



PERLINDUNGAN HUKUM BAGI MASYARAKAT ADAT DALAM PENYELENGGARAAN KEPARIWISATAAN PASCA PERUBAHAN UNDANG-UNDANG PARIWISATA PADA TAHUN 2025

Putri Raodah^{1*}, Rahmadani²

^{1,2}Universitas Mataram

*Corresponding Author Email: putriraodah@unram.ac.id



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License

Abstract: *The amendment to the Tourism Law in 2025 changes the construction of rights holders, which were initially specifically for the community in and around the destination, to every citizen. This construction opens the hypothesis that the fulfillment of the rights of indigenous peoples in and around the destination will be affected. The purpose of the research is to analyze legal protection for indigenous peoples after the amendment of the Tourism Law in 2025. Using normative legal research methods, this study states that the Regional Government Decree on the recognition of the legal status of indigenous peoples is a determinant of the fulfillment of indigenous peoples' rights in general. Using the Correlative-Opposite approach of Hohfeld's legal rights, Article 24, Article 25 and Article 26 of the 2025 Tourism Law have clearly constructed the relationship between Duty and Claim-right but require contextual reasons and other legal basis so that the obligations of tourism entrepreneurs can be demanded by indigenous communities. Article 11G creates a setback in the fulfillment of indigenous peoples' rights because it uses a priority opportunity approach instead of a rights-based approach. A number of other articles place the community as a liberty and procedural power, strong claim-rights only for every citizen who is a tourist (Article 19a), immunity that protects indigenous peoples has not been adequately regulated. In general, the construction of the 2025 Tourism Law on Tourism emphasizes participation and empowerment rather than claim-rights for the protection of indigenous peoples from the impact of tourism implementation.*

Keywords: *fulfillment of rights; indigenous peoples; tourism*

Abstract: *Perubahan UU Kepariwisata pada tahun 2025 mengubah konstruksi pemegang hak yang awalnya khusus Masyarakat didalam dan disekitar destinasi, menjadi setiap warga negara. Konstruksi ini membuka hipotesis bahwa pemenuhan hak masyarakat adat didalam dan sekitar destinasi akan terdampak. Tujuan penelitian adalah menganalisis perlindungan hukum bagi masyarakat adat pasca perubahan UU Kepariwisata tahun 2025. Menggunakan metode penelitian hukum normatif, penelitian ini mengemukakan bahwa SK Pemerintah Daerah tentang pengakuan status hukum masyarakat adat merupakan penentu pemenuhan hak masyarakat adat secara umum. Menggunakan pendekatan*

Correlative-Opposite hak hukum Hohfeld, Pasal 24, Pasal 25 dan Pasal 26 UU Kepariwisataan 2025 sudah secara jelas membentuk relasi Duty dan Claim-right tapi membutuhkan alasan kontekstual dan dasar hukum lain agar kewajiban pengusaha pariwisata dapat dituntut oleh masyarakat adat. Pasal 11G menciptakan kemunduran pemenuhan hak masyarakat adat karena menggunakan pendekatan kesempatan prioritas bukan pendekatan berbasis hak. Sejumlah pasal lain lebih banyak menempatkan masyarakat sebagai liberty dan procedural power, claim-right yang kuat hanya untuk setiap warga negara yang berkedudukan sebagai wisatawan (Pasal 19a), immunity yang bersifat melindungi masyarakat adat belum memperoleh pengaturan yang memadai. Secara umum, konstruksi UU Kepariwisataan 2025 tentang Kepariwisataan lebih menonjolkan partisipasi dan pemberdayaan dari pada claim-right bagi perlindungan masyarakat adat dari dampak penyelenggaraan kepariwisataan.

Keywords: *pemenuhan hak; masyarakat adat; kepariwisataan*

PENDAHULUAN

Pariwisata telah menjadi salah satu penggerak utama pertumbuhan ekonomi, pertukaran budaya, dan pembangunan masyarakat di berbagai negara (Preda et al., 2025). Di Indonesia, sektor pariwisata bahkan pernah menjadi penyumbang devisa terbesar ketiga bagi negara (Sari, Mufidah, & Sarpini, 2024). Berdasarkan data *Tourism Satellite Account* (TSA), kontribusi sektor pariwisata terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia mencapai 4,67 persen pada tahun 2023. Kontribusi tersebut diproyeksikan berada pada kisaran 3,97 persen pada tahun 2025, sementara pemerintah menargetkan peningkatan kontribusi PDB sektor pariwisata hingga mencapai 8 persen pada tahun 2045 (Kementerian Pariwisata RI, 2026). Sebagai industri jasa, sektor pariwisata memiliki peran strategis dalam pembangunan ekonomi nasional melalui kontribusinya terhadap devisa negara, peningkatan Produk Domestik Bruto (PDB), penciptaan lapangan kerja, pengembangan wilayah, serta pelestarian sumber daya alam dan budaya (Rahma, 2020). Luasnya kontribusi tersebut menunjukkan bahwa pembangunan sektor pariwisata tidak hanya memerlukan kebijakan ekonomi, tetapi juga membutuhkan instrumen hukum yang mampu menjamin perlindungan terhadap seluruh pihak yang terlibat.

Prediksi tren pariwisata Indonesia sebagaimana dipublikasikan dalam *Indonesia Tourism Outlook 2025/2026* menunjukkan bahwa perkembangan pariwisata nasional akan selaras dengan tren global. Salah satu tren utama yang diperkirakan berkembang pada tahun 2026 adalah *cultural immersion*, yaitu bentuk perjalanan wisata yang menekankan partisipasi aktif wisatawan dalam kehidupan sehari-hari, tradisi, dan praktik budaya masyarakat setempat (Kementerian Pariwisata, 2025). Tren tersebut mengakibatkan meningkatnya ketergantungan industri pariwisata terhadap eksistensi masyarakat lokal, khususnya masyarakat adat, sebagai pemilik budaya yang menjadi daya tarik utama destinasi wisata. Di Indonesia, praktik tersebut

dapat ditemukan pada Desa Wae Rebo di Flores (Tempo, 2024), Desa Wisata Adat Ammatoa Kajang di Sulawesi Selatan, Desa Wisata Saba Budaya Baduy di Banten.

Popularitas pariwisata berbasis masyarakat adat terus meningkat di berbagai belahan dunia. Wisatawan tidak lagi sekadar mencari destinasi yang indah, tetapi juga pengalaman autentik yang lahir dari kehidupan masyarakat adat. Keaslian tersebut tercermin dari cara pandang masyarakat adat terhadap hubungan manusia dengan alam, sistem nilai, pola komunikasi, hingga warisan budaya tidak benda yang diwariskan secara turun-temurun (Shrestha, L'Espoir Decosta, & Whitford, 2025). Oleh karena itu, keberhasilan industri pariwisata tidak dapat dipisahkan dari keberadaan dan keberlanjutan masyarakat adat sebagai penjaga nilai-nilai budaya dan lingkungan.

