

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Teori Hak Asasi Manusia

Prinsipnya gagasan terkait hak asasi manusia telah dikenal sejak lama, namun pengakuannya sebagai konsep teoretis secara resmi baru berkembang pada era pencerahan dan perubahan politik di dunia Barat. Beberapa pemikir yang berperan besar dalam merumuskan teori hak asasi manusia modern adalah John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Montesquieu, serta Thomas Jefferson. Locke memperkenalkan pandangan tentang hak-hak kodrati manusia, yaitu hak untuk hidup, memperoleh kebebasan, serta memiliki harta, yang melekat sejak seseorang dilahirkan dan tidak dapat diganggu gugat oleh kekuasaan negara. Pemikirannya menjadi fondasi bagi dokumen penting seperti *The American Declaration of Independence* (1776) dan *The French Declaration* (1789). Rousseau kemudian menekankan pentingnya kontrak sosial sebagai dasar legitimasi kekuasaan negara, dengan HAM sebagai batas intervensi negara terhadap kebebasan individu.¹⁵

Isi dari teori HAM kemudian berkembang secara lebih sistematis dalam instrumen internasional, terutama setelah Perang Dunia II. Pengalaman kekejaman perang dan genosida menjadi pemicu utama lahirnya *Universal Declaration of Human Right* (UDHR) pada tahun

¹⁵ Dina Susiani, S.H.,M.H, *Hukum & Hak Asasi Manusia* (Tahta Media Group, 2022). Hal 2.

1948 oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa. *Universal Declaration of Human Right* menjadi tonggak sejarah penting dalam kodifikasi HAM secara global.¹⁶

Setelah UDHR, muncul berbagai instrumen internasional lainnya seperti *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR), yang memberikan kekuatan hukum bagi prinsip-prinsip dalam UDHR. Hak atas tanah semakin dilihat bukan sekadar sebagai isu hukum agraria atau hak kepemilikan semata, tetapi sebagai elemen penting dalam pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya yang melekat pada martabat setiap individu dan komunitas. ICESCR mencakup antara lain hak atas perumahan yang layak, pangan, pekerjaan, pendidikan, dan partisipasi dalam kehidupan budaya dan menjadi kewajiban negara untuk menjamin realisasinya secara progresif. Implementasi ketentuan ICESCR dalam hukum dasar nasional tercermin dalam Pasal 26 hingga Pasal 31 Undang-Undang Dasar 1945, yang berfungsi sebagai bentuk jaminan hak dasar yang dijamin konstitusi bagi seluruh warga negara, termasuk pula kelompok masyarakat hukum adat.¹⁷

¹⁶ Widyawati Boediningsih and Novi Prameswari Regina Dermawan, "Perkembangan HAM Di Indonesia Dan Problematikanya," *Education : Jurnal Sosial Humaniora dan Pendidikan* 3, no. 2 (June 8, 2023): 77–87, doi:10.51903/education.v3i2.336. hal 80.

¹⁷ Resha Roshana Putri, "Konstitusi Dan Masyarakat Hukum Adat: Meninjau Pengakuan Dan Perlindungan Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya Masyarakat Hukum Adat Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945" 5, no. 1 (April 28, 2021). Hal 6.

Kelompok minoritas, baik etnis, agama, ras, kelompok adat, maupun komunitas tertentu yang secara jumlah atau posisi sosial berada dalam kondisi rentan, merupakan komponen esensial dari subjek hak asasi manusia yang wajib memperoleh jaminan perlindungan negara. Pengakuan bahwa setiap individu tanpa kecuali memiliki martabat serta hak-hak mendasar memiliki keterkaitan yang kuat dengan prinsip non-diskriminasi yang menjadi inti sistem hak asasi manusia. Dalam konteks Indonesia, landasan konstitusional mengenai tanggung jawab negara untuk menjamin terpenuhinya hak-hak dasar bagi semua pihak, termasuk kelompok rentan, tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan adanya hak atas kepemilikan pribadi serta larangan terhadap perampasan secara sewenang-wenang, sementara ayat (1) mengatur mengenai hak untuk hidup sejahtera, memperoleh tempat tinggal, dan lingkungan hidup yang baik. Rumusan tersebut penting dipahami dalam kaitannya dengan isu tanah karena akses terhadap ruang hidup mempengaruhi keberlangsungan komunitas, terutama bagi masyarakat adat atau kelompok minoritas yang menggantungkan identitas, mata pencaharian, serta budaya pada ruang wilayah tertentu.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga mempertegas prinsip bahwa negara memikul kewajiban guna menjamin setiap individu menikmati haknya tanpa terkecuali . UU

ini mengafirmasi bahwa penghormatan terhadap hak-hak dasar merupakan kewajiban negara yang bersifat mengikat, bukan sekadar janji moral. Dalam kaitannya dengan tanah, instrumen tersebut menyiratkan bahwa negara tidak boleh membiarkan adanya pengambilalihan ruang hidup masyarakat adat atau kelompok kecil melalui praktik yang melanggar asas keadilan, karena tanah bagi mereka bukan hanya sumber ekonomi, tetapi juga fondasi eksistensi budaya serta ikatan sosial. Dengan demikian, kerangka HAM nasional memberikan basis yuridis untuk menilai bagaimana praktik pertanahan harus diselaraskan agar tidak mengesampingkan hak kelompok minoritas.

