JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik
E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000
https://dinastirev.org/JIHHP dinasti.info@gmail.com +62 811 7404 455
DOI: https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i6
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Received: 6 Agustus 2026 | **Revised**: 24 September 2026 | **Accepted**: 29 September 2026

Perumusan Mekanisme Hak Veto untuk Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat dalam Proyek Strategis Nasional Sektor Pariwisata

Muhammad Samir Sayyar[1], Akhmad Syahwan[2], Muhammad Ibnu Sultan Ataillah Rahman[3], Muthia Ali[4], Felisha Azzahra[5]
[1]Universitas Lambung Mangkurat, Kalimantan Selatan, Indonesia, 2510211110015@mhs.ulm.ac.id.
[2]Universitas Lambung Mangkurat, Kalimantan Selatan, Indonesia, akhmadsyahwan264@gmail.com.
[3]Universitas Lambung Mangkurat, Kalimantan Selatan, Indonesia, 2410211210154@mhs.ulm.ac.id.
[4]Universitas Lambung Mangkurat, Kalimantan Selatan, Indonesia, 2510211220190@mhs.ulm.ac.id.
[5]Universitas Lambung Mangkurat, Kalimantan Selatan, Indonesia, 2410211220099@mhs.ulm.ac.id.

Corresponding Author: 2510211110015@mhs.ulm.ac.id[1]

Abstract: *Tourism has become a strategic instrument of Indonesia's national development, while the expansion of National Tourism Strategic Projects in the tourism sector may generate constitutional conflicts involving indigenous peoples and their customary territories. Although Indonesia's constitutional framework recognizes indigenous peoples and their traditional rights, the existing legal framework lacks institutional mechanisms capable of translating such recognition into effective legal protection when indigenous interests conflict with strategic development projects. This study examines constitutional and regulatory shortcomings in protecting indigenous peoples' rights and formulates a veto mechanism as an instrument of constitutional protection within National Tourism Strategic Projects in the tourism sector. This study employs normative legal research using statutory, conceptual, case, and comparative approaches. The findings indicate that existing participatory mechanisms remain consultative and procedural in general and do not provide decisive legal consequences for indigenous consent in governmental final decisions and project continuation within customary territories. This study formulates a proportionate veto mechanism, subject to substantive and procedural limitations and supported by institutional safeguards and judicial review. The novelty of this study lies in formulating an institutional design that transforms constitutional recognition of indigenous peoples into an enforceable legal protection mechanism for development decision-making through an ius constituendum framework.*

Keywords: *indigenous peoples; veto mechanism; constitutional rights; National Tourism Strategic Projects; constitutional protection*

Abstrak: Pariwisata telah menjadi salah satu instrumen strategis dalam pembangunan nasional Indonesia, sementara pengembangan Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata berpotensi menimbulkan konflik konstitusional yang melibatkan masyarakat hukum adat dan wilayah

adatnya. Meskipun kerangka konstitusional Indonesia telah mengakui masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, kerangka hukum yang berlaku belum menyediakan mekanisme kelembagaan yang mampu mentransformasikan pengakuan tersebut menjadi perlindungan hukum yang efektif ketika kepentingan masyarakat hukum adat berhadapan dengan proyek pembangunan strategis. Penelitian ini bertujuan menganalisis kelemahan konstitusional dan regulatif dalam perlindungan hak masyarakat hukum adat serta merumuskan mekanisme hak veto sebagai instrumen perlindungan konstitusional dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, kasus, dan perbandingan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme partisipasi yang tersedia masih bersifat konsultatif dan prosedural pada umumnya serta belum memberikan konsekuensi hukum yang menentukan terhadap persetujuan masyarakat hukum adat dalam keputusan akhir pemerintah dan keberlanjutan suatu proyek. Penelitian ini merumuskan mekanisme hak veto yang bersifat proporsional, dengan batasan substantif dan prosedural serta jaminan kelembagaan dan pengawasan yudisial. Kebaruan penelitian ini terletak pada perumusan desain kelembagaan yang mentransformasikan pengakuan konstitusional masyarakat hukum adat menjadi mekanisme perlindungan hukum yang dapat ditegakkan dalam pengambilan keputusan pembangunan melalui kerangka *ius constituendum*.

Kata Kunci: masyarakat hukum adat; hak veto; hak konstitusional; Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata; perlindungan konstitusional

PENDAHULUAN

Pariwisata telah menjadi salah satu penggerak utama pertumbuhan ekonomi, penyerapan tenaga kerja, dan pembangunan wilayah di tingkat global. Pada tahun 2019, jumlah kedatangan wisatawan internasional mencapai sekitar 1,5 miliar, yang mencerminkan ekspansi industri pariwisata global yang berlangsung secara pesat dalam beberapa dekade terakhir (United Nations World Tourism Organization [UNWTO], 2020). Meskipun demikian, pertumbuhan tersebut turut menimbulkan berbagai tantangan lingkungan dan sosial yang signifikan, antara lain degradasi ekosistem, deplesi sumber daya, serta meningkatnya tekanan terhadap masyarakat lokal. Fenomena yang terjadi di destinasi seperti Venesia, Barcelona, dan Maya Bay menunjukkan bahwa pembangunan pariwisata yang dilaksanakan tanpa didukung tata kelola yang memadai berpotensi mengancam sumber daya lingkungan dan budaya yang menjadi penopang keberlangsungan kegiatan pariwisata itu sendiri. Sejalan dengan perkembangan tersebut, tata kelola pariwisata global secara bertahap mengalami pergeseran menuju prinsip pariwisata berkelanjutan yang menekankan integrasi antara pembangunan ekonomi, perlindungan lingkungan, dan keadilan sosial sebagai landasan bagi keberlanjutan dalam jangka panjang (United Nations Environment Programme [UNEP] & United Nations World Tourism Organization [UNWTO], 2005).

Sejalan dengan pergeseran global menuju tata kelola pariwisata berkelanjutan, Indonesia turut menempatkan pariwisata sebagai instrumen strategis bagi pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan wilayah. Arah kebijakan tersebut tercermin dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024 yang menempatkan lima Destinasi Pariwisata Super Prioritas (DPSP), yaitu Danau Toba, Borobudur, Mandalika, Labuan Bajo, dan Likupang, sebagai fokus pengembangan pariwisata nasional. Pada periode yang sama, Program Pengembangan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional ditetapkan sebagai salah satu Proyek Strategis Nasional dengan fokus lokasi pada kelima DPSP tersebut. Kebijakan tersebut menempatkan pembangunan pariwisata melampaui agenda pembangunan sektoral dan menjadikannya bagian dari prioritas strategis nasional yang didukung oleh intervensi regulasi

dan kelembagaan yang ekstensif (Natalia, 2020). Skala pembangunan tersebut belum sepenuhnya diimbangi dengan pengembangan instrumen hukum yang mampu merespons konsekuensi konstitusional, sosial, dan lingkungan yang semakin kompleks dalam pembangunan pariwisata berskala besar.

Ekspansi pengembangan kawasan strategis pariwisata dan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional di sejumlah daerah telah memunculkan konflik hukum yang melibatkan masyarakat yang memiliki hubungan hukum, sosial, dan historis dengan wilayah proyek. Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Mandalika, misalnya, menunjukkan persoalan hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan pariwisata, termasuk konflik pertanahan dan proses negosiasi ganti rugi dengan masyarakat terdampak (Sibuea, 2019). Konflik agraria dalam Proyek Strategis Nasional Rempang Eco-City memperlihatkan persoalan yang lebih luas mengenai penguasaan dan pemanfaatan tanah, relokasi masyarakat, serta perlindungan hak masyarakat adat dalam berhadapan dengan kebijakan pembangunan negara dan kepentingan korporasi (Pramesti & Prayoga, 2025). Pengembangan Destinasi Super Prioritas Labuan Bajo juga menimbulkan persoalan hak asasi manusia bagi masyarakat lokal, antara lain berkaitan dengan hak atas pekerjaan, ketahanan pangan, properti, tempat tinggal, dan lingkungan, yang oleh Pahlevi dikaitkan dengan ketimpangan relasi antara pemerintah, investor, dan masyarakat lokal (Pahlevi, 2024). Pola persoalan tersebut memperlihatkan bahwa pembangunan kawasan pariwisata strategis dan proyek pembangunan berskala nasional menghadirkan persoalan yang berulang mengenai penguasaan ruang, akses terhadap sumber penghidupan, partisipasi masyarakat, relokasi, dan perlindungan hak. Persoalan tersebut menunjukkan adanya keterbatasan dalam kerangka hukum yang berlaku untuk mengintegrasikan kepentingan pembangunan nasional dengan perlindungan hak masyarakat yang memiliki keterikatan dengan wilayah proyek, terutama ketika pembangunan menimbulkan dampak yang bersifat fundamental dan tidak mudah dipulihkan.

Kajian terdahulu mengenai masyarakat hukum adat, partisipasi masyarakat, konflik pembangunan, dan tata kelola pariwisata di Indonesia dapat dipetakan ke dalam empat perspektif utama. Perspektif pertama berfokus pada pengakuan konstitusional dan kedudukan hukum masyarakat hukum adat, dengan menelaah jaminan konstitusional, hak-hak tradisional, serta kewajiban negara dalam memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat dalam kerangka hukum nasional dan hukum hak asasi manusia internasional (World Bank, 2023). Perspektif kedua menitikberatkan pada partisipasi masyarakat dan prinsip *meaningful participation*, termasuk persoalan mengenai keterlibatan publik dalam pengambilan keputusan di bidang lingkungan hidup dan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sejumlah kajian menunjukkan adanya pembatasan terhadap ruang partisipasi masyarakat dalam perkembangan regulasi lingkungan hidup pasca pembentukan rezim Cipta Kerja serta masih terbatasnya daya pengaruh partisipasi terhadap proses pengambilan keputusan (Azhara & Mardhatillah, 2023; Putra, 2024). Perspektif ketiga mengkaji konflik agraria dan persoalan hak yang timbul dari pembangunan pariwisata maupun Proyek Strategis Nasional, dengan mengidentifikasi pola sengketa pertanahan, relokasi masyarakat, ketimpangan relasi kuasa, dan keterbatasan perlindungan terhadap kelompok yang terdampak dalam proyek seperti Mandalika, Rempang, dan Labuan Bajo (Sibuea, 2019; Pramesti & Prayoga, 2025; Pahlevi, 2024). Perspektif keempat membahas tata kelola pariwisata dan pariwisata berkelanjutan dengan menyoroti relasi antara pembangunan ekonomi, pengelolaan ruang, keberlanjutan lingkungan, kepentingan masyarakat, dan distribusi manfaat pembangunan (Ristiawan et al., 2023; Syafera, 2024). Kajian terbaru mengenai pariwisata berbasis masyarakat adat di kawasan Danau Toba bahkan telah mengidentifikasi kebutuhan akan *veto rights* terhadap proyek pariwisata yang mengancam keberlanjutan sosial-budaya masyarakat adat (Situmorang et al., 2026). Berbagai kajian tersebut telah memperkaya pemahaman mengenai pengakuan hak masyarakat hukum adat, partisipasi masyarakat, konflik

pembangunan, serta tata kelola pariwisata berkelanjutan. Akan tetapi, literatur yang tersedia masih belum mengembangkan secara khusus suatu desain hukum yang mengoperasionalkan kewenangan hak veto masyarakat hukum adat dalam Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata melalui penetapan subjek yang berwenang, ambang penerapan, penilaian dampak, prosedur persetujuan, akibat hukum, pengawasan yudisial, dan harmonisasi peraturan perundang-undangan.

Kerangka konstitusional Indonesia telah memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya melalui Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang memperoleh penguatan interpretatif melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012. Pengakuan tersebut belum dengan sendirinya menghasilkan mekanisme kelembagaan yang memberikan daya berlaku hukum yang menentukan ketika hak masyarakat hukum adat berhadapan dengan Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata. Sejauh penelusuran literatur yang dilakukan, belum ditemukan kajian hukum yang secara khusus merumuskan desain kelembagaan kewenangan hak veto bagi masyarakat hukum adat dalam Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata dengan mengintegrasikan penetapan subjek yang berwenang, ambang penerapan, penilaian dampak secara independen, prosedur *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC), akibat hukum terhadap keputusan akhir pemerintah, pengawasan yudisial, dan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Kesenjangan tersebut menunjukkan adanya jarak antara pengakuan konstitusional terhadap masyarakat hukum adat dan tersedianya instrumen hukum yang mampu memberikan perlindungan efektif ketika pembangunan pariwisata strategis menimbulkan ancaman fundamental terhadap hak dan kepentingan masyarakat hukum adat.

