Hasanuddin Journal
Of Constitutional Law
Volume 1 Edisi 1, 2026
P-ISSN: 0000-0000, E-ISSN: 0000-0000

Ruang Adat dalam Kuasa Konservasi: Konstitusionalisme Hak Masyarakat Hukum Adat atas Tata Kelola Areal Preservasi

Customary Space under Conservation Power: Constitutionalism of Indigenous Peoples' Rights over Preservation Area Governance

Igam Arya Wada[1], Muhammad Akbar Nursasmita[2], Christo Sumurung Tua Sagala[3]

[1] Fakultas Hukum, Universitas Jember, Indonesia. E-mail: igamaryawada@unej.ac.id
[2] Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Indonesia. E-mail: sasmita@ub.ac.id
[3] Fakultas Hukum, Universitas Jember, Indonesia. E-mail: christosagala@unej.ac.id

Abstrak: Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024 memperkenalkan Areal Preservasi sebagai kategori baru dalam hukum konservasi, termasuk areal konservasi kelola masyarakat dan daerah perlindungan kearifan lokal. Pengaturan tersebut belum menempatkan masyarakat hukum adat sebagai subjek yang berkewenangan sehingga menyisakan persoalan konstitusional. Penelitian ini membahas dua hal, yaitu kedudukan konstitusional masyarakat hukum adat dalam tata kelola Areal Preservasi serta penataan norma yang menempatkan mereka sebagai subjek berkewenangan tanpa mengurangi tujuan konservasi. Penelitian hukum doktrinal ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, dengan konstitusionalisme sebagai batu uji serta teori kewenangan, teori pengakuan hukum, dan teori hukum responsif sebagai alat analisis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengakuan baru terjadi pada tataran objek. Pasal 9 tidak mengenal masyarakat hukum adat sebagai kategori subjek, Pasal 8 ayat (3) tidak mewajibkan pelibatan dalam penuangan peta arahan, sedangkan Pasal 37 ayat (4) menyerahkan pelibatan kepada rujukan yang tidak tertentu. Susunan tersebut membalik beban konstitusional Pasal 18B ayat (2) karena kewajiban negara untuk mengakui berubah menjadi kewajiban masyarakat untuk berkonservasi dan melepaskan hak. Penelitian ini menawarkan model pengakuan berjenjang berupa pengelolaan mandiri, pengelolaan bersama, dan kemitraan bersyarat yang disertai jaminan partisipasi bermakna, persetujuan, pembagian manfaat, serta ketersediaan upaya hukum.

Kata kunci: Areal Preservasi; Hak Konstitusional; Konstitusionalisme; Masyarakat Hukum Adat; Tata Kelola Konservasi

1. Pendahuluan

Konservasi merupakan instrumen yang digunakan negara untuk mengatur pemanfaatan ruang sekaligus menjaga kelestarian keanekaragaman hayati.

Selama hampir satu abad, kebijakan kawasan lindung di berbagai negara dibangun atas pandangan bahwa perlindungan alam hanya dapat dicapai apabila aktivitas manusia dibatasi atau dipisahkan dari kawasan yang dilindungi. Anggapan tersebut melahirkan model pengelolaan yang menempatkan penduduk sebagai ancaman atau sebagai pihak yang perlu diberi penyuluhan agar tidak mengganggu kawasan konservasi. Dalam dua dasawarsa terakhir pandangan itu mulai bergeser karena berbagai penelitian menunjukkan hasil yang berbeda.

Sejumlah penelitian memperlihatkan bahwa keberhasilan konservasi tidak selalu bergantung pada pembatasan keterlibatan manusia. Pengelolaan yang memberi ruang bagi masyarakat untuk menjaga dan mengelola wilayahnya terbukti mampu memperkuat perlindungan lingkungan sekaligus memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat setempat.[1] Temuan tersebut menegaskan bahwa masyarakat perlu dipandang sebagai pelaku utama konservasi, bukan sekadar sebagai pihak yang harus dibatasi atau diawasi.[2] Perkembangan pandangan ilmiah itu tidak selalu diikuti oleh perubahan kerangka hukum. Ruang keterlibatan masyarakat pada akhirnya ditentukan oleh sejauh mana hukum memberikan pengakuan dan kewenangan kepada mereka.[3] Oleh karena itu, perlu dikaji sejauh mana hukum nasional menempatkan masyarakat sebagai pihak yang berwenang dalam pengelolaan kawasan konservasi.

Di Indonesia, pertanyaan tersebut tidak berhenti pada tataran hukum administrasi karena jawabannya telah lebih dahulu digariskan oleh konstitusi. Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) memerintahkan negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat. Perintah itu diperkuat oleh Pasal 28I ayat (3) yang menempatkan penghormatan terhadap identitas budaya dan hak masyarakat tradisional di dalam bab hak asasi manusia, sehingga penghormatan tersebut berkedudukan sebagai hak

---

[1] Neil M. Dawson dkk., "The Role of Indigenous Peoples and Local Communities in Effective and Equitable Conservation," *Ecology and Society* 26, no. 3 (2021): art. 19, https://doi.org/10.5751/ES-12625-260319.

[2] Surati dkk., "Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Serampas dalam Upaya Pelestarian Hutan," dalam *Prosiding Seminar Nasional Pemberdayaan Masyarakat 2022* (Jakarta, 8 Maret 2022), 140.

[3] Rikardo Simarmata, "The Current Updates of the Progresses and the Challenges of Recognition of Customary Forests in Indonesia," *Jurnal Ilmu Kehutanan* 18, no. 2 (2024), https://doi.org/10.22146/jik.v18i2.12660.

konstitusional dan bukan sekadar pilihan kebijakan negara.[4] Pada saat yang sama, Pasal 28H ayat (1) menjamin hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, sedangkan Pasal 33 ayat (3) menempatkan penguasaan negara atas kekayaan alam sebagai fungsi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Rangkaian ketentuan itu menunjukkan bahwa konstitusi sesungguhnya telah menyediakan dasar bagi pertemuan antara kepentingan pelestarian lingkungan dan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat.[5] Persoalannya kemudian bergeser pada sejauh mana jaminan konstitusional tersebut diterjemahkan oleh pembentuk undang-undang.

Jaminan konstitusional itu sempat memperoleh penegasan yang kuat dari Mahkamah Konstitusi. Melalui pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mahkamah menyatakan bahwa hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat sehingga tidak lagi dikategorikan sebagai bagian dari hutan negara.[6] Arah penguatan tersebut berlanjut pada tahun 2025 ketika Mahkamah menegaskan bahwa masyarakat yang secara turun-temurun hidup di dalam kawasan hutan dan memanfaatkannya untuk memenuhi kebutuhan hidup, bukan untuk kepentingan komersial, tidak dapat dipersamakan dengan pelaku usaha perkebunan yang berkegiatan tanpa izin dari pemerintah pusat.[7] Kedua putusan itu menempatkan pengakuan masyarakat hukum adat sebagai batas konstitusional yang mengikat pembentuk undang-undang.

Kemajuan pada tataran putusan ternyata tidak diikuti oleh kemajuan pada tataran pelaksanaan. Hambatan dalam pengakuan hutan adat tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga berakar pada persoalan ideologis dan kelembagaan yang tercermin dari regulasi yang kompleks, proses pengakuan yang berlarut-larut, serta ketiadaan mekanisme yang jelas dalam penerapan standar penilaiannya.[8] Keadaan itu diperberat oleh belum tersedianya mekanisme verifikasi dan registrasi yang pasti, sehingga pengakuan yang telah

---

[4] Wahyudi dan A. Junaedi Karso, "Konstitusionalisasi Hak Masyarakat Adat Pasca Amandemen UUD 1945," *Limbago: Journal of Constitutional Law* 6, no. 2 (2026): 316, https://doi.org/10.22437/limbago.v6i2.53671.

[5] Ria Casmi Arrsa dkk., "Jaminan Hak Konstitusional Berdasarkan Konsep Green Constitution: Perbandingan Konstitusi Indonesia dan Ekuador," *Jurnal Kajian Konstitusi* 4, no. 1 (2024): 25–48, https://doi.org/10.19184/j.kk.v4i1.39842.

[6] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, diucapkan 16 Mei 2013.

[7] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 181/PUU-XXII/2024, diucapkan 16 Oktober 2025.

[8] Rikardo Simarmata, "The Current Updates of the Progresses and the Challenges of Recognition of Customary Forests in Indonesia," *Jurnal Ilmu Kehutanan* 18, no. 2 (2024), https://doi.org/10.22146/jik.v18i2.12660.

dijamin konstitusi sering kali berhenti pada tataran normatif.[9] Putusan Mahkamah Konstitusi pun memerlukan tindak lanjut dari pembentuk undang-undang dan pemerintah agar hak konstitusional masyarakat hukum adat benar-benar bekerja dalam praktik.[10] Dengan demikian, persoalan utama di Indonesia bukan terletak pada ketiadaan landasan konstitusional, melainkan pada belum terwujudnya pengakuan itu ke dalam bentuk kewenangan yang jelas, operasional, dan dapat dijalankan.

Keterbatasan serupa kembali terlihat ketika hukum konservasi diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU 32 Tahun 2024). Undang-undang tersebut memperkenalkan kategori baru yang bernama Areal Preservasi. Pasal 1 angka 16 merumuskannya sebagai areal di luar Kawasan Suaka Alam, Kawasan Pelestarian Alam, dan kawasan konservasi di perairan, wilayah pesisir, dan pulau-pulau kecil yang dipertahankan kondisi ekologisnya untuk mendukung fungsi penyangga kehidupan. Melalui pengaturan itu, hukum konservasi Indonesia untuk pertama kalinya mengakui bahwa perlindungan keanekaragaman hayati tidak hanya dapat dilakukan di kawasan konservasi yang ditetapkan negara, tetapi juga pada ruang di luar kawasan tersebut yang memiliki fungsi ekologis penting.[11] Pengakuan itu semakin ditegaskan melalui Pasal 8 ayat (4) yang memasukkan areal konservasi kelola masyarakat dan daerah perlindungan kearifan lokal sebagai bentuk Areal Preservasi. Pemerintah pun memperkenalkan kategori baru tersebut sebagai pendekatan konservasi yang membuka ruang lebih besar bagi keterlibatan masyarakat dalam menjaga fungsi ekologis wilayahnya.[12] Sampai pada titik ini, hukum konservasi Indonesia tampak telah bergerak searah dengan perubahan cara pandang yang diuraikan sebelumnya.

---

[9] Ikhsan Lubis dkk., "Integrasi Hukum Adat dalam Sistem Hukum Agraria Nasional: Tantangan dan Solusi dalam Pengakuan Hak Ulayat," *Tunas Agraria* 8, no. 2 (2025): 143–158, https://doi.org/10.31292/jta.v8i2.401.

