

Konflik Agraria dan Perlindungan Masyarakat Adat: Analisis Hukum atas Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia

Amesh Kamlale*¹

¹Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

E-mail: ame@gmail.com

Article Info	Abstract
Keywords: <i>Agrarian Conflict, Customary Forest, Sustainable Development, Indigenous Peoples, Agrarian Law</i>	<i>Agrarian conflicts in customary forest areas in Indonesia, particularly in Eastern Indonesia, have shown increasing intensity alongside the expansion of natural resource-based development. Although normative legal recognition of indigenous peoples has been established through various legal instruments, policy implementation remains inconsistent, leading to conflicts and legal uncertainty. This study aims to analyze the consistency of legal frameworks governing customary forests, identify patterns of agrarian conflict, and examine the gap between legal norms and their implementation within the framework of sustainable development. The research employs a normative legal approach strengthened by limited empirical analysis, utilizing statute, conceptual, and case approaches. Data were obtained from primary and secondary legal materials, as well as reports on agrarian conflicts in Papua and Maluku. The findings reveal regulatory fragmentation among agrarian, forestry, and sectoral policies, resulting in state dominance over forest areas and delays in the formal recognition of customary forests. Furthermore, agrarian conflicts are predominantly driven by investment expansion in forestry, plantation, and mining sectors, reflecting an imbalance in the implementation of sustainable development principles. The gap between <i>das sollen</i> and <i>das sein</i> emerges as a key factor hindering effective legal protection for indigenous communities. This study contributes to the development of critical legal perspectives on sustainable development and provides policy recommendations to promote more substantive and inclusive recognition of customary forests. Thus, integrated legal reform is essential to achieving equitable and sustainable agrarian justice.</i>
DOI: https://doi.org/10.51903/yn7jh2	
Submitted: March 2026, Reviewed: April 2026, Accepted: May 2026	

*Corresponding Author

I. PENDAHULUAN

Konflik agraria di Indonesia merupakan persoalan struktural yang tidak hanya berkaitan dengan distribusi dan penguasaan tanah, tetapi juga menyangkut relasi kuasa antara negara, korporasi, dan masyarakat lokal yang telah berlangsung dalam jangka panjang (Syahrier et al., 2025; Pratiwi et al., 2024). Dalam konteks pembangunan berkelanjutan, isu ini menjadi semakin kompleks karena melibatkan kepentingan ekonomi nasional, konservasi lingkungan, serta perlindungan hak-hak masyarakat adat (Mubarok et al., 2024) dan (Wibisono, 2024). Di wilayah Indonesia Timur, khususnya pada kawasan hutan adat di Papua, Maluku, dan sebagian Sulawesi, konflik agraria menunjukkan karakter yang lebih sensitif karena masyarakat adat memiliki keterikatan yang kuat secara historis, spiritual, dan ekologis terhadap tanah dan hutan (Jeki et al., 2025). Namun, dalam praktik pembangunan,

wilayah-wilayah tersebut sering menjadi target ekspansi investasi berbasis sumber daya alam, seperti kehutanan, perkebunan, dan pertambangan.

Fenomena terkini dalam penelitian (Atong, 2025), (Dhiaulhaq & McCarthy, 2020) menunjukkan bahwa konflik agraria di kawasan hutan adat Indonesia Timur masih terus meningkat seiring dengan ekspansi proyek pembangunan skala besar. Berbagai laporan lembaga independen, termasuk Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dan organisasi masyarakat sipil, menunjukkan bahwa ratusan ribu hektare wilayah adat di Papua dan Maluku berada dalam status tumpang tindih izin konsesi, terutama di sektor kehutanan dan perkebunan (Soembari & Yandendai, 2025). Kondisi ini berdampak pada terjadinya perampasan ruang hidup masyarakat adat, kriminalisasi, serta melemahnya sistem pengelolaan hutan berbasis kearifan lokal (Rozi, 2026) dan (Permata, 2025). Di sisi lain, (Afiff & Rachman, 2021) juga menunjukkan bahwa pengakuan terhadap hutan adat melalui skema legal formal masih sangat terbatas jika dibandingkan dengan luas kawasan hutan negara yang telah diberikan izin usaha.

Dalam kajian literatur, isu konflik agraria dan masyarakat adat telah banyak dibahas dalam kerangka hukum agraria, hukum lingkungan, dan studi pembangunan berkelanjutan (Prasetya et al., 2024; Adila & Alexandra, 2025). Beberapa penelitian menunjukkan bahwa ketidakjelasan status hukum hutan adat menjadi akar utama konflik antara masyarakat adat dan negara (Karto et al., 2026; Keyla Ismail et al., 2024). Studi lain menekankan bahwa implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 yang mengakui hutan adat sebagai bukan hutan negara masih menghadapi hambatan serius dalam tataran kebijakan sektoral (Budiasto et al., 2025) dan (Sumaya, 2025). Selain itu, literatur tentang pembangunan berkelanjutan sering kali menekankan keseimbangan antara aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan, namun belum secara spesifik mengintegrasikan perspektif keadilan agraria dan hak masyarakat adat secara mendalam dalam konteks kawasan timur Indonesia.

Meskipun demikian, terdapat kesenjangan penelitian yang cukup signifikan. Kajian-kajian sebelumnya cenderung bersifat umum dan berfokus pada level nasional tanpa memberikan perhatian khusus pada dinamika konflik agraria di wilayah Indonesia Timur yang memiliki karakteristik sosial-ekologis berbeda. Selain itu, masih terbatas penelitian yang secara simultan mengaitkan perlindungan hukum masyarakat adat, khususnya dalam pengelolaan hutan adat, dengan prinsip pembangunan berkelanjutan dalam satu kerangka analisis hukum yang integratif. Akibatnya, terdapat kekosongan analisis mengenai bagaimana hukum bekerja dalam praktik di wilayah-wilayah dengan intensitas konflik tinggi dan struktur penguasaan lahan yang kompleks.

Berdasarkan gap tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konflik agraria dan perlindungan masyarakat adat di kawasan hutan adat Indonesia Timur dalam perspektif hukum pembangunan berkelanjutan. Penelitian ini secara spesifik berupaya mengkaji bagaimana norma hukum nasional dan kebijakan sektoral diterapkan dalam konteks pengelolaan hutan adat, serta bagaimana dampaknya terhadap keberlanjutan sosial, ekologis, dan ekonomi masyarakat adat. Selain itu, penelitian ini juga

bertujuan untuk mengidentifikasi hambatan implementasi perlindungan hukum terhadap masyarakat adat dalam praktik pembangunan berbasis sumber daya alam.