Di sisi lain, peningkatan jumlah kunjungan wisatawan tidak selalu menghasilkan dampak positif. Arian dan Ünsever (2018) menjelaskan bahwa pertumbuhan pariwisata dapat menimbulkan berbagai persoalan sosial, budaya, ekonomi, dan lingkungan. Dampak tersebut antara lain terganggunya keseimbangan sosial masyarakat lokal, komodifikasi budaya, kepadatan kawasan warisan budaya, meningkatnya jejak karbon, pencemaran sumber daya air, hingga kerusakan ekosistem. Fenomena tersebut dikenal sebagai *tourism paradox*, yaitu kondisi ketika industri pariwisata justru merusak sumber daya alam dan budaya yang menjadi fondasi utama keberlangsungan pariwisata itu sendiri (Arian & Ünsever, 2018). Kondisi ini menunjukkan bahwa masyarakat adat berada dalam posisi yang rentan terhadap dampak pembangunan pariwisata sehingga memerlukan perlindungan hukum yang memadai. Dalam konteks tersebut, masyarakat adat tidak boleh diposisikan semata-mata sebagai objek pembangunan, melainkan sebagai subjek hukum yang memiliki hak-hak yang wajib dihormati dan dilindungi.

Jaminan terhadap hak masyarakat di sekitar destinasi wisata sebelumnya diatur dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan yang memberikan hak prioritas kepada masyarakat di dalam dan di sekitar destinasi pariwisata untuk menjadi pekerja, melakukan konsinyasi, dan mengelola kegiatan pariwisata (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, 2009). Ketentuan tersebut mencerminkan pendekatan berbasis hak (*rights-based approach*), yaitu negara mengakui adanya hak khusus yang harus dipenuhi bagi masyarakat yang secara langsung terdampak oleh pembangunan pariwisata (Cornwall & Nyamu-Musembi, 2004).

Namun demikian, melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, konstruksi norma tersebut mengalami perubahan mendasar. Pasal mengenai hak masyarakat tidak lagi ditujukan

secara khusus kepada masyarakat yang berada di dalam dan di sekitar destinasi wisata, melainkan diperluas menjadi hak setiap warga negara untuk melakukan wisata, menjalankan usaha pariwisata, menjadi pekerja pariwisata, serta berpartisipasi dalam pembangunan kepariwisataan (Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, 2025). Perubahan ini menggeser subjek penerima hak dari kelompok masyarakat yang memiliki keterkaitan langsung dengan destinasi wisata menjadi seluruh warga negara. Konsekuensinya, perlindungan hukum yang sebelumnya bersifat afirmatif bagi masyarakat di sekitar destinasi wisata berpotensi berubah menjadi perlindungan yang bersifat universal sehingga keistimewaan perlindungan bagi masyarakat adat dapat berkurang. Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan apakah perluasan subjek hak tersebut justru mengurangi perlindungan hukum terhadap masyarakat adat sebagai pemegang kepentingan utama dalam pembangunan pariwisata.

Permasalahan mengenai perlindungan hak masyarakat adat dalam sektor pariwisata sebenarnya telah dikaji sebelumnya. Ni (2019) menemukan adanya *incompleteness of norm* dalam Undang-Undang Kepariwisata Tahun 2009 yang menyebabkan tidak terpenuhinya hak-hak immaterial masyarakat adat dan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam implementasinya di tingkat daerah. Penelitian lain mengkaji partisipasi masyarakat adat dalam pengelolaan pariwisata budaya di Bali (Mangku, Yulianti, & Adnyani, 2021), perlindungan hukum masyarakat adat dalam pengembangan *community-based tourism* (Untari et al., 2026), serta urgensi pembentukan regulasi khusus bagi masyarakat adat di Indonesia (Rayhan, Putri, & Nugroho, 2025). Meskipun demikian, penelitian-penelitian tersebut belum mengkaji implikasi yuridis perubahan konstruksi hak masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Kepariwisata. Dengan demikian, terdapat kekosongan kajian mengenai dampak perubahan norma dari perlindungan yang bersifat afirmatif bagi masyarakat di sekitar destinasi wisata menjadi perlindungan yang bersifat universal bagi seluruh warga negara. Penelitian ini mengisi kesenjangan tersebut dengan menganalisis implikasi perubahan konstruksi hak dalam Undang-Undang Kepariwisata Tahun 2025 terhadap perlindungan hukum masyarakat adat dalam pembangunan pariwisata di Indonesia.

KAJIAN PUSTAKA

Pendekatan pembangunan berbasis hak (*rights-based approach* atau RBA) berangkat dari gagasan bahwa pembangunan bukan sekadar proses pemberian manfaat (*needs-based approach*), melainkan proses pemenuhan hak yang secara hukum melekat pada setiap individu

maupun kelompok sebagai subjek hukum. Dalam perspektif ini, masyarakat diposisikan sebagai *rights-holder* (pemegang hak) yang memiliki legitimasi untuk menuntut pemenuhan hak-haknya, bukan sekadar penerima manfaat dari kebijakan pembangunan. Sebaliknya, negara beserta aktor lain yang terlibat dalam proses pembangunan, termasuk pelaku usaha, diposisikan sebagai *duty-bearer* (pemegang kewajiban) yang berkewajiban untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfil*) hak-hak tersebut (Cornwall & Nyamu-Musembi, 2004).

Cornwall dan Nyamu-Musembi (2004) menjelaskan bahwa pendekatan berbasis hak memiliki tiga elemen utama. Pertama, *rights-holder*, yaitu individu atau kelompok yang memiliki hak yang diakui dan dilindungi oleh hukum. Kedua, *duty-bearer*, yaitu pihak yang memikul kewajiban hukum untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak tersebut. Ketiga, adanya mekanisme akuntabilitas (*accountability*) yang memungkinkan pemegang hak menuntut pelaksanaan kewajiban dari pemegang kewajiban. Dengan demikian, pendekatan berbasis hak tidak hanya menempatkan masyarakat sebagai subjek hukum, tetapi juga memastikan adanya tanggung jawab hukum yang dapat dimintakan kepada negara maupun pihak lain yang memperoleh manfaat dari pembangunan.

Pendekatan tersebut selaras dengan teori *fundamental legal conceptions* yang dikembangkan oleh Wesley Newcomb Hohfeld. Hohfeld mengkritik penggunaan istilah "hak" (*right*) yang terlalu umum dalam ilmu hukum karena sering kali mengaburkan hubungan hukum yang sebenarnya terjadi antara para subjek hukum. Menurut Hohfeld (2016b), analisis hukum tidak cukup hanya menjawab apakah seseorang memiliki suatu kepentingan, tetapi juga harus menjelaskan bagaimana hukum membentuk hubungan antara kepentingan tersebut dengan hak, kewajiban, kekuasaan, maupun tanggung jawab pihak lain. Atas dasar itu, Hohfeld mengembangkan empat hubungan hukum fundamental yang bersifat korelatif, yaitu *claim-right* dengan *duty*, *privilege (liberty)* dengan *no-right*, *power* dengan *liability*, serta *immunity* dengan *disability* (Hohfeld, 2016a). Hubungan-hubungan tersebut bersifat saling melengkapi sehingga keberadaan suatu hak selalu melahirkan konsekuensi hukum berupa kewajiban, pembatasan, maupun tanggung jawab bagi pihak lain.

