



Tinjauan Yuridis Pengelolaan Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus dalam Kerangka Hukum Kehutanan: Kajian Literatur

M Farizh Fadhlulrahman¹, Andhara Naela², Rafi Nazori³, M Rizky Putra⁴, Zidan Akhbar Dharmawan⁵, Rio Yuliansah⁶, Ika Dwimaya Roza^{7*}

¹⁻⁷Fakultas Sainstekes, Universitas Muhammadiyah Jambi, Indonesia

Email: Ceperjoni@gmail.com¹, Ceperjoni@gmail.com², rafinazori4@gmail.com³, ikiputra052@gmail.com⁴, zidanakhbar@gmail.com⁵, rioyuliansyah6@gmail.com⁶, ikadwimaya1979@gmail.com⁷

*Penulis Korespondensi: ikadwimaya1979@gmail.com

Abstract. *Special Purpose Forest Areas (KHDTK) are forest areas used for limited purposes, including research, education, training, and religious and cultural purposes, without altering the areas primary function. The regulation of Special Purpose Forest Areas (KHDTK) has evolved since its inception in Law Number 41 of 1999 concerning Forestry, and subsequent regulatory changes following the enactment of the legal basis for Special Purpose Forest Areas (KHDTK), the consistency of the hierarchy of laws and regulations, and legal issues in their implementation. The method used is normative legal research with a statutory approach and a conceptual approach through a literature review of previous laws and research. The results show that the regulation of Special Purpose Forest Areas (KHDTK) has evolved through six regulatory stages, with the main issue emerging after the issuance of Government Regulation Number 23 of 2021, which reinstated KHDTK despite the lack of explicit delegation in the Job Creation Law. Furthermore, KHDTK management still faces various obstacles, such as encroachment, overlapping permits, tenure conflicts, and unclear boundaries. Therefore, it is necessary to strengthen the legal basis, accelerate the arrangement of regional boundaries, and involve the community in a participatory manner to increase the effectiveness of KHDTK management.*

Keywords: *Forest Area Management; Forestry Law; Legal Review; Literature Review; Special Purpose Forest Areas (KHDTK).*

Abstrak. Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus (KHDTK) merupakan kawasan hutan yang dimanfaatkan secara terbatas untuk kepentingan penelitian, pendidikan, pelatihan, serta religi dan budaya tanpa mengubah fungsi pokok kawasan. Pengaturan KHDTK telah mengalami perkembangan sejak diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan hingga perubahan regulasi pasca terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja. Penelitian ini bertujuan menganalisis perkembangan dasar hukum KHDTK, konsistensi hierarki peraturan perundang-undangan, serta permasalahan yuridis dalam implementasinya. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual melalui kajian literatur terhadap peraturan perundang-undangan dan penelitian terdahulu. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan KHDTK berkembang melalui enam tahap regulasi, dengan persoalan utama muncul setelah terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 yang kembali mengatur KHDTK meskipun tidak memiliki dasar delegasi yang eksplisit dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Selain itu, pengelolaan KHDTK masih menghadapi berbagai kendala, seperti perambahan, tumpang tindih izin, konflik tenurial, dan ketidakjelasan batas kawasan. Oleh karena itu, diperlukan penguatan dasar hukum, percepatan penataan batas kawasan, serta pelibatan masyarakat secara partisipatif untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan KHDTK.

Kata kunci: Hukum Kehutanan; Kajian Literatur; Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus (KHDTK); Pengelolaan Kawasan Hutan; Tinjauan Yuridis.

1. LATAR BELAKANG

Hutan sebagai sumber daya alam memiliki fungsi strategis yang tidak hanya bersifat ekologis, tetapi juga menopang kepentingan keilmuan, pendidikan, dan kehidupan sosial-budaya masyarakat. Selain berperan sebagai penyangga kehidupan, hutan juga berfungsi dalam menjaga keanekaragaman hayati, mengatur tata air, menyerap karbon, serta mendukung kegiatan penelitian dan pendidikan secara berkelanjutan (Food and Agriculture Organization [FAO], 2020). Untuk mengakomodasi kepentingan-kepentingan khusus tersebut tanpa

mengorbankan fungsi pokok kawasan hutan, hukum kehutanan Indonesia mengenal konsep Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus (KHDTK), yaitu kawasan hutan yang ditetapkan untuk tujuan tertentu di luar fungsi konservasi, lindung, atau produksi dan bersifat tumpang susun (*overlay*) terhadap fungsi pokok yang telah ada (Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999).