Kewajiban negara terhadap HAM terbagi menjadi tiga jenis utama. Yang pertama kewajiban untuk menghormati (*to respect*), yaitu negara harus mengendalikan diri dari menahan diri dari melakukan tindakan yang secara langsung melanggar atau mengganggu hak-hak individu, seperti penyiksaan, diskriminasi, atau pembatasan kebebasan berpendapat tanpa dasar hukum. Kedua, kewajiban untuk melindungi (*to protect*), yang mewajibkan negara mengantisipasi pelanggaran HAM oleh pihak ketiga, termasuk individu, kelompok, maupun badan hukum, dengan cara menyediakan regulasi dan mekanisme hukum yang efektif. Ketiga, kewajiban untuk memenuhi (*to fulfil*), yaitu negara

harus secara proaktif mengambil langkah-langkah nyata untuk mewujudkan hak-hak asasi tersebut dalam kehidupan masyarakat.¹⁸

Elemen pertama, *to respect*, berarti negara harus menghormati hak yang secara kodrati dimiliki oleh setiap pihak dan tidak melakukan tindakan yang merampas, menghambat, atau membatasi hak tersebut. Dalam isu pertanahan, kewajiban ini mengandung makna bahwa negara tidak boleh mengeluarkan kebijakan, izin konsesi, atau tindakan administratif yang menyebabkan kelompok minoritas kehilangan ruang hidupnya tanpa dasar hukum atau tanpa proses yang adil. Contohnya sering terlihat dalam konflik lahan pada saat pemerintah menerbitkan izin pemanfaatan sumber daya kepada perusahaan besar di atas wilayah adat tanpa konsultasi, sehingga terjadi ketidakselarasan antara hukum agraria dan prinsip HAM. Ketika tindakan negara menyebabkan hilangnya tanah bagi masyarakat atau mengakibatkan penggusuran tanpa mekanisme perlindungan, maka kewajiban *to respect* telah dilanggar.

Aspek kedua, *to protect*, mengandung kewajiban negara untuk mencegah pihak lain khususnya sektor privat, melakukan pelanggaran terhadap hak-hak yang melekat pada subjek tertentu. Dalam perspektif pertanahan, negara harus memastikan bahwa pelaku usaha, korporasi, atau pihak yang memperoleh manfaat ekonomi tidak melakukan tindakan yang merugikan komunitas minoritas melalui intimidasi,

¹⁸ M Syafi'ie, *To Fulfill and To Protect : Membaca Kasus-Kasus Aktual* (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2012). Hal 311

manipulasi proses perolehan tanah, atau pengingkaran terhadap hak adat.¹⁹ Perlindungan tersebut mencakup penyediaan mekanisme hukum yang efektif, akses terhadap pengadilan, serta kehadiran aparat hukum yang tidak berpihak. Tanpa sistem penegakan hukum yang memadai, kelompok rentan rawan mengalami tekanan struktural karena tidak memiliki kekuatan politik maupun ekonomi untuk melawan pihak yang lebih kuat. Oleh karena itu, fungsi proteksi merupakan aspek fundamental dari negara hukum yang menempatkan HAM sebagai orientasi utama.

Kewajiban ketiga, *to fulfill* Dalam konteks tanah, kewajiban ini dapat diwujudkan melalui pengakuan formal terhadap hak masyarakat adat atas wilayahnya, penyediaan sertifikasi tanah yang memadai, keterlibatan kelompok rentan dalam perencanaan tata ruang, hingga reformasi agraria yang berpihak kepada komunitas kecil. Pemenuhan hak bukan hanya memberi ruang akses, melainkan memastikan bahwa akses tersebut dapat memberikan manfaat nyata terhadap kehidupan sosial, kesejahteraan ekonomi, serta kelestarian budaya. Oleh sebab itu, implementasi kewajiban *to fulfill* menjadi indikator apakah negara sungguh-sungguh menempatkan keadilan sebagai tujuan pembangunan.

Teori agraria dalam perspektif hak asasi manusia menempatkan tanah, wilayah, dan sumber daya alam bukan semata-mata sebagai

¹⁹ Sonia Yolanda et al., “Konflik Lahan dan HAM: Telaah Efektivitas Perlindungan Hukum terhadap Hak Masyarakat Adat di Indonesia dari Praktik Land Grabbing dan Green Grabbing,” *Referendum: Jurnal Hukum Perdata dan Pidana* 1, no. 4 (December 5, 2024): 236–48, doi:10.62383/referendum.v1i4.362. hal 239.

objek ekonomi atau komoditas pembangunan, melainkan sebagai komponen esensial dalam pelaksanaan hak-hak dasar manusia.²⁰ Dalam konteks ini, tanah memiliki dimensi sosial, budaya, dan ekologis yang melekat pada kehidupan individu maupun kelompok, khususnya masyarakat adat yang secara turun-temurun menggantungkan keberlangsungan hidupnya pada wilayah adat. Oleh karena itu, penguasaan, pemanfaatan, dan pengelolaan tanah harus dipahami sebagai persoalan hak asasi manusia yang menuntut adanya perlindungan dan penghormatan dari negara.