Kesenjangan tersebut tidak terletak pada ketiadaan pengakuan konstitusional, tetapi pada belum tersedianya mekanisme kelembagaan yang mampu memberikan daya berlaku hukum yang menentukan terhadap hak masyarakat hukum adat ketika hak-hak tersebut berhadapan dengan Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata. Hukum Indonesia telah menyediakan ruang bagi partisipasi masyarakat melalui konsultasi dan berbagai prosedur administratif, tetapi mekanisme tersebut pada umumnya belum memberikan konsekuensi hukum yang menentukan terhadap keputusan akhir pemerintah. Struktur pengambilan keputusan tersebut menempatkan otoritas pemerintah sebagai pihak yang tetap memiliki kewenangan akhir untuk menentukan keberlanjutan proyek, termasuk ketika pembangunan memberikan dampak fundamental terhadap wilayah adat, identitas budaya, atau keberlangsungan masyarakat hukum adat. Kondisi tersebut memperlihatkan adanya jarak antara pengakuan konstitusional dan daya berlaku perlindungan hukum dalam praktik, karena keberadaan hak yang diakui secara konstitusional belum selalu disertai instrumen kelembagaan yang mampu membatasi diskresi pemerintah ketika kepentingan masyarakat hukum adat menghadapi ancaman fundamental.

Hak veto dalam penelitian ini dipahami sebagai kewenangan hukum terbatas yang diberikan kepada masyarakat hukum adat, melalui lembaga adat yang representatif, untuk menolak memberikan persetujuan terhadap Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata tertentu ketika pembangunan tersebut memenuhi ambang ancaman fundamental terhadap hak dan kepentingan masyarakat hukum adat yang dilindungi secara konstitusional. Karakter utama mekanisme ini terletak pada adanya konsekuensi hukum terhadap penolakan masyarakat hukum adat dalam proses pengambilan keputusan akhir pemerintah, sehingga persetujuan masyarakat hukum adat memperoleh posisi yang menentukan dalam kondisi yang telah ditetapkan oleh hukum. Konstruksi tersebut membedakan hak veto dari partisipasi konsultatif yang memberikan ruang bagi penyampaian pendapat tanpa menempatkan hasilnya sebagai unsur yang menentukan keberlanjutan proyek. Urgensi perumusan mekanisme hak veto muncul ketika pembangunan berpotensi menghasilkan kerugian yang bersifat fundamental dan sulit dipulihkan, sementara mekanisme korektif setelah keputusan atau proyek dilaksanakan

tidak selalu mampu memulihkan wilayah adat, integritas ekologis, identitas budaya, atau keberlangsungan kehidupan masyarakat hukum adat. Hak veto karenanya dirumuskan sebagai mekanisme perlindungan preventif yang bekerja sebelum keputusan akhir pemerintah ditetapkan, dengan membatasi diskresi pemerintah hanya pada keadaan yang memenuhi ambang perlindungan hukum tertentu. Penting untuk ditegaskan secara konseptual bahwa instrumen hak veto yang digagas dalam penelitian ini bukanlah hak penolakan mutlak yang bersifat sewenang-wenang (*arbitrary absolute veto*) yang dapat meniadakan kedaulatan negara atau membatalkan seluruh agenda pembangunan secara unilateral. Hak veto ini dikonstruksikan sebagai hak veto bersyarat dan proporsional (*qualified and proportionate veto*). Karakter kualifikatif ini mensyaratkan bahwa kewenangan penolakan tersebut hanya dapat diaktivasi apabila suatu proyek pembangunan terbukti secara objektif melampaui ambang batas ancaman fundamental (*fundamental threat threshold*) terhadap integritas teritorial ulayat, situs kultural esensial, atau sistem subsistensi masyarakat hukum adat. Dengan konstruksi demikian, hak veto bekerja sebagai pembatas diskresi negara guna menegakkan doktrin hak asasi sebagai pembatas kekuasaan (*rights as trumps*), seraya tetap membuka ruang dialogis bagi perancangan ulang proyek (*project redesign*) yang selaras dengan daya dukung kultural dan lingkungan masyarakat adat. Gagasan tersebut memiliki keterkaitan dengan prinsip *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC) yang dalam Pasal 32 ayat (2) United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) menempatkan konsultasi dan kerja sama dengan itikad baik sebagai sarana untuk memperoleh persetujuan masyarakat adat yang diberikan secara bebas, berdasarkan informasi yang memadai, dan sebelum persetujuan atas proyek tertentu yang memengaruhi tanah, wilayah, dan sumber daya masyarakat adat. Dalam penelitian ini, prinsip tersebut dikembangkan lebih lanjut sebagai usulan kewenangan hukum dalam kerangka *ius constituendum* untuk memberikan akibat hukum yang jelas terhadap penolakan masyarakat hukum adat dalam proyek pembangunan strategis.

Penelitian ini memiliki dua tujuan utama. Pertama, penelitian ini menganalisis kesenjangan konstitusional dan regulatif dalam kerangka hukum Indonesia terkait perlindungan hak masyarakat hukum adat dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata. Kedua, penelitian ini merumuskan mekanisme hak veto sebagai kewenangan hukum yang berlandaskan jaminan konstitusional untuk memperkuat perlindungan hak masyarakat hukum adat sekaligus mempertahankan penyelenggaraan pembangunan pariwisata nasional dalam batas-batas konstitusional. Tujuan tersebut dirumuskan ke dalam dua pertanyaan penelitian, yaitu: (1) Apa saja kesenjangan konstitusional dan regulatif dalam kerangka hukum Indonesia yang mengatur perlindungan hak masyarakat hukum adat dalam Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata? dan (2) Bagaimana mekanisme hak veto perlu dirancang sebagai kewenangan hukum untuk memberikan perlindungan yang efektif terhadap hak masyarakat hukum adat sekaligus tetap sejalan dengan prinsip-prinsip konstitusional Indonesia dalam penyelenggaraan pembangunan nasional?

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang juga dikenal sebagai penelitian hukum doktrinal, yang betujuan mengkaji kecukupan kerangka hukum Indonesia dalam memberikan perlindungan terhadap hak masyarakat hukum adat yang dijamin secara konstitusional dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata. Sebagai penelitian yang bersifat normatif, penelitian ini berfokus pada analisis sistematis terhadap ketentuan konstitusi, peraturan perundang-undangan, asas hukum, dan putusan pengadilan yang mengatur hubungan antara negara dan masyarakat hukum adat. Penelitian ini tidak semata-mata mendeskripsikan kerangka hukum yang berlaku (*ius constitutum*), tetapi juga mengevaluasi koherensi normatifnya secara kritis serta merumuskan arah pengembangan hukum (*ius constituendum*) melalui pembentukan mekanisme hak veto sebagai kewenangan

hukum yang berlandaskan jaminan konstitusional. Untuk mencapai tujuan tersebut, penelitian ini menggunakan empat pendekatan hukum yang saling melengkapi, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan kasus, dan pendekatan perbandingan.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, putusan Mahkamah Konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai masyarakat hukum adat, Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata, kehutanan, pertanahan, pemerintahan desa, dan pariwisata. Penelitian ini juga menggunakan instrumen hukum internasional, khususnya *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP) dan *International Labour Organization Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples*, sebagai referensi normatif persuasif dalam analisis konstitusional dan perbandingan hukum. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku ilmiah, artikel jurnal yang telah melalui proses *peer review*, laporan resmi, dan disertasi yang memberikan interpretasi doktrinal serta perspektif teoretis yang relevan dengan penelitian ini. Bahan hukum tersier, termasuk kamus hukum dan sumber referensi hukum lainnya, digunakan untuk mendukung penafsiran terhadap konsep-konsep hukum yang digunakan dalam penelitian. Basis data hukum resmi digunakan sebagai sarana penelusuran, verifikasi, dan konfirmasi terhadap sumber hukum primer.

Bahan hukum dianalisis melalui kerangka analisis yang terdiri atas empat tahap. Tahap pertama berupa pemetaan normatif yang dilakukan untuk mengidentifikasi ketentuan konstitusional, peraturan perundang-undangan, penafsiran yudisial, dan prinsip-prinsip hukum yang mengatur masyarakat hukum adat serta Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata. Tahap kedua berupa evaluasi normatif, yaitu dengan melakukan penilaian secara kritis terhadap koherensi, kecukupan, dan konsistensi kerangka hukum yang berlaku untuk mengidentifikasi kesenjangan konstitusional dan regulatif yang memengaruhi perlindungan hak masyarakat hukum adat. Berdasarkan temuan tersebut, tahap ketiga menggunakan analisis konstitusional komparatif dengan mengkaji kerangka hukum tertentu di negara lain dan standar internasional, termasuk prinsip *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC), untuk mengidentifikasi prinsip-prinsip normatif yang relevan dengan konteks konstitusional Indonesia. Tahap terakhir berupa perumusan normatif, yaitu dengan mensintesis temuan yang diperoleh dari tahap-tahap sebelumnya untuk merumuskan mekanisme hak veto sebagai kewenangan hukum yang berlandaskan jaminan konstitusional. Proses analisis tersebut berlangsung secara sistematis, dimulai dari pengkajian hukum positif (*ius constitutum*), dilanjutkan dengan identifikasi kesenjangan konstitusional dan regulatif serta analisis konstitusional komparatif, kemudian diarahkan pada perumusan mekanisme hak veto sebagai bentuk *ius constituendum* untuk memperkuat perlindungan hukum terhadap hak masyarakat hukum adat dalam Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kerangka Konstitusional dan Regulatif yang Mengatur Masyarakat Hukum Adat dalam Proyek Strategis Nasional Sektor Pariwisata

Landasan konstitusional perlindungan masyarakat hukum adat di Indonesia bertumpu terutama pada Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18B ayat (2) menegaskan kewajiban negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang pengaturannya diserahkan kepada undang-

undang. Pasal 28I ayat (3) memperkuat jaminan tersebut melalui penghormatan terhadap identitas budaya dan hak masyarakat tradisional sebagai bagian dari perlindungan hak asasi manusia. Pembacaan sistematis terhadap kedua ketentuan tersebut menunjukkan bahwa hubungan negara dengan masyarakat hukum adat tidak berhenti pada pengakuan terhadap keberadaan komunitas secara sosiologis, tetapi menempatkan hak-hak tradisional dan identitas budaya masyarakat hukum adat dalam lingkup perlindungan hukum yang berlandaskan konstitusi. Konstruksi tersebut memperoleh penguatan melalui Pasal 28I ayat (4) yang menempatkan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia sebagai tanggung jawab negara, terutama pemerintah, serta Pasal 28I ayat (5) yang mensyaratkan pelaksanaan hak asasi manusia melalui jaminan dan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan. Kerangka tersebut menimbulkan konsekuensi normatif bahwa kebijakan pembangunan yang memengaruhi wilayah, identitas budaya, dan hak tradisional masyarakat hukum adat harus ditempatkan dalam batas kewajiban negara untuk menghormati dan melindungi hak-hak tersebut. Jaminan konstitusional inilah yang menjadi titik tolak bagi pembentukan dan penilaian terhadap berbagai instrumen hukum yang mengatur masyarakat hukum adat dan pembangunan nasional, termasuk Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata.

Pengakuan konstitusional terhadap masyarakat hukum adat memperoleh perkembangan penting melalui penafsiran Mahkamah Konstitusi dan pengaturan dalam berbagai peraturan perundang-undangan sektoral. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 merupakan salah satu tonggak penting dalam perkembangan tersebut karena menghapus kata "negara" dari Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sehingga hutan adat ditegaskan sebagai hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Putusan tersebut memperjelas kedudukan hukum hutan adat dalam relasinya dengan penguasaan negara atas kawasan hutan serta menegaskan bahwa kewenangan negara dalam penguasaan hutan harus tetap memperhatikan hak-hak masyarakat hukum adat. Penafsiran tersebut memperkuat posisi hukum masyarakat hukum adat dalam hubungan dengan wilayah adat, khususnya dalam konteks penguasaan dan pemanfaatan hutan adat. Pengaturan sektoral mengenai masyarakat hukum adat juga tersebar dalam berbagai rezim hukum, antara lain hukum agraria, kehutanan, pemerintahan desa, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, serta kepariwisataan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 mengakui keberadaan hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan pelaksanaannya memenuhi batasan yang ditentukan oleh hukum, sedangkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah menempatkan masyarakat hukum adat sebagai subjek yang memiliki hak tertentu dalam pengelolaan hutan, dengan pengukuhan keberadaannya dikaitkan dengan mekanisme hukum yang ditentukan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 juga menyediakan kerangka hukum bagi penataan kesatuan masyarakat hukum adat menjadi Desa Adat. Keragaman pengaturan tersebut menunjukkan bahwa pengakuan terhadap masyarakat hukum adat telah memperoleh bentuk operasional dalam sejumlah bidang hukum, tetapi masing-masing rezim menggunakan objek, subjek, persyaratan pengakuan, dan mekanisme perlindungan yang berbeda. Kerangka sektoral tersebut menjadi bagian penting dalam menentukan kedudukan hukum masyarakat hukum adat ketika berhadapan dengan kebijakan pembangunan, termasuk pembangunan yang dilaksanakan melalui Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata.

Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata berlangsung melalui kerangka regulatif berlapis yang mempertautkan hukum kepariwisataan, perencanaan pembangunan nasional, perencanaan kepariwisataan, serta regulasi mengenai percepatan dan pemutakhiran daftar Proyek Strategis Nasional. Pada tingkat undang-undang, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 10

Tahun 2009 tentang Kepariwisataan menjadi landasan hukum penyelenggaraan kepariwisataan nasional. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 juga menempatkan pembangunan kepariwisataan dalam keterkaitannya dengan perencanaan pembangunan jangka panjang dan jangka menengah nasional serta menekankan pengedepanan warisan budaya dan kearifan lokal dalam pembangunan kepariwisataan. Kerangka tersebut dilengkapi oleh Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional Tahun 2010–2025 yang menjadi instrumen perencanaan kepariwisataan nasional pada periode penelitian yang dibahas, sementara pemerintah sedang menyiapkan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional Tahun 2026–2045 sebagai kerangka perencanaan selanjutnya. Pada tingkat pembangunan nasional, RPJMN 2020–2024 melalui Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 menempatkan lima Destinasi Pariwisata Super Prioritas, yaitu Danau Toba, Borobudur, Mandalika, Labuan Bajo, dan Likupang, sebagai fokus pengembangan pariwisata nasional. Program Pengembangan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional tercantum dalam daftar Proyek Strategis Nasional yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 7 Tahun 2021 beserta perubahannya, termasuk Perubahan Kedelapan melalui Permenko Perekonomian Nomor 16 Tahun 2025 yang masih mencantumkan program tersebut dengan fokus lokasi pada kelima DPSP. Kerangka percepatan pelaksanaan PSN sendiri bertumpu pada Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020, sedangkan pemutakhiran daftar PSN dilakukan melalui regulasi Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Struktur regulatif tersebut memperlihatkan bahwa pembangunan pariwisata strategis ditopang oleh beberapa lapis instrumen hukum yang memiliki fungsi berbeda: undang-undang memberikan dasar hukum penyelenggaraan kepariwisataan, dokumen perencanaan menetapkan arah dan prioritas pembangunan, sedangkan regulasi PSN mengatur percepatan serta penetapan program dan proyek yang memperoleh status strategis nasional.

Secara keseluruhan, instrumen konstitusional, yudisial, dan regulatif yang telah dibahas membentuk lapisan norma yang saling berkaitan dalam mengatur kedudukan masyarakat hukum adat dan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata. Pada tingkat konstitusional, Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan dasar pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional dan identitas budayanya. Jaminan tersebut memperoleh penguatan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 yang memperjelas kedudukan hutan adat sebagai hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat serta menegaskan kewajiban negara untuk tetap menghormati hak masyarakat hukum adat dalam pelaksanaan penguasaan hutan. Pengaturan tersebut kemudian tersebar dalam berbagai rezim peraturan perundang-undangan sektoral di bidang agraria, kehutanan, pemerintahan desa, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, serta kepariwisataan, dengan objek pengaturan, persyaratan pengakuan, dan mekanisme perlindungan yang berbeda. Pada ranah pembangunan pariwisata strategis, norma-norma tersebut berkelindan dengan kerangka perencanaan pembangunan nasional dan regulasi mengenai Proyek Strategis Nasional yang memberikan dasar administratif bagi penetapan prioritas, koordinasi, dan pelaksanaan pembangunan. Kerangka tersebut pada akhirnya menyediakan landasan normatif bagi pengakuan, pengaturan, dan perlindungan hak masyarakat hukum adat dalam tata kelola pembangunan pariwisata strategis. Persoalan yang kemudian muncul bukan semata-mata mengenai keberadaan norma, tetapi mengenai sejauh mana keterkaitan antarinstrumen tersebut mampu menghasilkan perlindungan hukum yang efektif ketika pembangunan Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata bersinggungan dengan hak dan kepentingan masyarakat hukum adat. Pertanyaan mengenai kecukupan dan daya berlaku kerangka hukum tersebut menjadi dasar untuk mengidentifikasi kesenjangan konstitusional dan regulatif dalam perlindungan masyarakat hukum adat.

Kesenjangan Konstitusional dalam Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Proyek Strategis Nasional Sektor Pariwisata

Kerangka konstitusional dan regulatif Indonesia telah memberikan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak yang memperoleh perlindungan konstitusional, tetapi pengakuan tersebut belum sepenuhnya menghasilkan mekanisme kelembagaan yang mampu memberikan daya menentukan secara hukum ketika hak-hak tersebut berhadapan dengan Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata. Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bersama dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, menyediakan landasan konstitusional dan interpretatif bagi pengakuan masyarakat hukum adat serta perlindungan terhadap hak-hak tradisionalnya. Konsekuensi normatif dari pengakuan tersebut menempatkan negara pada kewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak masyarakat hukum adat melalui kerangka hukum dan kelembagaan yang menjamin pelaksanaan hak tersebut secara efektif. Perspektif tersebut sejalan dengan teori *Rights as Trumps* Ronald Dworkin yang menempatkan hak sebagai pembatas terhadap pencapaian tujuan kolektif dan pertimbangan utilitarian, sehingga kepentingan publik tidak dengan sendirinya dapat dijadikan dasar untuk mengesampingkan hak yang memperoleh perlindungan hukum (Dworkin, 1977, 1984). Dalam hubungan antara negara dan masyarakat hukum adat, prinsip tersebut relevan untuk menilai apakah kebijakan pembangunan yang berorientasi pada kepentingan umum telah menyediakan pembatas yang memadai terhadap tindakan pemerintah ketika pembangunan memberikan dampak fundamental terhadap wilayah adat, identitas budaya, sumber penghidupan, atau keberlangsungan masyarakat hukum adat. Standar internasional mengenai *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC) memberikan parameter tambahan mengenai kebutuhan untuk menempatkan masyarakat hukum adat sebagai subjek yang terlibat secara bermakna dalam keputusan yang memengaruhi tanah, wilayah, dan sumber daya mereka. Pasal 19 dan Pasal 32 ayat (2) *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP) menghendaki konsultasi dan kerja sama dengan itikad baik melalui lembaga representatif masyarakat adat untuk memperoleh persetujuan bebas, didahului informasi, sebelum tindakan atau proyek tertentu yang memengaruhi hak atas tanah, wilayah, dan sumber daya mereka disetujui (United Nations, 2007).

Parameter tersebut memperoleh artikulasi yang lebih terperinci dalam instrumen internasional mengenai partisipasi dan persetujuan masyarakat hukum adat dalam pengambilan keputusan pembangunan. Pasal 19 dan Pasal 32 ayat (2) *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP) menempatkan konsultasi dan kerja sama dengan itikad baik melalui lembaga perwakilan masyarakat adat sebagai sarana untuk memperoleh *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC) sebelum negara menetapkan tindakan atau memberikan persetujuan terhadap proyek tertentu yang memengaruhi tanah, wilayah, dan sumber daya masyarakat adat. Standar tersebut diperkuat oleh *International Labour Organization Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples* yang menempatkan konsultasi melalui institusi representatif, partisipasi masyarakat hukum adat dalam proses pengambilan keputusan, serta perlindungan kepentingan mereka dalam pemanfaatan sumber daya sebagai bagian dari kerangka perlindungan hak masyarakat hukum adat. Pasal 6 Konvensi No. 169 mewajibkan konsultasi melalui prosedur yang sesuai dan institusi representatif ketika tindakan legislatif atau administratif dipertimbangkan serta memungkinkan partisipasi bebas masyarakat hukum adat dalam pengambilan keputusan, sedangkan Pasal 7 menegaskan hak mereka untuk menentukan prioritas pembangunan dan berpartisipasi dalam perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi rencana serta program pembangunan yang memengaruhi mereka. Pasal 15 juga mensyaratkan konsultasi sebelum negara memberikan izin terhadap kegiatan eksplorasi atau eksploitasi sumber daya tertentu

yang berkaitan dengan tanah mereka. Indonesia belum meratifikasi Konvensi ILO No. 169, sehingga ketentuannya tidak dapat diperlakukan sebagai sumber kewajiban hukum internasional yang mengikat Indonesia, tetapi tetap relevan sebagai bahan perbandingan dan parameter normatif dalam mengembangkan standar perlindungan masyarakat hukum adat. Dalam konteks hukum internasional, prinsip FPIC harus didudukkan secara tepat sesuai dengan kedudukan sumber hukum masing-masing instrumen. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) 2007 merupakan instrumen deklaratif (*soft law*) yang diadopsi oleh Majelis Umum PBB, di mana Indonesia menjadi salah satu negara yang turut menyetujuinya. Meskipun tidak memiliki daya laku mengikat secara formal layaknya perjanjian internasional yang diratifikasi, prinsip-prinsip dalam UNDRIP mencerminkan konsensus normatif universal yang berfungsi sebagai *persuasive authority* dan parameter interpretatif yang sah dalam mengelaborasi hak asasi masyarakat tradisional. Di sisi lain, ILO Convention No. 169 merupakan instrumen perjanjian internasional yang mengikat secara yuridis (*hard law*) bagi negara-negara pihak. Mengingat hingga saat ini Indonesia belum meratifikasi Konvensi ILO No. 169, ketentuannya tidak dapat diposisikan sebagai sumber kewajiban hukum positif langsung (*binding obligations*) bagi otoritas nasional, melainkan diposisikan secara komparatif sebagai standar normatif rujukan (*benchmarking norm*) guna melihat praktik terbaik perlindungan hak-hak masyarakat adat di panggung global. Perbandingan tersebut memperlihatkan bahwa perlindungan terhadap masyarakat hukum adat dalam pengambilan keputusan pembangunan menuntut lebih dari sekadar penyediaan forum konsultasi, karena partisipasi perlu ditempatkan dalam prosedur yang memungkinkan masyarakat memperoleh informasi yang memadai, terlibat melalui lembaga representatif, serta memiliki pengaruh yang nyata terhadap keputusan yang berdampak langsung pada tanah, wilayah, dan sumber daya mereka. Ketika kerangka hukum nasional belum memberikan daya menentukan yang memadai terhadap hasil partisipasi tersebut, terbentuk kesenjangan antara pengakuan hak secara normatif dan efektivitas perlindungannya dalam proses pengambilan keputusan pembangunan.

Desain tata kelola Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata menempatkan pemerintah sebagai aktor utama dalam penetapan prioritas pembangunan, penentuan proyek strategis, koordinasi antarinstansi, serta percepatan pelaksanaan proyek. Struktur tersebut tercermin dalam kerangka percepatan PSN yang menempatkan kementerian, lembaga, gubernur, dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab sesuai dengan kewenangannya serta mengarahkan pelaksanaan proyek pada penciptaan lapangan kerja dan percepatan pembangunan nasional (Perpres Nomor 109 Tahun 2020). Pengembangan pariwisata strategis juga berlangsung melalui relasi kelembagaan antara pemerintah, investor, dan aktor pembangunan lainnya yang menempatkan kewenangan negara sebagai unsur penting dalam pengelolaan ruang, penetapan kebijakan, dan fasilitasi investasi pada destinasi pariwisata (Ristiawan et al., 2023). Struktur kewenangan tersebut memiliki konsekuensi konstitusional ketika proyek pembangunan bersinggungan dengan wilayah dan hak masyarakat hukum adat, karena kewenangan pemerintah untuk menetapkan dan melanjutkan proyek berada pada posisi yang lebih menentukan dibandingkan kapasitas hukum masyarakat hukum adat untuk memengaruhi keputusan akhir. Hak masyarakat hukum adat telah memperoleh pengakuan konstitusional, tetapi kerangka tata kelola PSN belum menempatkan masyarakat hukum adat sebagai pemegang kewenangan yang secara hukum dapat menentukan keberlanjutan suatu proyek yang memberikan dampak fundamental terhadap wilayah adat, identitas budaya, sumber penghidupan, atau keberlangsungan komunitas. Partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan perlu dinilai bukan semata-mata dari keberadaan forum konsultasi atau prosedur administratif, tetapi dari sejauh mana hasil partisipasi tersebut memiliki daya pengaruh terhadap keputusan akhir pemerintah mengenai keberlanjutan proyek. Persoalan tersebut menjadi semakin penting ketika pembangunan telah memasuki tahapan pengambilan

keputusan strategis, karena posisi masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak dapat berhadapan dengan struktur kewenangan pemerintah yang memiliki kewenangan menentukan pada tahap akhir. Ketegangan antara kedua posisi hukum tersebut selanjutnya terlihat lebih konkret dalam desain mekanisme partisipasi masyarakat yang berlaku bagi proyek pembangunan.