[10] Diya Ul Akmal, Mas Iman Kusnandar, dan Fatkhul Muin, "Protecting Indigenous Peoples' Constitutional Rights Through Legal Formation," *Jurnal Konstitusi* 22, no. 1 (2025): 66–87, https://doi.org/10.31078/jk2214.

[11] Faisol Rahman, "UU No. 32 Tahun 2024 tentang Perubahan UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya," *Pusat Studi Lingkungan Hidup Universitas Gadjah Mada*, 28 Agustus 2024, diakses 19 September 2026, pukul 09.20 WIB, https://pslh.ugm.ac.id/uu-no-32-tahun-2024-tentang-perubahan-uu-konservasi-sumber-daya-alam-hayati-dan-ekosistemnya-uu-perubahan-konservasi/.

[12] Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem, "Konservasi yang Lebih Dekat pada Rakyat: Areal Preservasi dan Harapan Baru untuk Masyarakat Penyangga," *Kementerian Kehutanan*, diakses 19 September 2026, pukul 09.35 WIB, https://ksdae.kehutanan.go.id/artikel/13753/.

Arah yang menjanjikan tersebut berhadapan dengan keadaan lapangan yang jauh lebih rumit. Data Badan Registrasi Wilayah Adat menunjukkan bahwa hingga Agustus 2025 terdapat sekitar 6.032.696 hektare wilayah adat yang tumpang tindih dengan kawasan konservasi, sehingga hubungan antara konservasi dan wilayah adat bukan lagi persoalan yang bersifat potensial.[13] Registrasi nasional areal konservasi kelola masyarakat yang diluncurkan pada Juni 2026 bahkan mencatat sedikitnya 1.010.430,68 hektare areal konservasi pada 527 lokasi yang dikelola oleh 192 kelompok masyarakat, dengan sekitar 92,5 persen di antaranya berada dalam kawasan hutan negara.[14] Data itu memperlihatkan bahwa praktik konservasi berbasis masyarakat telah berkembang secara nyata dan mencakup wilayah yang sangat luas, sehingga membutuhkan pengaturan yang memberikan kepastian terhadap keberadaannya.

Penerapan rezim hukum baru ini juga tidak lepas dari berbagai keberatan. Mahkamah Konstitusi sempat memerintahkan penundaan penerbitan peraturan pelaksana sebelum akhirnya menolak permohonan uji formil terhadap undang-undang tersebut pada 17 Juli 2025. Di tingkat lokal, penolakan muncul dari masyarakat adat Dayak Meratus terhadap rencana penetapan Taman Nasional Pegunungan Meratus sepanjang tahun 2025. Dinamika itu berlanjut pada tahun 2026 ketika pengujian kembali diajukan ke Mahkamah Konstitusi, kali ini dengan mempersoalkan rumusan definisi Areal Preservasi itu sendiri.[15] Rangkaian keberatan tersebut menandakan bahwa persoalannya terletak pada susunan norma, bukan semata-mata pada pelaksanaannya.

Susunan norma yang dipersoalkan itu berakar pada konstruksi yang hanya mengenal dua kategori subjek, yaitu pemegang hak atas tanah dan pemegang perizinan berusaha. Masyarakat hukum adat yang menguasai wilayah berdasarkan hak ulayat tidak termasuk dalam kedua kategori tersebut, meskipun dalam praktiknya merekalah yang secara langsung mengelola areal

---

[13] Databoks Katadata, "Luas Kawasan Hutan di Wilayah Adat Indonesia hingga Agustus 2025," diakses 20 September 2026, pukul 08.15 WIB, https://databoks.katadata.co.id/. Lihat juga dalam Badan Registrasi Wilayah Adat, *Status Pengakuan Wilayah Adat di Indonesia* (Bogor: BRWA, 2025).

[14] Ekuatorial, "Sejuta Luas Areal Konservasi Masyarakat Terpetakan dalam Situasi Ketidakpastian Tenurial," Juni 2026, diakses 20 September 2026, pukul 08.24 WIB, https://www.ekuatorial.com/2026/06/sejuta-luas-areal-konservasi-masyarakat-terpetakan-dalam-situasi-ketidakpastian-tenurial/. Lihat juga dalam Working Group ICCAs Indonesia, *Registrasi Nasional Areal Konservasi Kelola Masyarakat* (Jakarta: WGII, 2026).

[15] Mongabay Indonesia, "Mengapa Masyarakat Adat Waswas Hutan Meratus jadi Taman Nasional?," 6 Agustus 2025, diakses 20 September 2026, pukul 08.40 WIB, https://mongabay.co.id/2025/08/06/mengapa-masyarakat-adat-waswas-hutan-meratus-jadi-taman-nasional/. Lihat juga dalam Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Pemohon Uji UU KSDHE Perbaiki Kedudukan Hukum," 27 Juli 2026, diakses 20 September 2026, pukul 08.47 WIB, https://www.mkri.id/berita/pemohon-uji-uu-ksdhe-perbaiki-kedudukan-hukum-25481.

konservasi kelola masyarakat sebagaimana diakui dalam ketentuan sebelumnya. Di sinilah letak persoalan utamanya, yaitu undang-undang mengakui keberadaan praktik konservasi yang dijalankan masyarakat dan memberikan dasar hukum bagi areal yang mereka kelola, tetapi pada saat yang sama tidak menempatkan masyarakat hukum adat sebagai subjek yang memiliki hak dan kewenangan dalam tata kelola tersebut. Dua persoalan lain yang berkaitan dengan prosedur penetapan dan pengaturan pelaksana akan dibahas lebih lanjut pada bagian pembahasan karena memerlukan pengujian secara tersendiri.

Meskipun persoalan tersebut cukup mendasar, kajian hukum yang tersedia belum menjawabnya secara memadai. Sejauh penelusuran peneliti, kajian mengenai masyarakat hukum adat dan konservasi di Indonesia bergerak pada beberapa arus yang berbeda. Pertama, kajian yang menelusuri penetapan hutan adat setelah putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2012 dan berhenti pada hambatan administratifnya.[16] Kedua, kajian yang menguji UU 32 Tahun 2024 melalui lensa hak asasi manusia dan menemukan bahwa persetujuan atas dasar informasi di awal tanpa paksaan *(free, prior, and informed consent)* tidak termuat secara tegas di dalamnya.[17] Ketiga, kajian yang membahas ancaman perampasan lahan berkedok hijau *(green grabbing)* terhadap hak ulayat dalam pelaksanaan undang-undang yang sama.[18] Keempat, kajian yang mempersoalkan kecukupan pengaturan konservasi pada rezim baru ini bagi kepentingan perlindungan satwa dan ekosistem tertentu.[19] Keempat kelompok kajian itu pada umumnya menitikberatkan perhatian pada pelanggaran hak atau kecukupan pengaturan dalam rezim kawasan konservasi yang telah lebih dahulu berkembang.

Arus kelima datang dari kajian hukum konstitusi. Kelompok kajian ini menempatkan pengakuan masyarakat hukum adat sebagai hak konstitusional dan menyoroti lemahnya daya laksana putusan Mahkamah Konstitusi, lalu mengarahkan rekomendasinya pada pembentukan undang-undang tentang masyarakat adat.[20] Kajian lain menelusuri konstitusionalisasi hak masyarakat adat setelah perubahan UUD NRI 1945 dan menyimpulkan bahwa

---

[16] Simarmata, "The Current Updates," bagian hasil dan pembahasan.

[17] Bagas Adi Wibowo, "Tinjauan HAM pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024: Penetapan Kawasan Konservasi dan Areal Preservasi Tanpa Free, Prior, and Informed Consent Masyarakat Adat," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 10, no. 2 (2025), https://doi.org/10.38011/jhli.v10i2.873.

[18] Maulana Hendra Mandala, Maria Ana Muryani, dan M. Khoirur Rofiq, "The Threat of Green Grabbing to Indigenous Peoples' Rights in the Implementation of Law Number 32 of 2024," *Justisi* 11, no. 3 (2025), https://doi.org/10.33506/js.v11i3.4601.

[19] Kayla Baria Nandithaa, "Perlindungan dan Kepastian Hukum terhadap Kelestarian Satwa Endemik Kalimantan Timur di Sekitar Wilayah Ibu Kota Nusantara," *Litra: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria* 5, no. 1 (2025), https://doi.org/10.23920/litra.v5i1.2402.

[20] Akmal, Kusnandar, dan Muin, "Protecting Indigenous Peoples' Constitutional Rights," 66–87.

konstitusionalisasi baru merupakan langkah awal menuju keadilan substantif.[21] Kedua kajian tersebut berhenti pada tataran pengakuan dan belum menguji bagaimana jaminan konstitusional itu bekerja ketika negara membentuk rezim tata kelola baru di luar kawasan konservasi. Sepanjang penelusuran yang dilakukan peneliti, belum ditemukan kajian yang secara khusus dan sistematis menempatkan Areal Preservasi sebagai rezim tata kelola tersendiri dengan fokus pada pertanyaan mendasar mengenai siapa yang sesungguhnya berwenang mengelola areal tersebut.

Penelitian ini berupaya mengisi kekosongan itu dengan menggeser fokus analisis dari pelanggaran hak menuju hubungan antara pengakuan dan kewenangan yang diberikan negara kepada masyarakat hukum adat. Kebaruan penelitian ini terletak pada tiga aspek. Pertama, penelitian ini menjadikan Areal Preservasi sebagai objek kajian, yaitu rezim tata kelola konservasi yang relatif baru dan hingga kini belum didukung peraturan pelaksana, sementara sebagian besar literatur masih berfokus pada rezim kawasan konservasi yang telah lama berlaku. Kedua, penelitian ini menempatkan konstitusionalisme sebagai batu uji dan memadukannya dengan tiga landasan teori yang saling melengkapi untuk menjelaskan kedudukan masyarakat hukum adat. Ketiga, penelitian ini menemukan ketidaksesuaian di dalam satu undang-undang yang sama, yaitu antara pengakuan terhadap praktik konservasi masyarakat pada tingkat objek pengaturan dan ketiadaan pengaturan yang memadai pada tingkat subjek, prosedur, serta kewenangan. Temuan itu dirumuskan dalam konsep pengakuan tanpa kewenangan dan inversi beban konstitusional, yang sekaligus menjadi kontribusi konseptual penelitian ini.

