36 Nova Yatiar Mawaddah, Sri Zanariyah, and Martina Male, "Implementasi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria Terhadap Pelaksanaan Redistribusi Tanah Negara," *Viva Themis: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 1 (January 2022): 77–89, <https://doi.org/10.24967/vt.v4i1.1509>.
- 37 James K. Boyce, Sunita Narain, and Elizabeth A. Stanton, eds., *Reclaiming Nature: Environmental Justice and Ecological Restoration*, Anthem Studies in Development and Globalization (London ; New York: Anthem Press, 2007).
- 38 Siphe Zantsi et al., "South Africa's Land Redistribution: An Agent-Based Model for Assessing Structural and Economic Impacts," *Agrekon* 64, no. 2 (April 2025): 93–112, <https://doi.org/10.1080/03031853.2025.2509488>.
- 39 Dita Perwitasari et al., "Redistribution of Land for the Plantation in Indonesia," in *Advances in Social Science, Education and Humanities Research* (Paris: Atlantis Press SARL, 2023), 62–69, https://doi.org/10.2991/978-2-38476-008-4_9.
- 40 Noer Fauzi, *Land reform & gerakan agraria Indonesia*, Cetakan pertama (Pakem, Sleman, Yogyakarta, Indonesia: Insist Press, 2017).

Ruang lingkup subjek penerima tanah objek redistribusi tanah mengalami perluasan signifikan dalam Perpres No. 86/2018 yang mencakup nelayan, peternak, buruh, pedagang informal, pegawai swasta, pegawai negeri, hingga Tentara sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (3) Perpres No. 86/2018. Perubahan signifikan tersebut menandakan bahwa pemberdayaan masyarakat melalui pemberian tanah tidak lagi dipandang hanya berorientasi pada sektor pertanian semata, melainkan dapat pula digunakan untuk kegiatan perekonomian dalam sektor lainnya seperti perdagangan hingga jasa. Perluasan subjek penerima reforma agraria tersebut dipandang sebagai upaya negara membuat inklusivitas perekonomian lewat pemberian akses secara merata bagi seluruh kelompok menengah ke bawah terhadap kepemilikan tanah. Namun, kebijakan ini mendapatkan kritik karena ketidakjelasan batasan penggunaan yang berpotensi membuka liberalisasi kepemilikan tanah dan melanggengkan ketimpangan kepemilikan tanah. Ketimpangan kepemilikan tanah berpotensi terjadi karena hak milik mengatur kebebasan pemindahtanganan tanah menjadi kewenangan pemilik tanah. Pemilik tanah yang notabene masyarakat kelompok menengah ke bawah rentan tergiur apabila mendapatkan tawaran pembelian. Situasi tersebut membuka ruang bagi pemilik modal untuk membeli tanah hasil reforma agraria yang membuat tujuan kebijakan ini untuk pemerataan kepemilikan tanah tak tercapai.

Perluasan subjek penerima redistribusi lahan mengalami penyempitan pada Perpres No. 62/2023 yang membatasi subjek penerima non-pekerjaan di bidang pertanian seperti nelayan, petambak garam, dan pengusaha kecil. Meskipun terkesan terbatas, ketentuan ini memberikan cek kosong bagi Menteri Agraria dan Tata Ruang selaku ketua Tim Percepatan Reforma Agraria Nasional untuk menentukan pekerjaan-pekerjaan lain yang dapat memperoleh redistribusi tanah di luar apa yang sudah disebut dalam Peraturan Presiden tersebut. Kondisi ini menggambarkan semangat reforma agraria berorientasi pada perluasan penerima manfaat redistribusi tanah.

Perluasan subjek penerima redistribusi tanah saat perubahan rezim *land reform* ke rezim reforma agrarian sejalan dengan perluasan jenis tanah yang dapat dijadikan objek redistribusi tanah. Pada PP No. 224/1961, jenis tanah yang menjadi objek reforma agraria hanya terbatas kepada (1) Tanah yang melebihi batas maksimum pemilikan atau penguasaan tanah, (2) Tanah absentee, (3) Tanah swapraja dan tanah bekas swapraja, dan (4) Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara. Petani yang berhak menerima redistribusi tanah adalah mereka yang memenuhi ketentuan dalam PP No. 224/1961, yaitu sebagai berikut: (1) Penggarap yang menggarap tanah yang bersangkutan, (2) Buruh tani tetap dari pemilik lama yang menggarap tanah yang bersangkutan, (3) Buruh tani tetap dari pemilik lama yang menggarap tanah yang bersangkutan, (4) Penggarap yang sudah tidak menggarap tanah yang bersangkutan selama tiga tahun, (5) Penggarap yang menggarap tanah atas hak pemilik, dan lain-lain. Kelima jenis tanah tersebut tidak mencantumkan spesifikasi yang jelas berdasarkan lokasi dan karakter tanahnya, sehingga menimbulkan

interpretasi yang luas terhadap sejauh mana batasan ruang lingkup tanah objek reforma agraria.

Permasalahan tersebut diatasi dalam Perpres No. 86 Tahun 2018 dengan merincikan secara spesifik jenis tanah objek reforma agraria berdasarkan lokasinya di hutan atau non-hutan. Diferensiasi tersebut menggambarkan kedudukan khusus hutan dalam agraria karena memiliki nilai ekologis yang tidak dimiliki oleh semua jenis tanah. Nilai ekologis menjadi nilai tambah yang membuat tanah hutan harus dijaga kondisi keberlangsungannya secara ketat untuk dapat digunakan oleh generasi mendatang.

Perluasan tanah objek reforma agraria dalam Perpres No. 86/2018 kembali diperluas dalam Perpres No. 62/2023. Perluasan tersebut dapat dilihat dari pengikutsertaan tanah bekas hak pakai dan tanah yang dikuasai oleh negara sebagai objek reforma agraria. Bebagai perluasan tanah objek reforma agraria menggambarkan paradigma pemerintah untuk membuat redistribusi tanah sebagai upaya pemerataan dengan pemberian lahan untuk mendorong pemberdayaan ekonomi.

Tak hanya permasalahan objek dan subjek reforma agraria semata, Perpres No. 86/2018 juga mengatur tentang tata kelola lembaga pelaksana redistribusi tanah dan dipertajam melalui Perpres No. 62/2023. Dalam Perpres No. 86/2018, lembaga pelaksana reforma agraria adalah Tim GTRA yang memiliki struktur keanggotaan dan tugas di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota. Konsep GTRA kembali diganti pasca kemunculan Perpres No. 62/2023 dengan nama TPPRAN di tingkat nasional dengan tetap mempertahankan konsep GTRA dalam tata kelola reforma agrarian di tingkat daerah. Hal ini menimbulkan kebingungan di kalangan birokrat karena dualisme kelembagaan menjar ke daerah yang membuat kerusuhan praktik sebagaimana telah disinggung dalam beberapa kasus di latar belakang. Kondisi ini mendorong lebih lanjut bagaimana posisi PPL setelah dibentuknya TPPRAN dan GTRA.

3. PPL vs GTRA DAN TPPRAN

GTRA dibentuk berdasarkan Perpres No. 86/2018 sebagai kelompok yang ditugaskan untuk membantu Tim Reforma Agraria Nasional. Tugas GTRA pada dasarnya adalah melakukan penataan aset dan penataan akses. Penataan aset meliputi redistribusi tanah dan legalisasi aset berkaitan dengan kepemilikan tanah secara konkret, sedangkan penataan akses mencakup permasalahan optimalisasi nilai ekonomi yang dapat dihadirkan dalam redistribusi tanah hasil reforma agraria. Kedua kewenangan yang dimiliki oleh GTRA dikembangkan oleh TPPRAN yang menjadi pengganti GTRA dalam Perpres No. 62/2023 di tingkat nasional. Sedangkan, GTRA tetap menjadi lembaga pelaksana redistribusi tanah di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Kewenangan lembaga pelaksana reforma agraria mengalami pengembangan dalam TPPRAN. Pengembangan kewenangan berbentuk koordinasi penetapan objek redistribusi tanah, perluasan kewenangan koordinasi penataan akses yang mencakup

aspek perencanaan dan penganggaran, hingga mengurus penyelesaian konflik agraria yang terjadi akibat redistribusi tanah. Berbagai penambahan kewenangan tersebut menggambarkan bahwa TPPRAN memperoleh peran yang sangat signifikan dalam tata kelola reforma agraria dibandingkan GTRA yang terbatas pada aspek koordinasi semata.

Meskipun demikian, kewenangan yang dimiliki oleh GTRA lebih besar daripada PPL. PPL dibentuk melalui Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1980 untuk membantu pelaksanaan *land reform*. Dengan sifat pembantuan tersebut, tugas PPL tidak menyentuh permasalahan teknis pelaksanaan redistribusi tanah dengan bertugas memberikan rekomendasi untuk menentukan subjek dan objek redistribusi tanah.⁴¹

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh PPL dengan GTRA dan TPPRAN relatif sama, namun lahir berdasarkan dasar hukum berbeda. Tim PPL sendiri dibentuk berdasarkan Keppres No. 55/1980 untuk membantu pelaksanaan *landreform*. PPL sendiri mendapatkan kewenangannya melalui PP No. 224/1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Kerugian. PP No. 224/1961 dibuat berdasarkan amanat Pasal 17 ayat (3) UU No. 5/1960 dan juga untuk melaksanakan UU No. 56 Prp/1960. UUPA sendiri dibuat sebagai perwujudan nilai-nilai Pancasila dan penjabaran dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pelaksanaan amanat UUD 1945 juga diperkuat dengan pencantuman Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 5/1960.