Praktik pengelolaan agraria, penerbitan persetujuan penggunaan tanah dan sumber daya alam sering kali menyebabkan konflik antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak asasi manusia. Teori agraria dalam perspektif HAM menekankan bahwa proses perizinan harus dilaksanakan dengan menjamin prinsip partisipasi bermakna, non-diskriminasi, dan keadilan substantif. Keberadaan masyarakat adat kerap tidak menjadi pertimbangan utama sebab tidak diikuti secara langsung dalam proses perencanaan melalui mekanisme konsultasi dan partisipasi. Bahkan ketika masyarakat adat menempuh upaya hukum untuk mempertahankan hak-haknya, posisi mereka sering kali terhambat oleh sistem hukum yang belum sepenuhnya berpihak, di mana lembaga peradilan cenderung lebih mengakomodasi kepentingan negara dan pemilik modal dibandingkan kepentingan masyarakat adat

²⁰ Wawan Ernawan, "HAK-HAK MASYARAKAT ADAT ATAS TANAH DITINJAU DARI PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA," *Lex Et Societatis* 3, no. 5 (2015). Hal 69.

yang memiliki posisi tawar politik lebih lemah.²¹ Masyarakat adat sebagai pemilik hak ulayat memiliki hak untuk dilibatkan secara aktif, bebas, dan didahului dengan informasi yang memadai dalam setiap pengambilan keputusan yang berdampak pada wilayah adatnya. Pengabaian terhadap prinsip-prinsip tersebut berpotensi melahirkan ketidakadilan struktural dan pelanggaran hak asasi manusia.

Relasi antara HAM dan bidang pertanahan tidak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa kelompok minoritas seringkali mengalami pembatasan akses terhadap ruang hidup. Ketika hukum pertanahan tidak sejalan dengan prinsip HAM, maka terjadi ketidakharmonisan regulasi yang berpotensi memicu konflik agraria. Oleh karena itu, kajian yuridis terhadap keserasian undang-undang pertanahan perlu mengidentifikasi apakah peraturan yang berlaku telah mampu memberikan jaminan keadilan substantif bagi kelompok rentan. Prinsip non-diskriminasi dalam HAM menuntut adanya perlakuan adil bagi semua pihak sesuai kebutuhan, bukan sekadar persamaan formal yang bersifat umum. Kelompok minoritas membutuhkan perlakuan hukum yang berbasis afirmasi agar tidak tersingkir oleh dinamika ekonomi atau kepentingan pembangunan.

Konstitusi Indonesia telah memberikan kerangka nilai yang menempatkan keadilan sosial sebagai tujuan negara. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “bumi dan air

²¹ Alexa Rimordiaz and Suswanta Suswanta, “Environmental Conflict and Human Rights: Indigenous Peoples’ Struggle Against Land Exploitation in Papua,” *Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora* 14, no. 2 (September 2, 2025): 349–60, doi:10.23887/jish.v14i2.91563. Hal 354.

dan udara dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyat harus ditafsirkan bersama Pasal 28H sehingga pemanfaatan tanah tidak hanya menguntungkan segelintir pihak, tetapi menjadi bagian dari pemenuhan hak untuk hidup layak bagi seluruh warga, termasuk kelompok marginal. Ketika regulasi agraria lebih berpihak pada kekuatan modal, maka mandat konstitusi tercederai. Karena itu, penerapan kewajiban HAM oleh negara harus tercermin dalam tata kelola pertanahan yang menjamin akses, melindungi hak, dan memberikan kesempatan yang adil bagi komunitas minoritas untuk mempertahankan ruang hidupnya.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat ditegaskan bahwa penjaminan HAM bagi kelompok minoritas tidak berhenti pada pengakuan normatif. Diperlukan langkah sistematis berupa pembaruan regulasi, penegasan perlindungan terhadap masyarakat adat, penguatan lembaga penyelesaian sengketa, serta kebijakan afirmatif pada bidang tanah. Tanpa langkah tersebut, kewajiban negara hanya berhenti pada wacana dan tidak menghasilkan perubahan nyata. Keselarasan antara kerangka hukum HAM dan undang-undang pertanahan menjadi syarat penting agar kelompok minoritas memperoleh tempat yang adil dalam pembangunan nasional, sekaligus memastikan bahwa identitas, budaya, dan kelangsungan hidup mereka tetap terjaga di tengah perkembangan zaman.

2. Teori Negara Kesejahteraan

Teori negara kesejahteraan merupakan konsep yang menempatkan negara bukan sekadar sebagai penjaga keamanan (*night-watchman state*) sebagaimana dikenal dalam negara liberal klasik, tetapi sebagai aktor aktif yang bertanggung jawab mewujudkan kesejahteraan sosial, keadilan, dan perlindungan terhadap hak-hak dasar seluruh warga negara.²² Berdasarkan regulas hukum pertanahan di Indonesia, teori ini menjadi landasan filosofis untuk memahami bagaimana negara menjalankan peran pengaturan (*regulator*) sekaligus perlindungan (*guardian*) dalam mengelola sumber daya agraria, terutama tanah, sebagai sumber kehidupan masyarakat. Hal ini menjadi penting karena tanah memiliki makna lebih dari benda berwujud, tetapi juga simbol identitas, ruang hidup, dan eksistensi sosial bagi kelompok masyarakat adat dan minoritas.²³

Sejak kemerdekaan, Indonesia menganut paradigma yang menolak kapitalisme *laissez-faire* dapat dipahami sebagai aliran politik yang bertumpu pada prinsip kapitalisme, dalam perkembangannya berupaya mengukuhkan kapitalisme sebagai sistem ekonomi dan memilih model ekonomi berdasar konstitusi yang mengamankan peran negara dalam pemerataan kemakmuran rakyat. Oleh karena itu,

²² Oman Sukmana, "Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State)," *JURNAL SOSIAL POLITIK* 2, no. 1 (September 13, 2017): 103, doi:10.22219/sospol.v2i1.4759.