Sejak diperkenalkan melalui Pasal 8 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, pengaturan KHDTK telah berkembang melalui berbagai peraturan pelaksana, mulai dari Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan, Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.43/Menhut-II/2013, hingga Peraturan Menteri lingkungan hidup dan kehutanan nomor P.15/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 yang mengatur secara rinci kriteria penetapan, batas luas, serta hak dan kewajiban pengelola KHDTK (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2018). Namun demikian, transformasi hukum kehutanan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tidak lagi memuat ketentuan eksplisit mengenai KHDTK. Meskipun demikian, ketentuan mengenai KHDTK kembali dimunculkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan sehingga memunculkan perdebatan mengenai konsistensi hierarki peraturan perundang-undangan (Forest Digest, 2021).

Persoalan hierarki norma tersebut bukan sekadar isu administratif, tetapi juga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan KHDTK. Menurut teori *Stufenbau* yang dikemukakan Hans Kelsen, setiap peraturan memperoleh kekuatan berlakunya dari norma yang lebih tinggi sehingga konsistensi hierarki merupakan syarat utama terciptanya kepastian hukum (Kelsen, 1967). Di sisi lain, implementasi pengelolaan KHDTK di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan berupa perambahan kawasan, tumpang tindih izin, konflik tenurial, serta ketidakjelasan batas kawasan. Penelitian Sumanto & Sujatmoko (2008) menunjukkan bahwa konflik pada KHDTK Hambala dipengaruhi oleh lemahnya koordinasi antar pemangku kepentingan serta belum optimalnya penataan batas kawasan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa efektivitas pengelolaan KHDTK tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi, tetapi juga oleh kepastian hukum dan implementasi kebijakan di lapangan.

penelitian ini difokuskan pada kajian mengenai perkembangan dasar hukum pengelolaan Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus (KHDTK) dalam sistem hukum kehutanan di Indonesia sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 hingga Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021(1). Selain itu, penelitian ini mengkaji konsistensi hierarki peraturan perundang-undangan yang mengatur KHDTK serta menganalisis berbagai

permasalahan yuridis yang muncul dalam implementasi pengelolaannya di lapangan, termasuk faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas pengelolaan KHDTK di Indonesia.(2)

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perkembangan dasar hukum pengelolaan Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus (KHDTK) dalam sistem hukum kehutanan di Indonesia sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 hingga Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021. Selain itu, penelitian ini bertujuan mengkaji konsistensi hierarki peraturan perundang-undangan yang mengatur KHDTK serta mengidentifikasi berbagai permasalahan yuridis yang muncul dalam implementasi pengelolaannya. Melalui pendekatan hukum normatif dan kajian literatur, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai efektivitas kerangka hukum KHDTK serta menjadi masukan bagi penyempurnaan kebijakan pengelolaan KHDTK yang lebih memberikan kepastian hukum, mendukung pengelolaan hutan secara berkelanjutan, dan meminimalkan potensi konflik di lapangan.

2. KAJIAN TEORITIS

Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus (KHDTK) merupakan kawasan hutan yang ditetapkan untuk memenuhi kepentingan penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, serta religi dan budaya tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan. Keberadaan KHDTK diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui berbagai peraturan pelaksana, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.15/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018. Regulasi tersebut menegaskan bahwa pengelolaan KHDTK harus tetap mempertahankan fungsi ekologis kawasan sekaligus mendukung pengembangan ilmu pengetahuan, pendidikan, pelatihan, serta pelestarian nilai-nilai sosial dan budaya.

Dalam perspektif hukum kehutanan, pengelolaan KHDTK merupakan bagian dari penyelenggaraan kehutanan yang bertujuan menjamin kelestarian fungsi hutan secara berkelanjutan. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 menegaskan bahwa penyelenggaraan kehutanan harus mampu menyeimbangkan fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi sehingga pemanfaatan sumber daya hutan tetap memberikan manfaat ekologis, sosial, dan ekonomi bagi masyarakat. Oleh karena itu, pengelolaan KHDTK tidak hanya berorientasi pada kepentingan penelitian, tetapi juga harus menjamin kepastian hukum, perlindungan kawasan, serta keberlanjutan fungsi hutan.