Kebaruan penelitian ini terletak pada reposisi analisis konflik agraria dari sekadar isu distribusi lahan menjadi persoalan kegagalan struktural hukum pembangunan berkelanjutan dalam mengakui eksistensi hutan adat sebagai ruang hidup masyarakat adat di Indonesia Timur. Berbeda dari studi sebelumnya yang umumnya berhenti pada deskripsi konflik atau evaluasi normatif atas regulasi agraria, penelitian ini mengintegrasikan secara simultan tiga dimensi yang selama ini terfragmentasi, yaitu rezim hukum kehutanan, implementasi pengakuan masyarakat adat, dan logika pembangunan berkelanjutan berbasis investasi sumber daya alam. Lebih jauh, penelitian ini menempatkan hutan adat di Indonesia Timur bukan sebagai objek konflik semata, tetapi sebagai locus kritis untuk menguji inkonsistensi antara prinsip keadilan ekologis dalam pembangunan berkelanjutan dengan praktik hukum positif yang masih dominan berorientasi pada negara dan investasi. Dengan demikian, kontribusi utama penelitian ini bukan hanya pada level deskriptif-empiris, tetapi pada level konseptual, yakni menawarkan pembacaan ulang terhadap pembangunan berkelanjutan yang selama ini belum sepenuhnya mengakomodasi keadilan agraria berbasis masyarakat adat sebagai elemen substantif, bukan sekadar instrumen administratif.

Signifikansi penelitian ini bersifat ganda, baik secara teoritis maupun praktis, dengan posisi kritis terhadap cara hukum bekerja dalam konteks konflik agraria struktural. Secara teoritis, penelitian ini memperluas diskursus hukum agraria dan hukum lingkungan dengan menggeser fokus dari pendekatan legal-formal menuju pendekatan keadilan substantif dalam pembangunan berkelanjutan. Penelitian ini menantang asumsi dominan bahwa keberlanjutan dapat dicapai hanya melalui harmonisasi regulasi, dengan menunjukkan bahwa problem utama justru terletak pada relasi kuasa dalam pembentukan dan implementasi hukum yang cenderung mengabaikan masyarakat adat sebagai subjek hukum yang setara.

Secara praktis, penelitian ini memiliki implikasi langsung terhadap reformasi kebijakan pengelolaan hutan adat dan tata ruang di Indonesia Timur, khususnya dalam konteks pengurangan konflik antara negara, korporasi, dan masyarakat adat. Temuan penelitian ini dapat menjadi dasar argumentatif bagi perlunya penguatan pengakuan wilayah adat secara substantif, bukan hanya prosedural, serta mendorong evaluasi kritis terhadap skema perizinan berbasis investasi yang selama ini berkontribusi terhadap eksklusi ruang hidup masyarakat adat. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya relevan bagi pembuat kebijakan, tetapi juga bagi penguatan advokasi masyarakat sipil dalam memperjuangkan keadilan agraria yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

II. METODOLOGI

A. Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif yang diperkuat dengan analisis empiris terbatas (*normative-empirical legal research*). Fokus utama penelitian adalah mengkaji sinkronisasi dan

konsistensi norma hukum yang mengatur konflik agraria, perlindungan masyarakat adat, dan pembangunan berkelanjutan di Indonesia. Analisis normatif digunakan untuk menelaah struktur peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta kebijakan sektoral di bidang agraria dan kehutanan, khususnya terkait pengakuan hutan adat. Pendekatan empiris dalam penelitian ini bersifat terbatas dan berfungsi sebagai penguat analisis normatif. Data empiris digunakan untuk membaca kesenjangan antara norma hukum (*das sollen*) dan implementasi di lapangan (*das sein*), khususnya pada kasus-kasus konflik agraria di wilayah Indonesia Timur. Data empiris bersumber dari laporan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), serta publikasi penelitian terdahulu yang mendokumentasikan konflik agraria dan pengakuan hutan adat pada periode 2020–2025.

B. Populasi dan Sampel

Penelitian ini tidak menggunakan populasi dan sampel dalam pengertian kuantitatif, melainkan menggunakan pendekatan pemilihan kasus secara purposif. Fokus kajian diarahkan pada wilayah hutan adat di Papua dan Maluku sebagai representasi utama konflik agraria di Indonesia Timur. Pemilihan kedua wilayah tersebut didasarkan pada tingginya intensitas konflik tenurial, keberadaan komunitas masyarakat adat yang masih kuat, serta banyaknya kasus tumpang tindih perizinan antara kepentingan negara, masyarakat adat, dan sektor investasi yang terdokumentasi dalam laporan resmi pemerintah maupun organisasi masyarakat sipil. Batas wilayah kajian penelitian difokuskan pada kasus-kasus konflik agraria dan pengakuan hutan adat yang terdokumentasi di Provinsi Papua dan Provinsi Maluku, tanpa mencakup seluruh wilayah Indonesia, sehingga hasil penelitian lebih ditujukan untuk memahami dinamika hukum agraria di kawasan Indonesia Timur. Sumber data terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan data empiris terbatas. Bahan hukum primer meliputi UUD 1945, UU Pokok Agraria, UU Kehutanan, serta Putusan MK No. 35/PUU-X/2012. Bahan hukum sekunder mencakup literatur akademik dan laporan lembaga resmi seperti KPA dan KLHK, sedangkan data empiris digunakan sebagai konteks ilustratif untuk memperkuat analisis normatif.

C. Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Teknik ini digunakan untuk mengidentifikasi dan mengklasifikasikan norma hukum yang relevan dengan konflik agraria, masyarakat adat, dan pembangunan berkelanjutan. Seluruh data hukum dikumpulkan secara sistematis berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan. Selain itu, digunakan juga studi dokumentasi terhadap laporan kasus konflik agraria di Indonesia Timur. Dokumen yang dianalisis meliputi laporan tahunan KPA, data pengakuan hutan adat dari KLHK, laporan AMAN, serta publikasi akademik yang membahas konflik agraria di Papua dan Maluku. Pemilihan dokumen dilakukan berdasarkan relevansi substansi, kredibilitas sumber, dan keterkaitannya dengan isu perlindungan masyarakat adat serta pembangunan berkelanjutan.

