

## Disharmoni Rezim Otonomi Khusus dan Perizinan Kehutanan Nasional dalam Operasionalisasi IUPHHK-MHA di Papua

**Melyana Ratana Pugu**

Universitas Cenderawasih, Indonesia

Email: puguratana@yahoo.com

---

### *Abstract*

#### **Keywords**

Papua Special Autonomy;  
IUPHHK-MHA;  
Indigenous Peoples;  
customary forest; forestry  
licensing

*The recognition of Indigenous Peoples in Papua has obtained constitutional and normative foundations through the 1945 Constitution, the Special Autonomy Law for Papua, Constitutional Court Decision Number 35/PUU-X/2012, and several special regional regulations. One affirmative instrument designed to strengthen Indigenous Peoples' rights in timber forest management was the Timber Forest Product Utilization Business Permit for Indigenous Peoples, known as IUPHHK-MHA, established through Papua Special Regional Regulation Number 21 of 2008 and Papua Governor Regulation Number 13 of 2010. However, the instrument has not been effectively implemented because it is not recognized within the national forestry licensing and timber administration system. This article aims to analyze the regulatory disharmony between Papua's Special Autonomy regime and the national forestry licensing regime in the operationalization of IUPHHK-MHA. This study applies a normative juridical method with statutory, conceptual, and socio-legal approaches. The findings show that the failure of IUPHHK-MHA is not caused by the absence of recognition of Indigenous Peoples, but by the incompatibility between customary land rights, Papua's special autonomy authority, national licensing nomenclature, and the timber administration system. This article proposes a regulatory harmonization model based on substantive recognition, in which Indigenous recognition must be followed by territorial certainty, a special licensing mechanism, timber administration integration, adat-state supervision, and protection from external actors.*

---

### **Abstrak**

#### **Kata Kunci**

Otonomi Khusus Papua;  
IUPHHK-MHA;  
masyarakat hukum adat;  
hutan adat; perizinan  
kehutanan.

Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat di Papua telah memperoleh dasar konstitusional dan normatif melalui UUD 1945, Undang-Undang Otonomi Khusus Papua, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, serta berbagai regulasi daerah khusus. Salah satu instrumen afirmatif yang pernah dibentuk untuk memperkuat hak masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hasil hutan kayu adalah Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Masyarakat Hukum Adat atau IUPHHK-MHA, yang lahir melalui Perdasus Papua Nomor 21 Tahun 2008 dan Pergub Papua Nomor 13 Tahun 2010. Namun, dalam praktiknya, instrumen tersebut tidak berjalan efektif karena tidak dikenal dalam sistem perizinan dan administrasi perikanan nasional. Artikel ini bertujuan menganalisis disharmoni antara rezim Otonomi Khusus Papua dan rezim perizinan kehutanan nasional dalam operasionalisasi IUPHHK-MHA. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan sosio-legal. Hasil kajian menunjukkan bahwa kegagalan operasionalisasi IUPHHK-MHA bukan disebabkan oleh ketiadaan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat, melainkan oleh

---

ketidaksinkronan antara pengakuan hak ulayat, kewenangan khusus Papua, nomenklatur perizinan nasional, dan sistem penatausahaan hasil hutan kayu. Artikel ini menawarkan model harmonisasi regulasi berbasis rekognisi substantif, yaitu pengakuan yang tidak berhenti pada pengakuan identitas masyarakat adat, tetapi dilanjutkan dengan kepastian wilayah, mekanisme izin khusus, integrasi administrasi kayu, pengawasan berbasis adat-negara, dan perlindungan dari dominasi aktor eksternal.

---

## PENDAHULUAN

Pengelolaan hutan di Papua tidak dapat dilepaskan dari keberadaan masyarakat hukum adat sebagai pemilik dan penjaga wilayah adat. Bagi masyarakat adat Papua, hutan bukan sekadar ruang ekologis atau sumber ekonomi, melainkan bagian dari sistem kehidupan yang berkaitan dengan identitas, sejarah, spiritualitas, relasi sosial, pangan, dan keberlanjutan komunitas (Safitri, no date; Bedner and Arizona, 2019). Oleh karena itu, setiap kebijakan pengelolaan hutan di Papua seharusnya tidak hanya dipahami sebagai kebijakan kehutanan, tetapi juga sebagai kebijakan pengakuan hak masyarakat adat (Arizona, 2014; Auriga *et al.*, 2018; Muhajir and Fitra, 2018).

Secara normatif, negara telah mengakui keberadaan masyarakat hukum adat. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengakuan ini diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021, yang memberikan ruang khusus bagi pengakuan, perlindungan, pemberdayaan, dan penghormatan terhadap hak-hak masyarakat adat Papua (*Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, 2001; *Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 21 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua*, 2008; *Peraturan Gubernur Papua Nomor 13 Tahun 2010 tentang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Papua*, 2010; *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012*, 2012; *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, 2021).

Dalam bidang kehutanan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 menjadi tonggak penting karena menegaskan bahwa hutan adat bukan lagi ditempatkan sebagai bagian dari hutan negara, melainkan sebagai hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat (RI, 1945; Ribot and Peluso, 2003; Li, 2007; Peluso and Vandergeest, 2011). Putusan ini mengubah paradigma relasi negara, hutan, dan masyarakat adat. Negara tidak lagi dapat menempatkan masyarakat adat semata-mata sebagai pihak yang diberi akses terbatas atas hutan negara, tetapi harus mengakui masyarakat adat sebagai subjek hukum yang memiliki hubungan historis dan konstitusional dengan wilayah adatnya (Indonesia, 1999, 2011, 2021).

Dalam konteks Papua, pengakuan tersebut telah diterjemahkan melalui sejumlah regulasi daerah khusus. Salah satunya adalah Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 21 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua. Perdasus ini kemudian menjadi dasar lahirnya Peraturan Gubernur Papua Nomor 13 Tahun 2010 tentang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Papua.

Melalui regulasi tersebut, masyarakat hukum adat di Papua diberikan ruang untuk mengelola hasil hutan kayu melalui skema IUPHHK-MHA.

Namun, dalam praktiknya, IUPHHK-MHA mengalami kebuntuan operasional. Izin yang secara daerah dibentuk sebagai instrumen afirmatif bagi masyarakat hukum adat ternyata tidak mudah diintegrasikan ke dalam sistem perizinan kehutanan nasional. Masalah utama muncul karena nomenklatur IUPHHK-MHA tidak dikenal dalam sistem administrasi perkebunan nasional yang dikelola oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Akibatnya, kayu yang bersumber dari izin tersebut sulit dicatat, diawasi, diangkut, diolah, dan diperdagangkan secara legal dalam sistem negara.

Persoalan ini menunjukkan adanya disharmoni antara rezim Otonomi Khusus Papua dan rezim perizinan kehutanan nasional. Di satu sisi, Otonomi Khusus Papua memberikan ruang afirmatif bagi masyarakat adat untuk mengelola sumber daya alam berdasarkan hak ulayat dan kekhususan daerah. Di sisi lain, rezim kehutanan nasional tetap menempatkan pengelolaan hasil hutan kayu dalam sistem izin, tata usaha kayu, pengawasan, dan legalitas yang bersifat nasional. Ketika instrumen daerah tidak dikenali oleh sistem nasional, maka pengakuan normatif terhadap masyarakat adat tidak bertransformasi menjadi hak kelola yang operasional.