Ketidakseimbangan struktural dalam tata kelola pembangunan pariwisata semakin terlihat dalam desain hukum partisipasi masyarakat yang berlaku bagi kegiatan pembangunan yang berpotensi memengaruhi masyarakat hukum adat. Pada tingkat sektoral, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Kepariwisataan telah memberikan hak dan kesempatan yang sama kepada masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam penyelenggaraan kepariwisataan, termasuk melalui penyampaian saran, keberatan, pengaduan, dan/atau rekomendasi. Ketentuan tersebut memperlihatkan adanya penguatan terhadap ruang partisipasi masyarakat, tetapi belum menjadikan persetujuan kolektif masyarakat hukum adat sebagai persyaratan hukum yang menentukan keberlanjutan proyek yang memengaruhi wilayah adat. Pada ranah lingkungan, kerangka hukum juga menyediakan pelibatan masyarakat dalam penyusunan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) sebagai bagian dari proses Persetujuan Lingkungan melalui pengumuman rencana usaha dan/atau kegiatan serta konsultasi publik. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021, masyarakat yang terkena dampak langsung berhak menyampaikan saran, pendapat, dan tanggapan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan, sedangkan pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan AMDAL dilakukan melalui tahapan pengumuman dan konsultasi publik. Kajian Azhara dan Mardhatillah menunjukkan bahwa perkembangan regulasi pasca Undang-Undang/Perppu Cipta Kerja menimbulkan persoalan terhadap ruang partisipasi publik dalam penyusunan dokumen AMDAL (Azhara & Mardhatillah, 2023). Putra dan Oktaviana juga menunjukkan bahwa perlindungan hak partisipasi publik di bidang lingkungan mengalami perubahan dan menghadapi persoalan terkait daya pengaruh masyarakat dalam proses pengambilan keputusan (Putra & Oktaviana, 2025). Mekanisme tersebut memberikan ruang partisipasi dalam proses penilaian dan pengambilan keputusan lingkungan, tetapi secara normatif belum memberikan kewenangan yang secara khusus dan mengikat kepada masyarakat hukum adat untuk menentukan keberlanjutan proyek berdasarkan persetujuan kolektif mereka. Posisi tersebut memiliki perbedaan mendasar dengan prinsip *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC), yang menempatkan persetujuan masyarakat hukum adat sebagai bagian dari proses pengambilan keputusan terhadap proyek yang dapat memengaruhi tanah, wilayah, dan sumber daya mereka. *Food and Agriculture Organization* (FAO) menjelaskan bahwa FPIC memungkinkan masyarakat adat memberikan, menahan, atau menarik persetujuan terhadap proyek yang berdampak pada mereka atau wilayahnya, dengan proses yang berlangsung secara bebas dari paksaan, diperoleh sebelum otorisasi atau dimulainya kegiatan, didasarkan pada informasi yang memadai, dan menghasilkan keputusan kolektif melalui mekanisme pengambilan keputusan masyarakat adat (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2016). Dalam kerangka hukum Indonesia yang berlaku, penguatan partisipasi masyarakat belum diikuti dengan pengaturan yang secara umum menjadikan persetujuan masyarakat hukum adat sebagai persyaratan yang menentukan terhadap keputusan akhir pemerintah mengenai keberlanjutan Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata. Ketiadaan kewenangan hukum yang memberikan akibat menentukan terhadap penolakan masyarakat hukum adat menyebabkan posisi mereka tetap berada dalam struktur partisipatif yang hasilnya dapat dipertimbangkan oleh otoritas pengambil keputusan, sementara keputusan akhir mengenai keberlanjutan proyek tetap berada dalam mekanisme kewenangan pemerintah. Persoalan tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat telah memperoleh ruang formal dalam kerangka hukum Indonesia, tetapi daya berlakunya terhadap keputusan pembangunan masih terbatas ketika pembangunan menimbulkan dampak fundamental terhadap wilayah adat, identitas budaya,

sumber penghidupan, atau keberlangsungan masyarakat hukum adat. Kondisi inilah yang memperlihatkan kebutuhan untuk merumuskan mekanisme hukum yang mampu memberikan konsekuensi terhadap persetujuan atau penolakan masyarakat hukum adat dalam keadaan yang memenuhi ambang perlindungan tertentu.

Kesenjangan konstitusional dan regulatif yang telah diidentifikasi tidak semata-mata bersifat teoretis, tetapi tercermin dalam berbagai konflik pembangunan yang melibatkan masyarakat dan wilayah yang memiliki keterikatan hukum, sosial, dan historis dengan proyek strategis. Pengembangan pariwisata Mandalika, misalnya, memperlihatkan persoalan terkait pengadaan tanah, relokasi, partisipasi masyarakat, dan perlindungan hak masyarakat adat. Laporan yang disampaikan oleh Pelapor Khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa memuat kekhawatiran mengenai dugaan pengadaan tanah secara involunter, relokasi, intimidasi, serta keterbatasan konsultasi dan *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC) terhadap masyarakat adat Sasak yang terdampak pembangunan Mandalika (United Nations Human Rights Special Procedures, 2022). Proyek Strategis Nasional Rempang Eco-City sebagai kasus pembanding dalam tata kelola PSN yang berdampak terhadap penguasaan ruang dan kehidupan masyarakat juga memperlihatkan persoalan mengenai penguasaan dan pemanfaatan tanah, relokasi masyarakat, serta hubungan antara kebijakan pembangunan dan perlindungan hak masyarakat terdampak. Amnesty International Indonesia juga mendokumentasikan persoalan terkait penggunaan kekuatan dalam konflik Rempang (Amnesty International Indonesia, 2023), sementara temuan Komnas HAM dan Ombudsman Republik Indonesia menunjukkan adanya persoalan terkait partisipasi masyarakat, proses relokasi, dan tata kelola pelaksanaan proyek yang perlu ditempatkan dalam kerangka perlindungan hak masyarakat terdampak (Komnas HAM, 2023; Ombudsman Republik Indonesia, 2023). Pembangunan pariwisata di Labuan Bajo turut memperlihatkan ketegangan antara percepatan pembangunan destinasi, kepentingan masyarakat lokal, tata kelola lingkungan, dan perlindungan sumber penghidupan. Pahlevi (2024) mengidentifikasi persoalan hak asasi manusia dalam pengembangan Destinasi Super Prioritas Labuan Bajo, sedangkan ANTARA (2022) dan Diah (2022) melaporkan adanya penolakan pelaku pariwisata terhadap kebijakan kenaikan tarif masuk Taman Nasional Komodo. Berbagai kasus tersebut memiliki karakteristik faktual dan rezim pembangunan yang berbeda, tetapi memperlihatkan pola persoalan yang berulang berupa konflik penguasaan ruang, keterbatasan partisipasi, relokasi, gangguan terhadap sumber penghidupan, dan lemahnya daya menentukan masyarakat terdampak terhadap proses pengambilan keputusan pembangunan. Pola tersebut memperlihatkan bahwa keberadaan pengakuan hak dan prosedur partisipatif belum selalu menghasilkan posisi hukum yang memungkinkan masyarakat hukum adat memengaruhi keputusan akhir ketika pembangunan memberikan dampak fundamental terhadap wilayah dan kepentingan mereka. Persoalan tersebut memperkuat temuan bahwa kesenjangan dalam kerangka hukum Indonesia bersifat struktural karena berkaitan dengan desain hubungan antara kewenangan pemerintah, mekanisme partisipasi, dan akibat hukum dari keberatan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan strategis.

Analisis tersebut menunjukkan bahwa kelemahan utama dalam kerangka hukum Indonesia yang berlaku tidak terletak pada ketiadaan pengakuan konstitusional ataupun prosedur partisipatif, tetapi pada belum tersedianya mekanisme kelembagaan yang mampu mentransformasikan pengakuan atas hak konstitusional masyarakat hukum adat menjadi perlindungan hukum yang efektif. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, putusan Mahkamah Konstitusi, dan berbagai peraturan perundang-undangan sektoral secara formal telah menempatkan masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak yang memperoleh perlindungan hukum, tetapi pengakuan tersebut belum memiliki daya paksa yang memadai karena tidak disertai mekanisme yang dapat membatasi keputusan eksekutif ketika kebijakan pembangunan memengaruhi wilayah adat dan kepentingan konstitusional masyarakat hukum adat. Kerangka regulasi yang tersedia juga telah menyediakan ruang

partisipasi melalui konsultasi dan berbagai prosedur administratif, tetapi partisipasi tersebut belum memberikan akibat hukum yang menentukan terhadap persetujuan masyarakat hukum adat sehingga belum sepenuhnya merealisasikan prinsip *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC) sebagai standar partisipasi yang menempatkan persetujuan masyarakat sebagai unsur penting dalam pengambilan keputusan. Persoalan tersebut menjadi semakin mendasar karena kerangka perlindungan yang tersedia cenderung beroperasi secara korektif setelah keputusan pemerintah ditetapkan, sementara mekanisme preventif yang dapat mencegah terjadinya intervensi fundamental terhadap hak masyarakat hukum adat belum memperoleh pengaturan kelembagaan yang memadai. Pada tahap ketika upaya administratif atau yudisial mulai ditempuh, pembangunan pariwisata strategis dapat saja telah menghasilkan konsekuensi yang bersifat permanen atau sulit dipulihkan terhadap wilayah adat, identitas budaya, dan sumber penghidupan tradisional. Ketiadaan mekanisme yang memberikan konsekuensi hukum terhadap penolakan masyarakat hukum adat, termasuk melalui hak veto yang dibatasi secara substantif dan prosedural, menyebabkan kewenangan pengambilan keputusan akhir dalam pembangunan pariwisata strategis tetap berada pada otoritas eksekutif. Atas dasar itu, kesenjangan konstitusional yang diidentifikasi dalam penelitian ini tidak berkaitan dengan absennya pengakuan terhadap masyarakat hukum adat, tetapi dengan belum adanya desain kelembagaan yang mampu mengoperasionalkan hak konstitusional tersebut sebagai pembatasan yang efektif terhadap kewenangan eksekutif.

Kesenjangan ini lebih tepat dirumuskan sebagai kesenjangan konstitusional-regulatif terpadu (*compound constitutional-regulatory gap*). Kesenjangan ini berakar dari karakter norma Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 yang bersifat *non-self-executing*, di mana pengakuan konstitusional digantungkan pada syarat bersyarat dalam undang-undang sektoral ('sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat'). Kegagalan peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi untuk melembagakan instrumen persetujuan yang berkekuatan menentukan telah menyebabkan jaminan hak asasi dalam Pasal 28I ayat (3) tereduksi menjadi sekadar partisipasi administratif tanpa sanksi pembatalan di tingkat operasional. Hal inilah yang membentuk jurang pemisah mendasar antara janji perlindungan norma konstitusi dan praktik eksekusi proyek strategis di lapangan. Kesenjangan tersebut bersifat struktural karena berakar pada hubungan antarnorma, kelembagaan, kewenangan, dan akibat hukum dalam keseluruhan desain pengambilan keputusan pembangunan, bukan semata-mata pada persoalan prosedural atau implementasi. Pengisian kesenjangan tersebut memerlukan kajian terhadap praktik ketatanegaraan dan desain kelembagaan di negara lain yang telah mengembangkan instrumen hukum untuk memperkuat posisi masyarakat hukum adat dalam pengambilan keputusan yang berdampak terhadap wilayah dan hak tradisional mereka. Kajian komparatif tersebut selanjutnya digunakan untuk mengidentifikasi prinsip, batasan, dan desain kelembagaan yang relevan bagi perumusan mekanisme hak veto dalam kerangka *ius constituendum* di Indonesia.

Kerangka Konstitusional dan Kelembagaan Komparatif dalam Perlindungan Masyarakat Hukum Adat dalam Pengambilan Keputusan Pembangunan

Praktik ketatanegaraan komparatif menunjukkan bahwa perlindungan masyarakat hukum adat dalam pengambilan keputusan pembangunan bergantung pada hubungan antara pengakuan hak, mekanisme partisipasi, kedudukan kelembagaan masyarakat hukum adat, dan akibat hukum yang ditimbulkan dari proses tersebut. Di Filipina, perlindungan masyarakat hukum adat memperoleh dasar dalam Konstitusi 1987 yang mengakui dan mendorong hak *indigenous cultural communities* dalam kerangka persatuan dan pembangunan nasional serta mewajibkan negara melindungi hak mereka atas tanah leluhur untuk menjamin kesejahteraan ekonomi, sosial, dan budaya. Jaminan tersebut dioperasionalkan melalui *Indigenous Peoples' Rights Act of 1997* (IPRA), yang mengakui hak masyarakat hukum adat atas *ancestral domains*

serta mensyaratkan *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC) dalam kondisi yang ditentukan oleh undang-undang. Section 59 IPRA menetapkan *Certification Precondition*, sehingga lembaga pemerintah pada prinsipnya tidak dapat menerbitkan atau memperpanjang konsesi, lisensi, sewa, atau *production-sharing agreement* tertentu tanpa sertifikasi dari *National Commission on Indigenous Peoples* (NCIP), yang dalam keadaan wilayah tersebut bersinggungan dengan *ancestral domain* mensyaratkan *free and prior informed and written consent* dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan. IPRA juga memberikan hak kepada masyarakat hukum adat untuk menghentikan atau menangguhkan proyek yang belum memenuhi persyaratan proses konsultasi sebagaimana ditentukan undang-undang. (Doyle, 2020).