Analisis terhadap pengaturan KHDTK dalam penelitian ini menggunakan teori hierarki peraturan perundang-undangan (*Stufenbau Theory*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Teori tersebut menjelaskan bahwa setiap norma hukum memperoleh keberlakuannya dari norma yang lebih tinggi sehingga setiap peraturan pelaksana harus memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya. Selain itu, teori kepastian hukum digunakan untuk menilai sejauh mana regulasi mengenai KHDTK mampu memberikan kejelasan mengenai status kawasan, kewenangan pengelola, serta perlindungan hukum terhadap seluruh pihak yang berkepentingan. Dalam konteks pengelolaan hutan, konsep *Sustainable Forest Management* juga menjadi landasan penting karena menekankan bahwa pengelolaan hutan harus menjaga keseimbangan antara aspek ekologis, sosial, dan ekonomi agar manfaat hutan dapat dirasakan secara berkelanjutan oleh generasi sekarang maupun generasi mendatang.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan kualitatif melalui kajian literatur (*literature review*). Penelitian hukum normatif dipilih karena berfokus pada analisis terhadap norma-norma hukum yang mengatur Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus (KHDTK), serta mengkaji konsistensi dan perkembangan peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum kehutanan di Indonesia. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah ketentuan hukum yang mengatur KHDTK, dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menganalisis konsep, teori, dan asas hukum yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan hutan. Alfian Maulana et al. (2026)

Data yang digunakan merupakan data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan, Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.15/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 tentang Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2021, serta Standar Nasional Indonesia (SNI) 8513:2018. Bahan hukum sekunder berupa artikel jurnal ilmiah, buku, hasil penelitian terdahulu, serta dokumen resmi yang membahas pengelolaan KHDTK

dan hukum kehutanan. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, serta sumber ilmiah lain yang mendukung penafsiran konsep dan istilah hukum.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menelusuri, mengidentifikasi, mengkaji, dan mengelompokkan berbagai literatur yang relevan berdasarkan kesesuaian dengan fokus penelitian. Literatur yang digunakan diprioritaskan berasal dari peraturan perundang-undangan, jurnal ilmiah nasional maupun internasional, buku referensi, serta dokumen resmi pemerintah yang berkaitan dengan pengelolaan KHDTK.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Evolusi Dasar Hukum KHDTK

Penelusuran kronologis terhadap peraturan perundang-undangan kehutanan menunjukkan bahwa pengaturan KHDTK berkembang melalui enam tahap regulasi utama, sebagaimana dirangkum pada Tabel 1.

Tabel 1. Evolusi Dasar Hukum Pengaturan KHDTK (1999–2021)

Periode	Produk Hukum	Substansi Pengaturan KHDTK
1999	UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 8 dan Pasal 34	Meletakkan dasar konstitusional KHDTK: penetapan untuk kepentingan penelitian-pengembangan, pendidikan-latihan, serta religi-budaya, tanpa mengubah fungsi pokok kawasan; pengelolaan dapat diberikan kepada lembaga tertentu.
2004	PP No. 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan	Menempatkan penunjukan KHDTK sebagai bagian dari proses perencanaan kawasan hutan secara umum.
2013	Permenhut No. P.43/Menhut-II/2013	Mengatur tata cara penataan batas areal kerja izin pemanfaatan hutan dan pengelolaan kawasan hutan pada KPH untuk KHDTK, sebagai turunan teknis pertama yang cukup rinci.
2018	Permen LHK No. P.15/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 tentang KHDTK; SNI 8513:2018	Regulasi paling komprehensif: mengatur kriteria penetapan, batas luas maksimal per kategori, tata cara permohonan, hak dan kewajiban pengelola, serta areal pemanfaatan maksimal 10% dari luas KHDTK.
2020–2021	UU No. 11 Tahun 2020 (Cipta Kerja); PP No. 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan	UU Cipta Kerja tidak memuat ketentuan eksplisit mengenai KHDTK, namun PP No. 23/2021 memasukkan kembali pengaturannya secara langsung tanpa dasar delegasi yang tegas pada level undang-undang, menimbulkan persoalan hierarki norma.
2021	Permen LHK No. 7 Tahun 2021 tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, serta Penggunaan Kawasan Hutan	Menyelaraskan kembali prosedur perencanaan dan penataan batas KHDTK dengan rezim PP No. 23/2021 pasca Cipta Kerja.