D. Instrumen Penelitian

Instrumen utama dalam penelitian ini adalah peneliti sebagai *legal researcher*, yang berperan dalam melakukan interpretasi, klasifikasi, dan analisis terhadap bahan hukum yang dikaji. Peran peneliti bersifat aktif dalam membaca norma hukum, mengidentifikasi konflik regulasi, serta menafsirkan hubungan antar peraturan. Instrumen pendukung berupa *checklist* telaah dokumen digunakan untuk mengorganisasi bahan hukum berdasarkan kategori tertentu seperti regulasi, putusan pengadilan, dan laporan lembaga. Validitas data dijaga melalui penelusuran sumber hukum yang kredibel serta triangulasi antara peraturan perundang-undangan dan literatur akademik yang relevan.

E. Prosedur Analisis Data

Analisis data dilakukan menggunakan pendekatan analisis hukum normatif dengan metode *statute approach*, *conceptual approach*, *case approach*. Analisis difokuskan pada pengujian konsistensi norma hukum yang mengatur konflik agraria dan perlindungan masyarakat adat dalam kerangka pembangunan berkelanjutan. Selanjutnya, digunakan analisis komparatif normatif-empiris untuk mengidentifikasi kesenjangan antara ketentuan hukum dan implementasi di lapangan. Hasil analisis disajikan secara tematik dalam bentuk narasi hukum, tabel komparatif, serta visualisasi diagram untuk memperjelas pola konflik dan ketimpangan regulasi yang kemudian muncul dalam bagian hasil penelitian.

F. Pertimbangan Etis

Penelitian ini tidak melibatkan eksperimen atau interaksi intensif dengan subjek manusia secara langsung, namun tetap menjunjung tinggi prinsip etika akademik dalam penggunaan data. Seluruh data yang digunakan bersumber dari dokumen publik, peraturan perundang-undangan, dan laporan resmi yang dapat diakses secara legal. Selain itu, penelitian ini memperhatikan prinsip kehati-hatian dalam penyajian data konflik agar tidak memperburuk kondisi sosial masyarakat adat di wilayah penelitian. Identitas komunitas atau pihak tertentu tidak diekspos secara berlebihan, dan seluruh analisis diarahkan untuk tujuan akademik serta penguatan perlindungan hukum masyarakat adat.

III. HASIL DAN DISKUSI

Hasil

A. Kerangka Normatif Pengaturan Hutan Adat dan Agraria di Indonesia

Kerangka hukum pengaturan hutan adat di Indonesia menunjukkan adanya konstruksi normatif yang tersebar dalam berbagai instrumen hukum, mulai dari UUD 1945, Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang Kehutanan, hingga Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012. Secara konseptual, pengaturan tersebut telah memberikan dasar pengakuan terhadap masyarakat hukum adat, namun tidak terintegrasi secara sistematis dalam regulasi sektoral yang mengatur implementasinya. Hal ini menyebabkan terjadinya disharmoni antara norma konstitusional yang bersifat progresif dengan kebijakan teknis yang masih mempertahankan pendekatan sentralistik dalam penguasaan sumber daya alam. Kondisi tersebut memperlihatkan adanya fragmentasi regulasi yang berdampak pada ketidakpastian hukum dalam pengelolaan hutan adat, terutama terkait status kawasan dan kewenangan

pengelolaan. Inkonsistensi ini tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga berdampak langsung pada praktik pengakuan hutan adat yang bersifat administratif dan berlapis. Struktur dan potensi konflik normatif antar regulasi tersebut disajikan secara sistematis dalam Tabel 1 tentang hierarki dan fragmentasi regulasi hutan adat di Indonesia, yang menunjukkan ketegangan antara rezim hukum agraria, kehutanan, dan kebijakan sektoral lainnya. Tabel 1 disusun melalui analisis dokumen hukum yang mencakup UUD 1945, UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Putusan MK No. 35/PUU-X/2012, serta berbagai peraturan pelaksana yang berlaku hingga tahun 2025. Klasifikasi hierarki dan implikasi normatif dilakukan menggunakan pendekatan *statute approach* untuk mengidentifikasi hubungan dan potensi konflik antarregulasi.

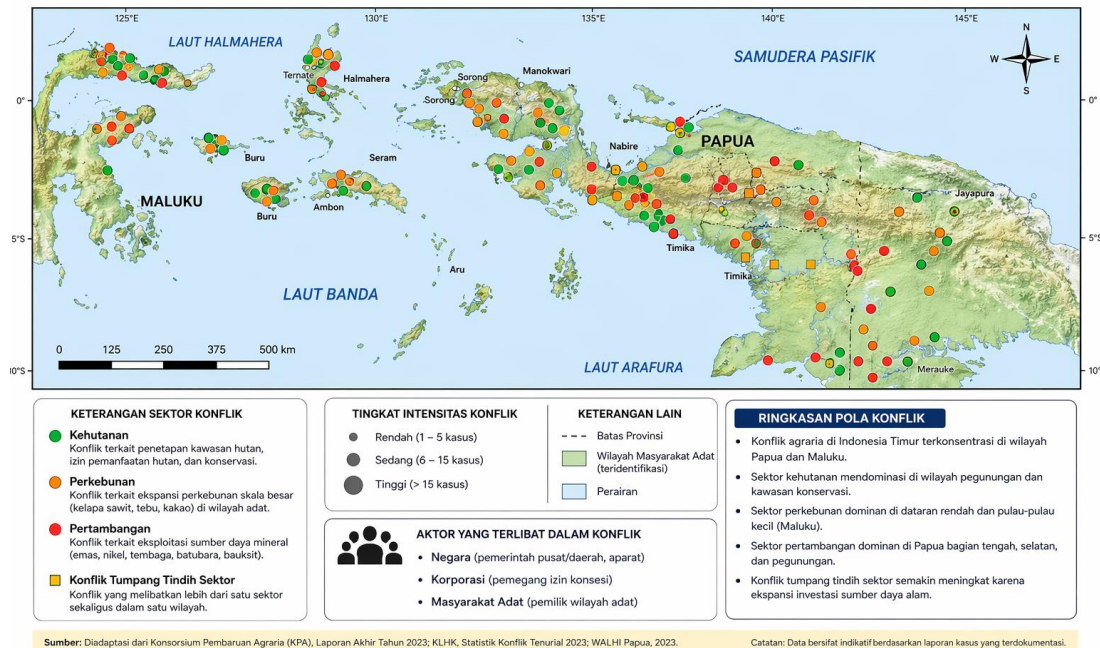
Tabel 1. Hierarki Regulasi Pengaturan Hutan Adat di Indonesia