GTRA sendiri dibentuk berdasarkan Perpres No. 86/2018 untuk membantu pelaksanaan redistribusi tanah sebagai salah satu kegiatan dalam reforma agraria. Landasan yuridis Perpres No. 86/2018 adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Undang-Undang Nomor 17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, diperlukan pengaturan mengenai pelaksanaan Reforma Agraria dalam rangka meningkatkan keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat. Untuk memberikan pengaturan teknis, Presiden Jokowi kemudian menerbitkan Perpres Nomor 86/2018 tentang Reforma Agraria.⁴² Peraturan tersebut kemudian diperbaharui dengan Perpres No. 62/2023 yang memperluas jangkauan aturan reforma agraria dalam aspek subjek penerima dan objek redistribusi tanah sebagaimana penjelasan di bagian sebelumnya sekaligus pembaharuan nomenklatur dan kewenangan kelembagaan reforma agraria dengan mengintroduksi keberadaan tim percepatan reforma agraria yang secara teknis dibantu oleh TPPRAN.

Perbedaan dasar hukum dengan rentang waktu yang sangat jauh tersebut berdampak kepada perbedaan struktur ketatanegaraan yang digunakan dalam setiap

41 Akbar Mujahid, Istiko Agus Wicaksono, and Arta Kusumaningrum, "Peran Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) Dalam Pengembangan Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) Sri Tani Mulyo Di Desa Lubanglor Kecamatan Butuh Kabupaten Purworejo," *Surya Agritama: Jurnal Ilmu Pertanian Dan Peternakan* 8, no. 2 (2019): 173–86.

42 Retno Sulistyarningsih, "Reforma Agraria di Indonesia," *Perspektif* 26, no. 1 (January 30, 2021): 57–64, <https://doi.org/10.30742/perspektif.v26i1.753>.

regulasi. Keputusan Presiden Nomor 55/1980 dibuat dengan menjadikan Menteri Dalam Negeri sebagai *leading sector* dalam pelaksanaan landreform di Indonesia. Kementerian Agraria yang berdiri pada mula pemberlakuan UUPA dihapus keberadaannya dan masuk ke dalam Kementerian Dalam Negeri pada tahun 1968. Perkembangan terus terjadi dengan pemisahan urusan agraria melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang tidak menjadi bagian dari Kementerian Dalam Negeri sekitar tahun 1988–1990. Kemunculan BPN menjadi embrio kemunculan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN pada Pemerintahan Presiden Joko Widodo.

Perubahan regulasi tata kelola kelembagaan agraria menjadi problem karena Keppres 55/1980 masih berlaku dan terikat pada struktur kelembagaan masa itu di mana Menteri Dalam Negeri masih membawahi Direktorat Jenderal Agraria. Realita tersebut membuat terdapat dua Kementerian yang menjadi *leading sector* pelaksanaan Landreform di Indonesia, yaitu Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian ATR/BPN. Perlu dilakukan perumusan kembali kewenangan dan fungsi masing-masing kementerian dengan tujuan untuk memberikan kejelasan tugas dan tanggung jawab di tingkat pelaksanaan. Urgensi atas kejelasan tersebut diperlukan karena permasalahan kemunculan permasalahan reforma agraria pada Perpres No. 62/2023 memiliki skema penyelesaian yang melibatkan lintas kementerian dan bahkan satuan khusus bernama tim percepatan reforma agraria tersebut diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dengan wakil dari Kementerian bidang Kemaritiman dan Investasi, walaupun ketua hariannya tetap dipegang oleh Kementerian ATR/BPN. Kementerian/Lembaga yang dilibatkan pun sangat beragam di luar bidang pertanian seperti perikanan dan kelautan dan lembaga – lembaga lain yang sifatnya koordinatif seperti Kantor Staf Presiden, maupun aparat penegak hukum seperti Jaksa Agung, Tentara Nasional Indonesia, hingga Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam menjalankan pekerjaannya secara teknis, tim percepatan reforma agrarian dibantu oleh TPPRAN yang berisikan pejabat-pejabat Eselon I lintas kementerian/lembaga yang terlibat dalam kebijakan reforma agraria.

Keterlibatan para menteri koordinator tersebut menggantikan struktur GTRA tingkat nasional yang diatur dalam Perpres No. 86/2018 yang struktur keanggotannya diisi oleh pejabat teknis. Hal ini dapat dilihat dari strukturnya yang berisikan para Eselon I lintas kementerian/lembaga yang terlibat kecuali unsur ketua yang diisi oleh Menteri ATR/BPN. Hal ini menggambarkan terdapat perubahan paradigma kelembagaan pelaksana reforma agraria di tingkat nasional yang tidak lagi sekadar urusan teknis dengan menjadi urusan sinkronisasi dan koordinasi kebijakan antar kementerian/lembaga yang melibatkan kementerian koordinator dan terdapat pembuatan struktur berjenjang dengan membuat tim teknis tersendiri.

Oleh karena itu, dualisme lembaga yang menjadi *leading sector* tersebut perlu diatasi dengan menegaskan siapa lembaga yang berwenang dalam permasalahan ini. Mengingat

permasalahan tata kelola agraria saat ini telah diurus oleh kementerian tersendiri, kewenangan *leading sector* reforma agraria seyogyanya diberikan kepada Kementerian ATR/BPN sebagai lembaga yang fokus menangani masalah pertanahan. Kementerian ATR/BPN memiliki keunggulan dengan struktur kelembagaan vertikal yang membuatnya memiliki jejaring hingga kabupaten/kota. Dengan jangkauan jejaringnya tersebut, Kementerian ATR/BPN dengan kapasitas kelembagaan untuk menjalankan kebijakan reforma agrarian secara optimal dengan menyentuh langsung teknis situasi lapangan.

Kapasitas kelembagaan serupa tidak dimiliki oleh Kementerian Dalam Negeri yang tidak memiliki struktur kelembagaan vertikal secara teknis karena berfungsi sebagai pembina seluruh kepala daerah. Fungsi pembinaan yang dimilikinya membuat permasalahan-permasalahan teknis di lapangan tidak dapat diselesaikan secara langsung menggunakan kewenangannya, melainkan mengandalkan kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah untuk menindaklanjuti arahan yang diberikannya. Permasalahan struktur dan fungsi tersebut membuat Kementerian Dalam Negeri tidak tepat untuk menjadi *leading sector* dalam kebijakan reforma agraria.

Terlebih, keterlibatan Kementerian Dalam Negeri secara historis dalam kebijakan reforma agraria terjadi karena struktur kelembagaannya pernah mencakup urusan agraria di masa orde baru. Urusan agraria bukan merupakan urusan inti Kementerian Dalam Negeri yang tercermin dengan dinamika struktur kelembagaannya yang terus berubah-ubah sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya. Dinamika nomenklatur kelembagaan agraria menggambarkan bahwa urusan seharusnya ditangani oleh suatu badan tersendiri. Dinamika historis dan kapasitas kelembagaan yang dimiliki Kementerian Dalam Negeri membuatnya tidak tepat untuk menjadi *leading sector* dalam kebijakan reforma agraria.

4. Implementasi Reformasi Birokrasi dalam Redistribusi Tanah

Temuan awal terkait dengan pelaksanaan Keppres No. 55/1980 adalah bahwa pelaksanaan Sidang PPL terhambat karena keanggotaan PPL yang terlalu besar, melibatkan terlalu banyak pihak dan terdiri dari lapisan atas pemerintah daerah, yaitu kepala daerah dan kepala dinas kabupaten/kota yang bersangkutan. Selain itu, karena nomenklatur Keppres No. 55/1980 sudah ketinggalan jaman dan tidak sesuai dengan perkembangan otonomi daerah yang memiliki karakteristik berbeda ketika masa orde baru sewaktu Keppres tersebut dikeluarkan dengan situasi saat ini. Disfungsi struktur kelembagaan diperparah dengan kemunculan GTRA sampai tingkat Kabupaten/Kota yang membuat efektivitas proses redistribusi lahan tidak menjadi optimal karena tumpang tindih kewenangan.

Permasalahan efektivitas tersebut tercermin pada kasus di beberapa daerah yang mengadakan sidang PPL sekaligus sidang GTRA. Hal ini dapat dilihat dari situasi yang terjadi dalam Kabupaten Belu yang baru mengadakan Sidang PPL pada Oktober 2024 untuk membagikan 1.700 bidang tanah⁴³ dan kemudian melakukan sidang GTRA pada September

43 Taolin, "PLT Bupati Belu Hadiri Sidang Landerform Pertanahan," *Flobamorata*, October 11, 2024, <https://>

2025 untuk membagikan 200 bidang tanah.⁴⁴ Permasalahan tersebut diperparah dengan kebingungan yang terjadi di kalangan birokrat mengenai keberlakuan struktur lembaga pelaksana reforma agraria yang berlaku seperti yang terjadi di Kabupaten Samosir ketika publikasi resmi daerahnya membuat berita dengan judul *Bupati Samosir Pimpin Sidang Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) Kabupaten Samosir*, padahal substansi berita tersebut menyebut PPL dengan bunyi sebagai berikut: “*Bupati Samosir diwakili Asisten I Drs. Tunggul Sinaga, M.Si memimpin Sidang Tim Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) Kabupaten Samosir dalam rangka Penetapan Objek dan Subjek Redistribusi Tanah (Sidang PPL) Tahun 2024 bertempat di Aula Kantor Bupati Samosir, Rabu (22/5).*”⁴⁵

Kebingungan yang terjadi di kalangan birokrat tentu berdampak pada kualitas pelayanan publik kepada masyarakat terhadap kebijakan redistribusi tanah. Ketidakjelasan lembaga pelaksana membuat kejelasan penanggung jawab yang berakibat pada kebingungan birokrat dalam memberikan pelayanan. Kebingungan yang dialami birokrat berpotensi menyebar ke masyarakat karena masyarakat khawatir tersangkut kasus hukum apabila menggunakan lahan yang diberikan.