Namun demikian, pengakuan terhadap hak dan kewajiban saja belum tentu menghasilkan keadilan yang nyata. Sandra Fredman mengemukakan bahwa persamaan formal (*formal equality*) yang memperlakukan setiap orang secara sama belum tentu mampu mengatasi ketimpangan yang dialami kelompok tertentu. Oleh karena itu, hukum harus diarahkan pada pencapaian *substantive equality*, yaitu persamaan yang memperhatikan kondisi

sosial, ekonomi, budaya, dan historis setiap kelompok sehingga menghasilkan keadilan yang nyata (Fredman, 2016).

Fredman (2016) menjelaskan bahwa *substantive equality* memiliki empat dimensi yang saling berkaitan. Pertama, mengatasi kerugian (*redressing disadvantage*), yaitu mengurangi ketidaksetaraan yang dialami kelompok rentan. Kedua, menghapus stigma, stereotip, prasangka, dan diskriminasi (*addressing stigma, stereotyping, prejudice, and violence*). Ketiga, meningkatkan partisipasi (*enhancing participation and voice*) agar kelompok yang selama ini terpinggirkan dapat terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Keempat, mengakomodasi perbedaan melalui perubahan struktural (*accommodating difference and achieving structural change*), sehingga hukum mampu menciptakan kesetaraan yang nyata, bukan sekadar kesetaraan normatif.

Dalam konteks pembangunan pariwisata, masyarakat adat merupakan kelompok yang memiliki hubungan historis, sosial, budaya, dan spiritual yang tidak dapat dipisahkan dari wilayah adat yang menjadi objek pengembangan pariwisata. Oleh karena itu, perlindungan hukum yang memberikan hak-hak khusus kepada masyarakat adat tidak dapat dipandang sebagai bentuk perlakuan istimewa yang bertentangan dengan prinsip persamaan di hadapan hukum, melainkan merupakan bentuk perlindungan afirmatif untuk mewujudkan persamaan yang substantif sebagaimana dikemukakan oleh Fredman (2016). Perlindungan tersebut menjadi penting karena masyarakat adat menghadapi risiko yang lebih besar terhadap hilangnya wilayah adat, komodifikasi budaya, marginalisasi ekonomi, serta berkurangnya ruang partisipasi dalam pembangunan pariwisata.

Berdasarkan ketiga teori tersebut, penelitian ini memandang bahwa perlindungan hukum terhadap masyarakat adat dalam pembangunan pariwisata harus dianalisis melalui tiga dimensi. Pertama, pendekatan berbasis hak digunakan untuk mengidentifikasi siapa yang menjadi pemegang hak (*rights-holder*) dan siapa yang memikul kewajiban (*duty-bearer*). Kedua, teori Hohfeld digunakan untuk menganalisis hubungan hukum yang terbentuk antara hak masyarakat adat dengan kewajiban negara maupun pelaku usaha dalam penyelenggaraan kepariwisataan. Ketiga, teori *substantive equality* digunakan untuk menilai apakah perubahan konstruksi norma dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Kepariwisata tetap memberikan perlindungan afirmatif yang memadai bagi masyarakat adat atau justru menggeser perlindungan tersebut menjadi perlindungan yang bersifat universal sehingga berpotensi mengurangi efektivitas perlindungan hukum terhadap kelompok yang secara faktual berada dalam posisi lebih rentan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif digunakan untuk memahami fenomena hukum melalui pengumpulan dan analisis data nonnumerik sehingga memungkinkan peneliti memperoleh pemahaman yang mendalam terhadap isu hukum yang dikaji (Oranga & Matere, 2023). Adapun penelitian hukum normatif merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, asas hukum, dan doktrin hukum sebagai dasar dalam menjawab isu hukum yang menjadi objek penelitian (Muhaimin, 2020).

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji berbagai ketentuan hukum yang mengatur perlindungan masyarakat adat dalam penyelenggaraan kepariwisataan, khususnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata beserta perubahannya melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan pendekatan berbasis hak (*rights-based approach*), hubungan hukum menurut Hohfeld (*fundamental legal conceptions*), serta *substantive equality* sebagai dasar analisis terhadap perlindungan hukum masyarakat adat dalam pembangunan pariwisata.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kepariwisataan dan perlindungan masyarakat adat. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku, artikel ilmiah, hasil penelitian, dan dokumen akademik yang relevan dengan topik penelitian. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ensiklopedia, dan sumber referensi lain yang mendukung penafsiran terhadap istilah hukum. Seluruh bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*) (Muhaimin, 2020).

Pengolahan bahan hukum dilakukan melalui proses inventarisasi, seleksi, klasifikasi, dan sistematisasi berdasarkan jenis serta relevansinya terhadap permasalahan penelitian (Muhaimin, 2020). Proses tersebut bertujuan untuk membangun hubungan yang sistematis antara ketentuan peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, dan hasil penelitian terdahulu sehingga diperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai konstruksi perlindungan hukum masyarakat adat dalam pembangunan pariwisata.

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif melalui metode interpretasi hukum terhadap seluruh bahan hukum yang telah dikumpulkan. Penafsiran dilakukan dengan menggunakan penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis untuk menilai perubahan

konstruksi norma dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Kepariwisata, khususnya terkait perubahan subjek pemegang hak dalam pembangunan kepariwisataan. Analisis tersebut diarahkan untuk mengidentifikasi ada atau tidaknya kekosongan norma (*normative gap*), kekaburan norma (*vague norm*), maupun konflik norma (*conflict of norms*) yang berimplikasi terhadap perlindungan hukum masyarakat adat sebagai pemegang hak dalam pembangunan pariwisata di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konstruksi Normatif Perlindungan Hukum Masyarakat Adat

Landasan konstitusional perlindungan hukum terhadap masyarakat adat di Indonesia terdapat dalam Pasal 18B ayat (2), Pasal 28I ayat (3), dan Pasal 32 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat, serta selaras dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengakuan konstitusional tersebut menempatkan masyarakat adat sebagai subjek hukum yang memiliki kedudukan dan hak yang wajib dihormati serta dilindungi oleh negara.

Pengakuan konstitusional terhadap masyarakat adat tidak bersifat tanpa syarat. Keberadaan masyarakat adat harus memenuhi unsur-unsur tertentu, yaitu masih eksis sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*), memiliki kelembagaan adat, memiliki wilayah adat yang jelas, serta memiliki norma atau hukum adat yang masih hidup dan dipatuhi oleh anggota masyarakatnya (Rayhan, Putri, & Nugroho, 2025). Dengan demikian, perlindungan konstitusional diberikan kepada masyarakat adat yang secara faktual masih mempertahankan identitas, kelembagaan, dan sistem hukumnya. Selain itu, Pasal 28I ayat (3) dan Pasal 32 UUD NRI Tahun 1945 juga memberikan jaminan terhadap penghormatan identitas budaya dan hak-hak tradisional masyarakat adat serta menjamin kebebasan masyarakat untuk memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya sebagai bagian dari kebudayaan nasional (Rayhan, Putri, & Nugroho, 2025).

