

Frasa “Kepentingan Nasional” sebagai Alat Pembatas Hak Adat: Analisis Normatif Pasal 4 UU Kehutanan dalam Hal Konflik Tanah Adat di Indonesia

Mochamad Didan Afandi¹, TB Akbar Tunjung Putih²,Deden Wijaya³, Muhamad Gilang Ramadhan⁴Fakultas Hukum Universitas Pamulang^{1,2,3,4}mochamaddidanafandi@gmail.com¹, udadio9@gmail.com²,dedenwijayagw@gmail.com³, mgilangr4852@gmail.com⁴**ABSTRACT**

Indigenous land conflicts within forest areas reveal a structural problem in Indonesian forestry law, particularly regarding the use of the phrase “national interest” in Article 4 of Law Number 41 of 1999 on Forestry. Normatively, this phrase is intended to safeguard state interests in forest resource management; however, in practice, it is frequently used as a legal basis to restrict or even negate indigenous peoples’ customary land rights. This study aims to analyze the normative position and legal implications of the phrase “national interest” on the recognition of indigenous peoples’ rights over customary land. The research employs a normative juridical method with statutory, conceptual, and case law approaches. The findings indicate that broad and ambiguous interpretations of “national interest” tend to subordinate customary rights to development and investment agendas. This situation illustrates the persistent tension between state law and customary law within the framework of legal pluralism. The study concludes that clearer normative limitations and stronger substantive recognition of customary land rights are necessary to ensure that forestry law aligns with the principles of agrarian justice, human rights protection, and environmental sustainability.

Keywords: *national interest, customary land rights, indigenous peoples, forestry law, legal pluralism.*

ABSTRAK

Konflik tanah adat di kawasan hutan menunjukkan persoalan struktural dalam hukum kehutanan Indonesia, terutama terkait penggunaan frasa “kepentingan nasional” dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Frasa tersebut secara normatif dimaksudkan untuk menjaga kepentingan negara dalam pengelolaan sumber daya hutan, namun dalam praktik sering menjadi dasar pembatasan bahkan pengabaian hak ulayat masyarakat adat. Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan dan implikasi normatif frasa “kepentingan nasional” terhadap pengakuan hak masyarakat adat atas tanah ulayat. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan analisis putusan pengadilan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tafsir yang luas dan tidak terukur terhadap “kepentingan nasional” menempatkan hak

Article History

Received: Desember 2025

Reviewed: Desember 2025

Published: Desember 2025

Copyright : Author**Published by : CAUSA**

This work is licensed under a
[Creative Commons
Attribution-NonCommercial
4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

adat pada posisi subordinat di bawah kepentingan pembangunan dan investasi. Kondisi ini memperlihatkan ketegangan antara hukum negara dan hukum adat dalam kerangka pluralisme hukum. Penelitian ini menyimpulkan bahwa diperlukan pembatasan tafsir normatif dan penguatan pengakuan substantif terhadap hak ulayat agar hukum kehutanan lebih sejalan dengan prinsip keadilan agraria, hak asasi manusia, dan keberlanjutan lingkungan.

Kata kunci: kepentingan nasional, hak ulayat, masyarakat adat, UU Kehutanan, pluralisme hukum.

PENDAHULUAN

Perselisihan mengenai pertanahan beserta hak masyarakat adat atas tanah ulayat merupakan masalah nasional yang sangat menarik perhatian pembuat kebijakan, akademisi, dan aktivis hak asasi manusia di Indonesia. Dengan luasnya wilayah adat di Indonesia dan juga memiliki peran sebagai tumpuan kehidupan masyarakat hukum adat, perselisihan mengenai tanah adat sering terjadi dikarenakan perbedaan kepentingan bersama masyarakat adat dan program pembangunan negara. Cakupan peristiwa ini bukan hanya mengenai kekuasaan atas sumber daya alam, tetapi juga perselisihan antara tata hukum nasional dengan sistem hukum adat yang sudah ada pada masyarakat lokal dan mengakar kuat. Peraturan yang berlaku, termasuk UU Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan menjadikan tempat perselisihan norma hukum guna penentuan siapakah yang berhak atas tanah dan kekayaan alam yang ada di kawasan hutan (Nugraha *et al.*, 2023).

(Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, 1999) secara khusus mengesahkan bahwa bahwa penguasaan hutan oleh negara harus “memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Hal tersebut menunjukkan bahwa kepelikan antara hak adat dan kekuasaan negara atas sumber daya hutan. Pada pengimplementasiannya, ketentuan “kepentingan nasional” sering dijadikan dasar untuk pembatasan bahkan meniadakan hak masyarakat adat atas wilayahnya, apalagi wilayahnya dipandang strategis untuk investasi atau masuk dalam proyek strategis nasional. Contohnya terjadi pada masyarakat adat di Papua yang berselisih akibat konsesi perkebunan sawit dengan luas lebih dari 36.000 hektar yang terjadi pada tahun 2024 yang menunjukkan bagaimana alasan “kepentingan nasional” digunakan sebagai pembenaran untuk membatasi hak ulayat masyarakat adat (Indonesia’s Top Court Rejects Indigenous Community’s Appeal in Palm Oil Case | Reuters, n.d.).

Masalah pokok yang timbul adalah konflik antara norma hukum formal yang diciptakan oleh negara dengan realitas hak adat yang sudah dipegang secara turun temurun oleh masyarakat. Ketika pasal 4 UU Kehutanan memberikan tempat terhadap pengakuan hak masyarakat adat, tetapi frasa “tidak bertentangan dengan kepentingan nasional” menjadikan ambiguitas yang sering ditafsirkan secara luas oleh institusi negara sehingga menempatkan hak adat pada posisi yang rendah. Akibatnya, hak masyarakat adat terabaikan dan sering terjadi kehilangan akses terhadap hak atas tanah ulayat karena wilayah tersebut masuk kedalam kategori hutan negara, walaupun secara kenyataannya adalah tempat hidup mereka (Wijaya, 2024).

Telah banyak cara penyelesaian yang diusulkan oleh pemangku kepentingan untuk mengatasi ketegangan antara hak adat dengan kepentingan nasional. Salahsatunya adalah pengakuan hutan adat secara tegas melalui peraturan turunan, penyederhanaan terhadap prosedur administratif pengakuan masyarakat adat, dan penguatan peraturan daerah yang memberi tempat bagi legalitas kepemilikan adat. Selain itu juga, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor

35/PUU-X/2012 yang menjadikan penegasan hutan adat bukan lagi hutan negara menjadi dasar penting dalam pelaksanaan hukum yang lebih berpihak kepada masyarakat adat (Arizona & Illiyina, 2024).

Berbagai penelitian telah meneliti perihal konflik agraria dan hak masyarakat adat. (Pratama *et al.*, 2025) dalam jurnalnya menyampaikan bahwa sistem hukum agraria nasional belum efektif melindungi hak ulayat masyarakat adat, terutama dalam hal keadilan ekologis. (Nugraha *et al.*, 2023) dalam penelitiannya mengatakan harus ada kebijakan yang memperkuat hak hutan adat melalui kerangka *Green Constitution* guna kepastian keberlanjutan lingkungan dan budaya lokal. Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh (Satria *et al.*, 2025) menganalisa konflik lahan ulayat yang menunjukkan kesenjangan antara hukum nasional dan hukum adat sehingga sering terjadi kriminalisasi terhadap pembela tanah adat. Adapun penelitian yang dilakukan oleh (Yunita Bernanda *et al.*, 2025) menyimpulkan bahwa dinamika konflik tanah adat yang terjadi di banyak daerah terjadi karena tumpang tindih antara hak adat dan kebijakan pemerintah.

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan normatif yang akan membahas substansi hukum klausul “kepentingan nasional” dalam pasal 4 UU Kehutanan serta menelusuri bagaimana ketentuan ini diterapkan dalam praktik dan impikasinya terhadap tanah adat. Penelitian ini juga menempatkan hukum bukan hanya sekadar teks normatif saja, tetapi juga sebagai alat kekuasaan supaya membentuk hubungan sosial dan politik di tingkat lokal. Maka dari itu, penelitian ini diharapkan memberi kontribusi baru terhadap adanya wacana reformasi hukum kehutanan dan hak masyarakat adat dengan menggabungkan analisis normatif dan refleksi sosial-empiris.

Urgensi penelitian ini ada pada tingginya angka konflik tanah adat yang terjadi dan terus berulang, serta terpinggirkannya hak masyarakat adat akibat tafsir sempit frasa “kepentingan nasional”. Analisis normatif pasal 4 UU Kehutanan dalam perihal perselisihan tanah adat diharapkan memberi pemahaman teoritis bagi pengembangan hukum agraria nasional yang lebih berkeadilan dan menghasilkan kebijakan yang lebih mengedepankan kehidupan masyarakat adat.