Di samping efektivitas penyelenggaraannya yang kurang optimal, paradigma ideologi kiri yang muncul dalam pengaturan kebijakan *Land Reform* di masa orde lama dan berujung pada stagnansi kebijakan tersebut di masa orde baru, pengaturan *land reform* kemudian mengalami transformasi nama menjadi reforma agrarian pada masa pemerintahan orde reformasi. Transformasi nama tersebut berakibat pada pengubahan hal – hal yang pada dasarnya telah diatur dalam kebijakan land reform seperti panitia pelaksananya yang berubah pada pengaturan dalam Perpres No. 86/2018 yang diperbaharui dengan Perpres No. 62/2023.

Pembuatan Perpres No. 86/2018 beserta pembaharuannya dalam Perpres No. 62/2023 dilakukan dengan semangat reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan redistribusi tanah dengan rincian pembaharuan pada beberapa aspek sebagai berikut:

- a. Organisasi: Organisasi PPL dinilai melibatkan terlalu banyak pihak atau terlalu gemuk sehingga perlu disederhanakan agar tepat fungsi dan tepat ukuran. Sementara itu, GTRA tidak memiliki diferensiasi yang jelas sehingga dalam praktik di lapangan, beberapa petugas PPL merangkap sebagai petugas GTRA. Pembaharuan GTRA melalui TPPRAN membuat pelaksanaan reforma agraria lebih optimal dengan sinkronisasi kebijakan antar lembaga sebagai hasil pemberian kewenangan kepada Menteri Koordinator beserta pejabat Eselon I dalam tataran teknis.

www.flobamorata.com/lintas-nusa/plt-bupati-belu-hadiri-sidang-landerform-pertanahan/.

44 Stesy Tifani Lebu, “Kantah Belu Gelar Sidang Gugus Tugas Reforma Agraria,” *RRI*, September 1, 2025, <https://rri.co.id/daerah/1808868/kantah-belu-gelar-sidang-gugus-tugas-reforma-agraria>.

45 Komunikasi Publik Kabupaten Samosir, *Bupati Samosir Pimpin Sidang Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) Kabupaten Samosir*, Sekretariat Daerah Kabupaten Samsoir, May 22, 2024, <https://samosirkab.go.id/2024/05/22/bupati-samosir-pimpin-sidang-gugus-tugas-reforma-agraria-gtra-kabupaten-samosir/>.

- b. Prosedur: Proses pelaksanaan Sidang Panitia Pertimbangan Landreform terkadang mengalami kendala karena kesibukan anggota PPL sehingga menghambat proses redistribusi tanah. Tidak ada batasan waktu dan tolok ukur kinerja berdasarkan waktu dalam proses pelaksanaan redistribusi tanah di Indonesia. Tolak ukur kinerja tersebut dalam Perpres No. 86/2018 diatur berdasarkan laporan berkala yang diberikan setiap 3 (tiga) bulan sekali dari GTRA tingkat Kabupaten/Kota dan Provinsi secara berjenjang kepada GTRA pusat yang akan melaporkannya ke tim reforma agraria nasional. Pengaturan laporan tersebut dipertajam dalam Perpres No. 62/2023 yang mengatur pelaporan pelaksanaan dan hasil pemantauan oleh tim percepatan reforma agraria nasional setiap 6 (enam) bulan sekali. Di samping itu, Perpres No. 62/2023 juga memberikan kejelasan mekanisme penunjukkan subjek penerima dan objek reforma agraria ditentukan dalam sidang gugus tugas reforma agraria Kabupaten/Kota.
- c. Peraturan perundang-undangan: Terdapat tumpang tindih melalui peraturan lain yang mengatur tentang kelembagaan redistribusi tanah, yaitu Perpres No. 86/2018 yang telah diperbaharui melalui Perpres No. 62/2023. Ketentuan peraturan presiden tersebut tumpang tindih dengan PP No. 224/1961 dan Keppres No. 55/1980, yaitu mengenai objek dan subjek redistribusi tanah, serta lembaga pelaksananya. Tumpang tindih ini terjadi karena Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden tersebut tak kunjung dicabut, meskipun telah muncul Peraturan Presiden. Oleh karena itu, harmonisasi peraturan teknis redistribusi tanah perlu untuk dilakukan sesegera mungkin untuk mengintegrasikan tata kelola tanah di Indonesia.
- d. Kewenangan: Munculnya lembaga GTRA yang dibentuk melalui Perpres No. 86/2018 yang juga memiliki kewenangan untuk melaksanakan redistribusi tanah. Kemunculan GTRA tidak diikuti dengan penghapusan PPL yang juga memiliki kewenangan untuk merekomendasikan tanah objek reforma agrarian. Keberadaan dua lembaga yang memiliki kewenangan serupa membuat adanya tumpang tindih kewenangan dalam pelaksanaan redistribusi tanah.
- e. Pelayanan Publik: Penyederhanaan organisasi, peraturan perundangan yang tidak tumpang tindih dalam redistribusi tanah diharapkan dapat meningkatkan efektifitas pelaksanaan redistribusi tanah sehingga pelayanan publik dapat berjalan dengan optimal.

Pembentukan kelembagaan yang tepat sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi merupakan elemen pengikat dari berbagai strategi pelaksanaan *landreform*. Pembentukan kelembagaan pelaksana *landreform* di tingkat pusat dan daerah bertujuan untuk menjamin tersedianya dukungan kelembagaan di tingkat pusat

dan daerah, serta memungkinkan daerah untuk mengatur penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam.

Pengaturan kelembagaan (organisasi) yang mapan diperlukan agar implementasi kebijakan dapat dikelola dengan baik.⁴⁶ Organisasi dibentuk untuk mengurangi ketidakpastian, tindakan rutin, dan membangun stabilitas dan pengelolaan. Perbaikan organisasi, tata kelola, dan penyelarasan peraturan perundangan terkait redistribusi lahan diharapkan dapat mengoptimalkan pelayanan publik sehingga manfaat redistribusi lahan dapat dirasakan oleh masyarakat.⁴⁷

5. Harmonisasi Kebijakan Reformasi Redistribusi Tanah

Kehadiran Perpres No. 86/2018 yang diperbaharui melalui Perpres No. 62/2023 memberikan cakupan yang luas dalam penatagunaan tanah. Salah satu cakupan yang diatur adalah *land reform* (redistribusi tanah). Kehadiran dua lembaga (GTRA-TPPRAN dan PPL) yang memiliki struktur dan fungsi serupa dapat menimbulkan tumpang tindih kelembagaan. Oleh karena itu, gagasan integrasi kedua lembaga dalam peraturan perundang-undangan yang sama dapat menjadi solusi.

Mekanisme yang diusulkan adalah dengan menyisipkan kelembagaan dan fungsi PPL dalam kewenangan yang dimiliki oleh GTRA di tingkat daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota dan TPPRAN di tingkat nasional. Ketentuan atau bab khusus yang menyatakan kewenangan PPL dalam redistribusi tanah mengikuti ketentuan yang lazim ada dalam Keppres No. 55/1980. Oleh karena itu, bab khusus tersebut juga akan dapat memberikan penyempurnaan terhadap ketentuan formal, materiil, kelembagaan dan pembagian kewenangan yang diatur dalam Keppres No. 55/1980.

Memasukkan mekanisme dan tata cara pertimbangan dan persidangan PPL dalam bab khusus redistribusi tanah dalam perubahan Perpres No. 62/2023 diharapkan dapat menyelesaikan berbagai kebutuhan perubahan dalam waktu yang singkat. Hal ini dikarenakan Perpres tersebut baru mengatur penetapan objek dan subjek reforma agrarian melalui sidang GTRA kabupaten/kota. Sedangkan, permasalahan prosedur teknisnya belum diatur sama sekali dalam Perpres tersebut.

Sebagai catatan khusus, pengaturan PPL dalam bab tersendiri yang khusus membahas redistribusi lahan perlu diikuti dengan memasukkan peraturan perundangan terkait *land reform* ke dalam bagian pengingat. Sehingga lahirnya bab khusus tentang PPL dalam revisi Perpres No. 62/2023 memiliki rujukan hukum yang tepat. Namun, penyelesaian melalui revisi Perpres No. 62/2023 tidak dapat menjadi solusi terhadap permasalahan terhadap

46 Xiaobin Zhang et al., "The Suitability and Sustainability of Governance Structures in Land Consolidation under Institutional Change: A Comparative Case Study," *Journal of Rural Studies* 87 (October 2021): 276–91, <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.09.023>.

47 Saturnino Borrás, *Pro-Poor Land Reform : A Critique* (University of Ottawa Press / Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2007), https://doi.org/10.26530/oapen_578765.

permasalahan redistribusi lahan secara menyeluruh dikarenakan pengaturannya yang diatur dalam tingkat undang-undang melalui UU No. 5/1960.

Oleh karena itu, rekonstruksi pengaturan kewenangan maupun pelaksanaan tugas dari PPL perlu diatur dalam tingkatan undang-undang dengan mengubah UU No. 5/1960. Dengan pengaturan yang kontekstual pada tingkatan undang-undang, perubahan terhadap Perpres No. 62/2023 dapat linier dengan UU No. 5/1960 karena keseragaman paradigma yang digunakan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan. Keseragaman paradigma tersebut mencegah terjadinya tumpang tindih regulasi karena perbedaan pendapat antar ketika permasalahan hanya didasarkan pada pembentukan peraturan teknis semata. Meskipun peraturan presiden pada prinsipnya dikeluarkan oleh Presiden sebagai pimpinan tertinggi dari cabang kekuasaan eksekutif, potensi tumpang tindih dengan undang-undang tetap ada karena pembuatannya tidak melibatkan cabang kekuasaan legislatif.⁴⁸ Potensi tumpang tindih tersebut diperkuat dengan mekanisme pembentukan peraturan presiden yang tidak selalu berdasarkan atribusi dari undang-undang atau peraturan pemerintah semata, melainkan delegasi terhadap kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.⁴⁹

Oleh karena itu, perubahan regulasi dari tingkatan undang-undang dapat menjadi solusi perbedaan pengaturan yang terjadi dalam masalah lembaga pelaksana distribusi reforma agraria secara holistik dengan memperbaiki kerangka berpikir dalam suatu regulasi.