Perlindungan hukum terhadap masyarakat adat semakin diperkuat melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012. Putusan tersebut menjadi tonggak penting dalam perkembangan hukum masyarakat adat di Indonesia karena mengubah paradigma penguasaan hutan adat dari pendekatan yang bersifat *state-centered* menjadi *indigenous-centered*. Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa hutan adat bukan lagi merupakan hutan negara, melainkan hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat yang telah diakui

keberadaannya. Menurut Thobroni (2013), putusan tersebut mencerminkan karakter hukum yang progresif karena berorientasi pada perlindungan rakyat, membebaskan masyarakat adat dari dominasi negara atas wilayah adatnya, memberdayakan masyarakat adat sebagai subjek hukum, serta mewujudkan keadilan sosial.

Dalam konteks pembangunan pariwisata, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 memiliki arti penting karena memberikan kepastian hukum terhadap penguasaan wilayah adat yang menjadi objek pengembangan wisata berbasis alam maupun budaya. Pengakuan terhadap hutan adat sebagai bagian dari hak masyarakat adat memberikan dasar hukum bagi masyarakat adat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan destinasi wisata, memperoleh manfaat ekonomi dari pemanfaatan wilayah adat, serta mempertahankan nilai-nilai budaya dan kelestarian lingkungan yang menjadi daya tarik utama kegiatan kepariwisataan.

Pada tingkat implementasi, pengakuan terhadap masyarakat adat diatur lebih lanjut melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Regulasi tersebut mengatur mekanisme pengakuan masyarakat adat melalui keputusan kepala daerah setelah terpenuhinya persyaratan administratif dan substantif tertentu. Dalam praktiknya, pengakuan tersebut melahirkan dua kondisi yang berbeda, yaitu masyarakat adat yang telah memperoleh pengakuan formal melalui keputusan kepala daerah dan masyarakat adat yang belum memperoleh pengakuan secara administratif.

Masyarakat adat yang belum memperoleh keputusan pengakuan dari pemerintah daerah pada dasarnya masih dapat diakui secara sosiologis oleh masyarakat sekitar, namun belum memperoleh pengakuan secara yuridis dari negara. Kondisi ini menempatkan mereka dalam *legal gray area*, yaitu berada pada posisi yang diakui secara historis dan sosial, tetapi belum memperoleh legitimasi administratif yang memberikan kepastian hukum. Akibatnya, masyarakat adat menjadi lebih rentan terhadap konflik agraria, perampasan wilayah adat (*land grabbing*), maupun pemberian izin usaha yang tumpang tindih dengan wilayah adat karena tidak memiliki dasar hukum formal untuk mempertahankan hak-haknya (Nababan & Anggusti, 2025).

Sebaliknya, masyarakat adat yang telah memperoleh keputusan pengakuan dari pemerintah daerah memperoleh pengakuan secara *de jure* sebagai subjek hukum. Pengakuan tersebut memberikan kepastian hukum terhadap keberadaan masyarakat adat beserta wilayah adat dan hak-hak tradisionalnya. Dengan dasar pengakuan tersebut, wilayah adat dapat diintegrasikan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), menjadi dasar bagi

pemerintah untuk menolak pemberian izin usaha yang bertentangan dengan hak masyarakat adat, serta memberikan legitimasi bagi masyarakat adat untuk mengajukan upaya hukum apabila hak-haknya dilanggar oleh pihak lain (Nababan & Anggusti, 2025).

Ditinjau dari perspektif *rights-based approach*, keputusan pengakuan masyarakat adat merupakan instrumen hukum yang mengukuhkan posisi masyarakat adat sebagai *rights-holder* yang memiliki hak untuk memperoleh perlindungan, partisipasi, dan manfaat dalam pembangunan pariwisata. Pada saat yang sama, negara dan pelaku usaha berkedudukan sebagai *duty-bearer* yang berkewajiban menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak tersebut. Sementara itu, berdasarkan teori Hohfeld, pengakuan hukum tersebut membentuk hubungan korelatif antara *claim-right* masyarakat adat dengan *duty* negara untuk menjamin penghormatan terhadap wilayah adat dan hak-hak tradisionalnya. Dari perspektif *substantive equality*, pengakuan khusus terhadap masyarakat adat tidak dapat dipandang sebagai bentuk perlakuan istimewa, melainkan sebagai kebijakan afirmatif untuk mengatasi kerentanan struktural yang dihadapi masyarakat adat dalam pembangunan. Oleh karena itu, keberadaan keputusan pengakuan masyarakat adat memiliki arti penting dalam menjamin efektivitas perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat adat dalam penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia.

Konstruksi Normatif Perlindungan Hukum Masyarakat Adat dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Kepariwisata

Konsideran Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata menegaskan bahwa penyelenggaraan kepariwisataan harus dilaksanakan dengan tetap menjaga nilai-nilai masyarakat, adat istiadat, kekayaan alam, dan warisan budaya sebagai bagian dari peradaban bangsa. Ketentuan tersebut merupakan manifestasi dari amanat konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (2), Pasal 28I ayat (3), dan Pasal 32 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengakui serta menghormati keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Dengan demikian, paradigma hukum kepariwisataan di Indonesia pada dasarnya mengandung kewajiban negara untuk memberikan perlindungan terhadap masyarakat yang memiliki keterkaitan langsung dengan sumber daya budaya dan alam, termasuk masyarakat adat.

Perubahan mendasar dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 terletak pada perubahan konstruksi subjek pemegang hak dalam penyelenggaraan kepariwisataan. Pasal 19 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 sebelumnya memberikan hak prioritas kepada masyarakat yang berada di dalam dan di sekitar destinasi pariwisata untuk memperoleh

manfaat ekonomi melalui kesempatan bekerja, melakukan konsinyasi, maupun mengelola kegiatan pariwisata. Pengaturan tersebut menunjukkan adanya kebijakan afirmatif yang mengakui keterikatan sosial, budaya, dan ekonomi masyarakat lokal dengan destinasi wisata. Dalam praktiknya, ketentuan tersebut juga mencakup masyarakat adat, terutama pada destinasi wisata budaya dan wisata alam yang berada di dalam wilayah adat.

Perubahan melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 menggeser konstruksi tersebut dengan memberikan hak kepada setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam kegiatan kepariwisataan. Dari perspektif persamaan formal (*formal equality*), perubahan tersebut menunjukkan perluasan akses karena seluruh warga negara memperoleh kesempatan yang sama untuk berusaha, bekerja, dan berpartisipasi dalam pembangunan kepariwisataan. Namun, dari perspektif perlindungan hukum, perubahan tersebut menghilangkan karakter afirmatif yang sebelumnya diberikan kepada masyarakat yang memiliki hubungan langsung dengan destinasi wisata, termasuk masyarakat adat.

Posisi masyarakat adat dalam pembangunan pariwisata sesungguhnya memiliki karakteristik yang berbeda dengan masyarakat pada umumnya. Pengetahuan tradisional, identitas budaya, bahasa, sistem nilai, dan hubungan spiritual dengan wilayah adat merupakan sumber daya utama yang membentuk keunikan destinasi wisata berbasis budaya. Keunikan tersebut menjadi faktor pembeda yang memberikan nilai tambah bagi industri pariwisata sekaligus menjadi daya tarik bagi wisatawan yang mencari pengalaman autentik (Scheyvens et al., 2021). Oleh karena itu, masyarakat adat tidak hanya berperan sebagai peserta pembangunan, tetapi juga sebagai pemilik sumber daya budaya yang menjadi fondasi utama keberlangsungan destinasi wisata.