Tabel 1 menunjukkan bahwa pengaturan mengenai Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus (KHDTK) mengalami perkembangan normatif yang semakin komprehensif pada tingkat peraturan pelaksana. Hal ini tercermin dari pergeseran pengaturan yang semula hanya diatur secara umum dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan,

kemudian dielaborasi lebih rinci melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.15/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 serta Standar Nasional Indonesia (SNI) 8513:2018 mengenai pengelolaan KHDTK. Namun demikian, penguatan substansi pada tingkat teknis tersebut tidak diikuti dengan penguatan pada tingkat undang-undang. Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja justru tidak lagi memuat pengaturan secara eksplisit mengenai KHDTK sebagaimana sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999.

Kondisi ini menimbulkan persoalan yuridis terkait kesinambungan norma (continuity of norms), karena pengaturan mengenai KHDTK kemudian dimuat kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 sebagai peraturan pelaksana. Padahal, berdasarkan asas hierarki peraturan perundang-undangan dan prinsip *delegated legislation*, suatu peraturan pelaksana pada dasarnya hanya berfungsi melaksanakan norma yang telah diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi dan tidak dibenarkan membentuk norma substantif baru tanpa adanya delegasi kewenangan yang tegas dari undang-undang.

Oleh karena itu, keberadaan pengaturan KHDTK dalam PP Nomor 23 Tahun 2021 patut dikaji secara kritis dari perspektif asas legalitas, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, serta kesesuaiannya dengan sistem hierarki norma dalam hukum positif Indonesia.

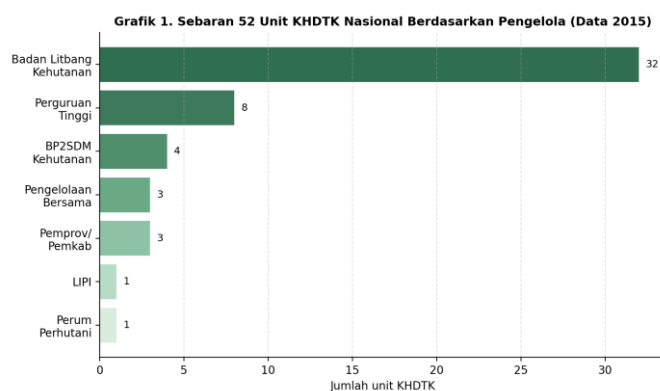
Persoalan Hierarki Norma Pasca Undang-Undang Cipta Kerja

Dari perspektif teori hierarki peraturan perundang-undangan, munculnya kembali ketentuan KHDTK dalam PP No. 23/2021 tanpa rujukan pasal yang eksplisit dalam UU Cipta Kerja menimbulkan setidaknya dua konsekuensi yuridis. Pertama, terdapat potensi persoalan keabsahan (*rechtmatigheid*) atas dasar hukum seluruh unit KHDTK yang telah ditetapkan, karena norma yang mengaturnya kehilangan jangkar delegasi yang tegas pada level undang-undang. Kedua, kekosongan ini membuka ruang ketidakpastian bagi pengelola KHDTK dalam merencanakan keberlanjutan program jangka panjang, mengingat status hukum instrumen tersebut secara teoretis dapat dipersoalkan di kemudian hari, misalnya melalui uji materiil.

Persoalan ini semakin kompleks mengingat PP No. 23/2021 juga memuat ketentuan mengenai pemanfaatan kawasan hutan lindung untuk kegiatan usaha berbasis lahan yang secara substansi bertentangan dengan larangan intervensi teknologi dan pengolahan tanah pada hutan lindung yang diatur pada pasal lain dalam peraturan yang sama (Forest Digest, 2021). Ketidakkonsistenan internal semacam ini memperlihatkan bahwa deregulasi besar-besaran melalui pendekatan omnibus law berisiko menimbulkan disharmoni norma, khususnya pada

isu-isu teknis-sektoral seperti KHDTK yang sebelumnya telah memiliki pengaturan yang relatif matang.