D. Penutup

Dualisme lembaga pelaksana redistribusi lahan di Indonesia berakar dari tumpang tindih regulasi reforma agraria karena PP No. 224/1961 sebagai regulasi utama dan Keppres No. 55/1980 sebagai regulasi teknis masih berlaku hingga saat ini. Padahal, pengaturan pelaksana reforma agraria telah diperbaharui di masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo melalui pembentukan Perpres No. 86/2018 yang diperbaharui dalam Perpres No. 62/2023. Pembaharuan regulasi tersebut tidak menimbulkan tumpang tindih kewenangan karena Pasal 77 huruf b Perpres No. 62/2023 menyatakan bahwa Perpres No. 86/2018 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku yang secara otomatis membatalkan pengaturan kelembagaan dalam Perpres tersebut. Namun, Perpres No. 62/2023 tidak membatalkan Keppres No. 55/1980 yang membuat dualisme lembaga pelaksana redistribusi tanah masih terjadi hingga hari ini.

Tugas lembaga-lembaga pelaksana redistribusi lahan memiliki tugas yang kurang lebih sama, namun pengaturan GTRA dalam Perpres No. 86/2018 dan TPPRAN dalam Perpres No. 62/2023 bersifat lebih teknis seperti kewenangan menentukan objek dan subjek penerima redistribusi tanah. Dengan

48 Sidney A. Shapiro, "Law, Expertise And Rulemaking Legitimacy: Revisiting The Reformation," *Environmental Law* 49, no. 3 (2019): 661–82.

49 Ni'matul Huda, "Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 28, no. 3 (September 2021), <https://doi.org/10.20885/iustum.vol28.iss3.art5>.

tugas yang relatif sama, dualisme lembaga pelaksana redistribusi tanah menimbulkan kebingungan dalam praktiknya yang dapat dilihat dari adanya daerah yang menyelenggarakan sidang panitia GTRA dan landreform secara sekaligus dalam waktu yang tidak terlalu jauh dan daerah yang kebingungan dalam menjelaskan sidang GTRA atau PPL dalam konten publikasi yang dibuatnya. Kebingungan di kalangan bikrorat menjalar ke masyarakat yang enggan menggunakan tanah redistribusi lahan karena khawatir berurusan dengan hukum, sehingga kebijakan reforma agraria tidak dapat berjalan dengan optimal. Berbagai permasalahan yang ditimbulkan dualism lembaga pelaksana tersebut dapat diatasi dengan mengintegrasikan lembaga pelaksana reforma agraria melalui harmonisasi regulasi dengan memasukkan ketentuan tata kelola PPL dalam revisi Perpres No. 62/2023 atau mengubah keseluruhan regulasi reforma agrarian dari level undang-undang agar seluruh aspek, termasuk kelembagaan redistribusi tanah untuk memastikan pelaksanaan kebijakan reforma agraria berjalan optimal.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Bachriadi, Dianto, and Gunawan Wiradi. *Six Decades of Inequality: Land Tenure Problems in Indonesia*. Bandung, Indonesia: Bina Desa, 2011.
- Borras, Saturnino. *Pro-Poor Land Reform: A Critique*. University of Ottawa Press / Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2007. https://doi.org/10.26530/oopen_578765.
- Boyce, James K., Sunita Narain, and Elizabeth A. Stanton, eds. *Reclaiming Nature: Environmental Justice and Ecological Restoration*. Anthem Studies in Development and Globalization. London; New York: Anthem Press, 2007.
- Diantha, I Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media, 2016.
- Fauzi, Noer. *Land reform & gerakan agraria Indonesia*. Cetakan pertama. Pakem, Sleman, Yogyakarta, Indonesia: Insist Press, 2017.
- Harsono, Budi, ed. *Hukum agraria Indonesia: himpunan peraturan-peraturan hukum tanah*. Cet. 14., ed. Rev. Jakarta: Djambatan, 2000.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta. *Pergulatan Intelektual Mewujudkan Tata Kelola Agraria Yang Adil, Demokratis, Dan Mensejahterakan*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2022.
- Susanti, Dyah Ochtorina, and A'an Efendi. *Penelitian Hukum: Legal Research*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Alvian, Fitra, and Dian Aries Mujiburohman. "Implementasi Reforma Agraria Pada Era Pemerintahan Presiden Joko Widodo." *Tunas Agraria* 5, no. 2 (April 18, 2022): 111–26. <https://doi.org/10.31292/jta.v5i2.176>.
- Fauzi, Ahmad. "Reformasi Agraria Dalam Kerangka Otonomi Daerah." *Jurnal Bina Mulia Hukum* 6, no. 2 (March 2022): 218–33. <https://doi.org/10.23920/jbmh.v6i2.678>.
- Ferdian, Komang Jaka, Dodi Faedlulloh, Jurusan Administrasi Negara, Universitas Lampung, Ibrahim Ibrahim, and Jurusan Ilmu Politik Universitas Bangka Belitung. "Birokrasi, Disrupsi, Dan Anak Muda: Mendorong Birokrat Muda Menciptakan Dynamic Governance." *Jurnal Transformative* 7, no. 1 (March 30, 2021): 112–27. <https://doi.org/10.21776/ub.transformative.2021.007.01.5>.
- Hamdhani, Ali Fikri, and Shinta Hadiyantina. "Tanah Untuk Pasar: Neoliberalisme Hukum Dalam Reforma Agraria Rezim Joko Widodo." *Tunas Agraria* 8, no. 1 (January 2025): 76–91. <https://doi.org/10.31292/jta.v8i1.405>.
- Heriyanto. "Garis Ideologi Agraria Di Era Presiden Joko Widodo." *Simbur Cahaya*, July 12, 2022, 81–96. <https://doi.org/10.28946/sc.v29i1.1557>.

- Huda, Ni'matul. "Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 28, no. 3 (September 2021). <https://doi.org/10.20885/iustum.vol28.iss3.art5>.
- Ismail, Nurhasan, Mr. Suyitno, Rafael Edy Bosko, Heri Listyawati, Hisyam Makmuri, and Dyah Ayu Widowati. "Penjabaran Asas-Asas Pembaharuan Agraria Berdasarkan Tap MPR No. IX/MPR/2001 Dalam Perundang-Undangan Di Bidang Pertanahan." *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 22, no. 2 (February 23, 2012): 360. <https://doi.org/10.22146/jmh.16231>.
- Kurniati, Nia. "Penataan Penguasaan Tanah Milik Adat Melalui Pelaksanaan Kebijakan Land Reform (Studi Kasus Di Kabupaten Buru Selatan)." *Bina Hukum Lingkungan* 4, no. 1 (October 28, 2019): 153. <https://doi.org/10.24970/bhl.v4i1.97>.
- Lainsamputty, Natanael, Ronny Soplantila, and Yosia Hetnarie. "Omnibus Law Sebagai Strategi Penataan Regulasi Pertanahan." *Jurnal Saniri* 1, no. 1 (2020): 34–43.
- Lin, Monica. "Implementation of Bureaucratic Reform to Improve Public Services." *Journal of Business Management and Economic Development* 1, no. 01 (January 31, 2023): 26–34. <https://doi.org/10.59653/jbmed.v1i01.19>.
- Lucas, Anton, and Carol Warren. "The State, the People, and Their Mediators: The Struggle over Agrarian Law Reform in Post-New Order Indonesia." *Indonesia* 76 (October 2003): 87–126.
- Mawaddah, Nova Yatiar, Sri Zanariyah, and Martina Male. "Implementasi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria Terhadap Pelaksanaan Redistribusi Tanah Negara." *Viva Themis: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 1 (January 27, 2022): 77–89. <https://doi.org/10.24967/vt.v4i1.1509>.
- Medaline, Onny, and Juli Moertiono. "Legalisasi Aset Tanah Transmigrasi Dalam Rangka Penguatan Reforma Agraria Di Sumatera Utara." *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 10, no. 1 (June 30, 2023): 21–32. <https://doi.org/10.31289/jiph.v10i1.8862>.
- Mujahid, Akbar, Istiko Agus Wicaksono, and Arta Kusumaningrum. "Peran Penyuluh Pertanian Lapang (PPL) Dalam Pengembangan Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) Sri Tani Mulyo Di Desa Lubanglor Kecamatan Butuh Kabupaten Purworejo." *Surya Agritama: Jurnal Ilmu Pertanian Dan Peternakan* 8, no. 2 (2019): 173–86.
- Nuryasinta, Radhityas Kharisma, and Padhina Pangestika. "Legalitas Aset Dan Manajemen Lahan Sebagai Penguatan Reforma Agraria: Studi Peningkatan Kesejahteraan Petani Gurem." *Tunas Agraria* 8, no. 2 (May 2025): 236–51. <https://doi.org/10.31292/jta.v8i2.421>.
- Pandamdari, Endang. "Harapan Sejahtera Dan Adil Melalui Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria." *Hukum Pidana Dan Pembangunan Hukum* 1, no. 2 (April 1, 2019). <https://doi.org/10.25105/hpph.v1i2.5459>.
- Perwitasari, Dita, Tamsil Tamsil, S. Indri Fogar, Mahendra Wardhana, Purnamawarni Gulo, and Juwita Sascia Nuryasa. "Redistribution of Land for the Plantation in Indonesia." In *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 62–69. Paris: Atlantis Press SARL, 2023. https://doi.org/10.2991/978-2-38476-008-4_9.
- Putra, Zahril Trinanda, Aristiono Nugroho, and Ahmad Nashih Luthfi. "Peran GTRA Dalam Pelaksanaan Reforma Agraria Di Kabupaten Lampung Tengah." *Widya Bhumi* 1, no. 1 (June 1, 2021): 65–85. <https://doi.org/10.31292/wb.v1i1.10>.