Meskipun demikian, fakta empiris menunjukkan bahwa masyarakat adat masih berada dalam posisi yang rentan. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) mencatat bahwa sepanjang tahun 2025 terjadi 135 kasus yang mengakibatkan perampasan sekitar 3,8 juta hektare wilayah adat pada 109 komunitas masyarakat adat. Selain itu, terdapat 162 anggota masyarakat adat yang menjadi korban kekerasan dan kriminalisasi, termasuk beberapa kasus yang berkaitan dengan proyek pembangunan pariwisata (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 2025). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap masyarakat adat dalam praktik penyelenggaraan kepariwisataan masih belum efektif.

Temuan tersebut diperkuat oleh penelitian Situmorang, Trilaksono, & Japutra (2019) mengenai pengembangan pariwisata di kawasan Danau Toba. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa masyarakat adat menghadapi keterbatasan kapasitas, akses permodalan, keterampilan, dan dukungan pemerintah dalam pengembangan usaha pariwisata. Bahkan, para pembuat

kebijakan mengakui bahwa masyarakat adat memerlukan dukungan yang lebih besar dibandingkan pelaku usaha dari luar daerah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pemberian perlakuan yang sama kepada seluruh warga negara belum tentu menghasilkan kesempatan yang setara bagi masyarakat adat.

Analisis tersebut selaras dengan teori *substantive equality* yang dikembangkan oleh Fredman (2016). Menurut Fredman, kesetaraan tidak cukup dipahami sebagai pemberian perlakuan yang sama kepada setiap orang, tetapi harus mampu mengatasi kerugian struktural, menghilangkan stigma dan diskriminasi, memperkuat partisipasi, serta mengakomodasi perbedaan melalui perubahan struktural. Dengan demikian, kelompok yang secara historis berada pada posisi kurang menguntungkan memerlukan perlindungan hukum yang bersifat afirmatif agar mampu menikmati hak-haknya secara nyata. Dalam konteks ini, masyarakat adat merupakan kelompok yang secara sosial, ekonomi, dan politik memiliki kerentanan yang lebih tinggi dibandingkan kelompok masyarakat lainnya. Oleh karena itu, perubahan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 yang menghilangkan pengaturan khusus bagi masyarakat di sekitar destinasi wisata berpotensi mengurangi perlindungan afirmatif yang sebelumnya diberikan kepada masyarakat adat.

Perspektif tersebut semakin diperkuat melalui teori *fundamental legal conceptions* yang dikembangkan oleh Hohfeld (2016a; 2016b). Menurut Hohfeld, suatu hak tidak pernah berdiri sendiri, melainkan selalu memiliki hubungan korelatif dengan kewajiban pihak lain. *Claim-right* selalu melahirkan *duty*, *privilege* berkorelasi dengan *no-right*, *power* berkorelasi dengan *liability*, sedangkan *immunity* berkorelasi dengan *disability*. Dengan demikian, keberadaan suatu hak hanya memiliki arti apabila terdapat pihak yang secara hukum dibebani kewajiban untuk memenuhi, menghormati, atau melindungi hak tersebut.

Apabila dianalisis menggunakan teori Hohfeld, perubahan konstruksi Pasal 19 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tidak hanya mengubah subjek pemegang hak, tetapi juga mengubah hubungan hukum yang sebelumnya terbentuk antara masyarakat adat dengan negara. Ketika hak diberikan secara khusus kepada masyarakat di dalam dan di sekitar destinasi wisata, negara memiliki *duty* yang jelas untuk memberikan prioritas kepada kelompok tersebut. Namun, ketika hak tersebut diperluas kepada seluruh warga negara, hubungan korelatif antara *claim-right* masyarakat adat dengan *duty* negara menjadi semakin kabur karena negara tidak lagi memiliki kewajiban khusus untuk memprioritaskan masyarakat adat. Akibatnya, hak masyarakat adat kehilangan karakter afirmatifnya dan berubah menjadi hak yang bersifat umum sebagaimana dimiliki oleh seluruh warga negara.

Berdasarkan analisis tersebut, penelitian ini berpendapat bahwa perubahan konstruksi norma dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 memang memperluas akses terhadap sektor kepariwisataan, tetapi pada saat yang sama berpotensi melemahkan perlindungan hukum bagi masyarakat adat. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang secara eksplisit tetap menjamin hak prioritas masyarakat adat dalam pembangunan kepariwisataan agar prinsip *substantive equality* dan pendekatan berbasis hak tetap terwujud tanpa mengurangi prinsip persamaan kedudukan warga negara di hadapan hukum.

Table 1. Analisis Opposite-Correlatives Hohfeld terhadap Konstruksi Normatif Pemenuhan Hak Masyarakat Adat dalam UU Kepariwisata tahun 2025

Pasal	Isi Pasal	Relasi Hohfeld	Correlati ve Relation	Analisis Hohfeld	Catatan
Pasal 11G	Kesempatan prioritas bagi masyarakat sekitar destinasi untuk berkerja, mengelola usaha, memperoleh informasi dan perlindungan budaya	Liberty dan power	No-Right dan Liability	Masyarakat memiliki kesempatan prioritas dalam penyelenggaraan kepariwisataan	Tidak kewajiban pihak lain dalam memberikan kesempatan prioritas karena bukan hak/ claim-right bagi masyarakat disekitar destinasi
Pasal 11i ayat (2)	Pengelolaan destinasi harus melibatkan masyarakat sekitar destinasi	Power	Liability	Masyarakat diberikan kapasitas untum mempengaruhi proses pengelolaan destinasi	Bentuk pelibatan tidak dijelaskan sehingga power bersifat proseduran, bukan substantif
Pasal 12 huruf (d)	Penetapan Kawasan strategis pariwisata memperhatikan kesiapan dan dukungan masyarakat	Power negara	Liability Masyarakat at	Kekuasaan utama tetap berada pada pemerintah untuk menetapkan Kawasan strategis pariwisata	Masyarakat hanya menjadi obyek pertimbangan, bukan pemegang kewenangan pengambilan keputusan
Pasal 17N	Masyarakat lokal dapat mengembangkan destinasi wisata	<i>Liberty</i>	No-Right	Masyarakat bebas mengembangkan destinasi wisata tanpa adanya kewajiban untuk tidak melakukannya	Tidak menciptakan kewajiban negara untuk memfasilitasi pengembangan tersebut
Pasal 17O	Masyarakat dapat membentuk desa	Liberty dan Power	No-Right dan Liability	Memberikan kebebasan untuk membentuk desa wisata sekaligus	Pengakuan tersebut tetap bergantung pada pengakuan dan