Sebaran dan Karakteristik KHDTK

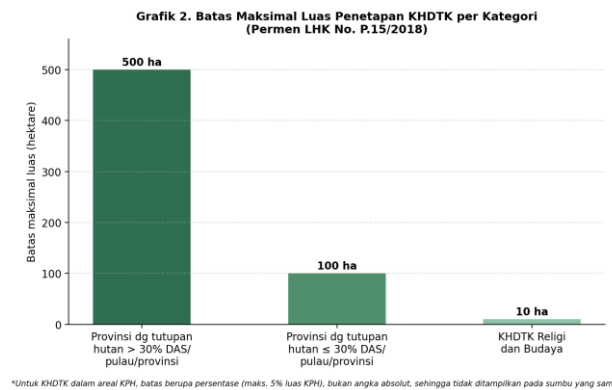


Gambar 1. Grafik Sebaran 52 Unit KHDTK Nasional Berdasarkan Pengelola (Data 2015, KLHK)

Gambar 1 menunjukkan bahwa dari 52 unit KHDTK yang telah ditetapkan secara nasional, Badan Litbang Kehutanan (kini Badan Standardisasi Instrumen Lingkungan Hidup dan Kehutanan) mendominasi dengan 32 unit atau sekitar 61,5 persen dari total, jauh melampaui pengelola lain seperti perguruan tinggi (8 unit), Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Kehutanan (4 unit), pengelolaan bersama dan pemerintah provinsi/kabupaten (masing-masing 3 unit), serta LIPI dan Perum Perhutani (masing-masing 1 unit). Dominasi Badan Litbang mencerminkan orientasi awal kebijakan KHDTK yang lebih menitikberatkan pada kepentingan penelitian dan pengembangan ilmu kehutanan dibandingkan kepentingan pendidikan atau religi-budaya.

Konsentrasi kelembagaan ini memiliki implikasi ganda. Di satu sisi, ia memudahkan koordinasi teknis karena sebagian besar unit berada di bawah satu institusi induk. Di sisi lain, sebagaimana ditemukan dalam kompilasi kasus Badan Litbang dan Inovasi KLHK (2020), banyak unit KHDTK milik Badan Litbang justru merupakan bekas kawasan hutan yang pernah dibebani hak pengelolaan atau izin pemanfaatan yang telah berakhir, sehingga sempat menjadi “wilayah tak bertuan” dan rentan terokupasi masyarakat sebelum status KHDTK-nya ditetapkan. Pola ini menjelaskan mengapa sebagian unit KHDTK litbang justru menjadi lokasi konflik paling intensif, alih-alih menjadi laboratorium lapangan yang steril dari gangguan sebagaimana idealnya.

Batasan Luas dan Karakter Terbatas Pemanfaatan KHDTK



Gambar 2. Grafik Batas Maksimal Luas Penetapan KHDTK per Kategori (Permen LHK No. P.15/2018)

Gambar 2 menggambarkan ketentuan mengenai batas maksimal luas Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus (KHDTK) sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.15/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018. Pengaturan tersebut menetapkan bahwa pada provinsi dengan tutupan hutan lebih dari 30 persen dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi, luas KHDTK dapat ditetapkan paling banyak 500 hektare. Sementara itu, pada wilayah dengan tutupan hutan sebesar 30 persen atau kurang, luas maksimal dibatasi hingga 100 hektare. Adapun KHDTK yang diperuntukkan bagi kepentingan religi dan budaya dibatasi paling luas 10 hektare untuk setiap unit, sedangkan KHDTK yang berada di dalam wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dibatasi paling banyak 5 persen dari total luas KPH yang bersangkutan.