LANDASAN TEORI

Hak atas tanah adat berakar pada konsep *legal pluralism* yang mengakui adanya dua atau lebih sistem hukum yang hidup berdampingan. *Legal Pluralism* menunjukkan bahwa pengakuan atas hak ulayat tidak hanya berada pada pengaturan formal negara, tetapi juga harus sesuai dengan realitas praktik sosial budaya dan nilai kebersamaan masyarakat adat itu sendiri. Dalam hal agraria dan kehutanan di Indonesia, permasalahan atas tanah adat menggambarkan ketegangan antara kepemilikan umum masyarakat adat yang diwariskan turun temurun dengan kepentingan negara sebagai substansi hukum tertinggi, yang sering mengklaim hak atas tanah demi kebutuhan pembangunan nasional ataupun investasi (Wijaya, 2024).

Prinsip yang lain menyatakan hak asasi manusia dan hak bersama masyarakat adat yang tertulis dalam instrumen internasional seperti Deklarasi PBB tentang Hak-hak Masyarakat Adat dan diakui secara nyata didalam konstitusional di Indonesia. Pengakuan hak adat bukan hanya sekadar kebijakan yang tertulis tetapi juga bagian dari prinsip keadilan sosial dan kewajiban negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak komunitas adat. Hal ini tergambarkan dalam perkembangan kebijakan kehutanan di Indonesia, yang dimana norma hukum nasional masih sulit untuk menyeimbangkan antaran kedaulatan negara dengan hak komunitas masyarakat adat mengenai sumber daya alam yang menjadi tempat kehidupan mereka (Arizona & Illiyina, 2024).

Beberapa penelitian akademik yang menggunakan pendekatan empiris dan normatif membahas hal mengenai perselisihan agraria yang menyangkut dengan hak ulayat. (Arizona & Illiyina, 2024) didalam penelitiannya membahas peran yang dilakukan Mahkamah Konstitusi dalam sengketa perihal peraturan yang mengatur kehutanan, terutama dalam keputusan yang menyatakan bahwa hutan adat bukan bagian dari hutan negara, suatu keputusan yang seharusnya mengubah cara negara dalam mengelola sumber daya alam dan memposisikan hak

masyarakat adat. Namun dalam penelitian tersebut juga mencatat bahwa walaupun pengakuan normatif meningkat, dalam praktiknya masih berat sebelah dan tetap mengesampingkan hak masyarakat adat. Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh (Nugraha *et al.*, 2023) menghasilkan suatu kerangka konsep yaitu *Green Constitution* yaitu supaya memperkuat hak hutan adat, yang menekankan penguatan secara konstitusional untuk masyarakat adat sesuai dengan prinsip keberlanjutan lingkungan. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa negara belum sepenuhnya mengadopsi prinsip-prinsip *Green constitution* yang berimbas pada pengakuan atas hak hutan adat masih bersifat bersyarat dan kurang efektif dalam penyelesaian perselisihan tanah adat yang berimplikasi pada lingkungan dan pemenuhan hak bersama masyarakat adat. Penelitian (Lubis *et al.*, 2025) mengkaji penggabungan hukum adat didalam sistem hukum agraria nasional, termasuk tantangan administratif dan struktural dalam mengakui hak ulayat dibawah kekuasaan hukum saat ini. Dalam penelitiannya menegaskan bahwa keberadaan hukum adat menjadi terabaikan karena hukum nasional belum mampu memfasilitasi karakter khas sistem adat, baik secara prosedural maupun substansif. Masalah ini muncul dalam hal hubungan antara hak komunal adat dan hak negara melalui kebijakan agraria dan kehutanan.

Walaupun penelitian-penelitian tersebut menambah pengetahuan mengenai teori dan praktik hak adat, masih ada kesenjangan secara teori dan empiris, yaitu belum adanya penelitian yang mengkaji frasa “kepentingan nasional” sebagai alat normatif yang membatasi hak adat, khususnya didalam Pasal 4 UU Kehutanan. Meskipun telah banyak juga penelitian yang membahas pengakuan hak adat dan konflik adat, masih sedikit penelitian yang membahas dan mengevaluasi bagaimana frasa “kepentingan nasional” dimaknai dalam realitas hukum dan kebijakan, serta imbasnya terhadap status hukum dan pelaksanaan hak masyarakat adat atas tanah ulayat dalam hal kehutanan. Ini merupakan celah penting karena frasa “kepentingan nasional” sering menjadi dasar untuk pembatasan hak adat yang kemudian berdampak kepada kepastian hukum dan keadilan agraria.