Oleh karena itu, artikel ini membahas dua pertanyaan penelitian. Pertama, bagaimana kedudukan konstitusional masyarakat hukum adat sebagai subjek tata kelola Areal Preservasi dalam UU 32 Tahun 2024. Kedua, bagaimana penataan norma tata kelola Areal Preservasi yang menempatkan masyarakat hukum adat sebagai subjek berkewenangan dengan tetap menjamin tercapainya tujuan perlindungan dan keberlanjutan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Kedua pertanyaan tersebut penting dijawab sejak sekarang mengingat peraturan pelaksana masih dalam tahap penyusunan dan pengujian materiil terhadap undang-undang itu masih berlangsung di Mahkamah Konstitusi.

2. Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum doktrinal atau yuridis normatif. Metode tersebut dipilih karena penelitian berfokus pada norma

[21] Wahyudi dan Karso, "Konstitusionalisasi Hak Masyarakat Adat," 316.

hukum, terutama untuk menilai kejelasan rumusan, kesesuaian antarperaturan, dan pengaturan kewenangan dalam tata kelola Areal Preservasi. Permasalahan penelitian dijawab melalui kajian terhadap bahan hukum, bukan melalui penelitian terhadap perilaku masyarakat di lapangan.[22] Penelitian ini menggunakan dua pendekatan. Pertama, pendekatan perundang-undangan *(statute approach)* digunakan untuk mengkaji UU 32 Tahun 2024 beserta peraturan lain yang berkaitan, dengan menelaah rumusan setiap pasal, hubungan antarpasal, serta kesesuaiannya dengan UUD NRI 1945. Kedua, pendekatan konseptual *(conceptual approach)* digunakan untuk menentukan dasar analisis dan menyusun model penataan norma guna menjawab pertanyaan penelitian kedua. Kedua pendekatan itu digunakan secara bersama agar penelitian dapat menemukan kelemahan pengaturan sekaligus merumuskan bentuk penataan norma yang diperlukan.[23]

Bahan hukum primer yang digunakan meliputi UUD NRI 1945, UU 32 Tahun 2024, peraturan yang berkaitan dengan pengakuan masyarakat hukum adat, serta putusan Mahkamah Konstitusi yang menetapkan batas konstitusional dalam pengaturan konservasi. Bahan hukum sekunder terdiri atas artikel jurnal, buku, prosiding, dan laporan lembaga yang berkaitan dengan pokok penelitian. Data registrasi wilayah adat digunakan sebagai bahan pendukung untuk menunjukkan keadaan penerapan norma, tetapi tidak dianalisis sebagai data empiris.

Analisis dilakukan dalam dua lapis. Konstitusionalisme digunakan sebagai kerangka penilaian, yaitu batu uji untuk menakar apakah susunan norma tata kelola Areal Preservasi sejalan dengan pembatasan kekuasaan dan jaminan hak yang dianut UUD NRI 1945. Di dalam kerangka tersebut bekerja tiga teori. Teori kewenangan digunakan untuk menilai ada atau tidaknya kewenangan masyarakat hukum adat serta menentukan bentuknya.[24] Teori pengakuan hukum digunakan untuk menjelaskan pola pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dalam undang-undang.[25] Teori hukum responsif *(responsive law)* digunakan sebagai dasar untuk merumuskan tata kelola yang lebih terbuka

[22] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi (Jakarta: Kencana, 2017), 133.
[23] Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), 63.
[24] Moh. Gandara, "Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat," *Khazanah Hukum* 2, no. 3 (2020): 92–99, https://doi.org/10.15575/kh.v2i3.8167.
[25] Sartika Intaning Pradhani, "Dynamics of Adat Law Community Recognition: Struggle to Strengthen Legal Capacity," *Mimbar Hukum* 31, no. 2 (2019): 279–296, https://doi.org/10.22146/jmh.34032.

terhadap kebutuhan dan keterlibatan masyarakat.[26] Ketiga teori itu digunakan secara berurutan dalam dua bagian pembahasan.

3. Kedudukan Konstitusional Masyarakat Hukum Adat sebagai Subjek Tata Kelola Areal Preservasi

Kedudukan hukum masyarakat hukum adat dalam suatu tata kelola tidak cukup dinilai dari ada atau tidaknya penyebutan dalam undang-undang. Yang lebih menentukan adalah apakah mereka benar-benar ditempatkan sebagai pihak yang dapat menentukan arah pengelolaan dan memiliki dasar hukum yang jelas untuk menjalankan peran itu. Atas dasar pemikiran tersebut, penelitian ini menilai kedudukan masyarakat hukum adat melalui tiga parameter. Pertama, apakah masyarakat hukum adat diakui sebagai subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban dalam tata kelola Areal Preservasi. Kedua, apakah mereka diberikan kewenangan untuk bertindak, baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat sebagaimana dikenal dalam hukum administrasi negara.[27] Ketiga, apakah sudah tersedia prosedur untuk menggunakan kewenangan tersebut beserta upaya hukum apabila prosedur itu dilanggar.

Ketiga parameter itu dilengkapi satu pembanding dari ranah tata kelola kawasan lindung. Peneliti menggunakan tipologi yang membedakan tata kelola oleh pemerintah, tata kelola bersama *(shared governance)*, tata kelola swasta, serta tata kelola oleh masyarakat hukum adat dan masyarakat lokal.[28] Tipologi tersebut berguna untuk menakar pada tipe mana sesungguhnya UU 32 Tahun 2024 berdiri. Dengan parameter dan pembanding itu, pengujian dimulai dari aspek yang paling dekat dengan konstruksi pengaturan dalam undang-undang, sebelum berlanjut pada pengujian kekosongan yang masih tersisa.

3.1. Konstitusionalisme sebagai Batu Uji Tata Kelola Areal Preservasi

Konstitusionalisme merupakan paham yang menempatkan konstitusi sebagai pembatas kekuasaan sekaligus penjamin hak. Dalam perkembangan modern, konstitusionalisme ditopang oleh tiga kesepakatan dasar, yaitu kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama, kesepakatan tentang negara hukum sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan, dan kesepakatan tentang bentuk institusi serta prosedur ketatanegaraan.[29] Ketiga kesepakatan itu

---

[26] Doni Dermawan, Yaswirman, dan Yusnita Eva, "Relasi Hukum dan Kekuasaan Analisis Pemikiran Nonet Selznick," *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi* 12, no. 1 (2024): 10–22, https://doi.org/10.20961/hpe.v12i1.82118.

[27] Gandara, "Kewenangan Atribusi," 94.

[28] Grazia Borrini-Feyerabend dkk., *Governance of Protected Areas: From Understanding to Action*, Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 20 (Gland: IUCN, 2013), 29–31.

[29] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 26.

menyediakan ukuran yang jelas untuk menguji susunan norma tata kelola Areal Preservasi. Pengujian tidak lagi berhenti pada pertanyaan apakah suatu pasal konsisten dengan pasal lain, tetapi berlanjut pada pertanyaan apakah tujuan yang hendak dicapai, dasar hukum pembatasan hak, dan prosedur kelembagaannya memenuhi tuntutan konstitusi.

Pada lapis pertama, tujuan konservasi sejalan dengan arah konstitusi. Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 menjamin hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, sedangkan Pasal 33 ayat (4) menghendaki perekonomian nasional diselenggarakan atas dasar berwawasan lingkungan. Kedua ketentuan itu menunjukkan bahwa perlindungan lingkungan bukan kebijakan tambahan, tetapi nilai yang telah dimuat dalam konstitusi.[30] Perbandingan dengan konstitusi negara lain menunjukkan bahwa Indonesia menempatkan jaminan lingkungan tersebut terutama sebagai hak perseorangan yang disertai kewajiban negara dan masyarakat.[31] Konsekuensinya, hak konstitusional atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak berhadap-hadapan dengan hak masyarakat hukum adat, melainkan berada pada satu arah yang sama.

Pada lapis kedua dan ketiga, tuntutan konstitusi bersifat lebih teknis namun lebih tajam. Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945 menentukan bahwa pembatasan terhadap hak dan kebebasan hanya dapat dilakukan dengan undang-undang, sehingga pembebanan kewajiban yang menyentuh hak masyarakat hukum adat tidak dapat diserahkan sepenuhnya kepada instrumen di bawah undang-undang. Pasal 28D ayat (1) menjamin hak setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, sehingga setiap instrumen yang berakibat hukum harus jelas sifatnya dan terbuka untuk diuji. Pasal 28H ayat (4) menegaskan bahwa hak milik pribadi tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. Ketiga ketentuan tersebut akan digunakan sebagai batu uji pada subbagian berikutnya, dimulai dari pertanyaan tentang kedudukan masyarakat hukum adat sebagai subjek.

3.2. Pengakuan pada Tataran Objek tanpa Kedudukan sebagai Subjek

Pengujian terhadap parameter pertama sebaiknya dimulai dari sisi yang paling menguntungkan masyarakat hukum adat, yaitu Pasal 8 ayat (4) UU 32 Tahun 2024. Ketentuan itu menyatakan bahwa Areal Preservasi dapat berupa daerah penyangga kawasan konservasi, koridor ekologis atau ekosistem penghubung, areal dengan nilai konservasi tinggi, areal konservasi kelola masyarakat, serta

[30] Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), 87.

[31] Ria Casmi Arrsa dkk., "Jaminan Hak Konstitusional Berdasarkan Konsep Green Constitution: Perbandingan Konstitusi Indonesia dan Ekuador," *Jurnal Kajian Konstitusi* 4, no. 1 (2024): 25–48, https://doi.org/10.19184/j.kk.v4i1.39842.

daerah perlindungan kearifan lokal. Apabila dibaca menurut bunyinya, huruf d dan huruf e pada ayat tersebut mengakui keberadaan ruang yang tetap lestari karena praktik masyarakat dan tanpa campur tangan negara.[32] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 sama sekali tidak mengenal kategori semacam itu, sehingga terdapat perbaikan pada tataran tersebut yang tidak dapat disangkal.[33]

Gagasan mengenai konservasi yang dikelola masyarakat sebenarnya bukan sesuatu yang baru. Jauh sebelum memperoleh pengakuan dalam undang-undang, praktik itu telah berkembang melalui konsep areal kelola konservasi masyarakat adat dan masyarakat lokal yang tumbuh dari inisiatif komunitas di berbagai daerah meskipun belum memiliki landasan hukum khusus.[34] Perkembangan tersebut tetap perlu dicermati secara kritis. Pengakuan yang diberikan undang-undang pada dasarnya ditujukan kepada areal yang dikelola, bukan kepada masyarakat yang mengelolanya.[35] Dengan kata lain, undang-undang mengakui keberadaan ruang konservasi yang dipelihara masyarakat sebagai objek pengaturan, tetapi belum secara tegas mengakui masyarakat hukum adat sebagai subjek yang berwenang menentukan arah pengelolaan ruang tersebut.[36]

Apabila ditinjau dari perspektif teori pengakuan hukum, penyebutan areal konservasi kelola masyarakat dan daerah perlindungan kearifan lokal dalam Pasal 8 ayat (4) menunjukkan adanya pengakuan pada tingkat formal. Pengakuan itu menegaskan bahwa wilayah dan praktik konservasi yang dijalankan masyarakat merupakan bagian yang sah dari sistem hukum konservasi nasional. Namun, pengakuan tersebut belum disertai pengakuan terhadap masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum yang memiliki kapasitas untuk menentukan dan menjalankan pengelolaan wilayahnya sendiri. Padahal, pengakuan hukum yang substansial tidak cukup diwujudkan melalui

---

[32] Surati dkk., "Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Serampas dalam Upaya Pelestarian Hutan," dalam *Prosiding Seminar Nasional Pemberdayaan Masyarakat 2022* (Jakarta, 8 Maret 2022), 140.