Tingkat Hierarki	Instrumen Hukum	Substansi Utama	Kedudukan Normatif	Implikasi terhadap Hutan Adat
Konstitusi	UUD 1945 Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3)	Pengakuan masyarakat hukum adat dan hak tradisional	Norma tertinggi (grundnorm)	Memberikan dasar konstitusional pengakuan hutan adat
Undang-Undang	UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA)	Penguasaan negara atas tanah dan pengakuan hak ulayat	Lex generalis agraria	Mengakui hak adat namun tetap dalam kontrol negara
Undang-Undang	UU No. 41 Tahun 1999 (Kehutanan)	Penetapan kawasan hutan sebagai hutan negara	Lex specialis kehutanan	Menempatkan hutan adat sebagai bagian hutan negara (pra MK 35)
Putusan MK	Putusan MK No. 35/PUU-X/2012	Hutan adat bukan hutan negara	Koreksi konstitusional	Mengubah status hutan adat menjadi milik masyarakat adat
Peraturan Pemerintah	PP terkait kehutanan	Tata kelola dan pengelolaan kawasan hutan	Aturan operasional	Mengatur prosedur administratif pengakuan hutan adat
Peraturan Menteri	Permen LHK tentang hutan adat	Mekanisme penetapan hutan adat	Teknis-administratif	Pengakuan bergantung pada verifikasi dan penetapan negara

B. Pola Konflik Agraria di Kawasan Hutan Adat Indonesia Timur

Pola konflik agraria di wilayah Indonesia Timur, khususnya Papua dan Maluku, menunjukkan kecenderungan konflik yang berbasis pada ekspansi pemanfaatan sumber daya alam. Konflik tersebut melibatkan aktor negara, korporasi, dan masyarakat adat, dengan karakteristik relasi yang tidak seimbang, di mana masyarakat adat berada pada posisi yang paling rentan. Konflik sektor kehutanan umumnya berkaitan dengan penetapan kawasan hutan negara, sementara konflik perkebunan dan pertambangan berkaitan dengan ekspansi investasi skala besar yang sering kali mengabaikan klaim tenurial masyarakat adat. Distribusi konflik tersebut menunjukkan bahwa intensitas konflik meningkat seiring dengan tingginya aktivitas eksploitasi sumber daya alam di suatu wilayah. Hal ini mengindikasikan bahwa konflik agraria tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan konsekuensi dari kebijakan pembangunan yang berbasis ekstraksi. Pola spasial dan sektoral konflik agraria tersebut divisualisasikan dalam Gambar 1 tentang peta pola konflik agraria di Indonesia Timur, yang memperlihatkan konsentrasi konflik pada wilayah dengan tekanan investasi tinggi. Gambar 1 disusun berdasarkan data konflik agraria yang bersumber dari laporan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA),

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), serta publikasi resmi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) periode 2020–2024. Visualisasi dilakukan secara deskriptif untuk menunjukkan distribusi wilayah dan sektor konflik yang dominan di Papua dan Maluku.



Gambar 1. Peta Pola Konflik Agraria di Indonesia Timur

C. Ketimpangan Pengakuan Hukum terhadap Hutan Adat

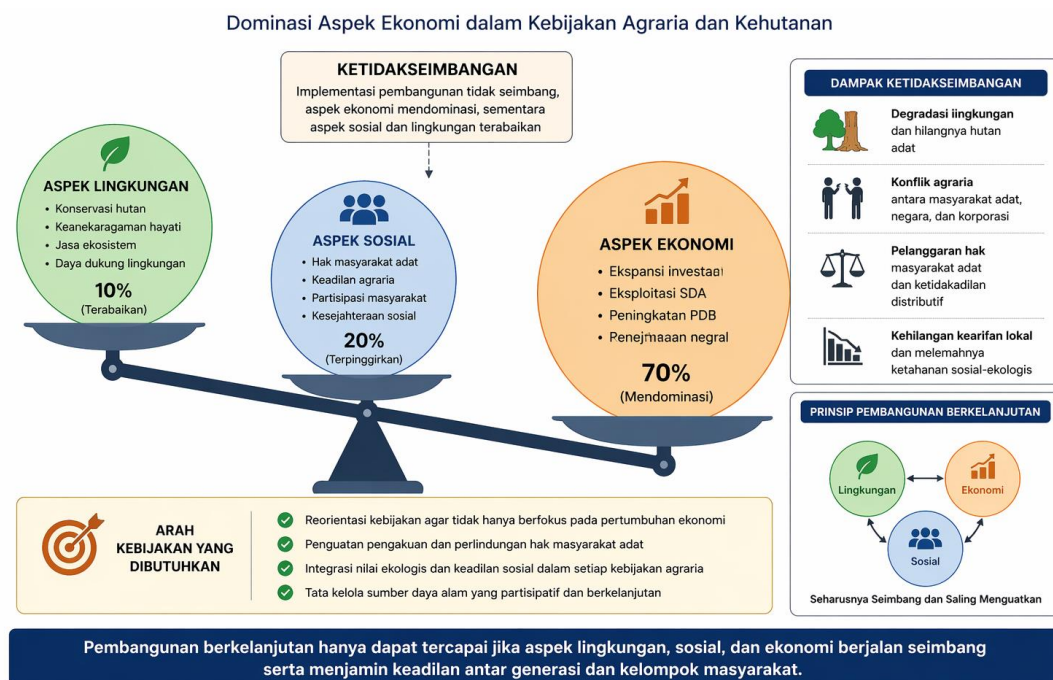
Pengakuan terhadap hutan adat secara normatif telah mengalami perkembangan signifikan, terutama setelah Putusan MK 35/2012. Namun, dalam implementasinya, pengakuan tersebut masih sangat terbatas dan tidak sebanding dengan luas kawasan hutan negara yang telah dialokasikan untuk kepentingan investasi. Hal ini menunjukkan adanya ketimpangan struktural antara pengakuan hukum terhadap masyarakat adat dengan kebijakan penguasaan sumber daya oleh negara. Ketimpangan ini disebabkan oleh mekanisme pengakuan yang bersifat administratif, yang mensyaratkan proses verifikasi dan penetapan oleh negara, sehingga memperlambat realisasi pengakuan hutan adat. Akibatnya, banyak wilayah adat tetap berada dalam status kawasan hutan negara, yang berpotensi menimbulkan konflik. Perbandingan antara luas hutan adat yang telah diakui dengan kawasan hutan negara disajikan dalam Tabel 2 tentang perbandingan luas hutan negara dan hutan adat yang diakui, yang mempertegas adanya disparitas dalam pengelolaan sumber daya hutan. Data pada Tabel 2 dihimpun dari publikasi KLHK, AMAN, dan berbagai laporan pengakuan hutan adat yang diterbitkan hingga tahun 2024. Perhitungan persentase dilakukan dengan membandingkan luas hutan adat yang telah memperoleh pengakuan formal terhadap total kawasan hutan yang tercatat secara nasional.