Berdasarkan uraian dan penelitian sebelumnya, terdapat tiga kerangka konsep penelitian: (1) *legal pluralism* sebagai teori dasar yang menjelaskan keterkaitan antara hukum adat dan hukum negara; (2) hak bersama masyarakat adat yang menempatkan hak ulayat sebagai bagian dari hak asasi yang harus dihormati secara konstitusional; dan (3) analisis normatif terhadap interpretasi “kepentingan nasional” dalam Pasal 4 UU Kehutanan sebagai alat pembatas hak adat yang mempengaruhi dinamika konflik agraria dan kehutanan di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu dengan mengkaji hukum sebagai norma tertulis dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan doktrin hukum. Pendekatan ini memiliki tujuan untuk menganalisa sangkutan antara Pasal 4 UU Kehutanan dengan prinsip pengakuan hak masyarakat adat melalui pemahaman yang sistematis dan konseptual terhadap peraturan yang berlaku. Maka dari itu, penelitian ini tidak mengumpulkan data empiris, tetapi fokus pada analisa isi peraturan untuk menemukan konsistensi norma dan hukum yang berkaitan. Analisa ini dilakukan untuk menilai sejauh mana frasa “kepentingan nasional” berfungsi sebagai alat pembatas hak adat dalam hal hukum kehutanan Indonesia.

HASIL DAN DISKUSI

Legal Pluralism dan keterkaitan Hukum Adat dengan Hukum Negara

Dalam Konsep *legal pluralism* menekankan bahwa sistem hukum tidak hanya terdiri dari satu norma, tetapi juga terdiri atas norma formal negara dan norma adat yang hidup di masyarakat. Penelitian yang dilakukan oleh (Maswatu *et al.*, 2025) menunjukkan bahwa masih ada kelemahan integrasi hukum adat ke dalam sistem nasional dikarenakan belum adanya mekanisme formal yang kuat untuk menjamin legalitas hak ulayat dalam kerangka hukum negara. Hal ini menunjukkan adanya ketidakharmonisan secara struktural yang menjadi sumber konflik agraria di berbagai wilayah Indonesia.

Analisa ini sejalan dengan penelitian (Fitri, 2025) yang menyimpulkan bahwa sistem hukum di Indonesia berakar pada tradisi *civil law* yang menyebabkan pengakuan hak tanah adat tergantung pada aturan yang tertulis, yang dimana hal itu kontradiksi dengan realitas mayoritas hak masyarakat adat bersifat komunal dan tidak tertulis. Hal tersebut yang menjadikan tidakpastinya hukum nasional yang tidak mencantumkan mekanisme yang memadai untuk menggambarkan keberadaan hak masyarakat adat di luar yang tertulis. Berbeda dengan sistem *common law* seperti di Australia yang menunjukkan pendekatan secara yurisprudensial bisa memberikan ruang yang lebih bagi pengakuan hak adat melalui putusan pengadilan. Kondisi tersebut belum ditemui dalam yurisprudensi agraria Indonesia yang masih dominan norma yang tertulis.

Dalam hal ini, *legal pluralism* tidak hanya menggambarkan beragamnya norma, tetapi juga kritik terhadap cara negara dalam memaknai dan melaksanakan pengakuan terhadap hukum adat. Ketidakharmonisan antara hukum adat yang bersifat komunal dengan hukum negara yang hanya sesuai dengan peraturan yang tertulis dapat menimbulkan perselisihan dan menghilangkan adat yang sudah berlaku di masyarakat adat secara turun temurun. Hal ini senada dengan kajian yang dilakukan oleh (Maswatu *et al.*, 2025) yang menyatakan integrasi hukum adat dengan hukum nasional bukan hanya sekadar pengakuan simbolik tetapi juga pengakuan sesuai dengan kenyatannya. Ini juga menguatkan bahwa *Legal Pluralism* memberikan pandangan baru guna melihat konflik agraria bukan hanya sebagai persoalan yang substantif tapi juga persoalan struktural dalam sistem hukum nasional. Kesenjangan yang terjadi antara aturan yang tertulis dengan praktik sosial hukum komunitas adat menjadikannya akar permasalahan yang tidak boleh diabaikan dalam reformasi hukum agraria dan keutanan di Indonesia.

Hak Bersama Masyarakat dan Pengakuan Hak Ulayat sebagai Hak Asasi

Hak bersama masyarakat adat atas tanah merupakan realisasi dari hak asasi manusia dalam hal hukum agraria Indonesia karena mencakup berbagai aspek, antara lain aspek sosial, budaya, ekonomi, dan identitas komunitas adat itu sendiri. Menurut (Pratama *et al.*, 2025) hak ulayat merupakan hak bersama yang diakui secara yuridis dalam peraturan nasional seperti Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), tetapi dalam pelaksanaannya sering termarginalkan oleh kekuasaan hukum yang lebih mengedepankan pada hak individu dan kepentingan negara. Ketidakpastian ini menggambarkan bagaimana hak bersama sering mengalami marginalisasi meskipun secara aturan tertulis diakui melalui Pasal 18B UUD 1945 dan Pasal 3 UUPA yang menyatakan tentang pengakuan masyarakat hukum adat.