Berdasarkan persoalan tersebut, artikel ini mengajukan pertanyaan utama: mengapa IUPHHK-MHA di Papua mengalami kegagalan operasional meskipun telah memiliki dasar hukum daerah khusus? Pertanyaan ini diturunkan ke dalam tiga pertanyaan turunan: pertama, bagaimana kedudukan IUPHHK-MHA dalam rezim Otonomi Khusus Papua? Kedua, bagaimana rezim perizinan kehutanan nasional memengaruhi operasionalisasi IUPHHK-MHA? Ketiga, model harmonisasi regulasi seperti apa yang dapat menjembatani pengakuan hak masyarakat adat dan sistem administrasi kehutanan nasional?

Artikel ini penting karena menawarkan novelty berupa konsep rekognisi substantif dalam pengelolaan kayu adat. Rekognisi substantif berarti pengakuan masyarakat adat tidak berhenti pada pengakuan identitas dan wilayah, tetapi harus dilanjutkan dengan instrumen teknis yang memungkinkan masyarakat adat mengelola, memanfaatkan, mengangkut, mengolah, dan memperdagangkan hasil hutan kayu secara legal, berkelanjutan, dan terlindungi dari dominasi aktor eksternal.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan sosio-legal. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis hubungan antara UUD 1945, Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang Otonomi Khusus Papua, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, Perdasus Papua Nomor 21 Tahun 2008, Pergub Papua Nomor 13 Tahun 2010, serta regulasi kehutanan nasional yang mengatur perizinan dan penatausahaan hasil hutan kayu.

Pendekatan konseptual digunakan untuk menjelaskan konsep masyarakat hukum adat, hak ulayat, hutan adat, rekognisi negara, otonomi khusus, legal pluralism, dan perizinan kehutanan. Sementara itu, pendekatan sosio-legal digunakan untuk membaca ketegangan antara norma hukum tertulis dan realitas implementasi di lapangan. Dengan demikian, analisis tidak hanya berfokus pada keberadaan norma, tetapi juga pada kemampuan norma tersebut untuk dijalankan oleh masyarakat hukum adat.

Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi UUD 1945, undang-undang, putusan Mahkamah Konstitusi, peraturan pemerintah, peraturan daerah khusus, dan peraturan gubernur. Bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel jurnal, laporan lembaga, dokumen kebijakan, serta kajian terkait IUPHHK-MHA dan pengelolaan hutan adat di Papua. Analisis dilakukan secara kualitatif melalui interpretasi hukum, sinkronisasi norma, dan penilaian terhadap kesesuaian antara pengakuan hak adat dan sistem perizinan kehutanan nasional.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Pengakuan Masyarakat Hukum Adat Papua dalam Kerangka Otonomi Khusus**

Masyarakat hukum adat di Papua memiliki kedudukan yang khas dalam sistem hukum Indonesia. Kekhasan tersebut tidak hanya bersumber dari pengakuan umum terhadap masyarakat adat dalam UUD 1945, tetapi juga dari keberadaan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua. Otonomi Khusus Papua memberikan dasar hukum bagi perlindungan hak-hak masyarakat adat, termasuk hak atas tanah ulayat dan sumber daya alam yang berada di atas wilayah adat.

Dalam perspektif hukum adat, wilayah adat bukan sekadar bidang tanah yang dapat diukur secara administratif. Wilayah adat merupakan ruang hidup yang menghubungkan masyarakat dengan leluhur, identitas budaya, sistem kepemimpinan adat, sumber pangan, air, hutan, dan mekanisme pengelolaan tradisional. Oleh sebab itu, pengakuan terhadap masyarakat hukum adat tanpa pengakuan terhadap wilayah adat akan kehilangan makna substantif.

Perdasus Papua Nomor 21 Tahun 2008 merupakan salah satu produk hukum daerah khusus yang berupaya menerjemahkan semangat Otonomi Khusus ke dalam sektor kehutanan. Melalui Perdasus ini, pengelolaan hutan di Papua diarahkan untuk memperhatikan hak masyarakat hukum adat, keberlanjutan lingkungan, dan manfaat ekonomi bagi masyarakat setempat. Pergub Papua Nomor 13 Tahun 2010 kemudian memberikan instrumen lebih teknis melalui pengaturan IUPHHK-MHA.

Secara konseptual, IUPHHK-MHA dapat dipahami sebagai bentuk afirmasi hukum bagi masyarakat adat untuk tidak hanya diakui sebagai pemilik wilayah adat, tetapi juga sebagai pelaku pengelolaan hutan. Dengan demikian, masyarakat adat tidak hanya diposisikan sebagai penerima kompensasi, penonton, atau objek pemberdayaan, melainkan sebagai subjek hukum yang memiliki kewenangan untuk mengelola hasil hutan kayu di wilayah adatnya.

Namun, pengakuan melalui Perdasus dan Pergub tidak cukup apabila tidak terhubung dengan sistem administrasi kehutanan nasional. Di sinilah muncul persoalan mendasar. IUPHHK-MHA lahir dari logika Otonomi Khusus Papua, sedangkan sistem administrasi kayu nasional bekerja dengan logika perizinan kehutanan sektoral. Ketika keduanya tidak disinkronkan, maka hak kelola masyarakat adat berhenti pada tingkat norma daerah dan tidak dapat dijalankan secara legal dalam rantai administrasi nasional.

Dalam konteks Papua, persoalan pengelolaan kayu oleh masyarakat hukum adat tidak dapat dipahami hanya sebagai isu kehutanan nasional, tetapi juga sebagai persoalan pengakuan politik, hukum, dan identitas kolektif masyarakat adat. Hutan bagi masyarakat adat Papua bukan sekadar komoditas ekonomi, melainkan bagian dari wilayah hidup yang membentuk identitas sosial, relasi kekerabatan, sistem kepemimpinan adat, serta keberlanjutan komunitas. Oleh karena itu, ketika masyarakat hukum adat tidak memiliki akses legal untuk mengelola hasil hutan kayu di wilayah adatnya, maka yang terjadi bukan hanya keterbatasan ekonomi,

tetapi juga pelemahan terhadap hak kolektif masyarakat adat atas tanah, hutan, air, dan sumber daya alam yang melekat pada wilayah adat.

Secara normatif, kekhususan Papua telah diberikan melalui Undang-Undang Otonomi Khusus Papua. UU Otsus menempatkan Papua sebagai daerah yang memiliki kewenangan khusus dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar orang asli Papua. Dalam kerangka ini, masyarakat hukum adat seharusnya tidak hanya diposisikan sebagai objek pembangunan, tetapi sebagai subjek utama dalam tata kelola sumber daya alam. Akan tetapi, pengakuan tersebut belum sepenuhnya bertransformasi menjadi kewenangan operasional dalam pengelolaan hasil hutan kayu karena sistem perizinan kehutanan nasional masih menggunakan logika administrasi sektoral yang belum sepenuhnya mengakomodasi kekhususan masyarakat adat Papua.