Diferensiasi batas luas tersebut menunjukkan adanya penerapan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) dalam pengelolaan sumber daya hutan. Pembatasan yang lebih ketat pada daerah dengan tutupan hutan rendah merupakan bentuk kebijakan preventif untuk menjaga keberlanjutan fungsi ekologis kawasan hutan dan mencegah semakin berkurangnya tutupan hutan akibat perubahan peruntukan kawasan. Pendekatan ini sejalan dengan pandangan Maryudi (2016) yang menyatakan bahwa kebijakan kehutanan di Indonesia semakin mengarah pada pengelolaan adaptif yang mempertimbangkan kondisi biofisik wilayah serta prinsip keberlanjutan dalam setiap pengambilan keputusan pengelolaan hutan (Maryudi, 2016). Selain itu, FAO (2020) menegaskan bahwa perlindungan terhadap kawasan hutan yang memiliki tutupan rendah memerlukan pengaturan yang lebih konservatif guna mempertahankan fungsi ekologis dan jasa lingkungan yang dihasilkan oleh ekosistem hutan.

Di sisi lain, kombinasi antara pembatasan luas KHDTK dan ketentuan bahwa areal yang dapat dimanfaatkan hanya sebagian kecil dari keseluruhan kawasan menimbulkan tantangan tersendiri dalam aspek pembiayaan pengelolaan. Karakter KHDTK sebagai kawasan yang berorientasi pada kepentingan penelitian, pendidikan, pelatihan, dan pengembangan ilmu pengetahuan menyebabkan kawasan ini lebih berfungsi sebagai cost center daripada profit center. Kondisi tersebut sering kali tidak sejalan dengan mekanisme perizinan maupun pembiayaan yang pada umumnya dirancang untuk kegiatan pemanfaatan hutan yang bersifat komersial. Temuan tersebut sejalan dengan penelitian Pambudi et al. (2023) mengenai pengelolaan KHDTK di Kalimantan Barat yang menunjukkan bahwa pengelola menghadapi berbagai kendala dalam memenuhi persyaratan administrasi perizinan usaha pemanfaatan hutan karena skema regulasi yang berlaku lebih berorientasi pada aktivitas bisnis kehutanan daripada fungsi pendidikan dan penelitian. Akibatnya, lembaga pengelola KHDTK mengalami keterbatasan dalam memperoleh sumber pendanaan yang memadai untuk mendukung pembangunan sarana penelitian, pelatihan, serta pengelolaan kawasan secara berkelanjutan. Temuan ini juga sejalan dengan kajian CIFOR (2020) yang menekankan bahwa kawasan hutan yang menghasilkan manfaat publik (*public goods*) memerlukan mekanisme pendanaan khusus yang berbeda dengan model pembiayaan hutan produksi, karena manfaat yang dihasilkan lebih banyak berupa manfaat ilmiah, sosial, dan ekologis daripada keuntungan ekonomi secara langsung.

Pola Konflik dan Insight Utama

Sintesis atas temuan yuridis dan empiris menghasilkan tiga *insight* utama. Pertama, memburuknya kualitas hierarki norma KHDTK pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tidak diimbangi dengan penguatan kepastian hukum di lapangan, melainkan berpotensi menimbulkan persoalan mengenai validitas norma dan kepastian status hukum kawasan pada masa mendatang. Kondisi ini sejalan dengan pendapat Al-Fatih et al. (2023) yang menyatakan bahwa peraturan pelaksana harus dibentuk berdasarkan delegasi kewenangan yang jelas dari undang-undang, karena ketidakjelasan delegasi dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan mengganggu validitas norma dalam sistem peraturan perundang-undangan (Al-Fatih et al., 2023). Selain itu, Fathorrahman (2021) menegaskan bahwa dalam sistem hierarki norma (Stufenbau Theory), setiap peraturan yang lebih rendah wajib memiliki dasar kewenangan dari norma yang lebih tinggi sehingga tercipta kepastian hukum dan konsistensi dalam sistem hukum nasional (Fathorrahman, 2021).