Pasal	Isi Pasal	Relasi Hohfeld	Correlati ve Relation	Analisis Hohfeld	Catatan
	wisata/kampung wisata			mengubah status kelembagaan pengelolaan wisata	prosedur administrasi dari pemerintah
Pasal 55A	Hak partisipasi aktif, menyampaikan saran, keberatan, pengaduan dan rekomendasi	Power	Liability	Masyarakat memiliki kapasitas untuk mempengaruhi proses penyelenggaraan kepariwisataan	Tidak terdapat kewajiban hukum bagi pemerintah untuk menerima atau melaksanakan rekomendasi masyarakat
Pasal 24	Kewajiban negara menjaga dan melestarikan daya tarik wisata, menghormati nilai agama, adat istiadat, budaya dan kearifan lokal	Duty	Claim-Right	Pasal ini membebaskan kewajiban hukum kepada setiap warga negara untuk menghormati adat istiadat, budaya, kearifan lokal, yang hidup dalam masyarakat setempat. Dalam perspektif Hohfeld, kewajiban tersebut melahirkan Claim-right bagi masyarakat yang adat, budaya dan kearifan lokalnya harus dihormati	Duty Bearer jelas, yaitu setiap warga negara. Oleh karena itu konstruksi Claim-right yang lahir lebih kuat dari pasal 11G
Pasal 25	Kewajiban wisatawan menghormati agama, adat istiadat, budaya dan nilai yang hidup dalam masyarakat, menjaga kelestarian lingkungan, menjaga ketertiban dan mematuhi ketentuan destinasi wisata	Duty	Claim-right	Pasal ini menciptakan kewajiban hukum bagi wisatawan dalam berinteraksi dengan masyarakat dan destinasi wisata. Kewajiban menghormati adat dan budaya secara korelatif melahirkan Claim-right bagi masyarakat setempat, termasuk masyarakat adat.	Struktur hohfeld lebih jelas karena terdapat hubungan langsung antara wisatawan sebagai Duty-bearer dan masyarakat sebagai pemegang Claim-right
Pasal 26	Kewajiban pengusaha pariwisata menjaga dan menghormati norma agama,	Duty	Claim-right	Pasal ini memberikan claim-right kepada Masyarakat adat yang bersinggungan dengan kegiatan	Pasal ini belum spesifik menyebut masyarakat adat sebagai right holder yang memiliki Claim-right terhadap

Pasal	Isi Pasal	Relasi Hohfeld	Correlati ve Relation	Analisis Hohfeld	Catatan
	adat istiadat, budaya, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat, memberikan informasi yang akurat dan bertanggungjawab, mengembangkan kemitraan dan pemberdayaan bagi masyarakat setempat,			pengusaha pariwisata. Kewajiban ini dapat diperluas dalam konteks wisata budaya atau wisata yang memanfaatkan nilai budaya maupun melibatkan elemen yang dimiliki masyarakat adat. Mengakomodir klaim hak ekonomi masyarakat adat, dan pengusaha pariwisata tidak memiliki liberty untuk sepenuhnya mengabaikan hak masyarakat adat dalam menjalankan usaha pariwisata.	kewajiban pengusaha pariwisata. Kewajiban-kewajiban yang ada belum membangun right-based duties yang secara eksplisit berkorelasi dengan hak masyarakat adat, seperti memperoleh FPIC sebelum memanfaatkan wilayah dan sumber daya masyarakat adat, benefit-sharing yang adil. Juga tidak menutup potensi pengabaian hak masyarakat adat karena belum adanya pengakuan status sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dari pemerintah daerah
19 a	Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan memenuhi kebutuhan melakukan wisata	Claim-right	Duty	Pasal ini memberikan hak kepada warga negara untuk memperoleh kesempatan melakukan wisata. Dalam perspektif tersebut, Hohfeld	Claim-right karena terdapat kepentingan yang harus difasilitasi oleh negara. Kepentingan ini menghadirkan tekanan terhadap hak masyarakat adat untuk wisata budaya. dalam wilayah adat
19b	Setiap warga negara berhak melakukan kegiatan usaha pariwisata	Liberty (privilege)	No-Right	Hak ini tidak secara langsung menciptakan kewajiban pihak lain untuk menjamin keberhasilan usaha yang dijalankan	Usaha pariwisata milik masyarakat adat adalah Liberty bukan Claim-right karena tidak terdapat duty bearer yang spesifik.
19c	Setiap warga negara berhak menjadi pekerja wisata	Liberty (privilege)	No-right	Pasal ini tidak menjamin adanya pekerjaan atau kewajiban pihak tertentu untuk meperkerjakan warga negara	Bagi masyarakat adat merupakan liberty karena hanya menjamin kebebasan bertindak, bukan hak yang dapat dituntut kepada pihak lain.

Pasal	Isi Pasal	Relasi Hohfeld	Correlati ve Relation	Analisis Hohfeld	Catatan
19d	Setiap warga negara berhak ikut serta dalam proses pembangunan kepariwisataan	Liberty dan procedura n power	No-Right dan Liability	Memberikan kebebasan kepada warga negara untuk berpartisipasi dalam pembangunan kepariwisataan. Terdapat unsur prosedur yang membuka ruang bagi masyarakat untuk mempengaruhi proses pembangunan dan pengembangan pariwisata	Power yang diberikan masih bersifat prosedur karena tidak dapat menjamin bahwa partisipasi masyarakat adat akan menentukan hasil pengambilan Keputusan

(Hasil Olah Data Penulis, 2025)

Berdasarkan analisis terhadap ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Kepariwisata sebagaimana disajikan pada tabel sebelumnya, terlihat bahwa konstruksi perlindungan hukum bagi masyarakat adat belum dibangun secara konsisten melalui hubungan hukum sebagaimana dikonsepsikan oleh Hohfeld. Pada Pasal 24, Pasal 25, dan Pasal 26, undang-undang secara tegas membebankan kewajiban kepada negara dan pelaku usaha pariwisata untuk menghormati adat istiadat, nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, budaya, serta menjaga kelestarian lingkungan. Dalam perspektif Hohfeld, kewajiban (*duty*) tersebut secara korelatif melahirkan *claim-right* bagi pihak yang kepentingannya dilindungi, yaitu masyarakat adat yang memiliki identitas budaya, hukum adat, dan hubungan historis dengan wilayah yang menjadi objek pembangunan kepariwisataan (Hohfeld, 2016a).

Meskipun demikian, hubungan hukum tersebut belum dibangun secara utuh. Undang-undang tidak secara eksplisit menempatkan masyarakat adat sebagai *rights-holder* atas kewajiban yang dibebankan kepada negara maupun pelaku usaha. Akibatnya, *claim-right* masyarakat adat masih harus ditafsirkan melalui pendekatan konstitusional maupun melalui peraturan perundang-undangan lain yang mengatur pengakuan dan perlindungan masyarakat adat. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap masyarakat adat masih bersifat implisit sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian dalam implementasinya. Perubahan paling mendasar terjadi pada Pasal 11G yang menggantikan sebagian substansi Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009. Apabila ketentuan sebelumnya memberikan hak prioritas kepada masyarakat di dalam dan di sekitar

destinasi pariwisata, ketentuan baru menggunakan frasa "kesempatan prioritas." Pergeseran terminologi tersebut memiliki implikasi hukum yang signifikan.