Konstruksi Filipina memperlihatkan bahwa FPIC dapat memperoleh kedudukan sebagai persyaratan hukum yang memengaruhi kemampuan negara untuk memberikan otorisasi terhadap kegiatan tertentu dalam *ancestral domains*. Kedudukan tersebut memberikan konsekuensi hukum yang lebih kuat daripada konsultasi yang hanya menghasilkan masukan bagi pengambil keputusan. Pada saat yang sama, Doyle menunjukkan bahwa FPIC tidak seharusnya dipahami semata-mata melalui konstruksi biner antara keberadaan atau ketiadaan "veto", karena fungsi FPIC berkaitan dengan perlindungan atas hak yang lebih mendasar, termasuk hak atas wilayah dan penentuan nasib sendiri masyarakat hukum adat (Doyle, 2020). Perspektif tersebut penting bagi analisis penelitian ini karena memperlihatkan bahwa konsekuensi hukum dari persetujuan masyarakat hukum adat perlu ditempatkan dalam suatu desain perlindungan hak yang lebih luas, bukan sekadar memberikan kekuasaan penolakan tanpa batas. Dalam kerangka tersebut, FPIC berfungsi sebagai instrumen untuk memastikan bahwa keputusan pembangunan yang memengaruhi wilayah dan hak masyarakat hukum adat tidak dapat dilegitimasi hanya melalui otorisasi pemerintah tanpa terpenuhinya proses persetujuan yang ditentukan oleh hukum.

Kanada mengembangkan konstruksi yang berbeda melalui *Section 35 of the Constitution Act, 1982*, yang mengakui dan menegaskan hak-hak *Aboriginal* dan hak berdasarkan perjanjian yang telah ada. Perlindungan tersebut selanjutnya dikembangkan melalui yurisprudensi Mahkamah Agung Kanada mengenai *Aboriginal title* dan kewajiban *Crown* untuk berkonsultasi dengan masyarakat hukum adat. Dalam perkara *Tsilhqot'in Nation v. British Columbia* (2014), Mahkamah Agung Kanada menegaskan bahwa *Aboriginal title* memberikan kepada kelompok pemegang hak kewenangan eksklusif untuk menentukan bagaimana tanah digunakan dan memperoleh manfaat darinya. Ketika *Aboriginal title* telah ditetapkan, penggunaan tanah yang tidak memperoleh persetujuan pemegang hak tetap dimungkinkan hanya apabila pemerintah dapat memenuhi kerangka justifikasi berdasarkan Section 35, termasuk adanya tujuan publik yang kuat dan substansial, pelaksanaan kewajiban untuk berkonsultasi dan mengakomodasi, serta kesesuaian tindakan pemerintah dengan kewajiban fidusia *Crown*. Apabila keberadaan hak belum ditetapkan, *Duty to Consult* tetap dapat timbul apabila pemerintah mengetahui atau secara konstruktif mengetahui adanya kemungkinan hak *Aboriginal* dan tindakan yang direncanakan berpotensi memberikan dampak merugikan terhadap hak tersebut (Bankes, 2020).

Pengalaman Kanada menunjukkan bahwa perlindungan konstitusional tidak selalu mengambil bentuk persetujuan sebagai syarat absolut bagi setiap tindakan pemerintah. Kedudukan hukum masyarakat hukum adat ditentukan oleh jenis dan tingkat pengakuan hak yang bersangkutan. Pemegang *Aboriginal title* memiliki posisi hukum yang lebih kuat karena hak tersebut mencakup kewenangan untuk mengontrol penggunaan tanah, sementara sebelum *title* ditetapkan berlaku kewajiban konsultasi dan akomodasi yang tingkat intensitasnya berkaitan dengan kekuatan klaim dan tingkat dampak terhadap hak yang diklaim. Struktur tersebut menjadikan *Duty to Consult* sebagai kewajiban hukum yang membatasi diskresi pemerintah, bukan sekadar prosedur administratif sukarela (Bankes, 2020). Kerangka ini

menunjukkan dua prinsip yang penting bagi Indonesia, yaitu bahwa pembatasan terhadap kewenangan pemerintah perlu dikaitkan dengan tingkat perlindungan hak yang terdampak dan bahwa setiap tindakan pemerintah yang berpotensi mengintervensi hak masyarakat hukum adat memerlukan justifikasi hukum yang dapat diuji.

Norwegia mengembangkan pendekatan kelembagaan yang berbeda dengan melembagakan representasi masyarakat Sámi dalam struktur pemerintahan dan pengambilan keputusan. Pasal 108 Konstitusi Norwegia mewajibkan negara menciptakan kondisi yang memungkinkan masyarakat Sámi sebagai masyarakat hukum adat mempertahankan dan mengembangkan bahasa, kebudayaan, dan cara hidupnya. Jaminan tersebut dioperasionalkan melalui *Sámi Parliament* (*Sámediggi*) yang dibentuk melalui *Sámi Act* sebagai lembaga perwakilan nasional masyarakat Sámi. *Sámediggi* tidak memiliki kewenangan legislatif atau fiskal yang setara dengan parlemen nasional dan tetap bergantung pada kerja sama dengan institusi negara, tetapi telah berkembang sebagai sarana untuk memasukkan perspektif Sámi ke dalam proses pemerintahan nasional, regional, dan lokal (Josefsen & Saglie, 2024). Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa representasi masyarakat hukum adat dapat ditempatkan secara permanen di dalam struktur pengambilan keputusan negara tanpa mengalihkan seluruh kewenangan pemerintahan kepada masyarakat hukum adat.

Kewajiban konsultasi di Norwegia pada awalnya dikembangkan melalui *Consultation Agreement* antara Pemerintah Norwegia dan *Sámi Parliament* pada tahun 2005. Sejak 2021, prosedur tersebut telah memperoleh dasar undang-undang melalui Chapter 4 *Sámi Act*, yang berlaku terhadap peraturan, keputusan, dan tindakan lain yang dapat secara langsung memengaruhi kepentingan Sámi. Konsultasi harus dilakukan dengan itikad baik dan bertujuan mencapai kesepakatan, dimulai cukup awal agar para pihak memiliki kesempatan nyata untuk memengaruhi hasil keputusan, serta didukung pertukaran informasi yang relevan. Posisi dan penilaian masyarakat Sámi juga harus tetap mengikuti proses perkara sampai keputusan akhir ditetapkan. Pelanggaran terhadap ketentuan konsultasi dapat menjadi dasar untuk mempersoalkan keabsahan keputusan menurut prinsip hukum administrasi umum (Ravna, 2020; Josefsen & Saglie, 2024). Kerangka tersebut memperlihatkan bahwa pelembagaan partisipasi tidak selalu menghasilkan kewenangan penolakan terhadap setiap proyek, tetapi dapat memperkuat posisi masyarakat hukum adat dengan memastikan representasi, konsultasi awal, keterbukaan informasi, dan kewajiban pemerintah untuk mempertimbangkan kepentingan masyarakat hukum adat dalam proses pengambilan keputusan.

Analisis terhadap Filipina, Kanada, dan Norwegia memperlihatkan bahwa tidak terdapat satu bentuk kelembagaan yang seragam dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat hukum adat. Filipina memberikan contoh mengenai bagaimana persetujuan masyarakat hukum adat dapat ditempatkan sebagai prasyarat hukum bagi jenis otorisasi tertentu melalui mekanisme FPIC dan *Certification Precondition*. Kanada menunjukkan bagaimana pengakuan konstitusional terhadap hak *Aboriginal* dapat menghasilkan pembatasan substantif terhadap kewenangan pemerintah melalui pengakuan *Aboriginal title*, kewajiban konsultasi dan akomodasi, serta pengujian justifikasi terhadap tindakan yang mengintervensi hak. Norwegia memperlihatkan pentingnya lembaga representatif yang permanen dan kewajiban konsultasi yang dilembagakan untuk menjamin keterlibatan masyarakat hukum adat sejak tahap awal proses pengambilan keputusan. Perbedaan tersebut memperlihatkan bahwa efektivitas perlindungan tidak ditentukan oleh istilah atau bentuk kelembagaannya, tetapi oleh sejauh mana hukum memberikan posisi yang dapat memengaruhi keputusan pemerintah, menjamin keterlibatan sebelum keputusan menjadi sulit diubah, serta menyediakan konsekuensi hukum apabila kewajiban terhadap masyarakat hukum adat tidak dipenuhi.

Berdasarkan perbandingan tersebut, setidaknya terdapat beberapa prinsip yang relevan bagi perumusan mekanisme perlindungan masyarakat hukum adat dalam pengambilan keputusan pembangunan di Indonesia. Pertama, keterlibatan masyarakat hukum adat harus

berlangsung sejak tahap awal ketika pilihan mengenai lokasi, desain, cakupan, dan bentuk pelaksanaan proyek masih dapat diubah secara substantif. Kedua, keterlibatan tersebut harus dilakukan melalui lembaga atau struktur representasi yang memiliki legitimasi hukum untuk menyampaikan dan menetapkan keputusan komunitas. Ketiga, partisipasi dan persetujuan harus memiliki konsekuensi hukum yang jelas sesuai dengan jenis dan tingkat perlindungan hak yang terdampak, sehingga hasil proses tersebut tidak berhenti sebagai bahan pertimbangan administratif. Keempat, penggunaan kewenangan pemerintah terhadap wilayah dan hak masyarakat hukum adat harus dapat diuji berdasarkan parameter hukum yang objektif, termasuk tingkat dampak, kepentingan publik yang dikemukakan, kebutuhan tindakan, dan proporsionalitas intervensi. Kelima, proses konsultasi memerlukan informasi yang memadai, itikad baik, kesempatan yang nyata untuk mencapai kesepakatan, pencatatan proses, serta mekanisme pengawasan terhadap kepatuhan pemerintah. Keenam, perlindungan kelembagaan harus disertai mekanisme hukum yang memungkinkan pelanggaran terhadap persyaratan tersebut memengaruhi keabsahan atau keberlanjutan keputusan pemerintah. Prinsip-prinsip tersebut menunjukkan bahwa pengakuan hak secara konstitusional perlu diterjemahkan ke dalam struktur kewenangan, prosedur, dan akibat hukum yang dapat dijalankan dan ditegakkan.

Prinsip-prinsip komparatif tersebut memberikan perspektif analitis untuk mengevaluasi kerangka hukum Indonesia yang mengatur masyarakat hukum adat dalam Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata. Indonesia telah mengakui masyarakat hukum adat melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan, tetapi sebagaimana ditunjukkan pada bagian sebelumnya, pengakuan tersebut belum sepenuhnya disertai mekanisme yang memberikan konsekuensi hukum menentukan terhadap persetujuan masyarakat hukum adat ketika pembangunan memberikan dampak fundamental terhadap wilayah dan hak mereka. Pengalaman Filipina, Kanada, dan Norwegia tidak dapat dipindahkan secara langsung ke dalam sistem hukum Indonesia karena masing-masing dibentuk oleh struktur konstitusional, sejarah hubungan negara dan masyarakat hukum adat, sistem hukum, serta desain kelembagaan yang berbeda. Relevansi komparatifnya terletak pada prinsip yang dapat diadaptasi, yaitu pengakuan terhadap kedudukan hukum masyarakat hukum adat, keterlibatan sejak tahap awal, representasi kelembagaan, persetujuan atau konsultasi yang memiliki konsekuensi hukum sesuai dengan tingkat perlindungan hak, pembatasan terhadap kewenangan pemerintah, serta pengawasan terhadap kepatuhan hukum. Dalam kerangka tersebut, mekanisme hak veto yang dirumuskan dalam penelitian ini tidak diposisikan sebagai transplantasi model Filipina, Kanada, atau Norwegia, tetapi sebagai pengembangan *ius constituendum* Indonesia yang mengambil prinsip-prinsip perlindungan tersebut dan mengadaptasinya ke dalam struktur konstitusional serta karakter sosiolegal Indonesia.