Kedua, konflik yang terjadi pada berbagai unit KHDTK—baik di KHDTK Hambala, KHDTK Mengkendek, maupun sejumlah KHDTK yang dikelola Badan Litbang—menunjukkan pola yang relatif seragam, yaitu berawal dari belum tuntasnya proses penataan batas, lemahnya penegasan status kawasan, serta minimnya pelibatan masyarakat pada tahap awal penetapan kawasan. Kondisi tersebut menyebabkan munculnya klaim penguasaan lahan, tumpang tindih pemanfaatan ruang, dan konflik tenurial yang berkepanjangan. Temuan ini sejalan dengan penelitian Resosudarmo et al. (2019) yang menyatakan bahwa sebagian besar konflik kehutanan di Indonesia dipicu oleh ketidakjelasan hak atas lahan (*unclear tenure*) dan lemahnya tata kelola kawasan hutan. Senada dengan itu, Fisher et al. (2018) menjelaskan bahwa kepastian batas kawasan dan partisipasi masyarakat merupakan prasyarat utama dalam mewujudkan tata kelola hutan yang efektif dan berkelanjutan.

Ketiga, karakter KHDTK sebagai kawasan yang berorientasi pada penelitian, pendidikan, pelatihan, dan pengembangan ilmu pengetahuan menjadikannya sebagai *cost center*, bukan *profit center*. Oleh karena itu, kebutuhan pembiayaan, tata kelola, dan mekanisme perizinannya berbeda dengan kawasan hutan yang dimanfaatkan untuk kegiatan usaha komersial. Penyeragaman persyaratan administratif antara KHDTK dan izin usaha pemanfaatan hutan produksi berpotensi mengurangi efektivitas pengelolaan KHDTK serta menghambat pelaksanaan fungsi penelitian dan konservasi. Pandangan ini didukung oleh CIFOR (Center for International Forestry Research) yang menyatakan bahwa kawasan hutan yang memiliki fungsi publik memerlukan skema pendanaan jangka panjang dan tata kelola yang berbeda dengan pengelolaan hutan berbasis keuntungan ekonomi, karena orientasi utamanya adalah menghasilkan manfaat sosial, ilmiah, dan lingkungan (CIFOR, 2020).

Kontribusi penelitian ini terletak pada penyusunan kerangka analisis yuridis yang menghubungkan perkembangan hierarki norma KHDTK dengan dinamika empiris pengelolaan kawasan di lapangan. Kerangka tersebut menunjukkan bahwa efektivitas pengelolaan KHDTK tidak hanya ditentukan oleh kelengkapan regulasi teknis, tetapi juga oleh kekuatan dasar hukum pada tingkat undang-undang, kepastian status kawasan, serta dukungan pembiayaan yang sesuai dengan karakter non-komersial KHDTK. Dengan demikian, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan dalam penyempurnaan kebijakan kehutanan, khususnya melalui penguatan kembali pengaturan KHDTK pada tingkat undang-undang, penyelesaian konflik tenurial secara partisipatif, serta pengembangan model pembiayaan yang lebih adaptif terhadap fungsi penelitian, pendidikan, dan konservasi.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil kajian literatur dan analisis yuridis yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa pengaturan hukum mengenai Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus (KHDTK) di Indonesia mengalami perkembangan yang cukup signifikan, terutama pada tingkat peraturan pelaksana. Pengaturan yang semula hanya diatur secara umum dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan kemudian diperjelas melalui Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.15/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018, serta Standar Nasional Indonesia (SNI) 8513:2018. Perkembangan tersebut menunjukkan adanya upaya pemerintah untuk memperkuat tata kelola KHDTK sebagai kawasan yang berfungsi untuk kepentingan penelitian, pendidikan, pelatihan, konservasi, dan pengembangan ilmu pengetahuan.

Meskipun demikian, dari perspektif hukum masih terdapat beberapa persoalan yang memerlukan perhatian. Tidak dicantumkannya pengaturan KHDTK secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menimbulkan pertanyaan mengenai kesinambungan dasar hukum pengaturannya, mengingat substansi mengenai KHDTK kemudian diatur kembali melalui Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021. Kondisi tersebut menunjukkan perlunya penguatan sinkronisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan agar selaras dengan asas hierarki norma, asas legalitas, dan asas kepastian hukum. Di sisi lain, berbagai permasalahan pengelolaan KHDTK di lapangan masih didominasi oleh persoalan implementasi, seperti konflik tenurial, belum tuntasnya penataan batas kawasan, lemahnya koordinasi antarinstansi, serta belum optimalnya pelibatan masyarakat dalam proses pengelolaan. Selain itu, karakter KHDTK sebagai kawasan yang berorientasi pada kepentingan publik dan bukan untuk tujuan komersial menunjukkan bahwa mekanisme pengelolaan maupun pembiayaannya memerlukan pendekatan yang berbeda dengan kawasan hutan produksi.