[33] Faisol Rahman, "UU No. 32 Tahun 2024 tentang Perubahan UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya," *Pusat Studi Lingkungan Hidup Universitas Gadjah Mada*, 28 Agustus 2024, diakses 19 September 2026, pukul 09.20 WIB, https://pslh.ugm.ac.id/uu-no-32-tahun-2024-tentang-perubahan-uu-konservasi-sumber-daya-alam-hayati-dan-ekosistemnya-uu-perubahan-konservasi/.

[34] Working Group ICCAs Indonesia, *Registrasi Nasional Areal Konservasi Kelola Masyarakat* (Jakarta: WGII, 2026). Lihat juga dalam Epistema Institute, *Analisa Regulasi dan Kelembagaan Mengenai Areal Kelola Konservasi Masyarakat Adat dan Lokal di Indonesia* (Jakarta: Epistema Institute).

[35] Epistema Institute, *Analisa Regulasi dan Kelembagaan Mengenai Areal Kelola Konservasi Masyarakat Adat dan Lokal di Indonesia* (Jakarta: Epistema Institute).

[36] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Ahli: Areal Preservasi Membalik Peran Masyarakat Adat," 7 September 2026, diakses 21 September 2026, pukul 08.33 WIB, https://www.mkri.id/berita/ahli:-areal-preservasi-membalik-peran-masyarakat-adat-25702.

pencantuman identitas, wilayah, atau praktik tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Pengakuan semacam itu seharusnya melahirkan konsekuensi hukum yang nyata berupa jaminan perlindungan hak, kejelasan kedudukan hukum, serta kewenangan untuk bertindak dan mengambil keputusan atas wilayah yang selama ini mereka kelola.

Pendirian tersebut didukung oleh literatur yang tersedia. Rikardo Simarmata menunjukkan bahwa pengakuan masyarakat adat dalam hukum Indonesia kerap dibentuk melalui persyaratan negara, sedangkan Sartika Intaning Pradhani menekankan bahwa penguatan kecakapan hukum masyarakat adat memerlukan pengakuan yang mampu bekerja dalam hubungan hukum publik maupun privat.[37] Kedua pandangan itu menguatkan bahwa pengakuan tidak cukup hanya dengan mencantumkan masyarakat atau wilayah adat dalam norma. Pengakuan harus memberikan kemampuan hukum untuk mempertahankan wilayah, menentukan bentuk pengelolaan, dan mewakili kepentingan masyarakat ketika berhadapan dengan tindakan pemerintah.[38]

Keterbatasan pengakuan itu tampak jelas pada rumusan Pasal 9. Ayat (1) menentukan bahwa setiap orang pemegang hak atas tanah di Areal Preservasi harus menjaga kelangsungan fungsi perlindungan wilayah dengan melakukan kegiatan konservasi, sedangkan ayat (2) menentukan bahwa pemegang hak yang tidak bersedia melakukannya harus melepaskan hak atas tanah dengan memperoleh ganti rugi. Sepanjang pasal tersebut hanya terdapat dua kategori subjek, yaitu pemegang hak atas tanah dan pemegang perizinan berusaha. Kedua kategori itu merupakan kategori keperdataan dan kategori perizinan, sehingga bukan termasuk kategori tata kelola. Penguasaan masyarakat hukum adat atas wilayahnya bersifat komunal serta mengandung kewenangan mengatur ke dalam, sehingga tidak sepadan dengan hak atas tanah perseorangan dan berbeda sama sekali dari perizinan berusaha. Akibat hukumnya kemudian bercabang, dan kedua cabang itu sama-sama merugikan pihak yang sama.

Apabila masyarakat hukum adat diposisikan di luar kedua kategori tersebut, mereka tidak memiliki dasar normatif untuk menuntut hak, kewenangan, maupun perlindungan hukum dalam tata kelola Areal Preservasi, meskipun ruang yang dimaksud telah mereka kelola dan jaga jauh sebelum undang-undang ini berlaku. Sebaliknya, apabila mereka dipaksa dimasukkan ke dalam kategori pemegang hak atas tanah agar memperoleh pengakuan dalam rezim tersebut, mereka berpotensi dikenai kewajiban melepaskan hak sebagaimana diatur dalam ayat (2). Keadaan ketika dua kemungkinan penafsiran yang

[37] Simarmata, "The Current Updates," bagian hasil dan pembahasan.
[38] Lubis dkk., "Integrasi Hukum Adat," 143–158.

tersedia sama-sama menimbulkan akibat yang merugikan bagi pihak yang sama oleh peneliti disebut sebagai paradoks subjek. Diuji dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, paradoks itu bukan sekadar kekeliruan teknik perundang-undangan, melainkan pengingkaran terhadap hak atas pengakuan dan kepastian hukum yang adil, sebab hukum menutup kedua jalan yang tersedia bagi pemegang hak konstitusional yang sama.[39] Paradoks tersebut mencerminkan cara pandang yang sejak awal belum menempatkan masyarakat hukum adat sebagai pelaku yang memiliki kedudukan dalam tata kelola konservasi.

Cara pandang itu berakibat langsung pada persoalan kewenangan. Ridwan HR menempatkan kewenangan sebagai dasar sah bagi setiap tindakan pemerintahan, sedangkan Moh. Fadli menegaskan bahwa pendelegasian kewenangan diperlukan agar peraturan pelaksana memiliki legitimasi dan batas materi yang jelas.[40] Dalam konteks Areal Preservasi, penyebutan masyarakat hukum adat tanpa sumber kewenangan yang tegas membuat peran mereka bergantung pada kebijakan pemerintah, bukan pada kedudukan hukum yang mandiri.[41] Karena itu, pengujian berikutnya diarahkan pada pertanyaan apakah undang-undang memberikan kewenangan kepada masyarakat hukum adat dan menyediakan prosedur untuk menggunakannya.

3.3. Ketiadaan Kewenangan serta Prosedur yang Tidak Dapat Diuji

Penelusuran atas seluruh batang tubuh UU 32 Tahun 2024 tidak menemukan satu pun ketentuan yang melekatkan kewenangan kepada masyarakat hukum adat. Atribusi tidak ditemukan karena tidak ada pasal yang memberikan kewenangan baru kepada mereka. Delegasi tidak ditemukan karena tidak ada pelimpahan kewenangan yang disertai peralihan tanggung jawab. Mandat pun tidak ditemukan karena tidak ada penugasan untuk menjalankan kewenangan atas nama pemerintah. Yang ditemukan dalam undang-undang ini justru kebalikannya. Pasal 37 ayat (1) menyatakan bahwa peran serta masyarakat dalam konservasi diarahkan dan digerakkan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah melalui berbagai kegiatan yang berdaya guna dan berhasil guna. Kata diarahkan dan digerakkan menempatkan masyarakat pada posisi pihak yang digerakkan, sehingga peran serta dalam pasal itu lebih dekat kepada mobilisasi daripada kepada partisipasi.

Pembacaan tersebut diperkuat oleh keterangan ahli dalam persidangan Mahkamah Konstitusi pada September 2026. Ahli menilai bahwa pengaturan Areal Preservasi membalik peran masyarakat adat sehingga mereka yang secara

[39] Wahyudi dan Karso, "Konstitusionalisasi Hak Masyarakat Adat," 316.
[40] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, cet. ke-11 (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 99. Lihat juga dalam Moh. Fadli, *Peraturan Delegasi di Indonesia* (Malang: UB Press, 2010), 21.
[41] Gandara, "Kewenangan Atribusi," 95.

de facto telah menjaga kondisi ekologis wilayahnya ditempatkan sebagai pihak yang wajib melaksanakan konservasi dan tunduk pada kendali rezim hukum negara.[42] Susunan demikian tidak sejalan dengan semangat *Other Effective Area-Based Conservation Measures* (OECM) yang mengakui praktik konservasi masyarakat adat dan masyarakat lokal berdasarkan tata kelola yang telah mereka jalankan, bukan melalui kewajiban negara yang memaksa.[43] Apabila hasil pengujian itu ditempatkan pada tipologi tata kelola kawasan lindung, undang-undang ini ternyata hanya mengenal satu tipe, yaitu tata kelola oleh pemerintah, padahal bentuk Areal Preservasi yang dirumuskannya sendiri menuntut tipe yang lain.[44] Ketiadaan kewenangan itu menjadi semakin bermasalah ketika dihubungkan dengan cara Areal Preservasi ditentukan oleh pemerintah.

Pasal 8 ayat (3) huruf b menyatakan bahwa Areal Preservasi dituangkan dalam peta arahan dengan memanfaatkan teknologi terbaru, sedangkan huruf a pada ayat yang sama menyatakan bahwa kawasan konservasi ditetapkan dengan memanfaatkan teknologi terbaru. Pembentuk undang-undang membedakan perlakuan keduanya melalui pemilihan kata dituangkan dan ditetapkan, tetapi tidak pernah menjelaskan akibat hukum dari pembedaan tersebut. Kekaburan ini menyangkut sifat hukum aturan dan bukan sekadar pilihan gaya bahasa. Apabila peta arahan dipahami sebagai keputusan tata usaha negara yang bersifat konkret, individual, dan final, maka instrumen tersebut terbuka untuk digugat sehingga tersedia perlindungan hukum bagi pihak yang dirugikan. Sebaliknya, apabila peta arahan dipahami sebagai peraturan kebijakan atau sekadar dokumen rencana, pintu pengujian itu tertutup, padahal Pasal 9 mengaitkan akibat hukum yang berat berupa kewajiban berkonservasi dan keharusan melepaskan hak.