- Sakai, Minako. "Land Dispute Resolution in the Political Reform at the Time of Decentralization in Indonesia." *Antropologi Indonesia* 68 (2002): 15–32.
- Salim, M. Nazir, Ni Luh Gde Maytha Puspa Dewi, and Gandhi Putra Mahardika. "Sejarah Kelembagaan Agraria, Dari Kementerian Menjadi Direktorat Jenderal, 1961-1970an." Yogyakarta, 2015.
- Shapiro, Sidney A. "Law, Expertise and Rulemaking Legitimacy: Revisiting The Reformation." *Environmental Law* 49, no. 3 (2019): 661–82.
- Simatupang, Novia Roza, Amelda Arianti, and Endi Aulia Garadian. "The Role of Social Institutions in the Social Development of Transmigrant Communities in Jambi 1983-2006." *El Tarikh: Journal of History, Culture and Islamic Civilization* 5, no. 2 (November 30, 2024): 122. <https://doi.org/10.24042/jhcc.v5i2.24452>.
- Sulistyaningsih, Retno. "REFORMA AGRARIA DI INDONESIA." *Perspektif* 26, no. 1 (January 30, 2021): 57–64. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v26i1.753>.
- Turner, Mark, Eko Prasajo, and Rudiarto Sumarwono. "The Challenge of Reforming Big Bureaucracy in Indonesia." *Policy Studies* 43, no. 2 (March 4, 2022): 333–51. <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1708301>.
- Utomo, Dani Lukmito, Budi Mulyanto, and Dyah Retno Panuju. "Kondisi Struktur Agraria Dan Modal Penghidupan: Studi Kasus Pasca Reforma Agraria Di Desa Sumberklampok." *Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora* 14, no. 1 (April 2025): 181–94. <https://doi.org/10.23887/jish.v14i1.90050>.
- Utrecht, E. "Land Reform in Indonesia." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 5, no. 3 (November 1969): 71–88. <https://doi.org/10.1080/00074916912331331482>.
- Van De Walle, Steven, and Gregg G. Van Ryzin. "The Order Of Questions In A Survey On Citizen Satisfaction With Public Services: Lessons From A Split-Ballot Experiment." *Public Administration* 89, no. 4 (December 2011): 1436–50. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01922.x>.
- Wahyuddin, Abd. Hasan, and Johan Rahmatullah. "Menelisik Komprehensifitas Kebijakan Hukum Reforma Agraria Di Indonesia." *Jurnal Kompilasi Hukum* 6, no. 2 (2021): 66–74.
- Zahrani, Sahrin, Devin Jane Putri, Aulia Maharani, Sani Safitri, and Rani Oktapiani. "Pengaruh Program Revolusi Hijau Terhadap Kualitas Lahan Rawa Pertanian Di Desa Sarang Lang Tahun 1972-1973." *Jurnal Pendidikan Sejarah* 14, no. 1 (January 2025): 90–106. <https://doi.org/10.21009/JPS.141.05>.
- Zainul, Alfian. "Implementasi PERPRES 86/2018 Tentang Reforma Agraria Di Desa Purworejo Kecamatan Donomulyo Kabupaten Malang." *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik* 8, no. 3 (December 1, 2022): 276–81. <https://doi.org/10.21776/ub.jiap.2022.008.03.3>.
- Zantsi, Siphe, Gabriele Mack, Anke Möhring, Kandas Cloete, Jan C. Greyling, and Stefan Mann. "South Africa's Land Redistribution: An Agent-Based Model for Assessing Structural and Economic Impacts." *Agrekon* 64, no. 2 (April 2025): 93–112. <https://doi.org/10.1080/03031853.2025.2509488>.
- Zhang, Xiaobin, Walter Timo De Vries, Guan Li, Yanmei Ye, Linlin Zhang, Huiling Huang, and Jiayu Wu. "The Suitability and Sustainability of Governance Structures in Land Consolidation under Institutional Change: A Comparative Case Study." *Journal of Rural Studies* 87 (October 2021): 276–91. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.09.023>.

C. Internet

- Bekabar. Wakil Bupati Tanjung Jabung Barat memimpin Sidang Panitia Pertimbangan Landreform Kabupaten Tanjung Jabung Barat. November 20, 2023. <https://bekabar.id/site/content/pemerintah/wakil-bupati-tanjab-barat-hairan-pimpin-sidang-panitia-pertimbangan-landreform>.
- Arizona, Yance. "Indonesia Menggugat! Menelusuri Pandangan Soekarno Terhadap Hukum," April 2013. <https://yancearizona.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/04/indonesia-menggugat-pandangan-soekarno-thd-hukum.pdf>.
- Komunikasi Publik Kabupaten Samosir. *Bupati Samosir Pimpin Sidang Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) Kabupaten Samosir*. Sekretariat Daerah Kabupaten Samosir. May 22, 2024. <https://samosirkab.go.id/2024/05/22/bupati-samosir-pimpin-sidang-gugus-tugas-reforma-agraria-gtra-kabupaten-samosir/>.
- Lebu, Stesy Tifani. "Kantah Belu Gelar Sidang Gugus Tugas Reforma Agraria." *RRI*, September 1, 2025. <https://rri.co.id/daerah/1808868/kantah-belu-gelar-sidang-gugus-tugas-reforma-agraria>.
- Lubis, Anggi M. "Cek Fakta: Benarkah 75% Lahan Di Indonesia Pernah Dikuasai 1% Populasi?," December 20, 2023. <https://theconversation.com/cek-fakta-benarkah-75-lahan-di-indonesia-pernah-dikuasai-1-populasi-220144>.
- Rolyandeli, Rendy. *Sidang Gugus Tugas Reforma Agraria Dalam Rangka Penetapan Objek Dan Subjek Redistribusi Tanah*. June 26, 2025. <https://kab-banjar.atrbpn.go.id/berita/sidang-gugus-tugas-reforma-agraria>.
- Sekretariat Daerah Kabupaten Banjar. *Sekda Banjar Ikuti Sidang Panitia Pertimbangan Landreform 2021*. October 12, 2021. <https://keckarangintan.banjarkab.go.id/sekda-banjar-ikuti-sidang-panitia-pertimbangan-landreform-2021/#:~:text=Panitia%20Pertimbangan%20Landreform%20tahun%202021%20dan%20Stake,UUD%20nomor%2056%20tahun%201960%20tentang%20penetapan>.
- Taolin. "PLT Bupati Belu Hadiri Sidang Landerform Pertanahan." *Flobamorata*, October 11, 2024. <https://www.flobamorata.com/lintas-nusa/plt-bupati-belu-hadiri-sidang-landerform-pertanahan/>.

D. Peraturan Perundang – Undangan

- Undang – Undang Pokok Agraria. Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960. LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 56 Tahun 1960. LN No. 174 Tahun 1960, TLN No. 2117.
- Keputusan Presiden Organisasi Dan Tata Kerja Penyelenggaraan Landreform. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1980.
- Peraturan Presiden Reforma Agraria. Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018. LN No. 172 Tahun 2018.

BIODATA PENULIS

Qurrata Ayuni adalah seorang akademisi dan peneliti hukum tata negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Ia menyelesaikan Sarjana Hukum di Universitas Indonesia (2003-2007) sebagai Mahasiswa Berprestasi II, Master of Conflict and Dispute Resolution di James Cook University, Australia (2010-2011), dan Doktor Hukum di Universitas Indonesia (2018-2022) dengan predikat cumlaude. Ia juga menjadi ASLI Visiting Scholar di National University of Singapore (2023) dan Erasmus Visiting Scholar di Mykolas Romeris University, Lithuania (2025).

Karier profesionalnya dimulai sebagai Peneliti di Mahkamah Konstitusi RI (2007-2013). Saat ini, ia menjabat sebagai Staf Pengajar Bidang Hukum Tata Negara dan Program Pascasarjana di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI) sejak 2017, Koordinator Klinik Hukum dan MBKM FHUI (2023-2025), serta Ketua Sub-Program Studi Sarjana Kelas Khusus Internasional FHUI (2025-sekarang). Ia juga aktif sebagai Peneliti di Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dan Redaktur Pelaksana Jurnal Konstitusi dan Demokrasi sejak 2021.

Qurrata telah menghasilkan puluhan publikasi ilmiah, termasuk artikel di jurnal nasional dan internasional seperti Jurnal Hukum & Pembangunan, Jurnal Konstitusi, The Journal of Legislative Studies, dan Revista de Investigações Constitucionais. Beberapa karya terpilihnya mencakup “Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah” yang diterbitkan di Jurnal Hukum & Pembangunan Volume 48 Nomor 1 (2018); “Kedudukan Hukum Khusus dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi” di Jurnal Konstitusi Volume 19 Nomor 4 (2022); “Model Pengaturan Kedaruratan Dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19” di Jurnal Hukum & Pembangunan Volume 50 Nomor 2 (2020); “The disappearance of the ‘legislative model’: Indonesian parliament’s experience in response to Covid-19” di The Journal of Legislative Studies Volume 30 Nomor 3 (2024); serta “The fall of Executive Power in Indonesia: the need to strengthen legal arrangements” di Revista de Investigações Constitucionais Volume 12 Nomor 1 (2025). Ia juga aktif sebagai narasumber di berbagai seminar, FGD, dan konferensi internasional, seperti ASLI Annual Conference 2025 dan International Conference on Law and Governance, serta menjadi saksi ahli dalam sidang Mahkamah Konstitusi.