²³ Desy Nurkristia Tejawati, Fries Melia Salviana, and Shanti Wulandari, "Welfare State dalam Urgensi Land Banking di Indonesia," *Kosmik Hukum* 21, no. 2 (May 29, 2021): 31, doi:10.30595/kosmikhukum.v21i2.10237. hal 35.

teori negara kesejahteraan tidak dapat dilepaskan dari kerangka konstitusional Indonesia.

Kedudukan negara sebagai regulator berarti negara harus membentuk perangkat-perangkat hukum, kebijakan, dan instrumen kelembagaan yang memastikan bahwa penguasaan serta pemanfaatan tanah tidak menimbulkan ketimpangan, eksploitasi, maupun perampasan hak masyarakat. Negara berperan mengatur mekanisme administrasi pertanahan, pembinaan hukum agraria, sistem pendaftaran tanah, penetapan kawasan hutan, mekanisme investasi dan HGU (Hak Guna Usaha), hingga pengaturan tentang pengakuan tanah ulayat. Negara harus hadir melalui peraturan yang mendorong penciptaan tatanan agraria yang adil, termasuk bagi kelompok minoritas yang secara historis kerap termarginalisasi dalam akses tanah.

Sebagai pelindung (*guardian*), negara juga memikul kewajiban untuk memastikan setiap warga memperoleh jaminan hak atas tanah secara aman dan bebas dari ancaman kehilangan ruang hidup akibat kebijakan pembangunan, konsesi perkebunan, atau investasi yang tidak berbasis pada persetujuan bebas, didahulukan, dan diinformasikan (FPIC). Peran ini menegaskan bahwa negara tidak dapat bersikap netral atau pasif, tetapi harus berpihak pada keadilan sosial dan kemanusiaan.

Dalam konteks pertanahan, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bukan semata-mata memberi negara hak kepemilikan atas tanah, melainkan memberikan kewenangan menguasai (*right to control*) dalam arti publik

untuk mengatur, mengelola, dan mendistribusikan tanah demi kepentingan rakyat.²⁴ Kewenangan ini kemudian diperinci dalam doktrin Hak Menguasai Negara (HMN) yang mengandung unsur: pengaturan, pengurusan, pengawasan, dan pengelolaan terhadap tanah dan sumber daya alam. Artinya, negara adalah pemegang mandat untuk memastikan bahwa tanah tidak dikomodifikasi secara bebas oleh pasar hingga mengorbankan warga rentan, terutama kelompok adat dan minority groups yang sering diabaikan dalam proses legal-formal.

Negara harus memastikan mandat tersebut tidak disalahgunakan untuk melayani kepentingan elit ekonomi dan korporasi, melainkan digunakan secara progresif untuk memastikan akses tanah sebagai hak dasar rakyat terjamin. Negara juga berkewajiban mengambil langkah-langkah afirmatif misalnya melalui redistribusi lahan, perlindungan tanah ulayat, sertifikasi tanah bagi warga miskin, dan mekanisme penyelesaian konflik agrarian demi mencegah ketimpangan struktural dalam penguasaan tanah.

Salah satu aspek penting dalam prinsip keadilan distributif adalah bahwa distribusi tanah dan pemanfaatannya harus dilakukan berdasarkan kebutuhan dan kondisi sosial masyarakat, bukan berdasarkan kekuatan modal.²⁵ Dengan demikian, teori negara

²⁴ Syaiful Bahari, "REKONSTRUKSI PEMAKNAN HAK MENGUASAI NEGARA MENURUT PASAL 33 AYAT (3) UUD 1945" 2, no. 1 (2025). Hal 36.

²⁵ Elrika Elrika and Benny Djaja, "Legal Review of Land Acquisition from Indigenous Peoples in the Nusantara Capital City (IKN) Project: Tinjauan Hukum Terhadap Pengadaan Tanah Masyarakat Adat Dalam Proyek Ibu Kota Nusantara (IKN)," *Academia Open* 10, no. 2 (December 1, 2025), doi:10.21070/acopen.10.2025.12935. Hal 11.

kesejahteraan menguji apakah mekanisme pemberian Hak Guna Usaha ribuan hektar kepada perusahaan perkebunan dilakukan dengan pertimbangan kemakmuran rakyat secara nyata atau hanya mendorong akumulasi kapital tanpa redistribusi manfaat.

Dalam banyak kasus agraria, masyarakat adat mengalami kriminalisasi ketika mempertahankan tanahnya, sementara perusahaan yang merambah sering mendapat dukungan aparat dan legitimasi hukum.²⁶ Ketimpangan ini menunjukkan perlunya negara sebagai guardian hadir mengoreksi ketidakadilan tersebut melalui kerangka hukum yang berorientasi pada keadilan bagi pihak yang kurang berdaya, bukan cenderung memihak yang memiliki keunggulan ekonomi dan politik. Negara kesejahteraan tidak mungkin terwujud apabila sistem hukum hanya bekerja untuk melindungi kepentingan pasar, bukan kesejahteraan sosial.