Tabel 2. Perbandingan Luas Hutan Negara dan Hutan Adat yang Diakui di Indonesia

Kategori	Luas (Juta Hektare)	Persentase (%)	Status Penguasaan	Implikasi terhadap Masyarakat Adat
Hutan Negara	±120 juta ha	±94%	Dikuasai negara melalui KLHK	Dominasi kontrol negara atas kawasan hutan
Hutan Adat (Diakui)	±3 juta ha	±2–3%	Diakui melalui penetapan administratif	Pengakuan terbatas dan bersyarat
Hutan Adat (Belum Diakui)	±5–7 juta ha (estimasi)	±4–6%	Masih dikategorikan sebagai hutan negara	Berpotensi konflik dan ketidakpastian hukum

D. Implementasi Prinsip Pembangunan Berlanjutan dalam Kebijakan Agraria

Secara normatif, pembangunan berkelanjutan menghendaki keseimbangan antara aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan. Namun dalam praktik kebijakan agraria dan kehutanan di Indonesia, implementasi prinsip tersebut masih menunjukkan dominasi aspek ekonomi, khususnya dalam bentuk ekspansi investasi berbasis sumber daya alam. Hal ini menyebabkan terabaikannya aspek perlindungan masyarakat adat dan keberlanjutan ekologis dalam pengambilan kebijakan. Ketidakseimbangan ini menunjukkan bahwa konsep pembangunan berkelanjutan belum diinternalisasi secara substantif dalam regulasi dan implementasi kebijakan. Akibatnya, pembangunan justru menjadi faktor pendorong konflik agraria di wilayah hutan adat. Ketimpangan antara tiga pilar pembangunan berkelanjutan tersebut divisualisasikan dalam Gambar 2 tentang ketidakseimbangan pembangunan berkelanjutan, yang menunjukkan dominasi dimensi ekonomi dibandingkan dimensi sosial dan lingkungan. Gambar 2 merupakan visualisasi konseptual yang disusun berdasarkan hasil sintesis literatur, dokumen kebijakan agraria dan kehutanan, serta temuan konflik agraria pada periode 2020–2024. Visualisasi ini digunakan untuk menggambarkan kecenderungan orientasi kebijakan dan tidak dimaksudkan sebagai hasil pengukuran kuantitatif langsung.



Gambar 2. Ketidakseimbangan Pembangunan Keberlanjutan

E. Kesenjangan antara Norma Hukum dan Implementasi (*Das Sollen* vs *Das Sein*)

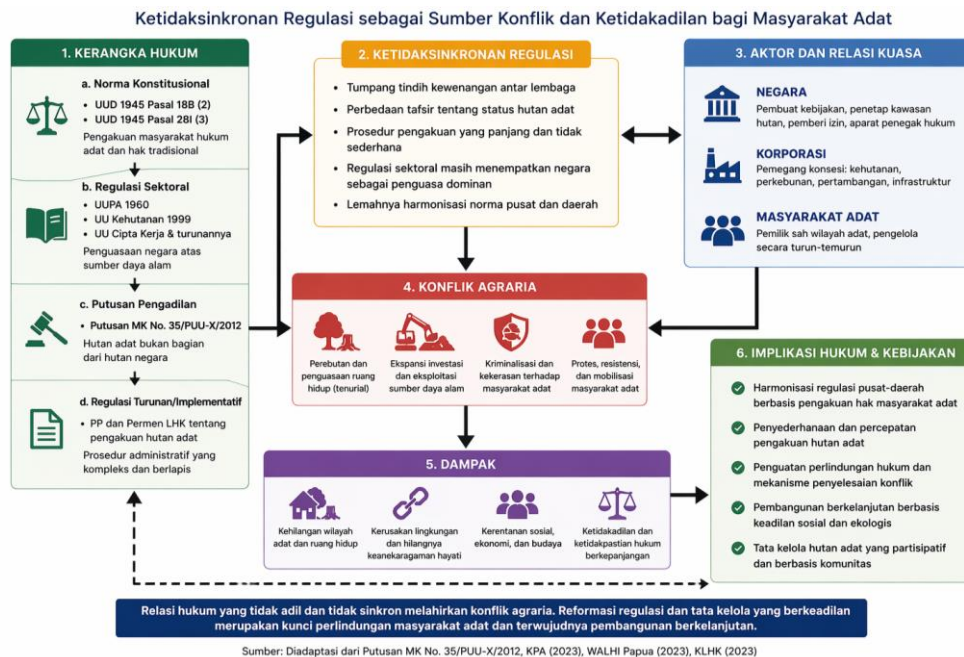
Analisis terhadap norma hukum dan implementasinya menunjukkan adanya kesenjangan yang signifikan antara ketentuan hukum yang berlaku dengan praktik di lapangan. Secara normatif, hukum telah mengakui keberadaan masyarakat adat dan hak atas hutan adat, namun dalam implementasi, pengakuan tersebut masih terbatas dan sering kali tidak efektif dalam mencegah konflik agraria. Hal ini menunjukkan bahwa permasalahan tidak hanya terletak pada substansi hukum, tetapi juga pada implementasi dan struktur kelembagaan. Kesenjangan ini memperlihatkan adanya inkonsistensi dalam pelaksanaan kebijakan, yang menyebabkan hukum tidak berfungsi secara optimal sebagai instrumen perlindungan masyarakat adat. Analisis perbandingan antara norma hukum dan praktik implementasi disajikan dalam Tabel 3 tentang analisis gap regulasi dan implementasi, yang menunjukkan perbedaan antara pengaturan normatif dan realitas di lapangan.