Mira Erwinda adalah seorang lulusan Program Magister Ilmu Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia, di mana ia fokus pada isu hukum teknologi dan regulasi penerbangan sipil. Ia menyelesaikan tesisnya pada tahun 2018 berjudul “Pengaturan Jasa Pengiriman Barang Berbasis Unmanned Aerial Vehicle (UAV) di Indonesia,” yang merupakan penelitian normatif di bawah bimbingan Prof. Edmon Makarim sebagai pembimbing utama dan ko-promotor, serta Brian Amy Prastyo sebagai pembimbing dan penguji, membahas regulasi layanan pengiriman barang melalui drone di negara kepulauan seperti Indonesia, termasuk analisis aturan penyedia layanan elektronik, regulasi UAV internasional dari ICAO, dan potensi aplikasi komersial seperti pengiriman ke daerah terpencil untuk meningkatkan efisiensi dan aksesibilitas. Karya ini menyoroti bagaimana teknologi drone dapat mendukung inovasi sipil seperti fotografi udara, jurnalisme, survei, dan pengiriman darurat, meskipun

regulasi nasional saat itu masih belum komprehensif. Selain tesisnya, Mira berkolaborasi dengan Brian Amy Prastyo dalam publikasi “Delivery Business Based on Unmanned Aerial Vehicle: Lessons Learned from Indonesia’s Regulations” yang diterbitkan pada tahun 2021, yang mengeksplorasi dampak disrupsi bisnis digital terhadap layanan pengiriman konvensional dan menyimpulkan bahwa undang-undang Indonesia cenderung menyederhanakan bisnis platform online tetapi belum memungkinkan operasi UAV penuh untuk pengiriman barang karena keterbatasan regulasi. Afiliasinya dengan Universitas Indonesia juga tercatat dalam indeks penulis konferensi internasional seperti ICLAVE 2018, di mana ia terlibat dalam diskusi hukum dan tata kelola. Melalui kontribusinya, Mira Erwinda terus memperkaya pemahaman hukum mengenai integrasi teknologi canggih dalam sektor logistik dan penerbangan, dengan penekanan pada adaptasi regulasi nasional terhadap standar global untuk mendukung pertumbuhan ekonomi digital di Indonesia.

Satrio Alif Febriyanto adalah seorang Asisten Pengajar di Bidang Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia sekaligus peneliti di Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Ia menyelesaikan gelar Sarjana Hukum di Universitas Indonesia (2019-2023) sebagai Finalis Mahasiswa Berprestasi dan saat ini tengah mengambil program Magister Ilmu Hukum di universitas yang sama sejak Agustus 2024. Karier profesionalnya mencakup peran sebagai Managing Editor di Jurnal Hukum & Pembangunan Fakultas Hukum Universitas Indonesia; Assistant Editor di Jurnal Konstitusi & Demokrasi; Research Assistant di PT. Archipel Advisory Indonesia; dan Staf Unit Klinik Hukum dan MBKM di Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Satrio telah menghasilkan berbagai publikasi ilmiah, termasuk artikel di jurnal nasional dan internasional seperti Japhtn-Han, The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies, Contemporary Readings in Law and Social Justice, dan International Conference for Democracy and National Resilience. Beberapa karya terpilihnya mencakup “Napak tilas pemilihan kepala daerah Indonesia: korelasi negara hukum yang demokratis dan amandemen uud 1945” yang diterbitkan di Japhtn-Han Volume 2 Nomor 1 (2023); “Panglima Laot and Contributions in Upholding Customary Law in Aceh’s Maritime Regions (Panglima Laot dan Kontribusinya dalam Penegakan Hukum Adat di Perairan Aceh)” di The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies Volume 3 Nomor 1 (2023); “Shifting Approach to Handling the Papua Conflict in Indonesia” di Contemporary Readings in Law and Social Justice Volume 16 Nomor 1 (2024); serta “Models of Simultaneous Elections around the World: The Influence of Government Systems on Election Implementation Methods” di International Conference for Democracy and National Resilience (ICDNR 2023).

PETUNJUK PENULISAN NASKAH MAJALAH HUKUM NASIONAL

Majalah Hukum Nasional merupakan jurnal ilmiah yang diterbitkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Majalah Hukum Nasional terbit pertama kali pada tahun 1970. Berawal dari sebuah majalah yang memuat artikel-artikel ilmiah dari isu-isu aktual dan perkembangan di bidang hukum dari para ahli hukum yang disampaikan di berbagai forum, Majalah Hukum Nasional bertransformasi menjadi jurnal ilmiah yang mengedepankan karya ilmiah di bidang hukum yang meliputi: hasil penelitian hukum di bidang hukum, kajian teori hukum di bidang hukum, studi kepustakaan di bidang hukum, analisa/tinjauan putusan lembaga peradilan. Saat ini Majalah Hukum Nasional terbit secara periodik dua kali dalam setiap volume, yakni di Juli dan Desember. Dalam setiap edisi, Majalah Hukum Nasional menyajikan 7 (tujuh) artikel. Redaksi Majalah Hukum Nasional mengundang akademisi, peneliti, pengamat, pemerhati hukum dan seluruh pihak yang memiliki kapasitas di bidang hukum untuk mengirimkan naskah karya tulisnya. Redaksi Majalah Hukum Nasional menerima naskah karya tulis ilmiah di bidang hukum yang belum pernah dipublikasikan di jurnal ilmiah ataupun media lainnya. Adapun ketentuan penulisan naskah Majalah Hukum Nasional adalah sebagai berikut:

1. Redaksi menerima naskah karya tulis ilmiah bidang hukum dari dalam dan luar lingkungan Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
2. Majalah Hukum Nasional menggunakan sistem seleksi peer-review dan redaksi. Dewan Redaksi dan Mitra Bestari akan memeriksa naskah yang akan masuk dan berhak menolak naskah yang dianggap tidak memenuhi ketentuan.
3. Naskah dikirim berbentuk Karya Tulis Ilmiah berupa:
 - a. Hasil Penelitian;
 - b. Kajian Teori;
 - c. Studi Kepustakaan; dan
 - d. Analisa/tinjauan putusan lembaga peradilan.
4. Judul naskah harus singkat dan mencerminkan isi tulisan serta tidak memberikan peluang penafsiran yang beraneka ragam, ditulis dengan huruf kapital (Calibri, Ukuran 14) dengan posisi tengah (*centre*) dan huruf tebal (*bold*). Judul ditulis dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris. Judul Bahasa Inggris ditulis miring (*italic*), huruf tebal (*bold*) dan diletakkan dalam kurung (Calibri, ukuran 14, *Title Case*).
5. Abstrak memuat latar belakang, permasalahan, metode penelitian, kesimpulan dan saran. Abstrak ditulis dalam Bahasa Indonesia (maksimal 200 kata) dan Bahasa Inggris (maksimal 150 kata). Abstrak ditulis dalam 1 (satu) alinea dengan spasi 1 (satu) dan bentuk lurus margin kanan dan kiri/*justify*. Abstrak dalam Bahasa Inggris ditulis dengan huruf cetak miring (*italic*). Di bawah abstrak dicantumkan minimal 3 (tiga) dan maksimal 5 (lima) kata kunci. Kata kunci merupakan kata pokok yang mendasari pelaksanaan penelitian, dan yang diindekskan. Abstract dalam Bahasa Inggris diikuti kata kunci (*Keywords*) dalam Bahasa Inggris. Abstrak dalam Bahasa Indonesia diikuti kata kunci dalam Bahasa Indonesia. Hindari penggunaan singkatan dalam abstrak.

6. Sistematika Penulisan:

Penulisan harus memenuhi secara berurutan hal-hal sebagai berikut:

- Judul;
- Nama Penulis (diketik di bawah judul ditulis lengkap tanpa menyebutkan gelar. Jika penulis terdiri lebih dari satu orang maka harus ditambahkan kata penghubung 'dan' (bukan lambang '&');
- Nama Instansi Penulis (tanpa menyebutkan jabatan atau pekerjaan di instansi yang ditulis;
- Alamat Unit Kerja Penulis;
- e-mail Penulis;
- Abstrak;
- Kata Kunci;
- Pendahuluan (berisi latar belakang dan permasalahan);
- Metode Penelitian;
- Pembahasan;
- Penutup (berisi deskripsi kesimpulan dan saran);
- Daftar Pustaka;
- Biodata Penulis.

Sistematika artikel adalah sebagai berikut:

A. Pendahuluan

Pendahuluan berisi latar belakang masalah dan permasalahan. Dalam Pendahuluan tidak perlu dibuat Subtitle/subbab latar belakang dan permasalahan. Uraikan langsung latar belakang dan permasalahan di bab Pendahuluan. Identifikasi masalah dituliskan dalam bentuk kalimat tanya dan tidak dibuatkan nomor urut. Panjang bagian pendahuluan maksimal 5 halaman.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian berisi cara pengumpulan data, metode analisis data, serta waktu dan tempat jika diperlukan. Panjang bagian metode penelitian maksimal 1 halaman.

C. Pembahasan

Pembahasan berisi analisa atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian sebagaimana tertuang dalam pendahuluan. Jumlah pokok-pokok bahasan disesuaikan dengan jumlah permasalahan yang diangkat.