Penelitian yang dilakukan oleh (Rupadana & Swetasoma, 2024) mengenai keberadaan hak ulayat dan perlindungan hukumnya di Indonesia menunjukkan bahwa hak ulayat memang diakui dalam undang-undang, tetapi dalam praktiknya hak tersebut diabaikan atau lebih mementingkan kepentingan ekonomi dan investasi. Situasi ini memperlihatkan bahwa hak bersama masyarakat adat tidak otomatis terlindungi meskipun diakui secara normatif, sehingga memerlukan pendekatan yang lebih kuat dalam praktik hukumnya.

(Lubis *et al.*, 2025) dalam penelitiannya juga menegaskan bahwa pengakuan atas hak ulayat sebagai hak bersama masyarakat adat masih memiliki tantangan struktural yaitu berupa minimnya keharmonisan antara hukum adat dengan hukum nasional. Menurutnya, hukum agraria nasional yang mayoritas masih berdasarkan pada jenis legal-formal yang sebagian tidak sesuai dengan karakter dari *communal rights* masyarakat adat, sehingga menjadikannya penyebab konflik dan kepastian hukum dalam praktik di lapangan. Hasil penelitian ini juga diperkuat oleh penelitian yang dilakukan (Arina Novizas Shebubakar, 2019) yang menegaskan bahwa hukum tanah adat/ulayat mempunyai dasar sejarah yang kuat di Indonesia, namun eksistensinya sering terabaikan atau tumpang tindih dengan kekuasaan hukum agraria modern yang lebih mengutamakan kepemilikan individu. Keduanya menunjukkan bahwa hukum adat ulayat mengandung nilai kebersamaan yang berbeda dengan struktur agraria modern, sehingga memerlukan prosedur hukum khusus untuk menghubungkan atau mengharmonisasikan kedua sumber norma ini.

Lebih jauh lagi, penelitian yang dilakukan oleh (Tri Mulyadi *et al.*, 2025) menunjukkan bahwa hak ulayat masyarakat adat bukan hanya sekadar memiliki nilai sejarah dan kultural yang mengakar dalam struktur komunitas lokal, tetapi juga sangat berperan penting dalam pengaturan penguasaan, pemanfaatan, perlindungan, dan pemeliharaan sumber daya agraria sebagai bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan sosial dan budaya masyarakat adat. Namun penelitian ini menemukan bahwa walaupun Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengakui keberadaan hak ulayat, tetapi dalam praktiknya sering terhambat oleh tumpang tindih peraturan sektoral, kurang kuatnya harmonisasi norma, dan dominasi kepentingan investasi serta pembangunan yang berakibat pada termarginalkannya hak bersama masyarakat adat, sehingga membuat hak ulayat sering tidak dapat diakses secara penuh dalam praktik hukum agraria modern.

Berbanding dengan negara lain yang menunjukkan bahwa pengakuan hak bersama sering didukung oleh prosedur hukum substansif yang lebih kuat, misalnya melalui pengakuan dan pengesahan instrumen internasional atau undang-undang khusus mengenai hak masyarakat adat. Dalam hal masyarakat adat, ada kecocokan konsep masyarakat adat Indonesia dengan instrumen Konvensi ILO nomor 169 dan Deklarasi PBB tentang Hak-hak Masyarakat Adat yang apabila diadopsi ke dalam hukum nasional akan sangat menjamin hak bersama atas tanah adat (Fahmi *et al.*, 2023).

Analisa dari berbagai penelitian tersebut mencerminkan adanya kesenjangan empiris dan normatif antara pengakuan resmi oleh negara mengenai hak bersama masyarakat adat dengan praktik perlindungan hukum di lapangan. Meskipun banyak peraturan yang menegaskan pengakuan atas hak ulayat, tetapi pada realitasnya masih sering terabaikan akibat dari tumpang tindih kewenangan, multitafsir serta negara yang lebih mengutamakan pembangunan nasional sehingga hak bersama masyarakat adat terabaikan. Kesenjangan ini menunjukkan bahwa kajian hak bersama masyarakat adat sebagai hak asasi tidak boleh dibatasi dengan pengakuan resmi oleh negara semata, tetapi juga harus mempertimbangkan prosedur perlindungan substantif yang nyata (Lubis *et al.*, 2025).