Perdasus Papua Nomor 21 Tahun 2008 sebenarnya telah memberikan dasar penting bagi pengelolaan hutan berkelanjutan yang berpihak kepada masyarakat hukum adat. Perdasus tersebut menegaskan bahwa pengelolaan hutan di Papua harus menghormati hak-hak masyarakat hukum adat, menjamin kepastian hukum, menjaga kelestarian lingkungan, serta mendorong pembangunan berkelanjutan. Bahkan, dalam dasar pertimbangannya, Perdasus ini mengakui bahwa hutan Papua memiliki nilai strategis karena mencakup sebagian besar wilayah Papua dan menjadi pusat keanekaragaman hayati dunia. Namun, kekuatan normatif Perdasus ini belum cukup untuk menjamin operasionalisasi hak kelola kayu masyarakat adat apabila tidak disinkronkan dengan sistem perizinan, penatausahaan, dan legalitas kayu nasional.

Pergub Papua Nomor 13 Tahun 2010 kemudian mencoba menerjemahkan semangat Perdasus tersebut melalui pembentukan IUPHHK-MHA sebagai izin khusus bagi masyarakat hukum adat pemilik hak ulayat. Dalam regulasi ini, IUPHHK-MHA didefinisikan sebagai izin untuk memanfaatkan kayu alam pada hutan produksi, yang mencakup kegiatan pemanenan, penebangan, pengolahan, penanaman, pemeliharaan, pengamanan, dan pemasaran hasil hutan kayu. Pengaturan ini menunjukkan bahwa Pemerintah Papua sebenarnya telah berupaya membangun instrumen hukum yang menghubungkan hak ulayat dengan mekanisme ekonomi kehutanan. Namun, karena instrumen tersebut tidak dikenal dalam nomenklatur perizinan kehutanan nasional, masyarakat adat tetap mengalami hambatan dalam mencatat, mengangkut, menjual, dan memperdagangkan kayu secara sah.

Data dan laporan media menunjukkan bahwa hambatan tersebut bukan sekadar persoalan administratif, melainkan juga menyangkut ketimpangan akses antara masyarakat adat dan pemegang izin berbasis korporasi. Dalam pemberitaan WWF Indonesia, disebutkan bahwa pada saat izin pengelolaan hutan dan hutan tanaman industri telah diberikan dalam skala jutaan hektare, masyarakat hukum adat Papua belum memperoleh ruang yang setara dalam skema pemanfaatan hasil hutan kayu. Kondisi ini memperlihatkan adanya paradoks kebijakan: masyarakat adat diakui sebagai pemilik hubungan historis dengan wilayah adat, tetapi akses legal terhadap pemanfaatan kayu justru lebih mudah diperoleh oleh aktor formal yang memiliki kapasitas modal, administrasi, dan jaringan birokrasi.

Dalam perspektif hubungan internasional, persoalan ini dapat dibaca melalui konsep human security. Human security menempatkan manusia dan komunitas sebagai pusat keamanan, bukan semata-mata negara atau wilayah teritorial. Ketika masyarakat adat kehilangan akses terhadap hutan adatnya, mereka tidak hanya kehilangan sumber pendapatan, tetapi juga mengalami ancaman terhadap keamanan ekonomi, keamanan pangan, keamanan

lingkungan, keamanan komunitas, dan keamanan budaya. Oleh karena itu, pengelolaan kayu adat tidak boleh hanya dilihat sebagai urusan izin usaha, tetapi sebagai bagian dari perlindungan keamanan manusia masyarakat adat Papua dalam menghadapi tekanan pembangunan, eksploitasi sumber daya, dan marginalisasi struktural.

Selain human security, konsep global governance juga relevan untuk membaca posisi masyarakat adat dalam tata kelola hutan Papua. Dalam perkembangan hubungan internasional kontemporer, masyarakat adat tidak lagi hanya dipahami sebagai komunitas lokal, tetapi juga sebagai aktor non-negara yang memiliki peran dalam tata kelola lingkungan, perubahan iklim, konservasi keanekaragaman hayati, dan keadilan ekologis. Hal ini terlihat dari semakin kuatnya pengakuan internasional terhadap hak masyarakat adat melalui UNDRIP, prinsip Free, Prior and Informed Consent, serta forum-forum global terkait iklim dan biodiversitas. Dengan demikian, kegagalan mengakui hak kelola masyarakat adat atas hutan bukan hanya menjadi persoalan domestik, tetapi juga berkaitan dengan komitmen global terhadap hak asasi manusia, pembangunan berkelanjutan, dan tata kelola lingkungan yang adil.

Dalam kerangka legal pluralism, disharmoni IUPHHK-MHA menunjukkan adanya benturan antara hukum adat, hukum daerah khusus, dan hukum kehutanan nasional. Hukum adat memandang wilayah adat sebagai ruang hidup kolektif yang diwariskan secara turun-temurun; hukum Otonomi Khusus Papua memberikan ruang afirmatif bagi pengakuan hak masyarakat adat; sedangkan hukum kehutanan nasional mengatur hutan melalui sistem izin, kawasan, dokumen angkutan, dan administrasi hasil hutan. Ketika ketiga rezim hukum ini tidak diharmonisasikan, masyarakat adat berada dalam posisi liminal: diakui sebagai subjek hukum, tetapi tidak memiliki instrumen operasional yang efektif untuk menjalankan hak kelolanya. Oleh sebab itu, penyelesaian masalah IUPHHK-MHA membutuhkan model harmonisasi yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga berbasis keadilan tenurial, pengakuan hukum adat, dan perlindungan hak kolektif masyarakat adat Papua.

### **IUPHHK-MHA sebagai Instrumen Afirmatif Pengelolaan Kayu Adat**

IUPHHK-MHA dirancang sebagai instrumen khusus untuk memberikan hak kepada masyarakat hukum adat dalam memanfaatkan hasil hutan kayu. Instrumen ini penting karena masyarakat adat Papua selama ini sering berada dalam posisi paradoksal. Mereka diakui memiliki hubungan historis dengan wilayah adat, tetapi sering tidak memiliki akses legal untuk mengelola kayu di wilayah tersebut. Pada saat yang sama, aktor-aktor luar, termasuk pemodal dan perusahaan, lebih mudah mendapatkan akses melalui instrumen perizinan formal.

Kehadiran IUPHHK-MHA sebenarnya dapat menjadi jalan tengah antara pengakuan adat dan sistem hukum negara. Melalui skema ini, masyarakat adat dapat mengelola kayu dengan dasar izin, rencana kerja, pengawasan, dan mekanisme administrasi. Dengan demikian, pengelolaan kayu adat tidak ditempatkan di luar hukum negara, tetapi diintegrasikan ke dalam tata kelola yang sah.

Akan tetapi, instrumen ini menghadapi kendala mendasar. Pertama, IUPHHK-MHA tidak dikenal dalam nomenklatur perizinan kehutanan nasional. Kedua, sistem penatausahaan hasil hutan kayu nasional tidak menyiapkan ruang administratif untuk mencatat kayu yang berasal dari izin tersebut. Ketiga, terjadi perbedaan tafsir antara pemerintah pusat yang berpegang pada rezim kehutanan nasional dan Pemerintah Provinsi Papua yang berpegang

pada rezim Otonomi Khusus. Keempat, belum ada instrumen harmonisasi yang kuat untuk menjembatani dua rezim tersebut.