Tabel 3. Analisis Kesenjangan Regulasi dan Implementasi dalam Pengelolaan Hutan Adat

Aspek	Regulasi (<i>Das Sollen</i>)	Implementasi (<i>Das Sein</i>)	Bentuk Kesenjangan	Implikasi
Status Hutan Adat	Hutan adat diakui sebagai bukan hutan negara (Putusan MK 35/2012)	Banyak wilayah adat masih diklasifikasikan sebagai hutan negara	Inkonsistensi normatif-implementatif	Konflik tenurial dan ketidakpastian hukum
Pengakuan Masyarakat Adat	Negara wajib mengakui dan melindungi masyarakat adat (UUD 1945)	Pengakuan bergantung pada verifikasi administratif yang kompleks	Proseduralisasi hak	Lambatnya legalisasi wilayah adat
Pengelolaan Sumber Daya	Pengelolaan berbasis keadilan dan keberlanjutan	Dominasi izin usaha berbasis investasi	Bias kebijakan ekonomi	Eksklusi masyarakat adat dari sumber daya
Pembangunan Berkelanjutan	Keseimbangan aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan	Dominasi aspek ekonomi dalam kebijakan	Ketidakseimbangan pembangunan	Degradasi lingkungan dan konflik sosial
Perlindungan Hukum	Masyarakat adat dilindungi sebagai subjek hukum	Perlindungan lemah dalam praktik	Kesenjangan perlindungan	Kriminalisasi dan marginalisasi masyarakat adat

F. Implikasi Hukum terhadap Perlindungan Masyarakat Adat di Indonesia Timur

Ketidaksinkronan antara norma hukum dan implementasi kebijakan berdampak langsung pada lemahnya perlindungan hukum terhadap masyarakat adat di Indonesia Timur. Kondisi ini tidak hanya menyebabkan konflik agraria yang berkepanjangan, tetapi juga berimplikasi pada hilangnya akses masyarakat adat terhadap ruang hidup, sumber daya alam, dan sistem sosial-budaya mereka. Dalam konteks ini, hukum belum sepenuhnya berfungsi sebagai instrumen keadilan sosial, melainkan masih dipengaruhi oleh kepentingan ekonomi dan politik dalam pengelolaan sumber daya alam. Implikasi tersebut menunjukkan perlunya reformasi hukum yang tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga struktural, terutama dalam memperkuat pengakuan masyarakat adat dan tata kelola hutan adat yang berkelanjutan. Relasi antara hukum, konflik, dan dampak sosial-ekologis tersebut digambarkan dalam Gambar 3 tentang model relasi hukum dan konflik agraria, yang menunjukkan bagaimana ketidaksinkronan regulasi berkontribusi terhadap munculnya konflik dan ketidakadilan bagi masyarakat adat.



Gambar 3. Model Hukum dalam Konflik Agraria

Diskusi

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa konflik agraria di kawasan hutan adat tidak semata-mata disebabkan oleh kekosongan hukum, melainkan oleh ketidaksinkronan struktural antara norma hukum dan implementasinya. Secara konseptual, hasil ini menegaskan bahwa pengakuan hukum terhadap masyarakat adat di Indonesia masih bersifat *legal-conditional*, bukan *rights-based recognition*, sehingga bergantung pada mekanisme administratif negara. Temuan ini sejalan dengan penelitian (Anggoro & Negara, 2021), (Wiratraman, 2022), dan (Kridasakti et al., 2025) yang menekankan bahwa pluralisme hukum di Indonesia belum sepenuhnya diakomodasi dalam sistem hukum positif. Namun, penelitian ini memperluas argumen tersebut dengan menunjukkan bahwa problem utama bukan hanya pada pengakuan normatif, tetapi pada desain kelembagaan yang mempertahankan dominasi negara dalam menentukan eksistensi hutan adat. Kondisi tersebut dapat ditelusuri dari ketegangan normatif antarregulasi. Pasal 3 UUPA mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan kepentingan nasional, namun pengakuan tersebut dibatasi oleh konstruksi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam. Di sisi lain, UU Kehutanan sebelum Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 menempatkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara, sehingga mempersempit ruang pengakuan hak masyarakat adat. Meskipun Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 telah mengoreksi konstruksi tersebut dengan menegaskan bahwa hutan adat bukan lagi hutan negara, berbagai regulasi turunan masih mensyaratkan proses verifikasi dan penetapan administratif yang panjang. Akibatnya, pengakuan yang secara normatif telah dijamin belum sepenuhnya terwujud dalam praktik, sehingga menunjukkan adanya kesenjangan antara koreksi konstitusional dan implementasi kebijakan sektoral.

Jika dibandingkan dengan penelitian sebelumnya, seperti (Ramadhan et al., 2025), (Shabina & Djuyandi, 2026), dan (Junita et al., 2025), yang menyoroti konflik agraria dari perspektif distribusi lahan dan ketimpangan struktural, penelitian ini menunjukkan dimensi tambahan berupa ketegangan antara

prinsip pembangunan berkelanjutan dan praktik kebijakan berbasis investasi. Temuan ini menunjukkan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan belum berjalan secara seimbang dalam kebijakan agraria dan kehutanan. Secara normatif, pembangunan berkelanjutan mensyaratkan integrasi dimensi ekonomi, sosial, dan lingkungan, namun dalam praktiknya kebijakan agraria lebih banyak berorientasi pada peningkatan investasi dan eksploitasi sumber daya alam. Akibatnya, perlindungan hak masyarakat adat dan keberlanjutan ekologis sering kali ditempatkan sebagai pertimbangan sekunder. Kondisi ini memperlihatkan adanya kontradiksi antara tujuan pembangunan berkelanjutan dengan implementasi kebijakan yang masih didominasi paradigma pertumbuhan ekonomi, sehingga konflik agraria tidak hanya menjadi persoalan tenurial, tetapi juga cerminan kegagalan mengintegrasikan prinsip keberlanjutan ke dalam tata kelola sumber daya alam.

Sementara studi-studi terdahulu cenderung melihat konflik sebagai akibat dari ketimpangan akses sumber daya, penelitian ini mengidentifikasi bahwa konflik juga diproduksi oleh legitimasi hukum yang tidak konsisten dalam mengatur hubungan antara negara, korporasi, dan masyarakat adat. Di sisi lain, hasil penelitian ini juga mengonfirmasi temuan (Tohirin et al., 2026), dan (Marta, 2025) yang menunjukkan bahwa ekspansi kapital berbasis sumber daya alam menjadi faktor utama konflik agraria di negara berkembang. Namun demikian, terdapat temuan yang relatif berbeda, yaitu bahwa meskipun terdapat instrumen hukum progresif seperti Putusan MK 35/2012, dampaknya terhadap perlindungan masyarakat adat masih terbatas, yang menunjukkan adanya implementation gap yang lebih dalam dari sekadar persoalan regulasi. Implikasi teoritis dari penelitian ini adalah perlunya redefinisi konsep pembangunan berkelanjutan dalam konteks hukum agraria Indonesia, dari yang semula berorientasi pada keseimbangan tiga pilar menjadi pendekatan yang menempatkan keadilan agraria sebagai elemen inti keberlanjutan. Hal ini memperkuat argumen (Maulana & Hutagalung, 2025) dan (Ramadhan et al., 2024) mengenai pentingnya keadilan sosial dalam tata kelola sumber daya alam. Secara praktis, penelitian ini menunjukkan bahwa reformasi hukum tidak cukup dilakukan pada level regulasi, tetapi harus mencakup perubahan pada mekanisme pengakuan hutan adat yang lebih sederhana, substantif, dan tidak bergantung pada verifikasi birokratis yang berlapis. Dengan demikian, hasil penelitian ini relevan bagi pembuat kebijakan dalam merancang kebijakan agraria yang lebih inklusif, sekaligus memberikan dasar argumentatif bagi penguatan advokasi masyarakat adat dalam memperjuangkan hak atas wilayahnya.