Dalam struktur hak asasi manusia, hak bersama masyarakat adat atas tanah ulayat mengedepankan prinsip bahwa hak-hak dasar fundamental bukan hanya merupakan hak individu, tetapi juga hak kelompok yang diwariskan secara komunal dan sah diakui secara historis. Maka dari itu, pengakuan hak ulayat sebagai hak bersama harus mencakup kejelasan perlindungan hukum, persamaan kesempatan dalam akses peradilan, serta prosedur partisipatif yang memberikan ruang negosiasi yang adil antara adat dan negara atau pihak lain yang berkepentingan (Lakuteru, 2025).

Dengan demikian, temuan penelitian ini menegaskan posisi bahwa pengakuan ulayat sebagai hak bersama bukan hanya soal keberadaan norma hukumnya, tetapi juga soal penciptaan prosedur hukum yang efektif dan konstitusional, yang dapat menghubungkan antara hukum adat dan hukum negara, dan juga memberikan perlindungan substantif terhadap hak bersama masyarakat adat dalam realitasnya ketimbang sekadar pengesahan administratif.

Analisis Normatif “Kepentingan Nasional” dalam Pasal 4 UU Kehutanan sebagai Alat Pembatas Hak Adat

Analisa normatif terhadap frasa “kepentingan nasional” dalam pasal 4 UU Kehutanan menunjukan frasa tersebut sering kali menjadi dasar hukum yang dapat melemahkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak ulayat masyarakat adat ketika negara lebih mengutamakan proyek pembangunan atau investasi. Pada realitasnya, frasa ini memberikan ruang kepada negara untuk menafsirkan dan menegaskan kontrol atas kawasan hutan sehingga hak kebersamaan masyarakat adat diposisikan sebagai subordinat terhadap tujuan pembangunan, padahal secara sosial kultural hak ulayat merupakan bagian penting dari identitas dan kelangsungan hidup komunitas adat.

Penelitian yang dilakukan oleh (Simarmata, 2024) menunjukan bahwa pemahaman dan *interest* negara dalam struktur hukum kehutanan masih dipengaruhi oleh tujuan pembangunan yang menjadi faktor penghambat terhadap legitimasi hutan adat, dimana proses pengakuan

adat menjadi terhambat oleh ambiguitas norma dan terkendala birokrasi yang menuntut administratif walaupun keberadaan komunitas adat itu sudah ada. (Maisa *et al.*, 2024) dalam penelitiannya yang menganalisa pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 dalam pelaksanaan pengelolaan hutan adat di Indonesia, putusan tersebut menegaskan bahwa hutan ada bukan hutan negara tetapi pada pelaksanaannya masih dibatasi oleh ambiguitas norma dalam UU Kehutanan yang mengutamakan kepentingan pembangunan dan investasi. Selain Pemerintah Pusat, Pemerintah daerah pun sering menafsirkan “kepentingan nasional” sebagai instrumen hukum untuk penundaan terhadap pengakuan wilayah adat dan memberikan izin konsesi kepada korporasi. Hal tersebut menggambarkan bahwa bias struktural dalam hukum kehutanan tetap terjadi karena pemikiran hukum yang menempatkan negara sebagai pemegang kekuasaan penuh atas kawasan hutan dan belum sepenuhnya bergeser ke pemikiran yang mengutamakan pengakuan hak masyarakat adat. Begitupula studi oleh (Kurnia *et al.*, 2024) yang meneliti dinamika konflik pengendalian lahan di kawasan hutan Nagari Simpang, yang menjawab bagaimana klaim negara terhadap “kepentingan nasional” dan kepemilikan hutan secara faktual menjadi faktor-faktor penghambat pengakuan ulayat. Meskipun klaim historis telah ada sebelum pembentukan negara modern, sehingga menunjukkan bagaimana norma kehutanan digunakan untuk justifikasi legal untuk meniadakan hak adat.

Maka dari itu, analisis ini menunjukkan bahwa frasa “kepentingan nasional” dalam pasal 4 UU Kehutanan bukan hanya soal teks tertulis, namun juga penafsirannya membuat negara menempatkan hak adat pada posisi subordinat. Temuan ini memberikan tambahan bagi literatur hukum agraria dan lingkungan karena menyoroti bagaimana norma hukum formal juga memiliki fungsi sebagai pembatas struktural terhadap hak adat, serta sangat penting untuk melaksanakan reformasi normatif yang mempertimbangkan nilai-nilai pluralisme hukum dan hak asasi masyarakat adat secara substantif.