Pertama, ketentuan tersebut tidak secara jelas menentukan siapa yang berkedudukan sebagai *duty-bearer* yang wajib menyediakan kesempatan prioritas tersebut. Tidak adanya subjek yang secara tegas dibebani kewajiban menyebabkan masyarakat tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk menuntut pemenuhan kesempatan dimaksud.

Kedua, cakupan "masyarakat di sekitar destinasi" diperluas menjadi masyarakat yang berada dalam wilayah kabupaten atau kota tempat destinasi wisata berada (Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, 2025). Pendekatan administratif tersebut tidak selalu sejalan dengan karakteristik masyarakat adat yang memiliki wilayah adat tersendiri yang tidak identik dengan batas wilayah pemerintahan daerah. Akibatnya, masyarakat adat kehilangan posisi khusus yang sebelumnya didasarkan pada hubungan historis, sosial, dan budaya dengan wilayah destinasi wisata.

Ketiga, penggunaan istilah "kesempatan prioritas" berbeda secara konseptual dengan istilah "hak." Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kesempatan diartikan sebagai peluang atau keadaan yang memungkinkan seseorang melakukan sesuatu, sedangkan prioritas menunjukkan urutan yang didahulukan (Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, 2018). Dengan demikian, kesempatan prioritas tidak melahirkan hubungan hukum yang bersifat memaksa sebagaimana suatu hak. Kesempatan hanya menunjukkan adanya peluang yang bergantung pada kebijakan atau keadaan tertentu, sedangkan hak melahirkan konsekuensi hukum berupa kewajiban pihak lain untuk menghormati, melindungi, atau memenuhinya.

Dalam perspektif *rights-based approach*, pergeseran dari konsep "hak prioritas" menjadi "kesempatan prioritas" merupakan perubahan yang berdampak terhadap konstruksi perlindungan hukum. Cornwall dan Nyamu-Musembi (2004) menegaskan bahwa masyarakat dalam pembangunan merupakan *rights-holder*, bukan sekadar penerima manfaat (*beneficiaries*). Sebagai konsekuensinya, setiap hak harus diikuti oleh kewajiban hukum (*duty*) yang dapat dimintakan pertanggungjawaban kepada *duty-bearer*. Ketika suatu norma hanya memberikan kesempatan tanpa membentuk hubungan hak dan kewajiban yang jelas, maka perlindungan hukum terhadap pemegang hak menjadi lebih lemah. Oleh karena itu, perubahan terminologi dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 dapat dipandang sebagai bentuk regresi normatif (*normative regression*) karena mengurangi kekuatan perlindungan hukum yang sebelumnya diberikan kepada masyarakat di sekitar destinasi wisata, termasuk masyarakat adat.

Analisis terhadap ketentuan lainnya juga menunjukkan kecenderungan yang sama. Pasal 19A memberikan *claim-right* kepada wisatawan sebagai penerima layanan kepariwisataan, namun tidak secara bersamaan membangun *claim-right* maupun *immunity* bagi masyarakat adat yang menjadi penjaga sumber daya budaya dan lingkungan yang mendukung kegiatan pariwisata. Sebaliknya, Pasal 19B, Pasal 19C, dan Pasal 19D lebih banyak memberikan ruang kebebasan (*liberty*) dan kewenangan prosedural (*procedural power*) bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan kepariwisataan. Kebebasan tersebut meliputi kesempatan mengembangkan destinasi wisata, membentuk desa wisata, serta menyampaikan usulan, keberatan, maupun rekomendasi kepada pemerintah. Namun, pengaturan tersebut belum membentuk hubungan hukum yang memberikan kewajiban tegas kepada negara maupun pelaku usaha untuk memenuhi kepentingan masyarakat adat.

Lebih jauh lagi, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 belum membangun hubungan *immunity-disability* sebagaimana dikemukakan Hohfeld (2016a). Padahal, *immunity* memiliki fungsi penting untuk melindungi masyarakat adat dari tindakan sepihak negara maupun pelaku usaha yang dapat mengubah atau mengurangi kedudukan hukum mereka atas wilayah adat, budaya, kearifan lokal, maupun ruang hidupnya. Ketidadaan pengaturan mengenai *immunity* menyebabkan masyarakat adat masih rentan terhadap intervensi hukum maupun kebijakan yang berpotensi mengabaikan hak-hak tradisional mereka.

Berdasarkan keseluruhan analisis tersebut, dapat disimpulkan bahwa konstruksi normatif Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 lebih menekankan aspek partisipasi, pemberdayaan, dan kesempatan dalam penyelenggaraan kepariwisataan daripada membangun perlindungan hukum yang berbasis hak. Dalam perspektif Hohfeld, undang-undang ini masih didominasi oleh hubungan *liberty* dan *procedural power*, sementara *claim-right* yang memberikan dasar bagi masyarakat adat untuk menuntut pemenuhan hak serta *immunity* yang melindungi mereka dari intervensi pihak lain belum diatur secara memadai. Akibatnya, perlindungan hukum terhadap masyarakat adat belum sepenuhnya memenuhi prinsip *rights-based approach* maupun *substantive equality*, karena belum memberikan jaminan hukum yang efektif bagi kelompok yang secara faktual berada dalam posisi lebih rentan dibandingkan subjek hukum lainnya.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa konstruksi normatif perlindungan hukum terhadap masyarakat adat dalam penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia masih belum memberikan jaminan perlindungan hukum yang memadai. Secara umum, kedudukan hukum

masyarakat adat masih bergantung pada pengakuan formal melalui keputusan kepala daerah sehingga masyarakat adat yang belum memperoleh pengakuan tetap berada dalam posisi yang rentan secara yuridis. Analisis terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata menunjukkan bahwa Pasal 24, Pasal 25, dan Pasal 26 telah membentuk hubungan *duty-claim-right* melalui kewajiban negara dan pelaku usaha untuk menghormati adat istiadat, budaya, dan kelestarian lingkungan, namun *claim-right* masyarakat adat masih bersifat implisit karena tidak secara tegas menempatkan masyarakat adat sebagai *rights-holder* yang dapat menuntut pemenuhan kewajiban tersebut. Di sisi lain, perubahan Pasal 19 ayat (2) menjadi Pasal 11G yang mengganti konsep hak prioritas dengan kesempatan prioritas mengakibatkan berkurangnya karakter afirmatif perlindungan hukum karena kesempatan tidak melahirkan hubungan hukum *claim-right-duty* yang dapat dipaksakan pemenuhannya. Selain itu, sebagian besar ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 lebih menempatkan masyarakat pada posisi *liberty* dan *procedural power*, sedangkan *claim-right* yang kuat lebih banyak diberikan kepada wisatawan, sementara *immunity* yang berfungsi melindungi masyarakat adat dari intervensi negara maupun pelaku usaha belum memperoleh pengaturan yang memadai. Dengan demikian, berdasarkan pendekatan *rights-based approach*, teori hubungan hukum Hohfeld, dan *substantive equality*, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 masih lebih berorientasi pada partisipasi dan pemberdayaan dibandingkan pembentukan perlindungan hukum yang afirmatif bagi masyarakat adat, sehingga diperlukan penguatan pengaturan yang secara tegas menempatkan masyarakat adat sebagai *rights-holder* dalam penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia.