Pembahasan berisi analisa atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian sebagaimana tertuang dalam pendahuluan. Pembahasan dan analisis harus menjawab permasalahan yang dikemukakan pada bagian pendahuluan.

Pada bagian pembahasan jumlah pokok-pokok bahasan disesuaikan dengan jumlah permasalahan yang diangkat, dengan format penomoran sebagai berikut:

1. Subbab (Bold)

a.

1)

a)

D. Penutup

Penutup berisi deskripsi kesimpulan dan saran atau rekomendasi. Dibuat dalam bentuk

paragraf, tidak dalam bentuk poin-poin. Simpulan harus menjawab permasalahan penelitian. Simpulan bukan ringkasan dan bukan pula tulisan ulang dari pembahasan.

7. Aturan Teknis Penulisan:

- a. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris, diserahkan dalam bentuk naskah elektronik (soft copy) dalam program MS Office Word
- b. Jumlah halaman naskah 20 s.d. 25 halaman, termasuk abstrak, gambar, tabel dan daftar pustaka. Bila lebih dari 25 halaman, redaksi berhak untuk menyunting ulang, dan apabila dianggap perlu akan berkonsultasi dengan penulis.
- c. Ditulis dengan menggunakan MS Office Word pada kertas ukuran A4 (210 mm x 297 mm), font Calibri ukuran 12, spasi 1,5 (satu koma lima), kecuali tabel (spasi 1,0). Batas / margin atas, batas bawah, tepi kiri dan tepi kanan 3 cm.
- d. Penyebutan istilah di luar Bahasa Indonesia (bagi naskah yang menggunakan Bahasa Indonesia) atau Bahasa Inggris (bagi naskah yang menggunakan Bahasa Inggris) harus ditulis dengan huruf cetak miring (*italic*).
- e. Penyajian Tabel dan Gambar:
 - Judul tabel ditampilkan di bagian atas tabel, rata kiri (bukan center), ditulis menggunakan font Calibri ukuran 12;
 - Judul gambar ditampilkan di bagian bagian bawah gambar, rata kiri (bukan center), ditulis menggunakan font Calibri ukuran 12;
 - Tulisan 'Tabel' / 'Gambar' dan 'nomor' ditulis tebal (**bold**), sedangkan judul tabel ditulis normal;
 - Gunakan angka Arab (1, 2, 3, dst.) untuk penomoran judul tabel/gambar;
 - Tabel ditampilkan rata kiri halaman (bukan center);
 - Jenis dan ukuran font untuk isi tabel bisa disesuaikan menurut kebutuhan (Times New Roman atau Arial Narrow ukuran 8—11 dengan jarak spasi tunggal);
 - Pencantuman sumber atau keterangan diletakkan di bawah tabel atau gambar, rata kiri, menggunakan font Calibri ukuran 10.
- f. Penulisan kutipan menggunakan model catatan kaki (footnote). Penulisan model catatan kaki menggunakan font Cambria 10. Penulisan model catatan kaki dengan tata cara penulisan sebagai berikut:
 - Buku (1 orang penulis): Wendy Doniger, *Splitting the Difference* (Chicago: University of Chicago Press, 1999), hlm. 65.
 - Buku (2 orang penulis): Guy Cowlshaw and Robin Dunbar, *Primate Conservation Biology* (Chicago: University of Chicago Press, 2000), hlm. 104–7.
 - Buku (4 orang atau lebih penulis): Edward O. Laumann et al., *The Social Organization of Sexuality: Sexual Practices in the United States* (Chicago: University of Chicago Press, 1994), hlm. 262.

- Artikel dalam Jurnal: John Maynard Smith, "The Origin of Altruism," *Nature* 393 (1998): 639.
- Artikel dalam jurnal on-line: Mark A. Hlatky et al., "Quality-of-Life and Depressive Symptoms in Postmenopausal Women after Receiving Hormone Therapy: Results from the Heart and Estrogen/Progestin Replacement Study (HERS) Trial," *Journal of the American Medical Association* 287, no. 5 (2002), <http://jama.ama-assn.org/issues/v287n5/rfull/joc10108.html#aainfo> (diakses 7 Januari 2004).
- Tulisan dalam seminar: Brian Doyle, "Howling Like Dogs: Metaphorical Language in Psalm 59" (makalah disampaikan pada the Annual International Meeting for the Society of Biblical Literature, Berlin, Germany, 19-22 Juni 2002).
- Website/internet: Evanston Public Library Board of Trustees, "Evanston Public Library Strategic Plan, 2000–2010: A Decade of Outreach," Evanston Public Library, <http://www.epl.org/library/strategic-plan-00.html> (diakses 1 Juni 2005).

g. Penulisan Daftar Pustaka:

Panjang halaman daftar pustaka maksimal 3 halaman, Daftar Pustaka berisi minimal 15 buku (10 tahun terakhir), tidak termasuk Peraturan Perundang-Undangan dan sumber lainnya. Referensi utama selain Buku adalah Jurnal hasil penelitian terdahulu. Referensi tambahan berupa Peraturan Perundang-Undangan, dan Sumber Lainnya. Referensi jurnal maksimal 5 tahun terakhir. Penulisan daftar pustaka diklasifikasikan ke dalam 4 bagian: Buku, Makalah/ Artikel/ Prosiding/ Hasil Penelitian, Internet, dan Peraturan. Menggunakan format paragraf justify (Calibri 12 pt, spasi 1). Diketik dengan teknik penulisan (format) diurutkan berdasarkan alfabet, sebagai contoh:

A. Buku

Abdurachman, A., *Ensiklopedia Ekonomi Keuangan Perdagangan* (Jakarta: Paradnya Paramita, 1980).

Affandi, Muchtar, *Ilmu-ilmu Kenegaraan: Suatu Studi Perbandingan* (Bandung: Lembaga Penerbit Fakultas Sosial Politik Universitas Padjajaran, 1982).

Campbell, L. John, *Institutional Change and Globalization* (Princeton: Princeton University Press, 2004).

Cooter, Robert dan Ulen, Robert, *Law and Economics* (London: Pearson Addison Wesley, 2008).

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Brian Doyle, "Howling Like Dogs: Metaphorical Language in Psalm 59" (makalah disampaikan pada the Annual International Meeting for the Society of Biblical Literature, Berlin, Germany, 19-22 Juni 2002). Contoh tulisan dalam seminar

Coase, H. Ronald, "The Problem of Social Cost", *The Journal of Law and Economics* (1960). Contoh tulisan dalam Jurnal

Mark A. Hlatky et al., "Quality-of-Life and Depressive Symptoms in Postmenopausal Women after Receiving Hormone Therapy: Results from the Heart and Estrogen/Progestin Replacement Study (HERS) Trial," *Journal of the American Medical Association* 287, no. 5 (2002), <http://jama.ama-assn.org/issues/v287n5/rfull/joc10108.html#aainfo> (diakses 7 Januari 2004). Contoh tulisan dalam Jurnal on-line

C. Internet

Library Board of Trustees, "Evanston Public Library Strategic Plan, 2000–2010: A Decade of Outreach," Evanston Public Library, <http://www.epl.org/library/strategic-plan-00.html> (diakses 1 Juni 2005).

Satrio Widiyanto, "Tenaga Kerja Asing Dari 5 Negara Masih Dominan" ,<http://www.pikiran-rakyat.com/ekonomi/2014/08/17/293351/tenaga-kerja-asing-dari-5-negara-masih-dominan>, *Pikiran Rakyat* (diakses 25 Mei 2018)

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

8. Biodata Penulis

Biodata Penulis ditulis menggunakan format paragraf justify (Calibri 12 pt, spasi 1,5, first-line indent 1 cm). Biodata Penulis berisi riwayat hidup penulis yang ditulis secara deskriptif (bukan dalam bentuk tabel) maksimal 1 halaman menjelaskan Nama, Pendidikan, Organisasi, Pekerjaan dan Riwayat Penulisan Jurnal/Karya Tulis Ilmiah.

9. Naskah dikirimkan dalam bentuk elektronik (*softcopy*) yang dilampiri dengan biodata lengkap (CV) penulis dalam bentuk deskriptif, copy KTP/identitas yang berlaku, alamat *e-mail*, nomor telepon, naskah dapat dikirim melalui alamat domain www.mhn.bphn.go.id.

10. Alamat Sekretariat Redaksi Majalah Hukum Nasional adalah sebagai berikut:

Redaksi Majalah Hukum Nasional

Pusat Dokumentasi dan Jaringan Informasi Hukum Nasional
Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI
Jl. Mayjen Sutoyo No. 10 Cililitan Jakarta,
Telp.: 021-8091908 ext.3202
<http://mhn.bphn.go.id/index.php/MHN>

11. Naskah yang belum memenuhi format dan ketentuan di atas tidak akan diseleksi. Dewan Redaksi berhak menyeleksi dan mengedit artikel yang masuk tanpa mengubah substansi. Kepastian atau penolakan naskah akan diberitahukan kepada penulis. Prioritas pemuatan artikel didasarkan pada penilaian substansi oleh mitra bestari dan hasil rapat dewan redaksi.

12. Pengiriman naskah secara gratis, pengelola tidak membebankan biaya apapun.

JUDUL ARTIKEL (Calibri, ukuran 14, KAPITAL, bold, 1 spasi)

(Article Title (in English), Italic, bold, Title Case, 1 spasi)

Nama Penulis (tanpa gelar)

Tempat bekerja (ex. Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM)

Alamat Unit Kerja Penulis.....

e-mail: Penulis

Abstrak

Ketik abstrak dalam bahasa Indonesia di sini. Abstrak ditulis dengan **font Calibri 12, maksimal 200 kata, spasi 1**. Abstrak memuat latar belakang, permasalahan, metode penelitian, kesimpulan dan saran.