Namun demikian, penelitian ini memiliki keterbatasan, terutama pada penggunaan data empiris yang bersifat terbatas dan tidak mencakup seluruh wilayah Indonesia Timur secara komprehensif. Selain itu, pendekatan normatif yang dominan berpotensi membatasi kedalaman analisis terhadap dinamika sosial di tingkat lokal. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan untuk mengembangkan pendekatan yang lebih empiris dengan studi kasus yang lebih mendalam dan spesifik, serta mengintegrasikan analisis ekonomi-politik untuk memahami relasi kekuasaan dalam konflik agraria. Penelitian lanjutan juga penting untuk mengeksplorasi model pengakuan hutan adat yang lebih adaptif dan kontekstual,

sehingga dapat memberikan kontribusi yang lebih aplikatif dalam mendukung penyelesaian konflik agraria secara berkelanjutan.

IV. KESIMPULAN

Penelitian ini menegaskan bahwa konflik agraria di kawasan hutan adat di Indonesia Timur bukan semata-mata akibat lemahnya regulasi, melainkan disebabkan oleh ketidaksinkronan struktural antara norma hukum dan implementasinya. Meskipun secara konstitusional dan yuridis telah terdapat pengakuan terhadap masyarakat adat dan hutan adat, praktik kebijakan masih menunjukkan dominasi negara melalui mekanisme administratif yang membatasi realisasi hak tersebut. Temuan ini menunjukkan bahwa tujuan penelitian telah tercapai, yaitu mengidentifikasi kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* dalam pengelolaan hutan adat, sekaligus menegaskan bahwa pembangunan berkelanjutan dalam konteks agraria belum sepenuhnya mengintegrasikan keadilan sosial sebagai elemen utama. Dengan demikian, penelitian ini berkontribusi secara teoritis dalam memperkuat perspektif hukum kritis terhadap pembangunan berkelanjutan, serta secara praktis memberikan dasar bagi reformasi kebijakan yang lebih inklusif terhadap masyarakat adat. Berdasarkan temuan tersebut, diperlukan percepatan pengakuan dan penetapan hutan adat melalui penyederhanaan prosedur administratif, harmonisasi regulasi agraria, kehutanan, dan pembangunan daerah agar tidak menimbulkan konflik kewenangan, serta penguatan mekanisme penyelesaian konflik agraria yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat adat sebagai subjek utama dalam pengambilan keputusan.

Namun demikian, penelitian ini memiliki keterbatasan pada penggunaan data empiris yang bersifat terbatas dan belum mencakup seluruh variasi kasus di Indonesia Timur, sehingga generalisasi temuan perlu dilakukan secara hati-hati. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan untuk mengembangkan studi berbasis kasus yang lebih mendalam dan komprehensif, serta mengintegrasikan pendekatan interdisipliner untuk memahami dinamika konflik agraria secara lebih utuh. Selain itu, diperlukan pengembangan model kebijakan yang lebih adaptif dan substantif dalam pengakuan hutan adat, sehingga dapat mengurangi kesenjangan antara norma hukum dan implementasi serta mendukung terciptanya pembangunan berkelanjutan yang berkeadilan.

REFERENSI

- Adila, A., & Alexandra, S. (2025). Implementation of Customary Law in Land Dispute Resolution in Indigenous Law Communities. *Hakim: Jurnal Ilmu Hukum Dan Sosial*, 3(1), 993–1012. <https://doi.org/10.51903/HAKIM.V3I1.2296>
- Afiff, S. A., & Rachman, N. F. (2021). Institutional Activism: Seeking Customary Forest Rights Recognition from Within the Indonesian State. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 20(5), 453–470. <https://doi.org/10.1080/14442213.2019.1670245>
- Anggoro, S. A., & Negara, T. A. S. (2021). The Struggle for Recognition: Adat Law Trajectories under Indonesian Politics of Legal Unification. *International Journal on Minority and Group Rights*, 29(1), 33–62. <https://doi.org/10.1163/15718115-bja10040>