Kekaburan tersebut berhadapan langsung dengan dua ketentuan konstitusi. Mahkamah Konstitusi merumuskan asas partisipasi bermakna *(meaningful participation)* sebagai hak untuk didengar, hak untuk dipertimbangkan, dan hak untuk memperoleh penjelasan.[45] Apabila mekanisme penuangan peta arahan diuji dengan ketiga hak itu, tidak satu pun di antaranya terpenuhi. Ketiga hak tersebut menuntut prosedur yang terbuka dan dapat ditelusuri, bukan sekadar

---

[42] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Ahli: Areal Preservasi Membalik Peran Masyarakat Adat," 7 September 2026, diakses 21 September 2026, pukul 08.33 WIB, https://www.mkri.id/berita/ahli:-areal-preservasi-membalik-peran-masyarakat-adat-25702.

[43] Working Group ICCAs Indonesia, *Registrasi Nasional Areal Konservasi Kelola Masyarakat* (Jakarta: WGII, 2026). Lihat juga dalam Epistema Institute, *Analisa Regulasi dan Kelembagaan Mengenai Areal Kelola Konservasi Masyarakat Adat dan Lokal di Indonesia* (Jakarta: Epistema Institute).

[44] Borrini-Feyerabend dkk., *Governance of Protected Areas*, 31.

[45] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, diucapkan 25 November 2021.

forum sosialisasi.[46] Diuji dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, instrumen yang berakibat hukum berat tetapi tidak jelas sifatnya justru menghilangkan kepastian hukum yang adil bagi pihak yang terdampak. Diuji dengan Pasal 28H ayat (4), keharusan melepaskan hak yang bertumpu pada instrumen semacam itu berpotensi menjelma menjadi pengambilalihan hak secara sewenang-wenang.

Akibat dari kekaburan tersebut dapat dirumuskan dengan bantuan ajaran perlindungan hukum. Philipus M. Hadjon membedakan perlindungan hukum bagi rakyat menjadi perlindungan preventif dan perlindungan represif, yaitu kesempatan menyampaikan pendapat sebelum keputusan pemerintah menjadi definitif dan sarana penyelesaian setelah kerugian atau sengketa terjadi.[47] Berdasarkan pandangan itu, peta arahan Areal Preservasi semestinya disertai ruang keberatan sebelum penetapan serta mekanisme pengujian setelah penetapan. Tanpa kedua sarana tersebut, masyarakat hukum adat tidak memiliki perlindungan yang memadai ketika wilayahnya dimasukkan ke dalam Areal Preservasi.[48]

Kekosongan itu masih ditambah oleh dua persoalan yang bersifat struktural. Persoalan pertama menyangkut saluran pengaturan. Pasal 37 ayat (3) menyebut bahwa peran serta masyarakat termasuk pelibatan masyarakat hukum adat, sedangkan ayat (4) menentukan bahwa pelibatan tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Rumusan itu memang menyediakan dasar bagi pelibatan masyarakat hukum adat, tetapi tidak memberikan rujukan yang spesifik karena tidak menunjuk jenis maupun instrumen hukum tertentu. Akibatnya, frasa tersebut dapat merujuk pada Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, peraturan menteri, ataupun undang-undang sektoral lain, termasuk rezim kehutanan dan agraria yang dalam keadaan tertentu justru membatasi hak masyarakat hukum adat.

Keterbukaan rujukan tersebut menimbulkan persoalan konstitusional yang serius. Pasal 37 ayat (4) tidak menetapkan ketentuan minimum mengenai bentuk pelibatan, tahapan dan mekanismenya, kedudukan pendapat masyarakat hukum adat dalam pengambilan keputusan, maupun standar yang harus

---

[46] Entol Zaenal Muttaqin dan Sahrul Hikam, "Konsep Meaningful Participation dalam Proses Legislasi di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020," *Amnesti: Jurnal Hukum* 6, no. 1 (2024): 62–80, https://doi.org/10.37729/amnesti.v6i1.4091.

[47] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 2–5.

[48] A. Junaedi Karso, "Natural Resources Governance and the Vulnerability of Indigenous Communities in Indonesia," *Frontiers in Political Science* 7 (2025): 1601480, https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1601480.

dipenuhi agar pelibatan itu bermakna. Ketidakjelasan tersebut tidak diselesaikan oleh ayat (5), karena ketentuan itu hanya mendelegasikan pengaturan lebih lanjut atas ayat (1) sampai dengan ayat (3) kepada Peraturan Pemerintah dan tidak mencakup ayat (4). Diukur dengan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945, penyerahan isi suatu hak konstitusional kepada rujukan yang tidak tertentu tidak memenuhi syarat bahwa pembatasan hak hanya dapat dilakukan dengan undang-undang. Konstitusionalisme justru menuntut agar pembatasan semacam itu diputuskan pada tingkat undang-undang dan tidak dipindahkan ke tingkat yang lebih rendah tanpa batas materi yang tegas.[49]

Persoalan kedua menyangkut keserasian dengan yurisprudensi. Pasal 8 ayat (2) menempatkan kawasan hutan adat sebagai bagian dari wilayah Perlindungan Sistem Penyangga Kehidupan yang ditetapkan oleh Pemerintah tanpa membedakan rezim penguasaannya, padahal Mahkamah Konstitusi telah menegaskan bahwa hutan adat berada di luar kategori hutan negara. Ketidakserasian itu semakin terasa apabila diingat bahwa arah putusan Mahkamah pada tahun-tahun terakhir bergerak menjauh dari pemusatan kendali, sementara undang-undang ini bergerak ke arah yang berlawanan. Pada akhirnya, persoalannya bukan bahwa masyarakat hukum adat sama sekali tidak disebut, melainkan bahwa pelibatannya diserahkan kepada rujukan yang terlalu luas tanpa jaminan normatif minimum dan tanpa mandat pengaturan pelaksana yang tegas.

Jika seluruh temuan tersebut dikembalikan pada tiga parameter pengujian, masing-masing parameter menghasilkan jawaban yang saling menguatkan. Pada parameter subjek, Pasal 8 ayat (4) hanya mengakui areal konservasi kelola masyarakat dan daerah perlindungan kearifan lokal sebagai objek, sementara Pasal 9 tidak menempatkan masyarakat hukum adat sebagai kategori subjek tersendiri. Pada parameter kewenangan, tidak ditemukan atribusi, delegasi, maupun mandat yang memberi dasar bagi masyarakat hukum adat untuk mengambil keputusan. Pada parameter prosedur, penuangan peta arahan tidak disertai kewajiban pelibatan sebelum keputusan diambil, kejelasan mekanisme keberatan, maupun kepastian upaya hukum setelah keputusan menimbulkan kerugian. Ketiga parameter itu tidak berdiri sendiri, tetapi menunjukkan rangkaian persoalan yang utuh.

Berdasarkan pembahasan tersebut, kedudukan konstitusional masyarakat hukum adat dalam tata kelola Areal Preservasi dapat disintesiskan ke dalam dua temuan. Temuan pertama, UU 32 Tahun 2024 memberikan pengakuan pada tataran objek pengaturan, tetapi tidak memberikan kedudukan pada tataran subjek, tidak menyediakan prosedur pada tataran penetapan, dan tidak

[49] Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 26.

membuka saluran pengaturan yang pasti pada tataran pendelegasian. Pola itu oleh peneliti disebut sebagai pengakuan tanpa kewenangan, yaitu keadaan ketika hukum menyebut keberadaan suatu kesatuan beserta praktiknya tanpa mengubah susunan kewenangan yang berlaku atasnya. Temuan kedua, pola tersebut membalik arah pembebanan yang digariskan konstitusi. Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 membebani negara dengan kewajiban mengakui dan menghormati, sedangkan Pasal 9 UU 32 Tahun 2024 membebani masyarakat dengan kewajiban berkonservasi dan keharusan melepaskan hak. Keadaan ketika beban konstitusional berpindah dari negara kepada pemegang hak konstitusional oleh peneliti disebut sebagai inversi beban konstitusional.

Dari kedua temuan itu, setidaknya terdapat tiga langkah yang dapat segera ditempuh untuk mengurangi kekosongan pengaturan. Pertama, sepanjang belum dilakukan perubahan terhadap undang-undang, Pasal 9 perlu ditafsirkan secara sistematis sehingga kewajiban pelepasan hak tidak diterapkan terhadap masyarakat hukum adat sebelum keberadaan dan wilayah adatnya memperoleh pengakuan melalui mekanisme yang berlaku. Kedua, karena Pasal 37 ayat (4) hanya memberikan rujukan yang bersifat umum dan tidak termasuk dalam ruang lingkup pendelegasian ayat (5), peraturan pelaksana perlu secara tegas menempatkan masyarakat hukum adat sebagai subjek yang memiliki kedudukan dan kewenangan, sekaligus mengatur bentuk, mekanisme, dan standar minimum pelibatan yang wajib dipenuhi. Ketiga, peta arahan Areal Preservasi perlu ditegaskan status hukumnya sebagai instrumen yang dapat diuji agar pihak yang terdampak memiliki akses terhadap upaya hukum. Ketiga langkah tersebut masih bersifat korektif dan sementara, sehingga pembenahan yang lebih menyeluruh terhadap struktur norma tetap diperlukan sebagaimana dibahas pada bagian berikutnya.

4. Penataan Norma Tata Kelola Areal Preservasi Berbasis Konstitusionalisme

Penataan norma yang ditawarkan dalam penelitian ini dibangun dalam kerangka yang terbatas dan terarah. Penelitian ini tidak dimaksudkan untuk mengubah tujuan konservasi sebagaimana telah ditetapkan dalam undang-undang, melainkan menata kembali kedudukan subjek dan distribusi kewenangan dalam tata kelola Areal Preservasi. Ruang untuk melakukan penataan tersebut sebenarnya telah disediakan oleh undang-undang itu sendiri. Pasal 8 ayat (6) memerintahkan pengaturan lebih lanjut mengenai Perlindungan Sistem Penyangga Kehidupan, sementara Pasal 9 ayat (7) mengamanatkan pengaturan lebih lanjut mengenai pelaksanaan kegiatan konservasi di Areal Preservasi. Kedua ketentuan itu memberikan dasar normatif bagi pembentukan Peraturan Pemerintah yang hingga kini masih berada dalam proses penyusunan,

sehingga terbuka kesempatan untuk memperbaiki kekosongan yang telah diidentifikasi pada bagian sebelumnya.[50]