Kata kunci: merupakan kata pokok yang mendasari pelaksanaan penelitian, dan yang diindekskan.

Kata kunci berjumlah minimal 3 kata maksimal 5 kata, pemisahan ditulis dengan menggunakan tanda baca koma.

Abstract

Type abstract in English here. Abstract is written **using Calibri 12 and should be no longer than 150 words, one space**, giving a brief summary of research background, problem, method, conclusions, and suggestion.

Keywords : are terms of the underlying implementation research, containing the indexed. Keywords should be at least 3 words maximum 5 words and separated using comma.

A. Pendahuluan (Bold)

Paragraf menggunakan format paragraf justify (Calibri 12 pt, spasi 1,5, first-line indent 1 cm).

Pendahuluan berisi latar belakang masalah dan permasalahan. Dalam Pendahuluan tidak perlu dibuat Subtitle/subbab latar belakang dan permasalahan. Uraikan langsung latar belakang dan permasalahan di bab Pendahuluan. Identifikasi masalah dituliskan dalam bentuk kalimat tanya dan tidak dibuatkan nomor urut. Panjang bagian pendahuluan maksimal 5 halaman. Untuk format penulisan kutipan selain peraturan perundang-undangan dan produk hukum lainnya menggunakan model Turabian dengan catatan kaki (*foot note*).¹ Tata cara penulisan masing-masing jenis referensi dapat dilihat pada catatan kaki berturut-turut; buku dengan satu penulis², buku dengan 2 penulis³, buku dengan penulis 4 orang atau lebih⁴, artikel dalam Jurnal⁵, artikel dalam jurnal *on-line* yang belum

1 Footnote ditulis dengan menggunakan font Cambria 10 dengan jarak spasi antar baris 1.

2 Wendy Doniger, *Splitting the Difference* (Chicago: University of Chicago Press, 1999), 65.

3 Guy Cowlshaw and Robin Dunbar, *Primate Conservation Biology* (Chicago: University of Chicago Press, 2000), 104–7.

4 Edward O. Laumann et al., *The Social Organization of Sexuality: Sexual Practices in the United States* (Chicago: University of Chicago Press, 1994), 262.

5 John Maynard Smith, "The Origin of Altruism," *Nature* 393 (1998), 639.

memiliki DOI⁶, artikel dalam jurnal *on-line* yang sudah memiliki DOI⁷, tulisan dalam seminar⁸, dan berita pada laman/internet⁹

Template ini dirancang untuk membantu para penulis dalam menyiapkan manuskrip. Ini merupakan format tampilan yang persis diharapkan oleh editor jurnal. Untuk menggunakan *template* ini, cukup *Save As* ke dokumen Anda, kemudian *copy* dan *paste* dokumen Anda di sini.

B. Metode Penelitian (Bold)

Paragraf menggunakan format paragraf justify (Calibri 12 pt, spasi 1,5, first-line indent 1 cm)

Metode penelitian berisi cara pengumpulan data, metode analisis data, serta waktu dan tempat jika diperlukan. Panjang bagian metode penelitian maksimal 1 halaman.

C. Pembahasan (Bold)

Paragraf menggunakan format paragraf justify (Calibri 12 pt, spasi 1,5, first-line indent 1 cm)

Pembahasan berisi analisa atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian sebagaimana tertuang dalam pendahuluan. Pembahasan dan analisis harus menjawab permasalahan yang dikemukakan pada bagian pendahuluan.

Pada bagian pembahasan jumlah pokok-pokok bahasan disesuaikan dengan jumlah permasalahan yang diangkat, dengan format penomoran sebagai berikut:

1. Subbab (Bold)

a.

1)

a)

Jika memerlukan untuk menyajikan **gambar atau tabel**, judul tabel ditampilkan di bagian atas tabel, rata kiri, ditulis menggunakan font calibri ukuran 12. Judul gambar ditambihkan di bagian bawah gambar, rata kiri, ditulis menggunakan font calibri ukuran 12. Tulisan tabel/gambar/nomor ditulis tebal (bold), sedangkan judul tabel ditulis normal.

Tabel ditampilkan rata kiri halaman sedangkan jenis dan ukuran font di dalam tabel bisa disesuaikan dengan kebutuhan.

6 Mark A. Hlatky et al., "Quality-of-Life and Depressive Symptoms in Postmenopausal Women after Receiving Hormone Therapy: Results from the Heart and Estrogen/Progestin Replacement Study (HERS) Trial," *Journal of the American Medical Association* 287, no. 5 (2002), <http://jama.ama-assn.org/issues/v287n5/rfull/joc10108.html#aainfo>.

7 Jesse N. Weber et al., "Resist Globally, Infect Locally: A Transcontinental Test of Adaptation by Stickleback and Their Tapeworm Parasite," *American Naturalist* 189, no. 1 (January 2017):45, <https://doi.org/10.1086/689597>.

8 Brian Doyle, "Howling Like Dogs: Metaphorical Language in Psalm 59" (makalah, the Annual International Meeting for the Society of Biblical Literature, Berlin, 19-22 Juni 2002).

9 Evanston Public Library Board of Trustees, "Evanston Public Library Strategic Plan, 2000-2010: A Decade of Outreach," Evanston Public Library, <http://www.epl.org/library/strategic-plan-00.html> (diakses 1 Juni 2005).

D. Penutup (Bold)

Paragraf menggunakan format paragraf justify (Calibri 12 pt, spasi 1,5, first-line indent 1 cm)

Penutup berisi deskripsi kesimpulan dan saran atau rekomendasi. Dibuat dalam bentuk paragraf, tidak dalam bentuk poin-poin. Simpulan harus menjawab permasalahan penelitian. Simpulan bukan ringkasan dan bukan pula tulisan ulang dari pembahasan.

DAFTAR PUSTAKA (Bold)

Menggunakan format paragraf justify (Calibri 12 pt, spasi 1)

Panjang halaman daftar pustaka maksimal 3 halaman, Daftar Pustaka berisi minimal 15 referensi utama, tidak termasuk Peraturan Perundang-Undangan dan produk hukum lainnya. Untuk buku teori hukum diharapkan maksimal terbitan **paling lama 10 tahun terakhir**, minimal 2 buku. Referensi utama selain Buku adalah Jurnal hasil penelitian terdahulu, minimal 3 karya dengan tahun terbitan **paling lama 5 tahun terakhir**. Referensi tambahan berupa Peraturan Perundang-Undangan, dan produk hukum Lainnya. Penulisan daftar pustaka diklasifikasikan ke dalam 4 bagian: Buku, Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian, berita pada laman Internet, dan Peraturan.

Diketik dengan teknik penulisan (format) diurutkan berdasarkan alfabet dengan spasi 1, dan spasi 1,5 untuk membedakan tiap bahan referensi, sebagai contoh:

A. Buku

Abdurachman, A. *Ensiklopedia Ekonomi Keuangan Perdagangan*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1980.

Affandi, Muchtar. *Ilmu-ilmu Kenegaraan: Suatu Studi Perbandingan*, Bandung: Lembaga Penerbit Fakultas Sosial Politik Universitas Padjajaran, 1982.

Campbell, L. John. *Institutional Change and Globalization*, Princeton: Princeton University Press, 2004.

Doniger, Wendy. *Splitting the Difference*, Chicago: University of Chicago Press, 1999.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Contoh tulisan dalam seminar

Doyle, Brian. "Howling Like Dogs: Metaphorical Language in Psalm 59", makalah, the Annual International Meeting for the Society of Biblical Literature, Berlin, 19-22 Juni 2002.

Contoh tulisan dalam Jurnal on-line tanpa DOI

Hlatky, Mark A. et al. "Quality-of-Life and Depressive Symptoms in Postmenopausal Women after Receiving Hormone Therapy: Results from the Heart and Estrogen/Progestin Replacement Study (HERS) Trial," *Journal of the American Medical Association* 287, no. 5, 2002. <http://jama.ama-assn.org/issues/v287n5/rfull/joc10108.html#aainfo>.

Contoh tulisan dalam Jurnal dengan DOI

Weber, Jesse N. et al. "Resist Globally, Infect Locally: A Transcontinental Test of Adaptation by Stickleback and Their Tapeworm Parasite." *American Naturalist* 189, no. 1, (January 2017): 43-57, <https://doi.org/10.1086/689597>.

C. Internet

Library Board of Trustees. "Evanston Public Library Strategic Plan, 2000–2010: A Decade of Outreach." Evanston Public Library,

<http://www.epl.org/library/strategic-plan-00.html>.

Widianto, Satrio. "Tenaga Kerja Asing Dari 5 Negara Masih Dominan." *Pikiran Rakyat*, 23 April 2018.

<http://www.pikiran-rakyat.com/ekonomi/2014/08/17/293351/tenaga-kerja-asing-dari-5-negara-masih-dominan>.

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

BIODATA PENULIS (Bold)

Paragraf menggunakan format paragraf justify (Calibri 12 pt, spasi 1,5, first-line indent 1 cm)

Biodata Penulis berisi riwayat hidup penulis yang ditulis secara deskriptif (bukan dalam bentuk tabel) maksimal 1 halaman menjelaskan Nama, Pendidikan, Organisasi, Pekerjaan dan Riwayat Penulisan Jurnal/Karya Tulis Ilmiah.



Majalah Hukum Nasional

Redaksi Majalah Hukum Nasional

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Republik Indonesia

Jl. Mayjen Sutoyo No. 10 Cililitan, Jakarta Timur

Telp. : 021-8091908 ext.3202

Email : mhn@jdih.go.id | majalahhukumnasional@gmail.com

Website : mhn.bphn.go.id.

P-ISSN: 0126-0227

E-ISSN: 2722-0664