Analisis komparatif terhadap ketiga yurisdiksi ini memperlihatkan bahwa transplantasi hukum tidak dapat dilakukan secara mekanis tanpa memperhitungkan batas-batas sistem hukum (*limits of legal transplant*). Model Filipina melalui *Certification Precondition* dalam IPRA 1997 membuktikan efektivitas persetujuan MHA sebagai syarat sah izin, namun menghadapi tantangan birokrasi dan risiko manipulasi rekomendasi pada NCIP. Model Kanada menunjukkan ketajaman standar justifikasi peradilan (*judicial justification test*) pasca putusan *Tsilhqot'in*, namun menuntut biaya litigasi tinggi dan durasi pengujian yudisial yang panjang. Sedangkan model Norwegia menawarkan pelembagaan representasi permanen melalui Sámi Parliament, namun desainnya sangat bergantung pada budaya konsensus Skandinavia yang tidak memberikan hak veto mutlak. Oleh sebab itu, prinsip yang dapat diadaptasi ke Indonesia bukanlah struktur kelembagaannya secara utuh, melainkan dua prinsip fungsional: (1) penempatan persetujuan masyarakat adat sebagai syarat keabsahan administratif keputusan izin pemerintah, dan (2) penerapan uji proporsionalitas serta justifikasi ketat yang mewajibkan

negara membuktikan ketiadaan alternatif spasial lain sebelum mengintervensi ruang hidup adat.

Perumusan mekanisme hak veto perlu ditempatkan dalam konstruksi tersebut sebagai kewenangan hukum yang terbatas dan bersyarat, bukan sebagai konsekuensi otomatis dari prinsip FPIC atau sebagai kewenangan absolut masyarakat hukum adat untuk menghentikan setiap pembangunan. Pengalaman Filipina menunjukkan bahwa persetujuan dapat diberikan konsekuensi hukum terhadap otorisasi tertentu, pengalaman Kanada menunjukkan bahwa hak yang telah memperoleh perlindungan konstitusional dapat membatasi intervensi pemerintah melalui standar justifikasi yang ketat, sedangkan pengalaman Norwegia menunjukkan bahwa representasi permanen dan konsultasi sejak tahap awal dapat diintegrasikan ke dalam struktur pemerintahan. Kombinasi prinsip tersebut memberikan dasar bagi perumusan suatu mekanisme yang menghubungkan status hukum masyarakat hukum adat, ambang dampak yang memicu perlindungan, prosedur FPIC, konsekuensi hukum dari penolakan, serta pengawasan yudisial. Mekanisme tersebut selanjutnya dirumuskan dalam kerangka *ius constituendum* dengan tetap mempertahankan kewenangan negara dalam penyelenggaraan pembangunan nasional dan memberikan pembatasan hukum ketika pembangunan secara fundamental mengintervensi hak masyarakat hukum adat.

Perumusan Mekanisme Hak Veto bagi Masyarakat Hukum Adat

Mekanisme hak veto yang dirumuskan dalam penelitian ini merupakan usulan kewenangan hukum yang dibentuk berdasarkan jaminan dan prinsip konstitusional untuk mengefektifkan perlindungan hak masyarakat hukum adat dalam pengambilan keputusan pembangunan. Mekanisme tersebut tidak diposisikan sebagai hak konstitusional yang secara eksplisit diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kepada masyarakat hukum adat, karena konstitusi tidak secara tegas menetapkan kewenangan veto bagi masyarakat hukum adat. Landasan normatifnya bersumber dari pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sebagaimana dijamin dalam Pasal 18B ayat (2), penghormatan terhadap identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dalam Pasal 28I ayat (3), serta tanggung jawab negara untuk melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi hak asasi manusia sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28I ayat (4) dan dijamin melalui peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 28I ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam konstruksi tersebut, hak veto merupakan instrumen hukum yang dirumuskan untuk mentransformasikan jaminan konstitusional yang telah tersedia menjadi mekanisme perlindungan hukum yang memiliki akibat hukum dalam proses pengambilan keputusan pembangunan. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 memberikan landasan interpretatif penting dengan menegaskan kedudukan hutan adat sebagai hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat dan bukan sebagai hutan negara. Putusan tersebut memperkuat perlindungan terhadap hubungan hukum masyarakat hukum adat dengan wilayah adatnya, tetapi tidak dengan sendirinya membentuk kewenangan hak veto. Pembentukan kewenangan tersebut memerlukan pengaturan lebih lanjut melalui undang-undang sebagai bagian dari kerangka *ius constituendum*.

Hak veto dalam konstruksi penelitian ini berfungsi sebagai pembatasan terhadap diskresi pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan, dengan tetap menempatkan kewenangan negara untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan pembangunan nasional dalam kerangka konstitusional. Pemberian hak veto tidak membentuk sumber kekuasaan pemerintahan baru bagi masyarakat hukum adat dan tidak mengubah masyarakat hukum adat menjadi organ pemerintahan. Hak veto merupakan kewenangan hukum khusus yang diberikan kepada masyarakat hukum adat untuk menentukan apakah persetujuan dapat diberikan terhadap proyek tertentu yang memenuhi ambang perlindungan yang ditetapkan dalam peraturan

perundang-undangan. Dalam pelaksanaannya, pemerintah tetap berwenang menentukan kebijakan pembangunan, sedangkan pelaksanaan kewenangan tersebut dibatasi oleh kewajiban untuk menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat ketika proyek pembangunan memberikan dampak fundamental terhadap kepentingan yang dilindungi secara konstitusional. Dengan konstruksi tersebut, hak veto ditempatkan sebagai instrumen perlindungan hukum yang bekerja di dalam struktur kewenangan negara untuk memberikan akibat hukum terhadap keputusan pembangunan yang mengancam hak masyarakat hukum adat.

Legitimasi konstitusional dan legal dari mekanisme hak veto yang dirumuskan bergantung pada penetapan subjek hukum yang secara jelas berwenang untuk menjalankan kewenangan hukum dalam mekanisme hak veto tersebut. Mekanisme ini harus diberikan secara eksklusif kepada masyarakat hukum adat yang telah memperoleh pengakuan hukum melalui mekanisme yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, sehingga pelaksanaan kewenangan tersebut terbatas pada komunitas masyarakat hukum adat yang memiliki kelembagaan adat, wilayah adat, dan pranata hukum adat yang diakui berdasarkan hukum. Dalam komunitas tersebut, hak veto tidak dijalankan oleh anggota masyarakat secara individual, tetapi melalui lembaga adat representatif yang diakui berdasarkan hukum dan beroperasi sesuai dengan tata cara pengambilan keputusan internal serta hukum adat yang berlaku dalam komunitas yang bersangkutan. Pengaturan kelembagaan tersebut mempertahankan sifat kolektif dari hak masyarakat hukum adat sekaligus memastikan bahwa keputusan yang diambil mencerminkan kehendak komunitas, bukan preferensi individu atau kelompok tertentu. Pada saat yang sama, penetapan lembaga representatif memberikan kepastian hukum bagi otoritas pemerintah dan pengembang proyek mengenai pihak yang berwenang menyampaikan keputusan masyarakat hukum adat. Legitimasi mekanisme tersebut tidak semata-mata bersumber dari pengakuan konstitusional terhadap masyarakat hukum adat, tetapi juga dari keberadaan subjek hukum yang dapat diidentifikasi secara jelas dan memiliki kapasitas untuk menjalankan kewenangan hukum tersebut melalui proses pengambilan keputusan kolektif yang sah. Status masyarakat hukum adat sebagai subjek yang berwenang menjalankan hak veto harus memperoleh pengakuan hukum melalui mekanisme identifikasi, verifikasi, validasi, dan penetapan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan serta dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Dalam hal terdapat ketidakpastian mengenai keberadaan masyarakat hukum adat atau batas wilayah adat ketika suatu proyek direncanakan, persoalan tersebut harus diselesaikan melalui mekanisme pengakuan dan penyelesaian sengketa yang tersedia sebelum persetujuan akhir proyek diterbitkan. Setelah subjek hukum yang berwenang menjalankan mekanisme tersebut ditetapkan, selanjutnya perlu ditentukan batas penerapannya.

Mekanisme hak veto yang dirumuskan dalam penelitian ini hanya dapat diterapkan dalam keadaan yang memenuhi ambang perlindungan hukum tertentu, yaitu ketika Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata secara fundamental mengancam kepentingan masyarakat hukum adat yang dilindungi secara konstitusional. Atas dasar itu, mekanisme tersebut tidak berlaku terhadap setiap proyek pembangunan pariwisata atau terhadap dampak yang masih dapat dihilangkan atau dimitigasi secara efektif melalui langkah-langkah administratif, penyesuaian proyek yang disepakati para pihak, atau tindakan perlindungan lainnya tanpa menimbulkan ancaman fundamental terhadap kepentingan masyarakat hukum adat. Penerapannya harus dibatasi pada keadaan yang melibatkan intervensi substansial terhadap wilayah adat, penghancuran atau perubahan situs sakral secara permanen, degradasi serius terhadap sistem ekologis yang esensial bagi sumber penghidupan masyarakat hukum adat, ancaman fundamental terhadap identitas dan kesinambungan budaya, atau proyek yang mengharuskan relokasi paksa masyarakat hukum adat dari tanah tradisional mereka. Keadaan-keadaan tersebut berkaitan dengan hak dan kepentingan masyarakat hukum adat yang memperoleh perlindungan konstitusional, dengan tingkat kerugian yang melampaui dampak pembangunan

pada umumnya dan secara langsung memengaruhi keberlangsungan kehidupan komunitas. Dengan membatasi penerapan hak veto pada proyek yang menimbulkan konsekuensi yang tidak dapat dipulihkan atau berdampak fundamental, mekanisme yang diusulkan tetap menjaga keseimbangan yang proporsional antara perlindungan konstitusional masyarakat hukum adat dan kewenangan sah negara untuk menyelenggarakan pembangunan nasional. Dalam menentukan terpenuhinya ambang ancaman fundamental, penilaian harus memperhatikan tingkat keparahan, keterulangan, jangka waktu, dan kemungkinan pemulihan dari dampak yang ditimbulkan oleh proyek. Penilaian juga harus mempertimbangkan dampak kumulatif proyek dengan kegiatan pembangunan lain yang telah berlangsung atau direncanakan dalam wilayah adat yang sama. Dengan pendekatan tersebut, ancaman fundamental tidak ditentukan hanya berdasarkan keberadaan dampak secara abstrak, tetapi berdasarkan tingkat gangguan yang secara nyata dapat memengaruhi keberlangsungan hak dan kehidupan masyarakat hukum adat.

Guna memastikan kepastian hukum dan mencegah multitafsir, ambang batas ancaman fundamental (*fundamental threat threshold*) tersebut harus diukur melalui empat indikator objektif:

1) *Indikator Keterancaman Ruang Sakral*: Proyek mengakibatkan alih fungsi, kerusakan fisik, atau pembatasan akses permanen terhadap situs spiritual, pemakaman leluhur, atau wilayah sakral yang menjadi fondasi kosmologi dan identitas kultural masyarakat hukum adat.
2) *Indikator Keberlanjutan Ekologis-Subsistensi*: Proyek menimbulkan degradasi ireversibel terhadap ekosistem sumber daya alam yang menjadi penopang pangan, air bersih, dan mata pencaharian tradisional masyarakat hukum adat.
3) *Indikator Keutuhan Teritorial dan Spasial*: Proyek mensyaratkan relokasi fisik paksa atau fragmentasi wilayah ulayat yang merusak kesinambungan pranata sosial dan kelembagaan adat.
4) *Indikator Daya Tampung Sosial-Kultural*: Beban kumulatif kegiatan pariwisata terbukti melampaui kapasitas adaptasi komunitas untuk memelihara hukum adat dan cara hidup tradisionalnya.