KESIMPULAN

Penelitian ini memberikan penegasan bahwa frasa “kepentingan nasional” dalam pasal 4 UU Kehutanan memiliki posisi ganda: secara normatif memiliki tujuan untuk menjaga integritas dalam pengelolaan sumber daya nasional, tetapi secara praktiknya justru lebih sering sebagai alat untuk pembatas hak adat yang membuat lemah posisi masyarakat adat dalam penguasaan dan pengelolaan hutan. Analisa yang berdasarkan pada tiga kerangka konsep penelitian *legal pluralism*, hak bersama masyarakat adat dan analisis normatif terhadap interpretasi “kepentingan nasional” memperlihatkan ketegangan antara hukum negara dan hukum adat bukan hanya persoalan hukum tekstual, namun juga persoalan kekuasaan dan gagasan pembangunan yang masih menempatkan masyarakat adat sebagai subjek marjinal dalam pengelolaan sumber daya alam.

Secara teori, penelitian ini memberikan tambahan wawasan mengenai gagasan pluralisme hukum dan hak kebersamaan dengan menunjukan bahwa hukum nasional belum sepenuhnya dapat mengakomodasi karakteristik *communal rights* dalam sistem hukum positif. Hal ini mengindikasikan perlu adanya pembacaan ulang norma-norma kehutanan supaya sejalan dengan prinsip keadilan sosial dan hak asasi manusia yang sebagaimana diamanatkan konstitusi. Penelitian ini juga memberikan andil terhadap pengembangan teori hukum normatif di Indonesia dengan mengangkat peran frasa yang memiliki ambiguitas seperti “kepentingan nasional” dalam menyusun hubungan antara negara, masyarakat adat dan sumber daya alam.

Dari sisi praktis dan kebijakan, hasil penelitian ini mengindikasikan supaya reformasi hukum kehutanan dan agraria perlu diarahkan ke penguatan kerangka pengakuan substantif terhadap hak ulayat, melalui peraturan pelaksana yang lebih eksplisit, prosedur administrasi yang sederhana dan penyusunan indikasi-indikasi hukum yang menegaskan pembatasan tafsir atas “kepentingan nasional” agar tidak terjadi multitafsir yang bisa merugikan masyarakat adat.

Penelitian ini juga membuka ruang untuk agenda penelitian selanjutnya, khususnya untuk mengeksplorasi relasi antara kebijakan kehutanan dan mekanisme perlindungan HAM dalam hal hukum lingkungan hidup. Penelitian lebih lanjut bisa menyoroti praktik pelaksanaan frasa

“kepentingan nasional” di berbagai tingkat pemerintahan, serta menilai efektivitas partisipasi masyarakat adat dalam proses perizinan sumber daya alam. Dengan demikian, pemahaman terhadap perselisihan tanah adat tidak hanya pada dimensi hukum formal, tetapi juga dapat mencakup aspek sosial, politik dan ekologis yang saling berkaitan.