Sebagai konsekuensi dari paradigma negara kesejahteraan, negara tidak hanya berkewajiban menjamin kesejahteraan dalam arti ekonomi, tetapi juga wajib memastikan perlindungan terhadap lingkungan hidup dan keberlanjutan ruang hidup masyarakat, khususnya masyarakat adat.²⁷ Keadaan lingkungan hidup yang mendukung kualitas hidup yang sehat dan berkualitas merupakan

²⁶ Fifink Praiseda Alviolita, "PERLINDUNGAN HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT TERHADAP PERBUATAN KRIMINALISASI DALAM MEMPERTAHANKAN TANAH ULAYAT," *Juris Humanity: Jurnal Riset dan Kajian Hukum Hak Asasi Manusia* 1, no. 1 (June 27, 2022): 69–77, doi:10.37631/jrkhm.v1i1.2. Hal 70.

²⁷ Sudi Fahmi, "ASAS TANGGUNG JAWAB NEGARA SEBAGAI DASAR PELAKSANAAN PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP," *JURNAL HUKUM IUS QUIA IUSTUM* 18, no. 2 (20 11): 212–28, doi:10.20885/iustum.vol18.iss2.art4. Hal 243

prasyarat utama bagi terwujudnya kesejahteraan sosial, sehingga setiap kebijakan pembangunan industri seyogyanya diarahkan dalam bingkai perlindungan hak asasi manusia dan keadilan sosial. Penerbitan izin kelayakan lingkungan hidup menjadi instrumen hukum yang sangat strategis karena menentukan boleh atau tidaknya suatu kegiatan industri dilaksanakan.

Dalam perspektif negara kesejahteraan, izin kelayakan lingkungan hidup patut ditafsirkan secara lebih luas daripada sebagai prosedur administratif formal, melainkan sebagai mekanisme perlindungan preventif terhadap potensi kerugian sosial, ekologis, dan kultural yang dapat dialami masyarakat adat. Negara berkewajiban memastikan bahwa proses penerbitan izin tersebut telah mempertimbangkan secara menyeluruh dampak lingkungan, sosial, serta keberlangsungan hak ulayat dan ruang hidup masyarakat adat yang berada di wilayah terdampak. Apabila izin diterbitkan tanpa memperhatikan aspek-aspek tersebut, maka negara dapat dinilai telah mengabaikan tanggung jawab konstitusionalnya sebagai negara kesejahteraan.

Gøsta Esping-Andersen seorang akademisi yang berkiprah sebagai profesor sosiologi Universitas Pompeu Fabra memformulasikan tipologi negara kesejahteraan dalam karyanya *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Ia membagi negara kesejahteraan ke dalam tiga kategori: (1) Model liberal, yang berbasis pada pasar dan bantuan

minimal (misalnya Amerika Serikat, Kanada, dan Inggris), (2) Model konservatif-korporatis, yang menekankan peran keluarga dan organisasi berbasis kerja (misalnya Austria, Belanda, Jerman, Jepang, Prancis), dan (3) Model sosial-demokratik, yang bersifat universal dan menjamin standar hidup setara bagi semua warga negara (misalnya Denmark, Finlandia dan Norwegia).²⁸ Teori negara kesejahteraan menuntut adanya keseimbangan antara kepentingan pembangunan ekonomi dan perlindungan kelompok rentan. Pembangunan industri memang dapat berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi nasional, namun dalam negara kesejahteraan, pertumbuhan tersebut tidak boleh dicapai dengan mengorbankan hak masyarakat adat atas tanah, lingkungan hidup, dan keberlanjutan budaya mereka. Negara justru harus memastikan bahwa manfaat pembangunan dapat dirasakan secara adil oleh berbagai golongan kelompok.

Sering kali dalam praktik perizinan lingkungan hidup masyarakat adat ditempatkan sebagai objek pembangunan, bukan sebagai pihak yang berkedudukan sebagai entitas hukum dan berhak untuk didengar serta dilibatkan dalam pengambilan keputusan.²⁹ Kondisi ini bertentangan dengan prinsip negara kesejahteraan yang menekankan perlindungan dan pemberdayaan masyarakat. Ketika partisipasi masyarakat adat diabaikan atau hanya bersifat formalitas,

²⁸ Cipta Indralestari Rachman, "KORELASI KONSEP NEGARA KESEJAHTERAAN MENURUT GØSTA ESPING-ANDERSEN DENGAN PANCASILA DALAM PENGATURAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA," n.d. hal 4.

²⁹ Adinda Mutiara Putri et al., "Sengketa Agraria di Era Investasi Asing: Tantangan Perlindungan Hak Masyarakat Adat" 7 (2025). Hal 205

maka izin lingkungan yang diterbitkan berpotensi melahirkan konflik agraria dan lingkungan, serta mencederai rasa keadilan sosial.

Negara, sebagai pemegang mandat Hak Menguasai Negara, seharusnya menggunakan kewenangan tersebut untuk mencegah terjadinya ketimpangan struktural dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Dalam konteks ini, negara tidak seharusnya dibatasi perannya sebagai fasilitator investasi, tetapi juga sebagai pengontrol yang memastikan bahwa aktivitas industri tidak melanggar hak-hak masyarakat adat. Negara kesejahteraan menghendaki agar setiap kebijakan perizinan diuji berdasarkan sejauh mana kebijakan tersebut memberikan perlindungan nyata terhadap kelompok masyarakat yang paling terdampak.