4.1. Konstitusionalisme sebagai Dasar Penataan Norma

Penataan ini bertumpu pada teori hukum responsif, yaitu pandangan yang menilai hukum tidak cukup hanya menuntut ketaatan, tetapi juga harus mampu menjawab kebutuhan masyarakat dan membuka keterlibatan pihak yang terkena dampaknya.[51] Pergeseran semacam itu hanya terwujud apabila kewenangan benar-benar didistribusikan kepada pihak yang terdampak dan terlibat dalam pengelolaan, bukan sekadar dinyatakan sebagai komitmen normatif tanpa konsekuensi hukum.[52] Pelibatan masyarakat hukum adat karena itu tidak seharusnya dipahami sebagai pemenuhan prosedur konsultasi semata, melainkan harus memiliki pengaruh nyata terhadap substansi keputusan yang diambil. Norma pelaksana perlu menjamin bahwa pengetahuan lokal, keberatan yang disampaikan, serta pilihan masyarakat mengenai bentuk pengelolaan menjadi bagian dari pertimbangan yang dapat menentukan, mengubah, atau meninjau kembali peta arahan maupun rencana pengelolaan Areal Preservasi.[53]

Penataan tersebut bukan sekadar pilihan kebijakan yang dapat diambil atau ditinggalkan. Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 dirumuskan sebagai perintah kepada negara, bukan sebagai kewenangan yang pelaksanaannya diserahkan sepenuhnya kepada kebijaksanaan pembentuk undang-undang. Pasal 28I ayat (4) menegaskan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia merupakan tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Dibaca bersama Pasal 28J ayat (2), kedua ketentuan itu menuntut agar segala pembatasan yang menyentuh hak masyarakat hukum adat diputuskan pada tingkat undang-undang dan dijalankan melalui prosedur yang dapat dipertanggungjawabkan.[54] Karena itu, penataan norma di bawah ini tidak diposisikan sebagai usulan yang bersifat fakultatif, tetapi sebagai pemenuhan kewajiban konstitusional yang selama ini belum terlaksana.[55]

---

[50] Detik News, "MK Tolak Uji Formil UU Konservasi SDA, Pemerintah Siapkan Aturan Turunan," 17 Juli 2025, diakses 20 September 2026, pukul 13.05 WIB, https://news.detik.com/berita/d-8026474/. Lihat juga dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 132/PUU-XXII/2024, diucapkan 17 Juli 2025.

[51] Dermawan, Yaswirman, dan Eva, "Relasi Hukum dan Kekuasaan," 10–22.

[52] A. Junaedi Karso, "Natural Resources Governance and the Vulnerability of Indigenous Communities in Indonesia," *Frontiers in Political Science* 7 (2025): 1601480, https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1601480.

[53] Pradhani, "Dynamics of Adat Law Community Recognition," 291.

[54] Akmal, Kusnandar, dan Muin, "Protecting Indigenous Peoples' Constitutional Rights," 66–87.

[55] Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 26.

Dari dasar tersebut, peneliti menurunkan empat prinsip. Pertama, pengakuan harus sampai pada kewenangan, sebab pengakuan yang berhenti pada penyebutan tidak mengubah apa pun bagi pemiliknya. Kedua, konservasi merupakan fungsi dan tidak dimonopoli oleh subjek tertentu, sehingga siapa pun yang secara nyata menjalankan fungsi itu berhak memperoleh kedudukan hukum yang sepadan dengan perannya.[56] Ketiga, beban dan manfaat harus seimbang, karena membebani pihak yang tidak memperoleh manfaat merupakan bentuk ketidakadilan yang tidak perlu dipertahankan. Keempat, setiap tindakan dalam tata kelola harus dapat diuji, sehingga tidak boleh ada instrumen yang berakibat hukum berat tanpa upaya hukum. Keempat prinsip tersebut sejalan dengan sifat konstitusi Indonesia yang menempatkan perlindungan dan penataan lingkungan sebagai kewajiban bersama dan tidak menyerahkannya kepada negara seorang diri.[57] Prinsip itu juga berpijak pada kenyataan bahwa kelembagaan adat sanggup menjalankan fungsi perlindungan tanpa menunggu instruksi negara, sebagaimana terlihat pada praktik pelestarian hutan oleh masyarakat hukum adat Serampas.[58]

4.2. Pengakuan, Partisipasi Bermakna, serta Persetujuan

Bagian pertama yang perlu ditata adalah aspek pengakuan, yang diwujudkan melalui prinsip mengenali sebelum mengatur. Dalam kerangka ini, Peraturan Pemerintah perlu mewajibkan pemerintah untuk terlebih dahulu melakukan identifikasi dan verifikasi terhadap wilayah adat maupun areal konservasi yang telah dikelola masyarakat sebelum peta arahan Areal Preservasi ditetapkan. Kewajiban tersebut tidak boleh berhenti pada tahapan administratif, tetapi harus disertai konsekuensi hukum yang jelas. Oleh karena itu, peta arahan yang disusun tanpa melalui proses identifikasi dan verifikasi harus dianggap mengandung cacat prosedur dan dapat dibatalkan. Logika yang mendasarinya sederhana, yakni suatu arahan tidak dapat dianggap sah apabila disusun tanpa terlebih dahulu mengetahui siapa pihak yang akan menanggung akibat hukumnya.

Pengaturan semacam itu tidak menimbulkan beban yang berlebihan karena data dasar mengenai wilayah adat dan areal konservasi kelola masyarakat pada dasarnya telah tersedia melalui berbagai mekanisme registrasi yang berjalan di tingkat nasional.[59] Data areal konservasi kelola masyarakat yang telah mencakup

---

[56] Simarmata, "The Current Updates," bagian hasil dan pembahasan.
[57] Asshiddiqie, *Green Constitution*, 87.
[58] Surati dkk., "Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Serampas," 143.
[59] Badan Registrasi Wilayah Adat, *Status Pengakuan Wilayah Adat di Indonesia* (Bogor: BRWA, 2025). Lihat juga dalam Databoks Katadata, "Luas Kawasan Hutan di Wilayah Adat Indonesia hingga Agustus 2025," diakses 20 September 2026, pukul 08.15 WIB, https://databoks.katadata.co.id/.

lebih dari satu juta hektare dan tersebar di ratusan lokasi dapat dijadikan dasar awal dalam proses identifikasi dan verifikasi.[60] Untuk menghindari munculnya mekanisme administrasi baru yang justru memperpanjang proses pengakuan, pengaturan tersebut perlu diintegrasikan dengan mekanisme yang telah berlaku, khususnya melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Melalui cara itu, identifikasi dan verifikasi dalam tata kelola Areal Preservasi tidak berjalan terpisah, tetapi menjadi bagian dari sistem pengakuan masyarakat hukum adat yang telah tersedia sehingga tercipta keselarasan kelembagaan, efisiensi prosedur, dan kepastian hukum.[61]

Bagian kedua berkaitan dengan partisipasi bermakna, yang diwujudkan melalui pengubahan tiga hak masyarakat menjadi kewajiban yang harus dipenuhi pemerintah. Pertama, hak untuk didengar diterjemahkan menjadi kewajiban memberikan pemberitahuan tertulis kepada masyarakat yang terdampak serta mengumumkan rancangan peta arahan melalui sarana yang mudah diakses. Kedua, hak untuk dipertimbangkan diwujudkan melalui kewajiban membuka ruang penyampaian tanggapan dalam jangka waktu yang memadai serta mendokumentasikan seluruh tanggapan secara resmi. Ketiga, hak untuk memperoleh penjelasan diwujudkan melalui kewajiban memberikan respons tertulis atas setiap tanggapan yang masuk dengan menjelaskan alasan penerimaan maupun penolakannya. Dengan cara demikian, partisipasi tidak lagi dipahami sebagai kehadiran masyarakat dalam forum konsultasi, melainkan sebagai serangkaian kewajiban yang harus dipenuhi agar proses pengambilan keputusan berlangsung terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.

Ketiga kewajiban itu perlu disertai konsekuensi hukum yang tegas, yaitu bahwa peta arahan yang ditetapkan tanpa memenuhi kewajiban pemberitahuan, penerimaan tanggapan, dan pemberian penjelasan dianggap mengandung cacat prosedur. Pengaturan semacam ini memberikan jaminan yang lebih kuat dibandingkan sekadar mencantumkan prinsip partisipasi dalam peraturan perundang-undangan. Partisipasi yang tidak disertai kewajiban untuk mempertimbangkan dan menanggapi pandangan masyarakat pada akhirnya hanya menjadi formalitas administratif.[62] Meskipun ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan pandangan telah tersedia, persoalan berikutnya adalah sejauh mana pandangan itu memiliki daya ikat terhadap keputusan yang diambil.

---

[60] Working Group ICCAs Indonesia, *Registrasi Nasional Areal Konservasi Kelola Masyarakat*.

[61] Lubis dkk., "Integrasi Hukum Adat," 143–158.

[62] Muttaqin dan Hikam, "Konsep Meaningful Participation," 62–80.

Bagian ketiga berkaitan dengan persetujuan, dan pada titik inilah penataan norma perlu dilakukan secara paling hati-hati. Kajian sebelumnya umumnya menempatkan persetujuan dalam kerangka hak asasi manusia dengan merujuk pada instrumen dan standar hukum internasional sebagai landasan utamanya.[63] Pendekatan tersebut memiliki landasan moral yang kuat, tetapi belum sepenuhnya kokoh dari sudut pandang hukum positif karena Indonesia belum meratifikasi instrumen internasional yang secara tegas mewajibkan penerapannya.[64] Oleh karena itu, penelitian ini memilih pendekatan yang berbeda dengan menempatkan persetujuan dalam kerangka hukum nasional melalui dua pijakan. Pijakan pertama bersumber dari Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945, sebab kewajiban untuk menghormati tidak dapat dimaknai sebagai kewenangan negara untuk secara sepihak membebani wilayah yang keberadaannya telah diakui. Pijakan kedua berasal dari asas kesepakatan yang melekat dalam setiap mekanisme pelepasan hak yang disertai pemberian ganti rugi, yang kini memperoleh penguatan dari Pasal 28H ayat (4) mengenai larangan pengambilalihan hak secara sewenang-wenang.

Berangkat dari kedua pijakan tersebut, ketentuan Pasal 9 ayat (2) tidak tepat apabila ditafsirkan sebagai dasar untuk melakukan pelepasan hak tanpa persetujuan pemegang hak. Peneliti karena itu mengusulkan model persetujuan yang bersifat bertingkat. Persetujuan dijadikan syarat sahnya penuangan Areal Preservasi pada wilayah adat yang telah memperoleh penetapan, sedangkan terhadap wilayah adat yang telah teregistrasi namun belum ditetapkan, penuangan Areal Preservasi perlu ditunda sampai proses penetapannya selesai dalam batas waktu tertentu. Dengan demikian, gagasan mengenai persetujuan tidak dibangun melalui adopsi konsep dari luar sistem hukum nasional, melainkan ditemukan dan dikembangkan dari prinsip yang telah hidup dalam bangunan hukum Indonesia sendiri.[65]

4.3. Pengakuan Berjenjang, Pembagian Manfaat, serta Akuntabilitas

Bagian keempat merupakan inti dari model yang ditawarkan, yaitu pengelolaan bersama yang dibangun melalui mekanisme pengakuan berjenjang. Model ini dirancang untuk menyesuaikan bentuk kewenangan dengan tingkat pengakuan hukum yang telah dimiliki masyarakat hukum adat. Jenjang pertama berupa pengelolaan mandiri yang diterapkan pada wilayah adat atau hutan adat yang telah memperoleh penetapan. Pada tingkat ini, penuangan Areal Preservasi dilakukan atas usul atau persetujuan masyarakat, sedangkan pengelolaannya dilaksanakan berdasarkan kewenangan asal yang bersumber dari hukum adat.