Secara keseluruhan, penelitian ini memberikan penegasan bahwa keadilan dalam hal agraria dan ekologis di Indonesia sulit tercapai apabila tanpa integrasi hukum negara dan hukum adat, serta tanpa restrukturisasi terhadap norma-norma hukum yang selama ini menjadi instrumen eksklusif masyarakat adat. Maka dari itu, usaha menegakkan prinsip “kepentingan nasional” harus dimaknai bukan sebagai pembatas, namun harus dimaknai sebagai sarana integratif yang harus menjamin hak fundamental semua warga negara yang diamanatkan oleh konstitusional, termasuk masyarakat adat sebagai penjaga hutan dan penyangga keberlanjutan ekologis negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Arina Novizas Shebubakar, M. R. R. (2019). Hukum Tanah Adat/Ulayat. *Jurnal Magister Ilmu Hukum (Hukum Dan Kesejahteraan)*, 4(1), 14-22.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.36722/jmih.v4i1.758>
- Arizona, Y., & Illiyina, U. (2024). The Constitutional Court and Forest Tenure Conflicts in Indonesia. *Constitutional Review*, 10(1), 103-135.
<https://doi.org/10.31078/consrev1014>
- Fahmi, C., Jihad, A. A., Matsuno, A., Fauzan, F., & Stoll, P. T. (2023). Defining Indigenous in Indonesia and Its Applicability to the International Legal Framework on Indigenous People's Rights. *Journal of Indonesian Legal Studies*, 8(2), 1019-1064.
<https://doi.org/10.15294/jils.v8i2.68419>
- Fitri, D. P. R. K. (2025). Comparative Recognition of Customary Land Rights Based on Legal Systems in Indonesia and Australia: Codification and Jurisprudence. *JURNAL ILMIAH LIVING LAW*, 17(2), 18-28.
<https://doi.org/https://doi.org/10.30997/jill.v17i2.19704>
- Indonesia's top court rejects Indigenous community's appeal in palm oil case | Reuters*. (n.d.). Retrieved December 17, 2025, from <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesias-top-court-rejects-indigenous-communitys-appeal-palm-oil-case-2024-11-01/>
- Kurnia, A., Nugroho, A., & Titik Andari, D. W. (2024). The Dynamics of Land Control in Forest Areas by the Customary Law Community of Nagari Simpang, Pasaman Regency. *Marcapada: Jurnal Kebijakan Pertanahan*, 4(1), 17-36.
<https://doi.org/10.31292/mj.v4i1.65>
- Lakuteru, V. A. (2025). KEDUDUKAN HUKUM TANAH ULAYAT DALAM SISTEM HUKUM AGRARIA DAN HUKUM ADAT DI INDONESIA. *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, 13(11), 2590-2606.
<https://doi.org/10.24843/KS.2025.v13.i11.p13>
- Lubis, I., Siregar, T., Lubis, D. I. S., Adawiyah, R., & Lubis, A. H. (2025). Integrasi Hukum Adat dalam Sistem Hukum Agraria Nasional: Tantangan dan Solusi dalam Pengakuan Hak Ulayat. *Tunas Agraria*, 8(2), 143-158.
<https://doi.org/10.31292/jta.v8i2.401>
- Maisa, Syamsul Haling, Moh. Nafri, Ida Lestiawati, & Irmawaty. (2024). The Implications of the Constitutional Court's Ruling on the Protection of Indigenous Peoples' Land in the National Agrarian System. *Evolutionary Studies in Imaginative Culture*, 1228-1237.
<https://doi.org/10.70082/esiculture.vi.1372>
- Maswatu, I., Santosa, T. A., Ghoni, A., Dewi, M. N. K., Taqiyuddin Kadir, & Hartawati, A. (2025). Legal Protection of Indigenous Land Rights: A Study of Customary Law Integration in National Legal. *RIGGS: Journal of Artificial Intelligence and Digital Business*, 4(3), 1789-1794.
<https://doi.org/10.31004/riggs.v4i3.2223>

- Nugraha, X., Wibisono, A. M. A., Angelia, A., S., B. O., & Answendy, P. R. (2023). Strengthening Customary Forest Rights for Indigenous People in Indonesia Green Constitution Framework. *Jurnal Kajian Pembaruan Hukum*, 3(2), 217.
<https://doi.org/10.19184/jkph.v3i2.43367>
- Pratama, D. M., Pratiwi, D., & Lestari, N. O. (2025). Konflik Agraria dan Keadilan Ekologis: Tinjauan Hukum atas Hak Masyarakat Adat terhadap Tanah Ulayat. *Indonesian Journal of Law and Justice*, 3(2), 10.
<https://doi.org/10.47134/ijlj.v3i2.5248>
- Rupadana, I. N., & Swetasoma, C. G. (2024). EKSISTENSI HAK ULAYAT DAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP TANAH ADAT DI INDONESIA. *Aktual Justice*, 9(1), 67-79.
<https://doi.org/10.70358/aktualjustice.v10i1.1518>
- Satria, M. Y., Anggoro, P. W., & Setiono, J. (2025). National Law and Minangkabau Customary Law Disparity in Ulayat Land Disputes in the Bidar Alam Area, West Sumatra. *Jurnal Greenation Sosial Dan Politik*, 3(3), 423-432.
<https://doi.org/10.38035/jgsp.v3i3.425>
- Simarmata, R. (2024). The Current Updates of the Progresses and the Challenges of Recognition of Customary Forests in Indonesia. *Jurnal Ilmu Kehutanan*, 18(2), 142-152.
<https://doi.org/10.22146/jik.v18i2.12660>
- Tri Mulyadi, Muhammad Yusuf, & Hendrik Dengah. (2025). Eksistensi Hak Ulayat Masyarakat Adat di Kota Jayapura dalam Konteks Ancaman Penyerobotan Tanah. *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial*, 4(1), 175-186.
<https://doi.org/https://doi.org/10.55606/jhpis.v4i1.5553>
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan (1999).
- Wijaya, V. R. (2024). The Intersection Of Customary Law And National Land Law In The Settlement Of Land Disputes In Indonesia. *Jurnal Multidisiplin Sahombu*, 4(02), 401-407.
<https://doi.org/10.58471/jms.v4i02>
- Yunita Bernanda, Iis Qomariah, & Enggika Mandasari. (2025). Analisis Konflik Tanah dalam Konteks Hukum Adat. *Jejak Digital: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 1(3), 516-523.
<https://doi.org/10.63822/69cvs927>