Kondisi ini menyebabkan masyarakat hukum adat yang telah memperoleh izin tetap tidak dapat memanfaatkan izin tersebut secara efektif. Dalam konteks ini, masalah utama bukan pada tidak adanya pengakuan hukum, tetapi pada tidak tersedianya jalur administratif yang membuat pengakuan tersebut dapat bekerja. Dengan kata lain, terdapat jurang antara legal recognition dan legal operationalization.

Kebutuhan terhadap instrumen afirmatif seperti IUPHHK-MHA semakin kuat apabila dilihat dari struktur penguasaan dan pemanfaatan hutan di Papua. Sekitar 90% daratan Provinsi Papua merupakan kawasan hutan, atau sekitar 24.902.147 hektare berdasarkan data KLHK tahun 2015. Pada saat yang sama, hingga akhir tahun 2017, izin pengelolaan hutan telah diberikan seluas sekitar 3,4 juta hektare dan izin hutan tanaman industri sekitar 1,2 juta hektare. Namun, ruang legal bagi masyarakat hukum adat untuk memperoleh akses pemanfaatan hasil hutan kayu masih sangat terbatas. Data ini menunjukkan adanya ketimpangan antara luas hutan yang secara sosial-historis berada dalam ruang hidup masyarakat adat dan akses formal yang diberikan negara kepada masyarakat adat dalam sistem perizinan kehutanan.

Ketimpangan tersebut memperlihatkan bahwa IUPHHK-MHA sesungguhnya bukan sekadar instrumen administratif, melainkan mekanisme korektif terhadap pola pengelolaan hutan yang selama ini lebih mudah diakses oleh badan usaha berskala besar. Dalam konteks masyarakat hukum adat Papua, izin ini dirancang untuk menghubungkan tiga hal sekaligus, yaitu hak ulayat, pengelolaan hutan berkelanjutan, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat adat. Dengan demikian, IUPHHK-MHA memiliki fungsi afirmatif karena membuka ruang agar masyarakat adat tidak hanya menjadi pihak yang diakui secara simbolik, tetapi juga menjadi pelaku utama dalam tata kelola ekonomi hutan di wilayah adatnya.

Secara normatif, dasar pengaturan tersebut dapat dilihat dari Perdasus Papua Nomor 21 Tahun 2008 yang menempatkan pengelolaan hutan di Papua dalam kerangka keberpihakan, perlindungan, dan pemberdayaan masyarakat hukum adat. Perdasus ini lahir dari kesadaran bahwa sumber daya hutan Papua memiliki nilai strategis bagi masyarakat adat dan pembangunan daerah. Karena itu, pengelolaan hutan tidak seharusnya hanya berorientasi pada produksi kayu dan penerimaan negara, tetapi juga pada kesejahteraan masyarakat hukum adat, pelestarian fungsi ekologis, dan penghormatan terhadap sistem penguasaan wilayah adat. Dalam kerangka inilah, IUPHHK-MHA dapat dipahami sebagai instrumen hukum yang berusaha menerjemahkan prinsip Otonomi Khusus ke dalam sektor kehutanan.

Pergub Papua Nomor 13 Tahun 2010 kemudian memperjelas bentuk operasional IUPHHK-MHA dengan mendefinisikannya sebagai izin untuk memanfaatkan kayu alam pada hutan produksi, yang kegiatannya meliputi pemanenan atau penebangan, pengolahan, penanaman, pemeliharaan, pengamanan, dan pemasaran hasil hutan kayu. Definisi tersebut menunjukkan bahwa IUPHHK-MHA tidak hanya mengatur penebangan kayu, tetapi juga mencakup siklus pengelolaan hutan yang lebih luas. Dengan demikian, masyarakat hukum adat tidak hanya diposisikan sebagai pemungut hasil hutan, tetapi juga sebagai pengelola yang memiliki tanggung jawab terhadap pemeliharaan, pengamanan, dan keberlanjutan sumber daya hutan.

Meskipun demikian, keberadaan IUPHHK-MHA tetap menghadapi masalah serius dalam relasinya dengan rezim perizinan nasional. Laporan organisasi masyarakat sipil

mencatat bahwa terdapat 18 izin pemanfaatan hasil hutan kayu bagi masyarakat adat dengan luas sekitar 78.000 hektare yang tidak diakui pemerintah pusat karena nomenklatur IUPHHK-MHA dianggap tidak dikenal dalam sistem Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Fakta ini memperlihatkan bahwa persoalan utama bukan terletak pada ketiadaan inisiatif regulasi daerah, melainkan pada tidak tersedianya mekanisme sinkronisasi antara izin berbasis Otonomi Khusus dan sistem administrasi kehutanan nasional. Akibatnya, izin yang lahir dari kebutuhan afirmasi masyarakat adat tidak memperoleh saluran legal yang memadai dalam sistem penatausahaan hasil hutan.

Dalam konteks yang lebih luas, persoalan IUPHHK-MHA juga berkaitan dengan kebutuhan percepatan pengakuan wilayah adat. Misalnya, BRWA Tanah Papua melaporkan proses verifikasi enam wilayah adat di Kabupaten Jayapura seluas 45.683,74 hektare dengan potensi hutan adat seluas 39.600,06 hektare. Data ini menunjukkan bahwa wilayah adat dan potensi hutan adat di Papua nyata secara sosial dan spasial, tetapi masih membutuhkan penguatan melalui pengakuan hukum formal. Oleh karena itu, operasionalisasi IUPHHK-MHA tidak dapat dilepaskan dari tiga prasyarat utama, yaitu pengakuan masyarakat hukum adat sebagai subjek hak, penetapan wilayah adat sebagai objek hak, dan integrasi izin pengelolaan kayu adat ke dalam sistem legalitas kehutanan nasional.

### **Ketidaksinkronan antara Rezim Otonomi Khusus dan Perizinan Kehutanan Nasional**

Disharmoni regulasi dalam kasus IUPHHK-MHA dapat dibaca melalui tiga lapis ketidaksinkronan. Pertama, ketidaksinkronan kewenangan. Otonomi Khusus Papua memberikan ruang bagi Pemerintah Papua untuk mengatur kepentingan masyarakat adat melalui Perdasus dan Perdasi. Namun, urusan kehutanan, terutama yang berkaitan dengan pemanfaatan hasil hutan kayu, tetap dikendalikan melalui sistem perizinan nasional. Akibatnya, muncul pertanyaan: apakah izin berbasis Otonomi Khusus cukup untuk melegalkan kayu dalam sistem kehutanan nasional?

Kedua, ketidaksinkronan nomenklatur. IUPHHK-MHA dikenal dalam regulasi Papua, tetapi tidak dikenal dalam sistem administrasi perkebunan nasional. Dalam hukum administrasi, nomenklatur bukan sekadar nama. Nomenklatur menentukan apakah suatu izin dapat dicatat, diproses, diawasi, dikenakan kewajiban, dan diakui dalam sistem negara. Ketika suatu izin tidak dikenal dalam sistem, maka izin tersebut menjadi sulit dioperasikan meskipun secara normatif memiliki dasar hukum daerah.