Oleh karena itu, pemerintah perlu mempertimbangkan penguatan kembali pengaturan mengenai KHDTK pada tingkat undang-undang sehingga keberadaan dan fungsi KHDTK memiliki dasar hukum yang lebih kuat serta memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraannya. Di samping itu, penyelesaian penataan batas kawasan, penguatan koordinasi antarlembaga, peningkatan partisipasi masyarakat, serta penyusunan skema pembiayaan yang sesuai dengan karakter KHDTK sebagai kawasan penelitian, pendidikan, dan konservasi perlu menjadi prioritas dalam pengembangan kebijakan kehutanan. Penelitian selanjutnya juga disarankan mengombinasikan pendekatan hukum normatif dengan penelitian empiris melalui studi lapangan pada berbagai KHDTK di Indonesia sehingga dapat

memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai hubungan antara norma hukum dan praktik pengelolaan kawasan. Dengan demikian, hasil penelitian ini diharapkan tidak hanya memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian hukum kehutanan, tetapi juga menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan kebijakan yang mampu mewujudkan pengelolaan KHDTK yang berkeadilan, memberikan kepastian hukum, dan berkelanjutan.

DAFTAR REFERENSI

- Badan Standardisasi Nasional. (2018). *SNI 8513:2018 tentang pengelolaan kawasan hutan dengan tujuan khusus*.
- Forest Digest. (2021). *KHDTK atau kawasan hutan dengan tujuan khusus*. <https://www.forestdigest.com/detail/1044/khdtk-atau-kawasan-hutan-dengan-tujuan-khusus>
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Badan Litbang dan Inovasi. (2020). *Miniaturnya resolusi konflik di kawasan hutan dengan tujuan khusus (KHDTK)*. Forda Press.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2023, January 30). *Menteri LHK: Tata batas kawasan hutan selesai tahun ini!* <https://ppid.menlhk.go.id>
- Nugroho, A. (2017). Analisis pengelolaan kawasan hutan dengan tujuan khusus (Studi kasus Hutan Pendidikan dan Latihan Gunung Walat). *Journal of Environmental Engineering & Waste Management*, 2(2), 51–59.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.43/Menhut-II/2013 tentang Penataan Batas Areal Kerja Izin Pemanfaatan Hutan, Persetujuan Prinsip Pelepasan Kawasan Hutan dan Pengelolaan Kawasan Hutan pada Kesatuan Pengelolaan Hutan pada Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, serta Penggunaan Kawasan Hutan.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.15/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 tentang Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus.
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan.
- Riggs, R. A., Sayer, J., Margules, C., Boedhihartono, A. K., Langston, J. D., & Sutanto, H. (2016). Forest tenure and conflict in Indonesia: Contested rights in Rempek Village, Lombok. *Land Use Policy*, 57, 241–249. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.06.002>
- Sumanto, S. E., & Sujatmoko, S. (2008). Kajian konflik pengelolaan KHDTK Hutan Penelitian Hambala-Sumba Timur. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 5(2), 165–178. <https://doi.org/10.20886/jakk.2008.5.2>
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

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

Universitas Hasanuddin, Fakultas Kehutanan. (2017). Hasil identifikasi kebijakan kawasan hutan dengan tujuan khusus: Studi kasus Hutan Pendidikan Bengo-Bengo. *Jurnal Hutan dan Masyarakat*, 9(2), 114–122.

Universitas Muhammadiyah Bengkulu. (2025). Penataan batas KHDTK dan kepastian hukum kawasan. *Jurnal Manajemen Publik dan Kebijakan Publik*, 7(2).

Universitas Tanjungpura, Fakultas Kehutanan. (2024). Analisis pengelolaan kawasan hutan di KHDTK. *Jurnal Hutan Lestari (Tengkawang)*, 13(2), 185–201.