[63] Wibowo, "Tinjauan HAM pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024."
[64] Mandala, Muryani, dan Rofiq, "The Threat of Green Grabbing."
[65] Arrsa dkk., "Jaminan Hak Konstitusional," 25–48.

Dalam posisi tersebut, negara tidak bertindak sebagai pemberi kewenangan, tetapi sebagai pihak yang mengakui kewenangan yang telah ada, dengan fungsi yang lebih berorientasi pada pembinaan dan pengawasan.

Jenjang kedua adalah pengelolaan bersama yang ditujukan bagi wilayah yang mempertemukan kepentingan dan kewenangan masyarakat hukum adat dengan kewenangan negara. Bentuk ini diwujudkan melalui pembentukan kelembagaan pengelolaan bersama yang memberikan posisi setara bagi para pihak dalam pengambilan keputusan serta penyusunan rencana pengelolaan, dengan kewenangan yang dijalankan melalui mekanisme delegasi disertai pembagian tanggung jawab yang jelas. Jenjang ketiga berupa kemitraan bersyarat yang diperuntukkan bagi wilayah yang belum memperoleh pengakuan formal sebagai wilayah adat. Pada jenjang ini, kewenangan diberikan dalam bentuk mandat yang bersifat sementara dan harus disertai kewajiban menyelesaikan proses pengakuan dalam jangka waktu tertentu. Kemitraan dengan demikian tidak menjadi tujuan akhir, tetapi tahap peralihan menuju pengakuan yang lebih kuat sekaligus perbaikan atas praktik kemitraan konservasi yang selama ini sering berakhir pada hubungan berkepanjangan tanpa kejelasan arah.[66]

Ketiga jenjang tersebut memiliki kesesuaian dengan tipologi tata kelola kawasan lindung yang telah berkembang dan diterima luas dalam praktik konservasi internasional. Pengelolaan mandiri, pengelolaan bersama, dan kemitraan bersyarat bukanlah bentuk yang asing dalam pengelolaan kawasan lindung, tetapi variasi tata kelola yang telah dikenal dan digunakan untuk menyesuaikan karakteristik subjek, wilayah, serta tingkat pengakuan yang dimiliki.[67] Model yang ditawarkan karena itu tidak hanya memiliki dasar konstitusional dalam konteks hukum Indonesia, tetapi juga memperoleh legitimasi konseptual melalui keterhubungannya dengan kerangka tata kelola konservasi yang telah mapan. Susunan kewenangan tersebut baru akan efektif apabila disertai pengaturan yang jelas mengenai pembagian manfaat dan tanggung jawab di antara para pihak.

Bagian kelima adalah pembagian manfaat. Undang-undang pada dasarnya telah menyediakan dasar pendanaan bagi pelaksanaan konservasi. Pasal 9 ayat (4) mewajibkan pemegang perizinan berusaha di Areal Preservasi untuk mendukung kegiatan konservasi, termasuk menanggung pendanaannya. Peraturan pelaksana karena itu perlu memastikan bahwa pendanaan tersebut tidak hanya menjadi kewajiban pemegang izin, tetapi juga memberikan manfaat bagi masyarakat yang menjalankan fungsi pengelolaan. Bentuk manfaat itu

[66] Epistema Institute, *Analisa Regulasi dan Kelembagaan*.
[67] Borrini-Feyerabend dkk., *Governance of Protected Areas*, 31.

dapat berupa pembagian dana, jaminan akses pemanfaatan tradisional, dukungan pengembangan hasil hutan bukan kayu, maupun akses terhadap skema jasa lingkungan.[68] Tanpa pengaturan yang demikian, beban konservasi cenderung dipikul masyarakat sementara manfaat yang mereka terima tidak memperoleh pengaturan yang memadai, dan keadaan itu sulit dibenarkan baik dari sudut pandang hukum maupun keadilan.[69]

Bagian keenam berkaitan dengan akuntabilitas dan ketersediaan upaya hukum. Mekanisme pelaporan perlu dirancang secara timbal balik, sehingga tidak hanya masyarakat yang mempertanggungjawabkan pelaksanaan pengelolaan, tetapi pemerintah juga wajib mempertanggungjawabkan pelaksanaan pembinaan dan penyaluran pendanaan. Keberhasilan pengelolaan pun seharusnya diukur berdasarkan kondisi ekologis yang dihasilkan, seperti terjaganya tutupan lahan dan keanekaragaman hayati, bukan semata-mata berdasarkan pemenuhan persyaratan administratif. Peraturan pelaksana juga perlu menegaskan bahwa pemanfaatan sumber daya untuk kebutuhan hidup sehari-hari oleh masyarakat hukum adat di Areal Preservasi tidak dapat dijadikan dasar pemidanaan, sejalan dengan arah perlindungan yang telah dibangun melalui putusan Mahkamah Konstitusi.[70] Tanpa ketentuan tersebut, kekhawatiran bahwa kebijakan konservasi berpotensi mengkriminalkan masyarakat yang selama ini menjaga kelestarian lingkungan akan tetap memiliki dasar yang kuat.[71]

Seluruh rancangan tersebut perlu diuji terhadap keberatan yang paling mungkin muncul. Keberatan yang paling sering diajukan adalah anggapan bahwa pemberian kewenangan yang lebih besar kepada masyarakat akan mengurangi efektivitas perlindungan lingkungan. Asumsi itu tidak didukung oleh temuan yang tersedia. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa ketika masyarakat memiliki kendali yang nyata atas wilayahnya, hasil yang dicapai cenderung lebih baik baik dari sisi perlindungan ekologis maupun peningkatan kesejahteraan.[72] Dalam konteks Indonesia, hambatan utama bagi keberhasilan konservasi berbasis masyarakat bukan terletak pada kapasitas masyarakat untuk mengelola wilayahnya, melainkan pada kerangka regulasi yang masih kompleks, proses pengakuan yang berbelit, serta standar pengakuan yang belum

---

[68] Surati dkk., "Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Serampas," 143.

[69] Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, 63.

[70] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 95/PUU-XII/2014, diucapkan 10 Desember 2015. Lihat juga dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 181/PUU-XXII/2024, diucapkan 16 Oktober 2025.

[71] Hukumonline, "Konservasi Masyarakat Adat: Minim Pengakuan, Rawan Kriminalisasi," 8 Juni 2026, diakses 20 September 2026, pukul 13.34 WIB, https://www.hukumonline.com/berita/a/konservasi-masyarakat-adat--minim-pengakuan--rawan-kriminalisasi-lt6a262b6fa7507/.

[72] Dawson dkk., "The Role of Indigenous Peoples and Local Communities," art. 19.

diterapkan secara konsisten.[73] Penguatan kewenangan masyarakat karena itu tidak perlu dipandang sebagai ancaman bagi konservasi, tetapi sebagai salah satu prasyarat bagi tercapainya tujuan konservasi.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dirumuskan tiga implikasi normatif yang bersifat bertahap. Pertama, dalam jangka pendek, seluruh unsur model yang ditawarkan perlu diakomodasi dalam Peraturan Pemerintah sebagai pelaksana Pasal 8 ayat (6) dan Pasal 9 ayat (7). Kedua, dalam jangka menengah, diperlukan perubahan terbatas terhadap undang-undang dengan menempatkan masyarakat hukum adat sebagai kategori subjek tersendiri dalam Pasal 9 serta memasukkan pengaturan mengenai pelibatan masyarakat hukum adat ke dalam ruang lingkup pendelegasian Pasal 37 ayat (5). Ketiga, dalam jangka panjang, diperlukan pembentukan undang-undang mengenai masyarakat adat sebagai payung hukum yang memberikan kepastian terhadap pengakuan dan penetapan wilayah adat sehingga tidak lagi bergantung pada dinamika politik di tingkat daerah.[74] Sebagai catatan akhir, model yang ditawarkan masih disusun pada tataran normatif dan belum diuji melalui penelitian empiris, sehingga pengkajian lebih lanjut mengenai penerapan dan efektivitasnya menjadi agenda penelitian lanjutan yang penting.

5. Kesimpulan

Kedudukan konstitusional masyarakat hukum adat dalam tata kelola Areal Preservasi belum terbentuk secara utuh. UU 32 Tahun 2024 baru mengakui mereka pada tataran objek melalui penyebutan areal konservasi kelola masyarakat dan daerah perlindungan kearifan lokal sebagai bentuk Areal Preservasi. Pengakuan itu belum diikuti kedudukan sebagai subjek karena Pasal 9 hanya mengenal pemegang hak atas tanah dan pemegang perizinan berusaha, tidak disertai atribusi, delegasi, atau mandat, serta tidak didukung prosedur penetapan dan upaya hukum yang memadai. Pasal 37 ayat (4) pun menyerahkan pelibatan masyarakat hukum adat kepada ketentuan peraturan perundang-undangan tanpa menentukan instrumen rujukan, bentuk, mekanisme, dan standar minimum pelibatan, sedangkan ayat (5) tidak memasukkannya ke dalam cakupan pendelegasian. Susunan tersebut membentuk pengakuan tanpa kewenangan dan sekaligus inversi beban konstitusional, sebab kewajiban negara untuk mengakui dan menghormati berdasarkan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 berubah menjadi kewajiban masyarakat untuk berkonservasi dan melepaskan hak. Selama perubahan undang-undang belum dilakukan, Pasal 9 perlu ditafsirkan secara sistematis agar kewajiban pelepasan hak tidak diterapkan kepada masyarakat hukum adat sebelum wilayahnya memperoleh

[73] Simarmata, "The Current Updates," bagian kesimpulan.
[74] Karso, "Natural Resources Governance," 7.

pengakuan, peraturan pelaksana harus menempatkan mereka secara tegas sebagai subjek berkewenangan beserta standar minimum pelibatan, dan peta arahan perlu ditegaskan sebagai instrumen yang dapat diuji.