Ketiga, ketidaksinkronan tujuan kebijakan. Rezim Otonomi Khusus Papua berorientasi pada pengakuan, perlindungan, dan pemberdayaan masyarakat adat. Sementara itu, rezim kehutanan nasional lebih menekankan legalitas administrasi, pengendalian kawasan hutan, pemanfaatan hasil hutan, penerimaan negara, pengawasan, dan keberlanjutan produksi. Kedua tujuan ini tidak harus bertentangan, tetapi memerlukan desain regulasi yang dapat menghubungkan keduanya.

Ketiadaan desain harmonisasi menyebabkan IUPHHK-MHA berada dalam posisi menggantung. Izin tersebut tidak sepenuhnya dapat dianggap ilegal karena lahir dari dasar Otonomi Khusus dan regulasi daerah. Namun, izin tersebut juga tidak sepenuhnya dapat digunakan karena tidak masuk ke sistem administrasi perkebunan nasional. Kondisi inilah yang menciptakan ketidakpastian hukum bagi masyarakat hukum adat.

Ketidaksinkronan kewenangan tersebut semakin terlihat apabila dikaitkan dengan konstruksi Otonomi Khusus Papua. Dalam UU Otsus, Papua diberikan kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Hak ulayat juga dipahami sebagai hak persekutuan masyarakat hukum adat atas wilayah tertentu yang menjadi lingkungan hidup warganya, termasuk hak untuk memanfaatkan tanah, hutan, air, dan isi di dalamnya. Namun, dalam praktik kehutanan nasional, pemanfaatan hasil hutan kayu tetap harus mengikuti sistem perizinan, tata usaha hasil hutan, pengawasan, dan legalitas kayu yang dibangun oleh pemerintah pusat. Akibatnya, kewenangan khusus Papua dalam mengakui masyarakat adat belum otomatis berubah menjadi kewenangan operasional masyarakat adat untuk mengelola kayu secara legal.

Ketidaksinkronan ini menjadi lebih kompleks setelah rezim kehutanan nasional diperkuat melalui PP Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan. PP tersebut mengatur perencanaan kehutanan, perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan, penggunaan kawasan hutan, tata hutan, pemanfaatan hutan, pengelolaan perhutanan sosial, perlindungan hutan, pengawasan, dan sanksi administratif. Dengan cakupan yang sangat luas tersebut, PP ini menjadi instrumen utama penyelenggaraan kehutanan nasional. Namun, karena pengaturannya bersifat umum nasional, PP tersebut belum secara khusus menyediakan jalur afirmatif bagi IUPHHK-MHA sebagai instrumen berbasis Otonomi Khusus Papua. Di sinilah muncul persoalan bahwa regulasi nasional mampu mengatur kehutanan secara administratif, tetapi belum cukup sensitif terhadap kekhususan wilayah adat Papua.

Dari sisi nomenklatur, perbedaan antara izin yang diatur dalam rezim nasional dan izin yang lahir dari regulasi khusus Papua berdampak langsung terhadap legalitas kayu. Dalam sistem kehutanan nasional, izin atau persetujuan pemanfaatan hutan tidak hanya berfungsi sebagai dasar usaha, tetapi juga menjadi pintu masuk bagi seluruh rantai administrasi kayu, mulai dari rencana kerja, penebangan, pengukuran, pencatatan, pembayaran kewajiban, dokumen angkutan, hingga pemasaran. Karena IUPHHK-MHA tidak terhubung secara penuh dengan sistem tersebut, kayu yang berasal dari wilayah adat berpotensi mengalami hambatan legal meskipun masyarakat adat telah memperoleh izin berdasarkan regulasi daerah. Dengan demikian, problem nomenklatur berubah menjadi problem legalitas ekonomi masyarakat adat.

Data mengenai tutupan hutan dan wilayah adat menunjukkan bahwa persoalan ini memiliki skala yang besar. Forest Watch Indonesia mencatat bahwa daratan Pulau Papua di Indonesia memiliki luas sekitar 41,38 juta hektare, dengan tutupan hutan alam sekitar 33,4 juta hektare atau 80,71% dari total luas daratan. Pada saat yang sama, BRWA mencatat bahwa hingga Agustus 2025 terdapat 1.633 peta wilayah adat seluas 33,6 juta hektare yang telah diregistrasi di Indonesia, sebagian besar berupa areal berhutan. Data ini memperlihatkan bahwa wilayah adat dan hutan merupakan dua realitas yang saling bertaut. Oleh sebab itu, ketika sistem perizinan kehutanan nasional tidak menyediakan ruang yang jelas bagi izin berbasis masyarakat adat, maka dampaknya tidak hanya administratif, tetapi juga menyentuh hak kolektif masyarakat adat atas ruang hidupnya.

Pada tingkat lokal Papua, data BRWA Tanah Papua juga menunjukkan pentingnya percepatan pengakuan wilayah adat sebagai dasar penyelesaian disharmoni regulasi. Pada tahun 2025, BRWA Tanah Papua melaporkan verifikasi enam wilayah adat di Kabupaten Jayapura dengan luas total 45.683,74 hektare dan potensi hutan adat seluas 39.600,06 hektare.

Data ini menunjukkan bahwa wilayah adat bukan klaim abstrak, melainkan dapat dipetakan, diverifikasi, dan dijadikan dasar kebijakan. Namun, apabila hasil pemetaan dan pengakuan wilayah adat tidak dihubungkan dengan mekanisme perizinan dan legalitas hasil hutan, maka pengakuan wilayah hanya berhenti pada aspek spasial, belum menjadi dasar hak kelola yang efektif bagi masyarakat hukum adat.

Bahwa disharmoni antara rezim Otonomi Khusus dan perizinan kehutanan nasional perlu dilihat sebagai persoalan rekognisi yang belum selesai. Negara telah mengakui masyarakat adat sebagai subjek hukum dan wilayah adat sebagai ruang hidup kolektif, tetapi belum menyediakan mekanisme yang memadai agar hak tersebut dapat bekerja dalam sistem administrasi kehutanan. Dalam konteks ini, harmonisasi regulasi tidak cukup dilakukan dengan menyesuaikan istilah atau nomenklatur izin, tetapi harus membangun desain hukum yang menghubungkan pengakuan masyarakat adat, penetapan wilayah adat, persetujuan pengelolaan kayu, sistem penatausahaan hasil hutan, serta pengawasan berbasis kolaborasi antara adat dan negara. Tanpa desain tersebut, IUPHHK-MHA akan tetap berada dalam posisi antara: diakui secara normatif di tingkat daerah, tetapi tidak sepenuhnya operasional dalam sistem kehutanan nasional.

### **Kekosongan Norma Teknis dan Problem Legalitas Kayu Adat**

Kekosongan norma teknis menjadi akar dari kegagalan operasionalisasi IUPHHK-MHA. Masyarakat adat membutuhkan aturan yang menjawab pertanyaan praktis: siapa yang berwenang menerbitkan izin, bagaimana batas wilayah adat ditetapkan, bagaimana rencana kerja dibuat, bagaimana kayu dicatat, bagaimana dokumen angkutan diterbitkan, bagaimana kewajiban keuangan dipenuhi, bagaimana pengawasan dilakukan, dan bagaimana hasil ekonomi dibagikan kepada komunitas adat.