Kegagalan negara dalam menjalankan peran tersebut dapat terlihat dari masih maraknya konflik antara masyarakat adat dan korporasi yang memperoleh izin lingkungan hidup. Konflik tersebut menunjukkan bahwa mekanisme perlindungan hukum yang ada belum sepenuhnya berorientasi pada kesejahteraan rakyat, melainkan masih cenderung memihak kepentingan modal. Dalam situasi demikian, peran lembaga peradilan, khususnya peradilan tata usaha negara, menjadi sangat penting sebagai instrumen koreksi terhadap kebijakan administratif pemerintah.

Putusan PTUN Jayapura Nomor 6/G/LH/2023/PTUN.JPR menjadi salah satu contoh konkret bagaimana prinsip negara

kesejahteraan diuji dalam praktik. Melalui putusan tersebut, dapat dianalisis apakah negara telah menjalankan kewajibannya dalam melindungi masyarakat adat melalui kebijakan perizinan lingkungan hidup, atau justru lebih menekankan aspek kepastian hukum administratif tanpa mempertimbangkan substansi keadilan dan perlindungan hak masyarakat adat. Dengan menggunakan teori negara kesejahteraan, putusan tersebut tidak hanya dinilai dari segi prosedural, tetapi juga dari sejauh mana ia mencerminkan keberpihakan negara terhadap kesejahteraan dan keadilan sosial.

3. Teori Peran Negara

Dalam konsep negara hukum modern yang berakar dari tradisi hukum Belanda dengan istilah *rechtsstaat*, pembatasan terhadap kekuasaan negara merupakan prinsip mendasar yang tidak dapat dikesampingkan. Prinsip ini menjadi elemen utama dalam sistem ketatanegaraan yang menjunjung supremasi hukum, khususnya di negara-negara yang sistem hukumnya dipengaruhi oleh tradisi hukum kontinental Eropa, termasuk Indonesia yang mewarisi sistem hukum Belanda. Pembatasan kewenangan negara dimaksudkan sebagai instrumen pengendali agar pelaksanaan kekuasaan tidak berlangsung sewenang-wenang, sekaligus memastikan setiap tindakan pemerintah

dilaksanakan sesuai dengan hukum, berlandaskan keadilan, dan rasionalitas.³⁰

Locke menekankan bahwa negara ada untuk melindungi hak-hak alamiah manusia, termasuk hak atas kehidupan, kebebasan, dan kepemilikan. Dari sini muncul gagasan bahwa negara bukan hanya entitas koersif, melainkan pelayan publik yang harus menjamin hak dan kesejahteraan warganya.³¹

Dalam konsep modern hukum tata negara, peran negara mengalami perkembangan paradigma dari negara minimal (*night-watch state*), yang hanya menjaga keamanan dan ketertiban umum, menuju welfare state atau negara kesejahteraan, di mana negara mengambil peran aktif sebagai pengatur (*regulator*), pelindung (*guardian and protector*), penyedia layanan (*provider*), hingga fasilitator pembangunan.³² Dalam konteks pertanahan dan sumber daya alam terutama di Indonesia peran negara semakin menonjol karena Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kata “dikuasai oleh negara” telah ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi bukan sekadar berarti memiliki, tetapi menjalankan fungsi mengatur (*regeling*),

³⁰ Prof. Dr. Abdullah Sulaiman, S.H.,M.H., *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: UIN Jakarta bersama Yayasan Pendidikan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia, 2019). Hal 49.

³¹ Otto Gusti Madung, *Filsafat Politik Negara Dalam Bentangan Diskursus Filosofis* (Flores: Ledalero Maumere, 2013). Hal 13.

³² Prof. Miriam Budiarto, *DASAR-DASAR ILMU POLITIK*, Revisi (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2007). Hal 47.

mengurus (*bestuurdaad*), melindungi (*bescherming*), mengelola (*beheerdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*).³³ Dengan demikian, teori peran negara juga merupakan instrumen untuk menilai apakah kelima fungsi ini dijalankan atau justru diabaikan oleh pemerintah ketika mengeluarkan izin Hak Guna Usaha, Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu, atau persetujuan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) bagi perusahaan seperti yang terjadi pada konflik hutan adat Awyu dengan PT Indo Asiana Lestari.

Teori peran negara menekankan bahwa negara wajib menjamin hak setiap warga negara tanpa diskriminasi, termasuk masyarakat adat yang diakui sebagai entitas hukum dengan hak kolektif atas tanah, sumber daya, identitas budaya, dan lingkungan hidup yang sehat. Relevansi teori ini terletak pada cara ia membedah derajat tanggung jawab negara dalam dua dimensi: (1) tanggung jawab aktif (*komisi/act of commission*), yaitu ketika negara mengambil tindakan yang mengakibatkan pelanggaran hak misalnya, menerbitkan izin perkebunan tanpa memperhatikan hak masyarakat adat; dan (2) tanggung jawab pasif (*kelalaian/omission*) ketika negara gagal bertindak untuk mencegah kerusakan lingkungan atau membiarkan masyarakat adat kehilangan ruang hidupnya. Dalam kasus Awyu, analisis teoretis dapat menyoroti apakah negara secara aktif memberikan izin kepada investor dengan mengabaikan persetujuan

³³ Totok Dwi Diantoro, "A Critical Review of the Actualization of the Right to Control by the State Doctrine in the Policy on Revocation of Forest Area Permits/Concessions," 2025. Hal 251.

masyarakat adat, atau secara pasif gagal melakukan pengawasan dan perlindungan ketika wilayah adat terancam dialihfungsikan menjadi perkebunan sawit.