Penataan norma karena itu perlu dilakukan pada lapis subjek, prosedur, dan kewenangan melalui model pengakuan berjenjang yang terdiri atas pengelolaan mandiri bagi wilayah adat atau hutan adat yang telah ditetapkan, pengelolaan bersama bagi wilayah yang beririsan dengan kewenangan negara, dan kemitraan bersyarat bagi wilayah yang belum memperoleh pengakuan formal. Model tersebut perlu ditopang oleh kewajiban identifikasi dan verifikasi wilayah adat sebelum peta arahan disusun, partisipasi bermakna yang mewajibkan pemerintah memberitahukan, menampung, mempertimbangkan, dan menjawab tanggapan masyarakat, persetujuan sebagai syarat penuangan Areal Preservasi pada wilayah adat yang telah ditetapkan, pembagian manfaat yang adil, akuntabilitas dua arah, serta perlindungan terhadap pemanfaatan subsisten. Penelitian ini merekomendasikan agar dalam jangka pendek seluruh unsur itu dimuat dalam Peraturan Pemerintah pelaksana Pasal 8 ayat (6) dan Pasal 9 ayat (7), dalam jangka menengah Pasal 9 diubah dengan menambahkan masyarakat hukum adat sebagai kategori subjek tersendiri dan Pasal 37 ayat (4) dimasukkan ke dalam cakupan pendelegasian Pasal 37 ayat (5), sedangkan dalam jangka panjang dibentuk undang-undang tentang masyarakat adat sebagai payung pengakuan dan penetapan wilayah adat. Penataan tersebut tidak mengurangi tujuan konservasi, tetapi memperkuatnya dengan menempatkan masyarakat yang menjaga ruang hidupnya sebagai pemangku kewenangan sekaligus penanggung jawab pengelolaan.

Referensi

Akmal, Diya Ul, Mas Iman Kusnandar, dan Fatkhul Muin. "Protecting Indigenous Peoples' Constitutional Rights Through Legal Formation." *Jurnal Konstitusi* 22, no. 1 (2025): 66–87. https://doi.org/10.31078/jk2214.

Arrsa, Ria Casmi, Endrianto Bayu Setiawan, Atla Tegar Habib, Alif Rahman, Irsyad Syafi Pradana, Rifco Foseptin, dan Muhammad Nizar Rizaldi. "Jaminan Hak Konstitusional Berdasarkan Konsep Green Constitution: Perbandingan Konstitusi Indonesia dan Ekuador." *Jurnal Kajian Konstitusi* 4, no. 1 (2024): 25–48. https://doi.org/10.19184/j.kk.v4i1.39842.

Asshiddiqie, Jimly. *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Kedua. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Badan Registrasi Wilayah Adat. *Status Pengakuan Wilayah Adat di Indonesia*. Bogor: BRWA, 2025.

Borrini-Feyerabend, Grazia, Nigel Dudley, Tilman Jaeger, Barbara Lassen, Neema Pathak Broome, Adrian Phillips, dan Trevor Sandwith. *Governance of Protected Areas: From Understanding to Action*. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 20. Gland: IUCN, 2013.

Databoks Katadata. "Luas Kawasan Hutan di Wilayah Adat Indonesia hingga Agustus 2025." Diakses 20 September 2026, pukul 08.15 WIB. https://databoks.katadata.co.id/.

Dawson, Neil M., Brendan Coolsaet, Eleanor J. Sterling, Robin Loveridge, Nicole D. Gross-Camp, dan Supin Wongbusarakum. "The Role of Indigenous Peoples and Local Communities in Effective and Equitable Conservation." *Ecology and Society* 26, no. 3 (2021): art. 19. https://doi.org/10.5751/ES-12625-260319.

Dermawan, Doni, Yaswirman, dan Yusnita Eva. "Relasi Hukum dan Kekuasaan Analisis Pemikiran Nonet Selznick." *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi* 12, no. 1 (2024): 10–22. https://doi.org/10.20961/hpe.v12i1.82118.

Detik News. "MK Tolak Uji Formil UU Konservasi SDA, Pemerintah Siapkan Aturan Turunan." 17 Juli 2025. Diakses 20 September 2026, pukul 13.05 WIB. https://news.detik.com/berita/d-8026474/.

Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem. "Konservasi yang Lebih Dekat pada Rakyat: Areal Preservasi dan Harapan Baru untuk Masyarakat Penyangga." Kementerian Kehutanan. Diakses 19 September 2026, pukul 09.35 WIB. https://ksdae.kehutanan.go.id/artikel/13753/.

Ekuatorial. "Sejuta Luas Areal Konservasi Masyarakat Terpetakan dalam Situasi Ketidakpastian Tenurial." Juni 2026. Diakses 20 September 2026, pukul 08.24 WIB. https://www.ekuatorial.com/2026/06/sejuta-luas-areal-konservasi-masyarakat-terpetakan-dalam-situasi-ketidakpastian-tenurial/.

Epistema Institute. *Analisa Regulasi dan Kelembagaan Mengenai Areal Kelola Konservasi Masyarakat Adat dan Lokal di Indonesia*. Jakarta: Epistema Institute.

Fadli, Moh. *Peraturan Delegasi di Indonesia*. Malang: UB Press, 2010.

Gandara, Moh. "Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat." *Khazanah Hukum* 2, no. 3 (2020): 92–99. https://doi.org/10.15575/kh.v2i3.8167.

Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.

Hukumonline. "Konservasi Masyarakat Adat: Minim Pengakuan, Rawan Kriminalisasi." 8 Juni 2026. Diakses 20 September 2026, pukul 13.34 WIB. https://www.hukumonline.com/berita/a/konservasi-masyarakat-adat--minim-pengakuan--rawan-kriminalisasi-lt6a262b6fa7507/.

Karso, A. Junaedi. "Natural Resources Governance and the Vulnerability of Indigenous Communities in Indonesia." *Frontiers in Political Science* 7 (2025): 1601480. https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1601480.

Lubis, Ikhsan, Taufik Siregar, Duma Indah Sari Lubis, Rodiatun Adawiyah, dan Andi Hakim Lubis. "Integrasi Hukum Adat dalam Sistem Hukum Agraria Nasional: Tantangan dan Solusi dalam Pengakuan Hak Ulayat." *Tunas Agraria* 8, no. 2 (2025): 143–158. https://doi.org/10.31292/jta.v8i2.401.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. "Ahli: Areal Preservasi Membalik Peran Masyarakat Adat." 7 September 2026. Diakses 21 September 2026, pukul 08.33 WIB. https://www.mkri.id/berita/ahli:-areal-preservasi-membalik-peran-masyarakat-adat-25702.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. "Pemohon Uji UU KSDHE Perbaiki Kedudukan Hukum." 27 Juli 2026. Diakses 20 September 2026, pukul 08.47 WIB. https://www.mkri.id/berita/pemohon-uji-uu-ksdhe-perbaiki-kedudukan-hukum-25481.

Mandala, Maulana Hendra, Maria Ana Muryani, dan M. Khoirur Rofiq. "The Threat of Green Grabbing to Indigenous Peoples' Rights in the Implementation of Law Number 32 of 2024." *Justisi* 11, no. 3 (2025). https://doi.org/10.33506/js.v11i3.4601.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta: Kencana, 2017.

Mongabay Indonesia. "Mengapa Masyarakat Adat Waswas Hutan Meratus jadi Taman Nasional?" 6 Agustus 2025. Diakses 20 September 2026, pukul 08.40 WIB. https://mongabay.co.id/2025/08/06/mengapa-masyarakat-adat-waswas-hutan-meratus-jadi-taman-nasional/.

Muttaqin, Entol Zaenal, dan Sahrul Hikam. "Konsep Meaningful Participation dalam Proses Legislasi di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020." *Amnesti: Jurnal Hukum* 6, no. 1 (2024): 62–80. https://doi.org/10.37729/amnesti.v6i1.4091.

Nandithaa, Kayla Baria. "Perlindungan dan Kepastian Hukum terhadap Kelestarian Satwa Endemik Kalimantan Timur di Sekitar Wilayah Ibu Kota Nusantara." *Litra: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria* 5, no. 1 (2025). https://doi.org/10.23920/litra.v5i1.2402.

Pradhani, Sartika Intaning. "Dynamics of Adat Law Community Recognition: Struggle to Strengthen Legal Capacity." *Mimbar Hukum* 31, no. 2 (2019): 279–296. https://doi.org/10.22146/jmh.34032.

Rahman, Faisol. "UU No. 32 Tahun 2024 tentang Perubahan UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya." Pusat Studi Lingkungan Hidup Universitas Gadjah Mada, 28 Agustus 2024. Diakses 19 September 2026, pukul 09.20 WIB. https://pslh.ugm.ac.id/uu-no-32-tahun-2024-tentang-perubahan-uu-konservasi-sumber-daya-alam-hayati-dan-ekosistemnya-uu-perubahan-konservasi/.

Rahmadi, Takdir. *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.

Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi, cet. ke-11. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

Simarmata, Rikardo. "The Current Updates of the Progresses and the Challenges of Recognition of Customary Forests in Indonesia." *Jurnal Ilmu Kehutanan* 18, no. 2 (2024). https://doi.org/10.22146/jik.v18i2.12660.

Surati, Sylviani, Bugi Kabul Sumirat, Handoyo, Dian Charity Hidayat, dan Kuncoro Ariawan. "Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Serampas dalam Upaya Pelestarian Hutan." Dalam *Prosiding Seminar Nasional Pemberdayaan Masyarakat 2022*, 138–145. Jakarta, 8 Maret 2022.

Wahyudi, dan A. Junaedi Karso. "Konstitusionalisasi Hak Masyarakat Adat Pasca Amandemen UUD 1945." *Limbago: Journal of Constitutional Law* 6, no. 2 (2026): 295–319. https://doi.org/10.22437/limbago.v6i2.53671.

Wibowo, Bagas Adi. "Tinjauan HAM pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024: Penetapan Kawasan Konservasi dan Areal Preservasi Tanpa Free, Prior, and Informed Consent Masyarakat Adat." *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 10, no. 2 (2025). https://doi.org/10.38011/jhli.v10i2.873.

Working Group ICCAs Indonesia. *Registrasi Nasional Areal Konservasi Kelola Masyarakat*. Jakarta: WGII, 2026.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 95/PUU-XII/2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 132/PUU-XXII/2024.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 181/PUU-XXII/2024.

Conflict of Interest Statement: The author(s) declares that the research was conducted in the absence of any commercial or financial relationship that could be construed as a potential conflict of interest.

Copyright: © HALREV. This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

Hasanuddin Law Review (Hasanuddin Law Rev. – HALREV) is an open access and peer-reviewed journal published by Faculty of Law, Hasanuddin University, Indonesia.

Open Access