Tanpa norma teknis tersebut, masyarakat adat berada dalam posisi rentan. Mereka memiliki klaim adat atas hutan, tetapi tidak memiliki instrumen legal yang cukup kuat untuk mengelola hasil hutan kayu. Akibatnya, pemanfaatan kayu oleh masyarakat adat dapat dengan mudah dianggap tidak memenuhi standar legalitas administrasi. Sebaliknya, aktor-aktor luar yang memiliki modal, jaringan, dan pemahaman administrasi justru lebih mudah masuk ke dalam rantai pemanfaatan kayu.

Problem ini memperlihatkan adanya ketidakadilan struktural. Masyarakat adat yang secara historis memiliki wilayah justru menghadapi hambatan legal ketika ingin mengelola kayu secara sah. Di sisi lain, sistem perizinan formal sering lebih mudah diakses oleh badan usaha yang memiliki kapasitas administratif dan modal besar. Dengan demikian, pengakuan masyarakat adat tanpa desain teknis pengelolaan kayu justru dapat melahirkan bentuk baru eksklusif hukum.

Kekosongan norma teknis juga berdampak pada aspek perlindungan hutan. Jika negara tidak menyediakan jalur legal bagi masyarakat adat untuk mengelola kayu secara terbatas, terencana, dan berkelanjutan, maka ruang tersebut dapat diisi oleh praktik ilegal. Kondisi ini berbahaya karena masyarakat adat dapat dimanfaatkan oleh aktor luar sebagai legitimasi sosial untuk mengambil kayu, sementara manfaat ekonominya tidak kembali secara adil kepada komunitas adat.

Kekosongan norma teknis juga terlihat dari belum adanya desain regulasi yang secara rinci menghubungkan pengakuan wilayah adat dengan mekanisme legalitas hasil hutan kayu.

Dalam praktik kehutanan nasional, kayu tidak hanya harus berasal dari areal yang sah, tetapi juga harus melalui proses administrasi yang jelas, mulai dari rencana kerja, pencatatan produksi, pengukuran, penerbitan dokumen angkutan, hingga pelaporan peredaran kayu. Karena itu, pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dan wilayah adat belum cukup apabila tidak disertai pengaturan teknis yang memastikan bahwa kayu adat dapat masuk ke dalam sistem legalitas negara. Tanpa pengaturan tersebut, kayu yang berasal dari wilayah adat dapat dianggap tidak memenuhi standar administrasi meskipun secara sosial-historis berasal dari tanah dan hutan masyarakat adat.

Dalam sistem nasional, penatausahaan hasil hutan kayu telah dikaitkan dengan mekanisme elektronik seperti SIPUHH dan dokumen SKSHHK. SKSHHK berfungsi sebagai dokumen angkutan hasil hutan kayu yang diterbitkan melalui SIPUHH. Artinya, legalitas kayu tidak hanya ditentukan oleh siapa pemilik wilayah atau siapa yang menebang, tetapi juga oleh apakah kayu tersebut tercatat dalam sistem administrasi negara. Di sinilah IUPHHK-MHA menghadapi persoalan teknis yang serius. Apabila nomenklatur izinnya tidak dikenali oleh sistem nasional, maka proses pencatatan produksi, penerbitan dokumen angkutan, dan verifikasi legalitas kayu menjadi sulit dilakukan. Kondisi ini menjadikan hak kelola masyarakat adat berhenti pada pengakuan normatif, tetapi tidak dapat berjalan dalam rantai legalitas kayu.

Kekosongan norma teknis tersebut semakin penting karena wilayah adat dan hutan adat memiliki skala yang sangat besar. Data BRWA menunjukkan bahwa hingga Agustus 2025 terdapat 1.633 peta wilayah adat dengan luas 33,6 juta hektare yang telah diregistrasi di Indonesia, dan sebagian besar berupa areal berhutan. Namun, capaian penetapan hutan adat secara nasional masih jauh lebih kecil dibandingkan luas wilayah adat yang telah diregistrasi. Pada tahun 2026, pemerintah menyampaikan bahwa 174 unit hutan adat telah ditetapkan, dengan tambahan 12 unit seluas 14.269 hektare dari progres tahun sebelumnya. Perbandingan ini menunjukkan adanya kesenjangan besar antara wilayah adat yang telah dipetakan dan wilayah yang telah memperoleh status hukum formal sebagai hutan adat. Dalam konteks Papua, kesenjangan ini berdampak langsung pada lambatnya pembentukan dasar legal bagi masyarakat adat untuk mengelola hasil hutan kayu.

Di Tanah Papua, kebutuhan norma teknis menjadi lebih mendesak karena tutupan hutan dan wilayah adat memiliki hubungan yang sangat kuat. Forest Watch Indonesia mencatat bahwa daratan Pulau Papua di Indonesia memiliki luas sekitar 41,38 juta hektare, dengan tutupan hutan alam sekitar 33,4 juta hektare atau 80,71% dari total luas daratan. Data ini memperlihatkan bahwa sebagian besar ruang hidup masyarakat adat Papua berada dalam kawasan berhutan. Apabila regulasi negara tidak menyediakan mekanisme teknis yang jelas bagi pengelolaan kayu adat, maka masyarakat adat akan terus berada dalam posisi paradoksal: hidup di dalam dan bersama hutan, tetapi tidak memiliki kepastian administratif untuk mengelola hasil hutan kayu secara legal.

Problem legalitas kayu adat juga berkaitan dengan risiko kriminalisasi dan kerentanan masyarakat adat terhadap aktor luar. Dalam situasi tidak adanya jalur legal yang mudah diakses, masyarakat adat dapat terdorong untuk memanfaatkan kayu berdasarkan hukum adat, tetapi kemudian berhadapan dengan standar hukum negara yang menuntut dokumen legalitas formal. Sebaliknya, aktor luar yang memiliki modal dan kemampuan administratif dapat memanfaatkan celah tersebut dengan menggunakan masyarakat adat sebagai legitimasi sosial untuk memperoleh akses kayu. Kondisi ini berbahaya karena dapat mengubah masyarakat adat

dari subjek pemilik hak menjadi sekadar perantara dalam rantai ekonomi kayu yang dikendalikan pihak lain.

Data penegakan hukum kehutanan menunjukkan bahwa peredaran kayu ilegal, termasuk yang berkaitan dengan Papua, merupakan masalah serius dalam tata kelola kehutanan nasional. KLHK pernah menelusuri peredaran kayu ilegal di Papua bersama KPK dan menyebut bahwa dalam tiga tahun terdapat 157 kasus illegal logging yang telah P21 dan 93 operasi tangkap tangan. Dalam kasus lain, aparat juga pernah mengamankan ratusan kontainer kayu merbau asal Papua dengan nilai ekonomi besar. Data ini menunjukkan bahwa ketika legalitas kayu tidak ditata secara jelas, ruang ekonomi kayu dapat lebih mudah dikuasai oleh jaringan ilegal atau aktor bermodal. Oleh karena itu, norma teknis pengelolaan kayu adat bukan hanya penting untuk memberi kepastian hukum bagi masyarakat adat, tetapi juga untuk mencegah penyalahgunaan wilayah adat sebagai pintu masuk peredaran kayu ilegal.