Dengan demikian, hak veto berfungsi sebagai instrumen perlindungan hukum yang berlandaskan jaminan konstitusional dan hanya diterapkan ketika kepentingan masyarakat hukum adat yang dilindungi secara konstitusional menghadapi ancaman yang bersifat fundamental, bukan sebagai mekanisme umum yang dapat digunakan untuk menghambat pembangunan. Setelah ruang lingkup substantif mekanisme tersebut ditetapkan, diperlukan jaminan prosedural untuk memastikan bahwa pelaksanaannya tetap sah, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Terpenuhinya ambang ancaman fundamental perlu ditentukan melalui penilaian dampak konstitusional yang dilakukan secara independen sebelum persetujuan akhir proyek diberikan. Penilaian tersebut berfungsi untuk memverifikasi apakah suatu Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata telah mencapai tingkat dampak yang menjadi dasar penerapan mekanisme hak veto. Penilaian dilakukan berdasarkan kriteria yang dirumuskan dalam mekanisme yang diusulkan, dengan memperhatikan tingkat keparahan, keterulangan, jangka waktu, sifat permanen atau tidak dapat dipulihkan dari dampak, serta dampak kumulatif proyek dengan kegiatan pembangunan lain yang telah berlangsung atau direncanakan dalam wilayah adat yang sama. Penilaian tersebut sekurang-kurangnya mencakup tingkat gangguan terhadap wilayah adat, dampak terhadap situs sakral, kerusakan atau perubahan terhadap sistem ekologis yang menopang sumber penghidupan, ancaman terhadap identitas dan kesinambungan budaya, risiko kehilangan sumber penghidupan, serta kebutuhan relokasi masyarakat dari wilayah tradisionalnya. Masyarakat hukum adat yang berpotensi terdampak harus dilibatkan dalam proses penilaian dan diberikan kesempatan untuk menyampaikan bukti, pengetahuan lokal, serta pandangan mengenai dampak proyek terhadap wilayah dan kehidupan mereka. Penilaian

dilakukan oleh pelaksana yang ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan dengan menjamin kompetensi multidisipliner, independensi, transparansi, akuntabilitas, serta ketiadaan konflik kepentingan dengan pemerintah maupun pengembang proyek. Hasil penilaian wajib dituangkan secara tertulis dan dapat diperiksa oleh masyarakat hukum adat, pemerintah, pengembang, dan lembaga peradilan. Penilaian tersebut hanya berfungsi untuk menentukan terpenuhinya ambang hukum bagi penerapan mekanisme hak veto dan tidak menentukan apakah masyarakat hukum adat akan memberikan atau menolak persetujuan. Apabila ambang ancaman fundamental terpenuhi, proyek wajib memasuki tahapan persetujuan melalui mekanisme FPIC sebelum keputusan akhir masyarakat hukum adat ditetapkan.

Setelah suatu proyek dinyatakan memenuhi ambang ancaman fundamental, prosedur persetujuan masyarakat hukum adat harus dilaksanakan melalui proses yang adil, transparan, bebas dari paksaan, dan terstruktur secara hukum. Proses tersebut diawali dengan penyampaian informasi yang lengkap oleh otoritas pemerintah dan pengembang proyek mengenai tujuan proyek, rancangan pelaksanaan, perkiraan dampak sosial, budaya, lingkungan, dan ekonomi, risiko terhadap wilayah dan kehidupan masyarakat hukum adat, serta alternatif pembangunan yang tersedia. Penyampaian informasi tersebut menjadi prasyarat bagi pelaksanaan *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC), yang dalam mekanisme yang diusulkan mensyaratkan agar persetujuan diberikan secara bebas tanpa paksaan, diperoleh sebelum keputusan akhir pemerintah ditetapkan, dan didasarkan pada informasi yang memadai serta dapat dipahami oleh masyarakat hukum adat. Selanjutnya, konsultasi dan negosiasi dengan itikad baik dilakukan untuk menguji kemungkinan perubahan desain, lokasi, cakupan, langkah mitigasi, atau alternatif pembangunan lain yang dapat menghilangkan ancaman fundamental terhadap kepentingan masyarakat hukum adat. Tahapan tersebut tetap menjamin kewenangan masyarakat hukum adat untuk menolak proyek apabila ancaman fundamental tidak dapat dihilangkan melalui penyesuaian yang wajar. Persetujuan tidak dapat dianggap telah diberikan hanya karena masyarakat hukum adat tidak menyampaikan keberatan, tidak hadir dalam forum konsultasi, atau terdapat persetujuan dari individu yang tidak memiliki kewenangan representatif menurut hukum adat. Setiap tahapan proses harus didokumentasikan secara transparan, termasuk informasi yang disampaikan, pihak yang berpartisipasi, alternatif yang dibahas, keberatan yang diajukan, serta alasan yang mendasari keputusan komunitas. Apabila konsultasi dan negosiasi tidak menghasilkan kesepakatan, mekanisme menyediakan mediasi independen oleh pihak ketiga yang imparsial untuk memfasilitasi penyelesaian perbedaan dengan tetap menjaga otonomi masyarakat hukum adat dalam pengambilan keputusan. Setelah seluruh tahapan tersebut ditempuh, masyarakat hukum adat menetapkan keputusan kolektif akhirnya melalui lembaga adat yang representatif sesuai dengan hukum adat dan tata cara pengambilan keputusan internal yang berlaku. Apabila keputusan akhir masyarakat hukum adat berupa penolakan dan seluruh persyaratan substantif serta prosedural telah terpenuhi, penolakan tersebut merupakan pelaksanaan hak veto dan menimbulkan akibat hukum sebagaimana diatur dalam mekanisme yang diusulkan.

Pelaksanaan mekanisme hak veto yang dirumuskan harus menimbulkan konsekuensi yang efektif secara hukum dan mampu memengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. Apabila masyarakat hukum adat menolak memberikan persetujuan setelah seluruh persyaratan substantif dan prosedural terpenuhi dan penilaian independen menunjukkan adanya ancaman fundamental terhadap kepentingan yang dilindungi secara konstitusional, penolakan tersebut harus menimbulkan akibat hukum terhadap pemberian persetujuan akhir proyek. Pemerintah dan pengembang wajib terlebih dahulu mengupayakan penyesuaian terhadap desain proyek, batas wilayah, lokasi kegiatan, atau komponen pembangunan lainnya untuk menghilangkan ancaman fundamental yang menjadi dasar penolakan. Apabila penyesuaian tersebut berhasil menghilangkan ancaman fundamental, proyek dapat dilanjutkan dalam bentuk yang telah disesuaikan setelah dilakukan penilaian ulang dan proses persetujuan sesuai dengan ketentuan

yang berlaku. Sebaliknya, apabila ancaman fundamental tetap ada setelah seluruh penyesuaian yang proporsional dilakukan, persetujuan akhir terhadap proyek dalam bentuk tersebut tidak dapat diterbitkan. Keputusan administratif yang diterbitkan dengan mengabaikan persyaratan hukum tersebut dapat diajukan untuk diuji melalui mekanisme peradilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk menjamin akuntabilitas berdasarkan prinsip negara hukum, pelaksanaan hak veto tetap tunduk pada pengawasan yudisial. Pengujian yudisial mencakup keabsahan status masyarakat hukum adat yang menjalankan kewenangan, kepatuhan terhadap tahapan dan persyaratan FPIC, keberadaan paksaan, penipuan, konflik kepentingan, atau penyimpangan prosedural, serta terpenuhinya persyaratan hukum yang menimbulkan akibat hukum dari penolakan masyarakat hukum adat. Pengadilan juga dapat memeriksa apakah penilaian dampak konstitusional telah dilakukan secara independen dan sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pengawasan tersebut tidak dimaksudkan untuk menggantikan penilaian masyarakat hukum adat mengenai nilai budaya, hubungan spiritual, dan kepentingan kolektif yang menjadi dasar keputusan mereka dengan penilaian kebijakan pengadilan sendiri. Dengan demikian, pengadilan berfungsi mengawasi legalitas dan kepatuhan terhadap persyaratan hukum tanpa mengambil alih kedudukan masyarakat hukum adat sebagai pemegang kewenangan dalam mekanisme hak veto.

Implementasi mekanisme hak veto memerlukan pengaturan legislatif yang secara tegas menetapkan subjek hukum, kriteria penerapan, prosedur, serta akibat hukum dari pelaksanaannya sebagai bagian dari kerangka *ius constituendum*. Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Adat dapat menjadi instrumen legislatif utama untuk mengatur pengakuan dan penetapan masyarakat hukum adat, kedudukan lembaga adat sebagai representasi komunitas, hak untuk memberikan atau menolak persetujuan, standar pelaksanaan FPIC, mekanisme penilaian dampak konstitusional, serta akibat hukum dari penolakan terhadap proyek pembangunan. Pada tingkat sektoral, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Kepariwisataan perlu diharmonisasikan melalui penambahan atau perubahan ketentuan yang secara khusus mengatur pembangunan dan pengembangan destinasi pariwisata yang berlokasi dalam wilayah adat. Ketentuan tersebut perlu menegaskan bahwa Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata yang berada dalam wilayah adat yang telah diakui secara hukum dan memenuhi ambang ancaman fundamental tidak dapat memperoleh persetujuan akhir sebelum persyaratan perlindungan hak masyarakat hukum adat, termasuk persetujuan melalui mekanisme FPIC, terpenuhi. Pengaturan tersebut selanjutnya perlu diselaraskan dengan peraturan perundang-undangan mengenai lingkungan hidup, pertanahan, penataan ruang, dan tata kelola Proyek Strategis Nasional agar mekanisme hak veto terintegrasi ke dalam sistem pengambilan keputusan pembangunan dan tidak berdiri sebagai rezim hukum yang terpisah.

Berdasarkan keseluruhan konstruksi tersebut, mekanisme hak veto dalam penelitian ini bekerja melalui keterkaitan antara subjek yang berwenang, ambang penerapan, prosedur pelaksanaan, dan akibat hukum. Masyarakat hukum adat yang telah memperoleh pengakuan hukum menjalankan kewenangan tersebut melalui lembaga adat yang representatif. Penerapannya hanya dimungkinkan ketika penilaian independen menunjukkan adanya ancaman fundamental terhadap kepentingan yang dilindungi secara konstitusional. Pelaksanaan hak veto didahului oleh penyampaian informasi, FPIC, konsultasi, negosiasi, dan mediasi, sedangkan penolakan yang tetap dipertahankan setelah seluruh tahapan tersebut ditempuh menimbulkan akibat hukum terhadap pemberian persetujuan akhir proyek. Seluruh proses berada dalam pengawasan yudisial untuk menjamin legalitas dan kepatuhan terhadap persyaratan hukum. Dengan struktur tersebut, hak veto ditempatkan sebagai mekanisme perlindungan preventif yang membatasi diskresi pemerintah ketika pembangunan menimbulkan ancaman fundamental terhadap hak masyarakat hukum adat, sekaligus

mempertahankan ruang bagi penyelenggaraan pembangunan nasional sepanjang ancaman tersebut dapat dihindari atau dihilangkan melalui penyesuaian yang proporsional.

KESIMPULAN

Kesimpulan

Pengakuan konstitusional terhadap masyarakat hukum adat dalam kerangka hukum Indonesia telah memperoleh landasan melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, putusan Mahkamah Konstitusi, dan berbagai peraturan perundang-undangan sektoral. Kerangka tersebut telah menyediakan dasar pengakuan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya serta membuka ruang partisipasi dalam proses pembangunan. Analisis terhadap struktur regulasi dan praktik pembangunan menunjukkan bahwa pengakuan dan partisipasi tersebut belum diikuti oleh mekanisme kelembagaan yang memberikan konsekuensi hukum yang menentukan ketika Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata menimbulkan dampak fundamental terhadap wilayah adat, identitas budaya, sumber penghidupan, atau keberlangsungan masyarakat hukum adat. Mekanisme partisipasi yang tersedia pada umumnya masih menempatkan masyarakat sebagai pihak yang menyampaikan saran, pendapat, keberatan, atau tanggapan, sedangkan keputusan akhir mengenai keberlanjutan proyek tetap berada dalam struktur kewenangan pemerintah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kesenjangan konstitusional dan regulatif yang dihadapi bersifat struktural karena berkaitan dengan hubungan antara pengakuan hak, distribusi kewenangan, desain partisipasi, dan akibat hukum dari keputusan masyarakat hukum adat. Keterbatasan tersebut juga menyebabkan perlindungan yang tersedia cenderung bekerja secara korektif setelah keputusan pembangunan ditetapkan, sementara instrumen preventif yang mampu memberikan pengaruh hukum sebelum terjadinya kerugian yang permanen atau sulit dipulihkan belum memperoleh pengaturan yang memadai.