Salah satu aspek fundamental dalam teori peran negara adalah kewajiban untuk memastikan bahwa setiap kebijakan pembangunan mengikuti prinsip hak asasi manusia, termasuk *free, prior and informed consent* (FPIC) prinsip persetujuan bebas, didahului, dan diinformasikan yang merupakan standar internasional bagi perlindungan masyarakat adat yang ditegaskan dalam UN *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP). FPIC menuntut negara untuk tidak mengeluarkan izin investasi atau perkebunan sebelum masyarakat adat memberikan persetujuan berdasarkan informasi yang lengkap, jujur, dan tanpa tekanan. Dalam kerangka teori peran negara, FPIC adalah indikator apakah negara menjalankan peran pelindungnya. Jika izin dikeluarkan tanpa konsultasi yang bermakna kepada masyarakat Awyu, hal tersebut mengindikasikan pelanggaran terhadap kewajiban hukum negara dan bentuk penyalahgunaan kewenangan administratif di bidang pertanahan dan lingkungan.

Teori peran negara juga berfungsi untuk membedakan struktur tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, terutama dalam prosedur perizinan HGU (Hak Guna Usaha), izin IUPHHK (Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu), dan AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan). Dalam kerangka

administrasi publik Indonesia, pemerintah pusat memiliki kewenangan strategis terkait penetapan kawasan, pemberian izin skala nasional, dan pengawasan umum atas sumber daya alam melalui kementerian sektoral seperti KLHK, ATR/BPN, dan BKPM. Sebaliknya, pemerintah daerah terutama provinsi dan kabupaten memiliki kewenangan operasional untuk menerbitkan rekomendasi teknis, izin lokasi, persetujuan lingkungan, hingga pengawasan pelaksanaan investasi. Teori peran negara membantu menganalisis apakah distribusi kewenangan ini berjalan secara harmonis atau justru menimbulkan kekosongan tanggung jawab yang memungkinkan pelanggaran terhadap masyarakat adat terjadi. Pada banyak kasus, pemerintah pusat dan daerah saling menimpakan tanggung jawab, sehingga kelalaian struktural ini menimbulkan situasi di mana tanah adat dapat dialokasikan kepada investor tanpa ada mekanisme perlindungan efektif.

Dalam konteks AMDAL dan perizinan lingkungan, teori peran negara digunakan untuk menilai seberapa jauh negara menjalankan mandat pelindungnya. AMDAL tidak hanya sekadar analisis teknis dampak lingkungan, tetapi merupakan instrumen hukum untuk menjamin partisipasi masyarakat sebelum izin diterbitkan. Jika masyarakat Awyu tidak diikutsertakan dalam proses penyusunan AMDAL, maka negara gagal menjalankan kewajiban non-diskriminatif dalam perlindungan lingkungan dan hak hidup. Negara yang ideal menurut teori ini harus memastikan bahwa pembangunan tidak

merampas hak atas tanah, hak atas identitas budaya, dan hak atas lingkungan yang menjadi bagian dari hak asasi ekonomi, sosial, dan budaya. Oleh sebab itu, teori peran negara menunjukkan bahwa pelanggaran hak adat bukan hanya kesalahan perusahaan, tetapi kegagalan negara menjalankan peran pengawasan dan perlindungan.

Dengan demikian, teori peran negara menjadi alat penting untuk mengurai konsep tanggung jawab hukum negara dalam tiga kewajiban HAM: *to respect*, yaitu menghormati hak masyarakat adat dengan tidak menerbitkan izin yang melanggar hak mereka; *to protect*, yaitu mencegah pihak ketiga seperti korporasi melakukan perampasan tanah; dan *to fulfill*, yaitu memastikan masyarakat adat memperoleh pengakuan dan perlindungan hukum termasuk penetapan hutan adat melalui instrumen peraturan daerah atau SK penetapan wilayah adat. Jika ketiga fungsi ini tidak terpenuhi, negara dapat dikategorikan lalai dalam menjalankan amanat konstitusi, sehingga masyarakat adat berhak menggugat keputusan tata usaha negara sebagaimana yang dilakukan oleh masyarakat Awyu di PTUN Jayapura.

4. Teori Keadilan

Teori keadilan merupakan salah satu teori fundamental dalam kajian filsafat politik dan hukum, terutama ketika berbicara mengenai relasi antara negara, korporasi, dan masyarakat. Dalam konteks teori keadilan kontemporer, salah satu konsep yang paling berpengaruh berasal dari John Rawls dengan gagasan *Justice as Fairness*. Rawls

mempertegas bahwa keadilan bukan sekadar kesetaraan formal dalam teks hukum, tetapi kesetaraan substantif yang menjamin setiap orang, terutama kelompok paling rentan, mempunyai peluang yang setara guna menikmati hak dan akses kehidupan yang layak.³⁴

Hukum seharusnya tidak hanya hadir sebagai perangkat yang memformalkan kekuasaan dan regulasi, tetapi juga sebagai pelindung kelompok minoritas yang rentan tereksklusi karena ekonomi politik yang timpang. Keadilan menurut Rawls bukan hanya *equality before the law*, tetapi *equal opportunity to access and sustain life*.³⁵

Dalam kasus Awyu, ketidaksetaraan tampak pada posisi tawar masyarakat adat yang jauh lebih lemah dibanding korporasi pemegang modal. Ketika negara mengeluarkan izin tanpa konsultasi bermakna, tanpa memberikan informasi komprehensif, atau tanpa memenuhi *prinsip free, prior and informed consent* (persetujuan bebas, didahulukan dan diinformasikan), maka hukum berfungsi bukan sebagai penjaga keadilan, tetapi sebagai penguat ketimpangan.³⁶ Oleh karena itu, teori keadilan mengharuskan kita menilai bukan hanya legalitas perizinan, tetapi juga legitimasi moralnya.