Berdasarkan kondisi tersebut, kekosongan norma teknis dalam IUPHHK-MHA harus dipahami sebagai persoalan struktural dalam tata kelola hutan adat. Negara perlu membangun norma yang menjawab seluruh rantai pengelolaan kayu adat, mulai dari pengakuan masyarakat hukum adat, penetapan wilayah adat, penyusunan rencana kelola, batas volume pemanfaatan, kewajiban pemulihan hutan, pencatatan kayu, dokumen angkutan, sistem pemasaran, pembagian manfaat ekonomi, hingga pengawasan berbasis adat dan negara. Tanpa desain semacam ini, masyarakat adat akan terus berada di antara dua sistem hukum: diakui oleh hukum adat dan Otonomi Khusus, tetapi belum sepenuhnya diterima dalam sistem legalitas kehutanan nasional. Dengan demikian, penguatan norma teknis menjadi prasyarat utama agar hak ulayat masyarakat adat dapat berubah menjadi hak kelola yang legal, adil, dan berkelanjutan.

### **Rekognisi Substantif sebagai Model Harmonisasi Regulasi**

Untuk mengatasi disharmoni tersebut, artikel ini menawarkan konsep rekognisi substantif. Rekognisi substantif adalah model pengakuan masyarakat adat yang tidak berhenti pada pengakuan identitas, wilayah, dan hak ulayat, tetapi dilanjutkan dengan pengaturan teknis yang memungkinkan masyarakat adat menjalankan hak kelolanya secara nyata.

Rekognisi substantif dalam pengelolaan kayu adat setidaknya memerlukan lima komponen. Pertama, kepastian subjek, yaitu pengakuan yang jelas terhadap masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak. Kedua, kepastian objek, yaitu penetapan wilayah adat dan hutan adat yang tidak tumpang tindih dengan izin lain atau, apabila terdapat tumpang tindih, diselesaikan melalui mekanisme koreksi dan negosiasi hukum yang adil. Ketiga, kepastian instrumen, yaitu pengakuan terhadap izin khusus atau mekanisme legal yang memungkinkan masyarakat adat mengelola kayu secara sah. Keempat, integrasi administrasi, yaitu masuknya kayu adat ke dalam sistem penatausahaan hasil hutan nasional. Kelima, pengawasan kolaboratif, yaitu pengawasan yang melibatkan lembaga adat, pemerintah daerah, pemerintah pusat, dan masyarakat sipil.

Model ini tidak dimaksudkan untuk melemahkan pengawasan negara terhadap hutan, tetapi untuk membuat pengawasan negara lebih adil dan kontekstual. Negara tetap dapat mengatur rencana tebang, batas volume, jenis kayu, retribusi atau kewajiban keuangan, larangan peralihan izin, perlindungan kawasan bernilai konservasi, dan sanksi. Namun,

pengaturan tersebut harus didesain dengan memperhatikan posisi masyarakat adat sebagai subjek utama, bukan sebagai pelengkap dari sistem perizinan perusahaan.

Dalam konteks Papua, harmonisasi regulasi harus berangkat dari prinsip bahwa Otonomi Khusus bukan pengecualian administratif semata, tetapi mekanisme konstitusional untuk menjawab ketidakadilan historis, perlindungan hak masyarakat adat, dan pembangunan berbasis kekhususan lokal. Oleh karena itu, sistem perizinan kehutanan nasional harus menyediakan ruang khusus bagi masyarakat hukum adat Papua, bukan memaksa seluruh instrumen daerah mengikuti nomenklatur umum yang tidak lahir dari konteks Papua.

Rekognisi substantif perlu dimulai dari percepatan pengakuan masyarakat hukum adat dan penetapan hutan adat sebagai fondasi subjek dan objek hak. Data Kementerian Kehutanan menunjukkan bahwa hingga April 2026 telah ditetapkan 174 unit hutan adat dengan luas sekitar 368.877 hektare, yang memberikan manfaat langsung kepada kurang lebih 92.955 kepala keluarga masyarakat hukum adat. Meskipun capaian ini menunjukkan kemajuan, angka tersebut masih memperlihatkan kesenjangan besar jika dibandingkan dengan luas wilayah adat yang telah diregistrasi secara nasional. Oleh karena itu, model harmonisasi regulasi di Papua harus menempatkan pengakuan masyarakat hukum adat dan penetapan wilayah adat sebagai tahap awal yang wajib dihubungkan dengan mekanisme pengelolaan hasil hutan kayu.

Kebutuhan tersebut semakin jelas apabila dibandingkan dengan data BRWA yang mencatat 1.633 peta wilayah adat seluas 33,6 juta hektare telah diregistrasi hingga Agustus 2025, sebagian besar berupa areal berhutan. Di Tanah Papua sendiri, proses verifikasi enam wilayah adat di Kabupaten Jayapura mencakup luas 45.683,74 hektare dengan potensi hutan adat seluas 39.600,06 hektare. Data ini menunjukkan bahwa basis spasial pengakuan wilayah adat sebenarnya dapat dibangun melalui pemetaan, verifikasi, dan penetapan hukum daerah. Namun, pengakuan spasial tersebut harus dilanjutkan dengan skema operasional yang menjawab bagaimana masyarakat adat dapat mengelola hasil hutan kayu secara legal, terukur, dan berkelanjutan.

Dalam kerangka harmonisasi, rekognisi substantif harus mengintegrasikan model mutual recognition, co-management, dan co-benefit sharing. Mutual recognition berarti negara mengakui keberadaan hukum adat, kelembagaan adat, dan wilayah adat sebagai dasar pengambilan keputusan. Co-management berarti pengelolaan hutan adat dilakukan melalui pembagian peran antara masyarakat adat, pemerintah daerah, dan pemerintah pusat, bukan melalui dominasi sepihak salah satu aktor. Sementara itu, co-benefit sharing menuntut agar manfaat ekonomi dari pengelolaan kayu adat kembali secara adil kepada komunitas pemilik hak ulayat, bukan hanya kepada elite lokal, mitra usaha, atau aktor eksternal. Model ini penting karena Kementerian Kehutanan sendiri telah menekankan pendekatan mutual recognition, co-management, dan co-benefit sharing dalam penyelesaian tumpang tindih kawasan hutan adat dengan perizinan berusaha, kawasan konservasi, dan skema pengelolaan lainnya.

Selain itu, rekognisi substantif perlu memasukkan prinsip Free, Prior and Informed Consent sebagai standar tata kelola pengelolaan kayu adat. Dalam perspektif hubungan internasional, prinsip ini menegaskan bahwa masyarakat adat harus dilibatkan secara bebas, didahulukan, dan berdasarkan informasi yang memadai sebelum negara atau pihak lain mengambil kebijakan yang berdampak pada tanah, wilayah, dan sumber daya mereka. Prinsip ini relevan untuk Papua karena pengelolaan kayu adat tidak boleh hanya diputuskan melalui mekanisme administratif negara, tetapi harus menghormati keputusan kolektif masyarakat adat

melalui lembaga representatifnya. Dengan demikian, izin pengelolaan kayu adat harus didasarkan pada persetujuan komunitas, peta wilayah yang disepakati, rencana kelola partisipatif, serta mekanisme pembagian manfaat yang transparan.