Untuk mengisi kesenjangan tersebut, penelitian ini merumuskan mekanisme hak veto sebagai kewenangan hukum yang bersifat proporsional untuk memberikan perlindungan preventif terhadap hak masyarakat hukum adat dalam Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata. Mekanisme tersebut dirancang sebagai pembatasan terhadap diskresi pemerintah dalam keadaan ketika proyek memenuhi ambang ancaman fundamental terhadap kepentingan masyarakat hukum adat yang dilindungi secara konstitusional. Pelaksanaannya mensyaratkan penetapan subjek hukum yang telah memperoleh pengakuan, pelaksanaan kewenangan melalui lembaga adat yang representatif, penilaian dampak konstitusional secara independen, penyampaian informasi yang memadai, penerapan prinsip *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC), konsultasi dan negosiasi dengan itikad baik, mediasi independen, serta pengawasan yudisial terhadap legalitas proses. Penolakan masyarakat hukum adat setelah seluruh persyaratan substantif dan prosedural terpenuhi memperoleh konsekuensi hukum terhadap keputusan akhir proyek. Penyesuaian desain, lokasi, cakupan, atau komponen proyek tetap dimungkinkan sepanjang mampu menghilangkan ancaman fundamental yang menjadi dasar penolakan, sedangkan persetujuan akhir terhadap proyek dalam bentuk yang tetap menimbulkan ancaman fundamental tidak dapat diterbitkan. Mekanisme tersebut diusulkan untuk dioperasionalkan melalui kerangka *ius constituendum* dengan menjadikan pembentukan Undang-Undang tentang Masyarakat Adat sebagai instrumen legislatif utama dan melakukan harmonisasi terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Kepariwisataan agar perlindungan terhadap persetujuan masyarakat hukum adat terintegrasi ke dalam tata kelola pembangunan pariwisata strategis. Perumusan tersebut menghasilkan desain kelembagaan yang menghubungkan pengakuan konstitusional, status hukum masyarakat hukum adat, ambang perlindungan, prosedur persetujuan, akibat hukum, dan pengawasan yudisial ke dalam satu mekanisme perlindungan hukum yang dapat ditegakkan.

Keterbatasan

Artikel ini memiliki beberapa keterbatasan. Pertama, sebagai penelitian hukum normatif, analisis berfokus pada ketentuan konstitusional, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, doktrin hukum, bahan hukum sekunder, serta bahan komparatif dan tidak menggunakan penelitian lapangan untuk menguji pelaksanaan partisipasi masyarakat hukum adat dalam Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata. Kedua, mekanisme hak veto yang dirumuskan merupakan desain normatif yang dibangun melalui penafsiran konstitusional dan analisis komparatif sehingga belum diuji terhadap praktik kelembagaan, kapasitas administratif, maupun dinamika pengambilan keputusan pada tingkat nasional dan daerah. Ketiga, penggunaan studi kasus dalam penelitian ini berfungsi untuk memperlihatkan pola persoalan hukum yang relevan dengan kesenjangan yang dianalisis dan belum dimaksudkan sebagai pemetaan empiris yang menyeluruh terhadap seluruh Proyek Strategis Nasional sektor pariwisata atau seluruh komunitas masyarakat hukum adat yang terdampak. Keempat, kajian komparatif dibatasi pada Filipina, Kanada, dan Norwegia berdasarkan relevansinya terhadap persoalan persetujuan, representasi, konsultasi, pembatasan kewenangan pemerintah, dan perlindungan hak masyarakat hukum adat, sehingga belum mencakup keseluruhan variasi model kelembagaan yang berkembang dalam yurisdiksi lain. Keterbatasan tersebut menempatkan mekanisme yang diusulkan sebagai kerangka normatif yang masih memerlukan pengujian lebih lanjut mengenai kelayakan hukum, kelembagaan, administratif, dan sosialnya.

Rekomendasi

Implementasi mekanisme hak veto yang dirumuskan memerlukan penelitian lanjutan yang menguji kelayakan penerapannya melalui pendekatan empiris dengan melibatkan pemerintah, masyarakat hukum adat, lembaga adat, pengembang, serta pemangku kepentingan lain yang terlibat dalam pembangunan pariwisata strategis. Pengujian tersebut perlu diarahkan pada identifikasi bentuk kelembagaan yang paling sesuai untuk menjalankan kewenangan, penentuan indikator objektif dalam menilai ancaman fundamental, kapasitas pelaksanaan FPIC, mekanisme penyelesaian perbedaan melalui mediasi, serta hubungan antara keputusan masyarakat hukum adat dan keputusan administratif pemerintah. Pada ranah legislasi, pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan integrasi mekanisme tersebut ke dalam pembentukan Undang-Undang tentang Masyarakat Adat dan harmonisasi dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Kepariwisataan beserta peraturan mengenai lingkungan hidup, pertanahan, penataan ruang, dan Proyek Strategis Nasional. Pengaturan lebih lanjut juga perlu memastikan kejelasan mengenai subjek yang berwenang, prosedur pengambilan keputusan kolektif, standar penilaian dampak, konsekuensi hukum dari penolakan, serta ruang lingkup pengawasan yudisial agar mekanisme hak veto dapat diterapkan secara konsisten, proporsional, dan sesuai dengan prinsip negara hukum.

REFERENSI

Amnesty International Indonesia. (2023). *Indonesia: Excessive use of force in Rempang highlights rights concerns.* Amnesty International Indonesia.

ANTARA. (2022, Agustus 9). Uno open to inputs on Komodo National Park entry fee. Retrieved Juli 26, 2026, from en.antaranews.com: https://en.antaranews.com/news/243477/uno-open-to-inputs-on-komodo-national-park-entry-fee

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216–224.

Azhara, M., & Mardhatillah, S. R. (2023). Partisipasi publik dalam penyusunan dokumen analisis dampak lingkungan pasca berlakunya Undang-Undang/Perppu Cipta Kerja.

Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, 30(2), 256–276. https://doi.org/10.20885/iustum.vol30.iss2.art2

Badan Registrasi Wilayah Adat. (2025). *Infografis status pengakuan wilayah adat di Indonesia* (Edisi 9 Agustus 2025). BRWA.

Bankes, N. (2020). *The duty to consult in Canada post-Haida Nation*. *Arctic Review on Law and Politics, 11*, 256–279. https://doi.org/10.23865/arctic.v11.2568

CNN Indonesia. (2022, Agustus 1). Harga Tiket Masuk Pulau Komodo Resmi Naik Jadi Rp3,75 Juta Hari Ini. Retrieved July 26, 2026, from cnnindonesia.com: https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20220801070128-92-828528/harga-tiket-masuk-pulau-komodo-resmi-naik-jadi-rp375-juta-hari-ini

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (1999). *General Comment No. 12: The right to adequate food (Art. 11 of the Covenant)*, U.N. Doc. E/C.12/1999/5.

Diah, F. (2022, Agustus 1). Tolak Tarif Rp 3,75 Juta ke Komodo, Pelaku Wisata Labuan Bajo Mogok Sebulan. Retrieved Juli 26, 2026, from *travel.detik.com*: https://travel.detik.com/travel-news/d-6209231/tolak-tarif-rp-3-75-juta-ke-komodo-pelaku-wisata-labuan-bajo-mogok-sebulan

Doyle, C. (2020). *The Philippines Indigenous Peoples Rights Act and ILO Convention 169 on tribal and indigenous peoples: Exploring synergies for rights realisation*. *The International Journal of Human Rights, 24* (2–3), 170–190. https://doi.org/10.1080/13642987.2019.1679120

Dworkin, R. (1977). *Taking rights seriously*. Harvard University Press.

Dworkin, R. (1984). Rights as trumps. In J. Waldron (Ed.), *Theories of rights* (pp. 153–167). Oxford University Press.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2016). *Free prior and informed consent: An indigenous peoples' right and a good practice for local communities* (Manual for Project Practitioners). FAO.

Hernoko, A. Y. (2010). *Hukum perjanjian: Asas proporsionalitas dalam kontrak komersial*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

International Labour Organization. (1989). *Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) (C169).* International Labour Organization. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

Josefsen, E., & Saglie, J. (2024). The Sámi Parliament in Norway: A "breaking in" perspective. *The Polar Journal, 14*(1), 109–128. https://doi.org/10.1080/2154896X.2024.2342122

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. (2023). *Catatan pemantauan konflik Rempang Eco-City*. Komnas HAM.

Lumbanrau, R. E. (2022, Juli 20). Tiket masuk Pulau Komodo dan Pulau Padar akan naik jadi Rp3,75 juta, tapi ke Pulau Rinca tetap sama. Retrieved July 26, 2026, from bbc.com: https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-62205929

Mahkamah Konstitusi. (2012). Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012.

Natalia, D. (2020, Mei 30). *Lima destinasi wisata super prioritas Toba, Borobudur, Mandalika, Labuan Bajo, Likupang tetap prioritas*. ANTARA Lampung. https://lampung.antaranews.com/berita/424032/lima-destinasi-wisata-super-toba-borobudur-mandalika-labuan-bajo-likupang-tetap-prioritas

Ng, D. (2022, Oktober 29). *Beyond sun, sand and Bali: Indonesia touts 5 new 'super priority' destinations as tourism trends shift*. Retrieved July 26, 2026, from channelnewasia.com: https://www.channelnewsasia.com/asia/indonesia-bali-tourism-five-super-priority-destinations-trends-shift-3109426

Nurhadi, M. (2022, Juli 8). Harga Tiket Labuan Bajo Rp3,75 Juta per Orang Diprotes, 13 Organisasi Gelar Penolakan. Retrieved July 26, 2026, from suara.com:

https://www.suara.com/bisnis/2022/07/08/143212/harga-tiket-labuan-bajo-rp375-juta-per-orang-panen-protes-13-organisasi-gelar-penolakan

Ombudsman Republik Indonesia. (2023). *Laporan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik terkait Proyek Strategis Nasional Rempang Eco-City.* Ombudsman Republik Indonesia.

Pahlevi, M. R. (2024). *Human rights violations in the development of the super priority tourism destination Labuan Bajo*. *Jurnal Pemikiran Sosiologi, 11*(1), 26–48.

Pemerintah Republik Indonesia. (2020). Peraturan Presiden Republik Indonesai Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.

Pramesti, A. W., & Prayoga, P. E. (2025). Human rights impunity in the implementation of the Rempang Eco City National Strategic Project policy. *Journal of Constitutional and Governance Studies, 1*(2), 227–237. https://doi.org/10.20885/JCGS.vol1.iss2.art6

Putra, A. (2024). Pengabaian prinsip partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang Cipta Kerja. *Jurnal Yudisial, 17*(1), 81–105. https://doi.org/10.29123/jy.v17i1.613

Putra, A., & Oktaviana, D. (2025). Quo vadis environmental participation rights: A review of Indonesian Constitutional Court's decision. *Jurnal Konstitusi, 22*(2), 229–259. https://doi.org/10.31078/jk2222

Ravna, Ø. (2020). The duty to consult the Sámi in Norwegian law. *Arctic Review on Law and Politics, 11*, 233–255. https://doi.org/10.23865/arctic.v11.2582

Republic of the Philippines. (1997). *Republic Act No. 8371: Indigenous Peoples' Rights Act of 1997*. Official Gazette.

Republik Indonesia. (1960). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Republik Indonesia. (1999). Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Republik Indonesia. (2009). Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan

Republik Indonesia. (2009). Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Republik Indonesia. (2020). Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Republik Indonesia. (2020). Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

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

Ristiawan, R., Huijbens, E., & Peters, K. (2023). Projecting Development through Tourism: Patrimonial Governance in Indonesian Geoparks. *Land*, *12*(1), 223. https://doi.org/10.3390/land12010223

Sibuea, H. Y. P. (2019). Aspek hukum pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan pada kawasan ekonomi khusus pariwisata. *Negara Hukum, 10*(2), 191–210.

Sidik, H. (2024, Juli 2024). *New govt advised to continue developing super-priority destinations*. Retrieved July 26, 2026, from en.antaranews.com: https://en.antaranews.com/news/319368/new-govt-advised-to-continue-developing-super-priority-destinations

Situmorang, T. P., Bengkel, B., Triyono, T., Ritonga, A. D., & Batubara, P. E. O. (2026). The impact of sustainable indigenous tourism on indigenous rights and community well-being moderated by empowering communities in Lake Toba, Indonesia. *Frontiers in Human Dynamics, 8*, 1811417. https://doi.org/10.3389/fhumd.2026.1811417

Syafera, A. (2024). Pengembangan DSP Labuan Bajo: Sebuah Quantum Leap. *Jurnal Nasional Pariwisata*, *14*(1). https://doi.org/10.22146/jnp.92634

Tsilhqot'in Nation v. British Columbia, 2014 SCC 44 (Supreme Court of Canada).

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

United Nations Environment Programme, & United Nations World Tourism Organization. (2005). *Making tourism more sustainable: A guide for policy makers*. World Tourism Organization.

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. (2022, March 30). *Indonesia: UN experts alarmed by reports of increased militarisation and intimidation around Mandalika project.* https://www.ohchr.org

United Nations Human Rights Special Procedures. (2022). *Joint allegation letter to the Government of Indonesia concerning the Mandalika tourism development project (AL IDN 1/2022).* Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. https://spcommreports.ohchr.org

United Nations World Tourism Organization. (2020). *International tourism highlights* (2020 ed.). World Tourism Organization.

United Nations. (2007). *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf

Weiss, E. B. (1989). *In fairness to future generations: International law, common patrimony, and intergenerational equity*. United Nations University.

World Bank. (2023). Indigenous peoples. https://www.worldbank.org/en/topic/indigenouspeoples