REFERENCES

- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara. (2025). Di Tengah Krisis Berlapis: Masyarakat Adat Bertahan. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara.
- Arikan, I., & Ünsever, I. (2018). An Analysis of Tourism Development: Tourism Paradox, Tourism Equinox and Tourism Detox. *Uluslararası Turizm, Ekonomi ve İşletme Bilimleri Dergisi (IJTEBS)*, 2(2), 1–6.
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa. (2018). Peluang. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Daring*. Diambil 12 Juli 2026, dari <https://kbbi.web.id/peluang>
- Cornwall, A., & Nyamu-Musembi, C. (2004). Putting the "Rights-Based Approach" to Development Into Perspective. *Third World Quarterly*, 25(8), 1415–1437. <https://doi.org/10.1080/0143659042000308447>

- Fredman, S. (2016). Substantive Equality Revisited. *International Journal of Constitutional Law*, 14(3), 712–738. <https://doi.org/10.1093/icon/mow043>
- Hohfeld, W. N. (2016a). Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning. *The Yale Law Journal*, 26(8), 710–770.
- Hohfeld, W. N. (2016a). *Fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning*. *The Yale Law Journal*, 26(8), 710–770.
- Hohfeld, W. N. (2016b). Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning. *The Yale Law Journal*, 23(1), 16–59.
- Hohfeld, W. N. (2016b). *Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning*. *The Yale Law Journal*, 23(1), 16–59.
- Jejaring Desa Wisata (Kementerian Pariwisata RI). (n.d.-b). Desa Wisata Saba Budaya Baduy. https://jadesta.kemenpar.go.id/desa/saba_budaya_baduy
- Jejaring Desa Wisata (Kementerian Pariwisata). (n.d.-a). Desa Wisata Adat Ammatoa Kajang. https://jadesta.kemenpar.go.id/desa/adat_ammatoa_kajang
- Kementerian Pariwisata RI. (2026). Siaran Pers: Kontribusi Sektor Pariwisata terhadap PDB Tercatat 4,67 Persen, Kemenpar dan BPS Perkuat Sinergi Data TSA. <https://kemenpar.go.id/berita/siaran-pers-kontribusi-sektor-pariwisata-terhadap-pdb-tercatat-467-persen-kemenpar-dan-bps-perkuat-sinergi-data-tsa>
- Mangku, D. G. S., Yuliartini, N. P. R., & Adnyani, N. K. S. (2021). Indigenous Peoples' Participation in the Management of Balinese Cultural Tourism. *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, 29(2), 309–319. <https://doi.org/10.22219/ljih.v29i2.15928>
- Ministry of Tourism. (2025). Indonesia Tourism Outlook: What Are Global Tourism Trends in 2026? <https://kemenpar.go.id/en/articles/indonesia-tourism-outlook-what-are-global-tourism-trends-in-2026>
- Muhaimin. (2020). Metode Penelitian Hukum. Mataram University Press. <https://eprints.unram.ac.id/20305/1/Metode%20Penelitian%20Hukum.pdf>
- Nababan, N. F., & Anggusti, M. (2025). Pengakuan Wilayah Adat dalam Perspektif Hukum: Perbandingan Masyarakat Adat dengan dan Tanpa SK Pemerintah Kabupaten serta Urgensi RUU Masyarakat Adat. *Hukum dan Masyarakat Madani*, 15(2), 283–298. <https://doi.org/10.26623/humani.v15i2.13078>
- Ni, L. (2019). Disertasi. [Disertasi doktor, Universitas Brawijaya]. Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya.
- Oranga, J., & Matere, A. (2023). Qualitative Research: Essence, Types and Advantages. *Open Access Library Journal*, 10(12), 1–9. <https://doi.org/10.4236/oalib.1111001>



- Preda, M., Vijulie, I., Vânău, G., Mareci, A., & Tudoricu, A. (2025). The Heritage Paradox: When Tourism Turns the Idyllic Into the Mercantile in Rural Transylvania. *Heritage*, 9(1), Article 9. <https://doi.org/10.3390/heritage9010009>
- Rahma, A. A. (2020). Potensi Sumber Daya Alam dalam Mengembangkan Sektor Pariwisata di Indonesia. *Jurnal Nasional Pariwisata*, 12(April), 9–18.
- Ramadhani, M., Habib, M. A. F., & Fitri, A. (2021). Pelanggaran Hukum Persaingan Usaha dalam Mekanisme Wholesaler Penjualan Tiket Penerbangan Ibadah Umrah: Studi Kasus pada PT. Garuda Indonesia (Persero) Tbk. *Ar Rehla: Journal of Islamic Tourism Halal Food Islamic Traveling and Creative Economy*, 1(2), 171-187.
- Rayhan, A., Putri, W. T., & Nugroho, F. A. (2025). The Urgency of Special Legislation for Indigenous Peoples in Indonesia: Strengthening Legal Protection and Cultural Heritage. *Indigenous Southeast Asian and Ethnic Studies*, 1(1), 1–16.
- Sari, M. I., Mufidah, M., & Sarpini, Y. F. I. (2024). Kontribusi Sektor Pariwisata terhadap Perekonomian Kebumen. *Merdeka Indonesia Journal International*, 4(2), 103–118.
- Scheyvens, R., Carr, A., Movono, A., Hughes, E., Higgins-Desbiolles, F., & Mika, J. P. (2021). Indigenous Tourism and the Sustainable Development Goals. *Annals of Tourism Research*, 90, Article 103260. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2021.103260>
- Shrestha, R. K., L'Espoir Decosta, J. N. P., & Whitford, M. (2025). Creating Authentic Indigenous Tourism Experiences. *Annals of Tourism Research*, 110, Article 103882. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2024.103882>
- Situmorang, R., Trilaksono, T., & Japutra, A. (2019). Friend or Foe? The Complex Relationship Between Indigenous People and Policymakers Regarding Rural Tourism in Indonesia. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 39, 20–29. <https://doi.org/10.1016/j.jhtm.2019.02.001>
- Tempo. (2024). Wae Rebo di Flores Masuk Peringkat Kedua Desa Terindah Dunia 2024. <https://www.tempo.co/hiburan/wae-rebo-di-flores-masuk-peringkat-kedua-desa-terindah-dunia-2024-74322>
- Thobroni, F. (2013). Memperkuat Hak Masyarakat Adat atas Hutan Adat (Studi Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012). *Jurnal Konstitusi*, 10(3), 462–482.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. (2009).
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. (2025).
- United Nations. (2007). *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. United Nations.



- Untari, D. T., Humulhaer, S., Syarif, A., Maulana, F., Ardini, N. M., & Sudhana, H. (2026). Perlindungan Hukum Hak Masyarakat Adat dalam Pengembangan Pariwisata Alam Berbasis Komunitas (Community Based Tourism). *Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)*, 5(1), 5563–5569. Fredman, S. (2016). *Substantive equality revisited. International Journal of Constitutional Law*, 14(3), 712–738. <https://doi.org/10.1093/icon/mow043>