Rekognisi substantif juga harus menjawab masalah tumpang tindih antara wilayah adat dan izin-izin kehutanan yang telah lebih dahulu diterbitkan. Pemerintah mencatat masih terdapat 123 usulan hutan adat dengan luas sekitar 2,5 juta hektare di 21 provinsi yang memerlukan kelengkapan dokumen, pemetaan, dan penguatan produk hukum daerah. Selain itu, terdapat tantangan tumpang tindih antara usulan hutan adat dengan perizinan berusaha pemanfaatan hutan, kawasan konservasi, dan skema pengelolaan lain. Dalam konteks Papua, kondisi ini menunjukkan bahwa harmonisasi regulasi tidak cukup hanya dengan mengakui IUPHHK-MHA, tetapi juga harus menyediakan mekanisme koreksi perizinan, penyelesaian konflik tenurial, penataan batas, dan negosiasi hukum yang menempatkan masyarakat adat sebagai pihak utama.

Dengan demikian, rekognisi substantif dapat dirumuskan sebagai model harmonisasi yang menghubungkan pengakuan hak adat dengan sistem administrasi kehutanan nasional. Model ini mencakup pengakuan subjek masyarakat hukum adat, penetapan objek wilayah adat, pengesahan instrumen kelola kayu adat, integrasi kayu adat ke dalam sistem penatausahaan hasil hutan, penerapan FPIC, pengawasan kolaboratif, dan pembagian manfaat yang adil. Melalui model ini, IUPHHK-MHA tidak lagi diposisikan sebagai izin daerah yang menggantung dalam sistem nasional, melainkan sebagai instrumen afirmatif yang diakui, dicatat, diawasi, dan dijalankan dalam kerangka Otonomi Khusus Papua serta tata kelola kehutanan nasional. Inilah inti dari rekognisi substantif: pengakuan masyarakat adat tidak hanya hadir dalam norma hukum, tetapi bekerja dalam praktik pengelolaan sumber daya alam yang legal, adil, dan berkelanjutan.

### **Novelty Penelitian**

Kebaruan artikel ini terletak pada tiga aspek. Pertama, artikel ini tidak hanya menempatkan IUPHHK-MHA sebagai persoalan perizinan kehutanan, tetapi sebagai persoalan disharmoni antara rezim Otonomi Khusus Papua dan rezim kehutanan nasional. Dengan demikian, analisis tidak berhenti pada apakah izin tersebut dikenal atau tidak dikenal dalam nomenklatur KLHK, tetapi lebih jauh melihat bagaimana sistem hukum nasional gagal menerjemahkan kekhususan Papua ke dalam instrumen administrasi yang operasional.

Kedua, artikel ini menawarkan konsep rekognisi substantif dalam pengelolaan kayu adat. Konsep ini berbeda dari rekognisi normatif yang hanya berfokus pada pengakuan masyarakat adat dalam peraturan perundang-undangan. Rekognisi substantif menuntut adanya jalur teknis agar hak masyarakat adat dapat dijalankan secara nyata, termasuk dalam pengelolaan, pencatatan, pengangkutan, pengolahan, dan perdagangan hasil hutan kayu.

Ketiga, artikel ini mengusulkan model harmonisasi regulasi adat-negara yang mengintegrasikan lima unsur, yaitu kepastian subjek masyarakat hukum adat, kepastian objek wilayah adat, kepastian instrumen izin khusus, integrasi sistem administrasi kayu, dan pengawasan kolaboratif berbasis adat-negara. Model ini dapat menjadi kontribusi akademik bagi pengembangan hukum kehutanan, hukum adat, dan tata kelola sumber daya alam di daerah otonomi khusus.

## KESIMPULAN

Kegagalan operasionalisasi IUPHHK-MHA di Papua menunjukkan bahwa pengakuan hukum terhadap masyarakat adat belum tentu menghasilkan hak kelola yang efektif. Secara normatif, masyarakat hukum adat Papua telah diakui melalui konstitusi, Undang-Undang Otonomi Khusus Papua, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, Perdasus Papua Nomor 21 Tahun 2008, dan Pergub Papua Nomor 13 Tahun 2010. Namun, pengakuan tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh desain teknis yang memungkinkan masyarakat adat mengelola hasil hutan kayu secara legal dalam sistem kehutanan nasional.

Disharmoni muncul karena IUPHHK-MHA lahir dari rezim Otonomi Khusus Papua, sedangkan legalitas kayu tetap ditentukan oleh rezim perizinan dan administrasi kehutanan nasional. Ketika nomenklatur IUPHHK-MHA tidak dikenal dalam sistem administrasi perkebunan nasional, maka kayu yang bersumber dari izin tersebut sulit dicatat, diawasi, diangkut, dan diperdagangkan secara sah. Akibatnya, masyarakat adat berada dalam situasi ketidakpastian hukum: diakui sebagai pemilik hak ulayat, tetapi tidak memiliki jalur operasional yang efektif untuk mengelola kayu di wilayah adatnya. Oleh karena itu, penyelesaian masalah ini tidak cukup dilakukan melalui pengakuan normatif. Diperlukan harmonisasi regulasi yang menghubungkan Otonomi Khusus Papua dengan sistem kehutanan nasional. Harmonisasi tersebut harus dibangun melalui rekognisi substantif, yaitu pengakuan yang dilengkapi dengan kepastian wilayah adat, izin khusus yang diakui nasional, integrasi administrasi kayu, perlindungan dari aktor eksternal, dan pengawasan kolaboratif. Dengan model ini, pengelolaan kayu oleh masyarakat hukum adat Papua dapat berjalan secara legal, adil, berkelanjutan, dan sesuai dengan semangat Otonomi Khusus.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arizona, Y. (2014) *Konstitusionalisme Agraria*. Yogyakarta: STPN Press.
- Auriga et al. (2018) *Pengaturan Setengah Hati: Kajian mengenai Izin Pemanfaatan Kayu oleh Masyarakat Adat di Papua*. Jakarta.
- Bedner, A. and Arizona, Y. (2019) 'Adat in Indonesian Land Law: A Promise for the Future or a Dead End?', *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 20(5), pp. 416–434. Available at: <https://doi.org/10.1080/14442213.2019.1670246>.
- Indonesia, R. (1999) *Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Indonesia, R. (2011) *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Republik Indonesia.
- Indonesia, R. (2021) *Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Li, T.M. (2007) *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham: Duke University Press.
- Muhajir, M. and Fitra, S. (2018) *IUPHHK-MHA dan Masa Depan Pengelolaan Hutan oleh Masyarakat Adat di Papua*. Jakarta: Yayasan Auriga dan WWF Indonesia.
- Peluso, N.L. and Vandergeest, P. (2011) 'Political Ecologies of War and Forests: Counterinsurgencies and the Making of National Natures', *Annals of the Association of American Geographers*, 101(3), pp. 587–608. Available at: <https://doi.org/10.1080/00045608.2011.560064>.

- Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 21 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua* (2008).
- Peraturan Gubernur Papua Nomor 13 Tahun 2010 tentang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Papua* (2010).
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012* (2012).
- RI, U.-U. (1945) 'Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945'.
- Ribot, J.C. and Peluso, N.L. (2003) 'A Theory of Access', *Rural Sociology*, 68(2), pp. 153–181. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1549-0831.2003.tb00133.x>.
- Safitri, M.A. (no date) *Hukum Agraria dan Masyarakat Adat di Indonesia*. Jakarta: Epistema Institute.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua* (2021).
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua* (2001).