- Atong, P. (2025). Dinamika Konflik Agraria Di Indonesia : Faktor Penyebab dan Dampaknya. *Jurnal.Unka. Ac.Id*, 23(1), 247–258. <https://doi.org/10.51826/fokus.v23i1.1446>
- Budiasto, I. L., Sudarwanto, S., & Purwadi, H. (2025). Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Prospek Keadilan Agraria di Indonesia: Kajian Hukum dan Kebijakan. *Rosiding Seminar Nasional PDIH UMS 2025*, 74–86.
- Dhiaulhaq, A., & McCarthy, J. F. (2020). Indigenous Rights and Agrarian Justice Framings in Forest Land Conflicts in Indonesia. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 21(1), 34–54. <https://doi.org/10.1080/14442213.2019.1670243>
- Jeki, F. S. E., Panjaitan, S., & Hafiza, L. (2025). Revitalisasi Hukum Adat dalam Penyelesaian Sengketa Lingkungan Studi Komparatif di Wilayah Adat Indonesia Timur. *JAKSA: Jurnal Kajian Ilmu Hukum Dan Politik*, 3(2), 63–75. <https://doi.org/10.51903/7qjyjdj65>
- Junita, P., Hilal, C., Kholila, M., Anasthalia, D., & Kamal, U. (2025). Ketimpangan Kekuasaan dan Bias Hukum dalam Sengketa Lahan Rempang: Analisis Teori Konflik terhadap Relasi Pemerintah, Investor, dan Masyarakat Adat. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 11(12.C), 138–152. Retrieved from <https://www.jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/view/13526>
- Karto, S., Haryono, S. W., & Hartanto. (2026). Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Adat yang Melakukan Aktifitas di Wilayah Adat. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 4(2), 453–464. <https://doi.org/10.61104/alz.v4i2.4326>
- Keyla Ismail, N., Fitria Azzahra, N., Haykanna Pireno, F., Putry Amanda, F., Stefany Dyana, J., & Sadia Wati, D. (2024). Kepastian Hukum dan Upaya Pertanggungjawaban Pemerintah Terhadap Perlindungan Hak Tanah Ulayat di Pulau Rempang. *Jaksa : Jurnal Kajian Ilmu Hukum Dan Politik*, 2(2), 93–112. <https://doi.org/10.51903/JAKSA.V2I2.1635>
- Kridasakti, S. W., Rizkiana, R. E., Wahyuni, P. M., Senastri, N. M. J., & Yuningsih, H. (2025). The Legitimacy Crisis of Customary Villages Under Indonesia's Village Law. *Sriwijaya Law Review*, 9(2), 432–456. <https://doi.org/10.28946/slrev.v9i2.3998>
- Marta, J. D. (2025). Political Governance of Recognition and Agrarian Conflict: A Case Study of the Lom Bangka Tribe in the Post-Extraction Era. *Journal Governance Society*, 2(3), 163–178. <https://doi.org/10.69812/jgs.v2i3.194>
- Maulana, A., & Hutagalung, H. (2025). Reformasi Pengelolaan Tanah dalam Sistem Hukum Agraria di Indonesia: Tantangan dan Solusi untuk Mewujudkan Keadilan Sosial dan Keberlanjutan. *Jurnal Ilmu Multidisiplin*, 3(1), 245–256.
- Mubarok, A., Alviana, A., Marselina, F. P., & Febriansyah, M. A. B. (2024). Perlindungan Hak Atas Tanah Masyarakat Adat di Era Otonomi Daerah: Tantangan dan Peluang. *Almufi Jurnal Sosial Dan Humaniora*, 1(2), 69–77.
- Permata, V. A. N. (2025). Green Grabbing: Antara Konservasi dan Masyarakat Adat. *Journal BATAVIA*, 2(3), 121–132. <https://doi.org/10.64578/batavia.v2i3.170>
- Prasetya, N. H., Zuffran, F., & Murtada, F. S. (2024). Analisis Konflik Agraria di Kalimantan Timur: Studi Kasus Sengketa Lahan Antara Masyarakat Adat dan Perusahaan Tambang. *Media Hukum Indonesia (MHI)*, 2(2), 686–692. <https://doi.org/10.5281/zenodo.12636889>

- Pratiwi, B., Soeparan, P. F., & Wibisono, W. (2024). Peran Hukum Adat dalam Penyelesaian Sengketa Agraria di Indonesia: Kajian Empiris dengan Metode Komparatif. *Hakim: Jurnal Ilmu Hukum Dan Sosial*, 2(4), 807–822. <https://doi.org/10.51903/HAKIM.V2I4.2187>
- Ramadhan, A. F., Hafiz, A., Nabila, A. N., Ronggur, A., & Dewinta, C. (2024). Analisis Dinamika Keadilan Lingkungan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam: Studi Kasus Pencapaian Hak Tanah Masyarakat Desa Wadas terhadap Rencana Pembangunan Bendungan Bener. *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial*, 3(2), 331–351. <https://doi.org/10.55606/jhps.v3i2.3825>
- Ramadhan, A., Hanifah Dewani, C., Naufal Zaim Farhan, F., & Winanti, A. (2025). Konflik Agraria dan Ketimpangan Struktur Kepemilikan Tanah: Studi Kasus Perkebunan Sawit di Kalimantan Tengah (Agrarian Conflict and Inequality in Land Ownership Structure: A Case Study of Oil Palm Plantations in Central Kalimantan). *Media Hukum Indonesia (MHI)*, 2(6), 101–106. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15486117>
- Rozi, A. F. (2026). Keadilan Ekologis dan Hak Masyarakat Adat: Dampak Pertambangan Terhadap Ruang Hidup Masyarakat Adat Maba Sangaji. *Proceedings Legal Symposium*, 4(1), 190–202. <https://doi.org/10.18196/pls.v4i1.219>
- Shabina, K. M., & Djuyandi, Y. (2026). Konflik Agraria antara Masyarakat dan PT Perkebunan Nusantara sebagai Potensi Kerawanan Sosial di Jawa Barat. *Public Knowledge*, 3(1), 1–15. <https://doi.org/10.62771/pk.v3i1.32>
- Soembari, R., & Yandendai, L. (2025). Legal Protection of Customary Land Rights for Indigenous Papuans Against the Expansion of National Strategic Projects in South Papua Province. *Jurnal Hukum Cassowary*, 2(2), 74–84. <https://doi.org/10.65675/jhc.v2i2.201>
- Sumaya, P. S. (2025). Hukum Adat Sebagai Sumber Hukum Di Indonesia: Kajian Historis Dan Kontemporer. *Journal of Law Review*, 5(1), 26–37. <https://doi.org/10.55098/jolr.v5i1.178> e
- Syahrir, F. A., Darminto, C., Anshori, M. W., Rizal, A. N., & Syamsuadi, A. (2025). Analisis Pohon Konflik dan Pemetaan Konflik Agraria antara Masyarakat dan Perusahaan Kelapa Sawit Studi Kasus Desa Sumber Jaya, Kecamatan Kumpeh Ulu, Kabupaten Muaro Jambi (2007-2023). *SUMUR-Jurnal Sosial Humaniora*, 3(2), 56–64.
- Tohirin, A., Febrianti, E., Rahmawati, A., Iswari, R. D., Wicaksana, D. W., Ula, F. A., ... Maniani, K. Y. (2026). The State at a Crossroads: Legal Pluralism in Indonesia's Indigenous Peoples' Agrarian Conflicts. *F1000 Research*, 1(2), 1–23. <https://doi.org/10.12688/f1000research.177058.1>
- Wibisono, B. R. (2024). Keadilan Iklim HAM di Indonesia: Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan Melalui Perlindungan Lingkungan. *Jurnal Politik Pemerintahan Dharma Praja*, 17(2), 306–312. <https://doi.org/10.33701/jppdp.v17i2.5017>
- Wiratraman, H. P. (2022). Adat Court in Indonesia's Judiciary System: A Socio-Legal Inquiry. *Journal of Asian Social Science Research*, 4(1), 43–62. <https://doi.org/10.15575/jassr.v4i1.62>