³⁴ Yohanes Suhardin, "KONSEP KEADILAN DARI JOHN RAWLS DENGAN KEADILAN PANCASILA (ANALISIS KOMPARATIF)," *Fiat Iustitia : Jurnal Hukum*, February 25, 2023, 200–208, doi:10.54367/fiat.v3i2.2535. hal 202.

³⁵ Dian Agung Wicaksono, "PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MEWUJUDKAN FAIR EQUALITY OF OPPORTUNITY DI INDONESIA (ANALISIS PUTUSAN NOMOR 117/PUU-VII/2009)," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 1 (May 20, 2016): 83, doi:10.31078/jk914. Hal 102.

³⁶ Bagas Adi Wibowo, "Tinjauan HAM Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024: Penetapan Kawasan Konservasi dan Areal Preservasi Tanpa Free, Prior, and Informed Consent Masyarakat Adat," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 10, no. 2 (October 9, 2025): 289–318, doi:10.38011/jhli.v10i2.873. Hal 303.

Rawls kemudian memperluas gagasan keadilannya melalui *Difference Principle*, yaitu prinsip yang menyatakan bahwa suatu kebijakan hanya dapat dinilai sah jika dampaknya mampu dirasakan terbesar oleh kelompok yang paling tidak beruntung (*the least advantaged*).³⁷ Dalam kerangka ini, minoritas adat seperti Suku Awyu merupakan entitas yang wajib diprioritaskan. Prinsip ini secara filosofis menolak logika pertumbuhan ekonomi yang mengorbankan kelompok tertentu demi keuntungan segelintir pemodal. Artinya, walaupun sebuah proyek investasi diklaim membawa dampak ekonomi bagi negara atau daerah, ia tetap dianggap tidak adil apabila efek negatifnya lebih besar dan menimpa masyarakat yang miskin dan rentan. Dengan perspektif ini, dapat disimpulkan bahwa jika hadirnya PT Indo Asiana Lestari justru berpotensi merusak lingkungan, menggusur hak ulayat, dan menghilangkan sumber penghidupan komunitas, maka secara moral dan teoritis, izin tersebut bertentangan dengan prinsip keadilan Rawlsian.

Teori keadilan menjadi alat analisis kritis untuk menilai apakah tindakan negara mengeluarkan izin perkebunan telah memenuhi kewajiban moralnya sebagai pelindung dan penjaga keadilan publik. Jika izin diterbitkan dengan dasar prosedur administratif tanpa memperhatikan dampak sosial, ekologis, dan kultural terhadap masyarakat adat, maka hukum hanya bekerja secara formalistik. Teori keadilan menolak legal-formalisme yang berjarak dari realitas sosial,

³⁷ Laily Maghfiroh, "Mewujudkan Justice As Fairness: Analisis Ketidakmerataan Pelayanan Kesehatan di Indonesia Menurut Teori John Rawls," October 24, 2025, doi:10.5281/ZENODO.17433104.

karena hukum tidak boleh menjadi instrumen penguasa untuk mengatur rakyat, tetapi instrumen rakyat untuk mengontrol kekuasaan. Oleh karena itu, dalam kerangka keadilan Rawlsian, pertimbangan keadilan substantif terutama hak atas lingkungan hidup, tanah ulayat, dan keberlangsungan budaya harus menjadi prioritas utama dalam kebijakan terkait sumber daya alam.

Kasus Suku Awyu juga memperlihatkan bagaimana ketimpangan struktural bekerja dalam dunia nyata. Masyarakat adat kerap tidak memiliki dokumen yuridis formal, sementara perusahaan memiliki semua legalitas administratif yang dipersyaratkan negara. Dalam perspektif teori keadilan, kondisi ini bukan sesuatu yang bisa dianggap netral; negara seharusnya menyadari bahwa sejarah kolonialisme, penetrasi modal, dan marginalisasi sosial telah membentuk situasi timpang, sehingga kebijakan negara harus dirancang untuk mengoreksi ketidakadilan historis tersebut. Prinsip keadilan Rawls menekankan bahwa struktur dasar masyarakat hanya dapat disebut adil jika memperbaiki posisi pihak yang tersempit, bukan memperburuknya.

Penerapan FPIC bukan hanya aspek hukum internasional, tetapi merupakan manifestasi konkret dari *Justice as Fairness*. Tanpa penerapan prinsip tersebut, negara telah gagal memenuhi kewajibannya menegakkan keadilan. Dengan demikian, teori keadilan bukan hanya konsep teoretis tetapi menjadi instrumen untuk menilai apakah izin kepada PT Indo Asiana Lestari mencerminkan prinsip keadilan atau

justru memperkuat ketimpangan struktural. Analisis berdasarkan teori ini mengarah pada kesimpulan kritis bahwa jika proses perizinan tidak memberikan ruang pada masyarakat Awyu untuk menentukan nasib tanahnya, serta jika manfaat dari proyek tidak secara nyata menguntungkan komunitas yang paling rentan, maka izin tersebut melanggar prinsip *Justice as Fairness* dan *Difference Principle*.

B. Kerangka Pemikiran

